הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי

דוח רביעי

ינואר 2023

תוכן

תקציר מנהלים 2

א. מבוא 10

ב. דיווח על יישום צעדים להסרת חסמים 12

ב.1. דיווח על יישום צעדים להסרת חסמים על ידי המאסדרים 12

ב.2. דיווח על יישום צעדים להסרת חסמים על ידי השחקנים בשוק 22

ג. ניתוח התחרות בשוק האשראי הקמעונאי ובשוק הנפקת כרטיסי חיוב בישראל 26

ג.1. הקדמה 26

ג.2. ההשלכות שצפויות מהסרת החסמים על התחרות בשוק האשראי הקמעונאי 27

ג.3. השחקנים שפועלים בשוק האשראי הקמעונאי 33

ג.4. אשראי צרכני 37

ג.5. אשראי לעסקים קטנים וזעירים 57

ג.6. שוק התשלומים – הנפקת כרטיסי חיוב 73

ביבליוגרפיה 83

נספחים 86

נספח א' - בסיס תאורטי לכתיבת הדוח ובחירת מדדי התחרות 86

נספח ב - השונות בין המדדים ובחירת המדדים והנתונים לחישובם 86

נספח ג- המלצת הועדה לשר האוצר לעניין הפעלת סמכותו לפי סעיף 11ב(ד) לחוק 86

תקציר מנהלים

מבוא

- דוח זה הוא הדוח הרביעי[1] והמסכם של הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי (להלן - "הוועדה" או "ועדת היישום").[2] הדוח שלהלן מעדכן לגבי השינויים שחלו לאחר פרסום הדוח השלישי וסוקר את התקופה שבין החודשים דצמבר 2016 ליוני 2022.[3]
- התקופה המנותחת כוללת גם את משבר הקורונה. על אף שלא ניתן לקבוע בוודאות שהתקופה הנסקרת אינה כוללת השפעות כלשהן של משבר הקורונה, ניתן לקבוע שבניגוד לדו"ח הקודם, הדוח הנוכחי סוקר גם את התקופה שלאחר שיא המשבר. הדבר מאפשר לנו לנתח את התמורות בשוק האשראי בצורה מדויקת יותר מאשר בדוח הקודם.
- ביסוד הדוח הנוכחי החזון שעמד בבסיס החוק להגברת התחרות, היינו קידום תחרות בשירותים פיננסיים נפוצים לטובת משקי הבית והעסקים הקטנים, בדגש על תחום האשראי והתשלומים. זאת, באמצעות הצעדים שנקבעו בחקיקה ונועדו לקדם תחרות בראייה רחבה של השוק הבנקאי והחוץ בנקאי, לרבות הסרת חסמים לתחרות וביצוע שינויים מבניים בתחומי המידע, הטכנולוגיה יכולתם של שחקנים קטנים וחדשים להתחרות.
- הגברת התחרות יכולה להועיל לכלל המשק ולצרכנים בפרט, באחד או יותר מההיבטים הבאים: ירידת מחירים; שיפור איכות המוצר או השירות (שמבוטא למשל בשינוי של מאפייני המוצר, הגדלת מגוון המוצרים, העלאת רמת השרות או באימוץ מוצרים מתקדמים יותר); הרחבת היצע האשראי לצרכנים נוספים; הקטנת קיצוב האשראי וכתוצאה מכל אלו או מקצתם צמיחת המשק.
- בהתאם לתפקידי הוועדה לפי החוק, מעבר לעדכון על יישום הרפורמות וניתוח רמת התחרות בתחום, הוועדה בחנה גם את סוגיית הפרדת כ.א.ל מדיסקונט. ביום 20 בדצמבר הפיצה הועדה המלצה מנומקת לשר האוצר לעניין הפעלת סמכותו לפי סעיף 11ב(ד) לחוק. מסמך זה כולל את דעת המיעוט של המפקח על הבנקים. לפירוט ראה נספח ג'. נציין כי ביום 30 בינואר 2023, שר האוצר, בהסכמת נגיד בנק ישראל ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, התקין תקנות הבנקאות (רישוי) (בנק בעל היקף פעילות רחב), התשפ"ג-2023 (להלן - **תקנות 2023**). במסגרת התקנות, תוקן הרף להגדרת בנק כבעל היקף פעילות רחב, באופן שיביא להפרדת כ.א.ל מדיסקונט, וכן נערכו התאמות נוספות בחוק.

הסרת חסמים לתחרות

- הממשלה והמאסדרים השונים פעלו בשנים האחרונות רבות כדי להסיר חסמים לתחרות, תוך תפיסה שלפיה התחרות בשוק הפיננסי נשענת על שלוש רגליים: כניסת שחקנים חדשים; מעבר קל בין ספקים; וכן הגברת יכולת ההשוואה של לקוחות.

---

[1] תודה רבה ליהונתן ברזני על העזרה המועילה.

[2] להרחבה על פעילות הוועדה ומטרותיה ראו דוח הוועדה השני שפורסם במרץ 2020.

[3] במקרים מסוימים לאורך הדוח הרחבנו או צמצמנו את התקופה הנסקרת, בהתאם לצרכי הניתוח ולזמינות הנתונים.

- הרוב המוחלט של הצעדים שקבעה הוועדה להסרת חסמים הושלם תוך השקעת מאמצים רבים לקידום התחרות מצד הממשלה והמאסדרים, ובכלל זה:
  - בכדי להקל על כניסת שחקנים הופחתו בין היתר דרישות ההון מבנקים חדשים (סעיף ב.1.ח) והוקמה לשכת שירותי מחשוב (סעיף ב.1.ב).
  - כדי להקל על גופים חוץ בנקאיים להתחרות באפקטיביות בבנקים ולעודד כניסה של גופים חוץ בנקאיים נוספים נעשו מספר צעדים שתכליתם לגוון ולהרחיב את אפשרויות המימון של גופים אלו (סעיף ג.2).
  - רפורמת הניידות בקליק נכנסה לתוקף והיא מקלה על מעבר לקוחות בין בנקים וכך סביר שגם תסייע ליצירת איום תחרותי, שיגביר את רמת התחרות במערכת הבנקאות (סעיף ב.1.יג).
  - צומצם היתרון במידע של בנק בו מנוהל חשבון העו"ש של הלקוח על ידי: מערכת נתוני אשראי, רפורמת הבנקאות הפתוחה וקביעת הוראות לעניין צפייה במידע פיננסי מקוון (סעיפים ב.1.א ו-ב.1.ג). צעדים אלו צפויים לשפר את יכולת ההשוואה של לקוחות בין מוצרים וספקים פיננסים שונים.
- החריג הבולט לכך הינו השלמת האסדרה של שירותי התשלום, צעד חשוב לקידום התחרות שמצוי בתהליך מתקדם וצפוי להיות מקודם בחוק התכנית הכלכלית הקרוב (סעיף ב.1.ו).
- מנגד, גופים חוץ בנקאיים עדיין מתמודדים עם קשים ובפרט תלויים בבנקים לפעילותם.
- נציין שיישום צעדי הרפורמה על ידי התאגידים הבנקאים מתבצע בהתאם ללוחות הזמנים הקבועים בחוק. בפרט, עם השלמת הפרדת שתי חברות כרטיסי אשראי מהבנקים הפכו חברות אלו לשני שחקנים פיננסים עצמאים שמתחרים בבנקים בתחומי התשלומים והאשראי (סעיף ב.2).
- בנוסף, לראשונה מזה 40 שנה קם בנק חדש בישראל (ONE ZERO) ובדצמבר 2022 הודיע בנק ישראל על מתן רישיון מותנה להקמת בנק נוסף ("אש ישראל").
- מרבית הצעדים הושלמו ורק מקצתם עדיין בתהליך. ביחס לצעדים שהושלמו, עבור חלקם יישומם מתמשך לאורך זמן ולכן נצפה לראות את השפעתם גם בשנים הקרובות.

<u>ניתוח תחרות בשוק האשראי הקמעוני</u>

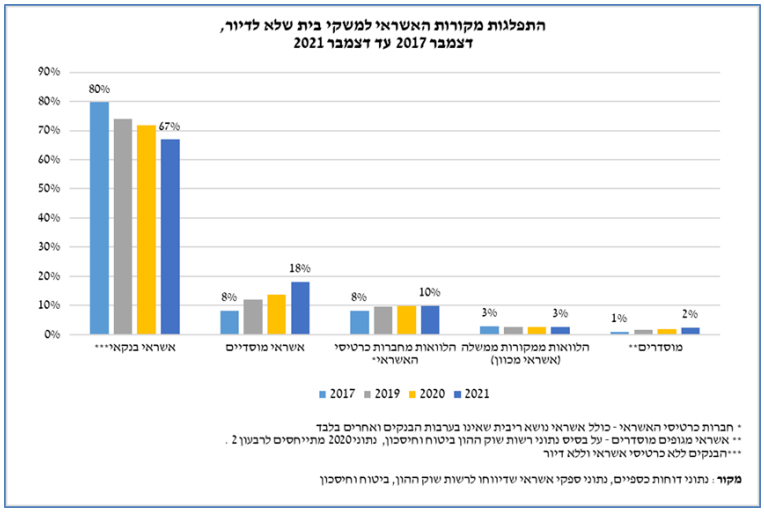
- מדידת התחרות על ידי שימוש במדדים כמותיים היא משימה מסובכת ואין בספרות הסכמה לגבי הדרך הנכונה למדוד אותה. לכן מוצעות בספרות דרכים שונות למדוד תנאים לתחרות ותחרות בפועל: מדדים אלה כוללים מדדי ריכוזיות, מדדי רווחיות ומדדים שמתמקדים בהתנהגות הדינמית והאסטרטגית של היצרנים והצרכנים. על בסיס מדדים אלה מוצג ניתוח של התמורות בתנאים לתחרות ובתחרות בפועל בשוק האשראי הקמעונאי (להסבר תאורטי על המדדים ראה נספח א). הדוח מבחין בין אשראי צרכני לאשראי לעסקים קטנים וזעירים.

<u>אשראי צרכני</u>

- מהניתוח שלהלן עולה כי בתקופה הנסקרת (דצמבר 2016 עד יוני 2022) נרשמו אינדיקציות פרו תחרותיות בעוצמה נמוכה בשוק האשראי הצרכני.

- השינוי מתבטא בירידת משקל האשראי הבנקאי ועליית משקל האשראי החוץ בנקאי (שניצניה החלו עוד לפני תחילת הרפורמה) (איור א'). עם זאת, חלק מהשינוי מיוחס לגידול באשראי צרכני הניתן על ידי הגופים המוסדיים, אשראי בעל מאפיינים ייחודיים שאינו נגיש לכלל הלקוחות.

איור א' - חלקם של הבנקים בשוק האשראי הצרכני הצטמצם באופן ניכר אך הם נותרו השחקן המרכזי בשוק



- גם בתוך המערכת הבנקאית חלה ירידה בריכוזיות: נתחי השוק של הבנקים הגדולים ירדו ואילו נתחי השוק של הבנקים הבינונים עלו. באיור ב' ניתן לראות מגמת ירידה עקבית במדד Herfindahl Hirschman Index[4] (HHI) עבור אשראי צרכני בנקאי (ללא כרטיסי אשראי). הירידה במדד מהווה אינדיקציה לירידה בריכוזיות שפירושה שיפור בתנאים לתחרות. יחד עם זאת, בהינתן מיעוט האשראי שבנקים נותנים למי שאינו מנהל אצלם עו"ש, שיעור המעבר שממשיך להיות נמוך יחסית והעובדה כי חלק הארי של הלקוחות מנהלים חשבון עו"ש אחד בלבד, שינויים ב-HHI אינם בהכרח מעידים על שיפור בתחרות ובפרט אם אינו מלווה בגידול בהיצע.
  - נציין כי לאחר מיזוג איגוד עם מזרחי-טפחות ופרוץ משבר הקורונה חלה התייצבות ואף עליה (בחלק מהממדים) בריכוזיות בשוק האשראי הבנקאי ולאחר מכן נרשמה יציבות של המדדים.
  - השינוי הבולט ביותר בתקופה הנסקרת ביתרות האשראי הצרכני של הבנקים היה הירידה ביתרת האשראי של בנק הפועלים שהובילה באופן ישיר לירידה בנתח השוק שלו ולעליה בנתח השוק של הבנקים האחרים (וככל הנראה אינה קשורה להגברת התחרות). העלייה בנתח השוק של הבנקים האחרים נבעה גם מעליה

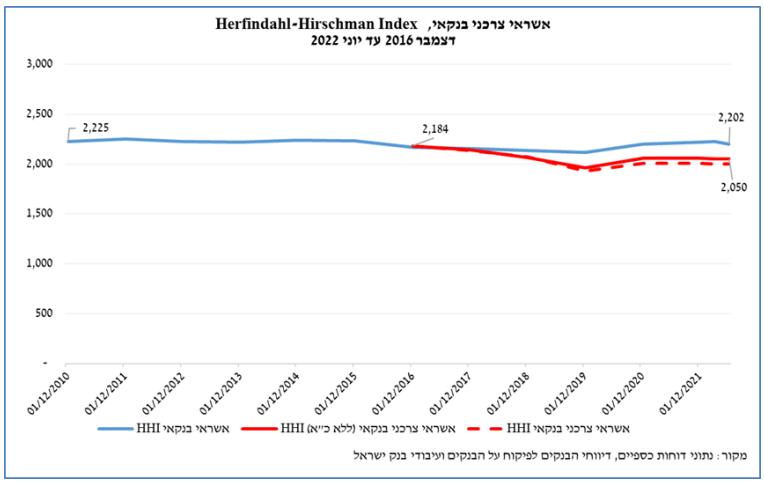
[4] המדד מוגדר כסכום ריבועי נתחי השוק של כל הפירמות בשוק.

$$HHI = \sum_{i=1}^{n}(MS_i)^2$$

כאשר MS_i הוא נתח השוק של פירמה i, ו-n הוא מספר הפירמות בשוק. חכ"א הוגדרו בחישוב המדד כחברות נפרדות ולא חלק מבנק הפועלים ומבנק לאומי (לפני ההפרדה) ומבנק דיסקונט (לכל אורך המדגם). הגדרת חכ"א כחלק מקבוצת הבנקאות מובילה לתוצאות כמעט ללא שינוי (המדד מעט גבוה יותר טרם ההפרדה והירידה מעט חדה יותר לאחר ההפרדה). מטרתנו הייתה להראות את השינוי בריכוזיות שלא נובע ישירות מההפרדה הכפויה.

מתונה מאד ביתרות האשראי של בנק לאומי ובנק דיסקונט ועליה משמעותית יותר של בנק מזרחי-טפחות והבנק הבינלאומי.

איור ב'- נבלמה הירידה בריכוזית שוק האשראי הצרכני הבנקאי



- יתרת האשראי הצרכני של כלל הבנקים עלתה במעט בתקופה הנסקרת ואף ירדה עד לתקופה הקורונה. לאחר פרוץ המשבר נרשמה עליה ביתרת האשראי של כל הבנקים (איור ג').
- במדדי הרווחיות נציין כאינדיקציה פרו תחרותית את הירידה של מדד LERNER[5] משנת 2016 וכן הירידה במרווחים. (איור ג').

[5] המדד מחושב על ידי חלוקת הפער בין הריבית על האשראי לעלות השולית בריבית על האשראי. עבור פירמה i בתקופה מסוימת מחושב המדד באופן הבא:

$$L_i = \frac{P(Q) - C_i'(q_i, w_l)}{P(Q)}$$

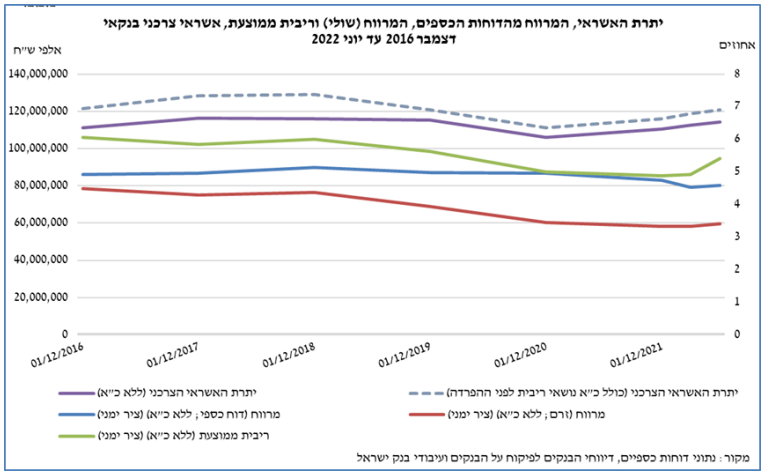
כאשר $C_i'(q_i, w_l)$ היא העלות השולית של פירמה i.

לרוב משמש המדד לבחינת פירמה ייחודית. ככל שרוצים לבחון את רמת התחרות בשוק מסוים, יש לחשב את מדד Lerner של כלל השוק באופן הבא:

$$L_j = \sum_{i \in j} \emptyset_{ij} L_{ij}$$

כאשר L_{ij} הוא מדד Lerner של פירמה i בשוק j ו-$\emptyset_{ij}$ היא המשקולת שניתנת לפירמה i (לרוב נתח השוק שלה בשוק j). תוצאת המדד היא בין 0 ל-1 (צוין באחוזים) ככל שהתוצאה נמוכה יותר כך הדבר מצביע על רמת תחרות גבוהה יותר.

איור ג'- ירידה במרווח על אשראי צרכני במקביל ליציבות ביתרות

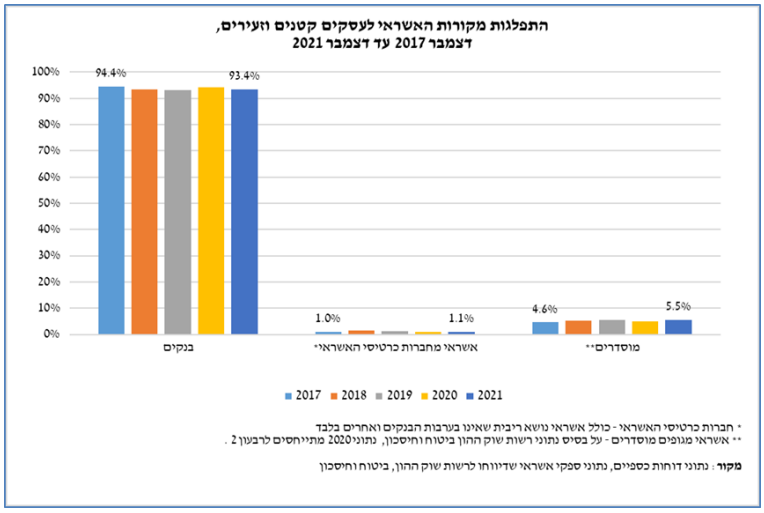


- ניכרת מגמת הרחבה של האשראי הצרכני שמעמידות חברות כרטיסי האשראי. הרחבה זאת באה לידי ביטוי הן לפני משבר הקורונה והן לאחריו. בשנת 2020 נרשמה האטה מסוימת אותה נבקש לייחס לקורונה ולא לתמורות תחרותיות. בהתייחס להפרדת שתי חברות כרטיסי האשראי מהבנקים, בולטת הצמיחה של MAX לאחר ההפרדה ואילו היציבות אצל ישראכרט. נבקש לפרש את הצמיחה הזאת כאינדיקציה פרו תחרותית. במקביל, כאל צמחה לאורך מרבית התקופה באופן משמעותי (למעט בתקופת הקורונה) (סעיף ג.4.ג).

<u>אשראי לעסקים קטנים וזעירים</u>

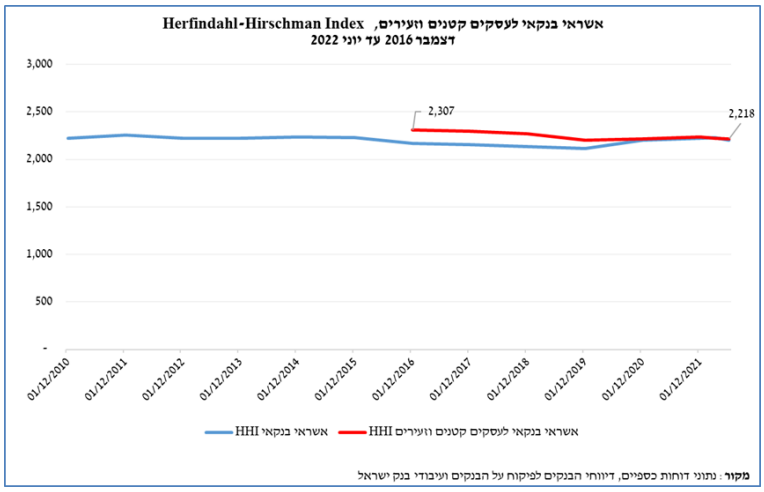
- בניגוד למגמה באשראי הצרכני, באשראי לעסקים קטנים וזעירים לא נרשם שינוי בולט במאזן הכוחות בין האשראי הבנקאי לאשראי החוץ בנקאי והבנקים מהווים את המקור האשראי הכמעט בלעדי לעסקים קטנים וזעירים (איור ד').

איור ד'- הבנקים הם ספק האשראי הכמעט בלעדי לעסקים קטנים וזעירים



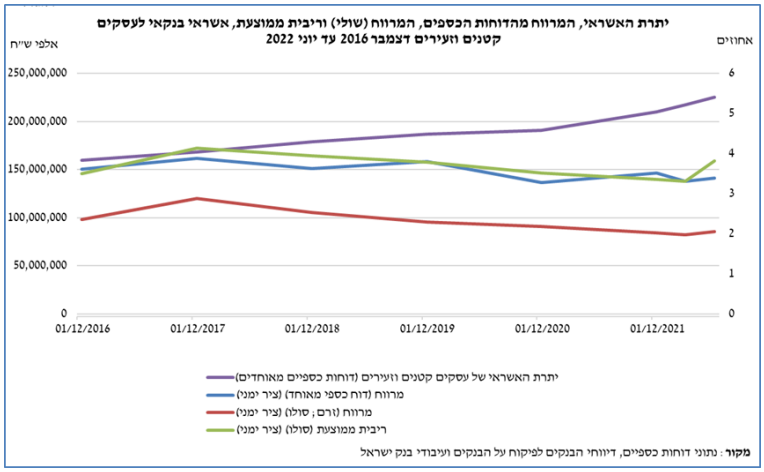
- מנגד חלה ירידה קלה במדדי הריכוזית בין היתר כתוצאה משינוי יחסי הכוחות בין הבנקים ובפרט ירידה בנתח השוק של בנק הפועלים (איור ה'). כאמור לעיל, שינוי ב-HHI בין הבנקים אינו בהכרח מעיד על שיפור בתחרות, במיוחד אם אינו מלווה בגידול בהיצע.

איור ה' - ירידה זניחה בריכוזית שוק האשראי הבנקאי לעסקים קטנים וזעירים



- מבחינת מדדי הרווחיות, נמשכה המגמה שהחלה בשנת 2018 של ירידה מסוימת בריביות ובמרווחים (איור ו').

איור ו'- עליה ביתרת האשראי לעסקים קטנים וזעירים במקביל לירידה קלה במרווחים וריבית



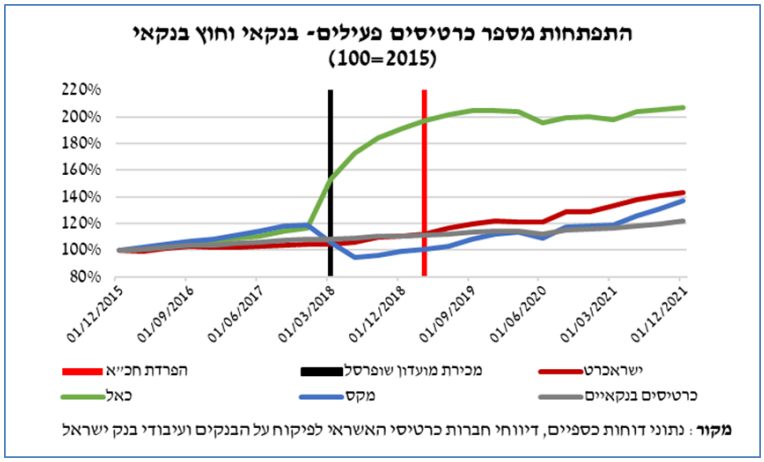
- משקל האשראי המסחרי שמעמידות החכ"אות ככלל הינו זניח מבחינה משקית. למרות זאת נציין שלאחר המכירה של ישראכרט ו-MAX בולט הגידול בנתח השוק של האחרונה (למרות שעדיין מדובר ביתרת אשראי זניחה מבחינה משקית) (סעיף ג.5.ג).

<u>שוק התשלומים – הנפקת כרטיסי חיוב</u>

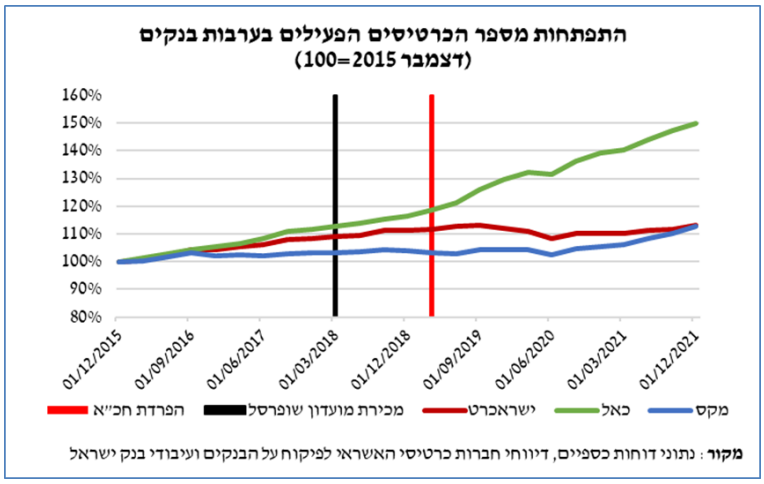
- בתקופה הנסקרת (דצמבר 2016 עד יוני 2022) חלה עליה בהיצע כרטיסי החיוב שמונעת מהשוק החוץ בנקאי ובאה לידי ביטוי למשל בעליה במספר הכרטיסים הפעילים למשק בית.

- לאחר הפרדת MAX וישראכרט מבנקי האם שלהן חל שינוי משמעותי ביחסי הכוחות בין שלוש חברות כרטיסי האשראי (בשוק ההנפקה ותפעול הנפקה) כאשר כ.א.ל צמחה בצורה הבולטת ביותר, בעיקר בזכות ההסכם להנפקת מועדון שופרסל (בשוק ההנפקה של כרטיסים חוץ בנקאיים) (איור ז'). כמו כן, כאל צמחה בצורה משמעותית מאוד בשוק תפעול ההפקה, ביחס לחברות כרטיסי האשראי המופרדות (איור ח'). יש לציין שקיים ספק משמעותי שתחרות בתחומי הנפקת כרטיסי חיוב למועדונים ותפעול ההנפקה למערכת הבנקאית, מובילה לתרומה משמעותית למשקי הבית והעסקים הקטנים והזעירים.

איור ז' - עליה משמעותית בהנפקת כרטיסים חוץ בנקאיים על ידי כ.א.ל



איור ח' - עליה משמעותית בתפעול כרטיסים בנקאיים על ידי כ.א.ל



- למרות העלייה במספר הכרטיסים החוץ בנקאיים, נשמר כוח השוק של הבנקים בתחום הנפקת כרטיסי חיוב כלפי לקוחותיהם. כלומר, התחרות בתחום הנפקת כרטיסי חיוב טרם התפתחה דיה כדי להצביע שהקשר הייחודי של הבנק עם לקוחותיו אינו מהווה יתרון משמעותי לבנקים מול שאר השחקנים החוץ בנקאיים בבואו לשווק הנפקת כרטיסי אשראי. לאור זאת, החכ"אות נמצאות בנחיתות ביחס לבנקים בתחום הנפקת כרטיסי אשראי. חמור מכך, הכוח של הבנקים בהנפקה יוצר תלות משמעותית מצד החכ"אות בבנקים, תלות שעלולה להרתיע את החכ"א מפני ביצוע צעדים תחרותיים בתחום העמדת האשראי ובכך לפגוע במימוש פוטנציאל ההפרדה.

א. מבוא

החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017 (לעיל ולהלן: "**החוק**" או "**החוק להגברת התחרות**") קובע שתוקם ועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי (להלן: "**הוועדה**" או "**ועדת היישום**"), שחברים בה[6]: המנהל הכללי של משרד האוצר ומנהל חטיבת המחקר בבנק ישראל והם ישמשו יושבי הראש של הוועדה; המפקח על הבנקים; הממונה על התקציבים במשרד האוצר; הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון; הממונה על התחרות; והממונה על מערכות תשלומים בבנק ישראל. תפקידי הוועדה הם[7]: לעקוב אחר יישום הוראות החוק ולהמליץ על צעדים לשיפור והגברת רמת התחרות בשוק האשראי; לערוך בדיקות תקופתיות של מצב התחרות בשוק האשראי ולאתר חסמים בהתפתחות התחרות בשוק; ולהמליץ לשר האוצר ולנגיד בעניין הפעלת הסמכות לשנות את הגדרת החוק לבנק עם היקף פעילות רחב. כמו כן נקבע שהוועדה תגיש בתקופת עבודתה, אחת לשישה חודשים, דין וחשבון על עבודתה והמלצותיה לממשלה, לוועדת הכספים ולוועדת הכלכלה של הכנסת.

הוועדה פרסמה ביום 25 באוקטובר 2017 תבחינים מדידים לבחינת ההצלחה בהגברת רמת התחרות בשוק הבנקאות, כנדרש על פי החוק (להלן: "**מסמך התבחינים**"). ביום 22 במאי 2018 פרסמה הוועדה דוח ראשון. הדוח התמקד בעדכון לגבי צעדי אסדרה שתכליתם להסיר חסמי כניסה ומעבר. הדוח השני של הוועדה פורסם ביום 27 במרץ 2020 (להלן: "**הדוח השני**") והדוח השלישי פורסם ביום 12 באוגוסט 2021 (להלן: "**הדוח השלישי**"). דוחות אלו כללו ניתוח כמותי על אודות התמורות שחלו בשנים האחרונות ברמת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי, בנוסף לעדכון לגבי יישום צעדי הרפורמה. הדוח שלהלן מעדכן לגבי השינויים שחלו לאחר פרסום הדוח השלישי וסוקר את התקופה שבין החודשים דצמבר 2016 לדצמבר 2021.[8] התקופה המנותחת כוללת גם את משבר הקורונה. במובנים רבים ולמרות שהמגפה לא מוגרה, הדוח הנוכחי סוקר גם את התקופה שלאחר שיא המשבר. הדבר מאפשר לנו לנתח את התמורות בשוק האשראי בצורה מדויקת יותר מאשר בדוח הקודם. בדומה לשני הדוחות האחרונים, הדוח שלהלן כולל שני חלקים מרכזיים: עדכון על יישום צעדי הרפורמה להסרת חסמים לתחרות בשווקים פיננסים; ניתוח רמת התחרות, בתנאים לתחרות והצפי לגבי השינויים העתידים בתחרות, על רקע התמקדות ביישום צעדי הרפורמה.

ביסוד הדוח הנוכחי החזון שעמד בבסיס החוק להגברת התחרות, היינו קידום תחרות בתחומים הפיננסים לטובת משקי הבית והעסקים הקטנים, בדגש על תחום האשראי והתשלומים. זאת, באמצעות הסרת חסמים לתחרות וביצוע שינויים מבניים בתחומי המידע, הטכנולוגיה וכושרם של שחקנים קטנים וחדשים להתחרות וכן להקל על פריקות הסל הבנקאי. הצעדים שהוגדרו נועדו לקדם תחרות בראייה רחבה של השוק הבנקאי והחוץ בנקאי.

הגברת התחרות יכולה להועיל לכלל המשק ולצרכנים בפרט, באחד או יותר מההיבטים הבאים: ירידת מחירים; שיפור איכות המוצר (שמבוטא למשל בשינוי של מאפייני המוצר והגדלת מגוון

---

[6] סעיף 12(א) לחוק.

[7] סעיף 12(ב) לחוק.

[8] במקרים מסוימים לאורך הדוח הרחבנו או צמצמנו את התקופה הנסקרת, בהתאם לצרכי הניתוח ולזמינות הנתונים.

המוצרים או באימוץ מוצרים מתקדמים יותר); הרחבת היצע האשראי לצרכנים נוספים והקטנת קיצוב האשראי.

בנוסף לעדכון על יישום הרפורמות וניתוח רמת התחרות בתחום, הועדה בחנה את סוגיית הפרדת כ.א.ל מדיסקונט. ביום 20 בדצמבר 2022 הפיצה הועדה המלצה מנומקת לשר האוצר לעניין הפעלת סמכותו לפי סעיף 11ב(ד) לחוק. מסמך זה כולל את דעת המיעוט של המפקח על הבנקים. לפירוט ראה נספח ג'. בדומה להפרדות של חברות כרטיסי אשראי שכבר יושמו הוועדה ממליצה לקבוע זמן הערכות הולם לביצוע ההפרדה. כמו-כן ממליצה הוועדה כי במהלך תקופה זו ימשיך המעקב אחר התחרות באשראי לצרכנים ועסקים קטנים והתפתחותה בסביבה הרגולטורית הקיימת.

ב. דיווח על יישום צעדים להסרת חסמים

תכלית פרק זה הינה לעדכן בהתקדמות ביישום צעדי הרפורמה. המסקנה העולה מדיווח על יישום צעדים להסרת חסמים על ידי המאסדרים (סעיף ב.1) הינה כי הרוב המוחלט של הצעדים הושלם תוך השקעת מאמצעים רבים לקידום התחרות מצד הממשלה והמאסדרים. החריג הבולט לכך הינו השלמת האסדרה של שירותי התשלום, צעד חשוב לקידום התחרות שמצוי בתהליך מתקדם וצפוי להיות מקודם בחוק התכנית הכלכלית הקרוב.

מתחילת הרפורמה בוצעו שינויים תשתיתיים גדולים ורבים שחלקם תומכים כבר היום בקידום התחרות במערכת הפיננסית וחלקם צפויים להשפיע ולהגביר את התחרות בעתיד הקרוב. כך לדוגמה, החובה להנגיש מידע פיננסי חוקקה במסגרת חוק התוכנית הכלכלית האחרון, אך נדרש זמן להתבססות הצעד בצורה רחבה בשוק זאת בין היתר מאחר שהנגשת המידע נעשית בשלבים וטרם התממשה באופן מלא. לכן צפוי שצעד זה ישפיע בצורה רחבה יותר בעתיד. בדומה יש צעדים שעדיין משפיעים על קידום התחרות כגון לשכת שירותי המחשוב, שצפויה לתת שירותים לגופים פיננסים נוספים. לשכת המחשוב שהוקמה, בשילוב ההקטנה של דרישות ההון להקמת בנק, מאפשרות פתיחת בנקים דיגיטליים חדשים; כאשר לראשונה מזה 40 שנה קם בנק חדש בישראל (ONE ZERO) ובדצמבר 2022 הודיע בנק ישראל על מתן רישיון מותנה להקמת בנק נוסף ("אש ישראל").

לבסוף, פרויקט המעבר בקליק שהושלם לפני שנה, הוא בעל יכולת להגביר את התחרות שהצרכן רואה לנגד עיניו, בין בכך שהוא יוכל לעבור לבנק אחר ובין בכך שהאיום התחרותי שנוצר יגרום לבנק הנוכחי להציע לו הטבות ומחירים טובים יותר על מנת לשמר אותו כלקוח. בהתאם, נצפה לראות את ההשפעה התחרותית של פרויקט מעבר בקליק גם בעתיד.

כפי שעולה מסעיף ב.2 יישום צעדי הרפורמה על ידי התאגידים הבנקאים מתבצע בהתאם ללוחות הזמנים הקבועים בחוק.

ב.1. דיווח על יישום צעדים להסרת חסמים על ידי המאסדרים

להלן רשימה של צעדי האסדרה שנקבעו במסמך התבחינים, הסבר קצר על תכלית כל צעד ודיווח לגבי יישומם. מתוך רצון להציג תמונה מלאה של הצעדים שננקטו, נתייחס גם לצעדים שהושלמו כבר לפני הדו"חות הקודמים.

ב.1.א. ייסוד מאגר האשראי ומתן דירוג אשראי (בוצע; בנק ישראל)

- מערכת נתוני אשראי הוקמה על ידי בנק ישראל ועלתה לאוויר באפריל 2019, זאת מכוח חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 (להלן: "**חוק נתוני אשראי**") כחלק מהצעדים לקידום התחרות בשוק האשראי בישראל. המערכת אוספת נתונים לגבי התחייבויות האשראי של יחידים, אזרחי ותושבי ישראל, וכן לגבי אופן הפירעון של התחייבויות אלה.

- אחת המטרות העיקריות[9] של מאגר זה היא הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי והרחבת הנגישות לאשראי במשק. הקמת המאגר נועדה לאפשר למתחרים שונים להתחרות באפקטיביות בתחום האשראי, ולסייע לצמצום פערי המידע הקיימים בין ספק השירותים הפיננסיים העיקרי של הלקוח, בדרך כלל הבנק בו הוא מנהל את חשבון העו"ש שלו, לבין ספקים מתחרים.
- תאריך היעד שנקבע במסמך התבחינים 31.12.2018.
- באחריות תחום שיתוף נתוני אשראי בלשכת מנכ"ל בנק ישראל.
- <u>הרחבת המאגר הקמעונאי לעסקים</u> - ביום 20 ביולי 2022 הודיע נגיד בנק ישראל על החלטתו לעשות שימוש בסמכות שהוקנתה לו בחוק ולהרחיב את המאגר הקיים כך שיכלול נתוני אשראי לא רק לגבי יחידים אלא גם לגבי תאגידים. בהמשך לכך, הודיע הנגיד שעם גיבוש הכללים הנדרשים לשם הרחבת המאגר הקיים לנתוני אשראי על תאגידים, הוא יתייעץ עם שר המשפטים ויביא את הכללים לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת כקבוע בחוק. זאת במקביל לקידום תיקוני חקיקה שייתכן ויידרשו לשם התאמת הוראות החוק למטרות הייעודיות של מאגר זה.

ב.1.ב. פתרון חסם המחשוב (בוצע; משרד האוצר)

- אחת מהעלויות הקבועות המשמעותיות ביותר של בנקים, ולכן אחד מחסמי הכניסה העיקריים לתחום, היא בניית מערכת מחשוב. התשתית הטכנולוגית של בנקים מורכבת ויקרה להקמה, ובנית מערכת מחשוב שתעמוד בכל כללי הרגולציה מורכבת ויקרה ביתר שאת. נבחנו מספר דרכים בהן המדינה יכולה לסייע בהפחתת חסם זה, ביניהן מתן מענק לבנק חדש ולשותף טכנולוגי אשר יקימו לשכת שירות אשר תספק שרותי מחשוב לבנקים.
- בתחילת חודש פברואר 2018 הוקמה ועדה לקביעת כללים למתן מענקים במשרד האוצר. בהתאם לעמידה באבני הדרך שקבעה ועדה זאת, החלה לפעול במרץ 2021 לשכת שירותי המחשוב הבנקאים של חברת TCS, שנבחרה על ידי הוועדה. בשלב זה מעמידה הלשכה את שירותיה לוואן זירו הבנק הדיגיטלי בע"מ (להלן ולעיל: "**ONE ZERO**").
- בנוסף, בספטמבר 2022 לשכת שירותי המחשוב הודיעה למשרד האוצר על חתימת חוזה התקשרות בינה לבין אגודת פיקדון ואשראי – 'אופק'. בכך, לשכת שירותי המחשוב צפויה לתת שירותים לגוף פיננסי נוסף, לפי לוח הזמנים הקבוע בקול הקורא שפרסם משרד האוצר.

ב.1.ג. קביעת הוראות לעניין צפייה במידע פיננסי מקוון (מתן שירותי מידע פיננסי): (בוצע; אחריות משותפת)

- במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, חוקק חוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב-2021. החוק קובע חובת רישוי למתן שירות מידע פיננסי (או אישור לגופים פיננסים מפוקחים מסוימים) וכן סמכויות פיקוח, אסדרה ואכיפה על נותני שירותי מידע פיננסי. בנוסף, החוק מחיל חובה על מקורות מידע, כהגדרתם בחוק, לתת לנותני שירותי מידע גישה לחשבונות של לקוחות

[9] מטרות נוספות של חוק נתוני אשראי הן צמצום ההפליה במתן אשראי והפערים הכלכליים ויצירת בסיס מידע לא מזוהה שישמש את בנק ישראל לשם ביצוע תפקידיו. ראה- חוק נתוני אשראי, התשע"ו- 2016.

שנתנו את הסכמתם לכך. בכלל זאת, החוק הגדיר את סלי המידע שעל מקורות המידע להנגיש לנותני שירות מידע פיננסי, וכן את לוחות הזמנים להנגשתם. עד כה, ובהתאם להוראות החוק, הונגש מידע של תאגידים בנקאיים וסולקים על אודות חשבונות עו"ש, כרטיסי חיוב, אשראי ופיקדונות של יחידים. מידע בנוגע לתאגידים ייכנס לתוקף 14.12.2023 למעט עסקים זעירים שמידע עליהם ייכנס לתוקף ב-31.1.2023. סל הנוגע לניירות ערך צפוי להיכנס לתוקף ב-14.6.2023. החובות שחלות על בעלי רישיון למתן שירותי פיקדון באשראי, למתן אשראי ולהפעלת מערכת לתיווך באשראי ייכנסו לתוקף ביום 15.5.2024 ; החובות שחלות על גופים מוסדיים ייכנסו לתוקף ביום 14.11.2023 ליחידים ו-15.5.2024 לתאגידים.

- מטרת האסדרה היא לאפשר לציבור לעשות שימוש במידע הקיים בבנק ובזכות זה לקבל שירותים מחברות טכנולוגיות חוץ בנקאיות. לדוגמה, המידע יוכל לשמש להשוואת מחירים המבוססת על צרכי הלקוח, כך שיהיה קל ללקוח להבין כמה הוא משלם בפועל עבור השירותים שהוא צורך וכמה ישלם עבור אותם שירותים במידה והוא יעבור לספק אחר. במידה ולקוח יבחר לצרוך שירותים ממספר גופים שונים, שקיפות המידע תאפשר לו לרכז את המידע הפיננסי שלו במקום אחד, ולצפות בו בצורה מאוחדת. אסדרה זו מהווה נדבך מרכזי בחזון הוועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים שראתה באיום תחרותי חוץ בנקאי גורם מהותי המגביר את התחרות לטובת הלקוחות הקמעונאים.
- בהתאם להחלטת הממשלה האחריות לביצוע היא של משרד האוצר ושל רשות ניירות ערך, בהסכמת משרד המשפטים ובהתייעצות עם בנק ישראל ורשות התחרות.
- תאריך היעד שנקבע במסמך התבחינים היה 15 בנובמבר 2017. כאמור לעיל, תהליך החקיקה הושלם בנובמבר 2021 והוא נכנס לתוקף ביום 14 ביוני 2022, כאשר סלי מידע שונים מונגשים באופן הדרגתי בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בו.

ב.1.ד. קביעת עמלה צולבת לשנים הבאות (בוצע; בנק ישראל - הפיקוח על הבנקים)

- העמלה הצולבת היא עמלה המועברת מהסולק למנפיק בעסקות בכרטיסי תשלום. בשנת 2011 קבע בית הדין להגבלים עסקיים מתווה להפחתת העמלה הצולבת עד לשיעור של 0.7%. הוועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים המליצה על הפחתת העמלה בשים לב, בין היתר, לרמת עמלת המנפיק באירופה. כמו כן הומלץ כי פעולות הרשויות המוסמכות יובאו להתייעצות מוקדמת לוועדת היישום. קביעת העמלה תספק ודאות לשחקנים המעוניינים לפעול בתחום.
- מאחר וקיימת חשיבות רבה בקביעת העמלה הצולבת ולאור הסמכות שיש לבנק ישראל בקביעת עמלה זו, הוקם צוות בבנק ישראל שהיה אמון על קביעת העמלה הצולבת לשנים הבאות בהתאם למתודולוגיה שיושמה ע"י בית הדין להגבלים עסקיים.
- ב- 25.02.2018 פרסמה נגידת בנק ישראל את המתווה הסופי להפחתת העמלה הצולבת. נקבע כי החל מ- 01.01.2019 העמלה הצולבת בעסקאות חיוב נדחה תופחת לשיעור של 0.6% ומ- 01.01.2020 תופחת העמלה ב- 2.5 נקודות בסיס בכל שנה עד לשיעור של 0.5% ב-01.01.2023. כמו כן הודיעה הנגידה על העמלה הצולבת בעסקאות חיוב מידי במתווה יורד עד לשיעור של 0.25% בינואר 2023.

- ביום 16 בנובמבר 2022 הפיקוח על הבנקים הבהיר כי העמלה הצולבת שנקבעה חלה על עסקאות בין פרטים לעסקים (עסקאות P2B) אך לא בעסקאות בין פרטיים לפרטיים (עסקאות P2P) אך ציין כי סוגיית העמלה בגין עסקאות P2P עשויה להיבחן בעתיד.
- האחריות לביצוע הינה של הפיקוח על הבנקים.
- תאריך היעד שנקבע במסמך התבחינים היה ה- 31.12.2017.

ב.1.ה. קביעת הסכם חלוקת ההכנסות בין השחקנים השונים (בנקים וחברות כרטיסי אשראי). (בוצע; בנק ישראל- הפיקוח על הבנקים)

- כחלק מתהליך ההפרדה שבין הבנקים לחברות כרטיסי אשראי, נקבע כי הסכמי חלוקת ההכנסות יקבעו בין הצדדים אלא אם כן, המפקח על הבנקים יחליט אחרת.
- ביום 02.07.2018 פרסם הפיקוח על הבנקים תיקון להוראת נוהל בנקאי תקין 470 העוסקת בכרטיסי חיוב. במסגרת תיקון זה, נקבע, בין היתר, כי הסכמי תפעול חדשים[10] בין מנפיק בנקאי המוגדר כבנק בעל היקף פעילות רחב לבין מתפעל הנפקה, טעונים קבלת אישור מהמפקח על בנקים.
- חובת האישור חלה על הסכמים שנחתמו עד ליום 31 בינואר 2022.
- בפועל נחתמו מספר הסכמים בין בנקים לחברות כרטיסי האשראי ואלו אושרו על ידי הפיקוח על הבנקים. האישור התבצע לאור האמור בדברי ההסבר לתיקון ההוראה תוך בחינת סבירות ההסכמים, לרבות חלוקת ההכנסות בהלימה לשירותים המסופקים.
- במסגרת תקנות 2023, הוארך תוקפו של חובה זאת ביחס להסכם התפעול בין בנק דיסקונט לבין כ.א.ל בלבד וזאת למשך 5 שנים ממועד תקנות 2023 או 3 שנים ממועד ההפרדה, לפי המאוחר.
- האחריות לביצוע הינה של הפיקוח על הבנקים.
- תאריך היעד במסמך התבחינים היה ה- 31.12.2017.

ב.1.ו. אסדרת שירותי תשלום: (בתהליך; אחריות משותפת)

- אסדרה כוללת לשירותי תשלום במדינת ישראל המתבססת על סטנדרט בינלאומי מקובל בהתאמה לשוק המקומי הינה חיונית לשמירה על יציבות ויעילות ספקי שירותי התשלום ולקידום התחרות בין השחקנים השונים ובפרט איום תחרותי חוץ בנקאי.
- אסדרת תחום שירותי התשלום פוצלה לשני חוקים נפרדים: החלק הראשון שמסדיר את ההיבטים הצרכנים של שירותי התשלום הוא חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019 . חוק זה נכנס לתוקף בחודש אוקטובר 2020.
- החלק השני מסדיר את היבטי הרישוי והפיקוח, והוא נמצא בתהליך מתקדם:
- ביום 10 בינואר 2022 פורסם תזכיר חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, התשפ"ב-2022 להערות ציבור. במסגרת תזכיר החוק מוצע לעגן בחקיקה את הסדרת העיסוק בשירותי התשלום הניתנים על ידי גופים חוץ בנקאיים. שירותים אלה אשר עיסוק בהם יחייב רישיון ופיקוח מאת רשות ניירות ערך, כוללים ייזום תשלומים; סליקה של פעולת תשלום; הנפקה של אמצעי תשלום; וניהול חשבון תשלום.

[10] בכלל זה חידוש הסכם שנעשה בו שינוי מהותי לדעת הבנק או מתפעל ההנפקה.

- בהמשך לזאת, בכוונת משרד האוצר לקדם את החקיקה העוסקת בהסדרת העיסוק בשירותי תשלום במסגרת חוק התכנית הכלכלית הקרוב.
- יצוין כי במהלך תקופה זו נקטה רשות שוק ההון, בשיתוף פעולה עם מחלקת התשלומים והסליקה בבנק ישראל, צעדים שיאפשרו חיבור של בעלי הרישיונות המפוקחים על ידה אל מערכות התשלומים. לצורך זה, בין השאר, אוסדרו הוראות ניהול סיכונים וניהול סיכוני סייבר בחודש אפריל 2022 המתייחסים גם לפעילות הקשורה לחיבור למערכות התשלומים, ופורסם נוהל חיבור של בעל רישיון למערכות תשלומים. במקביל פירסמה הרשות בחודש אוקטובר 2022 טיוטת חוזר לעניין שמירה של נכס פיננסי והעמדה של דרישת הון עצמי נוסף לפעילות שמירת נכסים פיננסיים, שמסדירים רבדים נוספים בהגנה על צרכי הלקוחות בפעילות שירות תשלום שנעשית על ידי נותני שירות בנכס פיננסי.
- תאריך היעד המקורי שנקבע במסמך התבחינים היה ה-31 בדצמבר 2017.

ב.1.ז. חקיקת חוק הפיקוח על שירותים פיננסים (שירותים פיננסים מוסדרים) (תיקון מס' 4) (הפעלת מערכת לתיווך באשראי). (בוצע; משרד האוצר ורשות שוק ההון)

- תיקון מס' 4 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסים (שירותים פיננסים מוסדרים) תשע"ו-2016, הושלם ביולי 2017 ונכנס לתוקף ב-01.02.2018.
- התיקון האמור מסדיר תחת פיקוח רשות שוק ההון פעילות של סקטור נוסף באשראי קמעונאי הניתן באמצעות מערכת P2P (Peer to Peer). מערכות אלה מתווכות באופן מקוון בין מלווים ללווים (שהם יחידים או תאגידים[11]), הלווים עד 1 מיליון ש"ח באמצעות המערכת. מערכת P2P, מאפשרת לקשר בין לווים למלווים, באמצעות רשת האינטרנט, לשם יצירת עסקת אשראי. בין יתר, החוק קבע הסדרים להגנה על לווים ומלווים באמצעות המערכת, לרבות הסדרים לעניין איסור העברת פרטים מזהים של לקוחות.
- מערכות P2P יוצרות אלטרנטיבה זמינה להשקעה בעבור משקיעים ויוצרת אלטרנטיבה נוספת לקבלת אשראי בעבור לווים, ומהוות תחליף תחרותי לקבלת אשראי למשקי הבית ולעסקים הקטנים. המערכות מתאפיינות בשקיפות ובפשטות תפעולית, ובנוסף, מכיוון שהן מבוססות טכנולוגיה, ביכולתן להוזיל עלויות ולצמצם את פערי הריבית בין הלווה למלווה. כך, בין השאר, השימוש במערכת חוסך את הצורך בתיווך המוסדות הפיננסיים הקלאסיים כמו הבנקים וחברות כרטיסי אשראי.
- האחריות לביצוע הינה של משרד האוצר ורשות שוק ההון.

ב.1.ח. הפחתת דרישות ההון מבנקים חדשים. (בוצע; בנק ישראל - הפיקוח על הבנקים)

- ביום 03.06.2018 פרסם הפיקוח על הבנקים מדינות המסדירה, מבהירה ומפשטת את התהליך של הקמת בנק, ויוצרת ליזם המעוניין להקים בנק וודאות רגולטורית עוד בשלב מוקדם של תהליך הרישוי. בפרט, הופחתה דרישת ההון העצמאי הראשוני לה יידרש בנק חדש מ- 400 מיליון ₪ ל- 50 מיליון ₪. הפחתת דרישות ההון ודרישות רגולטוריות נוספות מבנקים חדשים מקלה על הקמת בנק.

[11] פיקוח על הלוואות לתאגידים שלווים מעל 1 מיליון ₪ באמצעות מערכות P2P יעשה לפי חוק ניירות ערך בידי רשות ניירות ערך.

ואכן לאחר שנים בהם לא הוקם בנק חדש בישראל, בספטמבר 2019 ניתן רישיון לבנק חדש (״ONE ZERO״) והוא פועל נכון למועד כתיבת הדוח במתכונת מלאה ובדצמבר 2022 ניתן רישיון לבנק חדש נוסף (״אש ישראל״).

- האחריות לביצוע הינה של הפיקוח על הבנקים.
- תאריך היעד במסמך התבחינים 31.12.2017.

סעיפים ב.1.ט. עד ב.1.יא. מתמקדים בפתיחת וסגירת חשבונות אונליין

על מנת לאפשר תחרות אפקטיבית בין ספקים שונים של שירותים פיננסיים, חשוב שתהליך פתיחת וסגירת חשבונות יהיה פשוט ונגיש ככל הניתן. על כן הרגולטורים השונים התאימו את הוראותיהם כך שתהיה אפשרות לפתוח ולסגור חשבונות, לכל סוגי הלקוחות, באופן מקוון, ועל חלק מספקי השירות אף תוטל חובה לאפשר זאת.

ב.1.ט. מתן אפשרות לפתיחת חשבון ראשון באופן מקוון (תוך הסרת מגבלות איסור הלבנת הון). (בוצע; בנק ישראל - הפיקוח על הבנקים)

- במסמך התבחינים צוין כי השלמת צעד זה כוללת שני צעדים באחריות הפיקוח על הבנקים:
  - עדכון הוראת ניהול בנקאי תקין לעניין חשבון ראשון אונליין, בהתאם למסגרת הנוכחית שקבועה בצו איסור הלבנת הון; הצעד הושלם ביום 07.05.2019 עם פרסום הפיקוח על הבנקים נוסח סופי של תיקון להוראת בנקאות בתקשורת המאפשר לפתוח חשבון ראשון אונליין . תאריך היעד שנקבע במסמך התבחינים היה 31.12.17.
  - גיבוש טיוטת תיקון לצו והתאמתו לעידן הדיגיטלי, והעברת לרשות לאיסור הלבנת הון ומשרד המשפטים. תאריך היעד שנקבע במסמך התבחינים היה ה- 31.12.2017 (עודכן ל- 30.04.2018). צעד זה לא הושלם מאחר שנמצא שאינו נדרש להשלמת הצעד הראשי.
- תאריך היעד שנקבע במסמך התבחינים היה ה- 31.12.2017.
- באחריות הפיקוח על הבנקים.

ב.1.י. מתן אפשרות לפתיחת חשבון באופן מקוון לחברה (בוצע; בנק ישראל - הפיקוח על הבנקים)

- כדי להשלים את ביצוע הצעד, נדרש תיקון לצו איסור הלבנת הון. לאחר השלמת התיקון הפיקוח על הבנקים קידם תיקון להוראת בנקאות בתקשורת, שיאפשר פתיחת חשבון מקוון לתאגידים. בדצמבר 2020 פורסמה תוספת לנב״ת 367 שמאפשרת פתיחת חשבון כאמור.
- באחריות הפיקוח על הבנקים.
- תאריך היעד שנקבע במסמך התבחינים היה 31 בדצמבר 2018.

ב.1.יא. מתן אפשרות לסגירת חשבון באופן מקוון (בוצע, חלק מפרויקט מעבר מבנק לבנק בקלות, בנק ישראל - הפיקוח על הבנקים)

- במטרה לתת מענה מהיר יחסית, עודכנה ב-13 בנובמבר 2018 הוראת נב״ת 432 ונקבע בה שיש לאפשר ללקוחות להגיש בקשה ולבצע את הפעולות שנדרשות לצורך העברת פעילות או סגירת חשבון באופן מקוון. ההוראה נכנסה לתוקף ב-13 בדצמבר 2018.

- הוחלט שמענה מקיף יותר יינתן במסגרת פרויקט ניוד חשבונות. בהתאם לכך, בספטמבר 2021 הושקה מערכת חדשה המאפשרת ללקוחות המערכת הבנקאית לעבור מבנק לבנק באופן מקוון, נוח, מאובטח, ללא עלות ובתוך 7 ימי עסקים. (להרחבה ראו סעיף ב.1.יג)
- באחריות הפיקוח על הבנקים.

ב.1.יב. מתן אפשרות להנפקת כרטיס חיוב באופן מקוון (בוצע; בנק ישראל - הפיקוח על הבנקים ורשות שוק ההון)

- האפשרות להנפיק כרטיסי תשלום באופן מקוון חשובה להתפתחות היכולת של גופים חוץ בנקאיים להתחרות בתחום זה, והרגולטורים התאימו את הוראותיהם על מנת לאפשר זאת.
- הצעד הושלם בפברואר 2018 עם חקיקת תיקון מס' 3 לחוק חתימה אלקטרונית, תשס"א-2001. הנפקת הכרטיסים מתאפשרת תחת מגבלות בהיקף הפעילות בכרטיסים להם לא נעשה זיהוי מלא פנים מול פנים וזאת לאור כללי איסור הלבנת הון.
- באחריות הפיקוח על הבנקים ורשות שוק ההון.
- בדוח הוועדה הראשון נקבע תאריך היעד להשלמת הצעד ליום 30.06.2019

ב.1.יג. מתן אפשרות להעביר חשבון עו"ש בצורה בטוחה וקלה לצרכן (בוצע, בנק ישראל - הפיקוח על הבנקים ומשרד האוצר)

- חשבון עובר ושב (עו"ש) הוא אחד המוצרים הפיננסיים המרכזיים בו משתמשים לקוחות קמעונאיים, ופעמים רבות משמש ה"עוגן" אשר סביבו נצרכים שירותים רבים נוספים. בד בבד, זהו גם אחד המוצרים המסובכים ביותר להעברה בין ספקים שונים, בין היתר מכיוון שחשבון העו"ש הוא הנקודה המרכזית באמצעותה מועברים אל הלקוח הקמעונאי כספים, וממנה מתבצעים תשלומים. על כן, על מנת להעביר את החשבון הלקוח נאלץ להתקשר עם כלל הגורמים השונים המזכים ומחייבים את חשבונו על מנת לעדכן אותם על מעבר החשבון. בנוסף, הלקוח עשוי לחשוש שבמידה ויעביר את חשבון העו"ש לספק אחר, הדבר יגרור סיכון לאבדן כסף שאמור היה להיכנס לחשבון, או לכך שתשלום שאמור היה להתבצע לא יבוצע.
- ביום 22 במרץ 2018 אושר בכנסת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 ובמסגרתו תוקן חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 על מנת לצמצם את חסמי המעבר הקיימים בשוק הבנקאות בכך שבנק יהיה חייב לאפשר ללקוח להעביר את הפעילות הפיננסית המתנהלת בחשבון הבנק שלו, מהבנק שבו היא מתנהלת לבנק אחר, באופן מקוון, נוח ובטוח.
- לצורך יישום הוראות החוק, בספטמבר 2021 הושקה מערכת חדשה המאפשרת ללקוחות המערכת הבנקאית לעבור מבנק לבנק באופן מקוון, נוח, מאובטח, ללא עלות ובתוך 7 ימי עסקים. כמו כן, לאחר העברת הפעילות וסגירה אוטומטית של החשבון בבנק הישן, ככל שלא נותרה בו פעילות נוספת, החיובים והזיכויים שיגיעו לחשבון הישן יעברו אוטומטית לחשבון החדש (שירות "עקוב אחרי").
- מערכת מורכבת זאת, שפותחה על ידי המערכת הבנקאית בעקבות הוראות החוק, באמצעות מס"ב כגורם מרכז של הפרויקט, מפשטת בצורה משמעותית את תהליך המעבר הקיים

כיום. בכך היא גם מגבירה את האיום התחרותי שרואה כל בנק ומאפשרת ללקוחות לשפר את תנאי ההתקשרות שלהם מול הבנקים.

- הפיקוח על הבנקים ומשרד האוצר ממשיכים לבחון את אפקטיביות השימוש במערכת ואת השפעתה, בין היתר באמצעות סקר שביעות רצון לקוחות שבוצע לאחר השקת המערכת וכן ביצוע בקרות בבנקים לגבי אופן יישום המערכת כדי לעודד את השימושיות בה ואת האפקטיביות שלה. זאת ועוד, הפיקוח על הבנקים ומשרד האוצר הובילו מספר קמפיינים כדי להגביר את מודעות הציבור לקיומה של המערכת ויתרונותיה.
- טרם רפורמת הניידות כ- 4.8% מבעלי חשבונות העו"ש בישראל (ללא עולים וקטינים) פתחו חשבון חדש בממוצע במהלך שנה אחת. לאחר תחילת הרפורמה עלה שיעור זה לכ- 5.5%.[12] חלק מחשבונות עו"ש אלו נפתחו במסגרת הפרויקט כך שעד לספטמבר 2022 יותר מ- 60 אלף איש עשו שימוש בפלטפורמת הניידות המקוונת על מנת להעביר את הפעילות בחשבון העו"ש לבנק אחר. לפירוט על עיקרי הממצאים בחלוף שנה להשקת המערכת ראה, הודעה לעיתונות, שפורסמה בחודש דצמבר 2022.[13]
- כדי לקבוע את הסדר האחריות שיחול על ניוד חשבון בנק נדרש לבצע תיקון חקיקה. בהתאם, ביולי 2021 פורסמה הצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון מס') (אחריות בנק קולט), התשפ"א-2021. מטרת התיקון היא לקבוע שהבנק הקולט יהווה "כתובת אחת" עבור הלקוחות בתהליך הניוד והוא יהיה הגורם האחראי להשלמת הליך הניוד, לתיקון תקלות ופגמים בתהליך ולפיצוי במקרה של נזק. עד למועד פרסום דוח זה ההצעה לא עלתה לדיון במליאת הכנסת.

ב.1.יד. קביעת כללים לאסדרת מעמדו ופעולתו של סולק מתארח (בוצע; בנק ישראל - הפיקוח על הבנקים ומשרד האוצר)

- הצורך בחיבור ישיר אל מתג כרטיסי האשראי בשבא עשוי להוות חסם לפעילותו של סולק חדש. סולק מתארח הינו סולק שאינו מחובר באופן ישיר למערכת התשלומים ומבצע סליקה באמצעות סולק אחר, שאינו סולק מתארח. לשם אירוח זה, היה צורך בקביעת כללים מחייבים ואלו נקבעו ופורסמו ב-28 ביוני 2018.
- תאריך היעד שנקבע במסמך התבחינים היה ה- 31.12.2017.
- באחריות הפיקוח על הבנקים ומשרד האוצר.

ב.1.טו. הפחתת נטל האסדרה על חברות כרטיסי אשראי (סולק עם היקף פעילות רחב) בדומה ל-PSD (בוצע; בנק ישראל- הפיקוח על הבנקים)

- צעד זה באחריות הפיקוח על הבנקים, הושלם ביום 06.08.2018 עם תיקון הוראות ניהול בנקאי תקין החלות על חברות כרטיסי אשראי (בין היתר הוראת נוהל בנקאי תקין 472).

[12] החישוב על התקופה שלפני תחילת הרפורמה מתייחס לנתוני הרבעון הראשון ועד הרבעון השלישי של שנת 2021 והנתון המתייחס לתקופה שלאחר הרפורמה מתייחס לנתוני הרבעון הרביעי של 2021 ועד הרבעון השלישי של שנת 2022.

[13] https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/06-12-2022.aspx

- מטרת ההוראות היא להקטין את הנטל הרגולטורי שחל על חברות כרטיסי האשראי ולאפשר להן התמודדות טובה יותר מול המתחרים בשוק. לדוגמא הופחתו דרישות ההון מ-12.5% ל- 11.5%.
- תאריך היעד שנקבע במסמך התבחינים היה ה- 31.03.2018.

ב.1.טז. השלמת הצעדים שהומלצו בנוגע לפרוטוקול 'אשראית' במסגרת דוח שרשרת ביצוע עסקה בכרטיסי חיוב ובכלל זה הגדרת כללים אחידים, אחידות תקנית, פריקות, פתיחות ונגישות לכל הגורמים שנוגעים בדבר. (בוצע; בנק ישראל - מחלקת מערכות תשלומים וסליקה)

- צעד זה באחריות מחלקת מערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל והושלם ב- 09.08.2017.
- פרוטוקול התקשורת "אשראית" הוא פרוטוקול התקשורת המשמש כיום את המשתתפים במערכת כרטיסי התשלום בישראל. כל מי שמעוניין להשתתף במערכת נדרש להכיר את הפרוטוקול וליישם אותו.
- בפרט, המנפיקים והסולקים המשתתפים במערכת אשראית נדרשים לפעול בהתאם לפרוטוקול אשראית.
- הצעדים הנוגעים לפרוטוקול אשראית נועדו להקל על המשתתפים הקיימים והחדשים לספק את השירותים השונים בהתאם לפרוטוקול ובכך לאפשר לבתי העסק, ובפרט לבתי העסק הקטנים שעד כה לא כיבדו כרטיסי חיוב, להתחיל לקבל כרטיסי חיוב באופן המותאם לצורכיהם. השלמת יישום הצעדים שהומלצו בנוגע לפרוטוקול אשראית ישפרו את יעילותו של שוק כרטיסי החיוב בישראל ויעודדו את התחרות בו תוך שמירה על יציבותו.

ב.1.יז. קביעת הוראות לעניין העברת מידע ממנפיק לתאגיד בנקאי לצורך הצגתו ללקוחות. (בוצע; בנק ישראל - הפיקוח על הבנקים ומשרד האוצר)

- הצעד הושלם עם קביעת תקנות על ידי משרד האוצר וקביעת הוראות ניהול בנקאי תקין.
- ביום 13.11.2018 פרסם הפיקוח על הבנקים תיקון להוראת נוהל בנקאי תקין 470 העוסקת בכרטיסי חיוב, בהתאם לקבוע בסעיף 7ז(ב) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981. התיקון קבע את הכללים החלים על תאגידים בנקאיים לעניין האופן בו יישמו את התקנות הנ"ל.
- בחודש פברואר 2019 פורסמו תקנות שר האוצר לפי סעיף 7ז(ג) לחוק. כמו כן, דחה שר האוצר את מועד כניסת החובה הקבועה בחוק לתוקף, כך שיום התחילה הינו ה-31.01.2020.
- תאריך היעד שנקבע במסמך התבחינים היה ה- 31.12.2017 . עודכן לסוף יוני 2018.
- במסמך התבחינים נקבע כי האחריות הינה של משרד האוצר ובכפוף לאישור משרד המשפטים. הצעדים התבצעו על ידי משרד האוצר ועל ידי הפיקוח על הבנקים.

ב.1.יח. הסרת מגבלות לפעולתו של מאגד (בוצע, בנק ישראל - הפיקוח על הבנקים ורשות שוק ההון)

- צו איסור הלבנת הון לנותני שירות בנכס פיננסי אושר על ידי ועדת חוקה, חוק ומשפט ב-2 בפברואר 2021 ונכנס לתוקפו בחודש נובמבר 2021. התקנת צו איסור הלבנת הון לשירות בנכס פיננסי צפויה להקל על קבלת שירותים בנקאים על ידי "פינטקים", שכן קביעת משטר

איסור הלבנת הון ומימון טרור עדכני על פעילותם, מייצרת מסגרת ברורה לפעילותם, באופן שיקטין בממשק שלהם מול הבנקים את אי־ הוודאות שהיה קיים ביחס לאופן ניהול סיכוני הלבנת הון על ידם. בסמוך למועד כניסת צו איסור הלבנת הון לתוקף פרסמה רשות שוק ההון בדצמבר 2021 הוראה לעניין ניהול סיכוני הלבנת הון ומימון טרור שמפרטת אופן ניהול סיכוני הלבנת הון ומימון טרור בצווים ומרחיבה עליה.

- ביום 24 לאוקטובר 2021 פרסם הפיקוח על הבנקים עדכון להוראת נוהל בנקאי תקין מספר 411. מטרת תיקון זה היא לעודד תחרות תוך הפחתה משמעותית של המגבלות הקיימות היום על מאגד. לדוגמה: עלה רף הפעילות המקסימלי מ- 50,000 ל- 2,000,000 כך שסולק אשר חל על פעילותו צו איסור הלבנת הון ונותן שירותי סליקה למאגד גם במקרים בהם אין לו הסכם סליקה ישיר עם בית עסק קצה, רשאי לעשות כן, כל עוד לא עלה היקף הסליקה השנתי לבית עסק קצה בודד על 2,000,000 ש״ח.
- באחריות רשות שוק ההון והפיקוח על הבנקים.

ב.1.יט. פתיחת משיכת היתר לתחרות (בוצע; בנק ישראל - הפיקוח על הבנקים)

- קיומן של מסגרות אשראי בחשבונות העו״ש של לקוחות, מהוות ברירת מחדל של משיכת יתר עבור הלקוח. ברירת מחדל זו גורמת ללקוח שלא לפנות לספקי אשראי אחרים כדי לבקש הצעת אשראי כנגד משיכת היתר.
- במסגרת החוק נקבע, כי לבקשת הלקוח, הבנק חייב להעביר את המידע אודות יתרת העו״ש של הלקוח לגורם שלישי, כדי שהאחרון יוכל להציע לצרכן הצעה תחרותית לאשראי הבנקאי. הסעיף נכנס לתוקף בסוף יולי 2018.
- ביום 02.01.2018 הופצה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 367 בנושא בנקאות בתקשורת. הוראה זו כוללת תיקון בנוגע להעברת מידע על אודות יתרת חשבון עו״ש על פי סעיף 7ה לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) התשמ״א-1981. נוסיף שפרויקט הניוד (ב.1.יג לעיל) מאפשר גם ניוד של חשבונות שהם בגירעון ובכך מקל על העברת חשבונות אלו.

ב.1.כ. התקשרות מרחוק עם נותני שירותים פיננסים מוסדרים (בוצע, רשות שוק ההון)

- רשות שוק ההון פרסמה ביום 8 בדצמבר 2020 חוזר התקשרות עם מקבל/ת שירות באופן מקוון, שמאפשר צירוף לקוחות ומתן שירותים פיננסים באופן מקוון במתן אשראי ובתיווך באשראי באמצעות מערכות טכנולוגיות (P2P), בהתאם לכללי ועקרונות מניעת הלבנת הון ומימון טרור. החוזר קובע מתווה לעמידה בחובות איסור הלבנת הון ומימון טרור באמצעים טכנולוגים ומאפשר פעילות של חברות פינטק שפעילות מול לקוחותיהן באמצעים טכנולוגים בלבד, באופן שמגדיל את התחרות על המחיר והאיכות של השירותים הפיננסים שניתנים לציבור הלקוחות. לאחר החלת צו הלבנת ההון על נותני שרות בנכס פיננסי, החילה רשות שוק ההון בנובמבר 2021 ההוראה לעניין אפשרות התחברות מרחוק גם על נותני שירות בנכס פיננסי, כך שנכון למועד זה ההוראה חלה על כל נותני השירותים הפיננסיים.

ב.2. דיווח על יישום צעדים להסרת חסמים על ידי השחקנים בשוק

ב.2.א. הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים: שיעור ההחזקה בפועל של בנק לאומי ובנק פועלים בחברות לאומי קארד וישראכרט בהתאמה[14]

- במסגרת החוק להגברת התחרות, התווסף סעיף 11ב לחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981, שהגדיר "בנק בעל היקף פעילות רחב" והחיל מגבלות על בנק זה ובפרט איסור על שליטה או החזקת אמצעי שליטה בתאגיד העוסק בתפעול הנפקה של כרטיס חיוב או בסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב. בעקבות כך ובהתאם לסעיף 7(ג) לחוק להגברת התחרות, נדרשו הבנקים המוגדרים כבעלי היקף פעילות רחב (קרי, בנק לאומי לישראל בע"מ (להלן: "**בנק לאומי**") ובנק הפועלים בע"מ (להלן: "**בנק הפועלים**") למכור את אחזקותיהם בחברות כרטיסי האשראי שבבעלותם. בהתאם, בנק לאומי מכר את מלא אחזקותיו בלאומי קארד בע"מ (להלן ולעיל: "**MAX**"). טרם המכירה החזיק בנק לאומי ב-80% מהון המניות המונפק והנפרע בחברה.[15] באפריל 2019 בנק הפועלים מכר בהצעת מכר לציבור, כ-65.2% מהון המניות המונפק והנפרע של חברת ישראכרט בע"מ (להלן ולעיל: "**ישראכרט**") היתרה חולקה כדיבידנד בעין למחזיקי מניות בנק הפועלים במהלך חודש מרץ 2020.
- כמפורט לעיל, בסוף ביום 30.1.2023, שר האוצר, בהסכמת נגיד בנק ישראל ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, התקין את תקנות הבנקאות (רישוי) (בנק בעל היקף פעילות רחב), התשפ"ג-2023 (להלן - **תקנות 2023**). במסגרת התקנות, תוקן הרף להגדרת בנק כבעל היקף פעילות רחב, באופן שיביא להפרדת כ.א.ל מדיסקונט. במסגרת התקנות בוצעה התאמה לסעיף 7(ג) לחוק להגברת התחרות כך שלדיסקונט תעמוד תקופה של 3 או 4 שנים (אם תעמוד בתנאים הקבועים בסעיף) לצורך מכירת החזקותיה בכאל.

ב.2.ב. שינוי בשיעור הבעלות של הבנקים בחברת שבא (שירותי בנקאות אוטומטים)

- במסגרת החוק להגברת התחרות, התווסף סעיף 15.ב(א) לחוק מערכות תשלומים, התשס"ח-2008 (להלן: "**חוק מערכות תשלומים**"). הסעיף מחיל איסור על שליטה במפעיל של מערכת ממשק[16] או על החזקה שעולה על 10% מסוג מסוים של אמצעי שליטה בו. בהתאם נדרשו בנק לאומי, בנק הפועלים ובנק דיסקונט לישראל בע"מ (להלן ולעיל: "**בנק דיסקונט**"), להקטין את שיעור אחזקותיהם בחברת שבא.
- להלן שיעור האחזקות של התאגידים הבנקאים בחברת שב"א נכון ליום 17 לנובמבר 2022: בנק לאומי, בנק הפועלים ובנק דיסקונט מחזיקים כל אחד 10% מהון המניות המונפק

---

[14] על פי הדוחות השנתיים של החברות.

[15] ביום 25.02.2019 הושלמה עסקה לפיה בנק לאומי לישראל וקבוצת עזריאלי מכרו את מלא החזקותם בלאומי קארד (80%, ו- 20% בהתאמה) ל- warburg pincus financial holdings (Israel) ltd., תאגיד בשליטת קרן ההשקעות warburg pincus.

[16] מערכת מבוקרת המהווה ממשק בין מנפיק לבין סולק לאישור עסקות בכרטיסי חיוב, שפעלה ערב יום התחילה של חוק להגברת התחרות.

והנפרע של החברה. הבנק הבינלאומי מחזיק בכ-9.8% מהון המניות המונפק והנפרע של החברה.

- טרם השינוי באחזקות התאגידים הבנקאים, עלו אחזקותיהם על 50% מאמצעי השליטה בשב"א, מה שחייב את שב"א ברישיון תאגיד בנקאי מסוג חברת שירותים משותפת.[17] לאור תוצאות המכרז המוסדי וירידת האחזקות כאמור, ביטל נגיד בנק ישראל רישיון זה.

ב.2.ג. גידול בשיעור בתי העסק שפועלים עם EMV

- EMV[18] הינה טכנולוגיה שנועדה לאפשר עסקאות בצורה מאובטחת בכרטיס אשראי חכם (כרטיס בעל שבב אלקטרוני). כחלק מטכנולוגיה זו, נדרש בעל הכרטיס להקיש את הקוד הסודי בכל עסקה בכרטיס. מתוך כך, שימוש בכרטיס מסוג זה מצמצם משמעותית את האפשרות להונאות בכרטיס אשראי.
- לאחר מהלך התייעצות נרחב ב"ועדת כרטיסי חיוב" בהובלת מחלקת תשלומים וסליקה בבנק ישראל, בהשתתפות כלל הגורמים בתעשיית התשלומים בכרטיסי חיוב (סולקים, מנפיקים, יצרני מסופים, וכדומה) ונציגי הפיקוח על הבנקים, נקבע מתווה ברור להשלמת הטמעת ה-EMV בישראל. בהסתמך על ההבנות שהתקבלו בדיוני הוועדה והחלטות שהתקבלו בבנק ישראל, הפיקוח על הבנקים קבע בחודש ינואר 2020 הוראה לפיה, הסולקים מחויבים לסלוק רק עסקאות חכמות (במספר פעימות).
- הפיקוח על הבנקים החל ב"חינוך השוק" לקראת המעבר של בתי עסק לשימוש במסופים שדורשים הקשת קוד סודי על ידי הלקוחות והביא לידיעת הציבור את האפשרות לבחור קוד סודי לכרטיס, כדי להקל על הציבור לזכור את הקוד.
- משרד האוצר הקים ביוני 2020 קרן למתן מענקים לעסקים בינונים וקטנים להטמעת סליקה ב-EMV. המענק ניתן (עד סוף מרץ 2021) לעסקים שהטמיעו מסוף בתקן EMV בעמדות המכירה הפיזיות, בהיקף של כ-80% מהוצאות ההטמעה בעסק. מטרת המענק היא האצת השימוש באמצעי תשלום מתקדמים כגון יישומוני תשלומים, כחלק משיפור השירות לצרכן והפחתת עלויות העסקה, סיוע לעסקים בינונים וקטנים בעת משבר הקורונה וכן מניעת הדבקה בקורונה בשל צמצום המגעים.
- בנק ישראל יצא בחודש אוגוסט 2020 במסע פרסום אודות התשלום החכם ומסע קמפיין נוסף ביולי 2021.
- ניכר כי פעולות הרגולטורים שפורטו לעיל אכן הובילו להטמעת השימוש ב-EMV בהתאם לנתונים שהתקבלו מחברת שב"א, שיעור המסופים שתומכים ב-EMV (חומרה ותוכנה) עמד נכון לחודש אוקטובר 2022 על 98% מסך המסופים במערכת התשלומים. מתוך כלל המסופים במערכת התשלומים, במהלך חודש אוקטובר 2022 69% ביצעו בפועל עסקות חכמות (עסקה של שבב + קוד או עסקה ללא מגע), כך שכ-59% מסך העסקות במשק באותה התקופה היו עסקות חכמות. כ-79% מסך העסקות החכמות היו עסקות ללא מגע (contactless). נציין שנתונים אלה הם ברמת מספר מסופים (POS) ולא ברמת מספר בתי

[17] סעיף 24 לחוק הבנקאות (רישוי),תשמ"א- 1981, קובע כי: "לא יחזיקו מספר תאגידים בנקאים, שלא נשלטים בידי אדם אחד, ביותר מחמישים אחוזים מאמצעי השליטה בתאגיד העוסק במתן שירותים לחבריו או ללקוחותיהם ואין לו רישיון של חברת שירותים משותפת".

[18] ראשי תיבות של שלוש חברות כרטיסי האשראי אשר פתחו את הטכנולוגיה- Europay, MasterCard ו- Visa.

העסק. חשוב לציין שהטמעת ה-EMV שיפרה את איכות שירותי התשלום בפרט בכל הנוגע למהירות העסקה.

ב.2.ד. הקטנת היקף מסגרות האשראי וניצול המסגרות בבנקים שעליהם חל סעיף 9(ג) לחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017.

- ביום 31 בינואר 2021 נכנס לתוקף סעיף 9(ג) לחוק שמחייב בנק בעל היקף פעילות רחב להקטין את מסגרות האשראי בכרטיסי אשראי של לקוחותיהם, לתקופה בת שלוש שנים. לפי הסעיף בנוסחו המקורי סך מסגרות האשראי בכרטיס אשראי של לקוחות בנק בעל היקף פעילות רחב המנפיק כרטיסי חיוב, בכל שנה, לא יעלה על 50% מסך מסגרות האשראי בכרטיסי אשראי של לקוחות הבנק כפי שהיה בשנת 2015; בחישוב סך מסגרות האשראי כאמור, יובאו בחשבון מסגרות אשראי של לקוחות הבנק הגבוהות מ-5,000 שקלים חדשים, ובנוסף קובע הסעיף לא תופחת מסגרת אשראי של לקוח לסכום נמוך מ-5,000 שקלים חדשים רק בשל האמור בסעיף.
- ביום 1 בפברואר 2021 נכנס לתוקפו צו להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה)(שינוי השיעור והסכומים לעניין צמצום מסגרות אשראי לפי סעיף 9(ג) לחוק)(הוראת שעה), התשפ"א-2020 (להלן: "**צו 2021**"). במסגרת צו 2021, נקבע - לתקופה מוגבלת של שנה - כי סך מסגרות האשראי בכרטיסי האשראי של לקוחות בנק בעל היקף פעילות רחב המנפיק כרטיסי חיוב, לא יעלה על 55% מסך מסגרות האשראי בכרטיסי האשראי של לקוחות הבנק כפי שהיה בשנת 2015, במקום 50% כקבוע בנוסח החוק במקור; כי בחישוב סך מסגרות האשראי כאמור, יובאו בחשבון מסגרות אשראי של לקוחות הבנק הגבוהות מ-7,500 שקלים חדשים, במקום מ-5,000 שקלים חדשים כקבוע בנוסח החוק במקור; וכי לא תופחת מסגרת אשראי של לקוח לסכום נמוך מ-7,500 שקלים חדשים רק בשל האמור בסעיף זה, במקום לסכום הנמוך מ-5,000 שקלים חדשים בנוסח החוק במקור.
- מטרתו של הצו הייתה לאזן בין שתי תכליות חשובות – קידום התחרות בשוק הבנקאות בישראל מחד ושמירה על הלקוחות שנפגעו מבחינה תעסוקתית מהתפרצות נגיף הקורונה מאידך.
- בינואר 2022, התקין שר האוצר את הצו להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה) (שינוי השיעור והסכומים לעניין צמצום מסגרות אשראי לפי סעיף 9(ג) לחוק), התשפ"ב-2022 (להלן: "**צו 2022**"). במסגרת צו 2022 הוארכו בשנה הוראות צו 2021. בנוסף ועל מנת לממש את תכלית הסעיף, תוך איזון בין קידום התחרות לבין צמצום הפגיעה באוכלוסיות בעלות מסגרות אשראי נמוכות, נקבע בצו 2022 כי בשנת 2023 סך מסגרות האשראי בכרטיס אשראי של לקוחות בנק בעל היקף פעילות רחב המנפיק כרטיסי חיוב, בכל שנה, לא יעלה על 51% מסך מסגרות האשראי בכרטיסי אשראי של לקוחות הבנק כפי שהיה בשנת 2015; כי בחישוב סך מסגרות האשראי כאמור, יובאו בחשבון מסגרות אשראי של לקוחות הבנק הגבוהות מ-8,500 שקלים חדשים, וכי לא תופחת מסגרת אשראי של לקוח לסכום נמוך מ-8,500 שקלים חדשים רק בשל האמור בסעיף.

- ביום 30.1.2023 העביר שר האוצר, בהסכמת הנגיד, לוועדת הכלכלה של הכנסת לצורך קבלת אישורה, צו שבמסגרתו מוצע לשנות את השיעורים והסכומים שנקבעו בצו 2022, כך שסך מסגרות האשראי בכרטיס אשראי של לקוחות בנק בעל היקף פעילות רחב המנפיק כרטיסי חיוב, בכל שנה, לא יעלה על 75% מסך מסגרות האשראי בכרטיסי אשראי של לקוחות הבנק כפי שהיה בשנת 2015; כי בחישוב סך מסגרות האשראי כאמור, יובאו בחשבון מסגרות אשראי של לקוחות הבנק הגבוהות מ-10,000 שקלים חדשים, וכי לא תופחת מסגרת אשראי של לקוח לסכום נמוך מ-10,000 שקלים חדשים רק בשל האמור בסעיף. וביום 31.01.2023 ועדת הכלכלה אישרה את הצו האמור.

ג. ניתוח התחרות בשוק האשראי הקמעונאי ובשוק הנפקת כרטיסי חיוב בישראל

ג.1. הקדמה

בפרק זה נציג ניתוח של התנאים לתחרות והתמורות בתחרות בשוק האשראי הקמעונאי בישראל. ההתמקדות בניתוח התחרות בשוק האשראי בשלב זה (ולא במוצרים ושירותים נוספים שמסופקים על ידי גופים פיננסים, כמו שירותי תשלום) נעשתה לאור הגדרת תפקידי הוועדה[19] בחוק. בנוסף, בדו"ח הנוכחי כללנו ניתוח של שוק כרטיסי החיוב וזאת בשים לב לקשר ההדוק בין תחום זה לבין תחום האשראי. כמו כן, בהתאם לרוח החוק כפי שעולה מהצעת החוק[20], מתוך כלל האשראי שמעמידים ספקי האשראי, התמקדנו באשראי קמעונאי – קרי אשראי למשקי בית שלא לדיור (להלן: "**אשראי צרכני**") ואשראי לעסקים קטנים וזעירים.[21]

שוק האשראי הקמעונאי כולל אשראי שמסופק דרך הלוואות קצובות, מסגרות אשראי, ניכיון שוברים וצ'קים ועוד.[22] לצורך דוח זה, שוק האשראי מוגדר כסך האשראי שמסופק על ידי כלל ספקי האשראי בישראל, כמפורט בהמשך הפרק. בשל אילוצי נתונים, בחלק מהמקרים ערכנו ניתוחים על אשראי בנקאי בלבד (ולא על אשראי מכלל ספקי האשראי). היות שמערכת הבנקאות אחראית נכון להיום לחלק הארי של שוק האשראי הקמעונאי בישראל (אם כי כפי שיוסבר בהמשך, חלק זה נמצא במגמת ירידה), אנו סבורים שעל אף היותו חלקי, יש בכוחו של הניתוח לשפוך אור על שוק האשראי הקמעונאי.

הניתוח מתחיל מסקירת החסמים לתחרות שמאפיינים עדיין את שוק האשראי (סעיף ג.2). הניתוח ממשיך מהערכת השיפור העתידי ברמת התחרות, על בסיס הצעדים הרבים שבהם נקטו הממשלה והמאסדרים ועל בסיס החסמים שיוסרו בעתיד הקרוב (סעיף ג.3). בסעיף ג.4 נתאר את ספקי האשראי שפועלים בשוק האשראי הקמעונאי ואת השינויים שחלו בהם בשנים האחרונות. לאחר מכן ננתח בנפרד את האשראי הצרכני (סעיף ג.5) ואת האשראי לעסקים קטנים (סעיף ג.6). לסיום, ננתח את התמורות בשוק הנפקת כרטיסי החיוב (סעיף ג.7).

---

[19] תפקידי הוועדה שקבועים בחוק: לעקוב אחר יישום הוראות החוק ולהמליץ על צעדים לשיפור והגברת רמת התחרות בשוק האשראי; לערוך בדיקות תקופתיות של מצב התחרות בשוק האשראי ולאתר חסמים בהתפתחות התחרות בשוק ולהמליץ לשר האוצר ולנגיד בעניין הפעלת הסמכות לשנות את הגדרת החוק לבנק עם היקף פעילות רחב (נכון להיום, הגדרה זו חלה על בנק פועלים ובנק לאומי. שינוי עתידי בהגדרה עשוי להשפיע על ההחלטה לגבי הפרדת חברת כ.א.ל מבנק דיסקונט).

[20] הצעת חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016, 02/08/2016.

[21] נציין שעולה ספק לגבי גודל העסקים שבו ביקשה להתמקד הרפורמה. עיקר האשראי ה קמעונאי הוא בנקאי. בניתוח אשראי זה התייחסנו לעסקים עם מחזור פעילות קטן מ-50 מיליון ש"ח (עסקים קטנים וזעירים בהתאם להגדרות בדיווח מגזרי פעילות ציבוריים [מתוך דיווחי התאגידים הבנקאים לציבור]) לפי הגדרות אלה: עסק זעיר – עסק שמחזור פעילותו קטן מ-10 מיליון ש"ח. עסק קטן – עסק שמחזור פעילותו גדול מ- או שווה ל-10 מיליון ש"ח וקטן מ-50 מיליון ש"ח. עסק בינוני – עסק שמחזור פעילותו גדול מ- או שווה ל-50 מיליון ש"ח וקטן מ-250 מיליון ש"ח. עסק גדול – עסק שמחזור פעילותו גדול מ- או שווה ל-250 מיליון ש"ח . לעומת זה, בשל אילוצי נתונים בניתוח האשראי שמעמידות חברות כרטיסי האשראי, התייחסנו לכלל האשראי העסקי שמעמידות החברות, מתוך הנחה שעיקרו הועמד לעסקים קטנים. כמו כן, בשל אילוצי נתונים בניתוח האשראי שמעמידות חברות אשראי שאינן בנקים, גופים מוסדיים או חברות כרטיסי אשראי, ייחסנו את כלל הפעילות של כל אחת מהחברות כפעילות עסקית או צרכנית.

[22] בשלב זה, בין היתר לאור מאפייני הנתונים שבהם השתמשנו, לא הבחנו בין תתי־שווקים אפשריים, למשל על סמך אזור גיאוגרפי, מאפייני אוכלוסייה, מטרת ההלוואה וכדו'.

ג.2. ההשלכות שצפויות מהסרת החסמים על התחרות בשוק האשראי הקמעונאי

תכלית סעיף זה היא לסקור את החסמים המשמעותיים לתחרות שמאפיינים את שוק האשראי הקמעונאי וההשלכות הצפויות בשנים הקרובות מהמשך פעילות הממשלה והמאסדרים להסרת חסמים אלו.

כמפורט בסעיף הקודם, מרבית הצעדים הושלמו ורק מקצתם עדיין בתהליך. ישנם צעדים שאמנם הושלמו אך יישומם מתמשך לאורך זמן ולכן נצפה לראות את השפעתם גם בשנים הקרובות. הצעדים השונים מכוונים להגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי, דרך כניסת שחקנים חדשים לשוק, מעבר קל בין ספקים והגברת יכולת ההשוואה של לקוחות.

בכדי להקל על כניסת שחקנים הופחתו בין היתר דרישות ההון מבנקים חדשים והוקמה לשכת שירותי מחשוב. עם השלמת ההפרדה הפכו שתי חברות כרטיסי האשראי לשני שחקנים פיננסים עצמאים שמתחרים בנקים בתחומי התשלומים והאשראי. כדי להקל על גופים חוץ בנקאיים להתחרות באפקטיביות בבנקים ולעודד כניסה של גופים חוץ בנקאיים נוספים נעשו מספר צעדים שתכליתם לגוון ולהרחיב את אפשרויות המימון של גופים אלו.

רפורמת הניידות בקליק החלה והיא מקלה על מעבר לקוחות בין בנקים וכך סביר שגם תסייע ליצירת איום תחרותי, שיגביר את רמת התחרות במערכת הבנקאות.

צומצם היתרון במידע של בנק בו מנוהל חשבון העו"ש של הלקוח על ידי: מערכת נתוני אשראי, רפורמת הבנקאות הפתוחה וקביעת הוראות לעניין צפייה במידע פיננסי מקוון. צעדים אלו צפויים לשפר את יכולת ההשוואה של לקוחות בין מוצרים וספקים פיננסים שונים.

מנגד, גופים חוץ בנקאיים עדיין מתמודדים עם קשים ובפרט תלויים בבנקים לפעילותם.

קיימים מאפיינים שונים של שוק האשראי היוצרים חסמי כניסה והתרחבות עבור ספקי אשראי וכן חסמים למעבר של לקוחות ביניהם. כפי שפורט בפרק ב', בשנים האחרונות הממשלה והמאסדרים השונים פעלו רבות להסרת חסמים אלו במטרה להגביר את התחרות בשוק האשראי הקמעונאי. הרפורמות והצעדים השונים שקודמו התבססו על תפיסה שלפיה התחרות בשוק הפיננסי נשענת על שלוש רגליים: כניסת שחקנים חדשים; מעבר קל בין ספקים; והגברת יכולת ההשוואה של לקוחות. כניסת שחקנים חדשים לענף, ובכלל זה שחקנים אשר יציעו רק חלק מהמוצרים שבסל הבנקאי, צפויה להרחיב את היצע המוצרים שזמינים לציבור הלקוחות ותגדיל את האיום התחרותי על השחקנים הקיימים. אולם כדי שהאיום התחרותי יתממש, יש להגביר את רמת התחרות גם מצד הביקוש, על ידי הגברת יכולת התיחור והמעבר של הלקוחות. יש להבטיח שלקוחות יוכלו לעבור בפועל בין ספקים קיימים וחדשים, בקלות, בנוחות ובמהירות וכן לצרוך שירותים ממגוון של ספקים שונים. לבסוף, עוד בטרם קבלת החלטה על מעבר מספק לספק, על הלקוחות לבחון האם ביכולתם להיטיב את מצבם הפיננסי באמצעות מעבר ולשם כך יש לייצר תשתית להשוואה בין ספקים שונים.

נוכח תפיסה זו, פעלו הממשלה והמאסדרים לקידום צעדים שונים בשלושת צירים אלה:

<u>כניסת שחקנים חדשים</u>

אחד מחסמי הכניסה המאפיינים את שוק האשראי ושווקים קשורים אחרים, הוא היתרון לגודל ולמגוון. יתרון לגודל יכול לנבוע למשל מעלות כניסה גבוהה הנובעת מהצורך בפריסת סניפים רחבה, הקמת מערכת מחשוב מתקדמת, קיומן של דרישות רגולטוריות מכבידות ועוד. יתרון למגוון יכול לנבוע, למשל, מחסכון של עלויות באספקת מגוון מוצרים ללקוחות על בסיס אותה תשתית וידע (לדוגמה, אותו סניף מספק הן שירותי תשלום ופיקדון והן מתן אשראי).

נוכח כך, פעלו הרגולטורים להפחתת חסמי הכניסה לתחום בשתי דרכים עיקריות: האחת, להקל על כניסת בנקים חדשים, שביכולתם להציע סל שמתחרה בסל השירותים שמוצע על ידי הבנקים הקיימים; והשנייה, להקל על פריקות הסל הבנקאי וכניסת שחקנים נוספים אשר יוכלו להתחרות על חלק מהסל בלבד.

ביחס לחסמים לכניסת בנקים חדשים, הפחית הפיקוח על הבנקים באופן משמעותי את דרישות ההון ודרישות רגולטוריות נוספות מבנקים חדשים הדבר מאפשר הקמת בנקים דיגיטליים. בנוסף אישר משרד האוצר מענק ממשלתי בסך של 200 מיליון ש"ח להקמת לשכת שירותי מחשוב בנקאים, שתספק שירותים לכלל הגופים הפיננסים שיהיו מעוניינים בכך. **המענק מוזיל באופן ניכר את עלות הקמת התשתית הטכנולוגית ומערך המידע המסחרי שדרוש לבנק ושמהווה את אחד מחסמי הכניסה העיקריים לתחום הבנקאות. במרץ 2021 החלה לפעול לשכת שירותי המחשוב הבנקאים של חברת TCS שנבחרה על ידי הוועדה והיא מעמידה את שירותיה ל-ONE ZERO.** בספטמבר 2022 לשכת שירותי המחשוב הודיעה למשרד האוצר על חתימת חוזה התקשרות בינה לבין אגודת פיקדון ואשראי - 'אופק'. בכך, לשכת שירותי המחשוב צפויה לתת שירותים לגוף פיננסי נוסף, בהתאם ללוח הזמנים הקבוע בקול הקורא שפרסם משרד האוצר. **פעילות הלשכה מוזילה את עלויות ההקמה של גוף פיננסי חדש בישראל באופן משמעותי ובכך מסירה חסם מרכזי לכניסת בנקים חדשים לתחום. לסיכום, ניתן כבר לראות את התמורה של הצעדים שפורטו לעיל בדמות כניסת בנקים חדשים לאחר שנים בהם לא הוקם בנק חדש ונצפה להמשיך ולראות את פירות רגולציה זאת.**

לעניין הכנסת שחקנים שיתחרו על חלק מהסל הבנקאי הפריק, **הושלמה הפרדת חברות כרטיסי האשראי** כאשר MAX (לשעבר לאומי קארד)[23] הופרדה מבנק לאומי וישראכרט מבנק הפועלים. **עם השלמת ההפרדה הפכו שתי חברות כרטיסי האשראי לשני שחקנים פיננסים עצמאים שיש ביכולתם להתחרות בבנקים בתחומי התשלומים והאשראי**. מאז ההפרדה ניכרת צמיחה של שוק האשראי החוץ בנקאי, נחלשה הסגמנטציה בין אשראי בנקאי לחוץ בנקאי וחלה הרחבה של ההיצע בשוק הנפקת כרטיסי החיוב. כאמור ביום 30.1.2023 שר האוצר, בהסכמת נגיד בנק ישראל ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, התקין תקנות אשר כתוצאה מהן גם כ.א.ל תופרד מבנק דיסקונט.

[23] מטעמי נוחות למרות שבחלק מהתקופה החברה נקרא "לאומי קארד" לאורך כל הניתוח התייחסנו לחברה כ-MAX.

אחד הגורמים שמקשים על שחקנים חוץ בנקאיים חדשים לבסס את מעמדם בשוק ומונע כניסה של שחקנים חדשים הוא הנחיתות של השחקנים החוץ בנקאים לעומת הבנקים בכל הקשור בעלויות ובהיקף מקורות המימון.[24] בעוד שבנק רשאי להשתמש בפיקדונות הציבור לצורך מתן אשראי, גוף חוץ בנקאי שנותן אשראי אינו רשאי לתת אשראי על גבי פיקדונות ציבור ועליו להשתמש באפיקי מימון אחרים, בראשם מימון מהבנקים בהם הם מתחרים. הבדל זה עשוי להעניק יתרון מובנה לתאגידים הבנקאיים בתחרות עם הגופים החוץ בנקאים ומגביר את התלות של הגופים החוץ בנקאים בבנקים. **בשנים האחרונות נעשו מספר צעדים כדי לגוון ולהרחיב את אפשרויות המימון של הגופים החוץ בנקאים.** בפרט, ביולי 2022 התקבל תיקון מס׳ 28 לחוק הבנקאות (רישוי) המתקן את סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי) ומרחיב את מקורות גיוס החוב של גופים פיננסים המפוקחים יציבותית (תאגידים שעל פעילותם חלות הוראות לעניין הלימה בין ההון העצמי לבין ההתחייבויות ולעניין נזילות) כמו כן, הוסרו מגבלות לעניין חברות המגייסות חוב מהציבור. אולם, גם לאחר התיקון **עדיין יש היום הגבלות על הגופים החוץ בנקאים** בנושא וחלקם מעוגנים בסעיף 21 לחוק בנקאות (רישוי).

קושי נוסף לכניסת והתרחבות גופים חוץ בנקאים שמציעים שירותים המתחרים בבנקים, הוא התלות שלהם בבנקים לשם פעילותם. רשות התחרות[25] ערכה בדיקה במטרה להבין את פעילותן של חברות העושות שימוש בטכנולוגיה חדשנית על מנת לספק שירותים פיננסיים (״חברות פינטק״) – וביניהן גופים הפועלים במתן אשראי או בהפעלת פלטפורמה לתיווך באשראי (הלוואות P2P) – ואת הקשיים שהן מצויות בהם וסיבותיהם בכל הנוגע לפתיחה ולניהול של חשבון בנק בישראל. מבדיקת הרשות עלה כי אף על פי שהבנקים רואים את חברות הפינטק כאיום תחרותי בחלק מתחומי הפעילות שלהם, לא נמצאו ראיות שהתנהלות הבנקים כלפי חברות הפינטק נובעת מהאיום התחרותי שהבנקים רואים מחברות הפינטק. יחד עם זאת, הבדיקה של רשות התחרות העלתה כי יש בדרישות שמטילים הבנקים כדי להקשות על חברות הפינטק לפתוח ולנהל חשבון בנק – תשומה שהיא חיונית לפעילותן. על פי בדיקות רשות התחרות, קבלת רישיון וקיומו של צו איסור הלבנת הון ייעודי הם הכרחיים לשם פעילות הגוף, אך גם גופים בעלי רישיון שכפופים לצו כאמור נתקלים בקשיים בבואם לפתוח חשבונות בנק או לנהל את פעילותם בהם. חלק מהקשיים נובעים ממדיניות ונהלי איסור הלבנת הון שגיבשו הבנקים כאשר רשות התחרות מצאה כי אלו מציבים לעיתים דרישות אשר חלקן מתבררות כבלתי ישימות, מעכבות ואף מונעות את כניסתן של חברות הפינטק לפעילות בישראל ולהתחרות בבנקים.

במסגרת הדו״ח שפרסם את ממצאי הבדיקה, רשות התחרות המליצה על מספר צעדים לפתרון סוגיה זו שהתייחסו למצב המתקיים בעת כתיבת הדו״ח. בין ההמלצות שפורטו: קידום מהיר של מתן רישיונות וצווי איסור הלבנת הון ייעודיים והקמת צוות בין-משרדי שיגבש פרקטיקות נאותות ודגלים לבנים לבנקים ועוד. זאת במטרה לסייע להורדת החיכוך המובנה בין בנקים וחברות פינטק ולתרום ליצירת מערכת פיננסית תחרותית ומתקדמת בישראל.

---

[24] מצד שני נציין שלשחקנים החוץ בנקאיים יתרון הנובע מהדרישות הרגולטוריות המקלות החלות עליהם.

[25] מחקר שוק בעניין חברות הפינטק וקשיים בפעילות מול המערכת הבנקאית, פורסם סופית 3 במאי 2021. ניתן לעיין כאן: https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/marketresearch-pintec

בשנים האחרונות, רשות שוק ההון נקטה ונוקטת כל העת בצעדים משמעותיים להסרת חסמי הפעילות של הגופים שבפיקוחה, הן בעולמות הרישוי שם נענו חלק הארי של בקשות הרישוי של גופים ישנים וחדשים והן בעולמות האסדרה המשלימה לפעילותם. במסגרת זאת, הושלמה התשתית המשפטית שבצווי איסור הלבנת הון ואסדרה משלימה של הוראות לניהול סיכוני הלבנת הון ולאפשרות להתחברות מרחוק, ונקבעו אסדרות במספר רחב של נושאים נוספים שרלוונטיים לעניין ובהם חוזרים בהיבט של ניהול סיכונים, ניהול סיכוני סייבר, טיפול בתלונות ציבור, דיווחי אשראי, הוראות לעניין שמירת נכסים והוראות לעניין הון עצמי נוסף על שמירת נכסים בעולמות התיווך באשראי והשמירה על נכס פיננסי. עוד יצוין כי רשות שוק ההון יזמה בשיתוף פעולה עם מחלקת הסליקה והתשלומים בבנק ישראל צעדים לחיבור של גופים שמפוקחים על ידי רשות שוק ההון למערכות התשלומים ופרסמה במהלך חודש ינואר 2023 נוהל להגשת בקשות לעניין זה. הרשות נערכת להמשך קידום התחרות והחדשנות בשוק במסגרת בניית תשתיות, הסרת חסמים ופעולות פיקוח שוטפות.

צעדים נוספים עליהם המליצה רשות התחרות טרם ננקטו. בהקשר זה, רשות התחרות ממשיכה לבחון דרכים נוספות להקטין את התלות של הגופים החוץ בנקאיים במערכת הבנקאית, ובכלל זה צעדים שיאפשרו להם "לעקוף" את המערכת הבנקאית ולהתחבר באופן ישיר למערכות התשלום ולניהול חשבונות בבנק ישראל.

לפי עמדת הפיקוח על הבנקים, האתגרים העומדים בפני חברות הפינטק נובעים בעיקר מרמת הסיכון הגבוהה יחסית בהיבטי איסור הלבנת הון המאפיינת את נותני השירות בנכס פיננסי ומשתקפת גם בהערכת הסיכונים הלאומית שפורסמה בנובמבר 2021 ומהצורך להמשיך ולבסס את הפיקוח הייעודי על חברות אלו. מציאות זאת מגבירה, בין השאר, את החיכוך האמור בפתיחה וניהול חשבונות בנק של חברות אלו בישראל. הפיקוח על הבנקים נקט בשורת צעדים להקל על פעילות חברות אלו, ובתוך כך עדכן את הוראותיו תוך מתן הקלות רגולטוריות מדרישות איסור הלבנת הון בפתיחת וניהול חשבונות לגופים אלו, הנחה את הבנקים לקביעת מדיניות לפתיחת וניהול החשבונות האמורים ומפעיל מוקד יעודי שמטרתו לסייע לחברות אלו בתהליכי פתיחת וניהול החשבון. הפיקוח ממשיך לעקוב אחר ההתפתחויות ובמידת הצורך ינקוט בצעדים נוספים.

<u>מעבר קל בין ספקים</u>

הסרבול והזמן שלוקח להעביר את החשבונות בין בנקים שונים וחשיבות האמון של הלקוחות בגוף הפיננסי שממנו הם צורכים שירותים, מהווים חסם למעבר לקוחות בין בנקים שונים

רפורמת הניידות בין בנקים ("מעבר בקליק"), שנכנסה לתוקף בספטמבר 2021 נועדה להקטין את הסרבול שכרוך במעבר בין בנקים ולאפשר ללקוחות מערכת הבנקאות להעביר את פעילותם הפיננסית מבנק אחד לאחר, באופן מקוון, נוח, מהיר ובטוח וללא עלות. בכך **צפויה הרפורמה להקטין את אחד החסמים המשמעותיים ביותר לתחרות בין בנקים שהוא חסם המעבר וסביר שתסייע ליצירת איום תחרותי, שיגביר את רמת התחרות במערכת הפיננסית.** מאחר והרפורמה פעילה תקופה קצרה בלבד יש להמשיך ולבחון אם האפקטיביות שלה תגבר במשך הזמן. לפירוט על

עיקרי הממצאים בחלוף שנה לרפורמת הניידות בין בנקים ראה, הודעה לעיתונות, שפורסמה בחודש דצמבר 2022.[26]

הגברת יכולת ההשוואה של לקוחות

לבנק שבו מנוהל חשבון העובר ושב של הלקוחות יש יתרון אינהרנטי שמקשה על שחקנים אחרים להציע הצעות ערך ללווים פוטנציאלים (שאינם מנהלים אצל אותו שחקן חשבון עו"ש): לבנק יש מידע רב על הלקוחות, מידע שלא זמין לבנקים אחרים ולגופים חוץ בנקאים.

המחסור במידע קיים גם מצד הלווים: מורכבות השירות מייקרת את עלויות החיפוש בשל הקושי לערוך השוואה פשוטה ומהירה בין ספקים ומהווה לכן חסם למעבר של לקוחות בין ספקים. כמו כן, ניכר שללקוחות יש נטייה לצרוך מגוון שירותים פיננסים בסיסיים כ"סל שירותים"[27], כשהמוצר המוביל הוא ניהול חשבון העובר ושב. מאפיין זה יוצר חסם כניסה והתרחבות בשווקים שונים[28], ביניהם שוק האשראי, כשרוב הסיכויים הם שפרטים ילוו מהבנק שבו הם מנהלים את חשבון העובר ושב, בהשוואה לספק אחר (בנקאי או חוץ בנקאי). כמו כן רואים לקוחות יתרון ביכולתם לגשת לכלל המידע הפיננסי שלהם במקום אחד, מאפיין נוסף שתורם לנטייתם לצרוך את כלל השירותים כסל אחד.

חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016, הרחיב את היקף המידע שמשותף במסגרת המערכת לשיתוף בנתוני אשראי על לווים פרטיים, במטרה לשפר את גישתם של מלווים אחרים למידע על לווים. יש לציין שמספר גופים חוץ בנקאים החליטו להצטרף למאגר בהתנדבות, מה שמעיד על יכולת התרומה של המאגר לגופים אלה. נצפה שעם הימשכות פעילות המאגר כך יעשו בו שימוש יותר מלווים ולווים וההשפעה על התחרות תגבר. מחקר שנערך בבנק ישראל[29] מצא כי לקוחות שמנהלים חשבון עו"ש בבנק אחד בלבד ("לקוח שבוי") משלמים ריבית גבוהה יותר על אשראי מלקוחות המנהלים מספר חשבונות עו"ש בבנקים שונים ("לקוחות שאינם שבויים"). עוד נמצא כי לאחר הקמת מאגר האשראי אותה פרמיית לקוח שבוי (המחיר העודף שמשלמים לקוחות המנהלים חשבון עו"ש אחד בלבד (לקוחות בלעדיים) ביחס ללקוחות לא בלעדיים), הצטמצמה באופן משמעותי. מאידך, ולמרות התרומה האפשרית של מאגר האשראי להגברת הנגישות למידע, נציין כי ישנם נתונים הקשורים ליכולת ההחזר של הלווה שאינם נכללים במאגר (למשל, אינו כולל מידע על הכנסות). כמו כן, המידע הוא על לקוחות פרטיים בלבד ומשכך עשוי לסייע לשיפור רמת התחרות בעיקר בקרב משקי הבית ואינו מסייע לתאגידים קטנים. חסם המידע שתואר לעיל, קרי פערי המידע בין הבנק שבו מתנהל חשבון הלקוחות לבין שאר השחקנים בשוק, מהווה חסם משמעותי להתרחבותם של שחקנים קטנים ולכניסתם של שחקנים חדשים. כאמור, ביום 20 ביולי 2022 הודיע

[26] https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/06-12-2022.aspx

[27] הוועדה לבחינת התחרות בשירותים בנקאים ופיננסים נפוצים, דוח מסכם, 1 בספטמבר 2016.

[28] בשווקים אחרים הכוונה למוצרים אחרים ולא לניהול חשבון עובר ושב. בתמורה לתשלום עמלות רוכשים הלקוחות מהבנקים שירותי ניהול חשבון עובר ושב (הפקדת הכספים בחשבון, שמירתם ומשיכתם באמצעי התשלום השונים). בהתאם ניתן לנתח את מצב התחרות בשוק זה, אך בחרנו שלא לעשות כן.

[29] טלי בנק, מאיה שאטון ונמרוד שגב: The Effect of Information Sharing on Relationship Banking: Evidence from a Natural Experiment (לא פורסם)

נגיד בנק ישראל על החלטתו לעשות שימוש בסמכות שהוקנתה לו בחוק ולהרחיב את מאגר האשראי הקיים כך שיכלול נתוני אשראי לא רק לגבי יחידים אלא גם לגבי תאגידים.

לצד זאת, **רפורמת הבנקאות הפתוחה החלה וכן נקבעו הוראות לעניין צפייה במידע פיננסי מקוון** (ראה סעיף ב.1.ג). הסדרה זו מאפשרת לגופים פיננסים בעלי רישיון לקבל, בהסכמת לקוחות, גישה מקוונת למידע פיננסי מסוים על אודותם מהמערכת הבנקאית ומנותני אשראי נוספים, עמם התקשרו הלקוחות. על בסיס מידע זה ניתן יהיה, בין היתר, להציע שירותים כמו ריכוז המידע האמור במקום אחד, השוואת עלויות וייעוץ פיננסי - והכל לטובת הלקוחות ולשם סיוע בהתנהלותם הפיננסית. **הציפייה היא ששירות זה יסייע להתגבר על כמה מהחסמים המרכזיים לתחרות בשירותים בנקאים ובעיקרם הקושי של לקוחות להשוות בין מוצרים של ספקים שונים,** כדי להבין האם מעבר לגוף פיננסי אחר ייטיב עימם ויקל על פריקות בצריכת השירותים הפיננסים. **בהתאם לחקיקה, סלי המידע השונים יונגשו באופן הדרגתי. עם התקדמות יישום החקיקה נצפה לשיפור ברמת התחרות גם בשוק האשראי הקמעונאי.**

לסיכום, כלל הצעדים שמתוארים לעיל משלימים זה את זה והיישום של כולם יחד נדרש כדי להבטיח שהיכולת התחרותית שגלומה בהם תתממש במלואה. היישום של הרוב המוחלט של הצעדים כבר הושלם אך הבשלתם המלאה צפויה רק בעוד כמה שנים. (להרחבה ראו פרק ב.1.)

עם סיום יישום מכלול הצעדים והבשלתם, צפוי שינוי משמעותי במבנה השוק הפיננסי ובחסמים המבניים להגברת התחרות בשוק. השינוי בפועל תלוי בשיווי המשקל של השוק ובאופן הטיפול בחסמים הנוספים שקיימים, במיוחד בשוק התשלומים והאשראי לעסקים קטנים ובינוניים. אי לכך, ניתוח התחרות בשוק האשראי הקמעונאי שיוצג בהמשך הפרק, יהווה אינדיקציה מסוימת, אך כלל לא מלאה, להשפעה שהייתה לצעדים השונים שקידמו הממשלה והמאסדרים שנוגעים להגברת רמת התחרות ושתהיה לקידום יתר הצעדים ויש להתייחס לניתוח זה בהתאם.

ג.3. השחקנים שפועלים בשוק האשראי הקמעונאי

סעיף זה מעדכן על השחקנים הפעילים בשוק והשינוי שחל בהם מדצמבר 2016: ניתן רישיון לבנק דיגיטאלי חדש ("ONE ZERO") והוא פועל כיום במתכונת מלאה. בנוסף בדצמבר 2022 הודיע בנק ישראל על הקמת בנק חדש נוסף ("אש ישראל"). מלבד זאת, פועלים בישראל חמש קבוצות בנקאיות ועוד בנק עצמאי, וזאת לאחר מיזוגים בשוק. בשנת 2017 ו-2018 ניתן רישיון לשני סולקים חדשים, אך אלו טרם החלו לפעול. נמשך הליך מתן הרישיונות לגופים מוסדרים.

הגופים שרשאים לספק אשראי בישראל הם[30]: תאגידים בנקאים[31], גופים מוסדיים[32], חברות כרטיסי האשראי[33], נותני אשראי (חוץ בנקאיים) (להלן: "**גופים מוסדרים**"[34]), אגודות פיקדון ואשראי[35], פלטפורמות לתיווך באשראי מגורמים פרטיים לגורמים פרטיים (להלן: "**חברות P2P**"[36]), נותני שירותי פיקדון ואשראי בלי ריבית (גמ"חים) ואשראי ממקורות ממשלה.

להלן נעמוד על סוגי השחקנים המרכזיים בשוק ועל השינויים שחלו ביחס אליהם מדצמבר 2016.[37]

<u>גופים שמפוקחים על ידי הפיקוח על הבנקים</u>

בנקים: נכון להיום פועלים בשוק הבנקאות הישראלי חמש קבוצות בנקאיות ושני בנקים עצמאיים.
– בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק מזרחי-טפחות, בנק דיסקונט, הבנק הבינלאומי, בנק ירושלים ו-ONE ZERO.

---

[30] בדוח זה שוק האשראי מוגדר כסך האשראי שמסופק על ידי כלל ספקי האשראי בישראל כפי שפורטו לעיל. השוק כולל אשראי שמסופק דרך הלוואת קצובות, מסגרות אשראי, ניכיון שוברים וצ'קים ועוד. בשלב זה, בין היתר לאור מאפייני הנתונים שבהם השתמשנו, לא יצרנו הבחנה בין שווקים גאוגרפים שונים, למרות שעשויים להיות שווקים נפרדים ובפרט משתנה פריסת הבנקים מאזור לאזור ויש ישובים עם סניף של בנק אחד בלבד. כמו כן לא יצרנו הבחנה בין משקי בית שונים, הגם שיש בנקים שמתמקדים באוכלוסייה עם מאפיינים ייחודיים, למשל מיעוטים.במסגרת העבודה, כשהדבר נדרש והתאפשר, הבחנו בין אשראי צרכני לבין אשראי לעסקים קטנים וזעירים. בחלק זה שכולל דיווח על מספר השחקנים הפועלים בענף, לא יצרנו הבחנה בין אשראי צרכני לבין אשראי לעסקים קטנים. הסיבה לכך היא מחסור (זמני) בנתונים מרשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון. בנוסף נציין שאין בישראל תאגידים בנקאים או סולקים שפועלים רק בשוק העסקי או הצרכני ולכן ההבחנה לא נדרשת בהיבט זה.

[31] תאגיד בנקאי בהתאם לחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981.

[32] גופים מוסדיים כוללים: קרנות הפנסיה, קופות הגמל וחברות ביטוח בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסים (ביטוח), תשמ"א-1981 ולחוק הפיקוח על שירותים פיננסים (קופות גמל), תשס"ה-2005; הניתוח הכללי בחלק זה, כמו גם במסמך כולו, לוקח בחשבון גם אשראי כנגד כספי עמיתים או מבוטחים מהגופים המוסדיים, אך לא עוסק בענף זה בפירוט - מתוך השקפה שאשראי מסוג זה שונה במהותו ואינו תחליפי קרוב לסוגי האשראי הנידונים כאן.

[33] בפועלן כמנפיק וכסולק. בהתאם לאמור בחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981 ובחוק הפיקוח על שירותים פיננסים (שירותים פיננסים מוסדרים), תשע"ו-2016.

[34] גופים שעוסקים במתן אשראי בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסים (שירותים פיננסים מוסדרים), תשע"ו-2016.

[35] אגודה שעוסקת במתן שירותי פיקדון ואשראי בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסים (שירותים פיננסים מוסדרים), תשע"ו-2016 מחיל חובת רישוי אגודות אשראי.

[36] גופים שמפעילים פלטפורמות לתיווך באשראי, באמצעות ניתן אשראי ישירות מגורמים פרטיים אחרים בהתאם לאמור בחוק הפיקוח על שירותים פיננסים (שירותים פיננסים מוסדרים), תשע"ו-2016.

[37] דוח הוועדה הראשון פורסם ביום 22 במאי 2018 ועדכן על השינוי שחלו במספר השחקנים בשנה שקדמה לו, קרי מאי 2017. בדוח הנוכחי הוחלט לייצר אחידות בכל סעיפי הדוח ולהתייחס בכלל הניתוחים לדצמבר 2016. נציין שמאחר שלא חלו שינויים בשחקנים בתקופה שבין דצמבר 2016 לדצמבר 2017, ההחלטה לא משנה את הניתוח.

נציין שבדצמבר 2019 אושר מיזוג של בנק איגוד עם בנק מזרחי-טפחות בתנאים מסוימים ובספטמבר 2019 ניתן רישיון לבנק חדש (״ONE ZERO״) והוא פועל נכון למועד כתיבת הדוח במתכונת מלאה. בנוסף, ביום 25 בדצמבר 2022 הודע בנק ישראל על מתן רישיון לבנק חדש נוסף (״אש ישראל״).

סולקים: בישראל פועלים היום שלושה סולקים: ישראכרט, MAX וכ.א.ל. כפי שהורחב לעיל הופרדו ישראכרט וMAX מהתאגידים הבנקאים שהחזיקו בהן (הפועלים ולאומי, בהתאמה), בעוד שכ.א.ל מוחזקת עדיין בידי בנק דיסקונט.

בנוסף העניק בשנת 2017 ו-2018 הפיקוח על הבנקים שני רישיונות לסולקים חדשים. נכון למועד כתיבת הדו״ח הסולקים טרם החלו לפעול תחת רישיון קבוע.

אגודות פיקדון ואשראי: בחודש מרץ 2021 ניתן לאופק אגודה שיתופית לניהול הון בע״מ רישיון מוגבל לצרכי הקמה במסגרתו התקדם בהיערכותו בדרך של הגדלת ההון, היערכות טכנולוגית, חיבור למערכות התשלומים וקבלת קוד בנק מבנק ישראל לצורך זה.

מלבד זה קיימת נכון להיום בקשה נוספת המצויה בשלבים ראשוניים בלבד לפעילות בשירותי פיקדון ואשראי.

חברות P2P: נכון ליום 23 בנובמבר 2022, בשוק 4 בעלי רישיון מערכת לתיווך באשראי מתוכם בעל רישיון בסיסי אחד להפעלת מערכת חברתית לתיווך באשראי. שני גופים נוספים פועלים מכוח אישור המשך עיסוק ונמצאים בתהליך לחיסול עסקים. כל הגופים למעט בעל הרישיון להפעלת מערכת חברתית לתיווך באשראי הם בהיקף פעילות נרחב כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע״ו-2016. מלבד זאת קיימת בקשה נוספת שהוגשה בשנת 2022 לקבלת רישיון מורחב שנמצאת בבחינה. סך הכל נדחו עד היום 16 בקשות רישוי.

נותני אשראי (חוץ בנקאים):

סה״כ הוגשו עד היום 2058 בקשות רישיון למתן אשראי (מתוכם 1743 לרישיון בסיסי ו-315 לרישיון מורחב). מתוך סך הבקשות נדחו 550 בקשות (519 לרישיון בסיסי ו-31 למורחב) וניתנו רישיונות ב-781 בקשות (187 מורחבים ו- 594 בסיסיים). מלבד בעלי הרישיון קיימים עוד 126 בקשות בעלות היתר לפעילות מכח אישור המשך עיסוק. סה״כ פועלים בשוק 907 גופים (194 מורחבים ו-713 בסיסיים).

<u>פיקדון ואשראי ללא ריבית</u>

בחודש יולי 2022 נכנס לתוקפו חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע״ט-2019 (להלן: ״**חוק הגמ״חים**״). חוק הגמ״חים חל על פעילות של מוסדות גמ״ח הנותנים שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית. דרישת הרישוי חלה ביחס להיקף פעילות העולה על היקף פעילות מזערי כמוגדר בחוק (צבר פיקדונות או צבר אשראי שעולה על מיליון שקלים חדשים או על סכום גבוה יותר שקבע השר באישור ועדת הכספים של הכנסת). פעילות זו מתאפיינת בקבלת פיקדונות מלקוחות, אשר מבקשים להעביר את הכספים לגמ״ח ומוותרים על אלטרנטיבה של פיקדון נושא ריבית, וזאת בכדי שכספי הפיקדון ישמשו למתן אשראי

ללקוחות הגמ״ח בלא ריבית. כספי הפיקדון עצמו, במרבית מוסדות הגמ״ח, מוחזרים ללקוח המפקיד לפי דרישת הלקוח. לא מצויים נתונים מדויקים בשלב זה על אודות היקף האשראי שניתן על ידי הגמ״חים אך הוא מוערך במיליארדים ספורים. נכון למועד זה הוגשו לרשות 136 בקשות רישיון והן מצויות בשלבי בחינה.

מאחר שהליך הסדרת פעילותם של בעלי רישיון למתן אשראי הוא חדש, לא ניתן לדעת באופן חד־משמעי מהו השינוי שחל במספר השחקנים שמספקים (או מעוניינים לספק) אשראי. מצד אחד ידוע שנכנסו גופים חדשים ושכניסתם מהווה אינדיקציה לשיפור בתנאים לתחרות בתחום, אך מהצד השני יש חברות שפעלו בשוק ובחרו שלא להמשיך לפעול בו לאור הצורך ברישוי ופיקוח וזה בנוסף לחברות שפנו לקבלת רישיון, אך סורבו ויצאו עקב כך מהשוק. כן יש לקחת בחשבון את עצם העובדה שהרחקת גורמים בעייתיים מהשוק והכנסת התחום לפיקוח ולרגולציה מסייעת לתחרות בהיבט של יצירה של חלופה לגיטימית בעיני הצרכן למערכת הבנקאית.

לסיכום, חלק קטן מהשחקנים שפעילים בשוק מחזיקים היתר המשך עיסוק שהוא היתר זמני עד להשלמת הליך הרישוי. מעמד היתר זה נתפס הן על ידי הציבור והן על ידי גופים פיננסים אחרים כנחות בהשוואה לרישיון קבוע. גופים חדשים שלא היו פעילים ערב כניסתו לתוקף של חוק הפיקוח על שירותים פיננסים מוסדרים, לא זכאים להיתר המשך עיסוק וכל עוד אין בידיהם רישיון הם לא רשאים לפעול. על רקע זה נקטה רשות שוק ההון בצעדים משמעותיים לטיפול בנושא, כשמצד אחד, חיזקה מאוד את תהליך בחינת בקשות הרישיון באמצעות פרסום נוהל רישוי חדש ועדכני, שמאפשר בחינה מעמיקה של בקשות הרישיון. מנגד, חוזק מאוד מנגנון דחיית בקשות רישיון שלא עומדות באמת המידה המזערית שמצופה מבעל רישיון בתחום האשראי.

<u>הוראת דיווח לעניין מתן אשראי</u>

ביום 17 בנובמבר 2022 פרסמה רשות שוק ההון את חוזר ״הוראות לבעלי רישיון למתן אשראי - דיווחי אשראי למפקח״ שצפוי להיכנס לתוקף בחודש יולי 2023. הדיווחים מכוח החוזר צפויים לפרוש תמונה רחבה ומקיפה לגבי מאפייני האשראי שניתן במגזר החוץ בנקאי.

ניתוח המידע יאפשר לעקוב אחר רמת התחרות בתחום האשראי, החסמים לתחרות בשוק האשראי החוץ בנקאי והתפתחותו, תוך גיבוש תמונה מצרפית ביחס למאפייני האשראי שניתן מכלל מקורות האשראי הפיננסי במשק. בנוסף, יאפשר הדיווח פיקוח ובקרה מוגברים וממוקדים יותר על השירות שניתן בהיבטים הצרכניים, וילמד על מגמות בתמהיל השירותים הניתן המחייבים בקרה מיוחדת.

הוראות הדיווח, כוללות נתונים שונים המתייחסים למאפייני האשראי שניתן ללקוחות ובכלל זה להיקף האשראי, מחיר האשראי, מח״מ האשראי שניתן והיקף החובות בפיגור, עלות המקורות לגיוס האשראי ועוד, בחלוקה לאשראי הניתן לצרכנים פרטיים ולעסקים.

<u>הוראות טיפול בפניות ציבור</u>

ביום 29 בנובמבר 2022 פרסמה רשות שוק ההון שני חוזרים המסדירים את התנהלותם של נותני שירותים פיננסים בעת טיפול בפניית ציבור, הן בהליך מול הלקוח והן באופן ההתנהלות מול רשות שוק ההון.

חוזר "טיפול בפניות ציבור" קובע כללים והוראות לעניין ההתנהלות של נותני שירותים פיננסיים בטיפול בתלונות ציבור, זאת על מנת להעלות את איכות השירות שניתן ללקוחות נותני השירותים הפיננסיים והכל לצורך שמירה והגנה על עניינם של לקוחות נותני השירותים הפיננסיים וקידום עניינם, תוך הגברת שקיפות המידע ונגישות המידע ללקוחות של נותני שירותים פיננסיים בין השאר תוך מתן דגשים מיוחדים לאוכלוסיות מיוחדות כגון אזרחי ותיקים. יישום הוראות אלה ישפר את הנגישות והשירות ללקוחות ובכך ישפר את התחרות בתחום. הוראות אלה עתידות להיכנס לתוקף בתוך שישה חודשים מיום פרסומם.

חוזר "הסדרת אופן התנהלותם של נותני שירותים פיננסיים במסגרת בירור תלונות ציבור" קובע את אופן ההתנהלות של נותני שירותים פיננסיים בטיפול בפניות ציבור שמתבררות על ידי המפקח על נותני שירותים פיננסיים. מטרת החוזר לאפשר למפקח לברר תלונות ציבור בהתאם להוראות החוק ולצורך שמירה והגנה על עניינם של לקוחות נותני השירותים הפיננסיים וקידום עניינם. בירור תלונות ציבור באופן יעיל ועניינִי תורם לקידום סביבה אמינה ובטוחה, ומתוך כך להגברת ההתחרות, בכך שנוצרת כתובת זמינה ויעילה עבור לקוחות השירותים הפיננסיים כאשר הם מעוניינים לברר את תלונותיהם. הוראות אלה עתידות להיכנס לתוקף בתוך שלושה חודשים מיום פרסומם.

ג.4. אשראי צרכני

בסעיף זה נתאר את סך האשראי הצרכני בישראל ואת נתחי השוק של ספקי אשראי זה. המסקנה העולה מהפרק היא כי בתקופה הנסקרת (דצמבר 2016 עד יוני 2022) נרשמו אינדיקציות פרו תחרותיות בעוצמה נמוכה בשוק האשראי הצרכני. השינוי מתבטא בירידת משקל האשראי הבנקאי ועליית משקל האשראי החוץ בנקאי (שניצניה החלו עוד לפני תחילת הרפורמה), וכן בירידה של מדדי הריכוזיות (Herfindahl Hirschman Index ו-CR2[38]). נציין כי לאחר מיזוג איגוד עם מזרחי-טפחות ופרוץ משבר הקורונה חלה התייצבות ואף עליה (בחלק מהממדים) בריכוזיות בשוק האשראי הבנקאי ולאחר מכן נרשמה יציבות של המדדים. השינוי הבולט ביותר בתקופה הנסקרת ביתרות האשראי הצרכני של הבנקים היה הירידה ביתרת האשראי של בנק הפועלים שהובילה באופן ישיר לירידה בנתח השוק שלו ולעליה בנתח השוק של הבנקים האחרים. העלייה בנתח השוק של הבנקים האחרים נבעה גם מעליה מתונה מאד ביתרות האשראי של בנק לאומי ובנק דיסקונט ועליה משמעותית יותר של בנק מזרחי-טפחות והבנק הבינלאומי. יתרת האשראי הצרכני של כלל הבנקים עלתה במעט בתקופה הנסקרת ואף ירדה עד לתקופה הקורונה. עם זאת, לאחר פרוץ המשבר נרשמה עליה ביתרת האשראי של כל הבנקים. כאינדיקציה פרו תחרותית נציין את הירידה של מדד LERNER[39] משנת 2016 וכן הירידה במרווחים כאשר המרווח (זרם) ירד ביותר מנקודת אחוז. כמו כן, ניכרת מגמת הרחבה של האשראי הצרכני שמעמידות חברות כרטיסי האשראי. הרחבה זאת באה לידי ביטוי הן לפני משבר הקורונה והן לאחריו. בשנת 2020 נרשמה האטה מסוימת אותה נבקש לייחס לקורונה ולא לתמורות תחרותיות. בהתייחס להפרדת שתי חברות כרטיסי האשראי מהבנקים, בולטת הצמיחה של MAX לאחר ההפרדה ואילו היציבות אצל ישראכרט. נבקש לפרש צמיחה זאת כאינדיקציה

38

$$CR_2 = \sum_{i=1}^{2} S_{i,with}\ s_1 \geq s_2 \geq \cdots \geq s_N, \forall N \geq 2$$

כאשר, S_i הוא נתח השוק של פירמה i, N מספר הפירמות בשוק. ירידה במדד מהווה אינדיקציה לירידה בריכוזיות ושיפור בתנאים לתחרות.

39 המדד מחושב על ידי חלוקת הפער בין הריבית על האשראי לעלות השולית בריבית על האשראי. עבור פירמה i בתקופה מסוימת מחושב המדד באופן הבא:

$$L_i = \frac{P(Q) - C_i'(q_i, w_l)}{P(Q)}$$

כאשר $C_i'(q_i, w_l)$ היא העלות השולית של פירמה i.

לרוב משמש המדד לבחינת פירמה ייחודית. ככל שרוצים לבחון את רמת התחרות בשוק מסוים, יש לחשב את מדד Lerner של כלל השוק באופן הבא:

$$L_j = \sum_{i \in j} \emptyset_{ij} L_{ij}$$

כאשר L_{ij} הוא מדד Lerner של פירמה i בשוק j ו-$\emptyset_{ij}$ היא המשקולת שניתנת לפירמה i (לרוב נתח השוק שלה בשוק j). תוצאת המדד היא בין 0 ל-1 (צוין באחוזים) ככל שהתוצאה נמוכה יותר כך הדבר מצביע על רמת תחרות גבוהה יותר.

פרו תחרותית. במקביל, כאל צמחה לאורך מרבית התקופה באופן משמעותי (למעט בתקופת הקורונה).

ג.4.א. אשראי צרכני מכלל ספקי האשראי

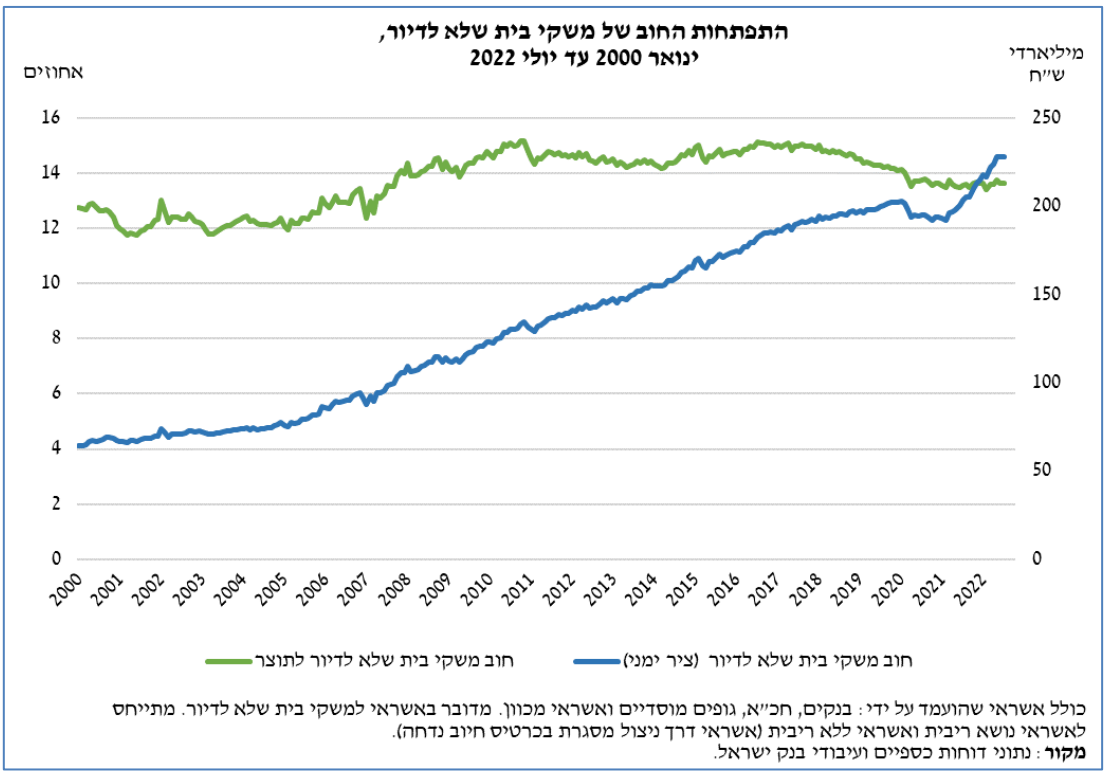
פרק זה מבוסס בין היתר על נתונים של ספקי אשראי חוץ בנקאים שאינם מוסדיים (הגופים המוסדרים כאמור) שדיווחו לרשות שוק ההון. כל אחת מהחברות המדווחות "סווגה" כחברה לאשראי עסקי או צרכני, בהתאם לעיקר פעילותה. זה להבדיל מהדיווחים של חברות כרטיסי האשראי ושל הבנקים שמפרטים בדיוק מהו היקף האשראי העסקי ומהו היקף האשראי הצרכני שהם מעמידים. מלבד החברות שדיווחו לרשות שוק ההון קיימות חברות נוספות שמעמידות אשראי צרכני, שנכון להיום אין בידינו נתונים על פעילותן. לכן התמונה שמוצגת בחלק זה אינה מלאה ומשקפת את המידע המדווח והנגיש לנו נכון להיום בלבד. יחד עם זאת, הניתוח כולל מידע לגבי החברות שהן למיטב ידיעתנו המהותיות בשוק. יש לציין כי לאור סיווגים מחדש של חלק מהבנקים התבצעו הערכות של הנתונים על ידי עובדי בנק ישראל.

כפי שניתן לראות באיור 1, לאחר פרוץ משבר הקורונה חלה ירידה בחוב הצרכני בישראל, אך מאמצע שנת 2021 החלה חזרה למגמת העליה העקבית בחוב, ונכון ליולי 2022 הוא גבוה מהרמה של טרם המשבר ועומד על כ- 228 מיליארד ₪ בהשוואה לכ-202 מיליארד ₪[40] בפברואר 2020 וכ-192 מיליארד ₪ באוקטובר 2020 (הנתון הנמוך ביותר מאז פרוץ המשבר). כמו כן, חלקו של החוב של משקי הבית שלא לדיור בתוצר החל לרדת משנת 2018 אך התייצב לאחר פרוץ משבר הקורונה על שיעור הקרוב ל- 14%.

[40] לאורך הדוח ובפרט בלוח 2 התמקדנו באשראי נושא ריבית שמעמידים הבנקים, חכ"א וגופים מוסדרים. באיור מתואר כלל האשראי הצרכני מכל הספקים שלגביהם יש ברשותנו נתונים שוטפים.

איור 1

לאחר משבר הקורונה חזרה מגמת עליה בחוב הצרכני



כולל אשראי שהועמד על ידי: בנקים, חכ"א, גופים מוסדיים ואשראי מכוון. מדובר באשראי למשקי בית שלא לדיור. מתייחס לאשראי נושא ריבית ואשראי ללא ריבית (אשראי דרך ניצול מסגרת בכרטיס חיוב נדחה).
מקור: נתוני דוחות כספיים ועיבודי בנק ישראל.

באיור 2 ניתן לראות שחלקם של הבנקים באשראי הצרכני הצטמצם במהלך התקופה שבין דצמבר 2017 לדצמבר 2021[41] בכ-13 נקודות האחוז. ירידה זו מהווה המשך למגמה רציפה של צמצום חלקם היחסי של הבנקים בסך יתרת האשראי הצרכני במשק, שהחלה כבר לפני מספר שנים **ועוד טרם** תחילת הרפורמה. למרות הירידה בחלקם, הבנקים נותרו השחקנים המרכזיים בשוק האשראי הצרכני ונכון לדצמבר 2021 הם מהווים כ-67 אחוזים ממנו.

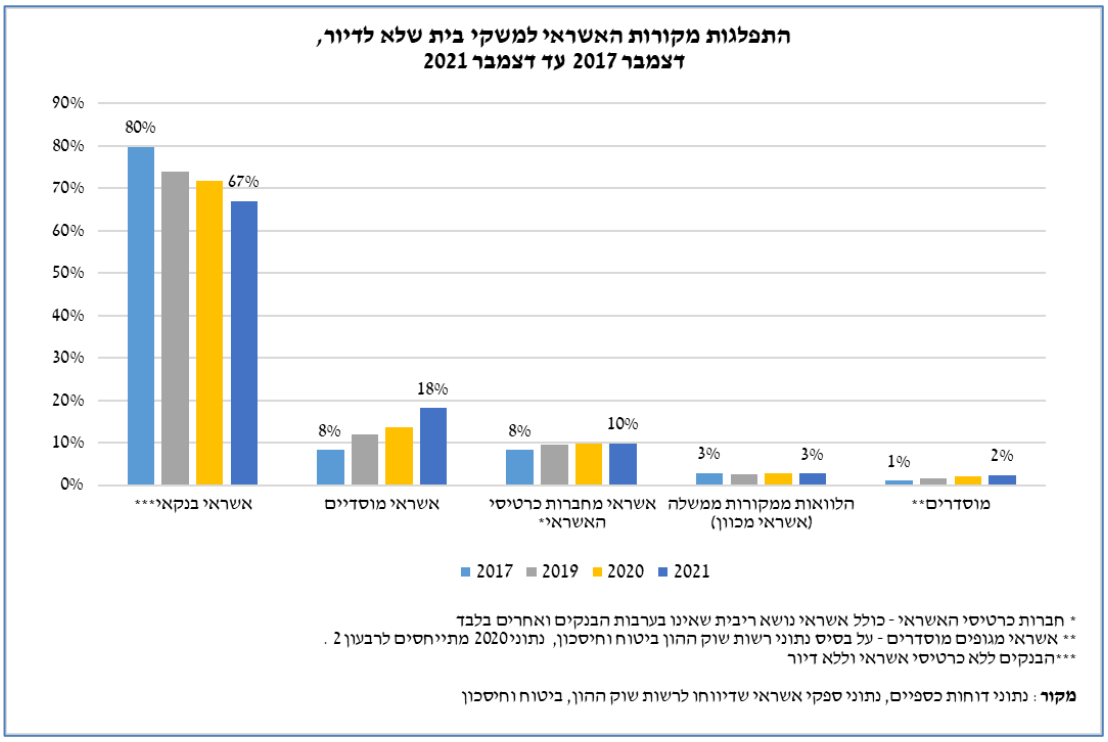
הקיטון שמתואר בנתח השוק של האשראי הצרכני הבנקאי התרחש על רקע התרחבות מהירה יותר של היקף האשראי הצרכני שמעמידים הגופים המוסדיים (הניתנים כנגד קרן השתלמות או קרן פנסיה), שהגדילו את חלקם בכ-10 נקודות האחוז. בתקופה הנסקרת חלה במקביל צמיחה בהיקף האשראי מחברות כרטיסי האשראי, שחלקן בשוק זה גדל בכ-2 נקודות האחוז. חלקם של הגופים המוסדרים מגיע לכ-2% (גידול של כנקודת אחוז משנת 2017). עם זאת, מדובר בהערכת חסר למשקלם, שכן האיור כולל רק חברות עליהן התקבל מידע לאורך כל תקופת המדגם. אם מתייחסים לחברות נוספות שעליהן, יש מידע לגבי שנת 2021, חלקם של הגופים המוסדרים בשוק האשראי הצרכני מגיע לכ-3%. אם מתייחסים בנוסף גם לאשראי שמעמידות חברות המפעילות מערכת

[41] מרבית פרק זה מתייחסת לתקופה שעד דצמבר 2021 בהתאם לזמינות הנתונים על האשראי שהעמידו הגופים המוסדרים.

לתיווך באשראי (P2P) אזי חלקם מגיע לכ-5%. לסיכום, על אף שהבנקים מהווים את מקור המימון העיקרי למשקי הבית, דומה שבשנים האחרונות מצטמצם חלקם היחסי.

<u>איור 2</u>

חלקם של הבנקים בשוק האשראי הצרכני הצטמצם באופן ניכר אך הם נותרו השחקן המרכזי בשוק



מבין סוגי ספקי האשראי אשר פורטו באיור 2 נתמקד באשראי שהעמידו בנקים, גופים מוסדרים וחברות כרטיסי האשראי (בהתאם, לא ננתח אשראי ממשלה ואשראי מגופים מוסדיים).

הטעם העיקרי לכך שהועדה אינה מתמקד בניתוח באשראי צרכני מהגופים המוסדיים הוא שמדובר בעיקר בהלוואות 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 הריבית המוצעת, בהתאם למאפייני הלווים שנוטלים את ההלוואה. 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 שייתקל בסירוב בבנק, נטילת אשראי מגורם חוץ בנקאי צפויה להיות "התחנה הבאה" עבורו (ולמרות הבידול באשראי).

כמו כן, כמו באיור 2, נתמקד באשראי נושא ריבית (בהתאם לא ננתח אשראי בחיוב נדחה של חכ"א). לוח 1 מרכז את הנתונים על היקפי האשראי (נושא ריבית) והריבית של ספקי האשראי האלו. חשוב לציין שבמהלך התקופה הנסקרת חלה עליה בריבית בנק ישראל, בריבית הפריים ובאינפלציה והדבר צפוי להוביל לעליית ריביות גם במקרה בו לא היה שינוי במרווחים. יתר על כן, השפעת עליית הפריים על הריבית שונה בין הספקים, בין היתר בהתאם לסוג הריבית על האשראי ולמנגנון ההצמדה שלו. היכולת ללמוד משיעורי הריבית על רמת התחרות בשוק מוגבלת גם מאחר וגובה הריבית על האשראי מושפע מסיכון האשראי ובפרט מסיכון הלווים שנוטלים את האשראי.

לוח 1

אשראי צרכני						
	יתרות (מיליארדי ₪)			ריביות (אחוזים)		
תאריך	בנקים	חברות כרטיסי אשראי	מוסדרים	בנקים	חברות כרטיסי אשראי	מוסדרים
31/12/2017	116.3	12.0	1.4	5.8%	9.1%	7.8%
31/12/2018	115.9	13.1	1.9	6.0%	9.3%	7.9%
31/12/2019	115.3	15.1	2.7	5.6%	9.2%	8.1%
31/12/2020	106.2	14.6	2.9	5.0%	8.5%	9.4%
31/12/2021	110.3	16.3	4.0	4.9%	8.5%	8.8%
30/06/2022	114.3	18.2	#N/A	5.4%	9.0%	#N/A

הערות:
- נתוני חברות כרטיסי אשראי הם אשראי נושא ריבית שאינו בערבות הבנקים.
- נתוני הבנקים הם נתוני משקי הבית ללא הלוואות לדיור וללא כרטיסי אשראי.
- הסיווג למגזרי פעילות באשראי המוסדרים נעשה בראייה כוללת, כל אחת מהחברות המדווחות "סווגה" כחברה לאשראי עסקי או צרכני בהתאם לעיקר פעילותה.
- הנתונים של הגופים המוסדרים בשנת 2020 נכונים לסוף הרבעון השני של שנת 2020 (na= נתון חסר).
- מקור: נתוני דוחות כספיים, נתוני ספקי אשראי שדיווחו לרשות שוק הון ביטוח וחיסכון ועיבודי בנק ישראל.

כעת נבחן בנפרד כל קבוצת ספקים, קרי אשראי בנקאי , אשראי מחברות כרטיסי אשראי ואשראי מגופים מוסדרים.

הטעמים לבדיקה זו: ראשית, ניתן ללמוד על התמורות בתחרות גם מהשינוי שחל בין השחקנים השונים מאותו סוג, לדוגמה במגמות השונות של בנקים קטנים וגדולים. שנית, הגופים החוץ בנקאים מהווים עדיין חלק קטן מהשוק ובהתאם השפעתם על תוצאות המדדים על כל השוק מוגבלת. ניתוח שמתמקד בגופים אלה יכול ללמד על התמורות בתחרות. שלישית, יש הבדלים משמעותיים בנתונים שזמינים על הגופים השונים, כך שיש בדיקות שניתן ליישם רק על הגופים הבנקאים ולגישתנו, לאור משקלם בשוק, בדיקות אלה שופכות אור גם על השוק בכללו. כך לדוגמה ננתח מדדי ריכוזיות באשראי בנקאי כאינדיקציה לגבי הריכוזיות בכל השוק.

ג.4.ב. אשראי צרכני בנקאי

אשראי צרכני בנקאי- מבנה וריכוזיות

טרם נצלול לבחינת השינויים בנתחי השוק של הבנקים וה-HHI הבנקאי, חשוב לעמוד על מספר גורמים אשר משליכים על המסקנות שניתן להסיק מממצאים אלו. ראשית כל, הבנקים עדיין ממשיכים להמעיט במתן אשראי ללקוחות שאינם מנהלים אצלם חשבון עו"ש. כמו כן, על אף העלייה הקטנה בשיעור המעברים בין בנקים, היקף המעברים נותר קטן במונחים אבסולוטיים. לכך יש לצרף את העובדה כי רוב מוחלט של הצרכנים מנהלים חשבון בנק בבנק אחד בלבד. השילוב בין הגורמים האלה מביא לכך שאם בנק מסוים מצמצם את כמות האשראי שהוא מציע ללקוחותיו, היקף ההסטה של הביקוש של לקוחותיו לבנקים אחרים צפוי להיות חלקי לכל היותר. באופן דומה, הגדלת כמות אצל בנק מסוים אינה בהכרח "על חשבון" בנק אחר אלא עשויה לשקף העלאת כמות ל"פול" הלקוחות הקיים.

משכך, הקטנת כמות אצל בנק מסוים והגדלת כמות אצל בנק אחר – אינן בהכרח קשורות זו לזו (או לפחות אינן קשורות באופן מלא) ואינן בהכרח מעידות על כך שהורחבו החלופות התחרותיות שעומדות בפני ציבור הלקוחות. בדומה לכך, שיפור ב-HHI שמלווה בצמצום כמות כוללת – אינו בהכרח דבר חיובי, גם מבחינה תחרותית וגם מבחינת טובת הציבור. שכן הוא עשוי להעיד על כך ששחקן חזק החליט לצמצם כמות באופן שהקטין את חלקו היחסי בשוק ולא על שיפור התחרות. בשים לב לכל אלה, יש להתייחס לנתונים שיוצגו להלן על השינוי ב-HHI כאינדיקציה אחת בעלת משקל מוגבל לעניין המצב התחרותי.

ניתוח מבנה שוק האשראי הבנקאי הצרכני מלמד על התייצבות בתנאים לתחרות לאחר הרעה זמנית ב-2020 הנובעת בעיקרה ממיזוג מזרחי-טפחות עם איגוד. זאת לאחר שמשנת 2015 ועד למיזוג נרשמה מגמה של שיפור בתנאים לתחרות. תמורות אלו באו לידי ביטוי בירידה במדדי הריכוזיות משנת 2016 ועד שנת 2019, עליה בריכוזיות בנתוני 2020 ויציבות עד לאמצע 2022.

איור 3 מציג את תוצאות מדד Herfindahl Hirschman Index[42] (HHI) עבור אשראי צרכני בנקאי (ללא חברות כרטיסי אשראי). המדד חושב על בסיס יתרות האשראי הצרכני שמעמידים התאגידים הבנקאים. בחישוב המדד (קו רציף) לא כללנו את פעילות הבנק בכרטיסי אשראי. בהתאם, ההפרדה של שתי חכ"א משני הבנקים הגדולים אינה משפיעה על המדד. בקו המקווקו כללנו גם פעילות בכרטיסי אשראי וניכר כי ההשפעה של ההפרדה על המדד הינה חלשה.

[42] המדד מוגדר כסכום ריבועי נתחי השוק של כל הפירמות בשוק.

$$HHI = \sum_{i=1}^{n}(MS_i)^2$$

כאשר MS_i הוא נתח השוק של פירמה i, ו-n הוא מספר הפירמות בשוק.

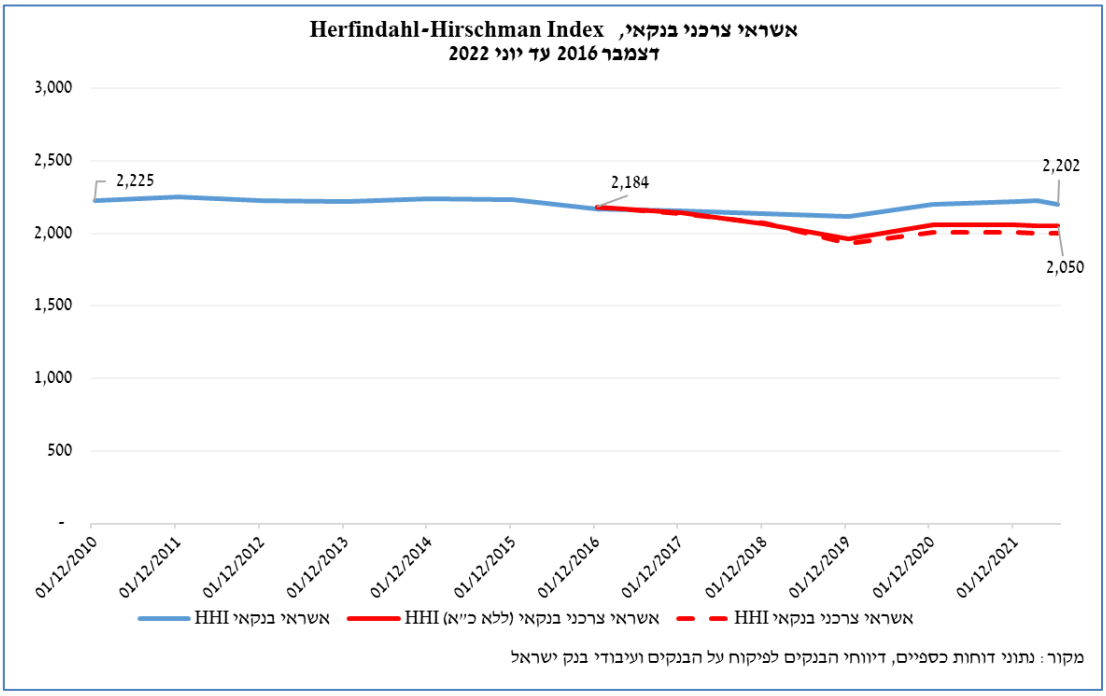
ירידה במדד מהווה אינדיקציה לירידה בריכוזיות ושיפור בתנאים לתחרות. חכ"א הוגדרו בחישוב המדד כחברות נפרדות ולא חלק מבנק הפועלים ומבנק לאומי (לפני ההפרדה) ומבנק דיסקונט (לכל אורך המדגם). הגדרת חכ"א כחלק מקבוצת הבנקאות מובילה לתוצאות כמעט ללא שינוי (המדד מעט גבוה יותר טרם ההפרדה והירידה מעט חדה יותר לאחר ההפרדה). מטרתנו הייתה להראות את השינוי בריכוזיות שלא נובע ישירות מההפרדה הכפויה.

בין דצמבר 2016 לדצמבר 2019 ירד המדד מ-2,184 נקודות ל-1,961 נקודות ולאחר מיזוג איגוד עם מזרחי-טפחות חלה עלייה במדד ל-2,056 (דצמבר 2020). בתקופה שלאחר מכן המדד נותר יציב יחסית ונכון ליוני 2022 עמד על 2,050 נקודות.

מצד אחד, הירידה כשלעצמה (לאורך רוב התקופה) במיוחד לאחר תקופה ארוכה של יציבות (עד לשנת 2015) מהווה אינדיקציה פרו תחרותית. יתר על כן, אם מחשבים את המדד גם בהתייחס לאשראי שמעמידות חכ"א (אשראי נושא ריבית) והגופים המוסדרים אזי צפויה להתקבל תוצאת מדד נמוכה יותר, בפרט לסוף התקופה.. מצד שני כשמקישים מהנחיות המיזוגים בארץ ובעולם[43], לומדים שלאורך כל התקופה הנסקרת מדובר בשוק ריכוזי (ברמה מתונה) וכי עוצמת הירידה הכוללת (בהתייחס גם לעליה בגלל המיזוג) היא קטנה ביותר ועומדת על 133 נקודות בלבד.

איור 3

נבלמה הירידה בריכוזית שוק האשראי הצרכני הבנקאי



[43] לפירוט הנחיות בישראל:
https://www.gov.il/BlobFolder/policy/mergerguidlines/he/mergers_%D7%92%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%99%20%D7%93%D7%A2%D7%AA%201_11%20%D7%9E%D7%99%D7%96%D7%95%D7%92%D7%99%D7%9D%20%D7%90%D7%95%D7%A4%D7%A7%D7%99%D7%99%D7%9D.pdf,
הנחיות אירופיות: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205(02)&from=EN

הנחיות אמריקאיות: https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/merger-review/100819hmg.pdf

ניתן לראות באיור 4 שעד לדצמבר 2021 מדד[44] CR2 נמצא במגמת ירידה, שפירושה שיפור בתנאים לתחרות, ולאחר מכן המדד מתייצב. מדד זה מחושב כנתח השוק של שני התאגידים הבנקאים הגדולים (יתרת האשראי הצרכני של תאגידים אלה מתוך סך יתרת האשראי הצרכני הבנקאי). בהתאם, מדד זה אינו מושפע ממיזוג איגוד עם מזרחי-טפחות. המדד ירד בין דצמבר 2016 ליוני 2022 מ-55.7% ל-48.8%. גם בשני איורים אלו התייחסנו לפעילות חכ"א בערבות החברה ועם ריבית כפעילות נפרדת מתחילת המדגם ואילו הקו המקווקו מתייחס לפעילות זאת כנפרדת רק עבור פועלים ולאומי ורק לאחר מכירת חברות כרטיסי האשראי.

התייחסות ארוכת טווח לכל האשראי הבנקאי (ולא רק לאשראי הצרכני ובהתייחס גם לאשראי שהועמד על ידי חברות כרטיסי האשראי), מלמדת שבניגוד לירידה בריכוזיות בשוק האשראי הצרכני הבנקאי חלה יציבות ואף עלייה בריכוזיות שוק האשראי הבנקאי בכללותו. כאשר מדצמבר 2016 ועד דצמבר 2019 נרשמה מגמת ירידה בממד HHI אך לאחר מכן נרשמה עליה והתייצבות במדד על ערכים הדומים לאלו של תחילת התקופה. במדד CR2 חלה מגמה דומה (של ירידה בתחילת התקופה אך לאחריה עליה והתייצבות) אך המדד עומד על שיעור גבוה יותר ביוני 2022 בהשוואה לדצמבר 2016, דבר המהווה אינדיקציה לירידה בתנאים לתחרות.

לסיכום, בתקופת הרפורמה חלה מגמה של ירידה בריכוזיות האשראי הצרכני לאחר תקופה ממושכת של יציבות, אך מגמה זאת נבלמה ולאחריה נרשמה התייצבות ואף עליה בריכוזיות בחלק מהממדים. עוד נציין כי עוצמת השינוי של הירידה בריכוזיות בכל התקופה הנסקרת אינה גבוהה. כמו כן, בניגוד למגמה מסוימת של ירידה בריכוזיות שוק האשראי הצרכני, נרשמה סטגנציה (ואף עלייה) בריכוזיות בשוק האשראי הכולל זה עלול ללמד שלא חל שיפור מהותי ברמת התחרות בשוק האשראי הבנקאי אלא שהשינוי בשוק האשראי הצרכני מונע מהסטת אשראי של הבנקים הגדולים (שצמצמו את האשראי הצרכני והרחיבו את האשראי למגזרי פעילות אחרים, כמו דיור ועסקים גדולים) להבדיל משינוי תחרותי משמעותי. יתר על כן, כפי שיוסבר בהמשך, במקביל לירידה באשראי של הבנקים הגדולים, הבנקים הבינונים-קטנים הרחיבו את האשראי שלהם כך שסך האשראי לא גדל. ממצא זה עלול להצביע דווקא על צמצום האשראי במשק, להבדיל מהגברת התחרות והגדלת היצע האשראי. לסיום, כפי שהוסבר בתחילת פרק זה מאחר שבישראל מתקיים שוק אשראי מבודל, ושחקנים שונים מתמקדים במתן אשראי לאוכלוסיות שונות (בפרט לווים המנהלים חשבון עו"ש אצל הבנק המלווה) או אשראי מסוגים שונים, אזי בפועל השוק ככל הנראה

44

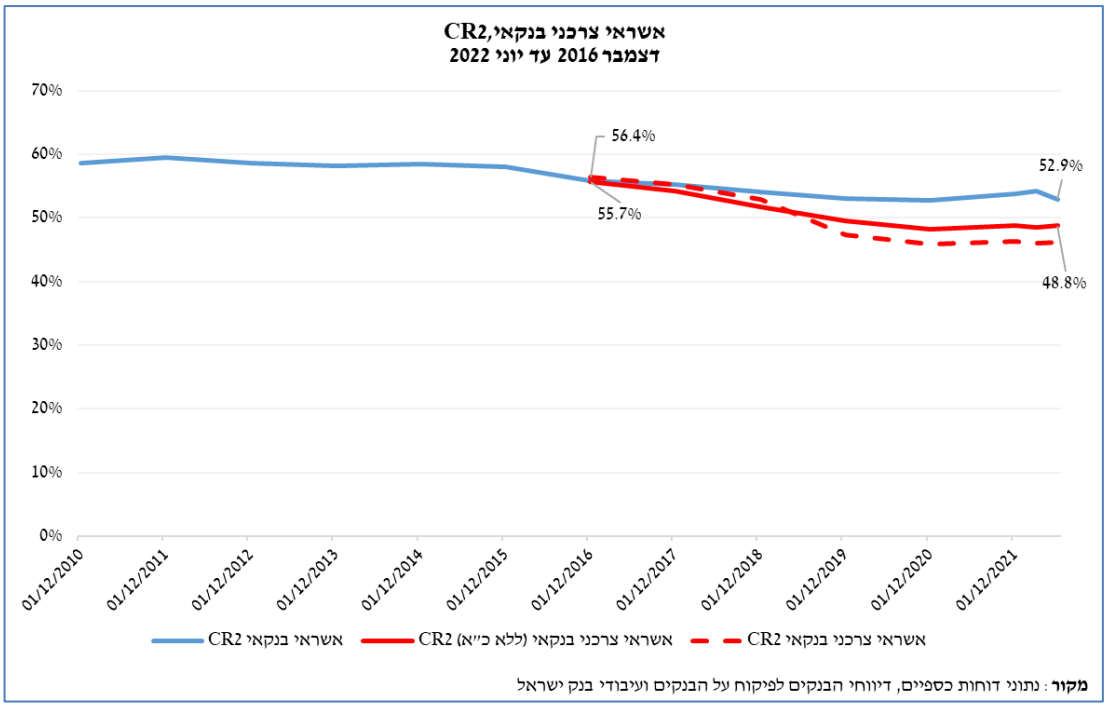
$$CR_2 = \sum_{i=1}^{2} S_{i,with}\ s_1 \geq s_2 \geq \cdots \geq s_N,$$

כאשר, S_i הוא נתח השוק של פירמה i, N הוא מספר הפירמות בענף. . s_N, היא הפירמה עם נתח השוק הקטן ביותר ו-s_1, היא הפירמה עם נתח השוק הגדול ביותר. ירידה במדד מהווה אינדיקציה לירידה בריכוזיות ושיפור בתנאים לתחרות. במסמך זה חישבנו את המדד עבור שתי הפירמות הגדולות בשוק. חכ"א הוגדרו בחישוב המדד כחברות נפרדות ולא חלק מבנק הפועלים ומבנק לאומי (לפני ההפרדה) ומבנק דיסקונט (לכל אורך המדגם). הגדרת חכ"א כחלק מקבוצת הבנקאות מובילה לתוצאות כמעט ללא שינוי (המדד מעט גבוה יותר טרם ההפרדה והירידה מעט חדה יותר לאחר ההפרדה). מטרתנו הייתה להראות את השינוי בריכוזיות שלא נובע ישירות מההפרדה הכפויה.

ריכוזי יותר ממה שהמדד מלמד ויש להתייחס לנתונים שיוצגו לעיל על השינוי ב-HHI ולהלן על השינוי ב-CR2 כאינדיקציה אחת בעלת משקל מוגבל לעניין המצב התחרותי.

<u>איור 4</u>

יציבות לאחר ירידה במשקל של שני הבנקים הגדולים בשוק האשראי הבנקאי הצרכני

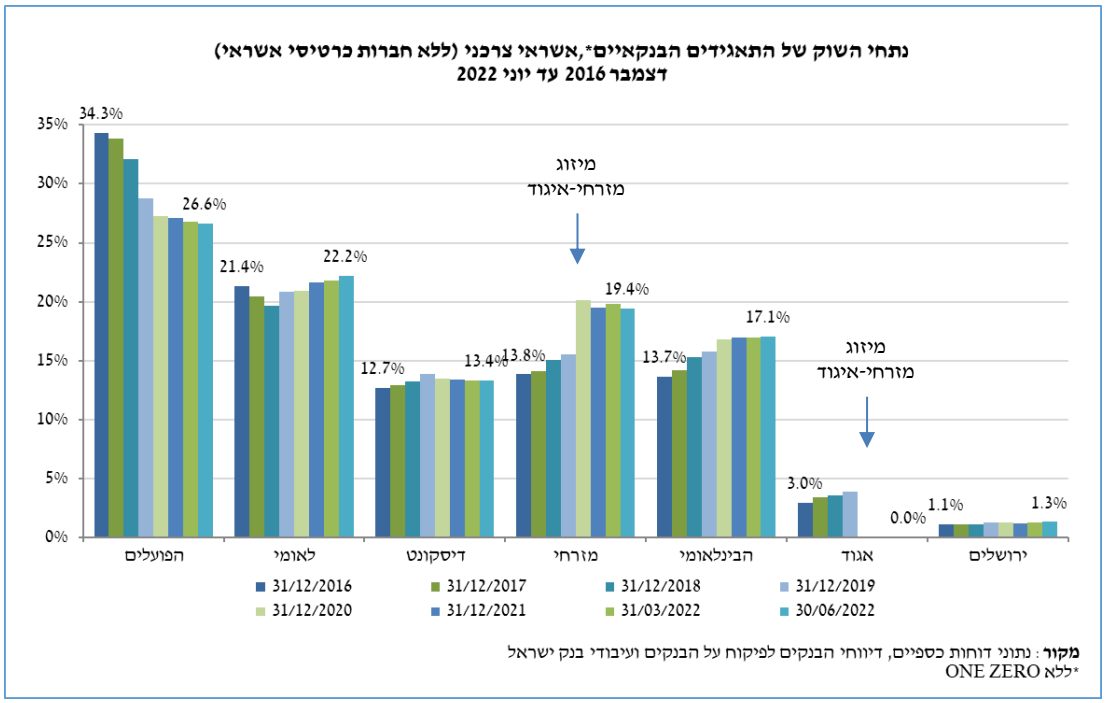


בין דצמבר 2016 ליוני 2022 חלה ירידה של כ-8 נקודות אחוז בנתח השוק של בנק הפועלים. במקביל נרשמה עליה של כ-3 נקודות אחוז בנתח השוק של קבוצת הבינלאומי ושל קבוצת מזרחי- טפחות.[45] כמו כן, נרשמה עליה מתונה של קצת פחות מנקודת אחוז בנתח השוק של בנק לאומי ובנק דיסקונט.

[45] העלייה חושבה בניכוי המיזוג עם בנק איגוד, אם מתייחסים גם לעליה הנובעת מהמיזוג עצמו אזי מדובר על עליה של כ-6 נקודות אחוז.

איור 5

עליה בנתח השוק של הבנקים הבינוניים, ירידה בנתח של בנק הפועלים



אשראי צרכני בנקאי - ניתוח כמות ומרווחים

כפי שמוסבר בנספח א', נפרש ירידה במרווח/בריבית במקביל לגידול בכמות כאינדיקציה פרו־תחרותית. מאיור 6 ניתן ללמוד שבין דצמבר 2016 ליוני 2022 ירדו הריבית על אשראי צרכני והמרווח (זרם) בכ-0.6 נקודות אחוז וכ-1.1 נקודות אחוז, בהתאמה. הירידה בריבית נמוכה מהירידה במרווח בגלל העלייה בריבית הפריים. כמו כן, המרווח מהדוח הכספי (מרווח על המלאי) ירד בכ- 0.3 נקודת אחוז, דבר שמשקף "זנב ארוך" של הלוואות ישנות שהמרווח בהם עדיין גבוה יותר. נפרש תוצאות אלה כאינדיקציה פרו תחרותית בעוצמה נמוכה.[46] נבהיר כי תחילת התקופה, עד לדצמבר 2019 נרשמה ירידה מתונה במרווח (זרם) (מכ-4.3% בדצמבר 2017 לכ-3.9% בדצמבר 2019). עם פרוץ משבר הקורונה נמשכה הירידה במרווח (זרם) והוא עמד על כ- 3.4% בדצמבר 2020 ונותר יציב נכון ליוני 2022. בניגוד לירידיה במרווח עד למשבר הקורונה שאותה פירשנו כאינדיקציה להגברה מסוימת ברמת התחרות ולהרחבת ההיצע, נבקש לייחס את התמורות ב-2020 בעיקר לירידה בביקוש לאשראי צרכני , ללא זיהוי של שינוי ברמת התחרות (להרחבה ראה דוח 3).

בין דצמבר 2016 ליוני 2022 עלתה מעט יתרת האשראי הצרכני הבנקאי, מכ-111 מיליארד ₪ לכ-114 מיליארד ₪. נציין כי במהלך תקופה זאת, לאחר פרוץ משבר הקורונה נרשמה ירידה ביתרת האשראי (מכ-115 מיליארד ₪ בדצמבר 2019 לכ-106 מיליארד ₪ בדצמבר 2020). נבקש לייחס ירידה זאת ביתרות האשראי בעיקר לירידה בביקוש לאשראי צרכני, ללא זיהוי של שינוי ברמת התחרות (להרחבה ראה דוח 3). בתקופה שלאחר פרוץ משבר הקורונה חלה התאוששות ויתרות

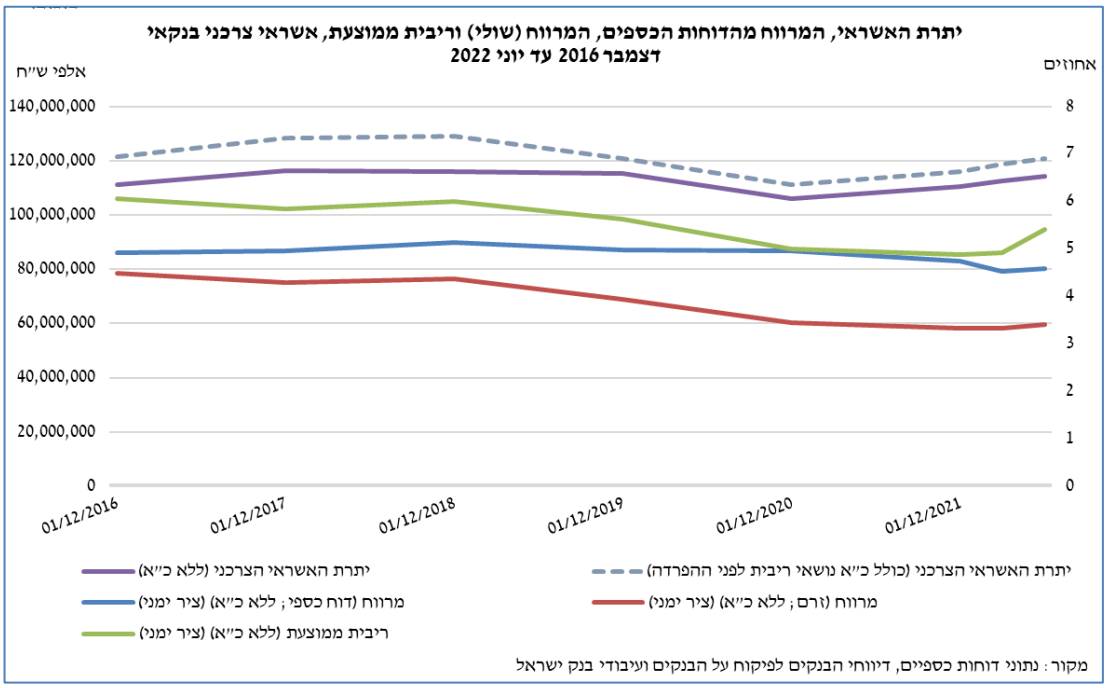
[46] חישבנו את המרווח בשתי דרכים: ראשית על בסיס נתוני יתרות מתוך הדוחות הכספים ושנית על בסיס נתוני זרמים ותוך שימוש בריביות הפנימיות. להסבר ראו נספח ב'.

האשראי החלו לעלות חזרה לרמות של טרום המשבר. כאמור, בין דצמבר 2020 ליוני 2022 המרווח נותר יציב במקביל לגידול ביתרת האשראי. נפרש שינוי זה כאינדיקציה פרו תחרותית.

לסיכום, במהלך התקופה הנסקרת נרשמה ירידה מתונה בלבד בריביות ובמרווחים, את חלקה נבקש לייחס לתמורות בביקוש ואת חלקה כאינדיקציות חלשות להגברת התחרות. במקביל לא נרשמה עליה משמעותית ביתרות האשראי (ואף בחלק מהתקופה נרשמה ירידה ביתרות). ממצא זה מחליש את המסקנה כי חל שיפור ברמת התחרות (שיפור שמכל מקום היה קטן בעוצמתו).

איור 6

ירידה במרווח על אשראי צרכני במקביל ליציבות ביתרות

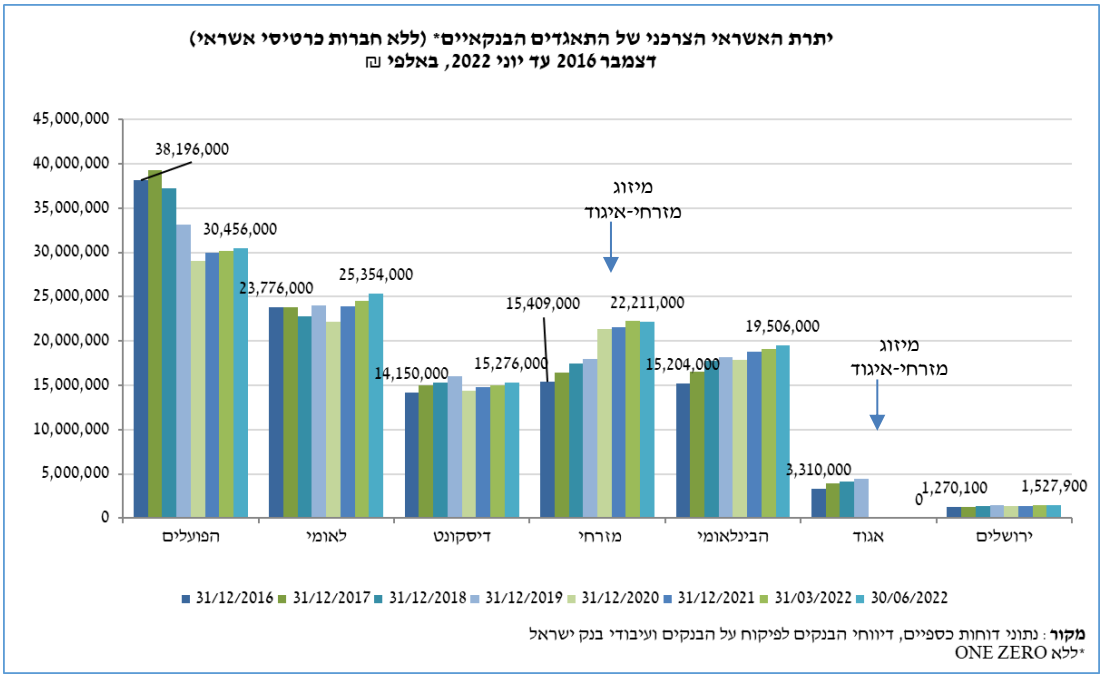


השינויים ביתרות האשראי הצרכני של הבנקים ברמת קבוצת בנקאות : יתרות האשראי הצרכני של בנק הפועלים במגמת ירידה עד דצמבר 2020 ולאחר מכן עליה חלה מתונה. בסך הכל בין דצמבר 2016 ליוני 2022 ירדה יתרת האשראי הצרכני של בנק הפועלים מכ-38 מיליארד ₪ לכ-30.5 מיליארד ₪ ; במקביל נרשמה יציבות יחסית של בנק לאומי עד לדצמבר 2020 ולאחר מכן עליה מתונה גם כן. בסך הכל בין דצמבר 2016 ליוני 2022 עלתה יתרת האשראי הצרכני של בנק לאומי מכ-24 מיליארד ₪ לכ-25 מיליארד ₪. גם קבוצת דיסקונט צמחה במתינות לאורך התקופה מכ-14 מיליארד ₪ בדצמבר 2016 לכ-15 מיליארד ₪ ביוני 2022 (למעט ירידה ביתרה בדצמבר 2020, בדומה לבנקים קבוצות בנקאיות אחרות). הקבוצות הבינוניות האחרות צמחו יותר מקבוצת דיסקונט, כאשר יתרת האשראי הצרכני של קבוצת הבינלאומי עלתה מכ-15 מיליארד ₪ בדצמבר 2016 לכ-19.5 מיליארד ₪ ביוני 2022. באותה תקופה, עלתה יתרת האשראי של קבוצת מזרחי-טפחות מכ- 15.5 מיליארד ₪ לכ- 22 מיליארד ₪, כאשר כ- 3 מיליארד ₪ מיוחסים על מיזוג עם בנק איגוד (ייתכן שחלק נוסף מהצמיחה התאפשר בגלל תועלות שנבעו מהמיזוג).

לסיכום, השינוי הבולט ביותר בין 2016 ל-2022 ביתרות האשראי הצרכני של הבנקים היה הירידה ביתרת האשראי הצרכני של בנק הפועלים שהובילה באופן ישיר לירידה בנתח השוק שלו ולעליה בנתח השוק של הקבוצות האחרות. העלייה בנתח השוק של הקבוצות האחרות נבעה גם מעליה מתונה מאד ביתרות האשראי הצרכני של בנק לאומי וקבוצת דיסקונט ועליה משמעותית יותר של קבוצת מזרחי-טפחות וקבוצת הבינלאומי (איור 7). כאמור, יתרת האשראי הצרכני של כלל הבנקים עלתה במעט בתקופה הנסקרת (איור 6) ואף ירדה עד לתקופה הקורונה.

<u>איור 7</u>

ירידה ביתרת האשראי הצרכני של בנק הפועלים ועליה ביתרת הבנקים הבינונים



מדד Lerner

כפי שמוסבר בנספח א' מדד Lerner הוא מדד תחרות מקובל בספרות הכלכלית, שבוחן למעשה את אותם המרווחים שהצגנו עד כה, אך מחולקים בריבית על האשראי.[47] בין דצמבר 2016 ליוני 2022 נרשמה ירידה מ-74% ל-63% במדד Lerner.[48] נבקש בהתאם לפרש שינוי זה כאינדיקציה פרו תחרותית. נציין שבדומה לשאר מדדי הרווחיות, חלה בתקופה של פרוץ משבר הקורונה ירידה נוספת במדד שאותה נבקש לפרש כשינוי שנובע מהביקוש לאשראי, להבדיל משינוי ברמת התחרות. עם זאת, גם לאחר המשבר, המדד הוסיף לרדת, דבר המהווה אינדיקציה פרו תחרותית. בנוסף, המדד מושפע באופן ישיר מעליית ריבית הפריים. בהתאם, אם הריבית על אשראי עלתה בדיוק בגובה העלייה בריבית הפריים (המרווח נותר ללא שינוי), תירשם ירידה במדד וזאת למרות שלא בהכרח היה שינוי תחרותי. כדי לכמת את ההשפעה של השינוי בפריים ביצענו תיקון למדד המקבע את מחיר הפריים לאורך התקופה עבור אשראי לא צמוד בריבית משתנה והשווינו את המדד המתוקן למדד הלא מותקן על אותו סוג אשראי.[49] ניתן לראות באיור 8, שבין דצמבר 2016 ליוני 2022 המדד הלא מתוקן ירד מכ-73.3% לכ-63.5% ואילו המדד המתוקן ירד לכ-68.2%. נציין שלרוב מחשבים את המדד על כל פעילות הבנק ומתייחסים בהתאם גם לעלויות תפעוליות. בחישוב המדד עבור האשראי הצרכני בלבד עולה קושי לייחס את העלויות התפעוליות שמקורן במתן אשראי למגזר זה. המדד שלהלן מתייחס בהתאם רק לעלויות המימון.

---

[47] המדד מחושב על ידי חלוקת הפער בין הריבית על האשראי לעלות השולית בריבית על האשראי. עבור פירמה i בתקופה מסוימת מחושב המדד באופן הבא:

$$L_i = \frac{P(Q) - C_i'(q_i, w_l)}{P(Q)}$$

כאשר $C_i'(q_i, w_l)$ היא העלות השולית של פירמה i.

לרוב משמש המדד לבחינת פירמה ייחודית. ככל שרוצים לבחון את רמת התחרות בשוק מסוים, יש לחשב את מדד Lerner של כלל השוק באופן הבא:

$$L_j = \sum_{i \in j} \emptyset_{ij} L_{ij}$$

כאשר L_{ij} הוא מדד Lerner של פירמה i בשוק j ו-$\emptyset_{ij}$ היא המשקולת שניתנת לפירמה i (לרוב נתח השוק שלה בשוק j).

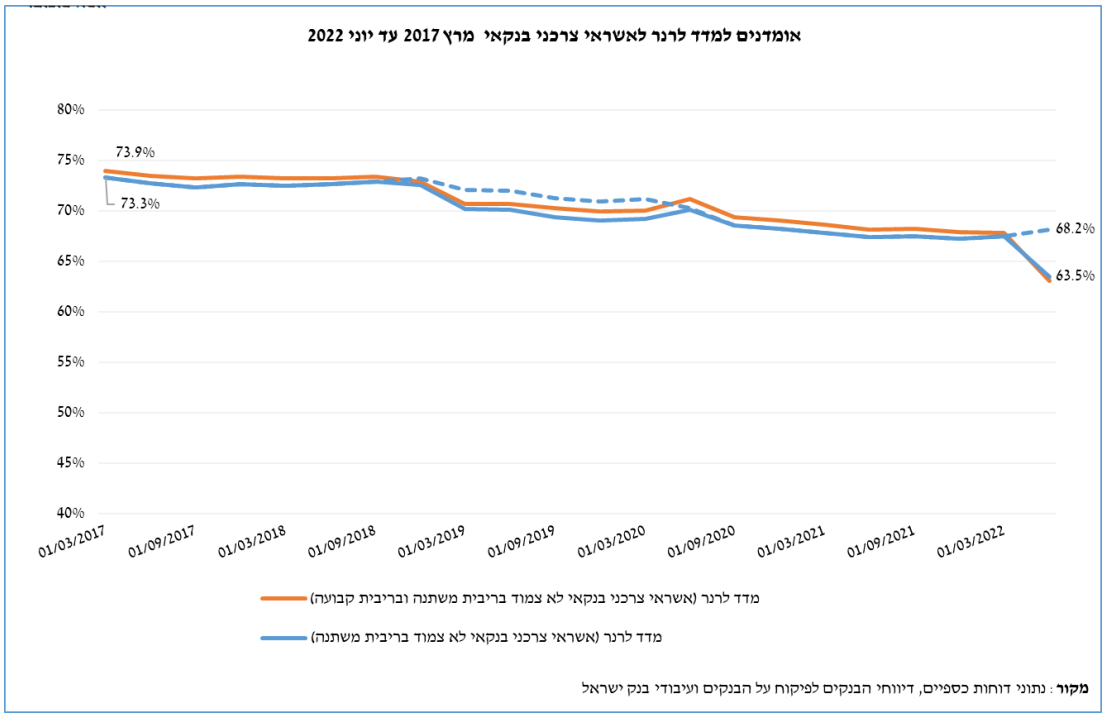
תוצאת המדד היא בין 0 ל-1 (צוין באחוזים) ככל שהתוצאה נמוכה יותר כך הדבר מצביע על רמת תחרות גבוהה יותר.

[48] עבור אשראי לא צמוד בריבית משתנה, חישבנו את המדד על ידי חלוקת שיעור התוספת בריבית הממוצעת. עבור אשראי לא צמוד בריבית קבועה, חישבנו את המרווח על ידי החסרת ריבית פנימית של הבנק (תוך קירוב לינארי בהתאם לתקופה לפירעון של האשראי). הפרש זה חילקנו בריבית על האשראי. שיקללנו שני מדדים אלה בהתאם להיקף האשראי משני סוגים אלה שהעמידו הבנקים.

[49] נציין כי גם האשראי בריבית קבועה מושפע בעקיפין מעליית ריבית הפריים אך לא ביצענו תיקון למדד ביחס לסוג אשראי זה.

איור 8

ירידה במדד Lerner שוק באשראי צרכני בנקאי



לסיכום, ניתוח האשראי הצרכני הבנקאי מצביע על אינדיקציות פרו תחרותיות אבל לא מדובר בשינוי משמעותי. יתר על כן עיקר הממצאים על שיפור ברמת התחרות מאפיינים את התקופה שבין 2016 ל- 2019 כאשר לאחר משבר הקורונה (2020) חלה יציבות במדדים מרכזיים (מדדי הריכוזיות והמרווח (זרם)). מנגד, בתקופה שלאחר משבר הקורונה נרשמה ירידה במדד Lerner ובמרווח שחושב על בסיס נתוני דוחות כספיים. אלו מהווים אינדיקציה לשיפור בתחרות בתקופה האמורה. לגישתנו, יש לתת משקל משמעותי יותר הן למדדי הריכוזיות והן למרווח שחושב על בסיס זרם האשראי ולא על בסיס מלאי האשראי (לפירוט על ההבדלים בין המדדים ראה דוח נספח ב'). יתר על כן, האחרון אינו מצביע שינוי משמעותי במשך כל התקופה. בהתאם, נסכם כי ככל שהתקיים שינוי תחרותי הוא חלש בעוצמתו וכי אין אינדיקציות חד משמעויות לכך שיש חזרה למגמה של שיפור תחרותי לאחר הקורונה.

ג.4.ג. אשראי צרכני מחברות כרטיסי האשראי

בישראל פועלות שלוש חברות כרטיסי אשראי: ישראכרט בבעלות הציבור וגופים מוסדיים[50], MAX (MAX איט פיננסים בע"מ; לאומי קארד לשעבר) בבעלות Warburg Pincus Financial Holdings[51], כ.א.ל[52] בבעלות בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי (כאמור ביום 30.1.2023 הותקנו תקנות שיחייבו הפרדתה מבנק דיסקונט). נציין כי במקביל למכירת ישראכרט, פועלים אקספרס (אמריקן אקספרס) עברה מבעלות בנק הפועלים לבעלות ישראכרט.[53]

חברות כרטיסי האשראי מספקות שירותים למשקי בית ולעסקים ופועלות במגזרים שונים: הנפקה ותפעול כרטיסי חיוב, סליקת תשלומים בכרטיסי חיוב ופעילות מימון. האשראי שמעמידות החברות יכול להיות אגב השימוש בכרטיס חיוב או בלי קשר לשימוש בכרטיס החיוב (לדוגמה אשראי קצוב). האשראי שמועמד אגב השימוש בכרטיס החיוב יכול להיות אשראי נושא ריבית ויכול להיות אשראי שלא נושא ריבית. לדוגמה, כשהלקוחות משלמים בכרטיס חיוב נדחה, חיוב הלקוחות מבוצע במועד קבוע בכל חודש ולכן הלקוחות מקבלים בממוצע 15 יום אשראי שלא נושא ריבית.[54]

היות שפרק זה עוסק בניתוח רמת התחרות בשוק האשראי, נתמקד בפעילות החברות במגזר המימון. מתוך מגזר זה נתמקד בפעילות העמדת האשראי נושא הריבית שהינו באחריות החברה. אשראי זה כולל סוגי אשראי שונים: הלוואות (אשראי קצוב שיכול להינתן לצורך רכישת רכב עם בטוחה או אשראי צרכני אחר), אשראי מתגלגל[55] ואשראי בעסקאות קרדיט. קיים שוני מהותי בין סוגי אשראי אלו ובפרט בתחליפיות ביניהם לבין אשראי בנקאי. כך לדוגמה, אשראי מתגלגל נוטה להיות יקר יותר מאשראי קצוב (בין היתר בגלל שלרוב הינו אשראי מסוכן יותר). בהתאם, ניתוח סך האשראי הכולל שהעמידה החברה, ללא הבחנה בין סוגי האשראי, עלול להוביל למסקנות שגויות הן כאשר מדובר בניתוח יתרות האשראי ונתחי השוק והן כאשר מדובר בניתוח הריבית על האשראי. נוכח האמור, ערכה הוועדה בחינות נוספות לעניין זה אשראי תוך הסתמכות על נתונים שאינם פומביים.

---

[50] מכוח החוק להגברת התחרות מכר בנק הפועלים ב-28 באפריל 2019 בהצעת מכר לציבור כ-65.2% מהונה של ישראכרט. טרם המכירה החזיק בנק הפועלים בכ-98.2% ממניות ישראכרט. היתרה חולקה במהלך חודש מרץ 2020 כדיווידנד בעין למחזיקי מניות בנק הפועלים.

[51] מכוח החוק להגברת התחרות הושלמה ב-25 בפברואר 2019 עסקה לפיה בנק לאומי לישראל וקבוצת עזריאלי ימכרו את מלא החזקותיהם בלאומי קארד (80% ו-20% בהתאמה) ל- Warburg Pincus Financial Holdings (Israel ltd.), תאגיד בשליטת קרן ההשקעות Warburg Pincus.

[52] כ.א.ל מחזיקה בבעלות מלאה בחברת כרטיסי האשראי דיינרס קלאב ישראל, שעוסקת בהנפקה, שיווק ותפעול של כרטיסי דיינרס. הנתונים במסמך זה אודות כ.א.ל כוללים את דיינרס.

[53] המכירה התבצעה במרץ 2019. מאחר והחברה אינה מדווחת מתן אשראי נושא ריבית למשקי בית היא אינה נכללת בניתוח בסעיף זה.

[54] בעבר, התקופה הזאת מומנה באופן עקיף על ידי הסולק של הכרטיס ודרכו על ידי בית העסק, שכן גם הסליקה הצולבת בין המנפיק לבין הסולק נעשתה פעם אחת בחודש בלבד. החל ביום 1.7.2021, ומתוקף תנאים שקבעה רשות התחרות, העברת הכסף מהמנפיק לסולק נעשית ברמה היומית ולא החודשית, כך שדחיית הגבייה מאת הלקוח היא "על חשבון" המנפיק.

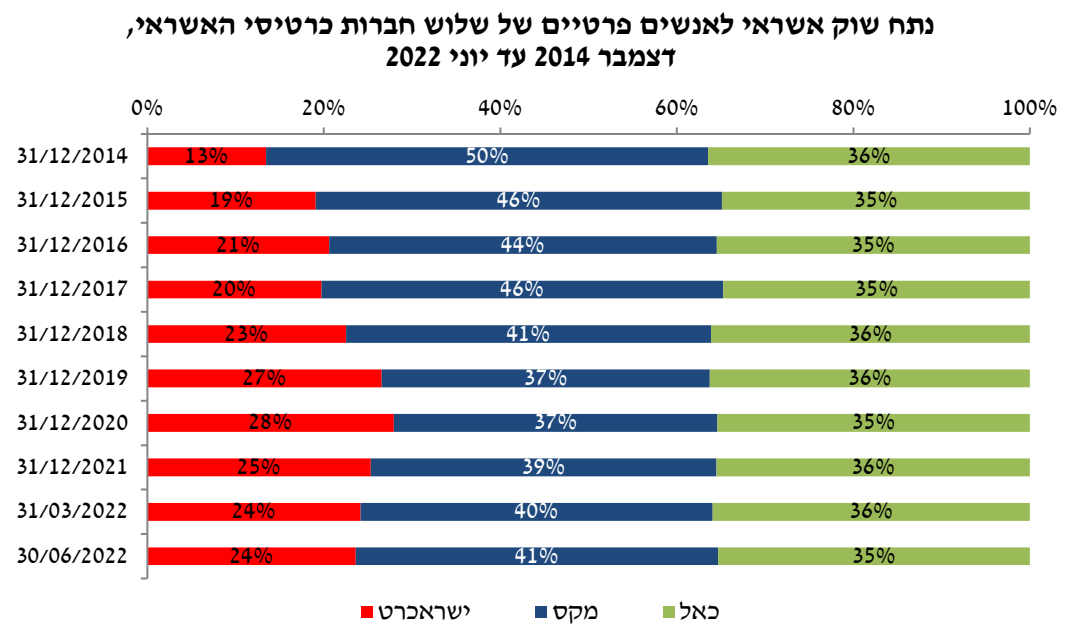
[55] בעת שימוש בכרטיס חיוב נדחה נקבעת מראש מסגרת אשראי לשימוש בעל הכרטיס. בתאריך הפירעון החודשי, בעל הכרטיס יכול לפרוע סכום חלקי מסך החיוב בגין העסקאות ואת היתרה שלא נפרעה להעביר לחיוב בחודש הבא .בגין דחיית הפירעון לחודשים הבאים, קרי "גלגול האשראי", הלקוח ישלם ריבית.

נציין כי מאחר והדבר מתאפשר הניתוח בסעיף זה מתחיל בדצמבר 2014 ולא בשנת 2016 כמו עיקר הדוח.

באיור 9 ניתן לראות את נתחי השוק של חברות כרטיסי האשראי באשראי צרכני נושא ריבית שלא בערבות הבנקים. חברת כ.א.ל וחברת MAX הן נכון ליוני 2022 בעלות החלק היחסי הגדול ביותר (כ-35% וכ-41% בהתאמה) ואחריהן ישראכרט עם כ-24% וזה מתוך יתרת אשראי כוללת של כ-18 מיליארד ₪.

איור 9

בתחילת התקופה עליה בנתח השוק של ישראכרט בעיקר על חשבון נתח השוק של MAX לאחר ההפרדה והקורונה המגמה מתהפכת

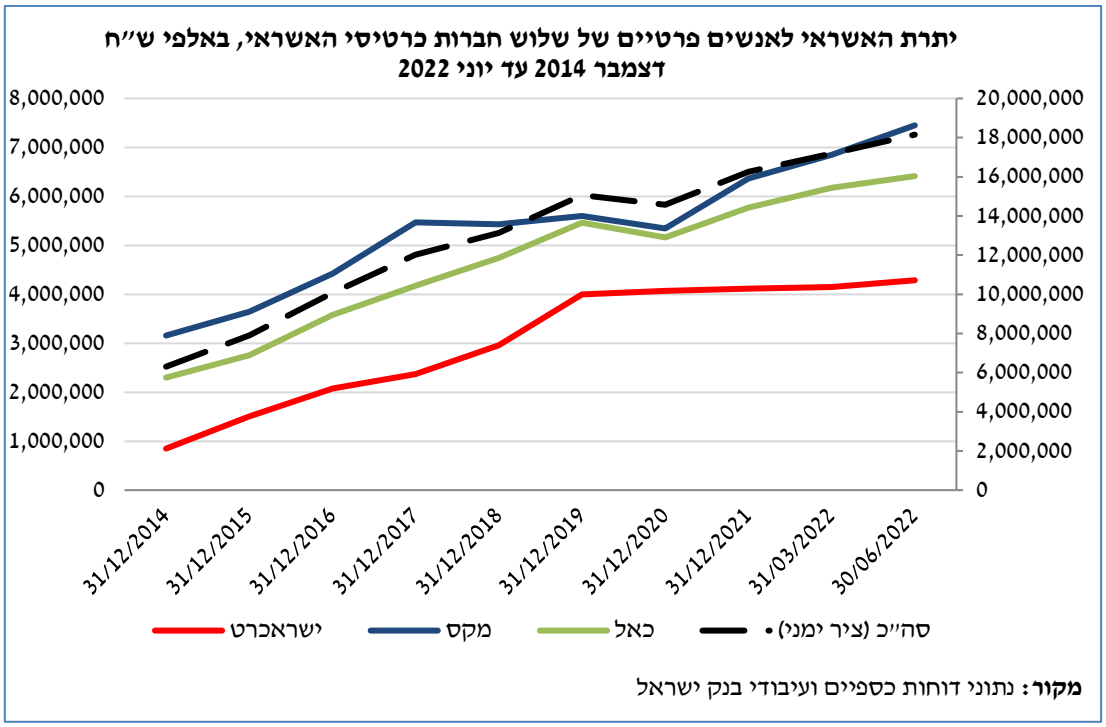


מקור: נתוני דוחות כספיים ועיבודי בנק ישראל

כפי שניתן לראות באיור 10, עד לסוף 2017 ניכרת מגמת גידול דומה בשלוש חברות כרטיסי האשראי. בהמשך, בתקופה שבה נערכו ישראכרט ו- MAX למכירה, ניכרת עצירה של קצב הגידול בצמיחה של MAX באשראי צרכני, לעומת עלייה מסוימת בקצב גידול הצמיחה של ישראכרט והיקפי האשראי של החברות נעשו בהתאם מעט דומים יותר. באותה העת כ.א.ל שלא הופרדה המשיכה לצמוח בקצב דומה. בשנת 2020 הכוללת את התקופה של פרוץ משבר הקורונה, חלה ירידה ביתרות האשראי של כ.א.ל ו- MAX ויציבות אצל ישראכרט, כך שיתרת האשראי שמעמידות חברות כרטיסי האשראי ירדה מכ- 15.1 מיליארד ₪ בדצמבר 2019 לכ-14.6 מיליארד ש"ח בדצמבר 2020. עם זאת, כבר מדצמבר 2020 היתרה שבה לעלות ונכון ליוני 2022 היא עומדת על כ-18.2 מיליארד ₪. בין דצמבר 2020 ליוני 2022 עלתה יתרת האשראי שהעמידה מקס בכ-39% (מכ- 5.3 מילארד ₪ ל- 7.5 מילארד ₪) ; יתרת האשראי שהעמידה כ.א.ל עלתה בכ- 24% מכ- 5.2 מילארד ₪ ל- 6.4 מילארד ₪) ; ויתרת האשראי שהעמידה ישראכרט עלתה בכ- 5% (מכ- 4.1 מילארד ₪ ל- 4.3 מילארד ₪).

איור 10

החל מדצמבר 2020 עליה ביתרות האשראי של M.A.X וכ.א.ל



מקור: נתוני דוחות כספיים ועיבודי בנק ישראל

כאמור, בנק לאומי השלים בסוף בפברואר 2019 את ההפרדה מלאומי קארד (MAX) ובנק הפועלים ביצע את ההנפקה לציבור באפריל 2019 ובמרץ 2020 השלים את ההפרדה מישראכרט. ברוב תקופת הניתוח, התחרות בין הבנקים לחכ"א הייתה מוגבלת והשוק התאפיין בסגמנטציה בין האשראי הבנקאי לבין האשראי של חברות כרטיסי אשראי ונותני אשראי חוץ בנקאיים אחרים, בעיקר מבחינת ריבית המוצעת, בהתאם למאפייני הלווים שנוטלים את ההלוואה. כפי שהוסבר לעיל, במצב הדברים הנוכחי, לרוב הבנק הוא "התחנה הראשונה" עבור הלקוח שהאשראי המוסדי אינו תחליף קרוב עבורו. עבור יתר הלקוחות, אם הלקוח נתקל בסירוב או מצפה שייתקל בסירוב בבנק, נטילת אשראי מגורם חוץ בנקאי צפויה להיות "התחנה הבאה" עבורו (ולמרות הבידול באשראי). סגמנטציה זאת אינה בהכרח גזירת הגורל ואכן קיימות אינדיקציות ראשוניות ליכולת של חברות כרטיסי האשראי לערער עליה. 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.

כאמור לעיל, האשראי הצרכני של חברות כרטיסי אשראי כולל מספר סוגים מובחנים של אשראי, השונים במאפייניהם, והתמהיל אצל כל חברת כרטיסי אשראי שונה באופן שמקשה על השוואה ביניהם. משכך, ערכה הוועדה בחינה על סמך נתונים שאינם פומביים שמאפשרים לפלח לפי סוג

האשראי (הבחנה בין אשראי קצוב (בביטחון או שלא בביטחון רכב), אשראי מתגלגל ואשראי אגב עסקאות קרדיט) (נתונים עד דצמבר 2021). תוצאות בחינה זאת מצביעות על הבדלים משמעותית בין החברות אשר חלקם עולים בקנה אחד עם הנתונים הפומביים וחלקם אינם עולים בקנה אחד עם הנתונים הפומביים.

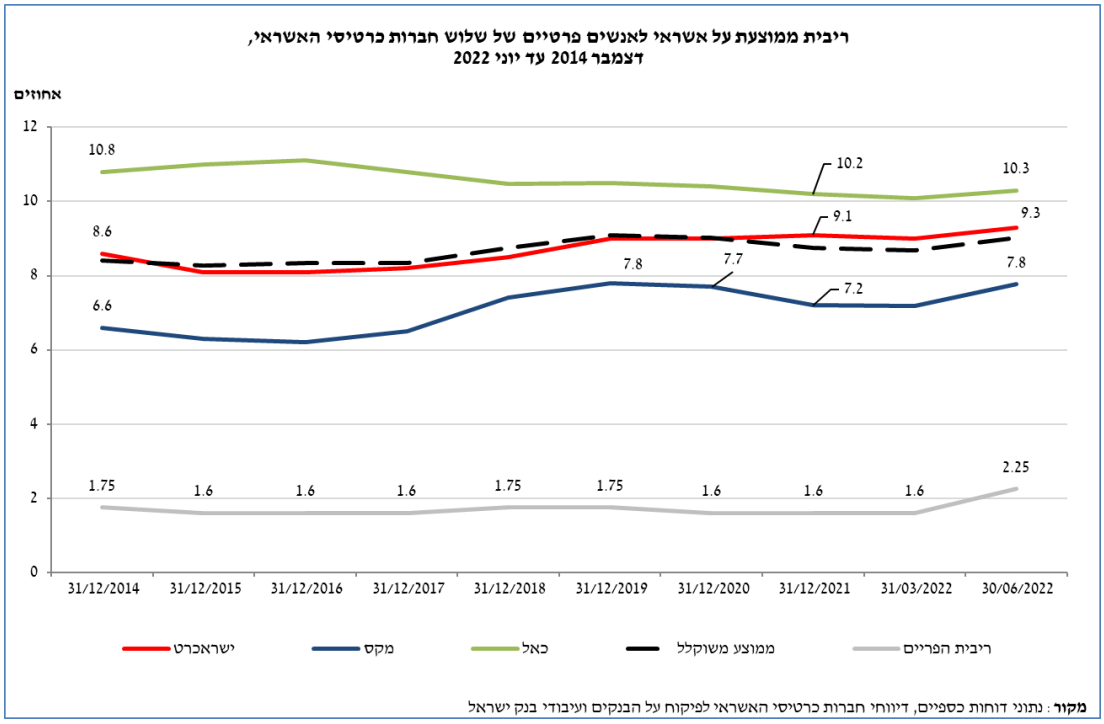
באיור 11 ניתן לראות את הריבית הממוצעת על אשראי נושא ריבית שהעמידו חכ"א. ניתוח הריביות מושפע במיוחד מההבדלים בהרכבי תיק האשראי של החברות והשינויים בהרכב זה. לדוגמה, ככל שחברה מעמידה יותר אשראי מתגלגל כך הריבית הממוצעת שלה תהיה גבוהה יותר (גם אם כל החברות היו מתמחרות כל סוג אשראי באותו מחיר).

קיים קושי נוסף בהשוואת הריביות של החכ"אות השונות, גם כאשר מפלחים לפי סוג האשראי. שכן, החברות השונות נותנות אשראי בסוגי ריבית (קבועה/משתנה) ומנגנוני הצמדה שונים, המשפיעים על גובה הריבית שהחברה מציעה. כאמור לעיל, ערכה הוועדה בחינה על סמך נתונים שאינם פומביים שמאפשרים לפלח לפי סוג הריבית ומגנון ההצמדה. תוצאות בחינה זאת מצביעות על הבדלים משמעותית בין החברות, אשר חלקם עולים בקנה אחד עם הנתונים הפומביים וחלקם אינם עולים בקנה אחד עם הנתונים הפומביים. בהתאם, הפערים בין החברות גם מושפעים מעליית ריבית הפריים לקראת סוף התקופה הנסקרת.

חשוב להדגיש שגם לאחר ההתייחסות לסוגי אשראי שונים ולסוג הריבית וההצמדה, עדיין כלל ההשוואות לעיל אינן מתחשבות ברמת הסיכון הממוצעת של תיק האשראי ובגורמים אחרים העשויים להשפיע על רמת הריבית.

<u>איור 11</u>

ירידה בריבית כ.א.ל



מקור: נתוני דוחות כספיים, דיווחי חברות כרטיסי האשראי לפיקוח על הבנקים ועיבודי בנק ישראל

לסיכום, כנגד ההאטה ואף הצמצום באשראי הבנקאי הצרכני (בחלק מהתקופה), ניכרת מגמת הרחבה של האשראי הצרכני שמעמידות חברות כרטיסי האשראי הרחבה זאת באה לידי ביטוי הן לפני משבר הקורונה והן לאחריו. בשנת 2020 נרשמה האטה מסוימת שאותה נבקש לייחס לקורונה ולא לתמורות תחרותיות. בהתייחס להפרדת שתי חברות כרטיסי האשראי מהבנקים, בולטת הצמיחה של MAX לאחר ההפרדה ואילו הסטגנציה היחסית אצל ישראכרט.

ג.4.ד. אשראי צרכני[56] מגופים מוסדרים

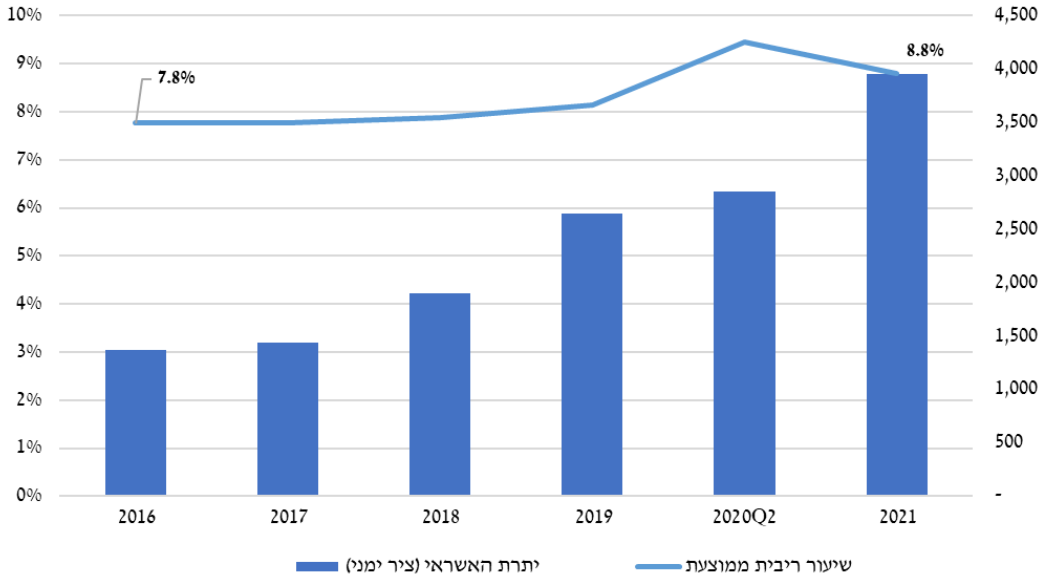
בשנים האחרונות חלו התפתחויות רבות בתחום האשראי החוץ בנקאי, כשלצד חברות כרטיסי האשראי החלו גופים חוץ בנקאים וחוץ מוסדיים רבים (גופים מוסדרים, כאמור) בפעילות של מתן אשראי מסוגים שונים, הן למגזר העסקי והן למשקי בית. חלק זה מציג ניתוח בסיסי של האשראי הצרכני שמעמידות חברות האשראי החוץ בנקאיות החוץ מוסדיות, במגזר משקי הבית כאשר הנתונים המתייחסים לאשראי העסקי שניתן על ידם מפורט בסעיף ג.5.ד לדוח להלן. הנתונים לעניין האשראי הצרכני שמוצגים בניתוח זה מתבססים על מדגם מצומצם מאד של החברות המהותיות שעוסקות בעיקר במתן הלוואות צרכניות ומימון לרכישת כלי רכב ביחס אליהם נאספו נתונים משנת 2016 ועד לשנת 2021. בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסים (שירותים פיננסים מוסדרים), תשע"ו-2016, נותני האשראי החוץ בנקאים חייבים לקבל רישיון לפעילות למתן אשראי על ידי רשות שוק ההון. בפרק ג.3. דווח על היקפי החברות והרישיונות שניתנו.

מאיור 12 ניתן ללמוד כי בתקופה הנסקרת נרשמה מגמת עלייה ביתרת האשראי הצרכני מגופים מוסדרים ונכון לדצמבר 2021 עמדה יתרת האשראי הצרכני של החברות שבמדגם על כ-4 מיליארד ₪. עוד ניתן לראות כי לאחר העלייה בריביות על אשראי זה בשנת 2020 נרשמה ירידה קלה בריבית בדצמבר 2021. על מנת לקבל תמונה טובה יותר ביחס ליתרת האשראי בפועל מעבר לגופים הנסקרים, ניתן להתייחס גם ליתרת האשראי שהעמידו עיקר החברות המפעילות מערכת לתיווך באשראי (P2P) בשנת 2021 בהיקף של כ-3.7 מיליארד ש"ח. עם זאת, נציין כי חברות אלו מעמידות גם אשראי לעסקים ואין נתונים שמאפשרים להבחין בין סוגי האשראי.

[56] בהתאם להערכת רשות שוק ההון, סווגו החברות תחת פיקוחה לפי עיקר פעילותן - אשראי מסחרי: אשראי שמעמידות חברות שעיקר פעילותן הוא מתן אשראי לעסקים; אשראי צרכני: אשראי של חברות שעיקר פעילותן הוא מתן אשראי למשקי בית.

איור 12

יתרת האשראי הצרכני (מיליוני ש"ח) (ציר ימני) והריבית על זרם האשראי הצרכני שמעמידות חברות האשראי המוסדרות, דצמבר 2016 עד דצמבר 2021



מקור: נתוני דוחות כספיים, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון ועיבודי בנק ישראל

ג.5. אשראי לעסקים קטנים וזעירים

בסעיף זה נתאר את סך האשראי לעסקים קטנים וזעירים בישראל ואת נתחי השוק של ספקי אשראי זה. בניגוד למגמה באשראי הצרכני, באשראי לעסקים קטנים וזעירים לא נרשם שינוי בולט במאזן הכוחות בין האשראי הבנקאי לאשראי החוץ בנקאי והבנקים מהווים את המקור האשראי הכמעט בלעדי לעסקים קטנים וזעירים. מנגד חלה ירידה קלה במדדי הריכוזית בין היתר כתוצאה משינוי יחסי הכוחות בין הבנקים ובפרט ירידה בנתח השוק של בנק הפועלים.

מבחינת מדדי הרווחיות, נמשכה המגמה שהחלה בשנת 2018 של ירידה מסוימת בריביות ובמרווחים. עם זאת, מדובר בירידה קלה (במרווח- זרם).

משקל האשראי שמעמידות החכ"אות ככלל הינו זניח מבחינה משקית. למרות זאת נציין שלאחר המכירה של ישראכרט ו-MAX בולט הגידול בנתח השוק של האחרונה (למרות שעדיין מדובר ביתרת אשראי זניחה מבחינה משקית).

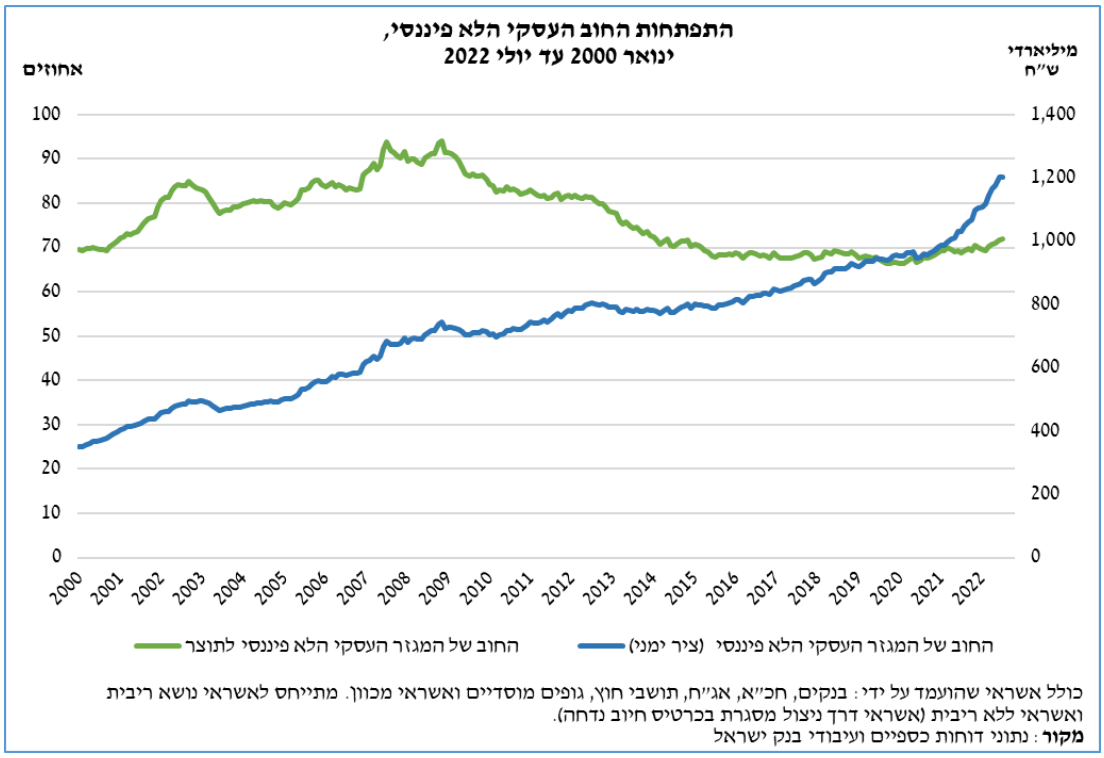
ג.5.א. אשראי לעסקים קטנים וזעירים מכלל ספקי האשראי

פרק זה מבוסס בין היתר גם על נתונים על ספקי אשראי חוץ בנקאים חוץ מוסדיים (הגופים המוסדרים כאמור) שדיווחו לרשות שוק ההון. כל אחת מהחברות המדווחות "סווגה" כחברה לאשראי עסקי או צרכני, בהתאם לעיקר פעילותה וזה להבדיל מהדיווחים של הבנקים ושל חברות כרטיסי האשראי שמפרטים בדיוק מהו היקף האשראי העסקי ומהו היקף האשראי הצרכני שהם מעמידים. עוד נציין שלמרות שסביר שחלק מהאשראי הועמד גם לעסקים גדולים ובינונים, משום שלא ניתן לזהות אשראי זה, משויכת כלל הפעילות בניתוח זה כאשראי לעסקים קטנים וזעירים. מעבר לכך יש, פרט לחברות שדיווחו לרשות שוק ההון, חברות נוספות שמעמידות אשראי למגזר העסקי, שנכון להיום אין בידינו נתונים על פעילותן. לכן התמונה שמוצגת בחלק זה אינה מלאה ומשקפת רק את המידע שמדווח ושנגיש לנו לעת עתה. עם זאת כולל הניתוח מידע לגבי החברות שפועלות בשוק, שלהבנתנו הן המהותיות. בנוסף, לאור סיווגים מחדש של חלק מהבנקים בדוחות הכספיים לציבור, חלק מהנתונים המנותחים הינם אומדנים, שהתבצעו על ידי עובדי בנק ישראל, ומבוססים על נתונים המפורסמים לציבור יחד עם הנחות פנימיות.

כפי שניתן לראות באיור 13, לאחר פרוץ משבר הקורונה חלה האטה בקצב צמיחת החוב של המגזר העסקי הלא־פיננסי, אך מסוף 2020 חלה חזרה למגמת עליה עקבית בחוב ואף בקצב מהיר יותר מלפני המשבר. נכון ליולי 2022 סך החוב עמד על כ-1,203 מיליארד ₪, בהשוואה לכ-954 מיליארד ₪ בפברואר 2020. חלקו של החוב של מגזר זה בתוצר היה החל מסוף שנת 2008 במגמת ירידה רציפה שכמעט ונבלמה בשנת 2015 ולאחר משבר הקורונה אף נרשמה עליה קלה והוא עומד נכון ליולי 2022 על כ- 72%.

איור 13

עליה בחוב של המגזר העסקי הלא פיננסי ויציבות ביחס החוב לתוצר



כולל אשראי שהועמד על ידי: בנקים, חכ"א, אג"ח, תושבי חוץ, גופים מוסדיים ואשראי מכוון. מתייחס לאשראי נושא ריבית ואשראי ללא ריבית (אשראי דרך ניצול מסגרת בכרטיס חיוב נדחה).
מקור: נתוני דוחות כספיים ועיבודי בנק ישראל

נסקור כעת בתמציתיות את מבנה שוק האשראי לעסקים קטנים וזעירים, כפי שאלה מבוטאים בנתחי השוק של ספקי אשראי שלגביהם יש בידינו מידע. בהתאם לזמינות הנתונים, האשראי החוץ בנקאי מתייחס לאשראי של ספקי אשראי חוץ בנקאים (גופים מוסדרים כאמור) שדיווחו לרשות שוק ההון.

באיור 14 ניתן לראות שהבנקים מהווים עדיין את חלק הארי במקורות האשראי למגזר העסקי הלא־פיננסי כולו והם מהווים קצת יותר ממחצית ממקורות האשראי למגזר זה. בין דצמבר 2017 לדצמבר 2021[57] אף עלה משקלם. בשל היעדר בנתוני המלווים שאינם בנקים על פילוח לפי מגזרים (לפחות בשלב זה), לא ניתן להציג ניתוח מדויק של נתחי השוק לפי סוג המלווה (בנקים, חכ"א וגופים מוסדרים) ולפי גודל העסק ועל כן ביצענו הערכה גסה[58] לנתון זה המוצגת באיור 15. לפי הערכה זו מהווים הבנקים עדיין מקור אשראי כמעט בלעדי (מעל 90%) לעסקים קטנים וזעירים. משקל האשראי שמעמידים הגופים המוסדרים עמד בדצמבר 2021 על כ-5.5% (עליה של כמעט נקודת אחוז מדצמבר 2017). עם זאת, מדובר בהערכת חסר למשקלם, שכן האיור כולל רק חברות

[57] פרק זה מתייחס לתקופה שבין דצמבר 2017 לדצמבר 2021 בהתאם לזמינות הנתונים על האשראי שהעמידו הגופים המוסדרים.

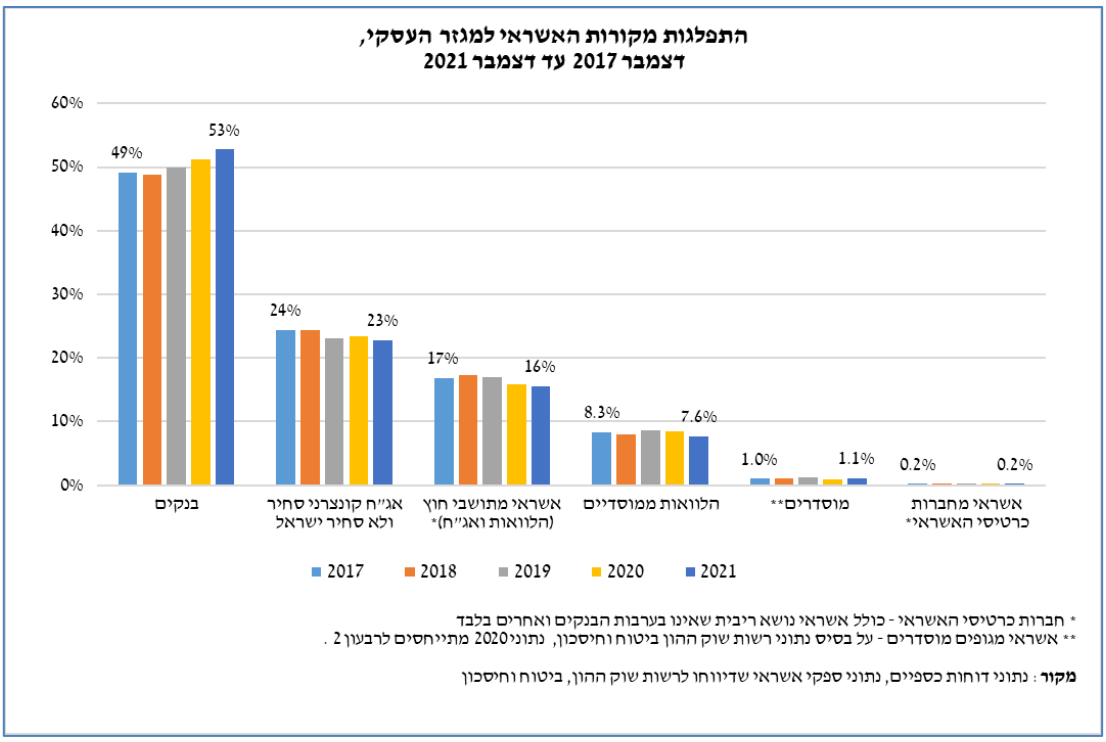
[58] על מנת להעריך באופן גס את התפלגות האשראי לעסקים זעירים וקטנים ,אנו מניחים כי מגזרים אלו אינם מגייסים הון באמצעות הנפקת אג"ח ,וכן באמצעות הלוואות ממשקיעים מוסדיים ומתושבי חוץ .כמו כן אנו מניחים כי האשראי המסחרי שניתן על ידי חברות כרטיסי האשראי ועל ידי נותני האשראי החוץ בנקאיים מיועד למגזרים אלו.

עליהן התקבל מידע לאורך כל תקופת המדגם. אם מתייחסים לחברות נוספות שעליהן יש מידע לגבי שנת 2021, חלקם של הגופים המוסדרים בשוק האשראי הצרכני מגיע לכ-8.6%.

בנוסף, עקב חוסר נתונים בנושא, לא ניתן לפלח את סוגי האשראי לפי שימושים. עם זה חשוב לציין שבעוד שהמגזר הבנקאי מעמיד אשראי הן לצמיחה ולהתרחבות של עסקים והן אשראי שמשמש לגישור על פערים תזרימיים שלהם, ההערכה היא שהמגזר החוץ בנקאי מעמיד אשראי שמשמש לגישור על פערים תזרימיים וכמעט שאינו מעמיד אשראי עבור צמיחה והתרחבות. סביר להניח לפיכך שנתח השוק של הבנקים אף גדול יותר באשראי לצמיחה ולהתרחבות של עסקים.

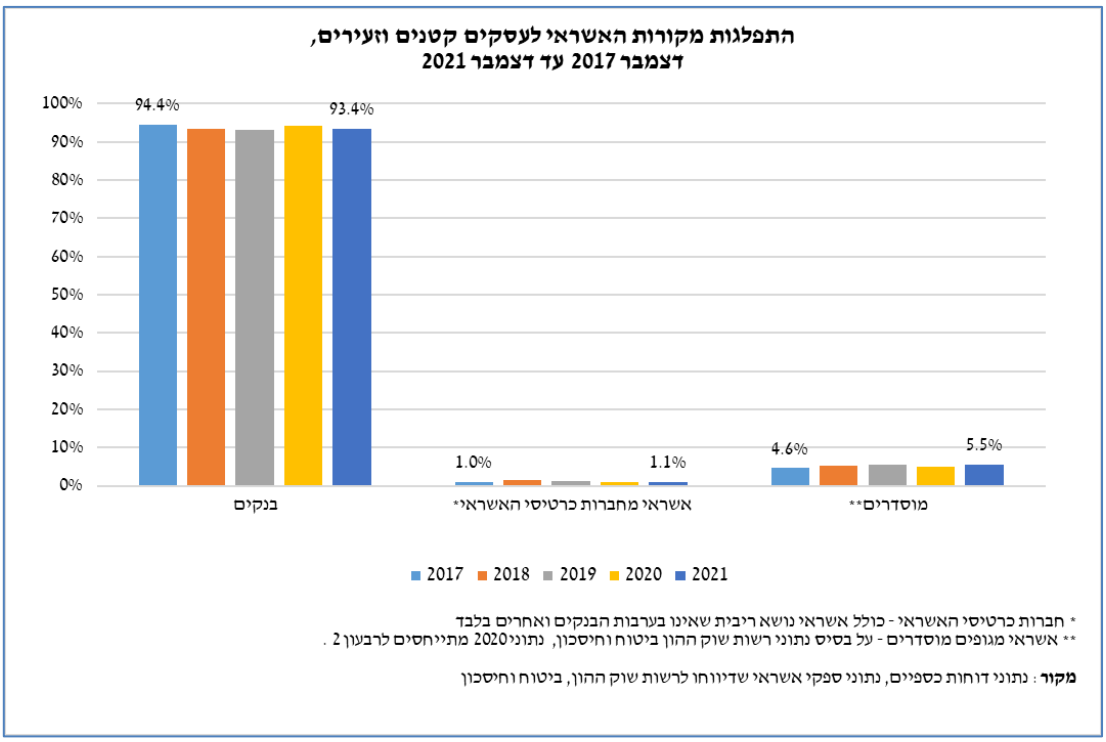
איור 14

כמחצית מהאשראי העסקי (הלא פיננסי) ניתן על ידי בנקים



איור 15

הבנקים הם ספק האשראי הכמעט בלעדי לעסקים קטנים וזעירים



מבין סוגי ספקי האשראי אשר פורטו באיור 14 נתמקד בניתוח באשראי שהעמידו בנקים, גופים מוסדרים וחברות כרטיסי האשראי (בהתאם, לא ננתח אשראי ממשלתי ואשראי מגופים מוסדיים, אג"ח ואשראי מתושבי חוץ, אשר ניתן להגיד ברמת וודאות סבירה אינם משמעותיים לעסקים זעירים וקטנים).

לוח 2 מרכז את הנתונים על הריבית ועל יתרת האשראי שמעמידים ספקי האשראי השונים שעליהם נפרט בפרק זה. ביחס לאשראי של חכ"א, מדובר באשראי נושא ריבית בלבד. חשוב לציין שבמהלך התקופה הנסקרת חלה עליה בריבית בנק ישראל, בריבית הפריים ובאינפלציה והדבר צפוי להוביל לעליית ריביות גם במקרה בו לא היה שינוי במרווחים. יתר על כן, השפעת עליית הפריים והאינפלציה על הריבית שונה בין הספקים , בין היתר בהתאם לסוג הריבית על האשראי ולמנגנון ההצמדה שלו. היכולת ללמוד משיעורי הריבית על רמת התחרות בשוק מוגבלת גם מאחר שגובה הריבית על האשראי מושפע מסיכון האשראי ובפרט מסיכון הלווים שנוטלים את האשראי.

לוח 2

אשראי לעסקים זעירים וקטנים						
	יתרות (מיליארדי ₪)			ריביות (אחוזים)		
תאריך	בנקים	חברות כרטיסי אשראי	מוסדרים	בנקים	חברות כרטיסי אשראי	מוסדרים
31/12/2017	188.7	2.0	9.2	4.1%	2.9%	6.1%
31/12/2018	191.7	3.0	10.8	3.9%	3.5%	5.2%
31/12/2019	198.2	2.7	11.7	3.8%	4.7%	6.4%
31/12/2020	191.1	2.1	9.8	3.5%	4.1%	5.7%
31/12/2021	209.9	2.4	12.3	3.4%	4.4%	5.2%
30/06/2022	225.2	3.0	#N/A	3.8%	4.5%	#N/A

הערות:
- נתוני חברות כרטיסי אשראי הם אשראי נושא ריבית שאינו בערבות הבנקים.
- ישנו רישום כפול של אשראי בין הבנקים לחברות כרטיסי האשראי, לאור השתייכותן לבנקים בתקופות זמן רלוונטיות.
- הסיווג למגזרי פעילות באשראי המוסדרים נעשה בראייה כוללת, כל אחת מהחברות המדווחות "סווגה" כחברה לאשראי עסקי או צרכני בהתאם לעיקר פעילותה.
- הנתונים של הגופים המוסדרים בשנת 2020 נכונים לסוף הרבעון השני של שנת 2020 (na= נתון חסר).
- מקור: נתוני דוחות כספיים, נתוני ספקי אשראי שדיווחו לרשות שוק הון ביטוח וחיסכון ועיבודי בנק ישראל.

ג.5.ב. אשראי בנקאי לעסקים קטנים וזעירים

אשראי בנקאי לעסקים קטנים וזעירים – מבנה וריכוזיות

כפי שניתן לראות באיור 16, נרשמה במשך התקופה הנסקרת ירידה קלה במדד Herfindahl Hirschman Index[59] (HHI) עבור אשראי בנקאי לעסקים קטנים וזעירים. המדד חושב על בסיס יתרות האשראי לעסקים קטנים וזעירים שמעמידים התאגידים הבנקאים. בפרט, בין דצמבר 2016 ליוני 2022 ירד המדד מ-2,307 נקודות ל-2,218 (הירידה במדד התרחשה למרות מיזוג איגוד עם מזרחי-טפחות שהקטין את הירידה). לכאורה, הירידה הכללית במדד לאורך התקופה היא אינדיקציה לשיפור בתנאים לתחרות (להרחבה ראו נספח א') אך, מאחר ומדובר בכ- 90 נקודות בלבד נסיק כי לא נרשמו אינדיקציות ברורות לירידה בריכוזיות. נציין, כי לאורך התקופה הנסקרת המדד הפך נמוך יותר עבור שוק האשראי לעסקים קטנים ביחס למדד של כלל שוק האשראי, כלומר

[59] המדד מוגדר כסכום ריבועי נתחי השוק של כל הפירמות בשוק

$$HHI = \sum_{i=1}^{n}(MS_i)^2$$

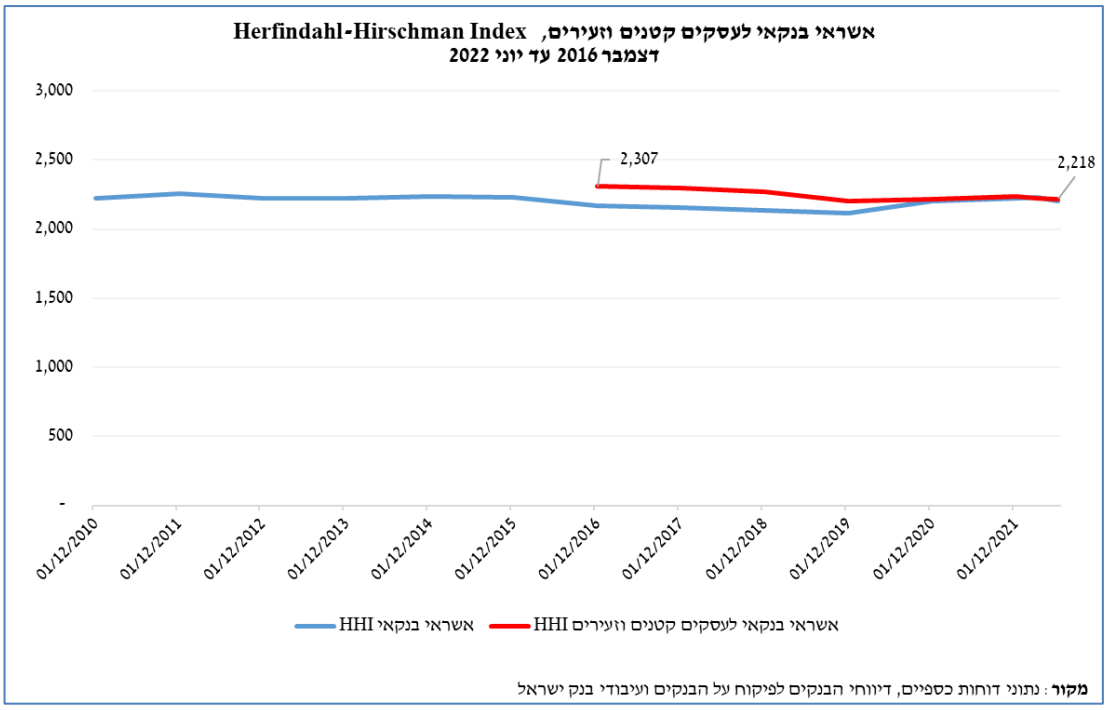
כאשר MS_i הוא נתח השוק של פירמה i, ו-n הוא מספר הפירמות בשוק.

ירידה במדד מהווה אינדיקציה לירידה בריכוזיות ושיפור בתנאים לתחרות. חכ"א הוגדרו בחישוב המדד כחברות נפרדות ולא חלק מבנק הפועלים ומבנק לאומי (לפני ההפרדה) ומבנק דיסקונט (לכל אורך המדגם). הגדרת חכ"א כחלק מקבוצה הבנקאות מובילה לתוצאות כמעט ללא שינוי (המדד מעט גבוה יותר טרם ההפרדה והירידה מעט חדה יותר לאחר ההפרדה). מטרתנו הייתה להראות את השינוי בריכוזיות שלא נובע ישירות מההפרדה הכפויה.

הריכוזיות באשראי בנקאי לעסקים הקטנים והזעירים הפכה לנמוכה מהריכוזיות הכללית באשראי בנקאי.

איור 16

ירידה זניחה בריכוזית שוק האשראי הבנקאי לעסקים קטנים וזעירים



באיור 17 , ניתן לראות, שגם מדד[60] CR2 נמצא במגמת ירידה, מכ- 59.8% בדצמבר 2016 לכ- 55.6% ביוני 2022. פירוש ירידה זאת הוא שיפור בתנאים לתחרות באשראי לעסקים קטנים וזעירים. בדומה למדד HHI, גם מדד[61] CR2 מצביע על כך שהריכוזיות בשוק העסקים הקטנים הפכה לנמוכה מהריכוזיות הכללית באשראי בנקאי.

60

$$CR_2 = \sum_{i=1}^{2} S_{i,with}\ s_1 \geq s_2 \geq \cdots \geq s_N,$$

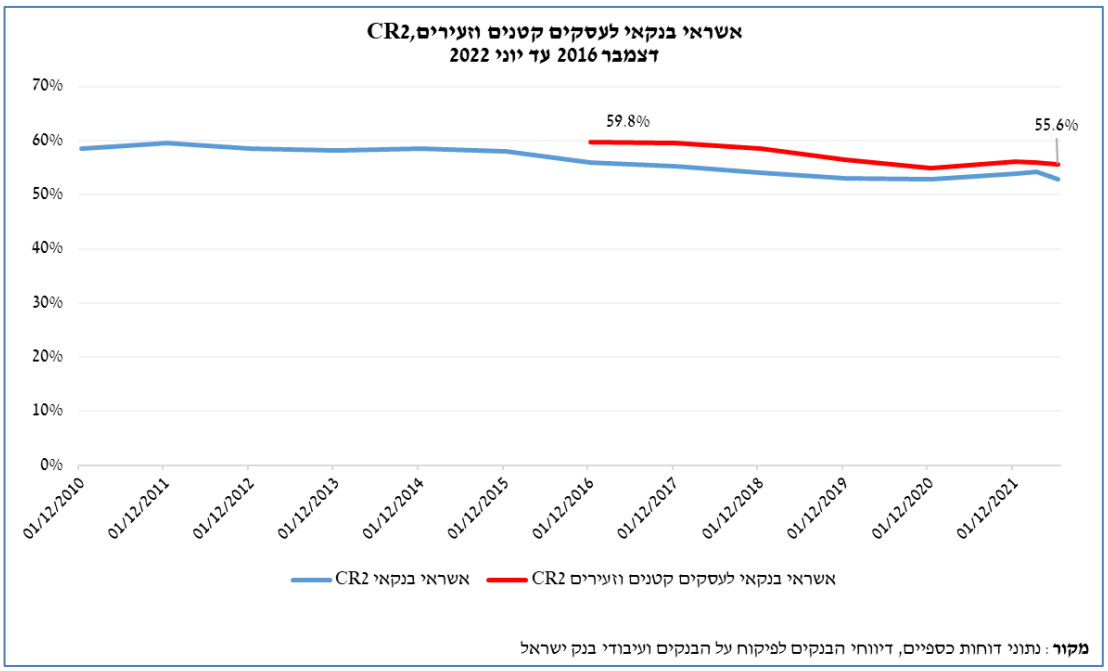
כאשר, S_i הוא נתח השוק של פירמה i, N הוא מספר הפירמות בענף. . s_N, היא הפירמה עם נתח השוק הקטן ביותר ו- s_1, היא הפירמה עם נתח השוק הגדול ביותר. ירידה במדד מהווה אינדיקציה לירידה בריכוזיות ושיפור בתנאים לתחרות. במסמך זה חישבנו את המדד עבור שתי הפירמות הגדולות בשוק. חכ"א הוגדרו בחישוב המדד כחברות נפרדות ולא חלק מבנק הפועלים ומבנק לאומי (לפני ההפרדה) ומבנק דיסקונט (לכל אורך המדגם). הגדרת חכ"א כחלק מקבוצת הבנקאות מובילה לתוצאות כמעט ללא שינוי (המדד מעט גבוה יותר טרם ההפרדה והירידה מעט חדה יותר לאחר ההפרדה). מטרתנו הייתה להראות את השינוי בריכוזיות שלא נובע ישירות מההפרדה הכפויה.

61

$$CR_2 = \sum_{i=1}^{2} S_{i,with}\ s_1 \geq s_2 \geq \cdots \geq s_N,$$

איור 17

ירידה במשקל של שני הבנקים הגדולים בשוק האשראי הבנקאי לעסקים קטנים וזעירים

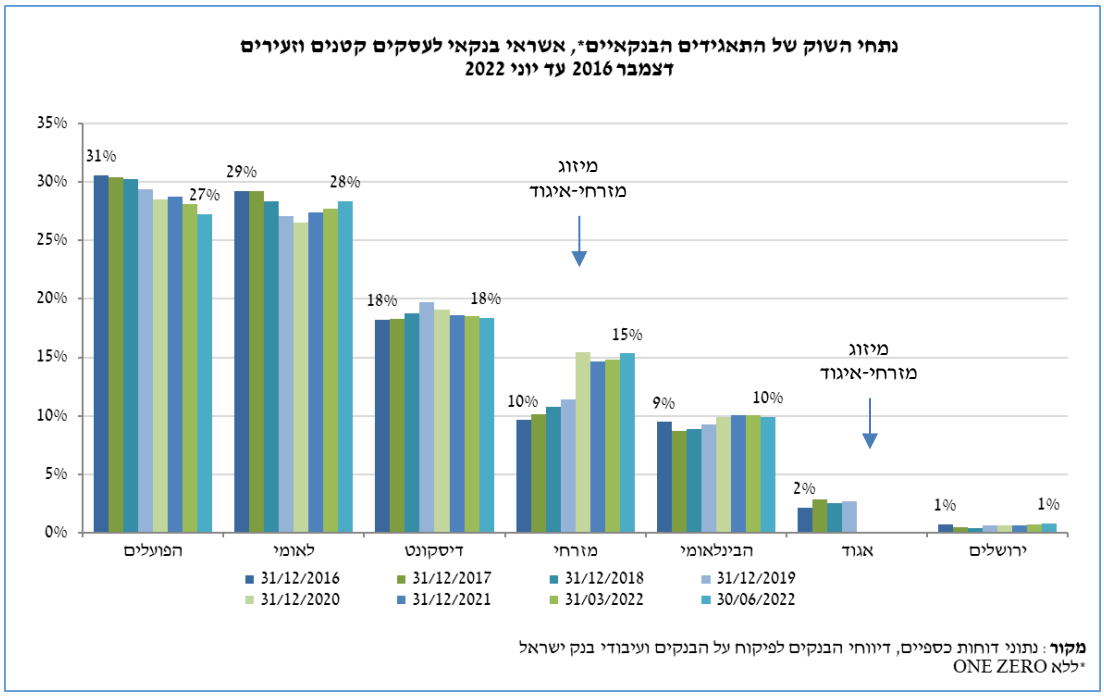


לסיכום, ניכר כי חל שיפור מסוים בתנאים לתחרות בשוק האשראי לעסקים קטנים וזעירים, בפרט בהשוואה לריכוזיות שוק האשראי הכללי. עם זאת עדיין מדובר בשינוי בעוצמה נמוכה ולפי חלק מהמדדים אף זניחה.

כאשר, S_i הוא נתח השוק של פירמה i, N הוא מספר הפירמות בענף. . s_N, היא הפירמה עם נתח השוק הקטן ביותר ו- s_1, היא הפירמה עם נתח השוק הגדול ביותר. ירידה במדד מהווה אינדיקציה לירידה בריכוזיות ושיפור בתנאים לתחרות. במסמך זה חישבנו את המדד עבור שתי הפירמות הגדולות בשוק. חכ"א הוגדרו בחישוב המדד כחברות נפרדות ולא חלק מבנק הפועלים ומבנק לאומי (לפני ההפרדה) ומבנק דיסקונט (לכל אורך המדגם). הגדרת חכ"א כחלק מקבוצת הבנקאות מובילה לתוצאות כמעט ללא שינוי (המדד מעט גבוה יותר טרם ההפרדה והירידה מעט חדה יותר לאחר ההפרדה). מטרתנו הייתה להראות את השינוי בריכוזיות שלא נובע ישירות מההפרדה הכפויה.

איור 18

ירידה במשקל של בנק הפועלים בשוק האשראי הבנקאי לעסקים קטנים וזעירים



באיור 18 ניתן לראות כי מה שהוביל לירידת הריכוזיות הינו ירידה בנתח השוק של הבנקים הגדולים: נתח השוק של בנק הפועלים, ירד בעקביות מכ-31% בדצמבר 2016 לכ-27% ביוני 2022; כמו כן נתח השוק של בנק לאומי ירד עד לתקופת הקורונה ולאחר מכן נמצא במגמת צמיחה. כאשר בסך הכל בין דצמבר 2016 ליוני 2022 ירד נתח השוק של בנק לאומי מכ-29% לכ-28%. במקביל נרשמה יציבות יחסית בנתח השוק של קבוצת דיסקונט, ונכון ליוני 2022 הוא עומד על כ-18%. מנגד נרשמה עליה משמעותית בנתח השוק של קבוצת מזרחי-טפחות, מכ-10% בדצמבר 2016 לכ-15% ביוני 2022. כאשר כ-2 נקודות אחוז מעליה זאת נובע ישירות מהמיזוג עם בנק איגוד (ייתכן שגם חלק מהצמיחה התאפשר בגלל תועלות שנבעו מהמיזוג). בתקופה הנסקרת הקבוצה הבינלאומית צמחה מכ- 9% בדצמבר 2016 לכ- 10% ביוני 2022 כאשר מאז משבר הקורונה נרשמה יציבות בנתח השוק של הקבוצה.

לסיכום, כשמקישים מהנחיות המיזוגים בארץ ובעולם[62], ניתן לומר שאמנם גם לאחר הירידה במדד שוק האשראי הבנקאי לעסקים קטנים וזעירים, השוק בישראל הוא עדיין ריכוזי (ברמה מתונה), אך השינוי מהווה אינדיקציה לשיפור בתנאים לתחרות. כפי שהוסבר בהרחבה בפרק ג.4.ב מאחר

---

[62] לפירוט הנחיות בישראל:
https://www.gov.il/BlobFolder/policy/mergerguidlines/he/mergers_%D7%92%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%99%20%D7%93%D7%A2%D7%AA%201_11%20%D7%9E%D7%99%D7%96%D7%95%D7%92%D7%99%D7%9D%20%D7%90%D7%95%D7%A4%D7%A7%D7%99%D7%99%D7%9D.pdf,
הנחיות אירופיות: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205(02)&from=EN

הנחיות אמריקאיות: https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/merger-review/100819hmg.pdf

שבישראל מתקיים שוק אשראי מבודל, ושחקנים שונים מתמקדים במתן אשראי לאוכלוסיות שונות (בפרט לווים המנהלים חשבון עו"ש אצל הבנק המלווה) או אשראי מסוגים שונים, אזי בפועל השוק ככל הנראה ריכוזי יותר ממה שהמדד מלמד ויש להתייחס לנתונים שיוצגו לעיל על השינוי ב-HHI כאינדיקציה אחת בעלת משקל מוגבל לעניין המצב התחרותי.

<u>אשראי בנקאי לעסקים קטנים וזעירים - ניתוח כמות ומרווחים</u>

כפי שניתן לראות באיור 19, משנת 2018 נרשמה מגמה של ירידה בריבית על האשראי הבנקאי לעסקים קטנים וזעירים ובמרווח (זרם) וזה במקביל לעלייה ביתרת האשראי הכוללת. בין דצמבר 2016 ליוני 2022 ירד המרווח (זרם) מ-2.4% לכ-2.1%. מגמת הירידה במרווח החלה ב-2017 והמשיכה גם במהלך תקופת הקורונה עד חלה במרווח עלייה קטנה ברבעון השני 2022. גם במרווח שחושב מתוך הדו"חות כספיים חלה ירידה מסוימת בתקופה הנסקרת.

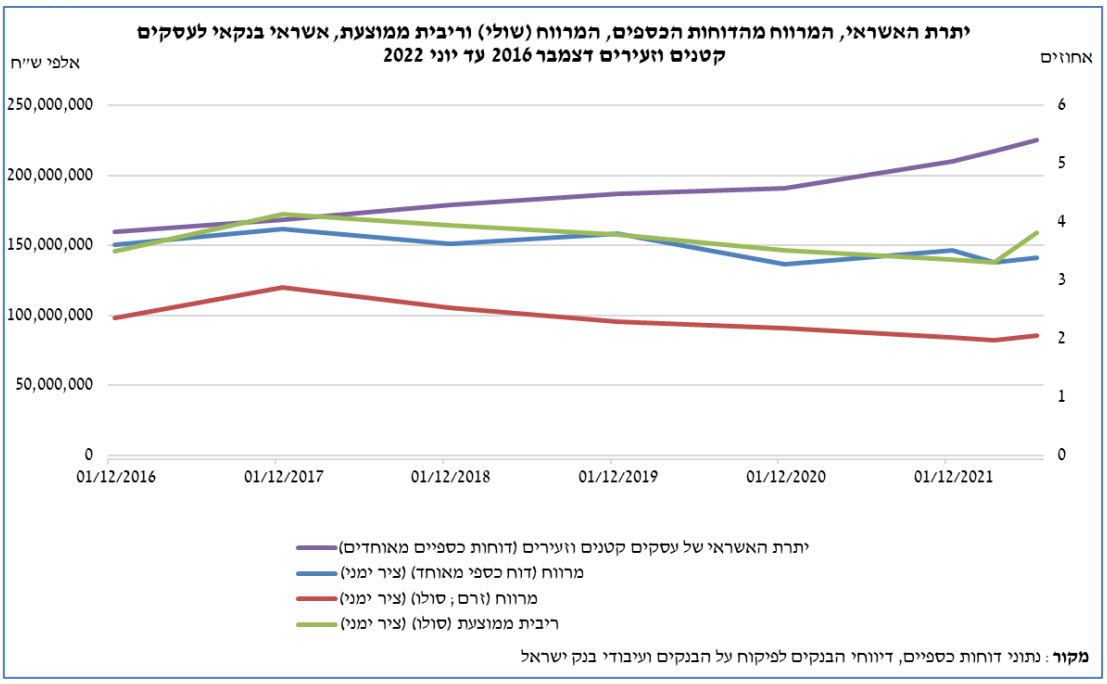
כאמור, במקביל לירידה בריביות ובמרווחים, נרשמה עליה ביתרות האשראי בנקאי לעסקים קטנים וזעירים מכ-160 מיליארד ₪ בדצמבר 2016 לכ-225 מיליארד ₪ ביוני 2022. עד לפרוץ משבר הקורונה העלייה אפיינה את כל הבנקים למעט בנק הפועלים (דבר שהוביל למגמת ירידה במדדי הריכוזיות עליה פירטנו קודם). אך לאחר פרוץ המשבר העלייה מאפיינת גם את בנק הפועלים (אם כי לאור הצמיחה המהירה יותר של הבנקים האחרים, נתח השוק של בנק הפועלים הוסיף לרדת גם בתקופה שלאחר פרוץ המשבר). עלייה זו חלה במקביל להקמת הקרן בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים על ידי משרד האוצר במרץ 2020, שאפשרה לנותני האשראי המשתתפים בה לתת אשראי לעסקים קטנים ובינוניים בערבות מדינה בשיעורים ניכרים, תוך חיוב על מרווח ממוצע הנמוך מהמרווח הממוצע להלוואות שאינן בערבות מדינה.

על פניו ניתן לפרש את הירידה בריביות ובמרווחים, במקביל לגידול ביתרות האשראי כאינדיקציות פרו תחרותיות. אך מדדים אלו חושבו מבלי שניתן יהיה לנטרל השפעות של שינויים ברמת הסיכון. כאמור, החל ממרץ 2020 החלה פעילות משמעותית של קרנות בערבות מדינה לעסקים בינונים וקטנים. קרנות אלה מציעות אשראי בריבית מופחתת וגוררות בהתאם את הורדת הריבית הממוצעת גם ללא שינוי ברמת התחרות. יתר על כך, נקבע מרווח ממוצע בו הבנקים היו צריכים לעמוד, שהינו נמוך משמעותית מהמרווח הממוצע בכלל תיק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים. אמנם, פעילות הקרנות פחתה במשך הזמן שעבר מפרוץ המשבר אך עדיין נכון ליוני 2022, היקף ההלוואות הקיימות בערבות מדינה גבוה מאוד ביחס לדצמבר 2016.

לסיכום, לאור הקושי הקיים בהשוואת נתוני דצמבר 2016 ליוני 2022 עקב הקרן בערבות מדינה, על אף הירידה בריביות ובמרווחים, במקביל לגידול ביתרות האשראי, קיים קושי לראות בזה אינדיקציה פרו-תחרותית.

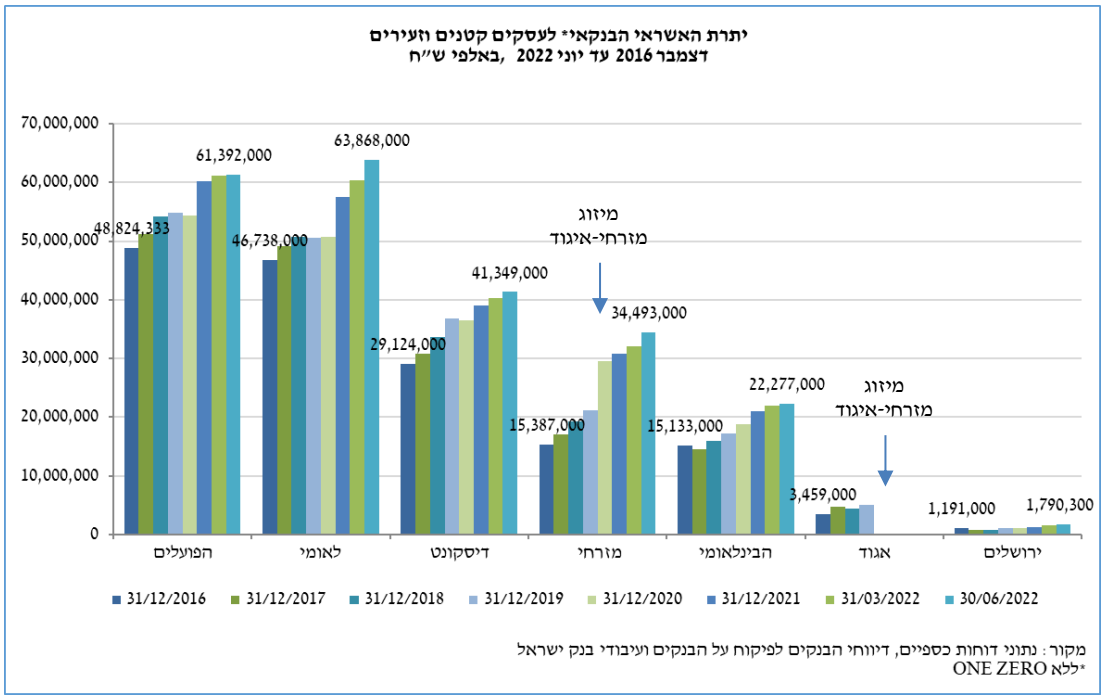
איור 19

עליה ביתרת האשראי לעסקים קטנים וזעירים במקביל לירידה קלה במרווחים ובריבית



איור 20

עליה ביתרת האשראי לעסקים קטנים וזעירים של כל הבנקים

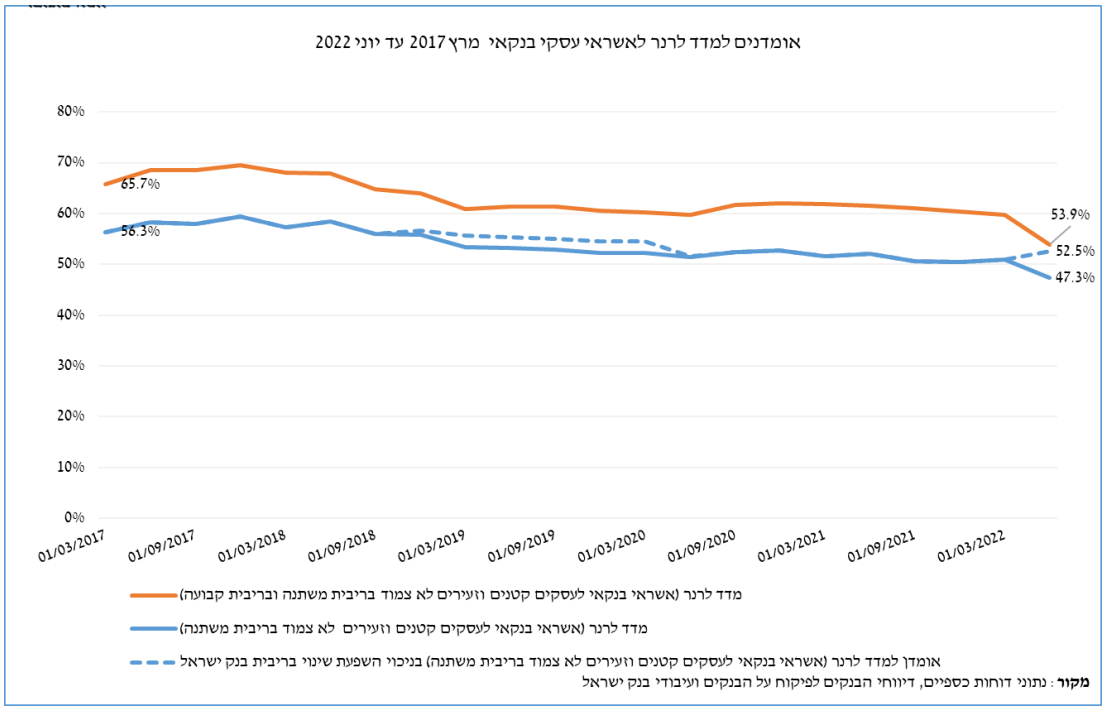


לסיום נציין שגם מדד Lerner[63], שהינו מדד מקובל לכוח השוק, מצביע על מגמה דומה של עליה בתחרות כאשר חלה ירידה בערך המדד מתחילת 2018. בפרט, ובין דצמבר 2016 ליוני 2022 ירד המדד מ-68% ל-54% (איור 21).

המדד מושפע באופן ישיר מעליית ריבית הפריים. בהתאם, אם הריבית על אשראי עלתה בדיוק בגובה העלייה בריבית הפריים (ללא שינוי במרווח), תירשם ירידה במדד וזאת למרות שלא בהכרח היה שינוי תחרותי. כדי לכמת את ההשפעה של השינוי בפריים ביצענו תיקון למדד המקבע את מחיר הפריים לאורך התקופה עבור אשראי לא צמוד בריבית משתנה והשווינו את המדד המתוקן למדד הלא מותקן על אותו סוג אשראי.[64] ניתן לראות באיור 21, שבין דצמבר 2016 ליוני 2022 המדד הלא מתוקן ירד מכ-56.3% לכ-47.3% ואילו המדד המתוקן ירד לכ-52.5%.

איור 21

ירידה קלה במדד לכוח שוק בנקאי באשראי לעסקים קטנים וזעירים



[63] עבור אשראי לא צמוד בריבית משתנה, חישבנו את המדד על ידי חלוקת שיעור התוספת בריבית הממוצעת. עבור אשראי לא צמוד בריבית קבועה, חישבנו את המרווח על ידי החסרת ריבית פנימית של הבנק (תוך קירוב לינארי בהתאם לתקופה לפירעון של האשראי). הפרש זה חילקנו בריבית על האשראי. שיקללנו שני מדדים אלה בהתאם להיקף האשראי משני סוגים אלה שהעמידו הבנקים.

[64] נציין כי גם האשראי בריבית קבועה מושפע בעקיפין מעליית ריבית הפריים אך לא ביצענו תיקון למדד ביחס לסוג אשראי זה.

ג.5.ג. אשראי מסחרי[65] מחברות כרטיסי האשראי

כאמור בישראל פועלות שלוש חברות כרטיסי אשראי. חברות כרטיסי האשראי מספקות שירותים למשקי בית ולעסקים ופועלות במגזרים שונים ובכלל זה מתן אשראי לעסקים. מתוך אשראי זה נתמקד בפעילות העמדת האשראי נושא הריבית שהינו באחריות החברה. בפרט, אשראי זה כולל הלוואות (אשראי קצוב שיכול להינתן לצורך רכישת רכב עם בטוחה או אשראי מסחרי אחר) וניכיון כרטיסי אשראי. אשראי בניכיון מדווח כחלק מיתרת האשראי המאזן החברה למעט אשראי בניכיון העומד בתנאי סילוק ההתחייבויות לפי FAS 166. הניתוח שלהלן מתמקד ביתרת האשראי המדווחת במאזן החברות. במקרים ספציפיים נתייחס גם ליתרת אשראי בגין ניכיון כרטיסי אשראי שאינה מדווחת במאזן.

בדומה לניתוח האשראי הצרכני, גם באשראי המסחרי קיים שוני מהותי בין סוגי אשראי השונים ובפרט בתחליפיות ביניהם לבין אשראי בנקאי. כך לדוגמה, אשראי בניכיון נוטה להיות בטוח יותר מאשראי ללא בטוחה ולכן זול יותר. בהתאם, ניתוח סך האשראי הכולל שהעמידה החברה, ללא הבחנה בין סוגי האשראי, עלול להוביל למסקנות שגויות הן כאשר מדובר בניתוח יתרות האשראי ונתחי השוק והן כאשר מדובר בניתוח הריבית על האשראי. נוכח האמור, ערכה הוועדה בחינות נוספות לעניין זה תוך הסתמכות על נתונים שאינם פומביים. עיקרי המסקנות של בדיקות אלו יפורטו בהמשך פרק זה.

חשוב לציין שהאשראי המסחרי שמעמידות חברות כרטיסי האשראי הינו זניח מבחינה משקית. עם זאת, מצאנו לנכון לנתח אשראי זה לאור מטרות הרפורמה והשינויים שחלו בשוק. הפרדת חברות כרטיסי האשראי נועדה לאפשר לחברות כרטיסי האשראי המופרדות להוות 'איום תחרותי' על המערכת הבנקאית. 'איום תחרותי' כזה נמנע עד ההפרדה, וזאת בשל שליטת הבנקים בחברות כרטיסי האשראי והתמריץ המוגבל של הבנקים להפר את שיווי המשקל המתואם. כפי שיוסבר להלן גם בשוק האשראי לעסקים קטנים ניתוח התמריצים של הצדדים מעלה כי ההפרדה שינתה את מערך התמריצים של החברות. עם זאת, נדגיש כי נכון להיום שינוי התמריץ לא הצליח לערער על שיווי המשקל המתואם בשוק ורמת התחרות בשוק נותרה נמוכה. אמנם גם גוף קטן יכול להפוך למחולל תחרות ולערער את שיווי המשקל בשוק, אך איננו טוענים שעד כה עלה בידי חברות כרטיסי האשראי לערער על שיווי המשקל ואכן התחרות בשוק האשראי לעסקים קטנים נותרה נמוכה למרות התמורות בשוק.

מאחר והדבר מתאפשר הניתוח בסעיף זה מתחיל בדצמבר 2014 ולא בשנת 2016 כמו עיקר הדוח.

כפי שניתן לראות באיור 22, ביוני 2022 חלקה היחסי של חברת ישראכרט במתן אשראי לעסקים עמד על כ-40%, לעומת כ-37% של כ.א.ל וכ-23% של MAX.[66] יש לציין שאין בידינו מידע על חלוקה של האשראי לפי גודל עסק, אך נניח לצורך הניתוח הנוכחי שרוב רובו של האשראי הוא לעסקים קטנים ולכן הניתוח מתייחס לכל האשראי המסחרי שמעמידות החברות. בתקופה הנסקרת בולט הגידול של MAX בנתח השוק של חכ"א באשראי מסחרי (מ- 6% בלבד בדצמבר 2014 ל- 23% ביוני

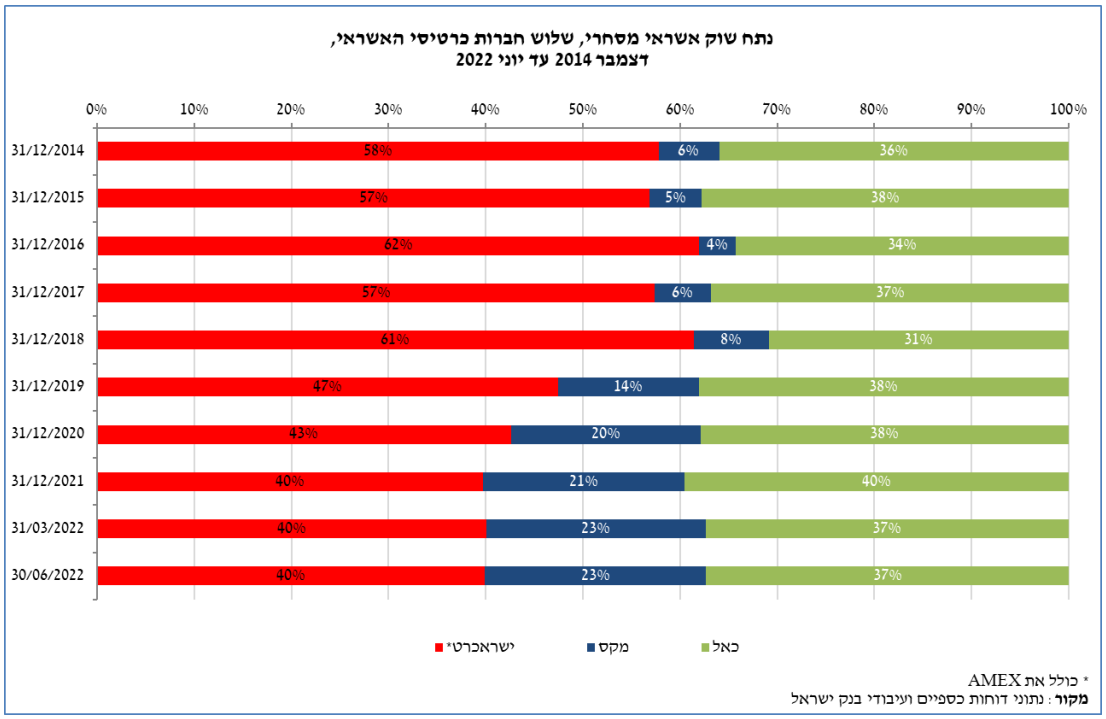
[65] אשראי מסחרי בהתאם להגדרות בדוח כספי לציבור של חכ"א.

[66] בסקירה זו בחרנו שלא להציג את נתוני פועלים אקספרס בשל היקף הפעילות הזניח של חברה זו בתחום מתן האשראי.

2022) נציין כי מגמה זאת התחזקה במיוחד לאחר המכירה של MAX. עם זאת יש לציין כי MAX עדיין בעלת נתח השוק הנמוך מבין החברות. לעומת זאת, חלה ירידה בנתח השוק של ישראכרט (מ-58% ביוני 2014 ל-40% בדצמבר 2020) כאשר הירידה המשמעותית התרחשה בין 2018 ל- 2019 אך מגמת הירידה נמשכה גם לאחר מכן. במקביל לאורך מרבית התקופה הנסקרת נתח השוק של כ.א.ל נותר יציב.

איור 22

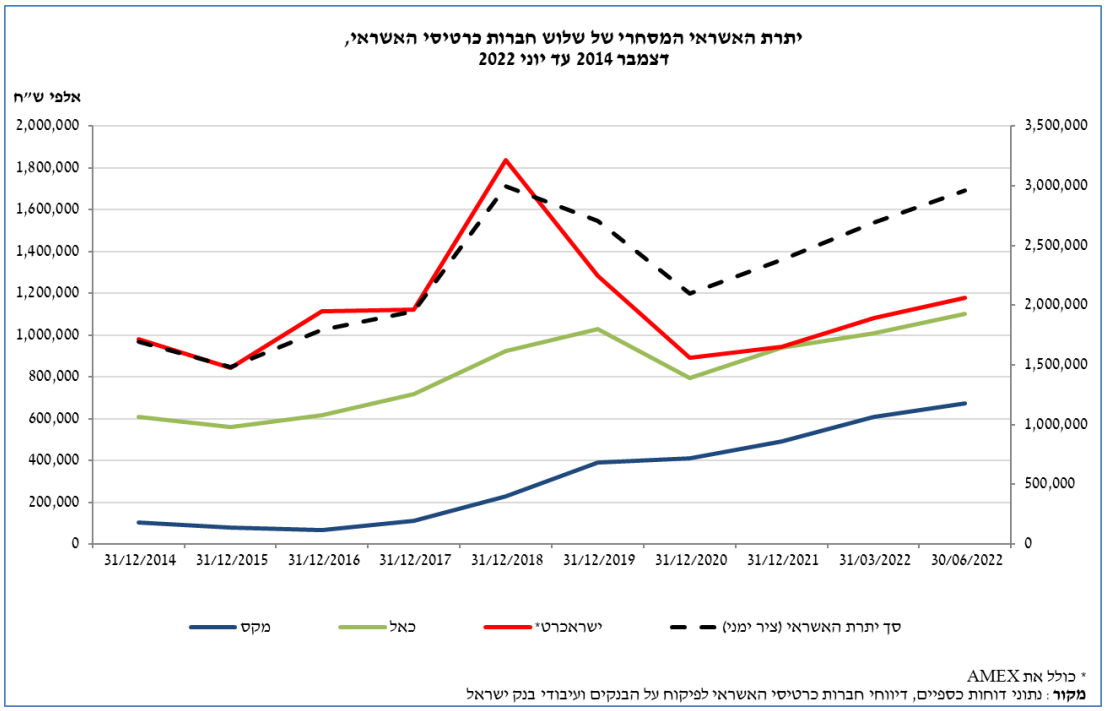
עליה בנתח השוק של MAX בעיקר על חשבון ישראכרט



במרבית התקופה חלה מגמת עליה ביתרות האשראי של MAX וכ.א.ל (למעט האטה בצמיחה של MAX וירידה ביתרת האשראי של כ.א.ל בתקופת הקורונה). במהלך התקופה הנסקרת התרחשו מספר אירועים שהשפיעו על צמיחת החברות, שהמרכזיים שבהם הליך הפרדה (עבור MAX וישראכרט) ומשבר הקורונה (עבור כל החכ"אות). ביחס ל-MAX , ניתן לזהות מגמה של צמיחה עד לסוף 2017. לקראת הפרדת החברה (במרץ 2019) ומיד לאחריה, ניתן לזהות סטגנציה בגידול היקף האשראי, שהפכה לירידה בכמה רבעונים ב-2020 עקב משבר הקורונה. ביחס לישראכרט (אשר הפרדתה הושלמה במרץ 2020), ניתן לזהות עלייה ביתרות האשראי עד סוף 2019 ומאז האטה שהפכה לירידה ברבעונים מסוימים של 2020 ו-2021. ביחס לכ.א.ל, ניתן לזהות עלייה ביתרות האשראי למשך כל התקופה הנבחנת, למעט ירידה קלה בחלק מ-2020 עקב משבר הקורונה. בחינת השפעות ההפרדה צריכה להיעשות לאחר עיקר השפעת הקורונה, אם נסתכל על התקופה שאחרי עיקרם של זעזועים אלה – ממרץ 2021 ליוני 2022 – ניתן לזהות כי יתרות האשראי של MAX עלו ב-41%, יתרות האשראי של ישראכרט עלו ב-9% ויתרות האשראי של כאל עלו בכ-28%. (איור 23).

איור 23

אחרי הקורונה חזרה למגמת עליה ביתרות האשראי

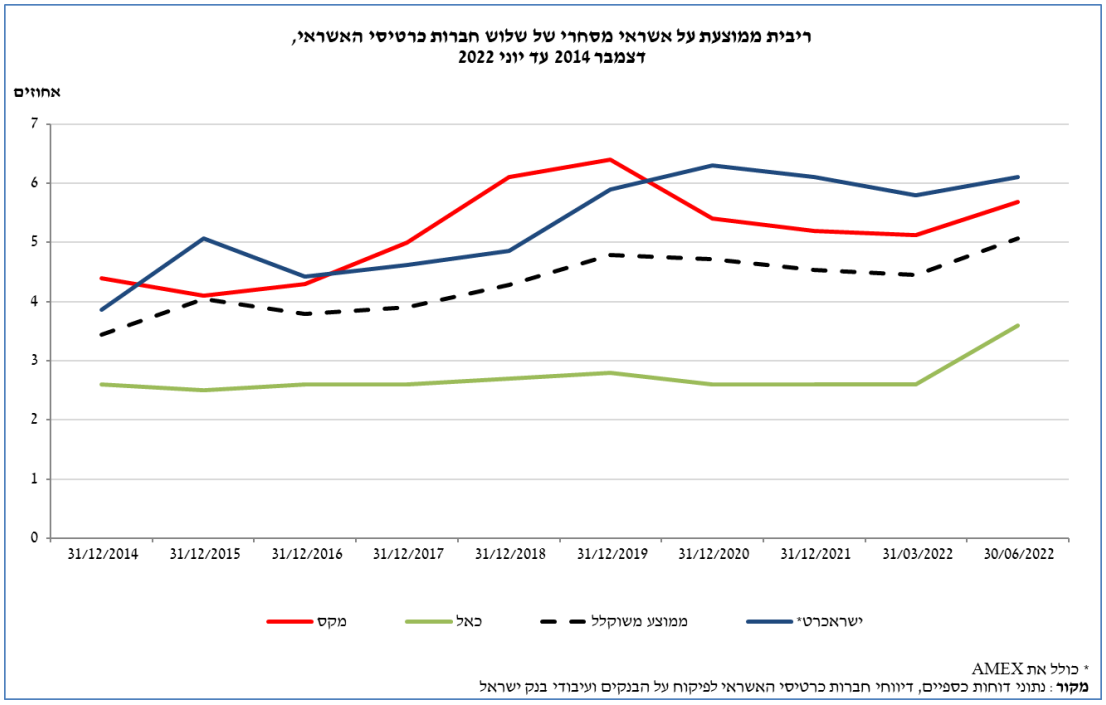


כאמור לעיל, האשראי המסחרי של חברות כרטיסי אשראי כולל מספר סוגים מובחנים של אשראי, השונים במאפייניהם, והתמהיל אצל כל חברת כרטיסי אשראי שונה באופן שמקשה על השוואה ביניהם. משכך, ערכה הוועדה בחינה על סמך נתונים שאינם פומביים שמאפשרים לפלח לפי סוג האשראי (הבחנה בין אשראי קצוב (בביטחון או שלא בביטחון רכב) ואשראי בניכיון (נתונים עד דצמבר 2021). תוצאות בחינה זאת מצביעות על הבדלים משמעותיים בין החברות: MAX אינה מעמידה אשראי בניכיון כחלק מהמאזן (הריבית הינה ממוצע משוקלל של הריבית על יתרת האשראי המאזני). לעומת זאת, משקל האשראי בניכיון (המדווח כחלק מהמאזן) הינו הגבוה ביותר אצל כ.א.ל וגם לישראכרט היתה לכל הפחות בתחילת התקופה פעילות לא זניחה של אשראי בניכיון (המדווח כחלק מהמאזן). אצל שתי החברות משקל האשראי בניכיון (המדווח כחלק מהמאזן) מתוך סך האשראי המסחרי נמצא בירידה. כאמור, הריבית על אשראי בניכיון נוטה להיות נמוכה מהריבית על אשראי שלא בניכיון ולכן חלק מהפערים בריבית בין החברות וכן השינוי בריבית לאורך זמן נובעים משינויי הרכב. עם זאת, הבדלי ההרכב אינם מסבירים את כל הפער בריביות. כמו כן, גם חלק מהירידה בריבית של כ.א.ל בעיקר לאחר משבר הקורונה אינו נובע משינוי הרכב תיק האשראי המסחרי. קיימים גם הבדלים בין החברות במתן אשראי בביטחון רכב מאחר שאשראי בביטחון רכב נוטה להיות בריבית נמוכה יותר מאשראי ללא בטוחה, הדבר משפיע על פערי הריביות בין החברות. יחד עם כל האמור, החל מדצמבר 2019 נרשמה ירידה קלה בריבית על אשראי מאזני שהעמידה MAX שאינה מוסברת על ידי שינוי הרכב שידועים לנו.

כאמור, יכולים להיות הבדלים אחרים בין האשראי שמעמידות החברות ובפרט בסיכון של אשראי זה ואין ביכולתנו לנטרל את השפעתם. כמו כן, נציין את עליית ריבית הפריים לקראת סוף התקופה הנסקרת. עליה בריבית הפריים צפויה להוביל לעליה בריביות אך לא בהכרח תשפיע על המרווח מאשראי.

איור 24

מגמה מעורבת בהתפתחות הריבית של חכ"א



ג.5.ד. אשראי מסחרי[67] מגופים מוסדרים

כאמור, בשנים האחרונות חלו התפתחויות רבות בתחום האשראי החוץ בנקאי, כשלצד חברות כרטיסי האשראי החלו גופים חוץ בנקאים וחוץ מוסדיים רבים (גופים מוסדרים) בפעילות של מתן אשראי מסוגים שונים, הן למגזר העסקי והן למשקי בית שכוללים בין השאר פעילות של ניכיון שוברים וצ'קים; עסקות פקטורינג והלוואות צרכניות ולעסקים. תחת חוק הפיקוח על שירותים פיננסים מוסדרים, נותני האשראי החוץ בנקאים בקבלת רישיון לפעילות מסוג זה (כשחברות כרטיסי האשראי פטורות מרישיון זה) על ידי רשות שוק ההון.

חלק זה מציג ניתוח בסיסי של האשראי לעסקים שמעמידים הגופים המוסדרים. הניתוח מבוסס על נתונים שאספה רשות שוק ההון המתייחס למדגם של מצומצם של חברות מהם נאספו נתונים משנת 2016 לשנת 2021 ולחברות נוספות מהם נאספו נתונים בשנת 2021 הכוללים את החברות

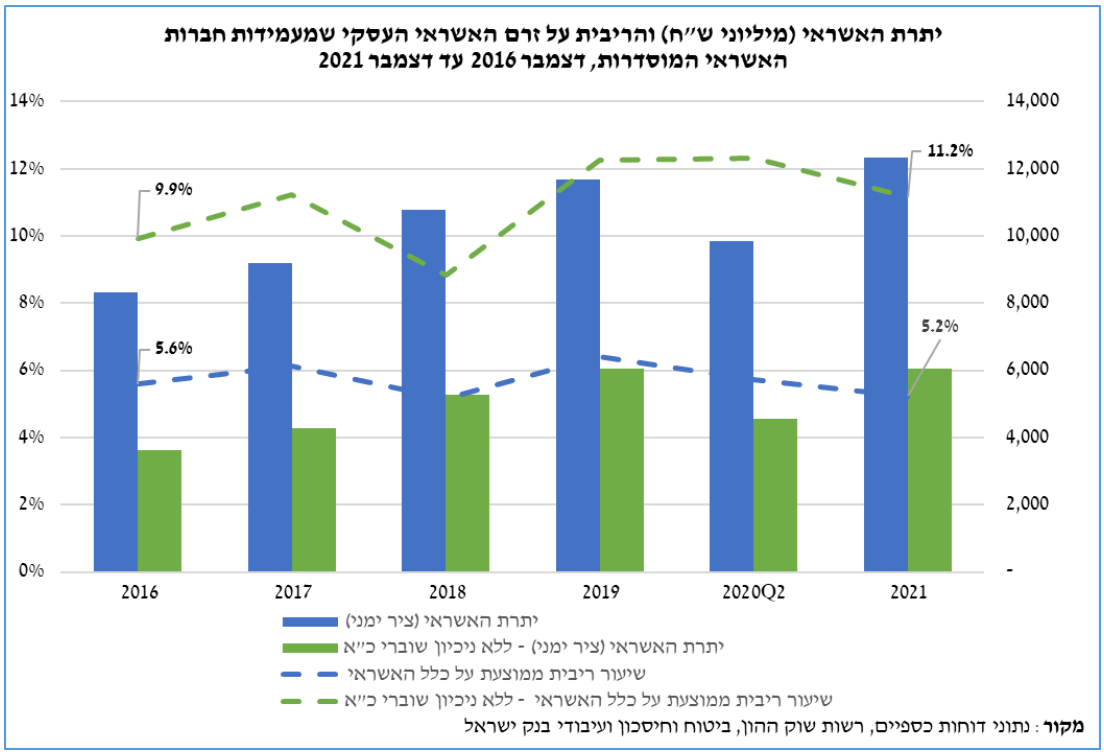
[67] בהתאם להערכת רשות שוק ההון, סווגו החברות תחת פיקוחה לפי עיקר פעילותן: אשראי מסחרי: האשראי שמעמידות חברות שעיקר פעילותן הוא מתן אשראי לעסקים; אשראי צרכני: אשראי של חברות שעיקר פעילותן הוא מתן אשראי למשקי בית.

המהותיות בתחום . כאמור, נניח כי עיקר אשראי זה ניתן לעסקים זעירים וקטנים וננתח את כלל האשראי של חברות אלו כאשראי לעסקים קטנים וזעירים.

באיור 25 ניתן לראות כי למעט בתקופת הקורונה נרשמה מגמת עליה ביתרת האשראי שהעמידו הגופים המוסדרים. כמו כן, הריבית הממוצעת השנתית על האשראי שהעמידו החברות שבמדגם לאשראי המסחרי ירדה בין 2020 ל- 2021. חברה אחת מבין החברות שעל בסיסן חושבו הנתונים, עוסקת בפעילות ניכיון שוברים. מאפייני חברה זו שונים בהתאם מהחברות האחרות. ההבדלים המהותיים בסוגי פעילות האשראי משפיעים על הממוצעים שמוצגים באיור ובפרט על גובה הריבית הממוצעת.

נכון לדצמבר 2021 עמדה יתרת האשראי לעסקים של החברות שבמדגם על כ-12 מיליארד ₪. אם מתייחסים לחברות נוספות בתחום האשראי העסקי שעליהן קיים מידע לגבי שנת 2021, יתרת האשראי הכוללת עומדת על כ- 20 מיליארד ₪.

איור 25



מקור: נתוני דוחות כספיים, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון ועיבודי בנק ישראל

ג.6. שוק התשלומים – הנפקת כרטיסי חיוב[68]

בסעיף זה נתאר את שוק הנפקת כרטיסי החיוב וננתח את השינויים שחלו בפעילות הבנקים וחברות כרטיסי האשראי בפעילות זאת. המסקנה העולה מהניתוח היא כי בתקופה הנסקרת (דצמבר 2016 עד יוני 2022) חלה עליה בהיצע כרטיסי החיוב שנובעת מהשוק החוץ בנקאי ובאה לידי ביטוי למשל בעליה במספר הכרטיסים הפעילים למשק בית. המסקנה עומדת בעינה גם כאשר בוחנים את השינוי בסכום העסקאות בכרטיסי חיוב או בסכום המסגרות. כמו כן, לאחר הפרדתMAX וישראכרט מבנקי האם שלהן חל שינוי משמעותי ביחסי הכוחות בין שלוש חברות כרטיסי האשראי (בשוק ההנפקה ותפעול הנפקה) כאשר כ.א.ל צמחה בצורה הבולטת ביותר בעיקר בגלל מועדון שופרסל (בשוק ההנפקה של כרטיסים חוץ בנקאיים). כאל צמחה גם בצורה בולטת ביותר בשוק תפעול ההפקה. הן בתחום הנפקת כרטיסי חיוב למועדונים והן בתפעול ההנפקה למערכת הבנקאית, קיומה של תרומה משמעותית לצרכנים מוטלת בספק. כמו כן, למרות העלייה במספר הכרטיסים החוץ בנקאיים, נשמר כוח השוק של הבנקים בתחום הנפקת כרטיסי חיוב והתחרות בתחום הנפקת כרטיסי חיוב טרם התפתחה דיה כך שהבנק עדיין נהנה מקשר ייחודי עם הלקוחות שלו מה שמאפשר לו פלטפורמה זמינה להצעת מוצרים בנקאיים נוספים, ובראשם כרטיס האשראי. הקושי של החכ"אות להתחרות בבנק בהנפקת כרטיסים מקשה עליהן לפתח ערוץ לשיווק אשראי חוץ בנקאי באמצעות תחום הנפקה וחמור מכך, הכוח של הבנקים בהנפקה יוצר תלות משמעותית מצד החכ"אות בבנקים. תלות זאת עלולה להרתיע את החכ"א מפני ביצוע צעדים תחרותיים בתחום העמדת האשראי וגם בכך לפגוע במימוש פוטנציאל ההפרדה.

ג.6.א. רקע

חברות כ"א מספקות שני סוגי מוצרים עיקריים ללקוחות: שירותי תשלום ומתן אשראי. האשראי בחלק מהמקרים נושא ריבית ובאחרים ניתן ללא ריבית. האשראי ללא ריבית נלווה לשימוש בכרטיס חיוב נדחה. בכרטיס זה הלקוח משלם בנקודות זמן אחת עבור כל העסקאות שביצע במהלך החודש. חברת כרטיסי האשראי מעמידה אם כך אשראי ללקוח שכן יש פער בין מועד השלמת העסקה לבין מועד התשלום של הלקוח למנפיק (פעם בחודש). עם זאת, הלקוח מצידו אינו משלם באופן ישיר על אשראי זה וככל הנראה לעיתים רואה בעסקה בעיקר כעסקת שירותי תשלום ולא כעסקת אשראי. נציין כי גם בית העסק מעמיד פעמים רבות ללקוח אשראי ללא ריבית, על ידי מתן אפשרות לפרוס את ההחזר למספר תשלומים.

שירות תשלומים מקשר בין המשלם לבין המוטב (מקבל התשלום). ספקי תשלום שונים פועלים מול שני צדדים אלו. הגדרת שוק התשלומים נגזרת מרמת התחליפיות בין שירותי התשלום השונים הן עבור המשלם והן עבור המוטב והתחליפיות מצדה מושפעת ממאפייני שירותי התשלום.

זהות הצדדים לעסקה הינה מאפיין חשוב של הגדרת שוק התשלומים, שכן ייתכן שאמצעי תשלום מסוימים יהיו נפוצים (ואף זמינים טכנית) לביצוע עסקאות בין פרטיים אך לא בין עסקים, בין

[68] להרחבה על מערך התשלומים ראה: סקירת מערך התשלומים בישראל, דצמבר 2021
https://www.boi.org.il/%D7%94%D7%AA%D7%A4%D7%A7%D7%99%D7%93%D7%99%D7%9D-/%D7%94%D7%9B%D7%9C%D7%9B%D7%9C%D7%99%D7%99%D7%9D/paymentsystems

עסקים לפרטיים או להפך. כך לדוגמה, אפליקציות התשלום אפשרו בשלב הראשון רק העברות בין פרטיים (p2p) ורק בשלב מאוחר יותר התאפשרו גם עסקאות המשלבות עסקים (p2b/b2p/b2b). איכות השירות הניתן משפיעה אף היא על רמת התחליפיות והגדרת השוק. בפרט יש להתייחס לזמן בו לוקח להעביר-לקבל את התשלום; קיומה של דרישת נוכחות פיזית בהעברה (בתשלום במזומן להבדיל מתשלום אלקטרוני למשל); הסיכון הגלום בביצוע העסקה (למוטב ולמשלם); ועלות השירות ובכלל זה העלות הישירה והעקיפה של השירות.

אמצעי התשלום הנפוצים בישראלים הם: אמצעי תשלום מבוססי נייר-מזומן וצ'קים, אמצעי תשלום אלקטרוניים -זיכוי וחיוב חשבון הבנק (ובכלל זה חיובים וזיכויים עם מאפיינים שונים כמו למשל זיכוי ישיר בזהב, תשלומים מידיים), כרטיסי חיוב מסוגים שונים (כמו כרטיס חיוב נדחה או כרטיס דביט), אפליקציות תשלום. בנוסף קיימים ארנקים אלקטרונים. אספקת שירותי התשלום מערבת שחקנים שונים בשוק: בנקים, מפעילי כספומטים, חכ"א וספקיות תשלום בינלאומיות.

נשאלת השאלה האם המחוקק התכוון כי ועדת היישום תנתח את התחרות בשוק שירותי התשלום או לא. ואולם נראה כי קיימת זיקה הדוקה וישירה בין תחום התשלומים לבין תחום האשראי, שכן תחום התשלומים מקנה לגוף הפיננסי ממשק שוטף עם הלקוח, לצד מידע מקיף על מאפייניו והעדפותיו, ובכך משמש כפלטפורמה חשובה להציע ללקוחות מוצרים פיננסיים נוספים, ובראשם האשראי. במקרים מסוימים, פלטפורמה זאת היא חשובה יותר לגוף הפיננסי מהרווח המידי שהוא צפוי להפיק במתן שירותי התשלום עצמם. תפיסה זאת של קשר ההדוק בין השווקים עמדה ביסוד המלצות הוועדה, ובכלל זה ההמלצה על הפרדת חברות כרטיסי האשראי.

הוועדה החליטה לבצע ניתוח מסוים גם של שוק התשלומים בהקשר של הנפקת כרטיסי חיוב. ניתוח זה משלים את הניתוח הכלול בדוחות הקודמים של שוק האשראי, אך הינו ניתוח ממוקד וצר יחסית. כלומר, לא ניתחנו את שוק הנפקת אמצעי התשלום באופן כללי (למשל תוך התייחסות לתשלום באפליקציות תשלום, במזומן, בשיקים וכו') אלא התמקדנו רק בהנפקה של כרטיסי חיוב המתבצעת על ידי בנקים וחכ"א.

כאמור השוק המנותח, הנפקת כרטיסי חיוב, הוא חלק משוק הנפקת אמצעי התשלום. השחקנים הפעילים בשוק הם בנקים וחברות כ"א.[69] כאשר הבנקים מנפיקים כרטיסים בנקאיים ללקוחות המנהלים אצלם חשבון עו"ש (הנפקה משותפת של הבנק ושל חכ"א) ואילו חכ"א מנפיקות גם כרטיסים חוץ בנקאיים. חלק מהכרטיסים (הבנקאיים והחוץ בנקאיים) מציעים הטבות (חלקם במסגרת מועדוני לקוחות של גורמים קמעונאים או ארגונים אחרים) כאשר להבנתנו לרוב ההטבות משמעותיות יותר בכרטיסים חוץ בנקאיים מאשר בכרטיסים בנקאיים.

במרבית הניתוח נגדיר את המוצר הנמכר בשוק ההנפקה כ"יכולת לשלם באמצעות הכרטיס". בהתאם נבחן את התמורות שחלו באספקת המוצר על ידי ניתוח מספר הכרטיסים הפעילים בשוק. לחלופין ניתן לומר כי המוצר המסופק הינו פוטנציאל השימוש בכרטיס החיוב אותו ניתן למדוד על ידי המסגרת של כרטיס החיוב. לסיום ניתן לחשוב על הערך שמקנה השימוש בכרטיס בדמות

[69] הנתונים אינם כוללים את בנק הדואר.

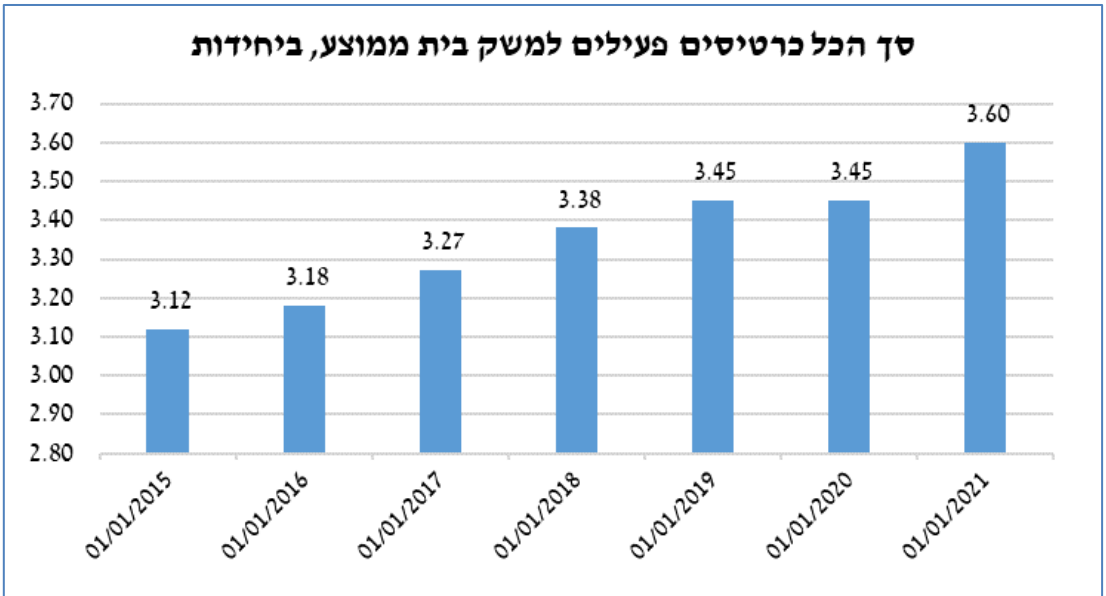
הטבות והנחות. מאחר ואין בידנו נתונים אודות הטבות אלו, נשתמש בהיקף השימוש בכרטיס כאינדיקציה נוספת לכמות המוצר שנמכרת בשוק.

ג.6.ב. התמורות בשוק הנפקת כרטיסי החיוב

משנת 2015 עולה השימוש בכרטיסי חיוב בישראל, דבר הבא לידי ביטוי בעליה במספר הכרטיסים הפעילים למשק בית (למעט שנת 2020 עם פרוץ משבר הקורונה) (איור 26). את העלייה במספר הכרטיסים הפעילים למשק בית, ללא עליה משמעותית בדמי הכרטיס (בחינת דמי הכרטיס אינה מותרת לפרסום), נפרש כהרחבת היצע בשוק הנפקת כרטיסי החיוב.

איור 26

עליה במספר הממוצע של הכרטיסים הפעילים למשק בית



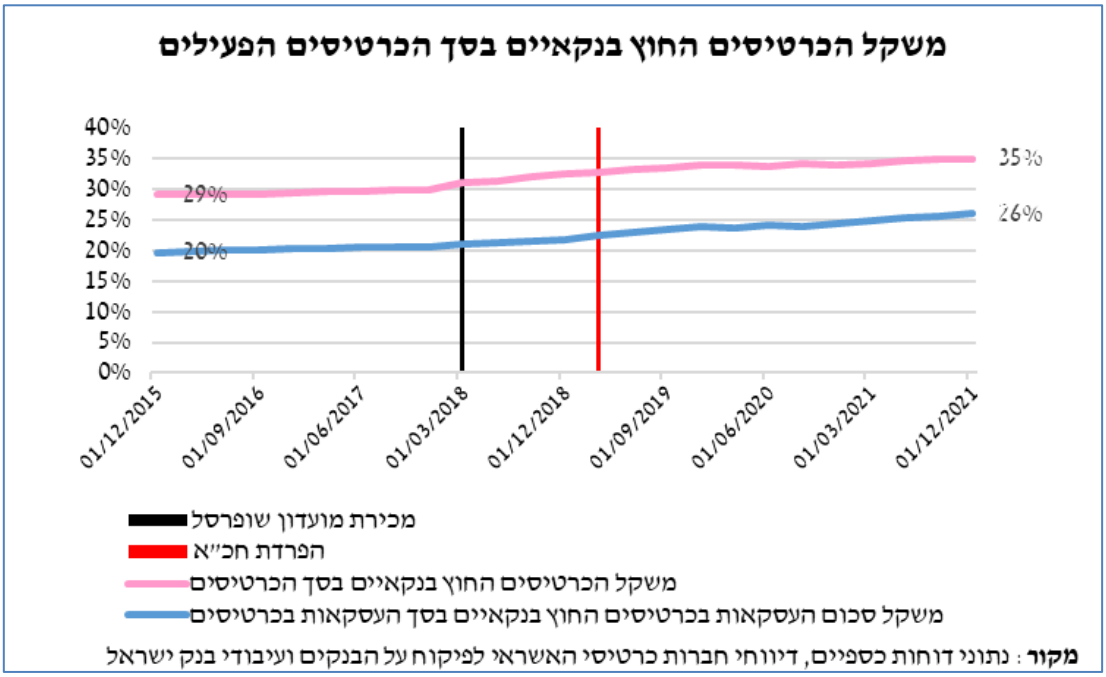
מקור: נתוני דוחות כספיים, דיווחי חברות כרטיסי האשראי לפיקוח על הבנקים ועיבודי בנק ישראל

העלייה במספר הכרטיסים מונעת בעיקר מהכרטיסים החוץ בנקאיים, שצומחים מהר יותר מהכרטיסים הבנקאיים, ומגמה זאת החלה עוד לפני ההפרדה של MAX וישראכרט. בהתאם, משקל הכרטיסים החוץ בנקאים מסך הכרטיסים נמצא במגמת עליה שמתגברת בשנת 2018 ומתייצבת מסוף 2019; למרות העלייה במספר הכרטיסים החוץ בנקאיים, ראוי לציין שכוח השוק של הבנקים בתחום הנפקת כרטיסי חיוב נשמר ומרבית (65%) מהכרטיסים הפעילים הם כרטיסים בנקאיים. יתרה מכך, העסקאות בכרטיסי אשראי בנקאיים הן 74% מכלל העסקאות במשק (איור 27). הפער בין שני המספרים האלה (65% לעומת 74%) יכול להוות אינדיקציה לכך שהכרטיס הבנקאי הוא לרוב הכרטיס העיקרי של הלקוח ובאמצאתו מתבצע החלק העיקרי של העסקאות. אינדיקציה נוספת להבדלים בשימוש בכרטיס בנקאי ובכרטיס חוץ בנקאי, הוא שהיקף השימוש הממוצע בכרטיסים החוץ בנקאיים נמוך מהיקף השימוש בכרטיסים הבנקאים. כך, נכון לדצמבר 2021 סכום העסקאות החודשי הממוצע לכרטיס בנקאי עמד על כ-13 אלף ₪ בהשוואה ל- 8 אלף ₪ עבור כרטיס חוץ בנקאי (איור 28).

ניכר כי לקוחות עדיין משתמשים יותר בכרטיסים הבנקאיים כאשר הכרטיס החוץ בנקאי הוא תוספת לכרטיס הבנקאי (בגלל המסגרת או ההטבות) ואינו מחליף את הכרטיס הבנקאי באופן מלא. למרות העלייה במספר הכרטיסים החוץ בנקאיים, עבור צרכנים רבים הם עדיין אינם מהווים תחליף מלא לכרטיס בנקאי והכרטיס הבנקאי נותר עבור חלק ניכר מהצרכנים הכרטיס הראשי. מדובר באחד הביטויים לכך שהבנקים הצליחו לשמור על כוח השוק של בתחום הנפקת כרטיסי חיוב. לכך יש להוסיף את השלכות התלות של חברות כרטיסי האשראי בבנקים בכל הנוגע לתפעול כרטיסים בנקאיים שאליהן נתייחס בהמשך הפרק.

איור 27

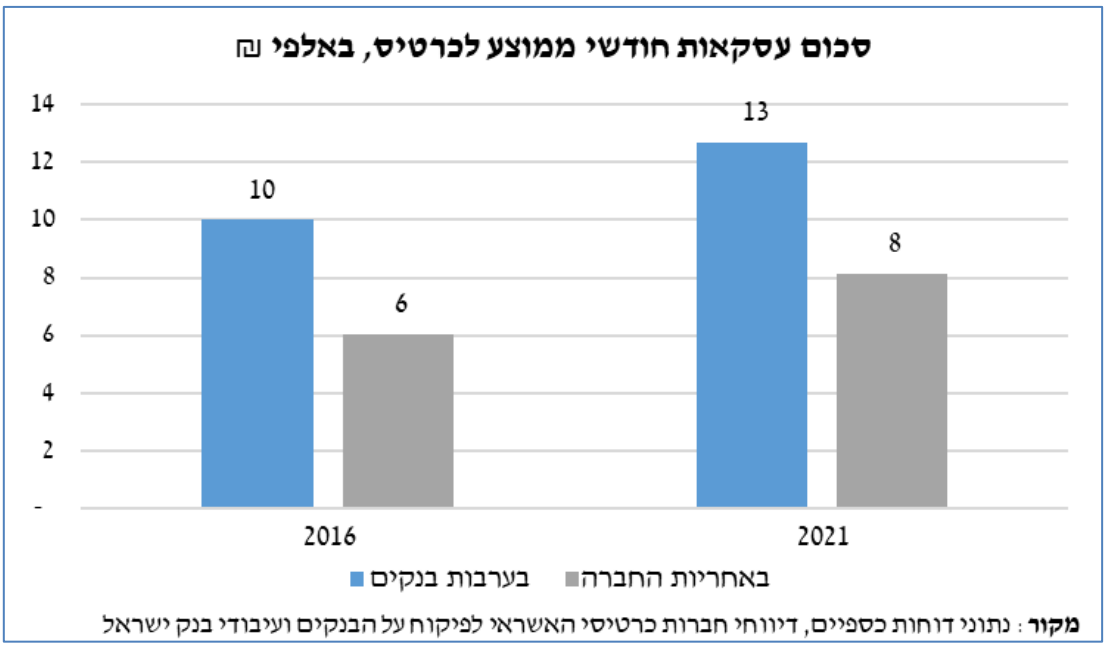
עליה במשקל הכרטיסים החוץ בנקאים



מקור: נתוני דוחות כספיים, דיווחי חברות כרטיסי האשראי לפיקוח על הבנקים ועיבודי בנק ישראל

איור 28

סכום העסקאות החודשי הממוצע לכרטיס בנקאי גבוה מכרטיס חוץ בנקאי

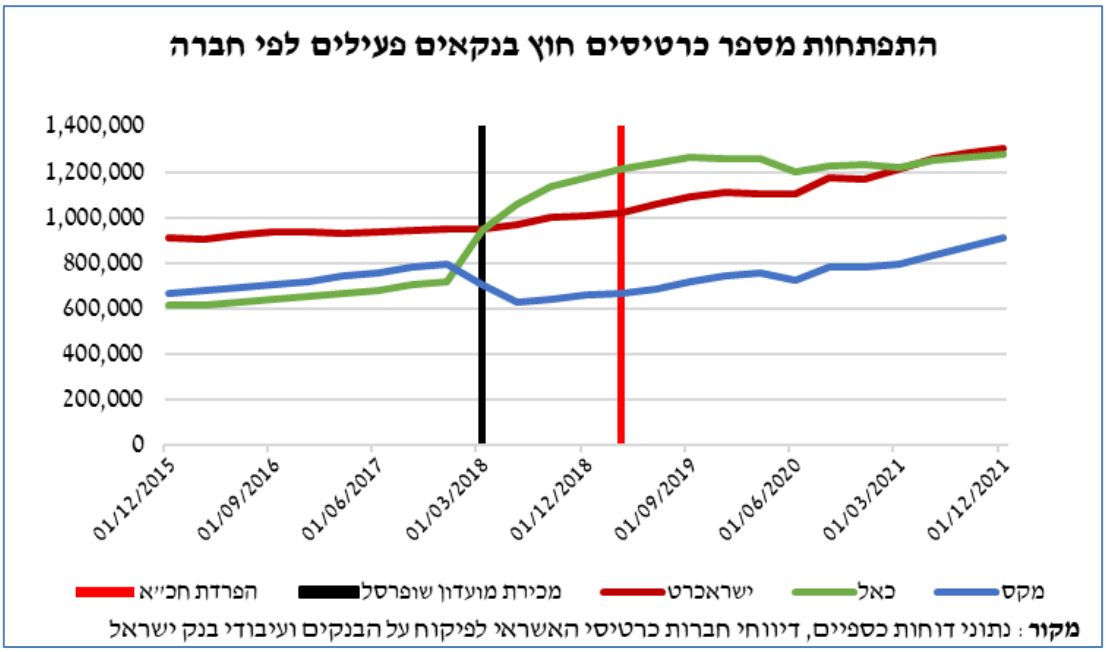


מקור: נתוני דוחות כספיים, דיווחי חברות כרטיסי האשראי לפיקוח על הבנקים ועיבודי בנק ישראל

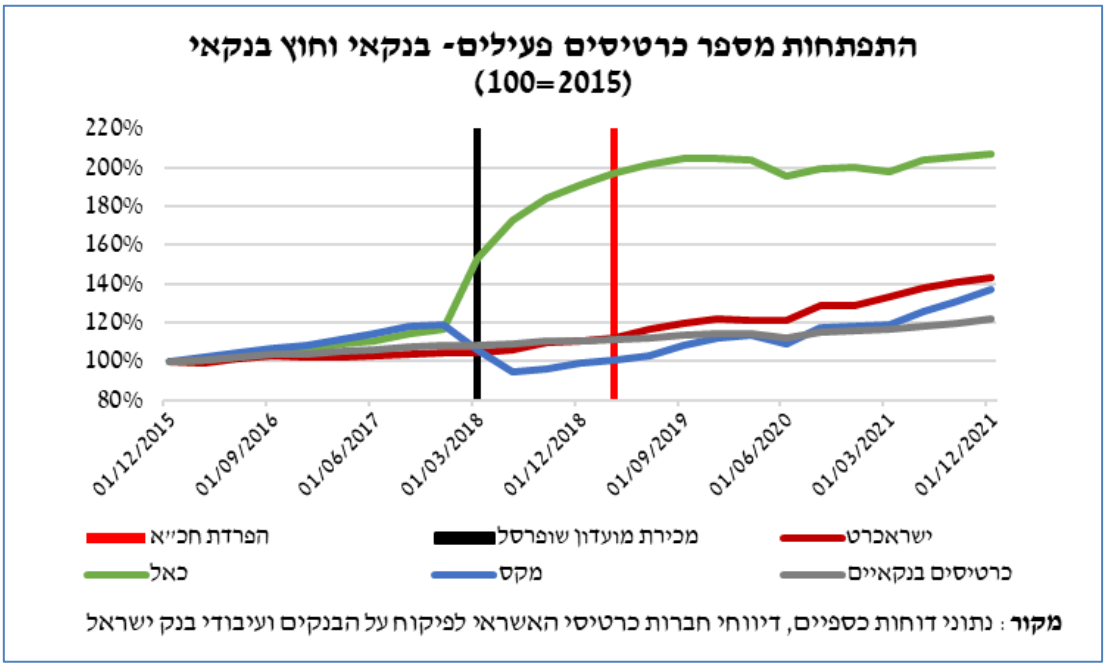
כשמנתחים את התפתחות בקרב כל אחת מחכ"א ניתן ללמוד כי הגידול במספר הכרטיסים החוץ בנקאים מונע בעיקר מהעליה בקצב הגידול של חברת כ.א.ל ולמרות ירידה זמנית אצל MAX ועליה מתונה של ישראכרט. השינוי המשמעותי שהוביל למגמות אלו הינה שחברת כ.א.ל זכתה במועדון לקוחות שופרסל במקום חברת MAX שהפעילה את המועדון עד אז. ניכר, כי לאחר רכישת המועדון גדל באופן משמעותי מספר הכרטיסים הפעילים שהנפיקה חברת כ.א.ל אך למרות הפסד המועדון, גם מספר הכרטיסים הפעילים שהנפיקה MAX גדל משמעותית והפגיעה של הפסד המועדון באה לידי ביטוי בירידה זמנית וקצרה במספר הכרטיסים בלבד (איורים 29 ו-30). הצמיחה במספר הכרטיסים החוץ בנקאיים לאחר הזכייה של כ.א.ל במועדון יכלה להיגרם מסיבות שונות, בינהן: MAX הצליחה לשמר חלק מהלקוחות שלה במסגרת המועדון; כ.א.ל הצליחה להחתים עוד לקוחות למועדון שופרסל; צמיחה של החברות שאינה קשורה ישירות למועדון. למשל, ישראכרט ו-MAX החלו להתחרות באופן משמעותי יותר על לקוחות (הדבר יכול לנבוע בעקיפין מהלחץ התחרותי שהשינוי בהרכבי המועדונים יצר). הצמיחה של כ.א.ל בולטת לא רק ביחס לחכ"א האחרות ולהנפקת כרטיסים חוץ בנקאיים, אלא גם ביחס לכל המנפיקים הבנקאיים. עם זאת יש לציין כי גם חכ"א המופרדות צמחו יותר מהצמיחה של הבנקים בהנפקת כרטיסים בנקאיים (איור 30).

איור 29

הצמיחה של השוק החוץ בנקאי מונעת בעיקר מכ.א.ל אך מאמצע 2020 נרשמה האטה אצל כ.א.ל

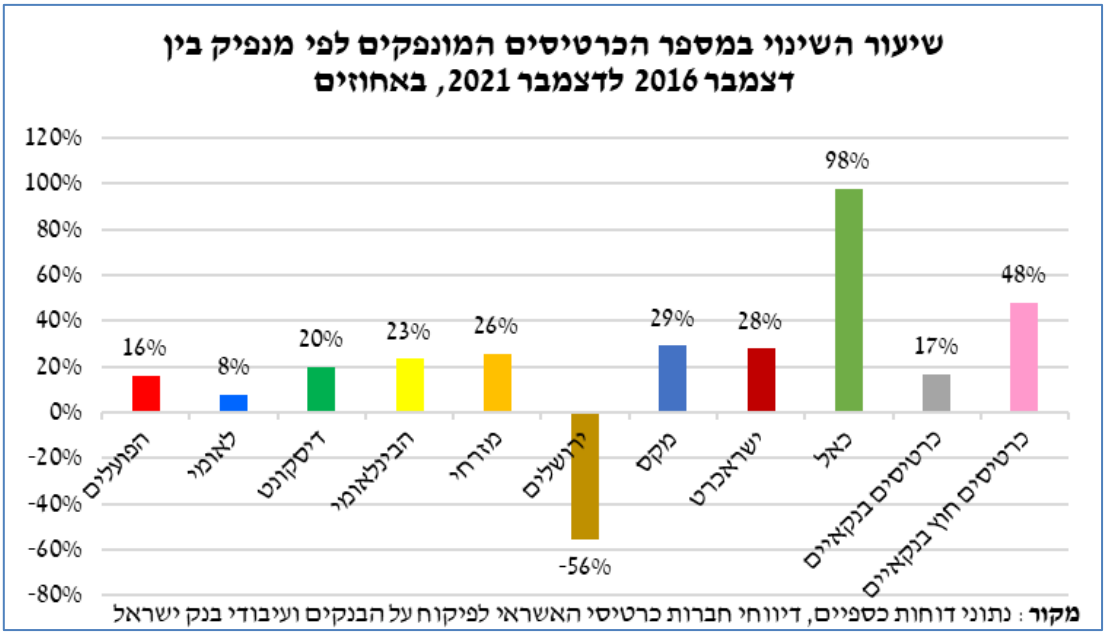


איור 30



איור 31

כ.א.ל בולטת בקצב הצמיחה ביחס לכלל המנפיקים ככל הנראה בגלל עסקת שופרסל

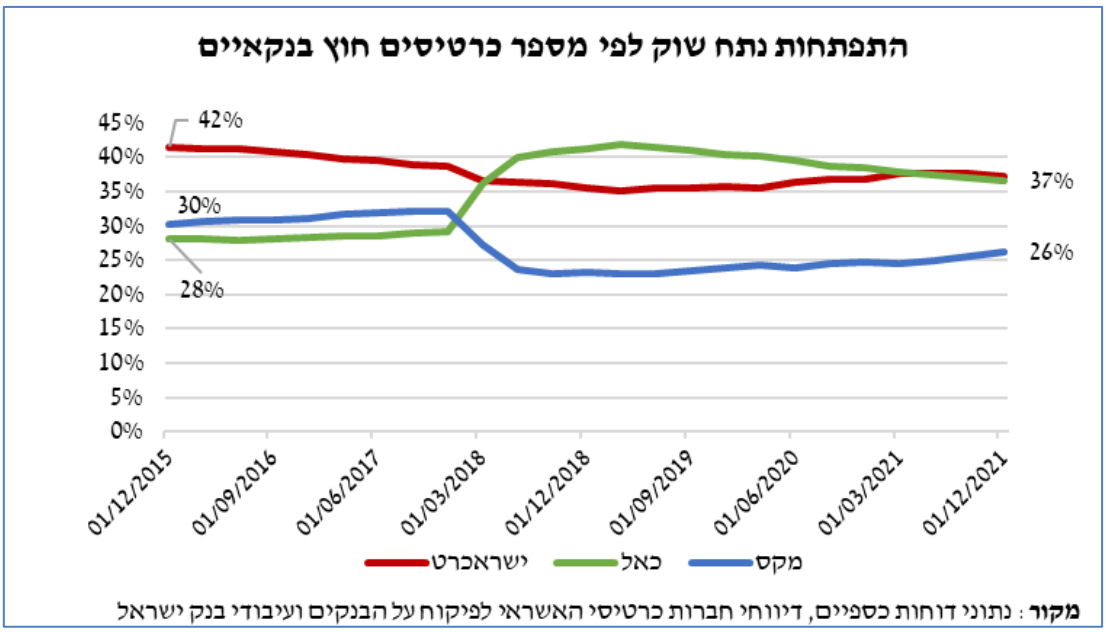


מקור: נתוני דוחות כספיים, דיווחי חברות כרטיסי האשראי לפיקוח על הבנקים ועיבודי בנק ישראל

בהתאם, כשמנתחים את נתחי השוק של חברות כרטיסי האשראי בהפקת כרטיסים חוץ בנקאיים, ניתן לראות שינוי משמעותי ביחסי הכוחות בין החברות לאחר עסקת שופרסל. כאשר בתחילת הרפורמה ישראכרט דומיננטית יותר מהאחרות ובמהלך התקופה לאחר עסקת שופרסל כ.א.ל מתחזקת משמעותית. כך, נתח השוק של כ.א.ל עלה מכ- 28% בדצמבר 2015 לכ- 37% בדצמבר 2021. באותה התקופה קטן נתח השוק של ישראכרט מכ-42% לכ-37% ושל MAX מכ-30% לכ-26%. (איור 32).

איור 32

עליה בנתח השוק של כ.א.ל על חשבון ישראכרט וMAX



גם כאשר מבצעים את הניתוח בהתייחס לסך השימוש בכרטיסי חיוב, המסקנה נותרת בעינה כאשר בין מרץ 2016[70] לדצמבר 2021, עלה נתח השוק של כ.א.ל (לפי סך השימוש בכרטיסים חוץ בנקאיים) מכ- 29% לכ- 35%. באותה התקופה קטן נתח השוק של ישראכרט מכ-39% לכ-34% ושל MAX מכ-32% לכ-31%.

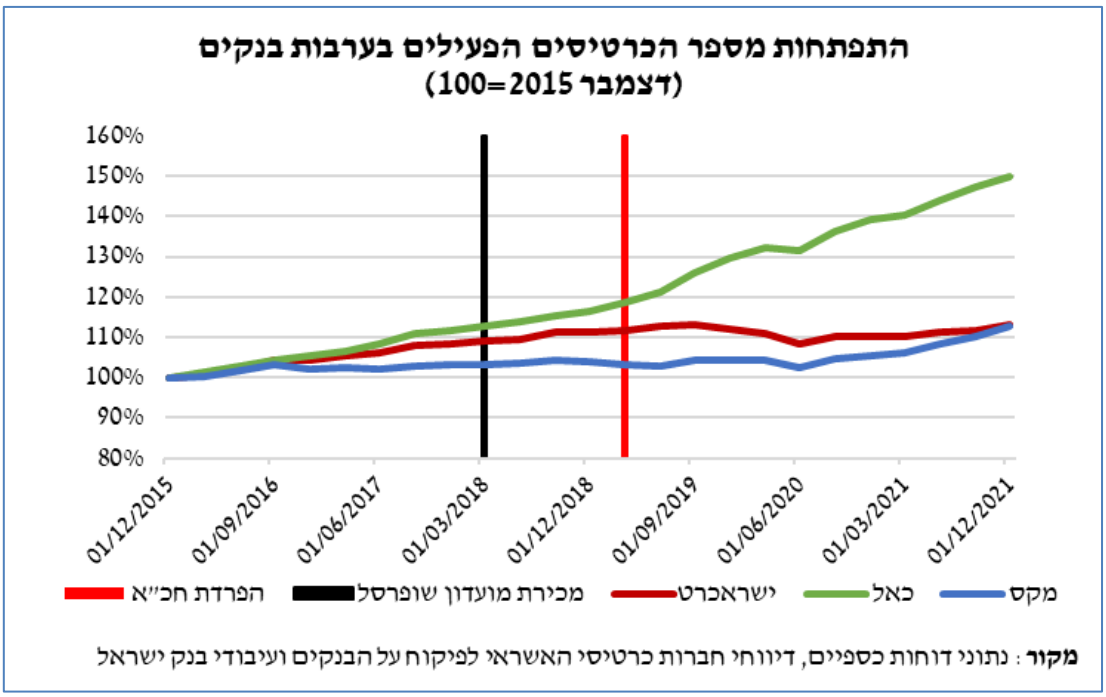
השינוי ביחסי הכוחות ובפרט הצמיחה המהירה של כ.א.ל ביחס ל- MAX וישראכרט מאפיינת גם את שוק תפעול הכרטיסים בנקאיים על ידי חברות כרטיסי האשראי (הנפקה משותפת) (איור 33). עם זאת, הדומיננטיות החזקה של ישראכרט נשמרה בצורה בולטת יותר בשוק התפעול. בהתאם, בין דצמבר 2015 לדצמבר 2021 עלה נתח השוק של כ.א.ל בתפעול כרטיסים בנקאיים (לפי מספר כרטיסים) מ- 23% ל- 29% בעוד נתח השוק של ישראכרט ירד מכ- 51% לכ- 47% ושל MAX מכ- 26% לכ- 24% (איור 34). גם כאשר מבצעים את הניתוח בהתייחס למדדי הכמות האחרים שציינו כמו סך השימוש בכרטיסי חיוב, המסקנות נותרות בעינן, כאשר בין מרץ 2016[71] לדצמבר 2021, עלה נתח השוק של כ.א.ל (לפי סך השימוש בכרטיסים בנקאיים שהחברה מתפעלת) מכ- 25% לכ- 31%. באותה התקופה קטן נתח השוק של ישראכרט מכ-51% לכ-47% ושל MAX מכ-24% לכ-21%.

[70] לא קיים בידנו נתון עבור דצמבר 2015 ולכן הצגנו את הנתון עבור מרץ 2016.

[71] לא קיים בידנו נתון עבור דצמבר 2015 ולכן הצגנו את הנתון עבור מרץ 2016.

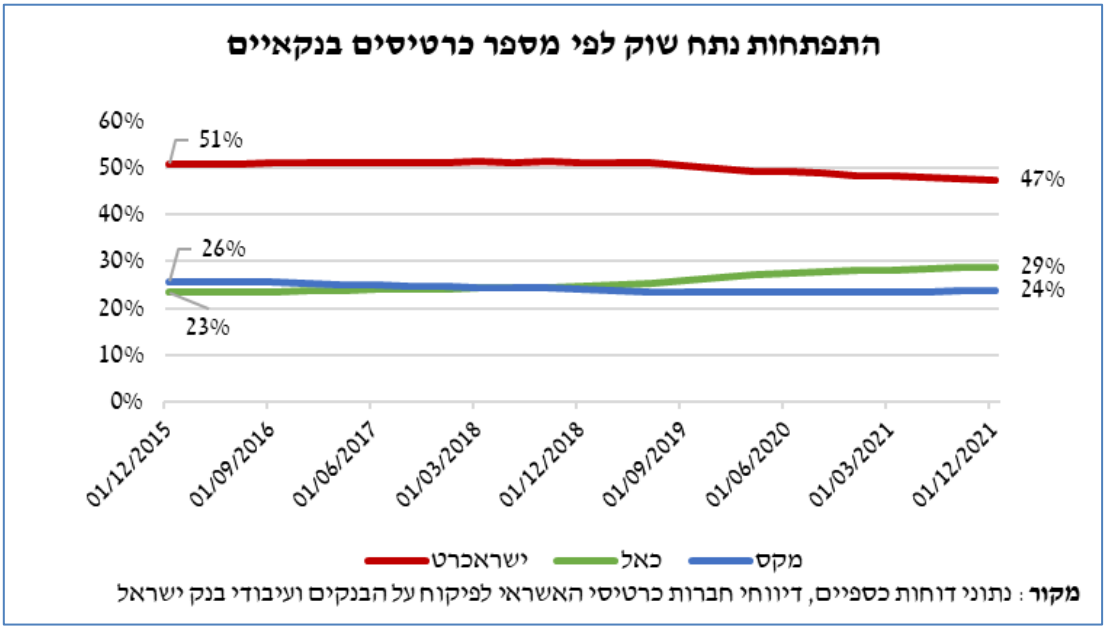
איור 33

עליה משמעותית בתפעול כרטיסים בנקאיים על ידי כ.א.ל



איור 34

למרות ירידה בנתח השוק של ישראכרט היא נותרת השחקנית הדומיננטית בשוק תפעול הכרטיסים הבנקאים במקביל לעליה בנתח השוק של כ.א.ל



לסיכום, בשנים האחרונות חלה עליה משמעותית בפעילות כרטיסי חיוב. העליה מונעת בעיקרה מעליה בפעילות כרטיסי חיוב חוץ בנקאיים ובמיוחד מעליה בפעילות חברת כ.א.ל הן בכרטיסים

חוץ בנקאיים והן בכרטיסים בנקאיים. 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 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 שבהם היא פועלת.

כמו כן, למרות העלייה במספר הכרטיסים החוץ בנקאיים, נשמר כוח השוק של הבנקים בתחום הנפקת כרטיסי חיוב והתחרות בתחום הנפקת כרטיסי חיוב טרם התפתחה דיה כך שהבנק עדיין נהנה מקשר ייחודי עם הלקוחות שלו מה שמאפשר לו פלטפורמה זמינה להצעת מוצרים בנקאיים נוספים, ובראשם כרטיס האשראי. כלומר, על אף שחל שיפור מסוים בתחרות בתחום הנפקת כרטיסי החיוב המתבטא בעלייה משמעותית בהיקף העסקאות בכרטיסים שמונפקים שלא כחלק מהסל הבנקאי – מנקודת מבט משקית מדובר בשיפור מתון בלבד ונראה כי מעמדו של כל בנק ביחס להנפקת כרטיס אשראי ללקוחותיו נותר בעינו.

יכולת התחרות המוגבלת של חכ"א בתחום הנפקת כרטיסי האשראי עלולה להשליך על שוק האשראי הצרכני. זאת בשים לב לקשר בין תחומי האשראי ותחומי התשלומים, עליו עמדנו לעיל. הקושי של החכ"אות להתחרות בבנק בהנפקת כרטיסים מקשה עליהן לפתח ערוץ לשיווק אשראי חוץ בנקאי באמצעות תחום הנפקה (אחת המטרות העיקריות של הפרדתן). חמור מכך, הכוח של הבנקים בהנפקה יוצר תלות משמעותית מצד החכ"אות בבנקים שכן חלק משמעותי מהכנסותיהן מבוסס על הפעילות שלהן בתחום תפעול כרטיסי האשראי הבנקאיים. תלות זאת עלולה להרתיע את החכ"א מפני ביצוע צעדים תחרותיים בתחום העמדת האשראי וגם בכך לפגוע במימוש פוטנציאל ההפרדה.

ביבליוגרפיה

Baumol, William J. "Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure." Microtheory: applications and origins (1986): 40-54.

Barbosa, Klenio, Bruno de Paula Rocha, and Fernando Salazar. "Assessing competition in the banking industry: A multi-product approach." *Journal of Banking & Finance* 50 (2015): 340-362.

Berger, Allen N., Leora F. Klapper, and Rima Turk-Ariss. "Bank competition and financial stability." *Journal of Financial Services Research* 35.2 (2009): 99-118.

Berry, Steven, James Levinsohn & Ariel Pakes (1995) "Automobile Prices in Market Equilibrium," Econometrica, 63(4): 841-890 (July 1995).

Bikker, Jacob A., and Jaap WB Bos. *Trends in competition and profitability in the banking industry: A basic framework*. No. 2005/2. SUERF Studies, 2005.

Bikker, Jacob A., and Katharina Haaf. "Competition, concentration and their relationship: An empirical analysis of the banking industry." *Journal of banking & finance* 26.11 (2002): 2191-2214.

Bikker, Jacob A., Sherrill Shaffer, and Laura Spierdijk. "Assessing competition with the Panzar-Rosse model: The role of scale, costs, and equilibrium." *Review of Economics and Statistics* 94.4 (2012): 1025-1044.

Bolt, Wilko, and Alexander F. Tieman. "Banking competition, risk and regulation." Scandinavian Journal of Economics 106.4 (2004): 783-804.

Boone, Jan. "A new way to measure competition." *The Economic Journal* 118.531 (2008): 1245-1261.

Boone, Jan, Jan Van Ours, and Henry Van Der Wiel. "How (not) to measure competition." (2007).

Carbó, Santiago, et al. "Cross-country comparisons of competition and pricing power in European banking." *Journal of International Money and Finance* 28.1 (2009): 115-134.

Casu, Barbara, and Claudia Girardone. "Bank competition, concentration and efficiency in the single European market." *The Manchester School* 74.4 (2006): 441-468.

Cetorelli, Nicola. "Competition among banks: Good or bad? " Economic Perspectives 25.2 (2001): 38-38.

Claessens, Stijn. "Competition in the financial sector: overview of competition policies." *The World Bank Research Observer* 24.1 (2009): 83-118.

Claessens, Stijn, and Luc Laeven. "Competition in the financial sector and growth: A cross-country perspective." *Financial Development and Economic Growth*. Palgrave MacMillan, London, 2004. 66-105.

Clerides, Sofronis, Manthos D. Delis, and Sotirios Kokas. "A new data set on competition in national banking markets." *Financial Markets, Institutions & Instruments* 24.2-3 (2015): 267-311.

Cournot, A. 1838. *Researches into the Mathematical Principles of the Theory of Wealth*. Trans.

N.T. Bacon, New York: Macmillan, 1929.

David Martinez-Miera & Rafael Repullo, 2010. "Does Competition Reduce the Risk of Bank Failure?," Review of Financial Studies, Society for Financial Studies, vol. 23(10), pages 3638-3664, October.

de Gioia, Giacomo. "A Decomposition of the Herfindahl Index of Concentration." (2017).

Delis, Manthos D. "Bank competition, financial reform, and institutions: The importance of being developed." *Journal of Development Economics* 97.2 (2012): 450-465.

Demirguc-Kunt, Asli, and María Soledad Martínez Pería. *A framework for analyzing competition in the banking sector: an application to the case of Jordan*. The World Bank, 2010.

Duygun, Meryem, Mohamed Shaban, and Tom Weyman-Jones. "Measuring competition using the Boone relative profit difference indicator: an application to banking systems in emerging economies." *Economics Discussion Paper Series* 5 (2013).

Fernandez de Guevara, Juan, Joaquin Maudos, and Francisco Perez. "Market power in European banking sectors." *Journal of Financial Services Research* 27.2 (2005): 109-137.

Koetter, Michael, James W. Kolari, and Laura Spierdijk. "Enjoying the quiet life under deregulation? Evidence from adjusted Lerner indices for US banks." *Review of Economics and Statistics* 94.2 (2012): 462-480.

Leon, Florian. "Measuring competition in banking: A critical review of methods." (2015): 44.

Lerner, Abba. "The concept of monopoly and the measurement of monopoly power." *Essential Readings in Economics*. Palgrave, London, 1995. 55-76.

Panzar, John C., and James N. Rosse. "Testing for" monopoly" equilibrium." *The journal of industrial economics*(1987): 443-456.

Polder, Michael, et al. "Micro and macro indicators of competition: comparison and relation with productivity change." (2009).

Ruthenberg, David. "Competition in the Banking System: Theoretical Aspects and Empirical Evidence from Israel and Abroad / התחרות בענף הבנקאות: היבטים תאורטים וראיות אמפיריות מישראל ומחו"ל." *הרבעון לכלכלה*(2008): 213-247.

Schaeck, Klaus, and Martin Cihak. "Banking competition and capital ratios." *European Financial Management* 18.5 (2012): 836-866.

Schaeck, Klaus, and Martin Čihák. "Competition, efficiency, and soundness in banking: An industrial organization perspective." (2010).

Shaffer, Sherrill, and Laura Spierdijk. "The Panzar–Rosse revenue test and market power in banking." *Journal of Banking & Finance* 61 (2015): 340-347.

Spierdijka, Laura, and Michalis Zaourasa. "Measuring banks' market power in the presence of economies of scale: A scale-corrected Lerner index." *Journal of Banking & Finance* 87 (2018): 40-48.

Stiglitz, Joseph E., and Andrew Weiss. "Credit rationing in markets with imperfect information." *The American economic review* 71.3 (1981): 393-410.

Van Leuvensteijn, Michiel, et al. "A new approach to measuring competition in the loan markets of the euro area." *Applied Economics* 43.23 (2011): 3155-3167.

Wilko Bolt & David Humphrey, 2015. "Assessing bank competition for consumer loans," DNB Working Papers 457, Netherlands Central Bank, Research Department.

רוטנברג, דוד, "ניהול בנקאי בישראל, ניהול נכסים, התחייבויות וסיכונים", 2002.

נספחים

נספח א' - בסיס תאורטי לכתיבת הדוח ובחירת מדדי התחרות

ראו דוח הוועדה השני

נספח ב - השונות בין המדדים ובחירת המדדים והנתונים לחישובם

ראו דוח הוועדה השני

נספח ג- המלצת הועדה לשר האוצר לעניין הפעלת סמכותו לפי סעיף 11ב(ד) לחוק

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 12(ב)(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 לטיוטה, 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 מקטין את התמריץ של כל בנק להציע הצעות כאמור.[72]

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.[73] 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

[72] 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.

[73] https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/marketresearch-pintec

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 להוות '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 המתואם המתואר לעיל.

כמפורט בהמלצת הוועדה, יתרונן 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 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.

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 ההלוואה. 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 שייתקל 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 תתבטא בהעלאת מחירים אלא גם עשויה להתבטא 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 ההפרדה", ביודעה 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 להסטת 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 בהתנהגות 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 נוסיף 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 שיוויו 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 מיעילות האחזקה, ככל שמתקיימת, אינה צפויה להתגלגל לציבור ואם כן, האם זאת בעוצמה שעולה על הנזק 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 אשראי 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.

בחינת 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 ההיפרדות מחברת כרטיסי האשראי בבעלותו היתה ההנחה שהאחזקה בחברת כאל תסייע לקבוצת דיסקונט להוות 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.[74]

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 המצוין לעיל, כמו יתר התבחינים, יהוו אינדיקציה לוועדת היישום לצורך קבלת החלטתה לגבי הפרדת כאל אך בכל מקרה יוותר 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. (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 כאמור בתבחין). 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-טפחות והבנק הבינלאומי. יש לציין כי בתקופת הבחינה רכש בנק מזרחי-טפחות-טפחות את בנק איגוד שפעילותו אוחדה בדוחות הכספיים המאוחדים של קבוצת מזרחי-טפחות-טפחות. במסגרת הבחינה אירוע זה נלקח בחשבון

[74] נציין כי הוועדה לא מצאה לנכון להתייחס לאי העמידה של הקבוצה ברף העליון של התבחין.

ובוצעו ניתוחים עבור קבוצת מזרחי-טפחות-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, 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, 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 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 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, ועדת 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 וועדת 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 מכאל. 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 מכאל, 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"[75].

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

בענייננו, חובת ההפרדה תיעשה לפי חוק[76], והיא נועדה לקדם את התחרות ולצמצם את הריכוזיות בשוק האשראי הקמעונאי, כלומר היא נועדה "להגשים מטרה חברתית או ציבורית חשובה"[77] 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 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 11ב(ד) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

---

[76] סעיף 11ב(ד) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981

[77] בג"ץ 3752/10 **רובינשטיין נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 17.9.2014).

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.

<u>דעת מיעוט – המפקח על הבנקים</u>

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 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 שינויי 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.

נספח א'

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

פיקוח על הבנקים ירושלים, י״ד בכסלו תשפ״ג

לשכת המפקח 8 בדצמבר 2022

22LM4726

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 שטרום), 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 שטרום. 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 שטרום.

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

בבואנו לגבש עמדה, בהינתן שוועדת שטרום ובגינה החקיקה החליטו שלא להחיל על קבוצת דיסקונט את החובה למכור את אחזקותיו בחברת הבת כאל (להלן: ״כאל״), 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.

<u>נושאים שיש בהם בכדי לתמוך בשינוי ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב</u>

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 הועדה, 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.

<u>נושאים שיש בהם בכדי שלא לתמוך בשינוי ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב</u>

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 הבוחן 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 ולבחינת 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) וישראכרט, ניתן להבחין בשונות מאוד גבוהה בין שתי החברות אשר מגיעה ממקורות שונים – מאפייני הפרידה 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 שהקרקע להחלטה פוזיטיבית וחד משמעית לביצוע שינוי בהגדרה של בנק בעל היקף פעילות גדול איננה מוצקה, לצד משמעות ההחלטה 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 ויוזמה בתחומי ליבה שונים** – כאל כבר היום צומחת ויוזמת בתחומי ליבה שונים כגון אשראי, 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 ההפרדה 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 בשווקים הקיימים והמתפתחים בעולמות הפיננסיים.

10. **קיטון 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 ישראכרט 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 אשראי, כאשר אלה, בסבירות גבוהה, בעלי רמת פגיעות גבוהה יותר.

<u>סיכום</u>

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 שינויי 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