

25 בנובמבר 2025

לכבוד

משרד האוצר

א.ג.נ.,

**הנדון: הערות הפניקס גמא לתזכיר חוק לקידום התחרות בשוק הבנקאות (תיקוני חקיקה),
התשפ"ו – 2025 ("תזכיר החוק" או "התזכיר")**

הפניקס גמא מתכבדת להביא את התייחסותה לתזכיר החוק, כמפורט במכתבנו זה להלן. כבר בפתח הדברים, נבקש לברך על יוזמת החקיקה שנועדה להביא ליישום מסקנות הצוות הבין-משרדי לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי ("דו"ח הצוות")¹ ועל המחויבות לקדם את התחרות בשירותים הבנקאיים למגזר הקמעונאי בישראל.

יחד עם זאת, אנו סבורים כי לצורך הצלחת הרפורמה, אשר מבקשת לגרום לכך כי יתווספו למפת השוק בנקים חדשים נוספים בדמות בנקים קטנים מתמחים, נחוצים שינויים הכרחיים נוספים ביחס לרגולציה הנוכחית, אשר יש להוסיפם לתזכיר החוק.

ברקע הדברים, נזכיר שוב עקרונות יסוד, שיש בהם לטעמנו משום תנאי בל יעבור להצלחת הרפורמה, ולכניסתם של בנקים חדשים ועידוד התחרות, ומהם נגזרות גם הערותינו לתזכיר החוק:

- א. יש לקבוע דרישות רגולטוריות מקלות, ובפרט ביחס לבנקים זעירים וזעירים מאד, על מנת להסיר חסמים לכניסתם לפעילות. לעניין זה, יש חשיבות לעגן בחקיקה ראשית את כל שלושת **דרגות הפיקוח** שנכללו בדו"ח הצוות ולהתוות את המסגרת הפיקוחית על בנק זעיר מאד (בנק מדרגה 1 כפי שנקבע בדוח הצוות).
- ב. חשוב, כי הרגולציה לא תכלול הגבלות או הוראות פיקוחיות נוספות על הפעילויות הקיימות של החברות הנכנסות לתחום, כך שעצם קבלת רישיון הבנק לא תפגע בעיסוקיהן הפיננסיים האחרים.
- ג. יש לוודא כי הבנק החדש לא יופלה לרעה, לרבות בשירותים אותם הוא רשאי להעניק, אל מול המערכת הבנקאית הקיימת ואל מול מתחריו במערכת החוץ-בנקאית.
- ד. נדרשות בשנים הראשונות לפעילות כבנק הגנות ינוקא שיסייעו לבנקים חדשים להתגבר על האתגרים הרבים שאיתם יצטרכו להתמודד ובכלל זה הגנה על מערכות היחסים ויחסי הגומלין שבין הבנק וחברות בקבוצתו ובין המערכת הפיננסית.
- ה. לא ניתן להסתפק בכך שהחקיקה והרגולציה תאפשר כניסת גופים חדשים לתחום הבנקאות אלא יש לוודא כי אלו יעודדו וידרבו פרואקטיבית את הקמת הבנקים החדשים.
- ו. בהתאם, יש לוודא גם כי עצם קבלת הרישיון, לא יפגע בפעילות העסקית של קבוצת הבנק החדש, הן ביחס לחברות המחזיקות בבנק והן ביחס לבנק עצמו ולחברות בת של הבנק.

1. חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א – 1981 ("חוק הבנקאות רישוי")

1.1. קביעת מדרגה נוספת של בנק קטן מאד:

בתזכיר נקבעו שתי מדרגות לבנקים קטנים יותר, לגביהן מבוצעות התאמה בחקיקה – "בנק קטן" (בנק ששווי נכסיו אינו עולה על 5% משווי כלל נכסי הבנקים בישראל) ו"בנק זעיר" (בנק

¹ צוות עבודה בין-משרדי שמונה בידי שר האוצר ונגיד בנק ישראל בנובמבר 2024 ברשותם המשותפת המשותפת של המפקח על הבנקים בבנק ישראל, מר דניאל אחיאשילי, והממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר יוגב גרדוס. נוסף על יושבי הראש המשותפים, חברים בצוות גם יושב ראש הרשות לניירות ערך, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, הממונה על התחרות, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), ראש האגף ליציבות פיננסית בבנק ישראל ומנהלת יחידת רישוי ובנקים חדשים בפיקוח על הבנקים, שמטרתו קידום התחרות במערכת הבנקאות ובשירותים שמעמידים תאגידים בנקאיים למגזר הקמעונאי, תוך הסרת חסמים שיאפשרו כניסה של שחקנים נוספים למערכת הבנקאות לצד שמירה על יציבותה ועל עניינם של הלקוחות, ומתן מענה לניגודי עניינים העלולים להיווצר ממבנה החזקות של אותם שחקנים נוספים.

ששווי נכסיו אינו עולה על 2.5% משווי כלל נכסי הבנקים בישראל, או שיעור גבוה יותר ועד ל-5%, כפי שייקבע במנגנון הקבוע החוק).

כבר בדו"ח הצוות הוכרו מפורשות הצורך, וההצדקה, בקביעת מדרגה נוספת של בנק קטן מאד, שהינו אף קטן יותר מ"בנק זעיר" כהגדרתו בתזכיר. מדרגה זו נחוצה מכמה טעמים אותם פירטנו בהרחבה בהתייחסותנו לדו"ח הביניים של הצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי ("הצוות" ו"דו"ח הביניים", בהתאמה) ובמפגשים בעל פה.

בהתאם לאמור בדו"ח הצוות, יש להתאים לכל מדרגת פיקוח אסדרה שתעלה בקנה אחד עם השפעתו המערכתית וגודלו של הבנק. בהתאם, אופן יישום גישת המידתיות צריך להתבטא בדרישות פשוטות יותר לבנקים קטנים מאוד בעלי השפעה מערכתית נמוכה בכל הקשור לסיכון סיסטמי שיכול לנבוע מהם.

לטעמנו, יש הכרח לעגן בחקיקה את קיומה של מדרגה זו, וכן את השיקולים שיש לשקול בהפעלת שיקול הדעת ביחס אליה, כפי שנפרט להלן. העדר הסדרה פורמלית בדין של מדרגה זו יוצרת אפקט מצנן מחד, מאחר ויקשה על שחקנים חדשים פוטנציאליים להעריך את משמעויות הרישוי, הן במועד קבלת הרישיון והן בעתיד, ומאידך, עלולה להקשות גם על הפעלת שיקול הדעת הרגולטורי בהעדר קריטריונים ספציפיים הרלבנטיים לבנק שכזה. במכתבנו זה נתייחס לבנק כזה כאל "בנק זעיר מאד".

מוצע שהגדרת בנק זעיר מאד תהיה "בנק ששווי נכסיו אינו עולה על 1.5% משווי כלל נכסי הבנקים בישראל, ותגורר הקלות רגולטוריות משמעותיות לפעילותו, זאת בין היתר, שכאמור לעיל, היקף נכסיו המוגבל ביותר של בנק מסוג זה מגביל עד מאוד את הסיכון המערכתי הפוטנציאלי הנגזר מפעילותו.

1.2. הגדרת "תאגיד החזקה בנקאית"

הגדרתו של הגוף השולט בתאגיד הבנקאי כ"תאגיד החזקה בנקאית", בהתאם למבחנים הקבועים בחוק הבנקאות רישוי, גוררת אחריה לא רק חובת קבלת היתרי החזקה ושליטה, אלא גם מגבלות המוטלות על התאגיד ועל חברות בת שלו, לרבות חברות בת שהן גופים מוסדיים. להבנתנו, ומעיון בפרוטוקולי ועדות הכנסת שעסקו בחוק, מגבלות אלו הוטלו הן על מנת למנוע עקיפה של הוראות החוק באמצעות השימוש בחברות אחזקה, והן על מנת למנוע סיכונים לתאגיד הבנקאי עצמו כתוצאה מפעילות החברה המחזיקה בו.

כידוע, דו"ח הצוות הכיר בכך שיש לאפשר שליטה בתאגיד בנקאי גם לגופים מוסדיים והשולטים בהם, ובהתאם, הוצעו תיקונים לחוק המאפשרים שליטה כאמור. הטעמים שבבסיס המגבלות על תאגיד החזקה בנקאית אינם רלבנטיים להבנתנו לתאגיד שהוא תאגיד השולט במבטח ו/או בחברה מנהלת ("תאגיד החזקה מוסדי"). במקרה זה, ברור שהשימוש במבנה התאגידי לא נוצר כדי לעקוף מגבלות – מדובר בגוף בעל פעילות משמעותית קיימת, שממילא אינה מותרת לתאגיד בנקאי. כמו כן, ברור כי שיעור כה זעיר מהיקף הפעילות של גוף כזה² אינו מצדיק הטלת מגבלות על פעילותו בהתחשב גם בסיכון הנמוך הנגזר מהגדרות בנק קטן, מה גם שחלק ממגבלות אלו עלולות, במקרה של גוף מוסדי, לפגוע בעמיתים שלא לצורך (למשל המגבלה על החזקה בתאגידים בנקאיים אחרים), וברי כי לא זו הייתה כוונת הצוות אשר רצה לשכלל את התחרות באמצעות הסרת המגבלה שמנעה מקבוצה פיננסית המחזיקה בגוף מוסדי להחזיק בתאגיד בנקאי.

² "יותר מחמישה אחוזים מכלל נכסיו הם אמצעי שליטה בתאגידים בנקאיים שבשליטתו והלוואות לתאגידים כאלה"

בהתאם :

1.2.1. נדרש להחריג כליל תאגיד החזקה מוסדי מהגדרת תאגיד החזקה בנקאית.

1.2.2. הואיל והיתר החזקה בתאגיד החזקה המוסדי נדרש הן מכוח הדינים המסדירים את פעילותם של הגופים המוסדיים והן מכוח חוק הבנקאות רישוי, נכון להסדיר כי ההיתר יטופל מול הרגולטור העיקרי (קרי, הרגולטור המפקח על מרבית עסקי הקבוצה), אשר יתאם את הוצאת ההיתר גם עם בנק ישראל. בהקשר זה יצוין, כי למיטב הבנתנו, לעניין בחינת מהימנות, הרגולטורים פועלים על בסיס עקרונות משותפים³.

1.2.3. כל עוד מותר לתאגיד החזקה מוסדי להחזיק בבנק קטן, אין להגביל את פעילות הגופים המוסדיים מקבוצת תאגיד החזקה המוסדי אך ורק בשל היותם חברות בקבוצה כאמור⁴. כפי שצוין לעיל, יש בכך פגיעה בציבור החוסכים שלא לצורך, בהתחשב בגודלו המוגבל ממילא של התאגיד הבנקאי, וכמובן גורם שעלול להרתיע גופים אלה מפניה לקבלת רישיון.

1.3. הגדרת "תאגיד עזר" –

1.3.1. בהתאם להגדרות שבחוק, תאגיד שאינו עצמו תאגיד בנקאי, ושעיסוקיו הם רק בתחום הפעילות המותר לתאגיד הבנקאי השולט בו (למעט עיסוקים שנתייחדו לתאגידים בנקאיים), הינו "תאגיד עזר". מתוקף היות חברת בת כאמור תאגיד עזר, נגזרות לא רק דרישות במישור הממשל התאגידי והפיקוח היציבותי, אלא אף דרישות התנהגותיות, ובכלל זה כלל הוראות חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 ("חוק הבנקאות שירות ללקוח"), וכן התקנות וההוראות מכוחו.

1.3.2. במקרה של קבלת רישיון תאגיד בנקאי על ידי גוף קיים בעל רישיון למתן אשראי, רישיון למתן שירות בנקס פיננסי או רישיון חברת תשלומים, לו חברות בת בעלות רישיון או הפטורות מרישיון, תוצאת האמור היא כי קבלת רישיון בנק משפיעה לא רק על הבנק החדש, אלא על כל חברות הבת שלו העוסקות במתן שירותים פיננסיים כאמור. נכון להיום, ההוראות מכוח חוק הבנקאות שירות ללקוח הינן הוראות מכבידות שעלות הטמעתן גבוהה (ור' גם התייחסותנו לחוק להלן), היוצרות נחיתות אל מול מתחרים הפועלים בתחום ואינם כפופים לחובות דומות. החלתן האוטומטית על חברות בת של בנק חדש, מהווה אף היא גורם מכביד ואף מרתיע. יצוין, כי בניגוד לבנק קיים, בו קיים לכאורה חשש של פיצול פעילות בין מספר רב של תאגידי עזר, במקרה שלפנינו המצב שונה לחלוטין. מדובר בפעילות קיימת הכפופה כבר היום לחקיקה בנושא⁵. בהתאם, יש להחריג תאגידי עזר קיימים של בנק קטן העוסקים במתן אשראי, במתן שירות בנקס פיננסי או בשירותי תשלום מהחובות על פי חוק הבנקאות שירות ללקוח, ולהחיל עליהן רק את ההוראות ההתנהגותיות החלות עליהן עובר למועד קבלת רישיון בנק.

1.4. עיסוקים מותרים לתאגיד בנקאי קטן ולתאגידי עזר שהם חברות בת של תאגיד בנקאי קטן

1.4.1. תזכיר החוק מציע ליתן סמכות לבנק ישראל לעסוק בעיסוקים נוספים בכפוף לתנאים שבתזכיר. חשוב כי הרגולציה לא תכלול הגבלות או הוראות פיקוחיות נוספות על הפעילויות המפוקחות הקיימות של החברות הנכנסות לתחום, כך שעצם הצטרפותן לפעילות הדורשת רישוי בנקאי, לא תפגע בעיסוקיהן הפיננסיים המפוקחים הקיימים. בהתאם, מוצע להבהיר כי ביחס לגופים העוסקים במתן אשראי, במתן שירות בנקס פיננסי או בשירותי תשלום, בעלי רישיון קיים, חזקה כי העיסוקים הקיימים הינם כאלו שיתרו.

³ ר' המכתב המשותף מיום 1 לדצמבר 2010 בנושא "בחינת מהימנות בידי גופים מפוקחים [201045.pdf](https://www.iaa.gov.il/Portals/0/201045.pdf)

⁴ מגבלות המוטלות על משקיעים מוסדיים הנשלטים על ידי תאגיד החזקה בנקאי בהתאם להוראות פרק ג'1 לחוק הבנקאות רישוי.

⁵ ובנושא אשראי צרכני, להסדרה אחידה, הן מכוח חוק אשראי הוגן, התשנ"ג-1993 ("חוק אשראי הוגן"), והן מכוח הוראת רשות שוק ההון והפיקוח על הבנקים בנושא שיווק אשראי לצרכנים פרטיים במערכת הפיננסית.

1.4.2. בנוסף, יש לטעמנו מקום לקבוע מראש בחוק את העיסוקים הנוספים שיוותרו לבנק קטן ו/או זעיר, וזאת מטעמי וודאות ואחידות. בכלל זה, יש להתיר לבנק כזה לפעול בתחומי העיסוק שכבר הותרו לסולקים⁶ (שהם ככל הנראה המועמדים ה"טבעיים" לקבלת רישיון בנק קטן, בהתאם, המתחרים של הבנקים הקטנים החדשים). בנוסף, כפי שהותר לבנק לשלוט בסוכן ביטוח העוסק בביטוח חיים ללווים או ביטוח דירות מגורים הנעשים אגב מתן הלוואה לדויר, בתנאים המפורטים בחוק הבנקאות רישוי, נכון להתיר גם לבנק לשלוט בסוכן ביטוח העוסק בביטוחים אחרים המשמשים להבטחת אשראי הניתן לבנק.

1.4.3. מאחר שעל פי המדיניות הפיקוחית הקיימת, קיימות מגבלות בהיתרי שליטה על עיסוקיהם של בעלי שליטה בתאגידים בנקאיים, מוצע להבהיר בחוק במפורש כי לא תוטל מגבלה על פעילות קיימת של בעלי שליטה כאמור. ככל שיש בפעילות משום ניגוד עניינים פוטנציאלי (למשל, במקרה בו בעלי השליטה או חברות בשליטתם פועלים בתחום שיש בו תחרות עם הבנק), ניתן להסדיר זאת באמצעות הסדרים כגון הסדרי תיחום פעילות.

1.5. מגבלת החזקה של גופים מוסדיים

1.5.1. מוצע בתזכיר לתקן את סעיף 127 לחוק הבנקאות רישוי, באופן שתותר החזקה בתאגיד בנקאי לגוף מוסדי, כל עוד התאגיד הבנקאי הוא בנק זעיר, ולתקופת מעבר של שלוש שנים לאחר שחדל להיות בנק זעיר. הוראה זו נוספה לחוק הבנקאות רישוי בתיקון שיישם את רפורמת בכר. בדברי ההסבר להצעת החוק⁷ הוסבר כי מטרת ההוראה "כדי להבטיח שלתאגידים הבנקאיים לא יישמר ענין עקיף בגופים המוסדיים ובנכסים המנוהלים על ידם".

1.5.2. במקרה של בנק חדש שהוא חברה בת קיימת של גופים מוסדיים, ברור כי טעם זה אינו רלבנטי. בנוסף, לטעמנו אין הגיון ב"ענישה" של בעלי השליטה של הבנק החדש על הצלחתו, שכן ככל שהבנק החדש מצליח בהגדלת פעילותו, כך עלול הדבר להביא להשלכות שליליות על בעלי השליטה. זאת ועוד, לכאורה גם ירידה בנכסים המנוהלים על ידי כלל הבנקים עלול להביא לחציית הסף כאמור. בהתאם, אנו סבורים כי גידול מעבר לסף 2.5% שהוא גידול אורגני בפעילות, לא נכון שיביא לחובת מכירה של התאגיד הבנקאי. הסף שייקבע נכון שיהיה רף משמעותי, שיש בו כדי להצביע על פגיעה אפשרית באינטרסים אותם ביקש התיקון לחוק להבטיח. יש להחיל את המגבלות רק על גידול שאיננו אורגני הנובע ממיזוג או רכישה של פעילות או בנק אחר.

1.5.3. בהקשר דומה לכך יש לציין, כי מלשוננו של סעיף 28 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, עולה כי סוכן ביטוח הנשלט על ידי מי ששולט בבנק זעיר, יוכל להחזיק ברישיון סוכן ביטוח רק כל עוד הוא בנק זעיר (וזאת לאור הוראות סעיף 28א(7) לחוק), וזאת אף ללא תקופת מעבר. לטעמנו, מהטעמים האמורים לעיל, יש להחריג גידול שהוא גידול אורגני בפעילות.

2. חוק הבנקאות שירות ללקוח

2.1. כפי שהזכרנו לעיל, חוק הבנקאות שירות ללקוח, התקנות וההוראות מכוחו, מטילים חובות רבים על הבנק. מדובר בחלקן בהוראות ארכאיות, הגם שעודכנו במקצת עם השנים, ואשר התאימו לבנקים מבוססי נייר, רבי סניפים ופקידים, אך אינן מתאימות למציאות העסקית החדשה, ובוודאי שלא לבנקים הקטנים החדשים הצפויים להיות בנקים שבסיסם דיגיטלי.

⁶ מכתב הפיקוח על הבנקים ר/19-1811192 מיום 1.12.20 "תחומי פעולה ועיסוקים מותרים של סולקים"

⁷ הצעת חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005, הצעות חוק הממשלה, 175 מיום 25 למאי 2005.

2.2. הגם שניתנו הקלות מסוימות לבנקים חדשים ותאגידי העזר שלהם (כגון זכות סירוב מסוימת בפתיחת חשבון ומתן שירותים), התאמות בנושא עמלות, וניתנה סמכות מסוימת לבנק ישראל לפטור מחלק מהוראות גילוי נאות, הדבר אינו מספיק (וראו גם פירוט נוסף להלן), והוא מותיר על כנו שלל רב של הוראות מכבידות, אשר יש בהן לא רק נטל תפעולי כבד, אלא גורם מרתיע בפני רישוי כבנק חדש, מה גם שהוראות אלו חלות אוטומטית גם על חברות הבת שהופכות להיות תאגידי עזר (ורי הערתינו לעיל).

2.3. בהתאם, אנו סבורים כי:

2.3.1. מאחר שחלק ניכר מתחומי הפעילות בהם עוסקות חברות העוסקות במתן אשראי, במתן שירות בנכס פיננסי או במתן שירותי תשלום, קיימת אלטרנטיבה בדין המגנה באופן ראוי על האינטרסים של הלקוח, ולאור ההכבדה הרבה שיש בהוראות חוק הבנקאות שירות ללקוח, מוצע כי בנק חדש שהחזיק קודם לכן רישיון חברה פיננסית, יחולו עליו רק ההוראות הכלולות בחוק הבנקאות שירות ללקוח העוסקות בנושאים שאין לגביהם הסדרה בדין הקודם שחל על פעילותו של גוף כזה (ובכלל זה חוק אשראי הוגן, חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 וחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000) בנוסף, יש לקבוע, כי במסגרת השיקולים שעל בנק ישראל לשקול יהיה עליו לאזן בין הנטל שיוטל על הבנק (או תאגידי העזר) ובין התועלת ללקוח והאלטרנטיבות העומדות לרשות הלקוח לקבלת המידע או להגנה על זכויותיו (לפי העניין). בהקשר זה, בדומה למנגנונים דומים המוצעים בתזכיר שמטרתם להבטיח שיח רחב יותר בדבר האיזונים הראויים, מוצע כי החלת חובות מכוח חוק הבנקאות שירות ללקוח על תאגידי בנקאי קטן ותאגידי העזר שלו, תעשה בהתייעצות עם שר האוצר.

2.3.2. בנוסף, יש לפטור חברות בת **קיימות** העוסקות במתן אשראי, במתן שירות בנכס פיננסי או במתן שירותי תשלום (בין בעלות רישיון ובין הפטורות מכוח הדין) מהוראות חוק הבנקאות שירות ללקוח וההוראות מכוחן, ולהחיל עליהן חלף זאת הוראות התואמות את הדין הקיים החל על פעילותן.

2.4. חלק לא מבוטל מההוראות מכוח חוק הבנקאות שירות ללקוח ובכלל זה כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992 ("כללי גילוי נאות") נכתבו בראיית "עולם ישן" של בנקאות בסניפים, בתקופה שבה הודעות נשלחו בדואר ומסמכים נחתמו בחתימה "כחולה" על גבי מסמכים מודפסים. אלו הוראות המתאימות לפעילותם של הבנקים המסורתיים, אך אינן מתאימות לבנקים החדשים שצפוי שיהיו מבוססים (בכלל, או באופן מובהק) על בנקאות דיגיטלית. בהתאם, יש להכיר במפורש בחלופה הדיגיטלית להתקשרות עם הלקוח, לנגישות למידע באופן דיגיטלי כברירת המחדל העדיפה לתקשורת עם הלקוח, ובהתאם, גם כחלופה לחובות משלוח הודעות הרבות הקבועות בהוראות הדין⁸.

3. פקודת הבנקאות 1941 ("פקודת הבנקאות")

3.1. חלק לא מבוטל מההסדרה החלה על תאגידי בנקאיים מבוצע באמצעות הוצאת הוראות ניהול בנקאי תקין במסגרת סמכות המפקח על הבנקים מכוח סעיף 5(ג2) לפקודת הבנקאות. סעיף 5(ג1) קובע כי הסמכות ניתנה בידי המפקח "כדי להבטיח את ניהולו התקין ואת השמירה על עניינם של לקוחותיו, כדי למנוע פגיעה ביכולתו לקיים את התחייבויותיו וכדי לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה". המפקח מוסמך, בהתאם להוראות אלו, ליתן הוראות כאמור "לכלל התאגידיים הבנקאיים או לסוג מסוים מהם". סמכותו זו של המפקח הינה, דה פקטו, בלתי מוגבלת, וכפופה רק לחובת ההתייעצות עם

⁸ כך לדוגמה בדברי ההסבר הצעת החוק לתיקון 37 לחוק הבנקאות שירות ללקוח, נאמר כי "אופן מסירת ההודעות ללקוחות התאגידיים הבנקאיים מוסדר בהוראות ניהול בנקאי תקין שקובע המפקח על הבנקים לפי סעיף 5(ג1) לפקודת הבנקאות, 1941. עם זאת, הודעות אלו נמסרות לעיתים במובלע, במסגרת הודעה שבה כמה נושאים, או נמסרות באופן שאינו מידי ונגיש" ובהתאם, נקבעה חובת משלוח הודעות "יכתב, בדרך שמאפשרת תקשורת מיידית ונגישה ככל האפשר (למשל מסרון)".

הוועדה המייעצת ואישור הנגיד.

3.2. בסעיף 5 להוראה 100 לנוהל בנקאי תקין נקבעה סמכות נוספת של המפקח לתת פטורים במקרים מסוימים:

"המפקח רשאי לקבוע הוראות מסוימות שונות מאלו המפורטות בהוראות ניהול בנקאי תקין בקובץ זה, שיחולו על תאגיד בנקאי מסוים או לפטור במקרים חריגים, תאגיד בנקאי מהוראה מסוימת, כאשר קיימים טעמים מיוחדים שבהם ראה לנכון לעשות כן, ומנימוקים שירשמו. האמור בפסקה זו תקף לכל הוראות ניהול בנקאי תקין, אלא אם כן נקבע אחרת במפורש בהוראות ניהול בנקאי תקין מסוימת."

כפי שניתן לראות, ההוראה אינה קובעת את האינטרסים שיש להתחשב בהם במקרה של פניה כאמור, ומחייבת מתן פטור רק "במקרים חריגים" ובמקרה של קיומם של "טעמים מיוחדים". ואכן, ככל הידוע לנו, השימוש בסמכות זו נעשה בצורה מצומצמת וזהירה, כמתחייב מלשון ההוראה.

3.3. דו"ח הצוות הכיר בכך כי נדרשות התאמות להוראות ניהול בנקאי תקין ביחס לבנקים החדשים. הדבר נכון שבעתיים ביחס לבנק זעיר מאד ובפרט כזה הנשלט על ידי תאגיד החזקה מוסדי, לאור העובדה שהסיכונים המערכתיים שהוא מייצר הם נמוכים במיוחד מעצם מגבלת נכסיו המצומצמים, לצד זאת שהוא נשלט על ידי קבוצה המנהלת עסקים הכפופים לרגולציה מחמירה ובדרך כלל בעלת יכולות פיננסיות משמעותיות וממשל תאגידי איתן.

3.4. בהתאם, מוצע לקבוע בפקודת הבנקאות כי ביחס לבנק זעיר מאד, תוצאנה הוראות ייעודיות (כ"סוג מסוים" של תאגיד בנקאי), או לחילופין, לקבוע חזקה כי טעמים של הכבדה תפעולית, עלות משמעותית, חסרון תחרותי וקיומן של אלטרנטיבות אחרות, יהיו טעמים שחובה להביאם בחשבון ביחס לקביעת תחולת הוראות ניהול בנקאי תקין ביחס לבנק זעיר מאד. בהקשר זה, בדומה למנגנונים דומים המוצעים בתזכיר שמטרתם להבטיח שיח רחב יותר בדבר האיזונים הראויים, מוצע כי נקודת המוצא בחקיקה תהיה כי יהיה על בנק ישראל לקבוע הוראות ייעודיות לבנק זעיר מאד (ולא תחולנה ההוראות הקיימות) וכי החלטה בדבר בקשה לפטור או התאמה ביחס להוראות ניהול בנקאי תקין שאינן ייעודיות, תעשה בהתייעצות עם שר האוצר.

4. איסור הלבנת הון ומימון טרור

4.1. צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידי בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001 ("הצו הבנקאי" או "הצו"), הוא מהצווים המחמירים במערכת הפיננסית. כך, לא נכללות בצו הוראות פטור ללקוחות מזדמנים העושים פעילות בסכומים נמוכים, אפשרויות לפעילות במערכת "סגורה למחצה", אפשר להשלים את פעולות הזיהוי והאימות במועד מאוחר יותר במקרים מסוימים, דרישה ל"חתימת מקור" ועוד. בנוסף, גם ההוראות ביחס לפתיחת חשבונות מקוונים לתאגידי בנקאיים הינן מחמירות יחסית, ואינן מביאות לידי ביטוי את התפתחות הנושא בעולם והתפתחות הטכנולוגיה⁹, נושא משמעותי במיוחד לבנקים החדשים הצפויים לעבוד במתכונת של בנק דיגיטלי, באופן חלקי או מלא.

4.2. ברור מאלו כי לאמור השלכות משמעותיות, הן ביחס לאפשרות לרכוש לקוחות חדשים ולהגדיל פעילות, והן ביחס לאפשרות להתחרות בבנקים אחרים ובנותני שירותים אחרים (בשל העדר פריסת סניפים מצד אחד, לצד הכבדה על תהליכים דיגיטליים מהצד האחר).

⁹ ר' לשם השוואה את האמור בדברי ההסבר להוראה לחברות תשלומים ליישום חובות איסור הלבנת הון באמצעות טכנולוגיה לזיהוי מקוון מיום 13 לפברואר 2025.

4.3. בהתאם, מוצע כי תינתן לבנק חדש שהיה בעל רישיון אחר ערב קבלת רישיון הבנק, ופעל על פי צו איסור הלבנת הון החל עליו, האפשרות לפעול בהתאם לצו הקודם בכל הנוגע לפתיחת חשבונות והחובות הכרוכות בכך וזאת בדומה להוראת המעבר שבסעיף 24(ב) לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של חברת תשלומים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשפ"ה-2024 ("צו נותני שירותי תשלום").

4.4. בנוסף, יש להכיר בתהליכי הכרת הלקוח, רישום פרטי זיהוי, אימות פרטים ודרישת מסמכים, הצהרה על נהנה ובעל שליטה וזיהוי פנים מול פנים, שבוצעו ביחס ללקוחות קיימים של הבנק החדש, כתקפים גם תחת הצו הבנקאי, אף זאת בדומה להוראות המעבר שבסעיף 24(ג) לצו נותני שירותי תשלום.

4.5. אנו סבורים כי מאותן סיבות ממש, יש לקבוע בחקיקה באופן מידי את האפשרות להסתמך על בעל רישיון אחר לצורך החובות הקבועות בצו, באופן ובתנאים הקבועים בטיוטת הצו האחד ולא להמתין להשלמת תהליך החקיקה שלו, המתמשך מזה שנים.

5. נושאים נוספים

5.1. חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981

כידוע, אחד האתגרים המשמעותיים לחדירה של בנק חדש הינו רכישת לקוחות חדשים. נכון להיום, הכללים בדבר קבלת הסכמה להעברת מידע אישי מעוגנים בדין ובפסיקה, אולם בחלק מהמקרים קיימת אי וודאות מסוימת בדבר אופן יישומם. בנוסף, גם הנחיות של רשות הגנת הפרטיות עלולות להתפרש באופן המונע אפשרות מעשית של קבלת הסכמת הלקוחות לשימוש במידע לצורך פניה של הבנק¹⁰.

בהתאם, אנו מבקשים שיובהר, כי מקום בו ניתנה הסכמת לקוח להעברת מידע אישי בין חברות בקבוצת הבנק, בטרם התקבל רישיון הבנק, ניתן יהיה לקבל הסכמת הלקוח להעברת המידע לבנק במנגנון של Opt-Out, זאת על מנת להתאים ללקוח את כלל השירותים המותאמים לו ולהציע לו הצעות ערך התואמות את צרכיו ומאפייניו.

5.2. בנקאות פתוחה ומעבר בין בנקים

ביחס לבנקאות פתוחה ומעבר בין בנקים, אנו סבורים כי הרציונל שבבסיס דחית התחולה לבנק קטן ותאגידי העזר שלו, כוחו יפה ביחס לבנק זעיר מאד ללא קשר לחלוף הזמן. בהתאם, אנו מבקשים כי הפטור יחול ללא הגבלה בזמן ביחס לבנק זעיר מאד, כל עוד הוא זעיר מאד (שכן התועלת השולית הצומחת מהחלת ההוראות, בהתחשב בגודלו המזערי של בנק כזה, מתגמדת אל מול הנטל התפעולי ביישום ההוראות).

5.3. תקנות ניירות ערך (דוחות כספיים שנתיים), התש"ע-2010

החלת כללים חשבונאיים שונים על בנק המאוחד בדוחותיה של חברת החזקה מוסדית, תוך חיובו בשינוי אופן הדיווח, מטילה נטל כבד ומעוררת סוגיות חשבונאיות כבדות משקל ביחס לאיחודן בדוחות חברת האם, בפרט כאשר חברת האם הינה תאגיד מדווח. מעבר להכבדה המשמעותית על הבנק החדש ועלויות כבדות ביותר (העלויות לסכל לחלוטין את התועלת שבקבלת רישיון בנק), הדבר מעורר בעיה בהשוואה בין הדוחות לאחר השינוי, וכן מצב בלתי הגיוני בעליל בו דוחות מאוחדים מוערכים שלא לפי אותו בסיס¹¹ (ובהתאם, פגיעה במשקיעים בחברות אלו ואולי אף חלילה, להטעייתם). על כן נדרש לאפשר לבנק שכזה להמשיך ולדווח

¹⁰ ר' למשל את טיוטת גילוי הדעת בנושא הסכמה בדיני הפרטיות שפרסמה הרשות להגנת הפרטיות ביום 24 לפברואר 2025, בו ציינה, בין היתר, כי במקרים בהם הסכם כולל סעיפים למתן הסכמה לשימוש במידע אישי לצרכי "פרופילינג" שאינו נדרש או קשור ישירות למטרת שירות בין צדדים שביניהם יש פערי כוח - לא ניתן להסתפק בהסכמה פסיבית, ועל ההסכמה להתקבל במתכונת של הסכמה אקטיבית נפרדת (Opt-in)

¹¹ ר' למשל את הדברים שנכתבו על ידי רו"ח שלומי שוב מיום 18.8.25 - "חברות כרטיסי האשראי צריכות לעבור ולדווח לפי ה-IFRS"

בהתאם לתקנות ניירות ערך (דוחות כספיים שנתיים), התש"ע-2010, ולא בהתאם להוראות הדיווח של הפיקוח על הבנקים.

5.4. הוראות בנק ישראל (נכסים נזילים), התשל"א-1971

על מנת לאפשר לבנקים הזעירים מאד יתרון תחרותי אל מול הבנקים הקיימים, ובהתחשב בגודלם המזערי של בנק זעיר מאד, מוצע להסתפק ביחס לבנק זעיר מאד בחובות הנזילות המותאמות שיחולו עליו ולא להטיל בנוסף חובת נזילות מוניטרית, או להפחית את שיעורה. הדבר יאפשר "גלגול" החיסכון לריבית גבוהה יותר לציבור המפקידים.

6. סיכום

תזכיר החוק משקף מהלך ראוי ורצוי לשם הגשמת המטרות שעמדו בפני הוועדה והחלטות הממשלה בנושא. ואולם, לצד השיקולים החשובים שעמדו בבסיס הוראות התזכיר ישנם שיקולים נוספים שעל המחוקק לשקול ולקחת בחשבון על מנת להביא להצלחת המהלך וכניסה בפועל של שחקנים חדשים למערכת הבנקאית. דברים אלה מקבלים אף משנה תוקף כאשר עסקינן בגופים שלהם פעילות קיימת של מתן אשראי, מתן שירות בנכס פיננסי או מתן שירותי תשלום, ובתאגידים בקבוצה של גופים מוסדיים, ובמיוחד לאור ההשלכות האפשרויות של משטר הרישוי הבנקאי.

על החקיקה להביא לוודאות רגולטורית (הן לבנקים החדשים, והן לרגולטור) ביחס למשטר הפיקוח שיחול על בנקים קטנים, ביחס לכל מדרגות הפיקוח, ובפרט בנקים זעירים מאד, ונדרשת אמירה חד משמעית גם ביחס להקלות בדרישות היציבותיות שתחולנה על בנק כזה ובכלל זה דרישות הון, נזילות ומגבלות כמותיות אחרות (כגון מגבלות חשיפה וריכוזיות).

בהתאם, מן הראוי כי המחוקק יתווה בחקיקה את שיקול הדעת בקביעת רגולציה שתחול על בנקים חדשים, תוך איזון בין השיקולים הראויים בנוגע לצורך להגן על היציבות, על הלקוחות ועל אינטרסים נוספים לבין שיקולים רלבנטיים נוספים ובכלל זאת אופי פעילותם של הבנקים החדשים וגדלם היחסי.

אנו עומדים לרשותכם לכל שאלה או הבהרה.

בברכה ובכבוד רב,

קרן ז'ורנו פילוסוף, סמנכ"ל
יועצת משפטית ראשית,
הפניקס גמא