

בנק ישראל  
הפיקוח על הבנקים  
היחידה הכלכלית



# מערכת הבנקאות בישראל

סקירה שנתית 2020



זכויות היוצרים בפרסום זה שמורות לבנק ישראל.  
הרוצים לצטט רשאים לעשות כן, בתנאי שיציינו את המקור.  
במידה שיהיו תיקונים לסקירה, הם יתפרסמו באתר של בנק ישראל: [www.bankisrael.org.il](http://www.bankisrael.org.il)

סדר ועיצוב: יחידת ההוצאה לאור, בנק ישראל  
נדפס בישראל, מאי 2021  
בדפוס איילון בע"מ, ירושלים

ISSN 1565-3250  
מס' קטלוגי 103042

## מכתב המפקח על הבנקים, סקירת מערכת הבנקאות לשנת 2020

אתגרים בריאותיים, אזרחיים וכלכליים רבים ומשמעותיים טמנה בחובה שנת 2020. מגפת הקורונה, שידיעות ראשונות על התפרצותה בעולם הגיעו כבר בשלהי 2019, החלה להתפשט בישראל ביתר שאת לקראת תום הרבעון הראשון של שנת 2020 וחוללה משבר נרחב ואי־ודאות גדולה בנוגע להשפעותיה האפשריות ולדרכי ההתמודדות עמה. משבר הקורונה פגש מערכת בנקאות ישראלית איתנה שחוסנה בעודפי הון ונזילות ושהייתה ערוכה להתמודדות עם מצב משברי בעצימות גבוהה בהיבטי המשכיות עסקית ורציפות תפקודית, אך הקושי בהערכתו של משך משבר הקורונה והשפעתו הצפויה, יצר מורכבות משמעותית באופן ההתמודדות עמו ודרש נקיטת צעדים תקדימיים מגורמים רבים במשק ובתוכם גם מבנק ישראל. המחצית הראשונה של השנה שיקפה את הזעזועים במשק ואת החששות מאופק התפתחות המשבר, מה שהתבטא בצד הבנקים בשיעורי הפרשה גבוהים להפסדי אשראי ובצד הלקוחות בהעדפת נכסים נזילים על־ידי, בין היתר, ניצול משמעותי של קווי אשראי בנקאים, תוך מכירת תיקי ני"ע והפקדת פדיונותיהם בבנקים, שנהנים ממוניטין ארוך שנים של יציבות. עם פרוץ המשבר בחן הפיקוח על הבנקים את כלל הכלים שעומדים לרשותו והחל לעשות בהם שימוש כדי למנוע פגיעה בהיצע האשראי במשק ולאפשר המשך פעילות תקינה ומתן שירותים עבור משקי הבית והמגזר העסקי, זאת לצד שמירה על יציבותה של מערכת הבנקאות. הצעדים שבהם נקט הפיקוח, כפי שהם מפורטים בהרחבה בסקירה זו, היו רבים ומגוונים ובחלקם ללא תקדים במערכת הבנקאות בישראל.

האסדרה הבנקאית ברחבי העולם נועדה בראש ובראשונה לשמור על כספי פיקדונות הציבור ומשכך היא מתמקדת ביציבותה של מערכת הבנקאות. יציבות זו מושגת על־ידי יישומן של שורה של דרישות ליצירת כלים, שיאפשרו לבנקים לשמור על יציבותם בעיתות שגרה ובעיתות משבר. מחזור העסקים טומן בחובו משברים כלכליים ולעיתים גם משברים בעצימות גבוהה ולכן עומד בשורש התפיסה הבסיסית של האסדרה הבנקאית הצורך להכין כראוי את המערכת למשברים. בשנים שקדמו למשבר ובין היתר בעקבות לקחי המשבר של שנת 2008, שיפרה מערכת הבנקאות בישראל, בהכוונת הפיקוח על הבנקים, את מערכי ניהול הסיכונים שלה, הגדילה את כריות ההון והנזילות, טייבה את תיק האשראי ונקטה אמצעים נוספים שנועדו לחזק את איתנותה ולהכין אותה לעת משבר ובהם צעדים לחיזוק יכולות ההמשכיות העסקית והרציפות התפקודית. צעד נוסף שנועד לשפר את מוכנותה של מערכת הבנקאות לעת משבר הם מבחני הקיצון שהפיקוח על הבנקים עורך מזה עשור. במסגרת מבחנים אלה נדרשים הבנקים לנתח את האופן שבו צפוי תרחיש משברי מסוים להשפיע עליה והפיקוח על הבנקים למד מתוצאותיהם על מוקדי הפגיעות של הבנקים השונים ופועל לגבש בעזרתם כלי אסדרה שנועדו להפחית את הפגיעה שצפויה ממוקדי פגיעות אלה.

על בסיס איתן זה החליט הפיקוח על הבנקים עם פרוץ המשבר להקל בחלק מדרישות האסדרה כדי לאפשר את ההרחבה של היצע האשראי לציבור הרחב, לצמצם ככל שניתן פגיעה בלוויים שנקלעו לקשיים ולאפשר את קבלתם של שירותי בנקאות, חרף ההגבלות המשמעותיות שנבעו מהמצב הבריאותי וכל זה מבלי לסכן כמובן את יציבותה של מערכת הבנקאות בישראל.

התפרצותה המהירה של המגפה ואופיו המיוחד של משבר הקורונה, הביאו ללא התראה וללא היערכות מוקדמת לעצירה מלאה בפעילותם התפעולית (כגון, סגרים, משאבי אנוש, מלאי, תשתית לעבודה מרחוק) של עסקים רבים וממילא לעצירה בפעילותם הפיננסית/הכלכלית. בהתאם לכך סברנו שהרחבת היצע האשראי צפויה להקטין את סיכון האשראי בתיק הבנקאי הקיים, באופן שזו תאפשר ללוויים "מרווח נשימה" לצורך היערכות לפעילות במציאות

החדשה ובתקווה מושכלת שהמשק יחזור עם הסרת ההגבלות הבריאותיות לפעילות שתאפשר להם לעמוד בהחזרי האשראי בהמשך. כך נקט בנק ישראל שורה ארוכה של צעדים ובהם הקטנת דרישות ההון מהבנקים, העמדת הלוואות מוניטריות למערכת הבנקאות עבור העמדת אשראי למגזר העסקים הקטנים, ועוד. יתרה מכך, במסגרת זו וכדי לסייע למשקי בית ולעסקים קטנים וזעירים שנקלעו לקשיי תזרים מזומנים כתוצאה מהמשבר, **גיבש הפיקוח על הבנקים מספר מתווים שאומצו על-ידי מערכת הבנקאות ועל-ידי חברות כרטיסי האשראי לדחיית תשלומי הלוואות** וזה מתוך הערכה מושכלת שסיוע ללווים בעת הזו תסייע להם להשתקם, כמו גם לשוב עם השיפור במצב הכלכלי ולשלם את חובם בהמשך. תפיסה זו הוכיחה את עצמה ורובם המכריע של הלווים שדחו את ההחזרים שבו עד כה לשלם את תשלומי הלוואות כסדרם. כמו כן וכדי למנוע תפיחת חובות והידרדרות כלכלית, ניתנו הבהרות לגבי הליכי הבנקים לגביית חובות ולפיהן הם נדרשו לזהות מוקדם ככל האפשר לקוחות שנמצאים בקשיים כלכליים ולסייע להם לצלוח את התקופה המתאגרת שבה הם נמצאים. לצד זה הוחלט גם על ההשקיה והביטול של ההגבלות על חשבונות בנק בשל שקים שסורבו וזה לאור הציפייה שההשפעות הכלכליות של משבר הקורונה יובילו לסירובם של שקים רבים, מה שיגרור הטלת עיצומים קשים על עסקים ופרטים רבים שלא הייתה באפשרותם לחזות את היקפו של המשבר ואת משכו. עיצומים אלה, שנועדו לשמור על מוסר התשלומים בעיתות שגרה, עלולים להכות עסקים ופרטים רבים מכה כלכלית משמעותית ולהקטין באופן משמעותי את האפשרות לשיקומם הכלכלי עם תום המשבר.

הפיקוח על הבנקים פעל מול מערכת הבנקאות במגוון דרכים ובמהירות כדי לוודא שזו ממשיכה להעמיד ללקוחותיה את מגוון שירותי הבנקאות בצורה תקינה ורציפה, בין היתר, על-ידי הרחבת האפשרויות לביצוע פעולות בנקאיות מרחוק והוזלת העלויות במהלך תקופה זו. למערכת הבנקאות יש ככלל תפקיד מרכזי בתיווך הפיננסי ובקידום הפעילות הכלכלית במדינה ובכלל זה בתפקודן התקין של מערכות תשלומים וסליקה, אספקת שירותי בנקאות לציבור וכן חשיבות השמירה על אמון הציבור במערכת ועל המוניטין שלה. משבר הקורונה חידד את חשיבותה של הרציפות התפקודית ושל ההמשכיות העסקית של הבנקים ואף הביא להאצה של תהליכים ולקידום של פיתוחים, כדי להבטיח את יציבותה של מערכת הבנקאות ואת העמידה ביעדי השירות הנדרשים.

**בנק ישראל נקט בצעדים רבים נוספים כדי לסייע למשקי הבית ולעסקים לצלוח את המשבר ולהמשיך בהנעת הכלכלה.** הוא עשה זאת באמצעות שימוש נרחב בשורה של כלים מוניטריים במטרה לטפל בקשיי נזילות שפגעו בעקבות משבר הקורונה במערכת הפיננסית, להבטיח את תפקודם התקין של השווקים הפיננסיים, להקל על תנאי האשראי במשק ולתמוך בפעילות הכלכלית וביציבות הפיננסית.

**הצעדים שננקטו לטובת הציבור לאורך משבר הקורונה הם חלק מתפיסה פיקוחית רחבה יותר, שרואה את הגנת הצרכן הבנקאי ואת חיזוקו של אמון הציבור במערכת הבנקאות כיעד משמעותי של הפיקוח על הבנקים.** הפיקוח נוקט לפיכך ביוזמות של אסדרה שמטרתה להגן על הלקוחות, הוא עורך במערכת ביקורות ובקורות מגוונות תוך יישומם של צעדי אכיפה על תאגידים שהפרו את הנחיות, הוא נותן מענה לפניות הציבור במגוון רחב של נושאים בנקאים ופועל להגברת המודעות הפיננסית של הציבור, תוך קידום ההנגשה והשקיפות של המידע הבנקאי לציבור הצרכנים.

**לצד הטיפול במשבר הקורונה ובהשלכותיו, המשיך הפיקוח על הבנקים לפעול להשגת יעדיו האחרים ובהם קידום התחרות במערכת הבנקאות.** בשנים האחרונות ניכרות התהפוכות שעוברת הסביבה הכלכלית שבה פועלת המערכת הפיננסית בכללותה ומערכת הבנקאות הישראלית בפרט. ההתפתחויות הטכנולוגיות מאפשרות יוזמות פיננסיות טכנולוגיות חדשות בשלל תחומים ובהם התשלומים והארנקים הדיגיטלים שמובלים על-ידי גורמים רבים, לרבות חברות הטכנולוגיה הענקיות (ה-BigTech) שלא היו מעורבות קודם לכן בשוק הפיננסי הישראלי. התפתחויות אלה מהוות בין היתר זרז לשינויים במאפייני הצריכה ועולים בקנה אחד עם השינויים שחלים ממילא בטעמי הלקוחות שמעוניינים היום יותר מבעבר לצרוך מוצרים בנקאים ופיננסיים מרחוק ובאמצעים דיגיטליים, תוך

שיפור חוויית הצריכה. שינויים אלה מעודדים את הבנקים להוסיף ולפתח מוצרים כדי להמשיך להיות "שחקנים" משמעותיים בזירה זו.

**השנה הושגו גם לאחר שנים של עבודת מטה רחבה ושעודנה ממשיכה, לצד ההתפתחויות הטכנולוגיות והשלכותיה, כמה אבני דרך משמעותיות לעידוד התחרות.** השלב הראשון של פרויקט הבנקאות הפתוחה (API) עלה לאחר מספר שנים של היערכות במערכת הבנקאות בחודש אפריל 2021 לפעילות. צעד זה צפוי למנף את נכסי המידע של הלקוחות בדרך של קבלת הצעות ערך באמצעות, בין היתר, מתן אפשרות לגורמים שלישיים להיות גופים מחוללי תחרות, בעיקר בתחום האשראי הקמעוני במונחי הטווח הקצר ובהיבטים בנקאים ופיננסים רחבים יותר במונחי הטווח הבינוני. עוד ראוי לציון את הקמת לשכת שירותי המיחשוב הבנקאי וזה לאחר מספר שנים שבהן משרד האוצר בשיתוף עם בנק ישראל מקדמים פתרון לחסם התחרותי שמהווים תשתיות המיחשוב, שזוהה כמכשול משמעותי שמקשה על כניסתם של בנקים חדשים למערכת הפיננסית. הסרת חסם זה, לצד חסמים רבים אחרים, היווה למעשה את אחת מאבני הדרך שאפשרו את הקמת הבנק הדיגיטלי הראשון, בנק חדש שנוסף למערכת הבנקאות בישראל זה 40 שנה ושצפוי לפתוח את שערי (הדיגיטליים) לציבור ברבעון האחרון של שנת 2021 וזה לצד בחינת כניסתם של שחקנים חדשים לשוק הבנקאות גם בימים אלה. הפיקוח על הבנקים ממשיך מלבד אלה בקידום פרויקט "מעבר מבנק לבנק בקליק" – מערכת לניוד מקוון של חשבונות עובר ושב, שצפויה לעלות בחודש ספטמבר 2021 לאוויר והוא ממשיך כחלק מהשגרה השוטפת לבחינת דרכים נוספות לקידום התחרות והשקיפות ללקוחות בכלל מגזרי הפעילות של הבנקים.

**חשיבותם של תהליכי התייעלות שעוברים הבנקים בשנים האחרונות ושמתיימים בנוסף לתהליכים האמורים להגברת התחרות, שחלקם כרוכים בפיתוח טכנולוגיות פיננסיות שייטיבו עם הלקוחות, היא רבה, משום שהתייעלותה של מערכת הבנקאות היא צעד הכרחי להתמודדות עם השינויים בסביבה העסקית.** ניכר שמכלול הצעדים שנקטה מערכת הבנקאות בשנים האחרונות אכן נתנו את אותותיהם ולצד המשך הצמיחה והתמיכה בפעילות המשק מצליחה המערכת לצמצם את הוצאותיה התפעוליות. צעדי התייעלות אלה אף אפשרו לבנקים לספוג במשבר הקורונה הפסדי אשראי גבוהים יותר, לצד פגיעה מתונה יותר ברווחיותם.

האשראי לדיוור שראוי להתייחסות מיוחדת ושרשם גידול חד בשל העלייה במספר העסקות לדיוור בכלל ובשל הבשלתם של פרויקטים רבים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" בפרט, מהווה השנה מוקד מרכזי לצמיחתה של מערכת הבנקאות. סביבת הריבית הנמוכה שקיימת מזה מספר שנים תורמת גם היא במידה מסוימת לעלייה בשיעור מיחזורי המשכנתאות. התפתחויות אלה מציבות את נושאי האסדרה בתחום האשראי לדיוור במוקד פעילותו של הפיקוח על הבנקים, שבוחן מעת לעת את השינויים שנדרשים על רקע ההתפתחויות בשוק הדיוור ובסביבה המקרו-כלכלית. כך הוחלט השנה על הסרת הגבלת "רכיב הפריים" על המשכנתאות והותרת ההגבלה על רכיב הריבית המשתנה בלבד. ביטול ההגבלה מאפשר לציבור גמישות רחבה יותר בקביעת תמהיל ההלוואה וזה בהתאם לטעמיו ולשנאת הסיכון של כל לווה ואף תורם להוזלה מסוימת בשיעורי הריבית הממוצעת שמושתים על הלווים. לצד זה ולאור חשיבותו של מוצר המשכנתה למשק הבית המייצג, אנו בפיקוח על הבנקים ממשיכים בבחינת פעילויות להנגשתו ולפישוטו של המוצר הזה במטרה להביא לשיפור בהבנת המוצר על-ידי משקי הבית ולשיפור ביכולת התחרות.

בראייה צופת פני עתיד אציון, שעם כניסתי לתפקיד, החלטתי להציב יעד נוסף לעבודת הפיקוח על הבנקים והוא **חיזוק תפקידה ופעילותה של מערכת הבנקאות במארג החברתי-כלכלי בישראל** וזה מתוך תפיסה של "קפיטליזם קשוב" שבמרכזו בחינת האינטרסים והצרכים של כלל בעלי העניין ושאיפה לחברה שוויונית שמבורכת בחוסן חברתי וכלכלי. במסגרת זו נפעל כדי שמערכת הבנקאות בארץ תהיה משפיעה ואחראית. זהו אתגר משמעותי עם משרעת רחבה ביותר. במסגרת יעד זה פועל הפיקוח ויפעל לחיזוק היבטי ההכלה הפיננסית בכלל האוכלוסיות,

הוא מעודד את מעורבותה של מערכת הבנקאות בנושאים שונים בקהילה ומקדם פעילויות שונות בקרב קהלים שונים במטרה להקנות חינוך ואוריינות פיננסית ודיגיטלית. אנו שואפים גם לפעול לחיזוק היבטי השוויון המגדרי במערכת הבנקאות וכל זה מתוך תפיסת בנקאות יוזמת, אחראית ומשפיעה.

**סיכוני סביבה ואקלים** בהקשרם הפיננסי וכחלק מבנקאות משפיעה ומהאחריות התאגידית, הם נושא נוסף שאת אסדרתו התחלנו לקדם ובכוונתנו להמשיך ולקדם בשנים הקרובות. המודעות הגלובלית לקיומם של סיכוני הסביבה ולהשפעותיהם על הפעילות הכלכלית והפיננסית גוברת בשנים האחרונות ובמיוחד גוברת הדאגה בנוגע לסיכונים שנובעים משינויי אקלים וזה בין היתר לנוכח תופעות אקלימיות שקורות בעולם ולנוכח נתונים מדעיים, שממחישים את היקפם של סיכוני האקלים ואת החיפוף הגדולה לטפל בהם. מבין כלל הגופים שחשופים בפני סיכוני סביבה משמעותיים ובכלל זה סיכוני אקלים, מצויים גם התאגידים הבנקאים. **הפיקוח על הבנקים מייחס חשיבות רבה לטיפול בסיכוני סביבה ואקלים בהקשר הפיננסי, כצעד משלים ליישום מדיניות הממשלה בנושא וזה במסגרת הצטרפותנו לאמנת פריז, כך שבכוונתנו להרחיב את פעילותנו בנושא.** הפיקוח החליט בפרט לגבש אסדרה עדכנית ומקיפה בנושא, שצפויה להתבסס על עקרונות האסדרה המקובלים בעולם, עם ההתאמות הנדרשות לסביבה המקומית.

כמאסדרים שאמונים על מערכת הבנקאות ועל חברות כרטיסי האשראי בישראל נדרשנו לאור מגפת הקורונה ואנו ממשיכים להידרש, על רקע הסביבה הכלכלית, הפוליטית והביטחונית המתגרת שבה אנו חיים, לפעול בנחישות, במקוריות ובמקצועיות כדי להוביל את מערכת הבנקאות שלנו להיות נדבך משמעותי בקידומה של כלכלתנו בפרט ומדינתנו בכלל. התפתחות הטכנולוגיה, הרחבת הדיגיטציה, עלייתן של פלטפורמות וחברות טכנולוגיות לצד שינויים בדרכי ובמאפייני הצריכה, פריקות המוצרים והשירותים, כל אלה בפני עצמם מהווים בנוסף שלל של אתגרים עסקיים משמעותיים שבצידם אתגרי אסדרה רבי חשיבות. אתגרים אלה ניצבים לפתחו של הפיקוח על הבנקים שנדרש להוביל את השוק המתחדש בשילוב עם השוק המסורתי ולגבש את פעילותו המתמשכת והראויה תוך דאגה ליציבותה של מערכת הבנקאות ולטובת כלל ציבור הצרכנים.

יאיר אבידן



המפקח על הבנקים

# תוכן העניינים

## א. ההתפתחויות במערכת הבנקאות

1	הקדמה
4	התוצאות העסקיות
13	הלימות ההון והמינוף
17	הפעילות המאזנית והחוץ-מאזנית
20	הסיכונים
72	חברות כרטיסי האשראי
83	תיבה א'-1: מתווים לדחיית תשלומי הלוואות
98	תיבה א'-2: בחינת חוסן של מערכת הבנקאות ושל חברות כרטיסי האשראי למשבר הקורונה
	תיבה א'-3: השפעת משבר הקורונה וצעדי האסדרה שנלווים אליו על יחס ערך השוק לערך בספרים (MV/BV)
100	של מערכת הבנקאות בארץ ובעולם
107	תיבה א'-4: הגידול בפיקדונות הנזילים (עו"ש) של הציבור לאורך משבר הקורונה
112	תיבה א'-5: חשיפת אשראי בענפים נבחרים לאור נגיף הקורונה
131	תיבה א'-6: תמונת מצב של היקף החשיפה ורמות הסיכונים של האשראי לענף הבינוי והנדל"ן במערכת הבנקאות
143	לוחות

## ב. התמורות המרכזיות במערכת הבנקאות

163	תיבה ב'-1: התפתחויות סביב סיכוני ושיקולי סביבה בפעילותם של התאגידים הבנקאים
167	נספח: פרסומים ויוזמות של גופי אסדרה ורשויות פיקוח בזירה הבין-לאומית
172	תיבה ב'-2: הסכם השלום בין ישראל לבין איחוד האמירויות הערביות מנקודת מבט בנקאית
176	תיבה ב'-3: הנפקת מטבע דיגיטלי של בנק מרכזי (CBDC) והשפעתה על מערכת הבנקאות
179	

## ג. סיכום פעילות הפיקוח על הבנקים בשנת 2020

188	הפעולות המרכזיות לחיזוק היציבות והגנה על כספי המפקידים בבנקים
191	הפעולות המרכזיות לחיזוק ההגנות, אמון הציבור וההגנה על הלקוח הבנקאי
194	הפעולות המרכזיות לקידום התחרות והחדשנות במערכת הבנקאות
197	תיבה ג'-1: התפתחויות בצעדי האסדרה בתחום האשראי לדיור
203	תיבה ג'-2: יישום המלצות ועדת שטרומ
207	תיבה ג'-3: צעדים צרכניים בתקופת משבר הקורונה
212	תיבה ג'-4: התמודדות עם השלכות משבר הקורונה על הכלכלה – "תאוריה מול מציאות"
218	תיבה ג'-5: ניתוח מיוחד: שיקים ולקוחות שהוטלה עליהם הגבלה – נתונים ומגמות במהלך משבר הקורונה
223	נספח א: ההוראות שהפיקוח על הבנקים פרסם במהלך שנת 2020
237	מבנה הפיקוח על הבנקים

