

תוכן

3	מבוא
4	הדין המצוי - מונופול, קרטל וענפי הבנקאות והאשראי שביניהם
4	חוק ההגבלים העסקיים
5	הבנקים בישראל – קרטל או מונופול?
9	שוק כרטיסי האשראי בישראל
9	עיוות משותף למערכת הבנקאות והאשראי
10	היעדר תחרותיות חסמים בענף הבנקאות ובשוק האשראי בישראל
13	שוק ההלוואות חוץ-בנקאיות
16	הועדה להגברת התחרותיות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים - ועדת שטרם
19	ועדת שטרם – דו"ח ביניים
20	ועדת שטרם – הדו"ח המסכם
21	הדין הרצוי – סיכום והמלצות להמשך
24	ביבליוגרפיה

שנת 2011 הייתה שנת מפנה בהיסטוריה של מדינת ישראל. העומס הכלכלי, הבעיות החברתיות ובעיקר יוקר המחיה הוציאה את עם ישראל לרחובות בניסיון לחולל, אולי, את המהפכה הגדולה ביותר בתולדות מדינת ישראל. המחאה הגדולה לא נעלמה מעיני הממשלה שמהרה להגיב במספר פעולות שמטרתן היא אחת – הורדת יוקר המחיה בישראל¹.

עבודת מחקר זו עוסקת בתחום אחד בו פעלה המדינה לשם הגשמת מטרה זו והיא פעילותה בשוק ההלוואות והאשראי במדינת ישראל.

בענף הבנקאות והאשראי בישראל פועל מונופול רב בשנים ששרר בתחום זה ונשלט ע"י הבנקים הגדולים במשק, המוסדות הפיננסיים (חברות הביטוח, הפנסיה וכו'), וחברות כרטיסי האשראי.

עבודת מחקר זו נכתבה ברוח המסקנה אליה הגיע הרגולטור ולפיה, יש להתערב במונופול הקיים בענף הבנקאות והאשראי, ולפעול לצורך פתיחת התחרות שבו והפחתת הריכוזיות.

עבודת מחקר זו תעסוק כאמור באופן שבו ניתן ונדרש לפתוח שוק ההלוואות והאשראי במדינה, לתחרות, תוך הסרת המונופולים שהיו ושלטו בתחום זה. במסגרת עבודה זו אנתח ואתייחס לפעולות שננקטו במרוצת השנים מאז המחאה החברתית הגדולה כולל התייחסות מפורטת לדו"חות של ועדות אשר הוקמו על ידי הרגולטור לצורך בחינת הריכוזיות במשק בתחומים חשובים אלה, תחומים אליהם נזקקים כל משקי הבית ללא יוצא מהכלל, לרבות עסקים קטנים, בינוניים וגדולים.

נדבך חשוב בעבודה זו יאיר את ההתפתחות הנורמטיבית שחלה בשנים האחרונות בענף הבנקאות והאשראי בניסיון להתמודד עם הריכוזיות הגבוהה שנוצרה בו, כולל התייחסות לממצאי 'ועדת שטרומ' שהיא הועדה המקיפה ביותר בתחום. בפרק זה אנתח בהרחבה את המלצות הוועדה לטובת פתיחת השוק לתחרות וכן אילו פעולות נוספות ניתן לבצע על מנת לחולל שינוי משמעותי אמיתי שיוביל להפחתת יוקר המחיה עבור משקי הבית ובעלי העסקים הקטנים/בינוניים בישראל.

תחום נוסף בו אעסוק במסגרת עבודת מחקר זו היא בנוגע לאופן שבו משקי הבית ועסקים קטנים ובינוניים, סובלים רבות מדרך חלוקת האשראי על ידי הגופים הבנקאיים והמוסדות הפיננסיים. המסקנה המתבקשת היא כי לעומת משקי הבית ובעלי העסקים הקטנים, היה זה קל מאוד ל"טייקונים" ליטול הלוואות ואשראי בסכומים אסטרונומיים, ולרוב, טייקונים אלה הגיעו בשנים האחרונות לפשיטות רגל ול"תספורות" ענק, מול קהל המשקיעים לרבות המוסדות הפיננסיים. או אז, "נפל האסימון" אצל הרגולטור, שהחליט להתערב במצב עניינים זה, ולהביאו להסדרה תוך ביצוע תיקונים ושינויים בשוק המוצרים הפיננסיים והאשראי.

¹ "400 אלף בשיא המחאה: "זה נס קיץ 2011", Ynet, ספטמבר 2011

הדין המצוי - מונופול, קרטל וענפי הבנקאות והאשראי שביניהם

בפרק זה אדון ואפרט בהרחבה מהו מונופול ומהו קרטל בראיית החוק להגבלים עסקיים². כמו כן, אבחן את תחולת החוק ואת השפעתו על שוק הבנקאות בישראל, אשר נשלט באופן מוחלט ע"י חמישה בנקים, כאשר שניים מהם מהווים השחקנים המרכזיים בשוק כולו ואבחן גם כן את ההשפעות הישירות על השוק הקמעונאי שהובילו, בין היתר, להקמת וועדת שטרם (עליה ארחיב בפרק נפרד בהמשך).

חוק ההגבלים העסקיים

חוק ההגבלים העסקיים בישראל נחקק בשנת 1988 אשר החליף את חוק ההגבלים העסקיים הישן משנת 1959. חוק זה עוסק בדינים הנוגעים לקידום התחרותיות העסקית במשק וכן במניעה של תחרות בלתי הוגנת בין גופים והגבלתה. הרשות הממשלתית האמונה על הפיקוח על התחרות היא הרשות להגבלים העסקיים, אשר הוקמה מכוח החוק.

"התחרות העסקית" היא אחד העקרונות המרכזיים לצורך קיום כלכלה דינאמית ומתפתחת בהתאם לצרכי השוק והקהילה³. תחרות זו מביאה לידי ביטוי את הבחירה החופשית של השוק וכך למעשה מהווה את אחד מעקרונות הכלכלה הדמוקרטית. מטרתו העיקרית של חוק ההגבלים העסקיים היא לשמור ולעודד את התחרות, ויחד עם זאת להגן על הכלכלה מגורם עסקי דומיננטי מדי. במילים אחרות, החוק נועד למנוע מגוף עסקי אחד ויחיד להחזיק במונופול על שוק מסוים ועלול לנצל לרעה את מעמדו.

החוק מבחין בין שלושה סוגי הגבלים עסקיים :

- 1. הסדר כובל (קרטל)** – כל הסדר שמטרתו להפחית את התחרות העסקית באופן של כריתת הסכם בין בעלי עסקים שונים, ומטרתו כאמור היא לאפשר שיתוף פעולה ביניהם בענייני מחירים, דרכי ייצור, תחומי שיווק וכיוצא בזה. החוק בישראל אוסר איסור מוחלט על עשיית הסדר כובל ללא קבלת אישור מאת בית הדין להגבלים עסקיים או ללא קבלת היתר זמני מאת אב בית הדין או ללא פטור מקבלת אישור שנתן הממונה על הגבלים עסקיים. לדוג', בשנת 2001 קבע הממונה דאז, מר דרור שטרם, כי הקמת חברת ההיסעים "יעדים תיור" מהווה הסדר כובל בין 10 חברות היסעים מאזור השרון⁴.
- 2. מונופולין** - חברה או גוף יחיד השולט בענף כלכלי מסויים ללא תחרות והכל לפי הגדרת סעיף 26 לחוק. ההשלכות על חברה המוכרזת כמונופול הינן השלכות כבדות משקל. בין היתר מוטלים עליה צווים מסוימים המחייבים אותה וניתן להגבילה ואף לאסור עליה לנצל לרעה את כוחה בשוק או לפעול באופן בלתי הוגן כלפי צרכנים או מתחרים. לדוג', שותפות הגז 'תמר' אשר הוכרזה ע"י הממונה בשנת 2013 כמונופולין בשוק הגז בישראל⁵.
- 3. מיזוג חברות** : רכישה של יותר מרבע מניות חברה או עיקר נכסיה בידי חברה אחרת, כאשר כתוצאה מהרכישה הופכות החברות המתמזגות למונופולין או כאשר מחזור המכירות של החברות המתמזגות ביחד עולה על סכום שנקבע בחוק או כאשר אחת החברות המתמזגות הינה בעל מונופולין. לדוג', רק

² החוק להגבלים עסקיים, התשמ"ח-1988

³ ברק אורבך, "מטרות דיני ההגבלים העסקיים: הלכה למעשה", ניתוח משפטי וכלכלי של דיני ההגבלים העסקיים, תשס"ח

⁴ אורה קורן, שותפות בין חברות הסעה הוכרזה "הסדר כובל", הארץ, דצמבר 2011

⁵ ליאור גוטמן, "רשמית: שותפות הגז תמר הוכרזה כמונופול", כלכליסט, נובמבר 2013