

תיבה ו' -1: תיבה בנושא מתווה למתן רישיון בנק מדורג והחוק לקידום התחרות בשוק הבנקאות (תיקוני חקיקה), התשפ"ו - 2026

- בנק ישראל פועל בשנים האחרונות לקידום התחרות במערכת הבנקאית בישראל, לצד שמירה על יציבות פיננסית, הוגנות והגנה על הלקוחות. במסגרת זו הוביל הפיקוח על הבנקים רפורמות תשתיות משמעותיות, אשר יצרו תנאים לכניסת שחקנים חדשים, לרבות הקמתם של שני בנקים חדשים לראשונה מזה כ-40 שנה.
- לאחר תקופה של יישום הרפורמות השונות, והתפתחות הטכנולוגיות השונות, בהתבסס על הניסיון שנצבר מתהליך הקמת הבנקים החדשים יזם הפיקוח על הבנקים צעדים משלימים להסרת חסמי כניסה מבניים ורגולטוריים עבור גופים המבקשים לקבל רישיון בנקאי. כניסת שחקנים חדשים למערכת הבנקאית, בין היתר גם של גופים חוץ-בנקאיים, שתאפשר להם גיוס פיקדונות מהציבור והעמדת אשראי מתוכם, צפויה להגביר את התחרות בשוק האשראי והפיקדונות למשקי הבית ועסקים קטנים, להוזיל את מקורות המימון ולהרחיב את מגוון הצעות הערך ללקוחות.
- בעקבות עבודת צוות מקצועי בבנק ישראל (2024) וצוות בין-משרדי בראשות המפקח על הבנקים וראש אגף התקציבים במשרד האוצר (2025), גובשו המלצות מקיפות להסרת חסמים ולהרחבת הרגולציה הפרופורציונלית. המלצות אלו עוגנו בחוק לקידום התחרות בשוק הבנקאות (תיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026, שקובע לראשונה מסגרת חקיקתית מקיפה לבנק זעיר ולבנק קטן. בין עיקרי ההסדרים בחקיקה:
 - הרחבת הגמישות העסקית והפחתת חובת מתן כלל השירותים הבנקאיים, במטרה לאפשר מודלים עסקיים ממוקדים, חדשניים ובני-קיימא;
 - הקלות מבניות בתחום השליטה וההחזקות, לרבות אפשרות לשליטה מקבילה בגוף מוסדי ובבנק זעיר, תוך קביעת מנגנונים ברורים למניעת ניגודי עניינים והגבלת היקף הפעילות וסמכות לפיקוח על חברות החזקה השולטות בבנק;
 - תמריצים רגולטוריים, הכוללים: מתן הקלות בשנים הראשונות לפעילות בתחומים של כללי הגילוי הנאות, מודל העמלות, בנקאות פתוחה וניידות, ותמריצים מיסויים לעידוד הקמת בנקים חדשים ולחיזוק יכולת הצמיחה שלהם;
 - קביעת מנגנוני מעקב, ייעוץ וביחנה עתידית, לרבות בחינת הצורך בביטוח פיקדונות.
- במקביל לחקיקה, פרסם הפיקוח על הבנקים טיוטת הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה המעגנת עקרונות של רגולציה מותאמת לגודל, למורכבות ולשלב ההתפתחות של הבנק. ההוראה מרחיבה את ההתאמות הפיקוחיות, לרבות בדרישות הון, נזילות, ממשל תאגידי, ניהול סיכונים ומבנה ארגוני, תוך שמירה על עקרונות היציבות וההוגנות כלפי הלקוח.
- מסגרת הרגולציה המדורגת והחקיקה מהווים נדבך משמעותי נוסף לקידום תחרות אפקטיבית במערכת הבנקאית, תוך איזון מושכל בין עידוד כניסת שחקנים חדשים לבין שמירה על יציבות המערכת, ארון הציבור והוגנות כלפי הלקוחות.

רקע

אחד מיעדי בנק ישראל הוא הגברת התחרות במערכת הבנקאית לצד שמירה על היציבות וההגנות כלפי הלקוחות. לכן, בשנים האחרונות בנק ישראל הוביל והיה שותף בקידום רפורמות שונות להגברת התחרות במערכת הפיננסית, בין השאר, ניוד חשבונות בנקים, ליווי הקמת לשכת שירותי מחשוב בנקאיים, בנקאות פתוחה, הרפורמה במשכנתאות ופרסום הוראת ניהול בנקאי תקין ייעודית לבנקים חדשים. תהליכים אלה ועוד, הובילו להקמתם של שני בנקים חדשים בישראל וזאת לאחר 40 שנים שבהן לא ניתן רישיון לבנק חדש.

צעדים אלו יוצרים תשתית תומכת תחרות, אולם להבשלתם נדרשים זמן ותנאי שוק מתאימים. בשים לב לזמן שעבר, לשינויים המשמעותיים שהתרחשו בשוק הפיננסי, ולניסיון הנצבר בפיקוח על הבנקים מכניסתם של שני הבנקים החדשים, ביקש המפקח על הבנקים לבחון צעדים תשתיתיים נוספים להגברת התחרות במערכת, ובאופן ספציפי, צעדים להסרת החסמים לגופים חוץ-בנקאיים לקבלת רישיון בנק מותאם לאופי ולרמת הסיכון בפעילותם.

בשנים האחרונות קמו גופי אשראי, חברות תשלומים וכן גופים טכנולוגיים המתמחים בפעילות פיננסית, ובנוסף, שתי חברות כרטיסי אשראי הופרדו מהבנקים (להלן – גופים חוץ-בנקאיים). לחלק מהגופים החוץ-בנקאיים קיים בסיס לקוחות רחב. מתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים קיימים, יאפשר קבלת פיקדונות מהציבור והעמדת אשראי מתוכם, צעד שצפוי להוזיל את עלות מימון המקורות שלהם, ולאפשר להם להתחרות בבנקים הקיימים בשוק האשראי, וזאת לצד התחרות שתיווצר גם בשוק פיקדונות הציבור.

לצורך כך הוקם צוות בראשות המפקח על הבנקים שבחן צעדים נוספים להסרת חסמים, לרבות חסמים שיאפשרו לגופים חוץ-בנקאיים לקבל רישיון בנק. הצוות פרסם באוקטובר 2024 דוח ביניים¹ ובו המלצות לקידום תיקוני חקיקה ורגולציה בנקאית לקידום התחרות כך שיתאפשר לגוף חוץ-בנקאי שיקבל רישיון בנק לשמור על עיסוקיו הקיימים ולפעול במודל עסקי גמיש; לשנות את מבנה השליטה והבעלות על בנקים קטנים; ולגבש מסגרת פיקוח ואסדרה המותאמים לגודל ולמורכבות הבנק.

בהמשך לעבודת הצוות מינו נגיד בנק ישראל ושר האוצר, בנובמבר 2024, צוות בין-משרדי לבחינת אמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי בראשות המפקח על הבנקים וראש אגף תקציבים במשרד האוצר. בצוות הבין-משרדי היו חברים גם יושב ראש רשות ניירות ערך; הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון; הממונה על התחרות; המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי); ראש האגף ליציבות פיננסית בבנק ישראל, ומנהלת יחידת רישוי ובנקים חדשים בפיקוח על הבנקים.

הצוות הבין-משרדי התמקד בהסרת הגבלות ובצמצום חסמים המקשים על כניסתם של שחקנים חדשים למערכת הבנקאית, כולל גופים חוץ-בנקאיים, ובכלל זה חסמים הנוגעים למבנה ההחזקות בבנק ולדרישות לקבלת רישיון בנק. זאת לצד שמירה על יציבות המערכת הבנקאית, הוגנות כלפי לקוחותיה, מתן מענה לניגודי עניינים העלולים להיווצר ממבנה ההחזקות באותם שחקנים וקידום חקיקה לפיקוח על חברות החזקה.

באוגוסט 2025 פרסם הצוות הבין-משרדי בדוח סופי² את המלצותיו, שעיקרן: הגדלת מספר השחקנים הפוטנציאליים שיוכלו לפנות לקבלת רישיון בנקאי, מתן אפשרות לבנק קטן לפתח מודל עסקי גמיש במסגרתו יוכל להציע שירותים שאינם כלולים היום ברשימת העיסוקים הסגורה של הבנקים, והתאמת הוראות הרגולציה לבנקים בהתאם לגודל ולמורכבות שלהם. בנוסף, הצוות הבין-משרדי המליץ שחברת

¹ <https://www.boi.org.il/media/e3gib1jv/111545.pdf>

² <https://www.boi.org.il/media/d2mj1qq2/202524.pdf>

החזקות פיננסית תוכל לשלוט, במקביל, בגוף מוסדי ובבנק שהיקף נכסיו יוגבל, תוך הקפדה על מניעת ניגודי עניינים בין הבנק לבין הגוף המוסדי וקידום חקיקה לפיקוח על חברות החזקה. הצוות הבין-משרדי המליץ על תיקוני חקיקה והתאמת רגולציה פיקוחית.

תיקוני חקיקה

במסגרת אישור חוק התכנית הכלכלית לשנת 2026, חוקק החוק לקידום התחרות בשוק הבנקאות (תיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026 (להלן – החקיקה) הכולל חבילת תיקוני חקיקה שנועדו להפחית חסמים לכניסת בנקים חדשים למערכת הבנקאית, תוך יצירת חקיקה פרופורציונלית המותאמת להיקף הפעילות ולשלב ההתפתחות של בנקים חדשים, קטנים וזעירים.

להלן עיקרי החקיקה:

1. **הגדרת בנק זעיר ובנק קטן** – החקיקה מגדירה את המונחים בנק זעיר (ששווי נכסיו לא עולה על 2.5 אחוזים משווי המערכת) ובנק קטן (ששווי נכסיו לא עולה על 5 אחוזים משווי נכסי המערכת), וקובעת עבורם מסגרת חקיקה ייעודית, כולל תקופות מעבר מדורגות בעת צמיחה.

2. הרחבת עיסוקים וגמישות עסקית –

2.1 תיקון חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן- חוק בנקאות (רישוי)) כך שלבנקים קטנים ניתנת אפשרות לעסוק בעיסוקים נוספים, מעבר לעיסוקים המותרים בחוק לבנקים (שאינם קטנים), וזאת באישור מוקדם של המפקח על הבנקים, ובלבד שמצא כי עיסוקים אלה אינם עלולים לפגוע במילוי חובותיו של הבנק או בעניינם של לקוחותיו, ואינם מעוררים חשש לניגוד עניינים בפעילותו. גמישות זו תאפשר לגופים חוץ-בנקאיים שיפנו לקבלת רישיון בנק להמשיך לעסוק בעיסוקים שבהם עסקו טרם קבלת רישיון הבנק, תשפר את היתכנות המודל העסקי ותאפשר פיתוח מקורות הכנסה של בנקים קטנים.

2.2 החובה לספק לכל אדם את כלל השירותים הבנקאיים משיתה על בנק קטן עלויות גבוהות, בין השאר, עקב הצורך להקים תשתיות טכנולוגיות ייעודיות, התחברות למערכות התשלומים והסליקה, ואף עלולה להאריך את תקופת ההקמה של בנקים. נוסף על כך, חובות אלה מצמצמות את האפשרות לקידום פריקות במוצרים ובשירותים המוצעים על ידי הבנקים, להוספת חדשנות ולהתמחות במוצרים ספציפיים, ועלולות להקשות על בנק קטן להציע הצעות ערך חדשניות ולבסס מודל עסקי בר-קיימא מצומצם ורזה שאינו כולל, למשל, ניהול חשבון עובר ושב ללקוחותיו. לנוכח זאת, תוקן חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן- חוק בנקאות (שירות ללקוח)) כך שבנק בעל היקף פעילות זעיר (שסך נכסיו אינו עולה על 2.5 אחוזים מנכסי המערכת הבנקאית), בנק בעל היקף פעילות קטן (שסך נכסיו בין 2.5 אחוזים ל-5 אחוזים מנכסי המערכת הבנקאית), ותאגיד עזר הנשלט בידי מי מהם, אינם חייבים לספק את השירותים הבאים: (1) קבלת פיקדון במטבע ישראלי או במטבע חוץ; (2) פתיחת חשבון עובר ושב ו-(3) מכירת שיקים בנקאיים במטבע ישראלי ובמטבע חוץ. בנוסף נקבעו הוראות חלופיות, שמאזנות בין השיקולים הנוגעים לתחרות לשיקולים הנוגעים לצורך בשמירה על עניינם של לקוחות.

2.3 בנוסף, לבנקים חדשים ניתנו הקלות ייעודיות, בין היתר בתחום גביית עמלות, פרסום תעריפונים לתקופה של עד חמש שנים מרישוי הבנק, וכן, ניתנה הקלה לבנק חדש לגבי חובת גישה למידע פיננסי וחובת מתן הגישה לחשבון תשלום לתקופה של עד שלוש שנים מהיום שהיה לראשונה מקור מידע. צעדים אלה צפויים להפחית עלויות תפעוליות בשלבי הקמה.

3. הקלות בדרישות שליטה, מבנה והחזקות -

3.1 סעיף 127 לחוק הבנקאות (רישוי) מטיל הגבלות על החזקה במקביל בבנק ובחברה מנהלת, במנהל קרן להשקעות משותפות בנאמנות, בתאגיד שעיסוקו ניהול תיקי השקעות, או בתאגיד השולט בהם או המחזיק בהם בשיעורי החזקה כמפורט באותו חוק (להלן – גופים מוסדיים). בחקיקה הוחרג מי ששולט בבנק זעיר מהגבלות ההחזקה האמורות, כך שהוא יוכל לשלוט במקביל בבנק זעיר ובגופים מוסדיים. הוראה זו נועדה לאפשר לגופים חוץ-בנקאיים קיימים שיש להם ניסיון עסקי קודם, מוניטין פיננסי והון עצמי מספק - אשר השולט בהם שולט גם בגוף מוסדי לקבל רישיון בנק ולממש את הפוטנציאל התחרותי הגלום בו. עם זאת, כדי לשמור על היציבות הפיננסית ולמנוע ניגודי עניינים ופגיעה באובייקטיביות, נקבעו מנגנוני ההגנה הבאים: גודל הבנק יוגבל לנתח שוק קטן (עד 2.5 אחוזים מהנכסים במשק, עם אפשרות להרחבה עד 5 אחוזים) וחל איסור מוחלט על הבנק הזעיר לייעץ, לתווך או לשווק את מוצרי הביטוח, ההשקעה והחיסכון של הגוף המוסדי שקשור אליו (מוצרי הקבוצה). בנוסף, נקבע איסור בהוראת שעה, שנתחמה ל-5 שנים, על מיזוג בין תאגיד החזקה פיננסי גדול לבין בנק זעיר שהיה בעל רישיון בנקאי טרם תחולת החקיקה, כדי למנוע מיזוגים של מתחרים קטנים חדשים על ידי השחקנים הדומיננטיים. כדי לצמצם סיכונים פוטנציאליים הנובעים מפעילות הקבוצה הפיננסית, החוק העניק סמכויות פיקוח על חברת ההחזקות לבנק ישראל.

3.2 בחוק הבנקאות (רישוי) תוקנו כללי החזקת אמצעי שליטה בבנקים קטנים שיש בהם שולט, כך שניתן להחזיק עד 10 אחוזים מאמצעי השליטה ללא היתר (לעומת 5 אחוזים בבנק שאינו קטן), וזאת כדי להקל על גיוס הון, הכנסת משקיעים אסטרטגיים והקמת מבני בעלות מותאמים לבנקים בתחילת דרכם.

4. **מנגנונים לעידוד הקמת בנקים חדשים -** החקיקה כוללת תמריצים ישירים ועקיפים להקמת גופים תחרותיים:

4.1 תמריצים ממשלתיים: שר האוצר הוסמך בחקיקה לקבוע תקנות למתן תמריצים להרחבת מאגר הלקוחות של בנקים קטנים, כולל הסדרים להפקדת תשלומים ממשלתיים בבנקים אלו.

4.2 התאמות בחקיקת המס (לרבות קיזוז הפסדים לבנקים חדשים שנוצרו ב-5 שנותיו הראשונות) ובחוקי תגמול לנושאי משרה בתאגידים פיננסיים (החרגה זמנית לתקופה של 7 שנים לבנקים קטנים).

4.3 כדי להקל על חברה מתפעלת, שתרצה לקבל רישיון בנק, להתחרות בבנקים בתחומים בנקאיים, בלי לחשוש שתאבד את ההכנסה הנובעת מהתפעול, וכן כדי להבטיח שכל החברות המתפעלות יוכלו ליהנות מההכנסה הנובעת מתפעול הנפקה, נקבע כי בנק בעל היקף פעילות רחב, כלומר בנק ששווי נכסיו מעל 10 אחוזים משווי הנכסים של כלל הבנקים, לא יבצע תפעול הנפקה של יותר מ-40 אחוזים מכרטיסי האשראי החדשים שהוא מנפיק ללקוחותיו באמצעות חברה מתפעלת אחת.

5. צוותי ייעוץ, מעקב ובחינה עתידית

5.1 הוקם בחקיקה צוות שתפקידו לייעץ לנגיד בנק ישראל ולשר האוצר לעניין הפעלת סמכותם לשינוי הרף הקובע לבנק זעיר לעניין שליטה משותפת עם גוף מוסדי.

5.2 הוקם בחקיקה צוות שתפקידו לבחון, בין היתר, את הנושאים הבאים: יישום הוראות החוק לעניין הגברת התחרות במערכת הבנקאית, להסרת חסמים נוספים לפעילותם של בנקים קטנים וקידום הליכי חקיקה של הסדר בעניין פיקוח על תאגידי החזקה בגופים פיננסיים.

5.3 נגיד בנק ישראל ושר האוצר יבחנו בתוך שנה מתחילת החוק אם מתקיימים נסיבות או תנאים המקימים צורך בביטוח פיקדונות הציבור בתאגידים בנקאיים.

מסגרת פיקוח ואסדרה המותאמים לבנקים קטנים וחדשים

בהמשך להמלצות הצוות הבין-משרדי, הפיקוח על הבנקים פרסם בפברואר 2026 טיוטת הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה בנושא "מסגרת פיקוחית לבנקים קטנים וחדשים". טיוטת ההוראה נועדה להתאים את דרישות האסדרה והפיקוח לגודל ולמורכבות הפעילות של התאגיד הבנקאי באופן שאינו מתפשר על היציבות ובהתאם לחשיבותו המערכתית, והיא עולה בקנה אחד עם גישת הפרופורציונאליות (מידתיות) של ועדת באזל לפיקוח על הבנקים.

ההוראה תחליף את הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 480 בנושא "התאמות להוראות ניהול בנקאי תקין החלות על תאגיד בנקאי חדש ועל תאגיד בנקאי בהקמה" שפורסמה במרץ 2020, והיא מרחיבה את היקף ותוכן ההתאמות שניתנו בהוראה 480 לבנקים חדשים, והיא תחול גם על בנקים קיימים.

ההוראה החדשה מגדירה מדרגות פיקוחיות בהתאם לגודלו של הבנק, ולכל מדרגה פיקוחית היא מתאימה אסדרה שעולה בקנה אחד עם גודלו של הבנק וחשיבותו המערכתית. נוכח האתגרים והמשאבים המשמעותיים שכרוכים בהקמת בנק ובעמידה ברגולציה הנדרשת, ההוראה גם מגדירה שלב היערכות לתאגיד שקיבל רישיון בנק כדי לאפשר לו ליישם בהדרגה את ההוראות שחלות עליו במדרגה הפיקוחית אליה הוא משתייך. ההתאמות בהוראה מאזנות בין הצורך להקל על בנק קטן ולאפשר הדרגתיות ביישום הרגולציה שחלה על בנק חדש, לבין הצורך לשמור על יציבות הבנק, ההוגנות כלפי הלקוח ומתן שירות הולם.

בתהליך גיבוש ההוראה נסקרו עשרות הוראות ניהול בנקאי תקין, ובכל אחת מהן נבחנו התאמות על פי הגודל והמורכבות של הבנק, הצורך ביישום הדרגתי וצרכים נוספים שעלו במסגרת השיח שהתקיים עם הציבור ועם גופים המתעניינים בקבלת רישיון בנק. ההתאמות בהוראה נועדו לבנקים קטנים וחדשים והן באות לידי ביטוי במתן הקלות משמעותיות, לרבות: בדרישות יחסי ההון והמינוף; בדרישות הנזילות ובאופן החישוב שלהן; במגבלות על ריכוזיות ענפית ולפי גודל לווה; בהיקף ובהרכב הדירקטוריון הנדרש; ביכולת לאחד פונקציות במבנה הארגוני של הבנק ולהוציא פונקציות מסוימות למיקור חוץ; בכלים לניהול הסיכונים; באפשרות ליישם מודל עסקי גמיש שמתאים לבנקים קטנים ולבנקים דיגיטליים.

בנק ישראל מחויב ופועל ליישום המתווה, להכנסת שחקנים חדשים למערכת הבנקאית ולהגברת התחרות בה. צעדי הפיקוח על הבנקים הביאו כבר היום להתעניינות של מספר שחקנים המבקשים לקבל רישיון בנק.