



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

25.2.2026; ח' באדר תשפ"ו

לכבוד

עו"ד אהוד טל	עו"ד איתי עצמון	עו"ד שגית אפיק
יושב ראש הוועדה למיזמים ציבוריים	היועץ המשפטי לוועדת הכלכלה	היועצת המשפטית לכנסת
הכנסת	הכנסת	הכנסת
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

שלום רב,

הנדון: יש לפצל את התיקון המאפשר לחברות החזקה פיננסיות לשלוט

במקביל בגוף מוסדי וב- "בנק זעיר" מהצעת חוק ההסדרים

(סימוכין: פניותינו בנושא שבנדון מימים 30.11.2025, 4.12.2025 ו-1.1.2026)

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם בדחיפות, בדרישה לפצל את תיקון סעיף 127 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 מהצעת התוכנית הכלכלית לשנת 2026 – שינויים מבניים (להלן: "הצעת חוק ההסדרים")¹, וזאת מהטעמים שלהלן:

1. כפי שפורט במספר מכתבים מטעמנו שבסימוכין, בהצעת חוק ההסדרים הנוכחי נכלל פרק ט' שעניינו קידום התחרות בשוק הבנקאות, המכיל רפורמה מהותית, רחבת היקף, מעוררת מחלוקת ומורכבת שתכליתה קידום התחרות בשוק הבנקאות באמצעות עידוד הקמת בנקים חדשים (להלן: "הרפורמה בבנקאות"). זאת, על אף שבהתאם לדין ולהנחיות הייעוץ המשפטי של הכנסת, אין מקום לכלול את רפורמה כדוגמת הרפורמה בבנקאות במסגרת חוק ההסדרים, ויש ולקדמה במסגרת הליך חקיקה סדור, בהלימה לסדרי העולם הבנקאיים שמבקשים לשנות ולהשלכות ארוכות הטווח של המהלך.

2. כפי שעמדנו על כך בפירוט, הרפורמה בבנקאות המוצעת בהצעת חוק ההסדרים כוללת אגד רחב של שינויי חקיקה (היא חולשת על 8 חוקים פיננסיים שונים), שאין להם כל זיקה לתקציב המדינה לשנת 2026. משכך, קידום רפורמה מקיפה מעין זו מחייב הליך חקיקה סדור שיאפשר לציבור ולנבחרי לבחון לעומק את מכלול ההיבטים המבניים, הכלכליים והצרכניים, ששינויים אלו יחוללו בשוק הבנקאות ובמשק הפיננסי, דבר שלא ניתן לעשות במסגרת הליך חקיקה חפוז ובסד הזמנים הדוחק של חקיקת הסדרים, שלגביה תלויה ועומדת בפני בג"ץ עתירה מנהלית עקרונית של התנועה.² זאת

¹ הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026), התשפ"ו-2026, בסעיף 52(5).

² בג"ץ 25-02-35515 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועצת המשפטית לממשלה ואח'.



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

- ביתר שאת לאור העובדה שהצעת חוק ההסדרים הונחה על שולחנה של הכנסת באיחור ניכר של חודשיים וחצי מהנדרש בחוק,³ ועל כן זמן הדיונים ברפורמות השונות הוא אף קצר מהרגיל.
3. יישום אמות המידה והשיקולים המנחים שפיתח הייעוץ המשפטי לכנסת באשר לנושאים המתאימים להיכלל בחוק ההסדרים ואלו שאין מקומם בו,⁴ מובילים למסקנה חד-משמעית כי הרפורמה בבנקאות אינה נושא שמתאים להיכלל בחוק ההסדרים לשנת 2026 ויש לפצלו.
4. בכלל הפניות שבסימוכין עמדנו בתמצית על הנימוקים הנוגעים לצורך בפיצול הרפורמה המדוברת מחוק ההסדרים, ובפרט העובדה שהיא אינה נעדרת כל זיקה תקציבית, היעדר בשלותה לחקיקה בהליך מזורז וחפוז, והעובדה שהיבטים משמעותיים בה טרם הוסדרו.
5. עמדתנו זו אומצה על ידי היועצת המשפטית של הכנסת, עו"ד שגית אפיק, כפי שהיא באה לידי ביטוי בטבלה שצורפה למכתבה לחברי הכנסת מיום 2.2.2026, לקראת הדיון בחלוקה ופיצול של חוק ההסדרים.⁵ דא עקא, שבניגוד לעמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת שהמליצה לפצל את הרפורמה בבנקאות מהצעת חוק ההסדרים (בשל כל אותם טעמים עליהם עמדנו), חברי הכנסת החליטו שהיא תיכלל בחוק ההסדרים, ותועבר לוועדה למיזמים ציבוריים.
6. בהתאם להחלטה זו, הוועדה למיזמים ציבוריים קיימה כבר שני דיונים ראשוניים ברפורמה בבנקאות, שהתקיימו בימים 11.2.2026 ו-19.2.2026. בדיונים אלו נדונה הרפורמה, ובפרט החל דיון ממושך בתיקון לסעיף 127 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, המאפשר לחברת החזקה פיננסיות להחזיק ב"בנק זעיר" (להלן: "התיקון").
7. דיונים אלו הראו כי התיקון המוצע, שיאפשר לחברות החזקה פיננסיות להחזיק בבנקים זעירים, טומן בחובו מורכבויות רבות, והוא מעורר מחלוקת ציבורית ובקרב מומחים בתחום, שיש צורך ללבנה בפרק זמן סביר ולא במסגרת הליך מהיר של חקיקת הסדרים. למעשה, הדיון שהתקיים בנושא ביום 19.2.2026 הוקדש כמעט כולו לתיקון (ונמשך כ-5 שעות), אך טרם לובנה הסוגיה כנדרש או התקבלו החלטות אופרטיביות. למרות כל זאת, בדיון שהתקיים אתמול בפני הוועדה (24.2.2026) הוחלט "לדלג" מעל הנושא ולדון בסעיפים אחרים.
8. יתרה מכך, ככל שהתיקון האמור יקודם, יש פן מהותי וחיוני, שנותר חסר מענה, לצורך יישומו – הסדרת הפיקוח על אותן חברות החזקה פיננסיות, שיישלוטו במקביל על גוף מוסדי ועל בנק זעיר. כאמור, נדרשת חקיקה מקיפה שעניינה הסדרת הפיקוח וחלוקת העבודה בין הרגולטורים הכלכליים הרלוונטיים (הפיקוח על הבנקים; רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון; רשות ניירות ערך) ביחס לחברות

³ הצעת חוק התקציב והצעת חוק ההסדרים הונחו על שולחנה של הכנסת רק ביום 19.1.2026. למשמעויות של איחור זה על תפקודה של הכנסת ויכולתה לקיים דיון מעמיק בהיבטים השונים, ראו מכתב של היועצת המשפטית לכנסת מיום 2.2.2026, זמין כאן.

⁴ המעוגנים, בין היתר, בהנחיות היועצת המשפטית לכנסת 2/06 – "חוק ההסדרים" (מיום 7.11.2006).

⁵ הטבלה זמינה כאן, ראו בעמ' 9 את עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת בנושא הרפורמה בבנקאות.



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

ההחזקה האמורות. שהרי, לא יתכן שהתיקון, שאין מחלוקת על כך שהוא מעורר קשיים, יקודם בעוד שאין כל ודאות בדבר זהות המפקח על אותם גופים וסמכויותיהם, שכן זהות וסמכות הגורם המפקח משליכה על פרטי התיקון, ולהיפך.

9. מן הראוי להזכיר את הערות הייעוץ המשפטי לכנסת העוסקות בסוגיה זו:⁶

"ההסדר קשור גם בחקיקה נוספת שעניינה פיקוח על תאגידי החזקה בגופים פיננסיים שטרם פורסם לה תזכיר. כך שלא ברור כיצד ניתן לחוקק את הפרק מבלי שהכנסת תקבל את התמונה המלאה בענין זה."

10. אולם, כפי שהתברר מהדיונים שהתקיימו בנושא עד כה, נדמה שלא הושגה התקדמות משמעותית בעבודה על הסדרת הפיקוח הנדרש, וזו לא צפויה להסתיים טרם חקיקת חוק ההסדרים. עובדה זו אף מדגישה את חוסר הבשלות של הרפורמה כולה, ושל התיקון האמור בפרט.

11. נוכח האמור, לעמדת התנועה יש לפצל לאלתר את תיקון סעיף 127 מחוק ההסדרים, מפאת חוסר בשלותו והמורכבות הרבה שהעברתו ויישומו דורש. משהדיונים על חוק ההסדרים מתקדמים והמועד להשלמתם מתקרב, ובשים לב לכך שההיבטים הרלוונטיים לתיקון זה טרם הוסדרו ולא נראה שהם יושלמו בעתיד הנראה לעין, ברי שלא ניתן לקדם את התיקון בחוק ההסדרים ויש לפצלו.

12. פיצול הסעיף יאפשר לקיים בעניינו השלמתה של עבודת מטה מעמיקה ומקיפה שבלי כל ספק נדרשת על מנת להעבירו בצורה מיטבית, ובאופן שיאפשר לרשות המחוקקת למלא את תפקידה הפרלמנטרי, החיוני במיוחד כשמדובר ברפורמה מהסוג ובתחום שבנדון. זאת, תוך שבמקביל ניתן יהיה להשקיע את זמן הדיונים (הקצר שנותר) להעברת יתר רכיבי הרפורמה בבנקאות באופן מיטבי, תוך ליבון והעמקה בהם כפי שנדרש (ויוזכר כי רוב רובם של הרכיבים האחרים אינם שנויים במחלוקת ציבורית). והרי, אין חולק כי קידומה של הרפורמה בבנקאות והגברת התחרות, שהם ראויים כלשעצמם, היא אינטרס ציבורי ראשון במעלה, תוך הקפדה על ליבון הסוגיות לעומקן לצד תקינות ההליך החקיקתי.

13. כאמור, התיקון הנזכר לעיל הוא נושא מורכב ושנוי במחלוקת, שיש צורך ללבן בו היבטים רבים ולקבל החלטות נוספות בעניינו, וראוי שאלו יעשו מבלי להיות נתונים ללוח זמנים קצר ודוחק של חקיקת חוק ההסדרים. יתרה מכך, לא נראה שישנה דחיפות ספציפית לקדם את התיקון הנ"ל, שכן גם בלעדיו תכלית הרפורמה תוכל להיות מוגשמת, במלואה, ובהירות המתבקשת.

14. לאור כל האמור לעיל, ולאור עמדתנו ועמדת הייעוץ המשפטי לכנסת כי הכללת הרפורמה כולה, ולכל הפחות התיקון שבסעיף 127 אינה עולה בקנה אחד עם התבחינים להכללת נושאים בחוקי ההסדרים, ויש לפצלו ולבחון את המשך חקיקתו בהליך חקיקה רגיל. נוכח דחיפות הנושא, **נבקש לקבל את**

⁶ בה"ש 6 לעיל.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



תגובתכם בהקדם האפשרי ולכל המאוחר עד ליום 3.3.2026, וזאת על מנת שנוכל לבחון את המשך צעדינו המשפטיים.

בברכה ובכבוד רב,

דור שדה

האגף הכלכלי
התנועה למען איכות השלטון

טלילה זביר, עו"ד

האגף הכלכלי
התנועה למען איכות השלטון

יניב גולדברג, עו"ד

ראש האגף הכלכלי
התנועה למען איכות השלטון

העתקים:

חברי הוועדה למיזמים ציבוריים, הכנסת
עו"ד גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה

עמוד 4 מתוך 4