

נייר עמדה בנושא :

רפורמת הפיקוח על הבנקים בתחום העמלות הנגבות על

שירותי ניהול חשבון

אוגוסט 2025

השופטת בדימוס ד"ר איריס סורוקר

ראשת מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה

מרכז חת

לחקר התחרות והרגולציה

המסלול האקדמי המכללה למינהל



מרכז חת הינו מוקד אקדמי רב תחומי של המסלול האקדמי המכללה למינהל. המרכז נוסד ביוזמתם והודות לתרומתם של גב' רנה ופרופ' מאיר חת. תכליתו של מרכז חת היא פיתוח והעברת ידע בתחומי התחרות והרגולציה, על היבטיהם התיאורטיים והמעשיים. המרכז הוקם מתוך רצון לחקור ולהעמיק את ההבנה על אודות התחלופה וההפעלה של אמצעי התחרות והרגולציה בשווקים שונים בישראל. המטרה היא לחדד בעיות הטעונות פתרון, ולגבש המלצות לשיפור המדיניות הרגולטורית הראויה.

השופטת בדימוס ד"ר איריס סורוקר

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה

facebook.com/hethcenter 03-9634104
colman.ac.il/heth_center hethcenter@colman.ac.il

מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה
המסלול האקדמי המכללה למינהל
השופטת בדימוס ד"ר איריס סורוקר

נייר עמדה :

רפורמת הפיקוח על הבנקים בתחום העמלות הנגבות על שירותי ניהול חשבון

אוגוסט 2025*

ביום 15 ליולי 2025 פרסם המפקח על הבנקים, מר דניאל אחיאשילי, טיוטה להערות הציבור בדבר רגולציה חדשה בנושא: "רפורמת הפיקוח על הבנקים בתחום העמלות הנגבות ממשקי בית ועסקים קטנים על שירותי ניהול חשבון תשלום וכרטיס חיוב מיידי (דביט)".¹

מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה, מייסודו של פרופ' מאיר חת ז"ל, תומך ברגולציה המוצעת. להלן נציג בתמצית את ההצדקות אשר לדעתנו תומכות ברפורמה.

3

כללי

הרפורמה עניינה הוא בקביעת סכום עמלה מרבי שניתן לגבות בעד שירותי ניהול חשבון. סכום העמלה המרבי המוצע הועמד על סך של עד 10 ש"ח בעד מאה הפעולות הראשונות בחודש. בעד כל פעולה נוספת מעבר למאה הפעולות הראשונות בחודש יותר לבנק לגבות עד 1 ש"ח. הכללים החדשים יעוגנו בצו הבנקאות (שירות ללקוח) (פיקוח על שירותי ניהול חשבון תשלום), התשפ"ה–2025 מכוח סמכותו של נגיד בנק ישראל לפי סעיפים 91א ו-91ב לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א–1981. כידוע, סעיף 91א מסמך את הנגיד להכריז על שירות כבד פיקוח לעניין העמלה הנגבית בעדו בהתקיים אחד משלושה תנאים:

"(1) העמלה הנגבית בעדו עלולה להפחית את התחרות בין התאגידים הבנקאיים או בינם לבין גוף אחר הנותן שירות דומה;

(2) לקוח יכול לקבלו רק בתאגיד הבנקאי שבו מתנהל חשבונו;

(3) לדעת הנגיד הוא שירות חיוני, ויש צורך בפיקוח עליו משיקולים של טובת הציבור."

בהתקיים אחד מתנאים אלה, ולפי סעיף 91ב לחוק, הנגיד רשאי לנקוט שלושה מהלכים אפשריים:

*אני מודה לעו"ד גלית דגניגבאי, העוזרת המשפטית של מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה, שסייעה בהכנת נייר העמדה.

¹ ראו באתר בנק ישראל: <https://kamakama.gov.il/publications/pressreleases/15-07-2025>

"(1) [לקבוע] את סכום העמלה שתיגבה בעדו או את שיעורה ;

(2) [לקבוע] את הסכום או את השיעור המרבי של העמלה שניתן לגבות בעדו ;

(3) [לקבוע] איסור על גביית עמלה בעדו."

במקרה הנדון כאן, ולפי הטיוטה שפורסמה, המפקח על הבנקים מצא שהעמלות הנגבות בגין שירותים בסיסיים בחשבונות הבנק מהוות גורם בולט לאישיביות רצון של לקוחות ומשפיעות על אמון הציבור במערכת הבנקאית. המפקח סבור שעודף אפשרויות בחירה וסוגי שירותים רבים גורמים לבלבול בקרב לקוחות וקושי להבין מהי שיטת התשלום המיטבית עבורם. בנוסף, נמצא במבט השוואתי כי מקובל בעולם לגבות עמלות בדרך של חבילות. על הרקע הזה, סבור המפקח שראוי לקבוע מחיר מפקח מקסימלי שניתן לגבות עבור שירותי הבנק בחשבונות תשלום.

אנו סבורים שמהלך רגולטורי זה הוא מוצדק על רקע כל אחד משלושת התנאים המנויים בסעיף 9יא לחוק הבנקאות (שירות לקוח): מיעוט תחרות בין הבנקים לבין עצמם ; כפיפות הלקוח לקבלת שירותי ניהול חשבון מהבנק שבו מתנהל החשבון ; והיות השירות חיוני. דומה כי שלושה תנאים אלה מתקיימים במצטבר : כידוע, ענף הבנקאות בישראל סובל מריכוזיות גבוהה ואינו נהנה מרמת תחרותיות מספקת, למצער במגזר פיקדונות העו"ש ובמגזר האשראי הקמעונאי. בנוסף, הלקוח נתון בידי הבנק בכל הקשור לשירותי ניהול החשבון, ואף שניתן להתנייד בין בנקים – רמת התחרותיות הנמוכה ממילא אינה יוצרת תמריץ ממשי לעשות כן. לפיכך, לקוחות הבנקים מהווים במידה רבה קהל שבו. בנוסף – ואף אין צורך לומר – שירות הבנקאות הוא חיוני ומרכזי בהתנהלותם של עסקים ומשקי בית לצורך התנהלות כלכלית בסיסית ושוטפת. מכיוון ששלושת התנאים מתקיימים, אף שלפי החוק די בהתקיימות אחד מהם, נכון הוא שבנק ישראל יפעיל במקרה דנא את סמכותו ויקבע מגבלות בדבר גובה העמלה המותרת. נציין כי בעניינו, הרגולציה המוצעת היא חיונית לא רק לצורך שקיפות ומניעת בלבול אצל הלקוחות, אלא גם ניתן להצדיקה משום המחיר הגבוה שגובים הבנקים עבור שירותי ניהול חשבון העו"ש. מחיר מונופוליסטי, שעה שהוא נגבה בשוק ריכוזי ונעדר תחרות ממשית, מהווה הצדקה להתערבות רגולטורית ולהטלת מגבלת מחיר מטעמים של הגנת הצרכן וטובת הציבור.

הצדקת הרגולציה המוצעת

ענף הבנקאות בישראל סובל מכשלי שוק מבניים ההופכים אותו לשוק בלתי משוכלל בעליל ומועד לפרקטיקות אנטי-תחרותיות, הצפויות לפגוע ברווחת הצרכן ובאינטרס הציבורי בכללותו. לא בכדי הודיעה הממונה על התחרות הנוכחית, עו"ד מיכל כהן, כי היא שוקלת להכריז על חמשת הבנקים הגדולים בישראל - בנק לאומי, בנק הפועלים, בנק דיסקונט, בנק מזרחי והבנק הבינלאומי – כעל "קבוצת ריכוז"². "קבוצת ריכוז" הוא מונח משפטי-כלכלי המעוגן בפרק ד'1 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988. בתמצית: הכוונה היא לענף ריכוזי, שבו אף אחד מהספקים אינו מהווה "מונופול" כשלעצמו, ואולם כמות הספקים היא קטנה ורמת התחרות ביניהם היא נמוכה, לצד מבנה שוק המכביד על יצירת תחרות, כגון שהשוק סובל

² הודעה לעיתונות מיום 26.3.2024 <https://www.gov.il/he/pages/banking-concentrgroup> ; ראו גם הודעה קודמת בעניין זה מיום 29.6.2023.

מחסמי כניסה גבוהים או קהל שבוי – כפי שמתקיים בשוק הבנקאות בישראל. המושג קבוצת ריכוז מוגדר בסעיף 31ב' לחוק כדלקמן:

”(א) הממונה רשאי לקבוע... כי קבוצה מצומצמת של בני אדם המנהלים עסקים שבידיהם נתון ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת נכסים או מכלל מתן שירותים, או מכלל רכישתם, היא קבוצת ריכוז... וכל אחד מבני האדם כאמור הוא חבר בקבוצת ריכוז, אם ראה כי מתקיימים כל אלה:

(1) בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים קיימת תחרות מועטה בעסקים או שמתקיימים תנאים לתחרות מועטה בעסקים;

(2) נקיטת צעדים כאמור בסעיף 31ג עשויה למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים, או עשויה להגביר את התחרות בענף באופן משמעותי או ליצור תנאים להגברה משמעותית של התחרות בענף.

(ב) לעניין סעיף קטן (א)(1), יראו, בין השאר, חסם כניסה לענף יחד עם שניים או יותר מהתנאים המפורטים להלן, כתנאים לתחרות מועטה בעסקים בין חברי קבוצת ריכוז או בענף שבו הם פועלים:

(1) חסם למעבר בענף;

(2) אדם מחזיק בזכות כלשהי באדם אחר הפועל באותו ענף ואחד מהם לפחות הוא חבר הקבוצה, או ששני בני אדם הפועלים באותו ענף שאחד מהם לפחות הוא חבר הקבוצה מחזיקים בזכות כלשהי באדם שלישי, או שאדם מחזיק בזכות כלשהי בשני בני אדם או יותר הפועלים באותו ענף אשר אחד מהם לפחות הוא חבר הקבוצה;

(3) לחברי הקבוצה נתחי שוק דומים באספקה או ברכישה של נכסים או של שירותים בענף;

(4) הנכסים או השירותים שמספקים או שרוכשים חברי הקבוצה בענף דומים זה לזה במידה רבה;

(5) חברי הקבוצה מספקים נכסים או שירותים בענף למספר רב של לקוחות או של ספקים או רוכשים נכסים או שירותים כאמור ממספר רב של לקוחות או של ספקים;

(6) לכל אחד מחברי הקבוצה, או למרביתם, יש אפשרות לדעת את עיקרם של תנאי ההתקשרות, בין לקוחות או ספקים לבין מרבית מחברי הקבוצה האחרים, לאספקה או לרכישה של נכסים או שירותים בענף.”

הכרזה על "קבוצת ריכוז" מקימה מגוון סמכויות בידי הממונה על התחרות לייצר אסדרה שמטרתה להטיל מגבלות והנחיות על הספקים חברי קבוצת הריכוז לצורך הקטנת הפגיעה בציבור, ובלשונו של סעיף 31ג לחוק התחרות הכלכלית: "הממונה רשאי להורות לחברי קבוצת ריכוז, כולם או חלקם, בדבר צעדים שעליהם לנקוט כדי למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים, או כדי להגביר באופן משמעותי את התחרות בין חברי הקבוצה או בענף או ליצור תנאים

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

פייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

להגברה משמעותית של התחרות בענף. " במקרה כאן, הממונה הודיעה, בד בבד עם כוונת ההכרזה על קבוצת ריכוז, שהיא שוקלת להטיל על הבנקים מגבלות שונות כדי ליצור פיקדון כספי פריק, לחייב את הבנקים להציג מידע השוואתי, לחייב את הבנקים לקבל פיקדונות מאת גופים חוץ בנקאיים שיבקשו לפעול כמרכזי כספים וכן לחייבם להקל על ניווד חשבונות.

אין זה המקום לדון במגבלות האמורות לגופן. המטרה בהצגתן היא להניח כנקודת מוצא לרגולציה החדשה המוצעת על ידי המפקח על הבנקים שקיימת תשתית עובדתית מוצקה להנחה שהבנקים פועלים כ"קבוצת ריכוז", בדרך מונופוליסטית ואף מתואמת, גם אם באופן סמוי. ניתוח שוק כזה מצביע על כשל שוק המצדיק התערבות רגולטורית:

רמת תחרות נמוכה – רמת התחרות הנמוכה השוררת בענף הבנקאות בישראל נלמדת היטב מדו"ח הביניים החדש והעדכני של הצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי ממרס 2025.³ צוות זה, כידוע, הוקם במטרה לקדם תחרות בענף הבנקאות במגזר הקמעונאי, מתוך הבנה שרמת התחרותיות הנמוכה פוגעת במישרין בצרכנים, ובעיקר בעסקים קטנים ובינוניים ובמשקי הבית. הדו"ח ממרס 2025 עומד על חיוניות השירות הבנקאי להתנהלות כלכלית תקינה של מגזרים אלה:

"המערכת הבנקאית היא רכיב מרכזי בפעילות התקינה של המשק. מרכזיותה של המערכת הבנקאית בפעילות של המגזר הקמעונאי בולטת במיוחד. בניגוד למגזר העסקים הגדולים, המערכת הבנקאית היא מקור השירותים הפיננסיים העיקרי בניהול ובמימון הפעילות עבור רוב הלקוחות במגזר הקמעונאי. בסיס הפעילות הפיננסית במערכת הבנקאית, ובהתאמה עיקר הרווח שלה מקורו בקבלת פיקדונות, לרבות בחשבונות עו"ש, מהציבור ומתן אשראי מהם. תיווך פיננסי זה המגשר בין היחידות החוסכות לבין היחידות הצורכות, הוא ליבת הפעילות הבנקאית, ולו תרומה מרכזית בהבטחת פעילות המשק ומיציא פוטנציאל הצמיחה שלו...

חרף חשיבותה של המערכת הבנקאית לפעילות התקינה של המשק כבסיס למרבית הפעילות העסקית, שירותי הבנקאות הניתנים למגזר הקמעונאי בישראל סובלים מתחרות נמוכה המיוחסת למגוון רחב של סיבות הנוגעות הן לצד הביקוש לשירותים בנקאיים והן לצד ההיצע."

מצב זה – של ריכוזיות יתרה במגזר משקי הבית והעסקים הקטנים – הוא מצב קבוע ונמשך. לא למותר להזכיר בהקשר זה את דו"ח ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים בראשות ח"כ משה כחלון מיוני 2007, שהצביעה על הקשר בין היעדר תחרותיות לבין גביית עמלות גבוהות: "ועדת החקירה הגיעה למסקנה שמערכת הבנקאות בישראל סובלת מרמת ריכוזיות גבוהה ומרמת תחרותיות נמוכה בהשוואה למדינות אחרות. עקב רמת התחרותיות הנמוכה, הבנקים משתמשים בכוח השוק שלהם וגובים עמלות גבוהות יחסית ממשקי בית ומעסקים קטנים. הדוח כולל המלצות מפורטות בדבר הדרך שבה ראוי להסדיר את השירותים הבנקאיים למשקי הבית ולהגביר את התחרותיות בשוק הבנקאות הקמעונאית בישראל. מרכיב חשוב בהמלצות האלה הוא הצורך בצמצום מספר העמלות, ביצירת רשימת שמות אחידה לעמלות ובהמשך מדיניות הצמצום של חסמי מעבר של לקוחות מבנק לבנק."⁴

³ ראו באתר בנק ישראל: <https://boi.org.il/media/pw0nqxvd/202513.pdf>

⁴ ראו: ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים בראשות ח"כ משה כחלון – דין וחשבון מסכם, יוני 2007, באתר הכנסת: https://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/bank_inq.pdf

פרקטיקות מונופוליסטיות – כוח השוק שבידי הבנקים מנוצל על ידיהם להפעלת פרקטיקות אנטי-תחרותיות. דוגמה ידועה לפרקטיקה בנקאית פוגענית המתאפשרת על רקע מבנה השוק הריכוזי היא אי-תשלום ריבית מצד הבנקים ללקוחותיהם על כספי חשבונות העו"ש, וזאת בחוסר סימטריה מוחלט לשיעורי הריבית הגבוהים הנגבים מלקוחות הבנקים עבור הענקת אשראי. הדו"ח האמור ממרס 2025 עומד על כך במפורש:

"עדות למחיר שמשלם המגזר הקמעונאי בשל התחרות הנמוכה בשירותים הבנקאיים הניתנים לו ניתן לראות בשנתיים האחרונות, עת החלה עלייה בריבית בנק ישראל. החל מחודש אפריל 2022, לאחר תקופה ממושכת של ריבית אפסית, החל בנק ישראל במגמה של העלאת ריבית בנק ישראל, בדומה לבנקים מרכזיים בעולם. העלאת הריבית הביאה להעלאה מיידית של הריבית על האשראי שניתן על ידי הבנקים למגזרי הפעילות השונים ובכלל זה המגזר הקמעונאי (למעט בהלוואות לדיר, שם התמסורת נמוכה יותר). מנגד, שיעור התמסורת של ריבית בנק ישראל אל ריבית הפיקדונות, נמוך יותר, ויש שונות בין מגזרי הפעילות השונים. שיעור התמסורת למשקי הבית הוא הנמוך ביותר מבין מגזרי הפעילות השונים, וזאת בהלימה למצב המקובל בעולם. שיעור התמסורת הנמוך יחסית במגזר משקי הבית, נובע, בין היתר, מרמת התחרות הנמוכה במגזר זה, ומשפיע, בין היתר, על רמת הרווחיות הגבוהה של המערכת הבנקאית בישראל."

איתשלום ריבית על ידי הבנקים הוא צורם במיוחד על רקע מבנה העמלות שגובים הבנקים מהלקוחות וסכומי העמלות. מדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהוקדש לנושא העמלות עולה המורכבות של תחום זה, הסובל מריבוי פרטים ואותיות קטנות, חוסר שקיפות לציבור וקושי לייצר השוואה צרכנית אפקטיבית בין חלופות שונות.⁵ אומנם, מאז פותחה "שיטת המסלולים" ולקוחות יכולים להירשם למסלול מסוים של ניהול עו"ש לצורך מיקוד והוזלת העמלות, אולם לפי הדיווחים הקיימים, ולמרות הגידול בפנייה של לקוחות למסלולים המוצעים, עדיין חלק ניכר של הלקוחות אינו מודע לאפשרויות ואינו בקיא באפשרויות.⁶

רווחיות עודפת – כאן המקום להזכיר את רמת הרווחיות הגבוהה של הבנקים בישראל בשנים 2022–2024 בהשוואה לשנים קודמות וכן בהשוואה למקובל בעולם. מצב הרווחיות הגבוהה הוצג בסקירה של בנק ישראל מנובמבר 2024 שהתייחסה למחצית הראשונה של שנה זו. הרווחיות העודפת נקשרת גם באופן ישיר להיעדר תחרות בין הבנקים (כפי שצוין בדו"ח הביניים האמור ממרס 2025):

"העלייה ברווחיות נשענה הן על עלייה בהכנסות והן על ירידה יחסית בהוצאות. בצד ההכנסות, עיקר העלייה הייתה ברכיב ההכנסות מריבית נטו, לכך תרמו העלייה בסביבת הריבית והאינפלציה וצמיחה מהירה של הנכסים של הבנקים. בצד ההוצאות, בשנים אלה צמצמו הבנקים בישראל את הוצאותיהם בשני מרכיבים מרכזיים: הוצאות נמוכות במיוחד להפסדי אשראי, וכן ירידה מתמשכת בהוצאות התפעוליות ביחס לנכסים. הצוות מעריך כי אילו המערכת הבנקאית הייתה

⁵ ראו: הכנסת, עמלות בפיקוח ומדיניות הפיקוח של בנק ישראל, יוני 2001; באתר הכנסת: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/090b51cc-9032-e811-80de-00155d0a0235/2_090b51cc-9032-e811-80de-00155d0a0235_11_6769.pdf

⁶ ראו סקירה של תחום העמלות ובתוך כך שיטת המסלולים: הפיקוח על הבנקים, "הדיווח התקופתי אודות מחירי השירותים הבנקאיים הנפוצים למשקי הבית, לשנת 2024"; באתר בנק ישראל: <https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/23-7-25>

תחרותית יותר, העלייה ברווחיותה הייתה צפויה להיות מתונה יותר, שכן הייתה מגולגלת יותר לקוחות הבנקים ומביאה לגידול ברווחתם."

דו"ח חשוב זה סוקר שורה של ועדות מקצועיות שישבו על המדוכה בשני העשורים האחרונים במטרה לבחון כיצד ניתן לפתוח את השוק לתחרות, החל מוועדת בכר בשנת 2004, דרך ועדת זקן בשנת 2013 ועד לוועדת שטרם בשנת 2015. לא למותר להזכיר כי ועדת שטרם, שהמליצה כידוע על הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים, הצביעה על חסר מוחלט וחמור בתחרותיות במגזר הקמעונאי:

"מהתמונה שנפרשה בפני הוועדה עלה כי ועדות קודמות ניסו לנקוט בשורה ארוכה של צעדים שמטרתם הייתה ליצור תנאים לתחרות ולכניסת שחקנים חדשים (בלא הפרדת בעלות). הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות 1 שם לו למטרה ליצור תנאים לתחרות, בין היתר בהכנסת אגודות אשראי, בנקים אינטרנטיים, בנקים זרים ועוד לתחרות, אך, בשונה מצעדים אחרים שנכללו בדו"ח ויושמו, לא נכנסו שחקנים כאמור ולא נוצרה תחרות כפי שחל. גם ועדות קודמות עסקו בנושא זה, אך בשורה התחתונה נותרה על תילה תמונה של העדר תחרות ממשית באספקת שירותים למגזרי היעד (בשונה מן המגזר העסקי, לגבי קיימת תחרות משמעותית בין הבנקים ובנים לבין גורמים חוץ בנקאיים). למרות ההצלחה של הפרדת קופות הגמל מהבנקים ביצירת שוק אשראי יותר תחרותי במגזר העסקי הגדולים, הרי שהגופים המוסדיים נמנעים, זה שנים, מכניסה משמעותית לתחום האשראי הצרכני והאשראי לעסקים קטנים."⁷

מעת שיושמו המלצות ועדות שטרם בוצעו רפורמות נוספות בענף הבנקאות, והדו"ח האמור ממרס 2025 מציג "תמורות חיוביות משמעותיות" שהושגו באמצעותן. ואולם, מצב התחרות נותר נמוך במגזר הקמעונאי באופן המצדיק חשיבה על רגולציה להכנסת שחקנים חדשים לענף, בדרך של הקלת תנאי הרישיון הבנקאי: "... בשים לב לשינויים המשמעותיים שהתרחשו בשוק הפיננסי, ולניסיון הנצבר מכניסתם של שני הבנקים החדשים, הצוות סבור שנכון לבחון צעדים תשתיתיים נוספים להגברת התחרות במערכת, ובאופן ספציפי, צעדים להסרת החסמים לכניסת גופים חוץ-בנקאיים למערכת הבנקאית באמצעות קבלת רישיון בנקאי והחלת פיקוח ורגולציה מותאמים לאופי ולרמת הסיכון בפעילותם." בהתאם, הדו"ח ממליץ על מתווה לרגולציה מקילה ומותאמת לקבלת רישיון בנקאי לשחקנים חדשים, על מנת להגביר את כמות הספקים ואת רמת התחרותיות בענף.

חוסר הגינות והיעדר אמון ציבורי – נזכיר גם את הממצאים הבלתי מחמיאים שפרסמה המועצה הישראלית לצרכנות בדו"ח ההגינות לשנת 2015.⁸ לפי דו"ח זה, כ-32% מהלקוחות כלל אינם יודעים מהו גובה העמלות שהם משלמים לבנקים בכל חודש. שלושה מתוך ארבעה לקוחות (כלומר 75% של ציבור הצרכנים) אינו משווה את גובה העמלות הנגבות על ידי הבנקים. באופן כללי, כ-40% מהלקוחות מדווחים על אירועים "לא הוגנים" שהם חווים בהתנהלות הבנק כלפיהם, כאשר התחום העיקרי הוא גביית עמלות על פעולות בחשבונות עו"ש. ממצאים אלה מצדיקים את הנחת המפקח על הבנקים, כפי שהובעה בטיוטה הנדונה,

⁷ הוועדה להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל, דו"ח מסכם ספטמבר 2016; באתר משרד האוצר:

https://www.gov.il/BlobFolder/unit/banks_services_competitiveness_committee/he/Vaadot_a_hchud_BanksServicesCompetitivenessCommittee_SummarizingReport.pdf

⁸ ראו באתר המועצה הישראלית לצרכנות: https://www.consumers.org.il/item/haginat_banks

שלפיה תחום העמלות מהווה גורם בולט לאי־שביעות רצון לקוחות ומשפיע על אמון הציבור במערכת הבנקאית.

סיכום ביניים: לפנינו אם כן שורה של דו"חות ומסמכים מקצועיים, פרי עבודות מחקר יסודיות, המציגים מסד עובדתי בדבר קיומו של כשל שוק מונופוליסטי נמשך:

- ענף הבנקאות בישראל הוא שוק ריכוזי ממועט שחקנים;
- רמת התחרותיות בין חמשת הבנקים הגדולים היא נמוכה למצער בכל הקשור למגזר הקמעונאי;
- השוק סובל מחסמי כניסה גבוהים שמקורם בין השאר בצורך בהון ובמומחיות, בעובדת היותו של ציבור הלקוחות קהל שבוי וברגולציה קפדנית של רישיון בנקאי במטרה להבטיח את יציבות הבנקים;
- כשל שוק נוסף נעוץ בפערי מידע מובנים בין בנק מקצועי ומנוסה לבין לקוח הדיוט וטרוד הסובל מרמת אוריינות פיננסית נמוכה;
- על רקע מבנה זה של השוק, אין תמה כי הבנקים מדגימים רמת רווחיות עודפת, הן בהשוואה מקומית והן בהשוואה עולמית;
- הבנקים נוקטים בפועל, הלכה למעשה, פרקטיקות מונופוליסטיות נצלניות המריעות את מצבו של ציבור הצרכנים, כמודגם באיתשלוש ריבית על פיקדונות עו"ש וכן במבנה העמלות על פעולות עו"ש וסכומיהן;
- המערכת הבנקאית זוכה לרמת אמון נמוכה מצד הציבור, בדגש על תחום עמלות העו"ש;
- רגולציות מבניות שננקטו בעבר לא הצליחו עד כה לגרום לכניסה משמעותית של מתחרים ולפזר את ההגמוניה של הבנקים המובילים.

טיב הרגולציה המוצעת

הרגולציה המוצעת היא רגולציה תמחירית, שכן היא מתערבת במחירו של מוצר בנקאי. ככלל, כלכלנים נוטים להימנע מלהמליץ על רגולציה מסוג זה בהיותה חודרנית; היא נוגעת בלב ליבו של העסק ומונעת תמחור חופשי על בסיס כללי השוק הידועים של ביקוש והיצע. החשש ברגולציה מסוג זה הוא שהיא תעוות את תמריצי הספק, תחליש תחרותיות לטווח ארוך ותגרום להקצאת משאבים בלתי יעילה. למשל, בהינתן מגבלת המחיר עבור שירותי פעולות עו"ש, יכול הבנק להפחית את רמת השירותיות שהוא מעניק בתחום זה, כמו גם לייקר מוצרים בנקאיים אחרים על מנת לפצות על הפגיעה באינטרס הכספי שגרמה הרגולציה החדשה. רגולציה תמחירית היא שונה מרגולציה מבנית, המבקשת להבנות את תנאי השוק על מנת להגביר תחרות, למשל באמצעות הקטנת חסמי כניסה. כזו היא למשל הרגולציה המוצעת על ידי בנק ישראל בכל הקשור להקלת רישוי בנקאי לגופים חוץ בנקאיים, על מנת לעודדם להיכנס אל השוק. בדרך זו גם אופיינה הרגולציה בעקבות אימוץ המלצות ועדת שטרומ להפריד את חברות כרטיסי האשראי מהבנקים. זוהי רגולציה מבנית שנועדה לקדם כניסת שחקנים חדשים על מנת להגדיל ולגוון את צד ההיצע. ההנחה היא שכניסת מתחרים חדשים תוסיף למגוון האפשרויות העומדות בפני הצרכן ותזיל מתחרים, משום שמתחרה חדש יבקש לגרוף נתח שוק באמצעות מוצרים ומחירים אטרקטיביים. יצירת התחרות בדרך זו צפויה לייעל את השוק ולהחליש ואף לאיין התנהלות מונופוליסטית. לעומת רגולציות מסוג זה, הרגולציה התמחירית

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

פייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

המוצעת עתה אינה צפויה לגרום לכניסת מתחרים חדשים ואין בה טיפול במבנה השוק. היא מטפלת במחיר בדרך של קביעת תקרה למחיר שמוותר לספק לגבות.

האם רגולציה תמחירית, חריגה באופייה בנוף הרגולציה הבנקאית, היא מוצדקת במקרה דנא?

לדעתנו התשובה היא חיובית. נפתח בכך שאנו רואים שהרפורמות המבניות שנעשו עד כה בשוק הבנקאות לא הצליחו לחולל תחרות של ממש בין חמשת הבנקים הגדולים, למצער בתחום פיקדונות העו"ש ובתחום האשראי הקמעונאי. למרות פתיחת שני בנקים דיגיטליים לאחרונה יחסית (ESH ו-ONE ZERO), היווסדות חברות מסחריות להלוואות עמיתים (כגון חב' טריא) והתפתחות אפליקציות דיגיטליות להעברות כספים (ביט, פיפל), תחום פיקדונות העו"ש ותחום האשראי הקמעונאי היו ונותרו בשליטת הבנקים הגדולים. ראוי לציין כי ענף הבנקאות בישראל אינו חשוף ליבוא: בנקים זרים ובין-לאומיים אינם פותחים סניפים בישראל. זוהי סוגיה חשובה שראוי בעינינו לתת עליה את הדעת בנפרד. לצורך הדיון כאן ראוי שזכור שאין צפי לכניסת תחרות מכיוון היבוא. בהיעדר יבוא, ושעה שרגולציה מבנית לא הועילה עד כה לקדם כניסת מתחרים משמעותיים, קיים בסיס עיוני ואמפירי לתמוך ברגולציה תמחירית: מהצד העיוני, שכן התחלופה המוכרת בין תחרות לרגולציה מצדיקה להכיר ברגולציה חיונית שעה שהתחרות אינה בת הישג. מהצד האמפירי, שכן ממצאי בנק ישראל בדבר מבנה העמלות וגובהן מצביעים על מחירים הרחוקים מהטווח התחרותי.

כאן המקום לציין כי רגולציה תמחירית אינה זרה לשיטת המשפט הישראלית. נציין שתי דוגמאות כלליות בולטות להתערבות מחירים במשק הישראלי: ראשית, חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 מקים סמכות משפטית לגורמי ממשלה להתערב במחירי השוק ולקבוע מחירים מפורקים, בעיקר בתחום המוצרים החיוניים כגון מזון בסיסי (לחם, חלב, ביצים), דלק, חשמל, תחבורה ציבורית וספרי לימוד. החוק מסמך את השרים הרלוונטיים לקבוע "מחיר מחייב" אשר ספק לא יוכל למכור במחיר גבוה ממנו. התנאים להחיל את החוק על מצרך או שירות קבועים בסעיף 6 לחוק:

"(א) השרים רשאים, בצו, להחיל חוק זה על מצרך או שירות, שמתקיים בו אחד מאלה:

(1) הוכרו לגביו מונופולין לפי סעיף 26 לחוק התחרות הכלכלית;

(2) קיים לגביו ריכוז באספקה או ברכישה בידי אדם אחד או בידי שני בני אדם או יותר במידה שבשלה יש לריכוז כאמור השפעה ניכרת בשוק לגבי אותו מצרך או שירות;

(3) בין ספקיו או בין רוכשיו אין תחרות או קיימת ביניהם תחרות מועטה בלבד;

(4) ניתנת לגביו תמיכה מתקציב המדינה.

(ב) השרים רשאים, בצו באישור הממשלה, להחיל חוק זה על מצרך או שירות, שלדעת השרים מתקיים בו אחד מאלה:

(1) הוא חיוני ויש צורך בפיקוח על מחירו משיקולים של טובת הציבור;

(2) יש צורך בפיקוח על מחירו בשל מחסור בו עקב נסיבות יוצאות דופן;

(3) יש צורך בפיקוח על מחירו מטעמים של בלימת אינפלציה או השגת יעדי המדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלה."

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

פייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

לענייננו מעניין לשים לב לממשק שבין חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים לבין סעיף 9א לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) שאוֹזכר לעיל. בשני המקרים, שעה שמדובר במוצר חיוני, אשר משווק בשוק שאינו תחרותי, מתקיים חשש לניצול לרעה של כוח שוק כלפי הלקוח. מצב דברים זה מצדיק רגולציה תמחירית.

בנוסף, ראוי להציג כאן בקצרה את דיני התחרות בהיבט של תמחור מונופוליסטי מופרז. סעיף 29א לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, שכותרת השוליים שלו היא "ניצול מעמד לרעה", קובע:

"29א. (א) בעל מונופולין לא ינצל לרעה את מעמדו בשוק באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים או לפגוע בציבור.

(ב) יראו בעל מונופולין כמנצל לרעה את מעמדו בשוק באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים או לפגוע בציבור, בכל אחד מן המקרים האלה:

(1) קביעה של רמת מחירי קניה או מכירה בלתי הוגנים של הנכס או של השירות שבמונופולין..."

הוראת חוק זו פורשה על ידי בית המשפט העליון באופן הכולל לא רק מחירי היצרן (הנמוכים מעלות הייצור), אלא גם מחירים מופקעים, הגבוהים באופן חריג מהמחיר הצפוי בשיווי משקל תחרותי. לעניין זה גובשו שני מבחנים מצטברים ודרשליים: הראשון עניינו הוא בהשוואה בין המחיר הנבחן לבין מחיר מקובל בשוק, כגון מחירו של המוצר בתקופה קודמת, מחירו של המוצר בשווקים גאוגרפיים מקבילים בארץ או בעולם או מחירו של מוצר דומה שניתן להקבילו למוצר הנבחן. המבחן השני עניינו הוא בשאלה אם המחיר שנמצא גבוה חורג מן הסביר במידה בלתי הוגנת כלפי הצרכן, באופן המצדיק התערבות. בית המשפט העליון ציין כי התערבות במחיר מופרז תיעשה במקרים חריגים ובמשורה.⁹ הטעם לכך נעוץ ברתיעה מהתערבות תמחירית ומחשש לטעות שיפוטית שתעוות את תמריצי היצרן ובסופו של יום תגביר את צד העלות על צד התועלת. עם זאת, וזו הנקודה החשובה, בית המשפט הכיר באפשרות העקרונית להתערב במחירים במצב שבו המונופול אינו חשוף לתחרות ומנצל לרעה את כוח השוק המונופוליסטי לגביית מחירים מופקעים.

הינה כי כן, הדין הישראלי מכיר ברגולציה תמחירית כרגולציה ראויה במצבים נמשכים של כשל שוק וכדי למנוע התנהלות מונופוליסטית נצלנית (exploitative monopolistic behavior). במקרה הנדון כאן, הרגולציה התמחירית המוצעת נתמכת בכך שהניסיון הנמשך לבצע רפורמות מבניות לא חולל כניסת מתחרים מסיבית הנדרשת לצורך יצירת תחרות משמעותית; ואילו הבנקים מצידם המשיכו להפגין פרקטיקות תמחיריות נצלניות, בהימנעות נמשכת מלשלם ריבית על פיקדונות העו"ש (למרות עליית הריבית במתן הלוואות שנצפתה בשנים האחרונות), וזאת לצד גביית עמלות גבוהות על פעולות עו"ש. זוהי פרקטיקה תמחירית עודפת (excessive pricing) שאינה ממותנת על ידי כוחות השוק, ועל כן מצדיקה התערבות רגולטורית.

סיכום והמלצות

אנו סבורים כי הרפורמה המוצעת היא במקומה. היא נתמכת במבנה הריכוזי של הענף, בהיסטוריה הרגולטורית שלמרבה הצער לא הצליחה עד כה לחולל תחרות של ממש במגזר פיקדונות העו"ש ובמגזר

⁹ ע"א 4120/20 נאור נ' תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל (מיום 20.3.2023).

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

פייסבוק: <https://www.facebook.com/hethcenter>

האשראי הקמעונאי, והיא נדרשת לצורך ריסון התנהלות מונופוליסטית נמשכת. אין צורך לומר כי צרכני השירות הבנקאי, בעיקר משקי בתי ועסקים קטנים, הם במידה רבה קהל שבוי נוכח מיעוט החלופות העומדות לרשותם. להבנתנו, הרפורמה המוצעת נועדה לתמוך בעיקר בעסקים קטנים ובינוניים שאין מחלוקת בדבר חשיבותם להתפתחות השוק באמצעות יזמות, חדשנות, צמצום אבטלה וקידום תחרותיות, ועל כן הם תומכים בצמיחה במשק.

מוצע שהרגולציה המוצעת תוגבל בזמן ותיבחן מחדש כעבור כמה שנים לצורך מעקב רגולטורי, בחינת התוצאות בשטח ואפשרות של שינוי או אף ביטול בהתאם למצבו העדכני של השוק.

נסיים בכך כי ראוי לדעתנו, לצד הרגולציה המוצעת, לבחון דרכים להכנסה מתונה ומבוקרת של בנקים זרים לישראל. פתיחת סניפים בישראל של בנקים זרים צפויה לאתגר את התעשייה המקומית ולחולל תחרות לטובת הצרכן והמשק הישראלי בכללותו. כך, משום שזוהי דרכו של יבוא. ראוי בעינינו להעמיק ולחקור בדבר הסיבות להימנעותם של בנקים זרים לפתוח סניפים בישראל, ולעודדם לעשות כן, בדרך של הקלות רגולטוריות ותמריצי מס.

נשמח לעמוד לרשותכם בכל שאלה.

השופטת בדימוס ד"ר איריס סורוקר

ראשת מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה