

דוח הערכת השפעת רגולציה

תיקון פטור סוג להסדרי הלוואות משותפות

25/01/2021

עורכת הדו"ח:

עו"ד טובי הריס, ראשת צוות, רשות התחרות

1. רקע – הלוואות משותפות בראי דיני התחרות

הלוואות משותפות (המכונות גם הסדרי קונסורציום למתן אשראי או הלוואות סינדיקציה) הינן הסדרים למתן אשראי במשותף על ידי מספר גופים פיננסיים (כגון בנקים ישראלים, בנקים זרים וגופים מוסדיים). הלוואות משותפות נפוצות בעולם העסקי ונועדו לאפשר מימון בהיקפים גדולים ולמגוון מטרות, ביניהן מימון לחברות ומימון לפרויקטים מורכבים בנדל"ן או בתשתיות.

תהליך יצירת הלוואה משותפת מתבצע בדרך כלל בשני שלבים. בשלב הראשון, הלווה בוחר גוף פיננסי שמגבש עבורו את תנאי ההלוואה (להלן: "**מארגן ההלוואה**"). בשלב השני, מארגן ההלוואה מצרף גופים פיננסיים נוספים שישמשו מלווים בהלוואה המשותפת.

כפי שהורחב בדוח הערכת ההשפעה שנערך עבור פטור הסוג בשנת 2018 (להלן **דוח ההערכה הקודם**)¹, מתן אשראי בדרך של הלוואה משותפת מספק יתרונות הן עבור הצד הלווה והן עבור הצד המלווה. **עבור המלווים**, קבלת הלוואה בדרך זו מאפשרת לקבל מימון בהיקפים גדולים מאוד, אשר לעיתים מלווה בודד לא יוכל להעמיד, או שיוכל להעמיד בתנאים נחותים. אף יש להלוואה בשוק הלא סחיר יתרונות על פני גיוס הכספים בשוק הסחיר, כגון גיוס הון באמצעות אג"ח. **עבור המלווים**, הלוואה משותפת מאפשרת ליצור פיזור יעיל של סיכונים האשראי על פני לוויים שונים וענפי משק שונים, ובכך להקטין את הסיכון הכולל עבורם ולאפשר להם להציע תנאי אשראי טובים יותר ללווה; כמו כן, פיזור האשראי מאפשר למלווים לעמוד במגבלות רגולטוריות. בנוסף, מתן אשראי במשותף מאפשר לשני הצדדים להקטין את עלויות העסקה לעומת מספר התקשרויות בין הלווה לבין מלווים שונים. יתרונות אלו רלבנטיים במיוחד עבור מלווים שהם גופים פיננסיים קטנים.

מנגד, הסדרי הלוואות משותפות מעלים חשש מפני פגיעה בתחרות, מאחר שהם כרוכים בחבירה בין מספר מתחרים לצורך פעילות משותפת. בעיקרו של דבר, ישנם שני חששות עיקריים: חשש מפני פגיעה בתחרות בתחום ארגון ההלוואות המשותפות, וחשש מפני פגיעה בלווה נוכח כוח השוק של מלווים גדולים בתחום האשראי למגזר העסקי (ראו הרחבה בדוח ההערכה הקודם).

2. זיהוי הבעיה וסיבותיה והצורך בהתערבות

נוכח היתרונות שיש בהסדרי הלוואה משותפים רבים ושכיחות ההסדרים בעולם העסקי, הגשת בקשת פטור פרטנית לממונה על התחרות ביחס לכל הלוואה משותפת צפויה להטיל עומס רגולטורי

¹ דו"ח הערכת השפעת רגולציה – הסדרי הלוואות משותפות מיום 15.3.2018 פורסם באתר התזכירים: <https://regulation.gov.il/uploads/reports/7/%D7%94%D7%9C%D7%95%D7%95%D7%90%D7%95%D7%AA%20%D7%9E%D7%A9%D7%95%D7%AA%D7%A4%D7%95%D7%AA.pdf>

משמעותי על הגופים המשתתפים. מנגד, יש להבטיח כי כל הסדר שאינו עומד בתנאים הקבועים בסעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית² לא יזכה לפטור מאת הממונה ולא יחסה תחת פטור סוג.

משכך, בשנת 2018 אושר פטור סוג להסדרי הלוואה משותפת, במטרה לצמצם את העומס הרגולטורי בהתייחס לאותם הסדרים אשר אינם מעוררים חששות תחרותיים משמעותיים. פטור הסוג קובע תנאים שמטרתם להחריג מתחולתו הסדרים אשר עלולים לעורר חששות כאמור – כלומר, הסדרים אלה יידרשו לבוא בפני הממונה לבחינה פרטנית.

פטור הסוג החליף את המנגנון שהיה נהוג קודם לכן, שהוא מכתבי עמדה של הממונה בעניין אכיפה ביחס להסדרים מסוג זה (להרחבה על המנגנון הישן ועל החלופות שנבחנו, ראו בדוח ההערכה הקודם).

כעת, עם פקיעת פטור הסוג, ברצון הממונה לחדש את הפטור הסוג, עם תיקונים קלים. עיקרם של התיקונים הם הרחבת תחולת פטור הסוג למלווים חוץ-בנקאיים נוספים שהם בעלי רישיון למתן שירותים פיננסיים מוסדרים; וכן הבהרה בנוגע להסדרים שבהם משתתפים שני מלווים גדולים בהיקף משמעותי וש אחד מהם מארגן ההלוואה. להרחבה על התיקונים והצורך בהם, ראו בדברי ההסבר המצורפים לטיטוט הכללים.

התקנת פטור הסוג מצמצמת את החובה להגיש בקשות פטור פרטניות וחוסכת עלויות של עיכוב ההסדרים. זירוז הסדרי הלוואה מאפשר ללווים לצמצם עיכובים ולקדם את יציאתן אל הפועל של מטרות הלוואה (כגון כאמור פרויקטים מורכבים בנדל"ן או בתשתיות). פטור הסוג חוסך גם עלויות נלוות להגשת בקשת הפטור כגון תשלום לבאי-כוח, שעות עבודה של עובדי מבקשי הפטורים באיסוף מידע רלבנטי, טיפול בבקשה ועלויות רלבנטיות נוספות. על פי הערכות רשות התחרות,³ התקנת פטור הסוג הפחיתה למשק עלויות בין 60,000 ₪ ל-120,000 ₪ בשנה, ובין 30 ל-60 ימי המתנה, בהשוואה למנגנון שהיה נהוג טרם התקנתו. יתר על כן, החלפת המנגנון הישן בפטור הסוג חסכה את החובה של כ-13 גופים להכין דיווח שנתי ביחס להסדרים הנהוגים אצלם – חיסכון למשק שהוערך כ-520,000 ₪ בכל שנה.

3. סקירה בינלאומית

קביעת פטורי סוג אשר חוסכים את הצורך בהגשת בקשת פטור פרטניות לממונה היא פרקטיקה מקובלת במדינות אחרות, ובפרט באיחוד האירופאי.

² היינו שהכבילות שבהסדר הכובל אינן מגבילות את התחרות בחלק ניכר של שוק המושפע מן ההסדר, או שהן עלולות להגביל את התחרות בחלק ניכר משוק כאמור, אך אין בהן כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור; וכן שעיקרו של ההסדר הכובל אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

³ דו"ח מסכם – הפחתת הנטל הרגולטורי לשנת 2018 של רשות התחרות שפורסם במרץ 2019: https://regulation.gov.il/uploads/reports/7/Antitrust_Mergers_Restrictive_Arrangements_and_Electricity.pdf

4. שיתוף הציבור

לקראת חידוש פטור הסוג להלוואות משותפת, פרסמה הרשות קול קורא להתייחסות הציבור בעניין הצורך לבחון את פטור הסוג מחדש. לא התקבלו תגובות בנושא.

5. בחינת ההלוואות שניתנו במסגרת הפטור

לאור העובדה כי מדובר בפטור סוג שהותקן לראשונה בשנת 2018 ונוכח חששות שהובעו על ידי חברי וועדת המיזוגים והפטורים ביחס לפטור הסוג טרם התקנתו, הרשות אספה נתונים ממארגני ההלוואה העיקריים, על מנת להבין את היקף ההלוואות שניתנות בשוק מכוח פטור הסוג ואת מאפייניהם. בדיקה זאת העלתה כי מתחילת 2019, ניתנו מעל 20 הלוואות מכוח פטור הסוג, בסכומים שנעים בין מיליונים בודדים לבין מיליארדים של שקלים. ההלוואות ניתנו לצרכים מגוונים כמו פרויקטי תשתיות (עיקר ההלוואות), ניכיון כספים, נדל"ן ועוד. מספר המלווים בהלוואה נע בין 2-13, לרוב בהתאם לסכום ההלוואה ואופייה. גופים מוסדיים היו שותפים במרבית ההלוואות. כן נמצאו הלוואות בודדות שניתנו במשותף על ידי שני המלווים הגדולים בשוק, וכי בכל המקרים מדובר בהסדרים שנקבעו עוד לפני פטור הסוג ושהובאו בפני הממונה בזמן אמת לצורך בחינת נחיצותם.

נתונים אלה מצביעים על כך שנעשה שימוש בפטור הסוג לצורך הפעילות העסקית השוטפת של השוק. כמו כן, הנתונים מצביעים על כך שפטור הסוג אינו מביא לחסימת גופים המוסדיים ממתן ההלוואות המשותפות או לעלייה במספר ההלוואות שניתנות במשותף על ידי שני המלווים הגדולים.

6. סיכום

הסדרי הלוואות משותפות הם פרקטיקה עסקית נפוצה אשר במקרים רבים כרוכה ביתרונות הן עבור המלווים והן עבור לווים. נוכח כך, בשנת 2018 הותקן פטור הסוג שמטרתו הפחתת הנטל הרגולטורי המוטל על הצדדים להסדרים מסוג זה, במקרה שבו ההסדר אינו מעלה חשש של ממש לפגיעה בתחרות. עם פקיעת פטור הסוג ולאחר שבדקה את אופן יישום פטור הסוג בשוק במהלך תקופת תחולתו, הממונה מבקשת לחדש את הפטור הסוג לתקופה נוספת בת חמש שנים, עם תיקונים קלים.