

כ"ד בשבט התשפ"ו
10 בפברואר 2026

לכבוד,
הוועדה למיזמים ציבוריים
כנסת ישראל
ירושלים

הנדון: עמדת לובי 99 בנוגע להצעת החוק לקידום התחרות בשוק הבנקאות, תשפ"ו-2025

בשם לובי 99 (חל"צ) אנו מתכבדים להגיש את תגובתנו להצעת החוק לקידום התחרות בשוק הבנקאות, תשפ"ו-2025 (להלן: הצעת החוק), המובאת בפרק ט' לחוק ההסדרים.

עיקרה של הצעת החוק בהקלת הדרישות הרגולטוריות החלות על בנקים קטנים, במטרה לעודד את הקמתם ואת פעילותם של שחקנים חדשים בשוק הבנקאות בישראל. מדובר בצעד נדרש ומבורך, שמטרתו להגביר את התחרות במערכת הבנקאות בישראל, ואנו כמובן תומכים בתכלית חשובה זו.

אך לצד זאת, במסגרת הצעת החוק מוצע לאפשר לחברות החזקה השולטות בגופים מוסדיים וחברות ביטוח – שמנהלים היום את נכסי החיסכון של הציבור – לשלוט גם בתאגידים בנקאיים (להלן: שליטה צולבת). מהלך זה עתיד לחשוף את השוק הפיננסי בישראל לסיכונים מערכתיים וזעזועים פיננסיים בעלי השפעות רוחביות על כלל המשק ולכבול את השוק הפיננסי בישראל בפקעת של ניגודי עניינים שעלולה דווקא לעכב את התפתחות התחרות בענף הבנקאות בישראל – בניגוד לתכליתה של הצעת החוק. בשל האמור לעיל אנו מתנגדים נחרצות למתן אפשרות כאמור.

זאת ועוד, הממשלה כבר נתנה את דעתה בעבר, במסגרת החלטת ממשלה שהתקבלה בשנת 2021, כי מבנה הרגולציה הפיננסית בישראל אינו מתאים לפקח על השוק כפי שהוא כיום.¹ לעמדתנו, ביצוע שינויים מבניים נוספים בשוק – תחת אותו מבנה פיקוחי, כמוהו כהליכה אל משבר פיננסי בעיניים פקוחות.

עוד נדגיש, כי במסגרת טיוטת התכנית הכלכלית לשנת 2026, שפורסמה להערות הציבור,² הוצע לקדם, לצד הצעת החוק הנוכחית, גם את "תזכיר חוק פיקוח על תאגידי החזקה בגופים פיננסיים". אלא שתזכיר כאמור לא פורסם להערות הציבור וכלל לא ידוע מה יהיו עקרונותיו וכיצד אמור להתבצע הפיקוח על "מפלצות הפיננסיות" הצפויות לקום בעקבות ההצעה לאפשר שליטה צולבת. כך, בפני הוועדה מונחת כעת הצעת החוק שבמוקד הדיון, בזמן ש'חוק הפיקוח על תאגידי החזקה בגופים פיננסיים' עדיין לא נוסח ובוודאי שלא קודם – זאת בניגוד לעמדת הצוות המקצועי³ ולעמדת הממשלה.

לפיכך, לעמדתנו, מאחר שהסדר השליטה הצולבת מהווה שינוי טקטוני במערכת הפיננסית ויוצר סיכונים כלל משקיים – אין להשלים את חקיקתו במסגרת הצעת החוק, אלא אך ורק לאחר השלמת ניסוחו של חוק הפיקוח על תאגידי החזקה בגופים פיננסיים. וכל זאת, בהליך פרלמנטרי מדוד ומעמיק, ולא במסגרת הליך החקיקה החפוז של חוק ההסדרים.

¹ החלטת ממשלה מס' 240: בחינת מבנה הפיקוח הפיננסי בישראל. [כאן](#)

² קישור, בעמ' 174

³ "המלצה – יוסדר בחקיקה הפיקוח על חברות החזקה בהיבטים של דרישות הונויות, ממשל תאגידי והיבטים נוספים שייבחנו". – עמ' 46 להמלצות הצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי. [כאן](#)

לכל הפחות, ובבחינת הרע במיעוטו, יש לקבוע כי הסעיף המאפשר את השליטה הצולבת לא ייכנס לתוקפו בטרם ייכנס לתוקף החוק אשר יסדיר את הפיקוח על חברות ההחזקה שישלטו במקביל הן בפעילות בנקאית והן בפעילות ביטוח וניהול נכסי לקוחות.

בנוסף, על מנת להגשים את מטרת הרפורמה – להגביר את התחרות בענף הבנקאות, ולעודד את פעילותם של שחקנים מתחרים בשוק, אנו מציעים להגביל את פעילותו של בנק בעל היקף פעילות רחב בתחום שירותי התשלום – כאמור, הצעת החוק עוסקת בעידוד כניסה של שחקנים למקטע שירותי הבנקאות למגזר הקמעונאי. כיום, ביט, שבשליטת בנק הפועלים, שולטת בשוק העברות הכספים, מצב אשר לא רק מקים חסם לכניסה של שחקנים חדשים לתחום שירותי התשלום – המציב תחרות ישירה לשירותים הניתנים ע"י הבנקים, אלא גם פוגע באיום התחרותי שגוף מסוג זה היה אמור להקים לבנק השולט בו. לעמדתנו, למען קידום התחרות, ובדומה לחיוב הבנקים להיפרד משליטתם בחברות כרטיסי האשראי, יש לקבוע כי בנק בעל היקף פעילות רחב לא יוכל להיות נותן שירות להעברת כספים בין יחידים שהוא בעל היקף פעילות רחב (כהגדרתו בחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023) או לשלוט בגוף שעיסוקו במתן שירותי תשלום, שהינו בעל מונופולין בתחום זה.

בנוסף לזאת, לעמדתנו, יש לבצע בהצעת החוק את השינויים הבאים:

- 1. קיצור תקופת המעבר לסיום השליטה הצולבת לשנה במקום שלוש שנים (סעיף 52(5) להצעת החוק)** – לפי הגדרת "בנק זעיר" המוצעת, בנק יחדל להיחשב ככזה אם שווי נכסיו עלה על הרף הקובע במשך שנתיים רצופות. חזקה כי בשנתיים הללו, חברת ההחזקות השולטת בבנק והנהלה כבר יידעו האם בכוונתן לשמרו כבנק זעיר או לא, כיוון שביכולתם להכווין את פעילותו. על כן, אין שום הצדקה לתת להן "תקופת מעבר" של שלוש שנים נוספות, מעבר לשנתיים הללו, לסיום השליטה הצולבת, כפי שמוצע בהצעת החוק. אנו סבורים כי שנה היא תקופת מעבר מספקת בהחלט. בנוסף, יש לקבוע כי לא יחול הסעיף בחוק המאפשר למפקח על הבנקים להעניק לשולטת תקופה נוספת עד להשלמת מכירת אמצעי השליטה, מעבר לתקופת המעבר. עוד, במטרה לצמצם את הסיכונים הנובעים מניגוד העניינים והקשרים שבין הגופים הפיננסיים שיהיו תחת השליטה הצולבת, יש לקבוע כי לא יוכל אדם לכהן כנושא משרה בגוף מוסדי או במבטח, במקביל לכהונתו כדירקטור בתאגיד בנקאי שתחת אותה קבוצה.
- 2. הכנסת שיקולי יציבות בהגדרת "הרף הקובע" המוצעת בסעיף 52(5) להצעת החוק** – שליטה צולבת מגבירה את הסיכון הסיסטמי במערכת, ולפיכך יש לקבוע כי החלטה על העלאת הרף הקובע לעניין האפשרות לקיומה של שליטה צולבת תיעשה תוך בחינת השלכותיה על יציבות המערכת הפיננסית ועל פעילותה הסדירה.
- 3. צמצום הפטור מחוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב-2021 (להלן: חוק שירות מידע פיננסי), כמוצע בסעיף 55(1) להצעת החוק** – אין לאפשר לגופים אשר כבר היום מהווים מקורות מידע, לפי חוק שירות מידע פיננסי, פטור מחובת מתן הגישה למידע פיננסי – אף אם מדובר רק במידע פיננסי שלגביו לא נדרשו לתת גישה עובר לכניסתו של רישיון נוסף שקיבלו לתוקף.
- 4. ביטול האפשרות לאשר לבנק קטן לעסוק בעיסוק נוסף ללא דיון בין-משרדי ופיקוח פרלמנטרי, כמוצע בסעיף 52(3) להצעת החוק** – אנו מתנגדים להענקת סמכות בלעדית למפקח על הבנקים לאשר לבנק קטן לעסוק בעיסוק נוסף, ללא צורך באישור שר האוצר והכנסת.

א. שליטה צולבת תוביל לסכנה ליציבות המערכת הפיננסית

1. שליטה צולבת של אותה חברת החזקה הן בגופים מוסדיים והן בתאגידים בנקאיים **תגביר את הריכוזיות במערכת הפיננסית, כך שייוצרו שני סיכונים מרכזיים, שכל אחד מהם בנפרד, ועל אחת כמה וכמה שניהם יחדיו, יגבירו את החשיפה של המערכת הפיננסית בישראל למשבר ויפגעו בעמידתה בפני זעזועים:**
 - א. **סיכון ה'קישוריות'** – שליטה של אותו גוף בפעילויות ביטוח, ניהול נכסי חיסכון ובנקאות תגדיל את הסבירות שכשל באחד מהתאגידים באותה קבוצה פיננסית ישפיע על הפעילות של שאר התאגידים בקבוצה. לדוגמה, כשל בגוף המנהל נכסי חיסכון של הציבור, שיגרור הפסדים חריגים בקרנות הפנסיה ובקופות הגמל שתחת ניהולו, עלול לגרום לאובדן אמון הציבור בתאגיד הבנקאי באותה קבוצה פיננסית, עד כדי משיכת כספים שתביא לקריסתו.
 - ב. **סיכון מוסרי** – שליטה צולבת תגדיל את הסיכון להיווצרות קבוצות עסקיות פיננסיות שהן 'גדולות מכדי ליפול' (Too Big to Fail) ובכך תטפח תמריץ ללקיחת סיכונים מיותרים מתוך הנחה שהמדינה תיאלץ להתערב ולהציל את הגוף במצב של משבר (Moral Hazard). בראי ההיסטוריה, הסיכון המוסרי הוא הגורם המרכזי למשברים פיננסיים כמו זה שהתרחש בארה"ב ב-2008 (משבר הסאב-פריים) ובישראל עם הרצת מניות הבנקים בשנות ה-80.
2. בהקשר זה נציין, כי בשני העשורים האחרונים השוק הפיננסי בישראל צלח מספר משברים, ששניים מהם – משבר הסאב-פריים ומשבר הקורונה – זעזעו את השווקים הגלובליים ונחשבים חמורים במיוחד גם במונחים היסטוריים. **כאשר בוחנים את המאפיינים של השוק הישראלי, שאיפשרו את עמידותו בפני זעזועים פנימיים וחיצוניים כגון אלו, לא ניתן להפחית מתרומתה של ההפרדה המבנית הקיימת בישראל בין עולם הבנקאות לעולם ניהול נכסי הציבור והביטוח לכך.**
3. עוד נציין כי בעוד שחשיפת המערכת הפיננסית לסיכונים האמורים – תוך הימור על היציבות הפיננסית כולה – נועדה לתכלית של הגברת התחרות במערכת הפיננסית, מבנה השוק הנוכחי והקשרים שבין הגופים המוסדיים לתאגידים הבנקאיים, מובילים למסקנה כי **צעד זה דווקא יגביר את ניגודי העניינים במערכת הפיננסית ויעכב את התפתחות התחרות בענף הבנקאות בישראל**.⁴
4. **למעשה מדובר בשינוי טקטוני ומשמעותי ביותר הנעשה במבנה השוק הפיננסי הישראלי, שנראה כי התועלת הגלומה בו בוודאי נמוכה מאוד מהסיכונים שהוא יוצר. שינוי שכזה, לכל הפחות, צריך להיעשות לצד – ובמקביל, להתאמת מבנה הרגולציה והפיקוח הפיננסיים, למפלצות הפיננסיות שמוצע כעת לאפשר.**
5. ואכן, במסגרת טיוטת התכנית הכלכלית לשנת 2026, שפורסמה להערות הציבור, תחת הפרק שכותרתו "קידום התחרות בשוק הבנקאות" – עידוד הקמת בנקים חדשים" הוצע לקדם, לצד הצעת החוק הנוכחית, גם את "תזכיר חוק פיקוח על תאגידי החזקה בגופים פיננסיים".⁵ **אלא שתזכיר כאמור לא פורסם להערות הציבור וכלל לא ידוע מה יהיו עקרונותיו וכיצד אמור להתבצע הפיקוח על ה"מפלצות הפיננסיות" הצפויות לקום.**

⁴ כמפורט בהרחבה בהתייחסותנו ל"קול הקורא למתווה המדורג של רישוי ורגולציה מידתית לגופים חוץ בנקאיים לשם הגברת התחרות במערכת הבנקאית. כאן

⁵ כאן, בעמ' 174.

6. משכך, אנו סבורים כי אין לקדם את חקיקת הסדר שליטה הצולבת במסגרת הצעת החוק, עד לאחר השלמת ניסוחו של חוק הפיקוח על תאגידי החזקה בגופים פיננסיים. על אחת כמה וכמה, לא ראוי כי דיונים במהלך בעל השלכות כה מרחיקות לכת ייערכו במסגרת הליך החקיקה החפוז של חוק ההסדרים.
7. ככל שמהלך זה יקודם בכל זאת – לכל הפחות יש לבצע מספר תיקונים מהותיים בהצעת החוק על מנת להבטיח ככל הניתן את השמירה על התחרות, צמצום ניגודי העניינים והבטחת פיקוח רגולטורי שהולם את גודל הסיכונים, כמתואר לעיל.
- להלן הצעותינו בעניינים אלו ואחרים (באדום ובקו תחתון) על גבי נוסח החוק הנוכחי (בשחור) והנוסח המוצע בהצעת החוק (בירוק):

ב. אין לאפשר שליטה צולבת בטרם התאמת מבנה הפיקוח הפיננסי

8. כאמור, ההצעה לאפשר שליטה צולבת היא בבחינת הליכה למשבר בעיניים פקוחות. החששות המוזכרים לעיל מתעצמים, שעה שבכוונת משרד האוצר ובנק ישראל לאפשר שינוי מבני משמעותי זה, ללא התאמה – מראש – של הפיקוח הפיננסי למבנה השוק שיווצר, באופן שיצמצם – ולו במעט, את הסיכונים המשמעותיים הגלומים בשליטה צולבת זו.
9. נזכיר, כי גם יישום המלצות ועדת בכר והפרדת ניהול נכסי החיסכון מהפעילות הבנקאית בוצעה ללא התאמה של המסגרת הרגולטורית לתנאי השוק החדשים. כתוצאה מכך, כספי חיסכון של הציבור נוהלו ללא תמיכה ניהולית, מקצועית ותפעולית, ההכרחית לקיום פעילות השקעה ולביסוס מנגנוני בקרה ופיקוח נאותים לניהול סיכונים.⁶ הכשלים שאפיינו את התנהלות הגופים המוסדיים, שנבעו מחוסר ההסדרה של הפעילות ע"י רשות שוק ההון (שהייתה בזמנו אגף במשרד האוצר), הביאו לקריסתו של בית השקעות (פריזמה) ולסדרה של הסדרי חוב שמחקו מיליארדים מכספי החוסכים.
10. בהקשר זה נציין, שוב, כי עוד בשנת 2021 התקבלה החלטת ממשלה בנושא "בחינת המבנה הפיקוח הפיננסי בישראל", שהורתה להקים ועדה ציבורית לבחינת הנושא. אלא שוועדה זו פוזרה על רקע חוסר הסכמות מהותיות בין הרגולטורים הפיננסיים.⁷ מדובר במצב דברים מטריד כשלעצמו – שנדרש היה להסדירו אף אילולא היה מוצע כעת לאפשר שליטה צולבת – הצעה שכאמור מוסיפה סיכונים משמעותיים ליציבות המערכת הפיננסית.
11. כלומר, **התשתית הרגולטורית הקיימת בישראל אינה ערוכה בשום אופן לפקח על המפלצות הפיננסיות שיהיו בעלות אותה שליטה צולבת שמוצע כעת לאפשר**. הפיקוח על גופים אלו צפוי להתחלק בין מספר רגולטורים שונים, שאינם חולקים ביניהם מידע באופן רציף, שמחזיקים בגישות פיקוחיות ובסמכויות שונות, מה שיוביל לפגיעה ביעילות הפיקוח ולהבדלים באופן הפיקוח.
12. **במיוחד מטרידה הכוונה להפקיד חלק מרכזי מהפיקוח על גופים אלה תחת רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון (להלן: רשות שוק ההון) – שהינה החוליה החלשה ביותר בשרשרת הפיקוח הפיננסי**. לפי דו"ח מבקר המדינה שפורסם לפני כשנתיים, רשות שוק ההון סובלת מתקצוב חסר, חוסר איוש בתקנים, ומתקשה למשוך עובדים בעלי כישורים ויכולות גבוהות, עד כי קיים חשש שנפגעת יכולתה להרתיע עברייני שוק הון פוטנציאליים.⁸ ואכן, בשנים האחרונות אירעו מספר פרשות חמורות ביותר

⁶ דו"ח הוועדה לקביעת פרמטרים להתייחסות גופים מוסדיים המעמידים אשראי באמצעות רכישת איגרות חוב לא ממשלתיות.

⁷ "בשל מחלוקות בין האוצר לבנק ישראל: פוזרה הוועדה לבחינת מבנה הפיקוח הפיננסי", כלכליסט, 6.10.2022. [כאן](#)

⁸ מבקר המדינה – היבטים בהתמודדות עם יוקר המחיה: הפיקוח של רשות שוק ההון על הגופים המוסדיים המנהלים חיסכון

בגופים המפוקחים על-ידי רשות שוק ההון, ביניהן קריסת הביטוח הסייעודי;⁹ היעלמות של מעל ל-800 מיליוני שקלים מכספי הפנסיה של הציבור שהופקדו בחברת "סלייס"¹⁰; ולאחרונה אף מתגלים סימנים לקריסה של גמ"ח מרכזי.¹¹ משברים אלו מלמדים כי הפקדת סמכויות הפיקוח על גופים פיננסיים כה מורכבים דווקא בידי רשות שוק ההון, היא כשלעצמה יוצרת סיכון מערכתי ליציבות המשק.

13. לפיכך, ומבלי שהדבר יפחית את התנגדותו להצעה לאפשר שליטה צולבת, יש לקבוע כי הסעיף המאפשר שליטה צולבת, ייכנס לתוקף רק לאחר כניסתה לתוקף של חקיקה שתקבע הסדרה מקיפה והולמת של הפיקוח על חברת ההחזקה הפיננסית שתהיה בעלת השליטה הצולבת. נדגיש כי קיים חשש שלאחר שמצב דברים כאמור כבר יהפוך למציאות, ושליטה צולבת כבר תתקיים בפועל, יהיה קושי להשלים את עיצוב הסדרי הפיקוח המתאימים כך שיהלמו את הסיכונים והחששות המלווים צעד זה.

להלן התיקון הנדרש בהצעת החוק – הוספת סעיף 64:

תחילה 64 תחילתו של סעיף 52(5) ביום תחילת תוקפו של חוק אשר יסדיר את הפיקוח על השולט בתאגיד הבנקאי לפי סעיף זה.

ג. יש להוסיף חובה לשקול שיקולי יציבות בקביעת "הרף הקובע"

14. כפי שפורט לעיל, שליטה צולבת תגביר את הריכוזיות במערכת הפיננסית ותחשוף את השוק הפיננסי בישראל לסיכונים יציבותיים ולזעזועים פיננסיים. ועדת בכר, אשר על בסיס המלצותיה נקבע האיסור על השליטה הצולבת, זיהתה את הריכוזיות כאחת הבעיות המרכזיות במערכת הפיננסית בישראל והמלצותיה התבססו על "כלל כלכלי בסיסי... על פיו, ככל ששוק מבוזר יותר ומוקדי הכוח בו רבים יותר, כך גדלה בו התחרותיות וגוברת יציבותו"¹². [ההדגשה אינה במקור].

15. העלאת הרף הקובע, כך ששיעור שווי נכסיו של בנק תחת שליטה צולבת עם גוף מוסדי יוכל להיות גבוה מ-2.5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל, מגדילה את הסיכונים עליהם הצבענו לעיל. לכן, העלאת הרף הקובע חייבת להיעשות גם תוך בחינת השלכותיה על יציבות המערכת הפיננסית ועל פעילותה הסדירה.

להלן התיקון הנדרש בסעיף 52(5) להצעת החוק – הגדרת "הרף הקובע" [תיקון לסעיף 27 לחוק הבנקאות (רישוי)]:

תיקון 52(5)	"הרף הקובע" – שיעור של 2.5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל; הנגיד, חוק
הבנקאות (רישוי)	בהסכמת שר האוצר, לאחר התייעצות עם הצוות המייעץ, רשאי לקבוע שיעור אחר לעניין הגדרה זו, שאינו עולה על 5% משווי הנכסים כאמור, בשים לב, בין השאר, לרמת התחרות בשוק האשראי למשקי בית ולעסקים קטנים ובינוניים. <u>ליציבותה של המערכת הפיננסית ופעילותה הסדירה ולטובת המשק;</u>

ד. אין לאפשר מתן אישור לעיסוק נוסף לבנק קטן ללא דיון בין-משרדי ופיקוח פרלמנטרי

16. סעיף 25 לחוק הבנקאות (רישוי) בנוסחו הנוכחי, קובע כי ההחלטה לאשר לתאגיד בנקאי לעסוק בעיסוק נוסף מחייבת דיון בין-משרדי וציבורי: "הנגיד, לאחר התייעצות בוועדה המייעצת, באישור שר

ארוך טווח. כאן.
⁹ רשות שוק ההון מפרסמת טיוטת הוראות במטרה להביא לפתרון המשבר בביטוח הסייעודי הקבוצתי של קופות החולים. כאן.
¹⁰ כיצד נעלמו בן לילה 800 מיליון שקל של חוסכי סלייס. כלכליסט (30.05.2024). כאן.
¹¹ 'תלונה לרשות שוק ההון נגד הגמ"ח המרכזי: עלול להותיר את לקוחותיו בפני שוקת שבורה'. כלכליסט (19.08.2025). כאן.
¹² עמ' 18 לדו"ח הצוות הבין-משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון, (ועדת בכר), 2004. כאן.

האוצר ובאישור הכנסת... רשאי לקבוע עיסוק נוסף לעיסוקים המותרים לתאגידים בנקאיים". **בכך נתן המחוקק את דעתו לחשיבות ולרגישות ההחלטה בדבר עיסוק נוסף של תאגיד בנקאי.**

17. ואולם, בסעיף 52(3) להצעת החוק, **מוצע להעניק למפקח על הבנקים סמכות בלעדית** לקבל החלטה כאמור, כאשר מדובר בבנק קטן. מדובר במתן סמכות בלעדית לגורם יחיד, שהשלכותיה עלולות להיות הרת גורל – על אחת כמה וכמה כאשר החלטה כאמור תהיה רלוונטית גם ל"בנק זעיר" שיהיה תחת שליטה צולבת, ועשוי לקבל אישור לעסוק בעיסוק נוסף בהחלטה בלעדית של המפקח.

18. הדבר עלול להוביל לסבך של ניגודי עניינים, בין העיסוקים הנוספים של הבנק לבין האינטרסים של הגופים המוסדיים הנמצאים תחת השליטה הצולבת, ועל כן במתן אישור כאמור נדרש לקיים דיון ציבורי מעמיק, שיכלול איזון בין מכלול השיקולים.

19. גם לשון התיקון המוצע מעלה כי מדובר בהחלטה כבדת משקל, וזו קובעת כי אישור לעיסוקים נוספים כאמור, יינתן רק בתנאי שאלו לא עלולים לפגוע במילוי חובותיו של הבנק ואינם מעוררים חשש ממשי לניגודי עניינים. ואולם – **בסייג זה אין די**. ליבון הסוגיות האמורות חייב להיעשות תוך דיון בין-משרדי ופיקוח פרלמנטרי ציבורי.

20. **בשל כך, אין לאשר את התיקון המוצע לסעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי), כפי שמובא בסעיף 52(3) להצעת החוק.**

ה. יש לקצר את תקופת השליטה הצולבת בבנק לא זעיר ולמנוע כהונה מקבילה כנושא משרה בגוף המוסדי ובבנק המצוי בשליטה צולבת

21. סעיף 52(5) להצעת החוק קובע כי האיסור על שליטה צולבת ישוב ויחול על חברת ההחזקה הפיננסית בתום תקופת מעבר של שלוש שנים מאז שחדל הבנק שתחת השליטה הצולבת להיות בנק זעיר. אין בכך היגיון – ניתן להסתפק בשנה אחת נוספת בלבד עד לחיוב חברת ההחזקה הפיננסית למכור את אמצעי השליטה בבנק שחדל להיות בנק זעיר.

22. זאת, מאחר שכפי שנפרט להלן, בעלי השליטה והנהלת הבנק מוחזקים ככאלו שבידם היכולת להבין, לא כל שכן להכווין, לאן פניו של הבנק מבחינת היקף הפעילות ושווי הנכסים.

23. סעיף 6 לחוק הבנקאות (רישוי) קובע כי במתן רישיון לפי החוק, תובא בחשבון, בין היתר, תוכנית הפעולה של מבקש הרישיון וסיכויי להגשימה. כמו כן, הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 301 (דירקטוריון) קובעת כי הדירקטוריון יתווה את האסטרטגיה של התאגיד הבנקאי ויאשר את מדיניות התאגיד הבנקאי אשר תנחה אותו בפעילותו השוטפת. עוד, כאשר מדובר בבעל שליטה, הוא הינו – בהגדרה – בעל יכולת להכווין את פעילות התאגיד הבנקאי, ובאמצעות החזקתו באמצעי השליטה, הוא בעל יכולת להשפיע על האסטרטגיה העסקית שלו לשנים קדימה. כך, בוודאי כאשר מדובר בבעל שליטה שהינו חברת החזקות פיננסית, בעלת שדרה ניהולית איתנה וסדורה.

24. כל אלה מקימים חזקה כי חברת ההחזקות הפיננסית אשר תהא בעלת השליטה בבנק והנהלתו יידעו – כבר במועד בו חצה לראשונה שווי הנכסים של הבנק את מגבלת הנכסים – "לאן פניו מועדות": האם, לאור תוכניותיה של בעלת השליטה והתוכנית האסטרטגית שנקבעה ע"י הדירקטוריון, היקף פעילות הבנק צפוי להמשיך ולהתרחב בשנים הבאות או אם לאו. כפועל יוצא, בעלת השליטה והנהלת הבנק מוחזקות כמי שתוכלנה לצפות האם שווי נכסיו של הבנק צפוי להמשיך ולגדול מעבר למגבלת הנכסים, או לרדת ממנה.

25. נזכיר כי לפי הגדרת "בנק זעיר" המוצעת, בנק יחדל להיחשב ככזה אם שווי נכסיו עלה על הרף הקובע במשך שנתיים רצופות. חזקה כי בשנתיים הללו, חברת ההחזקות השולטת בבנק והנהלתו כבר יידעו

האם בכוונתן לשמרו כבנק זעיר או לא. על כן, אין שום הצדקה לתת להן "תקופת מעבר" של שלוש שנים נוספות, מעבר לשנתיים הללו, ומוצע כי תקופת המעבר תעמוד על שנה אחת בלבד – כך שבסה"כ השליטה הצולבת תסתיים לאחר 3 שנים רצופות בהן שווי הנכסים של הבנק הנשלט עלה על מגבלת הנכסים. בתקופה זו תשלים חברת ההחזקות את מכירת אמצעי השליטה בבנק הנשלט בשליטה הצולבת.

26. כזכור, תכליתה של מגבלת הנכסים היא לרסן ולצמצם את הסיכונים הפיננסיים הטמונים בשליטה הצולבת של חברת ההחזקות הפיננסית הן בבנק והן בגוף מוסדי. לכן יש להבטיח כי התקופה במהלכה יוחזק בנק – שכבר אינו בנק זעיר – תהיה התקופה המינימלית ביותר במהלכה תרד חברת ההחזקות הפיננסית משליטתה בבנק.

27. לשם כך, בכל הנוגע לסעיף 27(ג) המוצע – יש לקבוע כי לא יחולו הוראות סעיף 27 לחוק הבנקאות (רישוי), הקובע כי על תאגיד בנקאי ובעל השליטה בו אשר שולטים בתאגיד בנקאי בניגוד להוראות החוק, יחולו הוראות סעיף 27 לחוק בשינויים המחויבים. בהתאם לכך לא יתאפשר למפקח על הבנקים לקבוע תקופה נוספת בה תשלים חברת ההחזקות הפיננסית את מכירת אמצעי השליטה במקרה שבו יחדל הבנק מלהיות בנק זעיר, אלא כאמור, יהיה עליה לרדת משליטה, ולהפחית את החזקתה בבנק שאינו זעיר עד לשיעור המותר לה, עד לתום שלוש השנים הרצופות מאז חצה שווי הנכסים את מגבלת הנכסים.

28. בנוסף, יש לקבוע איסור כהונה במקביל בגוף מוסדי, במבטח ובתאגיד הבנקאי שתחת אותה שליטה צולבת. לעניין זה נציין כי ניגודי העניינים הכרוכים בשליטה הצולבת, נובעים בראש ובראשונה מקיום מערכת יחסים סבוכה בין הגופים המוסדיים, חברות הביטוח והבנקים, שיהיו נשלטים ע"י חברות החזקה בשליטה צולבת. מערכת יחסים זו כוללת שירותים הדדיים של ספק לקוח, בעלויות, שותפויות ויחסי לווה-מלווה. זאת ועוד, לגופים המוסדיים החזקות בחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות וקיים חשש לזליגה של מידע שנצבר בגוף המוסדי, אל הבנק שיהיה תחת אותה קבוצת החזקות פיננסית. מידע זה לא מוגבל למידע הכולל פרטי לקוחות וכו', אלא גם למידע מקצועי שנצבר כחלק מניהול כספי העמיתים ונועד לשרת את טובתם בלבד.

29. כך, השליטה הצולבת תאפשר לחברת ההחזקה לעמוד משני צידי המתרס – כבעל שליטה בתאגיד בנקאי וכבעל מניות מהותי (באמצעות כספי החוסכים) במספר בנקים מתחרים. במצב שכזה קיים חשש שאותו גוף פיננסי, במטרה למקסם את רווחיו, יפעל דווקא כדי לצנן את התחרות בשוק הבנקאות (או לשמר את היעדרה) וכך להשתתף ב'פרמיית חוסר התחרות'.

30. ביטול ההפרדה המבנית גם יחריף את החשש, כי אופן מימוש אמצעי השליטה בתאגידים הבנקאיים ע"י הגוף המוסדי יהיה בהתאם לאינטרס של הגוף הפיננסי השולט או של הבנק שתחת אותה שליטה, ולא באופן המשרת את האינטרס של ציבור החוסכים בלבד.

31. על מנת לצמצם את ניגודי העניינים ולהבטיח כי הנהלת הגוף המוסדי פועלת אך ורק לטובת העמיתים יש לקבוע כי אדם לא יוכל לכהן כנושא משרה בגוף מוסדי או במבטח, במקביל לכהונתו כדירקטור בתאגיד בנקאי שתחת אותה קבוצה.

להלן התיקון הנדרש בסעיף 52(5) להצעת החוק – סיום השליטה הצולבת [תיקון לסעיף 27 לחוק הבנקאות (רישוי)]:

תיקון חוק 52(5) (א) השולט בתאגיד בנקאי לא יחזיק יותר מחמישה אחוזים מסוג כלשהו של אמצעי שליטה הבנקאות (רישוי) בחברה מנהלת או במנהל קרן להשקעות משותפות בנאמנות, ולא יחזיק יותר מעשרה אחוזים מסוג כלשהו של אמצעי שליטה בתאגיד אחר השולט באחד מאלה או המחזיק בו יותר מעשרים וחמישה אחוזים מסוג כלשהו של אמצעי שליטה.

(ב) השולט בתאגיד בנקאי לא יחזיק יותר מחמישה אחוזים מסוג כלשהו של אמצעי שליטה בתאגיד שעיסוקו בניהול תיקי השקעות כאמור בסעיף 27 ה(ב) ולא יחזיק יותר מעשרים אחוזים בתאגיד השולט בתאגיד שעיסוקו ניהול תיקי השקעות כאמור או המחזיק בתאגיד שעיסוקו כאמור יותר מעשרים וחמישה אחוזים מסוג כלשהו של אמצעי שליטה.

(ג) סעיפים קטנים (א) ו-(ב) לא יחולו על השולט בבנק זעיר; חדל הבנק להיות בנק זעיר, יחולו אותם סעיפים קטנים על השולט בו בתום תקופת המעבר ולא יחולו הוראות סעיף 27n; לעניין זה –

.....
"תקופת המעבר" – תקופה של שלוש שנים שנה המתחילה מתום שנת הכספים השנייה מבין שנתיים רצופות שבהן עלה שווי נכסי הבנק על הרף הקובע.

(ד) היה התאגיד הבנקאי נשלט ע"י השולט בגוף מוסדי או במבטח, לא ימונה ולא יכהן כדירקטור בתאגיד הבנקאי מי שמכהן בנושא משרה באותו גוף מוסדי או במבטח שתחת אותה שליטה.

1. אין ליתן פטור מחוק שירות מידע פיננסי לגופים קיימים בנוגע למידע חדש

32. הצעת החוק מבקשת לתת לגופים אשר מהווים מקורות מידע, לפי חוק שירות מידע פיננסי, פטור מחובת מתן הגישה למידע פיננסי – ככל שמדובר במידע פיננסי שלגביו לא נדרשו לתת גישה עובר לכניסתו של רישיון נוסף שקיבלו לתוקף. אנו מתנגדים לכך.

33. גריעה של מידע פיננסי, שגוף פיננסי היה אמור לתת גישה אליו בהתאם לחוק שירות מידע פיננסי, פוגעת ביכולתו של הלקוח להנות משירות מידע פיננסי מלא ואיכותי. לכן, גריעה כזו צריכה להיעשות תוך איזון בין העלות שבמתן הגישה למידע לבין העלות של פגיעה ביכולת של ספק שירות המידע הפיננסי לספק מידע ללקוחות – שירות שכל תכליתו היא הגברת התחרות ושיפור יכולתו של הלקוח לגשת למידע הפיננסי שלו, גם כאשר הוא מוחזק בידי גופים רבים ושונים.

34. כאשר מדובר בגוף שכבר היום נדרש לתת לנותני שירות מידע פיננסי גישה למידע הפיננסי, למעשה מדובר בגוף שכבר השקיע את העלויות המשמעותיות שנדרשו ממנו על מנת לעמוד בהוראות החוק. כך, נדרשת ממנו השקעה קטנה יותר על מנת להרחיב את הגישה למידע הפיננסי הנוסף – מידע שלגביו לא נדרש היה לתת גישה, עובר לכניסתו של רישיון נוסף שקיבל לתוקף. לפיכך, אין לאפשר לגוף זה פטור מחובת מתן הגישה למידע הנוסף ויש להבטיח את קיומה של תכלית חוק שירות מידע פיננסי ולהימנע מפגיעה ביכולת לספק שירות מידע פיננסי.

35. לעניין זה נדגיש כי שירות מידע פיננסי הוא משמעותי פי כמה וכמה דווקא כאשר מדובר באותם גופים חדשים – שבשנים הראשונות לפעילותם סביר כי יענו להגדרת "בנק קטן" בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), כך שיהיו פטורים, כך לפי הצעת החוק, מכללי גילוי נאות (כולם או חלקם ובהתאם לבקשתם) ומכללי התעריפונים. פטורים אלו ממילא יפגעו ביכולת ההשוואה של הלקוחות, ולפיכך גוברת

החשיבות ביכולתם של נותני שירות מידע פיננסי לגשת למידע שבידם, לפשט אותו ולהנגיש אותו ללקוחות.

36. עוד נציין כי כנימוק לביטול סעיף 7 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) – שקובע חובת העברת המידע בדבר היתרה בחשבון העו"ש של הלקוח לגוף פיננסי, כמוצע בסעיף 753(7) להצעת החוק – מצוין בדברי ההסבר כי הבנקים כפופים לחוק שירות מידע פיננסי, ומשכך סעיף זה מתייטר. ואולם, פה מוצע לפטור מחובת מתן הגישה למידע הפיננסי (בין היתר) בנקים חדשים, כך שלמעשה, במקרה זה סעיף 7 האמור לא יתייטר.

37. על כן, על מנת להגשים את תכליות חוק שירות מידע פיננסי בצורה המלאה ביותר – ולצד ההכרה בעלויות יישום החוק, אנו סבורים כי יש לצמצם את הפטור המוצע מחוק זה, ולקבוע שלא יחול ביחס למידע חדש שעל גוף פיננסי לספק גישה אליו בהתאם לרישיון חדש שקיבל.

תיקון סעיף 155(1) להצעת החוק – פטור מחובת מתן הגישה לפי חוק שירות מידע פיננסי [תיקון סעיף 41 לחוק שירות מידע פיננסי]

תיקון חוק 155(1) (ד) על אף האמור בסעיף 39, לגבי הגופים המפורטים להלן, החובה לתת גישה למידע פיננסי לפי הוראות הסעיף האמור תחול במועדים הקבועים לצידם, לפי העניין:

שירות מידע פיננסי

(1) לגבי גוף שהיה לראשונה למקור מידע – בתום שלוש שנים מהיום שהיה לראשונה מקור מידע כאמור;

(2) לגבי מקור מידע שחובת מתן הגישה למידע פיננסי לא חלה עליו לפי סעיפים קטנים (ב) או (ג), ושבמועד מאוחר יותר היה למקור מידע מסוג אחר שחלה עליו החובה האמורה – בתום שלוש שנים ממועד שהיה לבעל הרישיון האחר;

(3) לגבי מקור מידע שחובת מתן הגישה למידע פיננסי חלה עליו, שבמועד מאוחר יותר היה למקור מידע מסוג אחר שבשלו הוא נדרש לתת גישה לסלי מידע שלגביהם לא חלה עליו חובת מתן הגישה קודם לכן – בתום שנתיים ממועד שהיה לבעל הרישיון האחר, לגבי סלי המידע כאמור.

(4) על אף האמור בפסקאות משנה (א) עד (ג), לגבי מקור מידע שהוא תאגיד עזר או תאגיד שבשליטת בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי – בתום שנתיים ממועד שהיה למקור מידע כאמור, למעט אם כבר חלה עליו חובת מתן גישה למידע פיננסי מסוג אחר ולמעט לעניין סלי מידע שלגביהם חלה עליו או על השולט בו חובת מתן הגישה קודם לכן; לעניין זה, "שליטה" – כהגדרתה בחוק הבנקאות (רישוי).

בנוסף לתיקונים המוצעים לנוסח הצעת החוק, ועל מנת להגשים את תכליתו – הגברת התחרות במערכת הבנקאית – להלן נציע צעד נוסף שיקדם את התחרות במערכת:

ז. יש לקבוע הגבלות על פעילותו של בנק בעל היקף פעילות רחב בתחום שירותי התשלום

38. בהתאם לתכלית הצעת החוק – קידום התחרות במערכת הבנקאית – אנו סבורים כי יש לאסור על בנק בעל היקף פעילות רחב להיות נותן שירות להעברת כספים בין יחידים שהוא בעל היקף פעילות רחב (כהגדרתו בחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום) או להחזיק מעל ל-5% מאמצעי השליטה בגוף שמעניק שירותי תשלום, שהוא בעל מונופולין.

39. מדובר בארנקים דיגיטליים, אפליקציות P2P וגופים אחרים העוסקים בשירותי תשלום (להלן: **נותני שירותי תשלום**), הנותנים שירותים דומים או זהים לאלו אשר ניתנים ע"י בנקים, שעשויים להיות מחוללי תחרות אפקטיביים.¹³ ואולם, **במצב בו גופים כאלו שהינם בעלי נתחי שוק גדולים, מוחזקים בידי הבנקים עצמם – כאשר הדוגמה המובהקת לכך היא ביט המוחזקת על ידי בנק הפועלים – פוטנציאל האיום התחרותי נחלש עד כדי מתאיון.**

40. צעד זה גם נדרש כדי "ליישר את המגרש" ולהקל על נותני שירותי תשלום, שאינם תחת שליטה של בנקים, לפתח תחרות ברת קיימא וארוכת טווח. נותני שירותי תשלום אשר נמצאים בשליטה של בנקים, עשויים להציע ללקוחות תנאים שגוף שלא נהנה מגב כלכלי כה איתן אינו יכול לספק. אומנם בטווח הקצר הלקוחות נהנים מהצעות ערך אלו, אך מצב זה מעלה את חסמי הכניסה של שחקנים חדשים לשוק – בטווח הארוך הדבר פוגע בתחרות ומצמצם את מספר השחקנים בשוק.

41. לפיכך, על מנת לאפשר לנותני שירותי תשלום שאינם תחת שליטה של בנקים לממש את פוטנציאל האיום התחרותי במלואו, יש לקבוע כי בנקים בעלי היקף פעילות רחב לא יוכלו להיות נותן שירות להעברת כספים בין יחידים שהוא בעל היקף פעילות רחב (כהגדרתו בחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום) או להחזיק מעל ל-5% מאמצעי השליטה בחברות המציעות שירותי תשלום – שאילולא היו נשלטות ע"י הבנקים היו מחויבות ברישיון על פי חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, שהן בעלי מונופולין בתחום זה.¹⁴

להלן התיקון הנדרש בהצעת החוק – הוספת סעיף 11(ב)52 (11) להצעת החוק [תיקון סעיף 11(ב)52] לחוק הבנקאות (רישוי) – הגבלות בתחום שירותי התשלום על בנק בעל היקף פעילות רחב]

תיקון חוק 11(ב)52 (א) על אף האמור בסעיפים 10 ו-11, בנק בעל היקף פעילות רחב לא יהיה אחד מאלה:
 הבנקאות (רישוי)
 (1) נותן שירות להעברת כספים בין יחידים, שהוא בעל היקף פעילות רחב כהגדרתו בחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום.
 (2) יחזיק יותר מחמישה אחוזים מסוג מסויים של אמצעי השליטה בתאגיד שעיסוקו הוא מתן שירותי תשלום, שהוא בעל מונופולין בהתאם להוראות סעיף 26 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח – 1988;
"שירותי תשלום" – כהגדרתם בחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום.

ח. סיכום

42. **אנו חוזרים ומדגישים את התנגדותנו הנחרצת להצעה לאפשר את קיומה של שליטה צולבת. לכל הפחות, וכצעד שיכול לרסן – ולו במעט, את הסיכונים הטמונים בצעד זה, אנו קוראים להסדרה רוחבית, מקיפה ומעמיקה של הפיקוח על חברות ההחזקה הפיננסיות שיחזיקו בשליטה הצולבת. זאת, בטרם תתאפשר השליטה הצולבת וכתנאי לכך. משכך, אנו קוראים לכם להתנגד להכללת הצעה**

¹³ מחקר שוק חברות הפינטק וקשיים בפעילותן מול המערכת הבנקאית, דוח סופי רשות התחרות 2021, בעמ' 11, [באן](#); רק לאחרונה ראינו שהארנקים הדיגיטליים מתחילים להציע ריבית על העו"ש כצעד תחרותי מול הבנקים שנמנעו מכך.
¹⁴ ראו בהקשר זה את הדברים שנכתבו במחקר השוק של רשות התחרות על יישומוני P2P: "לא ניתן להתעלם מכך שמפעיל היישומוני הדומיננטי הוא הבנק הגדול ביותר במדינה, אשר אך לאחרונה הופרדה ממנו חברת כרטיסי האשראי שהייתה בבעלותו, במטרה להגביר את התחרות בשירותים הבנקאיים. על רקע זה, יש החוששים כי איסוף מידע כאמור עלול להעניק יתרון למפעילי יישומוני העברות P2P (בנקים מובילים) בגישה למידע רציף ואיכותי על אודות הלקוחות, באופן שעלול להעצים את הבנק הגדול ביותר ולייצר פער שאינו בר גישור תחרותי בינו לבין מתחריו במתן אשראי ולמצער מתחריו הקטנים במתן אשראי." [באן](#), בעמ' 24.

זו במסגרת הצעת החוק הנוכחית ולכל הפחות לקבוע כי הסעיף המאפשר את השליטה הצולבת ייכנס לתוקפו רק לאחר השלמת הליך החקיקה של הסדרת הפיקוח על חברות ההחזקה.

43. כמו כן, אנו קוראים לצמצום משך התקופה בו תתאפשר שליטה צולבת בבנק שחדל מלהיות בנק זעיר ולא־מוֹץ איסור על כהונה מקבילה בנושא משרה בגוף מוסדי או במבטח וכדירקטור בבנק שתחת השליטה הצולבת. עוד, על מנת להגביר את התחרות בשוק הבנקאות, אנו קוראים לצמצם את הפטור המוצע מחוק שירות מידע פיננסי ולקבוע הגבלות בתחום שירותי תשלום על בנק בעל היקף פעילות רחב, ומתנגדים להצעה לאפשר למפקח על הבנקים לאשר, לבדו, עיסוק נוסף לבנק קטן.

44. זמינים לענות לכל שאלה,

משה קאשי
כלכלן ראשי – לובי 99

עו"ד (רו"ח) אלה תמיר שלמה
מנהלת תחום רגולציה פיננסית – לובי 99