

קביעה לפי סעיף 43(א)(6) לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 בדבר קיומה של קבוצת ריכוז בענף סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים

ומתן הוראות

בהתאם לסמכותי לפי סעיף 43(א)(6) וסעיף 31ב לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן **חוק התחרות הכלכלית** או **החוק**), ולאחר שהתייעצתי עם נגיד בנק ישראל והמפקח על הבנקים בהתאם לסעיפים 31ג(ג)(1) ו-31ד(א) לחוק,¹ הריני לקבוע כי בנק הפועלים בע"מ (להלן **קבוצת הפועלים**); בנק לאומי לישראל בע"מ (להלן **קבוצת לאומי**); בנק מזרחי טפחות בע"מ, המחזיק ב-50% מבנק יהב לעובדי המדינה (להלן **קבוצת מזרחי טפחות**); בנק דיסקונט לישראל בע"מ, המחזיק בבעלות מלאה בבנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ (להלן **קבוצת דיסקונט**); והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, המחזיק ב-51% מבנק מסד בע"מ (להלן **קבוצת הבינלאומי**) – מהווים יחד קבוצת ריכוז בענף סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים, וכי כל אחד מהבנקים המנויים לעיל הוא חבר בקבוצת ריכוז. כמו כן, מצאתי לנכון לתת לחברי הקבוצה הוראות כמפורט בהמשך החלטתי זו.

תוכן עניינים

- א. מבוא 3
- ב. רקע: המערכת הבנקאית בישראל 5
- ג. קבוצת ריכוז – המסגרת הנורמטיבית 6
- ד. הענף הרלוונטי 7
- ד.1. קבוצת הלקוחות הנבחנת – לקוחות קמעונאיים 8
- ד.2. המוצר הנבחן – אספקת סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים 9

¹ במסגרת הצעת חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 12), התשע"א-2011, ס"ח 2306, נקבע כי "הוראות סעיף 31ד לחוק העיקרי, בנוסחו בסעיף 3 לחוק זה, לעניין הימנעות הממונה על ההגבלים העסקיים ממתן הוראה עקב הודעת נגיד בנק ישראל, המפקח על הבנקים או הממונה על שוק ההון, לפי העניין, כי מתן ההוראה עלול לפגוע ביציבות הגופים או המערכות המפורטים בסעיפים קטנים (א) או (ב) לאותו סעיף, יחולו עד יום כ"ט בטבת התשע"ד (1 בינואר 2014); שר האוצר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאי להאריך את התקופה האמורה בתקופות נוספות של שנתיים כל אחת". משלא חודש תוקף ההוראות, הרי שהן אינן בתוקף.

10	ד.2.א. בנק הוא ספק מובחן
22	ד.2.ב. הבנקים לא מתחרים באופן פריק
27	ד.2.ג. מארג שווקים
	ה. חמש הקבוצות הבנקאיות הן קבוצה מצומצמת אשר חלקה בענף הסל הבנקאי ללקוחות
29	קמעונאיים עולה על מחצית
32	ו. תנאים לקיומה של תחרות מועטה
33	1.1. חסמי כניסה לענף סל השירותים הבנקאיים הקמעונאיים
35	2.1. חסמי מעבר בשוק – סעיף 31ב(ב)(1)
	3.1. השירותים שמספקים חברי הקבוצה בענף דומים זה לזה במידה רבה – סעיף
36	31ב(ב)(4)
36	4.1. חברי הקבוצה מספקים שירותים בענף למספר רב של לקוחות – סעיף 31ב(ב)(5)
	5.1. לכל אחד מחברי הקבוצה, או למרביתם, יש אפשרות לדעת את עיקרם של תנאי
37	ההתקשרות בין לקוחות לבין מרבית מחברי הקבוצה האחרים – סעיף 31ב(ב)(6)
38	ז. קיימת תחרות מועטה בפועל
39	1.ז. מעורבות נמוכה של לקוחות בענף גורמת לתחרות מועטה
	2.ז. אינדיקציות המלמדות על מעורבותם הנמוכה של הלקוחות ועל התחרות המועטה
40	בשוק
44	3.ז. ממצאי בדיקת הרשות מצביעים על כך שקיימת תחרות מועטה בפועל
45	ח. מתן הוראות
	1.ח. הבנקים מתנהלים באופן המגביר את החיכוכים, מפחית את מעורבות הלקוחות ותורם
45	לקיומם של תנאים לתחרות מועטה ולתחרות המועטה בפועל
48	2.ח. כוח השוק של הבנקים כלפי לקוחותיהם
49	ח.2.א. חשש להפעלת כוח שוק כלפי לקוחותיהם הקיימים באמצעות אפליה מחירים

- ח.2.ב. הבנקים מפעילים כוח שוק בתחום הפיקדונות נוכח עליית הריבית 49
- ח.3. ההוראה הראשונה: איסור אפליה וחובת שקיפות 53
- ח.4. ההוראה השנייה: פניות יזומות ללקוח 55
- ח.5. ההוראה השלישית: מרכזי כספים 56
- ח.6. ההוראה הרביעית: ניוד פיקדונות 57
- ט. קביעה 58
- י. טענות נוספות של חמש הקבוצות הבנקאיות 58
- י.1. טענה כי מתחייבת זהות בין ענף קבוצת הריכוז לתחום בו חלות ההוראות 58
- י.2. טענה כי אין לכלול חלק מהקבוצות הבנקאיות בקבוצת הריכוז 59
- י.3. טענה כי ההוראות נועדו להגביר את התחרות ולא למנוע פגיעה בה 61
- י.4. טענה כי ההוראות סותרות או כפולות עם אסדרה מקבילה 63
- י.5. טענה כי השפעתן של ההוראות נמוכה 65
- י.6. טענה שההוראות עלולות לפגוע בתחרות 66
- יא. היועצות עם נגיד בנק ישראל והמפקח על הבנקים 69
- יא.1. התייחסות בנק ישראל להשפעת ההוראות על היבטי יציבות 69
- יא.2. התייחסות בנק ישראל לחזקה בדבר סירוב בלתי סביר למרכז כספים 70
- יב. סוף דבר 71

א. מבוא

1. המערכת הבנקאית עומדת בבסיס הכלכלה הישראלית וביסוד הפעילות הפיננסית של הציבור בישראל. היקף הנכסים המוחזקים ומתנהלים דרך המערכת הבנקאית הוא אדיר, וכמעט כל עסק ומשק בית בישראל מחזיקים בחשבון עו"ש, באמצעותו הם מנהלים את מרבית פעילותם הכלכלית. מערכת זו, שלה השפעה רחבת היקף על המשק בישראל, מורכבת מחמש קבוצות בנקאיות עיקריות ששולטות ביחד ברוב המוחלט של נכסי המערכת הבנקאית. נוכח עליית הריבית בשנים האחרונות והאופן בו עלייה זו התבטאה במחירי הפיקדונות נוצר צורך להעמיק את הבחינה התחרותית בתחום

הבנקאות. הבנקים העלו את הריבית על הפיקדונות באופן איטי ביחס להעלאות הריבית של בנק ישראל והדבר הוביל לעליית מרווח הריבית של הבנקים מפעילות הפיקדונות. במגזר הקמעונאי מרווח זה היה גדול באופן משמעותי מאשר במגזרים אחרים. בתקופה זו גם רווחי הבנקים עלו באופן ניכר. עליית מרווח הריבית של הבנקים במגזר הקמעונאי כשלעצמה ובוודאי בהשוואה למגזרים אחרים הדגישה את הצורך לבחון את מאפייני התחרות בתחום הבנקאות במגזר זה ובכלל זה את התנהלות הבנקים. לבחינה זו ולמסקנותיה אדרש בהחלטה זו.

2. במסגרת החלטה זו אפרט את הנימוקים שעומדים ביסוד קביעתי בעניין חמש הקבוצות הבנקאיות. אראה כי השוק בו פועלות חמש הקבוצות הבנקאיות הוא שוק סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים ואתייחס למאפייני התחרות בשוק זה. במוקד ההחלטה עומדת התנהלות הבנקים שבחמש הקבוצות הבנקאיות אשר כמעט ואינם מציעים שירותים באופן פריק וככלל נמנעים מלהציג את תנאי השירותים באופן שקוף וברור. התנהלות זו תורמת לכך שהשוק מאופיין בתנאים לתחרות מועטה והיא מפחיתה את מעורבות הלקוחות בשוק ואת התחרות בו. ההוראות שמצאתי לנכון לתת לחמש הקבוצות הבנקאיות נועדו להתמודד עם התנהלות זו ולמנוע את הפגיעה ואת החשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בשוק כתוצאה ממנה.

3. בפסקאות הבאות אציג תחילה רקע קצר בנוגע למערכת הבנקאית בישראל ואתייחס למסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לקביעה בדבר קיומה של קבוצת ריכוז. בהמשך לכך, אפנה להגדיר את השוק בו מתמקדת החלטה זו – שוק סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים. כחלק מדיון זה אראה כי הבנקים הם ספק ייחודי של סל שירותים בנקאיים, כי התחרות ביניהם היא בסל ולא במוצרים פריקים וכי חמש הקבוצות הבנקאיות מהוות קבוצה מצומצמת שחלקה בענף זה עולה על מחצית. בהמשך לכך, אתייחס למאפייני שוק זה ואראה כי מתקיימים בו תנאים לתחרות מועטה, בין היתר, נוכח חסמי הכניסה והמעבר המאפיינים את השוק, מספר הלקוחות הרב להם מספקים הבנקים שירותים והדמיון בשירותים אלה. למעלה מן הצורך, אתייחס גם לתחרות בשוק בפועל ואראה שהתחרות בו מועטה, כאשר מעורבותם הנמוכה של הלקוחות הנובעת מחיכוכים שונים המאפיינים את השוק היא אחד הגורמים המרכזיים לכך. על רקע זה אפנה להתנהלות הבנקים עצמם ואראה כי היא מגבירה את החיכוכים בשוק, תורמת לכך שהשוק מאופיין בתנאים לתחרות מועטה ומפחיתה את מעורבות הלקוחות ואת התחרות בשוק. בהמשך לכך אפנה לפרט לגבי ההוראות שמצאתי לנכון לתת לחברי הקבוצה שמבקשות להתמודד עם התנהלות הבנקים.

ב. רקע: המערכת הבנקאית בישראל

4. המערכת הבנקאית בישראל מורכבת מחמש קבוצות בנקאיות עיקריות: קבוצת הפועלים, קבוצת לאומי, קבוצת מזרחי טפחות, קבוצת דיסקונט וקבוצת הבינלאומי (להלן ביחד **חמש הקבוצות הבנקאיות**). בנוסף, פועלים בענף שני בנקים קטנים – בנק ירושלים בע"מ (להלן **בנק ירושלים**) ובנק וואן זירו הבנק הדיגיטלי בע"מ (להלן **בנק וואן זירו**). האחרון קיבל רישיון בנק בשנת 2019, והחל להציע שירותים לציבור הרחב רק בשנת 2022, זאת לאחר עשרות רבות של שנים בהן לא הוקם בישראל בנק חדש.² כמו כן, בעת הזו פועלים בישראל ארבעה סניפים של בנקים זרים, בעלי היקף פעילות זניח: Citibank NA; Barclays Bank PLC; HSBC Bank plc ו-State Bank of India.³

5. נכון לסוף שנת 2024, חמש הקבוצות הבנקאיות שולטות ביחד ב-99% מסך נכסי המערכת הבנקאית, כאשר קבוצת לאומי וקבוצת הפועלים מחזיקות ביחד כ-56% מסך נכסי המערכת בנקאית.⁴

6. במהלך השנים הצטמצם מספר הבנקים הפעילים בישראל.⁵ בתחילת שנות האלפיים, בנוסף לחמש הקבוצות הבנקאיות, פעלו בישראל שנים-עשר בנקים מסחריים עצמאיים קטנים או זעירים. בין השנים 2000-2005, נסגרו ומוזגו עשרה בנקים מסחריים,⁶ ובשנת 2019 מוזגו שני בנקים נוספים: בנק אגוד לישראל בע"מ שמוזג לתוך קבוצת "מזרחי-טפחות",⁷ ובנק דקסיה ישראל בע"מ אשר מוזג לתוך קבוצת "דיסקונט".⁸ כך, מתוך שנים-עשר הבנקים הנוספים שפעלו נותר בנק עצמאי אחד בלבד – בנק ירושלים.

² בשלהי שנת 2022 העניק בנק ישראל רישיון בנק לבנק "אש ישראל", בנק דיגיטלי נוסף. הבנק טרם החל לפעול ולהציע שירותיו לקהל הרחב.

³ להרחבה ראו [מערכת הבנקאות בישראל: סקירה שנתיית לשנת 2024](#), [הפיקוח על הבנקים](#) (19.5.2025). (להלן **מערכת הבנקאות בישראל 2024**)

⁴ שם.

⁵ עד לכניסת בנק וואן זירו לאחרונה כאמור לעיל.

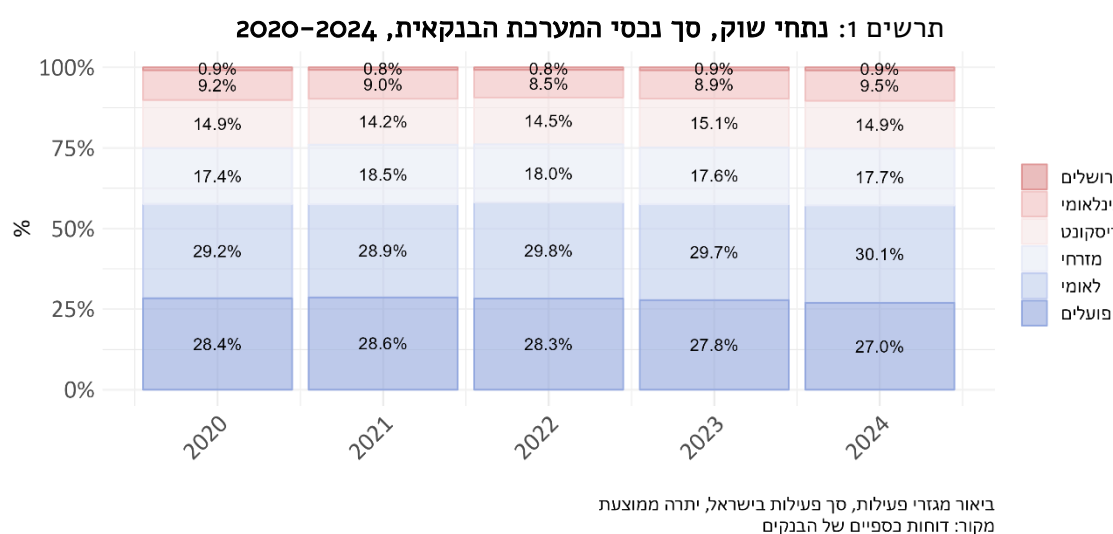
⁶ חמישה בנקים מוזגו לבנקים הגדולים (בנק כרמל למשכנתאות והשקעות, בנק הספנות, בנק פאקאו, קופת העובד הלאומי אגודה שיתופית ובנק אינווסטק – ubank), וחמישה בנקים נסגרו או שבוטל רישיונם (בנק החקלאות, בנק ירוטרייד, בנק עולמי להשקעות, בנק לפיתוח התעשייה והבנק למסחר).

⁷ הממונה על התחרות התנגדה למיזוג בשל חשש לפגיעה משמעותית בתחרות. ראו נימוקי התנגדות הממונה על הגבלים עסקיים למיזוג בין מזרחי טפחות בע"מ ובנק אגוד לישראל בע"מ (21.6.2018) [רשות התחרות](#) 501529. החלטה זו בוטלה בבית הדין לתחרות שאישר את המיזוג, ראו ת"כ 18-07-745 [בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על התחרות](#) (פורסם במאגריס, 28.11.2019). (להלן **עניין מזרחי טפחות-אגוד**)

⁸ עד לאותה עת, בנק דקסיה (לשעבר בנק אוצר השלטון המקומי) לא סיפק כלל שירותים פיננסיים ללקוחות פרטיים, והתמקד במתן אשראי לרשויות מקומיות; רק בשנת 2008 הפך לבנק מסחרי. ראו אישור מיזוג בתנאים בין החברות: בנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ בנק דיסקונט לישראל בע"מ בנק דקסיה ישראל בע"מ (23.5.2019) [רשות התחרות](#) 501656.

7. נוסף על האמור, למרות צעדים שונים שקידמו הממשלה, בנק ישראל ורשות התחרות במרוצת השנים, אשר התמקדו בתחרות בענף, כפי שיפורט להלן, נרשמה סטגנציה מבחינת חלוקת הנכסים במערכת הבנקאית.

8. כך, לאורך עשרות שנים, קבוצת לאומי וקבוצת הפועלים הן שני הבנקים הגדולים; אחריהן באים הבנקים הבינוניים: קבוצת מזרחי, קבוצת דיסקונט וקבוצת הבינלאומי; ולבסוף, הבנקים הקטנים, בנק ירושלים ובנק וואן זירו.⁹ תרשים מספר 1 מציג סטגנציה זו בשנים האחרונות.



ג. קבוצת ריכוז – המסגרת הנורמטיבית

9. הוראות פרק ד' לחוק קובעות הסדר מיוחד לעניין חברי קבוצת ריכוז. הוראות אלו נוספו לחוק במסגרת תיקון מס' 12 לחוק,¹⁰ במטרה להתמודד עם כשלים תחרותיים אשר נגרמים בענפי משק רבים שבהם מיעוט מתחרים וחסמי כניסה גבוהים, ושכתוצאה מהם נפגעים הצרכנים ונפגע המשק.¹¹

10. סעיף 31ב(א) לחוק קובע כך:

”הממונה רשאי לקבוע לפי סעיף 43(א)(6) כי קבוצה מצומצמת של בני אדם המנהלים עסקים שבידיהם נתון ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת

⁹ חלקו של בנק וואן זירו במערכת הבנקאית זניח. נכון ליום 31.12.2024 עמד סך הנכסים של בנק וואן זירו במערכת הבנקאית על כ-0.1%. חלקו של בנק וואן זירו חושב על בסיס נתוני הדוח הכספי של הבנק לשנת 2024 ונתוני סך נכסי המערכת הבנקאית. ראו [וואן זירו: דין וחשבון שנתי 2024](#), וואן זירו (31.12.2024); [מערכת הבנקאות בישראל 2024](#), לעיל בה”ש 3.

¹⁰ הצעת חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 12), התשע”א-2011, ס”ח 2306. (להלן **תיקון מס' 12**)

¹¹ דברי הסבר להצעת חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 11), התשע”א-2010, ה”ח 543, בעמוד 264. (להלן **דברי הסבר תיקון מס' 11**); ראו גם קביעה לפי סעיף 43(א)(6) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ”ח-1988 בדבר קיומה של קבוצת ריכוז במתן שירותי פריקה וטעינה של מכולות מקומיות בקווי הובלה ימיים סדירים והוראות לחברי קבוצת ריכוז (27.11.2013), [רשות התחרות 500512](#), בפס' 10.

נכסים או מכלל מתן שירותים, או מכלל רכישתם, היא קבוצת ריכוז (בפרק זה – קבוצת ריכוז), וכל אחד מבני האדם כאמור הוא חבר בקבוצת ריכוז, אם ראה כי מתקיימים כל אלה:

- (1) בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים קיימת תחרות מועטה בעסקים או שמתקיימים תנאים לתחרות מועטה בעסקים;
- (2) נקיטת צעדים כאמור בסעיף 31 עשויה למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים, או עשויה להגביר את התחרות בענף באופן משמעותי או ליצור תנאים להגברה משמעותית של התחרות בענף.

11. אם כן, הסעיף מקנה לממונה סמכות לקבוע כי קבוצה מצומצמת של בני אדם היא קבוצת ריכוז, וכי כל אחד מבני האדם כאמור הוא חבר בקבוצת ריכוז, בכפוף להתקיימותם של שלושה תנאים: בידיהם של חברי הקבוצה יותר ממחצית מכלל אספקת הנכסים או השירותים או מכלל רכישתם; בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים קיימת תחרות מועטה בעסקים או שמתקיימים תנאים לתחרות מועטה בעסקים; ישנם צעדים בהם הממונה יכולה לנקוט שעשויים למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים, או עשויים להגביר את התחרות בענף באופן משמעותי או ליצור תנאים להגברה משמעותית של התחרות בענף.
12. כפי שאראה בהמשך החלטה זו, מבדיקת רשות התחרות עולה כי שלושת התנאים האמורים מתקיימים לגבי חמש הקבוצות הבנקאיות. בפסקאות הבאות אפנה תחילה לענף הרלוונטי.

ד. הענף הרלוונטי

13. הגדרת הענף הרלוונטי היא פרי ניתוח מתודולוגי של המציאות הכלכלית. הגדרת השוק היא כלי עזר אנליטי לצורך בחינת שאלה תחרותית ספציפית והיא עשויה להשתנות בהתאם לשאלה הנבחנת. הגישה הרווחת להגדרת השוק מבוססת על מבחן התחליפיות הקרובה, הבוחן באיזו מידה רואה הצרכן את מוצרים המועמדים להיות באותו השוק כתחליפיים זה לזה. על מנת לבחון שאלה זו נעשה שימוש במבחני עזר המתמקדים, בין היתר, במאפייניהם הפונקציונליים של המוצרים או השירותים, תנאי אספקתם, שינויים בדפוסי רכישתם או תפיסת הלקוחות בדבר דפוסי רכישה עתידיים, תפיסת המתחרים את עוצמת הלחצים התחרותיים בשוק ושיקולי התמחור והתמחור בפועל של מוצרים

ושירותים.¹² התחליפיות, וכפועל יוצא הגדרת השוק, עשויות להיות מושפעות מפרקטיקות הננקטות מצד ההיצע למשל משאלת התמחור שהזכרתי זה עתה.¹³

ד.1. קבוצת הלקוחות הנבחרת – לקוחות קמעונאיים

14. המערכת הבנקאית מציעה מנעד רחב של מוצרים ושירותים פיננסיים למגוון רחב של לקוחות המסווגים תחת מגזרי פעילות שונים: משקי בית, בנקאות פרטית, עסקים זעירים, עסקים קטנים (עסקים זעירים ועסקים קטנים יכוננו להלן ביחד **עסקים קטנים**), עסקים בינוניים ועסקים גדולים.¹⁴
15. כאשר המתחרים בענף יכולים לזהות קבוצות מוגדרות של לקוחות, לנקוט כלפיהן בהצלחה באפליית מחירים ולהרוויח מכך, ניתן להגדיר את הענף הרלוונטי ביחס לכל אחת מהקבוצות.¹⁵
16. בענייננו, הבנקים יכולים לזהות קבוצות לקוחות לפי השתייכות למגזרי הפעילות השונים, ולהציע תנאים שונים ללקוחות שונים בהתאם לכך. יכולת זו באה לידי ביטוי, בין היתר, במבנה הארגוני של הבנקים ובמהלך העסקים הרגיל שלהם.¹⁶ בפועל, התנאים המסחריים המוצעים למגזרי פעילות שונים נבדלים אלה מאלה.¹⁷
17. מאחר שלבנקים יש יכולת להבחין בין מגזרי הפעילות השונים ולאור ההבדלים בתנאים המסחריים המוצעים להם יש מקום להגדיר את הענף הרלוונטי ביחס לכל אחת מהקבוצות. בעקבות ממצאי הבדיקה, כפי שיפורטו להלן, מצאתי לנכון להתמקד במגזר משקי בית ומגזר העסקים הקטנים אשר

¹² גילוי דעת 1/11 של הממונה על התחרות "הנחיות לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים" (23.1.2011) **רשות התחרות** 5001710, בעמ' 6-8. (להלן **גילוי דעת 1/11**). ראו גם: C/2024/1645 Communication from the Commission; Commission notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law, para. 12 (22.2.2024).

¹³ באופן בסיסי, גמישות הביקוש הצולבת המעידה על התחליפיות בין שני מוצרים, היא מדד נקודתי אשר בדרך כלל משתנה בהתאם לרמת המחירים הנקבעת על ידי הספקים, לדוגמה גמישות הביקוש הצולבת עבור משפחת פונקציות הביקוש מסוג לוג'יט שנהוג להשתמש בהן לצורך אמידת ביקושים. היבט זה משתקף במתודולוגיה המשמשת להגדרת שווקים כאמור, במסגרתה הבדלים בתנאי האספקה, לרבות במחיר, עשויים להשפיע על הגדרת השוק (ראו גילוי דעת 1/11, לעיל בה"ש 12, סעיף ב.1). מעבר לכך, פרקטיקות שונות הננקטות על ידי ספקים הפועלים בשוק עשויות להשפיע אף הן על מידת התחליפיות בין המוצרים.

¹⁴ ראו [קובץ הוראות דיווח לציבור מאוחד](#), **המפקח על הבנקים**.

¹⁵ ראו בשינויים המחויבים **גילוי דעת 1/11**, לעיל בה"ש 12, בעמ' 7.

¹⁶ אמנם, לשחקנים פיננסיים קיימת יכולת מסוימת לרכוש שירותים מבנקים ולמכור אותם ללקוחות קמעונאיים, אך כפי שיפורט להלן, לא קיים שוק משני יעיל לשירותים בנקאיים.

¹⁷ הדברים נלמדים בין השאר נוכח פערים במרווחים על אשראי ועל פיקדונות בין מגזרי הפעילות. בהקשר זה ראו דיון להלן בנוגע לפערים בין הריביות על פיקדונות מגזרי הפעילות השונים לריבית בנק ישראל וכן הפערים במרווחי הבנקים מפעילות קבלת פיקדונות בין המגזרים השונים (תרשימים 2 ו-3 להלן); וכן השוואת שיעור התמסורת בפיקדונות קמעונאיים לשיעור התמסורת בפיקדונות במגזרים אחרים (תרשים 14 להלן). בנושא מחירי הפיקדונות ראו גם [דוח דין וחשבון 2022](#), **בנק ישראל** (28.3.2023), בעמ' 106.

התנאים התחרותיים המוצעים להם דומים ומצדיקים התמקדות בהם. לשם הנוחות אתייחס למגזרים אלה ביחד להלן כמגזר הקמעונאי או כלקוחות קמעונאיים.

2. ד. המוצר הנבחן – אספקת סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים

18. על אף שככלל נהוג להתחיל את הגדרת השוק במוצר אחד ולבחון את התחליפות של המוצרים האחרים שנבחנו ביחס אליו, במקרים מסוימים, תיתכן הגדרת שוק המאגדת מספר שירותים (או מוצרים) כחלק מ"סל שירותים" (Combination of goods or services). הגדרה זו תיתכן מקום בו הצרכנים יכולים לרכוש מספר שירותים או מוצרים (להלן **סל שירותים** או **סל**) מספק יחיד, בין אם בנקודת רכישה אחת ובין אם באופן מתמשך. נטיית הצרכנים לרכישה כאמור עשויה לנבוע מעלויות שונות, דוגמת עלויות חיפוש, עלויות עסקה, או היכרות עם ספק מסוים. לעיתים, הגדרת השוק הרלוונטי תכלול רק את הספקים המוכרים את מכלול השירותים או המוצרים הנכללים בסל, גם מקום בו ישנה תחרות משמעותית מצד ספקים המוכרים רק חלק מהשירותים או מהמוצרים הנכללים בסל; ולעיתים, הגדרת השוק הרלוונטי תכלול הן את הספקים המוכרים את כלל השירותים או המוצרים הנכללים בסל והן את הספקים המוכרים רק את חלקם.¹⁸ בנסיבות השוק דנן, כפי שיורחב בהמשך, הבנקים משווקים בעיקר סל שירותים בנקאיים וכמעט שאינם מוכרים שירותים בנקאיים פריקים, לכן יש מקום להגדיר את השוק באופן שמאגד יחד את סל השירותים.

19. הבנקים שבחמש הקבוצות הבנקאיות מספקים מגוון של שירותים בנקאיים ללקוחות הקמעונאיים (להלן **סל השירותים הבנקאיים** או **הסל הבנקאי**). שירותים אלה כוללים: ניהול חשבון עובר ושב (להלן **חשבון עו"ש**), העמדת מסגרות אשראי לחשבון עו"ש, הנפקת כרטיסי חיוב, אספקת שירותי תשלום, העמדת מסגרות אשראי לכרטיסי החיוב, מתן אשראי שאינו לדיור, קבלת פיקדונות ואספקת שירותי ניהול חשבון ניירות ערך, לרבות שירותי מסחר ומשמורת.¹⁹ לצידן של חמש

¹⁸ U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, Merger Guidelines §4.3.D.6 (2023) (להלן **הנחיות**

המיוזגים האמריקאיות).

¹⁹ בנקים מציעים גם אשראי לדיור למגזר הקמעונאי. עם זאת, צריכת משכנתאות מאופיינת ברמת פריקות גבוהה יותר ביחס לשירותים בנקאיים אחרים, ולכן יש מקום להבחין בינה לבין שירותים אחרים. רמת הפריקות בתחום המשכנתאות נובעת, בין היתר, מכך שנטילת משכנתא היא, ככלל, אחת ההחלטות הפיננסיות המשמעותיות והייחודיות בחיי משק בית. עוד יצוין כי בתחום זה נקט בנק ישראל רפורמה בספטמבר 2022, אשר התמקדה בשקיפות המידע בתחום המשכנתאות וביכולתם של לווים להשוות בין הצעות הבנקים השונים. בהקשר זה ראו, בין היתר, הוראת ניהול בנקאי תקין 451 "נהלים למתן הלוואות לדיור" (19.7.2023). לרפורמה זו קדם מחקר של רשות התחרות, שפורסם ביום 29.7.2021, במסגרת דו"ח בעיות אינפורמציה בשוק המשכנתאות בישראל – פיזור מחירים וחיפוש, וכלל המלצות לצמצום עלויות החיפוש, ובכלל זה בהיבט של שקיפות המידע בתחום ושיפור היכולת של הלקוחות להשוות בין הצעות.

הקבוצות הבנקאיות פועלים אמנם מספר בנקים נוספים (שאינם בקשרי בעלות עם מי מהתאגידים הבנקאיים שבחמש הקבוצות) – אולם פעילותם בתחום הבנקאות הקמעונאית מוגבלת וזניחה.

20. לצד הבנקים, פועלים ספקים חוץ-בנקאיים המספקים חלק מסל השירותים הבנקאיים, אך לא את כולו.

21. בהמשך פרק זה אתייחס למאפיינים ייחודיים של הבנקים המבחינים אותם מספקים חוץ בנקאיים. בין היתר, אפרט לגבי פונקציית הייצור הייחודית של הבנקים המקנה להם יתרונות שונים בהשוואה לספקים חוץ בנקאיים ואתייחס לחשיבות חשבון העו"ש כשירות עוגן המסופק על ידי הבנקים בלבד. כמו כן, אפרט לגבי האופן בו מאפיינים ייחודיים אלה משפיעים על התחרות האפקטיבית מולה נציבים הבנקים ואראה כי ספקים חוץ בנקאיים אינם מציבים רסן תחרותי מספק לשירותים הבנקאיים שמציעים הבנקים ולכן השוק הרלוונטי כולל את הבנקים בלבד. בהמשך לכך, אתייחס למאפייני התחרות בין הבנקים עצמם ואראה כי ככלל הם אינם מתחרים ביניהם במוצרים פריקים אלא בסל, וגם תחרות זו היא מועטה כפי שיפורט בהמשך מעבר לדרוש. מסקנתו של דיון זה תהיה כי שוק סל השירותים הבנקאיים הוא שוק הגבלי מובחן והוא שעומד במוקד החלטה זו.

ד.2.א. בנק הוא ספק מובחן

חשבון העו"ש הוא שירות עוגן המסופק על ידי הבנקים ומקנה להם יתרון תחרותי
22. כמעט כל משקי הבית במדינת ישראל מנהלים חשבון עו"ש בבנק. על פי בנק ישראל באמצעות חשבון העו"ש אנחנו מנהלים את רוב הפעילות הפיננסית השוטפת:

"חשבון עובר ושב (חשבון עו"ש) הוא החשבון שבאמצעותו אנו מנהלים את רוב הפעילות הפיננסית השוטפת שלנו: משלמים תשלומים לגורמים שונים על ידי שיקים, כרטיסי חיוב, הוראות קבע, ועוד. כמו כן זה הוא חשבון שבאמצעותו אנו מפקידים כספים לפיקדונות בבנק, מקבלים הלוואות, מנהלים תיק ניירות ערך וכיו"ב.

חשבון עו"ש הוא החשבון המרכזי במערכת הבנקאות. באמצעות חשבון זה מקבלים רוב השכירים במשק את שכרם, ולמעשה הציבור בישראל, רובו ככולו, נזקק לחשבון זה לצורך הניהול היומיומי של פעולותיו הכספיות. חיוניותו של חשבון זה באה לידי ביטוי בחוק המטיל חובה על תאגיד בנקאי לתת את השירות של "פתיחת חשבון עובר ושב במטבע ישראלי או במטבע חוץ", אלא אם הסירוב לפתיחת החשבון הוא סירוב סביר.²⁰

²⁰ חשבון עובר ושב – מידע כללי, בנק ישראל (עודכן ביום: 15.11.2022).

23. חשבון העו"ש הוא אם כן שירות עוגן הכרחי עבור כמעט כל משקי הבית בישראל באמצעותו הם צורכים את שאר שירותי הסל הבנקאי. חשבון העו"ש בשירות עוגן מקנה לבנקים גישה ראשונית לכספי הלקוחות ובכך מקים לבנקים יתרונות תחרותיים שספקים חוץ בנקאיים אינם זוכים להם.

24. מעבר לכך, תקופת ההתקשרות בין בנק ללקוח אינה מוגדרת מראש ומערכת היחסים ביניהם מתמשכת ובלתי מוגבלת בזמן. אכן, חלק משמעותי מהלקוחות מנהלים את חשבון העו"ש שלהם באותו בנק לאורך שנים רבות. הבנק בו מנהל הלקוח את עיקר פעילות חשבון העו"ש, כמפורט בהמשך, יכולה להלן **בנק הבית**.

25. חשבון העו"ש מסופק בבלעדיות על ידי הבנקים. אומנם, החקיקה כיום מאפשרת גם לגורמים חוץ בנקאיים להציע שירותי תשלום,²¹ אך לא מתקיימת תחליפיות פונקציונאלית קרובה בין חשבון העו"ש לחשבונות תשלום אחרים, בין היתר, נוכח האפשרות לצרוך את כלל שירותי הסל באמצעות חשבון העו"ש, אשר מגבירה את שימושיות הלקוח בחשבון העו"ש. כמו כן, מאפיינים ייחודיים נוספים של הבנקים, אליהם אתייחס בפסקאות הבאות, נותנים לבנקים יתרונות שונים שמשפיעים על הרסן התחרותי מצד ספקים חוץ בנקאיים אלה ועל האפשרות שהשירות שהם מציעים יהווה תחליף קרוב לחשבון העו"ש. כיום הצריכה העיקרית של חשבונות תשלום חלף חשבון עו"ש עדיין מתמקדת בלקוחות "underserved", לקוחות שהגישה שלהם למערכת הבנקאית מוגבלת.²²

פונקציית הייצור של הבנקים היא ייחודית: תיווך בין מלווים ללווים

26. בנק הוא מוסד פיננסי שליבת עיסוקו היא תיווך בין מלווים ללווים. כך, הוא מקבל פיקדונות מלקוחותיו (לרבות הפקדות עו"ש ופיקדונות לזמן קצוב) ומשתמש בכספים אלה להעמדת אשראי (לרבות מסגרת אשראי בחשבונות העו"ש והלוואות לזמן קצוב). קרי, הפיקדונות שמפקידים הלקוחות הם תשומה עיקרית בייצור מוצרי האשראי. פעולת התיווך בין פיקדונות לאשראי היא בלעדית על-פי החוק לבנקים.²³

²¹ חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023.

²² ראו למשל ביחס לפעילותה של חברת נימה שפע ישראל בע"מ, [צור שמיר אחזקות בע"מ: דוח תקופתי לשנת 2024](#), הבורסה לניירות ערך תל אביב (31.3.2025), בעמ' 245, 249.

²³ ס' 21(א) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

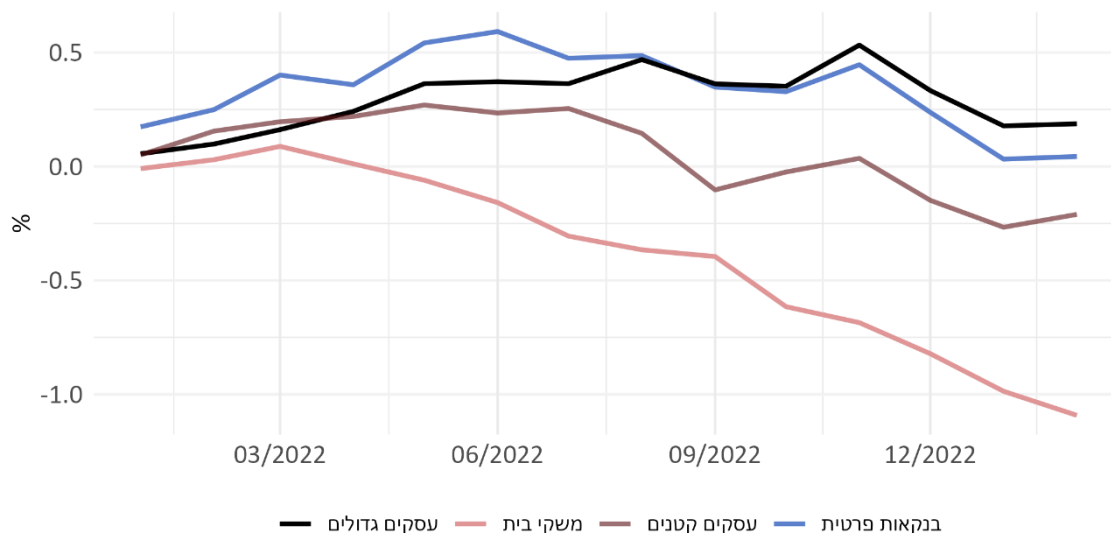
27. פונקציית הייצור הייחודית של הבנקים מקנה להם יתרונות משמעותיים הן בצד הפיקדונות והן בצד האשראי ומקשה על מוסדות פיננסיים שאינם בנקים לספק שירותים שמהווים תחליפים קרובים לסל השירותים הבנקאי.

28. בצד הפיקדונות, לבנקים יתרון ראשוני בגישה לכספי לקוחותיהם, שכן כאמור, לרוב האנשים יש חשבון עו"ש אליו הם מקבלים כספים (ממשכורת, מכירת נכס וכו') ואז הם יכולים להחליט מה לעשות עם הכסף, לרבות השארתו בחשבון העו"ש. בנוסף, מוצרי השקעה אחרים קרובים פונקציונלית כגון קרנות כספיות, כרוכים בפתיחת חשבון ניירות ערך בעוד שרכישת פיקדון היא פשוטה יותר ואינה כרוכה בכך. כמו כן, כספים המופקדים בפיקדונות, לרבות חשבונות עו"ש, נתפסים כחסרי סיכון, כפועל יוצא מהאסדרה של המערכת הבנקאית והתפיסה כי ישנה ערבות ממשלתית משתמעת בכל הנוגע לפיקדונות.²⁴

29. האמון והנוחות שבהשקעה בפיקדונות עבור לקוחות קמעונאיים באים לידי ביטוי בריבית שהבנקים נותנים עבור הפיקדונות. הריבית הממוצעת שניתנת ללקוחות אלה עבור הפיקדונות השונים נמוכה מהריבית חסרת הסיכון, שמשתקפת בריבית בנק ישראל או בתשואות על אגרות חוב ממשלתיות. כלומר, הלקוחות הקמעונאיים מקבלים ריבית נמוכה יותר מריבית בנק ישראל ונוצר פער ריבית חיובי לטובת הבנקים, כפי שעולה מתרשים 2.

²⁴ ראו [סוגיות שכרוכות בהחלת ביטוח פיקדונות](#), בנק ישראל (16.6.2015).

תרשים 2: פער בין ריבית בנק ישראל לבין הריבית על פיקדונות²⁵



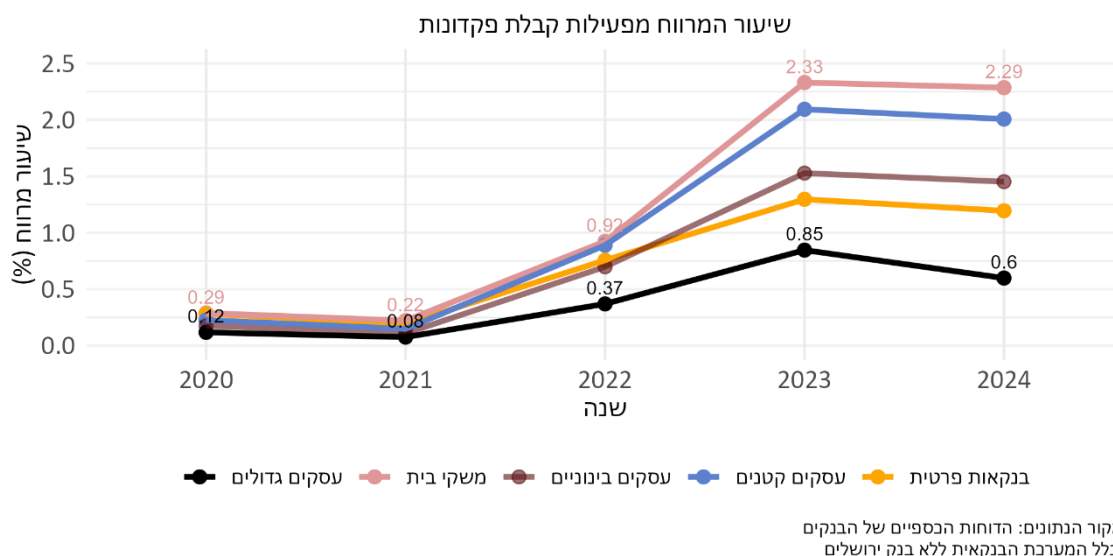
מקור: דיווחי הבנקים לפיקוח על הבנקים על-פי הוראת דיווח 823 "דוח חודשי על אשראי לציבור ופיקדונות מהציבור לפי בסיסי הצמדה ומגזרי פעילות"

30. פערים אלה בין המגזרים מתבטאים גם במרווחי הבנקים מפעילות קבלת פיקדונות (להלן **מרווחי הפיקדונות**) המתוארים בתרשים מספר 3.²⁶ מהתרשים עולה כי בשנים 2020–2021, בהן שררה ריבית אפסית, מרווח הפיקדונות עבור משקי הבית עמד על 0.22%–0.29%, והיה גבוה במעט ממרווח הפיקדונות עבור עסקים גדולים. במהלך השנים 2022–2023, עם עליית הריבית במשק, נרשמה עלייה במרווחי הפיקדונות בכלל מגזרי הפעילות, אך במגזר משקי הבית העלייה הייתה חדה יותר. בשנת 2023 מרווח הפיקדונות במגזר משקי הבית עמד על 2.33% ואילו במגזר העסקים הגדולים עמד המרווח על 0.85%. כלומר, הפער בין מרווח הפיקדונות של משקי הבית לבין זה של העסקים הגדולים התרחב באופן משמעותי. בשנת 2024, על רקע ירידה מסוימת בריבית במשק, נרשמה ירידה מתונה במרווחי הפיקדונות. עם זאת, הירידה במגזר משקי הבית הייתה מתונה יותר בהשוואה לעסקים הגדולים, כך שהפער בין מגזרים אלו המשיך להתרחב.

²⁵ ריבית ממוצעת משוקללת של כלל הפיקדונות במערכת הבנקאית.

²⁶ מרווח הפיקדונות הוא הפער בין הריבית שמשולמת ללקוחות עבור הפיקדונות לבין מחירי ההעברה בבנק. מחירי ההעברה משקפים את העלות האלטרנטיבית של הבנק להשגת מקורות מימון בשוק החופשי. מחירים אלה הם פונקציה של תקופה, מטבע וסוג הריבית של העסקה. הם משמשים כלי לתמחור פנימי של הבנק ומבוססים על מודלים פנימיים ושיקול דעתו של הבנק.

תרשים 3: מרווח הפיקדונות בחלוקה למגזרי פעילות



31. גופים חוץ בנקאיים המספקים מוצרים הדומים פונקציונאלית למוצר הפיקדון כגון קרנות כספיות,²⁷

מתבססים במידה רבה על פיקדונות בבנקים כמקור להצעת הערך שלהם ללקוחותיהם ומשקיעים בהם כחלק מהכלים לניהול כספי לקוחותיהם כפי שגם עלה משיחות עם שחקנים רלוונטיים בתחום. משכך, הבנקים הם ספקים של גופים חוץ בנקאיים המציעים מוצרים דומים פונקציונאלית. כמו כן, נוכח יתרון הראשוניות של הבנקים בכל הנוגע לגישה לכספי הלקוחות, הרי שערוץ ההפצה העיקרי של אותם ספקים חוץ בנקאיים הם הבנקים עצמם. שני היבטים אלה מקנים לבנקים יתרון על ספקים חוץ בנקאיים שבעצם זקוקים לבנקים הן כאשר הם מפקידים את הכספים בפיקדונות של הבנקים והן לצורך קבלת הכספים מלכתחילה נוכח גישות הבנקים לכספי הלקוחות.

32. בנוגע ליתרונות בצד האשראי, מאחר שהבנקים מגייסים כספים מהציבור במחיר נמוך, יש להם יתרון בעלות מימון האשראי על מתחרים אחרים שמעמידים אשראי. אותם מתחרים (דוגמת חברות כרטיסי אשראי) נדרשים לגייס מקורות מימון חיצוניים יקרים יותר בעיקר באמצעות אשראי בנקאי.²⁸

²⁷ ראו הגדרת "קרן כספית" בחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994.

²⁸ ראו [דוח שנתי 2024](#), ישראלכרט (11.3.2025), בעמ' 37, "טבלה 5: מקורות המימון החיצוניים של החברה"; [דוח שנתי 2024](#), מקס איט פיננסים בע"מ (6.3.2025), בעמ' 163, "ביאור 14: אשראי מתאגידים בנקאיים".

לבנקים יתרון מבחינת מוניטין המוקנה להם בין השאר נוכח האסדרה הקפדנית שחלה עליהם
 33. לבנקים יתרון מבחינת המוניטין המוקנה להם ביחס לשחקנים חוץ בנקאיים. פונקציית הייצור הייחודית של הבנקים מייצרת בצד היתרונות גם סיכון ישיר ללקוחות הבנק המפקידים את כספיהם בו, וסיכון עקיף למשק כולו. כפועל יוצא, חלה על הבנקים אסדרה נרחבת, לרבות חובת קבלת רישיון בנקאי, עמידה בהנחיות חוק ייעודיות ובשורה ארוכה של נהלים ייחודיים והוראות דיווח הנקבעות על ידי המפקח הייעודי, המפקח על הבנקים בבנק ישראל.²⁹

34. אסדרה קפדנית זו מגבירה את אמון הציבור בבנקים ומחזקת את המוניטין שלהם. גם הוותק של הבנקים והעובדה שהם פועלים ומציעים את שירותיהם לאורך שנים מחזקת את המוניטין שלהם. מוניטין זה מבדל את הבנקים משחקנים חוץ בנקאיים ומבדל בין בנקים ותיקים לבנקים חדשים במערכת, ובנקים דיגיטליים בפרט, ומהווה חסם כניסה לענף כפי שנראה בהמשך.³⁰ מעבר להגברת האמון בבנקים, האסדרה הייחודית שחלה על הבנקים גם משפיעה על התחרות בין הבנקים עצמם כפי שאראה להלן.

מגבלות ייצור רגולטוריות משפיעות על התנהלות הבנקים ועל האסטרטגיה שלהם

35. הבנקים נדרשים לעמוד במגבלות ייצור רגולטוריות. המגבלות הללו משפיעות על היכולת והתמריץ של הבנקים לגדול באשראי או בפקדונות, בהתאם לתמהיל שבו נמצא כל בנק וקרבתו למגבלה הרגולטורית, ובכך הן משפיעות על התחרות ביניהם. לדוגמה: גידול באשראי מחייב גם גידול בביקדונות ובהון העצמי, כדי לעמוד ביחס שנקבע בעניין זה על ידי הרגולטור. כפועל יוצא, ייתכן שרק חלק מהבנקים בענף יתחרו באופן אפקטיבי במתן השירותים הכפופים למגבלות הייצור באופן שמגביל את התחרות בענף.

36. המגבלות הרגולטוריות באות לידי ביטוי, בין היתר, ביחסים הפיקוחיים שלהלן:

יחס הלימות הון – מגבלה על היחס המינימלי בין הון הבנק לבין היתרה המשוכללת של נכסי הסיכון המייצגים בעיקר את צד האשראי.³¹

²⁹ פקודת הבנקאות, 1941; חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981; חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981; [הוראות ניהול בנקאי תקין](#), [בנק ישראל](#); [הוראות הדיווח לפיקוח](#), [בנק ישראל](#).

³⁰ ראו [הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים](#) **דוח מסכם** (2016), בעמ' 18. (להלן **דוח שטרומ**).

³¹ בנק המוגדר כמשמעותי במיוחד נדרש לעמוד ביחס הלימות הון גבוה יותר.

יחס כיסוי הנזילות – מגבלה על היחס המינימאלי בין סך הפקדונות לסך האשראי.³²

יחס מימון יציב נטו – מגבלה על היחס בין היקף מקורות המימון היציבים לבין היקף המימון היציב הנדרש, בעיקר להעמדת אשראי.³³

יחס מינוף – מגבלה על היחס המינימלי בין הון הבנק לבין סך החשיפה של הבנק לסיכונים שונים.³⁴

הבנקים נהנים מיתרון מידע

37. היסטורית, לבנק הבית של הלקוח היה יתרון על בנקים אחרים וגורמים חוץ בנקאיים באמצעות המידע שנאסף על הלקוחות לאורך השנים ועל פני מגוון שירותים בנקאיים. יתרון המידע אפשר להעריך בצורה טובה יותר את סיכון האשראי של הלקוח וכן את פוטנציאל הפעילות הפיננסית של הלקוח, וכפועל יוצא להציע הצעות ערך מותאמות.

38. רפורמות שונות שנערכו ביקשו להתמודד עם פערי המידע האמורים, בין היתר, באמצעות הקמת מאגר נתוני אשראי הנוגע למשקי בית ורפורמת הבנקאות הפתוחה, מהלך רגולטורי שנועד לאפשר ללקוחות לשתף באופן מאובטח את הנתונים הפיננסיים שלהם עם צדדים שלישיים. יחד עם זאת, אציין כי השפעת הבנקאות הפתוחה תלויה בהסכמת הלקוחות, אשר עד כה ניתנה על ידי מיעוט קטן מקרב הלקוחות.³⁵ גם בהתחשב בהתפתחויות אלה, לבנק הבית עדיין קיים יתרון במידע על לקוחותיו ביחס לנותני שירותים אחרים אשר מבדל אותם מספקים חוץ בנקאיים וכן מבנקים אחרים.

³² יחס כיסוי הנזילות בוחן אופק של 30 ימים בתרחיש קיצון ונועד להבטיח שלתאגיד בנקאי מלאי של נכסים נזילים באיכות גבוהה שנותן מענה לצרכי הנזילות של התאגיד באופק זמן זה. במסגרת הרגולציה נקבע אופן החישוב של יחס כיסוי הנזילות לרבות הגדרת המאפיינים ודרישות תפעוליות ל"מלאי נכסים נזילים באיכות גבוהה" (המונה) ומקדמי הביטחון בגינם וכן את תזרים המזומנים היוצא נטו הצפוי בתרחיש הקיצון המוגדר בהוראה עבור 30 הימים הקלנדריים (המכונה). תרחיש הקיצון שנקבע בהוראה כולל זעזוע המשלב זעזוע ספציפי לתאגיד וזעזוע מערכתי ובמסגרתו הוגדרו שיעורי משיכה סטנדרטיים לתזרימים יוצאים ושיעורי קבלה של תזרימים נכנסים בהתאם לקטגוריות של היתרות השונות.

³³ הוראת ניהול בנקאי תקין 222 "יחס מימון יציב נטו" (17.9.2025).

³⁴ יחס המינוף מחושב באחוזים ומוגדר כמדדית ההון הרגולטורי מחולק במדדית החשיפה. ההון הרגולטורי לצורך מדדית יחס המינוף הוא הון רובד 1 כהגדרתו בהוראת ניהול בנקאי תקין 202 "ההון הפיקוחי" (4.2.2021). בהתאם להתאמות פיקוחיות לעניין חישוב ההון. מדדית החשיפה של תאגיד בנקאי היא סכום החשיפות המאזניות (בעיקר אשראי), החשיפות לנגזרים, החשיפות לעסקאות מימון ניירות ערך ופריטים חוץ מאזניים. יחס המינוף הינו מדד משלים ליחס הלימות ההון ומהווה מגבלה נוספת על רמת המינוף של המגזר הבנקאי.

³⁵ לפי דוח של רשות ניירות ערך, נכון לחודש נובמבר 2024 כ-95,000 לקוחות יחידים (אנשים פרטיים, משקי בית ועסקים קטנים) בלבד נתנו הסכמתם לבעל רישיון נותן שירות מידע פיננסי לאיסוף מידע באמצעות מערכת הבנקאות הפתוחה, ראו [פעילות חברות נותנות שירותי מידע פיננסי 2024](#), [רשות ניירות ערך](#) (2024); לפי דו"ח של בנק ישראל נכון לרבעון הרביעי של 2023, מספר הסכמות מתמשכות שהוקמו אצל מקורות מידע עמד על 170,000, ראו [מערכת הבנקאות בישראל: סקירה שנתי לשנת 2023](#), [בנק ישראל](#), בעמ' 187-188 (21.5.2024).

ספקים חוץ בנקאיים אינם מספקים את כלל שירותי הסל הבנקאי

39. הבנקים אשר בחמש הקבוצות הבנקאיות מציעים סל שירותים בנקאי דומה, הכולל: ניהול עו"ש, כרטיס אשראי בנקאי, פיקדונות, אשראי, ניהול ני"ע והעברות כספים. קיימים הבדלים בנגישות השירותים (פריסת סניפים וגישה מקוונת) וכן הבדלים מסוימים באיכות השירותים.³⁶
40. אין ספקים חוץ בנקאיים שמספקים את כלל שירותי הסל הבנקאי. קיימים מתחרים שמספקים חלק משירותי הסל הבנקאי אך לא את כולם.
41. מהאמור עד כה, עולה כי לבנקים שורת מאפיינים ייחודיים. מאפיינים אלה מקנים להם יתרונות תחרותיים בהשוואה לספקים חוץ בנקאיים ומובילים לכך שאותם ספקים אינם מציבים רסן תחרותי מספק ביחס לשירותים הבנקאיים. השוואת התנאים המסחריים שמציעים ספקים חוץ בנקאיים לתנאים המציעים הבנקים תומכת במסקנה זו, כפי שאראה בפסקאות הבאות.

ספקים חוץ בנקאיים אינם מהווים רסן תחרותי מספק לשירותים שמציעים הבנקים:

42. היתרונות של הבנקים והאופן בו הם מתנהלים, כפי שאפרט בהמשך, מובילים לכך שעל פי רוב, התנאים המסחריים המוצעים על ידי גופים חוץ בנקאיים שונים מאלה המוצעים על ידי הבנקים. השירותים שמציעים גופים אלה מבודלים מנקודת הראות של הלקוחות מהשירותים המוצעים במסגרת הסל הבנקאי ואינם מהווים רסן תחרותי מספק לשירותים שמציעים הבנקים. אתמקד בהתייחסותי כאן בפיקדונות קצרי טווח, באשראי צרכני³⁷ ובניהול ניירות ערך.

פיקדונות קצרי טווח

43. פיקדון בנקאי קצר טווח הוא מוצר פיננסי אחד מתוך כלל המוצרים הנכללים במסגרת "שוק הכסף". שוק הכסף מוגדר כשוק של מוצרים פיננסיים נזילים קצרי טווח (לכל היותר עד שנה), בעלי סיכון אשראי נמוך. לצד פיקדונות בנקאיים קצרי טווח, ישנם מוצרים פיננסיים כגון מק"מים וקרנות בספיות, שטווח ההשקעה שלהם נע בין השקעה יומית ועד השקעה לתקופה של שנה.³⁸
44. למרות קיומה של תחליפיות פונקציונליות בין פיקדונות קצרי טווח למוצרים פיננסיים אחרים בשוק הכסף, בחינת הפער בין הריבית הניתנת על פיקדונות לבין התשואה המתקבלת עבור השקעה

³⁶ הבידול בין הבנקים נובע פעמים רבות מהיבטים שירותיים ברמת הבנק, כגון פריסת הסניפים ומספר הבנקאים בסניף, ולא בהכרח מהבדלים במוצרים שהבנקים מציעים.

³⁷ אשראי למשקי בית ללא אשראי לדיור וללא כרטיסי אשראי.

³⁸ [הצעה לתיקוני חקיקה לפיתוח שוק הכסף](#), רשות ניירות ערך (אוגוסט 2023).

במוצרים אלה, ובפרט קרנות כספיות, מצביעה על כך שמוצרים אלה אינם מהווים רסן תחרותי מספק לבנקים בקביעת הריבית על פיקדונות:

טבלה 1: פער בין ריבית על פיקדונות לבין התשואה על קרנות כספיות³⁹

הטבלה מציגה השוואת ביצועים ב-2024 בין שלושה מכשירים בשוק הכסף: קרן כספית שמוחזקת כל השנה אך נזילה ברמה יומית, פיקדון חודשי מתגלגל לשנה עם תחנות יציאה חודשיות ופיקדון שנתי שנפתח בתחילת שנה ונעול במהלך השנה. תחתית הטבלה מציגה סכומים סופיים לסוף שנה לאחר ניכוי מס רלוונטיים לכל מכשיר (מדד המחירים לצרכן, המשמש לחישוב מס ריאלי בקרנות כספיות, ב-2024 עמד על כ-3.2%).

100,000 ₪	קרן כספית יומית			פיקדון חודשי		פיקדון שנתי	
	תשואה חודשית*	תשואה מצטברת	סכום מצטבר	ריבית חודשית**	ריבית מצטברת	סכום מצטבר	ריבית***
ינואר	0.38%	0.38%	100,380	0.21%	0.21%	100,213	4.04%
פברואר	0.33%	0.71%	100,711	0.20%	0.42%	100,417	
מרץ	0.34%	1.05%	101,054	0.20%	0.61%	100,615	
אפריל	0.32%	1.38%	101,377	0.19%	0.81%	100,808	
מאי	0.33%	1.71%	101,712	0.19%	1.00%	101,001	
יוני	0.37%	2.09%	102,088	0.19%	1.19%	101,198	
יולי	0.36%	2.46%	102,455	0.20%	1.40%	101,403	
אוגוסט	0.33%	2.79%	102,794	0.20%	1.60%	101,609	
ספטמבר	0.37%	3.17%	103,174	0.20%	1.80%	101,813	
אוקטובר	0.35%	3.53%	103,535	0.20%	2.00%	102,016	
נובמבר	0.32%	3.87%	103,866	0.20%	2.19%	102,215	
דצמבר	0.37%	4.26%	104,251	0.20%	2.39%	102,420	
שנתי 2024	סה"כ תשואה 4.26%		סכום סופי 104,267	סה"כ תשואה 2.39%		סכום סופי 102,420	סה"כ תשואה 4.04%
			לאחר ניכוי מס 104,000			לאחר ניכוי מס 102,057	לאחר ניכוי מס 103,434

* מס נומינלי - מס על הרווח / מס ריאלי - מס על הרווח בניכוי אינפלציה
 *** ריבית חודשית ממוצעת בסונוחים שנתיים המפורסמת על ידי בנק ישראל לכל חודש לשנת 2024 - בחלוקה ל-12 חודשים
 ** ריבית ממוצעת לפיקדון שנתי בחודש ינואר 2024 לפי נתוני בנק ישראל

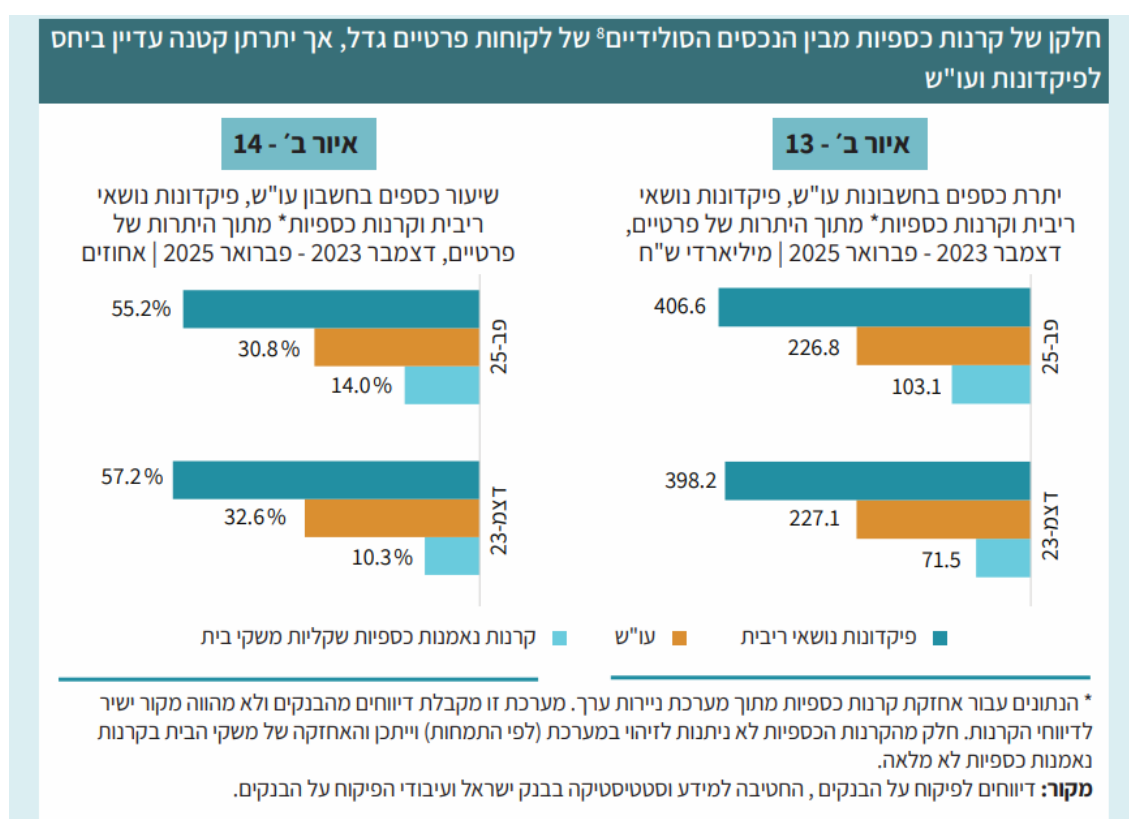
18

45. אציין כי ככל שתקופת הפיקדון ארוכה יותר, מידת התחליפיות הפונקציונאלית בין הפיקדון לקרן הכספית פחותה בשל הנזילות הגבוהה יותר של הקרן הכספית.⁴⁰ זאת, שכן בעוד שהקרן הכספית נזילה וניתן לפדות אותה על בסיס יומי, משיכת כספי פיקדון טרם המועד הנקוב כרוכה, על פי רוב, בויתור על ריבית שנצברה, ואף יתכן כי משיכת הכספים אינה אפשרית כלל. עם זאת, הפיקדון כן מאפשר לקבל את הריבית המוסכמת בסוף התקופה אם הלקוח לא משך אותו טרם המועד הנקוב. כמו כן, ישנם הבדלים בין המוצרים בהיבטי מיסוי, בעוד שעל רווחי פיקדונות בנקאיים מוטל מס של 15% על הרווח הנומינלי, הרי שעל קרנות כספיות מוטל מס של 25% אך על הרווח הריאלי. הבדל זה מעניק לקרנות הכספיות יתרון בסביבת אינפלציה חיובית.

³⁹ מקור: פעילות קרנות נאמנות בישראל 2024, רשות ניירות ערך. מאחר שלא מצוין במפורש כי מדובר בתשואה נטו, נציין כי על פי הדו"ח, דמי הניהול הממוצעים בקרנות כספיות עמדו במהלך 2024 על 0.17%.
⁴⁰ תיקון מס' 31 לחוק השקעות משותפות נאמנות, התשפ"ד-2024, ביקש לטפל בתחליפיות פונקציונאליות פחותה זו באמצעות קרנות כספיות חדשות בעלות מאפיינים דומים יותר למאפייני הפיקדונות הכספיים. על כך ראו דברי ההסבר להצעת חוק השקעות משותפות נאמנות (קרן כספית וקרן מועדים קבועים), התשפ"ד-2024, ה"ח 760.

46. אף שהתחליפיות הפונקציונאלית בין פיקדונות קצרי טווח לקרנות כספיות היא גבוהה יותר, עדיין יש פער לא מבוטל בין הריבית הניתנת עבור פיקדונות אלה לבין התשואה המתקבלת מהשקעה בקרנות, כפי שניתן ללמוד מהטבלה לעיל. פער זה מצביע על כך שהקרנות הכספיות אינן מייצרות רסן תחרותי מספק על הפיקדונות.

47. אכן, למרות המחיר הנמוך של הקרנות הכספיות ביחס למחירי הפיקדונות הבנקאיים, עדיין החלק הארי של כספי הלקוחות הפרטיים מופקד בפיקדונות בנקאיים לרבות העו"ש, כפי שניתן לראות בנתוני הפיקוח על הבנקים:⁴¹



אשראי צרכני

48. כאמור, בשנים האחרונות הוקם מאגר נתוני אשראי שהפחית את הא-סימטריה במידע בין בנק הבית של הלקוח לבין נותני שירותים אחרים, בכל הנוגע למשקי בית (המאגר כיום אינו כולל מידע על עסקים). בין ספקי האשראי החוץ בנקאי פועלים גופים מוסדיים, חברות כרטיסי האשראי ובעלי

⁴¹ מערכת הבנקאות בישראל 2024, לעיל בה"ש 3, בעמ' 48. נציין כי רוב הפיקדונות הלקוחות הקמעונאיים הם פיקדונות לטווח קצר של עד שישה חודשים.

רישיון למתן שירותים פיננסיים מוסדרים. חלקו של האשראי הניתן על ידי גופים חוץ בנקאיים אומנם עלה,⁴² אך אשראי זה עדיין מבדל מהאשראי הבנקאי.

49. בכל הנוגע לאשראי המוצע על ידי גופים מוסדיים, גופים אלה ככלל מציעים הלוואות לעמיתים בלבד, זאת כנגד שעבוד של כספי החיסכון שמנוהל אצל הגוף המוסדי. הלוואות אלה גדולות בממוצע וקצובות לפרק זמן מוגבל והן רלוונטיות רק ללקוחות שיש להם חיסכון בהיקף מספק, שהם לרוב יחידים ממעמד סוציו אקונומי גבוה יחסית. הריבית בהלוואות אלה ככלל עדיפה על הריבית הבנקאית (נוכח השעבוד שמקטין את הסיכון למלווה). אך גם קיימות מגבלות רגולטוריות על היקף האשראי אשר רשאי גוף מוסדי להעמיד והגופים המוסדיים מתקרבים למגבלות אלו.⁴³

50. גם חברות כרטיסי אשראי וגופים מוסדרים נוספים מציעים אשראי, אך לרוב אשראי זה יקר יותר מהאשראי הבנקאי ומשמש לקוחות שבשל אילוצים שונים רוכשים אשראי זה. כמפורט לעיל, לבנקים יתרון בתחום האשראי שמקשה על גופים חוץ בנקאיים להתחרות בהם ולהוות רסן מספק לאשראי הבנקאי. כך למשל, מקור מימון חיצוני מרכזי של חברות כרטיסי האשראי המופרדות מהבנקים הוא אשראי בנקאי. נוסף על כך, ישנן גם מגבלות על היקף האשראי שהן יכולות להעמיד לציבור שנגזרות מהיקף ההון העומד לרשות החברות.

51. בטבלה 2 להלן מתוארת התפתחות יתרות האשראי של הבנקים מול חברות כרטיסי האשראי.

טבלה 2: אשראי צרכני

יתרת אשראי צרכני סוף תקופה			שנה
חלקם של הבנקים באשראי הצרכני (%)	חברות כרטיסי האשראי (מלש"ח)	בנקים (מלש"ח)	
87	16.3	110.3	2021
84	21.4	116.0	2022
82	24.1	112.5	2023
82	25.8	114.2	2024

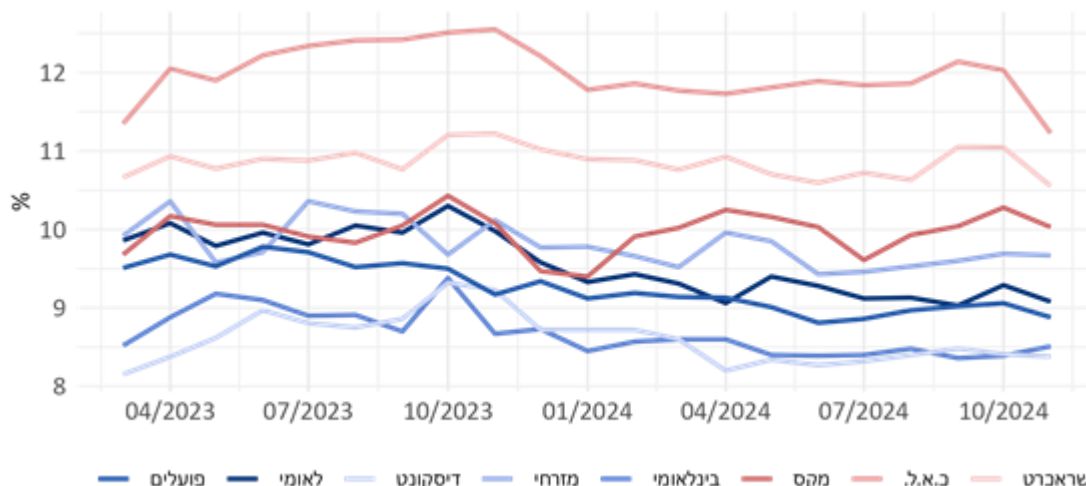
מקור: דוחות כספיים של הבנקים ושל חברות כרטיסי האשראי, עיבודי רשות התחרות

52. פערי המחירים בין האשראי הצרכני המועמד על ידי חברות כרטיסי האשראי לבין האשראי הצרכני המועמד על ידי הבנקים מתוארים בתרשים 4 להלן.

⁴² הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי דוח רביעי, בעמ' 40 (ינואר 2023).

⁴³ שם, בעמ' 41-40; [דיו וחשבון 2023](#), בנק ישראל, בעמ' 96 (28.3.2024).

תרשים 4: ריבית ממוצעת על אשראי לא צמוד בריבית משתנה – נתוני זרם



מקור: הפיקוח על הבנקים, נתונים על אשראי ופיקדונות

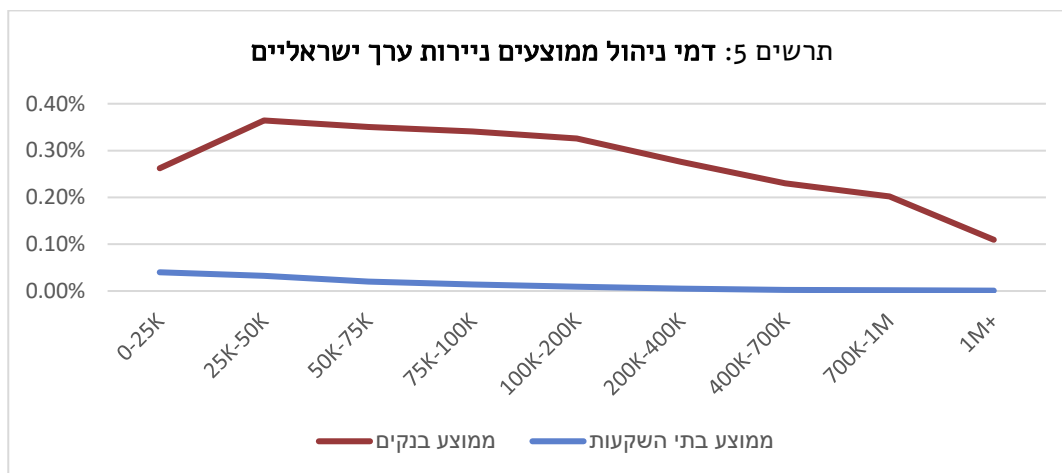
53. ניתן לראות שבמהלך שנת 2023, מקס העמידה אשראי בריבית ממוצעת הנמצאת בתחום העליון של טווח הריביות הבנקאיות הממוצעות. לעומתה, ישראלכרט וכל מעמידות אשראי בריביות ממוצעות הגבוהות מאלה המקובלות בחמשת הבנקים הגדולים באופן עקבי.
54. עולה כי הרסן התחרותי שחברות כרטיסי האשראי מציבות כנגד הבנקים מוגבל.

ניהול תיקי ניירות ערך

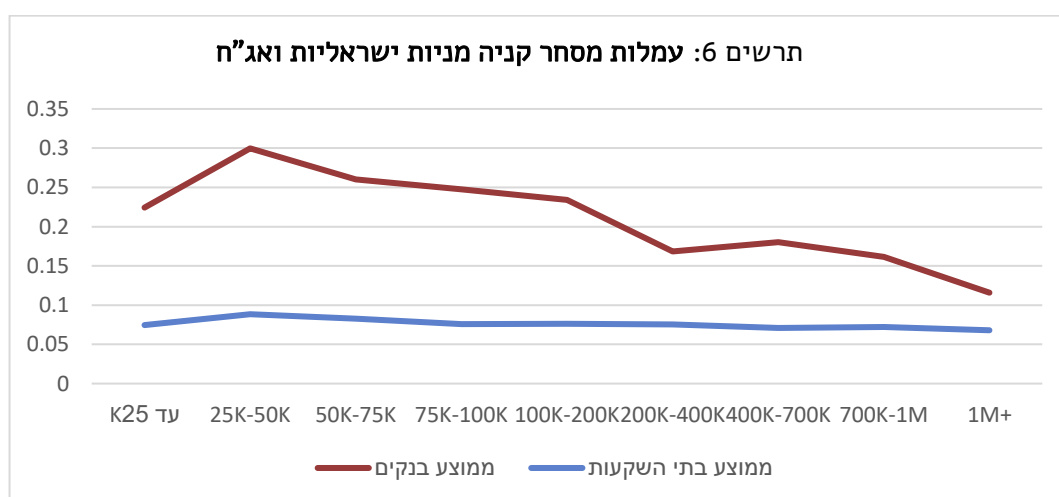
55. בתחום המסחר בניירות ערך, מרבית החשבונות נמצאים בבנקים ולא אצל חברי בורסה שאינם בנקים (חש"בים), וזאת למרות שהבנקים גובים עמלות גבוהות יותר. אומנם בשנים האחרונות נרשמה עלייה במספר החשבונות הנפתחים בחש"בים ובשנת 2024 47% מתוך כלל החשבונות החדשים שנפתחו, ללא הגבלה מבחינת היקף המחזור שלהם, נפתחו אצל חש"בים. עם זאת, גם בשנה זו עדיין 75% מסך חשבונות ניירות הערך שהיקף המחזור שלהם הוא עד 5 מיליון ש"ח היו בבנקים.⁴⁴ זאת, למרות פערי העמלות בין הבנקים לחש"בים, המפורטים בתרשימים הבאים, ומלמדים שהחש"בים אינם מהווים רסן מספק לבנקים בתחום זה:⁴⁵

⁴⁴ מערכת הבנקאות בישראל 2024, לעיל בה"ש 3, בעמ' 219-220.

⁴⁵ ראו [מחשבון עמלות מסחר](#), באתר הבורסה לניירות ערך תל אביב – השוואה לפי דמי ניהול או עמלות קניה, מכירה ופדיון.



מקור: אתר הבורסה לניירות ערך (יולי 2025), עיבודי רשות התחרות



מקור: אתר הבורסה לניירות ערך (יולי 2025), עיבודי רשות התחרות

56. מהאמור בפרק זה עד כה ראינו כי לבנקים מאפיינים ייחודיים המקנים להם יתרון ביחס לספקים חוץ בנקאיים ומבדלים אותם מהם. ספקים אלה מציבים לכל היותר רסן תחרותי מוגבל לגבי חלק משירותי הסל הבנקאי. לכן השוק הרלוונטי כולל את הבנקים בלבד.

ד.2.ב. הבנקים לא מתחרים באופן פריק

57. מבדיקת רשות התחרות עולה שהתחרות בין הבנקים היא בסל ולא במוצרים פריקים. בחלק זה אתייחס לנושא זה ואדון, בין היתר, בממצאי בדיקת רשות התחרות המלמדים שהלקוחות נוטים לרכז את צריכת השירותים הבנקאיים בבנק יחיד וכן שהבנקים ככלל נמנעים מלהציע הצעות למוצרים באופן פריק. אראה כי נטיית הלקוחות לרכוש את השירותים בסל נובעת במידה רבה מחיכוכים (frictions) המאפיינים את צריכת השירותים הבנקאיים, ובהם עלויות חיפוש ועסקה,

וכי הרכישה בסל מצידה מגבירה חלק מהחיכוכים. בהמשך החלטה זו אתייחס לאופן בו התנהלות הבנקים עצמם תורמת לחיכוכים אלה ומגבירה אותם.

לקוחות קמעונאיים נוטים לרכז את צריכת השירותים הבנקאיים בבנק יחיד

58. לקוחות הבנקים נוטים לרכז את מגוון שירותי הסל אצל בנק יחיד (One-stop-shopping). ריכוז השירותים הבנקאיים תחת קורת גג אחת לרוב מתרחש סביב שירות ניהול העו"ש כשירות עוגן ומסביבו מתבצעות הרכישות החוזרות של השירותים הבנקאיים האחרים.
59. בדיקת הרשות העלתה שבשנת 2023, רק כ-10% מכלל הלקוחות הבוגרים במערכת הבנקאית (גיל 19 ומעלה) היו לקוחות דואליים בחשבון העו"ש, קרי - ניהלו חשבונות עו"ש בשני בנקים או יותר, כאשר בכל אחד מהם קיים מחזור הכנסות או הוצאות שנתי מינימאלי.⁴⁶ כאשר מציבים רף מינימאלי הן למחזור ההכנסות או ההוצאות השנתי והן לכרטיס אשראי בנקאי פעיל בחשבון, שיעור הדואליות המתקבל נמוך עוד יותר ועומד על כ-5.5%.⁴⁷ אף ששיעור הדואליות בכל בנק שבחמש הקבוצות הבנקאיות הוא שונה וקיים פער בין הבנקים, בכל אחד מהבנקים רוב הלקוחות אינם דואליים.
60. עוד עלה כי שיעור נמוך מקרב לקוחות הבנקים צורך שירותים בנקאיים באופן פריק, מבנק בו הם אינם מנהלים חשבון עו"ש:

טבלה 3: צריכת שירותים בנקאיים פריקים בקרב לקוחות בוגרים (גיל 19 ומעלה)

מוצר	שיעור לקוחות המנהלים חשבון עו"ש ⁴⁹ באותו בנק	שיעור לקוחות המנהלים חשבון עו"ש ⁴⁸ עיקרי ⁴⁸ באותו בנק
פיקדון	95%	86%
אשראי צרכני ללא דיור	92%	81%
כרטיס אשראי	100%	92%
מסגרת אשראי	100%	89%
ניירות ערך	99%	89%

מקור: מענה הבנקים על דרישת הנתונים, עיבוד של רשות התחרות

61. גם מהמסמכים הפנימיים של הבנקים עולות אינדיקציות לכך שנטיית הלקוחות לצרוך את השירותים בסל נמשכת על אף ניסיונות האסדרה שנועדו לקדם פריקות של שירותים בנקאיים.

⁴⁶ מינימום הפעילות שנקבע לצורך הבדיקה הוא מחזור הכנסות או הוצאות שנתי מינימאלי בחשבון בסך כ-8,000 ש"ח.

⁴⁷ כרטיס אשראי זוהה כפעיל אם מסגרת האשראי בכרטיס נוצלה בחלקה במהלך השנה.

⁴⁸ חשבון עו"ש עיקרי מוגדר כחשבון העו"ש בו מחזור סך ההכנסות וההוצאות בשנה הוא הגבוה ביותר בקרב כלל החשבונות שמנהל הלקוח.

⁴⁹ ללא מגבלת מינימום פעילות בחשבון.

הבנקים נמנעים מהצעה פריקה

62. מבדיקת רשות התכרורות עולה כי ככלל הבנקים נמנעים מהצעה פריקה ובוכרים להציע ללקוחות חדשים הצעות ערך פומביות בדרך של סל מוצרים. ככלל, מדובר ב"חבילה" הכוללת התניה של מתן הטבה במוצר העניין של הצרכן (כדוגמת הלוואה או פיקדון) בהיקף הפעילות של הלקוח במוצרים אחרים וצריכת מוצרי העוגן של פתיחת חשבון עו"ש, העברת משכורת והנפקת כרטיס אשראי. בנוסף אציין כי חבילות אלו יכולות להיות מובחנות זו מזו על פי קבוצות הצרכנים אליה מיועדות החבילות (חבילות לחיילים, חבילות לסטודנטים, חבילות למתחננים וכו').

63. נוסף על כך, ישנן אינדיקציות לכך שהבנקים נוקטים כלפי לקוחות קיימים באסטרטגיה של קשירה תמחירית, ואפליית מחירים על בסיס פרטני שדומה לקשירה תמחירית במסגרתה לקוחות שהיקף הפעילות הכולל שלהם גדול יותר מקבלים תנאים טובים יותר. אסטרטגיות התמחור הללו מחזקות את הנטייה של הלקוחות לרכז את הפעילות שלהם בבנק אחד.

חיכוכים בשוק משפיעים על נטיית הלקוחות לרכז את צריכת השירותים בבנק יחיד

64. צריכת השירותים הבנקאיים מלווה בחיכוכים שונים, כדוגמת עלויות חיפוש ועסקה, המצויים לאורך תהליך רכישת השירות הבנקאי. חיכוכים אלה גורמים לכך שהלקוחות הקמעונאיים נוטים לרכז את צריכת סל השירותים הבנקאיים בבנק יחיד. ריכוז רכישות זה מגביר מצדו חלק מהחיכוכים.

65. בפסקאות הבאות אתייחס לחיכוכים אלה ולהשפעתם על צריכת השירותים הבנקאיים. בהמשך הקביעה אתייחס לאופן בו חיכוכים אלה מפחיתים את מעורבות הלקוחות בשוק ובעקבות זאת גם את התכרורות בו ואראה שהתנהלות הבנקים עצמם מגבירה את החיכוכים.

עלויות חיפוש

66. **עלויות חיפוש** הן העלויות שהלקוחות נושאים בהן כדי להשיג מידע על מאפייני השירותים המוצעים בשוק, לרבות מחירים. ככל שהמידע הרלוונטי פחות שקוף וזמין כך עלויות אלה יהיו גבוהות יותר.

67. ככלל, השירותים המוצעים על ידי בנקים שונים דומים במאפייניהם ולכן עיקר עלויות החיפוש בתחום זה מתמקד בהיבטי המחיר על מרכיביו. עם זאת, שקיפות מחירי השירותים הבנקאיים נמוכה. הבנקים אינם נוהגים לפרסם את מחירי השירותים בפועל ואף במקרים בהם מפורסם מחיר ראשוני באופן פומבי, כדי להיחשף למחיר ממשי על הלקוח ליצור קשר עם הבנק בו הוא מנהל

פעילות ולעבור הליך הזדהות והמחיר אף עשוי להשתנות כתוצאה ממו"מ פרטני.⁵⁰ עולה כי שקיפות המחירים האמיתיים (בפועל) בשוק הבנקאות נמוכה ולפיכך עלויות החיפוש בו גבוהות.

68. בכל הנוגע ללקוח שאינו מנהל פעילות בבנק מסוים, הרי שככלל לא עומדת בפניו הצעת מחיר פומבית ממשית מאותו בנק ולכן עלויות החיפוש הכרוכות בצריכת שירות מאותו בנק גבוהות יותר. פער זה בעלויות החיפוש תורם לנטיית הלקוח לצרוך את כל השירותים מבנק יחיד בו הוא כבר מנהל פעילות ומוביל לכך שהלקוחות לא מחפשים אלטרנטיבות בבנקים אחרים. בפסקאות הבאות אראה שרכישת המוצרים במרכז מבנק יחיד מקשה מצדה על השוואת מחירים ובכך מגדילה אף יותר את עלויות החיפוש.

קושי בהשוואת מחירים

69. השוואת מחירים משחקת תפקיד מכריע בהחלטות הצרכנים. על מנת לבחור באופן מושכל בין חלופות שונות על הצרכן להעריך את התועלת הצפויה מכל חלופה בהתחשב במאפייניה ובמחירה ולבחור בטובה ביותר מבחינתו. זהו נדבך יסודי במנגנון תחרותי אפקטיבי. עם זאת, השוואה זו אינה תמיד פשוטה והיא קשה יותר כאשר הצרכן נדרש לערוך השוואות מורכבות, למשל כאשר מחיר המוצר הוא רב ממדי וכולל מספר רכיבים.

70. רכישת השירותים הבנקאיים בסל מבנק יחיד והימנעות הבנקים מתחרות פריקה מחייבת את הלקוחות להשוות בין סלים ולא רק בין מוצר פריק מסוים לאחר. הסלים המוצעים לפעמים כוללים חבילות שירותים שונות והלקוח נדרש להשוות בין וקטורים שונים של מחירי השירותים שבחבילות ולהבין את הערך נטו שהוא צפוי להפיק מכל חבילה. קושי זה מתגבר כשמתקיימת קשירה תמחירית בין מוצרי הסל (כגון: הנחות מותנות בצריכה של מוצר אחר), דבר שמקשה על הבנת המחיר של כל רכיב בסל ושל הסל כולו. לכן, הרכישה בסל מקשה על הלקוחות להעריך את החלופות ולבחור

⁵⁰ הרגולציה מחייבת פרסום מחירוני עמלות מקסימום. מעבר לכך, איתור המחירונים כשלעצמו מחייב חיפוש במקום הייעודי. ראו: [תעריפון כרטיסי אשראי ליחידים ועסקים קטנים](#), הבינלאומי (מעודכן ליום: 9.3.2025); [תעריפון העמלות המלא ללקוחות יחידים ולעסקים קטנים לאומי](#) (מעודכן ליום: 23.2.2026); [נספח ד' – דמי כרטיס, לפי סוג כרטיס מרכזתיל](#) (מעודכן ליום: 1.4.2025); [נספח ג' – דמי כרטיס, לפי סוג כרטיס דיסקונט](#) (מעודכן ליום: 15.4.2026); [תעריפון מצומצם כרטיסי חיוב בנק הפועלים](#) (מעודכן ליום: 8.3.2026); [תעריפון מלא לשירותי הבנק ליחידים/עסקים קטנים מזרחי טפחות](#) (מעודכן ליום: 7.2.2025).

ביניהן.⁵¹ כפי שנראה בהמשך קושי זה, בין היתר, מפחית את מעורבות הלקוחות ואת התחרות בשוק.⁵²

עלויות עסקה

71. עלויות עסקה הן העלויות שהלקוחות נושאים בהן בעת ביצוע עסקאות והן מתווספות מבחינתם למחיר המוצר. עלויות אלו מביאות בחשבון את הזמן, המאמץ, וההסתגלות הנדרשים לצורך השגת המוצר והשימוש בו.

72. פיצול שירותי בנקאות כרוך בגידול בעלויות העסקה, בין היתר, נוכח הצורך של הלקוח להכיר ולהשתמש בממשקים של בנקים שונים; לנהל את כספיו בערוצים שונים ולתאם בין מועדי ביצוע פעולות בבנקים השונים; ולעיתים גם להגיע למספר סניפי בנק במקום לסניף יחיד. גידול זה בעלויות העסקה מחזק את נטיית הלקוח לרכז את רכישותיו בבנק הבית ולא לפצלן. מנגד, גם כאן ריכוז הרכישות עצמו מגביר את החיכוכים שכן העברת הסל עצמו כרוכה אף היא בעלויות עסקה לא מבוטלות המצטרפות לעלויות מעבר נוספות אליהן אתייחס כעת.

עלויות מעבר

73. עלות מעבר היא עלות אובייקטיבית או סובייקטיבית למעבר בין ספקים. עלות מעבר מבדלת באופן מלאכותי בין ספקי שירות על בסיס היסטוריית הצריכה של הלקוח, גם אם מלכתחילה המוצר שהם מספקים הוא הומוגני.⁵³ כלומר, עבור לקוח שצרך לאורך תקופה את המוצר מספק אחד, מוצרי ספקים אחרים ייתפסו כמבודלים, אף אם הם הומוגניים, נוכח עלויות המעבר אליהם שמתווספות למחירם. אציין כי ככלל, שוק עם עלויות מעבר בו הספקים יכולים לקבוע מחירים שונים ללקוחות חדשים וללקוחות ותיקים, נוטה להתאפיין במתן הצעות ערך אטרקטיביות (bargains) ללקוחות חדשים ובהמשך בניצול הלקוחות הותיקים (ripoffs) בהסתמך על עלויות המעבר שלהם.

74. עבור לקוחות קמעונאיים העברת הסל הבנקאי כרוכה בעלויות משמעותיות. העברה זו כרוכה בעלויות עסקה שכן, ככלל, העברת מספר שירותים דורשת השקעת זמן ומשאבים גדולה יותר מאשר העברת שירות יחיד ולכן ככל שהסל הבנקאי כולל יותר שירותים עלות העסקה הכרוכה בהעברתו

⁵¹ על השפעתה של אספקת מידע עמום על הצרכנים ראו קביעה לפי סעיף 43(א9) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בזק בינלאומי בע"מ – ניצול לרעה של מעמד בשוק (9.11.1997) רשות התחרות 3010364, בעמ' 18-20.

⁵² דוח שטרם, לעיל בה"ש 30, בעמ' 20-21.

⁵³ יתרה מזו, בהינתן הבידול המלאכותי שנוצר על ידי עלויות המעבר, יש לפירמות תמריץ מופחת לבדל ביניהן.

עולה. עלות נוספת נובעת מהסיכון הנובע מאופי השירותים הבנקאיים והחשש של הלקוחות מהנזק הכלכלי שייגרם אם משהו ישתבש במהלך העברתם.⁵⁴ בין היתר, הלקוחות עשויים לחשוש מאובדן נתונים, בעיה בהסבת פרטי חשבון, היעדר עדכון הפרטים הרלוונטיים אצל ספקים, תקלות טכניות ועוד. כמו כן, למעבר בין ספקים ושינוי הרגלי הצריכה עשויה להיות עלות פסיכולוגית מצד הלקוח.⁵⁵ על כל אלה יש להוסיף כי נוכח טיב הקשר בין בנק ללקוח ומערכת היחסים המתמשכת ביניהם הלקוח עשוי לחשוש שמעבר בין בנקים יוביל לאובדן השקעותיו בבניית מערכת היחסים מול הבנק שלו נוסף על העלות הכרוכה בבניית מערכת יחסים עם בנק חדש.

75. אציין שמהלכים אסדרתיים שונים שנעשו בשנים האחרונות והתפתחויות שונות השפיעו על עלויות המעבר בענף. רפורמת "ניוד בקליק" הפחיתה חלק מעלויות המעבר, כך שהבנק הקולט מקבל מידע על תנאי החשבון של הלקוח ולוקח אחריות על ביצוע המעבר הטכני. עם זאת, כפי שאראה בהמשך, שיעורי המעבר באמצעות מערכת "ניוד בקליק" נותרו נמוכים וגם בהינתן הרפורמה עלויות המעבר בענף נותרו גבוהות.⁵⁶

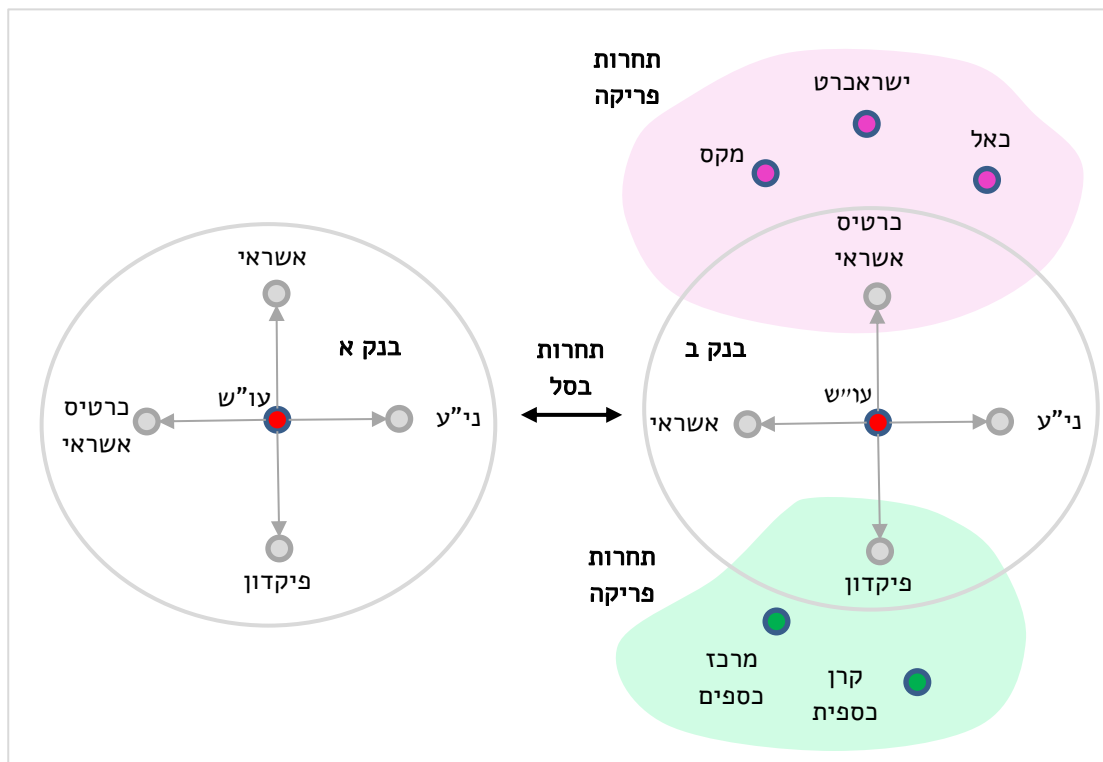
ד.2.ג. מארג שווקים

76. מהאמור בפרק זה עד כה עולה כי הבנקים פועלים בשוק סל השירותים בנקאיים; לצידו של שוק זה מתקיימים שווקים של שירותים בנקאיים פריקים, אשר במרכז כל אחד מהם שירות בנקאי של בנק נתון, ואשר התחליפים הקרובים ביותר אליו מסופקים על פי רוב על ידי ספקים חוץ-בנקאיים, וזאת בשים לב לכך שהבנקים נמנעים ממתן הצעות פריקות. כך המתחרים הקרובים ביותר לאספקת סל השירותים הבנקאיים של בנק נתון הם בנקים אחרים. לעומת זאת, המתחרים הקרובים ביותר לאספקת שירות אחד בלבד מתוך סל השירותים הבנקאיים שמספק אחד הבנקים הם על פי רוב ספקים חוץ בנקאיים. להלן תרשים סכמטי של מארג השווקים:

⁵⁴ Competition and Markets Authority, Retail Banking Market Investigation: Final Report, pages xv, 188. (להלן **Retail Banking Market Investigation: Final Report**); מבקר המדינה **בנקאות דיגיטלית** בעמ' 1308 (2022). (להלן **בנקאות דיגיטלית**)

⁵⁵ ראו **בנקאות דיגיטלית**, בעמ' 1310; **דוח שטרס**, לעיל בה"ש 30, בעמ' 21.
⁵⁶ לפי רפורמה זו, הצרכן יוכל להעביר את הפעילות הפיננסית שלו מבנק אחד לאחר באופן מקוון וללא עלות. רפורמת "ניוד בקליק" מתבססת על חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018, אשר תיקנה את חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981. הרפורמה נכנסה לתוקף בחודש ספטמבר 2021. על הימצאותם של חסמי מעבר גם בהינתן מערכת ניוד חשבונות ראו **Retail Banking Market Investigation: Final Report**, לעיל בה"ש 54, בעמ' 192-193.

תרשים 7: שירותים בנקאיים ללקוחות קמעונאיים – מארג שווקים הגבליים



77. עם זאת, כפי שראינו לעיל, השירותים המוצעים על ידי ספקים חוץ בנקאיים אינם מציבים רסן תחרותי מספק לבנקים.

78. מכל האמור עולה כי הבנקים הם ספק מובחן וכי עיקר התחרות ביניהם היא על הסל ולא על מוצרים פריקים. מאפייניהם הייחודיים של הבנקים והיתרונות שהם נותנים להם, לצד התנהלות הבנקים מובילים לכך שספקים חוץ בנקאיים מציבים רסן תחרותי מוגבל לגבי חלק ממוצרי הסל.

79. בהמשך קביעה זו אראה, למעלה מן הצורך, כי בשוק הסל הבנקאי קיימת תחרות מועטה. זוהי עדות נוספת לכך ששוק הסל הבנקאי הוא שוק מובחן.⁵⁷

⁵⁷ ראו הנחיות המיזוגים האמריקאיות, לעיל בה"ש 18, בסעיף 4.3.

ה. חמש הקבוצות הבנקאיות הן קבוצה מצומצמת אשר חלקה בענף הסל הבנקאי ללקוחות קמעונאיים עולה על מחצית

80. כמתואר מעלה, אחד התנאים לקיומה של קבוצת ריכוז הוא כי "קיימת קבוצה מצומצמת של בני אדם המנהלים עסקים שבידיהם נתון ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת נכסים או מכלל מתן שירותים או מכלל רכישתם".

81. תנאי זה, אם כן, כולל שלושה תנאי משנה: קיומה של קבוצה מצומצמת של בני אדם; המנהלים עסקים; המרכזים בידיהם מעל חמישים אחוזים מכלל השירותים או הנכסים בענף.

82. בנוגע לתנאי המשנה הראשון, בענייננו מדובר בחמש קבוצות בנקאיות השולטות בכ-98% מהענף. מדובר אפוא בקבוצה מצומצמת של בני אדם.

83. חלק מהקבוצות הבנקאיות טענו בפניי כי התנאי בדבר קיומה של קבוצה מצומצמת של בני אדם לא התקיים בענייננו. כך נטען, כי מן הבחינה העיונית, ככל שמספר השחקנים בשוק גדול יותר, כך קיים קושי רב יותר לבסס שיווי משקל של התאמה אוליגופוליסטית.

84. לא מצאתי מקום לקבל טענה זו.

85. קבוצה המונה חמישה שחקנים עונה להגדרה קבוצה מצומצמת, בפרט בהקשר הכלכלי-תחרותי, נוכח הפוטנציאל לבסס התאמה אוליגופוליסטית.

86. לא בכדי במהלך הדיונים בכנסת על התיקון לחוק נדונה באופן פרטיקולרי רמת הריכוזיות הקיימת בתחום הבנקאות:

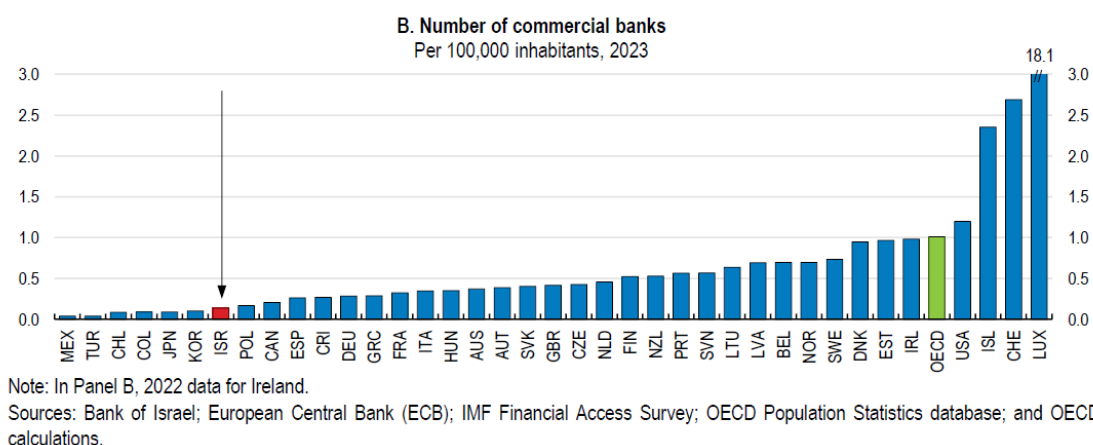
"הריכוזיות היא בתוך הבנקים הגדולים, בתוך חברות הביטוח הגדולות. הם, למעשה, המאסה הגדולה. תיאום המחירים נעשה בין הגופים האלה...מטרת המחוקק היתה לטפל בריכוזיות של הבנקים."⁵⁸

87. יוער כי במועד הדיונים, הריכוזיות היתה נמוכה יותר ומספר הבנקים העצמאיים גדול יותר.

88. הרי כי כן, בענייננו, חמישה שחקנים הם קבוצה מצומצמת, וודאי מקום בו המחוקק ראה את הריכוזיות הקיימת בענף זה לנגד עיניו כאשר חוקק את סמכות הממונה בדבר קבוצת ריכוז.

⁵⁸ דבריו של ח"כ אמנון כהן בפרוטוקול ישיבה 431 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-18 (31.1.2011), בעמ' 2 ([קישור](#)).

89. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח דו"ח הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) על ישראל לשנת 2025, לפיו בתחום הבנקאות בישראל ישנו מספר מוגבל יותר של בנקים בהשוואה לאוכלוסיה ביחס למרבית מדינות החברות בארגון:⁵⁹



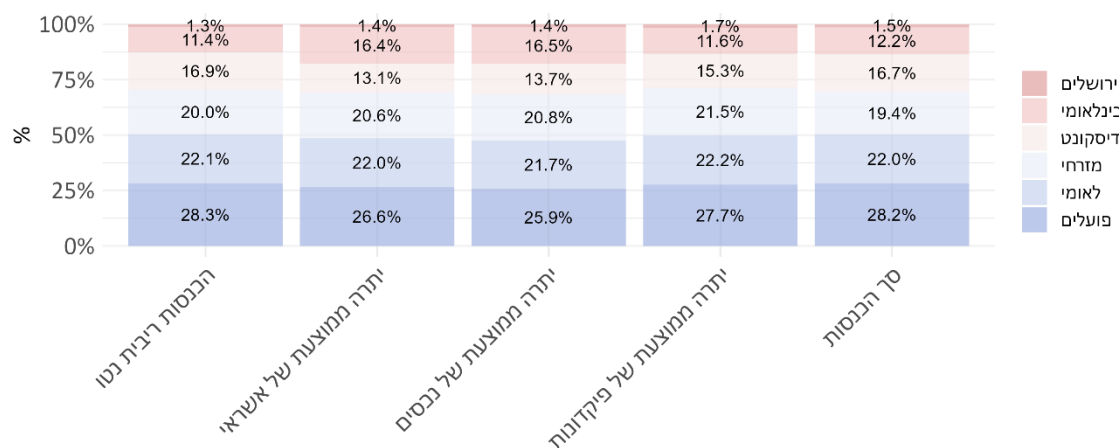
מתוך דו"ח ה-OECD, עמ' 121

90. בעניין תנאי המשנה השני, אין חולק כי הבנקים מנהלים עסקים.

91. בכל הנוגע לתנאי המשנה השלישי, בעניין חלקם של הבנקים שבחמש הקבוצות הבנקאיות באספקת סל השירותים הבנקאיים ללקוחות הקמעונאיים, מאחר שהסל כולל שירותים שונים, שמכומתים בצורות שונות, ניתן ללמוד על נתחי השוק של חמש הקבוצות הבנקאיות באספקתו מתוך מספר פרמטרים אליהם אדרש כעת.

OECD (2025), [OECD Economic Surveys: Israel 2025](#), OECD Publishing, Paris, page 120. ⁵⁹

**תרשים 8: אינדיקציות לנתחי השוק של חמש הקבוצות הבנקאיות
בסל השירותים הבנקאיים ללקוחות משקי הבית לשנת 2024**



מגזר משקי בית, אחר
מקור: דוחות כספיים של הבנקים

מקור: דוחות כספיים של הבנקים, עיבודי רשות התחרות

92. אינדיקציות לנתחי שוק בסל השירותים הבנקאיים במגזר משקי בית, נכון לשנת 2024 (ללא משכנתאות וכרטיסי אשראי):

נתחי שוק בסך הנכסים: חמש הקבוצות הבנקאיות שולטות ביחד בכ-98% מסך הנכסים, כאשר קבוצת לאומי וקבוצת הפועלים, מחזיקות ביחד כ-48% מסך הנכסים.

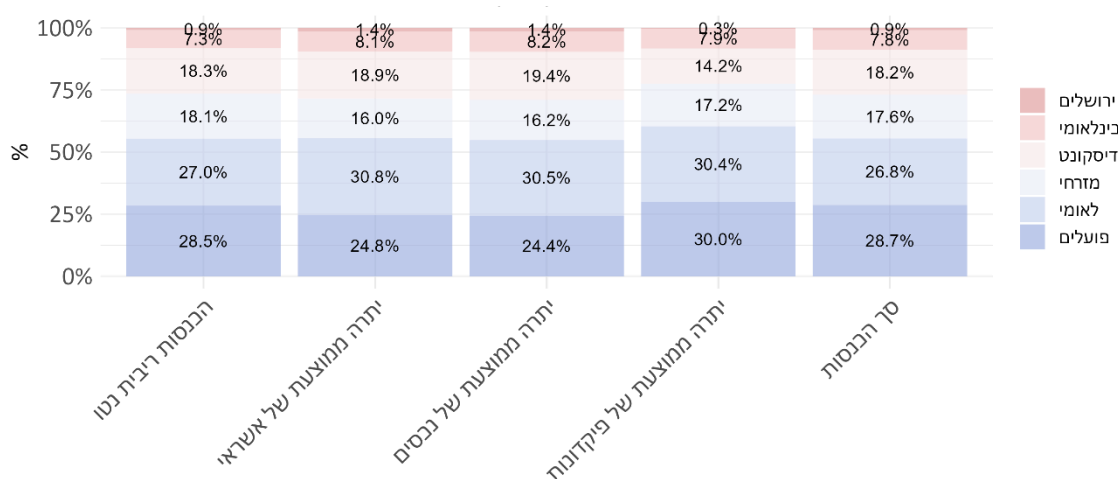
נתחי שוק בסך הכנסות (הכנסות ריבית נטו והכנסות שאינן מריבית): נתחי שוק אלה משקפים את פעילות הבנק בסל שירותים (אשראי, פיקדונות, עמלות ניהול חשבון ועמלות שונות אחרות). מעיבוד נתונים מדוחות כספיים פומביים של הבנקים, עולה כי נתח השוק של חמש הקבוצות הבנקאיות בשנת 2024 עומד על כ-98%, כאשר נתח השוק של קבוצת לאומי וקבוצת הפועלים עומד על כ-50%. תמונה דומה עולה בבחינת נתחי שוק בסך הכנסות ריבית נטו (כלומר, ללא הכנסות מעמלות).

נתחי שוק באשראי הבנקאי ובפיקדונות: כאמור, התחרות בין הבנקים היא על סל מוצרים. עם זאת, על חלקם של הבנקים שבחמש הקבוצות הבנקאיות באספקת סל השירותים הבנקאיים ניתן ללמוד מנתחי השוק שלהם בשירותים המהווים חלק מהסל הבנקאי, כדוגמת אשראי בנקאי ופיקדונות. כ-98% מיתרת האשראי הבנקאי למשקי בית (ללא משכנתאות וכרטיסי אשראי) מסופק על ידי חמש הקבוצות הבנקאיות, חלקם של קבוצת לאומי וקבוצת הפועלים ביתרת

האשראי עומדת על כ-49%. בכל הנוגע לפיקדונות, כ-98% מיתרת הפיקדונות שנתקבלו מלקוחות משקי בית מנוהלת אצל חמש הקבוצות הבנקאיות. חלקם של קבוצת לאומי וקבוצת הפועלים ביתרת הפיקדונות עומדת על כ-50%.

93. בהתייחס למגזר העסקים הקטנים, נתח השוק המצרפי של חמש הקבוצות הבנקאיות בכל אחד מהאינדיקטורים שחושבו עולה על 98% מכלל המערכת הבנקאית. עם זאת, נתח השוק של המצרפי של קבוצת לאומי וקבוצת הפועלים גבוה יותר מזה המקביל במגזר משקי הבית ונע בטווח שבין 55% ל-60%.

תרשים 9: אינדיקציות לנתחי השוק של חמש הקבוצות הבנקאיות בסל השירותים הבנקאיים למגזר העסקים הקטנים לשנת 2024



ביאור מגזרי פעילות, מגזר עסקים קטנים וזעירים
מקור: דוחות כספיים של הבנקים

מקור: דוחות כספיים של הבנקים, עיבודי רשות התחרות

94. האינדיקציות שנסקרו מלמדות כי חלקן של חמש הקבוצות הבנקאיות באספקת סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים עולה על מחצית ומאחר שמדובר, כאמור, בקבוצה מצומצמת של בני אדם המנהלים עסקים הרי שגם תנאי זה מתקיים בעניינו.

1. תנאים לקיומה של תחרות מועטה

95. במתואר לעיל, התנאי השני להתקיימותה של קבוצת ריכוז הוא כי "בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים קיימת תחרות מועטה בעסקים או שמתקיימים תנאים לתחרות מועטה בעסקים".

96. כלומר, החוק מציב שתי חלופות שדי שאחת מהן תתקיים כדי למלא אחר התנאי השני: (1) בשוק קיימת תחרות מועטה בפועל; (2) בשוק מתקיימים תנאים לתחרות מועטה.

97. בדיקת רשות התחרות העלתה כי בשוק סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים מתקיימת החלופה בדבר תנאים לתחרות מועטה. בכל הנוגע לחלופה זו, סעיף 13ב(ב) לחוק קובע כי יראו, בין השאר, חסם כניסה לענף יחד עם שניים או יותר מהתנאים המפורטים בסעיף, כתנאים לתחרות מועטה בעסקים בין חברי קבוצת הריכוז או בענף בו הם פועלים. בהמשך פרק זה, אתייחס לחסמי הכניסה המאפיינים את ענף סל שירותי הבנקאות ללקוחות הקמעונאיים ולתנאים הנוספים לתחרות מועטה המתקיימים בו.

98. בכל הנוגע לתחרות בענף בפועל, כפי שאפרט בהמשך, קודם שגיבשתי החלטתי זו, אפשרתי לחמש הקבוצות הבנקאיות להשמיע את עמדותיהן בנושא וחלקן התייחסו לחלופה בדבר התחרות בענף בפועל. אותן קבוצות טענו שלא די להוכיח שמתקיימים תנאים לתחרות מועטה וכי יש לבחון גם את התחרות בפועל. כפי שארחיב בהמשך הקביעה, לא מצאתי לקבל טענה זו. עם זאת, מעבר לדרוש, על רקע טענות אותן קבוצות המשכתי ובדקתי את התחרות בשוק בפועל. מצאתי כי שוק סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים מאופיין בתחרות מועטה בפועל. בפרק הבא אפרט לגבי התחרות המועטה הקיימת בשוק. בין היתר, אראה שאחד הגורמים המרכזיים לתחרות המועטה הוא מעורבותם הנמוכה של הלקוחות בשוק וכי מעורבות נמוכה זו נובעת במידה רבה מהיכוכים המאפיינים את הענף ונדונו לעיל. עוד אראה שהתנהלות הבנקים עצמם מגבירה את היכוכים הללו ומפחיתה את מעורבות הלקוחות ואת התחרות בשוק.

1.1 חסמי כניסה לענף סל השירותים הבנקאיים הקמעונאיים

99. ענף סל שירותי הבנקאות ללקוחות קמעונאיים מתאפיין בחסמי כניסה תמימים. תהליך הקמת בנק חדש הוא מורכב, אורך זמן רב ומחייב השקעת משאבים רבים.⁶⁰

100. ראשית, הקמת בנק כפופה לקבלת רישיון מבנק ישראל, כאשר קבלת הרישיון מותנית בעמידה בדרישות רגולטוריות קפדניות, ביניהן דרישות להעמדת הון ראשוני ודרישות הלימות הון. גם המשך

⁶⁰ תהליך הקמת בנק חדש והנחיות למבקש רישיון בנק, בנק ישראל, בעמ' 1 (3.6.2018). (להלן תהליך הקמת בנק חדש)

הפעילות כבנק כרוך בעמידה בדרישות רגולטוריות רבות וקפדניות, הכרוכה בעלויות לא מבוטלות.⁶¹

101. **שנית**, מתן שירותים בנקאיים רבים, כגון שירותי תשלום, דורשים חיבור למערכות התשלום, אשר מוחזקות בידי הבנקים וגם החיבור אליהן כרוך בדרישות רגולטוריות וטכנולוגיות שונות.⁶²

102. **שלישית**, התחום מתאפיין ביתרונות לגודל, ביניהם היכולת לפזר סיכון בין מספר רב של לווים, הקמה ותפעול של מערכות מחשוב מורכבות, העסקת כוח אדם מקצועי ועוד.⁶³

103. **רביעית**, הנגישות לחלק מקהל הלקוחות הפוטנציאלי וכן איכות השירותים מנקודת ראותם מותנה בפריסה סניפית. על אף התפתחויות טכנולוגיות המאפשרות צריכת שירותים בנקאיים מרחוק, היתרון בקיומם של סניפים ובקבלת שירותים פרונטליים לא התייתר, והסניפים נדרשים, בין היתר, כדי לשרת לקוחות המתקשים לעשות שימוש בערוצים הישירים וכן בביצוע פעולות מורכבות.⁶⁴

104. **חמישית**, הקמת בנק חדש מצריכה ביסוס מוניטין וגיוס בסיס לקוחות. נדבך מרכזי בפעילותו של בנק הוא האמון שנותן בו הציבור, ומשכך המוניטין של הבנק, שהוא במקרים רבים תוצר של עבודה רבת שנים, הוא רכיב חיוני לפעילותו.

105. אף על פי שבשנים האחרונות ננקטו צעדים לצורך הנמכת חסמי הכניסה לתחום הבנקאות, המציאות למדת כי גם כיום תהליך ההקמה של בנק חדש נותר מורכב ואורך שנים רבות. יצוין כי בעקבות המלצות הצוות הבינמשרדי לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי, הכולל משקי בית ועסקים קטנים ובינוניים, נעשו תיקוני חקיקה שנועדו לאפשר בניסתם

⁶¹ שם. כמו כן, סקירה של ה-OECD את התחרות בעולם בתחום השירותים הפיננסיים זיהתה אסדרה כסיבה לחסמי כניסה והתרחבות בתחום, אסדרה שלעיתים קרובות היא תולדה של חששות המועלים על ידי הבנקים הפועלים כבר בתחום, לבאורה, על מנת למנוע הגברת תחרות. ראו OECD Scoping note on Competition in Financial Services DAF/COMP/WD(2024)51, para. 10 and 16 (20.11.2024).

⁶² ראו [מדריך הגישה למערכות התשלומים המפוקחות בישראל](#), הפיקוח על מערכות תשלומים בבנק ישראל (יוני 2023) בעניין החזקתם של הבנקים במערכות התשלום ראו החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי טפחות בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ **רשות התחרות** 501702 (18.6.2020); החלטה בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ (שבא) **רשות התחרות** 501743 (28.12.2022).

⁶³ **דוח שטרם**, לעיל בה"ש 30, בעמ' 17-18.

⁶⁴ ראו [מכתב בנושא "סגירות והעתקות סניפים"](#), הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (11.1.2022). כמו כן ראו [מחקר שוק: בנקאות במגזר הערבי, רשות התחרות](#), בעמ' 26 (15.5.2023).

של שחקנים נוספים למערכת הבנקאית.⁶⁵ כך, עם יישום הרפורמה יתאפשר לגופים פיננסיים להיכנס לתחום הבנקאות תחת רגולציה מקלה ולבקש רישיון בנק קטן שיהיה רשאי לפעול במודל עסקי גמיש ולהציע פיקדונות ומתן אשראי כאחד. אמנם יש עוד להמתין ולבחון כיצד תשפיע רפורמה זו על התחרות בתחום הבנקאות, אך גם בהינתן שינויי חקיקה אלה חסמי הכניסה לענף נותרו גבוהים. חסמי כניסה אלו באו לידי ביטוי בעניינו של בנק וואן זירו וזאת על אף הקלות רגולטוריות שונות להן הוא זכה.

106. כאמור מעלה, בשנים האחרונות החל לפעול בנק וואן זירו. בשנת 2018 נערכה פנייה של יזמי הבנק לפיקוח על הבנקים בבקשה להקים בנק דיגיטלי חדש, בליווי תכנית עסקית ראשונה. לאחר בחינת התכנית הראשונית, אישר הפיקוח על הבנקים הגשת תכנית עסקית מלאה שאותגרה על ידיו, כאשר נציגי הבנק הגישו כחמש-עשרה מהדורות של התכנית העסקית עד לקבלת אישור לתכנית. בספטמבר 2019 ניתן לבנק רישיון מוגבל, וביום 1 במרץ 2021 ניתן לבנק אישור לפעול במתכונת מצומצמת של פיילוט. הבנק פתח את שעריו לקהל הרחב רק באוגוסט 2022. על פי הדוח השנתי של בנק וואן זירו לשנת 2024, לבנק כ-120,000 לקוחות פעילים בלבד ויתרת הנכסים הממוצעת של הבנק בשנה זו מוערכת בכ-0.1% מיתרת הנכסים הממוצעת של כלל המערכת הבנקאית. זאת, כפי שניתן להיווכח, כשש שנים ממועד הפנייה הראשונית של יזמי הבנק לפיקוח על הבנקים ואף שניתנו לבנק הקלות שונות הן בהיבט דרישות ההון והן מבחינת הדרישות הרגולטוריות.⁶⁶

107. הרי כי כן, ענף סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים מאופיין בחסמי כניסה גבוהים, חרף מהלכים חקיקתיים ואסדרתיים להנמכת חסמים אלו.

108. להלן, אעמוד על התקיימותם של ארבעה מהתנאים לתחרות מועטה המנויים בסעיף 31ב(ב) לחוק בענייננו.

2.1 חסמי מעבר בשוק – סעיף 31ב(ב)(1)

109. "חסם למעבר בענף" מוגדר בסעיף 31א לחוק כך:

"חסם המגביל את יכולתו של לקוח לעבור בין ספקים בענף – לעניין קבוצת ריכוז באספקת נכסים או שירותים, או חסם המגביל את יכולתו של ספק

⁶⁵ חוק לקידום התחרות בשוק הבנקאות (תיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026, ס"ח 3510, 387; הצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות מערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי **דוח מסכם**, בעמ' 12-4 (23.7.2025).

⁶⁶ ראו בהקשר זה הוראת ניהול בנקאי תקין 480 "התאמות להוראות ניהול בנקאי תקין החלות על תאגיד בנקאי חדש" (29.12.2025).

לעבור בין לקוחות בענף – לעניין קבוצת ריכוז ברכישת נכסים או שירותים.”

110. לעיל דנתי בחיכוכים שמאפיינים את ענף סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים והתייחסתי, בין היתר, לעלויות החיפוש ולעלויות המעבר המאפיינות את השוק ומשמעותן לעניין האפשרות של לקוחות לעבור בין ספקים בשוק. בהמשך הקביעה נראה כי חיכוכים אלה מפחיתים את מעורבות הלקוחות, ובכך הם גם מגבילים את יכולתם ונכונותם של הלקוחות לעבור בין ספקים בענף ועולים כדי חסמי מעבר.

111. ענף סל השירותים הבנקאיים הקמעונאיים בישראל מאופיין אפוא בחסמי מעבר גבוהים.

3.1 השירותים שמספקים חברי הקבוצה בענף דומים זה לזה במידה רבה – סעיף 31ב(ב)(4)

112. סעיף 31ב(ב)(4) לחוק, קובע כי קיומו של דמיון רב בין השירותים שמספקים חברי הקבוצה מהווה גם הוא תנאי אפשרי לקיומם של תנאים לתחרות מועטה.

113. דמיון בין השירותים נבחן, לצורך כך, על בסיס מאפיינים פונקציונליים של המוצרים או השירותים. מוצרים או שירותים מאותו סוג, הדומים מבחינה פונקציונלית, ואשר מיועדים מנקודת מבטו של הצרכן לאותו שימוש, יכולים להיחשב כדומים, גם אם קיימים ביניהם הבדלים מסוימים במיתוג, איכות וכיוצא בזה.

114. כאמור מעלה, המאפיינים הפונקציונליים של סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים דומים בין בנק אחד למשנהו ולכן תנאי זה מתקיים בכל הנוגע לשוק סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים.

4.1 חברי הקבוצה מספקים שירותים בענף למספר רב של לקוחות – סעיף 31ב(ב)(5)

115. לפי סעיף 31ב(ב)(5) לחוק, תנאי אפשרי נוסף לקיומם של תנאים לתחרות מועטה מתקיים אם חברי הקבוצה מספקים שירותים בענף למספר רב של לקוחות.

116. כאמור מעלה, כמעט כל משקי הבית במדינת ישראל מנהלים חשבון עו"ש בבנק, שם מתנהלת רוב הפעילות הפיננסית השוטפת. מבדיקת רשות התחרות עולה שמדי שנה מנוהלים במערכת הבנקאית מיליוני חשבונות של יחידים. נכון לסוף שנת 2023, כ-7.5 מיליון לקוחות ניהלו חשבון עו"ש במגזר משקי הבית, מתוכם לכ-2 מיליון לקוחות הועמד אשראי בנקאי וכ-4 מיליון לקוחות החזיקו פיקדונות.

117. עולה אפוא כי חמש הקבוצות הבנקאיות מספקות שירותים בענף למספר רב של לקוחות.

5.1. לכל אחד מחברי הקבוצה, או למרביתם, יש אפשרות לדעת את עיקרם של תנאי ההתקשרות בין לקוחות לבין מרבית מחברי הקבוצה האחרים – סעיף 31ב(ב)(6)

118. סעיף 31ב(ב)(6) לחוק קובע כי תנאי אפשרי נוסף לקיומה של תחרות מועטה נוגע לכך שלחברי הקבוצה יש אפשרות לדעת את עיקרם של תנאי ההתקשרות בין לקוחות לחברי הקבוצה האחרים.

119. כאמור לעיל, בהמשך הקביעה אתייחס להתנהלות הבנקים עצמם ולאופן בו היא מגבירה את החיכוכים בשוק. כחלק מדיון זה אתייחס גם לאינדיקציות שעלו בבדיקת הרשות שמצביעות על תיאום משתמע בין הבנקים שבחמש הקבוצות הבנקאיות. כפי שאראה תיאום זה אינו נוגע למחירים הנקבעים על ידיהם, אלא לאסטרטגיה התחרותית שבה הם נוקטים. במסגרת אסטרטגיה זו כל בנק מתמקד בעיקר בלקוחותיו שלו, ולא מתחרה באופן אגרסיבי על לקוחותיהם של בנקים אחרים ונמנע מתחרות פריקה באופן שמקל על אסטרטגיה זו ומסייע לממשה בפועל.

120. עבור כל בנק קיימת שקיפות ביחס לאסטרטגיה התחרותית שבה נוקטים הבנקים האחרים, שכן זו משתקפת בהצעות ערך פומביות. כלומר, כל בנק יכול לעקוב אחרי ההצעות הפומביות של הבנקים האחרים,⁶⁷ על מנת להעריך האם אלה דבקים בשימור שיווי המשקל המתואם, מתקשרים עם לקוחותיהם בסל שירותים ונמנעים מתחרות פריקה או האם הם סוטים משיווי המשקל האמור. כלומר, ישנה שקיפות בנוגע לכך שמבחינת התנאים שמציעים הבנקים ההתקשרות עם הלקוחות נעשית בעיקר בסל ולא באמצעות הצעות פריקות.

121. לצד ההצעות הפומביות שמפרסמים הבנקים ומידע השוואתי שמפרסם בנק ישראל, חלות על הבנקים דרישות רגולטוריות שונות, המטילות חובות לפרסום מידע רחב ומפורט. חובות אלה נוגעות בין היתר לפרסום הדוחות הכספיים של הבנקים, דוחות סיכונים ותעריפוני עמלות, כך שהשחקנים בשוק חשופים באופן גלוי לאסטרטגיות של הבנקים האחרים. דוחות אלו כוללים התייחסויות לכלל הפעילות של הבנק, תפוקות, מחירים ממוצעים, רמת התיאבון לסיכון, מגבלות הייצור כתוצאה מהאסדרה החלה עליו, האסטרטגיות השיווקיות והתפעוליות שלו ועוד. כך שגם חובות הפרסום המוטלות על הבנקים מאפשרות להם לעקוב אחר האסטרטגיות של הבנקים האחרים ולדעת שהם ממשיכים לנקוט באסטרטגיה של הימנעות מתחרות פריקה.

⁶⁷ כמו כן, מידע פומבי על ריביות ממוצעות וחצינויות של אשראי ופיקדונות מפורסם על ידי בנק ישראל. המידע המפורסם משקף נתונים נכונים לנקודת זמן אשר קודמת כחודש למועד הפרסום.

122. כל אלו מאפשרים לבנקים לקבל אינדיקציות על מצבם של הבנקים האחרים בשוק, החל בנתי השוק שלהם בחלוקה לפי שירותים וכלה בחוזקותיו וחולשותיו של כל מתחרה, האיומים העומדים בפניו וההזדמנויות שהוא מקבל. זאת בנוסף ליכולתם לאסוף את הנתונים בדרכים אחרות, כגון איסוף מודיעין עסקי.

123. אף ממסמכים פנימיים של הבנקים שנאספו במסגרת בדיקת הממונה, עולה כי בפועל הבנקים עוקבים אחרי האסטרטגיה העסקית והביצועים של הבנקים האחרים.

124. יובהר, כי בשקיפות האמורה אין כדי לגשר על המחסור במידע הקיים אצל הלקוח, כפי שתואר מעלה. שכן, כאמור, שקיפות זו נוגעת לאסטרטגיה התחרותית של הבנקים, והיא קיימת לצד חוסר שקיפות ופערי מידע הנוגעים למחירים המוצעים ללקוח הבודד.

125. נוכח כל האמור מעלה, הגעתי לכדי מסקנה כי בענייננו מתקיימים תנאים לתחרות מועטה בין חמש הקבוצות הבנקאיות ובענף סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים. זאת, לאחר שהתקיים בעניינם סעיף 13ב(ב) לחוק.

ז. קיימת תחרות מועטה בפועל

126. קודם שגיבשתי החלטה זו, אפשרתי לחמש הקבוצות הבנקאיות להשמיע את עמדותיהן בנושא. כאמור לעיל, חלק מהקבוצות הבנקאיות טענו שהוכחת קיומם של תנאים לתחרות מועטה לא מורידה מהחובה לבחון האם ישנה תחרות מועטה בפועל בשוק ולדידם מאחר שהבנקים פועלים בשווקים תחרותיים לא התקיים הרכיב בדבר רמת התחרות בענף.

127. אין בידי לקבל טענה זו – הן מן הבחינה המשפטית, והן, כפי שאראה מיד, בשל מצב התחרות הלכה למעשה.

128. מן הבחינה המשפטית, אין לטענה זו כל ביסוס. כאמור מעלה, סעיף 13ב(א)(1) לחוק מורה כי אחד התנאים הנדרשים לקביעה בדבר קיומה של קבוצת ריכוז הוא כי "בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים קיימת תחרות מועטה בעסקים או שמתקיימים תנאים לתחרות מועטה בעסקים" (ההדגשה אינה במקור, הח"מ). דהיינו, מדובר בשתי אפשרויות חלופיות זו לזו, אשר די שאחת מהן תתקיים כדי שהתנאי הקבוע בחוק יתקיים.

129. עמידתה העצמאית של החלופה בדבר "תנאים לתחרות מועטה", עולה גם מכוונת המחוקק כפי שהיא עולה בדברי ההסבר לתיקון החוק בדבר קבוצת ריכוז:

”הדרישה לקיומם של תנאים לתכרורות מועטה מהווה שינוי של ממש לעומת הנוסח הקיים בחוק...אשר הסתפק באפשרות של תכרורות מועטה בפועל בלבד. מדע הכלכלה לא מציע כלים לכימות של רמת התכרורות, כך שהנוסח הקיים יצר קושי ניכר בשימוש בהוראות החוק הנוגעות לקבוצת ריכוז.”⁶⁸

130. עולה שהחלופה בדבר תנאים לתכרורות מועטה הוספה לסמכות הממונה לקבוע קיומה של קבוצת ריכוז על מנת לאפשר מימוש הסמכות על בסיס חלופה זו ללא החלופה בדבר קיומה של תכרורות מועטה.

131. עם זאת, מעבר לדרוש ואף שדי בהוכחת קיומם של תנאים לתכרורות מועטה על מנת לענות על דרישת הסעיף, על רקע הטענות אותן העלו קבוצות בנקאיות, מצאתי לנכון לבדוק את תמונת התכרורות בין חברי הקבוצה. כפי שאראה להלן, בדיקת הרשות העלתה כי בשוק סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים קיימת תכרורות מועטה בפועל.

1.ז. מעורבות נמוכה של לקוחות בענף גורמת לתכרורות מועטה

132. לעיל דנתי בחיכוכים הקיימים בשוק סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים. בין היתר, התייחסתי לעלויות החיפוש המאפיינות את צריכת השירותים ולאופן בו נטיית הלקוחות לרכז את צריכת השירותים בבנק אחד מגדילה עלויות אלה, בין היתר, בכך שהיא מקשה על השוואת המחירים. דנתי גם בעלויות העסקה המלוות את צריכת השירותים ועלויות המעבר הכרוכות בהעברת סל השירותים כולו.

133. חיכוכים אלה, המצויים לכל אורך הליך רכישת השירות הבנקאי, מפחיתים את מעורבות הלקוחות בשוק ומובילים לכך שחלק ניכר מהלקוחות אינו משווה באופן תדיר בין בנקים שונים ואינו עובר בנק גם כאשר הדבר צפוי להיטיב עמו. מעורבות נמוכה זו מצד הלקוחות היא גורם מרכזי לתכרורות המועטה בשוק.⁶⁹ על מעורבותם הנמוכה של הלקוחות ועל התכרורות המועטה בשוק ניתן ללמוד ממספר אינדיקציות אליהן אדרש כעת. בפרק הבא אמשיך ואתייחס להתנהלות הבנקים ואפרט כיצד היא מגבירה את החיכוכים ומפחיתה את מעורבות הלקוחות.

⁶⁸ ראו תיקון מס' 12, לעיל בה"ש 10, בעמ' 266.

⁶⁹ ראו דוח שטרומ, לעיל בה"ש 30, בעמ' 20-21.

2.2. אינדיקציות המלמדות על מעורבותם הנמוכה של הלקוחות ועל התכרורות המועטה בשוק

134. מספר אינדיקציות שעלו בבדיקת הרשות יכולות ללמד על מעורבותם הנמוכה של הלקוחות ועל התכרורות המועטה בשוק.

135. חלק משמעותי מלקוחות ענף הבנקאות מנהלים לאורך שנים רבות את חשבון העו"ש שלהם באותו בנק. כך, מבדיקת הרשות עולה כי משך זמן הממוצע של ניהול חשבון עו"ש עומד על 17.5 שנים ומשך הזמן החציוני עומד על 14 שנים. כאשר מתמקדים בחשבונות עיקריים, משך הזמן הממוצע עומד על 18 שנים ומשך הזמן החציוני עומד על 15 שנים.

136. שיעורי המעבר הנמוכים בהם מתאפיין הענף מצביעים אף הם על משך הזמן הארוך של ניהול חשבון ועל מעורבותם הנמוכה של הלקוחות. כך החל מספטמבר 2021, המועד בו הושקה המערכת המקוונת במסגרת רפורמת "ניוד בקליק", ועד ל-30.9.2024 הוגשו באמצעות המערכת 318,600 בקשות להעברת פעילות מבנק לבנק ובפועל 223,200 לקוחות העבירו את הפעילות הפיננסית שלהם באמצעות המערכת בסופו של דבר.⁷⁰ השיעור הנמוך של מעברים מקבל משנה תוקף בהשוואה למעברים (נטישות של מנוי קיים) בשוק הסלולר המגיעים למעל מיליון מנויים בשנה, כפי שעולה מהדוחות הכספיים של חברות התקשורת, בזק, סלקום ופרטנר.⁷¹

137. אינדיקציה נוספת למעורבות הנמוכה של הלקוחות עולה ממצאי בדיקת פיזור הריביות על פיקדונות משקי בית. מאחר שמדובר במוצר זהה, לא ניתן להסביר את פיזור המחירים בהבדלים בין המוצרים ועיקר ההסבר נעוץ בהיעדר המעורבות של הלקוחות ובתכרורות המועטה בשוק.

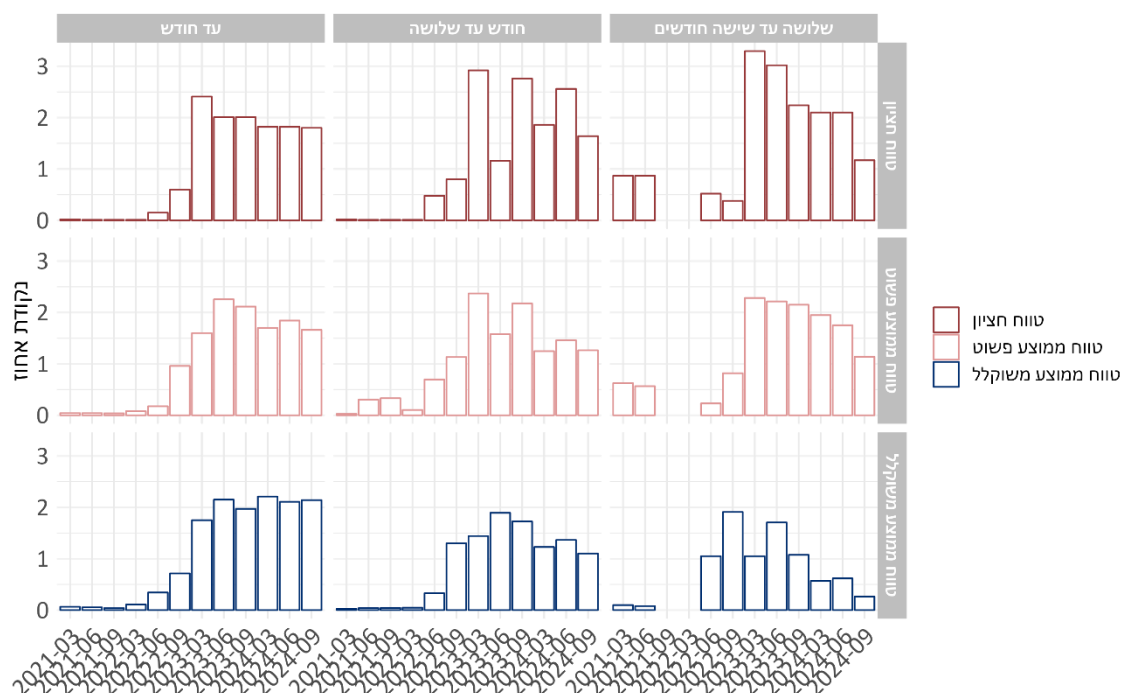
138. בתרשימים 10 ו-11 מתואר פיזור הריביות על פיקדונות של משקי בית במסלול של ריבית קבועה ובמסלול של ריבית משתנה בין הבנקים. לצורך הבדיקה עבור כל חודש חושבו שלושה נתונים סטטיסטיים: חציון, ממוצע פשוט, וממוצע משוקלל של הריבית עבור כל בנק על פי התקופה לפירעון וסוג הריבית. במסגרת זו הובאו בחשבון רק הפיקדונות שנלקחו על ידי חמשת הבנקים

⁷⁰ ראו נתוני בנק ישראל בנוגע לשימוש במערכת המקוונת [כרבע מיליון לקוחות העבירו עד כה את הפעילות הפיננסית שלהם מבנק לבנק באמצעות רפורמת "מעבר בקליק", בנק ישראל](#) (13.1.2025).

⁷¹ ראו למשל: [סלקום ישראל בע"מ: דוח תקופתי לשנת 2023](#), [הבורסה לניירות ערך תל אביב](#) (12.3.2024); [סלקום ישראל בע"מ: דוח תקופתי לשנת 2024](#), [הבורסה לניירות ערך תל אביב](#) (19.3.2025); [בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ: דוח תקופתי לשנת 2024](#), [הבורסה לניירות ערך תל אביב](#) (12.3.2025); [פרטנר תקשורת בע"מ: דוח תקופתי לשנת 2024](#), [הבורסה לניירות ערך תל אביב](#) (9.3.2025).

הגדולים (ללא בנקים בבעלות). בתרשימים מתואר עבור כל נתון סטטיסטי הפער בין הערך המקסימלי מתוך הערכים שחושבו עבור כל אחד מחמשת הבנקים לבין הערך המינימלי.

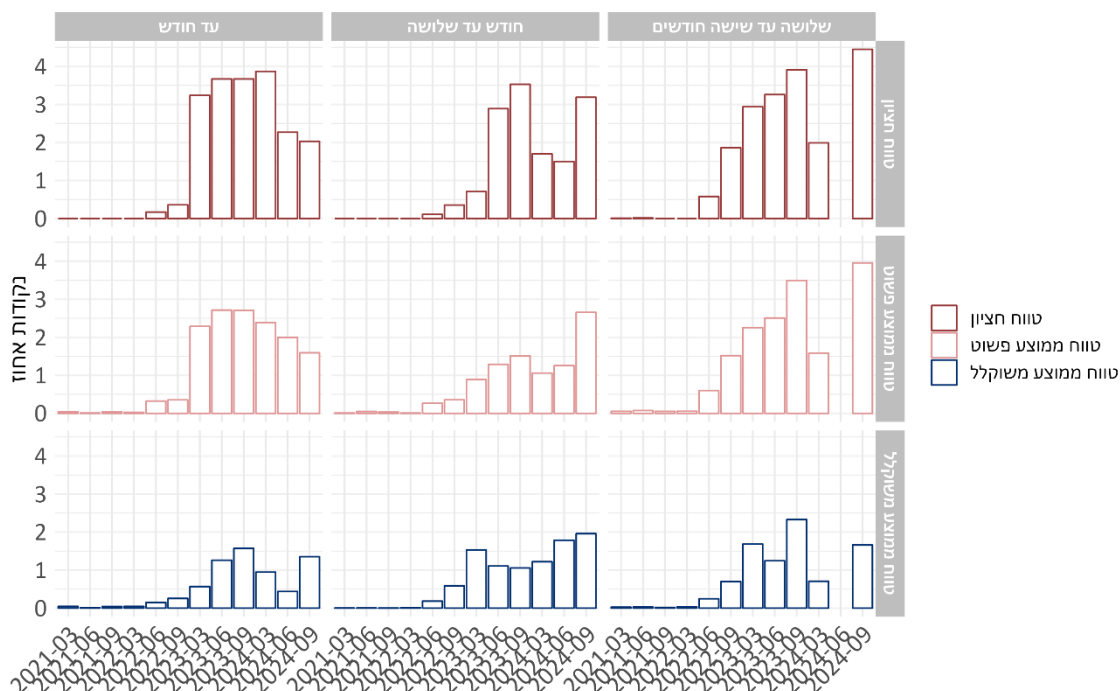
תרשים 10: פיזור ריביות על פיקדונות במסלול ריבית קבועה⁷²



מקור: מענה הבנקים לדרישות נתונים, נתונים פרטניים של פיקדונות שניתנו על ידי הבנקים: הפועלים, לאומי, מזרחי, דיסקונט והבינלאומי (ללא בנקים בבעלות)

⁷² עבור כל בנק חושב הנתון הסטטיסטי ברמה של חודש, תקופה לפירעון וסוג ריבית. הנתונים הסטטיסטיים הובאו בחשבון רק במקרה שמספר התצפיות (פיקדונות) שנלקחו על ידי הבנק באותו חודש הוא 500 ומעלה. החישוב עבור טווח הנתונים הסטטיסטיים נעשה רק עבור חודשים בהם מספר הבנקים שהתקיים עבורם תנאי זה הוא שלושה או יותר.

תרשים 11: פיזור ריביות על פיקדונות במסלול ריבית משתנה



מקור: מענה הבנקים לדרישות נתונים, נתונים פרטניים של פיקדונות שניתנו על ידי הבנקים: הפועלים, לאומי, מזרחי, דיסקונט והבינלאומי (ללא בנקים בבעלות)

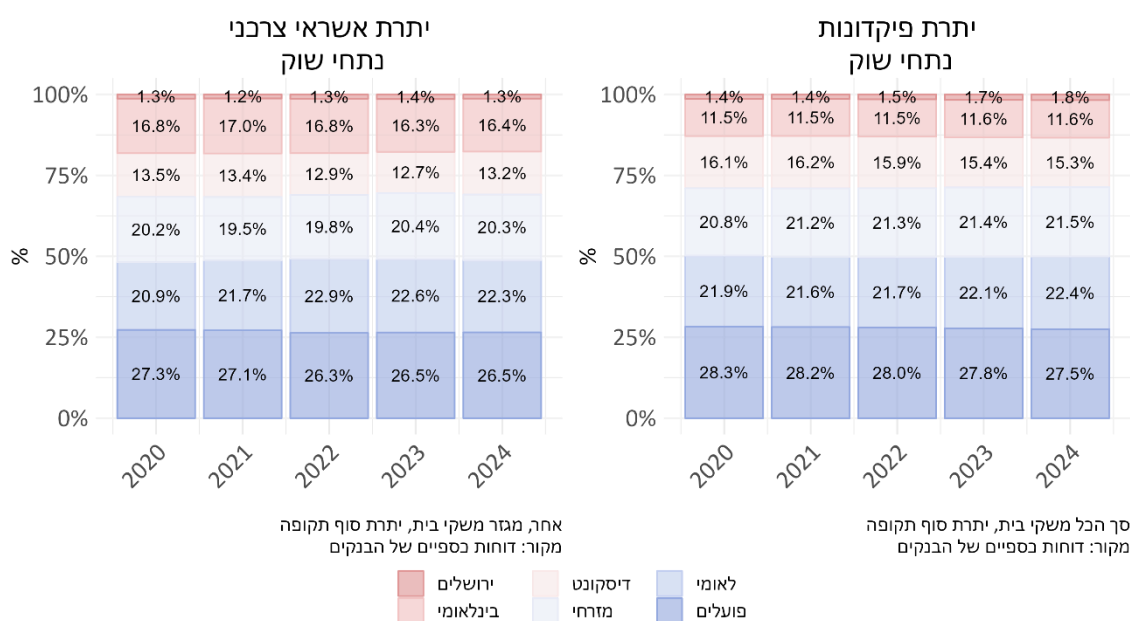
139. מהתרשימים עולה כי בכל הנוגע לנתונים שנבדקו – ריבית חציונית, ממוצע פשוט וממוצע משוקלל – בתקופה לאחר עליית ריבית בנק ישראל יש פערים של נקודות אחוז שלמות בין הבנק שבו הנתון היה הגבוה ביותר לבין הבנק בו הנתון היה הנמוך ביותר. זאת, ביחס לכל המסלולים שנבחנו. פערים אלה מלמדים על פערים של עשרות אחוזים לפחות בריביות בין הבנקים. פערים כאלה במוצרים שהם בקירוב זהים הם, כאמור, אינדיקציה למעורבות הנמוכה של הלקוחות, להיעדר הרסן התחרותי המספק ולתחרות המועטה.

140. אינדיקציה נוספת לתחרות המועטה בענף היא כוח השוק של הבנקים כלפי לקוחותיהם. כפי שאפרט בהמשך, בדיקת רשות התחרות מצאה כי הבנקים מפעילים כוח שוק כלפי לקוחותיהם ויכולים להרע את תנאי הלקוחות שרמת מעורבותם נמוכה מבלי לחשוש שהם יעברו לבנק אחר. הפעלת כוח שוק באופן זה אפשרית בשל התחרות המועטה ולכן גם מלמדת עליה.

141. על המעורבות הנמוכה ניתן גם ללמוד מהממצאים שנדונו לעיל בנוגע לשיעור הנמוך של לקוחות שמפצלים את צריכת שירותי הסל הבנקאי על פני יותר מבנק אחד שפורטו לעיל.

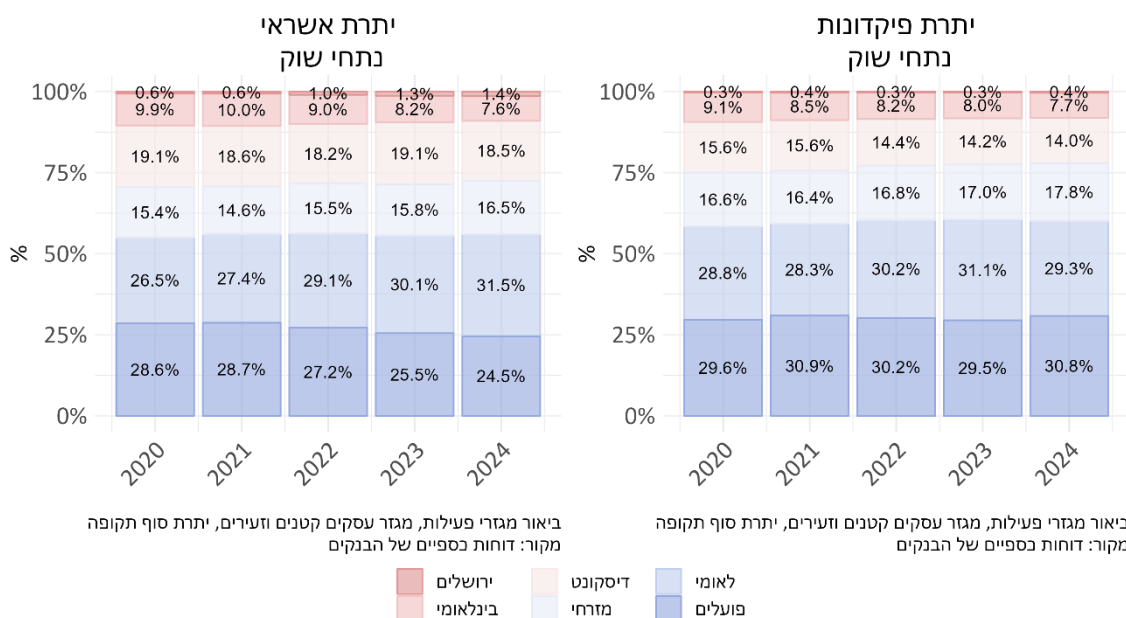
142. המעורבות הנמוכה והתחרות המועטה בענף נלמדות גם מהסטגנציה של נתחי השוק של הבנקים. כך, השינויים משנה לשנה בנתחי השוק במגזר משקי הבית של יתרת האשראי הצרכני ושל יתרת הפיקדונות קטנים. כאשר משווים בין תחילת התקופה (שנת 2020) לבין סוף התקופה (שנת 2024), השינויים בנתחי השוק הינם מינוריים.

תרשים 12: נתחי שוק של הבנקים בחמש הקבוצות הבנקאיות במתן שירותים מרכזיים למגזר משקי הבית: אשראי צרכני ובפיקדונות



143. בהתייחס למגזר העסקים הקטנים, התמונה שונה במקצת. ניכרת סטגנציה בנתחי השוק בצד הפיקדונות ביחס לכל קבוצות הבנקים, ובצד האשראי ביחס לדיסקונט, מזרחי, הבינלאומי וירושלים. לעומת זאת נצפתה עליה בנתח השוק של קבוצת לאומי באשראי על חשבון קבוצת הפועלים.

תרשים 13: נתחי שוק של הבנקים בחמש הקבוצות הבנקאיות במתן שירותים מרכזיים למגזר העסקים הקטנים: אשראי ובפיקדונות



3. ז. ממצאי בדיקת הרשות מצביעים על כך שקיימת תחרות מועטה בפועל

”עם זאת, אין ספק כי המערכת הבנקאית בישראל מאופיינת ברמת תחרותיות שאינה מספקת. הרווחיות הגבוהה של המערכת הבנקאית נשענת במידה רבה על יתרות העו”ש המשמעותיות שהציבור מחזיק בחשבונותיו.”⁷³

144. בדיקת רשות התחרות מצאה, אם כן, מעבר לדרוש, כי שוק סל השירותים הבנקאיים אינו מאופיין רק בתנאים לתחרות מועטה, אלא שקיימת בשוק תחרות מועטה בפועל. אחד הגורמים המרכזיים לתחרות המועטה הוא מעורבותם הנמוכה של הלקוחות שנלמדת, בין היתר, משיעורי המעבר הנמוכים שמאפיינים את השוק; מכך שלקוחות מנהלים לאורך תקופה ארוכה יחסית את חשבון העו”ש שלהם באותו הבנק; מהשיעור הנמוך יחסית של לקוחות שמפצלים את צריכת שירותי הסל בין כמה בנקים; ומהסטגנציה בנתחי השוק של הבנקים לאורך השנים. מעורבות נמוכה זו נגרמת במידה רבה כתוצאה מחיכוכים שמאפיינים את השוק. בפרק הבא אתייחס לאופן בו התנהלות הבנקים מגבירה חיכוכים אלה ולהוראות שמצאתי לנכון לתת בעקבות זאת.

⁷³ דברי נגיד בנק ישראל, פרופ' אמיר ירון, בכנס הפיקוח על הבנקים 2024, בנק ישראל (27.11.2024).

ח. מתן הוראות

145. כאמור מעלה, התנאי השלישי לקביעה בדבר קבוצת ריכוז הוא כי ישנם צעדים אשר נקיטתם עשויה למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים, או עשויה להגביר את התחרות בענף באופן משמעותי או ליצור תנאים להגברה משמעותית של התחרות בענף. תנאי זה, עניינו ביכולת מעשית לחולל שינוי באורחות התחרות בענף או בין חברי הקבוצה.⁷⁴

146. בפרק זה אראה כי התנהלות הבנקים שבחמש הקבוצות הבנקאיות מגבירה את החיכוכים שמאפיינים את ענף סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים. בכך הבנקים תורמים להיווצרות תנאים לתחרות מועטה בענף ומפחיתים את מעורבות הלקוחות ואת התחרות בענף בפועל. בהמשך לכך, אתייחס לחשש העולה כי הבנקים מנצלים את כוח השוק שבידיהם כתוצאה מכך ומציעים ללקוחות שמעורבותם נמוכה תנאים נחותים.

147. על רקע דיון זה אפנה להוראות שמצאתי לנכון לתת לחברי הקבוצה ואשר מבקשות לטפל בהתנהלות זו של הבנקים ובכך בתנאים לתחרות מועטה הקיימים בשוק ובתחרות המועטה בפועל. כל אחת מההוראות שיתוארו להלן מטפלת בהיבט מסוים של התנהלות הבנקים וקשרי גומלין בין ההוראות מובילים לכך שכל אחת מגבירה את האפקטיביות של האחרת. על כן יש לראות את ההוראות במכלול.⁷⁵

ח.1. הבנקים מתנהלים באופן המגביר את החיכוכים. מפחית את מעורבות הלקוחות ותורם לקיומם של תנאים לתחרות מועטה ולתחרות המועטה בפועל

הבנקים אינם מפרסמים את מחירי השירותים שהם מציעים בצורה שקופה ובכך מגדילים את עלויות

החיפוש ועלויות העסקה ותורמים לתחרות המועטה בענף

148. כאמור, עלויות החיפוש הגבוהות הן אחד הגורמים העיקריים למעורבות הנמוכה של הלקוחות ולתחרות המועטה בענף. עלויות אלה אינן נובעות רק ממאפייניו של הענף גרידא, אלא גם מפרקטיקה של היעדר שקיפות מחירים בה נוקטים מרבית הבנקים הנכללים בחמש הקבוצות הבנקאיות. כחלק מפרקטיקה זו הבנקים אינם נוהגים לפרסם בנפרד את מחירו בפועל של כל שירות

⁷⁴ ראו תיקון מס' 12, לעיל בה"ש 10, בעמ' 267.

⁷⁵ על חשיבות יישום ההוראות במכלול, ראו למשל Retail Banking Market Investigation: Final Report, לעיל בה"ש 54, בפס' 220.

פיננסי הנכלל בסל הבנקאי. לעיתים חלק מתנאי השירות מפורסמים באופן פומבי, אך ניתן לקבל הצעת מחיר עבור השירות רק לאחר הליך הזדהות. גם כאשר מפורסמת הצעת מחיר פומבית, פעמים רבות באופן לא נגיש ומורכב, לרוב מדובר בהצעה ראשונית שמשמשת כנקודת מוצא להצעה, אשר ניתן לשפר באמצעות חיפוש נוסף וניהול משא ומתן. התנהלות זו מעלה את עלויות החיפוש המאפיינות את הענף, מקשה על לקוחות לתחר בין מספר חלופות באופן אפקטיבי ובכך היא תורמת למעורבותם הנמוכה ולתחרות המועטה בענף.

149. במסגרת בדיקת רשות התחרות נבחן האם מתפרסמות הצעות מחיר פומביות עבור פיקדונות ללא צורך בהזדהות מצד הלקוח. מהבחינה עלה שלעיתים לא פורסמו הצעות מחיר פומביות כלל וכי גם כאשר הצעות כאלה כן פורסמו, ככלל הן הוצגו באופן מסובך ולא נגיש, לעיתים כחלק מטבלת גילוי נאות מסובכת ולא נגישה באתר. מעבר לכך, היה פער בין התנאים שהוצגו באותן הצעות לבין הריבית שניתנה עבור הפיקדונות בבנק בפועל. כלומר, אותן הצעות בכל מקרה היו נקודת מוצא בלבד וחלק מהלקוחות קיבלו ריביות טובות יותר. מהשוואת הצעות הריבית הפומביות שפורסמו ע"י חמשת הבנקים הגדולים לאלה שפורסמו על ידי בנק ירושלים, עולה שבנק ירושלים הציג הצעות נגישות ושקופות יותר וכפי שניתן להתרשם מהטבלה המובאת מיד בהמשך, הריביות שהציע היו טובות יותר מהריבית הפומביות המיטיביות שהוצגו על ידי חמשת הבנקים הגדולים:

טבלה 4: השוואת הריביות הפומביות המיטיביות לריבית בנק ירושלים⁷⁶

תקופה לפירעון	סוג הריבית	ריבית פומבית מיטבית ⁷⁷	ריבית בנק ירושלים
עד חודש	קבועה	0.6	
עד חודש	משתנה	0.6	2.55
חודש ועד שלושה חודשים	קבועה	1.65	3.25
חודש ועד שלושה חודשים	משתנה	1.46	

מקור: מענה הבנקים לדרישות נתונים

150. מעבר לאמור, אי פרסום מחירים סופיים והצגת מחירים ראשוניים בלבד שניתן לשפר באמצעות משא ומתן מעלה גם את עלויות העסקה הכרוכות ברכישת השירות.

⁷⁶ עבור ספטמבר 2024.

⁷⁷ הריבית הפומבית המיטיבית חושבה באופן הבא: עבור כל חודש הובאה בחשבון הריבית המינימלית שהוצעה על ידי כל בנק מבין חמשת הבנקים הגדולים (ללא בנקים בבעלות וללא בנק ירושלים ובנק וואן זירו), ונלקח המקסימום מבין ריביות אלה.

151. בכל הנוגע לנושא השקיפות, בנק מזרחי טען כי הוא כן מציע פיקדונות ללקוחות כל הבנקים באופן פריק. אך, מחומרים שהתקבלו מהבנק נמצא שגם בנק מזרחי אינו מציע את מחירי הפיקדונות שהוא מציע לציבור ולא ניתן להגיע להצעת מחיר פומבית מבלי לערוך הליך הזדהות.

152. אציין כי לאחר שהחלה הבדיקה ברשות התחרות בנוגע לתחרות בתחום הבנקאות ולאחר שהודעתי לחמש הקבוצות הבנקאיות על כוונתי לקבוע כי הן קבוצת ריכוז ולתת להן הוראות, פורסמה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 447. הוראה זו קובעת כללים ומבנה אחיד לאופן בו הבנקים יציגו מידע בנושא שיעורי ריבית על פיקדונות ועל יתרות זכות בחשבון הלקוח.⁷⁸ הפרסום על פי הוראה עשוי להופיע במיקום שונה באתר כל בנק ולא תמיד לצד עמוד הפיקדונות ובכל מקרה מדובר בריבית המזערית שמציע הבנק,⁷⁹ ולא בריבית בפועל. כלומר, המחיר המוצג הוא נקודת מוצא בלבד ולא משקף את הריביות על פיקדונות בבנקים בפועל. לכן אף בהינתן הוראה זו הבנקים אינם מפרסמים את מחיר הפיקדונות באופן שקוף. הצורך לקבוע הוראה בעניין וכללים לפרסום אחיד של פיקדונות רק מדגיש כיצד התנהלות הבנקים מגבירה את החיכוכים בענף.

הימנעות מתחרות פריקה מגדילה את עלויות המעבר ומקשה על יכולת ההשוואה

153. כאמור מעלה, ככלל, הבנקים נמנעים מתחרות על אספקת מוצרים בודדים מתוך הסל (תחרות פריקה). פרקטיקה זו מובילה את הלקוחות באופן כמעט בלתי נמנע לצרוך את השירותים הבנקאיים בסל ובכך מגדילה את עלויות המעבר שלהם. כאמור, עלויות המעבר מבדלות באופן מלאכותי בין בנק הבית של הלקוח לבין הבנקים האחרים, וככל שעלויות אלה גבוהות מספיק הן מובילות לעיגונו של הלקוח לבנק.

154. נוסף על כך, וכפי שתואר לעיל, הפרקטיקה של הימנעות מתחרות פריקה מקשה על הלקוחות להשוות בין הצעות ערך של בנקים שונים, בשל הרב-מימדיות של הצעות אלה. קושי זה גובר מאחר שתקופת ההתקשרות בין הבנק ללקוח אינה מוגבלת בזמן ולכן בעת ההתקשרות הלקוח צריך להביא בחשבון גם את צרכיו העתידיים.

155. הפרקטיקות של היעדר השקיפות והימנעות מתחרות פריקה מביאות לערפול מחירים (obfuscation), וכפועל יוצא לצמצום התחרות בין הבנקים. ניתן להסביר פרקטיקות אלה

⁷⁸ ראו הוראת ניהול בנקאי 447 "פרסום שיעורי ריבית על פיקדונות ועל יתרות זכות בחשבון" (20.5.2024). (להלן **נב"ת**

447)

⁷⁹ שם, בס' 4.

בשיקולים חד צדדיים של כל אחד מהבנקים, אך הסבר אחר להן עשוי להיות שיווי משקל מתואם באסטרטגיה התחרותית בה הם נוקטים. בבדיקת רשות התכרור אכן נמצאו אינדיקציות לקיום שיווי משקל זה, כפי שאפרט כעת.

אינדיקציות לשיווי משקל מתואם באסטרטגיות התחרותיות של הבנקים

156. כפי שציינתי לעיל במסגרת הדיון בתנאים לתחרות מועטה, בדיקת הרשות מצאה אינדיקציות לקיומו של תיאום משתמע בין הבנקים שבחמש הקבוצות הבנקאיות. כאמור, תיאום משתמע זה אינו נוגע למחירים שהם קובעים, אלא לאסטרטגיה התחרותית בה הם נוקטים, במסגרתה כל בנק מתמקד בעיקר בלקוחותיו שלו, ונמנע מלהתחרות, וודאי באופן אגרסיבי, על לקוחותיהם של בנקים אחרים. הפרקטיקה של הימנעות מתחרות פריקה מקלה על מימוש אסטרטגיה זו. תוצאות תיאום משתמע זה דומות לאלו של תיאום מפורש בדרך של חלוקת שוק.

157. ככלל, קשה למצוא ראיות ישירות המלמדות על קיומו של תיאום משתמע וזה יילמד לרוב מקיומן של נסיבות המקלות עליו, בשילוב עם מערך תמריצים התומך בו. אכן ממסמכים פנימיים של חלק מהבנקים ניתן ללמוד על האיום שהם רואים מכך שפריקות המוצרים תגבר ומכאן ללמוד על התמריץ שלהם להתנהל באופן שמקשה על הפריקות ומפחית אותה. בכל הנוגע לנסיבות ולמאפיינים המקלים על התיאום, הרי שחלק ממאפיינים אלה נסקרו לעיל במסגרת הדיון בתנאים לתחרות מועטה בשוק סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים. כך למשל העובדה שחברי הקבוצה מספקים שירותים למספר רב של לקוחות והשקיפות הקיימת ברמת האסטרטגיות כך שכל בנק יכול לעקוב אחר האסטרטגיה התחרותית של הבנקים האחרים.

158. מעורבותם הנמוכה של הלקוחות שנובעת, בין היתר, מהתנהלות הבנקים, מקימה לבנקים כוח שוק כלפי לקוחותיהם והם יכולים להרע את תנאי הלקוחות שרמת מעורבותם נמוכה מבלי לחשוש שיעברו לבנק אחר.

2.ח כוח השוק של הבנקים כלפי לקוחותיהם

159. מעורבותם הנמוכה של הלקוחות פוגעת ברסן מצד הביקוש והתנהלות הבנקים, שניתן להסביר הן משיקולים חד צדדיים והן נוכח האינדיקציות לשיווי משקל מתואם כאמור, מלמדת על פגיעה ברסן מצד ההיצע. היעדר רסנים כאמור מקים לבנקים כוח שוק כלפי לקוחותיהם.

160. משמעות כוח השוק של הבנקים כאמור, היא שהם יכולים להרע את תנאי הלקוחות שרמת מעורבותם נמוכה מבלי לחשוש שהללו יעברו לבנק אחר. בבדיקה מצאתי כי הבנקים אכן מפעילים כוח שוק כלפי לקוחותיהם כפי שאפרט להלן.

ח.2.א. חשש להפעלת כוח שוק כלפי לקוחותיהם הקיימים באמצעות אפליית מחירים

161. אף שככלל הלקוחות בענף אינם מעורבים, הם אינם זהים באופן בו הם מושפעים מהחכוכים ובמידת המעורבות שלהם. עלויות החיפוש והמעבר והיכולת של הלקוח להשוות בין הצעות, משתנות כתלות במאפיינים שונים שלו. מאפיינים אלה יכולים להיות סובייקטיביים, כדוגמת רמת האוריינות הפיננסית; או אובייקטיביים, כדוגמת ניהול חשבון במספר בנקים.

162. לבנקים יש תמריץ ויכולת מסוימת להפעיל כוח שוק באמצעות הפליית מחירים על רקע רמת מעורבות הלקוחות, וזאת באמצעות שתי אסטרטגיות עיקריות.

163. הראשונה היא אסטרטגיה של אפליית מחירים מדרגה שלישית. כלומר, תמחור מותאם למאפייני הלקוח. כך, בנקים מביאים בחשבון אינדיקציות שונות המעידות על רמת המעורבות של הלקוח וכן אינדיקציות המלמדות על זמינות הצעות מתחרות עבורו. לקוחות שזיהה הבנק ככאלה שרמת מעורבותם גבוהה או שנהנים מזמינות גבוהה להצעות מתחרות יזכו להצעות מחיר תחרותיות יחסית. ללקוחות אחרים יוצעו מחירים אל תחרותיים.

164. השניה היא אסטרטגיה של אפליה על ידי פיזור מחירים. כלומר, אסטרטגיה במסגרתה בנק קובע מחירים שונים בערוצי התקשרות או רכישה שונים. במסגרת זו, הבנק מציע הצעות מחיר ראשוניות על-תחרותיות ורק חלק מהלקוחות יצלחו את המשוכות המוצבות על ידי הבנק ויקבלו הצעות מחיר תחרותיות.⁸⁰

165. ביטוי לכוח השוק של הבנקים ניתן למצוא בתחום הפיקדונות על רקע עליית הריבית בשנים האחרונות.

ח.2.ב. הבנקים מפעילים כוח שוק בתחום הפיקדונות נוכח עליית הריבית

166. כוח השוק של הבנקים בא לידי ביטוי בשנים האחרונות ביתר שאת בתחום הפיקדונות, נוכח עליית הריבית בשוק.

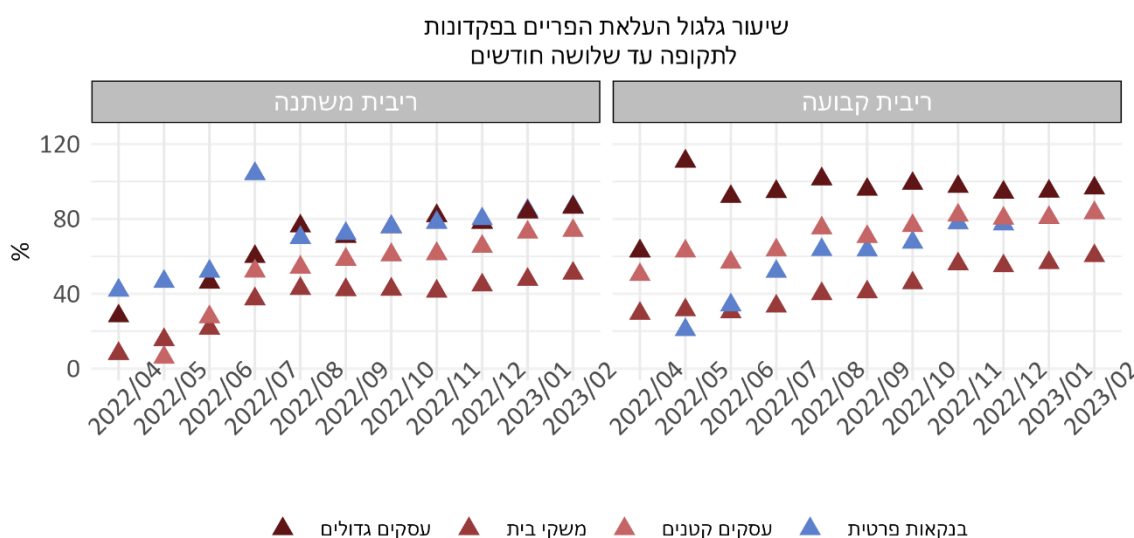
⁸⁰ ראו דיון לעיל בנוגע לפער בין הצעות פומביות על פיקדונות והריביות שניתנו בפועל.

167. כאמור לעיל, הבנקים הם היחידים שמספקים פיקדונות. פיקדונות, בפרט פיקדונות קצרי טווח, הם מקור עיקרי של נכסים נזילים, נושאי ריבית ובטוחים עבור משקי בית. בתקופות שבהן ריבית בנק ישראל נמוכה, מזומן או נכסים נזילים אחרים שאינם נושאים ריבית (להלן **מזומן**) הם תחליפים קרובים לפיקדונות קצרי טווח. עלייה בריבית בנק ישראל, מביאה להתייקרות המזומן לעומת הפיקדונות, במובן של עלות אלטרנטיבית עבור הצרכנים, ולפיכך לגידול בכוח השוק של הבנקים בתחום זה.
168. לבנקים יתרון ראשוניות בגישה לכספי הלקוחות שלרוב מתקבלים בחשבונות עו"ש, שאינם נושאים ריבית או שנושאים ריבית נמוכה ביותר, ויש להם תמריץ שהכספים יוותרו בחשבונות אלה. ממסמכים של הבנקים עולה כי לבנקים אכן יש יכולת לעשות זאת ולהשפיע על התנהלות הלקוחות עם כספים שנכנסים לחשבון העו"ש דבר המלמד כשלעצמו על כוח השוק שלהם.
169. כוח השוק של הבנקים כלפי לקוחות המגזר הקמעונאי בא לידי ביטוי בריבית שניתנה על הפיקדונות ובעליית מרווח הריבית של הבנקים על הפיקדונות. כך ניצול כוח השוק שלהם בתחום זה הניב להם רווחים גבוהים במיוחד. כפי שפירטתי לעיל הלקוחות הקמעונאיים, בשונה ממגזרי פעילות אחרים, קיבלו עבור פיקדונותיהם ריבית נמוכה יותר מריבית בנק ישראל ומרווח הריבית של הבנקים מממן הפיקדונות ללקוחות מגזר זה היה גבוה יותר, כפי שניתן לראות מתרשימים 2 ו-3 לעיל.
170. אומנם, חלק מהלקוחות מגיבים לעליית מחיר (מרווח) הפיקדונות בהוצאת כספים מהמערכת הבנקאית והעברתם למוצרים כדוגמת אג"ח ממשלתי וקרנות כספיות. אך גם הוצאת כספים זו אינה הופכת את הפעלת כוח השוק על ידי הבנקים והעלאת המחיר ללא משתלמת. הראיה לכך היא שהם ממשיכים לעשות זאת. לעיל התייחסתי, לתחליפיות הפונקציונאליות בין פיקדונות קצרי טווח למוצרים פיננסיים אחרים בשוק הכסף כדוגמת קרנות כספיות. כפי שהראיתי אף שהתשואה על השקעה בקרן כספית גדולה מהריבית שמציעים הבנקים עבור הפיקדונות, עדיין החלק הארי של כספי הלקוחות הפרטיים מופקד בפיקדונות בנקאיים לרבות העו"ש.⁸¹ מכאן שהקרנות הכספיות אינן מייצרות רסן תחרותי מספק על הפיקדונות.

⁸¹ ראו דיון ותרשים בפס' 44-47 לעיל.

171. על כוח השוק בפיקדונות קצרי טווח ניתן ללמוד גם מפיזור מחירי הפיקדונות אליו התייחסתי לעיל וכן מהשוואת שיעור התמסורת בפיקדונות קמעונאיים לשיעור התמסורת בפיקדונות במגזרים אחרים המוצג בתרשים הבא:

תרשים 14: גלגול העלאת ריבית הפריים לריבית על פיקדונות קצרי טווח ובהבחנה בין אפיקי הריבית⁸²



מקור: מענה הבנקים על דרישת הנתונים 05/2023, עיבוד של רשות התחרות

172. פערי המחירים בין מגזרי הפעילות באינדיקציה להפעלת כוח שוק מתחדדים אף יותר בהתחשב בצורך של הבנקים לשמור על איזון בין מקורות מימון לבין העמדת אשראי וחשיבות הפיקדונות הקמעונאיים בהיבט השמירה על יחסים אלה. מגילויי הבנקים לגבי יחס המימון היציב נטו ניתן ללמוד שהפיקדונות הקמעונאיים מהווים את חלק הארי ממלאי המימון של הבנקים לצורך העמדת אשראי:

⁸² פיקדונות בריבית ללא הצמדה.

⁸³ יודגש שעבור עסקים קטנים בחודשיים אפריל ומאי באפיק של ריבית משתנה ובבנקאות פרטית בחודש אפריל 2022 באפיק של ריבית קבועה, שיעור הגלגול היה שלילי קרוב לאפס, אך מאחר ומדובר בנתח זניח של הפיקדונות של מגזרי פעילות אלו, שיעורי הגלגול שלהם הושמטו מהגרף.

טבלה 5: נתונים מתוך גילויי חמש הקבוצות הבנקאיות בנוגע ליחס המימון היציב נטו
(שנת 2024, במיליארדי ש"ח)⁸⁴

קבוצה בנקאית	סך פיקדונות קמעונאיים	ערך משוקלל פיקדונות קמעונאיים	סך מימון סיטונאי	ערך משוקלל מימון סיטונאי	סך מימון יציב (ערך משוקלל)	חלק פיקדונות קמעונאיים	חלק מימון סיטונאי
הפועלים	272	251	250	80	441	57%	18%
לאומי	247	227	381	109	442	51%	25%
מזרחי	169	155	259	99	307	50%	32%
דיסקונט	165	152	189	64	271	56%	24%
הבינלאומי	96	89	54	27	133	67%	20%

מקור: דוחות על סיכונים של חמש הקבוצות הבנקאיות לשנת 2024

173. מהטבלה עולה כי הפיקדונות הקמעונאיים מהווים את עיקר המימון היציב של הבנקים. הסיבה לכך היא שבהתאם להנחיות רגולטוריות פיקדונות אלה נחשבים יציבים יותר, כלומר הסיכון מבחינת הבנק למשיכת הכספים נמוך משמעותית מזה המיוחס לפיקדונות מסחריים.⁸⁵

174. עולה כי למרות שהפיקדונות הקמעונאיים חשובים יותר לבנקים ומשמעותיים להם, המחיר שהלקוחות הקמעונאיים מקבלים עבור הפיקדונות נמוך מאשר המחיר שניתן עבור הפיקדונות המסחריים. כלומר, הבנקים נדרשים לשלם פחות כדי שהלקוחות יפקידו את הפיקדונות אצלם והדבר מהווה אינדיקציה נוספת לכך שהבנקים מפעילים כוח שוק כלפי הלקוחות הקמעונאיים. על התחרות המועטה בתחום הפיקדונות הקמעונאיים ניתן ללמוד גם ממסמכים פנימיים של הבנקים.

175. מהדיון לעיל עולה שהבנקים מתנהלים באופן שמגביר את החיכוכים ומפחית את מעורבות הלקוחות ואת התחרות בשוק ובהמשך מנצלים את כוח השוק שיש להם כתוצאה מכך. על רקע זה מצאתי כי ישנם צעדים שניתן להורות לחברות הקבוצה, אשר נקיטתם עשויה למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור ובתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף. זאת, באמצעות הוראות שנועדו לטפל בהתנהלות הבנקים. כאמור, כל הוראה מתמודדת עם התנהלות מסוימת של הבנקים ובו בזמן כל אחת מהן מגבירה את האפקטיביות של ההוראות האחרות ולכן יש לראותן כמכלול.

⁸⁴ מבוסס על הדוחות על סיכונים של חמש הקבוצות הבנקאיות לשנת 2024: [דוח על הסיכונים 2024](#), בנק הפועלים (31.12.2024); [דוח על הסיכונים 2024](#), בנק הלאומי (31.12.2024); [דוח סיכונים 2024](#), בנק מזרחי טפחות (31.12.2024); [גילויי לפי נדבך 3 של באזל ומידע נוסף על סיכונים](#), בנק דיסקונט (31.12.2024); [דוח על הסיכונים לשנת 2024](#), בנק הבינלאומי (31.12.2024).

⁸⁵ הוראת ניהול בנקאי תקין 221 "יחס כיסוי הנזילות" (17.9.2025).

ח.3. ההוראה הראשונה: איסור אפליה וחובת שקיפות

176. ההוראה הראשונה מטפלת בשתי פרקטיקות. הראשונה, פרקטיקה של הימנעות מתחרות פריקה, בה מבקשת ההוראה לטפל באמצעות איסור אפליה במחירי פיקדונות. הפרקטיקה השנייה היא היעדר שקיפות של מחירי הפיקדונות, בה מבקשת ההוראה לטפל באמצעות שילוב של איסור האפליה עם החובה להגיש לכלל הציבור את תנאי רכישתם של אותם פיקדונות ושל קרן כספית בת השוואה.

177. ההוראה מחייבת את חברי הקבוצה לפרסם את שיעור הריבית המוצע של פיקדונות שביחים (כהגדרתם בהוראות) המוצעים על ידם לכלל ציבור הלקוחות. כן אוסרת ההוראה על חברי הקבוצה לסרב לקבלת פיקדון שכיח בתנאים זהים לתנאים שפורסמו במסגרת הצעת הבנק מכל לקוח קמעונאי, ובכלל זה לקוח שאינו מקבל מהבנק כל שירות בנקאי; להתנות את הצעתו בקבלת שירות בנקאי אחר; וכן לקבל מלקוח קמעונאי פיקדון שכיח בתנאים שונים מהתנאים שפורסמו. בנוסף, לצד פרסום הפיקדונות השכיחים יחויבו חברי הקבוצה להציג את תנאי ההתקשרות עבור קרן כספית בת השוואה ולאפשר רכישתה בהליך פשוט ונוח.

איסור האפליה במחירי הפיקדונות יביא לתחרות פריקה

178. הוראת איסור האפליה תאכוף הלכה למעשה תחרות פריקה בפיקדונות, שכן בנקים לא יוכלו להפלות לרעה צרכנים שאינם מנהלים חשבון בבנק (או צרכנים שהיקף הפעילות שלהם בבנק נמוך), או לקוחות שמעורבותם נמוכה.⁸⁶ כך, הוראת איסור האפליה תבטיח כי הפקדת פיקדון בבנק לא תותנה, ותנאי הפיקדון, לרבות מחירו, לא יהיו תלויים בהעברת כלל הפעילות הבנקאית של הלקוח, בפרט העברת שירות הליבה של ניהול העו"ש. כפועל יוצא, איסור על אפליה מחירים יביא להפחתת עלות המעבר של הלקוח במוצר הפיקדון.

איסור האפליה במחירי הפיקדונות וחובת הנגשת תנאי הפיקדון יביאו לשקיפות מחירים

בכלל, קיומן של הצעות פומביות אינו מבטיח קיומה של שקיפות מחירים, שכן, כאמור מעלה, ההצעה הפומבית עשויה להיות נקודת מוצא בלבד שאינה משקפת את המחיר המיטבי. לפיכך, חובת הנגשת המידע לבדה אינה צפויה להביא לשקיפות המחירים הרצויה בשוק. מנגד, כאשר לצד חובת הנגשת המידע מושת איסור אפליה, מובטחת שקיפות מחירים, מאחר שההצעה הפומבית המוצגת ללקוח היא גם ההצעה הטובה ביותר המוצעת לציבור הלקוחות. השילוב בין איסור האפליה לחובת

⁸⁶ נציין כי לרוב, הבנקים מציעים הצעות ערך לצרכנים חדשים במוצרים ספציפיים, בתנאי שאלה יעבירו אליהם את ליבת הפעילות הבנקאית שלהם.

הנגשת תנאי הפיקדון מבטיח ללקוח מידע זמין, אמין ונגיש על המחיר המוצע וצפוי להפחית את עלויות החיפוש של הלקוח.

חובת הנגשת תנאים של קרנות כספיות תוסיף לאפקטיביות של שקיפות המחירים

179. לצד איסור האפליה וחובת הנגשת תנאי הפיקדון, ההוראה גם מחייבת את חברי קבוצת הריכוז להנגיש את תנאי מוצר הקרן הכספית. כפי שציינתי לעיל, על אף הדמיון הפונקציונלי בין הפיקדונות ובין הקרנות הכספיות, אלו אינן משמשות כיום כרסן תחרותי מספק – כפי שניתן ללמוד מפערי המחירים בין הפיקדונות החודשיים לקרנות הכספיות היומיות. הטעמים לכך שהקרנות הכספיות אינן מרסנות באופן מספק את הבנקים נדונו לעיל, והם נובעים מהיתרונות של הבנקים ומהתנהלותם. כך, כפי שצוין מעלה, לבנקים יתרון ראשוני בכול הנוגע לכספי הלקוחות, ויש להם תמריץ להותיר את כספי הלקוח בפיקדונות (לרבות עו"ש) לצד יכולת מסוימת להכווין את פעילותו. הבנקים יודעים מה מצבו של הלקוח, למשל, כמות הכסף בעו"ש, אילו מוצרים אחרים הוא צורך מהם ועוד. בהתאם למידע זה, ולצרכי הבנק הם יכולים להחליט האם ואילו מוצרים לשווק ללקוחות, בין אם באופן מקוון ובין אם בסניף. כך הבנקים משפיעים ומכוונים את הלקוחות ויש להם שליטה מסוימת על הנעשה בכספים. נוסף על כך, ערוץ ההפצה המרכזי של הקרנות הכספיות הוא הבנקים. כלומר, הבנקים הם המפיצים העיקריים של מוצר שעשוי היה לרסן את כוח השוק שלהם, אך, כאמור, כיום אינו עושה זאת באופן מספק.

180. החובה להנגיש את המידע על הקרנות הכספיות מבקשת להתמודד עם יתרון זה של הבנקים, ולהחליט את יכולתם להשפיע על הסטת הכספים ועל האופן בו יפעלו הלקוחות. באמצעות חובה זו מבקשת ההוראה להתמודד עם החשש לפגיעה התחרותית המשמעותית העולה מהנסיבות שתוארו.

181. חובת חברי קבוצת הריכוז להציג לצד הפיקדונות השכיחים המוצעים גם קרנות כספיות בנות השוואה, ולאפשר את רכישתן באופן פשוט ונוח, תקטין עבור הלקוחות את עלויות החיפוש לצורך השוואת ההצעה של הבנק להצעה של מוצר דומה, שתנאיו אינם נקבעים באופן מלא על ידי שחקנים במערכת הבנקאית. החובה תקשה על שמירת שיווי משקל בין חברי קבוצת הריכוז במחיר הפיקדונות, ועל הפעלת כוח שוק, וכן תאפשר לקרן הכספית לשמש כ"בוחן ביצועים" (benchmark) עבור המחיר המוצע על ידי הבנקים בפיקדונות הרלוונטיים.

182. לאחר שהודעתי לחמש הקבוצות הבנקאיות על כוונתי לקבוע כי הן קבוצת ריכוז ולתת להן הוראות, נכנס לתוקף נב"ת 447A. נב"ת זה קובע כללים והוראות בנוגע להצגת מידע ללקוחות לגבי קרנות

כספיות ומק"מ בדומה לחובה שהתכוונתי להטיל על הבנקים. לכן, חובת הבנקים להנגיש את המידע על הקרנות הכספיות, כפי שנקבעה בהוראתי, לא תיכנס לתוקף כל עוד נב"ת זה בנוסחו במועד החלטה זו עומד בתוקף או עד החלטה אחרת של הממונה על התכרורות.

4. ח. ההוראה השנייה: פניות יזומות ללקוח

183. ההוראה השנייה מחייבת את הבנקים לפנות ללקוח באופן יזום בסמוך לצמתי החלטה בדבר חידוש או פירעון של פיקדון, להציג לו מידע לגבי הצעות מחיר לפיקדונות ולקרנות כספיות, וכן לאפשר לו לרכוש במועד הפירעון או החידוש את הפיקדונות והקרנות הכספיות בהליך פשוט ונוח.

184. מועדי חידוש או פירעון של פיקדון מהווים טריגרים טבעיים למעורבות הלקוח. במועד זה, כספי הפיקדון עשויים להשתחרר והלקוח יוכל לבחור כיצד להשקיע אותם בעתיד. ניתן לצפות שלקוח מעורב ינצל מועדים אלה על מנת לבחון את האפשרויות העומדות בפניו, ויבחר באפשרות הטובה ביותר מבחינתו.

185. לבנק בו מופקד הפיקדון יש אינטרס שהלקוח יותיר את כספיו בבנק, ויימנע מהעברתם לספק אחר או מניסיון לשפר את התנאים שהוא מקבל בבנק. אם במועד הרלוונטי צפוי שהכספים ישתחררו לחשבון העו"ש של הלקוח, לבנק לרוב אינטרס שכך יקרה. בשל כך, לבנק תמריץ לצמצם את מעורבות הלקוח ו"להרדים" אותו כך שהמועד הרלוונטי יחלוף מבלי שהלקוח קיבל החלטה מושכלת ביחס להשקעת כספי הפיקדון. ואכן, הבנקים אינם נוהגים להודיע ללקוח מיוזמתם על מועד החידוש או הפרעון באופן יזום, אינם מתמרצים אותו לבחון חלופות רווחיות יותר עבורו ואינם מנגישים מידע על החלופות העומדות בפניו.

186. על רקע זה עולה חשש לפגיעה משמעותית בציבור ובתכרורות בעסקים. ההוראה השניה מבקשת למנוע חשש זה באמצעות הטלת חובה על הבנקים לפנות ללקוח באותם צמתי החלטה, תוך הצגת כלל המידע הרלוונטי, וכן מתן אפשרות לרכישה פשוטה ונוחה של המוצר הנבחר.

187. חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון מס' 39), התשפ"ה-2025, מורה לבנקים לעדכן לקוחות באופן עתי יזום בדבר יתרת הזכות שבחשבון העו"ש שלהם, וכן להפנות אותם למידע על אודות חלופות השקעה אפשריות. כך, תיקון החוק יצר צומת החלטה ביחס לכספים המופקדים בחשבון העו"ש. גם ביחס לצומת החלטה זה מתעוררים החששות שתוארו לעיל. לכן ההוראה השניה מחייבת להציג את המידע לגבי הצעות המחיר לפיקדונות ולקרנות כספיות דומות גם בצומת החלטה זה.

ח.5. ההוראה השלישית: מרכזי כספים

188. ההוראה השלישית אוסרת על בנק בעל היקף פעילות רחב, כהגדרתו בהוראה, לסרב סירוב בלתי סביר להתקשר עם "מרכזי כספים" ואוסרת על הפלייתם בהשוואה ללקוחות דומים.
189. מרכז כספים לצורך ההוראה הוא גוף פיננסי העוסק בריכוז כספים של לקוחות קמעונאיים, בין היתר, לצורך הפקדתם בפקדון ומשלם ללקוחות ריבית בגין כספים אלה. בגדר מרכזי כספים נכללים גם מנהלי קרנות כספיות. על פי ההוראה השלישית, בנק בעל היקף פעילות רחב, כהגדרתו בהוראה, לא יוכל לקבל פיקדונות ממרכז כספים בתנאים נחותים מהתנאים שהוא נותן ללקוחות אחרים המפקידים פיקדון דומה מבחינת היקפו, תקופתו, סוג הריבית שלו ואופן הצמדתו.
190. כפי שראינו לעיל, שיעור תמסורת הריבית לפיקדונות שהפקידו עסקים גדולים היה גבוה יותר משיעור התמסורת בפיקדונות הקמעונאיים. שחקן הפועל או מבקש לפעול כמרכז כספים מבקש לרכז כספים של לקוחות קמעונאיים ולהשקיע אותם יחד בפקדון, ובכך ליהנות מתנאים טובים יותר, בדומה לתנאים להם זוכים לקוחות גדולים. החשש עמו מבקשת ההוראה השלישית להתמודד הוא כי מרכזי הכספים, שעשויים להוות רסן לבנקים, יופלו לרעה על ידי הבנקים, ביחס ללקוחות גדולים אחרים שמפקידים פיקדונות בסכומים דומים. כלומר, הריבית שתוצע למרכז כספים המבקש להפקיד סכום דומה ללקוח גדול אחר בפקדון בעל מאפיינים דומים, תהיה פחות טובה.
191. לעיל התייחסתי ליתרון הראשוניות של הבנקים בכל הנוגע לכספי הלקוחות וליכולתם להשפיע על הסתת הכספים. ההוראה השלישית מתמקדת ביתרון נוסף של הבנקים, הנוגע לכך שהם גם מספקים למרכזי הכספים, כדוגמת הקרנות הכספיות, תשומה מרכזית. מרכז כספים מאגד כספים של לקוחות קמעונאיים ומשקיע אותם תוך ניצול היתרון לגודל. אחד מאפיקי ההשקעה המרכזיים של מרכזי הכספים הוא פיקדונות בנקים, ואכן הצעת הערך של מרכזי הכספים מתבססת במידה רבה על רכישת פיקדונות מהבנקים.
192. על רקע זה עולה חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בעסקים בכך שהבנקים יעלו את המחיר למרכזי הכספים, קרי – יציעו להם ריבית פחות טובה, ובכך יפגעו ביכולת של אותם גופים להציע הצעות משתלמות ללקוחותיהם. לבנקים יש כמובן יכולת לעשות זאת שכן מרכזי הכספים פונים אליהם על מנת לקבל הצעת מחיר. יש להם גם תמריץ לעשות זאת נוכח הרסן שהקרנות הכספיות עשויות להציב בכל הנוגע למחיר הפיקדונות ללקוחות קמעונאיים, רסן שכפי שצוין הוא כיום בלתי מספק.

193. ההוראה הראשונה והשנייה מבקשות להתמודד עם התנהלות הבנקים והאופן בו היא תורמת לחוסר המעורבות של הלקוחות ומחלישה את התחרות בין הבנקים, כמו גם את הרסן התחרותי מצד הקרנות הכספיות. ככל שההוראות יגבירו את הרסן התחרותי על הפיקדונות מצד הקרנות הכספיות, הרי שגם התמריץ של הבנקים להעלות את המחיר לקרנות הכספיות ולמרכזי הכספים יגבר, ובהתאם תגבר גם ההצדקה והתועלת מההוראה השלישית.

194. בידי רשות התחרות אינדיקציות ראשוניות לכך שסוג פעילות זה נבחן על ידי שחקנים פיננסיים וכי חסם אחד שזוהה לפעילות כמרכז כספים המרכז פיקדונות בלבד היה האפשרות לקבל מחברי קבוצת הריכוז הצעות משתלמות.

195. כאמור, הוראה זו חלה רק על בנק בעל היקף פעילות רחב וזאת משיקולי יציבות, כפי שאפרט בהמשך קביעה זו.

6.ח. ההוראה הרביעית: ניווד פיקדונות

196. ההוראה הרביעית והאחרונה אוסרת על הבנקים להקשות על ניווד פיקדונות בין הבנקים לבין בנקים אחרים או לבין גופים פיננסיים מפוקחים אחרים, ומחייבת לאפשר ל"גוף הקולט" לנהל את הליך הניוד. הגוף הקולט יוכל להציע ללקוחות שכספם עדיין סגור בפיקדון בבנק המקורי, תנאים להפקדת הפיקדון, להורות לבנק המקורי על סיום הפיקדון ולבצע את הניוד בעצמו. העברת הכספים בפועל תתקיים רק בנקודת יציאה שהוסכמה בין הבנק המקורי לבין הלקוח בעת הפקדת הכספים.

197. הוראה זו מבקשת להתמודד עם הפגיעה בתחרות והחשש לפגיעה משמעותית בתחרות שנגרמים ועשויים להיגרם מהגדלת עלויות המעבר בתחום הפיקדונות, לרבות בדרך של הערמת קשיים על תחרות פריקה בתחום זה. כך לדוגמה הבנקים אינם מודיעים ללקוח על מועדי חידוש פיקדון או מועד פרעונו, ומאפשרים ללקוח לנצל נקודת יציאה מפיקדון מתחדש על ידי הודעה מראש על אי חידוש פיקדון במהלך חלון זמן קבוע בסמוך למועד החידוש בלבד.

בהתחשב בהוראות הנוספות הניתנות במסגרת החלטתי זו אשר מתמקדות, בין היתר, בהיבטי הפריקות, החשש מפגיעה משמעותית בתחרות גובר. מתן אפשרות ל"גוף הקולט" להודיע על הניוד בכל מועד, לנהל את הליך הניוד וכן האיסור על הבנק המקורי להקשות על הליך זה מקטינים את העלויות המוטלות על לקוח המבקש לנייד את הפיקדון ובכך צפויים להגביר את מעורבות הלקוחות. כתוצאה מכך גם יצטמצמו חסמי הכניסה העומדים בפני גופים חוץ בנקאיים המעוניינים להתחרות על הכספים המושקעים בפיקדונות.

ט. קביעה

198. על סמך האמור לעיל, ומתוקף סמכותי לפי סעיפים 43(א)(6) ו-31 לחוק, אני קובעת בזאת כי חמש הקבוצות הבנקאיות מהוות יחד קבוצת ריכוז בענף של השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים, וכי כל בנק בחמש הקבוצות הבנקאיות הוא חבר בקבוצת ריכוז.

י. טענות נוספות של חמש הקבוצות הבנקאיות

199. קודם שגיבשתי החלטה זו, אפשרתי לחמש הקבוצות הבנקאיות להשמיע את עמדותיהן בנושא. כל אחת מחמש הקבוצות הבנקאיות הגישה עמדות כתובות, שנתמכו בחוות דעת כלכלית, והשלימה את טענותיה בפניי בעל פה. כאמור, על רקע טענות הבנקים בשימוע, מצאתי לנכון לערוך מספר בדיקות נוספות. ממצאי הבדיקות הנוספות הועברו לכל אחת מחמש הקבוצות הבנקאיות וניתנה להן הזדמנות להביא בפני את עמדתן ביחס אליהם. חמש הקבוצות הבנקאיות הגישו עמדות כתובות בנושא וחלקן צירפו חוות דעת כלכלית נוספת. במסגרת הדיון דלעיל, ניתן למצוא התייחסות לחלק מן הטענות שהועלו במסגרת השימוע והשלמת השימוע. להלן, אתייחס בקצרה, ומבלי למצות, למספר טענות עיקריות נוספות.

י.1. טענה כי מתחייבת זהות בין ענף קבוצת הריכוז לתחום בו חלות ההוראות

200. חלק מהקבוצות הבנקאיות טענו בפניי כי אין בסמכותי לקבוע שהן מהוות קבוצת ריכוז בענף של השירותים הבנקאיים ללקוחות הקמעונאיים, שכן ההוראות שבכוונתי לתת עוסקות בתחום הפיקדונות. לטענתן, בהתאם לסעיף 31 לחוק ניתן לקבוע כי קיימת קבוצת ריכוז רק בתחום בו ניתנות הוראות לחברי הקבוצה.

201. לא מצאתי ממש בטענה זו, שאין לה כל יסוד בלשון החוק והיא אינה מתיישבת עם מטרותיו. כמפורט לעיל, סעיף 31 לחוק קובע כי אחד התנאים לשם קביעתה של קבוצת ריכוז הוא כי קיימים צעדים שנקיטתם עשויה למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים, או עשויה להגביר את התחרות בענף באופן משמעותי או ליצור תנאים להגברה משמעותית של התחרות בענף. החוק, אם כן, מתייחס לתחרות בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים, ואינו דורש כתנאי צעדים שישפיעו על הענף כולו על כלל היבטיו. הפיקדון הוא אחד מהשירותים הנכללים בסל השירותים הבנקאי, והוא חלק מהענף שעומד ביסוד החלטה זו. לכן, הוראות שמתמקדות בשירות זה, הן צעדים שנקיטתם עשויה למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בענף של השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים. לטענת

הבנקים, לפיה נדרשת זהות מוחלטת בין הגדרת הענף בו פועלים חברי הקבוצה לתחום בו ניתנות ההוראות אין כל בסיס בלשון החוק וכבר מטעם זה יש לדחותה.

202. טענה זו אף מנוגדת לתכלית החוק שמבקש לתת בידי הממונה כלים להתמודד עם כשלים תחרותיים בענפי משק, המאופיינים במיעוט מתחרים ובתחרות מועטה או בתנאים לתחרות מועטה. טענת הבנקים כי נדרשת זהות מוחלטת בין התחום בו ניתנות ההוראות להגדרת הענף בו קיימת קבוצת ריכוז, חותרת תחת מטרה זו. היא מוסיפה דרישה שאינה כלולה בחוק ומצמצמת את האפשרות והכלים שבידי הממונה בניגוד לתכלית לשמה נועדו, שכן לעיתים דווקא התמקדות בתחום מסוים מתוך הענף הרלוונטי היא שמתאימה בנסיבות העניין. קביעה זו שבמרכז קבוצת ריכוז בענף סל מוצרים מדגישה היבט זה היטב, שכן אין כל בסיס או הצדקה לדרוש כי הצעדים שניתן לנקוט בנוגע לקבוצת הריכוז יטפלו וייתחסו לכל שלל המוצרים הנכללים בסל. החוק אכן לא קובע דרישה זו.

203. בנוסף לאמור, בדברי ההסבר לתיקון 12 לחוק צוין בקשר להוראת סעיף 13ב(א)(2) כי "מוצע שהתנאי השני לקביעה בדבר קיומה של קבוצת ריכוז (רכיב נקיטת הצעדים על ידי הממונה, הח"מ) יהיה יכולת מעשית לחולל שינוי באורחות התחרות בענף או בין חברי הקבוצה [...]".⁸⁷ עולה כי גם בדברי ההסבר אין זכר לדרישה כי השינוי יהיה בכל הענף הרלוונטי ובכל היבט של תחרות בין חברי הקבוצה.

2.1. טענה כי אין לכלול חלק מהקבוצות הבנקאיות בקבוצת הריכוז

204. בשימוע שנערך בפניי ובכלל זה בהשלמת הטיעון, טענו חלק מהקבוצות הבנקאיות כי אין לכלול אותן כחברות בקבוצת הריכוז, או שיש לכלול בגדר זאת רק קבוצות מסוימות אחרות. לטענות אלו אדרש כעת.

205. חלק מהקבוצות הבנקאיות טענו כי יש לכלול בקבוצת הריכוז את קבוצת הפועלים וקבוצת לאומי בלבד. זאת, שכן עיקר הפעילות הבנקאית מרוכזת בידי שתי קבוצות אלו, וקביעה ששני הבנקים הגדולים הם חברים בקבוצת ריכוז תשיג את אותה התכלית שתושג בקביעה לגבי חמישה בנקים, ותשפיע על מרבית הלקוחות בענף הבנקאות. לפי הטענות לכך, מדובר בצעד פוגעני פחות, הנותן ביטוי לשונות הגדולה שבין הבנקים הגדולים לקטנים.

⁸⁷ ראו דברי הסבר תיקון מס' 11, לעיל בה"ש 11, בעמ' 267.

206. לצד טענה זו, חלק מהקבוצות הבנקאיות טענו לגבי עצמן כי אין לכלול אותן בקבוצת הריכוז, בנימוקים שיובאו להלן.
207. קבוצת דיסקונט טענה בפניי שהתנהלותה מלמדת שהיא אינה מתנהלת תוך התאמה לבנקים אחרים ושהיא פועלת להרחבת נתח השוק שלה. כן נטען כי לקבוצה תמריץ משמעותי להתחרות, שכן היא גדולה מספיק על מנת להיות מסוגלת לנקוט בצעדים תחרותיים ולהשפיע, ומצד שני קטנה מספיק כדי לא לחשוש ממהלכים תחרותיים להגדלת נתח השוק שלה.
208. ביחס לבנק מזרחי, נטען כי הבנק נוקט אסטרטגיה של צמיחה תחרותית, ופועל להגדלת נתח השוק שלו על חשבון מתחריו. בתוך כך, הבנק פותח סניפים חדשים, מגדיל את היקף כוח האדם ופועל בעקביות לשיפור ההון האנושי ואיכות השירות. כמו כן, הבנק פונה באופן עקבי ללקוחות כל הבנקים בהצעות ערך במגוון מוצרים פריקים, ובראשן הלוואות לדיור ופיקדונות.
209. ביחס לבנק יהב, נטען כי מדובר בבנק קטן, אשר האסטרטגיה התחרותית שלו מתמקדת בהיבט המחיר ובהיבט השירות.
210. ביחס לקבוצת הבינלאומי, נטען כי נתח השוק של הבנק קטן מאוד בהשוואה לשאר הקבוצות הבנקאיות ולכן לא פעם מתייחסים אליו שונה מאשר ליתר הקבוצות הבנקאיות בהיבטי רגולציה. עוד נטען כי הבנק הבינלאומי מאופיין בריבוי יחסי של לקוחות דואליים, כי ביצע בשנים האחרונות פעולות תחרותיות משמעותיות, וכן כי ברור מפרסומים פומביים שקבוצת הבינלאומי אינה מהווה "פקטור" עבור שאר הקבוצות הבנקאיות.
211. לאחר שבחנתי את כלל הטענות ביחס לקבוצות הבנקאיות שיש לכלול בגדר קבוצת הריכוז, הגעתי לכדי מסקנה כי אין להחריג מגדר קבוצת הריכוז מי מחמש הקבוצות הבנקאיות.
212. אכן, קבוצת הפועלים וקבוצת לאומי הן שתי הקבוצות הבנקאיות הגדולות ביותר במערכת. יחד עם זאת, ההתנהלות ממנה נובעת התחרות המועטה בענף, אשר תורמת לתנאים לתחרות המועטה בו ומקימה פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות אותה מבקשות ההוראות למנוע, אינה מנת חלקן של קבוצת הפועלים וקבוצת לאומי בלבד.
213. כך, גם קבוצת דיסקונט, קבוצת מזרחי וקבוצת הבינלאומי – מתנהלות באופן המעלה את החיכוכים בענף, מביא לערפול מחירים ותורם ליצירת התנאים ולתחרות המועטה בענף. כמו כן, לגבי כל חמש הקבוצות הבנקאיות עלו אינדיקציות וראיות המצביעות על כוח השוק בו הן מחזיקות ועל ניצולן.

214. משהתנהלותן של כל חמש הקבוצות בענייננו תורמת להתקיימותם של תנאים לתחרות מועטה ולקיומה של תחרות מועטה בענף, ומאחר שכולן מתנהלות באופן שפוגע או עלול לפגוע באופן משמעותי בתחרות, הרי שהחרגת מי מהן מההוראות שמבקשות להתמודד עם התנהלות זו תפגע באפקטיביות של ההוראות ובתכלית שבבסיסן.

215. הרי כי כן, לא מצאתי לנכון להחריג מי מחמש הקבוצות הבנקאיות מגדר קבוצת הריכוז או מגדרי ההוראות, למעט ההוראה השלישית מהסיבות שיורחבו בהמשך.

3. י. טענה כי ההוראות נועדו להגביר את התחרות ולא למנוע פגיעה בה

216. במסגרת השימוע, הקבוצות הבנקאיות טענו בפניי שההוראות שבכוונתי לתת נועדו להגביר את התחרות, ולכן יש לקבל את הסכמת נגיד בנק ישראל והמפקח על הבנקים טרם הטלתן. זאת, נוכח סעיף 31ג(ג) לחוק שעוסק בנסיבות בהן קבוצת הריכוז לה ניתנות ההוראות פועלת בענף שהסדרתו היא בתחום אחריותו של אחד ממשרדי הממשלה או של גוף מאסדר אחר. הסעיף קובע כי כאשר ההוראות הנשקלות נועדו למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף הרלוונטי יש להתייעץ עם הגוף המאסדר הרלוונטי; כאשר ההוראות הנשקלות נועדו להגביר באופן משמעותי את התחרות בין חברי הקבוצה או בענף הרלוונטי או ליצור תנאים להגברה משמעותית של התחרות כאמור, מורה הסעיף כי יש לקבל את הסכמת הגוף המאסדר הרלוונטי.

217. לא מצאתי מקום לקבל טענה זו. זאת, שכן ההוראות בענייננו נועדו למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף, כפי שהוסבר לעיל ויורחב כעת. לפיכך, על פי הוראות החוק, קודם למתן ההוראות היה עליי להתייעץ עם המאסדר הענפי, אך לא קמה חובה לקבל את הסכמתו למתן ההוראות. בהתאם, בהליך דנן פניתי להיוועצות עם נגיד בנק ישראל ועם המפקח על הבנקים.

218. על מנת להבחין בין שתי החלופות אשר בסעיף 31ג(ג) לחוק, הוצע בספרות מבחן שמתמקד בשאלה האם ההוראות עוסקות בחסם לתחרות שנוצר או עתיד להיווצר באופן מלאכותי בידי חברי קבוצת הריכוז, ואז מדובר בהוראות שעניינן מניעת פגיעה בתחרות.⁸⁸ לעומת זאת, אם עניינן של ההוראות הוא בחסם שמקורו ביתר תנאי השוק, מדובר בהוראות שעניינן הגברה משמעותית של התחרות או

⁸⁸ מיכל (שיצר) גל והילה נבו "אסדרה של קבוצת ריכוז" **דין ודברים** י(1) 237, 272 (2017).

יצירת תנאים להגברה משמעותית של התכרורות.⁸⁹ מבחן זה בעיקרו מקובל עליי ועולה בקנה אחד עם שאר הוראות חוק התכרורות הכלכלית, אשר בהתייחסן ל"פגיעה בתכרורות" מכוונות לכזו הנגרמת או עלולה להיגרם על ידי מנהלי עסקים.⁹⁰ אכן החשש מפגיעה בתכרורות הוא עניין שבליבת דיני התכרורות, והנושא של מניעת פגיעה בתכרורות או בציבור שזור לכל אורך החוק ועומד בבסיסו. בית המשפט העליון אף עמד על כך בפרשת תנובה וציין כי "הכול מסכימים אפוא, כי מניעת פגיעה בתכרורות מונחת ביסוד החוק".⁹¹

219. ההוראות שמצאתי לנכון לתת מתמקדות בסוגי מעשים ומחדלים של בעלי עסקים שרשות התכרורות מתמודדת איתם לא פעם בעת שהיא מיישמת את סעיפי החוק העוסקים בעלילות לפגיעה בתכרורות.⁹² גם החובות והאיסורים הכלולים בהוראות הם מסוג שהרשות מטילה כאשר היא מבקשת למנוע עלילות פגיעה בתכרורות במקרים אחרים שהחוק מתייחס לסטנדרט זה.

220. במפורט לעיל, ההוראות נועדו להתמודד עם התנהלות הבנקים והאופן בו היא תורמת ליצירת תנאים לתכרורות מועטה בשוק, מפחיתה את מעורבות הלקוחות ומפחיתה את התכרורות בענף בפועל. לכן המבחן שתואר, שהקבוצות הבנקאיות עצמן הפנו אליו במסגרת השימוע, מוביל למסקנה שההוראות נועדו למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בתכרורות.

⁸⁹ שם.

⁹⁰ סטנדרט החשש לפגיעה בתכרורות מנחה את שיקול דעתה של הממונה בבואה לבחון הסדרים כובלים וכן פטור מקבלת אישור להסדר כובל ועמידה בפטורי סוג להסדרים כובלים (ראו סעיפים 2, 14 ו-15 לחוק התכרורות הכלכלית); בקשה לאישור מיזוג (ראו סעיף 21 לחוק); ואכיפה כנגד סירוב בלתי סביר לספק או ניצול מעמד לרעה על ידי בעל מונופולין (קרו סעיפים 29 ו-29א לחוק). בכל הנוגע למתן הוראות על רקע פגיעה בציבור או בתכרורות או חשש לפגיעה משמעותית כאמור, ס' 30 לחוק התכרורות הכלכלית קובע כי אם ראתה הממונה שכתוצאה מקיומו של מונופולין או מהתנהגותו של בעל מונופולין נפגעת התכרורות בעסקים או נפגע הציבור או קיים חשש לפגיעה משמעותית, היא רשאית לתת לבעל המונופולין הוראות בדבר הצעדים שעליו לנקוט כדי למנוע את הפגיעה. לצד הסמכות הכללית שקבועה בסעיף ונוסף עליה, ס' 30(ג) לחוק התכרורות הכלכלית קובע כי פגיעה כאמור עשויה להתבטא, בין היתר, במחיר, איכות, כמות, תנאי אספקה וסדירותה, וכן חסמי כניסה ומעבר. סעיף 31(ד) מחיל את האמור, בשינויים המחויבים, גם על הוראות הממונה לחברי קבוצת ריכוז.

⁹¹ ראו ע"א 2247/95 הממונה על הגבלים עסקיים נ' תנובה מרכז שיתוף לשיווק תוצרת חקלאות בישראל בע"מ, פ"ד נב(5), 213, 230 (1998).

⁹² כך למשל, ס' 29א לחוק התכרורות הכלכלית אוסר על בעל מונופולין לנצל לרעה את מעמדו באופן העלול להפחית את התכרורות בעסקים או לפגוע בציבור. ס' 29א(ב) לחוק קובע חזקה כי נקיטת פרקטיקות מסוימות מהווה ניצול לרעה באופן זה. בין היתר, מתייחס הסעיף לקביעת תנאי התקשרות שונים לעסקאות דומות ולהתניית ההתקשרות בנכס או השירות שבמונופולין בתנאים אשר מטבעם אינם נוגעים לנושא ההתקשרות (סעיפים 29א(ב) (3) ו-29א(ב) (4)). לצד זאת, ס' 29 לחוק קובע כי בעל מונופולין לא יסרב סירוב בלתי סביר לספק או לרכוש את הנכס או השירות שבמונופולין. ההוראות שמצאתי לנכון לתת נועדו להתמודד עם פרקטיקות דומות בהן נוקטים חברי קבוצת הריכוז או שיש חשש שינקטו בהן, ובהתאמה הן מטילות חובות דומות על הבנקים שבקבוצת הריכוז.

4.י. טענה כי ההוראות סותרות או כפולות עם אסדרה מקבילה

221. חלק מהקבוצות הבנקאיות טענו בפניי כי ההוראות נוגעות לתחומים אשר הוסדרו או נמצאים בתהליך אסדרה על ידי בנק ישראל, רשות ניירות ערך או המחוקק. לטענתם, ההוראות יוצרות חוסר התאמה עם הוראות אסדרה אחרות המוטלות על הבנקים ויוצרות מצב שהבנקים יהיו כפופים להוראות מקבילות ולעיתים סותרות, דבר אשר מערים קשיים מהותיים ומטיל נטל בלתי סביר על חמש הקבוצות הבנקאיות, ואשר פוגע בציבור.
222. ביחס לטענה בדבר סתירה בין ההוראות הניתנות לאסדרה ענפית, הדברים נטענו בעלמא תוך הפניה מועטה לאסדרה קונקרטית בעניינה תעלה סתירה כאמור. נדרשתי לטענה זו, ובחנתי את האסדרה המועטה אליה הפנו הטוענים לסתירה.
223. ההוראות הניתנות במסגרת החלטתי זו גובשו כך שלא תעמודנה בסתירה לאסדרה ענפית החלה על חברי קבוצת הריכוז. מקום בו הצביעו הקבוצות הבנקאיות על אסדרה ענפית העוסקת בנושא בו עוסקות גם ההוראות בענייננו, גובשה ההוראה באופן אשר יביא להרמוניזציה בינה ובין אותה אסדרה מקבילה, אף שבחלק מהמקרים מדובר באסדרה שניתנה לאחר שהודעתי על כוונתי לתת הוראות לקבוצת ריכוז.⁹³
224. עוד בעניין קיומה של אסדרה מקבילה, חמש הקבוצות הבנקאיות טענו בפניי כי הטלת הוראות הנוגעות למערכת הבנקאית אינה נדרשת בגלל קיומו של רגולטור ייעודי, וכל התערבות נוספת יוצרת כפל רגולטורי. לטענתם, ההוראות בענייננו חופפות בחלקן להוראות רגולטוריות קיימות, באופן הצפוי ליצור כאוס רגולטורי וחוסר הבנה בקרב הציבור והמערכת הבנקאית. אין בידי לקבל טענה זו, אשר אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק, שנתן בידי הממונה על התחרות את הסמכות לתת הוראות לחברי קבוצת ריכוז.
225. למעלה מן הצורך, אציין כי הטענה אינה מתיישבת עם הפסיקה והספרות לפיהן דיני התחרות מהווים מערך נורמות משלים ועצמאי שמטרתו להבטיח קיומה של תחרות אפקטיבית בכלל ענפי המשק,⁹⁴

⁹³ הוראת ניהול בנקאי תקין 447A "פרסום מידע מרוכז על קרנות כספיות ומק"מ" (9.4.2025) (להלן **נב"ת 447A**) בעניין פרסום מידע מרוכז על קרנות כספיות ומק"מ.

⁹⁴ ת"ב (ירושלים) 64790-09-19 **בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על התחרות**, בפס' 90 (פורסם במאגרים, 23.10.2023). (להלן **עניין בזק**)

ואשר תחולתם תקפה במקביל לאסדרה הספציפית של הרגולטור בענף,⁹⁵ כך ששני הדינים ביחד יוצרים מערך אסדרתי מקיף. הוזה אומר, הוראות הרגולטור הייעודי אינן ממצות את חובותיהם של השחקנים בענף, ואף אינן שוללות את כוחה של רשות התחרות לפעול מקום בו הדבר ראוי ונחוץ לשם השגת מטרות תחרותיות.⁹⁶

226. זוהי ההלכה גם בדין האירופי, שם קבע בית הדין האירופאי לצדק כי הנציבות האירופאית מוסמכת לקבוע כי בעל מונופולין הפר את חובותיו שבדיני התחרות כאשר פעל בניגוד להוראת המאסדר הענפי.⁹⁷ באופן דומה, בספרות הובעה חשיבותם של דיני התחרות כדינים משלימים לאסדרה ענפית.⁹⁸

227. הדברים האמורים נכונים עבור כלל המשק, ובפרט עבור תחום הבנקאות בו עסקינן. כך למשל, בנק ישראל גילה את דעתו בנוגע לקיומה של מעורבות פיקוחית מקבילה:⁹⁹

”היבטים מסוימים בפעילותם של בנקים מחייבים מעורבות פיקוחית של רשויות פיקוח נוספות. כך למשל: ייעוץ פנסיוני, ייעוץ השקעות, הנפקת ניירות ערך, חברות בבורסה לניירות ערך ושמירה על התחרות בענף הבנקאות – אלו תחומים הכפופים לפיקוח של רשויות אחרות, כמו רשות שוק ההון, הרשות לניירות ערך ורשות ההגבלים העסקיים”

228. למקום הממונה על התחרות ביחס למאסדר הענפי שבתחום הבנקאות התייחס גם בית הדין לתחרות:¹⁰⁰

”אגב כך אעיר, כי במישור העקרוני מקובלת על ידי עמדת העוררים, כי שיקולי תחרות במערכת הבנקאות מהווים חלק מתפקידה של המפקחת על הבנקים...”

בכך אין כדי לגרוע מן העובדה, שהסמכות על פי החוק בנושאי תחרות, לרבות בתחום הבנקאות, ניתנה לממונה על התחרות, הנהנית ממקצועיות ומומחיות ייחודיים בנושא התחרות. עיקר סמכותו של המפקח על הבנקים מיועדת להבטיח את יכולתם של הבנקים לקיים את התחייבויותיהם, את יציבותה של המערכת הפיננסית, ואת פעילותה הסדירה (ראו סעיף 5 (ג) לפקודת הבנקאות, 1941). גם אם בגדר זה נמצא ההיבט התחרותי, אין

⁹⁵ מיכל (שיצר) גל “תפקידו של חוק ההגבלים העסקיים במארג החוקים הכלכליים של מדינת ישראל” **ניתוח משפטי וכלכלי של דיני ההגבלים העסקיים**, כרך ראשון 31, 54 (מיכל (שיצר) גל ומנחם פרלמן עורכים, 2008); ע”פ 4855/02 **מדינת ישראל נ’ ד”ר איתמר בורוביץ**, נט’ (6) 776, 83-84 (2005).

⁹⁶ ראו **עניין בזק**, לעיל בה”ש 94, בפס’ 78.

⁹⁷ Case C-165/19, *Slovak Telekom a.s. v. Comm’n*, ECLI:EU:C:2021:239, Paragraph 54-57 (Mar. 25, 2021).

⁹⁸ RICHARD WHISH & DAVID BAILEY, *COMPETITION LAW* 791 (11th ed. 2024).

⁹⁹ ראו **תהליך הקמת בנק חדש**, לעיל בה”ש 60, בעמ’ 1.

¹⁰⁰ ראו **עניין מזרחי טפחות-אגוד**, לעיל בה”ש 7, בה”ש 31.

מדובר בשתי רשויות שוות מעמד בגזרה ספציפית זו, העומדת לדיון בהליך שבפניי".

229. הרי כי כן, אין לקבל את הטענה כי קיומה של אסדרה מקבילה להוראות בענייננו מצדיקה המנעות ממתן הוראות אלו.

5. י. טענה כי השפעתן של ההוראות נמוכה

230. חלק מהקבוצות הבנקאיות טענו בפניי כי יש הצדקה לתת הוראות וסמכות לפי חוק לעשות זאת רק כאשר ההוראות עשויות להביא לשינוי משמעותי. אותן קבוצות טענו כי מאחר שההוראות שבכוונתי לתת אינן צפויות להביא לשינוי משמעותי אין לי סמכות להטילן. על חלק מן ההוראות אף נטען כי הן אינן נחוצות היות שהן אוסרות התנהגויות מסוימות שבלאו הכי אינן ננקטות כיום.

231. לא ראיתי מקום לקבל טענה זו.

232. הטוענים לדרישת "המשמעותיות" טענו לה ללא כל בסיס נורמטיבי. לשון החוק אינה נוקטת בדרישה מעין זו.

233. על כל פנים, גם לו נדרשה משמעותיות כאמור, הרי שההוראות הניתנות במסגרת החלטה זו עונות על דרישה זו. כמפורט לעיל, ההוראות מבקשות להתמודד עם התנהלות הבנקים שתורמת לקיומם של תנאים לתחרות מועטה, למעורבות הנמוכה של הלקוחות בשוק ולתחרות המועטה בו. טיפול בפרקטיקות אלה, בפרט על רקע הפעלת כוח השוק של הבנקים בתחום הפיקדונות, צפוי להביא לשינוי משמעותי.

234. הקבוצות הבנקאיות שטענו כי ההוראות שבכוונתי לתת אינן משמעותיות התבססו, בין היתר, על כך שההוראות כבר חופפות לאסדרה קיימת. אך דווקא טענה זו מדגישה שההוראות משמעותיות שכן המאסדר הענפי בחר גם הוא להידרש לתחום הפיקדונות ולהתמודד עם הקשיים שאף אני מצאתי שקיימים בשוק והדבר מצביע על משמעותיות הצעדים.

235. כך למשל, במסגרת נב"ת 417 נקבעו הוראות שמטרתן לאפשר ללקוח הפקדת פיקדונות בתאגיד בנקאי בו לא מנוהלת פעילותו הבנקאית השוטפת של הלקוח, בקלות רבה יותר.¹⁰¹ כמו כן, נב"ת 447 קובע הוראות שמבקשות להגביר את השקיפות ועוסק בפרסום שיעורי ריבית על פיקדונות ועל יתרות זכות בחשבון הלקוח.¹⁰² הוראות הנב"ת מבקשות לסייע ללקוחות בהשוואה בין מגוון הצעות

¹⁰¹ ס' 1(ב) להוראת ניהול בנקאי 417 "פעילות תאגיד בנקאי במערכת סגורה" (20.5.2024).

¹⁰² ס' 1 ונב"ת 447.

הערך של התאגידים הבנקאיים השונים בתחום הפיקדונות.¹⁰³ כאמור, נב"ת 447A קובע כללים והוראות בנוגע להצגת מידע ללקוחות לגבי קרנות כספיות ומק"מ,¹⁰⁴ זאת בדומה להוראה שהייתה בכוונתי לתת. כפי שפירטתי לעיל, נוסח ההוראות דנן עודכן כך שהן לא יעמדו בסתירה להוראות הנב"ת. בד בבד הכללים שנקבעו בנב"ת אינם ממצים את ההוראות שניתנות במסגרת החלטתי זו.

236. קיומם של צעדים דומים בקרב המאסדר הענפי מלמד אם כן כי אין המדובר בצעדים בעלי השפעה נמוכה. ההוראות הניתנות לחברות קבוצת הריכוז במסגרת החלטתי זו ישימו עליהן חובות נוספות שאינן חלות מכוח הרגולציה הקיימת. כך למשל, איסור האפליה בתנאי הפיקדונות המוצעים ללקוחות בקבוצה בהוראה הראשונה, אינו מצוי בהוראות בנק ישראל. איסור זה נדרש הן על מנת למנוע מצב בו ההצעה הפריקה שתוצע על ידי הבנק תהא בתנאים לא משתלמים, באופן אשר ירוקן את חובת הפריקות מתוכן, והן על מנת להבטיח שקיפות של מחירי הפיקדונות בפועל להבדיל ממחיר תעריפי השונה משמעותית מהמחיר הממוצע בפועל. פריקות השירות ושקיפות המחיר חיוניות על מנת להקטין את עלויות החיפוש והמעבר המוטלות היום על הלקוחות על ידי הבנקים, שנהנים מחוסר המעורבות של הלקוחות נוכח עלויות אלה.

י.6. טענה שההוראות עלולות לפגוע בתחרות

237. חלק מהקבוצות הבנקאיות טענו בפניי שההוראות לא רק שלא ימנעו פגיעה בתחרות, אלא שהן בעצמן עשויות לפגוע בתחרות. בין היתר, התייחסו הקבוצות הבנקאיות לתמריצים שעשויים להיווצר להם ולשחקנים חוץ-בנקאיים אם תוטלנה ההוראות, לשיקולי הבנקים בניהול סיכונים, להיבטים של נזילות ועוד. כעת אתייחס למספר טענות מרכזיות שהעלו הבנקים בהקשר זה.

238. חלק מהקבוצות הבנקאיות טענו בפניי כי ההוראות עשויות לפגוע בכוח המיקוח של הלקוחות וביכולת שלהם לפנות לבנק ולקבל הטבות בפיקדון על בסיס שירותים אחרים שהוא רוכש מהבנק. טענה דומה נטענה גם על ידי בנק ישראל במהלך היועצותי עמו. לא מצאתי מקום לקבלה. כפי שפירטתי לעיל, מבדיקת הרשות עולה כי לרוב הלקוחות בענף אינם מעורבים, זאת, בין היתר, בעקבות התנהלות הבנקים. היעדר מעורבות הלקוחות היא סיבה מרכזית לתחרות המועטה בענף שמקימה לבנקים כוח שוק כלפי לקוחותיהם ויכולת להרע את תנאי הלקוחות שרמת מעורבותם נמוכה. מבדיקת הרשות עלה כי הבנקים אכן מפעילים כוח שוק, בין היתר, בתחום הפיקדונות. מכאן

¹⁰³ ס' 2 לנב"ת 447.

¹⁰⁴ ראו נב"ת 447A.

שאין לקבל את ההנחה הבסיסית העומדת ביסוד טענת הבנקים בנוגע לכוח המיקוח של הלקוחות הקמעונאיים – בפועל מרבית הלקוחות אינם זוכים להצעות תחרותיות כטענת הבנקים.

239. חלק מהקבוצות הבנקאיות טענו עוד שההוראות יפגעו בתחרות כיוון שהן עשויות דווקא להקל על תיאום, בין אם בעקבות איסור האפליה ובין אם נוכח הגברת השקיפות. אף בטענה זו אין ממש ולא מצאתי מקום לקבלה. בכל הנוגע לנושא השקיפות, כפי שפירטתי לעיל, כבר כיום הבנקים חשופים לאסטרטגיה התחרותית של הבנקים האחרים ולכך שהם מתחרים על הסל ונמנעים מתחרות פריקה. ההצעות הפומביות שמפרסמים הבנקים והדוחות והנתונים השונים שהם מחויבים לפרסם מאפשרים לבנקים האחרים לעקוב אחר מצבו של כל בנק והאופן בו הוא רואה את השוק ואת חולשותיו ויתרונותיו. אולם, כאמור, שקיפות זו אינה קיימת כלפי הלקוחות. הענף מאופיין בפערי מידע בין הבנקים ללקוחות ובעוד לבנק ישנם האמצעים, המשאבים והיכולת לנתח את המידע ולהבינו, הלקוח לרוב אינו יכול לעשות זאת. לכך מתווסף היעדר השקיפות המאפיינת את התנהלות הבנקים. כלומר, עבור הבנקים הענף מאופיין כבר היום ברמת שקיפות גבוהה, אך לא כך עבור הלקוח. ההוראות מתמקדות בשקיפות עבור הלקוח הבודד, בפערי המידע הקיימים ובהתנהלות הבנקים שתורמת להם.

240. חלק מהקבוצות הבנקאיות הוסיפו וטענו כי ההוראות יפגעו בתחרות בתחום הפיקדונות שכן הן מתעלמות מהצורך של הבנקים לשמור על איזון בין מקורות לשימושים. לטענתן שיקולי הבנק בכל הנוגע לפיקדונות תלויים גם בפעילויות אחרות שלו ובעיקר העמדת אשראי. כך, חלק מהבנקים סבורים שלא באמת תהיה תחרות על הפיקדונות, שכן אף בנק לא ירצה לנצח בתחרות זו. לכן, לטענת הבנקים ההוראות יובילו לכך שההצעה של הבנקים בכל הנוגע לפיקדונות תהיה פחות טובה והריבית שהם יציעו תהיה דווקא נמוכה יותר. טענות אלה יש לדחות. כפי שהרחבתי מעלה ביחס לאינדיקציות להפעלת כוח שוק התחום הפיקדונות, בחינת צורך זה של הבנקים מדגישה את חשיבות הפיקדונות הקמעונאיים לבנקים ומלמדת שהם מהווים את חלק הארי ממלאי המימון של הבנקים לצורך העמדת אשראי.

241. בניגוד לנטען, דווקא כיום, טרם יישום ההוראות, הבנקים ככלל לא מנסים לנצח בתחרות על הפיקדונות הקמעונאיים. זאת, מאחר שבמצב הקיים, נוכח התחרות המועטה בענף ומעורבותם הנמוכה של מרבית הלקוחות, הבנקים ככלל לא חוששים מעדיבתם. ההוראות מבקשות להתמודד עם התנהלות הבנקים שתורמת למעורבות הנמוכה ובעקבות זאת הבנקים יצטרכו להתחרות ביתר שאת על הפיקדונות הקמעונאיים.

242. טענה נוספת לפגיעה בתכרורות שהעלו חלק מהקבוצות הבנקאיות נגעה להשפעת ההוראות על מחירי האשראי שיציעו הבנקים. לטענת אותן קבוצות בנקאיות, אם ההוראות אכן יביאו להורדת מחירי הפיקדונות ללקוחות, הרי שהן יעלו את עלות גיוס המקורות של הבנקים ובהמשך לכך הבנקים יעלו את מחירי האשראי שהם מציעים.

243. מצאתי כי יש לדחות טענה זו. בעצם טענת הקבוצות הבנקאיות היא שככל שההוראות ימנעו מהם לפגוע בתכרורות בתחום הפיקדונות ויביאו לעליית הריבית המשולמת עבור הפיקדונות, הרי שהם יעלו את מחירי האשראי. איום זה אין לקבל. לגופה של הטענה, אציין כי עלות הגיוס המשפיעה על העמדת האשראי היא העלות השולית. כפי שניתן ללמוד מהפער בין מחירי הפיקדונות הקמעונאיים למחירי הפיקדונות המסחריים, הפיקדונות הקמעונאיים אינם הפיקדונות השוליים ולכן הם אינם קובעים את עלות הגיוס לצורך העמדת אשראי. עלות הגיוס אינה נקבעת עבור כל מגזר פעילות בנפרד אלא עבור הבנק בכללותו כתלות במאפייני האשראי, כדוגמת התקופה לפירעון וסוג הצמדת הריבית.¹⁰⁵ לכן, הורדת המחיר של הפיקדונות הקמעונאיים וצמצום הפער בינם לבין מחירי הפיקדונות המסחריים לא צפויה להשפיע על מחיר האשראי. טענת הבנקים בהקשר זה מלמדת, אם כן, דווקא על כך שלתפיסתם יש להם כוח שוק ויכולת לגבות ביתר מהציבור. אוסיף כי ככל שהבנקים אכן יעלו את המחירים בתגובה לעליית הריבית המשולמת על פיקדונות, הרי שיתכן שיהיה מקום לפעול למניעת הפגיעה בתכרורות גם בתחום זה.

244. חלק מהקבוצות הבנקאיות טענו עוד שההוראות מצמצמות את שיקול הדעת של הבנקים בכל הקשור לקבלת פיקדונות ושהן עשויות להוביל לתנודתיות משמעותית בהיקפי הפיקדונות. גם טענה זו יש לדחות. ההוראות אינן אוסרות על הבנקים לקבוע את מחירי הפיקדונות בהתאם לצרכיהם ולשנותם בהתאם לכך. גם לאחר מתן ההוראות הבנקים יהיו חופשיים לשנות את מחיריהם, אך הם יצטרכו לקבוע את המחיר בהתחשב בתכרורות שתתקיים כתוצאה מיישום ההוראות. הבנקים יוכלו לשלוט בכמות הפיקדונות שהם מקבלים וידעו לעשות זאת כפי שכל עסק יודע לנהל את המלאי שלו בסביבה עסקית משתנה שעשויה להשפיע על הביקוש למוצריו ועל התנהלות הלקוחות.

245. כחלק מהטענה בדבר השפעת ההוראות על זרם הפיקדונות לבנקים, טענו חלקם כי השינויים בהיקף הפיקדונות עשויים להשפיע גם על יציבות הבנקים ועמידתם בדרישות רגולטוריות הנוגעות, למשל,

¹⁰⁵ ראו בהקשר זה ההתייחסות לריבית לצרכי תמחור פנימי במסגרת הוראות הדיווח לפיקוח [3] (7/13) – דוח שבועי על שיעור הריבית לצרכי תמחור פנימי לפי תוקפות ממוצעות לפירעון.

ליחס כיסוי נזילות. בהמשך, כחלק מהדיון בהליך ההיוועצות עם בנק ישראל אתייחס לטענה בדבר השפעת ההוראות על סוגיית יציבות הבנקים. כאן אציין כי בכל הנוגע לפיקדונות הקמעונאיים, מאחר שמדובר בפיקדונות של מספר רב של לקוחות פרטיים המפקידים סכומים קטנים יחסית, הרי הסיכוי שהם ימשכו את כספיהם בבת אחת נמוך והם נחשבים יציבים יותר מפיקדונות מסחריים. הדבר בא לידי ביטוי גם במשקל שניתן לפיקדונות הקמעונאיים מבחינת יחס כיסוי הנזילות ויחס המימון היציב. לכן, פרט לכך שלא מצאתי מקום לקבל את טענתם הבסיסית של בנוגע להיעדר יכולת לשלוט בהיקף הפיקדונות, הרי שגם בהיבטי יציבות השפעתם של הפיקדונות הקמעונאיים נמוכה יותר.

יא. היוועצות עם נגיד בנק ישראל והמפקח על הבנקים

246. כאמור מעלה, סעיף 31ג(ו) לחוק קובע כי מקום בו קבוצת ריכוז פועלת בענף שאסדרתו היא בתחום אחריותו של גוף אחר, על הממונה להיוועץ עם הגוף האמור טרם מתן הוראות לקבוצת הריכוז, אשר נועדו למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף. בהתאם, טרם מתן החלטתי זו פניתי לנגיד בנק ישראל ולמפקח על הבנקים.
247. נגיד בנק ישראל, המפקח על הבנקים ונציגיהם, הקדישו מזמנם על מנת לייעץ בהחלטה זו ואני מבקשת להודות להם על כך.
248. במהלך ההיוועצות, הועלו מספר סוגיות הן בעניין כוונתי לקבוע כי חמש הקבוצות הבנקאיות הן קבוצת ריכוז, והן בעניין ההוראות הניתנות במסגרת זו. חלק מהסוגיות דומות לטענות שהעלו חמש הקבוצות הבנקאיות בשימוע בפניי, ואליהן התייחסתי בדיון לעיל. כעת אתייחס למספר סוגיות שהעלה בפניי בנק ישראל במהלך ההיוועצות.

יא.1. התייחסות בנק ישראל להשפעת ההוראות על היבטי יציבות

249. לאורך מרביתו של הליך ההיוועצות, סוגיות שביציבות לא היו בליבת ייעוצו של בנק ישראל. לאחר שהפנתי את תשומת ליבו של בנק ישראל לכך, הועלה בפניי התייחסותו לנושא.
250. לדידו של בנק ישראל, להוראה השלישית, בדבר מרכזי כספים, עלולה להיות השפעה בעלת היבט יציבותי. זאת, נוכח גודלם היחסי של הפיקדונות המופקדים על ידי מרכזי כספים וההסתברות הגבוהה יותר למשיכת הכספים. לעמדתם, איסור האפליה בתנאים המוצעים למרכז הכספים ביחס לאלו המוצעים ללקוחות אחרים, עלול להביא לכך שהבנקים הבינוניים והקטנים לא יוכלו לעמוד

במגבלות רגולטוריות, למשל בכך שלא יוכלו לשמור על רמת הנזילות של הבנק ולכן לא יעמדו ביחס כיסוי הנזילות.

251. בעקבות התייחסות זו של בנק ישראל ועמדתו בנוגע להשפעת ההוראה השלישית על היציבות של הקבוצות הבנקאיות הקטנות והבינוניות, החלטתי להחיל את ההוראה השלישית רק על שתי הקבוצות הבנקאיות הגדולות – קבוצת פועלים וקבוצת לאומי.

יא.2. התייחסות בנק ישראל לחזקה בדבר סירוב בלתי סביר למרכז כספים

252. במהלך ההיוועצות, טען בנק ישראל כי ההוראות הנשקלות על ידי סותרות חקיקה ואסדרה קיימת. ברם, היבט אחד אליו התייחס בנק ישראל באופן קונקרטי בהקשר זה, הוא סעיף 3(ב)(2) להוראות, לפיו מקום בו נמנע הבנק מהתקשרות עם מרכז כספים תוך שבועיים מיום פניית מרכז הכספים, ולא נימק הימנעותו בכתב, חזקה כי הבנק סירב סירוב בלתי סביר לקבל פיקדון ממרכז הכספים.

253. בעניין זה, בנק ישראל סבר כי ההוראה אינה עולה בקנה אחד עם סעיף 2(ה) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, הקובע כך:

"סירב תאגיד בנקאי לתת את השירות המנוי בסעיף קטן (א)(2) לגוף פיננסי, בעבורו או בעבור לקוחות הגוף הפיננסי, או שלא נתן שירות כאמור בתוך שלושה חודשים ממועד הגשת הבקשה הראשונה של הגוף הפיננסי לפתיחת חשבון עובר ושב במטבע ישראלי וניהולו אצל התאגיד הבנקאי (בסעיף קטן זה – עיכוב במתן השירות), ימסור התאגיד הבנקאי הודעה על כך למפקח על הבנקים וינמק את סירובו למתן השירות או את הסיבה לעיכוב במתן השירות, לפי העניין..."

254. לעמדתם, חזקה הקובעת תקופה של שבועיים אינה מתיישבת עם הוראת החוק המתייחסת לתקופת זמן של שלושה חודשים.

255. לאחר שבחנתי את הדברים, הגעתי לכדי מסקנה כי נוסח ההוראות אינו סותר את הוראת החוק האמורה. זאת, שכן מקום בו נשקלת קבלת פיקדון ממרכז הכספים תקופה העולה על שבועיים, יכול הבנק לנמק את הצורך בהמשך הבחינה, כאמור בסיפת סעיף 3(ב)(2) להוראות. כך, במקרים המתאימים, יוכל הבנק להמשיך לשקול את קבלת הפיקדון לאורך תקופה של שלושה חודשים, אולם באופן שלא יעלו דה פקטו כדי סירוב לקבלת הפיקדון ממרכז הכספים.

יב. סוף דבר

256. כאמור מעלה, מצאתי לנכון לקבוע כי חמש הקבוצות הבנקאיות מהוות יחד קבוצת ריכוז בענף סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים, וכי כל בנק בחמש הקבוצות הבנקאיות הוא חבר בקבוצת ריכוז.
257. קביעה זו תהא ראייה לכאורה לנקבע בה בכל הליך משפטי.
258. מתוקף סמכותי לפי סעיף 31ג(א) לחוק, אני מורה לחברי קבוצת הריכוז לנקוט בצעדים שיפורטו להלן.
259. חמש הקבוצות הבנקאיות רשאיות לערור על קביעה זו, או על חלקה, תוך 30 ימים מיום שהודעה עליה הומצאה להן. חמש הקבוצות הבנקאיות, ארגון צרכנים וכל אדם אחר הנפגע מן ההוראות המפורטות רשאים להתנגד בכתב, בפירוט נימוקיהם, להוראות שיפורטו להלן בפני בית הדין, בתוך 30 ימים ממועד פרסום דבר מתן ההוראות.
260. בשים לב לטיב ההוראות ועל מנת לאפשר זמן לפנייה בערר לבית הדין לתחרות ולאחר מכן להיערכות ליישום ההוראות מצאתי לנכון לעכב את כניסתן לתוקף בשנה, קרי עד ליום 6 במאי 2027.

מיכל כהן



הממונה על התחרות

ירושלים, י"ט אייר תשפ"ו

6 במאי 2026

נוסח ההוראות הנשקלות

הגדרות

"אדם קשור" – אדם השולט בתאגיד, תאגיד שנשלט בידיו וכל תאגיד הנשלט בידי מי מהם. לעניין זה, שליטה כהגדרתה בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968;

"בנק" – כל אחד מהבאים, לרבות אדם קשור: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ;

"לקוח קמעונאי" – אדם שאינו תאגיד ואשר זכאי לקבל שירות מתאגיד בנקאי או תאגיד שמחזור פעילותו קטן מ-50 מיליון ש"ח ואשר זכאי לקבל שירות מתאגיד בנקאי; לעניין זה, "מחזור פעילות" – מחזור מכירות שנתי או היקף הכנסות שנתי;

"מועד חידוש" – יום שהוגדר בהתקשרות בין הלקוח לבין הבנק כיום פירעון הפיקדון, ושבנו הכספים יופקדו מחדש בפיקדון באופן אוטומטי;

"מועד יציאה" – יום שהוגדר בהתקשרות בין הלקוח לבין הבנק כיום שבו הלקוח זכאי למשוך כספים מהפיקדון;

"מועד פירעון" – יום שהוגדר בהתקשרות בין הלקוח לבין הבנק כיום פירעון הפיקדון, ושבנו הכספים לא יופקדו מחדש בפיקדון באופן אוטומטי;

"מועד קובע" – מועד פירעון, מועד חידוש או מועד יציאה;

"מרכז כספים" – מי שמתקיימים לגביו כל התנאים הבאים:

(1) הוא עוסק בריכוז כספים של לקוחות קמעונאיים, בין היתר לצורך הפקדתם בפיקדון, ומשלם ללקוחותיו ריבית בגין כספים אלו;

(2) כספי לקוחותיו מופקדים בחשבון ייעודי לטובת הלקוחות, באופן נפרד מהחשבונות שבהם מוחזקים כספי המרכז ונכסיו;

(3) פעילות זו של המרכז מפוקחת לפי דין;

"נב"ת 447" – הוראת ניהול בנקאי תקין 447 של הפיקוח על הבנקים בעניין פרסום שיעורי ריבית על פיקדונות ועל יתרות זכות בחשבון;

"נב"ת 447A" – הוראת ניהול בנקאי תקין 447A של הפיקוח על הבנקים בעניין פרסום מידע מרוכז על קרנות כספיות ומק"מ;

"פיקדונות שכיחים" – כל אחד מהבאים:

(1) פיקדונות שקליים מקובלים כמשמעותם בנב"ת 447;

(2) פיקדונות שנקבעו על ידי הממונה על התכרורות, או על ידי הבנק באישור הממונה על התכרורות מראש ובכתב.

"קרן כספית בת השוואה" – קרן כספית, שהממונה על התכרורות קבעה בהתייעצות עם יושב ראש רשות ניירות ערך, שהיא בעלת מאפיינים פונקציונאליים דומים לפיקדון מסוג מסוים;

"שירות בנקאי" – ניהול חשבון עובר ושב, וכן כל שירות אחר שנותן תאגיד בנקאי בתחום פעולתו כמוגדר בפרק ג' לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;

"תשואה נטו" – תשואה בהפחתת דמי ניהול ועמלות נוספות;

1. (א) הבנק יציע לקבל פיקדונות שכיחים (להלן בסעיף זה **הצעת בנק**).

הצעת הבנק תפרט, לכל הפחות, את הפרטים הבאים: סוג ריבית (קבועה או משתנה); שיעור ריבית; סוג הצמדה; תקופה; מועדים קובעים ותנאי משיכת פיקדון לפני מועד קובע; טווח סכום הפקדה.

(ב) הבנק יפרסם את הצעתו בכל ערוצי השירות שלו, לרבות שירותים מקוונים, ויצגי באופן מרוכז, המאפשר חיפוש, את כל הפיקדונות השכיחים, ופרטי הצעתו עבור כל אחד מהם.

(ג) בנק לא יקבל מלקוח קמעונאי פיקדון שכיח בתנאים שונים מהתנאים שפורסמו בהצעתו. בנק לא יסרב סירוב בלתי סביר לקבל מלקוח קמעונאי כל אחד מסוגי הפיקדונות השכיחים בתנאים זהים לתנאים שפורסמו בהצעת הבנק. בנק לא יתנה את הצעתו בקבלת שירות בנקאי אחר.

הבנק יאפשר ללקוח קמעונאי לרכוש פיקדון שכיח בהליך פשוט ונוח באופן מקוון ובאופן בלתי מקוון.

(ד) לצד הפרסום של הצעת בנק, כאמור בסעיף קטן (ב), יציג בנק קרן כספית בת השוואה, לרבות הפרטים הבאים: תשוואה נטו, תקופת הקרן, דמי ניהול, עמלות הבנק, ופרטים נוספים ככל שתקבע הממונה על התכרורות בהיוועצות עם יושב ראש רשות ניירות ערך, מעת לעת.

בנק יאפשר ללקוח קמעונאי לרכוש קרן כספית בת השוואה בהליך פשוט ונוח באופן מקוון ובאופן בלתי מקוון. סעיף קטן זה לא ייכנס לתוקף כל עוד נב"ת 447A בנוסחו במועד החלטה זו עומד בתוקף או עד החלטה אחרת של הממונה על התכרורות.

2. (א) ארבעה עשר ימי עסקים לפני מועד יציאה או לפני מועד חידוש פיקדון (להלן **הפיקדון הנפרע**), יפנה בנק ללקוח קמעונאי באופן יזום ויידע אותו על מועד היציאה או מועד החידוש ויפנה אותו לפרסום כאמור בסעיף 1(ב) לעיל וכן לפרסום קרנות כספיות לפי נב"ת 447A או סעיף 1(ד) לעיל (לפי העניין);
 - (ב) במועד היציאה או מועד חידוש הפיקדון הנפרע יפנה בנק ללקוח קמעונאי באופן יזום ויפנה אותו לפרסום כאמור בסעיף 1(ב) לעיל וכן לפרסום קרנות כספיות לפי נב"ת 447A או סעיף 1(ד) לעיל (לפי העניין);
 - (ג) הפניה כאמור בסעיפים (א) ו-1(ב) לעיל תהיה בלשון ברורה ומובנת;
 - (ד) על אף האמור לעיל, אם מועדי היציאה או מועדי החידוש של הפיקדון הנפרע תכופים מפעם בחודש, אזי החובה כאמור בסעיפים (א) ו-1(ב) לעיל תחול אחת לחודש בלבד;
 - (ה) במועד מתן הודעה ללקוח לפי סעיף 4א5 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, הבנק יפנה את הלקוח לפרסום כאמור בסעיף 1(ב) לעיל וכן לפרסום קרנות כספיות לפי נב"ת 447A או סעיף 1(ד) לעיל (לפי העניין).
3. (א) בנק בעל היקף פעילות רחב לא יסרב סירוב בלתי סביר לקבל פיקדון ממרכז

כספים.

(ב) מבלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א), יראו כסירוב בלתי סביר לקבל פיקדון ממרכז כספים, כל אחד מהמקרים הבאים:

(1) סירוב להתקשר עם מרכז כספים, שאינו מנומק בכתב;

(2) הימנעות מהתקשרות כאמור בתוך שבועיים מהיום שבו פנה מרכז הכספים לבנק בעל היקף פעילות רחב, שאינה מנומקת בכתב;

(3) התניית ההתקשרות, במישרין או בעקיפין, בכך שמרכז הכספים או לקוחות מרכז הכספים מקבלים או אינם מקבלים שירות בנקאי אחר מאותו הבנק, או קשירה, במישרין או בעקיפין, בין ההתקשרות לבין שירות בנקאי אחר.

(4) קביעת תנאים הנוגעים לפעילותו של מרכז כספים מול לקוחותיו, למעט תנאים מתחייבים על-פי דין, או התערבות בתנאי ההתקשרות בין מרכז הכספים לבין לקוחותיו.

(ג) בנק בעל היקף פעילות רחב יקבל את הפיקדון ממרכז כספים בתנאים שאינם נחותים מהתנאים שבהם הוא מקבל פיקדונות מסוג דומה. לעניין סעיף זה "פיקדון מסוג דומה" הוא פיקדון הדומה מבחינת היקפו הכספי, תקופת הפיקדון, סוג הריבית ואופן ההצמדה; "תנאים" הם גובה הריבית ותנאי משיכת הפיקדון לפני מועד קובע.

בסעיף זה – "בנק בעל היקף פעילות רחב" – בנק ששווי נכסיו עולה על 20% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל.

4. (א) ביקש לקוח קמעונאי לנייד פיקדון מבנק (להלן **הבנק המקורי**) לתאגיד בנקאי או לגוף פיננסי מפוקח אחר (להלן **הגוף הקולט**), יבצעו הבנק המקורי והגוף הקולט את כל הפעולות הנדרשות כדי לאפשר ללקוח לנייד את הפיקדון לגוף הקולט באופן מקוון, נוח, אמין, מאובטח ובלא גביית תשלום בעד הליך ניוד הפיקדון.

(ב) הבנק המקורי יבצע את ניוד הפיקדון תוך שבעה ימי עסקים או במועד הקובע לפי המאוחר.

(ג) הבנק המקורי לא ימנע מהגוף הקולט לבצע בשם הלקוח פעולות הנדרשות לצורך ניוד הפיקדון, ולא יקשה על הגוף הקולט בניוד הפיקדון.

(ד) בסעיף זה, "ניוד פיקדון" – פדיון כספי הפיקדון במועד הקובע והעברתם לגוף קולט.

5. התעורר ספק בדבר תחולת ההוראות, פרשנותן או דרך יישומן, יובא הדבר להכרעת הממונה על התכררות.