



לכבוד

חברי הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי

שלום רב,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. **אינדיקציות שוקיות** – אין אינדיקציות חדות ומובהקות מבחינת ההתפתחות במצב התחרות בשוק האשראי (פעילות הבנקים הגדולים, בנקים בינוניים, חברות כרטיסי אשראי שהופרדו, נתחי שוק והמחרה) על בסיסן יש מקום להמליץ על שינוי ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב. הגם שיש לבחון את התמורות בשוק האשראי כמכלול, השפעת חברות כרטיסי האשראי על היקף הפעילות והתחרות בשוק האשראי איננה משמעותית, ובוודאי שאין בהן בכדי לשנות את תנאי התחרות המתקיימים על נתחי השוק ומרכיבי השוק הרלוונטיים הנוספים. הנ"ל מתקשר, בין היתר, למשך הזמן שעבר ממועד החקיקה ועד היום כפי שמצוין בסעיף 2 שלהלן. זאת ועוד, השונות הקיימת משני מקרי הבחון של חברות כרטיסי האשראי שהופרדו (כפי שגם מצוין בסעיף 4 שלהלן), מחזקת עוד יותר את הספק בדבר מובהקות השינוי בסביבת התחרות שנגזרה מעצם ההפרדה, ומכאן את העדר התמיכה בשינוי ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות רחב.
2. **מאפייני התקופה ומשך הזמן ממועד החקיקה** – יש לתת תשומת לב רבה לתקופה הקצרה יחסית שעברה ממועד ההפרדה של חברות כרטיסי האשראי על מאפייני ההפרדה, כמו גם, מאפייני תקופת הקורונה שהשפיעו משמעותית על הפעילות המשקית הכוללת, ובהגדרה, גם על פעילות החברות המופרדות, בשעה שאלה צריכות להתמודד הן עם ההפרדה ובמקביל עם משבר הקורונה על השלכותיו המשמעותיות. היבטים אלה יש בהם בכדי להוות אינדיקציה לכך שהשוק טרם התייצב במתכונתו התחרותית והיציבה במונחי הטווח הארוך.
3. **מימוש ויישום רפורמות** – בהינתן שלרפורמות, בוודאי משמעותיות, יש את פרק הזמן הנדרש להבשלתן 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) וישראלכרט, 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 שהקרע 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 הפרדה עלולה לפגוע בפעילות החברה ביחס להיום** – ביצירת שינוי מבני קיימות עלויות ניהוליות שונות הקשורות למכירה, לבניית מערכים חדשים, התייצבות ההנהלה בחברה המופרדת וכיו"ב, אשר יש בהם בכדי להגביל את יכולת החברה (גם אם לטווח קצר-בינוני יחסית) להמשיך ולהתפתח בקצב דומה למה שהיה טרם השינוי.
9. **הפרדה צפויה להביא לאבדן יעילות** – הפרדה צפויה לגרום לאובדן הסינרגיה ולאובדן יתרונות לגודל הגלומים בהיבט הקבוצתי שיש בהם בכדי לאבד יתרונות תחרותיים קיימים ופוטנציאלים בשווקים הקיימים והמתפתחים בעולמות הפיננסיים.
10. **קיטון ההון הפעיל בעולם הבנקאות והפיננסיים** – סביר להניח כי תמורות ההפרדה לא יושקעו חזרה בשוק הבנקאות והפיננסיים, וככל שכן, סביר שיכולת התיחור של קבוצת דיסקונט תפגע, ומכאן גם היבטי תחרות פוטנציאלים בשוק. תופעות דומות אובחנו בהפרדת ישראלכרט ולאומי קארד, אם כי, תמורות אלה, היו בשיעור נמוך משמעותית ביחס להון של פועלים ולאומי בהתאמה, אם כי, לא ניתן לומר בוודאות כי מה שהיה הוא שיהיה.
11. **הוספת שחקן קטן** – קיים ספק (הגם שריבוי שחקנים מופיע גם בצד התומך בשינוי ההגדרה) האם הוספת שחקן קטן בקנה מידה המאופיין בפעילות של כאל יהיה בו בכדי לגרום לשינוי במפת התחרות. יחד עם זאת, קיומם של שחקנים קטנים, אינו מהווה סיבה שלא לאפשר להם "לשחק במגרש המשחקים". בפרט, עולה הספק האם הפגיעה בשחקן בינוני במערכת לא עולה על התרומה לתחרות של הוספת שחקן קטן יחסית.
12. **סביבה כלכלית** – ובשולי הדברים, ראוי להביא בחשבון גם את הסביבה הכלכלית בה אנו מצויים, סביבה כלכלית ברמת סיכון גבוהה יותר בהשוואה לסביבה הכלכלית ששרתה בעולם ובארץ בשנים האחרונות, כולל השפעות שליליות פוטנציאליות דווקא על אוכלוסיות המאופיינות כאוכלוסיות המטרה של חברות כרטיסי אשראי, כאשר אלה, בסבירות גבוהה, בעלי רמת פגיעות גבוהה יותר.

סיכום

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

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

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

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

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

בכבוד רב,



יאיר אבידן

המפקח על הבנקים