



רשות ההגבלים העסקיים

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

למתן פטור מאישור הסדר כובל

**להסדר שבין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק
דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי
הראשון לישראל בע"מ**

בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ

א. פתח דבר

ביום 18 ביוני 2002 נתתי פטור בכפוף לתנאים להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן: "**הבנקים**"), ועניינו בעלות משותפת במרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מסב**"). בין התנאים לפטור הוגדרו במפורש תחומי הפעילות המדויקים בהם יותר למסב לפעול. נוכח השינויים בענף קופות הגמל, הונחה בפני הבקשה הנוכחית אשר עניינה הרחבת תחומי הפעילות של מס"ב, כך שזו תהיה רשאית להקים מערכת ממוחשבת לטיפול במעבר עמיתים בין קופות גמל.

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ולאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ואת השפעתם עד כה על הנעשה בשוק, שוכנעתי כי נכון לתיתו בכפוף למספר תנאים המפורטים בסיפת החלטה זו והעיקרי בהם, כי בתוך תקופה קצרה תאפשר מסב גם מעבר עמיתים לקופות הגמל אשר אינן מנהלות את כספי העמיתים בתאגיד בנקאי.

ב. ההסדר

מסב עוסקת בעיקר בסליקת זיכויים וחיובים אלקטרוניים בין הבנקים. המערכת מאפשרת ביצוע העברות כספים בין בנק אחד למשנהו, ולמעשה מבטיחה קישוריות בין הבנקים.

חמשת הבנקים הגדולים, הצדדים לפטור זה, הפעילו במשותף, משך שנים, את מסב, וזאת מבלי שקיבלו לשם כך פטור מאת הממונה, או אישור מבית הדין להגבלים עסקיים, כפי שנדרש על פי

חוק. לפני למעלה משלוש שנים פניתי אל הבנקים, ודרשתי כי יביאו את ההסדר האמור לבחינתי. בהמשך לכך פנו הבנקים בבקשה למתן פטור (פטור 4826).

לאחר שבחנה רשות ההגבלים העסקיים את פעילותה של מסב במסגרת אותה בקשת פטור, ביום 18.6.2002 ראיתי לנכון להעניק פטור לפעילותם של הבנקים במסגרת מסב, בכפוף לקיומם של מספר תנאים, שהעיקריים שבהם הם אלה: הבטחת גישה שוויונית (open access) של מתחרים למערכות המופעלות על ידי מסב, איסור על הבנקים להעביר מידע העלול להפחית את התחרות ביניהם; והוגדרו במפורש תחומי הפעילות המדויקים בהם יותר למסב לפעול. תחומים אלה צומצמו אך לאותן פעילויות לגביהן שוכנעתי כי אין בחבירת הבנקים כדי להקים פגיעה של ממש בתחרות.

הבקשה הנוכחית עניינה הרחבת תחומי הפעלות של מסב והיא הוגשה על רקע השינוי שחל באופן מעבר העמיתים בין קופות הגמל ונוכח הנוהל שנקבע על ידי משרד האוצר – אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון אשר מסדיר את מעבר העמיתים בין קופות הגמל.

על פי תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964 ניתן להעביר כספים שהופקדו בקופת גמל אחת לקופת גמל אחרת, תקנה 41(ז) לתקנות אלה שתיכנס לתוקף ב-3.4.2005 נקבע כי העברת זכויות תיעשה בתוך 7 ימי עסקים מהיום שבו הגיעה בקשת ההעברה לקופה ותבצע ישירות בין הקופות ולא על ידי העמית.

בשל תלונות חוזרות ונשנות מצד עמיתים בקופות גמל ומצד קופות הגמל עצמן באשר לקשיים שמערימות קופות גמל על עמיתים המעוניינים להעביר את כספם מקופת גמל אחת לאחרת, ובשל קיצור מועדי העברת הכספים ל-7 ימי עסקים, אגף שוק ההון הביטוח והחסכון הסדיר את נהלים לפעולות שעל קופות הגמל המעורבות בהליך העברת הכספים לבצע.

בחוזר גמל שמספרו 2005-2-3¹ (להלן "החוזר"), נקבעו נהלים אשר, לגרסת משרד האוצר, יביאו לביצוע יעיל ופשוט של הליך העברת הכספים, החוזר הגדיר בפירוט רב קובץ אלקטרוני שיועבר על ידי קופת הגמל המעבירה את הכספים אל קופת הגמל אליה יועברו הכספים. קובץ אלקטרוני זה כולל פרטים מזהים אודות הכספים המועברים והפרדת הכספים המועברים בהתאם להוראות הרפורמה במס.

הבנקים החברים במסב מצאו בשיטת העברת הכספים הנוכחית שני חסרונות:

- העברת הקובץ שהוגדר בחוזר בדואר אלקטרוני אינה מאובטחת דיה;
- חוסר הסנכרון בין העברת הכסף ובין העברת המידע תדרוש התאמות מרובות דבר שיסרב את העברת העמית.

לאור חסרונות אלה פנו הבנקים למסב אשר היא בעלת ניסיון רב בהקמה ותפעול של מערכת העברת כספים ומידע אינטגרטיבית, בבקשה להקים מערכת שתאפשר העברת מידע למסב בדרך מאובטחת את קובץ המידע על פי החוזר הנזכר. כמו כן המערכת המבוקשת תאפשר למסב לעדכן

¹ פורסם באתר האינטרנט של אגף שוק ההון ביטוח וחיסכון, www.mof.gov.il

גם את התנועות הכספיות הנובעות מהקובץ האלקטרוני, ותזכה ותחייב כל קופה וקופה בסכום המתאים. כך יהיה סנכרון מלא בין המידע המועבר ובין התנועות הכספיות.

ג. החששות התחרותיים

החבירה הנדונה בין הבנקים לצורך הקמת מערכת מעבר העמיתים מעלה חששות תחרותיים, אותם ניתן למיין לשניים (1) כאלה הנוגעים לתחום הפעילות המבוקש - העברת עמיתים בין קופות הגמל, ו-(2) כאלה הנוגעים לתחומי הפעילות של הורי המיזם הם הבנקים החברים במסב. בכל הקשור לחששות התחרותיים הנובעים מתחומי הפעילות של הורי המיזם אלה נדונו והוסדרו בתנאים שהושתו על מסב במסגרת החלטת הפטור מיום 18.6.2002 (תיק פטור 4826). אתמקד אפוא בחששות התחרותיים כתוצאה מפעילות ספציפית זו, והתנאים שקבעתי על מנת להפחיתם.

הטעם העיקרי למתן הפטור נעוץ בכך שבניגוד להסדרים הכובלים אותם בא חוק ההגבלים העסקיים לבער - ההסדר שבפני בא להקל על מעבר חופשי של עמיתים בין קופות הגמל השונות ובכך להגביר את התחרותיות.

נכון להיום הבנקים בישראל שולטים בחלק הארי של תחום קופות הגמל, המרכז חלק ניכר מהיקף הנכסים המנוהל על ידי המתווכים הפיננסיים. לשליטת הבנקים בנדבך מרכזי של תחום החיסכון וההשקעה, היינו קופות הגמל וקרנות הנאמנות, משמעויות בעייתיות מבחינת התפתחות התחרות בתחום האשראי², אשר על כן אני רואה חשיבות רבה במעבר חופשי של עמיתים בין קופות על פי בחירת העמיתים לאחר שאלה יבחנו היטב את תשואות קופת הגמל, את דמי הניהול אשר הוא מחויב בה את השירות ועוד. ברם לצד יתרונותיו של ההסדר ותוספת היעילות שבו רובצת גם סכנה לעיוות התחרות, עליה אעמוד להלן.

ג.1. אפליית בנקים מתחרים אחרים וקופות חוץ בנקאיות

הסכנה העיקרית הגלומה בהסדר היא אפליית קופות גמל חוץ בנקאיות כמו גם בנקים שאינם חברי מסב ובגישה למערכת ולשימוש בה. חשש זה אף מתעצם נוכח העובדה שבידי חמשת הבנקים השותפים במסב מצוי נתח שוק של כ- 86% מסך הנכסים הנשלטים על ידי קופות הגמל³. הסכנה היא שהבנקים, באמצעות שליטתם במסב, ינסו להגביל מעבר של עמיתים מהבנקים אל קופות חוץ בנקאיות ואף לא יאפשרו לקופות גמל חוץ בנקאיות לעשות שימוש במערכת מסב דבר שתוצאתו היא בנחיתות תחרותית של קופות אלה.

על כן, בצד מתן היתר ליצירת מערכת המקשרת בין קופות הגמל יש להקפיד, הקפדה יתרה, על מתן גישה שווה (open acces) למערכת לכל השחקנים הפועלים בשוק קופות הגמל (קיימים ועתידיים). על מנת להבטיח גישה לשירותי מסב למעבר עמיתים, נקבע במסגרת פטור זה תנאי המחייב את הבנקים ואת מסב להעניק לכל מתחרה בתחום גישה למערכת בתנאים שלא יפלו מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים. בהתאם, אם גובה מסב מן הבנקים עמלה מסויימת בגין כל פעולה, הרי שעמלה זו תיגבה גם ממנהלי קופות אחרים שאינם הבנקים מבקשי הפטור.

² עמדנו על בעייתיות זו במסגרת הדו"ח הצוות הבין משרדי לרפורמה בשוק ההון (המכונה דוח בכר) שהתפרסם בספטמבר 2004

³ נכון ליום 31.12.03, על פי נתוני אגף שוק ההון ביטוח וחיסכון.

עוד מצאתי כי יש להתנות כי הבנקים ומסב לא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר בהסכם לשימוש במערכת למעבר העמיתים ובתנאים שלא יפלו מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים מבקשי הפטור, או שמעניקים הבנקים מבקשי הפטור זה לזה.

2.2. חשש הנובע מהיקף רחב יותר של כספים עוברים מהקופות החוץ בנקאיות לקופות הבנקאיות

חשש נוסף נובע מכניסת גופים פרטיים לענף הקופות ומאמצי שיווק מצידם וכן נוכח התופעה של מעבר של כספי עמיתים מהמערכת הבנקאית למערכת הפרטית. כך לדוגמא באחד עשר החודשים הראשונים של שנת 2004 עברו מהמערכת הבנקאית למערכת הפרטית כספים בהיקף של כ- 2 מיליארד ₪ נטו⁴.

העובדה שהיקף רחב יותר של כספים עוברים מהמגזר הבנקאי למגזר הפרטי (גם אם, בשלב זה, מדובר בהיקף זניח לכלל הנכסים המנוהלים על ידי הקופות) קיים חשש פוטנציאלי לעיוות באופן חלוקת הנשיאה בעמלות בין הקופות המעבירות לקופות הקולטות, באופן שהבנקים יטו להגדיל את העמלה שמשלמות הקופות הקולטות ולהקטין את תשלום העמלה שמשלמות הקופות המעבירות.

אשר על כן יש להתנות את מתן הפטור בכך שאופן חלוקת העמלות בין הקופה המעבירה לבין הקופה הקולטת יתבסס על עלויות בלבד.

בטרם מתן פטור זה נערכה בדיקה בקרב הקופות החוץ בנקאיות. לדברי מנהלי קופות החוץ בנקאיות הם רואים בחיוב את הקמת המערכת על ידי מסב והם רואים בהקמתה כלי שיאפשר מעבר חופשי יותר של עמיתים.

3.2. נחיתות הקופות אשר אינן מנהלות את כספיהם בתאגידים בבנקאים

סעיף 1 לרשימה של מסב כחברת שירותים משותפת, אשר ניתן ביום 22.11.83 קובע כי "החברה תעסוק רק בהפעלת מסלקת ממוכנת לסליקת חיובים וזיכויים בין תאגידים בנקאיים, בנק ישראל ובנק הדואר ובפעילויות הנלוות לעיסוק זה". תנאי זה מוביל לכך שקופות גמל אשר אינן מנהלות את נכסיהם בבנקים לא יוכלו לקבל שירותים מהמערכת הנדונה וזאת חרף ה"open access" אשר נקבע בתנאי פטור זה, דבר שעשוי להציב את הקופות הללו בנחיתות יחסית.

מבדיקה שערכה רשות ההגבלים עולה כי הרוב המוחלט של הקופות החוץ בנקאיות מנהלות את נכסיהם בתאגידים בנקאיים ואחוז הנכסים המנוהלים על ידי קופות אשר אינן מנהלות את כספיהם בבנקים הוא זעום ביותר. לאור כך לא מצאתי לנכון להתנות את הפטור בשינוי מיידי של תנאי הרשיון וזאת כיוון שאני רואה חשיבות בהוצאת המיזם אל הפועל ותחילת הקמתו אשר על פי מסב אורכת זמן רב.

⁴ על פי נתונים שהובאו על ידי הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון, מר איל בן שלוש, במכתבו לרשות ההגבלים העסקיים מיום 24.1.05.

יחד עם זאת יש חשיבות בשמירה על האופציה של מתחרים אף אם הם בשלב זה זניחים, אשר על כן ראיתי לנכון לקבוע כי פטור זה יפקע תוך שנה מהיום ככל ובמידה ורשיונה של מסב יוותר כפי שהוא היום.

סוף דבר

לאור האמור לעיל, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש, בכפוף לתנאים שפורטו בהחלטת הפטור מיום 18.6.2002 (תיק פטור 4826) וכן בכפוף לתנאים שלהלן:

1. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל גוף המנהל קופות גישה לשירותי העברת העמיתים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

2. מסב לא תגבה עמלות שונות מן הקופה המעבירה ומהקופה הקולטת, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותים אלה, ורק לאחר שהציגה את העלויות בפני הממונה וקיבלה את אישורו.

3. הבנקים ומסב יעמידו לרשות כל מנהל קופות גמל כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאים המפורטים בסעיפים 1, ו-2 לעיל אכן מתקיימים;

4. פטור זה יפקע תוך שנה מהיום. ככל ובמידה ורשיונה של מסב ישתנה כך שזו תוכל להעניק שירותים גם לגופים חוץ בנקאיים, תוקפו של פטור זה יוארך בשנתיים נוספות – ללא צורך באישור נוסף.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

דרור שטרם

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ב' אדר ב, תשס"ה

13 מרץ, 2005