|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **בנק ישראל**  דוברות והסברה כלכלית | C:\Users\u34r\AppData\Local\Microsoft\Windows\INetCache\Content.Word\logo_70.png | ‏ירושלים, ‏כ"ח תשרי, תשפ"ו  ‏20 אוקטובר, 2025 |

הודעה לעיתונות:

**דברי המפקח על הבנקים, דניאל חחיאשוילי, בכנס בנושא 20 שנה לרפורמת בכר**

כנס בנושא 20 שנה לרפורמת בכר מתקיים היום. מצורפים דברי המפקח המלאים בכנס:

בוקר טוב לכולם,

אני שמח לפתוח את החלק של הרגולטורים. אבל קודם אבקש להודות לפרופ' דן עמירם על הדברים וההצגה, מקווה ומאמין שנצליח לעמוד בציפיות הגבוהות. חובת ההוכחה היא עלינו. תודה למשה פרל, מכון ספרא ואוניברסיטת תל אביב על היוזמה והרמת כנס חשוב ומכובד.

למשפחת בכר, את יוסי היה לי העונג האישי והמקצועי להכיר בעיקר כיו"ר דירקטוריון בנק דיסקונט. הדרך והערכים שהנחו את יוסי ושלאורם הוא פעל – מקצועיות, שקיפות, הבנה בחשיבות הדרג המנהלי הציבורי במדינה ותפקידי הרגולטור אבל מעל הכל כבוד לכל אדם – אפיינו אותו במגזר הפרטי כמו גם במגזר הציבורי.

בתקופה של רפורמת בכר הייתי כלכלן צעיר בפיקוח על הבנקים, ואני זוכר את סימני השאלה שעלו ביחס לרפורמה בדיונים פנימיים בתוך הפיקוח, בבנק ישראל או בשיח הכלכלי והציבורי דאז. אבל מה שכן היה ברור לרגולטורים דאז, הוא שהמערכת התאפיינה בריכוזיות גבוהה ובניגודי עניינים, לפחות פוטנציאליים. כמובן שהערכה זו נתמכה בעבודת ניתוח מקצועית של המצב בשוק. ועדיין, היו כאלו שאתגרו את הניתוח המקצועי, אולם זה היה נושא שקשה להתווכח לגביו. ברפורמת בכר בא לידי ביטוי אחד מהתפקידים המרכזיים של הרגולטורים ושל קובעי המדיניות – לפעול לתיקון מצבים שיש בהם כשל שוק, שיכול להביא לחוסר בתחרות, לפגיעה בלקוחות ואף לפגיעה ביציבות. הטיפול בכשלי שוק צריך להיות כמובן תוך שמירה על היציבות של המערכת הפיננסית, שהיא אינטרס ציבורי המשרת בראש ובראשונה את לקוחות הבנקים. עצם הפעולה הרגולטורית, משדרת מסר ברור לשחקנים השונים בשוק, והיא גם יוצרת מציאות. זה מה שקרה בעקבות ועדת בכר.

היום, כאשר מדברים על האשראי העסקי בישראל מדברים על שוק שהוא יחסית תחרותי. ניתן לראות למשל זאת גם ברמת המרווחים וגם בהתפלגות האשראי בין הגופים הבנקאיים והחוץ בנקאיים. להמלצות ועדת בכר הייתה תרומה חשובה בנושא. מה שאני רוצה להוסיף פה, זה שהתחרות הקיימת בעולם האשראי העסקי נתמכה, ללא ספק, ביישום המלצות ועדת בכר, אך היא המשיכה להתפתח מצעדים נוספים שנעשו במשק, בהם: הקטנת החוב הממשלתי, שהביאה להסטה של כספי המוסדיים לאג"ח קונצרני, רפורמות אחרות שנעשו בהמשך לפיתוח שוק ההון והזרמת כספי פנסיות החובה, לרפורמות לשיפור ניהול סיכונים בגופים המוסדיים (ועדת חודק וועדת גולדשמידט), וצעדים רגולטוריים נוספים. לכן, בתפיסה התחרותית שלנו, כקובעי מדיניות, צריך להסתכל על מארג של צעדים רגולטוריים וצעדי מדיניות, שנעשים באופן מתמשך כדי לתת מענה לשינויים והתפתחויות בשוק – שחלק מהשינויים בשוק נובעים עצמם מצעדים רגולטוריים או מתגובה של השוק לצעדים אלו וחלקם נובעים מהתפתחויות אחרות, כמו השינויים הטכנולוגיים. זו הייתה גם תפיסת העבודה של הצוות הבין משרדי להגברת התחרות. חשוב להדגיש כי הובלת שינוי מבני מכח הרגולציה זו אחריות כבדה עלינו כרגולטורים. משכך, עלינו להיות ערים להתפתחויות ולמגמות בשוק, לנתח ולהבין אותן לעומק וכך לזהות את המקומות בהם נדרש להתערב ובאותה מידה את המקומות בהם לא נדרשת התערבותנו. נדרש גם לבחון מגבלות שניתנו בעבר ואת הרלוונטיות שלהם ואת הצורך במגבלות חדשות. עלינו להבין היטב את ההשלכות של הצעדים שאנו עושים, שכן הם משנים את השוק.

בפאנל הקודם, שמענו מהרגולטרים שכיהנו בזמן ועדת בכר. אני אדבר קצת על מה הלאה, ואיך אנחנו רואים את הדברים כפי שהם באו לידי ביטוי גם בצוות הבין-משרדי. אחלק את דבריי ל- 3 חלקים: הראשון, מה המציאות של השוק בה אנו נמצאים היום. (רמז, זה לא השוק שהיה ערב רפורמת בכר); השני, עד כמה ההמלצה לאפשר לגופים מוסדיים להחזיק בבנקים קטנים סוטה מהעיקרון שביקשה ועדת בכר לקבוע ומה בכלל תמונת הסיכונים בהינתן ההמלצות הכוללות של הצוות, לרבות ההמלצה בדבר רישוי מדורג (בנקים קטנים); והחלק השלישי, מה היא תמונת השוק שאנו שואפים אליה.

**החלק הראשון – תמונת המציאות של השוק כיום:**

בשנים האחרונות קובעי המדיניות פעלו רבות להגברת התחרות במערכת הפיננסית, בעיקר במגזר הקמעונאי, ובהתאם נעשו צעדים תשתיתיים לתמיכה בשוק תחרותי – מאגר נתוני אשראי, הבנקאות הפתוחה, הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים, רפורמה להגברת השקיפות במשכנתאות, מעבר בקליק בין הבנקים ועוד. אמנם, זה לא שהתחרות מגיעה ממש עם יישום הצעדים, אולם הנחת התשתית התחרותית היא הצעד החשוב, וברגע שהנסיבות מאפשרות השחקנים בשוק יודעים להשתמש בתשתית התחרותית. וזה קורה, והשוק משתנה כבר כעת ועוד יוסיף וישתנה. צריך לציין, שבמקביל, נעשים המון צעדים שההשפעה שלהם היא מהירה יותר, בין השאר, הגברת השקיפות לצרכן על השירותים הבנקאיים ועלותם (ראו אתר קו המשווה של בנק ישראל), מתווה וולנטרי להחזרת כספים לציבור הלקוחות, פרסום ציטוטים על ריביות ועוד. כלומר, אנחנו נמצאים במצב בו המון צעדים רגולטוריים נמצאים בפני הבשלה או קצת אחריה, וישנה כבר תשתית תחרותית, שמאפשרת לגופים חדשים להצטרף למערכת הבנקאית.

לצד הדחיפה הרגולטורית להגברת התחרות, אנחנו רואים גם את ההשפעות של השינויים הטכנולוגיים על הפעילות של שחקנים חדשים וגם קיימים. היכולת לבנות מודל עסקי מותאם ללקוח, דרך אגב בהתאם להעדפות הלקוחות היום; השימוש בכלים חדשים לייעוץ, לחיתום אשראי, לניהול סיכוני ציות ועוד, וזאת על בסיס מידע רחב על לקוחות חדשים; ובנוסף פיתוח שיתופי פעולה חדשים וחדשניים שירחיבו את בסיס הלקוחות גם בלי נוכחות פיזית – כל אלה, פותחים גם הם הזדמנויות בפני שחקנים חדשים.

בהינתן מגמות אלו, אנו רואים שגם הגופים הפיננסיים השתנו ומשתנים. הזכרנו כבר שהגופים המוסדיים נכנסו חזק מאד לתחום האשראי לעסקים גדולים; גם בתחום האשראי הצרכני אנחנו רואים שינוי. רק לדוגמא, לפני הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים למעלה מ-90% מהאשראי הצרכני היה בנקאי, היום כ-30% אצל החוץ בנקאיים; יש הרבה יותר גופים שפעילים בשוק ההון ונותנים שירות ללקוחות; גם בתחום התשלומים יש הרבה גופים חדשים. המגמה היא ברורה, גם בישראל וגם בעולם, השוק הולך למודל יותר בנקאי של הגופים הפיננסיים. התהליך הזה קורה עוד לפני תחילת עבודת הצוות הבין-משרדי. אנו חוזים בעולם פיננסי בו הגבולות בין השחקנים השונים פחות ברורים, ויותר גופים פיננסיים נכנסים לתחומים בו הם לא פעלו בעבר. בעבר בנקים עסקו באשראי ובפיקדונות, וחברות ביטוח עסקו בביטוח. כיום, פעילות האשראי היא נחלתם של גופים פיננסיים רבים: בנקים, חברות ביטוח, חברות אשראי חוץ בנקאיות. יש התפתחות גם בצד "הפאסיבה", כאשר מתפתחים מוצרים שמתחרים בפיקדונות, כמו קרנות כספיות, כמו נע"מים, שהם מכשירים לטווח קצר יותר, ובפני הלקוח עומדות יותר אלטרנטיבות. עולם הקריפטו הוא עולם חדש שנפתח להשקעות, וגופים שונים מבקשים לתת לו שירות, וזה כמובן יכול להשליך על התפתחות של מטבעות יציבים או טוקניזציה של פיקדונות בנקים.

לכן, בתפיסה שלנו כרגולטורים, כקובעי מדיניות, אנחנו צריכים להבין את התמונה הרחבה יותר, לאן השוק הולך, כיצד נראית מפת הסיכונים ואיפה הגבולות שאנו רוצים להציב לו. זה גם היה חלק מעבודת הצוות.

**החלק השני – עד כמה ההמלצה לאפשר לגופים מוסדיים להחזיק בנקים קטנים סוטה מעיקרון ההפרדה שנקבע בוועדת בכר, ומה תמונת הסיכונים הכוללת בהינתן המלצות הצוות הבין-משרדי:**

בהינתן התיאור לעיל של השוק, ההמלצה הנוגעת לכך שהגופים המוסדיים יוכלו להחזיק בנקים קטנים, היא קודם כל מענה להתפתחויות שאנו רואים בשוק. שנית, לגבי ועדת בכר, נזכיר כי היא ביקשה להפריד בין הבנקים הגדולים, כי אלו הגופים שפעלו אז, לבין פעילות ניהול תיקים שגם הייתה בשליטת הבנקים, בשל ריכוזיות וניגודי עניינים. ועדת בכר לא התייחסה למציאות של בנקים קטנים, ושהמוסדיים יחזיקו בבנקים כאלו. לכן, אנחנו לא באמת חוזרים אחורה מהמלצות ועדת בכר אלא מדייקים את ההמלצות ומתאימים אותן לעידן הנוכחי. ואכן נדרש לדייק את ההמלצות, כי עברו 20 שנה, והשוק כאמור השתנה מאד, ובהתאם נדרש להתאים את התפיסה הרגולטורית.

בתוך הצוות דנו רבות בחששות שנובעים מכניסה מפורשת יותר של המוסדיים לתוך העולם הבנקאי, ומי שיקרא את הדוח יראה שגם ניתן מענה ראוי לכך. קודם כל, עצם מגבלת היקף הפעילות שנקבעה, לפיה תאגידי החזקה פיננסיים יוכלו לשלוט בבנק שהיקף נכסיו מוגבל לשיעור של עד 2.5% ותתאפשר העלאת הסף לרף של עד 5% בלבד, על בסיס המלצה של צוות מעקב, מקטינה במידה רבה סיכוני ריכוזיות וקישוריות. באשר לסוגיית ניגודי עניינים, גם פה, הצוות חידד את הסוגיות, נתנה מענה נקודתי היכן שנדרש (לדוגמא, יאסר על בנקים בשליטת תאגידי החזקה השולטים במוסדיים לשווק, לייעץ ולתווך במוצרים של מבטחים וגמל אך יותר להם לשווק מוצרים הנסחרים בפלטפורמה דיגיטלית), וכמובן, מגבלת ההיקף רלוונטית גם פה. בנוסף, המלצנו על סמכות פיקוח על חברות החזקה פיננסיות, שתתן מענה גם ברמה של חברת האם. בשורה התחתונה, אין, לדעת הצוות, בהחזקה כזו, כדי להגדיל ניגודי עניינים שגם כך קיימים בפעילות, ובכל מקרה, ניתן לטפל בהם בצורה נאותה במסגרת רגולציה, גם בהינתן מגבלת ההחזקה עליה דיברנו.

המלצה מרכזית נוספת של הצוות נכנסת תחת הכותרת של רישוי מדורג. במסגרת זו, בנקים חדשים יוכלו לבנות מודל עסקי גמיש, לפנות לאוכלוסיות לקוחות מסוימות ולתת שירותים נבחרים, וגם רשימת העיסוקים שלהם תהיה רחבה יותר מאשר רשימת העיסוקים הבנקאיים הקיימת כיום. בהתאם, אנחנו מגדירים שלוש מדרגות פיקוחיות למערכת הבנקאית שלכל אחת מהן תותאם אסדרה – שעולה בקנה אחד עם החשיבות המערכתית והגודל של הבנק (מדרגת קבע 1: בנק עם היקף נכסים עד 15 מיליארד ש"ח; מדרגת קבע 2: בנק עם היקף נכסים מעל 15 מיליארד ש"ח ועד 50 מיליארד ש"ח נכסים; מדרגת קבע 3: בנק עם היקף נכסים מעל 50 מיליארד ש"ח), ותינתן גם תקופת היערכות למעבר בין מדרגות, שגם לה תותאם רגולציה.

התפיסה של רישוי ופיקוח מדורגים היא תפיסה מקובלת בעולם, ואנחנו בעצם פועלים ליישם אותה בישראל, ולכן גם בנקים קטנים קיימים יוכלו לפעול תחתיה. שימו לב, פיקוח מותאם סיכון כשמו כן הוא. התפיסה היא אמנם של רישוי מדורג, אך עדיין אדגיש, ברגע שגוף מחזיק פיקדונות ציבור יהיו דרישות רגולטוריות נוספות שהוא יצטרך לעמוד בהם, שהוא לא נדרש להם לפני כן. עם זאת, הרגולציה תהיה מאוזנת ותותאם לפעילות ולסיכונים של הגוף, לרבות הסיכונים המערכתיים הגלומים בפעילותו. המטרה שלנו היא שהרגולציה תהיה ברורה, ובהתאם, גופים המבקשים לגייס פיקדונות ציבור יצטרכו להתאים את פעילותם. העמידה ברגולציה בנקאית, מעבר לחשיבות בשמירה על היציבות של בנקים חדשים אלו, הינה בעלת ערך עסקי, בעיקר ביכולת של גופים אלו ליצור את האמון מול הציבור ומול השוק.

בהתאם, הדוח שהוצאנו עורר עניין רב בשוק, גם אצל גופים חוץ בנקאיים, גם בבנקים הקטנים הקיימים, וגם בגופים בינלאומיים ששוקלים להיכנס למערכת הבנקאית בישראל. זה נותן לי אופטימיות לכך שנראה שינוי בשוק גם בהיבטים של תחרות, שזו הייתה מטרת הצעד שלנו מלכתחילה, במיוחד כאשר צעד תשתיתי כזה הוא בעל פוטנציאל גבוה להשתלב עם הצעדים התשתיתיים האחרים שהזכרתי קודם שנעשו לקידום התחרות.

**החלק השלישי – מהי תמונת השוק שאנו שואפים אליה:**

המטרה של הצעד שלנו היא הגדלת התחרות בשווקים הפיננסיים באמצעות עידוד גופים חוץ בנקאיים לקחת את פעילותם ה"בנקאית" לשלב נוסף, שיכלול גם גיוס פיקדונות ציבור. דרך אגב, שואלים אותי מדוע שגופים חוץ בנקאיים יעשו זאת וירצו להתחרות בבנקים. אז מעבר לכך, שלשווקים יש דינמיקה משלהם, ואנחנו רואים פעילות כזו, ואפילו מעבר ליכולת לגייס מקורות הון זולים יותר, הסיבה המרכזית הינה היכולת של גופים אלו לספק ללקוחות שלהם סל מוצרים רחב. זו הדרך של גופים אלו להתפתח בעולם הפיננסי.

בסופו של דבר, נראה פה, כך אני מאמין, מערכת מאוזנת ומגוונת יותר, הכוללת גם גופים גדולים, שיהנו מיתרונות לגודל ויביאו תחרות, אבל גם גופים נוספים, שכל הזמן יאתגרו את הגופים הגדולים מלמטה, עם פוטנציאל לגדול. זה יהיה שוק בריא יותר שיהיו בו גם מיזוגים בין שחקנים, גם שיתופי פעולה, מתוך מטרה ליצור ערך ללקוח. אני מאמין שנראה את השוק ממשיך להשתנות גם בעקבות הטכנולוגיה – עולמות של טוקניזציה של פיקדונות על יומן מבוזר, תשלומים חכמים, מודלים עסקיים חדשים ועוד. בעולם כזה גם הבנקים הקיימים יהיו חייבים להמשיך להשתנות והרגולטורים יצטרכו לתת מענה גם לצרכים אלו של הבנקים, לרבות בכל הקשור לעיסוקים המותרים ולהחזקות המותרות תחת תאגידים בנקאיים.

לסיכום דבריי אבקש להבטיח, שאנחנו בפיקוח על הבנקים נמשיך למנף את הרגולציה והכלים שרשותנו לטובת המשק והציבור בעידוד חדשנות, בהגברת התחרות ובשמירה על יציבות המערכת הבנקאית והפיננסית.

תודה רבה