

"מדברים מדיניות" – דיון בהצעה החדשה למיסוי רווחי הבנקים

מכון הפניקס לחקר שוק ההון | אוניברסיטת רייכמן | 23 בדצמבר 2025

• רקע ומטרת הדיון

המפגש הראשון בסדרת "מדברים מדיניות" של מכון הפניקס לחקר שוק ההון עסק בהצעה למיסוי רווחי הבנקים, על רקע העלייה בסביבת הריבית מאז שנת 2022. הדיון התבסס על נייר מדיניות של המכון, אשר בחן את מקורות הרווחיות של המערכת הבנקאית, את אופן תמסורת הריבית בין מגזרי פעילות שונים, ואת ההשלכות האפשריות של התערבות פיסקלית ייעודית.

בדיון השתתפו בכירי אקדמיה, ממשלה, בנק ישראל, רגולטורים ונציגי המערכת הפיננסית. הוצגו בו עמדות שונות באשר להצדקה למיסוי ייחודי על הבנקים ולשאלת הכלים והמנגנונים הראויים להתמודדות עם תחרות נמוכה והשלכות על הציבור הרחב.

• מסגרת הדיון

שלומי שוב – ראש מכון הפניקס לחקר שוק ההון וסגן דיקן בית ספר אריסון למנהל עסקים

שלומי שוב פתח את הדיון והציג את מטרות המכון: קידום מחקר יישומי מבוסס נתונים וחיבור בין אקדמיה, פרקטיקה ורגולציה – שלושה עולמות שלא תמיד נפגשים. הוא סקר את ממצאי נייר המדיניות, שלפיהם העלייה ברווחיות הבנקים מאז 2022 נובעת בעיקר מגורמים מחזוריים ואקסוגניים, ובראשם סביבת הריבית והתרחבות מרווחי הפיקדונות, ולא משינוי מתמשך בליבת הפעילות הבנקאית.

עוד הוצג כי תמסורת הריבית אינה אחידה בין מגזרים: משקי בית ועסקים קטנים נשאו בנטל גבוה יותר, בעוד שבעסקים גדולים העלייה בריבית על האשראי לוותה בעלייה דומה בריבית על פיקדונות, כך שהשפעת הריבית בנטו הייתה מתונה מאוד, ולכן צמיחת האשראי במגזר זה לא נפגעה, זאת בשונה מיתר המגזרים. שלומי שוב הציב את שאלת המסגור: האם מיסוי הוא כלי מתאים להתמודדות עם בעיית תחרות, או שמא נדרש מנגנון מבני אחר.

• מיסוי רווחי יתר של הבנקים

אבי שמחון – ראש המועצה הלאומית לכלכלה

המערכת הבנקאית פועלת בסביבה שאינה תחרותית, וכי העלייה ברווחיות הבנקים אינה תוצאה של חדשנות או נטילת סיכון חריג, אלא של שינוי חיצוני בסביבת הריבית. לטענתו, מדובר ברווחים שנוצרו עקב שינוי בתנאים מאקרו-כלכליים, ולכן קיימת הצדקה למיסוי ייעודי.

לדבריו, רמת הסיכון במערכת נמוכה, ואין אינדיקציה לפגיעה ביציבות הפיננסית כתוצאה ממיסוי. הוא סבר כי אין הכרח שהמס יתגלגל לציבור, והדגיש כי הבנקים מהווים סקטור ייחודי בעל השפעה ישירה על הציבור

הרחב. עם זאת, ציין כי מיסוי אינו תחליף למדיניות תחרותית, אלא פתרון במציאות שבה צעדי תחרות מתקדמים באיטיות.

• ביקורת על מיסוי סקטוריאלי

אמיר ברנע – יו"ר מגדל ביטוח

העלה שאלות בנוגע לבחירה להתמקד בבנקים בלבד. הוא תהה מדוע קריטריונים כגון רווחיות הנובעת משינויים חיצוניים ומגבלות תחרות אינם מיושמים גם על סקטורים אחרים שנהנו מתנאים מאקרו-כלכליים דומים.

ברנע הצביע על קשיים מתודולוגיים בהגדרת בסיס המס, לרבות הבחנה בין פעילות מקומית לגלובלית, הקצאת הוצאות, ושימוש ברווחים מוחלטים במקום במדדים יחסיים כגון תשואה להון. הוא טען כי ההכרעה בנושא עברה לדרג המדיני בשל המורכבות הכלכלית של הסוגייה.

• עמדת נציג בנק ישראל

יוסי סעדון – מנהל האגף הפיננסי, חטיבת המחקר, בנק ישראל

לשיטתו יש להבחין בין רווחיות מוחלטת (אבסולוטית) לבין תשואה להון. הוא ציין כי התשואה להון של הבנקים, אף שהיא גבוהה, אינה חריגה ביחס לענפים אחרים במשק.

לדבריו, הרווחיות נובעת במידה רבה מאסטרטגיית ניהול נכסים והתחייבויות, ולא מתהליך אקראי. הוא הביע הסתייגות ממיסוי סקטוריאלי, שלדבריו עלול לשדר אי-ודאות רגולטורית ולהשפיע על החלטות השקעה. כחלופה, הציע לבחון מנגנון מיסוי רחב ושקוף יותר.

סעדון הזכיר גם את מתווה החזרת הכספים לציבור שיזם בנק ישראל לשנים 2025–2026, והמליץ לשמרו. לשיטתו, אם יוחלט על מיסוי נוסף, ראוי לדחות את יישומו לשנת 2027.

• יציבות פיננסית וצמיחה

צביקה אקשטיין – ראש מכון אהרן, אוניברסיטת רייכמן

אקשטיין הדגיש את חשיבותה של מערכת בנקאית יציבה ויעילה לצמיחה כלכלית. הוא הציג השוואות בינלאומיות של תשואה להון ושיעורי מס, וציין כי העלייה ברווחיות היא תופעה יחסית חדשה.

לדבריו, מיסוי נוסף עלול להשפיע על התנהלות הבנקים, לרבות התאמת מרווחים, ובכך להשפיע על היצע האשראי ועל הצמיחה. הוא ציין גם את השפעת המהלך על סיכויי כניסת בנקים בינלאומיים לשוק המקומי.

• הצגת הממצאים האמפיריים

בדיון הוצג הניתוח האמפירי שבנייר המדיניות מטעם המכון: ממצאי הניתוח הראו כי על אף התייעלות תפעולית שנרשמה בבנקים – עיקר הגידול ברווחיות מאז 2022 נבע מהתרחבות מרווח הפיקדונות. הנייר הצביע על כך שתמסורת הריבית לעסקים גדולים באשראי ובפיקדונות הייתה כמעט מלאה, בעוד שמשקי בית ועסקים קטנים ספגו נטל יחסי גבוה יותר, נתון המסביר את ההבדלים הגדולים בדפוסי צמיחת האשראי. הממצא מעלה נקודות למחשבה לא רק לגבי מבנה התחרות במערכת הבנקאית, אלא גם לגבי תמסורת הריבית במגזר העסקים הגדולים – בתקופה שבה בנק ישראל רוצה למתן ביקושים. הוא גם מעלה שאלה: כיצד מונעים מצב שהטלת מס נוסף לא תוביל להתייקרות האשראי, לצמצום היצע האשראי לעסקים קטנים, ולהמשך הסטת האשראי הבנקאי לעסקים הגדולים?

• עמדת המערכת הבנקאית

איתן מדמון – מנכ"ל איגוד הבנקים

מדמון טען כי מיסוי הבנקים משפיע בסופו של דבר על הציבור, דרך לקוחות או בעלי מניות. הוא הדגיש כי הדו"ח המקצועי אינו כולל המלצה חד-משמעית למיסוי, וכי הבנקים פועלים תחת רגולציה מקיפה ותחרות מצד גופים חוץ-בנקאיים, חברות אשראי וחברות ביטוי. לדבריו, מיסוי סקטוריאלי עלול להביא לצמצום היצע האשראי ולהשפיע על משקי בית ועסקים קטנים.

• הבחנה בין צורך תקציבי למדיניות תחרות

ניר הלפרין – ראש תחום מיסים, מכון הפניקס לחקר שוק ההון

ניר הלפרין הבחין בין מיסוי לצורך מימון תקציבי לבין שימוש במס ככלי לטיפול בכשלי תחרות. לשיטתו, כאשר המטרה היא תקציבית, מיסוי הוא כלי אפשרי, אך כאשר המטרה היא שיפור תחרות, מס עשוי להיות פחות אפקטיבי.

הוא הצביע על מורכבות ושרירותיות אפשרית בקביעת מנגנון המס, והציע לשקול פתרונות פשוטים וברורים יותר, כגון הארכת המס האפקטיבי הקיים.

• תובנות נוספות מהאקדמיה והפרקטיקה

עדי פוזנר – הצביע על בעייתיות בהשוואה לתקופת ריבית אפס, הדגיש את תרומת התייעלות ואת הצורך בניתוח ריאלי המנטרל אינפלציה.

מרים שוורץ-זיו – העלתה את סוגיית מגבלת השכר בבנקים והשפעתה על מבנה התמריצים והתגמול ההוני. צבי וינר – הדגיש היבטים חשבונאיים ושווי הוגן כלכלי המשפיעים על הצגת הרווחיות בתקופת עליית ריבית.

אורי כהן – טען כי מיסוי אינו מטפל ישירות במחיר הפיקדונות, ולכן אינו פותר את הבעיה שבבסיס הדיון.
רועי לשם – התריע כי מס שנקבע גם יישאר בעתיד ויהפוך למנגנון קבוע, והזהיר מפני השפעתו על
התמריצים הכלכליים.

• סיכום

שלומי שוב – ראש מכון הפניקס לחקר שוק ההון

שלומי שוב סיכם כי הדיון הציג מגוון רחב של עמדות וללא הסכמה מלאה. המחלוקת שנחשפה בדיון
ממחישה כי השאלה אינה האם הבנקים "מרוויחים יותר מד", אלא כיצד מעצבים מדיניות שלא תייצר
השלכות לא מכוונות – במיוחד על משקי בית ועסקים קטנים. בנוסף, עלתה אי-נוחות מהמס המוצע, לצד
הכרה בכך שהמצב הקיים אינו מושלם. הובעה עמדה שלפיה חיזוק התחרות והסרת חסמים מבניים עשויים
להוות מענה משלים או חלופי למיסוי ייעודי.

המכון ימשיך לפתח ניתוחים מבוססי נתונים ולשמש פלטפורמה לדיון מקצועי.