



20.12.2018



לכבוד :
עו"ד מיכל הלפרין
הממונה על ההגבלים העסקיים

שלום רב,

הנדון: תפקידה של רשות ההגבלים העסקיים בהפחתת הריכוזיות והגברת התחרות

בתחום הבנקאות

1. ביום ראשון ה-2.12.2018 הופיעה הממונה על ההגבלים העסקיים (להלן – "הממונה") בפני ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים (להלן – "ועדת החקירה"), שם נידון, בין היתר, נושא הפחתת הריכוזיות והגברת התחרותיות בתחום הבנקאות.
2. במהלך הדיון אמרה הממונה כי "רשות ההגבלים סבורה שאין די תחרות במערכת הכלכלית והפיננסית" וכי "השוק סובל גם מחסמי מעבר מאוד גדולים". אנו סבורים כי בשלה השעה למהלכים שישנו מציאות זו, שהציבור והשוק זקוקים להם יותר מתמיד, וכי מתפקידה של רשות ההגבלים העסקיים (להלן – "רשות ההגבלים") לפעול לטובת העניין. להלן פירוט.
3. רשות ההגבלים עסקה במשך השנים במספר היבטים של ענף הבנקאות, ביניהם העמלה הצולבת בכרטיסי החיוב, הסדרי מחשוב בין הבנקים, קונסורציומים של אשראי, מיזוגים, מס"ב, שב"א, כספומטים ועוד.
4. עם זאת, רשות ההגבלים לא נתנה מעולם את דעתה בגלוי לנושא הריכוזיות בענף הבנקאות בכללותו, בדגש על שני הבנקים הגדולים, פועלים ולאומי, ו/או על הריכוזיות בשווקים הספציפיים בהם פועלים הבנקים בישראל (אשראי לעסקים קטנים, אשראי למשקי בית, שירותי סליקה ותשלום, שירותי מט"ח ועוד). יוצאי דופן בעניין זה הם יוזמה בתחום כרטיסי החיוב (העמקת השימוש בכרטיס הדביט) וטיוטת דו"ח "תחרות בשוק הברוקראז' הקמעונאי" שהתפרסמה להערות הציבור לאחרונה.
5. ביום 1.9.2016 הגישה הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל ("ועדת שטרומ"), אשר רשות ההגבלים היתה חברה מן המניין בה, את הדו"ח הסופי שלה. בעקבות זאת נחקק החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017, שעיקרו פתיחת שוק הבנקאות לשחקנים חדשים, שכלול השוק מבחינת הצרכן והפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים. **בדו"ח הסופי מתואר הענף כמאופיין בחסמי תחרות גבוהים ובאי תחרות.**
6. בשנת 2011 נוספה לרשות ההגבלים הסמכות להכריז על "קבוצת ריכוז", כאשר הסייג לגבי הבנקים (סעיף 131 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988) פקע ביום 2.1.2014, ולידיעתנו לא חודש. בנוסף, מתקיימים דיונים אינטנסיביים בנוגע לאישור תיקון מס' 20 לחוק ההגבלים העסקיים, אשר יעצים את כוחה של רשות ההגבלים בכל הנוגע להגבלת כוח השוק של שחקנים חזקים.



7. מכל האמור לעיל עולה כי רשות ההגבלים מודעת לכשל השוק בתחום הבנקאות מזה זמן רב, יש לה את מלוא הסמכויות לטפל בכשל זה בכלים עוצמתיים, אולם, מעשית, היא נמנעה מטיפול בכך עד עתה. זאת, ללא סיבה המניחה את הדעת, לאור העובדה כי עמדתה המקצועית של רשות ההגבלים תואמת את העובדה כי מדובר בקבוצת ריכוז ולאור חשיבותו המשקית והתחרותית של הנושא.

8. נדמה היה כי הממונה התנתה בוועדת החקירה מתן הוראות מגבירות תחרות בתיאום עם הפיקוח על הבנקים. אנו סבורים, כמו חברי ועדת החקירה, כי מדובר בטעות יסודית. זאת מאחר והפיקוח על הבנקים מרוכז בהיבטי היציבות, ודאגתו לתחרות היא פחותה בהרבה, עד כדי פגיעה במערכת הפיננסית כולה. ברגיל, אנו סבורים כי על רשות ההגבלים לשים מול עיניה את טובת הצרכן, החברה והכלכלה, ולנקוט צעדים נחוצים להגברת התחרות, גם בהיעדר הסכמה של בנק ישראל – שכן לשם כך ניתנה לה הסמכות.

9. הכרזה על הבנקים כקבוצת ריכוז היא בעלת חשיבות חיונית להגבלת כוחות שוק מופרזים, ויש בה כדי לסייע באופן משמעותי למימוש הרפורמה במערכת הבנקאית, רפורמה שרשות ההגבלים היתה שותפה לגיבושה.

10. על כן, אנו קוראים לביצוע הפעולות הבאות, כולן או חלקן, בטווח הזמן הקצר:

- א. הכרזה על הבנקים כקבוצת ריכוז בתחום הברוקראז' על סמך הדו"ח הנזכר לעיל, ונקיטת אמצעים מתאימים לתיקון כשלי השוק;
- ב. הכרזה על הבנקים הגדולים (פועלים, לאומי, דיסקונט ומזרחי-טפחות), כולם או מקצתם, כקבוצת ריכוז בשוק הבנקאות הקמעונאית;
- ג. בחינת כוח השוק של שני הבנקים הגדולים, פועלים ולאומי, בראי המערכת הבנקאית ו/או המערכת הפיננסית בכללותה, והכרזה עליהם כבעלי מונופולין (לפי תיקון מס' 20 לחוק ההגבלים העסקיים המוצע, על פי תבחיני כוח השוק), כל אחד לחוד ו/או כקבוצת ריכוז יחד;
- ד. בדיקה אקונומטרית של המיזמים הדיגיטליים "פפר" (לאומי) ו"ביט" (הפועלים) כמרכזי רווח והפסד (PNL), על מנת לבחון את האפשרות המסתברת שמדובר במיזמים טורפניים שמטרתם חסימה של שחקנים מתחרים עתידיים, תוך שימוש בלקוחות המסורתיים של הבנק כאמצעי סבסוד. אנו מוטרדים מכך שכוחם הרב של הבנקים מאפשר להם להסיר מהשוק כל תחרות פוטנציאלית. לדוגמה, "פפר" פותח כחלופה לבנקים המסורתיים עד שנרכש על ידי בנק לאומי. אפליקציית "פייבוקס" פותחה כתחליף פורץ דרך להעברת כספים בין אנשים שלא דרך המערכת הבנקאית, עד שבנק דיסקונט חתם עם פייבוקס על הסכם בלעדיות.

11. אנו מתחייבים לסייע במתן גב ציבורי רחב של החברה האזרחית לכל אחת מהפעולות. נשמח כמובן לענות ו/או להרחיב על כל אחד מהסעיפים בפגישה או בעל-פה.

בברכה,

ברק גונן
יו"ר משותף צדק פיננסי

ד"ר הראל פרימק
יו"ר משותף צדק פיננסי

עו"ד לינור דויטש
סמנכ"ל לובי 99



העתקים:

ח"כ משה כחלון – שר האוצר
ח"כ איתן כבל – יו"ר ועדת הכלכלה ויו"ר ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי
אשראי ללווים גדולים
חברי ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים גדולים