



ב' באייר, תשס"ט

26 באפריל, 2009

הודעה לעיתונות

**הממונה על הגבלים עסקיים קבעה כי התקיימו הסדרים כובלים בין חמשת הבנקים
הגדולים שעניינם העברות מידע הנוגע לעמלות**

הציבור יוכל להסתמך על הקביעה במסגרת תובענות נזיקין בבית משפט

הממונה על הגבלים עסקיים, רונית קן, קבעה היום (26 אפריל 2009) מתוקף סמכותה לפי סעי' 43(א)(1) לחוק ההגבלים העסקיים, כי התקיימו הסדרים כובלים בין בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק דיסקונט, בנק המזרחי והבנק הבינלאומי (להלן "הבנקים") שעניינם העברות מידע הנוגע לעמלות. הקביעה פורסמה בעקבות חקירת רשות ההגבלים העסקיים והליך שימוע בו ניתנה לבנקים אפשרות להביא את טענותיהם.

על פי קביעת הממונה, למן ראשית שנות ה-90 ועד תחילת חקירת הרשות בעניין, נהגו מומחים בתחום העמלות בחמשת הבנקים להעביר ביניהם מידע לגבי עמלות שנגבות בהווה וכן התנהלות עתידית בעניין עמלות. מידע זה, שכלל נתונים שאינם פומביים, נלקח בחשבון בעת שהבנקים קבעו את מדיניותם בתחום העמלות ואפשר יישור קו בנושא העמלות תוך פגיעה בהליך התחרותי בין הבנקים.

הממונה קובעת כי נוכח ממצאי החקירה ולאור כשלי התחרות הנמשכים במערכת הבנקאות בישראל, המאופיינת בריכוזיות גבוהה, חסמי כניסה למתחרים וחסמי מעבר לצרכנים, העברות המידע בין הבנקים הן הסדר כובל אסור לפי חוק ההגבלים העסקיים. מדובר בקביעה אחרת המהווה ראיה לכאורה לנקבע בה בכל הליך משפטי. משמעות הדבר היא שהציבור יוכל להשתמש בקביעה במסגרת תובענות נזק, כאשר לרשותם כלי ראיית להוכחת עצם קיומו של ההסדר הכובל בין הבנקים. הבנקים רשאים לערור על קביעה זו, או על חלקה, לפני בית-הדין להגבלים עסקיים, תוך שלושים ימים.

רונית קן: "הממצאים לגבי התנהלות חמשת הבנקים הגדולים מדברים בעד עצמם. הקביעה משרתת את הציבור והכלכלה בכך שהיא מסירה לראשונה את המסך מעל העברות המידע בין הבנקים בתחום העמלות ומאפשרת באופן תקדימי לכלל הלקוחות ומשקי הבית שנפגעו כתוצאה מההסדר הכובל להשתמש בקביעה במסגרת תובענות בבית המשפט."

סקירת הקביעה, מסמכים שנחשפו וציטוטים מחומר החקירה בעמודים הבאים



כללי

החקירה שקיימה רשות ההגבלים העסקיים (להלן: "הרשות"), שהיא המקיפה בתולדות הרשות, התקיימה על רקע מערכת בנקאות שלוקה מלכתחילה בכשלי תחרות רבים ונמשכים. במישור המבני, מתאפיינת מערכת הבנקאות במיעוט מתחרים. בכל האמור לאספקת שירותים בנקאיים למשקי בית ועסקים קטנים, מחזיקים חמשת הבנקים נשוא הקביעה באחיזה מוחלטת, יציבה וארוכת שנים, בשוק. לריכוזיות הגבוהה חוברים חסמי כניסה תמירים, בדמות דרישת רישוי מחמירה ועלויות קבועות ושקועות ניכרות. במקביל לחסמי הכניסה, מתאפיינת מערכת הבנקאות גם בחסמי מעבר משמעותיים, אשר מקשים על מעבר לקוחות בין הבנקים, וכפועל יוצא מאמירים עוד יותר את חסמי הכניסה.

מחקירת הרשות עולה כי שני גורמים מרכזיים הדריכו את הבנקים בקביעת גובה העמלות שמשלם הציבור: (1) מדיניות של "יישור קו" לעמלות שגובים שאר הבנקים; ו-(2) המיקום היחסי של כל אחד מהם במדד יוקר העמלות שפרסם בנק ישראל.

החקירה חשפה קיומם של הסדרים כובלים בין הבנקים, במסגרתם העבירו הבנקים בינם לבין עצמם מידע הנוגע לעמלות. המידע הועבר בעיקר בשיחות טלפון בין אנשי מחלקות העמלות של הבנקים, אשר היו אמונים על המחירת וגביית העמלות. המידע שהועבר בין הבנקים, הבהיר את שהיה חלקי וחסר בתעריפונים שפרסמו לשימוש הלקוחות. התעריפונים הפומביים תוארו על-ידי אנשי העמלות שנחקרו ככתובים ב-"סינית" ואת התעריפון כולו כ-"רק מי שכותב אותו מבין" וכדומה. את הפערים בין המידע שבתעריפונים, לבין העמלות שנגבו בפועל בחיי המעשה, השלימו הבנקים בהעברות מידע שנעשו בינם לבין עצמם. המידע שהועבר סייע לבנקים במדיניות "יישור הקו", וביישום אסטרטגיית המיקום היחסי במדד יוקר העמלות שפרסם בנק ישראל.

העברות המידע פגעו בהליך התחרותי בין הבנקים, והקימו חשש ממשי למניעת או הפחתת התחרות בין הבנקים באספקת שירותים בנקאיים למשקי בית ועסקים קטנים. ראשית, העברות המידע הפחיתו אצל הבנקים את אי-הודאות העסקית שכרוכה בשינויים השונים ברמת העמלות, היקפן ואופן גבייתן. באמצעות המידע שהועבר, יכלו הבנקים לשרטט בינם לבין עצמם את הקו שינחה את מדיניות העמלות של כל אחד מהם. בנוסף, קם חשש ממשי שהעברת המידע השפיעה על היקף המידע שגולה ללקוחות בתעריפונים ובכך האמירו עוד חסמי המעבר בין הבנקים. הבנקים יצרו מערכת של שקיפות עמלות בינם לבין עצמם, מבלי לתת ללקוחות מידע זהה, מידע אשר היה מאפשר ללקוחות לתחר טוב יותר בין הבנקים. לבסוף, העברת המידע, אשר סייעה לבנקים ביישור קו עם המתחרים ובקביעת רמות תעריפים דומות מאוד, הפחיתה את התמריצים של לקוחות הבנקים לחפש אחר בנק חלופי לזה בו הם מנהלים את חשבונותיהם באופן שוטף.



כללם של דברים, ממצאי החקירה מלמדים כי לכשלי התחרות הקיימים ממילא במערכת הבנקאות, חברו פרקטיקות שאימצו לעצמם הבנקים באופן וולנטרי, שכל פועלן היה להעצים את כשלי התחרות, להקשות על מעבר לקוחות ולשלול מהציבור כלים לתחר בין הבנקים. כל זאת, לאורך תקופה ממושכת המשתרעת על פני שנים רבות.



סקירת הקביעה

קביעת הממונה פותחת בתיאור תפקידה המרכזי והחשוב של מערכת הבנקאות בישראל ומפרטת את מאפייניה וכשלי התחרות הנמשכים בה במישור המבני וההתנהגותי. הממונה עומדת על ריכוזיות המערכת הבנקאית וקיומם של חסמי כניסה למתחרים לצד חסמי מעבר הניצבים בפני לקוחות המעוניינים לעבור מבנק אחד למשנהו והשפעתם של כל אלו על רמת התחרות הירודה, במיוחד במגזר הבנקאות הקמעונאית אל מול משקי הבית. מדובר בסקירה מקיפה הנסמכת, בין השאר, על ממצאי חקירת הרשות, ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין עמלות הבנקים, בנק ישראל, ספרות מקצועית ומסמכים של הבנקים.

הקביעה מתארת בפרטי פרטים, התנהלותם של הבנקים בתחום העמלות בכלל ומנגנון העברת המידע שהתקיים בין הבנקים בפרט. כל בנק קובע את מדיניות העמלות הכוללת, בין השאר, סוגי עמלות, גובה תעריפים, אופן גבייה, מתן הנחות ומועדי עדכון תעריפים, באמצעות ועדות ואנשי מקצוע הממונים על תחום העמלות וממליצים להנהלה על דרכי פעולה. הממונה קובעת כי בין חמשת הבנקים התקיימה מערכת מסועפת ונמשכת של העברות מידע בנוגע לעמלות הנגבות בגין שירותים בנקאיים ומביאה עדויות לכך מתוך ממצאי החקירה. המידע הועבר, בין השאר, באמצעות שיחות טלפוניות בין ממלאי תפקידים במחלקות העמלות של חמשת הבנקים כעניין שבשגרה ולאורך שנים. מידע זה עסק הן בעמלות שנגבות על-ידי הבנקים בעת העברת המידע, והן בכוונות העתידיות בתחום העמלות.

הממונה עומדת בקביעתה על השיקולים המנחים את הבנקים בעת שהם מחליטים להעלות את שיעורה של עמלה מסוימת. הממונה קובעת כי הבנקים נקטו במדיניות של "יישור קו" עם המתחרים. הממונה קובעת כי הבנקים אספו, בנוסף לתעריפונים הרשמיים, מידע פרטני לגבי אופן יישום מדיניות העמלות של שאר הבנקים בפועל. מידע זה נדרש לשם "יישור קו" בין הבנקים מאחר ובתעריפונים לבד לא היה די כדי לקבל החלטות בתחום העמלות תוך ראיית התמונה הכוללת של התנהלות הבנקים האחרים. מדובר במידע חיוני ליכולת הלקוחות לתחר בין הבנקים, אשר לא עמד בפני לקוחות הבנקים והציבור, שנאלץ להסתמך על מידע חלקי וסבוך מתוך התעריפונים בלבד. על אף שבפועל הפערים בין עמלות הבנקים השונים היו מזערניים, שיקול נוסף של הבנקים היה המיצוב היחסי שלהם במדד העמלות המפורסם על ידי בנק ישראל.

הממונה קובעת כי העברות המידע האמור פגעו בהליך התחרותי בין הבנקים:

" המידע שהועבר בין הבנקים נגע לעמלות שנגבות בעת העברת המידע ולהתנהלות העתידית בשדה העמלות; כל תכליתה הייתה לאפשר לבנק מקבל המידע לקבל החלטות תמחור, תוך שמחירי יתר הבנקים שקופים בפניו; העברת המידע בין הבנקים נעשתה בפני עצמה, ולא נלוותה לשיתוף פעולה



שמידותיו רחבות מעצם העברת המידע; המידע הועבר בין הבנקים לבין עצמם, מבלי שהלקוחות נחשפו אליו; המידע ניתן ביחס לכל בנק בנפרד, כל בנק ועמלותיו שלו, ולא באופן אגרגטיבי. תדירות העברת המידע השתנתה לאורך השנים ובין הבנקים. ברם, עיתוי העברת המידע קשור בטבורו לתהליך ההמחרה בבנקים, שכן המידע הועבר כאשר הייתה לו רלוונטיות אצל הבנק מקבל המידע, לצורך קבלת החלטת התמחור שלו עצמו. לבסוף, ובמידה רבה גם עיקר הדברים, המידע הועבר בשוק ממועט מתחרים, אשר מתאפיין בחסמי כניסה גבוהים במיוחד, ובכשלי תחרות נמשכים. צירופם של כל אלה, מבהיר את מידת הסכנה התחרותית שגלומה בהעברות המידע שהתקיימו בין הבנקים."

בנסיבות אלו, קובעת הממונה כי העברות המידע בין הבנקים, על אף שלא נעשו בדרך של תיאום מפורש, מהוות הסדר הכובל:

"מן המקובץ עולה כי העברות המידע המתוארות בקביעתי זו מהוות הסדרים כובלים, כמשמעותם בחוק ההגבלים העסקיים. על הסדרים אלה לא נתבקש מראש כל אישור וממילא גם לא ניתן. בכך, הופרו הוראות חוק ההגבלים העסקיים."



שיטת הפעולה של הבנקים כפי שנחשפה בחקירת רשות ההגבלים העסקיים

דוגמה מחומר החקירה להעברת מידע מבנק לאומי לבנק דיסקונט בעניין עמלת הקצאת אשראי

1. ביום 11.3.03 פורסמה ידיעה במדור הכלכלה של עיתון ידיעות אחרונות, לפיה בנק לאומי מעדכן שתי רמות שונות של תעריפים בגין הקצאת אשראי:

"לידיעות אחרונות נודע, כי בנק לאומי מייקר שתי עמלות קיימות: עמלת הקצאת אשראי בעו"ש וחשבון עסקי פרטי מורחב, שמתייקרת ב- 67%- מ- 6 שקלים לרבעון ל- 10 שקלים לרבעון, ועמלת הקצאת אשראי בחח"ד פרטי, שמתייקרת ב- 50% - מ- 8 שקלים לרבעון ל- 12 שקלים לרבעון."

2. מיד לאחר הפרסום הנ"ל ומאחר ובבנק דיסקונט כל הלקוחות הפרטיים משלמים את אותה עמלת הקצאת אשראי, פנתה עובדת מחלקת עמלות של בנק דיסקונט, למחלקה המקבילה בבנק לאומי, ושאלה לפשר הפיצול שבנק לאומי עורך בעמלת הקצאת אשראי, וכיצד הוא גובה אותה בפועל מלקוחותיו. כך השיבה העובדת בחקירתה לשאלות חוקרי רשות ההגבלים העסקיים:

ש: אני מציגה לך את המסמך 2204.12.04 האם זהו כתב יד?

ת: כן

ש: מהו מסמך זה?

ת: הנה פה זו דוגמא שביקשנו לקבל הבהרה בדמי ניהול יש להם 2 סכומים. הם העלו מ- 8 ל- 12 ומ- 6 ל- 10. ניסינו להבין כי בסך הכל באחוזים זה המון. ראינו את זה בעיתונות נדמה לי. לנו כל הלקוחות הפרטיים משלמים אותו דבר.

בשיחת הטלפון בין העובדת מבנק דיסקונט למקבילתה בבנק לאומי התברר כי הייקור בבנק לאומי מ- 8 ₪ ל- 12 ₪ מיועד לחשבונות ללא משכורת והכנסה, שכן הם יותר מסוכנים; העלייה מ- 6 ₪ ל- 10 ₪ מיועדת לכלל חשבונות עו"ש פרטי הכוללים משכורת, וכן לחשבונות עסקי פרטי מורחב לא כולל



5. העברת המידע בין בנק לאומי לבנק דיסקונט הביאה ל"יישור קו" בין הבנקים וייקור מקביל של העמלה בבנק דיסקונט, בשיעור ניכר של 66%, ובאותו מועד בו בנק לאומי עדכן בפועל את העמלה.