



רשות ההגבלים העסקיים

נימוקי התנגדות הממונה על הגבלים עסקיים

למיזוג בין בנק מזרחי טפחות בע"מ ובנק אגוד לישראל בע"מ

א. מבוא

ביום 7.12.2017 וביום 12.12.2017 הוגשו לרשות ההגבלים העסקיים (להלן: "הרשות") הודעות מיזוג מטעם בנק מזרחי טפחות בע"מ ומטעם בנק אגוד לישראל בע"מ (להלן בהתאמה: "בנק מזרחי" ו-"בנק אגוד" וביחד: "הצדדים") בגין הסכם מיום 27.11.2017 במסגרתו רוכש בנק מזרחי את מלוא הון המניות המונפק והנפרע של בנק אגוד (להלן: "הסכם המיזוג").

ענייננו במיזוג אופקי בין שני בנקים העוסקים, בין היתר, במתן סל שירותים בנקאיים למגזר הקמעונאי, ובכלל זה שירותי ניהול חשבונות עובר ושב, מתן הלוואות, פיקדונות, ניהול תיקי השקעות ושירותי תשלום. הצדדים גם עוסקים במתן שירותים בנקאיים למגזר העסקי ובכלל זה במתן אשראי לענף היהלומים.

מספר המתחרים בענף הבנקאות מצומצם והוא מאופיין בחסמי כניסה תמירים, שהובילו לכך שלא קם בנק חדש בישראל מזה עשורים רבים. תחום הבנקאות הקמעונאית מאופיין בחסמי מעבר גבוהים מאוד, ובפועל כמות הלקוחות שעוברים בין בנקים קטנה. בדיקת הרשות העלתה כי בתחום הבנקאות הקמעונאית המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות ובציבור.

בנוסף, כמות המתחרים בתחום מתן האשראי לענף היהלומים מצומצמת וחלקם המצרפי של הצדדים בשוק זה משמעותי ועולה על 50%. בדיקת הרשות העלתה שקיים חשש סביר כי כתוצאה מהמיזוג תיפגע באופן משמעותי התחרות גם בשוק זה.

לאור זאת, ובהתאם לסמכותי על-פי סעיף 21 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק") הודעתי לצדדים ביום 30.5.18 על החלטתי להתנגד למיזוג. להלן נימוקי ההתנגדות.

ב. הצדדים למיזוג

בנק מזרחי הינו תאגיד בנקאי בבעלות קבוצת עופר (22.4%),¹ קבוצת ורטהיים (21.78%)² והציבור (55.82%). בנק מזרחי מספק מגוון של שירותים בנקאיים למגוון של לקוחות ובכלל זאת שירותי בנקאות ופיננסיים ללקוחות קמעונאיים ועסקיים הכוללים ניהול חשבונות עובר ושב, העמדת אשראי וערבויות, קבלת פיקדונות, פעילות סחר חוץ, משכנתאות ועוד; פעילות בשוק ההון, לרבות שירותי תפעול לקופות גמל והפצה של קרנות נאמנות; הפצת כרטיסי אשראי; ופעילות בנקאית עסקית מול חברות בתחום הנדל"ן. בנק מזרחי מחזיק ב-50% מהמניות של בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ (להלן: "בנק יהב").³ בנק יהב הוא תאגיד בנקאי המתמחה במתן שירותים פיננסיים למגזר הקמעונאי: משקי בית ועובדים שכירים.

¹ א. אחים עופר אחזקות (1989) בע"מ (9.71%), א. עופר השקעות בע"מ (9.34%) וא. ל.י. (אחזקות) בע"מ (3.35%).

² אף אנד דבליו שותפות רשומה (13.01%) וא.א.ס.דבליו.זד (אחזקות) בע"מ (8.77%).

³ 50% נוספים מוחזקים על ידי החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ, הנמצאת בבעלות משותפת של מדינת ישראל והסתדרות עובדי המדינה.

בנק אגוד הינו תאגיד בנקאי בבעלות שלמה אליהו אחזקות בע"מ (22.92%) ואליהו חברה לביטוח (4.2%),⁴ ישעיהו לנדאו אחזקות (1993) בע"מ (24.78%), נכסי דוד לובינסקי (אחזקות) 1993 בע"מ (16.5%) ונכסי שרודר בע"מ (6.36%)⁵ והציבור (24.96%).⁶ בנק אגוד מספק מגוון של שירותים בנקאיים לרבות שירותי ניהול חשבון עו"ש, יעוץ השקעות בניירות ערך, פיקדונות, אשראי לרבות משכנתאות וכרטיסי אשראי ללקוחות פרטיים; אשראי למגזר העסקי, בדגש על ענפי הבניה והנדל"ן ועל ענף היהלומים.

ג. עמדות שהועברו לרשות

במהלך בדיקת המיזוג הועברו לרשות ההגבלים העסקיים עמדות שונות לגבי המיזוג, הן מצד המפקחת על הבנקים, אשר נתנה את הסכמתה למיזוג, והן מצד גורמים ממשלתיים נוספים וגורמים שלקחו חלק בפעילות ממשלתית בתחום הבנקאות.

עמדת הפיקוח על הבנקים, כפי שהועברה לרשות, היא כי היעלמות בנק אגוד לא תפגע באופן משמעותי בתחרות כיוון שבנק אגוד אינו מחולל תחרות ואינו מהווה איום תחרותי על המערכת הבנקאית. עמדה זו נשענת על כך שנתח השוק של בנק אגוד אינו משמעותי ובסיס הלקוחות שלו לא גדל משמעותית וכן על כך שלבנק אגוד יכולת מוגבלת להתחרות, נוכח חוסר היעילות שלו וההוצאות הגבוהות שלו על כוח אדם ומחשוב כמו גם החסרונות לקוטן שלו, למשל בשל הפריסה הסניפית המצומצמת שלו ועלויות הרגולציה הגבוהות המוטלות עליו. בנוסף, הפיקוח על הבנקים סובר כי המיזוג צפוי לחזק את היכולת של בנק מזרחי, שהוא בעל אסטרטגיה תחרותית, להתחרות מול שני הבנקים הגדולים.

עמדת אגף התקציבים במשרד האוצר היא שהמיזוג יביא לפגיעה משמעותית בתחרות בשוק הבנקאות. לעמדת האגף, בנק אגוד הוא בנק מחולל תחרות עם תמריץ לסטות משיווי משקל בשל נתח השוק הקטן שלו ומאחר שהוא לא מיצה את היתרונות לגודל, וכי הצעדים הרגולטורים שבוצעו ואלו הצפויים להתבצע צפויים להגביר את יכולתו לפעול כמחולל תחרות. עוד נטען כי הגדלת נתח השוק של בנק מזרחי לא תגביר את התחרות מול שני הבנקים הגדולים וכי המיזוג סותר מהלכים שהתבצעו לאחרונה ושמטרתם להגדיל את כמות הבנקים במערכת.

עמדת המועצה הלאומית לכלכלה היא כי הנזק למשק הישראלי כתוצאה מהמיזוג גבוה משמעותית מהתועלת שלו ולכן יש להתנגד למיזוג, בין היתר מאחר שהמיזוג צפוי לייקר את עלות האשראי בענף היהלומים ובכך לפגוע בכלכלה הישראלית.

עמדת שר האוצר ושר הכלכלה היא שיש להתנגד למיזוג נוכח החששות התחרותיים המשמעותיים הגלומים בו, וזאת בדומה לעמדה שהוצגה על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר.

עמדתם של יושב ראש הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל, מר דרור שטרום, ושל נציג הציבור בוועדה זו, פרופ' אבי בן בסט, היא כי אין לאשר את המיזוג, כיוון שהגדלת נתח השוק של בנק מזרחי והיעלמות בנק אגוד יצמצמו את התמריץ של בנק מזרחי להתחרות בבנקים הגדולים ויגבירו את נטיית השוק לתיאום. בנוסף, טענו כי מיזוג בנק אגוד לבנק אחר עומד בסתירה למדיניות הממשלה להכנסת בנקים חדשים למערכת.

כמו כן, הוצגו לרשות עמדות רבות מטעם ארגונים חברתיים ומטעם הציבור הרחב.

⁴ מניות שלמה אליהו אחזקות בע"מ ואליהו חברה לביטוח מוחזקות באמצעות הנאמן פרופ' אמיר ברנע.

⁵ נכסי דוד לובינסקי בע"מ ונכסי שרודר בע"מ מוחזקים בחלקים שווים על ידי הגב' רות מנור וד"ר יעל אלמוג-זכאי.

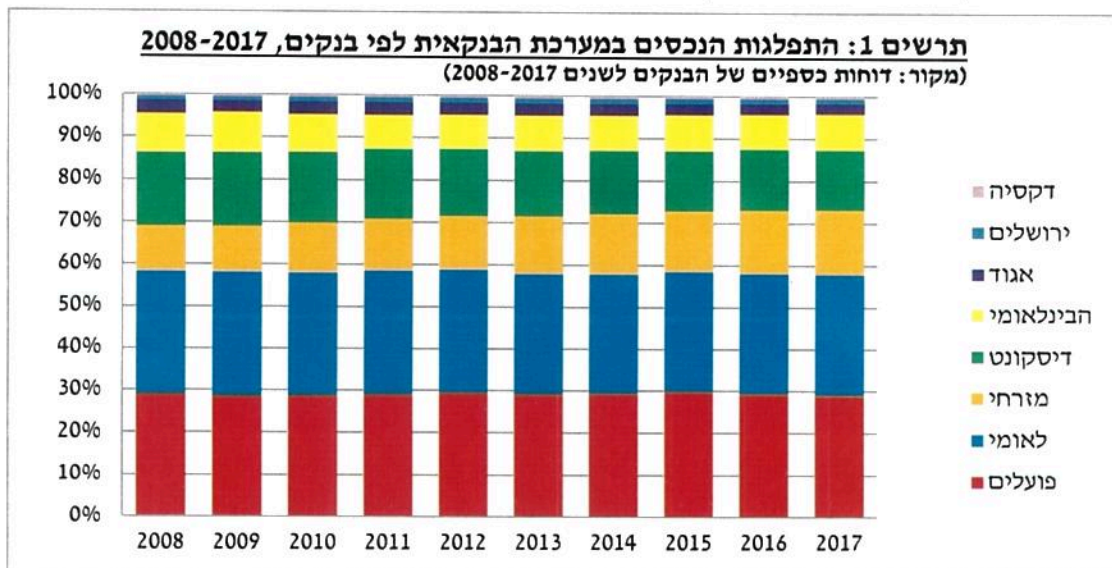
⁶ בנוסף מוחזקים 0.28% ממניות בנק אגוד על ידי גופים מוסדיים.

1. מבנה המערכת הבנקאית בישראל

מערכת הבנקאות בישראל מורכבת זה שנים מחמש קבוצות בנקאיות עיקריות, המחזיקות בכ-96% מסך נכסי המערכת הבנקאית בישראל ומספקות 96% מכלל האשראי הבנקאי במשק⁷. מבנה זה מובל על ידי שני בנקים דומים בגודלם: בנק הפועלים בע"מ (להלן: "בנק הפועלים") ובנק לאומי לישראל בע"מ (להלן: "בנק לאומי"), המחזיקים יחד כ-58% מסך הנכסים במערכת הבנקאית. מעבר לאלה קיימות שלוש קבוצות קטנות יותר, המחזיקות יחד כ-38% מנכסי המערכת הבנקאית: בנק מזרחי, שמחזיק 50% מבנק יהב, בנק דיסקונט לישראל בע"מ (להלן: "בנק דיסקונט") שמחזיק בבעלות מלאה בבנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ (להלן: "בנק מרכנתיל") והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן: "הבנק הבינלאומי") שמחזיק 78% מבנק אוצר החייל בע"מ (להלן: "בנק אוצר החייל") ו-51% מבנק מסד בע"מ (להלן: "בנק מסד").

מעבר לתשעת התאגידים הבנקאיים שצוינו לעיל, שהם כאמור חלק מחמש הקבוצות הבנקאיות העיקריות, ישנם שלושה בנקים קטנים עצמאיים: בנק אגוד, בנק ירושלים בע"מ (להלן: "בנק ירושלים") ובנק דקסיה ישראל בע"מ (להלן: "בנק דקסיה"). כפי שיפורט בהמשך, בנק אגוד הוא הבנק הקטן היחיד המתחרה בבנקים הגדולים והבינוניים על סל המוצרים הבנקאי ללקוחות פרטיים. בנוסף פועלים בישראל ארבעה בנקים זרים, הפעילים במגזרים העסקיים בלבד: SBI State Bank of India, HSBC Bank plc, Citibank N.A, Barclays Bank PLC. הבנקים הקטנים והבנקים הזרים מחזיקים, במצטבר, פחות מ-6% מסך הנכסים במערכת הבנקאית.

מזה עשרות שנים לא קם בישראל בנק חדש וכמעט שלא נעשו ניסיונות כניסה לתחום. במקביל, הצטמצם מאוד מספר הבנקים הפעילים. כך, בשנים 2000-2005, נסגרו או מוזגו 10 בנקים,⁸ ומאז לא חל שינוי בזהות הבנקים המסחריים. כפי שניתן לראות בתרשים 1, השינויים בנתחי השוק של הבנקים במערכת במהלך העשור האחרון היו קטנים מאוד. חלקם של הבנקים הגדולים בסך הנכסים הבנקאיים נותר יציב וחלקו של בנק מזרחי גדל מעט, בעיקר על חשבון בנק דיסקונט.



⁷ הנתונים נלקחו מהדוחות הכספיים של הבנקים לשנת 2017.

⁸ חמישה בנקים מוזגו לבנקים הגדולים (בנק כרמל למשכנתאות והשקעות, בנק הספנות, בנק פאקאו, קופת העובד הלאומי אגודה שיתופית וubank, לשעבר בנק אינווסטק), ו-5 בנקים נסגרו או שבוטל רישיונם (בנק החקלאות, בנק יורורטייד, בנק עולמי להשקעות, בנק לפיתוח התעשייה והבנק למסחר).

2.ד. חסמי כניסה גבוהים

בדיקת הרשות העלתה כי על פי התנאים הקיימים היום, חסמי הכניסה לתחום הבנקאות הקמעונאית גבוהים במיוחד. הסיבות העיקריות לכך הן כדלהלן:

1. רישיון בנקאי – כידוע, פעילות בנקאית מחייבת קבלת רישיון מטעם הפיקוח על הבנקים, שלא ניתן כמוהו בעשרות השנים האחרונות. דרישת הרישוי היא משוכה גבוהה שעל גוף חדש לעבור, והיא כוללת עמידה בדרישות הון עצמי של 50 מיליון שקלים (עד שנת 2016 דרישת ההון עמדה על 400 מיליון שקלים); עמידה של בעלי השליטה ונושאי המשרה בבדיקת נאותות (Fit & Proper); וכן בחינה מדוקדקת של התכנית העסקית של הגוף החדש ורגולציה זהירה מאוד בכל הנוגע להיבטים יציבותיים בפעילותו. משיחות עם גורמים בענף עולה כי תהליך קבלת הרישיון הוא תהליך ארוך ומורכב, שלעיתים מלווה בחוסר וודאות מצד המבקש בנוגע לדרישות העתידות לבוא מצד הפיקוח על הבנקים.
 2. הקמת מערכות מחשוב – כדי לפעול כבנק יש צורך בהקמה של מערכות מחשוב בנקאיות. עלות הקמת המערכת ותחזוקתה בתקופה הראשונה נאמדת במאות מיליוני דולרים, ותקופת ההקמה מוערכת במספר שנים. כמו כן, לא ניתן "לייבא" מערכות מחשוב בינלאומיות אלא יש "לגייס" אותן ולהתאימן למוצרים בנקאיים ייחודיים לישראל, לרגולציה הישראלית הייחודית ולממשקים של הבנקים עם גורמים שונים כגון בנק ישראל, הרשות להלבנת ההון, הרשות לניירות ערך, רשות שוק ההון, הביטוח והחסכון, הבורסה הישראלית ומערכות תשלומים. תהליך ה"גיוס" נחשב כמורכב ויקר מאוד.
 3. התמודדות עם רגולציה מכבידה – מעבר להשפעת הרגולציה על מורכבות מערכות המחשוב, הקשר ההדוק עם הפיקוח על הבנקים מחייב בניית מערך שלם תומך רגולציה. המערך מצריך גיוס עובדים ורכישת מומחיות בתקנות ובכללים הרגולטורים.
 4. הקמת מערך סינון – פרט למודלים של בנק דיגיטלי "טהור" ללא סניפים, שאינם נפוצים בעולם ושמידת הצלחתם בישראל מוטלת בספק, בנק חדש נדרש עדיין להקמת תשתית סניפים פיזית.
 5. מוניטין וניסיון – המוצר הבנקאי נשען באופן משמעותי ביותר על אמון הציבור, המפקיד את כספיו בידיו. בנק חדש אשר טרם רכש מוניטין בשוק, יתקשה לגייס לקוחות ובפרט לגרום להם להפקיד את כספם אצלו.
- באשר לבנקים זרים, כאמור, אלו פועלים רק במגזר העסקים הגדולים ועלה, כי אין בכוונתם להיכנס לתחום הקמעונאי מכמה סיבות, שחלקן קשורות בהחלטות אסטרטגיות בינלאומיות וחלקן נובעות מאופי המערכת הבנקאית הישראלית.

3.ד. שוק מפוקח ומגבלת ייצור

המערכת הפיננסית הישראלית, ובפרט המערכת הבנקאית, מתאפיינת באסדרה הדוקה. הפיקוח על הבנקים קובע כללי רגולציה רבים שנועדו לצמצם את החשיפה של הבנקים לנכסים מסוכנים תוך גיבויים בהון עצמי מספק.⁹ בין היתר, קובע הפיקוח על הבנקים מגבלות על היקף החשיפה של הבנקים בהתאם למגזרי פעילות ומוצרים שונים, וזאת באמצעות מודל דרוג נכסי סיכון (כלומר

⁹ בין הכללים הרלוונטיים ניתן למנות: יחס הלימות ההון רובד 1, יחס הלימות ההון הכולל, יחס המינוף, חובת הנוזליות, הפרשה לחובות מסופקים, ריכוזיות ענפית ועוד.

קביעת מידת הסיכון של כל אחד מסוגי האשראי שנותן הבנק) כמו גם כללי רגולציה משתנים, כגון שינויים בדרישות ההון. מגבלות אלו, משפיעות, פעמים רבות באופן מתואם, על היכולת האפקטיבית של הבנקים להתחרות. כך למשל, בשנת 2016 שוק המשכנתאות חווה עלייה בריביות, שנבעה בין היתר מדרישת הפיקוח על הבנקים לצמצם את החשיפה לסיכון בשוק הדיור, באופן שייקר לכלל הבנקים את עלות העמדת ההלוואות לדיור והוביל אותם לצמצם כמויות ולהעלות מחירים בשוק זה.¹⁰

הגבלות הפיקוח על הבנקים משפיעות על יכולת הבנקים להעמיד אשראי ומהוות מעין מגבלת ייצור, שתלויה במרחק שבו נמצאים הבנקים מיחסי ההלימות הנדרשים מהם. לעיתים, רק בנקים מסוימים יכולים להרשות לעצמם להתחרות בענפים מסוימים מאחר והם נמצאים רחוק מהיחס, מה שמקטין את מספר המתחרים האפקטיביים במוצרים מסוימים ובתקופות מסוימות. כך למעשה, הגבלות אלו מצמצמות עוד יותר את טווח התחרות במערכת הבנקאות. נוסף על המגבלות הרגולטוריות שתוארו לעיל, קיימות בכל בנק מגבלות נוספות הנובעות ממבנה הסיכונים הספציפי של הבנק ואופן ניהולו.

ד.4. תחרות מוגבלת במגזר הפעילות הקמעונאי

מרבית הבנקים המסחריים בישראל, לרבות שני הבנקים המתמזגים, פועלים כבנקים "אוניברסליים", המספקים מגוון רחב של שירותים פיננסיים למגוון של לקוחות, לרבות ניהול חשבונות עובר ושב, שירותי תשלום, אשראי, ניהול תכניות חיסכון לטווח ארוך, שירותי מסחר ומשמורת של ניירות ערך ומשכנתאות. בנוסף, מרבית הבנקים, לרבות הבנקים המתמזגים, פועלים מול כל סוגי הלקוחות: משקי בית, בנקאות פרטית, עסקים זעירים וקטנים, עסקים בינוניים, עסקים גדולים, גופים מוסדיים וניהול פיננסי.¹¹

כפי שתואר לעיל, בשוק הבנקאות הישראלי פועלים רק שמונה בנקים עצמאיים – בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק מזרחי, בנק דיסקונט, הבנק הבינלאומי, בנק אגוד, בנק ירושלים ובנק דקסיה, כאשר ששת הבנקים הראשונים שנמנו לעיל פועלים במתכונת אוניברסלית. בנק ירושלים אינו מספק יותר שירותי ניהול חשבון עו"ש והפסיק גם את פעילותו בענפים מסוימים במגזר העסקי בעוד שבנק דקסיה אינו מספק שירותים פיננסיים ללקוחות פרטיים ומתמקד במתן אשראי לרשויות מקומיות. מבין הבנקים הקטנים שהם חלק מקבוצה בנקאית, בנק מרכנתיל הוא הבנק האוניברסלי היחיד; בנק יהב, בנק אוצר החייל ובנק מסד הם בנקים קמעונאיים המתמקדים באוכלוסיות ספציפיות. שלושתם מספקים כמעט את כל הסל הבנקאי, כאשר את שירותי המשכנתא הם מעניקים באמצעות הבנק אליו הם קשורים.

בכל מגזר פעילות מאפייני ביקוש ודפוסי צריכה שונים ומאפייני תחרות שונים. במגזר הפעילות של עסקים גדולים קיימת כיום אלטרנטיבה חוץ בנקאית ממשית. גופים חוץ בנקאיים מתחרים כיום

¹⁰ מכתב הממונה על הגבלים עסקיים ליו"ר ועדת הכספים של הכנסת, "סיכום ממצאי בדיקת רשות ההגבלים העסקיים בנושא משכנתאות" (20.7.2017) – <http://www.antitrust.gov.il/files/site%20מסכנתאות%20סיכום%20ממצאי%20בדיקת%20רשות%20הגבלים%20עסקיים%20בנוש.pdf>.

¹¹ קרנית פלוג וחדזה בר "שוק הדיור והמשכנתאות וצעדי מדיניות לסיוע למשקי הבית" (הרצאה בועדת הכספים של הכנסת, 14.11.2016).

¹² סוגי הלקוחות כפי שהוגדרו בחוק בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים 2437 "דיווח על מגזרי פעילות (הוראות הדיווח לציבור)" (3.11.2014): משקי בית – אנשים פרטיים; בנקאות פרטית – אנשים פרטיים שיתרת נכסיהם עולה על 3 מיליון ש"ח; עסקים זעירים וקטנים – בעלי מחזור פעילות של עד 50 מיליון ש"ח; עסקים בינוניים – בעלי מחזור פעילות מעל 50 מיליון ש"ח ומתחת ל-250 מיליון ש"ח; עסקים גדולים – בעלי מחזור פעילות של מעל 250 מיליון ש"ח; גופים מוסדיים וניהול פיננסי.

בבנקים במתן אשראי לעסקים גדולים, הן באמצעות אספקת הלוואות לא סחירות והן באמצעות רכישת אג"ח של אותם עסקים גדולים.¹² מאידך, מגזר משקי הבית ומגזר העסקים הזעירים והקטנים מתאפיינים בהיעדר תחרות מצד גורמים חוץ בנקאיים ותלויים הלכה למעשה בבנקים.¹³ מגזר העסקים הבינוניים לוקה גם הוא בבעיות תחרותיות אך במידה פחותה. נוכח האמור לעיל, בדיקת רשות ההגבלים העסקיים התמקדה במגזר הקמעונאי, ובפרט במגזר משקי הבית.

מגזר הפעילות הקמעונאי, הכולל את משקי הבית והעסקים הקטנים והזעירים, מתאפיין בתחרות על "סל המוצרים הבנקאיים". כלומר, הלקוחות נוטים לרכוש סל של מוצרים כאשר המוצר המוביל הוא ניהול חשבון העו"ש, אותו רק הבנקים יכולים לספק, ושאר המוצרים (כגון אשראי, אמצעי תשלום, ניהול חשבון ניירות ערך, פיקדונות ועוד) נלווים לו.

שתי ועדות מרכזיות עסקו בתחום הבנקאות בשנים האחרונות: הצוות לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית (להלן: "**ועדת זקן**") והוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל (להלן: "**ועדת שטרס**"). שתיהן מצאו כי קיימת ריכוזיות גבוהה וחוסר תחרות במערכת הבנקאית במגזר הקמעונאי.¹⁴

המלצות ועדת שטרס, המאוחרת מבין שתי הוועדות, נשענות על שני נדבכים. האחד, הגברת התחרות מצד ההיצע על ידי הוספת שחקנים חדשים בנקאיים וחוץ בנקאיים, והשני, הגברת התחרות מצד הביקוש, כלומר, הגברת יכולת התיחור והמעבר של הצרכן. בעקבות המלצות הוועדה חוקק החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017.

שני חוקים נוספים שחוקקו לאחרונה, ושנועדו לשפר את המצב התחרותי במגזר הקמעונאי, הם חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 (להלן: "**חוק נתוני אשראי**") וחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 (להלן: "**חוק ההסדרים**"). חוק נתוני אשראי הרחיב את היקף המידע על לווים, המשותף במסגרת המערכת לשיתוף נתוני אשראי, במטרה לאפשר גם למלווים נוספים, פרט לבנק של הלקוח, להעריך את ההסתברות לכך שהלווה לא יפרע את ההלוואה במלואה ולתמחר באופן נכון את רמת הסיכון שלו. פרק ב' לחוק ההסדרים עוסק ברפורמת הניידות, על פיה יחויבו הבנקים, בתוך שלוש שנים, לבצע את כל הפעולות הנדרשות כדי לאפשר ללקוח להעביר את הפעילות הפיננסית מבנק המוצא לבנק אחר הקולט את פעילות הלקוח, בתוך שבעה ימים מהבקשה. עם זאת, בשלב הזה המגזר הקמעונאי מאופיין בתחרות מוגבלת.

¹² ראו לעניין זה בנק ישראל **מערכת הבנקאות בישראל: סקירה שנתית לשנת 2016** 13 (2017) <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/Skira16.aspx>

¹³ ראו בנק ישראל **מערכת הבנקאות בישראל: סקירה שנתית לשנת 2017** (2018) <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/Skira17.aspx>

¹⁴ הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל **דוח מסכם** 14 (2016) <http://mof.gov.il/Committees/CompetitivenessCommittee/SummarizingReport.pdf> (להלן: "**דו"ח ועדת שטרס**"); הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות **דוח מסכם** 50 (2013) <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/התחרותיות2017%בענף2017%הבנקאות.pdf>

הגדרת שוק המוצר הרלוונטי במסגרת בחינת מיזוג משמשת לתחימת כל אחת מזירות התחרות בהן מסופקים מוצריהם של הצדדים למיזוג.¹⁵ הגדרת השוק הרלוונטי מהווה שלב ראשון בניתוח התחרותי ומתמקדת במאפייני צד הביקוש, דהיינו, במידת נכונותם של לקוחות להפסיק לצרוך, לעבור לצריכת מוצרים אלטרנטיביים או לבחור לצרוך את אותו מוצר באזורים גיאוגרפיים אחרים, בתגובה לעליית מחירו של מוצר מסוים. במקרה שלפנינו נבחנת השאלה מהו שוק המוצר הרלוונטי במגזר הבנקאות הקמעונאית ומהם מאפייני הביקוש של מוצר זה. בכלל זאת, נבחן האם מדובר במוצר סל או במספר מוצרים פריקים וכן נבחן את השפעת מאפייני הלקוחות השונים על הגדרת השוק.

ה.1. רכישת סל מוצרים בנקאיים

מאפיין מרכזי של מגזר משקי הבית הוא הנטייה לצרוך את המוצרים והשירותים הפיננסיים כ"סל שירותים". ממצא זה עלה בוועדת שטרום ובוועדת זקן, ושב ועלה גם מבדיקת הרשות. דהיינו, שוק המוצר הרלוונטי עבור מגזר משקי הבית מכיל מקבץ מוצרים ושירותים אשר נרכשים תחת קורת גג אחת (להלן: "שוק מקבץ").¹⁶

ניתן לאפיין מספר מוצרים ושירותים עיקריים הכלולים בסל המוצרים של משקי הבית וביניהם אשראי צרכני, פיקדון, ניהול תיק ניירות ערך ושירותי תשלום, כאשר מוצר הליבה הקושר בין הלקוח לבנק ממנו הוא רוכש מוצרים אלו הוא ניהול חשבון העובר ושב. מוצר המשכנתא נרכש לעיתים כחלק מהסל ולעיתים באופן פריק.

הנטייה לצרוך את המוצרים הבנקאיים כסל עלתה הן מבדיקה כמותית שערכה הרשות והן ממסמכים פנימיים של הבנקים. הצריכה בסל נובעת ממספר יתרונות הן בצד ההיצע והן בצד הביקוש.

מצד הביקוש, היתרון בצריכת מוצרים במסגרת סל תחת קורת גג אחת ("One Stop Shop") נובע מהוזלת עלויות החיפוש והשגת נוחות בריכוז כלל הפעילויות הפיננסיות והמידע הפיננסי של הלקוח במקום אחד. סיבה נוספת שמתמרצת לקוחות פרטיים לרכוש מוצרים במסגרת סל נובעת מהמורכבות בהבנה של המוצרים הבנקאיים ושל אופן התמחור שלהם, המקשה על הלקוחות לפרק, ואף לבחון את האפשרות לפרק, את רכישת המוצרים בין מספר ספקים. כמו כן, מהבדיקה עולה כי גם ברכישת שירותים נלווים לניהול החשבון, כגון קבלת הלוואה, וכן בקבלת החלטות פיננסיות משמעותיות, לקוחות נוטים להעדיף את הבנק עמו הם רגילים לעבוד, ונותנים בו יותר אמון מאשר בגופים אחרים. בנוסף, הלקוח עשוי ליהנות ממחיר זול יותר עבור מוצר מסוים שהוא רוכש מהבנק, בשל כך שיש לו בבנק פעילויות נוספות, באופן שיביא אותו לתעדף רכישת מוצרים נוספים מהבנק על פני פיצול הסל.

מצד ההיצע, ניהול סל המוצרים הבנקאי, ובפרט חשבון העובר ושב של הלקוח, מעניק לבנק יתרון באספקת מוצרים נוספים. יתרון זה נובע מההיכרות המעמיקה ומהמידע הרב שהבנק צובר על הלקוח, ובכך מאפשר לו לספק תנאים התואמים את צרכיו וסיכוניו, דוגמת גובה ריבית ותקופת פירעון. בנוסף, ניהול חשבון העובר ושב מאפשר תקשורת רציפה עם הלקוח באופן שמאפשר לבנק

¹⁵ גילוי דעת 1/11 : הנחיות לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים, עמ' 4 (23.1.2011) הגבלים עסקיים 5001710 (להלן: "הנחיות המיזוגים האופקיים").

¹⁶ הנחיות המיזוגים האופקיים, לעיל ה"ש 15, בעמ' 8-9.

להציע ללקוח מוצרים נוספים. כמו כן, ניהול חשבון העובר ושב מפחית את סיכון האשראי של הבנק נוכח האפשרות לגבות את החוב ישירות מהחשבון, ובכך מעניק לו יתרון תחרותי.

יודגש כי כיום סל המוצרים הבנקאי מסופק רק על ידי חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות ועל ידי בנק אגוד. בנק ירושלים מספק מוצרים מתוך הסל הבנקאי, ללא מוצר הליבה שהוא ניהול חשבון העובר ושב. מבדיקת הרשות עולה כי הבנקים מעוניינים בהמשך שיווק המוצרים הבנקאיים כסל וחלקם מביעים חשש ממגמה של פריקות מוצרים בנקאיים ומכירתם באופן בדיד. ניכר כי הגופים המעוניינים יותר לקדם פריקות של מוצרים בנקאיים הם הגופים החוץ בנקאיים, ומקרב הבנקים, הבנקים הקטנים יותר. התפתחותן של חלופות ממשיות לרכישת מוצרים בנקאיים באופן פריק עשויה להגדיל את האיום התחרותי החיצוני על הבנקים, להקשות עליהם לגבות מלקוחותיהם מחירים על תחרותיים עבור רכישה של מוצרים מסוימים בתוך הסל ובכך לתרום לתחרות.

ה.2. חסמים להעברת הסל הבנקאי

לצד החסמים הרבים הקיימים לפריקות הסל, קיימים חסמים משמעותיים מאוד המקשים על העברת הסל הבנקאי כולו בין בנקים.¹⁷ העברת חשבון העו"ש דורשת מהלקוח לבצע מספר פעולות בירוקרטיות שנתפסות בעיניו כמורכבות ומסורבלות, כגון החלפת צ'קים, העברת הוראות קבע וזיכויי משכורת, העברת הפעילות בכרטיסי אשראי, פירעון והקמה מחדש של הלוואות והעברות פיקדונות ותיקי ניירות ערך. פעולות אלו כרוכות בין היתר במרכיב של אי ודאות באשר להצלחת התהליך, ומלוות בחשש משגיאה כלשהי שעלולה לגרום לתקלות כגון אי זיכוי החשבון הנכון, החזרת שיקים, הרשאות לחיוב שלא הועברו לבנק החדש וכיוצא ב.¹⁸

נוסף על עלויות המעבר הגבוהות, קיימות גם עלויות חיפוש לאיתור הצעות הבנקים והשוואה ביניהן. מבדיקת הרשות עולה כי ברוב הבנקים, הצעות הערך למצטרפים אינן מובלטות או שקופות, ופעמים רבות מורכבות מפרמטרים רבים שמקשים על השוואה ביניהן. מורכבות זו מועצמת נוכח אי ודאות בנוגע לתמהיל השימושים העתידי של הלקוח במוצרים מתוך הסל (לדוגמא, אשראי לעומת פיקדונות).

חסמי המעבר הגבוהים אופייניים למערכת הבנקאית בכל העולם, ויוצרים למעשה כוח שוק של הבנק כלפי לקוחותיו.¹⁹

במסגרת בדיקה שערכה הרשות, נבחנו שיעור המעבר בין בנקים והתפלגות הלקוחות העוברים בין הבנקים. מבדיקה זו עלה כי שיעור המעבר השנתי בתקופה שנבדקה נמוך יחסית ועומד על 1.5%-1.8% בשנה.²⁰ לפי סקר שערך אגף התקציבים במשרד האוצר שיעור המעבר עומד על כ-3% בשנה.

¹⁷ ר' דו"ח ועדת שטרס, עמ' 16.

¹⁸ דברי הסבר להצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018, ה"ח 420. בנוסף, החסמים שתוארו עלו גם מסקר שערך אגף התקציבים במשרד האוצר.

¹⁹ על הקשר בין עלויות מעבר ועלויות חיפוש לבין כוח שוק של הפירמות ראו הד"ר שפורסם על ידי [Competition and Markets Authority](#) (שיכונה להלן דו"ח CMA).

COMPETITION & MARKETS AUTHORITY, RETAIL BANKING MARKET INVESTIGATION: FINAL REPORT, PAR. 10.18 (2016).

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57ac9667e5274a0f6c00007a/retail-banking-market-investigation-full-final-report.pdf>

Diamond, P.A. A Model of Price Adjustment. *Journal of Economic Theory* 3, 156-168 (1971).

Klemperer, P.D. Competition When Consumers Have Switching Costs. *Review of Economic Studies* 62, 515-562 (1995).

²⁰ הבדיקה התמקדה בלקוחות בעלי חשבונות עו"ש, שההכנסה הקבועה בהם גדולה מ-5,000 ש"ח וקיים בהם סיכון אשראי מאזני (להלן: "חשבונות פעילים"), בתקופה שבין חודש יוני 2016 לבין חודש יוני 2017. לצורך הבדיקה הוגדר מעבר של לקוח בין בנקים כמהלך המקיים את התנאים המצטברים הבאים: הלקוח פתח חשבון בתקופה הנבחנת בבנק

אינדיקציה נוספת לכך שחסמי המעבר גבוהים היא ותק הלקוח, כלומר, משך הזמן שלקוח מנהל חשבון עו"ש בבנק מסוים. על פי בדיקת הרשות, הותק הממוצע של לקוח נמצא בטווח שבין 7-19 שנים, כתלות בבנק. בדיקת הרשות העלתה שקיים קשר ישר בין גודל הבנק לבין הותק הממוצע של לקוחותיו, כך שנתון זה גבוה במיוחד עבור הבנקים הגדולים.

ה.3. מאפיינים שונים של לקוחות

על פי גילוי דעת 1/11 בעניין הנחיות לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים (להלן: "הנחיות המיזוגים האופקיים"), במקרה בו מונופול היפותטי מסוגל לזהות קבוצות מוגדרות של לקוחות, לגביהם יוכל לנקוט בהצלחה אפליית מחירים ולהרוויח מכך, יבחן הצורך להגדיר שוקי מוצר ביחס לכל אחת מן הקבוצות הנבחנות בנפרד.²¹

נוכח היעדר הפריקות וקיומם של חסמי המעבר אשר הופכים במידה רבה את הלקוחות לשבויים, נוצר כוח שוק של הבנק כלפי לקוחותיו. כפי שיפורט להלן, לבנקים יכולת להפלות בין לקוחות על בסיס מאפיינים אישיים שונים, ובכלל זאת על בסיס "רמת השבי" שלהם.

לבנקים יש יכולת לזהות בצורה טובה את מאפייני הלקוח ולהתאים את הצעת הערך עבורו. בין המאפיינים הרלוונטיים: שכר, גובה הוצאות, מקום מגורים, תחום עיסוק, גיל והיסטוריית אשראי. בפועל, ניתן לראות כי הבנקים מעניקים הצעות ממוקדות ושונות ללקוחות מסוגים שונים כגון: קטינים הפותחים את חשבון הבנק הראשון שלהם, חיילים, סטודנטים, בעלי רמות שכר שונות, בעלי מקצועות שונים, מקומות תעסוקה שונים ועוד.

קבוצת לקוחות נוספת היא לקוחות קיימים, בעלי חשבון בנק, שהסבירות למעבר שלהם לבנק אחר גבוהה יותר, וכפועל יוצא מכך היכולת של הבנקים להפעיל מולם כוח שוק פחותה. לקוחות קיימים נבדלים ביניהם הן בעלויות בפועל לביצוע מעבר (המושפעות בין היתר מתמהיל השירותים שהם רוכשים מהבנק), לחיפוש²² ולמיקוח; והן במוכנות שלהם לשאת בעלויות אלו, המושפעת ממידת רגישותם למחיר וממידת רגישותם לשירות, העשויה להתעצם נוכח חוויית שירות לא טובה שחוו בבנק.

הלקוחות שהסבירות כי יעברו לבנק אחר גבוהה יותר מאחרים יכוננו להלן, **הלקוחות ה"לא שבויים"** ויתר הלקוחות יכוננו **הלקוחות ה"שבויים"**. ודוק, החלוקה לשתי קבוצות נעשית לצורך הנוחות אך למעשה מדובר בסקאלה רציפה של רמות שבי שונות, על בסיס המאפיינים האישיים של הלקוח. נוכח עלויות המעבר והחיפוש הגבוהות הבנקים רואים את מרבית לקוחותיהם כשבויים.²³

היעד; ללקוח יש חשבון בבנק המוצא שנפתח לפני התקופה הנבחנת; ללקוח אין חשבון פעיל בבנק היעד שנפתח לפני התקופה הנבחנת; הלקוח לא הצטרף לחשבון פעיל. יודגש, כי הבדיקה התייחסה למעבר כאל הסטת הכנסה קבועה מבנק המוצא אל בנק היעד. מעבר על פי הגדרה זו אינו מותנה בהפסקת פעילות הלקוח העובר בבנק המוצא. התניה מעין זו מפחיתה עוד יותר את שיעורי המעבר על פי הבדיקה.

²¹ הנחיות המיזוגים האופקיים, לעיל ה"ש 15, בעמ' 7.

²² גם במקום בו אין הבדלים בין הלקוחות בעלויות המעבר, הצרכנים יכולים להבדל ביניהם בעלויות החיפוש ועלויות אלו עשויות להשפיע על היכולת של בנקים להפעיל מולם כוח שוק. ראו לעניין זה מחקר שנערך על שוק המשכנתאות הקנדי, ממנו עולה בין היתר כי צרכנים בעלי עלויות חיפוש נמוכות יחסית נפגעים יותר ממיזוג בין בנקים –

Allen, J., R. Clark and J.F. Houde. The Effect of Mergers in Search Markets: Evidence from the Canadian Mortgage Industry. American Economic Review 104(10), 3365-96 (2014).

²³ הבחנה דומה נעשית בדו"ח ה-CMA. בדו"ח נעשית הבחנה בין לקוחות על בסיס המעורבות שלהם (engagement). לקוחות מעורבים הם לקוחות שמוכנים לחפש ולאיים במשתמע במעבר לבנק שמציע עסקה טובה יותר מבחינתם, בין אם בסופו של דבר הם עוברים ובין אם לאו (עמוד 22); בדו"ח מתקיים דיון מפורט במאפיינים של לקוחות מעורבים (בעמ' 221-226). בנוסף, אחת ממסקנות הדו"ח היא כי הבנקים מפלים לקוחות עוברים על ידי מתן מחירים יותר נמוכים, אך יכולת האפליה של לקוחות אלה ובכלל של לקוחות פעילים היא מוגבלת (עמוד 419).

לבנקים יכולת לנקוט באסטרטגיה רווחית עבורם, של אפליה בין לקוחות על פי רמת השבי שלהם. מבדיקת הרשות עולה כי הם עושים שימוש ביכולת זו. זאת, על ידי נקיטה באסטרטגיה של גביית מחירים גבוהים יותר מלקוחות קיימים והפחתתם נוכח פעולת מיקוח מצד הלקוח כדוגמת דרישה מצדו להנחה או איום בעזיבה. מהבדיקה שנערכה ברשות עולה כי הבנקים פועלים לשיפור תנאים כתוצאה מדרישת הלקוח או נוכח איום בעזיבה, לעתים תוך שימוש מפורש בהצעות מתחרות של בנקים אחרים. כמו כן, מבדיקת הרשות עולה כי הבנקים אף פועלים לזהות באופן עצמאי את סיכויי הנטישה מצד הלקוח, על בסיס אינדיקציות שונות.

גם מול הלקוחות הלא שבויים, קיים לבנק המוצא יתרון, נוכח המידע העודף שלו ונוכח עלויות המעבר. פעמים רבות, הבנק שמזהה (באופן אקטיבי או אגב פניה של לקוח) כי קיים חשש למעבר לקוח לבנק אחר, מגיב תחרותית ופונה לאותו לקוח על מנת לשמר אותו בבנק. כמו כן, קיימים לקוחות לא שבויים נוספים, מעבר לאלו שעברו או שומרו על ידי הבנק שלהם בתקופה נתונה, והם מהווים את מאגר הלקוחות הפוטנציאלי העיקרי למעבר עתידי בין בנקים.

אם כן, ניתן להסיק שהתחרות בין הבנקים על לקוחות קיימים מתמקדת בקבוצת הלקוחות הלא שבויים, אשר המאפיינים האישיים וההתנהגותיים שלהם גורמים לכך שהבנקים מתקשים להפעיל מולם כוח שוק בעוצמה דומה לזו המופעלת מול הלקוחות השבויים.²⁴ לקוחות שבויים, לעומת זאת, רואים לנגד עיניהם אפשרות מעשית אחת בלבד לרכישת המוצרים הבנקאיים. בדיקת הרשות התמקדה ברובה בחלוקה בין קבוצת הלקוחות השבויים לקבוצת הלקוחות הלא שבויים, כך ששוק המוצר הרלוונטי יוגדר לצורך כך כשוק הסל הבנקאי עבור לקוחות פרטיים קיימים שאינם שבויים.

כמו כן וכפי שצוין לעיל, מעבר ל"רמת השבי" של הלקוח, קיימים מספר מאפיינים נוספים, שעל בסיסם יכולים הבנקים לנקוט באסטרטגיה רווחית של אפליית מחירים בין קבוצות שונות של לקוחות. במישור זה, התמקדה בדיקת הרשות בלקוחות בעלי הכנסה קבועה העולה על 5,000 ₪, בממוצע חודשי,²⁵ וזאת על אף שקבוצות הלקוחות המובחנות עשויות להיות בפילוחים מצומצמים יותר.

1. הגדרת השוק הגיאוגרפי הרלוונטי

תחרות באספקת שירותים או מוצרים עשויה ללוש אופי מקומי, כאשר ספקים בשוק המוצר הרלוונטי לא תמיד יתחרו באזורים גיאוגרפים מסוימים.²⁶ בדומה לשוק המוצר, גם השוק הגיאוגרפי יוגדר לפי מאפייני הביקוש. לשם כך, נשאלת השאלה האם לביקוש לסל המוצרים הבנקאיים יש מאפיינים גיאוגרפיים. מבדיקת הרשות עולה כי אופי צריכת המוצרים הבנקאיים הוא בעל היבט גיאוגרפי משמעותי, בעיקר במועד פתיחת החשבון.

אמנם, בשנים האחרונות שינויים טכנולוגיים ביחד עם שינויים רגולטוריים בתחום הבנקאות בתקשורת²⁷ מאפשרים לבנקים לספק מגוון רחב של מוצרים באופן דיגיטלי וללא צורך בהגעה אל הסניף. כמו כן, הבנקים עוסקים רבות בפיתוח פלטפורמות דיגיטליות וחלקם פועלים לצמצום

²⁴ Competition and Markets Authority, Anticipated acquisition by Lloyds TSB plc of HBOS plc: Report to the Secretary of State for Business Enterprise and Regulatory Reform, par. 114 (2008).

²⁵ טעם נוסף להתמקדות בקבוצת הלקוחות הזו, עולה מהרצון לבחון לקוחות על פי מוקד פעילות משמעותי המזוהה עם חשבון מסוים אליו הם מפקידים הכנסה קבועה. אחידות שכזו התאפשרה באמצעות הוראת דיווח 836 של הפיקוח על הבנקים, בה קבוצת ההכנסה הקבועה המשמעותית הנמוכה ביותר עומדת על 5,000 ₪.

²⁶ הנחיות המיזוגים האופקיים, לעיל ה"ש 15, בעמ' 10-12.

²⁷ ראו לדוג' הוראת ניהול בנקאי תקין 412 "שירותי בנקאות בתקשורת" (27.8.1997)

http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/DocLib5/412/412_5N.pdf

שטחי הסניפים. יחד עם זאת, מבדיקת הרשות עולה כי מיקומו של הסניף הפיסי עדיין משמעותי מאוד עבור מרבית הלקוחות. לקוחות נוטים עדיין לפתוח חשבון בנק חדש (בין אם חשבון ראשון ובין אם כתוצאה ממעבר בנק) במיקום גיאוגרפי רלוונטי עבורם ומרבית הלקוחות מתגוררים בקרבת הסניף בו הם מנהלים את החשבון. יצוין, כי הלקוחות מבודלים ביניהם בנוגע למידת החשיבות של קרבה לסניף הבנק, בהתאם למאפיינים שונים כגון: גיל, רמת ניידות ונגישות לשירותים מקוונים.

תעריפי הבנקים נקבעים על ידי החטיבות הפיננסיות שלהם בהתאם ליעדים אסטרטגיים, והצעות הערך למצטרפים נקבעות אף הן באופן אחיד. יחד עם זאת, טווח המחירים שהוגדר על ידי ההנהלה מותיר למנהל הסניף שיקול דעת לגבי תמחור המוצרים ומאפשר לו ולעובדיו מרווח פעולה בקביעת המחיר הסופי, כתלות במשתנים שונים, ובכלל זה מידת השבי של הלקוח כפי שתוארה לעיל ומידת החשש של הבנק מעזיבת הלקוח. משכך, תחרות אזורית מצד בנק אחר צפויה להשפיע גם על תנאי לקוחות בנקים אחרים באותו אזור.

נוכח האמור, יש לבחון את ההשפעה התחרותית של המיזוג גם בהיבט הגיאוגרפי. לצורך נוחות הבדיקה, השוק הגיאוגרפי שנבחן בבדיקת המיזוג מתייחס לכל עיר בנפרד, על אף שעל פי האינדיקציות שעלו מבדיקת הרשות, גודלו של השוק הגיאוגרפי קטן יותר.

2. השפעת המיזוג על התחרות

הגדרת שוק המוצר הרלוונטי, כפי שתוארה לעיל, מורכבת משני היבטים עיקריים; הראשון, מתייחס לביקוש לסל מוצרים בנקאיים, והשני, מתייחס לקבוצת הלקוחות הקיימים שאינם שבויים, שמאפייני התחרות שהם רואים לנגד עיניהם שונים מאלו של יתר הלקוחות במערכת הבנקאית. קבוצה זו מורכבת מלקוחות הנוטים יותר לתחר ולתמקח ביחס לסל המוצרים הבנקאי, וחלקם אף עברו לצרוך את הסל הבנקאי מבנק אחר.

חישוב ההשפעה התחרותית של המיזוג על קבוצת הלקוחות הלא שבויים הינו מורכב משני טעמים. ראשית מדובר בקבוצת לקוחות שממדיה אינם ידועים בבירור. שנית, גם אם היינו יודעים בדיוק מהו היקף הלקוחות הלא שבויים וכיצד הם מתפלגים בין השחקנים השונים שמעניקים להם שירות, חשוב היה לזכור, כי לבנק "הבית" של אותו לקוח לא שבוי, יתרון משמעותי על כל בנק אחר שאליו יכול היה הלקוח לעבור.

חישוב נתחי השוק על פי היקפי הפעילות של הצדדים בכלל המערכת איננו מהווה אומדן טוב להשפעה התחרותית של המיזוג על קבוצת הלקוחות הלא שבויים, שכן הוא כולל בתוכו את כלל הלקוחות במגזר משקי הבית, בעוד קבוצת הלקוחות הרלוונטית מהווה חלק קטן יחסית מכלל הלקוחות. אומדן טוב יותר הוא חלקם של הבנקים המתמזגים במעברי לקוחות, דהיינו איזה חלק מבין הלקוחות הפרטיים שעברו בנק, על אף חסמי המעבר התמריים, עברו לבנקים המתמזגים. ברי כי גם אומדן זה אינו מדויק, משום שהוא מתמקד רק באלו מבין הלקוחות הלא שבויים שביצעו מעבר בנק בפועל, ולא בכלל הלקוחות הלא שבויים. יחד עם זאת, ניתן להניח שהתפלגות המעברים היא בעלת חשיבות גם כשבאים לבחון את השפעת התחרות בין הבנקים על לקוחות לא שבויים שלא ביצעו מעבר בנק בפועל בתקופה נתונה.

בהתאם להגדרת השוק הגיאוגרפי שתוארה לעיל, גם התפלגות המעברים הארצית אינה מהווה אומדן טוב דיו לבחינת ההשפעה התחרותית של היעלמות בנק אגוד, שכן היא כוללת אזורים רבים שהבנק אינו פועל בהם. לפיכך, חושב גם חלקו של בנק אגוד במעברים אל סניפי בנק ב-26 הערים

בהם הוא פועל (להלן: "ערי אגוד"), ובכל אחת מהן בנפרד. כפי שצוין בפרק הקודם, גם גישה זו מניבה תוצאת חסר באשר להשפעתו של בנק אגוד בשווקים גיאוגרפיים מסוימים, מאחר שסביר להניח שהשוק הגיאוגרפי מצומצם יותר מרמת העיר ומאחר שגם בערים בהן פועל בנק אגוד, הפרישה הסניפית שלו נוטה להיות מצומצמת יותר מזו של הבנקים האחרים.

בטבלאות שלהלן מוצגים נתחי השוק של הבנקים, במונחי לקוחות בעלי חשבון פעיל,²⁸ לצד חלקם החזוי במעברים נוכח נתחי השוק,²⁹ וחלקם במעברים כפי שנמדד בפועל. נתוני המעברים חושבו הן עבור מעבר בין קבוצות בנקאיות³⁰ והן עבור מעברים בין בנקים (נתון הכולל מעברים בין בנקים בתוך קבוצה בנקאית). הנתונים מוצגים הן במישור הארצי והן בערי אגוד (יחד).

טבלה 1: נתחי שוק וחלקן של הקבוצות הבנקאיות במעברים, כלל ארצי, יוני 2016-יוני 2017

קבוצה בנקאית	נתח שוק ארצי	חלק חזוי במעברים		חלקה במעברים בפועל	
		כולל מעברים בתוך הקבוצה	לא כולל מעברים בתוך הקבוצה	כולל מעברים בתוך הקבוצה	לא כולל מעברים בתוך הקבוצה
לאומי					
פועלים					
דיסקונט					
הבינלאומי					
מזרחי					
אגוד					

טבלה 2: נתחי שוק וחלקם של הבנקים במעברים, ערי אגוד (יחד), יוני 2016-יוני 2017

קבוצה בנקאית	נתח שוק בערי אגוד	חלק חזוי במעברים		חלקה במעברים בפועל	
		כולל מעברים בתוך הקבוצה	לא כולל מעברים בתוך הקבוצה	כולל מעברים בתוך הקבוצה	לא כולל מעברים בתוך הקבוצה
לאומי					
פועלים					
דיסקונט					
הבינלאומי					
מזרחי					
אגוד					

נתוני המעברים מצביעים בבירור על שונות מהותית בין פעילות הנמדדת על פי כלל המערכת הבנקאית, לבין פעילות הנמדדת על פי האוכלוסייה הרלוונטית לתחרות על לקוחות קיימים, היא אוכלוסייה הלקוחות הלא שבויים. חלקם של הבנקים המתמזגים במעברים גבוה, והם בולטים לעומת האחרים ביחס בין חלקם במעברים לבין הצפי נוכח נתח השוק שלהם. במיוחד, בולט בנתונים אלו בנק אגוד, שחלקו במעברים גבוה משמעותית מחלקו החזוי במעברים. העובדה כי

²⁸ חשבון עובר ושב, שההכנסה הקבועה המועברת אליו גדולה מ-5,000 ש"ח וקיים בו סיכון אשראי מאזני.

²⁹ חלקו החזוי של הבנק במעברים חושב על בסיס נתחי השוק של הקבוצות הבנקאיות בהנחה שהתפלגות הנוטשים זהה להתפלגות נתחי השוק ואלה יעברו לבנקי היעד בהתאם להתפלגות נתחי השוק של שאר הבנקים. נציין כי מבדיקת הרשות עולה כי התפלגות שיעורי הנוטשים תואמת במידה גבוהה את התפלגות נתחי השוק.

³⁰ נתון המעברים בין קבוצות בנקאיות הוא בעל חשיבות עצמאית משום שניתן להניח שבנק שהוא חלק מקבוצה בנקאית יחשוש יותר ממעבר של לקוח לבנק שאינו חלק מהקבוצה הבנקאית אליה הוא משתייך, מאשר ממעבר בתוך הקבוצה, ולכן גם יהיה לו תמריץ גדול יותר לשמר לקוח שעלול לעזוב לבנק שאינו בתוך הקבוצה.

חלקו של בנק מסוים במעברים גדולה משמעותית מחלקו הצפוי, תומכת במסקנה שהבנק מתחרה באופן אגרסיבי יותר על הלקוחות הלא שבויים.

זאת ועוד, ההבחנה בין הבנקים המתמזגים לבין יתר הבנקים, ובפרט מול הבנקים הגדולים, וכן ייחודיותו של בנק אגוד מתחדדים כאשר בוחנים את נתוני המעבר הפרטניים בכל אחת ואחת מהערים בהן פועל אגוד. כך, בכל אחת ואחת מ-26 הערים הללו, חלקם המצרפי של הבנקים המתמזגים במעברים גבוה מחלקם המצרפי של שני הבנקים הגדולים. חלקו של בנק אגוד במעברים בחלק מהערים משמעותי ביותר וגבוה בהרבה מהצפוי, כך, למשל, ב- [REDACTED] 34%, וב- [REDACTED] 40%.

ח. חשש חד צדדי

הנתונים שהוצגו בסעיף הקודם מעידים על חוזקם של הבנקים המתמזגים בתחרות על הלקוחות הלא שבויים, ובפרט על ייחודיותו של בנק אגוד בתחרות על לקוחות אלו. ייחודיותם של הבנקים המתמזגים בתחום זה עולה גם ממסמכים פנימיים של הבנקים, לפיהם הן בנק מזרחי והן בנק אגוד בולטים לעומת האחרים בדרך פנייתם לציבור הלקוחות הלא שבויים. נתון זה עולה בקנה אחד גם עם האסטרטגיות המוצהרות של הבנקים המתמזגים לגדול בדרך של מעברי לקוחות, וכן עם האופן בו רואים אותם בנקים אחרים במערכת.

כתוצאה מהמיזוג, עולה חשש כי הבנק הממוזג יעלה מחירים לציבור לקוחות זה, כפי שיפורט להלן. כאמור, מדובר במיזוג אופקי במהלכו רוכש בנק מזרחי את מלוא המניות של בנק אגוד, והאחרון עתיד להיעלם מהמערכת הבנקאית. לאחר המיזוג בנק מזרחי צפוי לסגור את מרבית הסניפים של בנק אגוד ואלה שיוותרו יוטמעו בתוך פעילותו שלו עצמו.

בנק אגוד הוא, כאמור, הבנק הקטן העצמאי היחיד הפועל עדיין במערכת הבנקאית. מאפייני הפעילות שלו ממקמים אותו כשחקן שונה הפועל באופן יוצא דופן, וזאת בשל תמריצים ייחודיים הקשורים קשר הדוק בגודלו היחסי במערכת. במקרה של בנק אגוד כבנק קטן, אקט של הורדת מחיר באופן חד צדדי עשוי להניב הכנסות כתוצאה מזרם לקוחות חדשים, ואלו יעלו על ההפסדים בגין הורדת מחיר דומה למלאי הלקוחות הקיימים. כך למעשה, נהנה ציבור הלקוחות הלא שבויים מתמריציו הייחודיים של בנק קטן להציע הצעות אטרקטיביות באופן פומבי. אותה מערכת תמריצים עובדת הפוך על בנק גדול, עבורו הורדת מחיר שכזו עלולה לגבות עלויות גבוהות במיוחד, נוכח מלאי הלקוחות הקיימים הרחב שלו, ובצידה פוטנציאל ההכנסות שלו נמוך, שכן מדובר בזרם קטן באופן יחסי של לקוחות פוטנציאליים שעשויים לעבור בנק.³¹

ההבדל בתמריצים העומדים בפני בנקים קטנים לעומת התמריצים העומדים בפני בנקים גדולים יותר ניכר גם בבואם לשווק מוצרים פריקים מתוך הסל הבנקאי, ובפרט הלוואות. מהמסמכים הפנימיים של הבנקים עולה כי לבנקים קטנים תמריץ גדול יותר לפנות בהצעות ערך פריקות (unbundling), מאחר שההפסד הפוטנציאלי שלהם מפירוק הסל הבנקאי קטן יותר מזה של הבנקים הגדולים, ופוטנציאל הרווח שלהם ממהלכים אלו גדול יותר.

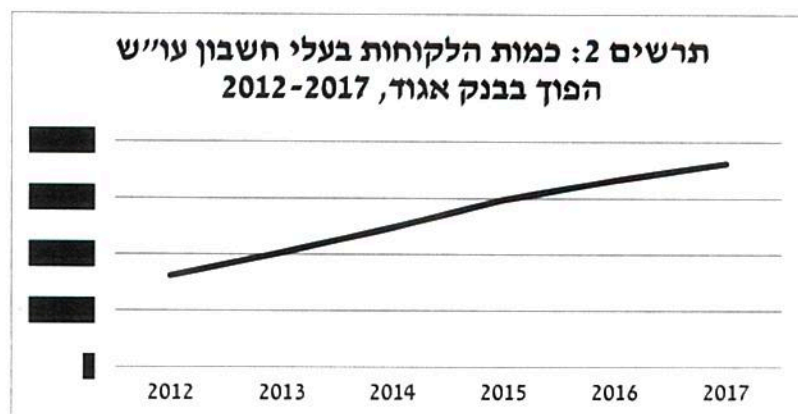
התמריצים השונים העומדים בפני בנק אגוד מביאים אותו גם לפעול בצורה שונה מזו של בנקים אחרים. דוגמא לכך ניתן לראות בפעילות השיווקית והקמפיינים הפרסומיים של הבנקים השונים.

³¹ ראו החלטת בעניין מיזוג LLOYDS TSB – HBOS, לעיל ה"ש 24, בפסקה 115. Also COMPETITION COMMISSION, LLOYDS TSB GROUP PLC AND ABBEY NATIONAL PLC: A REPORT ON THE PROPOSED MERGER, par. 2.79 (2001).

בנק אגוד התמקד מאז שנת 2008 בשיווק הצעת ערך "חשבון הפוך", המתארת בפשטות יחסית את תנאי ניהול חשבון העובר ושב בבנק: 3% ריבית שנתית על יתרה חיובית בעו"ש 0% ריבית על יתרה שלילית בעו"ש (עד גובה המשכורת) ואי גביית עמלות בניהול החשבון.³² אופן השיווק של הצעת הערך של בנק אגוד שונה מהאופן בו משווקים עצמם הבנקים הגדולים והבינוניים, המתמקדים במיתוג השירות בבנק. כך, למשל, מאז 2015 הקמפיינים של בנק הפועלים, בנק לאומי ובנק דיסקונט התמקדו בהדגשת השירותים הדיגיטליים המוצעים על ידיהם. בין היתר, בנק לאומי שיווק את הבנק האינטרנטי פפר, ישראל IL והפקדת צ'ק דיגיטלי; בנק הפועלים שיווק את אפליקציית התשלומים Bit ואת הסניף הדיגיטלי; בנק דיסקונט מציג את "ידי הנציגה הדיגיטלית" ומאפשר לפתוח פיקדונות וחשכונות בערוצים ישירים; בנק מזרחי יצא בקמפיין THE "LIVE BANK" ללא הגעה לסניף, ובמקביל משווק הצעות ששמות דגש על המרכיב האנושי של הבנק ומתהדר בפתיחת סניפים.

איכות וייחוד ההצעה של בנק אגוד באה לידי ביטוי במספר פרמטרים ובראשם העובדה כי מדובר בהצעה פומבית ממוקדת מחיר, העומדת במרכז האסטרטגיה של הבנק וכבר הפכה מזוהה עמו. ההצעה רלוונטית בעבור ציבור הלקוחות הרחב ואיננה מצריכה אקט התמקחות נוסף או משא ומתן מצדם. בנוסף, מדובר בהצעה ברורה ואינטואיטיבית במערכת בה נמכרים מוצרים בתנאים מסובכים יחסית. מאחר שחלק גדול מהלקוחות הלא שבויים בוחרים להישאר בבנק הבית שלהם, פעמים רבות תוך מיקוח ושיפור רמת המחירים ממנה הם נהנים, ברי כי הצעת מחיר ברורה שכזו מועילה אף להם ויוצרת על בנק הבית שלהם לחץ תחרותי. לבסוף, מדובר בהצעה כספית טובה יחסית, המאפשרת ללקוחות למקסם את תועלתם מרכישת מוצרים במערכת הבנקאית.

הצעת הערך של בנק אגוד מתכתבת עם התכנית האסטרטגית של הבנק, המציבה את תחום הקמעונאות כמנוע הצמיחה שלו (להבדיל מבנק מזרחי, שעל פי התכנית האסטרטגית שלו מבקש לצמוח במגזר העסקי). מאז השיק הבנק את הצעת הערך "חשבון עו"ש הפוך", בשנת 2008, ניכרת מגמת עקבית של עליה במספר הלקוחות הפרטיים הפעילים המנהלים את חשבונם בבנק. צמיחה זו מתבצעת בעיקר בדרך של קליטת לקוחות "חשבון הפוך", המהווים את מרבית הלקוחות הפרטיים הפעילים בבנק. נתונים אלו מתכתבים עם נתוני בדיקת המעברים שהוצגו לעיל. התרשים שלהלן ממחיש את מגמת הגידול העקבית בכמות הלקוחות בעלי חשבון עו"ש הפוך:



³² בנק אגוד מתנה בפרסומיו את ההטבה בהעברת משכורת של מעל 7,000 ₪ נטו ליחיד או מעל 9,000 ₪ נטו לזוג, לשלוש שנים. לאחר מכן, הלקוח עובר אוטומטית למסלול חשבון הפוך מתמיד שאף הוא אינו כולל עמלות עו"ש וניתנת בו ריבית של 0.5% על יתרת הזכות למשך כ-3 שנים נוספות לכל הפחות.

בנק גדול יותר מאגוד, שיפרט באופן ברור ופומבי את הצעת הערך שלו עבור לקוחות חדשים, יסתכן בכך שהלקוחות הקיימים שלו יראו את אותה הצעה וישוו אותה אל מול התנאים שלהם באותו בנק (אפקט "קניבליזציה"). כך תיפגע יכולתו של הבנק להפלות בין הלקוחות השבויים והלא שבויים. עבור לקוח שאלמלא הפרסום האמור לא חשב להתמקח עם בנק הבית שלו על תנאיו, פרסום זה עשוי להניע אותו לשאת ולתת עם הבנק על תנאים טובים יותר.³³

דהיינו, גריעת בנק אגוד מהתחרות תוביל להיעלמותו של מתחרה קטן בעל תמריצים שונים מאלו של יתר השחקנים במערכת שמרבית לקוחותיו הם ממילא לקוחות הנהנים מתנאי ניהול חשבון טובים. לאחר גריעתו של בנק אגוד, אין זה סביר שמתחרה אחר יכנס לנעליו ויפעל בדרכים דומות.

בפרט, אין סיבה להניח שבנק מזרחי יבחר לשנות לאחר המיזוג את האסטרטגיה לפיה הוא פועל ולהציע הצעת ערך דומה. בהיבט זה תמריציו של בנק מזרחי כבנק בינוני בעל היקף רחב של לקוחות, שונים מאלו של בנק איגוד. מבדיקת הרשות עולה כי בנק מזרחי פועל להגדלת נתח השוק שלו באמצעות הצעת ערך שונה. הבנק שואף למזער את אפקט ה"קניבליזציה", מדגיש את אלמנט השירות ונזהר שלא לחדד את אלמנט המחיר.

יתרה מכך, ככל שבנק גדול יותר, אפקט ה"קניבליזציה" שתואר לעיל משפיע עליו יותר. לכן, הגידול בנתח השוק של בנק מזרחי לאחר המיזוג צפוי להקטין עוד יותר את התמריץ שלו להוריד מחיר ולהציע הצעת ערך המדגישה את המחיר.³⁴

כך, למעשה, צפוי להיעלם מהשוק מתחרה בעל תמריצים ואסטרטגיית פעילות ייחודיים במערכת הבנקאית הישראלית, המציע הצעה אטרקטיבית, באופן שיפגע הן בלקוחות שנהנים ממנה כיום, הן בלקוחות שהיו צפויים ליהנות ממנה בעתיד (לאחר מעבר לבנק אגוד), והן בלקוחות המשתמרים בבנק האם שלהם, ובעיקר ברגישי המחיר מביניהם. לפיכך, עם גריעתו של בנק אגוד על תמריציו הייחודיים, צפויה עליית מחירים עבור קבוצת הלקוחות הלא שבויים, כתוצאה מהתייצבות על שיווי משקל חדש.³⁵

חשש חד צדדי נוסף שעלה בעת בדיקת המיזוג נובע מדרישות רגולטוריות מחמירות החלות על מוסדות פיננסיים גדולים (Systemically Important Financial Institution), ובפרט דרישה להגדלת יחס הלימות ההון של בנקים שסך נכסיהם המאזניים גבוה מ-20% מסך הנכסים המאזניים במערכת הבנקאית (להלן: "SIFI"). דרישות מעין אלו, המקובלות גם בעולם, יוצרות "חסרונות לגודל" עבור בנקים גדולים. מאחר שהמיזוג צפוי היה להביא את בנק מזרחי קרוב לרף זה, דרישות אלו העלו חשש תחרותי לפיו ככל שבנק מזרחי יתקרב לרף ה-20%, הוא יבכר את הגדלת הרווחיות בדרך של העלאת מחיר על פני המשך הגידול בנתח השוק.

³³ הפער בין התמריצים של פירמות גדולות וקטנות הוא אחת מהמסקנות המרכזיות של הספרות הרחבה העוסקת בחסמי מעבר. פער זה מתקיים כאשר קיימת יכולת מוגבלת מצד הפירמות לאפליית מחירים בין לקוחות חדשים ללקוחות ותיקים. בהקשר של הגדרת השוק עבורה מתבצע הניתוח, הלקוחות החדשים, הם בעיקר לקוחות עוברים. Joseph Farrell & Paul Klemperer, *Coordination and Lock-in: Competition with Switching Costs and Network Effects*, In Handbook of Industrial Organization, Vol. 3, 1967-2002 Mark Armstrong & Robert Porter eds. (2007).

Office of Fair Trading, *Switching Costs - Part One: Economic Models and Policy Implications* Economic Discussion Paper No. 5, (2003)

³⁴ החלטה בעניין מיזוג LLOYDS TSB – HBOS, לעיל ה"ש 24, בפסקאות 123-125 וכן, החלטה בעניין מיזוג LLOYDS TSB – ABBEY NATIONAL, לעיל ה"ש 31, בפסקה 2.161.

³⁵ החלטה בעניין מיזוג LLOYDS TSB – HBOS, לעיל ה"ש 31, בפסקה 133.

לאחר שיח שהתקיים בין הרשות לבין הפיקוח על הבנקים בהתייחס לחשש זה, הועבר לרשות, ביום 15.5.2018, מכתב מסגנית המפקחת על הבנקים, לפיו, ככל שמיזוג בנק מזרחי עם בנק אגוד יצא לפועל, הפיקוח על הבנקים יפעל לתקן את הוראת ניהול בנקאי תקין הנוגעת ל-SIFI, כך שהדרישה להגדלת יחס הלימות ההון לבנקים גדולים תהיה בתוקף רק עבור תאגידים בנקאיים שסך נכסיהם המאזניים גבוה מ-24% מסך הנכסים המאזניים במערכת הבנקאית (ולא 20% כפי שקיים כיום).

נוכח קיומם של חששות נוספים שאינם מאפשרים את אישור המיזוג, לא נדרשתי לשאלה האם מכתב זה של הפיקוח מפיג את החשש האמור באופן מוחלט. בהקשר זה יצוין כי עובר לתיקון ההוראה נדרשת התייעצות עם הוועדה המייעצת לענייני בנקאות, כך שביטול ההוראה אינו וודאי.

ט. חשש מתואם

בהנחיות המיזוגים האופקיים³⁶ מופיעה רשימה של מאפיינים שונים של השוק והשחקנים הפועלים בו אשר יש בהם ללמד על היכולת להקל על ייצוב שיווי משקל מתואם. מבדיקת הרשות עולה כי למערכת הבנקאות מאפיינים אשר עשויים לאפשר שיווי משקל מתואם ואף לשמור על ייצובו.

לאור מאפייני שוק הבנקאות הקמעונאית ובראש ובראשונה נוכח חסמי הכניסה הגבוהים מאוד לתחום³⁷, נראה כי ראוי שהשוק ייבחן כשוק בו קיימת נטייה ברורה לתואם. במערכת הבנקאות תחרות מועטה בין מספר מצומצם של שחקנים. בשוק הרלוונטי לבדיקת המיזוג פועלים רק שישה בנקים מתחרים בלבד. כמעט כל ששת המתחרים שומרים על נתחי שוק סטאטיים לאורך זמן.

בפרט, כאשר בוחנים את התחרות על קבוצת הלקוחות הקיימים, נראה כי מעבר לתמריץ הקטן יותר שיש לבנק גדול יותר במתן הצעות ערך ממוקדות מחיר, בשל החשש מקניבליזציה, כמתואר בפרק הדין בחשש החד צדדי, רוב הבנקים, וביניהם בנק מזרחי, חוששים גם מתגובת הבנקים האחרים להצעות כאלו מצדם (הניתנות לזיהוי מידי על ידי המתחרים), ומעדיפים לשמר את שיווי המשקל הקיים.

עבור בנק אגוד, כבנק קטן ועצמאי, החשש מתגובה תחרותית של בנקים אחרים הוא נמוך יותר. גם בהינתן תגובה תחרותית מצד בנקים אחרים, פוטנציאל הרווח של בנק אגוד מסטייה מתיאום עשוי להיות גבוה הרבה יותר מפוטנציאל ההפסד מנטישת לקוחות ומתפתת מחיר. בנק אגוד נוקט, כאמור, בדרך פעילות ייחודית לעומת הבנקים האחרים, וגריעתו כמתחרה עלולה לתרום לשימור שיווי משקל זה ואף לחזק אותו, באופן שיפגע בתחרות.

החשש המתואם העולה מהמיזוג מתחדד עוד יותר כאשר בוחנים את החששות התחרותיים הפוטנציאליים מהמיזוג. הרפורמות שתוארו מוקדם יותר, ובפרט רפורמת הניידות ורפורמות העוסקות בשיתוף מידע, צפויות להנמיך את חסמי המעבר התמימים במערכת הבנקאית ולהגדיל את הרווח מתיאום בין הבנקים. במקרה זה, חשיבותו של בנק אגוד כבנק קטן ועצמאי, בעל תמריצים ואופי פעילות שונה מהבנקים האחרים במערכת, צפויה לגדול.

חסמי המעבר התמימים במערכת הבנקאית, הם, בין היתר, אלו המאפשרים לבנקים לנצל את כוחם אל מול לקוחותיהם ולגבות את המחיר המרבי תוך ביצוע אפליה בין לקוחות. אמנם הנמכת חסמי המעבר מנמיכה את יכולתם של הבנקים להפעיל כוח אל מול לקוחותיהם אך היא גם מחזקת את תמריצים הנוכחי של השחקנים לשמר את שיווי המשקל המתואם הקיים בשוק- בעולם בו חסמי

³⁶ הנחיות המיזוגים האופקיים, לעיל ה"ש 15, בעמ' 19-20.

³⁷ חסמי כניסה גבוהים מקטינים את האפשרות של חברות מחוץ לשוק להפר את שיווי המשקל המתואם תוך פרק זמן קצר דיו.

המעבר יהיו נמוכים יותר, התועלת של השחקנים משימור שיווי המשקל המתואם תהיה גבוהה יותר.

במצב דברים עתידי זה, לנוכחותו במערכת של בנק אגוד צפויה להיות חשיבות יתרה, והוא אף יהיה בעל פוטנציאל להגביר את התחרות במערכת הבנקאית ולגרור תגובה מצד אחד או יותר מהבנקים (ברמת הצעת ערך רוחבית ולא רק ברמת שימור הלקוחות, כפי שמגיבים הבנקים האחרים כיום), שתפגע בשיווי המשקל המתואם בין הבנקים הגדולים והבינוניים.³⁸

י. כניסה לשוק הרלוונטי

ביום 3.6.2018 פרסמה המפקחת על הבנקים מסמך המפרט את תהליך הקמת בנק חדש בישראל וכן מפרט שורה של הקלות להקמת בנק חדש ובכך מבקש להפחית את חסמי הכניסה לתחום.³⁹

אולם, בדיקת הרשות העלתה כי חסמי הכניסה לשוק עדיין גבוהים מאוד, כמתואר בפרק ד' לעיל, וכי הסבירות לכניסת מתחרה, שיסכל בטווח הזמן הנראה לעין את האפשרות להפעלת כוח שוק כתוצאה מהמיזוג, נמוכה ביותר: לאחרונה, החלה התעניינות בקבלת רישיון בנקאי מצד מספר גופים, אך טרם הוגשה בקשה רשמית להקמת בנק מצד גורם כלשהו. מבדיקת הרשות עולה כי הגופים המתעניינים נמצאים עדיין בשלב התחלתי מאוד של התהליך. כאמור, תהליך קבלת רישיון בנקאי הוא תהליך ארוך שעשוי לארוך מספר שנים ואין ודאות בנוגע לסיכויי קבלת הרישיון בסוף התהליך.

כפי שצוין לעיל, קיימים חסמי כניסה נוספים לתחילת פעילות כבנק, מעבר לקבלת רישיון. בנוסף, חסמי המעבר שתוארו לעיל מובילים גם לחסמי התרחבות, כלומר, הקושי של הבנקים בהעברת לקוחות מקשה על יכולתם לצמוח ולהגדיל את נתחי השוק שלהם. כתוצאה מכך נוצר מבנה סטאטי במערכת הבנקאות ושימור נתח השוק הקיים של הבנקים. לצדם, גם מגבלות הייצור שתוארו לעיל, מקשות על ההתרחבות, שכן מהותן הגבלת התשומות המשמשות להגדלת הפעילות ובכך להגדלת נתח השוק.

לפיכך, משך הזמן הדרוש ליצירת מוניטין ולגיוס לקוחות צפוי להיות ארוך מאוד. לצורך ההמחשה, אחד הגופים המתעניינים העריך כי בתוך חמש שנים מהכניסה לשוק, הוא יוכל להגיע לנתח השוק מזערי של שברירי אחוזים. נוכח אורכו של התהליך לקבלת רישיון בנקאי, כמתואר לעיל, הרי שגם אם יוקם בעתיד בנק חדש, הרי שהגעה לנתח שוק דומה לשל בנק אגוד צפויה לארוך שנים רבות מאוד. כמו כן, הגופים המתעניינים מתעתדים לפעול במתכונת דיגיטלית בלבד, ללא סינוף, המהווה כאמור גורם משמעותי עבור חלק גדול מהלקוחות. מרבית הגופים מתכוונים לפעול במתכונת מצומצמת של מתן אשראי בלבד (ללא חשבון עובר ושב), קבלת פיקדונות בלבד או פנייה לקבוצת לקוחות מסוימת בלבד.

נוכח האמור, החששות התחרותיים העולים מהמיזוג אינם צפויים להיות מופגים בעתיד הנראה לעין.

³⁸ החלטה בעניין מיזוג LLOYDS TSB – ABBEY NATIONAL, לעיל ה"ש 31, בפסקה 2.157.

³⁹ הפיקוח על הבנקים "תהליך הקמת בנק חדש והנחיות למבקש רישיון בנק" (3.6.2018).

<http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorMethod/Documents/rlicense.pdf>

טרם החלטתי להתנגד למיזוג הוזמנו הצדדים לטעון את טענותיהם ביחס לחששות התחרותיים העולים מהמיזוג. להלן, אדון בטענות העיקריות שהעלו הצדדים לפניי בשימוע ואשר לא קיבלו מענה מספק בדברים שנכתבו עד כה.

יא.1. יעילות המיזוג

בהתאם להנחיות המיזוגים האופקיים, כאשר הרשות מצאה כי המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות או בציבור והצדדים טוענים לקיומה של יעילות במיזוג שבכוחה לרפא את הפגיעה הצפויה ממנו, תערוך הרשות ניתוח יעילות, שתכליתו לקבוע האם שיפור בביצועים הכלכליים של הצדדים שיתרחש כתוצאה מהמיזוג יפיג או ימתן בצורה משמעותית את תוצאותיה המסתברות של הפגיעה. רק סוגי יעילות אשר משפרים את יכולתה ותמריציה של החברה המתמזגת להתחרות באופן ישיר את הציבור ויתבטא בסופו של דבר במחירים יותר נמוכים, איכות משופרת, מגוון או טכנולוגיה חדשה יילקחו בחשבון כמשקל נגד להשפעה אנטי תחרותית. כמו כן, על מנת שיוכרו שיקולי יעילות בהקשר של המיזוג על היעילות הנטענת להיות ייחודית למיזוג, כך שהיא נובעת ישירות מהמיזוג ואינה ניתנת להשגה במידה דומה דרך אמצעים אחרים; וכי על היעילות שתושג להיות משמעותית, קרובה בזמן ושחלק ניכר ממנה יתגלגל ללקוח הסופי. לבסוף, כל אלו צריכים להיות מוכחים על ידי הצדדים באופן שניתן לבחינה חיצונית על סמך מידע אובייקטיבי.⁴⁰

הצדדים טענו בפניי בהקשר זה כי המיזוג צפוי להגדיל את נתח השוק של בנק מזרחי ולחזק את יכולת התחרות שלו אל מול שני הבנקים הגדולים, בנק לאומי ובנק הפועלים. טענה זו נסמכת בין היתר על כך שבשוק הבנקאות קיימים יתרונות לגודל, כך שהמיזוג יגדיל את יכולתו התחרותית של בנק מזרחי בהיבט של הגדלת הון הבנק ושיפור פריסת הסניפים. עוד טוענים הצדדים, כי המיזוג יביא ליעול הפעילות המשותפת מכיוון שבנק מזרחי הוא הבנק היעיל במערכת ואילו בנק אגוד אינו בנק יעיל, ולחסכון במקורות ובמשאבים.

טענה זו נבחנה על ידי הרשות, אולם לא השתכנעתי כי היעילות הנטענת העולה מהמיזוג היא משמעותית ומפיגה או ממתנת את הפגיעה הצפויה בתחרות. כמו כן, לא השתכנעתי כי היעילות ייחודית למיזוג ושלא ניתנת להשגה במידה דומה באמצעים אחרים.

טענת הצדדים יוצאת מנקודת הנחה לפיה ככל שבנק מזרחי יחזיק נתח שוק גדול יותר, כך הוא יטה להתחרות בצורה אגרסיבית יותר. כפי שהוצג לעיל, מבדיקת הרשות עולה כי לבנקים גדולים אין תמריץ להתחרות בצורה אגרסיבית יותר במגזר הקמעונאי ובפועל הם גם לא מתחרים בעוצמה האחד בשני. ההיפך הוא הנכון, בנקים גדולים-דווקא נוטים לשמר את נתח השוק שלהם ונוכח חסמי המעבר הגבוהים לנוח על זרי הדפנה ולגבות מלקוחותיהם את המחירים המקסימליים. מבדיקת הרשות עלה שדווקא בנקים קטנים הם אלו שיש להם תמריץ לחפש דרכים יצירתיות ומגוונות בכדי למשוך לקוחות פעילים ולמצות את יכולותיהם התחרותיות.

על פי טענת הצדדים עצמם, חיזוק בנק מזרחי מול הבנקים הגדולים יבוא לידי ביטוי בראש ובראשונה בפעילות במגזר העסקי בה החל להתמקד לאחרונה ולא בפעילותו במגזר הקמעונאי. כאמור, רמת התחרות במגזר העסקי התגברה במהלך השנים כתוצאה מהפרדת קופות הגמל

⁴⁰ הנחיות המיזוגים האופקיים, לעיל ה"ש 15, עמ' 22-23.

מהבנקים, וכיום, כמעט כמחצית מהאשראי שניתן למגזר העסקי ניתן על ידי גופים מוסדיים. בנוסף, במגזר העסקי פועלים גם ארבעה בנקים זרים. לא הוכח כי חיזוקו של בנק מזרחי במגזר הפעילות העסקי מרפא את הפגיעה בתחרות במגזר הקמעונאי, שרמת התחרות בו נמוכה הרבה יותר.

בנוסף, יתרונות לגודל בשוק הבנקאות מתמצים בהיקף פעילות מסוים ולא הוכח כי יתרונות אלה טרם מוצו על ידי בנק מזרחי. לעניין זה יצוין, כי על פי מחקרי עבר, היתרונות לגודל בתחום הבנקאות בישראל מתמצים ברמת פעילות של בנק שנתח השוק שלו כ- 9%-12%.⁴¹

כמו כן, לא הוכח כי ייעול הפעילות המשותפת ישפיע על העלויות השוליות של הפירמה המתמזגת וכי יעילות שתושג בעקבות המיזוג צפויה להתגלגל לצרכן. בהקשר זה יצוין, כי על אף שבנק מזרחי נחשב כבנק היעיל במערכת, רמת המחירים שלו, על פי מדדים שונים, גבוהה באופן יחסי. גם ממסמכים פנימיים של בנק מזרחי עולה כי המוטיבציה העיקרית לרכישת בנק אגוד נובעת מהשגת רווח פיננסי הזדמנותי גבוה, הנובע בראש ובראשונה מרכישת הבנק במכפיל הון נמוך וכן מהפחתת עלויות הקבועות, וכי רכישת בנק אגוד אינה בעלת ערך אסטרטגי עבור בנק מזרחי. אמנם רכישת בנק אגוד על ידי בנק מזרחי צפויה להגדיל את ההון העצמי שלו, אך הגדלת ההון העצמי יכולה להתבצע גם בדרכים אחרות, כגון הנפקת מניות, הזרמת הון מהבעלים או הפחתת שיעור הדיבידנדים.

יא.2. יעילות בנק אגוד

הצדדים טענו בפניי כי בנק אגוד הוא בנק כושל, שיעילותו היא הנמוכה ביותר מבין כל הבנקים, ומשכך הוא אינו יכול להשפיע באופן משמעותי על התחרות.

נראה כי התמונה שהוצגה לי על ידי הצדדים לגבי מצבו של בנק אגוד היא תמונה קודרת מדי. אגוד הוא בנק רווחי, והצדדים אף הבהירו כי המיזוג הוא לא האלטרנטיבה היחידה להמשך קיומו וכי הבנק צפוי להמשיך ולהיות רווחי בשנים הקרובות.

מקובל לבחון את יעילות הבנקים באמצעות שני מדדי יעילות עיקריים. הממד הראשון – "עלות ליחידת תפוקה", מודד את סך ההוצאות התפעוליות ביחס לסך הנכסים שברשות הבנק. הממד השני – "יחס היעילות", מודד את סך ההוצאות התפעוליות ביחס לסך ההכנסות ברוטו. יצוין כי הממד השני לוקח בחשבון את הכנסות הבנק, אשר עשויות להיות גבוהות בשל מחירים גבוהים הנגבים על ידי הבנק ללא קשר ליעילותו התפעולית.

על פי הממד הראשון, יעילותו של בנק אגוד דומה לממוצע במערכת הבנקאית בישראל. על פי הממד השני, בנק אגוד היה עד לשנת 2016 הבנק הפחות יעיל במערכת הבנקאית. בעקבות מהלכי התייעלות שביצע הבנק, ניכרת מגמת שיפור במצבו גם על פי מדד יעילות זה, אך הוא עדיין יעיל פחות מרוב הבנקים האחרים בישראל.

מבחינת מדדי היעילות עולה איפה תמונה מעורבת, לפיה על בסיס מדד אחד יעילותו של אגוד סבירה, ואילו על פי מדד שני יעילותו נמוכה.

יתרה מכך, ניתן לראות כי אין קשר הכרחי בין מידת היעילות של בנק למידת השפעתו על התחרות. כך למשל, בנק אגוד אמנם אינו בין הבנקים היעילים במערכת, אך הוא מציע הצעת ערך ייחודית,

⁴¹ דוד רוטנברג "מבנה אופטימלי של מערכת הבנקאות הישראלית – הלכה ומעשה" סוגיות בבנקאות 12, 49, 60 (1994).

איכותית ופומבית. בנק מזרחי, לעומת זאת, הוא בנק יעיל, אך הוא נמנע מלהתחרות באופן אגרסיבי בגזרת המחיר.

יחד עם זאת, לבנק אגוד אכן קיימות שתי "משקולות" הפוגעות בפעילותו – התלות שלו בבנק לאומי, המספק עבורו את שירותי המחשוב והסכמי שכר העובדים הצמודים לשכר עובדי בנק לאומי ופוגעים בגמישות של הבנק בהיבט כוח האדם.

לעניין עלויות המחשוב, נציין כי ממסמכים פנימיים של בנק אגוד עולה כי הבנק נערך להחלפת מערכת המחשוב והוא מצוי בעיצומו של הליך בחינת הצעות ספקי המחשוב. החלפת מערכת המחשוב צפויה לדרוש מהבנק משאבים רבים, לרבות משאבים ניהוליים, אך מבדיקת הרשות עולה כי היא צפויה לאפשר לבנק אגוד להקטין את עלויות המחשוב העתידיות שלו, להגביר את היכולת התחרותית שלו במתן שירותים דיגיטליים ולהפחית את העלויות השוליות שלו ואת העלות בקליטת לקוח עו"ש חדש לעומת עלויות הנוכחיות. תועלות אלו צפויות לגבור ככל שהקמת המערכת החדשה של הבנק תשתלב בפרויקט של לשכת השירות הבנקאית.⁴²

בנוגע להסכמי השכר, יחסי עבודה בעייתיים שכיחים יחסית במערכת הבנקאית ואינם ייחודיים לאגוד, בפרט, קיימים בנקים נוספים בהם קיימת הצמדה של הסכמי השכר לאלו של בנק לאומי, וגם הם נאלצים להתמודד עם הבעייתיות העולה מכך. הצמדת הסכמי השכר, הקיימת בבנק אגוד, אינה מצדיקה כשלעצמה אישור מיזוג על אף החששות התחרותיים העולים ממנו.

יא.3. היקף הפעילות של בנק אגוד במגזר הקמעונאי

הצדדים טענו בפניי כי ממצאי בדיקת הרשות אודות מעברי לקוחות לבנק אגוד אינם עולים בקנה אחד עם נתונים אחרים של בנק אגוד, ובפרט עם נתח השוק של אגוד באשראי ובפיקדונות ללקוחות פרטיים, שלטענתם אינו גדל על פני זמן. הצדדים הציעו הסברים חלופיים לנתונים שהתקבלו על מעברי הלקוחות לבנק אגוד, העיקריים ביניהם הם ההסברים הבאים: הסבר ראשון הוא כי הלקוחות שעוברים לבנק אגוד עושים זאת על מנת לנצל את הטבת ההצטרפות שמספק בנק אגוד, חשבון עו"ש הפוך, ובפועל אינם מעבירים את הפעילות שלהם לבנק אגוד; הסבר שני הוא כי שיעור הנוטשים את בנק אגוד הוא גבוה ועל כן כמות הלקוחות שלו אינה גדלה על פני זמן; ההסבר השלישי הוא כי החשבוניות שנפתחים בבנק אגוד אינם החשבוניות העיקריים של הלקוחות אלא חשבוניות משניים, ואת עיקר הפעילות של הלקוח, לרבות קבלת אשראי ומתן פיקדונות, הוא מנהל בחשבון בנק עיקרי בבנק אחר.

מבלי להתייחס לנכונות הנתונים שהוצגו על ידי הצדדים במסגרת טענה זו, נתח השוק של בנק אגוד באשראי ובפיקדונות ללקוחות פרטיים אינו יכול לשמש כמדד לאמיתות הממצאים שעלו מבדיקת מעברי הלקוחות. הדרך הנכונה למדוד נתח שוק בכמות לקוחות היא על ידי נתון של כמות הלקוחות ולא על ידי נתון המתמקד במוצר זה או אחר של הלקוחות אלו רכשו. בנוסף, נתח השוק של בנק אגוד באשראי ובפיקדונות בלקוחות פרטיים מתייחס לכלל הלקוחות הפרטיים, לרבות לקוחות חדשים, בעוד נתוני המעברים מתייחסים ללקוחות קיימים בעלי הכנסה קבועה של מעל 5000 ש"ח וסיכון אשראי.

⁴² משרד האוצר טיוטת כללים להעברת הציבור למתן מענק ממשלתי להקמת לשכת שירותי מחשוב בנקאיים www.mof.gov.il/Releases/Pages/Reforma_bankim.aspx (10.6.2018)

הנתון שעלה בבדיקת המעברים מתכתב עם שורה של נתונים אחרים שעלו בבדיקת המיזוג: בכלל זה, נתונים כמותיים שהועברו על ידי בנק אגוד, המעידים על גידול עקבי בכמות הלקוחות הפעילים ולקוחות חשבון עו"ש הפוך, מסמכים פנימיים של בנק אגוד וסקרים שנערכו על ידי גורמים שונים. כמו כן, ההסברים החלופיים שהוצעו על ידי הצדדים אינם סבירים. תנאי הסף להצטרפות לחשבון עו"ש הפוך⁴³ מעידים על צורך בהעברת פעילות אמיתית של הלקוח לבנק אגוד ולא מצאנו אינדיקציה לניצול לרעה של הטבת ההצטרפות שמציע בנק אגוד, באופן שמעוות את נתוני המעברים אליו. כמו כן, שיעור הלקוחות הנוטשים את בנק אגוד אינה חריגה לעומת בנקים אחרים, כך שכמות הלקוחות שלו גדלה על פני זמן.

באשר לטענה כי החשבונות שנפתחים בבנק אגוד אינם החשבונות העיקריים של הלקוחות אלא חשבונות משניים, נציין כי גם לו טענה זו הייתה נכונה, פתיחה של חשבון פעיל נוסף בבנק אחר היא פעולה תחרותית משמעותית. ניהול חשבון בשני בנקים שונים מאפשר ללקוחות לרכוש מוצרים בנקאיים שונים בכל אחד מהם. מכל מקום, מבדיקת הרשות עלה כי שיעור הלקוחות המנהלים חשבון הן בבנק אגוד והן בבנק אחר דומה לשיעורם בבנקים אחרים, וכי באופן כללי שיעור הלקוחות המפצלים נמוך. דהיינו, גם סברה זו נמצאה כלא מדויקת.

י.א.4. מחירי בנק אגוד

הצדדים טענו בפנינו כי המחירים שמוצעים על ידי בנק אגוד אינם זולים, ועל כן לא ניתן לטעון כי בנק אגוד פועל באופן ייחודי ומגדיל את רווחת הצרכן.

מאחר שהמוצרים הבנקאיים הם מוצרים מורכבים, הנמכרים ללקוחות הטרוגניים, בדיקות מחירים שונות, שיתבצעו על בסיס מדדים שונים ויתמקדו בלקוחות מסוגים שונים, יניבו תוצאות שונות. כך, יתכן שבנק א' יהיה כדאי יותר עבור לקוח אחד ובנק ב' יהיה כדאי יותר עבור לקוח אחר. במוצר האשראי, למשל, מאפיינים כגון סיכון האשראי של הלווים, משך חיים ממוצע של ההלוואה, בטוחות, תקופת הפירעון וכיוצא"ב ישפיעו על גובה הריבית, מה שמקשה מאוד על השוואת מחירים של בנקים שונים במוצר זה.

יחד עם זאת, התמונה הכללית שעלתה מבדיקת הרשות היא שבנק אגוד הוא בנק זול יחסית, הן מול כלל המערכת והן באופן ספציפי מול בנק מזרחי, בין היתר בעמלות ניהול חשבון⁴⁴ ובעלויות ניהול תיק ניירות ערך, והוא אף נתפס על ידי מתחרים כבנק זול באופן יחסי.

בפרט, הצעת הערך שמציע בנק אגוד למצטרפים היא הצעה ייחודית ופשוטה יחסית, המספקת מענה זול עבור מגוון של לקוחות ולזמן ממושך. כך, בנק אגוד הוא הבנק היחיד המציע ריבית על יתרת הזכות בחשבון העו"ש⁴⁵. כמו כן, ניתן לראות כי כתוצאה מאופן פעילותו הייחודי והצליח הבנק להגדיל משמעותית ובאופן עקבי את כמות הלקוחות הפעילים שלו, וכי שיעור העוברים אליו מתוך סך המערכת גבוה בהרבה מהצפוי נוכח חלקו במערכת הבנקאית וזאת על אף הפריסה הסניפית המצומצמת שלו והיקף הפרסום הנמוך שלו יחסית לשאר הבנקים, מה שמעיד על ייחודיות

⁴³ העברת משכורת מעל 7000 ש"ח וכן שימוש של מעל 2000 ש"ח בכרטיס אשראי או ביצוע 8 פעולות בחשבון.

⁴⁴ ניתן להתרשם מהנתונים אודות עמלות חשבון העו"ש בדיווח החצי שנתי של הפיקוח על הבנקים לועדת הכלכלה של הכנסת בנושא מחירי השירותים הבנקאיים הנפוצים למשקי הבית (12.2.2018)

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/%D7%93%D7%99%D7%95%D7%95%D7%97%D7%A2%D7%9E%D7%9C%D7%95%D7%AA%D7%97%D7%A6%D7%99%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%99.pdf>

⁴⁵ למעט בנק מזרחי המציע במסגרת הטבה בשם win win עבור לקוחות שרכשו משכנתא בלבד, ומעניק להם ריבית על יתרת זכות בגובה 0.5% (לעומת 3% בבנק אגוד, לכלל הלקוחות).

המסר שלו (הכולל אינפורמציה קונקרטית על מחירים) ועל "העדפה נגלית" של הצרכנים את בנק אגוד.

לבסוף נציין כי פעילותו הייחודית של בנק אגוד אינה באה לידי ביטוי רק במחירי המוצרים שלו אלא גם באופן הפרסום של הצעת הערך שלו, וכן בנקיטה של צעדים נוספים כגון מתן אשראי ללקוחות כל הבנקים.

יב. שוק מתן האשראי לפעילות בענף היהלומים

פעילות נוספת של החברות המתמזגות שנבחנה על ידי הרשות היא מתן אשראי ליהלומנים. פעילות היהלומנים בישראל כוללת ייבוא של יהלומי גלם ויהלומים מלוטשים וייצואם בעיקר לארה"ב. פעילויות הייבוא והייצוא בישראל מתבצעות במתחם הבורסה ליהלומים ברמת גן. פעילות הבנקים בענף היהלומים היא במתן אשראי שוטף ליהלומנים לצורך רכישת חומרי גלם, עיבוד ומכירה של היהלומים בארץ ובחו"ל. קיימות מספר סיבות שמייחדות את מתן האשראי ליהלומנים ומבדלות אותו מאשראי עסקי אחר.

ראשית, מתן אשראי לפעילות היהלומים מחייב נוכחות פיזית במתחם הבורסה ליהלומים. האשראי לפעילות היהלומנים ניתן כנגד בטחונות ענפיים ובטחונות חוץ ענפיים. הביטחונות הענפיים הם בעיקר חשבוניות ייצוא, מלאי יהלומים וצ'קים דחויים. כאשר האשראי ניתן כנגד חשבוניות ייצוא ומלאי יהלומים, הבנק נדרש להעריך את שווי היהלומים, ולצורך כך הוא מקבל את היהלומים (ובמקרה שהיהלומים מתקבלים ביבוא, הבנק אף אוסף את החבילה ישירות מהמכס במתחם הבורסה) ומעסיק שמאים, להם מומחיות בהערכת שווי היהלומים. בשל הצורך באבטחה גבוהה, כאשר נדרשת הערכת שווי או החזקת מלאי יהלומים, נדרש הבנק להפעיל סניף וכספת במתחם הבורסה. בנוסף, בתוך מתחם הבורסה מתנהלת מסלוקת צ'קים פנימית, כך שהנוכחות הפיזית במתחם נדרשת גם לצורך פירעון צ'קים דחויים המהווים בטוחה של הבנק. אמנם היהלומנים משתמשים גם בביטחונות חוץ ענפיים לצורך קבלת אשראי כגון נדל"ן, פיקדונות ותיקי ניירות ערך, אולם חלקם אינו משמעותי והם משמשים בדרך כלל כבטוחה נלווית לביטחונות הענפיים.

בנוסף, ענף היהלומים כולל סיכוני ציות וסיכוני אשראי ייחודיים. כך, קיים סיכון ציות גבוה יחסית של הלבנת הון, בהיבטים של זכויות אדם, מימון טרור ומיסוי, בגינו הבנק נדרש לוודא שמקורות היהלומים וההון לגיטימיים. בנוסף, קיים סיכון אשראי ייחודי לענף היהלומים הנובע מהאופן שבו נרשמים המלאים בדוחות הכספיים של היהלומנים באופן שמעלה את סיכון האשראי בענף, שכן קיימת עמימות לגבי המלאים הנכתבים בספרים. יצוין כי בימים אלו רשות המיסים עורכת רפורמה, שנועדה להסדיר את אופן רישום הדוחות הכספיים וכן לאפשר הליך גילוי מרצון ליהלומנים. רפורמה זו צפויה להפחית את סיכוני הציות בגין ענייני מס וכן להפחית את סיכון האשראי.

מכל מקום, על מנת להפחית את סיכוני הציות וסיכוני האשראי של הענף, נסמכים הבנקים במידה רבה על היכרות אישית עם היהלומנים, לקוחותיהם והספקים שלהם.

לאור האמור, השוק הרלוונטי הוא שוק מתן האשראי לפעילות בענף היהלומים.

יב.1. היבט סטטי

הבנקים הפעילים בשוק הרלוונטי הם בנק אגוד, בנק מזרחי, בנק דיסקונט, הבנק הבינלאומי ו-State Bank of India (להלן: "**הבנק ההודי**"). אולם, הבנק ההודי מספק אשראי למספר קטן של

לקוחות הודים שפועלים בישראל [REDACTED], כמו כן, הבנק הבינלאומי צמצם את פעילותו בענף ומתמקד בלווים גדולים ואיכותיים. יצוין כי בנק לאומי פעל עד שנת 2014 בשוק אולם לאור סיכוני הציות שהוצגו לעיל החליט להפסיק את פעילותו בענף. יתרת האשראי לענף היהלומים בשנת 2017 מוערכת בכ – 4 מיליארד ש"ח והענף סובל ממצוקת אשראי בעיקר עבור עסקי יהלומים קטנים.

מבדיקת הרשות עלה חשש להיווצרות כוח שוק חד צדדי בידי החברה הממוזגת, חשש זה נובע מכך שלאחר המיזוג, נתח השוק המצרפי של הצדדים בשוק מתן האשראי לענף היהלומים עולה על 60% ומכמות המתחרים המצומצמת בשוק זה. יתר על האמור, ממסמכים פנימיים עלה שבנק מזרחי מתכוון [REDACTED]

לאור האמור, עולה חשש מפני הפעלת כוח שוק חד צדדי על ידי החברה הממוזגת שתביא להקטנת כמות האשראי והעלאת מחיר האשראי לענף היהלומים.

יב.2. היבט דינאמי

בהיבט הדינאמי, עלה כי כניסה של בנק חדש לשוק האשראי ליהלומים כרוכה בהשקעה בהקמת תשתית - הקמת סניף מאובטח במתחם הבורסה ופיתוח מומחיות והבנה בענף היהלומים וכן ידע והיכרות עם היהלומנים, לקוחותיהם והספקים שלהם. כמו כן, סיכוני הציות והאשראי הקיימים בענף זה מרחיקים מלכתחילה בנקים מלפעול בענף זה.

מבדיקת הרשות עלה כי לא קיימים מתחרים על ספו של השוק ובפרט, [REDACTED] וזאת על אף הרפורמה הרגולטורית שצוינה לעיל שנועדה להקטין את סיכוני הציות והאשראי.

יג. סוף דבר

עניינו במיזוג אופקי בין שני בנקים העוסקים, בין היתר, במתן סל שירותים בנקאיים למגזר הקמעונאי, ובכלל זה שירותי ניהול חשבונות עובר ושב, מתן הלוואות, פיקדונות, ניהול תיקי השקעות ושירותי תשלום. הצדדים גם עוסקים במתן שירותים בנקאיים למגזר העסקי ובכלל זה במתן אשראי לענף היהלומים.

בענף הבנקאות מספר מתחרים מצומצם וקיימים בוחסמי כניסה תמירים, שהובילו לכך שלא קם בנק חדש בישראל מזה עשורים רבים. תחום הבנקאות הקמעונאית מאופיין בחסמי מעבר גבוהים מאוד, ובפועל כמות הלקוחות שעוברים בין בנקים קטנה מאוד. בדיקת הרשות העלתה כי בתחום הבנקאות הקמעונאית, המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות ובציבור.

מבדיקת הרשות עולה חשש חד צדדי כי לאחר המיזוג יעלו המחירים עבור קבוצת הלקוחות הלא שבויים, כתוצאה מהתייצבות על שיווי משקל חדש. לבנק אגוד תמריץ לפעול באופן שונה מהבנקים האחרים, וביניהם בנק מזרחי, תמריץ אשר יעלם לאחר המיזוג. ניתן לראות לתמריץ זה ביטוי בפועל בדרך הפעולה השונה בה בוחר לנקוט אגוד, בנתוני המעברים, באופן בו מנתחים הבנקים השונים את התחרות בשוק, בעמלות הנמוכות שגובה בנק אגוד בפועל מלקוחותיו, בהצעת הערך הייחודית והפומבית שהוא מפרסם ובניסיון לפירוק סל המוצרים הבנקאיים על ידי מתן אשראי ללקוחות כל הבנקים.

מהניתוח עולה גם כי עבור בנק אגוד, החשש מתגובה תחרותית של בנקים אחרים הוא נמוך יותר משל בנק גדולים יותר, וכי פוטנציאל הרווח של בנק אגוד מסטייה מתיאום עשוי להיות גבוה הרבה יותר מפוטנציאל ההפסד מנטישת לקוחות ומהפחתת מחיר. החשש כי לאחר המיזוג תגדל יכולתם של הבנקים להגיע לשיווי משקל מתואם עשוי להתבטא ביתר שאת לאחר שיושלמו הצעדים הננקטים כיום להקטנת חסמי המעבר בין הבנקים.

בנוסף, בחנה הרשות את השפעת המיזוג על התחרות בתחום מתן האשראי לענף היהלומים. כמות המתחרים בתחום זה מצומצמת וחלקם המצרפי של הצדדים בשוק זה משמעותי ועולה על 60%. בדיקת הרשות העלתה שקיים חשש סביר כי כתוצאה מהמיזוג תיפגע באופן משמעותי התחרות גם בשוק זה.

לנוכח האמור, ובהתאם לסמכותי לפי סעיף 21 לחוק, החלטתי להתנגד למיזוג.

החלטתי נתונה לערר בתוך 30 יום, בפני בית הדין להגבלים עסקיים, בהתאם להוראות סעיף 22 לחוק.

אורי שוורץ

מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ח' בתמוז התשע"ח

21 ביוני, 2018