



משרד האוצר
MINISTRY OF FINANCE

י"ב חשון תשפ"ג
06 נובמבר 2022

טיוטת המלצה מנומקת לשר האוצר לעניין הפעלת סמכותו לפי סעיף 11ב(ד) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981

לפי סעיף 11ב(ב) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן – חוק הבנקאות (רישוי)), בנק בעל היקף פעילות רחב לא יעסוק בתפעול הנפקה של כרטיסי חיוב ולא בסליקה של עסקאות בכרטיסי חיוב. לפי סעיף 11ב(ד) לחוק הבנקאות (רישוי), "בתקופה שמתום ארבע שנים מיום תחילתו של חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017 (להלן – החוק או החקיקה), ועד תום שש שנים מיום התחילה האמור רשאי שר האוצר, בהסכמת הנגיד ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, בשים לב, בין השאר, למצב התחרות בשוק האשראי, לקבוע, לעניין ההגדרה "בנק בעל היקף פעילות רחב" שבסעיף קטן (א), שיעור הנמוך מ-20%, ובלבד שלא יפחת מ-10%" (להלן – סמכות השר).

לפי סעיף 12ב(3) לחוק, בין יתר תפקידי הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי (להלן – ועדת היישום) על ועדת היישום "להמליץ לעניין הפעלת הסמכות לפי סעיף 11ב(ד) לחוק הבנקאות (רישוי)". בשנה האחרונה בחנה ועדת היישום את הנושא לצורך גיבוש עמדה לטובת המלצת ועדת היישום לעניין הפעלת הסמכות כאמור, כאשר במקביל לכך, נציגי רוב הגופים החברים בוועדה נפגשו עם קבוצת דיסקונט (להלן – דיסקונט), בנפרד, ושמעו את עמדתם בסוגיה. על סמך כל אלו, בכוונת ועדת היישום להמליץ לשר שיפעיל סמכותו כאמור.

להלן עיקרי הנימוקים בדבר טיוטת המלצת וועדת היישום בנושא ומסקנותיה.

רקע

תחום הבנקאות מתאפיין בחסמי כניסה וחסמי מעבר גבוהים, אשר כתוצאה מהם רוב הציבור רוכש את מרבית השירותים הבנקאיים מהבנק שבו הוא מנהל את חשבון העו"ש שלו ומבלי שהוא עורך תהליך תיחור רציני הכולל השוואה בין ההצעות של בנקים אחרים או של גורמים חוץ-בנקאיים. בשנים האחרונות, במקביל ולאחר חקיקת החוק, נערכו רפורמות בתחום, לרבות רפורמות שמטרתן הגברת יכולת ההשוואה של לקוחות, מתן אפשרות ללקוח לתת לספקים פיננסיים אחרים גישה למידע פיננסי על אודותיו, והנמכת חסמי המעבר בין ספקים פיננסיים שונים, ובפרט בדרך של הגדלת פריקות הסל הבנקאי (למשל, חוק נתוני אשראי, חוק שירותי מידע פיננסי ורפורמת מעבר בקליק).

עם זאת, התחרות בין הבנקים ממשיכה להתאפיין ברמת תחרות נמוכה, שבמסגרתה הבנקים ממעטים להתחרות באופן אגרסיבי על לקוחות של בנקים אחרים. בכלל זה, הבנקים ממעטים להציע מוצרי תשלומים ואשראי "פריקים" ללקוחות שאינם מנהלים אצלם חשבון. במילים אחרות, למערכת הבנקאית מאפיינים אשר מאפשרים היווצרות של שיווי משקל מתואם. כמו כן, למערכת הבנקאית יש תמריץ ששיווי משקל זה יישמר, שכן הוא מקנה לכל בנק כוח שוק כלפי לקוחותיו ביחס למוצרים בנקאיים רבים. לתמריץ האמור הייתה השפעה פחותה בעת שחסמי המעבר היו גבוהים יותר. כעת, לאור השינויים המבניים, שהנמיכו את חסמי המעבר, למערך התמריצים של הבנקים חשיבות יתרה. זאת, כאשר כל בנק מודע לכך שפעולה אגרסיבית מצידו לשם ערעור על שיווי המשקל צפויה לגרום תגובה תחרותית מצד

הבנקים האחרים, באופן שיכריח אותו להציע הצעות משתלמות יותר על מנת לשמר את לקוחותיו. שיקול זה מקטין את התמריץ של כל בנק להציע הצעות כאמור.

למרות השיפור בתחרות, התחרות מצד גורמים חוץ-בנקאיים נותרה מוגבלת, בין היתר כתוצאה מהיתרונות המובנים שבידי הבנקים כגון מקורות מימון בעלות נמוכה ושליטתם בתקופת הניתוח בגישה למערכת הבנקאית ולמערכות התשלומים. התחום, ובפרט שוק האשראי הקמעונאי, אף ממשיך להתאפיין בחסמי כניסה ומעבר גבוהים. כתוצאה מכל אלה, הבנקים ממשיכים ליהנות מכוח שוק, כל אחד כלפי לקוחותיו, ביחס לחלק גדול מהמוצרים הבנקאיים שהם מציעים.

המצב העובדתי המתואר לעיל הוא שעמד בפני הוועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים (להלן – הוועדה) ואשר עמדו ביסוד המלצותיה, לרבות ההמלצה על הפרדת חברות כרטיסי אשראי מהבנקים בעלי היקף פעילות רחב. מאז, נערכו כאמור רפורמות בתחום ואכן, כפי שהוצג בניתוח בדוח השלישי של וועדת היישום שהתפרסם ב-16 באוגוסט 2021, ניתן לזהות ניצנים ראשוניים של מגמות מבורכות, מבחינת פירוק הסל הבנקאי ומבחינת כניסתם של שחקנים חדשים. יחד עם זאת תהליכים אלו עדיין בוסריים ולא ניתן להגיד שחל עד היום שינוי דרמטי בדינמיקה התחרותית המאפיינת את השוק. אי לכך, נקודת המוצא העובדתית להמלצת הוועדה היא כי תחום השירותים הבנקאיים, ובפרט שוק האשראי הקמעונאי, עדיין מאופיין ברמת תחרות נמוכה.

מטרות הוועדה והחוק, ורציונל הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים

הוועדה הוקמה ביום 3 ביוני 2015 בכתב מינוי משר האוצר ומנגידת בנק ישראל. בהתאם לאמור בדברי ההסבר לחוק, הוועדה התבקשה להמליץ על צעדים הנדרשים להגברת התחרות ולהפחתת הריכוזיות בתחום השירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים למשקי הבית ולעסקים הקטנים והבינוניים בישראל. בפרט, התבקשה הוועדה להמליץ בדבר הכנסת "שחקנים" חדשים לתחרות באספקת שירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים, לרבות באמצעות הפרדת הבעלות בחברות כרטיסי האשראי מן הבנקים וכן צעדים משלימים נדרשים והסרת חסמים לקידום התחרות כאמור.

בהמשך לזאת, החקיקה עיגנה את מרבית המלצות הוועדה שיישומן היה טעון חקיקה ראשית. כאמור בדברי ההסבר להצעת החוק, מטרת החוק ליצור סביבת אשראי קמעונאי תחרותית יותר, על ידי הוספת שחקנים עצמאיים וחדשים שיוכלו להתחרות במערכת הבנקאית הקיימת ולחולל תחרות בשוק השירותים הבנקאיים והפיננסיים למגזר הקמעונאי. מימוש מטרה זו צפוי להביא ליצירת שוק בנקאות יעיל יותר, לצמצם עלויות למשק, לפשט את התחרות בעבור הצרכן הישראלי ולגוון את מקורות האשראי והשירותים הפיננסיים המוצעים לצרכן, באופן שיוכל להפחית את עלויותיו, לאפשר את הגדלת היקפו ולשפר ולגוון את השירות הבנקאי.

צעד מרכזי שבוצע בהתאם להמלצת הוועדה, ועוגן בחקיקה, היה הפרדת בנקים בעלי היקף פעילות רחב מחברות כרטיסי האשראי שבשליטתם. ההמלצה נועדה לאפשר לחברות כרטיסי האשראי המופרדות להיות 'איום תחרותי' על המערכת הבנקאית ולחולל תחרות בשוק השירותים הפיננסיים למגזר הקמעונאי בכלל, ובשוק האשראי הצרכני ושוק הנפקת כרטיסי אשראי בפרט. 'איום תחרותי' כזה נמנע עד ההפרדה, וזאת בשל שליטת הבנקים כאמור בחברות כרטיסי האשראי והתמריץ המוגבל של הבנקים להפר את שיווי המשקל המתואר לעיל.

כמפורט בהמלצת הוועדה, יתרון המובהק של חברות כרטיסי האשראי שהופרדו ביחס לשאר השחקנים החוץ-בנקאיים, הוא בכך שהן נהנות מיכולת חיתום אשראי קמעונאי, מנגישות ללקוחות בהיקף משמעותי, ממידע רלבנטי, מפריסה וידע, שעד לפני ההפרדה נוצלו בהיקף מצומצם בלבד. כמו כן, הן בעלות וותק וניסיון בשוק הפיננסי בישראל, יש להן מותג מוכר לציבור, ברשותן מידע ויכולות תפעול וניסיון במתן אשראי ללקוחות קמעונאיים. בנוסף, חברות כרטיסי האשראי נהנות מעודף הון וממשטר תאגידי המורגל לפיקוח פיננסי. יתר על כן, בהתאם לדברי ההסבר להצעת החוק, החוק קבע הגנות על חברות כרטיסי אשראי בתפעול הנפקה, וזאת במטרה שלחברות כרטיסי האשראי יהיה בסיס הכנסה יציב מפעילותן בשוק התשלומים, כך שיתאפשר להן להתבסס כלכלית ולהיות גורם תחרותי בשוק.

כאמור בדוח הוועדה, המלצת הוועדה בדבר הפרדת חברות כרטיסי האשראי קבעה עדיפות להפרדתן של החברות השייכות לבנקים הגדולים ביותר במערכת הבנקאית, קרי אלה שמרכזים בידם, כל אחד, מעל 20% מנכסי המערכת הבנקאית. לגבי חברת כרטיסי האשראי שבבעלות הבנקים הבינוניים נקבע כי בתום תקופה שתקבע בהמשך תיערך בדיקה אשר תקבע את הנחיצות בהפרדתה על פי התפתחות התחרות ואופן התנהלותה התחרותי של חברה זו.

לאור מטרות אלו ולאור התפקיד שהוטל על ועדת היישום, הוועדה בחנה האם ביטול ההחרגה של קבוצת דיסקונט מחובת ההיפרדות מחברת כרטיסי האשראי יגביר את התחרות, בין היתר, באמצעות הוספת שחקן עצמאי חדש שיוכל להתחרות במערכת הבנקאית ולהוות גורם מחולל תחרות, או שדווקא השארת כאל בידי קבוצת דיסקונט צפויה לתרום להגברת התחרות במערכת הפיננסית (גם על סמך בחינת התנהלות הקבוצה עד כה).

בחינת וועדת היישום ועיקרי נימוקיה

על מנת להמליץ לשר על שימוש בסמכותו כאמור, ועדת היישום בחנה את ההשלכות בפועל של הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים הגדולים, במקביל להחלטה שקבוצת דיסקונט תשמור על אחזקותיה בחברת כאל. כמו כן הוועדה בחנה את ההשפעה הצפויה של הפרדת חברת כאל מקבוצת דיסקונט על התחרות בשירותים פיננסיים נפוצים ובפרט על האשראי הקמעונאי.

וועדת היישום בחנה מספר טיעונים מרכזיים כמפורט להלן:

- א. ההפרדה צפויה להגדיל את התמריץ של דיסקונט להתחרות בשירותים בנקאיים, ובאשראי צרכני בפרט
- ב. ההפרדה צפויה להגדיל את התמריץ והיכולת של כאל להצטרף כגורם שמערער על שיווי המשקל בשוק הבנקאות, ובאשראי צרכני בפרט
- ג. התועלת מייעילות האחזקה, ככל שמתקיימת, אינה צפויה להתגלגל לציבור בעוצמה שעולה על הנזק מהפגיעה בתחרות
- ד. השליטה של קבוצת דיסקונט בכאל סייעה לה לחולל תחרות במערכת הבנקאית ומהווה רכיב מהותי ברווחי הקבוצה
- ה. ניכר שינוי משמעותי במאזן הכוחות בין שלושת חברות כרטיסי האשראי שאינו מתגלגל לצרכן באופן משמעותי ואף בעל פוטנציאל פגיעה בתחרות

חיוב או שלילת טיעונים אלו מאפשר להסיק מסקנות בנוגע לתוצאות ההחלטה של הוועדה, ושל ההחלטה העתידית של השר בכל הנוגע להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, בהתאם למטרות החוק. בהתאם למסקנות אלו, בכוונת ועדת היישום להמליץ לשר להפעלת סמכותו בעניין.

בחינת טענה א': ההפרדה צפויה להגדיל את התמריץ של דיסקונט להתחרות בשירותים בנקאיים, ובאשראי צרכני בפרט

הטענה נבחנה הן ביחס להגברת התמריץ של דיסקונט להתחרות בשוק הנפקת כרטיסי החיוב והן ביחס לשוק האשראי הצרכני.

בבחינת הוועדה נמצא כי ההפרדה צפויה להגדיל את התמריץ של דיסקונט להציע תנאים משתלמים יותר ללקוחות הבנק בכל מה שקשור להנפקת כרטיסי חיוב, לרבות מתן מסגרת אשראי על גבי הכרטיסים שהוא הנפיק. בהקשר זה חשוב להדגיש כי התחרות בתחום הנפקת הכרטיסים מתקיימת לא רק בעצם הנפקת הכרטיס אלא גם באופן תדיר, על הכרטיס שבו הלקוח יחליט לבצע את העסקה הבאה שלו, כך שגם פרמטרים כגון גודל מסגרת האשראי, הטבות הנגזרות מהיקף השימוש בכרטיס וכדומה – הם חלק מהתחרות בהנפקה.

מבדיקות שנעשו, עלה כי חלק עיקרי של הלקוחות של דיסקונט אינם מחזיקים בכרטיס אשראי נוסף; מתוך אלה שמחזיקים כרטיס נוסף, חלק משמעותי מאוד מחזיקים בכרטיס של כאל, גם בהשוואה למנפיקים אחרים. על סמך נתונים אלה, נראה כי יחס ההסטה הצפוי מדיסקונט לכאל הוא משמעותי מאוד, גם בהשוואה ליחס ההסטה לכל מנפיק אחר. כלומר, שאם דיסקונט תשקול להרע את התנאים שבהם היא מציעה כרטיסי חיוב ללקוחותיה, חלק משמעותי מאוד מהלקוחות שיעזבו אותה כתוצאה מכך צפויים לעבור לכאל, שיש לדיסקונט זכויות ברווחיה, באופן אשר מקטין את אובדן ההכנסות מהרעת תנאים כאמור, בהשוואה למבנה התמריצים אלמלא זיקת הבעלות.

בחינה דומה העלתה כי ההפרדה צפויה להגדיל את התמריץ של דיסקונט להציע תנאי אשראי אטרקטיביים ללקוחותיה הצרכניים, ובפרט אותם לקוחות שבידיה לזהות כי האשראי המוצע בידי הגורמים המוסדיים אינו תחליף קרוב עבורם. הבדיקה העלתה כי חלקם של הבנקים באשראי צרכני אמנם הצטמצם, אך הם עדיין אחראיים לחלק הארי של האשראי הצרכני המוצע במשק. בשנים האחרונות, חל גידול בהיקף האשראי (ובפרט אשראי קצוב נושא ריבית) המוצע בידי הגורמים המוסדיים ובידי חברות כרטיסי אשראי, אך במצב העובדתי הנוכחי, קיים בידול משמעותי בין האשראי של הגורמים השונים, לרבות מבחינת הריבית המוצעת.

נמצא כי קיימת אוכלוסייה מסוימת של לקוחות שהאשראי של המוסדיים אינו צפוי להיות עבורם תחליף קרוב (לקוחות חלשים יותר, לקוחות שכבר מיצו את מסגרת האשראי שמוסדי יציע וכדומה) וכי סביר כי המידע הרחב שבידי הבנק מאפשר לו לזהות לקוחות כאמור. בנוסף, נמצא כי קיימת כיום סגמנטציה בין האשראי הבנקאי לבין האשראי החוץ-בנקאי. חשוב להדגיש כי סגמנטציה זאת אינה בהכרח גזירת הגורל ושקיימות אינדיקציות ראשוניות ליכולת של חברות כרטיסי האשראי לערער עליה – ראו בהמשך.

במצב הדברים הנוכחי, לרוב הבנק הוא "התחנה הראשונה" עבור הלקוח ששייך לאוכלוסייה המתוארת לעיל. אולם כאשר הלקוח נתקל בסירוב או מצפה שייתקל בסירוב בבנק, נטילת אשראי מגורם חוץ-בנקאי צפויה להיות "התחנה הבאה" עבורו. נוכח האמור ובהתחשב בחלקם של חברות כרטיסי האשראי ויתר נותני האשראי החוץ-בנקאיים (שאינם מוסדיים) במתן אשראי צרכני, הוערך כי יחס ההסטה מדיסקונט לכאל הוא משמעותי – כלומר חלק משמעותי מהלקוחות שיעזבו את דיסקונט כתוצאה מהפעלת כוח שוק יגיעו לכאל. נוכח האמור, העובדה שלדיסקונט זכויות ברווחי כאל מקטינה לה את אובדן ההכנסות כתוצאה מהפעלת כוח שוק כלפי לקוחות הבאים ליטול ממנה אשראי שבידיה לזהות כי האשראי המוסדי אינו תחליף קרוב עבורם. לאור זאת והאמור לעיל, ההפרדה צפויה להגביר את התמריץ של דיסקונט להציע תנאים משתלמים ביחס להנפקת כרטיסי חיוב ללקוחותיה ומתן אשראי צרכני ללקוחות דיסקונט שהאשראי המוסדי אינו תחליף עבורם.

בחינת טענה ב': ההפרדה צפויה להגדיל את התמריץ והיכולת של כאל להצטרף כגורם שמערער על שיווי המשקל בשוק הבנקאות, ובאשראי צרכני בפרט

בבחינת ועדת היישום נמצא כי ההפרדה צפויה להגדיל את התמריץ והיכולת של כאל לממש את תועלות הרפורמות שנעשו בשנים האחרונות וצפויות להיעשות בעתיד הקרוב, על מנת לפעול כגורם שמערער על שיווי המשקל המתקיים בשוק הבנקאות, בדרך של תחרות אגרסיבית יותר אל מול לקוחות כלל הבנקים. כפי שהורחב לעיל, לכל אחד מהבנקים יש תמריץ שלא לממש את מלוא הפוטנציאל התחרותי של הרפורמות ולא להתחרות באופן אגרסיבי מדי על לקוחות של בנקים אחרים אלא לשמור על שיווי המשקל הקיים ביניהם. בהינתן שליטת דיסקונט על כאל, תמריץ זה צפוי לבוא לידי ביטוי גם במערך השיקולים של כאל בבואה לבחור את האסטרטגיה שהיא תנקוט בתחומי ההנפקה והאשראי.

כך, ההפרדה צפויה להגדיל את התמריץ של כאל להתחרות באופן אגרסיבי יותר בהנפקה (לרבות מתן מסגרות אשראי על גבי כרטיס) ללקוחות של כל הבנקים. גם בתחום האשראי, ההפרדה עשויה לעודד את כאל לפעול לערעור הסגמנטציה שתוארה לעיל ולהגדיל את התחרות החזיתית של שחקנים חוץ-בנקאיים על לקוחות אשראי "בנקאיים".

כמו כן, ועדת היישום בחנה את השפעת הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים הגדולים בפועל על מצב התחרות בשווקים הפיננסיים השונים ובפרט שוק האשראי הקמעונאי ושוק הנפקת כרטיסי חיוב. זאת כמקרה בוחן להשפעותיה הצפויות של הפרדת כאל.

במסגרת הבחינה נבדק השינוי בנתח השוק של חברות כרטיסי האשראי משנת 2016 ועד לשנת 2021. מהניתוח עלה שחלקן של חברות כרטיסי האשראי בסך האשראי הצרכני גדל. יתרה מזאת, מניתוח פרטני של היקף האשראי שניתן על ידי חברות אלו, עלה שהיקף האשראי עלה בשיעורים חריגים ומשמעותיים – בעיקר לאור נקודת הפתיחה שממנה הן יצאו טרם ההפרדה. כמו כן, מניתוח סוג האשראי הניתן על ידי חברות כרטיסי האשראי, עלה שמרבית הגידול באשראי הצרכני נובע מגידול באשראי קצוב שאינו בביטחון רכב. כלומר, הגידול באשראי הצרכני של חברות כרטיסי האשראי הגיע בעיקרו מאשראי דומה במהותו לאשראי הצרכני הניתן על ידי המערכת הבנקאית והוא האשראי שעמד במוקד מטרותיה של הוועדה ושל החקיקה שנבעה מכוחו. עוד יצוין, שסך האשראי שניתן על ידי המערכת הבנקאית בעת הזו דווקא פחת, ולפיכך, קיימת אינדיקציה לכך שחברות כרטיסי האשראי הגדילו את פעילותן באשראי הצרכני, גם על חשבון האשראי שניתן על ידי המערכת הבנקאית.

עוד נמצא כי בחלק מהמקרים ההפרדה שבוצעה הקטינה את התמריץ של חברות כרטיסי האשראי לייצר בידול בפעילותן שימנע תחרות ביניהן לבין הבנקים בשוק האשראי הצרכני. כלומר, הבידול הקיים בין אשראי בנקאי לחוץ בנקאי נחלש וגברה התחרות של חברות כרטיסי האשראי גם על לווים שיכולים לקבל אשראי בנקאי. במקרים אחרים אמנם לא נמצא כי ההפרדה הגבירה את התחרות על לקוחות בנקאיים. מאידך, בחלק מהמקרים, נראה כי ההיפרדות מבעלות של בנק השפיעה על התמריץ חברות כרטיסי האשראי המופרדות להגביר את תיאבון הסיכון ולפנות ללווים בעלי סיכון אשראי גבוה יחסית.

גם בשוק האשראי לעסקים קטנים ניכר כי ההפרדה יצרה שינוי בתמריצי חברות כרטיסי האשראי. כך, בחלק מהמקרים ניכר המאמץ להתחרות ולהיכנס לשוק האשראי לעסקים קטנים ונרשמה צמיחה משמעותית ביתרת האשראי המאזני המסחרי שהועמד (מנקודת התחלה נמוכה). אמנם ההשפעה המשקית של השינוי הינה עד כה בהיקף נמוך מאוד אך מדובר בהחלט בשינוי בתמריצים. במקרה אחר, ניכר שינוי בתמריצים שהשתקף במאמץ משמעותי של פנייה ללקוחות עם סיכון גבוה אך ההליך עדיין לא התגבש לכדי שינוי משמעותי.

גם בשוק השני בו מתחרות חברות כרטיסי האשראי ישירות במערכת הבנקאית – הנפקת כרטיסי חיוב, עלה שחברות כרטיסי האשראי הגדילו את חלקן היחסי באופן משמעותי, ביחס למערכת הבנקאית. זאת על אף כוח ההפצה של המערכת הבנקאית בהנפקת כרטיסי חיוב, כפי שפורט ברוח הסופי של הוועדה ובדברי ההסבר של החוק.

במקביל, יש לציין כי הגידול של חברות כרטיסי האשראי באשראי הצרכני אמנם הגדיל את חלקן היחסי בסך האשראי הצרכני, אולם מאחר שחלקן היחסי באשראי זה עדיין קטן באופן יחסי, נראה כי בעת הזו, השפעת חברות כרטיסי האשראי על התחרות בשוק האשראי אינה משמעותית דיה על מנת לערער את שיווי המשקל בשוק. עם זאת, לאור התקופה הקצרה שבין הפרדת חברות כרטיסי האשראי לבין שנת 2021, ולאור העובדה כי חלק גדול מהתקופה שבין ההפרדה לבין 2021 המשק הישראלי ושוק האשראי בישראל נפגעו מהשלכות התפשטות נגיף הקורונה, לא נראה סביר לצפות שחברות כרטיסי האשראי יוכלו לשנות את מצב התחרות בשוק האשראי הצרכני בישראל עד כדי ערעור שיווי המשקל בשוק. זאת בניגוד למשך התקופה בה לקבוצת דיסקונט הייתה הזדמנות לערער את שיווי המשקל ולהוות גורם מחולל תחרות, קרי ממועד החקיקה ועד שנת 2021. לאור זאת, ניתן להניח שההשפעה החיובית שכבר נצפתה על התחרות בשוק האשראי בעקבות הפרדת חברות כרטיסי האשראי, על אף שלא שינתה את פני שוק האשראי הצרכני בישראל, תמשיך ותגבר בשנים הקרובות כך שחברות כרטיסי האשראי יהיו גורם תחרותי משמעותי בשוק האשראי הצרכני בישראל.

לסיכום, הבחינה העלתה כי הפרדת חברות כרטיסי האשראי תרמה להגברת התחרות בשווקים בהן חברות כרטיסי האשראי פועלות מול המערכת הבנקאית ועל כן הובילה לצמצום הריכוזיות במערכת הבנקאית בישראל. במקביל, השפעה זו לא התגלגלה עדיין לשינוי מקרו-כלכלי ברמת התחרות בשוק זה, אולם המגמה העולה מניתוח הנתונים מראה שהיקף ההשפעה על התחרות עשוי לגדול בשנים הקרובות. בהמשך לזאת, נמצא כי להפרדה עשויה להיות תרומה לתמריץ של כאל לערער על שיווי המשקל המתקיים בעולמות התשלומים והאשראי. בהתחשב במגמה החיובית של חברות כרטיסי האשראי המופרדות ובכושר ייצור האשראי של כאל כחברת כרטיסי אשראי, להפרדה עשויה להיות תרומה משמעותית לקידום התחרות בתחום הבנקאות ככלל והאשראי הקמעונאי בפרט.

בחינת טענה ג': התועלת מיעילות האחזקה, ככל שמתקיימת, אינה צפויה להתגלגל לציבור בעוצמה שעולה על הנזק מהפגיעה בתחרות

ייתכן שקיימת יעילות מסוימת אשר נובעת ממבנה האחזקות הנוכחי, בין היתר כתוצאה מגישת כאל למקור הון זול. אולם, בחינת ההתנהלות של כאל ושל דיסקונט לעומת יתר הבנקים וחברות כרטיסי האשראי המופרדות, בשילוב עם בחינת מבנה השוק והתמריצים הקיימים של הצדדים ויתר השחקנים בענף, לא העלו כי יעילות זאת צפויה להתגלגל לציבור הלקוחות בעוצמה שעולה על ההשפעה של הפגיעה ברמה התחרותית הנובעת מזיקת הבעלות, כפי שהורחב לעיל.

אדרבה, בחינה המתמקדת בהפרדות שבוצעו, העלתה אינדיקציות לכך שאחת מחברות כרטיסי אשראי המופרדות מצליחה לפעול באופן אגרסיבי יותר בתחום האשראי, באופן אשר בא לידי ביטוי רביביות שהיא מציעה, בהיקף האשראי שהיא נותנת ובסוג הלקוחות שאליהם היא פונה (ערעור על הסגמנטציה המסורתית שמתקיימת בין אשראי בנקאי לאשראי חוץ-בנקאי). כל זאת, בניגוד לטיעונים שהיה ניתן להעלות כי הפגיעה הפוטנציאלית ביעילות שלה כתוצאה מן ההפרדה תפגע ביכולתה להציע תנאים משתלמים.

בחינת טענה ד': השליטה של קבוצת דיסקונט בכאל סייעה לה לחולל תחרות במערכת הבנקאית ומהווה רכיב מהותי ברווחי הקבוצה

הוועדה בחנה האם השליטה של קבוצת דיסקונט בכאל סייעה לה לחולל תחרות במערכת הבנקאית, והאם הפרדת כאל תפגע בכך. כמו כן, נבחנה הטענה שהפרדת כאל מדיסקונט תפגע ברווחיות הקבוצה באופן משמעותי שיקשה על דיסקונט להתחרות בשוק הבנקאות.

כאמור לעיל, הסיבה המרכזית להחרגת דיסקונט מחובת ההפרדות מחברת כרטיסי האשראי בבעלותו היא ההנחה שהחזקה בחברת כאל תסייע לקבוצת דיסקונט להוות גורם מחולל תחרות בשוק האשראי בפרט, ובשירותים הפיננסיים הנפוצים במערכת הבנקאית ככלל. לפיכך, לפני בחינה של ההשפעה של

ההחזקה בכאל יש לבחון את מידת השפעתה של דיסקונט על התחרות והאם קבוצת דיסקונט בכלל היוותה גורם מחולל תחרות ביחס לכלל הבנקים.

בתחילת עבודתה קבעה ועדת היישום תבחין ייעודי שנועד לסייע לה בבדיקה האם קבוצת דיסקונט הפכה למחוללת תחרות. התבחין קובע כי שיעור השינוי המצטבר ביתרות האשראי (ללא עסקים גדולים וללא חו"ל) של קבוצת דיסקונט בישראל (כולל כאל), בין סוף שנת 2016 לסוף שנת 2020 יהיה בטווח שבין 2.5 ל-4.5 נקודות האחוז מעל לשיעור השינוי המצטבר בתקופה זו ביתרות האשראי המצרפיים (ללא עסקים גדולים וללא חו"ל) של ארבע קבוצות הבנקאות הגדולות האחרות ושתי חברות כרטיסי האשראי שהופרדו.¹

וועדת היישום ערכה חישוב של התבחין האמור ומצאה שקבוצת דיסקונט עמדה בבירור ברף התחתון של התבחין שקבעה הוועדה והרחיבה פעילות בשווקים השונים.

עם זאת, בעת פרסום תבחין וועדת היישום, הוועדה ציינה שהתבחין המצוין לעיל, כמו יתר התבחינים, יהוו אינדיקציה לוועדת היישום לצורך קבלת החלטתה לגבי הפרדת כאל אך בכל מקרה יותר לוועדה שיקול דעת בנושא. כלומר, אם קבוצת דיסקונט תעמוד בתבחין, אין זה אומר כי הוועדה בהכרח תמליץ על אי שינוי הגדרה של 'בנק בעל היקף פעילות רחב' וכן, אי עמידה של קבוצת דיסקונט בתבחין לא תביא לכך שבהכרח הוועדה לא תמליץ על אי שינוי הגדרה של 'בנק בעל היקף פעילות רחב'.

בהמשך לזאת, וועדת היישום מצאה שהתבחין מושפע באופן משמעותי מנושאים שאינם במוקד מטרות הוועדה ותיקוני החקיקה כגון תשלומי חיוב נדחה (deferred debit), תפעול הנפקה עבור בנקים, והלוואות לדיור. מעבר לכך, חלו תמורות משמעותיות בשוק שהשפיעו על תוצאות התבחין. לדוגמה, נצפה כי חלה ירידה דרמטית של בנק הפועלים בהיקפי האשראי הצרכני בתקופה שנבחנה. לאור נתח השוק הגדול של בנק הפועלים, הירידה החדה בהיקפי האשראי הצרכני השפיע באופן מהותי על תוצאות התבחין. הוועדה סבורה שירידה זו אינה תוצאה של הגברת התחרות בשוק זה. לכן, לעמדת וועדת היישום, אופן העמידה בתבחין לא שיקף בפועל את היותה של קבוצת דיסקונט גורם מחולל תחרות.

כמו כן, וכאמור לעיל, למערכת הבנקאית מאפיינים אשר מאפשרים היווצרות של שיווי משקל מתואם כאשר לכל אחד מהבנקים יש תמריץ קטן לערער על שיווי משקל זה, שכן שיווי המשקל הנוכחי מקנה לו כוח שוק כלפי לקוחותיו ביחס למוצרים בנקאיים רבים. כיוצא בזאת, ככל שמספר הלקוחות של בנק קטן יותר, כך התמריץ לערער על שיווי המשקל הנוכחי גדל. לפיכך, על מנת לבחון את השפעת ההחזקה בכאל על יכולתה של קבוצת דיסקונט לחולל תחרות, כלומר מהי התרומה של כאל לקבוצה למאמציו בהגברת התחרות בניכוי השפעת הגודל היחסי של הקבוצה במערכת, יש לבחון זאת בעיקר ביחס לבנקים בינוניים אחרים, להם אין חברת כרטיסי אשראי בשליטתם (ולא ביחס לכל הבנקים כאמור בתבחין).

לאור זאת, נערכה בדיקה שהתמקדה בביצועים של בנק דיסקונט ביחס לקבוצת ביקורת של שני הבנקים הבינוניים האחרים במערכת, קרי בנק מזרחי-טפחות והבנק הבינלאומי. יש לציין כי בתקופת הבחינה רכש בנק מזרחי-טפחות את בנק איגוד שפעילותו אוחדה בדוחות הכספיים המאוחדים של קבוצת מזרחי-טפחות. במסגרת הבחינה אירוע זה נלקח בחשבון ובוצעו ניתוחים עבור קבוצת מזרחי-טפחות הן לפי הדוחות המאוחדים של הקבוצה והן בנטרול השפעת המיזוג עם בנק איגוד.

לשם כך, נבחנו התמורות שחלו במרבית השווקים הפיננסיים הנפוצים בהם קבוצת דיסקונט פועלת, הן ביחס לכלל המערכת הבנקאית והן ביחס לקבוצת הביקורת. בין היתר, נבחן שוק האשראי הצרכני; שוק ההלוואות לדיור (להלן – **משכנתאות**); שוק האשראי לעסקים קטנים וזעירים; שוק חשבונות העו"ש למשקי בית; ושוק פיקדונות למשקי בית. הבחינה נערכה בין שנת 2016 בה פורסם הדו"ח הסופי של הוועדה, לשנת 2021, עבורה קיימים נתונים שנתיים מלאים.

¹ נציין כי הוועדה לא מצאה לנכון להתייחס לאי העמידה של הקבוצה ברף העליון של התבחין.

הבחינה העלתה כי, למצט בשוק המשכנתאות, שיעור הגידול בשווקים השונים של קבוצת הביקורת גדל בקצב מהיר יותר משיעור הגידול של קבוצת דיסקונט. כלומר, הבנקים הבינוניים ללא חברת כרטיסי אשראי גדלו בשיעור גבוה יותר ובכך היוו גורם בולט יותר במערכת הבנקאית, לעומת קבוצת דיסקונט. יתרה מזאת, בניתוח הנתונים נבחנה התנהלותה של קבוצת דיסקונט ללא כאל ונמצא כי שיעור הגידול של הקבוצה באשראי צרכני קטן משמעותית ביחס לקבוצת הביקורת.

במקביל, בהשוואת האשראי הצרכני בין חברות כרטיסי האשראי נמצא כי שיעור הגידול של חברת כרטיסי אשראי אחת גבוה משיעור הגידול של כאל, בעוד שיעור הגידול של חברת כרטיסי אשראי השנייה נמוכה משיעור הגידול של כאל. כמו כן, כל חברות כרטיסי האשראי הגדילו את היקף האשראי הצרכני בהיקף משמעותי. אולם כאשר בוחנים את חברות כרטיסי האשראי המופרדות מול פעילות האשראי הצרכני של קבוצת דיסקונט, עולה כי על אף יתרונה היחסי של הקבוצה, הן בכוח שוק והן בעלויות המימון, חברות כרטיסי האשראי המופרדות הגדילו את האשראי הצרכני שלהן בשיעור גבוה באופן משמעותי ביחס לקבוצת דיסקונט. כלומר, נראה שבנק דיסקונט הסיט את מירב מאמציו באשראי הצרכני לחברת כאל ואילו בסגמנט של הלקוחות הבנקאיים לא חל שינוי משמעותי בהשפעה של קבוצת דיסקונט על המערכת הבנקאית. יתרה מזאת, משנת 2019, השנה בה הופרדו חברות כרטיסי האשראי, חברות כרטיסי האשראי הגדילו את האשראי הצרכני שלהם, בעוד קבוצת דיסקונט הקטינה את סך האשראי הצרכני של הקבוצה.

הנתונים לעיל עולים בקנה אחד עם התמריצים האסטרטגיים של הקבוצה. זאת מאחר שדיסקונט פעלה להגדיל את האשראי הצרכני של כאל, כשבמקביל הקבוצה לא הגדילה באופן משמעותי את האשראי הצרכני ללקוחות הבנקאיים ובכך לא ערערה את השיווי המשקל המתקיים בין הבנקים. מכאן ניתן לתהות האם השארת כאל בקבוצת דיסקונט פגעה בתמריצים של הבנקים שבבעלות הקבוצה להוות גורמים מחוללי תחרות באשראי צרכני ללקוחות הבנקאיים, שכן הקבוצה הסתפקה בגידול באשראי צרכני בכאל, על חשבון גידול באשראי הצרכני בשאר חברות הקבוצה (ביחס לקבוצת הביקורת). התנהלות זו עשויה להצביע על פגיעה פוטנציאלית בתחרות עקב אי החלת חובת ההפרדה על דיסקונט, שכן חלק נרחב מהשוק אינו פועל להגדלת התחרות בשוק האשראי הצרכני.

יתרה מזאת, מבין השווקים שנבחנו כאמור לעיל, שיעור הגידול של קבוצת דיסקונט עלה על שיעור הגידול של הבנקים הבינוניים רק בשוק המשכנתאות. מדובר בשוק בעל מאפיינים ייחודיים, לרבות מבחינת פריקות המוצר מחשבון העו"ש, ובהתאם הוא ייחודי מבחינת התמריצים של הבנקים ושיווי המשקל המתקיים לגביו. מכל מקום, חברות כרטיסי האשראי המופרדות אינן פועלות בתחום זה ונראה כי אין קשר בין היכולת והתמריץ של קבוצת דיסקונט להתחרות בו לבין אחזקותיה בכאל. כמו כן, שוק המשכנתאות לא מופיע במסגרת השירותים עליהם התבקשה הוועדה להמליץ במסגרת כתב המינוי של הוועדה. בהמשך לזאת, הוועדה והחקיקה שנבעה מכוחה, לא עסקו בנושא זה.

לסיכום, בחינת וועדת היישום העלתה ששיעור הגידול של קבוצת דיסקונט בשירותים פיננסיים נפוצים ובכלל זה בשוק האשראי הקמעונאי היה נמוך ביחס לקבוצת הביקורת. לכן, קבוצת דיסקונט לא הוכיחה עצמה כגורם מחולל תחרות ביחס לקבוצת הביקורת ומכאן שלא ניתן לטעון שהשליטה של קבוצת דיסקונט בכאל סייעה לה לחולל תחרות במערכת הבנקאית. לפיכך, נראה שמטרה מרכזית של החקיקה להשארת כאל בשליטת קבוצת דיסקונט לא התקיימה בפועל.

בעת דיוני הוועדה והחקיקה, עלתה סיבה נוספת להחרגת דיסקונט מחובת ההיפרדות מחברת כרטיסי האשראי שבבעלותו, והיא הטענה כי הפרדת כאל מקבוצת דיסקונט תפגע ברווחיות הקבוצה באופן משמעותי, ותקשה על דיסקונט להתחרות. וועדת היישום בחנה את העניין ומצאה כי לפי הדוחות הכספיים של קבוצת דיסקונט, התרומה של הרווח של כאל לרווח הכולל של הקבוצה ירדה באופן משמעותי בין שנות פעילות הוועדה (2015-2016) ובין העת הנוכחית. כך, בעת עבודת הוועדה הרווח של חברת כאל היווה כ-13% מהרווח של הקבוצה, וכעת הוא עומד על כ-6% בלבד. לפיכך, לא נראה שיש סיבה לחשש שהפרדת כאל מדיסקונט תפגע באופן משמעותי בקבוצת דיסקונט.

בחינת טענה ה': ניכר שינוי משמעותי במאזן הכוחות בין שלושת חברות כרטיסי האשראי שאינן מתגלגל לצרכן באופן משמעותי ואף בעל פוטנציאל פגיעה בתחרות

מעבר לסוגיות לעיל, החלת חובת ההיפרדות מחברות כרטיסי אשראי רק על הבנקים הגדולים הובילה לפערים במבנה השליטה של חברות כרטיסי האשראי. בעוד שלפני ההפרדה, כלל חברות כרטיסי האשראי נשלטו על ידי בנקים, לאחר ההפרדה כאל נותרה חברת כרטיסי האשראי היחידה שנותרה בשליטת בנק. מצב זה יצר פערים בין החברות בכל הנוגע לעלויות המימון ובגישה אליו, וכן בתמריצים של החברות באופן שעלול ליצור עיוותים בשווקים השונים שבהן החברות מתחרות. על כן, ועדת היישום בחנה את פעילות חברות כרטיסי האשראי ואת האפשרות שהפערים האמורים הינם בעלי פוטנציאל לפגיעה בתחרות.

במסגרת הבחינה נבחנו ארבע שווקים מרכזיים שבהן חברות כרטיסי האשראי מתחרות ישירות אחת בשנייה: אשראי צרכני; הנפקת כרטיסי חיוב; תפעול הנפקת כרטיסי חיוב עבור המערכת הבנקאית; וסליקת כרטיסי חיוב. במסגרת הבחינה, נבדקו בין היתר ביצועי החברות בשווקים אלו בין השנה 2016 לשנת 2021.

בבחינת שוק האשראי הצרכני לא נצפתה שונות רבה בין חברות כרטיסי האשראי, וכל חברות כרטיסי האשראי הגדילו את האשראי הצרכני באופן משמעותי (אולם כאמור לעיל, השליטה של דיסקונט בכאל ייתכן שהשפיעה לשלילה על היקף האשראי הצרכני של קבוצת דיסקונט מול לקוחותיה הבנקאיים).

בבחינת שוק הנפקת כרטיסי החיוב, עלה שחל גידול משמעותי במספר הכרטיסים החוץ-בנקאיים שהונפקו על ידי כאל, זאת אף ביחס לשאר חברות כרטיסי האשראי. מניתוח עומק של הנתונים עולה שעיקר הגידול של חברת כאל ניתן לקשר להפיכתה של כאל למנפיקה של מועדון הלקוחות של שופרסל על חשבון מקס. בנטרול ההשפעה של אירוע זה, חברות כרטיסי האשראי האחרות צמחו בשיעור גדול יותר מחברת כאל.

מאחר שאין בידנו נתונים מדויקים אודות פרטי העסקה בין כאל לשופרסל, לא ניתן לקבוע בוודאות מה הוביל את שופרסל לחתום עם חברת כאל על הסכם ההנפקה. אולם לאור השונות הקטנה יחסית בין חברות כרטיסי האשראי בשירות ובמוצר בהסכמים מסוג זה בעת החתימה על הסכם ההנפקה, ניתן לשער שהפעל המשמעותי בין חברות כרטיסי האשראי בהסכמים אלו נובע מחלוקת ההכנסות בגין כרטיסים שמונפקים במסגרת המועדון (כולל מתן מענקים) וסינרגיה לפעילויות אחרות של החברה. מכאן שסביר להניח שהצלחת כאל בחתימה על ההסכם עם שופרסל נובעת מהגדלת חלקה של שופרסל בחלוקת ההכנסות, או הפיכתה של שופרסל לשותף של קבוצת דיסקונט במיזמים אחרים של הקבוצה, או שניהם.

מגמה דומה לזאת נצפתה בשוק תפעול ההנפקה – בדומה להסכמי הנפקה למועדוני לקוחות, שוק תפעול ההנפקה מתאפיין בשונות נמוכה יחסית במוצר, כאשר מרבית התחרות בין חברות כרטיסי האשראי מתנקזת להסכמי חלוקת ההכנסות בין חברות כרטיסי האשראי המתפעלות לבנקים המנפיקים את כרטיסי החיוב. מהניתוח שנערך עלה שלמעט דיסקונט, חמשת הבנקים הגדולים העדיפו לתפעל את כרטיסי החיוב שהונפקו על ידם באמצעות חברת כאל. מכאן סביר להניח שביחס לחברות כרטיסי האשראי המופרדות, חברת כאל הסכימה לחלוקת הכנסות המיטיבה עם הבנקים.

בשני תחומים אלו, קרי תחום הנפקת כרטיסי חיוב למועדונים ותפעול ההנפקה למערכת הבנקאית, קיומה של תרומה משמעותית לצרכנים מוטלת בספק. זאת מאחר ששינוי חלוקת ההכנסות בין חברת כרטיסי האשראי לבין מועדון הלקוחות או המנפיק לרעת חברת כרטיסי האשראי אינו בהכרח מתגלגל למחיר נמוך משמעותית לצרכנים. לפי התיאוריה הכלכלית, מידת הגלגול של הוזלת עלויות עבור היצרן תלויה, בין היתר, ברמת התחרות בשווקים שבהם הוא פועל. כלומר, הצרכנים צפויים ליהנות יותר מהפחתת עלויות ככל שהשוק הוא שוק תחרותי יותר. לאור כוח השוק שיש לבנקים כלפי לקוחות בעלי חשבון עו"ש אצלם (כפי שתואר בהרחבה בדוח הוועדה, בדברי ההסבר של החקיקה ובאמור לעיל); היתרון המבני שיש למערכת הבנקאית לעומת הכרטיסים החוץ-בנקאיים והתחרות הנמוכה במערכת הבנקאית, ספק אם שיפור חלקם של הבנקים בהכנסות התגלגל ברובו לצרכנים. יצוין שלעניין שופרסל, לא נערכה

בחנינה לגבי כוח השוק שיש לשופרסל כלפי לקוחות המועדון שלה והמצב התחרותי בשווקים בהם היא פועלת.

בשוק הסליקה ככלל חלו תמורות חיוביות ובראשן הירידה במרווחי הסליקה, כאשר כלל החברות הגדילו את פעילותן בשוק זה וכאל הגדילה את נתח השוק של החברה ביחס לשאר חברות כרטיסי האשראי המופרדות. לאור שינויים מהותיים נוספים שהתרחשו בשוק זה, כמו שינוי בעמלה הצולבת ומעבר לסליקה יומית, קשה לקשור בהכרח בין השינויים לבין ההפרדה.

לסיכום, הבחינה העלתה התנהלות דואלית של כאל: מצד אחד, בשווקים בהם היא מתחרה מול חברות כרטיסי האשראי המופרדות בלבד, דהיינו הנפקת מועדוני לקוחות, תפעול הנפקה וסליקה, נראה שיפור משמעותי בנתח השוק של החברה. נראה ששיפור זה נבע בעיקר מתמחור אגרסיבי של כאל ביחס לשאר חברות כרטיסי האשראי. מצד שני, בשווקים בהם היא מתחרה מול חברות כרטיסי האשראי המופרדות וגם מול המערכת הבנקאית (כולל חברת האם דיסקונט), לא נראה שיפור משמעותי בנתח השוק של כאל ביחס לשאר חברות כרטיסי האשראי המופרדות.

התנהלות זו עשויה להצביע על ההשפעה שיש לזהות בעל השליטה על כאל – בשווקים בהם היא פועלת ישירות מול חברת האם דיסקונט, קרי אשראי צרכני והנפקה, היא נמנעת מנקיטת צעדים שיערערו את שיווי המשקל בשוק וייתכן שאף פוגעת בתמריץ של חברת האם דיסקונט לצמוח בשווקים אלו. מנקודת מבטה של קבוצת דיסקונט, מדובר על התנהלות מובנת לאור ההשלכות שעלולות להיות לנקיטת צעדים מסוג זה על רווחיות קבוצת האם דיסקונט. אולם בראייה משקית התנהלות זו הינה בעלת פוטנציאל פגיעה משמעותי ברמת התחרות במשק, שכן לולא כאל הייתה בבעלות דיסקונט, היה לה תמריץ גדול יותר להגביר את מאמציה בשווקים אלו ובכך לקדם את התחרות ולהפחית את הריכוזיות במערכת הבנקאית.

כמו כן, דברי ההסבר לחוק הצביעו על ההכנסות של חברות כרטיסי האשראי משוק התשלומים והקשר הישיר ללקוח ולמידע משוק זה כבסיס לצמיחה בשוק האשראי, ואף נקבעו הוראות חקיקה ייעודית לעניין זה. חלק מחברי ועדת היישום סבורים שהתמחור האגרסיבי של כאל בשוק התשלומים בכלל ובשוק תפעול ההנפקה בפרט, ובכך רכישת נתח שוק משמעותי, באופן שלא ברור אם יוכל להימשך לטווח הארוך, עלול לפגוע ביכולתן של חברות כרטיסי האשראי המופרדות להמשיך את מגמת הצמיחה בשוק האשראי ולחולל תחרות במערכת. מאחר שבנוסף לזאת, כאמור לעיל, קבוצת דיסקונט לא הוכיחה עצמה כגורם מחולל תחרות, רכישת נתחי שוק אלו צפויה לפגוע בפוטנציאל התחרות בשוק האשראי באופן משמעותי.

זאת ועוד, לעמדת חלק מחברי ועדת היישום, נראה כי היכולת של כאל לנקוט באסטרטגיה זו אינה נובעת משוני מהותי בין החברות בתחומים אלו, אלא נובעת ממבנה שוק לא מאוזן, שבו שתי חברות קטנות יחסית פועלות בפני עצמן בשוק הישראלי, בעוד כאל היא חלק מקבוצת דיסקונט, בעלת נתח שוק משמעותי בשוק הישראלי. לאור זאת, חלק מחברי ועדת היישום סבורים שהחלטה על השארת מבנה שוק לא מאוזן לאורך זמן עלולה להוביל לדומיננטיות של כאל בשוק התשלומים באופן שיפגע בפוטנציאל התחרות של חברות כרטיסי האשראי.

טיוטת המלצת ועדת היישום לעניין הפעלת סמכות השר

לסיכום, מניתוח ועדת היישום עולה לכאורה כי דיסקונט לא היווה גורם מחולל תחרות במערכת הבנקאית. זאת בניגוד לכוונת הוועדה בהחלטה להחריג את דיסקונט מחובת ההיפרדות מחברת כרטיסי האשראי בבעלותה. כמו כן, עלה שהפרדת חברות כרטיסי האשראי הגבירה את התחרות וצמצמה את הריכוזיות במערכת הבנקאית, כאשר במקביל, עדיין לא ניתן לבחון את ההשפעה המלאה של הפרדת חברות כרטיסי האשראי ברמה המשקית. לבסוף, בבחינת הנתונים עלה שחברת כאל פועלת באופן אגרסיבי בשווקים בהם היא מתחרה מול חברות כרטיסי האשראי המופרדות בלבד, בעוד בשאר השווקים בהם היא פועלת מול המערכת הבנקאית ככלל וחברת האם דיסקונט בפרט, היא אינה פועלת באופן אפקטיבי להגברת התחרות וצמצום הריכוזיות במשק.

לאור תוצאות ההפרדות שכבר בוצעו, הערכות להשפעה של ההפרדה הצפויה והעמדה שהגדלת מספר השחקנים בשוק צפויה להשפיע על התחרות בשוק הבנקאי, ובכלל זה בשוק האשראי הצרכני, באופן משמעותי כאמור ברקע המפורט לעיל, בכוונת ועדת היישום להמליץ כי שימוש בסמכות השר יגביר את התחרות ויצמצם את הריכוזיות במערכת הבנקאית, ועל כן נכון להשתמש בסמכות זו.

גורמים המעוניינים להעביר התייחסות כתובה לטיוטת ההמלצה מוזמנים להעבירה לכתובת המייל eitani@mof.gov.il עד לתאריך 20.11.22