

ירושלים, י"א חשון תשפ"ד  
26 אוקטובר 2023

לכבוד,  
עו"ד מיכל רוזנבוים  
ראש רשות החברות הממשלתיות

באמצעות דוא"ל

שלום רב,

**הנדון: שיקולי תחרות ענפית בהפרטת חברת דואר ישראל**

סימוכין: מכתבך מיום 14 בספטמבר 2023

1. בפנייתכם התבקשה רשות התחרות (להלן **הרשות**) לייעץ לרשות החברות הממשלתיות בעניין תחרותיות ענפית במכרז על מכירת מניות חברת הדואר בע"מ, וזאת בהתאם להוראות סעיף 11(ב) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן **חוק הריכוזיות**).
2. הבחינות שערכנו התמקדו בשלוש קבוצות: דפוס בארי שותפות מוגבלת; דיסקונט קפיטל בע"מ; וקבוצה המורכבת ממילגם בע"מ, הפניקס חברה לביטוח בע"מ והפניקס פנסיה גמל בע"מ, מזרחי טפחות אינווסמנט בע"מ, ולאומי פרטנרס בע"מ. אולם, נדרש זמן נוסף להשלים את הבחינה ביחס לקבוצת דפוס בארי, נוכח האסון שפקד את מדינת ישראל, הטבח שאירע בתושבי קיבוץ בארי והרס הקיבוץ. משכך, המכתב הנוכחי יתמקד בשתי הקבוצות הבנקאיות בלבד והמלצה בנוגע לקבוצת דפוס בארי תימסר בנפרד, מוקדם ככל שיתאפשר.
3. על פי הבדיקה שערכנו, זכייתה של אחת הקבוצות האלה תפגע בקידום התחרות בתחום השירותים הבנקאיים, כפי שנרחיב עתה:
4. שוק הבנקאות בישראל מורכב למעשה מחמש קבוצות בנקאיות (להלן **חמש הקבוצות הבנקאיות**) בלבד המחזיקות ב-99% מנכסי הבנקים ומהאשראי הבנקאי לאורך

שנים. בשנים האחרונות הממשלה עסקה רבות בסוגיית התחרות בין הבנקים ונעשו פעולות רבות במטרה להגביר את התחרות בין הבנקים ובינם לבין שחקנים חוץ-בנקאיים בנוגע למתן שירותי בנקאות נפוצים ובכללם ניהול חשבון תשלום (חשבון בנק); מתן שירותי תשלום, לרבות הנפקת כרטיס תשלום; מתן אשראי; קבלת פיקדונות; וניהול תיקי ניירות ערך.

5. בין היתר, בעקבות דו"ח הוועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים (וועדת שטרם), ננקטו צעדים רבים להגביר את התחרות בענף הבנקאות. בין צעדים אלה, צעדים שנועדו להקל על גופים חדשים לקבל רישיונות בנק וכן צעדים שנועדו לאפשר כניסה של גופים חוץ-בנקאיים שיוכלו להתחרות בבנקים. בעקבות צעדים אלה, לאחרונה התחיל לפעול בנק חדש, בנק וואן זירו - הבנק החדש הראשון שקם מזה מספר עשורים. למרות זאת, כניסתו וכניסת שחקנים חוץ-בנקאיים חדשים לשוק היא עדיין איטית ובהיקף מצומצם, כך שחמש הקבוצות הבנקאיות ממשיכות לשלוט בתחום שירותי הבנקאות.

6. בנק הדואר היא חברה בת של דואר ישראל ועוסקת במתן שירותים פיננסיים מסוגים שונים בהתאם לחוק הדואר, התשמ"ו-1986 (להלן **חוק הדואר**). בניגוד לבנקים המסחריים, על בנק הדואר חלה חובה לספק שירותים כספיים בסיסיים (בהתאם להגדרתם בחוק הדואר) לכלל האזרחים בכלל המדינה בכפוף להוראות כל דין (להלן **חובת האוניברסליות**). כפועל יוצא, בנק הדואר הוא הבנק אשר מספק שירותי בנקאות בסיסיים בין היתר לאוכלוסיות מוחלשות אשר רגליהן מודרות משאר הבנקים. לא מיותר לציין (כפי שצייתם גם אתם), שאופן התייחסות זה של הבנקים לאוכלוסיות שונות אינו בהכרח חרוט בסלע וגם הם עשויים להרחיב את העניין גם בקבוצות אלה.

7. לאורך השנים, בנק הדואר הרחיב את פעילותו וכיום הוא מספק מגוון שירותים ללקוחות שונים, כגון שירותי חלפנות, תיווך בביטוח, ותשלומי חשבונות. לקוחות בנק הדואר בוחרים לעשות שימוש בשירותיו מטעמים שונים - חלקם כתוצאה מהיעדר מענה מהמערכת הבנקאית המסורתית אך חלקם גם מטעמים אחרים. לפי

הנתונים שמסרתם לנו, יש לבנק הדואר כיום כחצי מיליון לקוחות. לכך יש לצרף את העובדה כי לבנק הדואר (באמצעות חברת הדואר) סינוף נרחב (לפי הנתונים שמסרתם מדובר בכ-400 סניפים) וכן יש לו חיבור למערכות התשלום המרכזיות המשמשות את המערכת הבנקאית, וזאת בניגוד למרבית השחקנים החוץ-בנקאיים שקיבלו רישיון עד כה.

8. מירב הכנסות בנק הדואר נובעות מפעילותו בשלושה תחומים עיקריים. התחום הראשון, הוא ניהול חשבונות עו"ש ופיקדונות בש"ח או במט"ח וביצוע פעולות כגון הפקדות, משיכות והעברות כספים בארץ ובעולם, הוראות קבע, הרשאות לחיוב חשבון, הוצאת פנקס צ'קים, קבלת קצבה לחשבון וקשת רחבה של שירותים ייחודיים ללקוח העסקי; התחום השני, גבייה (תקבולי תשלומים) כולל שירותי גבייה ללקוחות בסניפים בנושא תשלומי ממשלה וגופים עסקיים ושירותים מקוונים הניתנים באמצעות ממשק למערכות של משרדי ממשלה וגופים עסקיים; התחום השלישי, הוא שירותי מט"ח (העברות והמרת מט"ח בין חשבונות) וכרטיסים נטענים הכולל הכנסות ממכירת הכרטיסים ופעולות טעינה והפרשי שערי מט"ח.

9. כלל מאפיינים אלו הופכים את בנק הדואר לגורם בעל פוטנציאל ניכר לחולל תחרות בתחום שירותי הבנקאות למשקי בית. זאת, הן באופן עצמאי, למשל בתחומים של מתן שירותי תשלום, כגון הנפקת כרטיסי תשלום או העברות לחו"ל, והן בדרך של יצירת שיתופי פעולה עם גורמים חוץ-בנקאיים. כך, למשל, לבנק הדואר עצמו אסור, על פי האסדרה הנוכחית, לעסוק במתן אשראי (אך כמובן, אין וודאות כי מצב זה לא ישתנה בעתיד). אולם, קיימים בשוק מספר גופים חוץ-בנקאיים שקיבלו רישיון מאת רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון לעסוק במתן אשראי. לרובם המכריע של גופים אלה, מאידך, אין מערך סינוף נרחב או גישה ישירה למערכות התשלום שלא באמצעות אחת מחמש הקבוצות הבנקאיות. לפיכך, שיתוף פעולה בין בנק הדואר לבין גוף בעל רישיון למתן אשראי או למתן שירותי תשלום עשוי לרתום את

היכולות המיוחדות של בנק הדואר ואת היכולות של אותו גוף חוץ-בנקאי ולהביא ביחד תרומה משמעותית לתחרות בתחומים אלה.<sup>1</sup>

10. בהתאם לנמסר על-ידיכם, בין הפונים להשתתפות בהליך מכירת מניות בחברת דואר ישראל ישנם שני פונים אשר חברים בהם תאגידים בנקאיים הנמנים בין חמש הקבוצות הבנקאיות: דיסקונט קפיטל בע"מ המוחזקת במלואה על ידי בנק דיסקונט לישראל בע"מ; וקבוצה המורכבת ממילגם בע"מ, הפניקס חברה לביטוח בע"מ והפניקס פנסיה גמל בע"מ, מזרחי טפחות אינווסמנט בע"מ ולאומי פרטנרס בע"מ (להלן **קבוצת מילגם**). על פי הנמסר, פניית מילגם לרכישת מניות הדואר כוללת קניית מניות באמצעות שותפות אשר במסגרתה מילגם היא השותף הכללי ואילו הבנקים (לאומי ומזרחי באמצעות חברות ההשקעה שלהם) עתידים להחזיק בבעשרה עד שלושה עשר אחוזים מהשותף המוגבל, אשר בו תחזיק מילגם ב-50.01 אחוזים. מכתבכם לא כלל פירוט למתווה ההחזקה המוצע של דיסקונט קפיטל בע"מ אך עולה ממנו כי החזקות הבנקים לא יכולות לעבור את רף ה-20 אחוזים כל אחד, בשל הגבלות רגולטוריות.

11. הניתוח להלן יתמקד בחששות התחרותיים העולים מהחזקות שאינן מגיעות לכדי שליטה של הבנקים המסחריים בבנק הדואר. ברי כי כל הדברים האמורים בו נכונים מקל וחומר במקרה של שליטה – אך כפי שיוצג מיד, גם החזקה בשיעור נמוך יותר אינה חפה מקשיים תחרותיים וודאי שאינה עולה בקנה אחד עם המטרה של קידום מיטבי של התחרות. יוער כי לעניין ההשפעה האפשרית על התחרות אין הבדל בין החזקה ישירה של הבנקים המסחריים בבנק הדואר לבין החזקה באמצעות חברות ההשקעה של הבנקים המסחריים. הניתוח התחרותי עוקב אחרי הישות הכלכלית ולא

<sup>1</sup> ראה דו"ח הצוות לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית, מארס 2013, עמוד 78. ניתן לצפות באתר בנק ישראל בכתובת:

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf>

אחרי המבנה התאגידי, ולכן כל המיוחס לבנקים המסחריים נכון גם להחזקה על ידי חברות ההשקעה שלהם.<sup>2</sup>

12. כפי שהוצג לעיל, בין בנק הדואר לבין הבנקים המסחריים קיימת כבר היום תחרות אופקית בתחומים מסוימים ובתחומים אחרים קיים פוטנציאל תחרותי (בין שבנק הדואר יפעל לבד ובין בשיתוף פעולה עם גורמים אחרים, למשל בעלי רישיון למתן אשראי). לפיכך, החזקת מניות בחברת הדואר בידי תאגיד בנקאי הנמנה בין חמש הקבוצות הבנקאיות עלולה לפגוע בקידום התחרות בענף הבנקאות במספר היבטים.

13. ראשית, יש מקום לבחון כיצד החזקת הבנקים בבנק הדואר תשפיע על התנהלות בנק הדואר והתחרות שבידיו להציב למערכת הבנקאית הריכוזיות. אמנם, על פי הנמסר על ידיכם כאמור, הבנקים אינם צפויים לשלוט בבנק הדואר וההחזקה של כל אחד צפויה להיות מוגבלת עד 20% בלבד. ואולם, אין משמעות הדברים שנעדרת להם כל יכולת להשפיע על הנעשה בבנק הדואר.

14. גם מי שמחזיק במניות שאינן עולות לכדי שליטה עשוי לאחוז ביכולת להשפיע על החלטות החברה המוחזקת. זאת, בהתאם לנסיבות הספציפיות של המקרה ובכלל זה מסמכי היסוד של החברה והסכמי בעלי המניות. כך, למשל, לעתים קרובות בעל מניות מיעוט עשוי להחזיק בזכויות וטו שיכולות למנוע חלק מהאסטרטגיות התחרותיות האפשריות של החברה הנרכשת ובכך להחליש את מעמדה התחרותי ולצמצם את האיום התחרותי שהחברה עשויה להטיל על עסקיו האחרים של הרוכש. דוגמאות לכך הן היכולת למנוע גיוס הון נוסף או היכולת למנוע הרחבה של מגוון המוצרים שהחברה הנרכשת תספק. גם כאשר מתחרה הופך להיות שותף מוגבל

<sup>2</sup> כמו כן, הניתוח יתמקד בפעילות של התאגידים הבנקאיים עצמם ולא נתייחס להיבטים שעשויים להעלות כתוצאה מיחסי תחרות בין בנק הדואר לבין חברות אחרות שהתאגידים הבנקאיים מחזיקים בהן זכויות. כך, למשל, לא נעלמה מעינינו העובדה כי בנק דיסקונט מחזיק זכויות גם בחברת נימה שפע ישראל בע"מ, גוף חוץ-בנקאי שמתחרה בבנק הדואר בתחום ההעברות לחו"ל. לא מצאנו לנכון להרחיב בסוגיה זאת, שכן גם ללא התייחסות להחזקות כאמור, המלצתנו היא שאין מקום לאפשר את זכייתן של הקבוצות שכוללות תאגיד בנקאי, כפי שיורחב.

בחברת היעד, הוא עשוי להחזיק בזכויות להטיל וטו על החלטות מסוימות של החברה, לאשר פעולות אחרות או להתערב בדרכים אחרות בנעשה בה.

15. זכויות וטו משמשות לעיתים בכדי להגן על בעל מניות מיעוט מפני שימוש לרעה של בעל שליטה בחברה. בהיבט זה, זכות וטו היא זכות מקבילה לזו של בעל שליטה אשר מוגבלת לנושאים מסוימים. אולם, אם החברה הרוכשת והחברה הנרכשת מתחרות זו בזו במקטע אופקי, וזכות הוטו מאפשרת לחברה הרוכשת להשפיע על החלטות חיוניות להתנהגות המסחרית האסטרטגית של חברת היעד, ובפרט להשפיע על מיצובה התחרותי, אז השפעה אקטיבית זו עלולה לפגוע בתחרות ביניהן.

16. לעניין זה, ראו הרחבה בדוח הצוות לבחינת פרק ד' לחוק הריכוזיות, שבו היו חברים מנכ"ל משרד האוצר, המפקח על הבנקים, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), הממונה על התחרות, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, יו"ר רשות ניירות ערך וסגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה.<sup>3</sup> בפרק 6.5 לדו"ח נבחנה תחולת האיסור החל על משקיע מוסדי שהוא גוף פיננסי משמעותי להחזיק בתאגיד ריאלי משמעותי, מקום שבו מדובר בהחזקה בתאגיד נדל"ן או בשותפות. בין היתר, נדונה ההצעה של איגוד חברות הביטוח להתיר החזקה כאמור בשיעור עד 49% בשותפות באמצעות שותף מוגבל. שם הוסבר כי "הצוות לא קיבל את התפיסה שלפיה הזכויות המוקנות למשקיע המוסדי, בכובעו כשותף מוגבל, אינן נושאות השפעות..." (עמ' 37 שם). וראו הרחבה שם.

17. יכולת השפעה זו של הבנקים על בנק הדואר עלולה להקטין את התחרות מצד בנק הדואר בתחומים הבנקאיים. זאת, הן ביחס לאופן ההתנהלות בתחומים שבהם בנק הדואר כבר פועל והן ביחס להרחבת תחומי הפעילות לתחומים נוספים, שבהם בנק הדואר עשוי, לבדו או בדרך של שיתוף פעולה, להציב איום תחרותי על הבנקים.

3

[https://www.gov.il/BlobFolder/unit/centralization\\_law\\_team\\_committee/he/Vaadot\\_ahc\\_hud\\_centralization\\_law\\_team\\_committee\\_centralization\\_law\\_team\\_committee-final-report.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/unit/centralization_law_team_committee/he/Vaadot_ahc_hud_centralization_law_team_committee_centralization_law_team_committee-final-report.pdf)

כפי שהורחב לעיל, בידי בנק הדואר יתרונות ייחודיים כמתחרה או מתחרה פוטנציאלי לבנקים בתחומים רבים, ובכלל זה הרישיון שבידיו, הגישה למערכות התשלום, המוניטין שכבר קיים לו בתחום הפיננסי ומערך הסינוף הנרחב. פעולה תחרותית אגרסיבית של בנק הדואר בתחומים אלו צפויה להגביר את התחרות שהבנקים הגדולים רואים לנגד עיניהם ולהקטין את הרווחים שהם מרוויחים בתחום. משכך, קיים להם אינטרס ברור להשתמש בכל יכולת השפעה שיש להם על מנת לצנן את התחרות מצד בנק הדואר, לרבות לפעול על מנת למנוע כניסה של בנק הדואר לתחומי פעילות חדשים המתחרים בבנקים.

18. לפיכך, על מנת להבטיח את קידום התחרות בענף הבנקאות, אין להתיר למי מחמש הקבוצות הבנקאיות לקבל כל זכות בחברת הדואר אשר תעניק להם יכולת השפעה כלשהי על פעילות בנק הדואר. בכלל זה (ובלי למצות), זכות לאשר או להטיל וטו על פעולות מסוימות, כגון גיוס הון, כניסה לתחומי פעילות חדשים או יציאה מהם, מינוי מנכ"ל או תנאי העסקתו, עסקאות עם השותף הכללי כבעל עניין ועוד.

19. **שנית**, החזקת מניות מיעוט בחברה עשויה להקנות לבעל המניות זכויות לקבל מידע עסקי רגיש של החברה המוחזקת. כאשר קיימים יחסי תחרות בין בעלת המניות לבין החברה המוחזקת, החזקה כאמור עלולה לצנן את התחרות בין החברות. זאת שכן בידי בעל המניות נתונה האפשרות להכיר ולדעת מראש האם וכיצד החברה המוחזקת מתכננת להתנהג, ובפרט לדעת כיצד, אם בכלל, מתכננת החברה המוחזקת להתחרות בו ובכך להקטין עבורו את חוסר הוודאות העסקית והאיום התחרותי שהחברה המוחזקת יכולה להציב לעסקיו האחרים.

20. גם הידיעה של החברה המוחזקת כי תכניותיה העסקיות ייחשפו בפני המתחרה שלה מבעוד מועד מקטינה את התמריץ של החברה המוחזקת להיכנס לתחומי הפעילות המתחרים בבעל המניות או להרחיב את הפעילות כאמור.

21. משכך, נדרש גם להבטיח שלא תהיה לבנקים כל זכות לקבל מידע כלשהו בנוגע להתנהלות בנק הדואר, לתכניות עסקיות שלו או כל מידע רגיש אחר.

22. **שלישית**, יש מקום לבחון את השפעת ההחזקה של בנקים בבנק הדואר על התנהלות

הבנקים המחזיקים. עצם ההחזקה – וללא קשר ליכולת ההשפעה שהיא מקנה – יוצר מצב שהבנקים משתתפים בחלק מהרווחים של המתחרה שלהם. יש בכך כדי להקטין את התמריץ שלהם להתחרות בבנק הדואר. גם כאן, ההשפעה נוגעת הן לתחומים שבהם הבנקים כבר מתחרים בבנק הדואר, הן לתחומים שבנק הדואר עשוי לשקול להיכנס אליהם, והן לתחומים שהבנקים עשויים להרחיב את פעילותם בהם (כגון הרחבת השירותים לאוכלוסיות מוחלשות).

23. כך למשל, כאשר אחד הבנקים בוחן אלו תנאים מסחריים לקבוע עבור שירות מסוים שבו הוא מתחרה בבנק הדואר (למשל, מתלבט האם להעלות את העמלה בגין העברת כסף לחו"ל), הוא מביא בחשבון את היקף הלקוחות שצפויים לעזוב אותו ולעבור למתחרים האחרים, ובכללם בנק הדואר, כתוצאה מהרעת התנאים, וזאת לעומת הרווח שהוא יגרוף מהעלאת המחיר או מהרעת תנאי השירות. ברגע שהבנק מחזיק בזכות לרווחים בבנק הדואר, הנוסחה הזו משתנה, שכן הבנק ימשיך וייהנה מחלק מהרווחים גם בגין הלקוחות שיעזבו אותו וילכו לבנק הדואר. הקטנת אובדן ההכנסות בגין הרעת תנאי האספקה של הבנק ללקוחותיו מייצרת באופן אוטומטי תמריץ מוגבר להרעת תנאים כאמור.

24. בדומה לכך, קטן התמריץ של הבנקים להיכנס לתחומי הפעילות שבהם פועל בנק הדואר, כגון הרחבת מתן שירותים בנקאיים לאוכלוסיות אשר כיום מקבלות שירותים בעיקר מבנק הדואר. בהתאם לנמסר לרשות על ידיכם, ישנם כחצי מיליון חשבונות פעילים המנוהלים על ידי בנק הדואר, כאשר כמחצית מהם שייכים ללקוחות מהמגזר הערבי וכן ישנו שיעור גבוה מבין בעלי החשבונות השייכים למגזר החרדי. לדבריכם, שאר השחקנים בשוק פועלים להגדלת פעילותם בפלחי אוכלוסייה אלו. לפיכך, ישנו חשש כי החזקות הבנקים המסחריים בבנק הדואר יצננו את התמריץ שלהם לפעול בקרב האוכלוסייה החרדית והערבית כמו גם באוכלוסיות מוחלשות אחרות, זאת משום שהם כבר נהנים מרווחי בנק הדואר המשרת אוכלוסיות אלו, כך

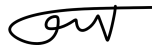


שכניסה עצמאית שלהם לתחום והגברת התחרות מול בנק הדואר בתחומים אלה צפויה להקטין את רווחי בנק הדואר, בניגוד לאינטרס של הגופים המחזיקים בו.

25. מטבע הדברים, עוצמתה של ההשפעה התחרותית תלויה בהיקף ההחזקות של הבנק. לאחר בחינת ההרכבים הנוכחיים של הקבוצות – דיסקונט לבד וקבוצה הכוללת החזקות בשיעור שבין 10% ל-15% של בנק לאומי ושל בנק מזרחי – אנחנו סבורים כי אין מקום להתיר את הזכייה של הקבוצות האלה.

אנחנו עומדים לרשותכם לכל שאלה או הבהרה.

בברכה ובכבוד רב,

מיכל כהן  
  
הממונה על התחרות