



הערות התנועה למען איכות השלטון בישראל

להצעת חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק

הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016

חלק ראשון – תיקונים בהצעת החוק הנוכחית

1. סעיף 1(2) להצעת החוק (הוספת סעיף 11ב לחוק הבנקאות (רישוי), בעמ' 1516–1517)

1.1. הפרדת חברות כרטיסי האשראי גם מבנקים בינוניים:

בסעיף 11ב(א) במסגרת ההגדרה "בנק בעל היקף פעילות רחב" יש לשנות את המספר 20% ל-10%.

- **הסבר:** הצעת החוק ממקדת את הרפורמה להפרדת חברות כרטיסי האשראי והמגבלות על הנפקת כרטיסים על ידי הבנקים – אך ורק כלפי בנקים גדולים אשר סך נכסיהם המאזניים עולה על 20% מסך הנכסים המאזניים במערכת הבנקאית בישראל. קביעה זו, הלכה למעשה, מותירה את חברת כרטיסי האשראי כ.א.ל – אשר כיום תופסת נתח מכובד של כשליש מאספקת כרטיסי אשראי במשק¹ – בשליטת בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי ומחוץ לתחולת החוק. משמעות הדברים היא שהצעת החוק מוותרת על האפשרות שחברת כ.א.ל תתחרה מול שאר הבנקים וחברות כרטיסי האשראי המופרדות בתחום הענקת האשראי וההלוואות. יתרה מכך, עצם ההחרגה של חברת כ.א.ל מעניקה פרס לבנק דיסקונט, פרס שאינו מגיע לו לאור חוסר יעילותו הקיצוני בהשוואה להתנהלות הבנקים האחרים.²
- ניגוד העניינים הנובע משליטת בנק בחברת כרטיסי אשראי חל גם במקרים של בנקים בעלי בינוניים, וההסדר הנוכחי עלול ליצור מצב בו מבחינה מצרפית לבנקים שעליהם לא חלה חובת הפרדה יהיו אחזקות משמעותיות אשר יפגעו בתחרות במתן האשראי. משאילו פני הדברים, מוצע להפחית את השיעור אשר נקבע בהגדרה "בנק בעל היקף פעילות רחב" ל-10%, כך שיכלול אף בנקים בעלי היקף פעילות בינוני, ביניהם בנק דיסקונט (אשר נכון ליום 31.12.2015 מחזיק ב-14.4% מסך שווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל).³ אין להעניק לבנק

¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת **תיאור שוק כרטיסי האשראי וניתוח הממשקים בין חברות כרטיסי האשראי לבין הבנקים**, איתמר מילרד (2.2.2014).

² מנתוני בנק ישראל עולה כי בנק דיסקונט מתאפיין ביחס היעילות הנמוך ביותר במערכת הבנקאית; יחס פדיון לעובד הנמוך ביותר; רווח תפעולי השני הנמוך ביותר; ועוד – נתוני בנק ישראל, **סקירת המערכת הבנקאית לשנת 2014**.

³ הפיקוח על הבנקים "נתונים עיקריים על פעילות הבנקים ליום 31.12.2015 לכל בנק (גרפים - השוואת חמש הקבוצות הבנקאיות וסך המערכת)", עמ' ד'.



דיסקונט "מתנה" בכך שיישאר הבנק היחיד ששולט בחברת כרטיסי אשראי ואין לוותר על פוטנציאל התחרות הגדול של כ.א.ל.

1.2. קביעת איסור על בנקים לעסוק בפעולות הקשורות להנפקה:

בסעיף 11ב(א) יש למחוק את המילים הבאות מההגדרה "תפעול הנפקה": "ולמעט ההנפקה עצמה וקביעת העמלות והעלויות ללקוח הכרוכות בהפקת כרטיס החיוב והשימוש בו".

• **הסבר:** אחת המטרות המרכזיות של הצעת החוק והרפורמה בכללותה היא להגביר את התחרות במתן האשראי הקמעונאי, בין היתר דרך הענקת אשראי על ידי חברות כרטיסי האשראי המופרדות (אשר נמצאות בעמדת נחיתות משמעותית, לאור העובדה שחשבונות הצרכנים כבר מנוהלים בבנקים עצמם). מטרה זו לא תושג כל עוד לא ייווצר ללקוחות תמריץ לצרוך שירותים מחברות כרטיסי האשראי ולא מהבנקים. הווה אומר, רק במצב שהבנקים לא יוכלו להנפיק כרטיסי אשראי כלל – בהתאם לדוח הביניים של הוועדה – ייווצר מצב בו הצרכנים יהיו מוכרחים לפנות לחברות כרטיסי האשראי לקבלת שירות זה. פתח זה יאפשר אף שימוש במוצרים פיננסיים נוספים של חברות כרטיסי האשראי כגון הלוואות ומתן אשראי – כאשר אלו יהוו תחליף ותחרות לבנקים.

לפיכך, יש לאסור על בנקים לעסוק בפעילות ההנפקה עצמה וקביעת העמלות ללקוח. בהתאם לאיסור המאפשר לבנקים לעסוק בפעילות ההנפקה עצמה וקביעת העמלות ללקוח. בהתאם לאיסור זה, הבנקים יוכלו להפיץ כרטיסי אשראי של חברות כרטיסי אשראי אחרות, אולם לא יהיו צד לעסקה של אספקת שירותי האשראי. יוער, כי המדובר באימוץ הגישה המקורית של הוועדה כפי שהובאה בדוח הביניים, לפיה ממועד ההפרדה בין הבנקים לחברות כרטיסי האשראי, יחול איסור על הבנקים להנפיק כרטיסי אשראי בעצמם למשך ארבע שנים, שבסיומן תבחן ועדת היישום (כתוארה בנוסח הצעת החוק הנוכחית – הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי), בהתחשב בהתפתחות התחרות, האם לבטל מגבלה זו.⁴

1.3. הרחבת טווח הזמן בו יכול שר האוצר לשנות את הגדרת "בנק בעל היקף פעילות רחב":

בסעיף 11ב(ד) יש לשנות את המילה "ארבע שנים" ל-"שלוש שנים", או לחלופין לשנות את המילה "שש שנים" ל-"שבע שנים".

• **הסבר:** נוכח האמור לעיל בכל הנוגע לחשיבות החלת הוראות החוק אף על חברת האשראי כ.א.ל, ובתוך כך אף על בנק דיסקונט, (וככל שההערה שהוצעה ביחס להגדרת המושג "בנק בעל היקף פעילות רחב" לא התקבל), מוצע להגדיל את טווח השנים בהם שר האוצר רשאי (בהסכמת הנגיד ובאישור ועדת הכספים) להפחית את השיעור שנקבע בהגדרה זו. לפיכך, מוצע להאריך בשנה את התקופה במהלכה שר האוצר יכול לערוך שינוי כאמור ולהחיל את הוראות החוק אף על בנקים המחזיקים בהיקף נכסים בשיעור של 10% מכלל נכסי הבנקים בישראל; אין להסתפק במתן חלון הזדמנויות כה חיוני לשיפור התחרות בענף, לשנתיים בלבד.

⁴ משרד האוצר הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל, עמ' 5 לדוח הביניים (14.12.2015).



2. סעיף 2 להצעת החוק (תיקון חוק מערכות תשלומים, התשס"ח-2008, בעמ' 1517–1518)

2.1. הפרדה בין הבנקים למתג באמצעות שינוי מבנה הבעלות –

- א. יש להוסיף סעיף קטן, לאחר סעיף 15ב(א) המוצע, בנוסח הבא:
- "(ב) על אף האמור בסעיף 15ב(א), לא ישלטו תאגיד בנקאי במפעיל ולא יחזיק יותר מ-3% מסוג מסוים של אמצעי שליטה במפעיל."
- ב. בהתאם, יש לתקן את סעיף קטן (ג) המוצע ולהוסיף אליו את הוראות הסעיף שהוצע לעיל, לפי הנוסח הבא:
- "(ד) החזיק אדם אמצעי שליטה במפעיל בניגוד להוראות סעיף קטן (א) או (ב), רשאי בית המשפט המחוזי, לבקשת הנגיד, משתתף במערכת הממשק או מחזיק במפעיל, למנות כונס נכסים למכירת אמצעי השליטה שהחזיק בניגוד להוראות כאמור."
- ג. לפיכך, יש לתקן את נוסח הוראות המעבר, בסעיף 11 להצעת החוק, כך שיוחלף השיעור המותר להחזקה, במקום "10%" ב-"3%".

- **הסבר:** בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי הממשלה הסמיכה את ועדת השרים לענייני חקיקה להכניס תיקונים בעניין זה במהלך הליכי החקיקה בכנסת, בהמשך להמלצה הנוגעת לכך בעיקרי המלצות הוועדה; בסעיף א' לדוח הסופי של ועדת שטרומ התייחסה הוועדה לשינוי שיעור הבעלות של כל משתתף בשב"א (המתג). בהתאם לאמור לעיל, בראש ובראשונה, יש לוודא כי החקיקה תעגן הפרדה מוחלטת בין הבנקים לבין המתג לאור ניגוד העניינים המובנה והאינטרס החזק למנוע כניסת שחקנים חדשים לשוק סליקת האשראי. לכל הפחות, יש לקבוע רף מקסימלי של שיעור אחזקה של 3% עבור הבנקים (רף נמוך יותר מזה שהציעה הוועדה), כאשר כל אחזקה עודפת תורדם ולא תקנה זכויות, על מנת שלא להביא למצב של שליטת הבנקים במתג. שנית, בהתאם, יש לעגן בחקיקה חובה על הבנקים, בעלי השליטה הנוכחיים, למכור את המניות העודפות בתוך זמן קצוב.

2.2. קביעת חובת התייעצות עם רשות ההגבלים העסקיים:

בסעיף 15ב(ב) להצעת החוק הנוכחית, אחרי המילים "לפי הצעת שר האוצר" יש להוסיף את המילים "בהתייעצות עם רשות ההגבלים העסקיים".

- **הסבר:** סעיף 15ב(ב) מאפשר לנגיד לקבוע בצו שיעור שונה מהשיעור המקסימלי להחזקה במערכת הממש (שב"א) אשר נקבע בחוק. כל עוד הבנקים הם למעשה בעלי השליטה בחברת הממשק, הם עלולים להציב חסמים בלתי מוצדקים בפני מתחריהם ולפגוע בתחרות. לכן, יש לוודא כי ההתקשרויות של חברת הממשק עם חברות שאינן מחזיקות בשליטה בחברה, מבוססות על תנאים הוגנים ואינן פוגעות באפשרות שתיווצר תחרות בתחום; ככל שהחזקתם



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

של הבנקאים בחברת הממשק פוגעת בתנאים אלו ויוצרת חסמים, ניתן יהיה לטפל בבעיה באמצעות שימוש בצו.

לפיכך, מוצע לקבוע כי כאשר הנגיד מקבל החלטה בעניין שיעור החזקה בחברת ממשק, שהיא בעלת השלכות על מקבלי שירותים שאינם מחזיקים בה אמצעי שליטה וכן מחייבת שקילת שיקולי תחרות, הוא יתייעץ אף עם רשות ההגבלים העסקיים אשר במסגרת מומחיותה לנתח כיצד החלטות שכאלו עשויות להשפיע ובכלל זאת לפגוע בהיבטים של תחרות.

2.3. שינוי "שיעור שונה" ל"שיעור קטן":

בסעיף 15(ב) לחוק מערכות תשלומים המוצע, יש לשנות את המילים "שיעור שונה" ל"שיעור קטן".

- **הסבר:** סעיף 15(ב) מאפשר לנגיד לקבוע בצו שיעור החזקה שונה של אמצעי שליטה במפעיל מערכת הממשק (שב"א), כאשר בהצעת החוק הנוכחית האחוז המקסימלי של החזקה במפעיל המוצע הוא 10%. אף אם לא תתקבל הצעתנו להפחית את שיעור החזקה במפעיל שב"א לכדי 3%, אין לאפשר לקבוע שיעור החזקה גבוה יותר מ-3%, אלא שיעור נמוך יותר בלבד. קביעת שיעור גבוה יותר מ-10% באמצעות צו תפגע בתחרות ותסכל את מטרת הצעת החוק הנוכחית, אשר נועדה לצמצם את הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל – כאשר הדעת נותנת כי קביעת שיעור גבוה של החזקה במפעיל מערכת הממשק היחידה הקיימת בשוק זה אך תגביר אותה, תפגע בתחרות וביכולתן של חברות שאינן מחזיקות בשב"א לקבל ממנה שירותים יעילים ושוויוניים. בכך תגרם אף פגיעה בצרכנים.

2.4. הסדרת הגישה למערכת הממשק ושקיפות פעילותה –

א. יש להוסיף להצעת החוק לתיקון חוק מערכות תשלומים סעיף נוסף, לאחר סעיף 15 המוצע, שעניינו הסדרת פעילות המתג:

"15ג. הוראות לעניין הפעלת מערכת הממשק

(א) תנאי הגישה למערכת הממשק יקבעו בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה עד תום 12 חודשים, בהתייעצות עם רשות ההגבלים העסקיים ובשים לב לצורך בהגברת התחרות בסליקה ובכניסת שחקנים חדשים.

(ב) השימוש בפרוטוקולי התקשורת של מערכת הממשק יתאפשר בהתאם למפורט להלן:

- (1) פרוטוקולי מערכת הממשק יהיו פתוחים לעיון הציבור ותתאפשר גישה אליהם באמצעות אתר אינטרנט, למעט מגבלות חיוניות לשמירת ביטחון המערכת, כפי שיאושרו על ידי המפקח על המערכת בבנק ישראל.
- (2) השימוש בפרוטוקולי מערכת הממשק יתאפשר למנפיקים, סולקים, סולקים מתארחים, וכל גורם אחר העומד בתנאי הגישה שיקבעו בהתאם לאמור בסעיף 15ג(א), בתנאים שיוויוניים שיקבעו באישור המפקח על הבנקים בבנק ישראל.



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

(3) בפרוטוקולי מערכת הממשק יתאפשר שימוש מלא או חלקי, והוא יופעל בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים מקובלים שיקבעו בתקנות.

(ג) בתקופה שמיום התחילה עד תום 18 חודשים, יקבעו בחקיקה מנגנונים בדבר דרכי קבלת החלטות במפעיל, בשים לב לשמירה על זכויות כלל המשתתפים והמשתמשים בשירותיו.

(ד) בתקופה שמיום התחילה עד תום 6 חודשים, ימונו למפעיל שני דירקטורים שאין ולא הייתה להם בשנים האחרונות כל זיקה לתאגיד בנקאי או תלות בו.

(ה) על מינוי דירקטורים במפעיל יחולו ההוראות הבאות:

(1) לא ימונה ולא יכהן דירקטור אשר הוא או קרובו מחזיקים באמצעי שליטה מכל סוג שהוא, בתאגיד הבנקאי המחזיק באמצעי שליטה במפעיל, בתאגיד הנשלט בידי אותו תאגיד בנקאי או במחזיק מהותי למעט החזקת במניות סחירות בשיעור שאינו עולה על רבע אחוז מההון המונפק והנפרע של מי מהם;

(2) לא ימונה ולא יכהן כדירקטור מי שבשנתיים שקדמו למועד המינוי או ממועד המינוי ואילך, יש לו, או למי שהוא בקשר קרוב עמו, זיקה לתאגיד הבנקאי המחזיק באמצעי שליטה במפעיל או לתאגיד שבשליטתו של אותו תאגיד בנקאי, לנושא משרה בתאגיד הבנקאי או למחזיק מהותי וכן מי שממועד המינוי ואילך, יש לו זיקה לקרוב של נושא משרה בתאגיד הבנקאי, לקרוב של מחזיק מהותי או לשותף של מחזיק מהותי.

(3) היה ויותר ממחצית מאמצעי השליטה במפעיל יוחזקו על ידי תאגידים בנקאיים, ימונו רוב מהדירקטורים בהמלצת הוועדה למינוי דירקטורים בתאגידים בנקאיים, במשמעותה לפי סעיף 36א לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

(4) בסעיף זה –

"זיקה", "מחזיק מהותי" – כהגדרתן בסעיף 11ה(ה) לפקודת הבנקאות, 1941;
"קשר קרוב" – כהגדרתו בסעיף 36ב(א) לחוק הבנקאות (רישוי)."

ב. יש לתקן את סעיף 23 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, לפי המוצע:

"(א) חברת שירותים משותפת תעסוק במתן שירותים לתאגידים בנקאיים, ללקוחותיהם או למוסדות פיננסיים שאינם תאגידים בנקאיים הנזקקים לשימוש בשירותי החברה לצורך מתן שירותיהם.

(ב) חברת שירותים משותפת תעניק שירותיה באופן מלא ושוויוני לכלל הגורמים להם מורשית היא להעניק שירותיה, כאמור בסעיף 23(א)."

- **הסבר:** בהתאם לאמור לעיל בסעיף 12.3, יש לעגן בחקיקה את שאר המלצות ועדת שטרומ באשר להסדרת הפעילות בחברת שב"א, בהתאם לאמור בסעיף א' להמלצות הדוח הסופי. בתוך כך, מוצע לפתוח את פרוטוקולי שב"א לעיון הציבור, ולאפשר שימוש בהם למנפיקים, סולקים, סולקים מתארחים, וכל שחקן רלוונטי אחר בשוק, כאמור בהמלצות הוועדה.



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

בנוסף, מוצע כי ייקבעו תנאי הגישה למערכת שב"א בהתייעצות רשות ההגבלים העסקיים, על מנת לוודא כי אלו תואמים לצורך להגביר את התחרות בסליקה וכניסת שחקנים חדשים לתחום, וכן על מנת לוודא כי יקבעו תנאים שוויוניים שיהיו נתונים לפיקוח. קביעת התנאים באופן האמור נדרשת במטרה להפריד באופן מוחלט בין סוגיית הבעלות במתג, לבין קביעת התנאים והקריטריונים לקבלת שירותים מהמתג. **החובה לקבוע זרכי קבלת החלטות** המוצעת בסעיף קטן (ג) המוצע לעיל אף היא תואמת את המלצות ועדת שטרומ ונדרשת על מנת לוודא כי תינתן גישה לכלל השחקנים הזקוקים לכך, שתאפשר את הגברת התחרות. לשם מטרה זו מוצע אף לתקן את סעיף 23 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 **ולשנות את תנאי עיסוקה של חברת שירותים משותפת** (סוג הרישיון המסדיר את פעילותה של חברת שב"א), כך שהחוק יאפשר לשב"א להעניק שירותים למוסדות נוספים הנזקקים לכך. לצד זאת, מוצע לעיל להוסיף לסעיף זה חובה למתן שירותים באופן מלא ושיווני אף למוסדות פיננסים הזקוקים לכך.

שלישית, **מוצע לקבוע הוראות בעניין מינוי דירקטורים לדירקטוריון המתג**. מוצע, כי על המינוי לדירקטוריון המתג יחולו תנאים הדומים לאלו החלים על תאגיד בנקאי ללא גרעין שליטה לפי סעיף 11ה(ב)(1) לפקודת הבנקאות, 1941. קביעת תנאים אלו נועדה על מנת **לצמצם את ניגוד העניינים** במצב בו יחזיקו הבנקים באמצעי שליטה במתג ולוודא לפיכך כי לדירקטורים שיבחרו לא תהיה זיקה לבנקים המחזיקים במתג. יתר על כן, מוצע לקבוע כי במקרה בו הבנקים מחזיקים ביותר ממחצית מאמצעי השליטה במתג, ייבחרו רוב מהדירקטורים בהמלצתה של ועדת המינויים, וכי אלו יהיו בלתי תלויים וחסרי כל קשר לבנקים המחזיקים במתג.

יצוין, כי הוראות לעניין מינוי דירקטורים מופיעות בסעיף 11 להצעת החוק, במסגרת הוראות המעבר; ואולם, קיימת חשיבות לכך שהכללים שיקבעו לעניין מינוי דירקטורים יחולו לא רק במסגרת תקופת המעבר להצעת החוק אלא אף מעבר לה, ולכל הפחות כל עוד קיימת מערכת ממשק יחידה בשוק הבנקאות. לכן, תיקון לחוק מערכות תשלומים מתאים יותר להשגת מטרות אלו.

במאמר מוסגר, יוער כי אף אם תתקבל ההערה המוצעת בכל הנוגע להרכב הדירקטוריון, לא יהיה בכך לרפא את **ניגוד העניינים המובנה בו מצויים הבנקים**, בעלי השליטה בחברת הממשק, ואת האינטרס החזק שלהם למנוע כניסת שחקנים חדשים לשוק האשראי. הדרך היחידה לנטרל קושי זה – היא באמצעות הפרדה מבנית מוחלטת בין שימוש בשירותי חברת שב"א לבעלות בה או לכל הפחות צמצום משמעותי של שליטת הבנקים בחברת הממשק.

3. סעיף 3 להצעת החוק (הוספת ס' 7 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), בעמ' 1522)

3.1 קביעת חובת אמון של הבנקים בהפצת כרטיסי אשראי:

אחרי סעיף 7ה(ג) יש להוסיף סעיף קטן לפי המוצע:



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل
The Movement for Quality Government in Israel

"על תאגיד בנקאי ועל עובד תאגיד בנקאי המפיץ התקשרויות לפי סעיף זה, לפעול לטובת לקוחותיו באמונה ובשקידה תוך הצגת כלל המידע אודות המנפיקים באופן גלוי ושוויוני, וזאת בהתאם להוראת סעיף 11(א) לחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, תשנ"ה-1995."

• **הסבר:** כאמור בדברי ההסבר להצעת החוק, מכיוון שלתאגידים הבנקאיים יכולת גבוהה להפצה ושיווק של שירותים פיננסיים, מוצע לנצל יכולת זו על מנת להפיץ את כרטיסי האשראי של המנפיקים החדשים (קרי, חברות האשראי המופרדות). יחד עם זאת, נוכח ניגוד העניינים המובנה בו מצויים הבנקים, תפקיד ההפצה עשוי להיות מנוצל על ידם לרעה, כך שהם ימליצו על חברות הנפקה באופן בלתי שוויוני.

משאילו פני הדברים, מוצע לקבוע חובת אמון דומה לזו שנקבעה בחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, תשנ"ה-1995, לפיה התאגיד ועובדי התאגיד הבנקאי מחויבים להפיץ כרטיסי אשראי באופן גלוי ושוויוני.

כמו כן, מוצע לתקן את פרק ג' לחוק בהתאם, כך שתוצמד סנקציה להפרה של הסעיף האמור.

4. סעיף 3(3) להצעת החוק (הוספת ס' 7ב-7ז לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, בעמ' 1519-1523)

4.1 איסור הפליה בין לקוחות בקשר לצריכת שירותים ממוסדות מתחרים
יש להוסיף סעיף נוסף לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), בנוסף לסעיפים 7ב-7ז, שנוסחו:
"הבנקים וגופים פיננסיים אחרים לא יפלו בין לקוחות בקשר לצריכת שירותים ממוסדות מתחרים".

• **הסבר:** בסעיף טז' לדוח הסופי של ועדת שטרס מופיעות הגבלות על הבנקים שעניין איסור על פעולה המרעה תנאים מסחריים של שלקוח שצרך שירות או גילה דעתו לצרוך שירות ממתחרה. הוראות אלו מעוגנות בהצעת החוק בסעיפים 7ב-7ז אשר מוצע להוסיף לחוק הבנקאות (שירות ללקוח). ואולם, מתוך ארבע ההוראות שהופיעו בהמלצות הוועדה, הוראה אחת אינה מעוגנת בהצעת החוק. לפיכך, מוצע להוסיף סעיף נוסף לחוק, כלשון הדוח הסופי של הוועדה, ובו איסור גורף על הפליית לקוחות שגילו דעתם לצרוך שירותים ממוסדות מתחרים. בלא הגבלה כזו, הרי שלא תתאפשר התחרותיות והעצמת הלקוח אשר מטרת הרפורמה לקדמן.

4.2 איסור על הבנקים על הגבלת לקוחות בהטלת שעבוד נוסף על נכסים המשועבדים לטובת הבנק

יש לתקן את סעיף 7ז המוצע, באופן הבא:
"תאגיד בנקאי לא יכלול בתנאי התקשרות עם לקוח איסור על שיעבוד נכס בדרגה שניה, ולא יתנה שיעבוד כאמור בקבלת הסכמתו. על אף האמור, מותר לתאגיד בנקאי לאסור על לקוח הנמצא בהפרה של הסכם ההתקשרות עימו שעבוד נכס בדרגה שנייה."



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

• **הסבר:** בסעיף טז' לדוח הסופי של ועדת שטרומ, המליצה הוועדה להטיל איסור על הבנקים להציב מכשול על ידי מניעה, עיכוב או סרבול של מתן שעבוד שני הנדרש ללקוח לצורך קבלת אשראי, ממלווה נוסף, לרבות מוסד פיננסי מתחרה. הוועדה עמדה על חשיבות מתן אפשרות ללקוח להתחייב בשעבוד שני על נכס עבור גוף פיננסי, למרות שמוטל עליו כבר שעבוד עבור הבנק שסיפק אשראי בתחילה. קביעה בחקיקה כי לקוח יכול לשעבד בשנית את נכסיו לצורך קבלת אשראי מגוף מתחרה, תביא לשיפור משמעותי ביכולת הלקוחות לקבל אשראי ותשפר את תנאי מתן האשראי על ידי הבנקים.

המלצה זו עוגנה בסעיף 7 להצעת החוק, אולם, האיסור שעוגן בסעיף היה על "סירוב בלתי סביר", מבלי שנכלל בנוסח הסעיף הסבר על מהותו של סירוב כאמור. לכן, מוצע לקבוע כי תאגיד בנקאי יוכל לאסור שעבוד שני על לקוח המצוי בהפרה כלפי התאגיד הבנקאי, בהנחה כי מצב זה מבסס צידוק סביר לסירוב. יתר על כן, נוסח הסעיף בהצעת החוק הנוכחית אינו מגביל את הבנק מלקבוע איסור על שעבוד נכס בדרגה שניה בתנאי ההתקשרות עם לקוח, וכתוצאה מכך עולה חשש כי הסעיף לא ישיג את מטרתו. לפיכך, מוצע לקבוע בחקיקה כי איסור כזה לא יכלל בתנאי ההתקשרות.

יצוין כי נוסח הסעיף המוצע ממילא עולה בקנה אחד עם התיקון המוצע בהצעת החוק הממשלתית לתיקון חוק המשכון (הצעת חוק המשכון, התשע"ה-2015). ואולם, כיוון שהנוסח הסעיף המוצע לעיל ממילא מעגן את האמור בסעיף 19(א) להוראות ניהול בנקאי תקין 451 – נהלים למתן הלוואות לדוור, עמדתנו היא כי אין צורך להמתין עד לאישור הצעת חוק המשכון.

5. סעיף 3(4) להצעת החוק (תיקון חוק חוק הבנקאות (שירות לקוח), התשמ"א-1981, עמ' 1523)

5.1. ביטול פטור מהוראות עונשיות בהפרת סעיפי החוק:

יש לבטל את סעיף 3(4) המוצע.

• **הסבר:** אין כל סיבה לפטור את סעיפים 7 עד 17 – אשר נועדו להבטיח התנהלות תקינה של התאגידים הבנקאיים ולמנוע מהם לנצל את כוחם לרעה – מתחולת הוראות העונשין של החוק. לא זו אף זו, נדמה כי דווקא בשנים הראשונות של הרפורמה, ישנה חשיבות יתרה להרתיע את הבנקים מפני התנהגות שלילית אשר עשויה לפגוע בהצלחתה של הרפורמה. משכך, מוצע למחוק את הסעיף הפוטר את תחולת הסעיפים שצוינו לעיל מתחולת פרק העונשין.

יוער, כי ההצעה המנויה בדברי ההסבר להצעת החוק, לפיה בהמשך הליכי החקיקה תיבחן האפשרות להטיל עיצומים כספיים על הסעיפים הנ"ל, חסרת כל "שיניים" ועשויה לתמרץ הפרה יעילה. שהרי, הבנקים מחזיקים בהון אדיר ובתור שכאלה סביר כי יעדיפו לספוג את העיצום הכספי ולהפר את הוראות החוק על מנת לשמור על רווחיהם המונופוליסטים (וראו בהקשר זה פרשת העלמת המס של לקוחות אמריקאיים בגינה נאלצו הבנקים לשאת בקנסות בשיעור העולה על מיליארד ש"ח). משאילו פני הדברים, יש לקבוע כי הפרת סעיפים 7-17



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

חוסה תחת ההוראות העונשיות המנויות בפרק ג' לחוק. כמו כן, יש לוודא כי במסגרת ההוראות העונשיות יכללו כל ההסדרים שנקבעו על ידי הוועדה, המנויים בסעיף טז' לדוח הסופי של הוועדה.

6. סעיף 7(1)(ב) להצעת החוק (בעמ' 1525)

6.1. הגבלת כרטיסי האשראי שיוכלו הבנקים להנפיק:

יש לשנות את נוסח סעיף 7(1)(ב) לפי המוצע:

"מתום שנתיים מיום התחילה ועד תום תקופת המעבר, הבנק לא יבצע באמצעות חברת כרטיסי חיוב אחת, תפעול הנפקה של יותר מ-40% מסך כרטיסי החיוב שהוא מנפיק ללקוחותיו; לעניין חישוב השיעור לפי פסקת משנה זו, יובאו בחשבון כרטיסי חיוב שהונפקו או חודשו במהלך תקופת המעבר (להלן: "התקשרויות ישנות"), אולם לא תידרש ביטול או הפסקת התקשרויות ישנות אך בשל העובדה שהבנק חורג מהשיעור שנקבע בסעיף זה. שר האוצר [...]"

• **הסבר:** לפי הנוסח הנוכחי של הסעיף, הבנק יוכל לבצע דרך חברת כרטיסי חיוב אחת, תפעול הנפקה של עד 52% מכרטיסי האשראי שהוא מנפיק. יחד עם זאת, בהמשך הסעיף מצוין כי כרטיסים אשר חודשו במהלך תקופת המעבר וכרטיסים אשר עומדים בתוקפם, אינם "נספרים" במסגרת אותה מסגרת של 52%. משמעות הדברים היא, שהלכה למעשה, בנק יוכל לתפעל את כרטיסי האשראי שטרם פג תוקפם או אשר חודשו במהלך תקופת המעבר ולצד זאת אף יוכל לתפעל 52% כרטיסי אשראי נוספים.

ראשית, יש לשנות את השיעור המרבי של כרטיסי אשראי שיוכל הבנק להנפיק באמצעות חברה מתפעלת אחת ל-40%; שנית, יש לשנות את ההסדר כך שכל סוגי הכרטיסים אשר הבנק מתפעל, בין אם חדשים ובין אם ישנים, ייספרו לצורך חישוב העמידה במסגרת של 40%. יחד עם זאת, על מנת להגן על לקוחות קיימים, מוצע לקבוע כי אם בנק חורג מהשיעור של 40% בשל התקשרויות אשר נחתמו לפני כניסת החוק לתוקף או בשל כרטיסים שחודשו במהלך תקופת המעבר, הוא לא יידרש לסיים את ההתקשרויות הללו לפני הזמן על מנת לעמוד במסגרת שנקבעה בחוק.

9.2. הגבלת תוקף כרטיסי החיוב שיונפקו על ידי הבנקים:

יש להוסיף להוראות פסקה (1) הוראה אשר תגביל בנק המנפיק כרטיסי חיוב, אשר ערב יום תחילת החוק שלט או החזיק אמצעי שליטה בחברת כרטיסי חיוב, מקביעת תוקף העולה על ארבע שנים לכרטיסי חיוב אלו, לפי הנוסח המוצע:

"(ג) על אף האמור בסעיף 7(1)(ב), יובא בחשבון כרטיס חיוב שתוקפו עולה על ארבע שנים במסגרת המגבלה שהוטלה על הבנק לבצע תפעול הנפקה באמצעות חברה מתפעלת אחת."

• **הסבר:** תיקוני החקיקה בסעיף 7, על פי דברי ההסבר (בעמ' 1524), נועדו להחיל מגבלות על הבנקים על מנת להגן על חברות כרטיסי החיוב שיופרדו מהם, ולאפשר להן לבסס את מעמדן



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

כמתחרות אפקטיביות בשוק האשראי הקמעונאי. לפיכך, הוגבל תפעול ההנפקה שיוכל לבצע בנק כזה באמצעות חברת כרטיסי חיוב אחת. אלא שהוראה זו, כלשון סעיף 7(1)(ב) להצעת החוק, לא תחול על "כרטיס אשראי שהונפק על פי חוזה כרטיס אשראי שנחתם לפני יום התחילה ושחודש במהלך תקופת המעבר לפי סעיף 2(ב) לחוק כרטיסי חיוב". יש לקבוע מגבלה על הבנקים, אשר ערב יום תחילת החוק שלטו או החזיקו אמצעי שליטה בחברת כרטיסי חיוב, מלהנפיק כרטיסי חיוב אשר תוקפם עולה על ארבע שנים, וזאת על מנת למנוע מהבנקים לעקוף את הוראות החוק ולהכליל כרטיסים אלו במסגרת הריג לחוק – וכך, להתקשר עם לקוחות בחוזים ארוכי טווח שיסכלו את האפשרות שתיווצר תחרות. בכל מקרה, יש לקבוע כי לא יוכלו הבנקים להחשיב כרטיסים שתוקפם ארוך ממשך הזמן האמור (ארבע שנים) בגדר כרטיסי חיוב שלא יובאו בחשבון על פי סעיף 7(1)(ב) להצעת חוק.

7. סעיף 9 להצעת החוק (בעמ' 14) – הוראות מעבר לעניין שימוש במידע שהגיע לחברת כרטיסי חיוב אגב ביצוע תפעול הנפקה

7.1. מתן אפשרות לחברות כרטיסי האשראי המופרדות לבצע שימוש במידע שקיים בידיהן:

מוצע להוסיף סעיף קטן בתחילת סעיף 9, לפי נוסח זה:

"(א) כלל המידע המצוי בידי חברות כרטיסי חיוב ערב תחילתו של חוק זה, כמתפעלות הנפקה וכנותנות אשראי יוותר בידן והן יהיו רשאיות לעשות בו שימוש כמתחרות במתן שירותים פיננסיים"

- **הסבר:** בסעיף א' לדוח הסופי של ועדת שטרומ, בעמ' 65 לדוח זה, המליצה הוועדה תחת הכותרת "גישה למידע וללקוח" לאפשר לחברות האשראי המופרדות לעשות שימוש במידע הנמצא בידיהן הנובע מתפעול ההנפקה והסליקה שביצעו בעבר. לפיכך, מוצע לעגן המלצה זו בהצעת החוק, ולקבוע כי המידע הקיים ערב תחילת החוק בידי חברות כרטיסי האשראי אשר עתידות להיות, על פי הצעת החוק, מופרדות מהבנקים, יוותר בידיהן. עיגון ההמלצה נדרש על מנת להבטיח כי הפרדת חברות כרטיסי האשראי תוכל לייצר תחרות של ממש בשוק, עבור הלקוחות, ובהתאם למטרת הרפורמה. ככל שחברות כרטיסי האשראי לא יוכלו לשמור את המידע הקיים בידיהן, לא יהיה להן כל יתרון התחלתי וייתכן שהחוק לא יוכל להשיג את מטרתו.

8. סעיף 10 להצעת החוק (בעמ' 15) – הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי

8.1. הארכת תקופת פעולתה של הוועדה

בסעיף 10(א) יש לשנות את המילים "שש שנים" ל"עשר שנים".

- **הסבר:** בהצעת החוק מוצע לקבוע את תקופת פעולתה של הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי לפרק זמן של שש שנים מיום תחילת החוק. פרק הזמן המוצע קצר מידי בהתחשב בתהליכים ארוכי הטווח שמטרת החוק להניע, ובעובדה שכניסת מתחרים חדשים לשוק



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

עשויה לארוך זמן רב יותר. לכן, מוצע להאריך את פרק הזמן במסגרתו תפעל הוועדה לעשר שנים.

הארכת פעילותה של הוועדה נדרשת בשל מאפייני השוק, כאמור, ובנוסף כיוון שתחולת חלק מהוראות החוק נדחתה למועד מאוחר יותר. למשל, בסעיף 5(א)2 נקבע כי תחולת סעיפים 7 ו-17 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) תהיה שנתיים מיום תחילת החוק, ויתר על כן, בסעיף 5(א) להצעת החוק ניתנת סמכות לשר האוצר להאריך את התקופה האמורה ב-12 חודשים – כלומר, שלוש שנים בסך הכל.

יתר על כן, בסעיף 1(2)ד לחוק נקבעת סמכותו של שר האוצר לשנות את הגדרת "בנק בעל היקף פעילות רחב" בין ארבע לשש שנים מיום תחילת החוק. כלומר, ייתכן שיוחלט בחלופי שש שנים מיום תחילת החוק על שינוי ההגדרה, אשר לה השפעה משמעותית ביותר על יישום החוק, אך בו בזמן ההחלטה תופסק פעילות הוועדה. על מנת להבטיח כי פעילות הוועדה תמשיך כל עוד יהיה צורך לכך, נדרשת הארכת משך פעילותה ל-10 שנים.

8.2. הוספת תפקיד לוועדה – מעקב אחר פעולת מערכת הממשק (שב"א)

יש להוסיף סעיף קטן בתוך סעיף 10(ב), לפי המוצע:

"(4) לבחון את פעולת מערכת הממשק, ובכלל זה מתן הגישה למתג לתאגידיים בנקאיים, סולקים, מנפיקים וגופים נוספים בשוק, ובדיקת התאמת פרוטוקול התקשורת של המתג לסטנדרטים בינלאומיים מקובלים שיקבעו בתקנות.
(5) לפי תוצאות הבדיקה בסעיף 10(ב)4, להמליץ על הקמת מערכת ממשק שניה תוך זמן סביר, בהתאם לשיקולי תחרות".

• **הסבר:** בסעיף א' להמלצות הדוח הסופי של ועדת שטרומ, המליצה הוועדה על פתיחת פרוטוקולי שב"א לעיון הציבור, מתן שימוש בהם לשחקנים הרלוונטיים בשוק העומדים בתנאי המערכת וכן תמיכת פרוטוקול התקשורת של שב"א בסטנדרטים בינלאומיים מקובלים.

ראשית, מוצע לעגן את המלצות הוועדה בתיקון חוק מערכות תשלומים, לפי המוצע לעיל. בנוסף, כיוון שנראה שהשימוש בפרוטוקולים בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים וזמינותם לכלל השחקנים בשוק מהווים חסם עיקרי המונע תחרות, מוצע לקבוע כי בגדר תפקידיה של הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי תוכל הוועדה לעקוב אחר פעולת שב"א. בהמשך, מוצע כי במידת הצורך ובכפוף לשיקולי תחרות, ככל שיתגלה כי אכן מדובר בחסם המגביל כניסת מתחרים לשוק וכי שב"א אינה עומדת בתנאים שנקבעו, תוכל הוועדה להמליץ על הקמת מערכת ממשק נוספת.

8.3. עיגון שיפור והגברת התחרות בשיקולי הוועדה

יש לשנות את נוסף סעיף 10(ג)1 לפי המוצע:

"התפתחות, שיפור והגברת התחרות בשוק האשראי בישראל"

• **הסבר:** בסעיף 10(ג) להצעת החוק מנויים מספר שיקולים אשר על הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי להביא בחשבון בביצוע תפקידה. אחד משיקולים אלו, בסעיף 9(ג)1, הוא



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

"התפתחות התחרות בשוק האשראי בישראל". ואולם, מנוסח זה לא עולה בבירור ובאופן שאינו משתמע לשני פנים כי על הוועדה לשים דגש בעבודתה לא רק על מעקב אחר מצב התחרות בשוק האשראי אלא גם ובעיקר על המלצות ופעולות שיביאו לשיפור והגברת התחרות, הלכה למעשה. על מנת שהוועדה תוכל להבטיח את יישום הרפורמה, שנועדה להגברת התחרות בשוק הבנקאות בישראל, יש לעגן באופן מפורש את הגברת התחרות כשיקול עיקרי בפעולתה.

חלק שני – תוספות להצעת החוק

1. הקמת תשתית טכנולוגית שתאפשר ללקוחות לבצע פעולות פיננסיות גם באמצעות מוסדות פיננסיים מתחרים – הוספת סעיף לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981; הוספת סעיף לפרק הוראות המעבר.

א. יש להוסיף סעיף נוסף, לאחר סעיפים 7ב-17 המוצעים לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981:

"7ח. (א) תאגיד בנקאי יאפשר לכל לקוח שלו קישור לממשק משותף מרכזי, המאפשר

ללקוח ביצוע חיפוש, השוואת עלויות וביצוע פעולות, כמפורט להלן:

(1) השוואת עלות אפקטיבית של שירותים פיננסיים מרכזיים מפוקחים; לעניין זה "שירות פיננסי" – פיקדונות תשלומים, אשראי ומט"ח.

(2) ביצוע צריכת השירות הפיננסי ממוסד פיננסי מפוקח אחר, בלא צורך להעביר את חשבון העו"ש של הלקוח לאותו מוסד פיננסי מפוקח, בכפוף למגבלות הקשורות לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000.

(ב) תאגיד בנקאי יספק לממשק משותף מרכזי ציטוטים עדכניים של מחירי השירותים הפיננסיים, המשקפים את העלויות האפקטיביות של צריכת השירותים, בפורמט של שאילתות ותשובות ובמבנה מקובל של קבצים שיוגדרו על ידי מקים הממשק."

ב. יש להוסיף סעיף נוסף ל"פרק ב' – תחילה והוראות מעבר":

"הקמת ממשק משותף מרכזי

11. בתקופה שמיום התחילה עד תום שישה חודשים מהמועד האמור, יפורסם הליך תחרותי להקמת ממשק משותף מרכזי, כאמור בסעיף 7ח לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981."

• **הסבר:** בהתאם לאמור בסעיף יד' לדוח הסופי של ועדת שטרם, יש לעגן בהצעת החוק הקמת ממשק טכנולוגי משותף, אשר הבנקים יאפשרו קישור אליו מאתר הבנק, ואשר יאפשר ללקוח הבנק להשוות עלויות של שירותים פיננסיים מרכזיים מפוקחים, ואף לבצע את צריכת השירות ממוסד פיננסי אחר. במסגרת הפעלת השירות, המליצה הוועדה לחייב את הבנקים לתת לממשק המרכזי ציטוטים עדכניים של מחירי השירותים הפיננסיים אצלם. הוועדה ראתה בכך חשיבות לצורך העצמת הצרכן. מדובר במנגנון חשוב מאין כמוהו, אשר ביכולתו



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

לאפשר תחרות אמיתית בין הגופים הפיננסיים השונים. ללא קביעת הסדר זה בחקיקה במסגרת הצעת החוק, הסיכוי שחיפוש והשוואת מחירים כאמור לעיל יתרחש הינו קלוש ביותר. כמו כן, חשוב לחייב את הבנקים בחקיקה להציג את העלויות האפקטיביות בפועל. לפיכך, מוצע לעגן המלצות אלו באמצעות הוספת סעיף לחוק הבנקאות (שירות ללקוח). יתר על כן, מוצע להוסיף להצעת החוק בפרק העוסק בהוראות המעבר חובה לפרסום הליך תחרותי להקמת הממשק המשותף המרכזי, בתוך שישה חודשים מיום תחילת החוק, על מנת להבטיח כי זה יוקם ויעמוד לרשות הצרכנים בתוך זמן סביר מחקיקת החוק.

2. הקמת לשכת שירותי IT:

א. יש להוסיף סעיף לפרק ב' להצעת החוק:

"הקמת לשכת שירות למערכות מחשוב לשירותים בנקאיים

(א) גוף שיבקש להקים בנק חדש יוכל לקבל סיוע במימון של רכישת שירותי מחשוב הנדרשים לתפעולו מיזם טכנולוגי עצמאי. קבלת הסיוע תותנה בהגעת הבנק החדש לנתח שוק של 1% בתקופה שמיום קבלת המימון ועד לתום ארבע שנים מהמועד האמור.

(ב) חלפו שלוש שנים מיום תחילתו של חוק זה ולא קם יזם טכנולוגי המציע לבנקים חדשים אספקת שירותי מחשוב מלאים – תפעל המדינה להקמת לשכת שירות למערכות מחשוב למתן שירותים בנקאיים ושירותים פיננסיים בסיסיים, כך ששירותי הלשכה יעמדו לרשות גופים המבקשים להיכנס לשוק האשראי עד תום חמש שנים מיום תחילת החוק."

ב. יש לתקן את חוק מערכות תשלומים, תשס"ח-2008 ולהוסיף לו את הסעיף הבא:

"הנגיד או מי שהוא הסמיך לכך יאפשרו למערכות מחשוב לשירותים בנקאיים שהוקמו לפי החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016 להתחבר למערכות התשלומים, בכפוף לעמידת מערכות המחשוב לשירותים בנקאיים בתנאי הגישה"

• **הסבר:** במסגרת הצעת החוק הנוכחית, מוצע לתקן את סעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הבנקאות (רישוי)") ולאפשר לבנקים למכור שירותי מחשוב ותפעול המשמשים אותם ולהשכיר מקרקעין המשמשים לצורך שירותים אלו, באישור המפקח על הבנקים. תכלית הסעיף לאפשר לבנקים ולגופים פיננסיים, בעלי היקף פעילות צר, לרכוש שירותי מחשוב ותפעול מבנקים קיימים, על מנת להוזיל עלויות ובכדי להפחית את חסמי הכניסה לתחומי הבנקאות.

אולם, ספק רב אם המנגנון המוצע בהצעת החוק אכן יסייע לקידום התחרות בענף הבנקאות, שהרי מדוע שבנקים יהיו מעוניינים למכור למתחרים שלהם שירותים חיוניים, אשר עשויים לפגוע ברווחיהם המונופוליסטים. לא זו אף זו, ככל שהענקת שירותים אלו עתידה לסייע למתחרים חדשים, חזקה על הבנקים כי לא ירצו לספק אותם. זאת, בפרט כאשר כלל לא



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

ברור באילו תנאים הבנקים יסכימו לספק את השירותים הללו. יתרה מזאת, הוספת גורם עצמאי חדש אשר יספק שירותי מחשוב שכאלה – מנגנון אשר הערה זו מבקשת לעגן בהצעת החוק – היא התמריץ היחיד לכך שהבנקים יהיו מעוניינים למכור אף הם שירותי מחשוב לגורמים מתחרים. עוד יצוין, כי שיתוף מערכות IT עלול לעודד תיאום מחירים בין השחקנים השונים בשוק ובכך לפגוע באפשרות שתיווצר תחרות בענף.

משאילו פני הדברים, לצד תיקון סעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי), יש לעגן את הצעתה המקורית של הוועדה, המופיעה בסעיף ו' לדוח הסופי של וועדת שטרומ (בעמ' 70) ולהורות על הקמת לשכת שירות עצמאית למערכות מחשוב לשירותים בנקאיים (לשכות שירותי IT) – בחסות המדינה או בבעלות גורם שלישי בלתי תלוי – אשר תסייע למתחרים חדשים המעוניינים להיכנס לשוק האשראי והבנקאות בתחילת דרכם, לאור הקשיים וחסימי הכניסה הרבים הניצבים בפניהם.

בהתאם להצעת הוועדה, מוצע תחילה להציע סיוע לגופים אשר יבקשו להקים בנקים חדשים במימון שירותי המחשוב, אשר יותנה בהגעת אותם גופים לנתח שוק של 1% בתוך פרק זמן של ארבע שנים; ואולם, במידה שלא יוקם מיזם טכנולוגי עצמאי כזה, מוצע שהמדינה תפעל להקמתו כך שיעמוד לרשות הגופים המעוניינים בכך בתוך חמש שנים לכל היותר. בנוסף, בהתאם להצעת הוועדה, מוצע לתקן את חוק מערכות תשלומים כך שיתאפשר למערכות המחשוב להתחבר למערכות התשלומים. התיקון יביא להקלה על חסם כניסה משמעותי לכניסת תחרות לתחום מצד גורמים שיבקשו להקים בנקים חדשים.

3. הוספת סעיף מטרה לחוק

יש להוסיף בתחילת החוק סעיף לפי הנוסח המוצע:

”1. חוק זה בא לתקן חוקים שונים, במטרה להביא לביסוס מבנה תחרותי בשוק הבנקאות בישראל, לשיפור יעילותו ודרכי פעולתו ולהגברת רווחת הציבור, וזאת בעיקר באמצעות צמצום הריכוזיות ומזעור ניגודי העניינים אצל הגופים הפועלים בו, עידוד גורמים נוספים להיכנס לשוק הבנקאות כתאגידים בנקאיים וכסולקים והורדת החסמים העומדים בפניהם מלעשות כן.”

• **הסבר:** בדומה לסעיף המטרה אשר נקבע בחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005, מוצע להוסיף להצעת החוק הנוכחית סעיף שיגדיר את מטרת החוק. הצעת החוק נוסחה בעקבות עבודת הוועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים (ועדת שטרומ) והמלצותיה. בכתב המינוי של הוועדה, הונחתה היא להמליץ על הכנסת שחקנים חדשים לתחרות באספקת שירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים ועל הסרת חסמים לקידום התחרות בענף זה. המלצותיה של הוועדה אכן שיקפו מטרות אלה. לכן, יש לעגן זאת גם בסעיף מטרה ייעודי שיקבע בחוק, ואשר לאורו יקראו שאר הוראותיו.