



משרד האוצר
MINISTRY OF FINANCE

כ"ו בכסלו התשפ"ג
20 בדצמבר 2022

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.

לאור זאת, ביום 6 בנובמבר 2022, ועדת היישום פרסמה להערות ציבור טיוטת המלצה מנומקת. לאחר קבלת התייחסויות הציבור לטיטה, לבקשת דיסקונט, ועדת היישום ערכה שימוע בעל פה לקבוצה, בו פרסה את טענותיה בהרחבה, בנוסף להתייחסויות שהועברו על ידה בכתב. לאחר שוועדת היישום דנה בטענות שהתקבלו, חברי ועדת היישום, למעט המפקח על הבנקים, ממליצים לשר שיפעיל סמכותו כאמור.

להלן עיקרי הנימוקים בדבר המלצת ועדת היישום בנושא ומסקנותיה. יוער שעמדת המיעוט של המפקח על הבנקים מובאת כנספח להמלצה זו.

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, המערכת הבנקאית 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 שאינו תחרותי 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. ככל שחסמי המעבר מצטמצמים בזכות השינויים המבניים, החשיבות למערך התמריצים של בנקים גדלה. זאת, כאשר כל בנק מודע לכך שפעולה אגרסיבית מצידו לשם ערעור על שיווי המשקל צפויה לגרור תגובה תחרותית מצד הבנקים האחרים, באופן שיכריח אותו להציע הצעות משתלמות יותר על מנת לשמר את לקוחותיו. שיקול זה מקטיץ את התמריץ של כל בנק להציע הצעות כאמור.¹

לצד זאת, התחרות מצד גורמים חוץ-בנקאיים נותרה מוגבלת על אף השיפור המסוים שחל בה בתקופה האחרונה. זאת, בין היתר כתוצאה מיתרונות מובנים שיש לבנקים כגון גישה למקורות מימון בעלות נמוכה דרך ניהול פיקדונות הציבור, וכן שליטת הבנקים, בתקופת הניתוח, בגישה של חלק גדול מהמתחרים שלהם למערכת הפיננסית ולאפשרות להעביר כספים דרך מערכות התשלומים.² 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, לצמצום 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

¹ בהקשר זה, דיסקונט טען בפני ועדת היישום כי העובדה שצמצום היקף האשראי של בנק הפועלים לא הביא להעלאת מחיר אצל יתר הבנקים – אינה עולה בקנה אחד עם שיווי משקל כמתואר. ואולם, הדינמיקה שתוארה לעיל, שבמסגרתה כל בנק נמנע מלהציע אשראי "פריק" ללקוחות שאינם מנהלים אצלו עו"ש, לצד שיעור המעבר הנמוך, דווקא מסבירה היטב מדוע צמצום האשראי אצל בנק הפועלים לא הגדיל את הביקוש לאשראי עבור הבנקים הבינוניים.

² <https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/marketresearch-pintec>

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 המתואם 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 הטלת חובת ההיפרדות על קבוצת דיסקונט מחברת כרטיסי האשראי תגביר 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 נימוקה

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.

לצורך כך, נבחנו השאלות הבאות:

- א. איך ההפרדה צפויה להשפיע על התמריץ של דיסקונט להתחרות בשירותים בנקאיים, ובאשראי צרכני בפרט?
- ב. איך ההפרדה צפויה להשפיע על התמריץ והיכולת של כאל להצטרף כגורם שמערער על שיווי המשקל בשוק הבנקאות, ובאשראי צרכני בפרט?
- ג. האם התועלת מיעילות האחזקה, ככל שמתקיימת, צפויה להתגלגל לציבור ואם כן, האם זאת בעוצמה שעולה על הנזק מהפגיעה בתחרות, ככל שמתקיימת?
- ד. האם השליטה של קבוצת דיסקונט בכאל סייעה לה לחולל תחרות במערכת הבנקאית? האם כאל מהווה רכיב מהותי ברווחי הקבוצה?
- ה. האם ניכר שינוי משמעותי במאזן הכוחות בין שלושת חברות כרטיסי האשראי? האם שינוי זה מתגלגל לצרכן באופן משמעותי? האם הוא בעל פוטנציאל פגיעה בתחרות?

על סמך המענה לשאלות אלו, תוכל הוועדה להסיק מסקנות בנוגע לתוצאות ההחלטה שלה, ושל ההחלטה העתידית של השר בכל הנוגע להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, בהתאם למטרות החוק. בהתאם למסקנות אלו, ועדת היישום ממליצה לשר להפעלת סמכותו בעניין.

בחינת שאלה א': איך ההפרדה צפויה להשפיע על התמריץ של דיסקונט להתחרות בשירותים בנקאיים, ובאשראי צרכני בפרט?

נבדקה השאלה איך ההפרדה צפויה להשפיע על 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 (או יצמצמו את היקף השימוש בכרטיס הבנקאי 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.

מבחינת התחום עלה כי עיקר האשראי הצרכני שניתן בידי הגופים המוסדיים הוא הלוואות לעמיתים, כאשר החיסכון שמנוהל בידי הגוף המוסדי משמש כבטוחה לאשראי. כן יש מגבלות על היקף האשראי שניתן לתת, הנגזרות מהיקף נכסי החיסכון. משכך, מדובר באשראי בעל מאפיינים מבודלים מהאשראי הבנקאי, אשר צפוי להיות רלוונטי לחלק מסוים של האוכלוסייה ובעיקר בעלי משכורת גבוהה יחסית שטרם מיצו את המסגרת העומדת לרשותם.

כמו כן, קיימת סגמנטציה בין האשראי הבנקאי לבין האשראי של חברות כרטיסי אשראי ונותני אשראי חוץ-בנקאיים אחרים, בעיקר מבחינת ריבית המוצעת, בהתאם למאפייני הלווים שנוטלים את הלוואה. 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 שהאשראי המוסדי אינו תחליף קרוב עבורו. ייתכן שיגיעו לבנק גם חלק מהלקוחות אשר רואים את האשראי המוסדי כתחליף, אבל בהתחשב במידע הרב שבידי הבנק, לרבות על המשכורת שהלקוח מקבל ומידע ממאגר נתוני אשראי ביחס לחלק מהלוואות שהלווה כבר קיבל מגופים מוסדיים, סביר כי בידי הבנק לזהות לקוחות אלו במידה סבירה של דיוק.

עבור יתר הלקוחות, אם הלקוח נתקל בסירוב או מצפה שייקל בסירוב בבנק, נטילת אשראי מגורם חוץ-בנקאי צפויה להיות "התחנה הבאה" עבורו (ולמרות הבידול באשראי). 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. חשוב להדגיש שוב כי הפעלת כוח שוק בהקשר הזה לא בהכרח תבטא בהעלאת מחירים אלא גם עשויה להבטא בצמצום כמות – היינו דחיית שיעור גבוה יותר של לקוחות "גבוליים".

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.

בהקשר זה, טענה דיסקונט כי התנהלותה בפועל אינה עולה בקנה אחד עם הניתוח שהוצג לעיל. אולם, יש קושי מהותי להסתמך על ההתנהלות הנוכחית של קבוצת דיסקונט כעדות להתנהלות שצפויה להתקיים ככל שלא תופעל סמכות השר. שכן כיום הקבוצה פועלת תחת "חרב הפרדה", בידעה כי בקרוב תתקבל החלטה בעניין הפעלת הסמכות. איום זה צפוי להשליך על אופן התנהלותה בשתי דרכים: הראשונה, התחשבות באופן שבו ההתנהלות תיראה בפני ועדת היישום; והשנייה, חשש להביא להסגרת לקוחות לכאל שעשויה בעתיד הקרוב להפוך למתחרה שלה. משכך, בהקשר זה הוועדה סבורה כי ראוי להתמקד במערך התמריצים, כפי שהוא עולה ממבנה השוק, וכי יש לייחס משקל מוגבל להתנהלות הקבוצה עד כה.

לצד האמור ולגופה של הטענה של דיסקונט, החשש לעניין פגיעה בתמריץ של דיסקונט להתחרות בתחום האשראי הצרכני דווקא עולה בקנה אחד עם הממצאים בפועל בעניין קצב הגידול האיטי של הבנק בתחום זה, עליו נרחיב בהמשך.

בנוסף, טענה דיסקונט כי ההתנהלות של פועלים ולאומי מאז ההפרדה, ובפרט צמצום היקף האשראי הצרכני של פועלים וקצב הגידול האיטי של לאומי, אף היא אינה עולה בקנה אחד עם טיעון כי ההפרדה הגדילה את התמריצים שלהם בתחום. גם בהקשר זה, קיים קושי מובנה בבואנו להסיק מסקנות בעניין השפעת אירוע מסוים על התנהלות השחקנים, במקום שבו קיימים גורמים רבים שבידיהם להשפיע על כל תצפית. במקרה הזה, נמצא כי ההחלטה של הבנקים התקבלה על סמך מגוון רחב של שיקולים, כגון שיקולי הקצאת ההון של הבנקים, ולא ניתן לבודד את ההשפעה של ההפרדה. במקביל לכך, בחינת פעולות שונות שנעשות בידי הבנקים, לרבות בתחום התשלומים, מחזקת את המסקנה כי לתפיסתם, ההפרדות יצרו להם איום תחרותי משמעותי שנדרש להגיב אליה.

בחינת שאלה ב': איך ההפרדה צפויה להשפיע על 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".

בנוסף לניתוח התמריצים כאמור לעיל, 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. בחינה זו מהווה נדבך משלים לניתוח התמריצים ומספקת תובנות לגבי היכולת של חברת כרטיסי אשראי מופרדת לצמצם את הריכוזיות ולהגדיל את התחרות בשווקים השונים בהם היא פועלת.

במסגרת הבחינה נבדק השינוי בנתח השוק של חברות כרטיסי האשראי משנת 2016 ועד לשנת 2021. מהניתוח עלה שחלקן של חברות כרטיסי האשראי המופרדות 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 המופרדות, 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 אחת החברות כרטיסי האשראי המופרדות פועלת לצמצם את הבידול בין האשראי שהיא מציעה לבין האשראי הבנקאי, ובכך מתחילה להתחרות באופן חזיתי מול המערכת הבנקאית. עבור החברה האחרת, אמנם לא נמצא כי היא מתחילה לערער על הבידול אך ההתנהלות עולה בקנה אחד עם המסקנה כי ההיפרדות השפיעה על התמריץ שלה להגביר את תיאבון הסיכון ולפנות ללווים בעלי סיכון אשראי גבוה יחסית. כלומר, השינוי בתמריצי החברות (תמריץ לתחרות ישירה מול הבנקים ושינוי תיאבון הסיכון) מתרחש במקביל לשינוי במאפייני האשראי של החברות והחלשת הסגמנטציה בשוק.

גם בשוק האשראי לעסקים קטנים ניתוח התמריצים של הצדדים מעלה כי ההפרדה שינתה את מערך התמריצים שלהם. בהמשך לכך, ניכרת התנהגות של חברות כרטיסי האשראי אשר עולה בקנה אחד עם שינוי בתמריצים שלהן. כך, אצל אחת מהחברות המופרדות ניכר המאמץ להתחרות ולהיכנס לשוק האשראי לעסקים קטנים ונרשמה צמיחה משמעותית ביתרת האשראי המאזני המסחרי שהועמד (מנקודת התחלה נמוכה). במקרה אחר, ניכר שינוי בתמריצים שהשתקף במאמץ משמעותי של פנייה ללקוחות עם סיכון גבוה אך ההליך עדיין לא התגבש לכדי שינוי משמעותי. אמנם ההשפעה המשקית של השינוי בהתנהלות החכ"אות הינה עד כה בהיקף נמוך מאוד אך מדובר בהחלט בהתנהלות אשר עולה בקנה אחד עם השינוי בתמריצים.

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 בדוח הסופי של הוועדה ובדברי ההסבר של החוק.

בהקשר הזה, דיסקונט טענה בפני ועדת היישום כי אין הבדל בין ההתנהלות של כאל לבין ההתנהלות של חברות כרטיסי האשראי המופרדות, שכן גם כאל הגדילה את היקף האשראי הצרכני שהיא מעניקה. לדבריה, עובדה זאת אינה עולה בקנה אחד עם הניתוח לעיל שלפיו האחזקה של כאל פוגעת בתמריצים או ביכולת של כאל להתחרות מול המערכת הבנקאית.

כאמור לעיל, יש קושי ממשי להסיק מהתנהלותה הנוכחית של כאל מה תהיה ההתנהלות אם תוסר חרב ההפרדה. אולם, כפי שהורחב ממצאי הוועדה עולים בקנה אחד עם ניתוח התמריצים: כפי שהורחב, יש עדויות לכך שלפחות אחת מחברות כרטיסי האשראי המופרדות שינתה דפוסי התנהלות לאחר ההפרדה ומערערת באופן אקטיבי על שיווי המשקל המתקיים בין הבנקים, בשונה מכאל. כפי שהודגש, התנהלות גורם מסוים בפועל לא מאפשרת לבודד את השפעות ההפרדה על מערך התמריצים מתוך כלל התמריצים של הגוף ומשכך גם במקרה בו עדיין אין שינוי בפועל בהתנהלות חברה, לא ניתן להסיק כי בעתיד לא תהיה השפעה לשינוי התמריצים. על רקע זה נציין כי החברות שמרו על תלות מסוימת עם הבנק ממנו הן הופרדו בהיותן מתפעלות כרטיסי אשראי בנקאיים, עובדה היכולה להשפיע על היכולת של חברות כרטיסי האשראי להתחרות באופן אגרסיבי כנגד המערכת הבנקאית. לכך נוסף כי ככל שיש סינרגיות

כלשהן באחזקה של דיסקונט בכאל, העובדה שאינן מתבטאות בפעילות יוצאת דופן של כאל בתחום האשראי הצרכני (אל מול יתר חברות כרטיסי האשראי שאין להן סינרגיות כאמור) עשויה דווקא לחזק את הניתוח הנ"ל.

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 היא הערכת חסר להשפעה התחרותית החיובית שצפויה להיות לשינוי מערך התמריצים שלהן. משכך, על אף שההפרדה טרם שינתה את פני שוק האשראי הצרכני בישראל, היא 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 של המערכת הבנקאית בשוק האשראי הצרכני 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 שאלה ג': האם התועלת מייעילות האחזקה, ככל שמתקיימת, אינה צפויה להתגלגל לציבור ואם כן, האם זאת בעוצמה שעולה על הנוק מהפגיעה בתחרות, ככל שמתקיימת?

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, מצביעה על כך שיעילות זאת אינה צפויה להתגלגל לציבור הלקוחות בעוצמה שעולה על ההשפעה של הפגיעה ברמה התחרותית הנובעת מזיקת הבעלות, כפי שהורחב לעיל.

בחינה המתמקדת בהפרדות שבוצעו, העלתה אינדיקציות לכך שאחת מחברות כרטיסי האשראי המופרדות מצליחה לפעול באופן אגרסיבי יותר בתחום האשראי, באופן אשר בא לידי ביטוי בריביות 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.

בהקשר זה, נציין שבשימוע שנערך לדיסקונט הקבוצה טענה שאין פערים בעלויות מימון בין חברות כרטיסי האשראי. הוועדה בחנה את עלויות המימון של חברות כרטיסי האשראי השונות אולם הגיעה למסקנה שלא ניתן לערוך את ההשוואה לאור השוני הקיים במערכת הבנקאית ברישום עלויות המימון. כאמור לעיל, מהיכרות חברי הוועדה עם השווקים הפיננסיים, לעמדת הוועדה ייתכן שקיימת יעילות מסוימת בעלות המימון כתוצאה ממבנה האחזקה הנוכחי. ככל שיעילות זאת אינה קיימת, המסקנה שבכותרת כנראה נכונה ביתר שאת.

בחנית שאלה ד': האם השליטה של קבוצת דיסקונט בכאל סייעה לה לחולל תחרות במערכת הבנקאית? האם כאל ומהווה רכיב מהותי ברווחי הקבוצה?

הוועדה בחנה האם השליטה של קבוצת דיסקונט בכאל סייעה לה לחולל תחרות במערכת הבנקאית, בהתאם לצפייה של ועדת היישום כפי שפורסם במסמך התבחינים, 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 היתה ההנחה שהאחזקה בחברת כאל תסייע לקבוצת דיסקונט להיות גורם מחולל תחרות בשוק האשראי בפרט, ובשירותים הפיננסיים הנפוצים במערכת הבנקאית ככלל. לפיכך, לפני בחינה של ההשפעה של האחזקה 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.³

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 תבחיני וועדת היישום, הוועדה ציינה שהתבחין המצויין 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 השפיעה 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. (נדגיש כי גם לבנק בינוני, התמריץ נותר מצומצם, בהשוואה לשחקן שאינו בנק עם בסיס לקוחות קיים משמעותי). לפיכך, על מנת לבחון את השפעת האחזקה בכאל על יכולתה של קבוצת דיסקונט לחולל תחרות, כלומר מהי התרומה של כאל למאמצי הקבוצה 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

³ נציין כי הוועדה לא מצאה לנכון להתייחס לאי העמידה של הקבוצה ברף העליון של התבחין.

כאמור (בתבחינן). שוב נדגיש כי בחינה זו היא בחינה משלימה לבחינת התמריצים המפורטת לעיל, ומספקת תובנות לגבי היכולת של השחקנים השונים לפעול באופן תחרותי.

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.

הבחינה העלתה כי, למעט 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, בניית 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, בהתאם לטענת דיסקונט לכך שלא ניתן להפריד בין הקבוצה לבין פעילות חברות הבת, 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. נציין לאור הפער בהיקף האשראי הצרכני בשנת הייחוס, יש הטיה מסוימת בהשוואת שיעורי הגידול. עם זאת, לאור הפער המשמעותי בשיעור הגדול בין החברות השונות, ניתן להגיע למסקנה ברמת בטחון גבוהה למרות ההטיה האמורה.

הנתונים לעיל עולים בקנה אחד עם התמריצים האסטרטגיים של הקבוצה, כפי שנותחו לעיל. 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 לזהות 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 הפרדה 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 ולא נראה כי ניתן לקשור קשר ישיר 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 ההשוואה. 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 שאלה ה': האם ניכר שינוי משמעותי במאזן הכוחות בין שלושת חברות כרטיסי האשראי? האם שינוי זה מתגלגל לצרכן באופן משמעותי? האם הוא 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, וועדת היישום בחנה את פעילות חברות כרטיסי האשראי ואת האפשרות שהפערים האמורים הינם בעלי פוטנציאל לפגיעה בתחרות.

במסגרת הבחינה נערך ניתוח כמותי ואיכותני של ארבעה 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, לא נמצא גידול בשיעור משמעותי יותר אצל כאל אשר "יפצה" על שיעור הגידול האיטי של בנק דיסקונט (ללא כאל) אל מול הבנקים האחרים. אי לכך, ייתכן שהשליטה של דיסקונט בכאל השפיעה לשלילה על היקף האשראי הצרכני של קבוצת דיסקונט מול לקוחותיה הבנקאיים. כמו כן, נערכה השוואה בגובה הריבית של האשראי הצרכני של חברות כרטיסי האשראי. בבחינה זו לא נצפתה שונות משמעותית בין חברות כרטיסי האשראי המופרדות. אולם, לאור מאפייני גובה הריבית, המגלם בתוכו את רמת הסיכון של הלווה, סוג האשראי הניתן ואורך חיי ההלוואה, קיים קושי משמעותי לערוך השוואה מדויקת ולהסיק ממנה מסקנות ברורות. יתרה מזאת, לטענת דיסקונט, גובה הריבית מושפע באופן משמעותי מ"איום ההפרדה" בין דיסקונט לבין כאל, קרי גובה הריבית מושפע באופן משמעותי מתמריצים זמניים, ועל כן לא ניתן להניח שהתנהלות תימשך בעתיד.

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 על 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 שהפער 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.

יתרה מזאת, דיסקונט טענה כי התועלת התחרותית העיקרית של פעילותה בתחום המועדונים היא בקבלת גישה לבסיס לקוחות גדול, אליהם ניתן להציע מוצרים פיננסיים אחרים, ובראשם אשראי. ככל שזה המצב ולאור ההיקף המשמעותי של מועדון הלקוחות של שופרסל, ניתן היה לצפות היתרון של כאל בשיווק אשראי לחברי מועדון שופרסל יתרגם לגידול משמעותי בהיקף האשראי הצרכני של כאל. ברם שיעור והיקף הגידול של כאל באשראי צרכני אינו שונה באופן מהותי מחברות כרטיסי האשראי המופרדות, כאמור לעיל.

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. כמו כן, מסקנה זו מתיישבת עם הסכמי התפעול שבידי חברי הוועדה.

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 בחינה 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.

התייחסות לנקודות שעלו בשימוע של דיסקונט

במסגרת השימוע שקיימה הוועדה לדיסקונט, דיסקונט העלו מספר טיעונים להם הוועדה רואה לנכון להתייחס במסגרת מסמך זה:

נקודת המוצא של הוועדה – על מי נטל ההוכחה

במסגרת השימוע נטען שנקודת המוצא של הוועדה הייתה שדיסקונט הוחרג מחובת ההפרדה לתקופה מוגבלת ושוועדת היישום צריכה לבחון האם לבטל את ההחרגה, כלומר שעל דיסקונט מוטלת חובת ההוכחה לכך שלא צריך להפריד אותו מחברת כאל. נקודת מוצא זו, כך נטען, היא נקודת מוצא שגויה שעומדת בניגוד לחוק ושהביאה את הוועדה לבחון שאלות שאינן רלוונטיות. טענה זו אינה נכונה.

ועדת היישום בחנה את השאלה שהניח לפתחה המחוקק, והיא: האם, בין השאר בהתאם למצב התחרות בשוק האשראי, נכון להמליץ לשר לתקן את השיעור בהגדרת בנק בעל היקף פעילות רחב כך שדיסקונט תיפרד מכלל. הוועדה לא הניחה כנקודת מוצא שיש להפריד את דיסקונט אלא בחנה מגוון שאלות שהביאו אותה למסקנה זו, ובכללם: מה מצב התחרות בשוק האשראי; האם ההפרדה של חברות כרטיסי האשראי קידמה את התחרות בשוק זה; האם ההפרדה של דיסקונט תגביר את התמריץ של חברות כרטיסי האשראי המופרדות להתחרות; והאם הסיבות שבעטיין, בין היתר, הוחלט שלא להפריד את דיסקונט מכלל, נותרו רלוונטיות. שילוב התשובות לשאלות אלו, כמפורט בטיוטת ההמלצה, עמד בבסיס טיוטת ההמלצה של הוועדה.

ודוק, אם הנחת המוצא של הוועדה הייתה שיש להפריד את החברות אלא אם דיסקונט תוכיח אחרת, אזי הוועדה לא הייתה בוחנת האם ההפרדה הקודמת של חברות כרטיסי האשראי קידמה את התחרות. הבחינה המעמיקה שביצעה הוועדה בקשר לזה, בין היתר, מלמדת כי נקודת המוצא של הוועדה הייתה אחרת.

באשר לפגיעה הנטענת בזכות הקניין והעיסוק של דיסקונט

במסגרת השימוע נטען כי חיוב דיסקונט להיפרד מאחזקותיה בכאל, יביא לפגיעה בזכות הקניין של דיסקונט שהיא זכות יסוד מוגנת, וכי הוועדה לא בחנה את השיקולים הנדרשים לפגיעה כאמור. כמו כן יצוין כי ניתן לטעון גם לפגיעה בחופש העיסוק של דיסקונט שגם היא זכות יסוד מוגנת.

להלן התייחסותנו:

זכויות יסוד אינן זכויות מוחלטות ובמקרים ובנסיבות המתאימים ניתן להגבילן "בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו"⁴.

בענייננו, חובת ההפרדה תיעשה לפי חוק⁵, והיא נועדה לקדם את התחרות ולצמצם את הריכוזיות בשוק האשראי הקמעונאי, כלומר היא נועדה "להגשים מטרה חברתית או ציבורית חשובה"⁶ ולפיכך היא ראויה והולמת את ערכיה של המדינה. בנוסף, היא מקיימת את מבחן המידתיות כמפורט להלן:

א. קיים קשר רציונלי בין הפעלת הסמכות לבין התכלית שאותה היא נועדה להגשים – כמפורט בהמלצה הסופית של הוועדה, ישנה הסכמה מקצועית רחבה לכך שחיוב דיסקונט להיפרד מכאל צפוי לקדם את התחרות בשוק האשראי הקמעונאי. זאת, בין היתר, נוכח תוצאות הבחינה שערכה הוועדה שממנה עולה כי הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים הגדולים קידמה את התחרות בשוק זה, וכן נוכח ממצאי הוועדה ולפיהם ההפרדה צפויה להגביר את התמריץ של דיסקונט להציע תנאים משתלמים ללקוחותיה וכן להגדיל את התמריץ והיכולת של כאל להצטרף כגורם שמערער על שיווי המשקל המתואם בשוק הבנקאות בכלל ובשוק האשראי הקמעונאי בפרט. כמו כן, בהתאם לרציונל שבבסיס הבחינה כפי שפורסם במסמך התבחינים של ועדת היישום, הוועדה בחנה את התרומה לתחרות של החלופה להמלצה זו, קרי השארת קבוצת דיסקונט במתכונת הנוכחית. בבחינה זו עלה שקבוצת דיסקונט לא היווה גורם מחולל תחרות.

ב. בכל הנוגע למבחן האמצעי שפגיעתו פחותה – השאלה שהניח המחוקק בפני הוועדה היא האם נכון לתקן את ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב ובכך להביא להפרדה בין דיסקונט לכאל או שאין לעשות כן. כלומר השאלה שהונחה בפני הוועדה התמקדה בצעד מסוים והוא, בדומה לרציונל שעמד בעת חקיקת חוק להגברת התחרות, להקים שחקן בר קיימא שיוכל בטווח זמן מיידי לקדם את התחרות בשוק האשראי. במובן הזה, נראה שלא קיימת חלופה אחרת. בנוסף יודגש כי אין בסמכות הוועדה אפשרות להאריך את המועד לבחינת ההפרדה אלא רק להמליץ האם נכון להפריד או לא. בנוסף, נכון לציין בהקשר זה כי לא ניתן להגיע לשוק תחרותי ברמה מספקת בשוק האשראי באמצעות צעד יחיד אלא נדרשים שורה של צעדים שכל אחד בתורו תורם את תרומתו, על כן הבחירה אינה בין צעדים אלא פעולה במקביל במספר חזיתות. נראה כי התרומה שתביא הפעלת סמכות השר – הוספת שחקן עצמאי בעל יכולות תחרותיות ייחודיות – אין לה תחליף אחר קרוב.

ג. מבחן המידתיות במובן הצר – כמפורט בהמלצה הסופית של הוועדה, ישנה הסכמה מקצועית רחבה שמצב התחרות בשוק האשראי אינו מיטבי ושהפרדת דיסקונט מכאל נדרשת ותועיל לתחרות בשוק האשראי, כלומר היא תועיל לכלל הציבור. מאידך, עמדת הוועדה, כפי שפורטה במסמך, היא שההפרדה לא תפגע בדיסקונט באופן משמעותי. בנוסף, אין מדובר בהפקעת

⁴ סעיף 8 לחו"י כבוד האדם וחירותו; סעיף 4 לחו"י חופש העיסוק.

⁵ סעיף 11ב(ד) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981

⁶ בג"ץ 3752/10 רובינשטיין נ' הכנסת (פורסם בנוב, 17.9.2014).

אחזקותיה של דיסקונט אלא הטלת חובה על דיסקונט למכור אותן, כלומר שתמורת האחזקות תישאר בידי דיסקונט. נוכח כל אלו, נראה שיש יחס ראוי בין התועלת שתצמח לציבור מהפרדת כאל מדיסקונט לבין הפגיעה בדיסקונט.

נוכח כל האמור ונוכח מסקנות רוב חברי הוועדה נראה, על פי ייעוץ משפטי שקיבלנו, אין מניעה משפטית להפעיל את סמכות השר לפי סעיף 11 ב(ד) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

המלצת ועדת היישום לעניין הפעלת סמכות השר

לסיכום, מניתוח ועדת היישום עולה כי דיסקונט לא היווה גורם מחולל תחרות במערכת הבנקאית. זאת בניגוד לכוונת הוועדה בהחלטה להחריג את דיסקונט מחובת ההיפרדות מחברת כרטיסי האשראי בבעלותה. בנוסף, אמנם לא ניתן לבחון את ההשפעה המלאה של הפרדת חברות כרטיסי האשראי ברמה המשקית, אך מהבחינה עלה שההפרדה הגבירה את התחרות וצמצמה את הריכוזיות במערכת הבנקאית ובכלל זה בשוק האשראי הצרכני, ואף עולה כי שינוי התמריצים של חברות כרטיסי האשראי השפיע לטובה וצפויה להמשיך להשפיע לטובה על התנהלותם התחרותית. לבסוף, בבחינת הנתונים עלה שחברת כאל פועלת באופן אגרסיבי יחסית 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 כמוסבר לעיל.

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

דעת מיעוט – המפקח על הבנקים

כאמור, המפקח על הבנקים אינו שותף לעמדת יתר חברי ועדת היישום, ולהלן תובא תמצית עיקרי עמדתו:

ממכתבי לחברי ועדת היישום (נספח א') עולה כי קיים קושי משמעותי לקבוע באופן חיובי וחד משמעי כי בשלה השעה להמליץ לשר האוצר כי זהו המועד הראוי והנכון לשנות את ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב על ההשלכות הפוטנציאליות של המלצה זו. כמו כן, עולה ממכתבי בין היתר, כי אין מידע מובהק, תומך ומבוסס בכדי להצדיק בעת הזו את שינוי ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב. הקושי בהערכת השפעות אלה, מוסבר בחלקו בעיתוי יישום התהליכים שנגזרו מהרפורמה, בחלקם יישום באיחור באופן שטרם ניתן להעריך את השפעתם לצד מדדים מסוימים שיש בהם בכדי להצביע על שינויים בסביבת התחרות.

כמו כן, ניתן בהחלט לציין כי עיקר הטיעונים שיש בהם בכדי לתמוך בהמלצה על שינוי ההגדרה, מאופיינים בהערכות לגבי השפעתם הפוטנציאלית ובוודאי שהם פחות מובהקים בהשוואה לטיעונים התומכים באי שינוי ההגדרה, לגביהם יש וודאות גבוהה הרבה יותר.

מכאן, גישה מידתית וראויה נכון שתתמוך בהמלצה לשר האוצר בהסכמת הנגיד **להארכת חלון הזמן הקיים במסגרת החקיקה לקבלת ההחלטה מעבר ל-31.1.2023** לתקופה של (עד) שלוש שנים, הארכה שיהיה בה מן הפוטנציאל להבשלת הרפורמות ותנאי השוק ולהעריך באופן מושכל יותר את התנאים והתבחינים השונים בכדי להמליץ ברמת וודאות גבוהה יותר על שינוי או אי שינוי ההגדרה.

ראוי ונכון שבתקופה זו ועדת היישום תעקוב ותנתח ברמה חצי שנתית את התפתחות התחרות ותדווח בתמצית לשר האוצר, נגיד בנק ישראל ויו"ר ועדת הכספים על הממצאים, כאשר זו תלווה בדיון שיתקיים בוועדת הכספים בנושא.

לחליפין, ככל שההמלצה שלעיל איננה במנדט של חברי הוועדה ו/או לא ישימה בחלון הזמן שנתר, המלצתי הינה **שלא לשנות את ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב ולהמליץ זאת בפני שר האוצר על מנת שלא יפעיל את סמכותו בהסכמת הנגיד להמליץ בפני ועדת הכספים לשנות את ההגדרה.**

נספח א'

עמדת המפקח על הבנקים בסוגיית הגדרת בנק בעל היקף פעילות רחב כפי שנשלחה לחברי ועדת הייסום:

ירושלים, י"ד בכסלו תשפ"ג
 8 בדצמבר 2022
 22LM4726

פיקוח על הבנקים
 לשכת המפקח

לכבוד

חברי הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי

שלום רב,

הנדון: עמדת המפקח על הבנקים בסוגית הגדרת בנק בעל היקף פעילות רחב

בהתאם לסעיף 11ב לחוק הבנקאות (רישוי), החלטת שר האוצר לשנות את ההגדרה של "בנק בעל היקף פעילות רחב" צריכה להיות "בשים לב, בין השאר, למצב התחרות בשוק האשראי".

כמו כן, סעיף 12(ד) לחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (חוק שטרומ), מונה את השיקולים שאמורים להנחות את שיקול הדעת וההמלצה, שרובם נוגעים לשוק האשראי בישראל:

- (1) התפתחות התחרות בשוק האשראי בישראל;
- (2) השינוי שחל בהיקף האשראי הניתן בשוק האשראי בישראל מיום התחילה;
- (3) המחיר שמשלם לקוח בעד קבלת אשראי מגופים פיננסיים, פערי המחירים בין לקוחות מסוגים שונים ושיעור מעבר הלקוחות בין גופים פיננסיים מסוגים שונים;
- (4) שמירה על היציבות הפיננסית.

ראוי לציין כי לא מדובר ברשימה סגורה, אך יש בה בכדי להעיד על התכליות של רפורמת שטרומ. נכון ואף ראוי לתת את הדעת לשיקולים אחרים, אך יש לתת משקל משמעותי לשיקולי התחרות בשוק האשראי שהחוק נוקב בהם מפורשות והמבטאים את התכליות של ועדת היישום של רפורמת שטרומ.

ההסתכלות על שוק האשראי נכון שתהיה לשוק האשראי הקמעונאי והעסקים הזעירים והקטנים בכללותו.

בבואנו לגבש עמדה, בהינתן שוועדת שטרומ ובגינה החקיקה החליטו שלא להחיל על קבוצת דיסקונט את החובה למכור את אחזקותיו בחברת הבת כאל (להלן: "כאלי"), יש לבחון בראי החקיקה ובתכליתה, האם חל שינוי נסיבות בשוק האשראי המצדיק ומחייב להפריד את כאל

מקבוצת דיסקונט, האם יהיה בהפרדה ככל שיוחלט על כך, בכדי להשפיע חיובית ובאופן מובהק על התחרות בשוק האשראי, כמו גם, ככל ויש אינדיקציות לפיהן השתנו הנסיבות המצדיקות נקיטת פעולה להעצמת התחרות, האם אין דרך חלופית, פוגענית פחות, לפיה ניתן ונכון להשיג את תכלית הגברת התחרות וצמצום הריכוזיות, בהינתן שיש כאן פגיעה קניינית. בהיבט זה, לאור חשיבות ומשמעות ההחלטה, חשיבות למובהקות המידע והניתוח התומך.

נושאים שיש בהם בכדי לתמוך בשינוי ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב

1. **מגרש משחקים אחיד** – קיים קושי, במונחים של תנאי השוק, היקפי הפעילות של השחקנים, בזה, בין היתר, גודלה של קבוצת דיסקונט בשוק האשראי הקמעונאי והעסקים הקטנים, בכדי שלא לתמוך בקיומו של מגרש משחקים אחיד. עם זאת, אציין כי אינני סבור ששיקול זה הינו במנדט של חברי הוועדה, וככל שכן, ראוי שזה יקבל משקל שאינו משמעותי.
2. **עיתוי ההחלטה ותכלית החקיקה** – להערכתי, ככל ואם תנאי השוק הנוכחיים כולל מיצובה של קבוצת דיסקונט בשוק היו עומדים בפני ועדת שטרום במועד בו התקיימו דיוניה, ככל הנראה, בסבירות גבוהה הוועדה לא הייתה מבצעת בידול בין חברות כרטיסי האשראי השונות, קרי, להערכתי הוועדה הייתה ממליצה על הפרדת כל חברות כרטיסי האשראי. הגם שיש בהערכה זו בכדי להצביע על שינוי נסיבות בין מועד החקיקה להיום (גודלה של קבוצת דיסקונט; משקלה של כאל מהקבוצה ועוד), ספק עד כמה שינוי נסיבות אלה רלוונטי להחלטה העומדת לפתחנו כיום, וככל שכן, עד כמה נכון לתת לשינוי זה משקל משמעותי בבואנו להחליט. ויתרה מכך, נכון לציין כי בשיקולי הוועדה דאז שלא להפריד את כאל מקבוצת דיסקונט, עמד, בין היתר, השיקול בדבר חיזוק מעמדם של הבנקים הבינוניים כמרכיב משמעותי להתפתחות התחרות בשוק הבנקאות והפיננסים.
3. **הזמן שניתן לכאל ולדיסקונט להיערך להפרדה נמצא כאפקטיבי והן דיסקונט והן כאל ערוכות יותר להפרדה** – ככל שניתן לראות את התקופה ממועד החקיקה ועד כה כתקופה המאופיינת כ"הגנת ינוקא" (גם אם הנושא לא עלה מפורשות או במשתמע בדיוני ועדת שטרום), קבוצת דיסקונט נהנתה מתקופה זו, כמו גם, קטן חלקה של רווחיות כאל ביחס לרווחיות בנק דיסקונט, כאשר במקביל כאל פיתחה והרחיבה את פעילותה, שיכללה את המודל העסקי שלה ואת מיזמי החדשנות ושיתוף הפעולה שלה תוך הרחבת תשתיות ההפצה של מוצרי האשראי שלה. כפי שצוין בסעיף לעיל, הנ"ל יש בו בכדי להעיד על שינוי נסיבות, אך ספק רב שבעל משמעות לקבלת ההחלטה. ולהיבט חיזוק מעמדה של קבוצת דיסקונט, מפנה להתייחסות בסיפא של סעיף 2 שלעיל.
4. **הוספת כאל כשחקן עצמאי עשויה להגביר את התחרות** – הפרדת כאל יש בה בכדי להגביר את התחרות על בסיס התפיסה לפיה ריבוי שחקנים מגביר את הפוטנציאל לתחרות, בפרט שכאל הינה חברה בעלת פעילות מפותחת ומגוונת. במסגרת זו, ניתן להעריך שיגבר התמריץ של כאל לערער על הבידול המסוים הקיים בין הבנקים לבין הגופים החוץ-בנקאיים בתחום האשראי הצרכני, כמו גם, להמשיך ולפתח יכולות וקווי עסקים המשלימים את פעילותה. עם זאת, ראוי להדגיש כי אמירה זו הינה בגדר של אמירה תיאורטית, כאשר בשוק בו עסקינן, זו איננה נתמכת על מידע מבוסס ומובהק, כמו גם, התוצאות השוקיות של הפרדת החכ"אות, אין בהן בכדי לתת לכך תמיכה מבוססת דיה.

5. הרחבת פעילות החברה לתחומים חדשים (לאו דווקא בתחומי האשראי) שהיום אינה יכולה לעסוק בהם (ביטוח, שירותים נוספים לעסקים וכד') – מעצם המגבלות המסוימות של כאל כתאגיד עזר (ובפוטנציאל, ככל שהמלצות ועדת הריכוזיות תאומצנה והחקיקה תשתנה בהתאמה, כאל תחשב כתאגיד פיננסי משמעותי ומכאן יחולו עליה מגבלות נוספות), כאל תוכל לגוון את פעילויות הליבה שלה, לחזק את מקורות הרווח שלה ולהגביר את יכולת התחרות שלה בשווקים בהם היא פועלת. גם טיעון זה הינו השערה בלבד ומהווה תחזית אפשרית.

נושאים שיש בהם בכדי שלא לתמוך בשינוי ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב

1. **אינדיקציות שוקיות** – אין אינדיקציות חדות ומובהקות מבחינת ההתפתחות במצב התחרות בשוק האשראי (פעילות הבנקים הגדולים, בנקים בינוניים, חברות כרטיסי אשראי שהופרדו, נתחי שוק והמחרה) על בסיסן יש מקום להמליץ על שינוי ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב. הגם שיש לבחון את התמורות בשוק האשראי כמכלול, השפעת חברות כרטיסי האשראי על היקף הפעילות והתחרות בשוק האשראי איננה משמעותית, ובוודאי שאין בהן בכדי לשנות את תנאי התחרות המתקיימים על נתחי השוק ומרכיבי השוק הרלוונטיים הנוספים. הנ"ל מתקשר, בין היתר, למשך הזמן שעבר ממועד החקיקה ועד היום כפי שמצוין בסעיף 2 שלהלן. זאת ועוד, השונות הקיימת משני מקרי הבחון של חברות כרטיסי האשראי שהופרדו (כפי שגם מצוין בסעיף 4 שלהלן), מחזקת עוד יותר את הספק בדבר מובהקות השינוי בסביבת התחרות שנגזרה מעצם ההפרדה, ומכאן את העדר התמיכה בשינוי ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב.
2. **מאפייני התקופה ומשך הזמן ממועד החקיקה** – יש לתת תשומת לב רבה לתקופה הקצרה יחסית שעברה ממועד ההפרדה של חברות כרטיסי האשראי על מאפייני ההפרדה, כמו גם, מאפייני תקופת הקורונה שהשפיעו משמעותית על הפעילות המשקית הכוללת, ובהגדרה, גם על פעילות החברות המופרדות, בשעה שאלה צריכות להתמודד הן עם ההפרדה ובמקביל עם משבר הקורונה על השלכותיו המשמעותיות. היבטים אלה יש בהם בכדי להוות אינדיקציה לכך שהשוק טרם התייצב במתכונתו התחרותית והיציבה במונחי הטווח הארוך.
3. **מימוש ויישום רפורמות** – בהינתן שלרפורמות, בוודאי משמעותיות, יש את פרק הזמן הנדרש להבשלתן ולבחינתן משמעותן, בהחלט ניתן להעריך שהתנאים שליוו רפורמה זו שלא היו צפויים במועד החקיקה, אגב קביעת לוחות הזמנים להבשלתה, יש בהם בכדי להשפיע על התוצאות והתצפיות, תוצאות אותן יש לקחת בזהירות הנדרשת לפני קבלת החלטה להן או ללאו.
4. **קיים קושי להצביע על תועלת משקית ישירה המצדיקה את ההפרדה** – בחינת שוק האשראי הכולל בכלל ובהתעמקות בהשפעות של הפרדת לאומי קארד (מקס) וישראלכרט, ניתן להבחין בשונות מאוד גבוהה בין שתי החברות אשר מגיעה ממקורות שונים – מאפייני הפרדה מחברה האם, מבנה בעלות והאסטרטגיה העסקית שנגזר ממנו, התמחות קודמת, התממשות כשלי אשראי ועוד. על בסיס תצפיות אלה, קיים קושי ואי וודאות גדולה בכדי להעריך את ההשפעות המשקיות שיקומו מהפרדת כאל, ככל שיקומו, ובוודאי את שיעורן.
5. **תבחין החקיקה** – במסגרת החקיקה נקבע תבחין, גם אם, קיימת ביקורת מסוימת על היותו ה"מסביר העיקרי", יש לציין במסגרת זו את העמידה הברורה של קבוצת דיסקונט בתבחין, עובדה שיש בכדי לתמוך בפעילותה הפרו תחרותית של קבוצת דיסקונט ובוודאי מדד שיש בו בכדי לתמוך שלא לשנות את ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב.
6. **החלטה ללא דרך חזרה** – בהינתן שהקרע להחלטה פוזיטיבית וחד משמעית לביצוע שינוי בהגדרה של בנק בעל היקף פעילות גדול איננה מוצקה, לצד משמעות החלטה שהינה ללא דרך חזרה אמיתית, ראוי לבחון את מידתיות וסבירות ההחלטה בתנאי אי וודאות אלה, לצד הפגיעה המשמעותית בזכויות ובקניין של קבוצת דיסקונט. בהחלט ראוי לשקול ולבחון, במועד ובתנאים הקיימים, קיומה של דרך פחות פוגענית, לפחות במונחי הטווח הקצר-בינוני, כדוגמת הארכת חלון הזמן לקבלת ההחלטה בדבר הצורך בשינוי הגדרת גודלו של בנק.

7. **צמיחה ויזומה בתחומי ליבה שונים** – כאל כבר היום צומחת ויוזמת בתחומי ליבה שונים כגון אשׂראי, הנפקה וסליקה, בעלת מובילות טכנולוגית בשירותים מסוימים. התערבות במועד זה, בדרך של שינוי ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות גדול, יכולה לפגוע בהתפתחותה, ומכאן, ביכולת התחרות וההשפעה החיובית על השוק.
8. **הסטת משאבים ועלויות ניהוליות לצורך הפרדה עלולה לפגוע בפעילות החברה ביחס להיום** – ביצירת שינוי מבני קיימות עלויות ניהוליות שונות הקשורות למכירה, לבניית מערכים חדשים, התייצבות ההנהלה בחברה המופרדת וכיו"ב, אשר יש בהם בכדי להגביל את יכולת החברה (גם אם לטווח קצר-בינוני יחסית) להמשיך ולהתפתח בקצב דומה למה שהיה טרם השינוי.
9. **הפרדה צפויה להביא לאבדן יעילות** – הפרדה צפויה לגרום לאובדן הסינרגיה ולאובדן יתרונות לגודל הגלומים בהיבט הקבוצתי שיש בהם בכדי לאבד יתרונות תחרותיים קיימים ופוטנציאלים בשוקים הקיימים והמתפתחים בעולמות הפיננסיים.
10. **קישון ההון הפעיל בעולם הבנקאות והפיננסיים** – סביר להניח כי תמורות ההפרדה לא יושקעו חזרה בשוק הבנקאות והפיננסיים, וככל שכך, סביר שיכולת התיחור של קבוצת דיסקונט תפגע, ומכאן גם היבטי תחרות פוטנציאלים בשוק. תופעות דומות אובחנו בהפרדת ישראלכרט ולאומי קארד, אם כי, תמורות אלה, היו בשיעור נמוך משמעותית ביחס להון של פועלים ולאומי בהתאמה, אם כי, לא ניתן לומר בוודאות כי מה שהיה הוא שיהיה.
11. **הוספת שחקן קטן** – קיים ספק (הגם שריבוי שחקנים מופיע גם בצד התומך בשינוי ההגדרה) האם הוספת שחקן קטן בקנה מידה המאופיין בפעילות של כאל יהיה בו בכדי לגרום לשינוי במפת התחרות. יחד עם זאת, קיומם של שחקנים קטנים, אינו מהווה סיבה שלא לאפשר להם "לשחק במגרש המשחקים". בפרט, עולה הספק האם הפגיעה בשחקן בינוני במערכת לא עולה על התרומה לתחרות של הוספת שחקן קטן יחסית.
12. **סביבה כלכלית** – ובשולי הדברים, ראוי להביא בחשבון גם את הסביבה הכלכלית בה אנו מצויים, סביבה כלכלית ברמת סיכון גבוהה יותר בהשוואה לסביבה הכלכלית ששרתה בעולם ובארץ בשנים האחרונות, כולל השפעות שליליות פוטנציאליות דווקא על אוכלוסיות המאופיינות כאוכלוסיות המטרה של חברות כרטיסי אשׂראי, כאשר אלה, בסבירות גבוהה, בעלי רמת פגיעות גבוהה יותר.

סיכום

מן המקובץ עולה כי קיים קושי משמעותי לקבוע באופן חיובי וחד משמעי כי בשלה השעה להמליץ לשר האוצר כי זהו המועד הראוי והנכון לשנות את ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב על ההשלכות הפוטנציאליות של המלצה זו. מהכתוב לעיל, עולה בין היתר, כי אין מידע מובהק, תומך ומבוסס בכדי להצדיק בעת הזו את שינוי ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב. הקושי בהערכת השפעות אלה, מוסבר בחלקו בעיתוי יישום התהליכים שנגזרו מהרפורמה, בחלקם יושמו באיחור באופן שטרם ניתן להעריך את השפעתם לצד מדדים מסוימים שיש בהם בכדי להצביע על שינויים בסביבת התחרות.

כמו כן, ניתן בהחלט לציין כי עיקר הטיעונים שיש בהם בכדי לתמוך בהמלצה על שינוי ההגדרה, מאופיינים בהערכות לגבי השפעתם הפוטנציאלית ובוודאי שהם פחות מובהקים בהשוואה לטיעונים התומכים באי שינוי ההגדרה, לגביהם יש וודאות גבוהה הרבה יותר.

מכאן, גישה מידתית וראויה נכון שתתמוך בהמלצה לשר האוצר בהסכמת הנגיד **להארכת חלון הזמן הקיים במסגרת החקיקה לקבלת ההחלטה מעבר ל-31.1.2023** לתקופה של (עד) שלוש שנים, הארכה שיהיה בה מן הפוטנציאל להבשלת הרפורמות ותנאי השוק ולהעריך באופן מושכל יותר את התנאים והתבחינים השונים בכדי להמליץ ברמת וודאות גבוהה יותר על שינוי או אי שינוי ההגדרה. ראוי ונכון שבתקופה זו ועדת היישום תעקוב ותנתח ברמה חצי שנתית את התפתחות התחרות ותדווח בתמצית לשר האוצר, נגיד בנק ישראל ויו"ר ועדת הכספים על הממצאים, כאשר זו תלווה בדיון שיתקיים בוועדת הכספים בנושא.

לחליפין, ככל שההמלצה שלעיל איננה במנדט של חברי הוועדה ו/או לא ישימה בחלון הזמן שנותר, המלצתי הינה **שלא לשנות את ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב** ולהמליץ זאת בפני שר האוצר על מנת **שלא יפעיל** את סמכותו בהסכמת הנגיד להמליץ בפני ועדת הכספים לשנות את ההגדרה.

בכבוד רב,



יאיר אבידן

המפקח על הבנקים