



ירושלים, י"ח אייר, תשע"ו

26 מאי, 2016

פטור: 10429

בפקס: 03-5606555

לכבוד

עו"ד אבנר פינקלשטיין
גורניצקי ושות'
שד' רוטשילד 45
תל אביב 6578403

הנדון: החלטה בעניין פטור מאישור הסדר כובל בין :

בנק הפועלים בע"מ – כלל חברה לביטוח בע"מ וחברות קשורות מקבוצת כלל

הנני מתכבד להעביר אליכם את החלטת הממונה על הגבלים עסקיים, לפי סעיף 14 לחוק
ההגבלים העסקיים התשמ"ח - 1988, בדבר מתן פטור מהחובה לקבל את אישור בית הדין להסדר
כובל שבין הצדדים בנדון.

בכבוד רב,

אנגילה טטרואשוילי
מנהלת לשכת הממונה



החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר בין:

בנק הפועלים בע"מ, כלל חברה לביטוח בע"מ, כלל פנסיה וגמל בע"מ ו"עתודות"

קרן פנסיה לשכירים ועצמאיים בע"מ

א. פתח דבר

לפני בקשה למתן פטור מאישור הסדר כובל להסכם בין בנק הפועלים בע"מ (להלן: **"בנק הפועלים"**) לבין כלל חברה לביטוח בע"מ, כלל פנסיה וגמל בע"מ ועתודות קרן פנסיה לשכירים ועצמאיים בע"מ שעניינו הקמת קרן פרטית למתן הלוואות לעסקים קטנים.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי ההסדר והכבילות שבו אינם מגבילים את התחרות בחלק ניכר של שווקים המושפעים מן ההסדר וכי הם אינם פוגעים פגיעה של ממש בתחרות בשווקים המושפעים ממנו. כמו כן, עיקרו של ההסדר איננו בהפחתת התחרות או במניעתה, ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מן הנימוקים שיפורטו להלן מצאתי כי ההסדר ראוי לפטור לפי סעיף 14 לחוק.

ב. הצדדים להסדר

כלל חברה לביטוח בע"מ, כלל פנסיה וגמל בע"מ ועתודות קרן פנסיה לשכירים ועצמאיים בע"מ הן חברות בנות, במישרין או בעקיפין, של כלל החזקות עסקי ביטוח בע"מ (להלן ביחד: **"קבוצת כלל"**). כלל החזקות עסקי ביטוח בע"מ היא חברה ציבורית, אשר הון המניות שלה מוחזק ע"י בעלת השליטה בה אי די בי חברה לפתוח בע"מ (כ-54.92%), הציבור (35.58%) ובנק הפועלים (9.50%). תחומי הפעילות העיקריים של קבוצת כלל הם שיווק וניהול של מכשירי חסכון ארוך טווח כגון פנסיה, קופות גמל וקרנות השתלמות, הנפקת פוליסות ביטוח בתחומים שונים וביטוחי בריאות.

בנק הפועלים הוא חברה ציבורית המוחזקת על ידי אריסון החזקות (כ-20%) והציבור. בנק הפועלים הוא תאגיד בנקאי המחזיק ברישיון בנק על פי חוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א – 1981, והוא אחד משני הבנקים הגדולים בישראל.

ג. רקע כללי ותיאור ההסדר

מדינת ישראל מפעילה קרנות למתן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה לעסקים שהם בעלי פוטנציאל להתפתח וליצור מקומות עבודה חדשים בישראל ושיש מקום לסייע להם במימון בערבות מדינה. בספטמבר 2015 פרסם אגף החשב הכללי במשרד האוצר מכרז לבחירת

הגופים שיעמיד הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה. אחד מתנאי המכרז היה כי ההצעות יוגשו במסגרת שותפויות של בנקים וגופים מוסדיים (חברות ביטוח, קרנות פנסיה וקופות גמל). השותפויות שזכו במכרז עתידות להפעיל את הקרן במשך כ-4 שנים ולהעניק אשראי לעסקים קטנים ובינוניים בהיקף של כ-6.6 מיליארד ש"ח. בנק הפועלים וכלל הגישו הצעה משותפת במסגרת המכרז אך היא לא נמנית על ארבעת ההצעות הזוכות. למרות זאת החליטו בנק הפועלים וכלל להפעיל קרן במתכונת דומה לקרנות שיוקמו במסגרת המכרז וזאת ללא קבלת ערבויות מהמדינה ("ההסדר").

במסגרת ההסדר יקימו בנק הפועלים וקבוצת כלל קרן למתן הלוואות לעסקים קטנים, קרי עסקים בעלי מחזור מכירות שנתי קטן מ-25 מיליון ש"ח. במסגרת הקרן יועמד אשראי בהיקף של 2 מיליארד ש"ח בשנה, למשך 4 שנים, ובסך הכול 8 מיליארד ש"ח לאורך תקופת הפעילות של הקרן. בנק הפועלים יעמיד 75% וקבוצת כלל תעמיד 25% מההון הדרוש לפעילות הקרן.

אישור, ניהול, תפעול וגביית הלוואות שיועמדו מכספי הקרן יבוצעו באופן בלעדי ע"י בנק הפועלים. בתמורה, תשלם קבוצת כלל לבנק הפועלים עמלת תפעול. בנק הפועלים יעביר לקבוצת כלל דיווחים שוטפים בדבר מצב הלוואות שהועמדו מכספי הקרן וכן יציג, לפחות אחת לשנה, את עקרונות מודל החיתום של הבנק בפני ועדת ההשקעות של קבוצת כלל.

ד. ניתוח השפעתו התחרותית של ההסדר

ד.1. השפעת ההסדר על התחרות הפוטנציאלית במתן אשראי לעסקים קטנים

שיתוף הפעולה בין הצדדים נוגע, כאמור, למתן אשראי לעסקים קטנים, תחום בו עיקר האשראי ניתן על ידי בנקים, ובפרט חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות.¹ פרט לגופים הבנקאיים פועלים בתחום זה, בהיקפים מצומצמים, חברות למתן אשראי וביניהן גמא ניהול וסליקה בע"מ, אמפא קפיטל בע"מ, פנינסולה בע"מ וקבוצת אחים נאוי בע"מ, אשר חלקן מוחזקות ע"י גופים מוסדיים (אך אינן נשלטות על ידיהם).² בעוד שבפני עסקים גדולים עומדת חלופה נוספת לגיוס אשראי, באמצעות אגרות חוב המונפקות לציבור, חלופה זו אינה רלוונטית עבור עסקים קטנים, נוכח העלויות הגבוהות הכרוכות בה.

בדומה לגופים מוסדיים אחרים, קבוצת כלל איננה מעניקה בעצמה כיום אשראי לעסקים קטנים ובינוניים, אלא רק אשראי לעסקים ופרויקטים בקנה מידה גדול. בדיקת הרשות העלתה כי מדובר בתחומי פעילות נפרדים, והחשש המרכזי שנבחן הוא כי שיתוף הפעולה בין בנק הפועלים לקבוצת כלל עלול לפגוע בתמריץ של כלל להיכנס לתחום מתן אשראי לעסקים קטנים באופן עצמאי וביא לאובדן של מתחרה פוטנציאלי.

לפיכך, התמקדה בדיקת הרשות בשאלה האם ניתן לראות בקבוצת כלל כמתחרה בכוח בתחום האשראי לעסקים קטנים. במסגרת זו נבחנו שני היבטים עיקריים: ראשית, נבחנה השאלה האם

¹ דו"ח הביניים להמלצות הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל (14.12.2015) (להלן: "וועדת שטרוב"י) בעמ' 2. כמו כן, ראו דוח שנתי לשנת 2015 של בנק הפועלים, בעמ' 85: "עיקר התחרות במגזר זה היא הן עם ארבע הקבוצות הבנקאיות הגדולות הנוספות והן עם הבנקים האחרים במערכת".

² אמפא קפיטל בע"מ מוחזקת ע"י מנורה מבטחים החזקות בע"מ (30%). גמא ניהול וסליקה בע"מ מוחזקת ע"י הפניקס השקעות ופיננסים בע"מ (49%). פנינסולה בע"מ מוחזקת, בעקיפין, ע"י מיטב דש השקעות בע"מ (39.7%).

לקבוצת כלל היכולות הנדרשות, בטווח הזמן הרלוונטי להסדר, דהיינו ארבע שנים, בכדי להתגבר על חסמי הכניסה לתחום ולפעול בו. שנית, נבחן האם לקבוצת כלל יש תמריצים כלכליים לעשות כן.

על פני הדברים, לגופים המוסדיים וביניהם קבוצת כלל, מספר מאפיינים שעשויים להעיד כי יש לראות בהם כמתחרים פוטנציאליים במתן אשראי לעסקים קטנים: לגופים אלו מקורות כספיים זמינים בהיקף גדול של מאות מיליארדי ש"ח, הם נתפסים בעיני הציבור כגופים אמניים ויציבים, בדומה לגופים בנקאים, ומצויים בידיהם ידע ומומחיות בתחום האשראי, המאפשרים יצירת מודלי חיתום ודירוג אלטרנטיביים. קבוצת כלל אף פעלה בעבר בתחום זה, באמצעות חברה בשם כלל מימון אשראי עסקי בע"מ, אך החליטה לבסוף להפסיק את פעילותה. עם זאת, מסקנת הבדיקה שנערכה ברשות היא כי בטווח הזמן הקרוב קבוצת כלל אינה מתחרה פוטנציאלית במתן אשראי לעסקים קטנים, וזאת נוכח חסמי כניסה גבוהים לתחום בכלל ועבור גופים מוסדיים בפרט, כפי שיפורט להלן.

חסם הכניסה הראשון לתחום האשראי לעסקים קטנים הוא הקמת מערך תפעול למתן אשראי לעסקים קטנים, שעלויות ההקמה שלו גבוהות במיוחד. מדובר במערך נפרד ושונה מזה הדרוש לצורך מתן אשראי לעסקים גדולים, נוכח מספר הבקשות הרב שמטופלות בו, סכומי ההלוואות הקטנים יחסית, אופי המידע השונה אודות המלווים והאופן בו מוערך הסיכון.

מלווה המעניק אשראי לעסקים קטנים נדרש לבחון בקשות רבות למתן אשראי, לבחון האם לאשר אותן ובאלו תנאים, לעקוב אחר החזר ההלוואות ובמידת הצורך להפעיל הליכי גבייה כנגד הלווים. לשם כך יידרש נותן האשראי לבצע פעולות הנושאות בחובן עלות כספית משמעותית. כך למשל, יידרש נותן האשראי לבנות מודל להערכת הסיכון במתן האשראי וקביעת מחירו, להקים ולתחזק מערכת חשבונאית למתן האשראי וקבלת התשלומים לפירעון ההלוואות, לגייס עובדים ולהפעיל מערך סניפים בפריסה ארצית.³

כמו כן, התקנות והכללים החלים על הגופים המוסדיים מגבילים את היקף ההוצאות שניתן לנכות מכספי החוסכים, המהווים את מרבית ההון הזמין עבורם להשקעה, כך שקטן התמריץ של הגוף המוסדי לממן את ההקמה והתפעול של מערך חדש למתן אשראי.

חסם כניסה נוסף העומד בפני הגופים המוסדיים נובע מפערי המידע אודות פעילותם של עסקים קטנים. מתן ותמחור אשראי מתבססים על יכולתו של המלווה להעריך את ההסתברות לכך שהלווה לא יפרע את ההלוואה במלואה. תמחור האשראי הניתן לעסקים קטנים מבוסס על משתנים שנמצאו כבעלי רמת חיזוי גבוהה ליכולתם של עסקים אלו להחזיר הלוואות, ובכלל זה מידע פיננסי על בעל העסק, כגון היסטוריית האשראי שלו. בעסקים קטנים, למידע על בעל העסק קיימת חשיבות רבה, בשל המתאם הגבוה שנמצא בעסקים קטנים בין ההתנהלות הפיננסית האישית לבין ההתנהלות הפיננסית העסקית.⁴ כמו כן, בידי הגופים הבנקאים מצוי גם מידע רוחבי

³ בעניין העמדת אשראי לעסקים קטנים ראו גם את דו"ח הביניים של וועדת שטרם עמ' 5-6: "כיום, לגופים המוסדיים אין מערך מתאים להעמדת אשראי מסוג זה ... המחייב השקעת משאבים רבים".

⁴ הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי – דו"ח סופי (אוגוסט 2015), בעמ' 33.

רב יותר, המאפשר לנתח ולזהות סיכונים ענפיים וכן לבחון את מצבם הפיננסי של לקוחות וספקים של מבקש האשראי.

כיום לא מוטלת חובה על הגופים הבנקאים לשתף (בהסכמת הלקוח) מידע כאמור. תהליך שיתוף נתונים במסגרת חוק שירותי נתוני אשראי התשע"ו – 2016 נמצא בתחילתו ויחול רק על חלק מהמידע הרלוונטי.⁵ משכך, בפרק הזמן הרלוונטי להסדר יעמדו הגופים המוסדיים בנחיתות מול הבנקים גם בהיבט זה.

לסיכום, בדיקת הרשות העלתה כי במהלך התקופה הרלוונטית להסדר קבוצת כלל אינה צפויה להוות מתחרה פוטנציאלית לבנקים בתחום האשראי לעסקים קטנים, ולפיכך השתכנעתי כי אין בהסדר בכדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות במתן אשראי לעסקים קטנים.

יצוין, כי בעת הזו עומדות על הפרק הצעות משמעותיות הנוגעות לענפי הבנקאות והאשראי הקמעונאי, אשר עשויות לשנות באופן משמעותי את התנאים התחרותיים שצוינו לעיל, ובין היתר, להקל על כניסתם של גופים חוץ בנקאיים בכלל וגופים מוסדיים בפרט לתחום מתן האשראי לעסקים קטנים ובינוניים. לפיכך, ומאחר שגופים מוסדיים הם מועמדים טבעיים להתחרות בבנקים בתחום זה, יתכן כי בקשה עתידית לשיתוף פעולה דומה בין בנק לגוף מוסדי גדול תניב מסקנה שונה.

2.ד. חשש מצינון התחרות בתחומים אחרים שבהם פעילים הצדדים

חשש נוסף שעשוי לעלות מההסדר נובע מהיות הצדדים להסדר מתחרים במספר תחומים, כגון הענקת אשראי לעסקים בעלי היקפי פעילות גדולים ומתן ערבות או פוליסת ביטוח לרוכשי דירות בהתאם לחוק המכר.⁶ שיתוף הפעולה בין הצדדים יוצר אינטרס כספי משותף ועשוי להשפיע על עוצמת התחרות ביניהם בתחומי פעילות בהם הם מתחרים.

חששות אלו מופגים משני נימוקים עיקריים. ראשית, לצדדים להסדר מתחרים רבים בשני תחומי הפעילות, ובהם גופים בנקאיים נוספים ומוסדיים. הדבר מפחית את תמריצי הצדדים שלא להתחרות זה בזה, שכן ספק רב אם הפחתת עוצמת התחרות ביניהם אכן תגדיל את רווחי הצדדים. שנית, ההכנסות הצפויות לצדדים משיתוף הפעולה אינן צפויות לעלות על אחוזים בודדים מהיקף ההכנסות שלהם מהתחומים בהם הם מתחרים. משכך, האינטרס הכספי המשותף שנוצר לצדדים משיתוף הפעולה אינו גדול דיו, על מנת לבסס חשש כי הצדדים יימנעו בגינו מתחרות ביניהם בתחומים אלו.

לבסוף, נבחן האם המידע שיועבר בין הצדדים במסגרת שיתוף הפעולה עלול לפגוע פגיעה של ממש בתחרות ביניהם. בהקשר זה עלה כי המידע שיועבר בין הצדדים במסגרת ההסדר נוגע לעקרונות

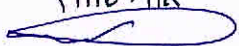
⁵ הפעלת מאגר נתוני אשראי על פי חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 יחל לכל הפחות ביום 12.10.2018 ראו סעיף 123 לחוק. כמו כן, שיתוף נתוני אשראי יחול רק לגבי חשבונות של יחידים ולא לגבי חשבונות בנק של תאגידים. ועדת שטרם התייחסה לעניין "עליונות המידע על הלקוח המצוי בידי הבנק ביחס למידע הזמין למתחרים" כחסם כניסה ומעבר, וכך כתבה: "המהלך להקמת מאגר נתוני אשראי צפוי להקל על חסם זה בעתיד, אך מדובר במהלך שצפוי לארוך שנים, גם הוא אינו מקיף את כל המידע הקיים בידי הבנק, הוא אינו מכליל את מגזרי העסקים הקטנים והבינוניים..." (ראו עמ' 16 להמלצות הוועדה).

⁶ חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974 קובע כי קיימת מספר חלופות להבטחת כספי רוכשי יחידות דיור במקרה שמוכר הדירה לא יוכל להעביר לקונה בעלות או זכות אחרת בדירה כמוסכם. בין החלופות הללו נכללות ערבות בנקאית (אותן מספק בנק הפועלים) ופוליסת ביטוח (המסופקת ע"י קבוצת כלל).

מודל החיתום של בנק הפועלים, עבור ההלוואות שיינתנו במסגרת הקרן. מידע זה אינו נוגע לתחומי הפעילות בהם מתחרים הצדדים וספק רב אם ניתן להסיק ממנו מסקנות בנוגע לאופן הערכת הסיכונים של בנק הפועלים במתן אשראי בהיקפים גדולים יותר.

ה. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ולהעניק את הפטור המבוקש לתקופה של **ארבע שנים**. בהתאם לסעיף 15(א) לחוק נתונה החלטתי זו לערר בתוך 45 יום בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים וכל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל.

אורי שוורץ

מ"מ הממונה על הגבלים
עסקיים

ירושלים, י"ח אייר התשע"ו
26 במאי, 2016