



**חוות דעת כלכלית בעניין המלצות הביניים של הוועדה להגברת  
התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים  
בישראל**

**רועי רוזנברג**

**פברואר 2016**

## תוכן עניינים

4	..... מבוא	א.
5	..... תמצית חוות דעתי	ב.
16	..... חוות הדעת המלאה:	ג.
16	..... סקירת מאפייני שוק האשראי בישראל	1
16	..... כללי – השווקים הרלוונטיים	1.1
16	..... 1.1.1 שוק האשראי למשקי בית ולעסקים קטנים (להלן: "אשראי קמעונאי")	1.1.1
16	..... 1.1.2 שוק ההלוואות לדיור ("משכנתאות")	1.1.2
16	..... 1.1.3 שוק האשראי לגופים עסקיים גדולים ובינוניים	1.1.3
17	..... 1.2 המאפיינים העיקריים של שוק האשראי הקמעונאי בישראל:	1.2
17	..... 1.2.1 א-סימטריה במידע כחסם תחרותי משמעותי	1.2.1
18	..... 1.2.2 חסמי כניסה למתחרים חדשים	1.2.2
18	..... 1.2.3 ריכוזיות הנובעת משליטה של שני הבנקים הגדולים	1.2.3
20	..... 1.2.4 יתרונות לגודל	1.2.4
20	..... 1.2.5 חסמי מעבר של לקוחות	1.2.5
21	..... 1.2.6 נטייה לצרוך את השירותים השונים במתכונת של סל	1.2.6
21	..... 1.2.7 חסמי התרחבות של בנקים קטנים ובינוניים	1.2.7
21	..... 1.3 לבנקים בישראל אינטרסים שונים ולא סביר כי מתקיים בניהם "תיאום משתמע"	1.3
24	..... 1.4 שווקים לא תחרותיים מאופיינים בקיומו של כוח שוק. אינדיקטורים מרכזיים מצביעים על כך שכוח שוק זה אינו מתקיים באופן מובהק במערכת הבנקאית בישראל	1.4
32	..... 1.5 מסקנות תחרותיות ביחס למגזר הקמעונאי של ענף הבנקאות בישראל	1.5
32	..... 1.6 מחקר על ענף הבנקאות מצביע כי כוח השוק המשמעותי הופעל על ידי שני הבנקים הגדולים	1.6
33	..... 1.7 רמת הריכוזיות ומספר המתחרים בענף הבנקאות בישראל אינם הגורמים העיקריים לתחרות המוגבלת בענף	1.7
36	..... 2 מתווה דו"ח הביניים של הוועדה וצעדים רגולטורים נוספים צפויים לטפל בחסמים המגבילים את התחרות בענף ומייתרים את מכירת כאל	2
36	..... 2.1 הכנסת מחוללי תחרות חדשים לענף והנמכת חסמי כניסה	2.1
37	..... 2.2 מענה לא-סימטריה במידע ובעיות הבחירה השלילית והסיכון המוסרי	2.2
38	..... 2.3 חסמי מעבר לקוחות	2.3
38	..... 2.3.1 הקלת המעבר בין בנקים	2.3.1
39	..... 2.3.2 פישוט המוצר הבנקאי ויכולת התיחור של הצרכן	2.3.2
40	..... 2.3.3 ביטוח פקדונות וביטוח נכסים כמעודד מעבר לבנקים קטנים	2.3.3
40	..... 2.4 הפחתת חסמי התרחבות של בנקים קטנים ובינוניים	2.4
40	..... 2.5 מיצוי יתרונות לגודל	2.5
41	..... 3 הפרדת כאל מבנק דיסקונט עלולה להביא לפגיעה בתחרות	3
45	..... 4 הפרדת כאל בפרספקטיבה של מדיניות רגולטורית-תחרותית	4
47	..... 5 מענה לטענות המצדדות בהפרדת כאל מבנק דיסקונט	5
47	..... 5.1 קיימים ניגודי אינטרסים מובנים בין כאל לבין הבנקים המחזיקים בה	5.1
47	..... 5.2 אם כאל לא תופרד יאבד חלק משמעותי מהפוטנציאל התחרותי של המהלך	5.2
47	..... 5.3 אם כאל לא תופרד יהיה לה יתרון משמעותי ביכולת גיוס מקורות הון ובנגישות ללקוחות, אשר יפגע בתחרות	5.3

- 5.4 ניסיון העבר אינו מלמד שבנק דיסקונט והבנק הבינלאומי וכאל בבעלותם, מהווים קטליזטור לתחרות פנים בנקאית ענפה, ובפרט ביחס לבנקים שאינם מחזיקים חברת כ"א ..... 48
- 5.5 בנק דיסקונט הנו הבנק הכי פחות יעיל, ויתכן שאחזקת כאל מקשה עליו לנקוט במהלכים להתייעלות פנימית ..... 48
- נספח א' – פירוט ניסיון מקצועי - רועי רזנברג ..... 49

## א. מבוא

ביום 3 ביוני, 2015 מינו שר האוצר ונגידת בנק ישראל ועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים<sup>1</sup>, בראשות עו"ד דרור שטרומב ובשיתוף נציג הציבור (פרופ' אבי בן בסט) נציגי משרד האוצר, בנק ישראל, רשות ההגבלים העסקיים ומשרד המשפטים (להלן: "הועדה" או "ועדת שטרומב").

על פי כתב המינוי, אספקת שירותים אלה מאופיינת בריכוזיות גבוהה ובהפעלת כוח כלפי משקי בית ועסקים שאינם גדולים. חברי הועדה התבקשו להמליץ בסוגיית הצורך בהכנסת שחקנים חדשים לתחרות בתחום זה, ובפרט באמצעות הפרדת הבעלות בחברות כרטיסי האשראי מהבנקים, וכן לגבי צעדים משלימים הנדרשים להסרת חסמים לקידום התחרות.

ביום 14.12.2015 פרסמה הועדה המלצות במסגרת דוח ביניים ("דו"ח הביניים"), שעיקרן:

- א. הפרדת שתיים מתוך שלוש חברות כרטיסי האשראי והוספת שחקנים חדשים לצד ההיצע;
  - ב. הקלת החסמים לכניסה של שחקנים נוספים לענף, בראשם – גופים מוסדיים;
  - ג. צמצום חסמי תחרות שונים המגבילים את התחרות בין השחקנים הקיימים (ובין שחקנים פוטנציאליים לשחקנים קיימים);
  - ד. פתרון בעיות מצד הביקוש, לרבות שכלול המידע של הצרכנים ויכולת התייחור שלהם.
- בעקבות פרסום דו"ח הביניים, פרסמו גם הגורמים המיוצגים בוועדה (משרד האוצר, בנק ישראל, רשות ההגבלים העסקיים, פרופ' אבי בן בסט ומשרד המשפטים) הערות והתייחסויות ("התגובות לדו"ח"). חלק מההערות שניתנו מציעות מתווה שונה מהמתווה שהוצע בדו"ח הביניים של הועדה.
- התבקשתי על ידי בנק דיסקונט בישראל בע"מ ("הבנק" או "דיסקונט") לנתח את הסוגיות התחרותיות והצרכניות העולות מהמלצות דו"ח הביניים של הועדה והן מההמלצות המוזכרות במסמך ההערות של משרד האוצר לדו"ח וממסמך הערות רשות ההגבלים העסקיים, משרד האוצר ופרופ' אבי בן בסט.
- לצורך כתיבת חוות דעתי הסתמכתי, בין היתר, על מידע שהועבר אליי מדיסקונט ועל מידע פומבי. מקורות אלו נמצאו בעיניי אמינים, ולא בא לידיעתי דבר העלול להצביע על חוסר סבירות הנתונים שהועברו אליי. אולם, לא בדקתי את נכונותם ודיוקם של הנתונים עליהם הסתמכתי, וחוות הדעת לא מהווה אימות לשלמותם ולדיוקם של נתונים אלה.
- להלן תובא חוות דעתי.



חתימה

7/2/2016

תאריך

רועי רוזנברג

שם מגיש חוות הדעת

<sup>1</sup> שירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים הוגדרו במסגרת כתב המינוי של הועדה באופן הבא: מתן אשראי (למעט אשראי לדיוור), קבלת פיקדונות וניהול חשבונות עו"ש, פעילות בשוק ההון ובבורסה ופעילות בשוק המט"ח.

## ב. תמצית חוות דעתי

### כללי

1. חוות דעת זו תעסוק בהשלכות הכלכליות-תחרותיות למהלך אפשרי של הפרדת חברת כרטיסי אשראי לישראל בע"מ ("כאל") מקבוצת דיסקונט, עליו המליצו חלק מחברי הוועדה. השלכות אלה יידונו בשים לב ליתר המהלכים הרגולטוריים הננקטים בשנים האחרונות בענף, וכן בשים לב למתווה המהלכים הרגולטוריים עליהם המליצה הוועדה, אשר אינם כוללים המלצה להפרדת כאל בשלב זה.
2. **חוות דעתי עולה בקנה אחד עם המלצת הוועדה בדו"ח הביניים, להפריד את השליטה בחברות כרטיסי האשראי רק ביחס לשני הבנקים הגדולים, בשונה מדעת המיעוט שהוצגה בתגובות לדו"ח, לפיה הפרדת השליטה האמורה נדרשת בכל שלוש חברות כרטיסי האשראי.**
3. הפרדת כאל הנה מהלך לפיצול אופקי של קבוצת דיסקונט, באופן שלאחר הפיצול החברה המופרדת, כאל, תהווה מתחרה עצמאית נוספת, שאינה קשורה למי מהבנקים בישראל. הפרדה אופקית זו נדרשת, על פי הגורמים המצדדים במהלך, כדי לקדם את התחרות בשירותים בנקאיים נפוצים, ובמיוחד בכל האמור לתחום האשראי למשקי בית ולעסקים קטנים.
4. על פי כתב מינוי הוועדה, המטרה העיקרית של הוועדה הנה גיבוש המלצות לצורך הגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים, בעיקר במגזר משקי הבית והעסקים הקטנים.
5. בטרם אדון בהשלכות ההפרדה, אסקור את מאפייני המגזר הקמעונאי בענף הבנקאות בישראל והתמונה התחרותית העולה מאותם מאפיינים. רק בהתאם לניתוח סדור של מאפייני התחרות בשוק ניתן יהיה לדון בהשלכה התחרותית של מכירת כאל. שכן סוג התרופה הרגולטורית לעולם יהיה קשור לסוג המחלה התחרותית ממנה סובל השוק הנדון. השלכות מכירת כאל יידונו בשני ההקשרים הבאים:
  - א. האם מכירה זו **נדרשת** לצורך קידום התחרות, בשים לב ליתר המהלכים הרגולטוריים המקודמים כיום, ואלה המומלצים על ידי הוועדה.
  - ב. האם מכירה זו **צפויה לפגוע** במטרת העל של הוועדה – קידום תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים למגזר משקי הבית והעסקים הקטנים?

### תמצית הסקירה הכלכלית

6. המגזר הקמעונאי בענף הבנקאות מאופיין בקיומם של **שבעה מתחרים עצמאיים, בעלי טרוֹנְגְנִיּוֹת רבה בהיקף הפעילות הכלכלית שלהם**. הענף נשלט על ידי **שני הבנקים הגדולים** האוחזים, יחד, בנתח שוק של קרוב ל-60 אחוזים, אחריהם מתחרים שלושה בנקים בינוניים, כל אחד מהם בעל נתח שוק של כמחצית ופחות מכך מהיקף כל אחד מהבנקים הגדולים, לבסוף פועלים בענף גם שני מתחרים עצמאיים קטנים.<sup>2</sup>
7. קיימת **שונות גבוהה מאד במבנה העלויות של הבנקים**, הבאה לידי ביטוי ביחס העלות מסך הנכסים, הן בהסתכלות כלל קבוצתית והן בהסתכלות על המגזרים הקמעונאיים. השונות בשיעור העלות התפעולית ביחס להיקף הנכסים, גבוהה יותר מהמרווח הפיננסי כולו במגזר זה (לדוגמה: פער עלויות התפעול מגיע

<sup>2</sup> מתחרה נוסף הוא בנק יאה, אולם הוא מוחזק על ידי בנק מזרחי, ולכן איני מציין אותו כמתחרה נוסף עצמאי.

עד כדי 9 אחוזים מהנכסים, בעוד שהמרווח הפיננסי כולו מסתכם, בממוצע, בסביבות 5 אחוזים). ממצא זה מלמד כי לא סביר שמתקיים שיווי משקל מתואם בין כל השחקנים בשוק, מאחר שלא סביר שמתקיים מרווח פיננסי אופטימאלי לכלל השחקנים. במילים אחרות: בשוק בו למתחרים עלויות ייצור כל כך שונות זו מזו, לא יהיה ניתן להגיע להסכמה משתמעת על מחיר שיהיה מקובל על כל השחקנים בשוק. ההטרוגניות המשמעותית בנתחי השוק – קיומם של שחקנים בינוניים וקטנים, לצד שני השחקנים הגדולים – מהווה אף היא גורם שאינו מתיישב עם שיווי משקל מתואם הכולל את כל הבנקים במערכת, ואף לא את רובם.

8. **לנוכח מבנה העלויות השונה ונתחי השוק ההטרוגניים, לבנקים בישראל אינטרסים שונים זה מזה:** לבנקים הגדולים קיים תמריץ לשמר את נתח השוק שלהם, ואין להם עניין לנסות להגדילו באמצעות מהלכים תחרותיים, מאחר שחלקם בעוגה גדול ומהלכים אלה עלולים לכרסם בשיעור הרווחיות. מנגד, לבנקים הקטנים והבינוניים קיים תמריץ משמעותי להגדיל את פעילותם על חשבון חלקם של הבנקים הגדולים, משתי סיבות:

א. חלקם בעוגה נמוך, ובאמצעות תחרות יוכלו בטווח הארוך להגדיל את נתח השוק שלהם לחלקם הפרופורציוני במערכת, ובאמצעות כך להגדיל את הרווח הכולל שלהם;

ב. הגדלת היקף הפעילות תאפשר מיצוי יתרונות לגודל שיבואו לידי ביטוי בהקטנת העלות ליחידת תפוקה והגדלת שיעור הרווח.

9. על אף תמריצים אלה, **לבנקים הבינוניים והקטנים קיימות מגבלות המונעות מהם לממש את מלוא הפוטנציאל התחרותי שלהם.** זאת, מאחר שהמגזר הקמעונאי של ענף הבנקאות בישראל **סובל מחסמים תחרותיים** המונעים את המשך קידום התחרות בין הבנקים הבינוניים והקטנים לשני הבנקים הגדולים. חסמים אלה מהווים בעיה תחרותית נפרדת ושונה מקיומו של שיווי משקל מתואם. בשיווי משקל מתואם השחקנים יכולים להתחרות זה מול זה באופן אגרסיבי (דוגמת "מלחמת מחירים"), ואף להרוויח מכך בטווח הקצר, אך אינם עושים זאת בשל רתיעתם מהתגובה התחרותית של מתחריהם. בענף הבנקאות נראה כי חסמים אחרים הם אלה שאינם מאפשרים בעת הזו לבנקים הבינוניים והקטנים להתחרות במלוא העוצמה מול הבנקים הגדולים. הסרת חסמים או צמצום משמעותי שלהם יגבירו את התחרות בענף, אף ללא כניסה של מתחרים נוספים.

10. חסמי התחרות העיקריים בענף הנם:

**א-סימטריה במידע:** ללווים ולבנק בו מתנהל חשבוננו של לקוח מסוים, יש מידע עודף על פני כל גורם אחר שירצה להתחרות על ליבו של לקוח זה. מצב זה מוביל לכשלי שוק של בחירה שלילית (adverse selection) וסיכון מוסרי (moral hazard) המונעים תחרות אפקטיבית במתן אשראי קמעונאי. בתמצית, כשלים אלה מובילים לכך שמתחרים עשויים להניח כי הלקוחות הפונים אליהם הנם הלקוחות בעלי רמת סיכון גבוהה (גם אם אינם כאלה) ועל כן מתחרים אלה אינם מסוגלים להציע אשראי תחרותי למרבית הלקוחות (שאינם לקוחות מסוכנים).

**חסמי מעבר של לקוחות:** חסמי המעבר של לקוחות מורכבים מחסמים טכניים הנוגעים לטרח ולעלות של סגירת חשבון ופתיחת חשבון, ולחסמים תודעתיים - "עלויות חיפוש" יקרות המקשות על לקוחות לתחר בין הצעות הבנקים השונים. כתוצאה מכך רגישות הביקוש של הצרכנים למחיר נותרת נמוכה והם לא ימהרו לעבור לבנק מתחרה גם אם זה יציע תנאים אטרקטיביים יותר.

פער המידע וחסמי המעבר שתוארו מהווים גם חסם התרחבות לבנקים קטנים ובינוניים, מאחר שהללו יוצרים קושי גדול בגיוס לקוחות מבנקים אחרים, בהיקף מאסיבי, ולכן מפחיתים את היכולת והכדאיות של בנקים אלה לנקוט במהלכים תחרותיים אגרסיביים ויקרים.

חסמי הכניסה לענף הם משמעותיים, ועיקרם דרישות הוניות גבוהות, עלויות המחשוב והסינוף ודרישות רגולטוריות מורכבות, כגון: בקרה, ניהול וממשל תאגידי, מלחמה בהלבנת הון והוראות שונות אחרות ביחס לתהליכים המתנהלים בבנק. טיפול בחסמים שתוארו, או צמצומם, יאפשר לגופים נוספים (דוגמת גופים מוסדיים) להתחרות על נתח שוק במגזר הקמעונאי, ובכך ליצור תחרות נוספת.

לדעתי, רמת הריכוזיות (על אף שגבוהה ביחס לממוצע במדינות האיחוד האירופאי) אינה מן הגורמים העיקריים המגבילים את התחרות בענף. השוואה לענף הסלולר ולשוק המשכנתאות – אשר מהווה חלק ממגזר הקמעונאות בענף הבנקאות ובו מתחרים גורמים זהים לאלה הפועלים במגזר הקמעונאי הכללי, מלמדת כי שווקים בעלי מספר דומה (ואף נמוך) של שחקנים, ובעלי רמת ריכוזיות דומה (ואף גבוהה) מזו הקיימת במגזרים הקמעונאיים של ענף הבנקאות, מייצרים, לכל הדעות, רמה גבוהה של תחרות. מדוגמאות אלה ניתן ללמוד כי מספר המתחרים אינה חזות הכל, ויצירת תמריצי תחרות והסרת חסמים למימושה חשובים לא פחות. על כן, הסרת חסמים המונעים את מימוש מלוא הפוטנציאל של התחרות בין הבנקים הקיימים, מהווה לדעתי מנוע עיקרי לקידום תחרות, עוד בטרם דנים בהכנסת מתחרים נוספים לענף.

טיפול רגולטורי בחסמי התחרות שתוארו, יביא לשוק תחרותי יותר ויגדיל את הרווחה החברתית.

#### 11. ביצועי הענף כיום

גם כיום, בטרם מוצו כל המהלכים הרגולטוריים המתוכננים, ביצועי השוק אינם תומכים באופן מובהק בטענה כי מופעל כוח שוק עודף על משקי הבית. אמנם המרווח הפיננסי במגזר משקי הבית אכן גבוה משמעותית מהמרווח הפיננסי במגזר העסקי (המהווה בנצימרק תחרותי), אולם הוצאות התפעול של הפעילות הבנקאית במגזר משקי הבית גבוהות אף הן, ובאופן ניכר, מהוצאות התפעול במגזר העסקי. על כן, כאשר משווים את התרומה של כל אחד ממגזרים אלה, כשיעור מנכסי כל מגזר, מגלים כי מגזר משקי הבית תורם, בדרך כלל, פחות מהמגזר העסקי. תוצאות אלה עולות הן מנתונים שפרסם בנק ישראל לשנים 2012-2014 והן מנתונים שאספתי לטווח השנים 2009-2014. ממצאים אלה מלמדים כי המרווח הפיננסי הגדול יותר במגזר משקי הבית נובע בראש ובראשונה מהוצאות תפעול גבוהות יותר באופן ניכר, ואינו אינדיקציה לקיומו של כוח שוק.

אינדיקציה נוספת לקיומה של תחרות בין הבנקים גם כיום, ניתן למצוא בנתונים שפורסמו על ידי הצוות להגברת התחרות במערכת הבנקאית ("וועדת זקן"), אשר מראים כי כוח השוק שמופעל על מגזר משקי הבית בישראל, במהלך השנים 2004-2011 היה דומה, ובחלק מהשנים אף נמוך, מכוח השוק שהופעל על אותו מגזר, במדינות האיחוד המוניטרי האירופאי. מנגד, מדד Panzar-Rosse, בו הוועדה הנוכחית עשתה שימוש בסקירתה, כמדד לאמידת הלחץ התחרותי במערכת, נמצא בשנים האחרונות על ידי חוקרים בתחום, כבעייתי לאמידת רמת התחרות. חוקרים אלה אף הציעו לזנוח את השימוש בו.

לבסוף, קיימים אינדיקטורים לכך שהמערכת הבנקאית בישראל אינה יעילה בהשוואה למערכות בנקאיות במדינות אחרות. קיימות גם ראיות לכך שחלק מהבנקים בישראל (ובהם – בנק דיסקונט), אינם

יעילים ביחס למתחריהם. חוסר היעילות אכן משפיע על יכולת הבנקים הלא יעילים להתחרות, ואכן משפיע על מחיר המוצר הבנקאי. מקורו של חוסר היעילות נובע ממבנה ההעסקה ההיסטורי של הענף.

עם זאת, **אין לבלבל בין חוסר יעילות זו לבין שיווי משקל על-תחרותי** (ובפרט – שיווי משקל של תיאום משתמע), מאחר שבשיווי משקל על תחרותי מצופה כי מחיר המוצר יהיה גבוה בפרט ניכר ביחס לעלותו. נתוני השוואת כוח השוק בישראל ביחס למדינות האיחוד המוניטרי האירופאי, וכן נתוני השוואה על ההון או על הנכסים של המערכת הבנקאית בישראל, בהשוואה למדינות ה-OECD אינם מצביעים על כוח שוק עודף ביחס לנוף הבינלאומי.

אבחנה זו חשובה, מאחר שאם הבעיה בשוק הייתה קיומו של שיווי משקל על-תחרותי ממנו נהנים כל השחקנים, התרופה היחידה לכך הייתה הכנסת מתחרים חדשים. אולם, אם חסמים אחרים, שתיארתני לעיל, הם אלה שמונעים את קידום התחרות – יש לטפל בהם ויש לתת משקל רב למימוש הפוטנציאל הרב של קידום התחרות בין השחקנים הקיימים.

בחינה השוואתית של מחירי אשראי ושירותים בנקאיים שנערכה על ידי מקינזי עבור אגף התקציבים במשרד האוצר העלתה כי המרווח בין ריבית ההלוואות לריבית הפיקדונות היה נמוך בישראל ביחס למדינות ההשוואה. אמנם מרווח הריבית והעמלות, כאשר הוא מנוכה מהפסדי אשראי, היה מעט גבוה יותר בישראל, בהשוואה לממוצע מדינות ההשוואה, אולם בהקשר זה יש להדגיש כי:

- א. הפסדי אשראי של שנה בודדת אינם פרמטר מייצג של רמת הסיכון של הלווים;
  - ב. רמה נמוכה של הפסדי אשראי, אשר גרמה למרווח המנוכה מהפסדים אלה להיות גבוה בישראל, מעידים על מערכת בנקאית יציבה ואחראית, דבר בעל ערך חיובי כשלעצמו.
- בנוסף, נמצא בבדיקה זו, כי ביחס למרבית העמלות הבסיסיות, הבנקים בישראל זולים ביחס למקביליהם במדינות ההשוואה.

## **תמצית המסקנות ביחס להשפעת השינויים הרגולטוריים המתרחשים בענף (טרם המלצות הוועדה)**

### **12. מהלכים רגולטוריים המקודמים בשנים האחרונות מטפלים באופן יסודי בכל הכשלים שתוארו – אך שינויים אלה נמצאים בעיצומם ורחוקים מכדי מיצוי**

סקירת השינויים הרגולטוריים הנערכים בשנים האחרונות מלמדת כי מרבית הכשלים שתוארו נמצאים בתהליך של טיפול, אשר חלקו הגדול טרם הסתיים, וחלקו האחר נכנס לתוקף רק לאחרונה, באופן שמוקדם עדיין להעריך את השפעתו. שילוב של שינויים אלה, יחד עם יישום המלצות הוועדה, צפוי להביא לצמצום החסמים שתוארו ולקידום התחרות בענף.

#### **א. פתרון בעיית הפער במידע**

כנגזרת של המלצות דו"ח וועדת זקן, פרסמה הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף נתוני אשראי, במאי 2015, את המלצות הביניים שלה להקמת מאגר נתוני אשראי. **עיקרון של המלצות אלה טרם יושם כפועל**. בפרט, הצעת חוק נתוני אשראי, התשע"ו, 2015, אמנם מקודמת בימים אלה, אך טרם גובש הנוסח הסופי והחוק טרם אושר. לחוק זה צפויה תרומה משמעותית בהפחתת החסמים הנובעים מא-סימטריה במידע על הלווים, בנוסף ליישום תעודת הזהות הבנקאית (פירוט להלן). הוראת ניהול בנקאי תקין 425 (המכונה

"תעודת הזהות הבנקאית" מהווה כלי נוסף לצמצום פערי המידע בין ספקי אשראי מתחרים לבין ספקי האשראי הנוכחיים של הלקוח, לצד היותה כלי לפישוט המוצר הבנקאי עבור הצרכן, כפי שיוסבר להלן.

#### ב. טיפול בחסמי המעבר של לקוחות הבנקים

חסמי מעבר של לקוחות כוללים גם חסמים טכניים, הקשורים בעלות ובטרחת בתהליך פתיחה וסגירה של חשבון בנק, וחסמים תודעתיים הקשורים לעלויות החיפוש, ההבנה וההשוואה של המוצרים הבנקאיים. חלק משמעותי מהטיפול בחסמים אלה יושם וקודם במהלך שנת 2014.

בנוגע לפישוט החסמים הטכניים ניתן למנות את עדכון הוראת ניהול בנקאי תקין 432, הנוגע להקלת המעבר בין חשבונות ולפישוט הפעולות הנדרשות בעת סגירת חשבון. נוספה לעדכון זה, הוראה העוסקת בפישוט הליך העברת הרשאות לחיוב חשבון (תהליך שהיווה חסם מעבר), אשר כללה שינויים משמעותיים בתהליכי העבודה במערכת הבנקאית (הוראת ניהול בנקאי תקין 439). בנוסף, הוראת ניהול בנקאי תקין 418, מסדירה את האפשרות לפתוח חשבון חדש באינטרנט, בתנאים מסוימים הנוגעים לאופן זיהוי הלקוח ולמגבלות שונות שיחולו על החשבון.

#### בנוגע לפישוט המוצר הבנקאי ויכולת התייחור של הצרכן

תעודת הזהות הבנקאית קובעת כי על הבנקים למסור ללקוחותיהם דוחות שנתיים על מצבם של הלקוחות ועל הפעילות הבנקאית שלהם בשנה החולפת. בדוח יפורטו ביחס לכל לקוח נכסיו, התחייבויותיו, הכנסותיו, הוצאותיו והעמלות שנגבו ממנו. תעודת הזהות הבנקאית טרם יושמה בשטח, והיא תחל לפעול לראשונה רק בפברואר 2016. בנוסף, הומלץ על ידי וועדת זקן להחיל הוראה המחייבת את הבנקים לפרסום פומבי של מידע אודות שיעורי הריבית על אשראי ועל פיקדונות הנהוגים בפועל עבור מוצרי אשראי ופיקדונות סטנדרטיים, על פי היקף הפיקדון המנוהל בחשבון. המלצה זו טרם יושמה בפועל. מנגד, ההמלצה לפרסם שיעורן של עמלות ני"ע שנגבות בפועל יושמה במסגרת הוראת ניהול בנקאי תקין 414.

בכל האמור לפישוט מבנה התמחור של עמלות העו"ש - הפיקוח על הבנקים חייב בחודש אפריל 2014 את הבנקים לקבוע מחיר אחיד לניהול חשבון עו"ש בשני מסלולים - המסלול הבסיסי או המסלול המורחב. מהלך זה מקל את ההשוואה בין הצעות הבנקים השונים.

#### תמצית המסקנות ביחס להשפעת המלצות הועדה

13. המלצות הועדה משלימות את המהלכים הרגולטוריים המתרחשים כעת, ויחד מדובר ברפורמה מקיפה

#### ויסודית בענף הבנקאות

א. צמצום חסמי הכניסה והכנסת שתי חברות כרטיסי אשראי כמחוללות תחרות בענף

המלצות הוועדה כוללות שינויים רגולטוריים שיאפשרו לגופים מוסדיים להשתמש במקורותיהם הרבים למתן אשראי קמעונאי. זאת, באמצעות צמצום המגבלות החלות על שימוש בכספי נוסטרו ועמיתים לצורך מתן הלוואות ואפשרות לגיוס אג"ח לשם העמדת מקורות אלה למתן אשראי קמעונאי.

שינויים אלה התווספו לרפורמה אשר נכנסה לתוקף במסגרת חוק ההסדרים האחרון, לפיה גופים חוץ בנקאיים יוכלו לגייס הון במסגרת כתבי התחייבות לציבור, ולהשתמש בו למתן אשראי לציבור. גם שינוי זה צפוי להגדיל את כושר התחרות של גופים חוץ בנקאיים להיכנס לתחרות באספקת אשראי למשקי בית ולעסקים קטנים.

המלצות הוועדה הולכות כברת דרך נוספת וכוללות הליך של הפרדת שתי חברות כרטיסי אשראי משליטת הבנקים הגדולים. לשיטת הוועדה, הפרדת חברות כרטיסי האשראי נועדה ליצור מחוללי תחרות חדשים בענף, המנותקים מזיקתם לבנקים.

הניסיון מפתחת שווקים אחרים לתחרות מראה שדי במחולל תחרות אחד, ובוודאי שניים, כדי ליצור תחרות גבוהה בענף. שוק הסלולאר הוא דוגמה מובהקת למקרה בו די בהכנסת מתחרה חדש אחד (גולן טלקום), לצד חיזוק אחד המתחרים הקיימים בענף ומיזוגו לתוך חברת תקשורת משמעותית (מירס), כדי ליצור תחרות עזה. תופעה דומה התרחשה במקרים אחרים, דוגמת שוק השיחות הבינלאומיות בשנת 1997, או שוק לוחות הגבס בשנת 2009. על אף ההבדל הרב בין שוק הסלולאר לשוק הבנקאות, העיקרון לפיו מחולל תחרות אחד משמעותי מביא להגדלה משמעותית של רמת התחרות בכלל הענף, תקף לשווקים רבים. על כן, הטיפול הרוחבי בחסמי התחרות שתוארו, יחד עם הכנסת שני מתחרים עצמאיים חדשים לענף והפיכת הגופים המוסדיים למתחרים פוטנציאליים בעלי סיכויי כניסה טובים לענף האשראי הקמעונאי – כל אלה מיייתרים את הצורך להפריד את כאל מקבוצת דיסקונט, בהתאם להמלצות הביניים של הוועדה.

#### חסמי התרחבות של בנקים קטנים ובינוניים

יישום המלצת הוועדה להחיל ביטוח פיקדונות וביטוח נכסים על כלל הבנקים יצמצם את חסם המעבר של הלקוחות לבנקים קטנים שעשויים להיתפס כמסוכנים יותר, בהיעדר ביטוח ועל כן גם יצמצם את חסמי ההתרחבות של בנקים אלה. מהלך זה מתווסף למהלכים שתוארו לעיל הנוגעים לצמצום חסמי המעבר הטכניים בין הבנקים והעצמת יכולת התיחור של הצרכנים.

#### יתרונות לגודל

המלצות הוועדה כוללות היתר לאיגום משאבי IT, אשר יאפשרו לבנקים קטנים ובינוניים להשיג יתרון לגודל בכל האמור להוצאות אלה.

14. הפרדת שתי חברות כרטיסי האשראי לצד צמצום החסמים שתוארו לעיל יאפשרו להשיג את מטרות הוועדה : לסיכום הדברים עד כאן, מכלול החסמים המגבילים את רמת התחרות בין הבנקים, מטופלים בשנים האחרונות במסגרת תהליכים רגולטוריים שטרם הבשילו, ויישום המלצות הוועדה כלשונון בדוח הביניים, משלימים את הטיפול בחסמים אלה, באמצעות הכנסת מחוללי תחרות נוספים לענף.

## ההשלכות התחרותיות-כלכליות לשינוי בהמלצות הועדה והוראה להפריד גם את כאל

### 15. מכירת כאל תפגע בתחרות בין הבנקים

לדעתי, מכירת כאל תפגע בכושרו התחרותי של בנק דיסקונט, ובהתאמה תפגע גם בתחרות בענף. זאת, מאחר שהיכולת של בנק דיסקונט לאתגר מבחינה תחרותית את שני הבנקים הגדולים, חיונית לשם קידום התחרות בענף.

כל יתרון שייווצר לבנק דיסקונט כתוצאה מהמשך אחזקת כאל, דווקא יתרום לתחרות, ויגרום להקטנת הסיכויים לביסוסו של שיווי משקל מתואם בין הבנקים, מאחר שיתרון זה הופך את קבוצת דיסקונט למתחרה אפקטיבית יותר מול שני הבנקים הגדולים. על כן, צמצום יתרון זה, לא זו בלבד שאינו מקדם את התחרות – אלא פוגע בה.

בנק דיסקונט יכול להפוך לאחד ממחוללי התחרות המשמעותיים בענף, עם השלמת המהלכים הרגולטוריים לצמצום חסמי התחרות, במקביל להתקדמות בתכנית ההתייעלות המקיפה שעורך בימים אלה הבנק (אשר תאפשר לבנק להיות מתחרה אפקטיבי יותר). פוטנציאל התחרות של הבנק מושפע, בין היתר, מהיקף הסינוף הנרחב שלו (המתקרב להיקפי הסינוף של שני הבנקים הגדולים) ומשיעור גבוה של לקוחות המנהלים חשבון עו"ש נוסף בבנק אחר במקביל.

ניתן לזהות בהמשך אחזקת כאל על ידי דיסקונט, כמה יתרונות כפקטור תחרותי מול שני הבנקים הגדולים:

(1) חשיפה לבסיס לקוחות גדול יותר מבסיס הלקוחות של הבנק לבדו. חלק ניכר מבסיס הלקוחות של כאל כולל לקוחות כרטיסים חוץ בנקאיים המנהלים חשבונם בבנקים אחרים ומכאן שפאל מהווה זרוע אפקטיבית לתחרות ישירה מול בנקים אלה;

(2) גיוון ערוצי השיווק של ההלוואה באמצעות האפשרות למתן הלוואה באמצעות ההחזקה בכרטיס, לצד הלוואה באמצעים אחרים (כגון בסניפי הבנק);

(3) בסיס הון רחב יותר. התמורה החד פעמית כתוצאה ממכירה של כאל אינה צפויה לשמר את הבסיס ההוני של הקבוצה, באופן השקול למצב בו כאל תישאר בבעלות הקבוצה. זאת, מאחר שהתמורה תתורגם באופן מעשי לחיזוק ההון של הבנק באמצעות הגעה מהירה יותר אל יעד ההון ארוך הטווח שנקבע על ידי בנק ישראל. יתירה מכך, באירועים של קבלת תמורה חד פעמית כתוצאה ממכירת חברה, הניסיון מלמד כי חלק מהתמורה עשוי לזרום לכיסי העובדים וחלק אחר עשוי להיות מחולק כדיבידנד, דבר שיקטין את היקף התמורה שיעמוד כמקור הוני להרחבת פעילות הבנק. בטווח הביניים, התשואה על ההון של הקבוצה תרד כתוצאה מקבלת תמורה חד פעמית והיפרדות מפעילותה המניבה של כאל. לירידה זו בתשואה על ההון משמעויות שליליות שעשויות להקרין על יכולת גיוס הון נוסף, באמצעות הנפקה, ועל כן מדובר ביצירת חסם התרחבות לקבוצה, לפחות בטווח הקצר. יצירת חסם התרחבות פוגעת בדינאמיקה התחרותית של הענף;

(4) כאל היא חברה בעלת גמישות תפעולית רבה יותר ועלויות תפעול נמוכות יותר, בין היתר לאור עלות השכר הנמוכה יותר (ביחס לעלויות השכר הגבוהות מאד בבנק דיסקונט). הפרדת כאל מקבוצת דיסקונט תפגע ביעילות הקבוצה ובכושרה התחרותי. דווקא על רקע היעילות הנמוכה של הבנק, להפרדה זו השפעה שלילית במיוחד;

5) בסביבה בה תגבר התחרות הן כתוצאה מכניסת מתחרים חדשים לזירה (ישראל וקארט ולאומי-קארט וגופים מוסדיים) והן כתוצאה מהגברת התחרות בין השחקנים הקיימים באמצעות טיפול הולם בחסמים שתוארו (חסמי כניסה, פערי מידע ומורכבות המוצר, שליטת הבנקים הגדולים בשוק והיתרונות לגודל המקשים על בנקים קטנים ואף בינוניים), האסטרטגיה הסבירה היחידה של כאל תהיה להגיב באופן תחרותי לשחקנים האחרים בשוק, מאחר שאין לה ואין לבנק השולט בה מעמד דומיננטי בשוק המאפשר להם לחסום את התחרות שצפויה להיווצר ולא להגיב לה.

6) ההמלצה להחיל איסור על הנפקת כרטיסי אשראי על דיסקונט, בעוד הבנקים המתחרים בעלי סדר גודל דומה בהיקפם (במיוחד מזרחי-טפחות) יוכלו להמשיך ולהנפיק כרטיסי אשראי תפגע בכושר התחרותי של קבוצת דיסקונט מול בנקים אלה.

16. להשארת כאל בידי קבוצת דיסקונט קיימים יתרונות נוספים מבחינה תחרותית ורגולטורית:

א. השארת כאל בשליטת בנק דיסקונט תאפשר לשמר בארגו הכלים של הרגולטור כלי תחרותי נוסף, לשימוש עתידי, אם יתבסס בעתיד שיווי משקל על-תחרותי בשוק. כניסת מתחרים חדשים לענף מחוללת בו תחרות. אולם, בחלוף תקופה מסוימת שווקים נוטים לעיתים להתכנס לסטאטוס קוו חדש במסגרתו הלחץ התחרותי פוחת. קשה מאד להעריך את משכו של תהליך זה, אולם במידה וסטאטוס קוו שכזה יתממש בעתיד, הותרת כאל בידי בנק דיסקונט, תותיר את האפשרות להשתמש במכירת חברה זו ככלי עתידי לקידום תחרות. שימוש בכלי זה כיום אינו יעיל, מאחר שהוא צפוי מצד אחד להניב תועלת שולית קטנה בהינתן מכירת שתי החברות כרטיסי האשראי של הבנקים הגדולים וטיפול במכלול חסמי התחרות כפי שתואר ומצד שני הוא כרוך בפגיעה בתחרות בין הבנקים אותה תיארו לעיל. על כן, הנזק התחרותי כתוצאה ממכירה זו עלול לגבור על התועלת שבמהלך.

ב. המתווה התחרותי המוצע על ידי הוועדה, על אף שיש בו פוטנציאל ממשי לקידום התחרות בענף, אינו חף מסיכונים: המודל העסקי של חברות כ"א שתימכרנה אינו בהיר, עלויות המערכת, כגון עלות הבטחת התשלום, עשויות להתייקר (ללא תלות בשאלת תעריף עמלת ההנפקה המפוקח שייקבע) ולגרום להתייקרות מסגרות האשראי המוצעות לציבור, האשראי שהן תצענה עלול להיות יקר, ועלול להתמקד בלווים שאינם נגישים לאשראי בנקאי (בדומה למתרחש בארה"ב). על רקע אי וודאות זו, אי-מכירת כאל בעת הנוכחית, ובאופן כללי – התניית המשך התהליך בלקחים שיופקו מההפרדה של שתי חברות כ"א, מאפשר לרגולטור ליהנות מפוטנציאל לכניסת מחולל תחרות בטווח הזמן המידי, מצד אחד, ומצד שני מצמצום הסיכון הכרוך ביישום שגוי של המהלך, ומהזדמנות להרחיב את המהלך לאחר לימוד לקחי המכירה של שתי חברות כ"א ושינוי מתווה המכירה והאסדרה הנלווית לו, בהמשך התהליך. במובן זה, הותרת שאלת מכירת כאל ב"צריך עיון" לתקופה של מספר שנים לאחר השלמת מכירת חברת כ"א אחת (או שתיים), ולימוד הלקחים כתוצאה ממהלך זה – הנם פתרון אופטימאלי.

ג. קיימת אפשרות, כי יישום מתווה מכירת חברות כ"א, יחולל מצד אחד תחרות באספקת אשראי למשקי בית ולעסקים קטנים, אך מצד שני יפגע ביעילות ענף אמצעי התשלום, באופן שיתגלגל לציבור בדמות שימוש יקר יותר בכרטיס (בין אם כתוצאה מהתייקרות עלויות ההנפקה ובין אם כתוצאה מצמצום השימוש בכרטיסי חיוב נדחה, המהווה מוצר עדיף מבחינת הציבור). הותרת חברת כ"א אחת במבנה הנוכחי שלה (כאל בבעלות דיסקונט), לצד הפרדת שתי חברות כ"א מהבנקים, מאפשרת מצד אחד כניסה של מחוללי תחרות לתחום מתן אשראי קמעונאי (שניים או יותר), ומצד שני מותירה שחקן יעיל בתחום כרטיסי החיוב, באופן שירסן פגיעה אפשרית בשיווי המשקל בתחום זה, כתוצאה מההפרדה של חברות כ"א מהבנקים. במובן זה, השארת כאל בידי בנק דיסקונט, לצד הפרדת שתי

חברות כ"א מידי הבנקים הגדולים, הנה פתרון-אמצע אופטימאלי. נימוק זה שונה מהנימוק הקודם. בעוד שהנימוק הקודם עוסק ביתרון של מכירת שתי חברות לעומת שלוש, כדרך לצמצום נזקים שיתגלו בדיעבד אם יתברר שהפרדת חברות כרטיסי האשראי הייתה שגויה, הנימוק הנוכחי תקף גם למקרה בו מכירת שתי החברות מתגלה בדיעבד כנכונה ולא שגויה.

17. התייחסות לטענות שונות להצדקת מכירת כאל

**א. קיימים ניגודי אינטרסים מובנים בין כאל לבין הבנקים המחזיקים בה**

1) הקניבליזם בין כאל לבין בנק דיסקונט מצומצם מאד ונמוך לאין שיעור מהקניבליזם בין כל אחד משני הבנקים הגדולים לבין חברת כ"א שבשליטתו. ניגוד העניינים והקניבליזם המתוארים במסמך משרד האוצר, מתאימים לניתוח של פירמה מונופוליסטית ולא לשחקן בעל נתח השוק של כ-15%.

2) כאל אינה נשלטת על ידי הבנק הבינלאומי, ולכן כאל מפנימה בשיקוליה רק את האינטרס של בעל השליטה בה ולא מפנימה כל קניבליזם שעשוי להיווצר בין פעילותה שלה במתן אשראי, לפעילות הבנק הבינלאומי.

**ב. אם כאל לא תופרד יאבד חלק משמעותי מהפוטנציאל התחרותי של המהלך**

מתווה המלצות הוועדה כולל כלים רבים ומגוונים לקידום התחרות. על כן, הפרדת כאל מיותרת מבחינת הצורך במחוללי תחרות חדשים, ופוגעת בתחרות בין הבנקים כפי שתיארתי (ומפורט בהרחבה בפירוט חוות הדעת). על כן, הפוטנציאל התחרותי של המהלך לא זו בלבד שלא ייפגע, אלא שהוא ישתפר לנוכח היתרונות התחרותיים הגלומים בהשאת כאל בידי בנק דיסקונט.

**ג. אם כאל לא תופרד יהיה לה יתרון משמעותי ביכולת גיוס מקורות הון ובנגישות ללקוחות, אשר יפגע בתחרות**

עיקר התחרות מולה תתמודדנה שתי חברות כרטיסי האשראי המופרדות, הנה תחרות מול הבנקים הגדולים, באספקת אשראי קמעונאי. על כן, האתגר של חברות אלה בשוק האשראי הוא בכושרן התחרותי מול הבנקים הגדולים. היתרון של כאל בגיוס אשראי אינו שונה מהיתרון של יתר הבנקים מולם יתחרו חברות כרטיסי האשראי המופרדות, ועל כן יתרון זה, כשלעצמו, אינו מסכן את ההצלחה התחרותית של החברות שיופרדו. מאידך, הותרת כאל בבעלות דיסקונט תוסיף לכושר התחרות של הקבוצה מול הבנקים הגדולים (מנימוקים שציינתי לעיל) ועל כן תוסיף לתחרות בכלל השוק ולא תגרע ממנה. יתרה מזאת, היתרונות של כאל ביחס לחברות כרטיסי האשראי שתופרדנה, תאלצנה את החברות הנמכרות להתחרות ביעילות בתחום כרטיסי החיוב, ועשויה למנוע התייקרות תעריפים בשוק זה.

בכל האמור לנגישות של חברות כרטיסי האשראי ללקוחות, הרי שבנק דיסקונט מהווה רק כ-15 אחוזים מהמגזר הקמעונאי של המערכת הבנקאית, כך שלחברות כ"א המופרדות יהיה מגוון ערוצי הפצה אחרים. יתרה מזאת, ניתן בתנאים התנהגותיים שהוצעו על ידי הוועדה להבטיח כי גם ערוץ ההפצה של דיסקונט (המצומצם ממילא מכלל המערכת) יישאר פתוח עבור חברות כ"א המופרדות.

**ד. ניסיון העבר אינו מלמד שבנק דיסקונט והבנק הבינלאומי וכאל בבעלותם, מהווים קטליזטור לתחרות פנים בנקאית ענפה, ובפרט ביחס לבנקים שאינם מחזיקים חברת כ"א**

(1) לניסיון העבר רלוונטיות מוגבלת, בשל העובדה שאכן קיימים חסמים המגבילים את התחרות במתן אשראי קמעונאי. בסביבה תחרותית משתנה לאחר רפורמה כה מקיפה, בה יטופלו החסמים שתוארו, לקבוצת דיסקונט לא תהיה כל חלופה זולת להגיב תחרותית לכל יתר הגופים שיפעלו בשוק. אין לקבוצה מעמד המתקרב לדומיננטיות כלשהי במי ממגזרי הפעילות, ואין לחברות בנתח שוק בסדרי גודל אלה, אפשרות מעשית לדכא את התחרות שתיווצר.

(2) [REDACTED]

(3) כאל הנה גוף משמעותי בקבוצת דיסקונט, וכושרה התחרותי בכל האמור לאספקת אשראי קמעונאי מוגבל כיום בשל בעיית המידע שתוארה לעיל. בעיה זו אמורה להצמצם משמעותית בעקבות האסדרה הצפויה בכל הנוגע לחוק נתוני אשראי החדש ותעודת זהות בנקאית.

**ה. בנק דיסקונט הנו הבנק הכי פחות יעיל, ויתכן שאחזקת כאל מקשה עליו לנקוט במהלכים להתייעלות פנימית**

(1) טענת האוצר כי בנק דיסקונט אינו יעיל, דווקא תומכת בהשאת כאל בשליטתו, על מנת שייחנה מיתרונות תחרותיים שיפצו על החסרונות הנוכחיים של הבנק מול שני הבנקים הגדולים. הטענה לקשר סיבתי בין רווחיה של כאל לבין חוסר היעילות של בנק דיסקונט אינה מבוססת ואינה סבירה, מנימוקים שפורטו במסמך זה. חוסר היעילות של בנק דיסקונט נובע בעיקר מגמישות תעסוקתית מוגבלת הגורמת לעלויות גבוהות וקשיחות של כוח אדם, שבינם לבין הרווחיות של כאל אין קשר.

(2) לדירקטוריון ולהנהלת הבנק קיים אינטרס מובהק להביא להתייעלות בבנק, מאחר שזו צפויה להגדיל משמעותית את ערך מניות החברה. תמריץ זה אינו קשור לשאלת האחזקה או ההיפרדות מכאל. ואכן, במהלך השנתיים האחרונות בנק דיסקונט נוקט במהלכי התייעלות אשר צפויים לשפר את כושרו התחרותי מול שני הבנקים הגדולים. השארת כאל בידי הבנק תתרום למגמת שיפור זו ואילו מכירה כפויה של כאל תפגע במגמה זו. בין יתר מהלכי התייעלות שבוצעו וממשיכים להתבצע: מצבת כוח האדם של הבנק קטנה בקרוב ל-660 משרות בשנים 2013-2014 (המהווים כ-9% ממצבת המשרות בשנת 2013); שטח נכסי הבנק הצטמצם בין השנים 2013-2015 בכ-7,800 מ"ר (ירידה של כ-4.5%), כחלק מאסטרטגיה לצמצום נכסים שהחלה ברבעון הרביעי של שנת 2014; סך ההוצאות התפעוליות של הבנק בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2015 קטנו בכ-190 מיליוני ש"ח ביחס לנתון המקביל בשנת 2013, נתון המשקף ירידה של כ-4% בהוצאות אלה, בשעה שהפעילות שמרה על סדרי גודל דומים. ממידע שנמסר לי עולה שמגמת התייעלות זו צפויה להימשך בשנים הקרובות.

**18. המלצות הוועדה מהוות התערבות רגולטורית חריגה וחסרת תקדים – הוספת כאל לחברות הנמכרות הופכת את המהלך לקיצוני וחסר פרופורציות מכל פרמטר כלכלי ורגולטורי**

לצד צמצום חסמים תחרותיים אלה, מתווה המלצות הוועדה כולל מהלך דרמטי של מכירת שתי חברות כרטיסי האשראי של שני הבנקים הגדולים. מהלך זה, שהנו מהלך הפרדה אופקית של חברות, חריג ביותר בנוף הרגולטורי המקומי והבינלאומי. מטרת ההמלצה היא פיצול אופקי של בנקים, באמצעות הפרדת

חברות כרטיסי האשראי שבבעלותן, על מנת שאלה תהיינה מתחרות עצמאיות בתחום השירותים הבנקאיים הנפוצים. כלומר, בבסיס מדובר בהפרדת חברות אופקית.

מקרים בהם המדינה מפצלת קבוצות עסקיות, לצורך יצירת תחרות אופקית, הם יחידים במינם, הן בישראל והן בעולם, ושמורים למונופולים המחזיקים נתח שוק דומיננטי. הניסיון בישראל מראה כי ההפרדות המעטות שהיו, התייחסו לגופים המחזיקים מונופול מוחלט של 85 עד 100 אחוזים, וכי מהלכים אלה היו במסגרת הפרטה (בתי הזיקוק), או התאגדות חברות ממשלתיות לקראת הפרטה עתידית (נמלי ישראל), ובאירוע אחר, במסגרת פשרה בין המדינה לבין המונופולין (מכירת מפעל המלט של נשר בהרטוב).

נתחי השוק של הקבוצות הבנקאיות מהן הוועדה מבקשת להפריד את חברות כרטיסי האשראי, נמוכים משמעותית מרף המונופולין. זאת, על אף שמונופולים רבים במדינת ישראל לא הופרדו.

על רקע זה, ההצעה להפריד גם את כאל ולפצלה מקבוצת דיסקונט מקצינה את המתווה החריג ממילא שקבעה הוועדה. נתח השוק של קבוצת דיסקונט במערכת כולה ובאשראי הקמעונאי בפרט נמוך מאד מרף המונופולין. בנתח שוק זה – המסתכם בכ-15 אחוזים בלבד – אין כל היגיון כלכלי לכפות מהלך של פיצול והפרדה בין בנק דיסקונט לכאל. מהלכים אלה הגיוניים כלכלית (גם אם חריגים כשלעצמם) כאשר מדובר בחברה בעלת נתח שוק מונופוליסטי מובהק.

גם ברפורמת הסלולאר, שהניבה תוצאות תחרותיות אגרסיביות במיוחד, המדינה לא פיצלה את החברות הוותיקות. לדוגמה, המדינה לא אילצה מפעילים, לרבות מפעילים בעלי נתח שוק של 30 אחוז ויותר, למכור חלק מתיק הלקוחות שלהם, על אף שמבחינה טכנית לא הייתה קיימת בעיה לעשות כן (מתחרה חדש היה יכול לרכוש את תיק הלקוחות ולהמשיך לספק שירות על גבי תשתית סלקום או תשתית אחרת). יתרה מזאת, מדינת ישראל לא אילצה מפעילים שהשתמשו במצאי תדרים גדול מהדרוש להם באותה עת, למכור את התדרים לגופים אחרים, על אף שמהלך כזה היה ללא ספק מנמיך את חסמי הכניסה למתחרים חדשים. לאור זאת, בולטת בחריגותה הדרישה מבנק דיסקונט למכור את כאל, על אף נתח השוק המצומצם של הקבוצה – כ-15 אחוזים בלבד.

**אדגיש, כי נתח השוק של כאל בשוק כרטיסי החיוב (בצד המנפיק או הסולק) אינו רלוונטי לניתוח התחרותי. מטרת ההפרדה היא ליצור מתחרים חדשים בשירותים בנקאיים נפוצים: אשראי, פיקדונות וכיו"ב. נתח השוק הרלוונטי לשירותים אלה, הוא נתח השוק של קבוצת דיסקונט (לרבות כאל) באספקת שירותים אלה.**

בנוסף, גם בתחום כרטיסי החיוב תתעצם התחרות, מאחר שבנקים יוכלו בטווח הקצר להנפיק כרטיסי דביט ובטווח הארוך יותר גם כרטיסי חיוב נדחה. יוצא אפוא, כי גם בתחום זה נתח השוק הנוכחי של כאל אינו רלוונטי, מאחר שבתחום יתמודדו כשמונה מתחרים (חמשת הבנקים ושלוש חברות כרטיסי האשראי).

19. עיתוי בדיקת היישום

המלצות הוועדה כוללות בדיקת הצורך במכירת כאל בתוך 4 שנים. בשים לב לכך שהשלמת מכירת חברות כ"א נקבעה ל-3 שנים, הרי שהתקופה בין השלמת הפרדת חברות כ"א משני הבנקים הגדולים לבין מועד בדיקת ועדת היישום, קצרה מכדי שניתן יהיה על בסיסה להסיק מסקנות כלשהן. מומלץ כי בחינת מכירת כאל תתקיים בתום כ-5 שנים מהשלמת מכירת חברות כ"א האחרות.

## חוות הדעת המלאה

### 1 סקירת מאפייני שוק האשראי בישראל

#### 1.1 כללי – השווקים הרלוונטיים

את התחרות בענף האשראי בישראל ניתן לחלק לשלושה שווקים רלוונטיים עיקריים, אשר רמת התחרות בכל אחד מהם נבדלת, ומאפייני כל שוק נבדלים אף הם:

##### 1.1.1 שוק האשראי למשקי בית ולעסקים קטנים (להלן: "אשראי קמעונאי")

מוקד המלצות הוועדה, ועיקר הפעילות של הרגולטורים בשנים האחרונות, נוגעת לקידום התחרות בשוק האשראי הקמעונאי. הנחת המוצא של הוועדה ושל מרבית הרגולטורים בישראל היא שסקטורים אלה אינם מאופיינים ברמת תחרות גבוהה, בין היתר לאור חסמים תחרותיים שונים שיידונו בהמשך חוות דעתי, וכן לאור היעדר חלופה של ממש ליטול אשראי מגופים חיצוניים למערכת הבנקאית. מטבע הדברים חוות דעתי תתמקד בנייתוח שווקים אלה, ובהערות מקצועיות הנוגעות להמלצות הוועדה בקשר לשווקים אלה.

##### 1.1.2 שוק ההלוואות לדיור ("משכנתאות")

שוק זה מהווה חלק מהמגזר הקמעונאי של ענף הבנקאות. בשוק זה פועלים מצד הביקוש משקי הבית ומצד ההיצע אותם הבנקים הפעילים גם בשוק האשראי הקמעונאי. נכון לעת הזו, החלופות של הצרכן ליטול משכנתאות מגופים חיצוניים למערכת הבנקאית מצומצמות ביותר. על אף זהות השחקנים, הן מצד הביקוש והן מצד ההיצע, שוק זה מאופיין בתחרות רבה ובמרווח פיננסי נמוך<sup>3</sup>. לדעתי, קיימת משמעות רבה לעובדה כי שוק זה הנו תחרותי, על אף שמבנה הביקוש וההיצע בו דומה למבנה המתקיים בשוק האשראי הקמעונאי. בתמצית – עובדה זו ממחישה כי רמת התחרות אינה תלויה בלעדית בהכנסת מתחרים נוספים לענף, וכי בתנאים מסוימים יכולה להתפתח תחרות רבה בין חמשת (או שבעת) השחקנים הקיימים כיום. אודות סוגיה זו ארחיב בהמשך.

##### 1.1.3 שוק האשראי לגופים עסקיים גדולים ובינוניים

שוק זה<sup>4</sup> מאופיין בתחרות רבה, הן בין הבנקים עצמם, והן בין בנקים לבין שחקנים אחרים. מימון תאגידיים גדולים וכן מימון פרויקטים גדולים, יכול להתבצע במגוון מקורות אפשריים, החל מהבנקים המקומיים, עובר בהנפקת אג"ח לציבור, הלוואות ישירות מגופים מוסדיים בישראל, וכן מימון באמצעות בנקים זרים. זאת, כמובן לצד מימון באמצעות הון של משקיעים (הנפקת מניות לציבור, השקעות קרנות השקעה פרטיות וכיו"ב). מימון תאגידיים ופרויקטים בינוניים בגודלם, יכול אף הוא להתבצע במגוון הערוצים שהוזכרו לעיל, כולם או חלקם. מאחר שהדו"ח של הוועדה אינו מתמקד בסקטור זה, ומאחר שאין, למיטב ידיעתי, מחלוקת כי סקטור זה מאופיין בתחרות רבה, חוות דעתי לא תתייחס לניתוח התחרות באספקת אשראי לתאגידיים גדולים ובינוניים.

<sup>3</sup> יוער, כי המרווח הפיננסי הנמוך בסקטור זה אינו תוצאה בלעדית של תחרות רבה יותר, אלא גם של רמת סיכון נמוכה יותר של האשראי, לאור היותו של אשראי זה מובטח בביטחונות שערכם עולה משמעותית על יתרת החוב.

<sup>4</sup> נהוג להפריד בין סקטור העסקים הגדולים וסקטור העסקים הבינוניים, והללו משויכים גם לחטיבות שונות במבנה הארגוני של הבנקים. עם זאת, לצרכי פשטות ומאחר שחוות דעת זו אינה מתמקדת בנייתוח התחרות בסקטורים אלה, התייחסתי אליהם כאל מקשה אחת.

## 1.2 המאפיינים העיקריים של שוק האשראי הקמעונאי בישראל:

### 1.2.1 א-סימטריה במידע כחסם תחרותי משמעותי

לבנק בו מתנהלים חשבון העו"ש ופעילותו הפיננסית של לקוח מסוים, קיים מידע ביחס לרמת הסיכון של לקוח זה. בין היתר: היקף ההתחייבויות ביחס לנכסים, ההכנסה השוטפת, היסטוריית מוסר התשלומים וכיו"ב. מידע זה מהווה מידע עודף ביחס לרמת הסיכון של אותו לווה, לעומת מידע חלקי בלבד המצוי בידי בנקים וגופים פיננסיים אחרים, ולפיכך מתקיימת א-סימטריה במידע. לדעתי, הא-סימטריה במידע שיש לספקי האשראי על הלווה, לעומת המידע המצוי ברשות הלווה עצמו והבנק בו מתנהלת פעילותו השוטפת, מהווה את אחד מחסמי התחרות המשמעותיים ביותר, ובהתאם טיפול בחסם זה יהווה כלי משמעותי בקידום התחרות בין הבנקים השונים ובין אלה לבין מתחרים פוטנציאליים נוספים.

בעיית הא-סימטריה במידע מובילה לשני כשלי שוק מוכרים בספרות הכלכלית:

א. **בחירה שלילית** (adverse selection) - מידע חסר אודות הלווה עלול לגרום להיעדר תחרות אפקטיבית על מרבית הלקוחות. מגבלה זו אינה פוגעת רק בלווים בעלי רמת סיכון מינימאלית, אלא עשויה לפגוע בתחרות שתיווצר על חלק גדול מהלווים. הדוגמה הבאה ממחישה זאת: נניח כי רמות הריבית התחרותיות נעות בין 1% ללווים בטוחים יחסית עד 10% ללווים מסוכנים (לשם הפשטות נניח התפלגות אחידה של לוויים מהבטוחים ביותר למסוכנים ביותר). מתחרה שאינו נגיש לנתונים בדבר רמת הסיכון הספציפית של הלווה, ינסה להציע ריבית לפי רמת הסיכון הממוצעת - קרי 5%. אולם בהינתן זאת, הלווים שיסכימו ליטול הלוואה זו יהיו רק מחצית הלווים - המחצית המסוכנת - ועל כן, אותו מתחרה לא יוכל לתת ללקוחות אלה הלוואה בריבית של 5%, אלא בריבית המגלמת את הסיכון הממוצע של לקוחות אלה - 7.5% (ממוצע בין 5% לבין 10%). אולם, אם תוצע ריבית זו, הלקוחות שיסכימו ליטול הלוואות אלה יהיו ברבע המסוכן ביותר, ולכן הריבית התחרותית שניתן להציע ללקוחות אלה לא תהיה 7.5% אלא 8.75%. באיטרציות חוזרות ונשנות של תרגיל זה, ניתן לראות כי למעשה לא תתקיים תחרות כמעט על כל הלווים, מאחר ששיעור הריבית שיציע המלווה חסר המידע ללווה בעל רמת הסיכון המקסימאלית. באופן זה, הבנק בו חשבנו של הלווה מתקיים ואשר זמין לנתונים אודות הלווה, יוכל להציע ריבית גבוהה מהרמה התחרותית, עבור מרבית לקוחותיו, שממילא לא יזכו לריבית נמוכה יותר מנותני אשראי אחרים. דוגמה זו מתארת באופן קיצוני כיצד א-סימטריה במידע מהווה חסם לתחרות על חלק ניכר מהלווים. יודגש, כי בעיה זו מתקיימת גם אם בענף פועלים מתחרים רבים.

ב. **סיכון מוסרי** (moral hazard) - לאור חוסר הנגישות של מלווים למלוא המידע על הלווה, קיים ללווים תמריץ להתנהג באופן לא נורמטיבי, מאחר שהתנהגות זו לא בהכרח תחשוף את הלקוח לתמחור יקר יותר של אשראי שיוצע לו על ידי ספקי אשראי מתחרים (שמידע זה לא יהיה נגיש עבורם). לעומת זאת, במקרה בו קיימת לכל ספקי האשראי נגישות למידע מלא על הלווים, ייווצר תמריץ גדול יותר לצרכני האשראי לנקוט בהתנהגות נורמטיבית.

שתי תופעות אלה, הנגרמות בשל היעדר אינפורמציה ביחס לרמת הסיכון של הלקוח, מקשות על נותני אשראי, לתמחרו באופן תחרותי, בהתאם לרמת הסיכון הספציפית של כל לקוח. תופעות אלה גורמות גם לחסם כניסה לגופים נוספים המעוניינים להיכנס לפעילות מתן אשראי, וחסם התרחבות לגופים קטנים או בינוניים המעוניינים לקלוט לוויים חדשים בקצב מואץ, מאחר שלא ניתן להציע אשראי במחיר אטרקטיבי לחלק ניכר מהלווים. המחשה כמותית לתופעה זו ניתן לראות בהשוואה בין ריבית באשראי חוץ-בנקאי, הניתן על ידי חברות כ"א, לבין אשראי בנקאי, הניתן ללקוחות הבנק, עליהם קיים לבנק מידע רחב

ומפורט. בתרשים שלהלן ניתן לראות, כי מרווח הריבית החוץ בנקאית שהציעו חברות כ"א היו גבוהות משמעותית ממרווח הריבית שהציעו הבנקים (הנתונים נכונים לחמשת הבנקים).



מקור: עיבודים על דו"חות הבנקים וחברות כרטיסי האשראי.

### 1.2.2 חסמי כניסה למתחרים חדשים

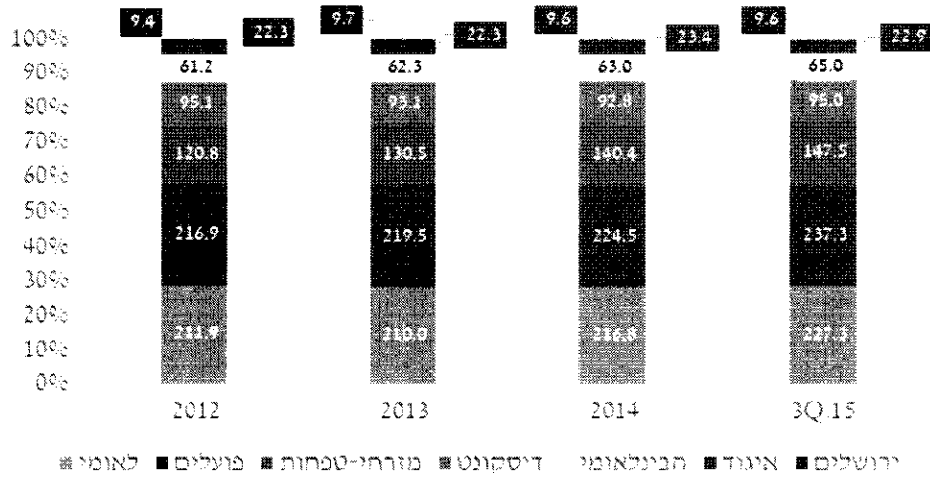
כניסה לענף האשראי הקמעונאי כרוכה בצליחת חסמי כניסה משמעותיים למדי: ראשית, הקמת בנק נוסף כרוכה בדרישות הוניות משמעותיות המהוות חסם כניסה משמעותי. שנית, קיימים חסמים נוספים הנובעים מעלות ההשקעה הגבוהה במערך IT ייעודי לתחום הבנקאות, עלות מערך הסניפים, עמידה וציות בכללי האסדרה הסבוכה של הענף; עמידה בכללי ממשל תאגידי וכיו"ב. שלישית, הרגולציה (עד לשינויים המתבצעים בימים אלה, אשר יפורטו בהמשך מסמך זה) מגבילה גופים מוסדיים מלתת אשראי לציבור באמצעות הנפקת אג"ח וכן מגבילה את היקף האשראי שגופים אלה יכולים לתת, ממקורות נכסי העמיתים והנוסטרו. על כן, על אף שלגופים המוסדיים מקורות משמעותיים למתן אשראי, הם אינם יכולים בעת הזו להיות מנותבים לשימושי אשראי צרכני.

### 1.2.3 ריכוזיות הנובעת משליטה של שני הבנקים הגדולים

נתח השוק של שני הבנקים הגדולים בענף זה מסתכם בכ-60 אחוזים. בנקים אלה נהנים מיתרון לגודל וחולקים אינטרס דומה אשר עשוי להוביל אותם ל"תיאום משתמע". לבנקים הבינוניים והקטנים קיים, כאמור לעיל, תמריץ להתחרות בבנקים הגדולים, אולם בד בבד קיימים להם גם חסמים המונעים מהם כיום להתחרות במלוא העוז מול בנקים אלה: היעדר יתרון לגודל ומבנה עלויות נחות המציב קושי להציע תעריפים תחרותיים, וכן בעיות האינפורמציה שתוארו לעיל, המקשות על תחרות עזה בהרכשת לווים.

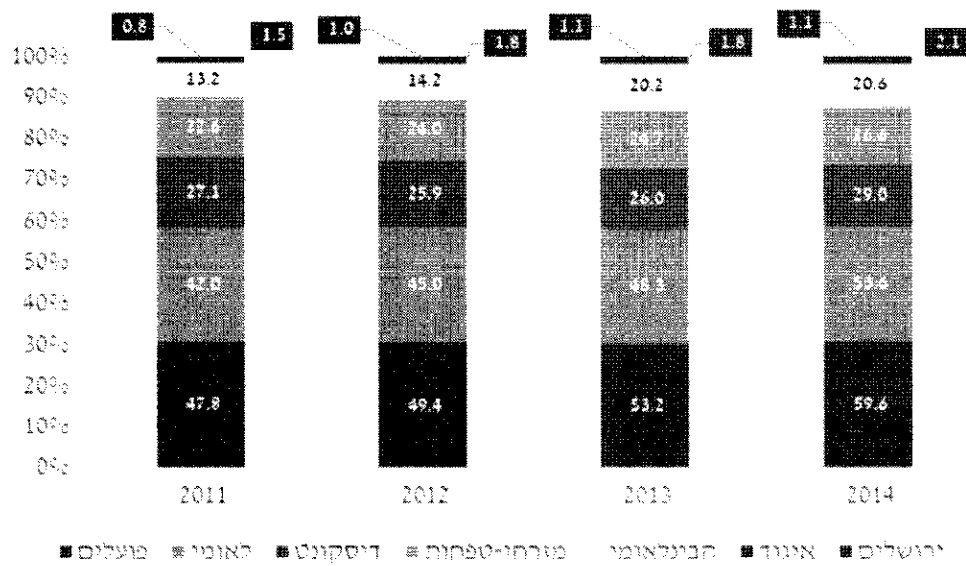
בתרשים 2 שלהלן ניתן לראות כי שתי הבנקים הגדולים מחזיקים נתח שוק מצרפי של קרוב ל-60 אחוזים באשראי לכלל הציבור, ודומיננטיות זו לא השתנתה בשנים האחרונות. גם ההסתכלות על האשראי למשקי בית (תרשים 3), מעלה תמונה דומה מאד.

תרשים 2 : התפלגות נתחי השוק באשראי לכלל הציבור בישראל, כל המגזרים (מיד' ש"ח)



מקור : עיבודים על דו"חות הבנקים. לפי יתרות ממוצעות לתקופה.

תרשים 3 : התפלגות נתחי שוק האשראי הקמעונאי בישראל (מיד' ש"ח)



מקור : דו"חות הבנקים, לפי יתרות ממוצעות לתקופה.

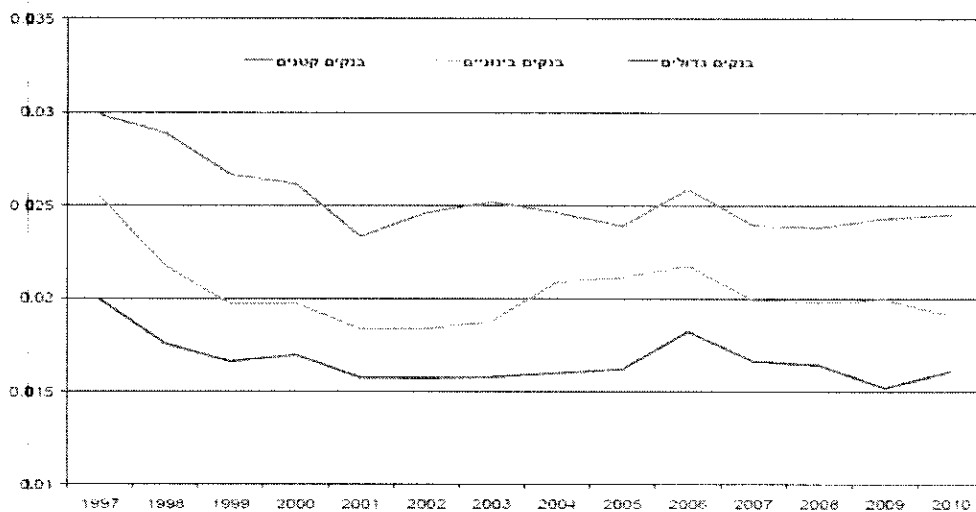
\* אשראי קמעונאי : אשראי מקומי למשקי בית, בנקאות פרטית ועסקים קטנים, ללא הלוואות לדוור

#### 1.2.4 יתרונות לגודל

מערכת הבנקאות, ובפרט פעילות האשראי הצרכני, מאופיינים ביתרונות לגודל, כפי שנמצאו במחקרים שונים. היתרון מציב את הבנקים הקטנים (ובמידה מסוימת גם את הבנקים הבינוניים) בנחיתות מסוימת מול שני הבנקים הגדולים, בכל האמור למבנה העלויות. היתרונות לגודל נובעים מההשקעה והעלויות הקבועות הכרוכות בהקמת מערך קמעונאי, עלויות המחשוב הניכרות, עלויות ניהול הסיכונים, העלויות הגבוהות הכרוכות בעמידה בכללי הרגולציה הסבוכים בענף ועוד.

עדות אמפירית ליתרונות לגודל ניתן לראות בנתונים שהוצגו בדו"ח וועדת זקן, המראים כי היתרונות לגודל אינם מתמצים בקבוצת הבנקים הבינוניים, אלא ממשיכים גם ביחס לשני הבנקים הגדולים הנהנים מעלות ממוצעת ליחידת תפוקה נמוכה ביחס לבנקים הבינוניים, כמוצג בתרשים הבא:

תרשים 4: עלות ממוצעת ליחידת תפוקה, לפי קבוצת גודל הבנק: 1997-2010



מקור: דו"ח וועדת זקן, איור 2.2.10, עמ' 60.

על אף האמור לעיל, בבחינה מעודכנת של נתוני הבנקים שערכתי, לא מצאתי שמצב זה מתקיים בשנים האחרונות, כלומר הבנקים הבינוניים, בממוצע, אינם נופלים ביעילותם משני הבנקים הגדולים, ועל כן הם בעלי פוטנציאל להתחרות באופן יעיל מול הבנקים הגדולים. עם זאת, קיימת הטרוגניות רבה ברמת היעילות של הבנקים הבינוניים, כאשר דיסקונט מאופיין ביעילות נמוכה, ואילו מזרחי והבינלאומי מתאפיינים ביעילות גבוהה יחסית.

#### 1.2.5 חסמי מעבר של לקוחות

##### א. חסמי מעבר טכניים

תהליך פתיחת חשבון חדש, סגירת חשבון קיים והעברת ההרשאות לחיוב – כל אלה היוו, עד לאחרונה, חסם מעבר טכני עבור הלקוחות. פירוט בקשר לטיפול בחסמים אלה יובא בהמשך.

##### ב. מורכבות הבנת המוצר הבנקאי

המוצר הבנקאי קשה לתמחור על ידי הצרכן, מאחר שהוא כולל ווקטור של מחירים: עמלות מינימום קבועות, עמלות התלויות בהיקף הפעולה, ריבית וכיו"ב. כל עוד המוצר הבנקאי נרכש בדרך כלל כסל (חשבון עו"ש, פיקדונות, הלוואות), מורכבות זו מקשה על הלקוחות לערוך השוואה מהירה ובהירה בין התנאים האפקטיביים המוצעים על ידי הבנק בו הללו מנהלים את חשבונם, לבין בנקים מתחרים.

בכך, נוצר חסם למעבר לקוחות מבנק אחד לבנק מתחרה, ובכך גם גדלים חסמי ההתרחבות של הבנקים וחסמי הכניסה של מתחרים פוטנציאליים, אשר יתקשו לגייס לקוחות חדשים בקצב מואץ, בשל הקושי לפשט את עלות השירות המוצע על ידם, מול עלות השירות המוצע על ידי המתחרים הקיימים;

#### 1.2.6 נטייה לצרוך את השירותים השונים במתכונת של סל

קיים יתרון מובנה לניהול כלל הפעולות הפיננסיות של משק בית במקום אחד. יתרונות אלה כוללים, בין היתר: צמצום "עלויות עסקה", על ידי חיסכון בזמן מצד הלקוח בקבלת שירות ביחס למספר מוצרים, ושל הבנק בכל האמור להיקף כוח האדם והמשאבים האחרים הדרושים על מנת לספק מספר שירותים ללקוח נתון, יכולת של הצרכן ושל הבנק לקבל תמונה כוללת של צרכיו ויכולותיו של הלקוח ועוד. לצד זאת, צריכת השירותים כסל מייצרת חסם כניסה לכל אחד מהתחומים בנפרד, מאחר שהיא מאלצת גופים שמעוניינים להתחרות על אחד מהמוצרים, להיכנס גם ליתר התחומים (multi-level entry).

#### 1.2.7 חסמי התרחבות של בנקים קטנים ובינוניים

ככלל, חסמי ההתרחבות של הבנקים הקטנים והבינוניים נובעים מהגורמים הבאים: הא-סימטריה באינפורמציה שתוארה לעיל, המגבילה את יעילות חיתום ההלוואות ללווים חדשים; חסמי מעבר הלקוחות שתוארו לעיל אשר מקשים ומייקרים הרכשת לקוחות חדשים; וכן – עצמתם של הבנקים הגדולים, לרבות מוניטין נחות יותר לבנקים קטנים בכל האמור לעמידות וחסניות בפני משברי קיצון. עבור הבנקים הקטנים הסינוף החלקי והצורך לעבותו באופן משמעותי מהווה אף הוא חסם התרחבות. עבור הבנקים הבינוניים הסינוף אינו מהווה חסם משמעותי, מאחר שהיקף הסינוף שלהם רחב למדי (גם אם מצומצם במידת מה מהיקף הסינוף של שני הבנקים הגדולים).

היקף ההון עשוי להוות לעיתים חסם להתרחבות בטווח הקצר, אולם בטווח הבינוני והארוך הוא אינו חסם של ממש, מאחר שקיימות דרכים לגייס הון נוסף (הנפקת מניות לציבור, הקצאת מניות למשקיע וכו'). בהקשר זה, לנוכח הדילול לבעלי המניות הקיימים, בנקים בעלי גרעין שליטה צפויים להיות נכונים פחות למהלכים מעין אלה, לנוכח הרצון לשמר גרעין שליטה מינימאלי, בהשוואה לבנקים נעדרי גרעין שליטה אשר בעלי המניות בהם מעוניינים להשיא רווח, גם אם הדבר כרוך בדילול שיעור אחזקותיהם בבנק. במובן זה יש לבנק דיסקונט יתרון תחרותי על פני בנקים בהם קיים גרעין שליטה.

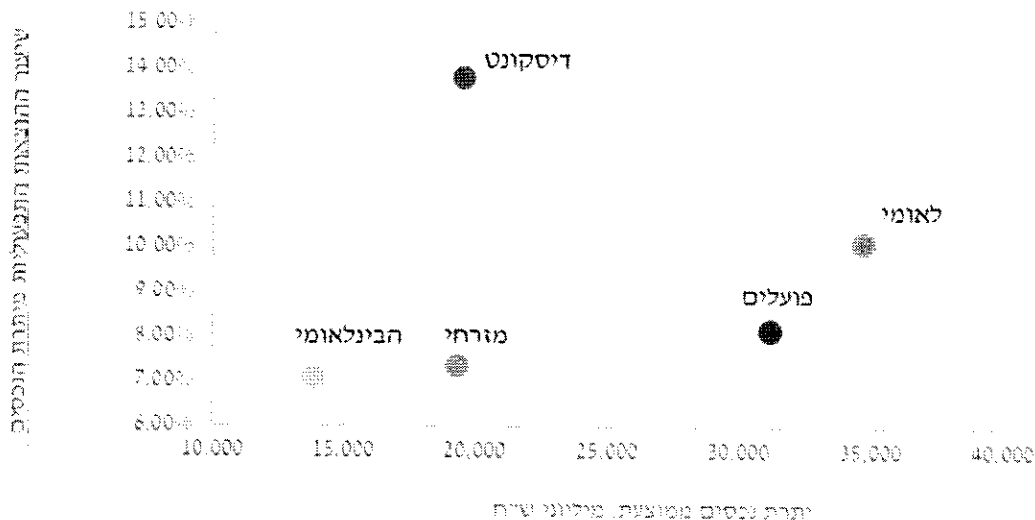
#### 1.3 לבנקים בישראל אינטרסים שונים ולא סביר כי מתקיים בניהם "תיאום משתמע"

בענף השירותים הבנקאיים הנפוצים למגזר הקמעונאי פועלים 7 בנקים מקומיים, כלומר מדובר בענף רחוק מאד ממצב מונופוליסטי, ובו קיימות מספר חלופות ללקוח. יתרה מזאת, בשל קיומם של שחקנים במגוון גדלים (קטנים – בנתחי שוק של אחוזים ספורים, בינוניים – בנתחי שוק של 10-15 אחוזים וגדולים – בנתחי שוק הנעים סביב 30 אחוזים), הרי שאין זה סביר כי קיים "סטטוס קוו" ממנו נהנים כל השחקנים. על הטרוגניות בנתחי השוק כגורם המקשה על הגעה לשיווי משקל מתואם ועל שימורו, עמדו

הכלכלנים Tirole ואחרים בדו"ח שהוכן עבור נציבות התחרות האירופאית בקשר לניתוח כלכלי של שיווי משקל מתואם.<sup>5</sup>

לבנקים עלויות ייצור שונות באופן ניכר, האחד ביחס לאחר, כפי שמתקף בהשוואת העלות ליחידת תפוקה (תרשימים 5 ו-6 להלן). שונות זו במבנה העלויות מקשה על קיומו ושימורו של שיווי משקל מתואם.

תרשים 5. שיעור ההוצאות התפעוליות מיתרת הנכסים הממוצעת, שנת 2014, נגזר משקי הבית



מקור: עיבוד על דו"חות הבנקים.

תרשים 6. שיעור ההוצאות התפעוליות מיתרת הנכסים הממוצעת, שנת 2014, כלל הבנק

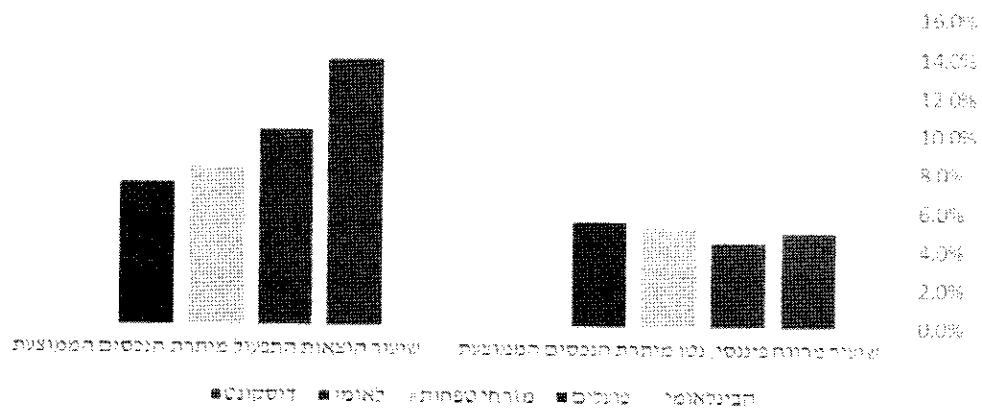


מקור: עיבוד על דו"חות הבנקים.

Ivaldi, M., Jullien, B., Rey, P., and Tirole, J., "the economics of tacit collusion", final report for DG Competition,<sup>5</sup> European Commission, 2003, עמ' 16.

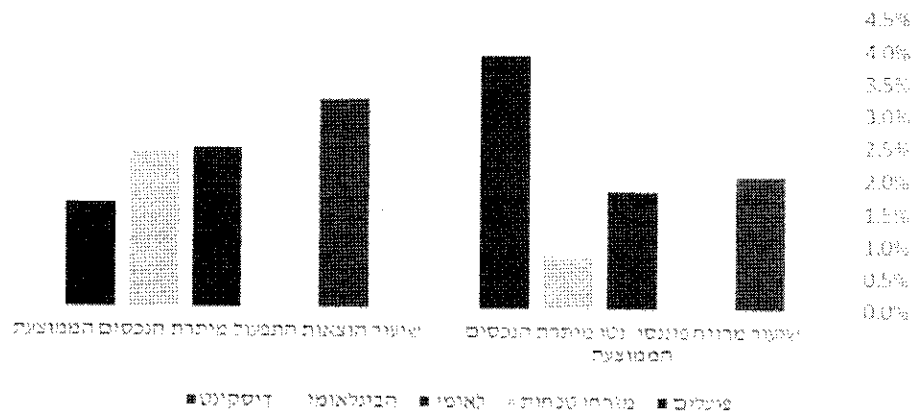
להמחשת התמונה, אם נתייחס למרווח הפיננסי מיתרת הנכסים הממוצעת כאל "מחיר המוצר" (א, מחיר סל המוצרים), ואל שיעור ההוצאות התפעוליות כעלות הממוצעת ליחידת תפוקה, הרי שהשונויות בעלויות אלה גבוהה הרבה יותר מהשונויות במחיר המוצר (פערים של עד 8 נקודות אחוז בעלויות הבנקים השונים, לעומת פערים של כ-2 נקודות אחוז במחיר). מובן כי בתנאים אלה קשה להסכים באופן משתמע על מחיר המוצר האופטימאלי עבור השחקנים השונים.<sup>6</sup> כלומר, נתונים אלה אינם תומכים בתזה לפיה קיים שיווי משקל מתואם בענף.

תרשים 7: שיעור הוצאות התפעול ביחס לשיעור המרווח הפיננסי.  
מגזר משקי הבית - חמשת הקבוצות הבנקאיות 2014



מקור: עיבוד על דו"חות הבנקים.

תרשים 8: שיעור הוצאות התפעול ביחס לשיעור המרווח הפיננסי.  
כל המגזרים, חמשת הקבוצות הבנקאיות 2014



מקור: עיבוד על דו"חות הבנקים.

<sup>6</sup> המחבר מודע לעובדה שמחיר אופטימאלי, משיא רווח, תלוי בהיקף העלות השולית, ואילו כאן מוצגות עלויות ממוצעות. עם זאת, די בכך שחלק מעלויות התפעול הן משתנות (שעות נוספות של מצבת כוח האדם, שינויים במצבת כוח אדם בשל צמצום או הרחבת פעילות וכיו"ב), כדי שגם העלויות השוליות של הבנקים תהיינה שונות זו מזו.

על הטרוגניות בעלויות הייצור, כגורם המקשה על הגעה לשיווי משקל מתואם ועל שימורו, עמדו הכלכלנים Tirole ואחרים בדו"ח שהוכן עבור נציבות התחרות האירופאית<sup>7</sup>:

*"The presence of such cost asymmetry has several implications.*

*First, firms may find it difficult to agree to a common pricing policy. Indeed, firms with a lower marginal cost will insist in lower prices than what the other firms would wish to sustain. More generally, the diversity of cost structures may rule out any "focal point" in pricing policies and so exacerbate coordination problems. In addition, technical efficiency would require allocating market share to low-cost firms, but this would clearly be difficult to sustain in the absence of explicit agreements and side-transfers.*

*Second, even if firms agree on a given collusion price, low-cost firms will again be more difficult to discipline, both because they might gain more from undercutting their rivals and because they have less to fear from a possible retaliation from high-cost firms."*

ממכלול מאפיינים אלה, עולה תמונה לפיה לבנקים בישראל אינטרסים שונים זה מזה: לבנקים הקטנים והבינוניים קיים תמריץ משמעותי להגדיל את פעילותם על חשבון חלקם של הבנקים הגדולים, משתי סיבות עיקריות:

א. חלקם בעוגה נמוך, ובאמצעות תחרות יוכלו בטווח הארוך להגדיל את נתח השוק שלהם לחלקם הפרופורציוני במערכת, ובאמצעות כך להגדיל את הרווח הכולל שלהם;

ב. הגדלת היקף הפעילות תאפשר מיצוי יתרונות לגודל שיבואו לידי ביטוי בהקטנת העלת ליחידת תפוקה והגדלת שיעור הרווח.

יתרונות אלה יאפשרו לבנקים הקטנים והבינוניים להשיא את רווחיהם בטווח הארוך, גם אם בטווח הקצר מהלך זה דורש תחרות אגרסיבית מצידם, במתכונת של "מלחמת מחירים".

לסיכום, התיאוריה והניסיון הכלכלי, מראים כי קיומן של פירמות קטנות לצד גדולות, ושונות גבוהה בעלויות הייצור, הנם תנאים אשר אינם תומכים בשימורו של שיווי משקל מתואם.

#### 1.4 שווקים לא תחרותיים מאופיינים בקיומו של כוח שוק. אינדיקטורים מרכזיים מצביעים על כך

##### שכוח שוק זה אינו מתקיים באופן מובהק במערכת הבנקאית בישראל

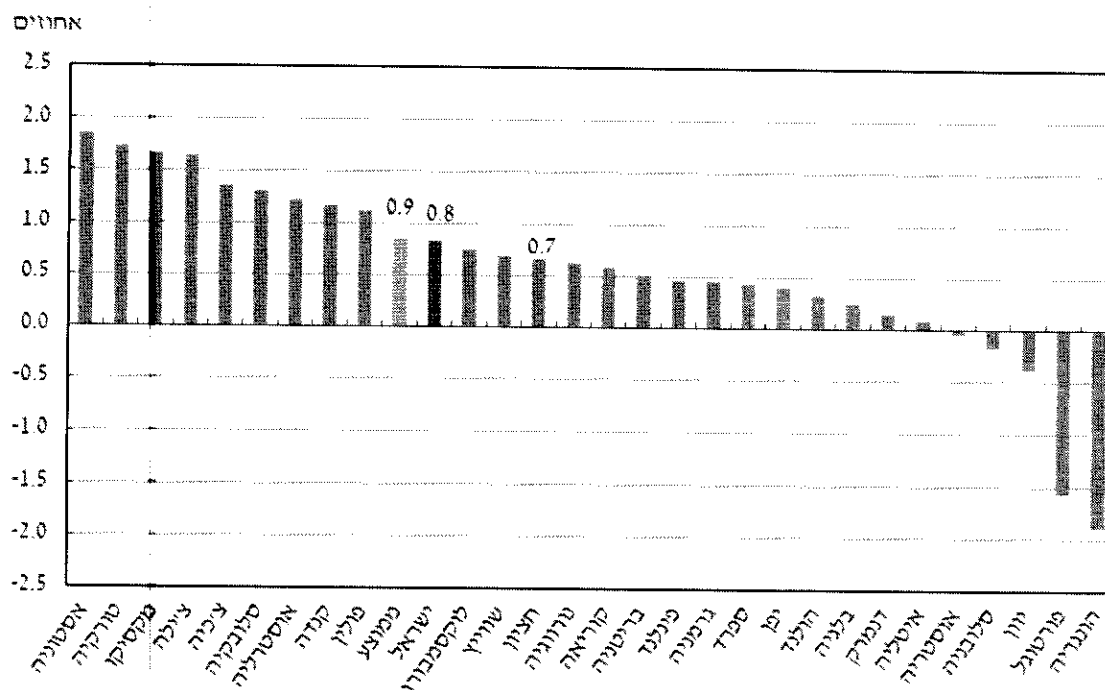
מעבר למאפייני השוק המבניים שתיארתי לעיל, גם ביצועי השוק בפועל אינם עקביים עם שיווי משקל מתואם בין כלל השחקנים בשוק:

א. בשוק בו מתקיים שיווי משקל מתואם, היה מצופה מהמערכת הבנקאית להשיג תשואה עודפת על ההון או על הנכסים. אף אם לא קיימת מחלוקת כי חלק מהמקטעים בהן פועלת המערכת הבנקאית הם תחרותיים (כגון: מגזר הלקוחות העסקיים הגדולים), די בכך שחלק מהמקטעים יהיו לא תחרותיים, כדי שהתשואה המשוקללת על הנכסים, בכלל המגזרים, תהיה גבוהה מהנורמה. השוואה

<sup>7</sup> ראה הי"ש 4 לעיל, שם, עמ' 36.

בין-לאומית שערכה וועדת זקן מצביעה על כך שהתשוואה על ההון במערכת הבנקאית בישראל אינה חריגה בנוף מדינות ה-OECD ונמוכה מהממוצע במדינות הארגון<sup>8</sup>. גם נתונים מאוחרים יותר שפרסם הפיקוח על הבנקים ממשיכים לאשש מסקנה זו.

תרשים 9: התשוואה על נכסי הבנקים בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD



1) ארצות הברית, שוודיה, אירלנד וצרפת לא נכללו בהשוואה בשל היעדר נתונים  
 2) בחישוב הממוצע והחציון לא נכללו מדינות שבהן התשוואה הייתה שלילית.  
 3) הנתונים על פינלנד, גרמניה ושווייץ נכונים לדצמבר 2013; הנתונים על בלגיה, צ'כיה, איטליה, קוריאה, לוקסמבורג, נורווגיה, פורטוגל ובריטניה נכונים ליוני 2014; הנתונים על אוסטריה, קנדה, צ'ילה, דנמרק, אוסטריה, יוון, יפן, מלזיה, סלובקיה וטורקיה נכונים לספטמבר 2014; הנתונים על אוסטריה, הונגריה, מקסיקו, הולנד, סלובניה, ספרד וישראל נכונים לדצמבר 2014.  
 המקור: איור אי-33 לסקירה השנתית של הפיקוח על הבנקים לשנת 2014.

ב. בחינה השוואתית של מחירי אשראי ושירותים בנקאיים שנערכה על ידי מקינזי עבור אגף התקציבים במשרד האוצר<sup>9</sup> העלתה כי המרווח בין ריבית ההלוואות לריבית הפיקדונות היה נמוך בישראל ביחס למדינות ההשוואה. אמנם מרווח הריבית והעמלות, כאשר הוא מנוכה מהפסדי אשראי, היה מעט גבוה יותר בישראל, בהשוואה לממוצע מדינות ההשוואה, אולם בהקשר זה יש להדגיש כי:

- 1) הפסדי אשראי של שנה בודדת אינם פרמטר מייצג של רמת הסיכון של הלווים;
  - 2) רמה נמוכה של הפסדי אשראי, אשר גרמה למרווח המנוכה מהפסדים אלה להיות גבוה בישראל, מעידים על מערכת בנקאית יציבה ואחראית, דבר בעל ערך חיובי כשלעצמו.
- בנוסף, נמצא בבדיקה זו, כי ביחס למרבית העמלות הבסיסיות, הבנקים בישראל זולים ביחס למקביליהם במדינות ההשוואה.

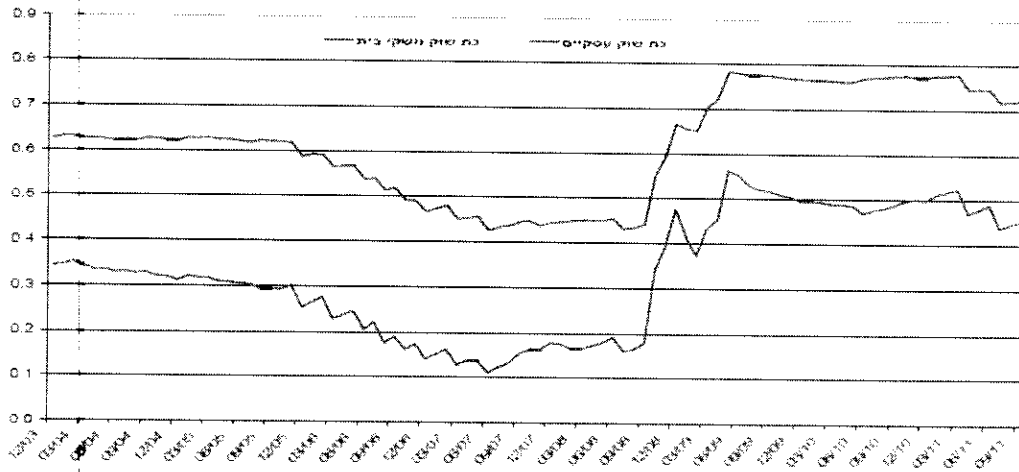
<sup>8</sup> איור 2.2.7 בעמ' 55 לדו"ח וועדת זקן. ההשוואה שם מתייחסת לתשוואה על ההון, הממוצעת לשנים 2006-2010.  
<sup>9</sup> מקור: אתר משרד האוצר, בכתובת: [http://mof.gov.il/Releases/Pages/Press\\_250116.aspx](http://mof.gov.il/Releases/Pages/Press_250116.aspx)

ג. אחד המדדים המקובלים למדידת רמת התחרות בין הבנקים הנו מדד "כוח השוק". ככלל, כוח שוק הנו היכולת של הפירמה לגבות מחיר גבוה מעלויותיה. נהוג למדוד כוח שוק כמרווח שבין המחיר לעלות המוצר, חלקי עלות המוצר. מדד זה, המכונה מדד לרנר (Lerner Index), כאשר הוא מותאם לסקטור הבנקאות, מחושב כמרווח הפיננסי (ריבית על האשראי פחות ריבית על פיקדונות) חלקי הריבית על האשראי. הנתונים המובאים בדו"ח וועדת זקן מצביעים על כך שלא זו בלבד שהמדד עבור משקי בית בישראל היה דומה למדד הממוצע במדינות האיחוד המוניטרי האירופאי, בשנים 2009-2003, אלא שבשנים 2010-2011 המדד בישראל היה נמוך יותר מזה שבמדינות האיחוד האירופאי. לאור זאת, על אף מגבלות שונות שיש לשימוש במדד ככלי מדויק להשוואת רמת התחרות בין מערכות בנקאיות<sup>10</sup>, יש בנתונים אלה משום אינדיקציה לרמה תחרותית בישראל שאינה חריגה בנוף האירופאי.

---

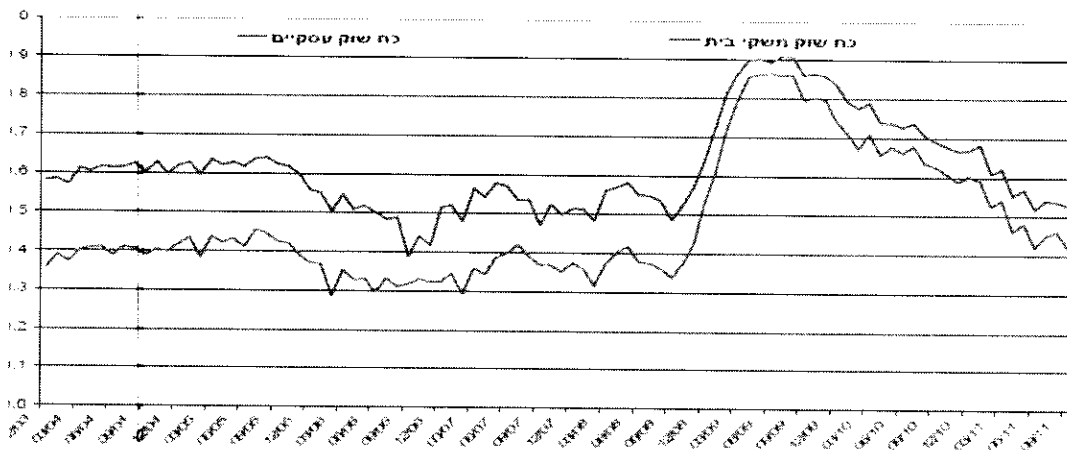
<sup>10</sup> בין המגבלות של מדד זה נכללת הרגישות לריבית הבסיסית במשק (ככל שהיא נמוכה יותר, ובהתאמה גם שיעור הריבית על האשראי, ברוטו, כך המדד גדל, כאשר יתר הדברים קבועים – גם אם תנאי התחרות נשארו זהים). על כן, המדד פחות מתאים להשוואה בין שנים, אך מנגד הוא מתאים יותר להשוואה בין מדינות, לתקופת זמן נתונה, ככל שמדובר במדינות בהן הריבית הבסיסית דומה.

תרשים 10: מדד כוח השוק של שבעת התאגידים הבנקאיים הגדולים בישראל



מקור: איור 2.2.4 לדו"ח וועדת זקן, עמ' 52.

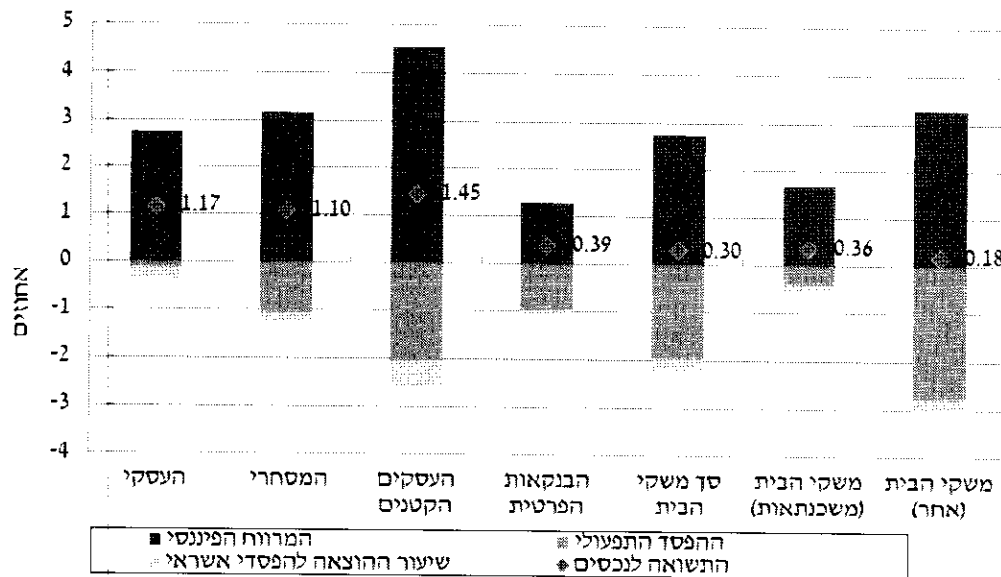
תרשים 11: מדד כוח השוק של הבנקים במדינות האיחוד המוניטרי האירופאי



מקור: איור 2.2.5 לדו"ח וועדת זקן, עמ' 52.

ד. אינדיקציה נוספת לקיומה של תחרות במערכת הבנקאית, גם במגזר משקי הבית, היא ההשוואה של ביצועי מגזר זה ביחס לביצועי המגזר העסקי. שוק האשראי למגזר העסקי, המהווה מגזר של לקוחות עסקיים הגדולים ביותר (תאגידים בהיקף הכנסות שנתי של מאות מיליוני ש"ח ויותר), נחשב לכל הדעות לתחרותי, מאחר שללקוחות אלה קיימות בדרך כלל אלטרנטיבות לקבלת אשראי מחוץ למערכת הבנקאית (הנפקת אג"ח, הלוואות ישירות מגופים מוסדיים ועוד). עם זאת, כאשר מתבוננים על ביצועי מגזר משקי הבית, אל מול המגזר העסקי, מתגלה תמונה מורכבת יותר: אמנם המרווח הפיננסי של משקי הבית גדול יותר ביחס למרווח הפיננסי במגזר העסקי, אך ההוצאה התפעולית הגדולה יותר במגזר משקי הבית (בנטרול ההכנסות התפעוליות – יחד: "הפסד תפעולי"), הנה בעלת משקל רב יותר. וכך – התשואה לנכסים במגזר העסקי, הנחשב לבנצימרק תחרותי, גבוהה יותר מהתשואה לנכסים במגזר משקי הבית. כלומר, על פי נתוני בנק ישראל - בשלוש השנים האחרונות (2012-2014), עיקר ההסבר לשיעור ההכנסות הגבוה ממגזר משקי הבית, הנו עלות תפעולית גבוהה יותר של מגזר זה, אשר בנטרולה, מגזר משקי הבית דווקא רווחי פחות.

תרשים 12: הכנסות והוצאות כשיעור מהנכסים – חלוקה מגזרית



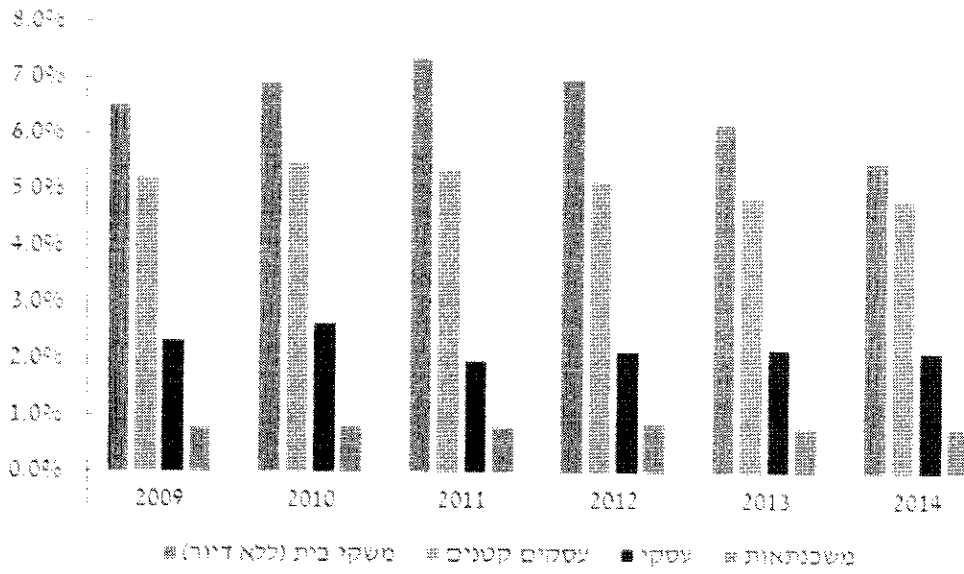
1. הנתונים מתייחסים לפעילות בישראל ואינם כוללים את מגזר הניהול הפיננסי, אחרים והתאמות. המקור: הסקירה השנתית של המפקח על הבנקים לשנת 2014, אזור 7 (עמ' 77)

גם בדיקה שערכתי לטווח ארוך יותר, בשנים 2009-2014 גילתה, כי אמנם המרווח הפיננסי למשקי בית הוא הגבוה ביותר ביחס למגזרים אחרים (תרשים 13 להלן), אולם פערי העלות התפעולית בין במגזרים גדולים עוד יותר (תרשים 14 להלן), מה שמוביל לכך ששיעור התרומה של מגזר משקי הבית דווקא נמוך או דומה למדד הייחוס התחרותי – המגזר העסקי. ברי, כי השוואת התרומה, המהווה קירוב לתשואה על נכסים, אינה אינפורמטיבית ללא כימות הסיכון של כל אחד ממגזרים אלה. מידת הפיזור במגזר העסקים נמוכה מהפיזור במגזר משקי הבית, ועל כן מקובל לחשוב כי מגזר זה מסוכן יותר. עם זאת, נתוני הפרשה להפסדי אשראי בחמש השנים האחרונות אינם מצביעים כי המגזר העסקי מסוכן יותר ממגזר משקי הבית (תרשים 16).<sup>11</sup>

מכל מקום – בניגוד לאופן שבו מוצגות לעיתים ההשוואות בין המגזרים - אין כל משמעות להשוואת שיעורי המרווח הפיננסי בין מגזר משקי הבית למגזרים שנתפשים כתחרותיים, או להשוואת מרווח האשראי בין המגזרים, מבלי לקחת בחשבון את ההבדלים הניכרים בעלויות התפעול של בין המגזרים.

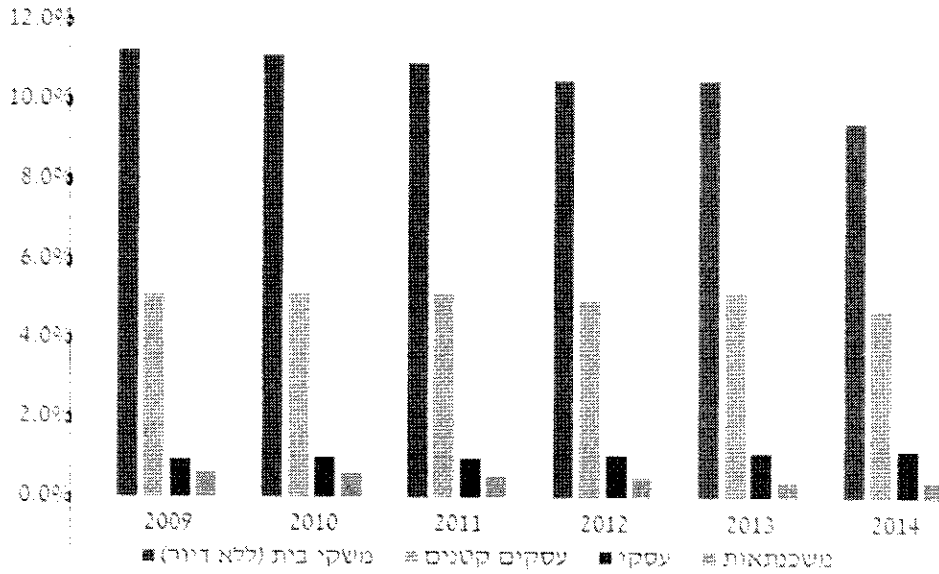
<sup>11</sup> אעיר כי שיעור הפרשה להפסדי אשראי, לאורך תקופה של 6 שנים אינו בהכרח מדד מדויק לדירוג רמת הסיכון של כל סקטור. עם זאת, הוא משמש אינדיקטור מסוים, בוודאי כאשר בטווח השנים נכללת שנת משבר פיננסי חמור (2009) ואירועי שוק ושינויים רגולטוריים דרמטיים (2011 ועד היום), אשר השפיעו רבות על המגזר העסקי והובילו לזעזועים בחלק מקבוצות השליטה במשק. ועדיין – בשנים האלה, במוצא, הפרשה להפסדי אשראי במגזר העסקי לא הייתה גבוהה משיעור הפרשה במגזר משקי הבית.

תדשים 13: המרווח הפיננסי של חמש הקבוצות הבנקאיות, כשיעור מהנכסים - לפי מגזרי פעילות



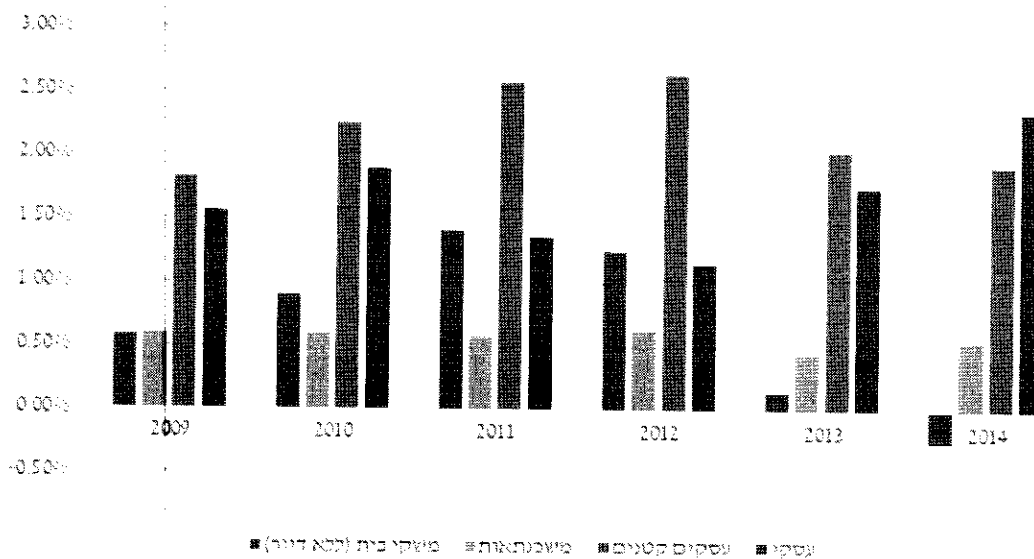
מקור: עיבודים על דוחות הבנקים.

תדשים 14: עלויות התפעול של חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות, כשיעור מהנכסים - לפי מגזרי פעילות



מקור: עיבודים על דוחות הבנקים.

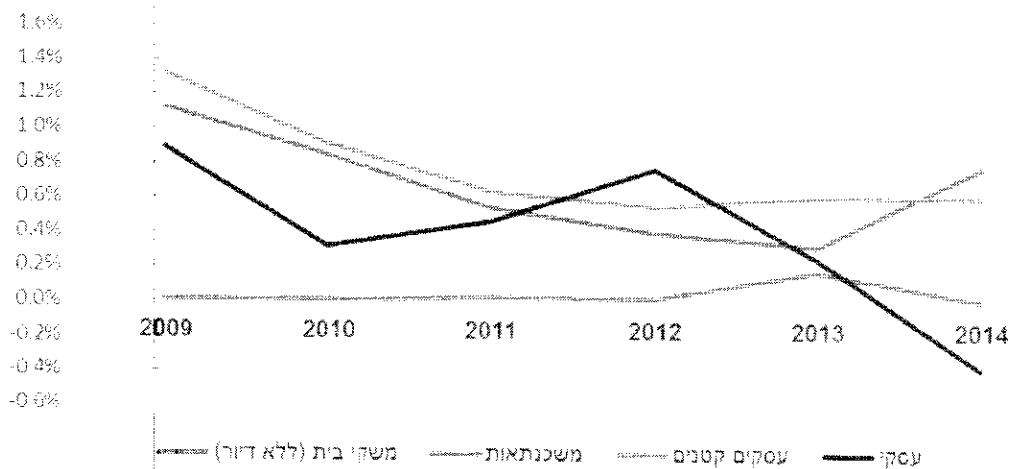
תרשים 15: התרומה כשיעור מהנכסים בחמש הקבוצות הבנקאיות - לפי מגזרי פעילות



מקור: עיבודים על דוחות הבנקים.

תרומה: מרווח פיננסי, בניכוי הפסדי אשראי והוצאות תפעול נטו מהכנסות תפעוליות, כל זאת כשיעור מיתרת הנכסים הממוצעת בכל מגזר.

תרשים 16: הפסדי האשראי של חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות. כשיעור מהנכסים - לפי מגזרי פעילות



ה. אחד המבחינים עליהם נסמכת הוועדה לאמידת הלחץ התחרותי במערכת הבנקאית בישראל הוא מדד Panzar & Rosse ("P-R"). מדד זה בוחן את גמישות הפדיון של המערכת ביחס לעלות גורמי הייצור. ככל שגמישות זו גבוהה יותר (כלומר, ההכנסה רגישה יותר לעלות גורמי הייצור), כך השוק תחרותי יותר. מבחינה אינטואיטיבית: רמה גבוהה של תמסורת בין עלויות לבין הכנסות מאפיינת שוק תחרותי (בתחרות משכוללת התמסורת מלאה - שינויים בעלות משתרשים במלואם לשינויים במחיר) ואילו רמה נמוכה של תמסורת מאפיינת שוק תחרותי. מאמרים שונים שצוטטו בדו"ח הביניים של הוועדה, מצאו כי מדד P-R בישראל נמוך ממדינות השוואה. על אף

האמור, עיון נוסף בממצאי הוועדה ובמאמרים המקצועיים המשתמשים במדדים אלה, גורר מספר מסקנות חשובות:

1) המקורות בהם השתמשה הוועדה, המובאים בתרשים 4 לדו"ח הביניים, מצביעים על שיפור בלחץ התחרותי במערכת הבנקאית בישראל, בהשוואה למדינות אחרות. ניתן לראות, כי בשנים 1994-2001 המדד בישראל היה השני הנמוך ביותר ממדינות ההשוואה, בעוד שהמדד בשנת 2010 הוא הרביעי במדינות ההשוואה, ודומה מאד למדדים במדינות נוספות. למעשה, בשנת 2010 המדד בישראל היה גבוה מהמדד בארה"ב, ספרד ונורבגיה, ודומה מאד למדד בדנמרק, שוויץ וצרפת. ראוי לציין כי ריכוזיות המערכת הבנקאית במדינות אלה נמוכה באופן משמעותי (עד כדי סביבות רבע עד חצי מהריכוזיות בישראל – במונחי מדד הרפינדל-הירשמן) מהריכוזיות במערכת הבנקאית בישראל, וככלל הן נחשבות לתחרותיות. כלומר, המדד בישראל דומה למדד בשווקים בעלי ריכוזיות נמוכה למדי.

2) בקשר לפירוש תוצאות המדד ראוי לשים לב לסוגיות הבאות:

ראשית, על פי הספרות המקצועית, בשיווי משקל מונופוליסטי או בשיווי משקל של תיאום משתמע (tacit collusion), ערכו של המדד צפוי להיות שלילי<sup>12</sup>, ואילו במחקרים המצוטטים על ידי הוועדה המדד נמצא חיובי (בדרך כלל בערכים של 0.5 ומעלה). מדד חיובי אך קטן מ-1 מאפיין תחרות מונופוליסטית<sup>13</sup>. תחרות מונופוליסטית הוא מושג אקדמי-כלכלי לתיאור מצב של תחרות בין פירמות מבודלות זו מזו<sup>14</sup>. על אף שמו, מונח זה אינו מעיד על רמה נמוכה של תחרות, אלא רק על העובדה ששיווי המשקל אינו מונופוליסטי או של תיאום משתמע, מצד אחד, ואינו של תחרות משוכללת מצד שני. ברי, כי תחרות משוכללת הוא שיווי משקל בלתי אפשרי במערכות בהן קיים יתרון לגודל, דוגמת המערכת הבנקאית.

שנית, חוקרים בולטים שעסקו באמידה אמפירית של מדד זה הגיעו למסקנה כי התייחסות לשיעור המדד (להבדיל מהסימן שלו – חיובי או שלילי) אינה בעלת משמעות בקשר לאמידת הלחץ התחרותי בין שווקים. יתירה מכך, מחקרים שונים הראו כי מדד זה יכול להיות נמוך (ואף שלילי) בשווקים תחרותיים למדי<sup>15</sup>. במחקר עדכני, הגיעו שלושה חוקרים מהבולטים בתחום למסקנה כי הערך המתקבל במדד אינו בעל משמעות רבה: מדד בעל ערך חיובי כלשהו, אינו עקבי עם חוסר תחרות ואילו מדד שלילי עשוי להתקבל בכל צורת שוק, לרבות שווקים תחרותיים. לאור זאת, המליצו החוקרים לזנוח את המדד לטובת גישות אחרות.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> ראה: Vesala, J., "Testing for competition in banking: behavioral evidence from Finland, *Bank of Finland Studies*, 1995.

<sup>13</sup> ראה: Panzar, J. C., & Rosse, J. N., (1987). Testing For "Monopoly" Equilibrium, *The Journal of Industrial Economics*, 35 (4), 443-456. <http://doi.org/10.2307/2098582>

<sup>14</sup> המושג הומצא לראשונה על ידי הכלכלן האמריקאי אדוארד צימברלין בשנת 1933.

<sup>15</sup> ראה: Shaffer, S., "The Rosse-Panzar statistic and the Lerner index in the short run", *Economics Letters* 11 (1983), pp 175-178.

<sup>16</sup> ראה: Bikker, Shaffer and Spierdijk, "Assessing competition with the Panzar-rosse model: the role of scale, costs and equilibrium", *De Nederlandsche Bank working paper*, Oct, 2009.

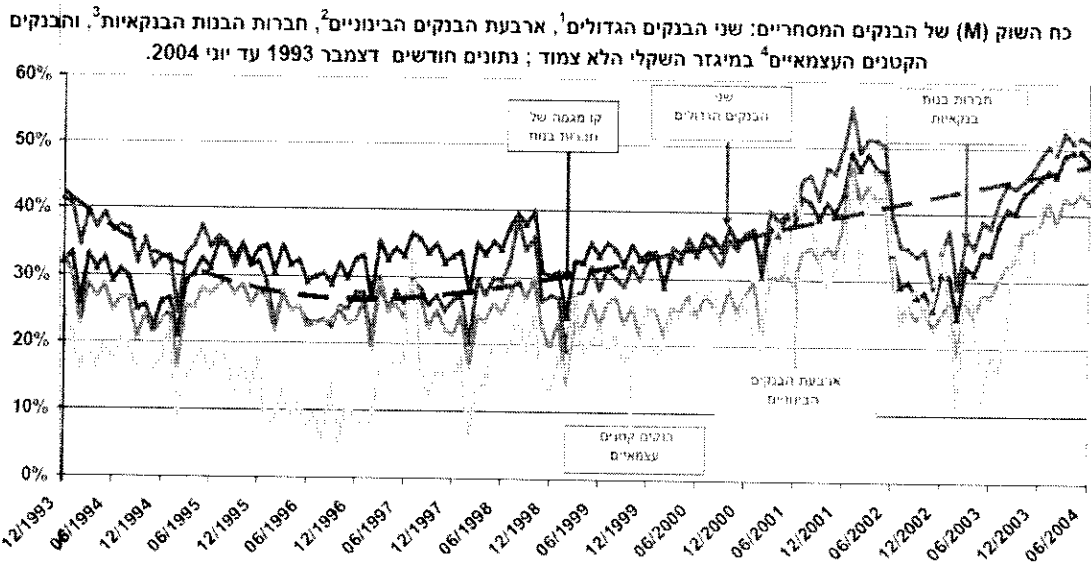
### 1.5 מסקנות תחרותיות ביחס למגזר הקמעונאי של ענף הבנקאות בישראל

לדעתי, ועל סמך ממצאים שונים שאספתי ובדקתי, במערכת הבנקאית בישראל מתקיימת תחרות, ויהיה זה שגוי להתייחס לבנקים כאל מונופול או כשוק בו מתקיים שיווי משקל מתואם. חלק ניכר ממאפייני השוק – הן מבחינה מבנית והן מבחינת ביצועי הענף – מתיישבים עם שוק תחרותי יחסית, ואינם תומכים בטענה לפיה מתקיים שיווי משקל של תיאום משתמע (Tacit Collusion) בכלל הענף. עם זאת, התחרות בענף מוגבלת לאור קיומם של חסמים המונעים מהגופים השונים למצות את מלוא הפוטנציאל התחרותי שלהם. חסמים אלה יידונו בפירוט להלן. בנוסף, בשל השתלשלות היסטורית, חלק מהשחקנים בענף אינם יעילים דיו, בעיקר לנוכח היעדר גמישות תעסוקתית וצבירת עלויות שכר ממוצעות גבוהות למדי, מה שהגביל את יכולתם להיות בעלי השפעה תחרותית עד כה. שינוי מצב זה, יכול להגביר משמעותית את התחרות בענף, כתוצאה מהתגברות התחרות בין השחקנים הקיימים, מאחר שעצמת התחרות מושפעת ממספר המתחרים היעילים, ולא מסך השחקנים בענף. כפי שאתאר בפירוט להלן, המערכת הבנקאית אכן סובלת מחסמים המונעים עד עתה את קידום התחרות, אך לא קיימים אינדיקטורים מובהקים לגבי קיומו של כוח שוק משמעותי בענף, ביחס למדדי ייחוס (בנצ'מרקים) תחרותיים. לדעתי יש לערוך הפרדה בין חוסר יעילות של המערכת, לבין קיומו של כוח שוק, מאחר שכוח שוק אמור לבוא לידי ביטוי בפער משמעותי בין המחיר לעלות הייצור. מצב בו עלויות הייצור גבוהות, אך הפער בין המחיר לעלות הייצור אינו גבוה משמעותי לעומת פער זה במדדי ייחוס תחרותיים, מתאר בדרך כלל מערכת לא יעילה, אשר מתקיימת בה תחרות. ואמנם, ביחס למדינות אירופה, וכן בהשוואה בין מגזר משקי הבית, למגזרים המוחזקים כתחרותיים (לדוגמה, המגזר העסקי), אין עדות מובהקת לקיומו של כוח שוק עודף במגזר משקי הבית.

### 1.6 מחקר על ענף הבנקאות מצביע כי כוח השוק המשמעותי הופעל על ידי שני הבנקים הגדולים

בעבודתו של רוטנברג (2004), הובאו ממצאים המצביעים על קיומו של כוח שוק עודף באופן משמעותי אצל שני הבנקים הגדולים, בהשוואה לבנקים הבינוניים (ובהם – דיסקונט). גם אם המצב כיום שונה, ממצאים אלה מלמדים כי ההיסטוריה של השוק אופיינה על ידי דואופול אשר שליטתו בשוק תורגמה להפעלת כוח שוק. אולם כאמור, אין הדבר מלמד על שיווי משקל מתואם בין כלל השחקנים בשוק. הפוך הוא, הממצאים של רוטנברג מלמדים כי סביר יותר להניח שהבנקים הבינוניים והקטנים אינם חלק מאותו שיווי משקל מתואם, מאחר שכוח השוק שהם מפעילים ומידת ההנאה שלהם מהסטטוס קוו, נמוכים באופן משמעותי מאלה של הבנקים הגדולים.

## תרשים 18: כוח השוק של הבנקים בישראל

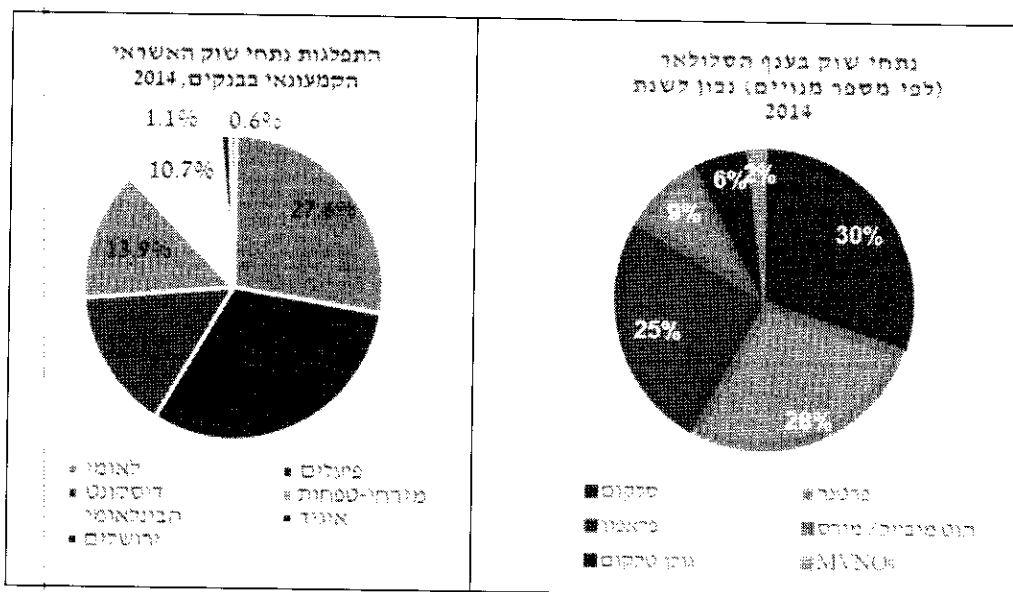


### 1.7 רמת הריכוזיות ומספר המתחרים בענף הבנקאות בישראל אינם הגורמים העיקריים לתחרות המוגבלת בענף

כאמור, בענף פועלים 7 בנקים עצמאיים. על אף שרמת הריכוזיות במערכת הבנקאית בישראל גבוהה מזו הקיימת במדינות אירופה, ניתן לראות כי ככל הנראה פרמטר הריכוזיות אינו הגורם העיקרי להגבלת התחרות בין הבנקים, אלא החסמים שתיארתי בפרק 2 לעיל. על מנת לראות זאת, כדאי להתבונן על שני שווקים אחרים בהם רמת הריכוזיות דומה ואף גבוהה לזו המתקיימת במגזר הקמעונאי של ענף הבנקאות בישראל.

ענף הסלולאר ריכוזי יותר מהמגזר הקמעונאי של ענף הבנקאות בישראל. בענף הסלולאר מדד ה-HHI עומד על כ- 2,450 נקודות ואילו במגזר האשראי הבנקאי למשקי בית מדד זה עומד על כ-2,260 נקודות (כאשר חישוב זה מחמיר מאחר שאינו לוקח בחשבון את חלקם של שחקנים קטנים שאינם קשורים למערכת הבנקאית ואילו בענף הסלולאר המדד לוקח בחשבון את כל השחקנים, לרבות המפעילים הוירטואליים).

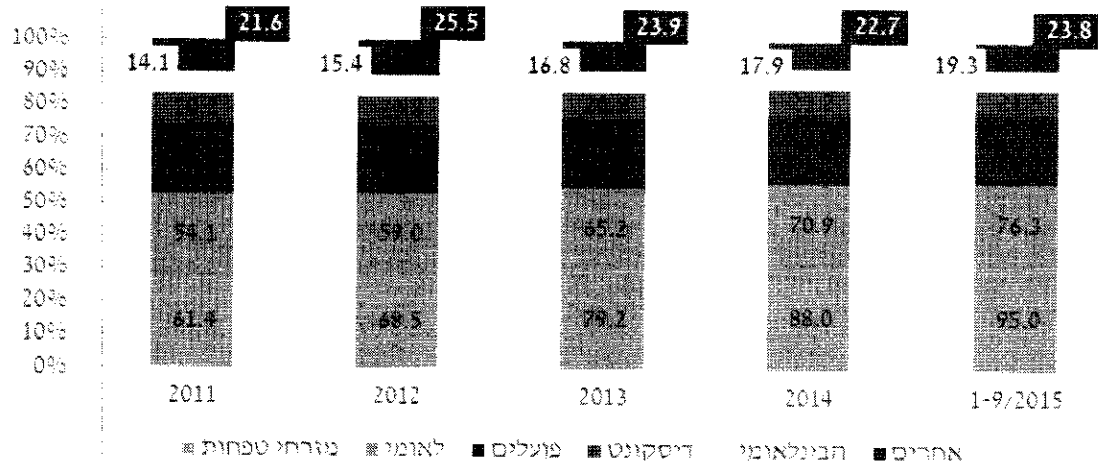
תרשים 19: הריכוזיות במגזר האשראי הקמעונאי בהשוואה לריכוזיות בענף הסלולאר



שוק נוסף שניתן להשוות לשוק האשראי והשירותים הבנקאיים במגזר הקמעונאי, הוא שוק המשכנתאות. שוק זה נחשב תחרותי יחסית, מכמה סיבות: ראשית, למלווים השונים עומד מידע רחב ביחס לפרמטרים העיקריים הנוגעים לסיכון ההלוואה (יחס החוב לבטוחה, היקף ההשתכרות של משק הבית וכו'). שנית, ההלוואה מובטחת בבטוחה משמעותית, בעלת ערך שוק שניתן לתמחר בקלות יחסית, ובנוסף הלווים מבוטחים בביטוח חיים בגודל יתרת ההלוואה. לאור שני מאפיינים אלה, בעיות הבחירה השליליות והסיכון המוסרי מצטמצמות מאד במגזר זה, ביחס למגזרים בנקאיים אחרים. מצד הביקוש מתקיימים כמה מאפיינים המגבירים אף הם את תמריצי הבנקים להתחרות באופן אגרסיבי יחסית אחד בשני: הקוחות רוכשים משכנתא שלא כחלק מסל המוצרים הבנקאי, אלא משקיעים עלויות חיפוש בין הבנקים (לרבות שימוש ביועצים), לנוכח היקפה המשמעותי ואופייה ה"חד פעמי" של עסקה זו.

מדד הריכוזיות (HHI) בשוק המשכנתאות בישראל דומה למדד במגזר הקמעונאי, ונע בשנים האחרונות בטווח שבין 2,100 ל-2,300 נקודות. מספר המתחרים בשוק המשכנתאות זהה למספר המתחרים במגזר הקמעונאי, כלומר לא קיים גורם משמעותי בשוק המשכנתאות שאינו שחקן גם במגזר הקמעונאי. אמנם, זהות מובילי שוק המשכנתאות שונה במקצת מזהות מובילי המגזר הקמעונאי (מזרחי-טפחות ולאומי, לעומת פועלים ולאומי, בהתאמה), אולם לא מדובר במאפיין מבני שונה, אלא בהבדלים "פרסונאליים" בלבד. את זהות השחקנים במגזר המשכנתאות ונתחי השוק שלהם, ניתן לראות בתרשים 20 להלן.

תרשים 20 : נתחי שוק הלוואות לדיור לאורך השנים



מקור: עיבודים על דוחות הבנקים.

השוואת שווקי הסלולאר והמשכנתאות, למגזר הקמעונאי של ענף הבנקאות, מלמדת כי הריכוזיות ומספר המתחרים בענף, אינם הגורמים העיקריים לתחרות המוגבלת בו, וכי בשווקים בעלי ריכוזיות דומה ואף גבוהה יותר, עשויה להתקיים רמה גבוהה של תחרות.

## 2 מתווה דו"ח הביניים של הוועדה וצעדים רגולטורים נוספים צפויים לטפל

### בחסמים המגבילים את התחרות בענף ומייתרים את מכירת כאל

במהלך השנים האחרונות מיושמים מהלכים רגולטוריים הנוגעים לחלק משמעותי מחסמי התחרות שהוזכרו לעיל. שילוב של מהלכים אלה, יחד עם יישום המלצות הוועדה כלשונן, צפוי לטפל באופן יסודי בכל החסמים שתוארו לעיל. לאור זאת, מתייבת הצורך להפריד כאל מקבוצת דיסקונט, ופוטנציאל המהלך מגלם פגיעה בתחרות בין הבנקים, כפי שיתואר בפרק הבא, ללא תועלת בצד המהלך. להלן אפרט את עיקרי השינויים הרגולטוריים אשר צפויים לטפל בכל החסמים שהוזכרו.

#### 2.1 הכנסת מחוללי תחרות חדשים לענף והנמכת חסמי כניסה

המלצות הוועדה יובילו להקטנת הריכוזיות והגדלת מספר השחקנים, באמצעות הכנסת מתחרים חדשים עצמאיים מהשחקנים הקיימים והנמכת חסמי הכניסה לענף:

ראשית, יתווספו לשוק שני מחוללי תחרות חדשים בדמות שתי חברות כרטיסי האשראי שתופרדנה מהבנקים הגדולים.

שנית, יונמכו חסמי הכניסה לגופים נוספים להיכנס למגזר הקמעונאי של שוק האשראי, באמצעות:

א. שינוי התנאים הרגולטורים באופן שיאפשר לגופים המוסדיים להיכנס לתחום האשראי למשקי בית ולעסקים קטנים, בין היתר, על ידי גיוס חוב באמצעות אג"ח לצד שימוש בכספי הנוסטרו והעמיתים, תוך הקלת המגבלות לשימוש במקורות אלה. שינויים אלה התווספו לרפורמה אשר נכנסה לתוקף במסגרת חוק ההסדרים האחרון, לפיה גופים חוץ בנקאיים יוכלו לגייס הון במסגרת כתבי התחייבות לציבור, ולהשתמש בו למתן אשראי לציבור. גם שינוי זה צפוי להגדיל את כושר התחרות של גופים חוץ בנקאיים להיכנס לתחרות באספקת אשראי למשקי בית ולעסקים קטנים.

ב. המלצות הוועדה כוללות יצירת מדרג רגולטורי לגופים מפוקחים. למיטב הבנתי, הכוונה היא להקל על שחקנים שמצד אחד יתחרו ישירות בבנקים, ומצד שני הסיכון שהם מעמיסים על כלל המערכת נמוך ועל כן ניתן לדרוש מהם תנאים מופחתים. מהלך זה מהווה רובד נוסף בהפחתת חסמי הכניסה לענף.

הניסיון מראה כי בשווקים בהם שרר שיווי משקל מתואם, **די במחולל תחרות אחד ובוודאי שניים**, בכדי לשבור שיווי משקל זה וליצור תחרות אגרסיבית. טול דוגמה מענף הסלולאר: לענף זה נכנס מתחרה חדש משמעותי אחד בלבד (גולן טלקום)<sup>17</sup> לצד מתחרה קיים (מירס), ששיפר את כושרו התחרותי בין היתר באמצעות זכייתו ברצועת תדרים נוספת, **ומיזוגו לתוך קבוצת תקשורת משמעותית**, חברת הכבלים "הוט", אשר אף היוותה מונופול בתחום תקשורת מרכזי - תחום השידורים הרב ערוציים.

על אף ההבדל הניכר בין השווקים – שוק הסלולאר ושוק האשראי הקמעונאי – ניתן ללמוד מרפורמת הסלולאר, כי די בהכנסת מתחרה חדש משמעותי אחד בלבד, ושיפור כושרו התחרותי של מתחרה קיים, לרבות מיזוגו לתוך קבוצת תקשורת, כדי לחולל תחרות עזה בענף. את ההשלכות הדרמטיות של מהלכים אלה על ביצועי שוק הסלולאר, ניתן לראות בירידה התלולה בהכנסה הממוצעת ממנוי (ARPU), בשנים 2012 – 2014, כמפורט בתרשים 20 שלהלן. עוד ניתן לראות, כי כבר בשנים שקדמו לכניסת המפעיל החדש

<sup>17</sup> יתר המתחרים החדשים שנכנסו הם מפעילים וירטואליים אשר מראש היה ידוע שמשקלם התחרותי מצומצם למדי, וככלל הם אינם נחשבים למחוללי תחרות, לא רק בישראל, אלא במרבית מדינות העולם.

בשנת 2012, חלה ירידה בהכנסות הממוצעות למנוי בשנים 2008-2011.<sup>18</sup> ירידה זו באה כתוצאה מרפורמות שבוצעו בענף, שתכליתן עידוד התחרות בין המתחרים הקיימים (בין היתר, באמצעות צמצום חסמי המעבר של הלקוחות) והנמכת חסמי כניסה למתחרים חדשים באמצעות הורדת דמי הקישוריות.



מקור: דיווחי החברות בדו"חות הפומביים.

## 2.2 מענה לא-סימטריה במידע ובעיות הבחירה השלילית והסיכון המוסרי

דו"ח וועדת זקן כלל המלצה לצעדים שנועדו לשכלל את שוק האשראי הקמעונאי על ידי שכלול המידע אודות הלווים.<sup>19</sup> הצוות הציע להרחיב את המידע הקיים כיום בלשכות האשראי ולהוסיף נתונים "חיוביים", לצד נתונים "שליליים" ורלוונטיים אחרים אודות הלווה. בנוסף, הומלץ לקבוע חובת עדכון של המידע על-ידי מקורות המידע תוך פרקי זמן קצרים. לשם כך, הצוות הציע לחייב את הבנקים להעביר את המידע במבנה נתונים אחיד, תוך שמירה על חיסיון פרטי הלקוח. בנוסף, במסגרת "תעודת הזהות הבנקאית" (שתפורט בהמשך), הלקוח יקבל לידי את הדירוג הבנקאי שלו. מידע זה יאפשר לגופים הלוויים לתמחר בצורה נכונה יותר את היסטוריית האשראי של הלקוח, ויאפשר ללקוחות לקבל הצעה בה הסיכון אינו מוערך בהערכת יתר לאור הא-סימטריה במידע.

כנגזרת של המלצות דו"ח וועדת זקן, פרסמה הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף נתוני אשראי, במאי 2015, את המלצות הביניים שלה להקמת מאגר נתוני אשראי. עיקרן של המלצות אלה טרם יושם בפועל. בפרט, הצעת חוק נתוני אשראי, התשע"ו, 2015, אמנם מקודמת בימים אלה, אך טרם גובש הנוסח הסופי והחוק טרם אושר.<sup>20</sup> לחוק זה צפויה תרומה משמעותית בהפחתת החסמים הנובעים מא-סימטריה במידע על הלוויים.

<sup>18</sup> חריגה למגמה זו הנה חברת פלאפון, אשר הגדילה את הכנסותיה פר-מנוי בשנים 2008-2010 כתוצאה ממעבר מטכנולוגיה מיושנת (CDMA) לטכנולוגיה חדשה (UMTS), אשר אפשרה לחברה להגדיל הכנסות לנוכח שירותי נדידה בחו"ל וגיוס לקוחות פרמיום שעד לאותה עת לא בחרו להיות מנויים של החברה.

<sup>19</sup> פרק ד. 3. לדו"ח.

<sup>20</sup> [http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Economics/News/Pages/pr\\_021215.aspx](http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Economics/News/Pages/pr_021215.aspx)

יישום חוק נתוני אשראי יצמצם את הא-סימטריה במידע וכתוצאה מכך יאפשר לבנקים הבינוניים והקטנים להתחרות באופן אפקטיבי יותר על הלקוחות, באופן שיגביר את התחרות בענף, גם ללא הכנסת מתחרים נוספים.

### 2.3 חסמי מעבר לקוחות

חסמי המעבר של הלקוחות מהווים את אחד מהגורמים המשמעותיים המגבילים את התחרות בין הבנקים. חסמים אלו כוללים שני סוגים עיקריים: חסמים טכניים המסבכים ומייקרים את מעבר הצרכנים בין בנק לבנק, וחסמים של עלות חיפוש, המסבכים ומייקרים את תהליך ההשוואה בין ההצעות של בנקים שונים.

#### 2.3.1 הקלת המעבר בין בנקים

דו"ח וועדת זקן<sup>21</sup> כלל המלצות להרחבת השימושים בבנקאות אינטרנטית כפלטפורמה המאפשרת הזרמת מידע ללקוחות התאגיד הבנקאי וביצוע פעולות, באופן שיקל על ניידות הלקוחות בין הבנקים. הגברת השימוש באינטרנט עשויה לשפר את מעמד התחרותי של הבנקים הקטנים, בעלי פריסה מצומצמת, על ידי הנגשתם לציבור רחב יותר של לקוחות פוטנציאליים. יודגש, כי גם אם כניסתו של בנק אינטרנטי כיום אינה עומדת על הפרק, מהלכים אלה רלוונטיים גם לקידום התחרות בין הבנקים הקיימים, מאחר שהם מקלים את תהליך המעבר של לקוחות מבנק אחד לאחר. בין הפעולות בהן הצוות המליץ לנקוט, ניתן למנות את הפעולות הבאות:

- א. נטרול האלמנט הפיזי על ידי מתן יכולת לפתוח ולסגור חשבון בנק באינטרנט;
  - ב. מתן יכולת לבנק אליו עוברים לעשות עבור הלקוח את כלל הפעולות הנחוצות לסגירת חשבון;
  - ג. פישוט הליך העברת הרשאות לחיוב החשבון את הבנק אליו עוברים;
  - ד. קביעת מסגרת זמן מרבית להליך סגירת החשבון;
  - ה. נטרול האלמנט הגיאוגרפי ומתן אפשרות להביא לסגירת החשבון בכל אחד מסניפי הבנק;
- חלק משמעותי מהמלצות אלה יושם וקודם במהלך שנת 2014:

- 1) עדכון הוראת ניהול בנקאי תקין 22432<sup>22</sup>, הנוגע להקלת המעבר בין חשבונות ולפישוט הפעולות הנדרשות בעת סגירת חשבון. נוספה לעדכון זה, הוראה העוסקת בפישוט הליך העברת הרשאות לחיוב חשבון (תהליך שהיווה חסם מעבר), אשר כללה שינויים משמעותיים בתהליכי העבודה במערכת הבנקאית (הוראת ניהול בנקאי תקין 439, מיום 4 ספטמבר 2014).
- 2) הוראת ניהול בנקאי תקין 418, מיום 15 יולי 2014, המסדירה את האפשרות לפתוח חשבון חדש באינטרנט, בתנאים מסוימים הנוגעים לאופן זיהוי הלקוח ולמגבלות שונות שיחולו על החשבון. הוראה זו פותחת את האפשרות לעבור ביתר קלות לחשבון בנק חדש, והיא גם מקלה את חסמי הכניסה וההתרחבות לגופים חדשים שירצו להיכנס לבנקאות קמעונאית (לרבות אשראי קמעונאי), או לגופים קטנים בעלי פריסת סניפים מצומצמת יחסית.

<sup>21</sup> פרק 1.1 לדו"ח.

<sup>22</sup> חוזר בנק ישראל 2443 מיום 15 דצמבר 2014.

### 2.3.2 פישוט המוצר הבנקאי ויכולת התיחור של הצרכן

א. **תעודת זהות בנקאית** - דו"ח וועדת זקן המליץ על יצירת דיווח מרוכז, אחיד ותמציתי אשר יכלול מידע על כל הפעילות הבנקאית של לקוחות התאגיד הבנקאי בשנה החולפת, לרבות היקף החובות, הפיקדונות, חשבונות ני"ע ושאר המוצרים הבנקאיים אותם מחזיק הלקוח. כמו כן, יפורטו העמלות וריביות באפיקים השונים. דיווח זה, אשר יכונה "תעודת זהות בנקאית", יימסר ללקוח באופן יזום על-ידי התאגיד הבנקאי.<sup>23</sup> צעד זה יפשט את הבנת המוצר הבנקאי ומחיר השירותים הניתנים על ידי הבנק ובכך יקל על הלקוח לפעול לשיפור תנאיו המסחריים על-ידי תיחור בין השחקנים השונים המציעים שירותים בנקאיים. תעודת הזהות הבנקאית טרם יושמה בשטח, והיא תחל לפעול לראשונה רק בפברואר 2016.<sup>24</sup>

ב. **פרסום פומבי של מידע אודות שיעורי הריבית על אשראי ועל פיקדונות** - הנהוגים בפועל עבור מוצרי אשראי ופיקדונות סטנדרטיים, על פי היקף הפיקדון המנוהל בחשבון. יישום המלצה זו יקל על לקוחות לבצע השוואה ראשונית ולהתמקד בבנק שבאותה עת נחזה להיות אטרקטיבי בעיני הלקוח, עוד לפני שלב המו"מ הפרטני. בנוסף, כלי זה יאפשר ללקוחות פחות מתוחכמים, להעריך את טיב ההצעה שניתנה להם. המלצה זו טרם יושמה בפועל. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2015, מצוין כי טרם הושלם הליך תיקון החקיקה שיאפשר את יישום המלצת חובת התאגידים הבנקאיים לפרסם את שיעורי הריבית בפועל על אשראי, טרם גובשו הצעדים המשלימים שיבטיחו הגנה על המידע של הלקוחות, טרם ניתנה הוראה שתאפשר ללקוחות לקבל את דירוג האשראי הפנימי שלהם בתאגיד כחלק מיצירת תעודת זהות בנקאית וההמלצות בנוגע להרחבת המידע על הלווים בלשכות האשראי לא קודמו מאז פרסום ההמלצות.<sup>25</sup>

ג. **פרסום עמלות ני"ע שנגבות בפועל** - בדומה להמלצה הקודמת, דו"ח וועדת זקן המליץ גם לתת פומבי לעמלות בני"ע ששולמו בפועל, מטעמים דומים לאלו שצוינו לעיל, ובמיוחד על מנת להעצים את כוחם התחרותי של בתי ההשקעות המתחרים בבנקים בתחום הברוקראזי. המלצה זו יושמה במסגרת הוראת ניהול בנקאי תקין 414.<sup>26</sup>

ד. **פישוט מבנה התמחור של עמלות העו"ש** - הפיקוח על הבנקים חייב בחודש אפריל 2014 את הבנקים לקבוע מחיר אחיד לניהול חשבון עו"ש בשני מסלולים – המסלול הבסיסי או המסלול המורחב. בכל מסלול יכללו הפעולות אותן יוכל לבצע הלקוח בחודש (באמצעות פקיד או בערוץ הישיר) תמורת מחיר קבוע מראש.<sup>27</sup> מהלך זה מקל את ההשוואה בין הצעות הבנקים השונים.

ה. **המלצות הוועדה הנוכחית כוללות כלים נוספים לפישוט הבנת המוצר הבנקאי ולהגברת יכולת התיחור של הלקוחות, לרבות:**

(1) הקמת ממשק דיגיטאלי להשוואת עלות אפקטיבית של מוצרים ופעולות;

<sup>23</sup> פרק ד. 2 לדו"ח.

<sup>24</sup> <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/DocLib/425.pdf> הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 425.

<sup>25</sup> [http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_358/38f30ad4-cac7-4ee6-9dd0-821c8edf3ca4/66A-201-](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_358/38f30ad4-cac7-4ee6-9dd0-821c8edf3ca4/66A-201-)

<http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/DocLib/414.pdf> currency-ver-2.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1

<sup>26</sup> <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/DocLib/414.pdf>

<sup>27</sup> <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/20-10-2014-FeeCamp.aspx>

(2) קישוריות טכנולוגית שתאפשר צריכת מוצרים (הלוואות, ביצוע פעולות בניי"ע וכיו"ז) מבנקים ומוסדות פיננסיים אחרים, ללא צורך במעבר בנק.

(3) הרשאה לגורם מפקח לבצע "שופינג" עבור לקוחות;

### 2.3.3 ביטוח פיקדונות וביטוח נכסים כמעודד מעבר לבנקים קטנים

אחד מחסמי המעבר של לקוחות לבנקים קטנים (המהווה גם חסם התרחבות לאותם בנקים) חנו תפיסה לפיה בנק קטן הוא מסוכן יותר לעומת בנקים גדולים אשר המותג שלהם מוכר יותר והמוניטין שלהם רב יותר. אחד האמצעים לטפל בחסם זה חנו באמצעות ביטוח פיקדונות ונכסים, באופן שמנטרל או מצמצם את חשש הציבור לנהל פיקדונותיהם בבנקים קטנים. בכך צפויים לגדול מקורות האשראי של בנקים קטנים, ועמם כושרם התחרותי.<sup>28</sup>

### 2.4 הפחתת חסמי התרחבות של בנקים קטנים ובינוניים

בהינתן פתרון בעיית הא-סימטריה במידע, יחד עם הטיפול בחסמי המעבר של הלקוחות והגברת פשטות המוצר הבנקאי ויכולת התיחור של הלקוח, חסמי ההתרחבות של הבנקים הקטנים והבינוניים יצטמצמו, ויהיה בכוחם להתחרות על ליבם של לקוחות רבים יותר ולהגדיל באופן מהיר יותר את בסיס הלקוחות שלהם. כל זאת, בכפוף להיקף מספק של הון.

### 2.5 מיצוי יתרונות לגודל

המלצות הוועדה כוללות היתר לאיגום משאבי IT, אשר יאפשרו לבנקים קטנים ובינוניים להשיג יתרון לגודל בכל האמור להוצאות אלה.

<sup>28</sup> אציין, כי סביב סוגיית ביטוח פיקדונות קיימת מחלוקת בעולם, מאחר שהיא מעלה חשש לסיכון מוסרי (moral hazard), כאשר בנקים יחששו פחות לנקוט באסטרטגיות מסוכנות, ביודעם כי הפיקדונות מבוטחים וביודעם כי המוניטין שלהם יהיה פחות מושפע מהתממשות סיכונים אלה. דיון בהיבטים אלה חורג ממסגרת עבודה זו.

### 3 הפרדת כאל מבנק דיסקונט עלולה להביא לפגיעה בתחרות

מאחר ששיווי המשקל התחרותי בין הבנקים אינו מאופיין בתיאום משתמע בין כל הבנקים, כפי שעולה מפרק ניתוח הענף, אלא מחסמים תחרותיים המונעים את מיצוי הפוטנציאל התחרותי של הבנקים הקטנים והבינוניים, מול שליטתם של שני הבנקים הגדולים בשוק, הרי שהגברת התחרות בין הבנקים מסתמן כאמצעי חשוב בקידום התחרות במתן אשראי קמעונאי. לאור זאת, חשוב למצות באופן אופטימאלי אמצעי זה, שהנו הכלי הזמין ביותר לקידום תחרות, וחשוב מכך – יש להימנע מנקיטת צעדים שיפגעו בתחרות בין הבנקים. חשיבות קידום התחרות בין הבנקים עולה גם מדוח ועדת זקן (פרקים ד', ז' וי"ב) וגם מדו"ח הוועדה הנוכחית.

בהקשר זה, המשך אחזקת כאל בידי בנק דיסקונט תשפר לא רק את מעמדו התחרותי של הבנק, אלא את רמת התחרות בענף כולו, מאחר שהבנק יוכל להוות מתחרה משמעותי יותר לשני השחקנים הגדולים, בהשוואה למצב בו כאל תופרד מדיסקונט.

**ראשית**, כל יתרון שיווצר לבנק דיסקונט כתוצאה מהמשך אחזקת כאל, דווקא יתרון לתחרות, ויגרום להקטנת הסיכויים לביסוסו של שיווי משקל מתואם בין הבנקים, מאחר שיתרון זה הופך את קבוצת דיסקונט למתחרה אפקטיבית יותר מול שני הבנקים הגדולים. בהקשר זה ניתן לזהות בהמשך אחזקת כאל על ידי דיסקונט, כמה יתרונות כפקטור תחרותי מול שני הבנקים הגדולים:

1) חשיפה לבסיס לקוחות גדול יותר, שחלקו (לקוחות הכרטיסים החוץ-בנקאיים) מנחל חשבונות בבנקים אחרים. חשיפה זו יוצרת פוטנציאל לתחרות ישירה בין קבוצת דיסקונט (ובכללה כאל) לבין בנקים אחרים, בהיקף גדול מפוטנציאל התחרות של בנק דיסקונט לבדו;

2) גיוון ערוצי השיווק של ההלוואה באמצעות האפשרות למתן הלוואה באמצעות ההחזקה בכרטיס, לצד הלוואה באמצעים אחרים (כגון בסניפי הבנק);

3) בסיס הון רחב יותר. התמורה החד פעמית כתוצאה ממכירה של כאל אינה צפויה לשמר את הבסיס ההוני של הקבוצה, באופן השקול למצב בו כאל תישאר בבעלות הקבוצה והיא תהיה הרבה פחות אפקטיבית להגברת התחרות של הבנק מול הבנקים הגדולים, לעומת המשך ההחזקה בכאל, מהסיבות הבאות:

i. תמורה חד פעמית תתורגם באופן מעשי לחיזוק ההון של הבנק באמצעות הגעה מהירה יותר אל יעד ההון ארוך הטווח שנקבע על ידי בנק ישראל. בכך אכן תתחזק היציבות, אך בד בבד יגרע היקף ההון הזמין לצורך העמדת אשראי;

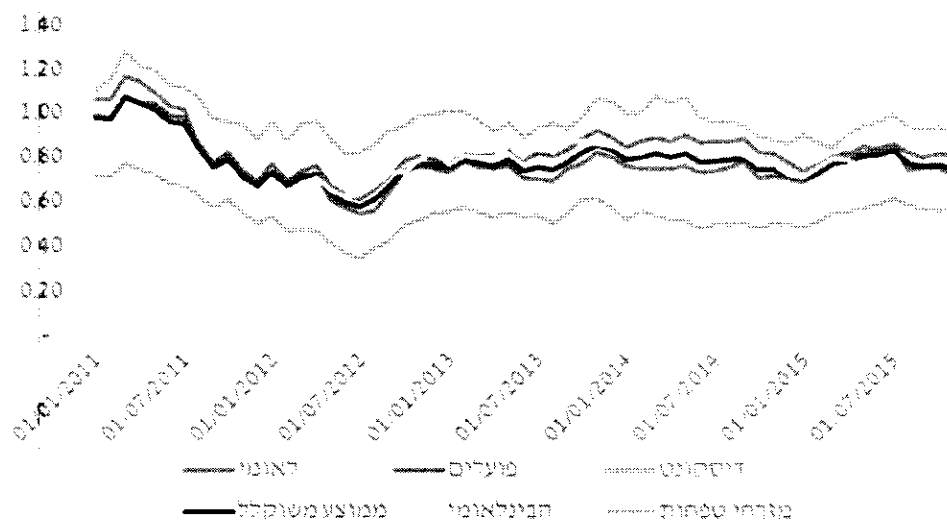
ii. בטווח הביניים תחול הרעה בתשואה על ההון של הקבוצה, מאחר ששימוש בהון זה ומינופו יחד עם פיקדונות והתחייבויות נוספות למתן אשראי הנו הליך הדרגתי. בשונה ממתן אשראי תאגידי, במסגרתו היקף גדול של אשראי יכול להיות מסופק באמצעות מספר בודד של הלוואות לגופים גדולים במשק, מתן אשראי קמעונאי כרוך בתהליך שיווק ומכירה הדרגתי הרבה יותר. בטווח הביניים, התשואה על ההון של הקבוצה תרד כתוצאה מקיטון חד בפעילות הקבוצה אל מול קיטון מתון יותר בהיקף ההון. לירידה זו בתשואה על ההון משמעותיות שליליות שעשויות להקרין על יכולת גיוס הון נוסף, באמצעות הנפקה, ועל כן מדובר ביצירת חסם התרחבות לקבוצה. יצירת חסם התרחבות פוגעת בדינאמיקה התחרותית של הענף.

**שנית**, חוסר יעילותו של בנק דיסקונט מציב אותו בעמדה נחותה מבחינה תחרותית, ודווקא על רקע זאת, הפרדת כאל מהבנק תפגע הן בכושרו התחרותי של הבנק, והן ברמת התחרות בענף בכלל. זאת, נוכח הסיבות הבאות:

א. הגמישות התפעולית של כאל גבוהה יותר מזו של בנק דיסקונט עצמו, לנוכח המבנה הארגוני של כאל, ביחס למבנה הארגוני של הבנק, לרבות עלויות השכר. בדיקה שערכתי מאשרת כי השכר הממוצע בבנק דיסקונט גבוה משמעותית מהשכר הממוצע בכאל. לפיכך, הרחבת פעילות הקבוצה, תוך יצירת תחרות מול שני הבנקים הגדולים, תהיה אפקטיבית יותר, ותיעשה בעלויות תפעול שוליות נמוכות יותר, דווקא ככל שכאל תישאר בשליטת הבנק. במידה מסוימת, ניתן לראות את כאל כזרוע התחרותית האגרסיבית והיעילה יותר שעומדת לרשות הבנק, לאחר שיישם המתווה להגברת התחרות בין הבנקים. במילים אחרות, אם בנק דיסקונט הוא הבנק הפחות יעיל במערכת, הרי שמכירת כאל תהפוך אותו ליעיל עוד פחות.

ב. בנק דיסקונט הוא אכן הבנק הכי פחות יעיל במערכת (ראה תרשים 6 לעיל). עם זאת, הדבר אינו נובע מאחזקת כאל, כפי שנטען על ידי חלק מחברי הוועדה. לבעלי המניות בבנק ולדירקטוריון והנהלת הבנק קיים תמריץ מובהק לממש תכנית התייעלות, ללא קשר למכירת כאל. דווקא מאחר שהבנק הנו הכי פחות יעיל במערכת, פוטנציאל התייעלות שלו גדול, והשפעת התייעלות על שווי הבנק גדולה בהתאם. על מנת להמחיש עד כמה פוגע חוסר היעילות של הבנק בראש ובראשונה בבעלי המניות שלו, ניתן להתבונן על מכפיל ההון של הבנק, ביחס למכפילי ההון של בנקים אחרים. בתרשים 21 להלן, ניתן להתרשם כי לאורך כל חמש השנים האחרונות, מכפיל ההון של דיסקונט היה כמחצית ממכפיל ההון של הבנק היעיל במערכת (מזרחי-טפחות). כלומר, עבור היקף פעילות נתון, שווי הבנק היעיל במערכת הנו כפול משווי של בנק דיסקונט. נתונים אלה הם עדות לדבר המובן מאליו: בעלי המניות והנהלת הבנק הם הראשונים להיפגע מייעילותו הנמוכה, והם בעלי התמריץ הגדול ביותר להגביר את יעילות הבנק.

תרשים 21: שווי השוק של חטיבת הקבוצות הבנקאיות ביחס להון השבונאי



מנתונים שהועברו לי מהבנק עולה, כי הבנק נמצא בעיצומה של תכנית התייעלות משמעותית שאת סימניה הראשונים בשטח ניתן היה לראות במהלך השנתיים האחרונות. מימוש תכנית זו צפוי לשפר את כושרו התחרותי מול שני הבנקים הגדולים. בין יתר מהלכי התייעלות שבוצעו וממשיכים להתבצע: מצבת כוח האדם של הבנק קטנה בקרוב ל-660 משרות בין השנים 2013 ו-2014 (המהווים כ-9% ממצבת המשרות בשנת 2013) ושטחי נכסי הבנק הצטמצמו בין השנים 2013-2015 בכ-7,800 מ"ר (ירידה של כ-4.5%), כחלק מאסטרטגיה לצמצום נכסים שהחלה ברבעון הרביעי של שנת 2014. סך ההוצאות התפעוליות של הבנק בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2015 היו נמוכות בכ-190 מיליוני ש"ח ביחס לנתון המקביל בשנת 2013, קיטון של כ-4.3% מההוצאות, בשעה שהיקף הפעילות צמח (עליה של כ-371 מיליוני ש"ח בהכנסות מימון, בעוד שההכנסות התפעוליות ירדו בכ-301 מיליון ש"ח, כלומר סך ההכנסות עלה בכ-70 מיליוני ש"ח, המהווים שיעור של כ-1.3% מהכנסות הבנק בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2013).

להבדיל משאלת התמריץ של הנהלת הבנק לממש תכנית התייעלות, אשר אינה מושפעת מאחזקת כאל, היכולת לממש תכנית זו עלולה להיפגע דווקא בתרחיש בו כאל תימכר. זאת, מאחר שהתמורה החד פעמית ממכירת כאל עשויה לדרבן את וועד עובדי הבנק לדבוק (ואף להגדיל) את דרישותיו כלפי הנהלת הבנק. ניסיון העבר מלמד, כי כאשר חברה בה פועל איגוד עובדים חזק, נהנית מתמורה חד פעמית גדולה, העובדים עשויים לדרוש לכיסם חלק מתמורה זו, ולהקשות על ביצוע התייעלות נוספת, לאור מצבה הפיננסי הטוב-לכאורה של החברה המוכרת.<sup>29</sup> גם כאשר עובדי החברה הנמכרת (ולא עובדי החברה המוכרת) דורשים חלק מתמורת המכירה, עלות זו עשויה ליפול במישרין או בעקיפין על כתפי הגוף המוכר.<sup>30</sup> החשש מפני ניצול לא יעיל של התמורה ממכירת כאל, בהשוואה להמשך השימוש בהון של החברה במסגרת המשך החזקתה, דומה לרציונל לאורו הוקמה הקרן לאזרחי ישראל, אשר תפקידה למנוע שימוש מופרז בהכנסות המדינה ממיסוי רווחי הגז טבעי לצריכה, וניתובו להשקעות מניבות ברמה הלאומית (כגון: חינוך), וזאת לטווח ארוך.<sup>31</sup> הסיבה להקמת הקרן היא החשש מפני תחושת העושר שמשאב הטבע המתכלה יוצר למשק, והסכנה כי הצריכה הציבורית תגדל יתר על המידה כתוצאה מהכנסות אלה. באנלוגיה ניתן לומר כי תמורה חד פעמית כתוצאה ממכירת כאל עשויה לגרום ללחצים הן מצד העובדים והן מצד בעלי המניות, להגדלת עלויות השכר והגדלת היקף הדיבידנדים, בהתאמה, באופן הדומה למצב בו הכנסות המדינה מרווחי מאגרי הגז היו זורמים ישירות לקופת המדינה ולא לקרן, ובכך היו מגבירים את הלחצים להגדלת ההוצאה הציבורית.

מעבר לפגיעה שתיגרם לקבוצת דיסקונט ולתחרות בין הבנקים, קיימות מספר סיבות נוספות מדוע השארת כאל בידי הבנק בעת הזו הנה פתרון רגולטורי מועדף:

<sup>29</sup> לדוגמה: בשנת 2004 דרש וועד עובדי קרן הפנסיה מבטחים הוותיקה, כי עובדי הקרן הוותיקה יקבלו חלק מהתמורה בעד מכירתה של הקרן החדשה <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=832828>.

<sup>30</sup> גם כאשר החברה הנמכרת או הגוף הרוכש צפוי לשאת בעלות הפיצוי לעובדים, ולא הגוף המוכר, הרי שתרחישים אלה יגולמו, בחלקם או במלואם, בתמורה אותה יסכימו הרוכשים לשלם, ועל כן במחיר העסקה מלכתחילה. דוגמאות לתמורה שנדרשה על ידי עובדי חברות שנמכרו, או שנמצאות בתהליכי מכירה, ניתן למצוא, למשל, בעניין של כלל פיננסיס <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000821408> הפניקס <http://www.caicalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3635438,00.html> ומקרים רבים נוספים.

<sup>31</sup> בהקשר של התמלוגים ממיסוי רווחי הגז והנפט, נוספו חששות מקרו כלכליים הנובעים מתוספת משמעותית של הכנסה במט"ח, שהמרתה לשקלים עלולה לגרום לייסוף השקל ולפגיעה בכושר התחרותי של התעשייה הישראלית. נושאים אלה כמובן אינם רלוונטיים לעניין מכירת כאל.

- א. הניסיון מראה כי בשווקים בהם שרר שיווי משקל מתואם, די במחולל תחרות אחד ובוודאי שניים, בכדי לשבור שיווי משקל זה וליצור תחרות אגרסיבית. בהקשר זה ניתן לראות הן לדוגמה הן את שוק הסלולאר (כמתואר לעיל) והן שווקים אחרים דוגמת שוק השיחות הבינלאומיות בשנת 1997, שוק לוחות הגבס לאחר כניסתה של טמבור לתחרות מול אורבונד, ועוד. בשווקים אלה חלה תחרות עזה עם כניסתם של מחולל תחרות אחד או שניים.
- ב. ככל ששתי חברות כ"א שיימכרו לא תחוללנה תחרות, אזי הדבר יצביע על קושי במתווה עצמו. אין זה סביר כי כאל, לו תופרד, תצליח לחולל תחרות, בעוד ישראלכרט הגדולה משמעותית ממנה, לא תצליח לחולל תחרות.
- ג. מבחינה מבנית, גם במצב הנוכחי בו כאל נשלטת על ידי בנק דיסקונט, יש לה תמריץ להתחרות מול כל גורם נותן אשראי, בין אם הוא בנק ובין אם הוא גוף שאינו בנק. לנוכח חלקה הנמוך של קבוצת דיסקונט במערכת הבנקאית בכלל, ובאשראי קמעונאי בפרט.
- ד. בסביבה בה תגבר התחרות הן כתוצאה מכניסת מתחרים חדשים לזירה (ישראלכרט ולאומי-קארד וגופים מוסדיים) והן כתוצאה מהגברת התחרות בין השחקנים הקיימים באמצעות טיפול הולם בחסמים שתוארו (חסמי כניסה, פערי מידע ומורכבות המוצר, שליטת הבנקים הגדולים בשוק והיתרונות לגודל המקשים על בנקים קטנים ואף בינוניים), האסטרטגיה הסבירה היחידה של כאל תהיה להגיב באופן תחרותי לשחקנים האחרים בשוק, מאחר שאין לה ואין לבנק השולט בה מעמד דומיננטי בשוק המאפשר להם לחסום את התחרות שצפויה להיווצר ולא להגיב לה.
- ה. השארת כאל בשליטת בנק דיסקונט תאפשר לשמר בארגו הכלים של הרגולטור כלי תחרותי נוסף, לשימוש עתידי, במקרה בו יתבסס שיווי משקל על-תחרותי בשוק. לאחר כניסת מתחרים חדשים אשר גורמת להגברת התחרות, שווקים נוטים לעיתים להתכנס לסטאטוס קוו חדש במסגרתו הלחץ התחרותי פוחת. קשה מאד להעריך את משכו של תהליך זה, אולם במידה וסטאטוס קוו שכזה יתמש בעתיד, הותרת כאל בידי בנק דיסקונט, תותיר את האפשרות להשתמש במכירת חברה זו ככלי עתידי לקידום תחרות. שימוש בכלי זה כיום אינו יעיל, מאחר שהוא צפוי מצד אחד להניב תועלת שולית קטנה, בהינתן מכירת שתי חברות כ"א האחרות ויתר המתווה התחרותי המוצע, ומצד שני הוא כרוך בפגיעה בתחרות בין הבנקים אותה תיארו לעיל.
- ו. המתווה התחרותי המוצע על ידי הוועדה, על אף שיש בו פוטנציאל ממשי לקידום התחרות בענף, אינו חף מסיכונים: המודל העסקי של חברות כ"א שתימכרנה אינו בהיר, עלויות המערכת, כגון עלות הבטחת התשלום, עשויות להתייקר (ללא תלות בשאלת תעריף עמלת ההנפקה המפוקח שייקבע), האשראי שהן תצענה עלול להיות יקר, ועלול להתמקד בלוויים שאינם נגישים לאשראי בנקאי (בדומה למתרחש בארה"ב). על רקע אי וודאות זו, אי-מכירת כאל בעת הנוכחית, ובאופן כללי – התניית המשך התהליך בלקחים שיופקו מההפרדה של שתי חברות כ"א, מאפשר לרגולטור ליהנות מפוטנציאל לכניסת מחולל תחרות בטווח הזמן המידי, מצד אחד, ומצד שני מצמצום הסיכון הכרוך ביישום שגוי של המהלך, ומהזדמנות להרחיב את המהלך לאחר לימוד לקחי המכירה של שתי חברות כ"א ושינוי מתווה המכירה והאסדרה הנלווית לו, בהמשך התהליך. גם במובן זה, הותרת שאלת מכירת כאל ב"צריך עיון" לתקופה של מספר שנים לאחר השלמת מכירת חברה כ"א אחת (או שתיים), ולימוד הלקחים כתוצאה ממהלך זה – הנם פתרון אופטימאלי.

ז. קיימת אפשרות, כי יישום מתווה מכירת חברות כ"א, יחולל מצד אחד תחרות באספקת אשראי למשקי בית ולעסקים קטנים, אך מצד שני יפגע ביעילות ענף אמצעי התשלום, באופן שיתגלגל לציבור בדמות שימוש יקר יותר בכרטיס (בין אם כתוצאה מהתייקרות עלויות ההנפקה ובין אם כתוצאה מצמצום השימוש בכרטיסי חיוב נדחה, המהווה מוצר עדיף מבחינת הציבור). הותרת חברת כ"א אחת במבנה הנוכחי שלה (כאל בבעלות דיסקונט), לצד הפרדת שתי חברות כ"א מהבנקים, מאפשרת מצד אחד כניסה של מחוללי תחרות לתחום מתן אשראי קמעונאי (שניים או יותר), ומצד שני מותרת שחקן יעיל בתחום כרטיסי החיוב, באופן שירסן פגיעה אפשרית בשיווי המשקל בתחום זה, כתוצאה מההפרדה של חברות כ"א מהבנקים. במובן זה, השארת כאל בידי בנק דיסקונט, לצד הפרדת שתי חברות כ"א מידי הבנקים הגדולים, הנה פתרון-אמצע אופטימאלי.

#### **4 הפרדת כאל בפרספקטיבה של מדיניות רגולטורית-תחרותית**

ככלל, ניתן לתאר את מהלך הפרדת חברות כ"א מהבנקים, כפיצול אופקי של קבוצות, באופן שהגוף המופרד אמור לאחר הפיצול להתחרות, בין היתר, בגוף המוכר. כלומר, עיקר המוטיבציה של המלצות הוועדה להפרדת חברות כ"א מהבנקים קשורה לרצון להגדיל את מספר המתחרים בענף האשראי הקמעונאי, ולהקטין את רמת הריכוזיות בו. בהקשר זה חשוב להעמיד את המהלך בפרספקטיבה רגולטורית-תחרותית מתאימה:

ראשית, מעשה של הפרדה או פיצול הנו מהלך רגולטורי חריג, אשר כמעט ולא יושם בישראל או בעולם, גם בקשר עם מונופולים מוחלטים (וקבוצת דיסקונט רחוקה מאד ממעמד זה). בישראל פועלים עשרות מונופולים מוכרזים, ולהערכת מספר גדול עוד יותר של מונופולים שאינם מוכרזים, וכמעט כנגד אף אחד מהם לא הופעלה פרקטיקה של פיצול או הפרדה<sup>32</sup>, גם כאשר הדבר היה יכול, תיאורטית או פרקטית, לתרום לקידום התחרות. החריג לכך המוכר לי, הנו המהלך הנוכחי להפרדת מפעלי המלט של נשר, באמצעות מכירת המפעל בהר-טוב לגורם חיצוני שייכנס לשוק כמתחרה חדש. נסיבות מקרה זה שונות בתכלית מנסיבות ענף האשראי הקמעונאי (או ענף הבנקאות בכלל) ומנסיבותיה של קבוצת דיסקונט באופן ספציפי, מאחר שבמקרה של נשר מדובר היה במונופול מוחלט בייצור מלט בישראל, המחזיק נתח שוק של כ-85 אחוזים בענף (יתר המלט מיובא). הדוגמאות האחרות למונופולים שהופרדו בישראל, היו מונופולים ממשלתיים שהופרדו אגב הליך של הפרטה. שתי הדוגמאות העיקריות הן חברת בית זיקוק לנפט (בז"ן) ונמלי ישראל<sup>33</sup>. לא ידועות לי דוגמאות נוספות של גופים פרטיים שהתאגדו כדין ופוצלו בכפייה במהלך אסדרתי בישראל. גם בעולם, מהלך רגולטורי של הפרדת מונופול או חברה דומיננטית, נעשה כחריג שבחריגים, כאשר אחת הדוגמאות המרכזיות (מבין הבודדות) למהלך כזה הנו הפרדת מונופול התקשורת המוחלט בארה"ב בשנת 1982 – AT&T – לכדי מספר חברות תקשורת מקומיות. יתירה מכך, ניתן למצוא דוגמאות לחברות ממשלתיות בעלות נתח שוק גבוה, אשר לא פוצלו או הופרדו אגב הליך הפרדתן. בין היתר ניתן לציין את חברת בזק שהופרטה בשנת 2005, ועל אף

<sup>32</sup> האמור לא מתייחס למונופולים שנוצרו אגב מיזוגים או הסדרים כובלים שלא קיבלו היתר כדין.

<sup>33</sup> הפרדת פי-גלילות נגעה לפיצול אחזקתן המשותפת של חברות הדלק בחברה, שעה שנחת השוק המצרפי שלהן היה גבוה משמעותית מ-50 אחוזים. יתירה מכך, לאחר ההפרדה הותר לאחת מחברות הדלק הגדולות (דלק ישראל) להמשיך להחזיק בחברה, אך לא במשותף עם שתי חברות הדלק הגדולות האחרות. גם התחרות בייצור חשמל הייתה על דרך של הגנות ינוקא למתחרים חדשים ולא על ידי פיצול מקטע הייצור של חח"י. גם לפי טיוטת הרפורמה האחרונה שלא יושמה, היקף מכירת יחידות הייצור של חח"י היה מצומצם יחסית לכלל כושר הייצור שלה.

היותה מונופולין בעל נתח שוק של למעלה מ-90 אחוזים, בעת ההיא, לא פוצלה למספר חברות שירותים<sup>34</sup>. במצב דברים זה, ברור כי מעשה של הפרדה או פיצול חברות הוא מעשה חריג ביותר.

דוגמה אקטואלית נוספת הנה ענף הגז הטבעי. בענף שולטות דלק ונובל אנרגי על מאגרים בעלי נתח שוק מצרפי של 100% (נכון לעת הזו), ולמרות זאת, מתווה הגז הנוכחי אינו כולל הפרדת בעלויות מחלטת, מאחר שנובל אנרגי צפויה להמשיך להחזיק בשני מאגרי הגז הגדולים.

בהחלטות שונות של רשות ההגבלים העסקיים בישראל, ובהחלטות של רשויות תחרות בעולם, מקובל להתייחס לנתח שוק של פחות משלושים אחוזים כנמוך דיו, כך שלא זו בלבד שאינו מצדיק התערבות רגולטורית, אלא אף פוטר את הגוף המחזיק באותו נתח שוק, מלקבל היתר של רשות התחרות בטרם ביצוע הסדרים מסוגים שונים (לרבות הסדרים שלולא הפטור היו נחשבים להסדרים כובלים). להלן מספר דוגמאות לכך:

א. בחוק המזון ניתנה לבית הדין להגבלים עסקיים סמכות להורות על הפרדת חנויות גדולות של קמעונאי גדול, רק במקרים בהם נתח השוק של הקמעונאי, באזור גיאוגרפי רלוונטי, **עולה על 50 אחוזים**, ורק כאשר יש לאותו קמעונאי **שלוש חנויות או יותר** באזור. הוראות אלה, אשר הותקנו בחוק שתכליתו קידום תחרות לאור בעיית יוקר המחייה, מלמדות על נתח השוק המינימאלי הנחשב לגבוה דיו כדי להצדיק מהלכים של הפרדה או הפקעה. נדגיש, כי גם במקרים בהם הקמעונאי מחזיק בנתח שוק של למעלה מחמישים אחוזים, הליך ההפרדה שנקבע בחוק המזון עדיין כפוף לדיון מקצועי מעמיק בטריבונל ייעודי (בית הדין להגבלים עסקיים), וכפוף לביקורת משפטית של ערכאות מקובלות. יודגש, כי חוק המזון אינו מחייב את הממונה או את בית הדין לפעול באופן אוטומטי למכירת חנויות על ידי כל קמעונאי שנתח השוק שלו עולה על חמישים אחוזים, אלא רק מאפשר לבית הדין לעשות כן, אם שוכנע כי הדבר דרוש להגברת התחרות האזורית.

ב. בפטור הסוג להסכמי הפצה בלעדית, נקבע כי בכפוף להתקיימות תנאים מסוימים, הסכמים להפצה בלעדית מותרים, כל עוד חלקו של המפיץ לא יהיה, לאחר ההסכם, 30 אחוז או יותר<sup>35</sup>.

ג. בפטור הסוג להסכמי זכיינות נקבע, כי בכפוף להתקיימות תנאים מסוימים, הסכמי זכיינות הכוללים תניית בלעדיות, מותרים כל עוד חלקו של הזכייין בשוק אינו עולה על 30 אחוזים<sup>36</sup>.

ד. גם בפטורי סוג שהותקנו על ידי הנציבות האירופאית, נתח שוק של 30 אחוזים או פחות, פוטר בדרך כלל שותפים להסדרים שונים, מתחולת פרק ההסדרים הכובלים בחוק (סעיף 101 לאמנה האירופאית)<sup>37</sup>.

אדגיש, כי פטורי הסוג שהוזכרו מהווים "נמל מבטחים" (Safe Harbor), כלומר בהינתן נתחי שוק אלה, הנחת היסוד היא כי אין חשש לפגיעה בתחרות, ולפיכך רשויות התחרות והגופים שבהסדר הרלוונטי, אינם נדרשים כלל לבחון את שאלת הפגיעה בתחרות.

<sup>34</sup> על אף שהתשתית הפיזית למשקי הבית הנה "מונופול טבעי", ניתן היה לחשוב על פיצול בזק למספר חברות שירותים המתחרות אחת ברעותה, אשר מופרדות מחברת התשתית. מודל של חברות שירותים מתחרות, העושות שימוש בתשתית מונופוליסטית כבר היה קיים באירופה בעת שבזק הופרטה. בזק אף לא פוצלה אנכית – לחברת תשתית אחת ולחברת שירותים אחת הנשלטות על ידי גופים שונים, על אף שגם מהלך זה היה עשוי להגביר את התחרות בתחום התקשורת הקווית.

<sup>35</sup> כללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג להסכמי הפצה בלעדית), תשס"א – 2001, סעיף 53.

<sup>36</sup> כללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג להסכמי זכיינות), תשס"א – 2001, סעיף 83.

<sup>37</sup> ראה לדוגמה:

Commission Regulation 330/2010 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of vertical agreements and concerted practices.

העובדה, כי המדינה אינה ממהרת להפריד גופים מונופוליסטיים, נובעת משיקולים כבדי משקל כנגד ההפרדה, ובהם: תמריצי ההשקעה של החברות בהגדלת כושר ייצור, בשיפור איכות המוצר, בחדשנות ובהשקעות מסוכנות אחרות. עובדה זאת ממחישה ביתר שאת, ו"מקל וחומר", כי אין כל הצדקה כלכלית - תחרותית להפרדת כאל מקבוצת דיסקונט, בשעה שנתח השוק המצרפי של שתיהן בשירותים בנקאיים נפוצים עומד על כ-15 אחוזים - רחוק מאד מסף המונופולין ורחוק משמעותית אף מרף ה-30 אחוזים שהוזכר לעיל.

## **5 מענה לטענות המצדדות בהפרדת כאל מבנק דיסקונט**

### **5.1 קיימים ניגודי אינטרסים מובנים בין כאל לבין הבנקים המחזיקים בה**

הקניבליזם בין כאל לבין בנק דיסקונט אינו משמעותי ונמוך לאין שיעור מהקניבליזם בין כל אחד משני הבנקים הגדולים לבין חברת כ"א שבשליטתו. ניגוד העניינים והקניבליזם המתוארים במסמך משרד האוצר, מתאימים לניתוח של **פירמה מונופוליסטית**, המפעילה שתי חברות בנות או אחיות, לכאורה מתחרות, שאכן אין להן תמריץ משמעותי להתחרות זו בזו. ניתוח זה אינו תקף לבנק דיסקונט ולכאל, אשר חלקן במתן אשראי (הן במצרף, והן כל אחת לחוד) נמוך יחסית.

כאל אינה נשלטת על ידי הבנק הבינלאומי, ולכן כאל מפנימה בשיקוליה רק את האינטרס של בעל השליטה בה ולא מפנימה כל קניבליזם שעשוי להיווצר בין פעילותה שלה במתן אשראי, לפעילות הבנק הבינלאומי.

לנוכח חלקו המצומצם של בנק דיסקונט בכאל, בסביבה התחרותית הנוכחית, קל וחומר בזו העתידית, כאל צפויה להתחרות בשוק האשראי הקמעונאי ללא משקל משמעותי ביחס לנוק אנגי שיווצר לבנק דיסקונט, מאחר שרובה המוחלט של התחרות מצד כאל תכרסם במתחרים אחרים ולא בדיסקונט. במונחים מקצועיים מתחום הניתוח התחרותי העכשווי: יחסי ההסטה (diversion ratio) בין בנק דיסקונט ובין כאל, ולהיפך, הם שוליים.

### **5.2 אם כאל לא תופרד יאבד חלק משמעותי מהפוטנציאל התחרותי של המהלך**

מתווה המלצות הוועדה כולל כלים רבים ומגוונים לקידום התחרות, לרבות: הנמכת חסמי כניסה למתחרים חדשים, הפרדת שתי חברות כ"א והפיכתן למתחרות עצמאיות מהבנקים, פתרון בעיית המידע והשלכותיה, מתן מענה להיעדר יתרונות לגודל של חלק מהשחקנים והעצמת יכולת הצרכן לבחור בין מוצרים שונים, הכל כמפורט לעיל. על כן, הפוטנציאל התחרותי של המהלך לא זו בלבד שלא ייפגע, אלא שהוא ישתפר לנוכח היתרונות התחרותיים הגלומים בהשאת כאל בידי בנק דיסקונט.

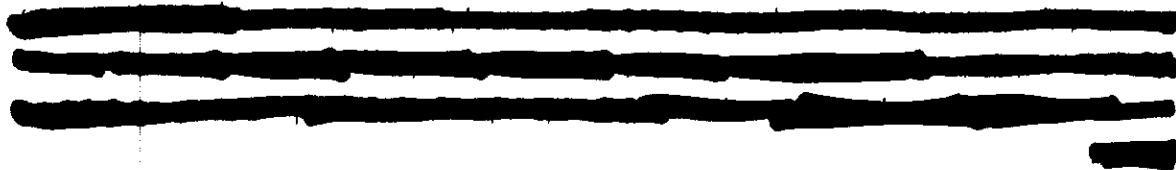
### **5.3 אם כאל לא תופרד יהיה לה יתרון משמעותי ביכולת גיוס מקורות הון ובנגישות ללקוחות, אשר יפגע בתחרות**

היתרון של כאל במידה ולא תופרד יאפשר קידום תחרות ולא יפגע בה. עיקר התחרות של שתי חברות כ"א המופרדות תהיה מול הבנקים הגדולים, ולא מול כאל, שהיקפה בשוק זניח ביחס לבנקים הגדולים. על כן, האתגר של חברות אלה בשוק האשראי הוא בכושרן התחרותי מול הבנקים הגדולים ולא מול כאל. כאל כמתחרה בעלת יתרון בגיוס אשראי, רק תוסיף לתחרות מול שני הבנקים הגדולים, ועל כן תוסיף לתחרות בכלל השוק ולא תגרע ממנה. בכל האמור לנגישות של חברות כ"א ללקוחות, הרי שבנק דיסקונט מהווה

רק כ-15 אחוזים מהמגזר הקמעונאי של המערכת הבנקאית, כך שלחברות כ"א המופרדות יהיה מגוון ערוצי הפצה אחרים. יתרה מזאת, ניתן בתנאים התנהגותיים שהוצעו על ידי הועדה להבטיח כי גם ערוץ ההפצה של דיסקונט (המצומצם ממילא מכלל המערכת) יישאר פתוח עבור חברות כ"א המופרדות.

**5.4 ניסיון העבר אינו מלמד שבנק דיסקונט והבנק הבינלאומי וכאל בבעלותם, מהווים קטליזטור לתחרות פנים בנקאית ענפה, ובפרט ביחס לבנקים שאינם מחזיקים חברת כ"א**

מצד אחד, לניסיון העבר רלוונטיות מוגבלת, בשל העובדה שאכן קיימים חסמים המגבילים את התחרות במתן אשראי קמעונאי. בסביבה תחרותית משתנה לאחר רפורמה כה מקיפה, בה יטופלו החסמים שתוארו, לקבוצת דיסקונט לא תהיה כל חלופה זולת להגיב תחרותית לכל יתר הגופים שיפעלו בשוק. אין לקבוצה מעמד המתקרב לדומיננטיות כלשהי במי ממגזרי הפעילות, ואין לחברות בנתח שוק בסדרי גודל אלה, אפשרות מעשית לדכא את התחרות שתיווצר.



כאל הנה גוף משמעותי בקבוצת דיסקונט, וכושרה התחרותי, בכל האמור לאספקת אשראי קמעונאי, מוגבל כיום בשל בעיית המידע ויתר חסמי התחרות שתוארו לעיל. בעיה זו אמורה להצטמצם משמעותית בעקבות האסדרה הצפויה בכל הנוגע לחוק נתוני אשראי החדש ותעודת זהות בנקאית.

**5.5 בנק דיסקונט הנו הבנק הכי פחות יעיל, ויתכן שאחזקת כאל מקשה עליו לנקוט במהלכים להתייעלות פנימית**

טענת האוצר כי בנק דיסקונט אינו יעיל, דווקא תומכת בהשארת כאל בשליטתו, על מנת שיהנה מיתרונות תחרותיים שיפצו על החסרונות הנוכחיים של הבנק מול שני הבנקים הגדולים. הטענה לקשר סיבתי בין רווחיה של כאל לבין חוסר היעילות של בנק דיסקונט אינה מבוססת ואינה סבירה, מנימוקים שפורטו במסמך זה. חוסר היעילות של בנק דיסקונט נובע בעיקר מגמישות תעסוקתית מוגבלת הגורמת לעלויות גבוהות וקשיחות של כוח אדם, שבינם לבין הרווחיות של כאל אין קשר.

כמו כן, כאמור לעיל בסעיף 3 (עמ' 43 למסמך זה), בנק דיסקונט נקט במהלך השנתיים האחרונות במהלכי התייעלות משמעותיים, ומגמה זו צפויה להימשך. מהלכים אלה צפויים לשפר את כושר התחרות של דיסקונט מול שני הבנקים הגדולים. השארת כאל בידי הבנק תתרום למגמת שיפור זו ואילו מכירה כפויה של כאל תפגע במגמה זו.

## נספח א' – פירוט ניסיון מקצועי - רועי רוזנברג

ניסיון מצטבר של למעלה מ-13 שנים בתפקידים כלכליים. כתיבת מאות חוות דעת כלכליות בקשר להשלכות תחרותיות של עסקאות מיזוג ורכישת חברות, הסדרים כובלים, מונופולים, וכן ייעוץ למשרדי הממשלה השונים וחברות בוועדות ממשלתיות בקשר עם שינויים מבניים ורפורמות בענפים שונים. ייצוג רשות ההגבלים בפורומים וארגונים בין-לאומיים (ICN, OECD, Competition Commission, Ofcom). בשלוש השנים האחרונות, ייעוץ וכתיבת עשרות חוות דעת כלכליות לגופים עסקיים מובילים במשק בענפים: אנרגיה, בנקאות, שוק ההון וביטוח, תקשורת, תשומות לבנייה, ספנות ועוד. הייעוץ ניתן בסוגיות של: הגבלים עסקיים ורגולציה תחרותית, רגולציה פיסקאלית, רגולציה פיננסית, רגולציה סביבתית, תובענות ייצוגיות ועוד.

### תפקידים בעבר ובהווה

שותף, מנהל מחלקת רגולציה כלכלית והגבלים עסקיים, אסכולה יעוץ כלכלי ומימוני בע"מ (החל מיוני 2014).

שותף, מנהל מחלקת רגולציה והגבלים עסקיים, יצחק סוארי ושות' ייעוץ כלכלי (אפריל 2012 – יוני 2014);

משנה לכלכלן הראשי, רשות ההגבלים העסקיים (2008 – 2012);

כלכלן וראש צוות, רשות ההגבלים העסקיים (2005 – 2008);

חוקר ועוזר מחקר, האוניברסיטה העברית, בשיתוף הרשות לתכנון כוח אדם במשרד התמ"ת (2003 – 2004);

עוזר מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2002 – 2003);

### דוגמאות לחוות דעת כלכליות שנתתי למגזר העסקי

ייעוץ וכתיבת חוות דעת כלכלית לאחת מהחברות הביטחוניות הגדולות בקשר עם הפרטת תע"ש (2015) – בהכנה);

חוות דעת מומחה עבור דלק ישראל, בקשר עם תובענה ייצוגית שהוגשה נגדה, בנוגע לתמחור סולר בדלקנים (2015);

ההשלכות הכלכליות-משקיות להחלת היטל סביבתי על חומרי חציבה בישראל, הוכן עבור תעשית אבן וסיד בע"מ, הוצג בפני הצוות הבין משרדי לקביעת הטיל סביבתי בענף המחצבות (2015)

חוות דעת מומחה בשימוע לקראת הכרזת מונופולין ומתן הוראות לבעל מונופולין, מטעם אלקטרה-מעליות (2015);

ליווי וייצוג יפאורה-תבורי בסוגיות הקשורות עם חוק המזון (2015);

ייעוץ כלכלי בקשר עם סוגיית מחיר מופרז, לאחת מחברות מוצרי-הצריכה המובילות בעולם (2014);

ליווי וייצוג קבוצת רדימיקס בפני וועדת ששינסקי לבחינת חלק הממשלה ברווחי משאבי הטבע בישראל (2014);

חוות דעת כלכלית לבחינת קיומו של מחיר מופרז לאחת מחברות המזון בישראל (2014);

חוות דעת כלכלית לחברת שידורי הלוויין yes, בקשר להסדרת השוק הסיטונאי בתקשורת (2014);

ההשלכות התחרותיות למתכונת המכרז לתדרי הדור הרביעי בישראל, עבור סלקום (2014)

שיתוף בין מפעילים בהקמה והפעלה של רשת גישה סלולארית בדור הרביעי, חוות דעת כלכלית עבור סלקום ישראל בע"מ ופלאפון תקשורת בע"מ (2014);

חוות דעת כלכלית בקשר עם שימוע לפני קביעה בדבר ניצול מעמד לרעה של בעל מונופולין וניסיון להסדר כובל בתחום פריקה ואחסון של כלי רכב, עבור חברת נמל אשדוד (2014);

ההשלכות המשקיות והתחרותיות להגבלת כושר הייצור של חברת החשמל על ידי הממונה על גבלים עסקיים, עבור חברת החשמל (2014);

ההשלכות הכלכליות לאיסור על גביית מחיר מופרז בידי בעל מונופולין – להתאחדות התעשיינים בישראל (2013);

צים – חוות דעת בקשר להתאמת שיתופי פעולה לפטור הסוג לתובלה ימית (2013);

מיזוג דש איפקס – מייטב בית השקעות – חוות דעת כלכלית ביחס להשלכות התחרותיות של המיזוג (2012);

איגוד חברות הביטוח - חוות דעת בנוגע למדיניות המפקח על הביטוח בקשר עם שליטה בגופים מוסדיים (2012);

#### **דוגמאות לייעוץ שנתתי לרגולטורים**

מבנה ההסדרה הרצוי לענפי מיחזור האריזות והפסולת האלקטרונית, למשרד להגנת הסביבה (2014);

#### **דוגמאות לעבודות שביצעתי בתפקידי ברשות ההגבלים העסקיים**

שיתוף בין אלביט מערכות לבין התעשייה האווירית, ברכישה והפעלה משותפת של מטוס האימונים תבא של חיל האוויר (2012)

עסקת רכישת סמייל-012 על ידי פרטנר : בחינת העסקה ומתן חוות דעת כלכלית ביחס להשלכות התחרותיות של המיזוג על ענף התקשורת (2011);

בקשת מיזוג בין קניוני עזריאלי לקניון עיר ימים – חוות דעת כלכלית (2011);

בקשת מיזוג בין רשת מלונות פתאל לבין מלונות אזורים – חוות דעת כלכלית (2011);

חבר בצוות בין-משרדי להנמכת חסמי כניסה לתחום הרטיין (2011);

ידיעות אחרונות : חוות דעת בקשר לבחינת מעמדה בענף העיתונות הכתובה (תוכן ופרסום), לצורך בחינת ביטול ההכרזה עליה כבעלת מונופולין בתחום (2010);

עסקת רכישת השליטה בבזק על ידי קבוצת יורוקום : בחינת העסקה ומתן חוות דעת כלכלית ביחס להשלכות התחרותיות של המיזוג בתחומים : תקשורת קווית, סלולאר, שידורים רב ערוציים, נס"ר ומרכזיות ויבוא מכשירי קצה (2009);

מיזוג סקוילקס ופרטנר – חוות דעת כלכלית ביחס להשלכות המיזוג על תחום הסלולאר ויבוא ציוד קצה סלולארי (2009);

הוועדה לבחינת מבנה תעריפי חברת בזק ועדכוןם ולקביעת תעריפי שירותים סיטונאיים בתחום התקשורת הנייחת ("וועדת חייק") – ייצוג רשות ההגבלים בפני הוועדה וייעוץ לוועדה (2011);

עסקת רכישת חברת YES על ידי בזק: בחינת העסקה ומתן חוות דעת ועדות מומחה בבית הדין להגבלים  
עסקיים בקשר להשלכות המיזוג על התחרות בין פלטפורמות רב ערוציות מסורתיות לבין IPTV (2006 – 2009);  
מיזוג בין פטריק דרהי, הוט ומירס: בחינת העסקאות שבסופן מירס מוזגה לתוך הוט (2010 – 2011);  
הוועדה לגיבוש המלצות מפורטות בדבר מדיניות וכללי התחרות בתחום התקשורת בישראל (וועדת גרונאו):  
השתתפות בעבודת הוועדה (2007 – 2008);  
IPG ראובני פריזן – שלמור אבנון עמיחי – יונייטד מדיה: חוות דעת כלכלית בקשר להשלכות התחרותיות של  
המיזם המשותף לרכישת מדיה (2008);  
בקשת מיזוג לקראת עסקת רכישת תדיראן טלקום על ידי בזק בינלאומי: חוות דעת כלכלית בקשר להשלכות  
העסקה על התחרות בענף הנסייר (2007);  
מיזוג ערוץ 10 ונענע: בחינת השלכות המיזוג על התחרות בתוכן ובפרסום באינטרנט (2007);  
הוועדה הישראלית למדרוג וחבריה: קשת, רשת, ערוץ 10, ערוץ 24, ערוץ 9 והטלוויזיה החינוכית - חוות דעת  
כלכלית בקשר להשפעת המיזם על רמת התחרות בענפי הטלוויזיה והפרסום (2007).  
מיזוג חברות הכבלים: חוות דעת כלכלית בקשר לשינוי אפשרי של התנאים והמגבלות בהפקת תכנים וערוצים  
שהושתו בתנאי המיזוג המקוריים (2006);  
מיזוג פרטנר ומד1: בחינת ההשלכות על רמת התחרות בסלולאר ובתמסורת (2006);  
מיזוג ערוצי זהב וקווי זהב: חוות דעת כלכלית בנוגע להשפעת המיזוג על שוק ה-ISP (2006).  
מיזוג נטוויזין וברק: חוות דעת כלכלית בנוגע להשפעת המיזוג על שוק ה-ISP (2006).

#### השכלה

בוגר (B.A) בכלכלה ובמדע המדינה, האוניברסיטה העברית (2003);  
מוסמך (M.A) בכלכלה, האוניברסיטה העברית (2010);  
פרסים ומלגות: פרס הצטיינות של המחלקה לכלכלה בלימודי הבוגר (2002); מצטיין דיקן בתואר בוגר,  
האוניברסיטה העברית (2002); פרס ע"ש יעקב ברין לעבודת תזה מצטיינת בלימודי מוסמך בכלכלה,  
האוניברסיטה העברית (2010).