

חומר רקע למפגש יוני 2025

"המלצות הביניים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי"

רקע

בחודש מרץ 2025 פרסם הצוות הבין משרדי לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי בראשות המפקח על הבנקים וראש אגף תקציבים במשרד האוצר את מסקנות הביניים. ההמלצות כוללות מכלול רחב של המלצות רגולטוריות, מבניות ותפעוליות, שנועדו לאפשר כניסת שחקנים חדשים, לצמצם חסמים, ולהתאים את הרגולציה למציאות המשתנה של המערכת הפיננסית.

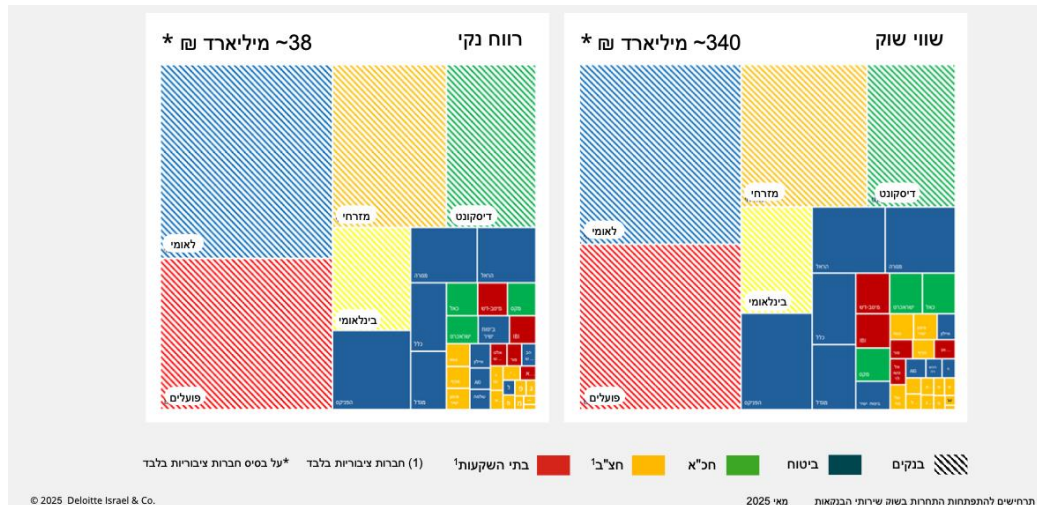
מרכזיותה של המערכת הבנקאית בפעילות של המגזר הקמעונאי בולטת במיוחד. בסיס הפעילות הפיננסית במערכת הבנקאית, ובהתאמה עיקר הרווח שלה מקורו בקבלת פיקדונות, לרבות חשבונות עו"ש מהציבור ומתן אשראי מהם - השירות של קבלת פיקדונות ניתן כמעט רק על ידי המערכת הבנקאית, כאשר היקף הפיקדונות של משקי הבית במערכת הבנקאית הסתכם בכ-737 מיליארד ש"ח נכון לחודש דצמבר 2024 (לפי נתוני בנק ישראל)¹.

על אף חשיבותה של המערכת הבנקאית לפעילות התקינה של המשק, שירותי הבנקאות הניתנים למגזר הקמעונאי בישראל סובלים מתחרות נמוכה המיוחסת למגוון רחב של סיבות הנוגעות הן לצד הביקוש לשירותים בנקאיים והן לצד ההיצע.

נתוני המגזר הפיננסי חושפים דומיננטיות מוחלטת של הבנקים, המהווים כ-80% מסך הרווח הנקי במגזר ויותר מ-70% מהשווי הכולל. בניגוד לכך, החברות החוץ בנקאיות מהוות פחות מ-5% מהשווי והרווח הנקי, מה שמדגיש את הריכוזיות הגבוהה במגזר. שאר הגופים כמו חברות ביטוח, בתי השקעות וחברות חכ"א מחזיקים בחלקים קטנים יחסית מהשוק, כאשר הבנקים נותרים השחקן הדומיננטי הבלתי מעורער בנוף הפיננסי הישראלי².

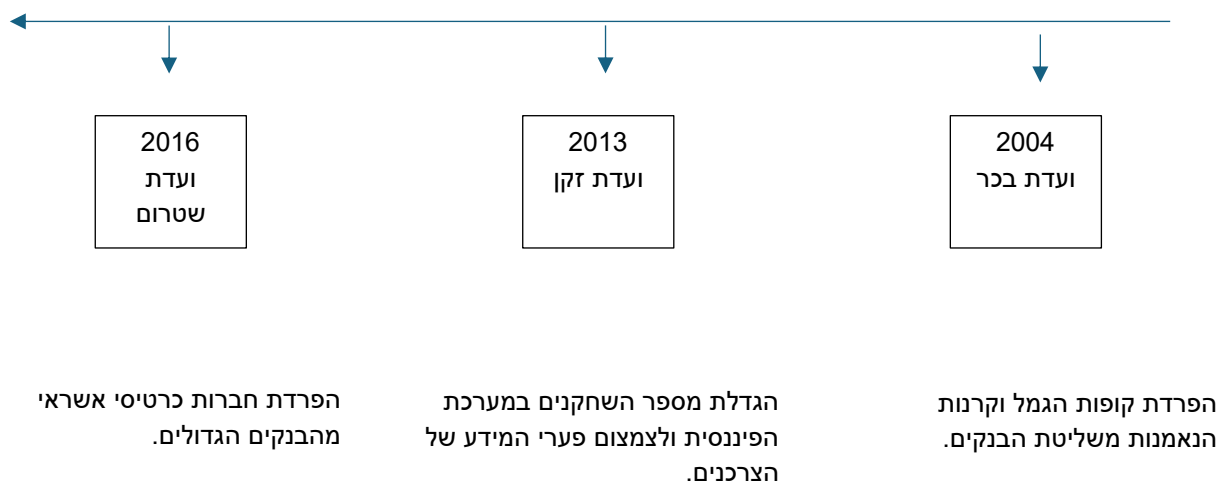
¹ <https://boi.org.il/media/pw0nqxyc/202513.pdf> דוח הביניים של הצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי.

² https://www.d-storage.co.il/image/users/597397/ftp/my_files/המדול%20המפץ%20נבו2010%20איתמר2020מצגת.pdf?id=33346229



לצורך הגברת התחרות במערכת הבנקאית, בין היתר, בוצעו במהלך השנים שורה של צעדים תשתיים בצד ההיצע, בניסיון להגדיל מצד אחד את המספר השחקנים במערכת הבנקאית ומנגד לחזק שחקני אשראי ושירותים פיננסיים חוץ-בנקאיים שיכולים לשמש אלטרנטיבה למערכת הבנקאית במתן שירותי אשראי לצד שירותים פיננסיים נוספים.

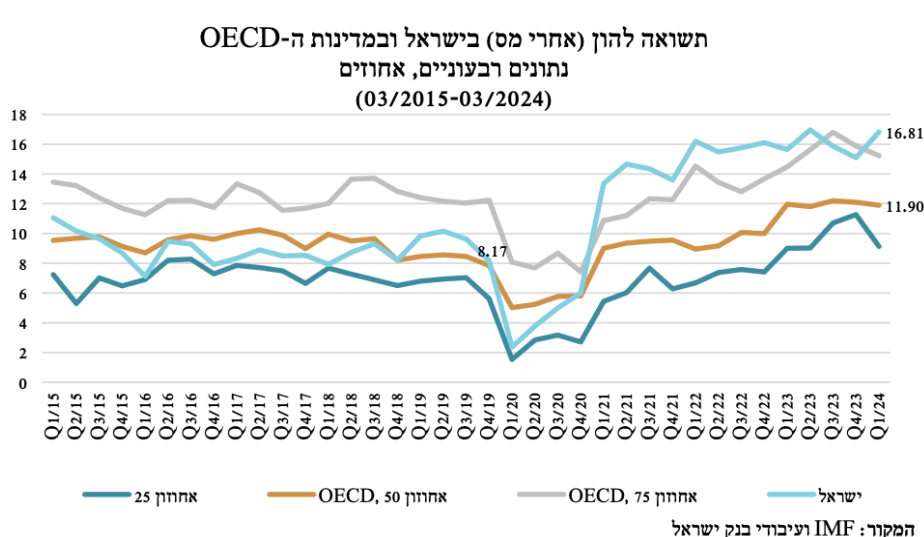
רפורמות מבניות שחלו במהלך השנים



על רקע המבנה הריכוזי של מערכת הבנקאות בישראל וצמצום מספר הבנקים הפעילים בישראל במהלך השנים, יש לציין כי בנק ישראל אישר בשנים האחרונות הקמתם של שני בנקים חדשים – וואן זירו ואש, לראשונה מזה 40 שנה, אם כי נכון לעכשיו לפחות, מהלך זה לא משנה באופן משמעותי את מבנה התחרות בישראל.

העלאת הריבית כמקרה מבחן לרמת התחרות במגזר הקמעונאי

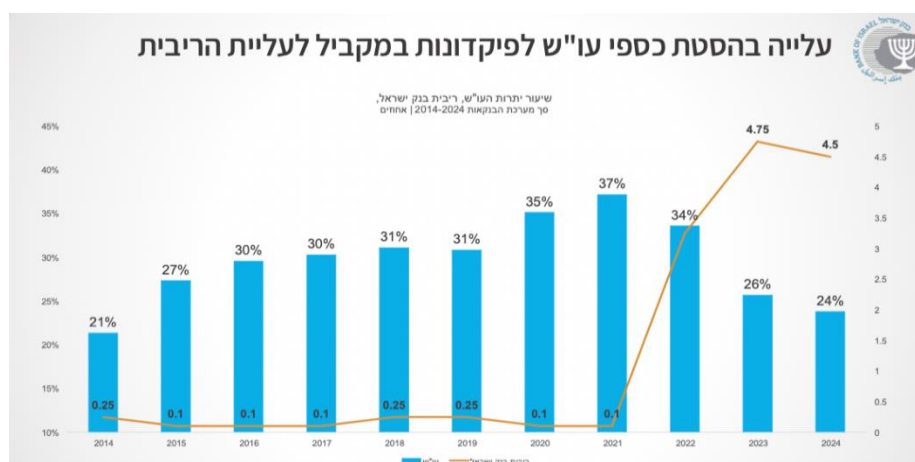
עדות למחיר שמשלם המגזר הקמעונאי בשל התחרות הנמוכה בשירותים הבנקאיים הניתנים לו ניתן לראות בשנתיים האחרונות, עת החלה עלייה בריבית בנק ישראל. העלאת הריבית הביאה להעלאה מיידיית של הריבית על האשראי שניתן על ידי הבנקים למגזרי הפעילות השונים ובכלל זה המגזר הקמעונאי. מנגד, שיעור התמסורת של ריבית בנק ישראל אל ריבית הפיקדונות, נמוך יותר וקימת שונות בין מגזרי הפעילות השונים. שיעור התמסורת למשקי הבית הוא הנמוך ביותר מבין מגזרי הפעילות השונים, וזאת בהלימה למצב המקובל בעולם. שיעור התמסורת הנמוך יחסית במגזר משקי הבית, נובע בין היתר, מרמת התחרות הנמוכה במגזר זה, ומשפיע בנוסף, על רמת הרווחיות הגבוהה של המערכת הבנקאית בישראל.



המערכת הבנקאית נותרה הזירה העיקרית עבור המגזר הקמעונאי לקבלת אשראי, בין היתר, בשל העובדה כי בניגוד לנותני אשראי חוץ בנקאי, המערכת הבנקאית נהנית מאפשרות לגייס מקורות בעלות מופחתת. מאומדן שבוצע במשרד האוצר בשנת 2024, עלה כי מקורות המימון לסקטור האשראי החוץ בנקאי היו יקרים בכ-2 נקודות אחוז ממקורות המערכת הבנקאית.³

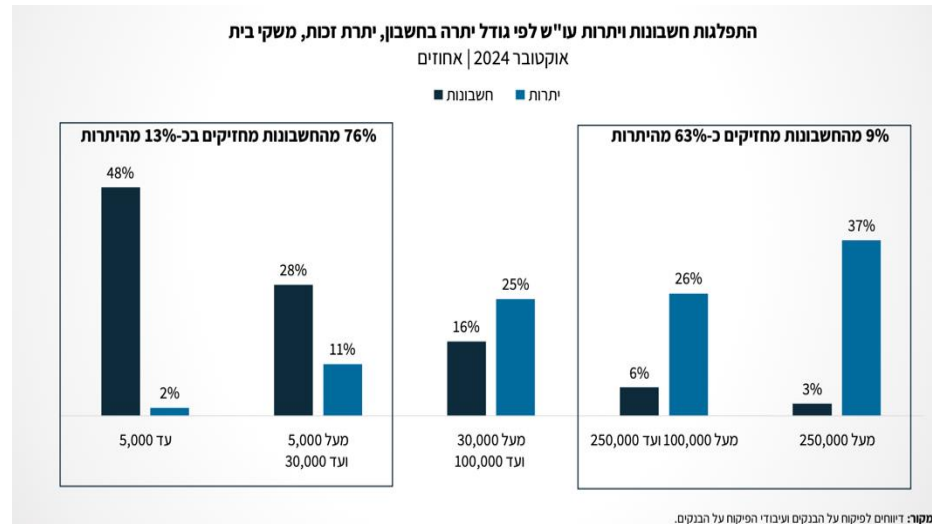
³ https://www.boi.org.il/media/cxnfk0jl/31032025_סופי-לכריכה_דוח-הביניים-של-הצוות-הבינמשרדי_סופי-לכריכה.pdf

מאז תחילת מגמת העלאת הריבית באפריל 2022, נרשמה תופעה מובהקת של העברת כספים מחשבוניות עו"ש לפיקדונות. לקוחות הבנקים, ובעיקר משקי הבית, החלו לחפש דרכים להפיק תשואה על כספם הנזיל – עדות להעמקה מסוימת של מודעות פיננסית בציבור.



ניתוח יתרות העו"ש של משקי הבית בחמשת הבנקים הגדולים מגלה ריכוזיות בולטת: כ-76% מהחשבוניות מחזיקים ביתרה של עד 30 אלף ש"ח בלבד – אך יחד הם מהווים רק כ-13% מהסכום הכולל המופקד בעו"ש. מנגד, כ-9% מהחשבוניות מחזיקים ביתרה של מעל 100 אלף ש"ח, והם מרכזים כ-63% מהיתרות. מגמה זו מתעצמת ככל שעולים במדרגות היתרה – בקצה העליון מצויה קבוצת חשבוניות קטנה במיוחד, אשר מהווה פחות מאחוז מהחשבוניות אך שולטת בכמעט חמישית מהסכום הכולל⁴. נתונים אלה מעידים כי רוב משקי הבית כלל אינם מחזיקים ביתרות משמעותיות בעו"ש, ולעיתים קרובות אף לא מחזיקים כלל פיקדונות.

⁴ <https://www.boi.org.il/media/tpifxhjr/2024-סקירה-שנתית-מערכת-הבנקאות-בישראל.pdf>



המלצות הביניים של הצוות הבין משרדי

הצוות בחן את החסמים העומדים בפני כניסת שחקנים חדשים למערכת הבנקאית, בדגש על מגבלות הקשורות למבנה החזקות ולתנאים לקבלת רישיון בנקאי. לצד זאת, הובהר כי פתיחת השוק לתחרות מחייבת איזון בין הרצון להרחיב את התחרות לבין הצורך בשמירה על יציבות המערכת הפיננסית. בהקשר זה גובשו שני עקרונות מנחים:

1. עידוד התחרות בענף הבנקאות, בדגש על תחום השירותים הקמעונאיים.
2. שמירה על יציבות המערכת הבנקאית ועל הגנת הלקוחות.

המלצות לעניין השחקנים הפוטנציאליים לקבלת רישיון בנקאי:

אחת ההמלצות המרכזיות הייתה **הרחבת מעגל השחקנים הפוטנציאליים שיכולים להגיש בקשה לרישיון בנקאי**, תתאפשר שליטה של חברת החזקות פיננסית השולטת בגוף מוסדי במקביל לשליטה בגוף שיבקש רישיון בנקאי בכפוף לעמידתו במגבלת נכסים שתוגדר בחזקה של על 2.5% מסך הנכסים במערכת הבנקאית. (סך נכסי המערכת ל-31.12.2024 היה כ-2.7 טריליון ש"ח, כך שלבנק בגודל 2.5% מהשוק יהיה היקף נכסים של כ-70 מיליארד⁵). היקף הנכסים של חברות כרטיסי האשראי יכניס אותן למדרגת פיקוח (2). ניתן יהיה להגדיל את מגבלת הנכסים עד לסך של 5% מהנכסים במערכת הבנקאית באישור שר האוצר ונגיד בנק ישראל.

⁵ <https://www.boi.org.il/media/tpifxhjr/2024-סקירה-שנתית-2024-מערכת-הבנקאות-בישראל-סקירה-שנתית-2024.pdf>

בנוסף, בנק העומד במגבלת הנכסים הנשלט בידי חברת החזקות פיננסית לא יהיה רשאי לעסוק ביעוץ ביחס למכשירי השקעה וחיסכון. בנק העומד במגבלת הנכסים יוכל להפעיל פלטפורמת מסחר אובייקטיבית בניירות ערך שאינה כוללת ייעוץ או שיווק.

המלצות לעניין תנאים רגולטורים מתואמים:

תהיה חובה לקבל רישיון בנקאי עבור הפעילות של **קבלת פיקדונות והעמדת אשראי מתוכם**. בנוסף, הצוות המליץ לאפשר לבנקים קטנים **מודל עסקי גמיש**, שיאפשר להם להציע שירותים שאינם כלולים כיום ברשימת השירותים הסגורה של בנק מסחרי. אם בנק קטן בחר לפתוח ולנהל חשבונות ע"ש, יותר לו להציע במסגרתם רק אחד או יותר משירותי התשלום והשירותים הבנקאיים הקיימים.

הומלץ להסמיך את המפקח על הבנקים לאפשר לבנקים קטנים **להרחיב את תחומי פעילותם**, כך שיוכלו לשמר עיסוקים קיימים גם לאחר קבלת רישיון בנקאי. זאת, בכפוף לעמידה בכללי ממשל תאגידי, מניעת ניגודי עניינים, וגילוי נאות לציבור. הומלץ ליישם **מודל פיקוח פרופורציונלי** שיחלק את הבנקים לשלוש מדרגות רגולציה בהתאם **להיקף ומורכבות פעילותם**. בהתאם לגישה זו, תאגידים בנקאיים יחולקו לשלוש מדרגות פיקוח קבועות – מדרגה 1 (עד 15 מיליארד ש"ח נכסים), מדרגה 2 (15–50 מיליארד ש"ח), ומדרגה 3 (מעל 50 מיליארד ש"ח). עבור בנקים במדרגה 1 ו-2, יגובשו דרישות רגולטוריות מדורגות, לרבות הקלות בהוראות ניהול בנקאי תקין, דרישות הון ומינוף, נזילות, דיווחים, ממשל תאגידי וחשיפות לציבור. במקביל, יוסמך המפקח לאשר **הקלות זמניות נוספות** לבנקים קטנים. לדוגמה, ביישום כללי גילוי נאות או דרישות טכנולוגיות וזאת לצורך התאמתם לתנאי השוק המשתנים.

המלצות נוספות של הצוות

פיקוח על חברות החזקה: יוסדר בחקיקה ויכלול דרישות הון, ממשל תאגידי ונושאים נוספים, בתיאום בין כלל הרגולטורים.

היתר שליטה: תיקון לחוק הבנקאות (רישוי) כך שהמחזיק באמצעי שליטה בבנק קטן יידרש להיתר החזקה רק אם יחזיק בו מעל 10% מכל סוג של אמצעי שליטה, כל עוד יש שולט בבנק והבנק לא הונפק לציבור.

הקלות בנושא תגמול: הצעה שחוק תגמול לנושאי משרה בתאגידים פיננסיים לא יחול על בנק קטן לתקופה של 10 שנים מעת קבל הרישיון הבנקאי.

הרחבת עיסוקים: התאמות חקיקה שיאפשרו לבנקים קטנים לעסוק גם בתיווך ביטוח אלמנטרי וייעוץ פנסיוני דיגיטלי בכפוף למגבלות שיחולו על בנק קטן המוחזק על ידי חברת החזקות פיננסית המחזיקה גם בגוף מוסדי.

הגנת "ינוקא": פטור אוטומטי למשך השנתיים הראשונות לפעילות מהוראות הבנקאות הפתוחה וחובת נידוד בין בנקים.

חובות זיהוי והכרת הלקוח: קידום אפשרות להסתמכות על צד שלישי לעניין חובות הזיהוי והכרת הלקוח כנדרש בצו איסור הלבנת הון, בהתאם לסטנדרטים בין-לאומיים של ארגון ה-FATF לעניין זה.

תעריפון עמלות: החרגת בנק קטן מהחובות הקבועים לעניין עמידה בתעריפון הקבוע בכללי העמלות בכפוף להצגת המידע באופן מקובל אחר.

המלצות הצוות שפורסמו משתלבות במהלכים קודמים שנועדו לקדם תחרות במערכת הבנקאית הקמעונאית בישראל. יישומן עשוי להשפיע על יוקר השירותים הבנקאיים, על הנגישות לאשראי ועל מגוון השירותים המוצעים, אך השפעתן בפועל תלויה באופן היישום ובתגובת השוק והמערכת הפיננסית כולה.

שאלות לדיון

1. האם האפשרות לאפשר לגוף מוסדי לשלוט גם בבנק קטן עלולה להוביל לריכוז כוח יתר בידי גופים מוסדיים, וכיצד ניתן לאזן בין קידום תחרות לבין מניעת ריכוזיות חדשה בשוק הפיננסי?
2. ועדת בכר הפרידה בין הבנקים לחברות הביטוח כדי לצמצם ניגודי עניינים כעת, עם האפשרות שחברות ביטוח יקבלו רישיון בנקאי, האם אנו חוזרים למצב שבו גוף אחד מחזיק גם בבנק וגם בחברת ביטוח? כיצד ניתן להבטיח שהמבנה החדש לא ייצור את אותם ניגודי עניינים שניסו למנוע בעבר?
3. מהם העקרונות שצריכים להנחות את גיבוש הדרישות ההוניות לבנק קטן?
4. האם יש לבחון ערבויות ונזילות של בנק קטן במסגרת קבוצת ההחזקות כולה (consolidated) או ברמת החברה הבודדת?
5. האם המדינה מוכנה לספוג נפילה של בנק קטן, מתוך תפיסה שזה אירוע ניתן להכלה, ואין סכנת הדבקה או שבשם היציבות ימשיכו להקשות על כניסת שחקנים חדשים?
6. האם יש להחיל את הגבלת השכר לאחר 10 שנים על גופי אשראי חוץ בנקאי?
7. לאור העובדה שחברות הביטוח מפוקחות כיום הן על-ידי רשות שוק ההון והן על-ידי רשות ניירות ערך, האם הפיכתן לבנק קטן, שיציב גם את הפיקוח של בנק ישראל תיצור סרבול רגולטורי?
8. האם חברות ביטוח וחברות אשראי יוכלו להעניק שירותים בנקאיים או עליהם יהיה להקים חברה נפרדת (בת או אחות) שתפוקח על ידי הבנקים?

9. חלק מהגופים הפיננסים כבר מעניקים היום אשראי (חכ"א, חברות ביטוח) – מה הוא ההבדל מה"בנק?"
10. חברות הביטוח מעניקות כבר היום תחליפים לפיקדונות (קשת) – מה ההבדל מה"בנק?"
11. מה ההבדל בין מה שמוצע וההטבות שמוענקות היום לבנקים קטנים?
12. מדוע הצוות סבור הפעם יצליח ליצור בינוי בשוק, לאחר שוועדת שטרום לא הצליחה וכמוה גם לא רפורמות אחרות? לרבות בהקשר של הניסיון שנצבר לגבי ONE ZERO
13. בישראל אין כיום מנגנון רשמי לביטוח פיקדונות. האם יש מקום להחיל ביטוח פיקדונות רשמי, במיוחד עם כניסת שחקנים חדשים לשוק?
14. בענף הטלקום, חברות חדשות השתמשו בתשתיות של חברות קיימות כדי להיכנס לשוק. האם מודל דומה יכול להתאים גם למערכת הבנקאית, למשל באמצעות שיתוף תשתיות IT בין הבנקים לגופים החדשים?
15. האם קיים מודל אחר יותר מתאים ממתן רישוי בנקאי כמו פתיחת בורסה לפיקדונות?
16. האם הכנסה מדורגת של שחקנים חוץ-בנקאיים תחת רישוי בנקאי תצמצם את פערי הרגולציה, או דווקא תיצור מצבי ביניים חדשים שבהם יתרון הרגולציה "המותאמת" יאפשר לגופים אלה לפעול עם פחות מגבלות ויותר גמישות מהבנקים, ובכך להעמיק את הפער התחרותי?
17. מהם לוחות הזמנים הצפויים ליישום הרפורמה, ובאיזו מידה המצב הפוליטי הנוכחי בישראל עלול לעכב את קידומה?
18. מאחר והיקף הנכסים של שני הבנקים הקטנים במערכת (וואן זירו ובנק ירושלים) נמוך משמעותית מ-50 מיליארד ש"ח, האם הפיקוח יתיר להם לרדת במדרגת הפיקוח למדרגה 2 ?