



10.4.2018

כ"ה בניסן, תשע"ח

לכבוד :

ח"כ משה כחלון
שר האוצר
משרד האוצר

ד"ר חדוה בר
המפקחת על הבנקים
בנק ישראל

נכבדינו שלום רב,

הנדון: אי קיום החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל

1. הרפורמה בבנקאות, אשר הינכם אחראים לה במידה רבה, הינה אחד התהליכים המשמעותיים והאמיצים שהתקיימו בשנים האחרונות במדינת ישראל. תהליך הרפורמה החל עם הקמת ועדת שטרומ, ועדה מקצועית לה היו שותפים משרד האוצר והפיקוח על הבנקים, וקודם משמעותית עם הפיכת המלצות הוועדה לחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017 (להלן: "החוק" או "חוק הרפורמה בבנקים").
2. החוק קודם בוועדת הרפורמות של ח"כ אלי כהן. הארגונים החברתיים היו נוכחים בכל הדיונים בוועדה ובכנסת מתוך תמיכה מלאה במהלך ומשעבר החוק מקיימים מעקב על יישומו. זאת מתוך הבנת החשיבות של המערכת הבנקאית הן ליוקר המחיה והן לריכוזיות במשק בכללותה.
3. ביום 23.1.2017 החוק עבר בכנסת ברוב חסר תקדים, 64 תומכים וללא מתנגדים או נמנעים. החוק התווסף לספר החוקים ופורסם ברשומות ביום 1.2.2017. סעיף 7 לתוספת השנייה לחוק (תחילה ותחולה) קובע כי למעט מספר סעיפים ספציפיים, תחילתו של החוק הוא ביום פרסומו.
4. מאז פרסום החוק חלפה למעלה משנה, אך חלקים משמעותיים מהחוק כמוהם כאות מתה בספר החוקים. מדובר בתוצאה שהיא בלתי נסבלת. חוסר התחרות והריכוזיות בפעולת הבנקים גובה מכל משפחה בישראל אלפי שקלים מיותרים בשנה, הן באופן ישיר והן עקב הגברת הריכוזיות במשק. שימת סוף לגזל הזה היא מטרה חברתית ראשונה במעלה, חשובה לא פחות מהרפורמה בדיוור, וגם קלה יותר ליישום מזו האחרונה. באמת שקשה לתפוס מדוע ממוסמסת רפורמה צרכנית מובהקת, חקוקה, שכבר "מונחת על הרצפה".
5. לכן אנו נאלצים לפנות לכבודכם לנוכח מה שנראה כהזנחת ביצועו של החוק, במכוון או שלא במכוון, העולה כדי הפרה בלתי-חוקית של החובה לקיים את הוראת המחוקק:

- א. בסעיף 70ה לחוק נקבעה החובה לקבוע הוראות לעניין צפייה ושימוש במידע פיננסי מקוון (ראו נספח א'). נכון ליום זה, בחלוף למעלה משנה, ככל הידוע לנו, לא קבע שר האוצר הוראות כאמור. בנוסף, למיטב ידיעתנו אף לא הוצאה תחת ידי שר האוצר טיוטת תקנות לקבלת הסכמתה של שרת המשפטים. בהעדר הוראות אלו לא ניתן להפעיל את החוק בכל הנוגע לצפייה ושימוש במידע פיננסי מקוון.
- ב. בסעיף 11ג לחוק נקבעה החובה להקים תשתית מחשוב. נקבע כי על משרד האוצר, בתוך תשעה חודשים מיום תחילת החוק, לפרסם מכרז להקמת תשתית טכנולוגית או לקבוע כללים למתן מענקים שיאפשרו אספקת שירותי מחשוב (ראו נספח ב'). נכון ליום זה, ככל הידוע לנו, משרד האוצר מפר את חובתו לפי החוק לבצע פעולות אלה. תחת זאת הוציא המשרד לאחרונה – למעלה משנה אחרי תחילתו של החוק – "קול קורא" שאין בו אף פעולה החלטית אופרטיבית כנדרש בחוק. בהעדר מכרז או קביעת כללים לא ניתן להפעיל את החוק בכל הנוגע להקמת תשתית מיחשוב.
- ג. בסעיף 170 ("הוראות המפקח לעניין שימוש במידע פיננסי מקוון") נקבע כי המפקח על הבנקים רשאי לתת הוראות לנותני שירות להשוואת עלויות, ומחויב לקבוע הוראות שיבטיחו שנותני השירות להשוואת עלויות ישתמשו במידע הפיננסי בהתאם להוראות (ראו נספח ג'). ואולם, ככל הידוע לנו, לא נקבעו הוראות כאמור.
- ד. בסעיף 170ז ("מרשם של נותני שירות להשוואת עלויות") נקבע כי המפקח על הבנקים ינהל מרשם של נותני שירות להשוואת עלויות, וכי השר רשאי להסדיר את נהלי המרשם בתקנות (ראו נספח ד'). אולם, ככל הידוע לנו, המפקחת אינה מנהלת מרשם כאמור והשר לא הסדיר את נהליו.

6. יודגש, כי על פי ההלכה שנקבעה בעניין **אופנהיימר**,¹ כאשר החוק מסמיך שר או נושא משרה ברשות בסמכות שבחובה, הוא מחויב להפעילה. בענייננו, הלשון שנבחרה על ידי המחוקק בסעיפים 70ה, 11ה, 70ו(ב) ו-70ז(א) מלמדת במובהק על כך שמדובר בסמכויות חובה.² אשר לסמכויות הקבועות בחוק בסעיפים 70ו(א) ו-70ז(ב), הרי שאף אם לא מדובר בסמכויות חובה, נוכח העובדה, כאמור, שההימנעות מהפעלת הסמכויות מאיינת את החוק ומונעת עמידה בתכליותיו; לצד העובדה כי חלף זמן ממושך ממועד ההסמכה בחוק וטרם

¹ בג"ץ 295/65 הלל אופנהיימר, ו-7 אח' נ' שר הפנים והבריאות, כ (1) 309 (1956).

² סיווג הסמכות נלמד מהלשון ובונקטה המחוקק ומתכלית החיקוק, ראולמשל: בג"ץ 4540/00 לבאד אבו עפאש נ' שר הבריאות (2006). בענייננו, ב70סה נעשה שימוש במונח "יקבע"; ב11סג נעשה שימוש במונחים "פרסם", ו-"יקבע"; ב70סז(ב) נקבע שהמפקח "ייתן הוראות"; וב70סז(א) מצוין שהמפקח "ינהל".

נעשה בו שימוש – להבנתנו מדובר בסמכות רשות אשר הפכה לסמכות חובה, בהתאם להלכה שבדין.³

7. נוכח הפרת החובה ליישם הוראות חוק אלו, מצטייר מכלול מצער של אי קיום חוק הרפורמה בבנקים אשר מסב נזק כבד ובל-ישוער לאינטרס הציבורי.
8. לצד כל האמור, אנו מצרים על כך שלא מונה במשרד האוצר פרויקטור שכל תפקידו הוא מימוש הרפורמה. הרפורמה בבנקאות הינה משמעותית פי כמה מהרפורמה בסלולר, אך גורמי העבודה במשרד האוצר עוסקים ברפורמה בחלקי משרה, נוסף על משימות לאומיות נוספות. זוהי התנהלות לא-מקצועית, כאשר את מחיר העיכובים במימוש משלם הציבור הרחב. הדבר מעיד על אי מתן החשיבות הראויה ליישום הרפורמה.
9. כמי שנטלו חלק פעיל בקידום הרפורמה, בליווי עבודתה של ועדת שטרומ, בהפיכת המלצותיה לחקיקה מפורשת בכנסת ובפעילות ציבורית לוידוא יישום החוק, אנו מבקשים לקבל בהקדם תשובתכם בנוגע למחדלים אלו ולוחות הזמנים לתיקונם.

בכבוד רב,

ברק גונן, יו"ר צדק פיננסי, רכז קואליציית הארגונים החברתיים

ד"ר הראל פרימק, יו"ר צדק פיננסי

עו"ד נילי אבן-חן, סמנכ"לית כלכלה ומחקר בתנועה לאיכות השלטון

עו"ד לינור דויטש, סמנכ"לית לובי 99

ספיר בלוזר, ישראל 2050

עילם לשם, התאחדות הסטודנטים והסטודנטיות בישראל

פז כהן, מנכ"ל אנו

ד"ר שלי גוטפריד, הציבור החדש

גלעד א. סברדלוב, מנכ"ל ישראל יקרה לנו

יוסי צרפתי, מנכ"ל המשמר החברתי

מכותבים :

ח"כ אלי כהן, שר הכלכלה

מר שי באב"ד, מנכ"ל משרד האוצר ויו"ר ועדת היישום

ד"ר קרנית פלוג, נגידת בנק ישראל

גב' דורית סלינגר, המפקחת על הביטוח ושוק ההון וחברת ועדת היישום

עו"ד מיכל הלפרין, הממונה על ההגבלים העסקיים וחברת ועדת היישום

עו"ד דרור שטרומ

³להרחבה על התנאים בהם סמכות רשות הופכת לסמכות שבחובה ראה למשל: בג"ץ 297/82 עזרא ברגר נ' שר הפנים, לו (3) 029 (1983).

נספח א' – החובה לקבוע הוראות לצפייה ושימוש במידע פיננסי מקוון

70. השר, בהסכמת שר המשפטים, בהתייעצות עם נגיד בנק ישראל והממונה על הגבלים עסקיים ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת יקבע הוראות בעניינים אלה:

(1) הוראות לעניין צפייה במידע פיננסי מקוון לפי סעיף 70ב, ובכלל זה –

(א) סוג המידע הפיננסי הניתן לצפייה בידי לקוח או בידי נותן שירות להשוואת עלויות;

(ב) אופן הגשת הבקשה לצפייה במידע, ובכלל זה הפרטים שייכללו בה והאפשרות של הלקוח להגביל את סוג המידע או היקף המידע המבוקש לצפייה;

(ג) אופן מתן ייפוי כוח לנותן שירות להשוואת עלויות מאת הלקוח, הפרטים שייכללו בו ואפשרות ביטולו בידי הלקוח;

(ד) לעניין צפייה במידע בידי נותן שירות להשוואת עלויות – אופן הוכחת קיומם של התנאים לצפייה במידע לפי פרק זה;

(ה) הדרך להעמדת המידע לצפייה בידי הגוף הפיננסי;

(2) הוראות לעניין אופן החזקת המידע הפיננסי המקוון בידי נותן שירות להשוואת עלויות, תקופת החזקת המידע ומחיקת המידע, ובלבד שנותן שירות להשוואת עלויות יחזיק במידע כאמור שיש בו כדי לזהות את הלקוח, במישרין או בעקיפין, רק לתקופה ההכרחית הדרושה לשם מתן השירות להשוואת עלויות וימחק את המידע מיד לאחר מכן;

(3) הגבלות על העברת מידע מנותן שירות להשוואת עלויות לאחר, ובכלל זה על העברת נתונים מזהים לגבי לקוח לגוף אחר העוסק בתחום הפיננסי;

(4) הוראות הדרושות לשם אבטחת המידע והגנה עליו מפני חשיפה, שימוש או העתקה בלא רשות כדין, ולשם הגנה על פרטיות הלקוח.



נספח ב' – החובה להקים תשתית מחשוב

11.ג. (א) בתוך תשעה חודשים מיום תחילתו של החוק להגברת התחרות יבצע משרד האוצר אחד מאלה, אלא אם כן הוקמו תשתיות טכנולוגיות אחרות מספקות לאספקת שירותי מחשוב ותפעולם לגופים פיננסיים:

(1) יפרסם, בהתייעצות עם בנק ישראל, מכרז להקמת תשתית טכנולוגית לאספקת שירותי מחשוב ותפעולם לגופים פיננסיים; תנאי המכרז יבטיחו היתכנות כלכלית להקמת תשתית כאמור, לרבות מימון על ידי המדינה, אם שר האוצר יחליט שמימון כאמור נדרש; שר האוצר רשאי, בתוך שלושה חודשים מיום התחילה כאמור, לקבוע כי המכרז יפורסם על ידי אחר;

(2) יקבע כללים למתן מענקים, הלוואות או ערבויות שיאפשרו אספקת שירותי מחשוב ותפעולם לגופים פיננסיים.

(ב) שר האוצר רשאי להאריך את המועד האמור ברישה לסעיף קטן (א) בשלושה חודשים.



נספח ג' – חובה לקבוע הוראות לשימוש במידע פיננסי מקוון

170. (א) המפקח רשאי לתת הוראות לנתן שירות לעניין שימוש במידע פיננסי מקוון להשוואת עלויות, לשם ביצוע תפקידיו לפי פרק זה ולשם השמירה על עניינם של לקוחות, הגנה על הפרטיות ואבטחת המידע; הוראות כאמור יכול שינתנו לכלל נותני השירות להשוואת עלויות או לסוג מסוים מהם.

(ב) המפקח ייתן הוראות שמטרתן להבטיח כי נתן שירות להשוואת עלויות יעשה שימוש במידע פיננסי מקוון בהתאם להוראות לפי סעיפים 170 ו-170ה.

נספח ד' – חובת ניהול מרשם של נותני שירות להשוואת עלויות

170. (א) המפקח ינהל מרשם של נותני שירות שירות להשוואת עלויות (בסעיף זה – המרשם). עלויות

(ב) השר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאי לקבוע תנאים לרישום במרשם, למחיקה מהמרשם ולהתליית הרישום.