



דוח הביניים
של הצוות לבחינת האמצעים
להגברת התחרות במערכת הבנקאית
למגזר הקמעונאי

מרץ 2025





מדינת ישראל

תוכן עניינים דוח הביניים

3.....	מבוא.....	1.
3.....	הקמת הצוות, מטרתו ותהליך עבודתו :	א.
4.....	הקדמה – השירותים הבנקאיים הניתנים למגזר הקמעונאי :	ב.
7.....	התמורות המבניות והרגולטוריות שחלו במהלך השנים :	ג.
11.....	עקרונות לגיבוש המלצות הצוות.....	2.
12.....	המלצות הצוות.....	3.
12.....	השחקנים הפוטנציאליים לקבלת רישיון בנקאי במסגרת המתווה המוצע	(1
23.....	התנאים הרגולטורים המותאמים לפעילות זו.....	(2
25.....	מודל עסקי גמיש לבנק קטן.....	(1
30.....	הרחבת עיסוקים לבנקים קטנים במתווה המוצע.....	(2
33.....	מדרגות מתווה הרישוי המוצע בהתאם לגישה הפרופורציונלית (מידתיות והדרגתיות)	(3
42.....	מענים משלימים והמלצות נוספות.....	(3
42.....	פיקוח על חברות החזקה.....	(1
42.....	יחסי תלות בין השחקנים הפוטנציאליים לבין המערכת הבנקאית.....	(2
43.....	היתר החזקה מעל 10% לתאגיד בנקאי קטן.....	(3
43.....	שכר בכירים.....	(4
44.....	עיסוק בתיווך ביטוח אלמנטרי.....	(5
45.....	ייעוץ פנסיוני דיגיטלי.....	(6
45.....	חובת מתן גישה בבנקאות פתוחה וניוד בין בנקים.....	(7
46.....	התאמות בכללים הנהוגים ביחס לתעריפון העמלות ובכללי גילוי נאות.....	(8
47.....	הסתמכות על צד שלישי לעניין חובת הזיהוי כנדרש בצו איסור הלבנת הון.....	(9
49.....	”קול קורא” לשמיעת ההתייחסות של הציבור.....	4.
50.....	נספחים.....	5.
50.....	נספח 1 – תמצית המלצות הביניים של הצוות.....	
53.....	נספח 2 – כתב מינוי הצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי.....	
54.....	נספח 3 - עיסוקים מותרים לפי סעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי).....	
55.....	נספח 4- השוואה בין-לאומית –.....	



מדינת ישראל

1. מבוא:

א. הקמת הצוות, מטרתו ותהליך עבודתו:

בחודש נובמבר 2024 מינו שר האוצר ונגיד בנק ישראל צוות עבודה בין-משרדי (להלן – הצוות), בראשות המשותפת של המפקח על הבנקים בבנק ישראל, מר דניאל אחיאשוילי, והממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר יוגב גרדוס. נוסף על יושבי הראש המשותפים, חברים בצוות גם יושב ראש הרשות לניירות ערך, הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, הממונה על התחרות, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), ראש האגף ליציבות פיננסית בבנק ישראל ומנהלת יחידת רישוי ובנקים חדשים בפיקוח על הבנקים.

מטרת עבודת הצוות היא קידום התחרות במערכת הבנקאית ובשירותים שמעמידים תאגידים בנקאיים למגזר הקמעונאי, דהיינו, למשקי הבית, לעסקים קטנים ולעסקים בינוניים (להלן – המגזר הקמעונאי). זאת, תוך הסרת חסמים שיאפשרו כניסה של שחקנים נוספים למערכת הבנקאית, לצד שמירה על יציבותה ועל עניינם של הלקוחות, ומתן מענה לניגודי עניינים העלולים להיווצר ממבנה ההחזקות באותם שחקנים נוספים. כמפורט בכתב המינוי של הצוות המצורף כנספח לדוח זה (ראו נספח מס' 2).

עבודת הצוות התמקדה בגיבוש המלצות להגברת התחרות בשירותים שמעמידים תאגידים בנקאיים למגזר הקמעונאי. לצורך כך נבחנה המלצה בעניין מתן רישיון תאגיד בנקאי (להלן – רישיון בנקאי) לשחקנים נוספים, כך שיוכלו לקבל פיקדונות מהציבור ולתת אשראי כאחת. לצורך גיבוש ההמלצות, התמקד הצוות בניסוח מתווה רישוי שיכיל, בין היתר, תנאים מותאמים לקבלת רישיון בנקאי ולאסדרה שתחול על שחקנים אלה, בהתאם לנוהג הרישוי והאסדרה הבנקאי המקובל בעולם.

לצורך גיבוש אסדרה כאמור, חברי הצוות הציבו שתי שאלות יסוד לצורך גיבוש המתווה המיטבי: מי הם השחקנים הפוטנציאליים לקבלת רישיון בנקאי במסגרת המתווה המוצע ומהם התנאים לקבל רישיון לרבות, האסדרה הבנקאית שתותאם להם. על מנת לענות של שאלות יסוד אלו נפגשו חברי הצוות עם גופים רלוונטיים, ביניהם שחקנים פוטנציאליים לקבלת רישיון בנקאי, בחנו את החסמים העומדים בפניהם בדרך להפוך לתאגיד בנקאי, וכן את הסיכויים והסיכונים אם יוסרו חסמים אלו, לצד האמצעים להפחתת הסיכונים האפשריים.

כשם שדיוני הצוות הותוו לפי ההבחנה בין שתי שאלות היסוד, גם ההמלצות המובאות בדוח זה מוצגות כמענה לשאלות אלו. זאת בנוסף לדיון במענים משלימים הנדרשים לשם הגברת התחרות במערכת הבנקאית ובשירותים הבנקאיים למגזר הקמעונאי.

דוח הביניים מורכב מארבעה חלקים. בחלק הראשון, יוצגו הרקע והסיבות להקמת הצוות, לרבות המוטיבציה להגברת התחרות במערכת הבנקאית ובשירותים הבנקאיים למגזר הקמעונאי ופורטו צעדי מדיניות קודמים שבוצעו להגברת התחרות בה. בחלק השני של דוח הביניים יפורטו עקרונות העל שהיוו



מדינת ישראל

בסיס לעבודת הצוות והמלצותיו. בחלק השלישי, יפורטו וינמקו החסמים העומדים בפני כניסת שחקנים חדשים והמלצות הצוות לאור העקרונות שיפורטו. לבסוף, בחלקו הרביעי של הדוח נבקש את התייחסות הציבור להמלצות שהוצגו ונפרט את האופן בו יש להגיש התייחסות זו.

ההמלצות שיובאו בדוח זה מהוות, לדעת הצוות, נדבך נוסף הנשען על מכלול הצעדים שקודמו בעבר ומקודמים בימים אלו על ידי הממשלה ובנק ישראל כחלק ממדיניות ארוכת שנים שמטרתה להגביר את התחרות במערכת הפיננסית והבנקאית ולקדם חדשנות פיננסית. זאת, בשים לב לתרומה המשמעותית של שכלול המערכת הפיננסית בכלל, והמערכת הבנקאית בפרט לצמצום יוקר המחיה וצמיחת המשק.

ב. הקדמה – השירותים הבנקאיים הניתנים למגזר הקמעונאי:

המערכת הבנקאית היא רכיב מרכזי בפעילות התקינה של המשק. מרכזיותה של המערכת הבנקאית בפעילות של המגזר הקמעונאי בולטת במיוחד. בניגוד למגזר העסקים הגדולים, המערכת הבנקאית היא מקור השירותים הפיננסים העיקרי בנייהול ובמימון הפעילות עבור רוב הלוקחות במגזר הקמעונאי. בסיס הפעילות הפיננסית במערכת הבנקאית, ובהתאמה עיקר הרווח שלה מקורו בקבלת פיקדונות, לרבות בחשבונות עו"ש, מהציבור ומתן אשראי מהם. תיווך פיננסי זה המגשר בין היחידות החוסכות לבין היחידות הצורכות, הוא ליבת הפעילות הבנקאית, ולו תרומה מרכזית בהבטחת פעילות המשק ומיציא פוטנציאל הצמיחה שלו.

סך האשראי הצרכני שניתן למשקי הבית נכון לחודש דצמבר 2024 עמד על 165 מיליארדי ש"ח (ואינו כולל הלוואות לדיור העומדות על כ-652 מיליארד ש"ח נוספים), כאשר 68% מהאשראי הצרכני למשקי הבית מקורם במערכת הבנקאית.¹ ביחס לעסקים קטנים ובינוניים, נתח האשראי שמקורו במערכת הבנקאית הוא גבוה יותר באופן משמעותי. בהתבסס על אומדן של היקף האשראי לעסקים קטנים ובינוניים שניתן על ידי נותני אשראי חוץ-בנקאי, עולה כי כ-92% מהאשראי לעסקים קטנים ובינוניים מקורם במערכת הבנקאית.² השירות של קבלת פיקדונות, בניגוד לאשראי, ניתן כמעט רק על יד המערכת הבנקאית, כאשר היקף הפיקדונות של משקי הבית במערכת הבנקאית הסתכם בכ-737 מיליארד ש"ח, נכון לחודש דצמבר 2024 (לפי נתוני בנק ישראל).

חרף חשיבותה של המערכת הבנקאית לפעילות התקינה של המשק כבסיס למרבית הפעילות העסקית, שירותי הבנקאות הניתנים למגזר הקמעונאי בישראל סובלים מתחרות נמוכה המיוחסת למגוון רחב של סיבות הנוגעות הן לצד הביקוש לשירותים בנקאיים והן לצד ההיצע. במסגרת עבודתו התמקד הצוות אך ורק בצד ההיצע, מתוך מטרה להגדיל את התחרות תוך הרחבת מספר השחקנים במערכת הבנקאית,

¹ נתוני האשראי למשקי הבית הם נתונים רשמיים ואינם כוללים את האשראי הצרכני הניתן על ידי נותני אשראי בעלי רישיון למתן אשראי מרשות שוק ההון, ביטוח וחסכון.

² בהיעדר דיווח רשמי על האשראי החוץ-בנקאי בחלוקה לפי מגזרי פעילות פיקוחיים, חושב אומדן המבוסס על ניתוח תיקי האשראי העסקי של נותני אשראי חוץ-בנקאי וחברות כרטיסי האשראי, מדוחות כספיים ומנתוני רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון.

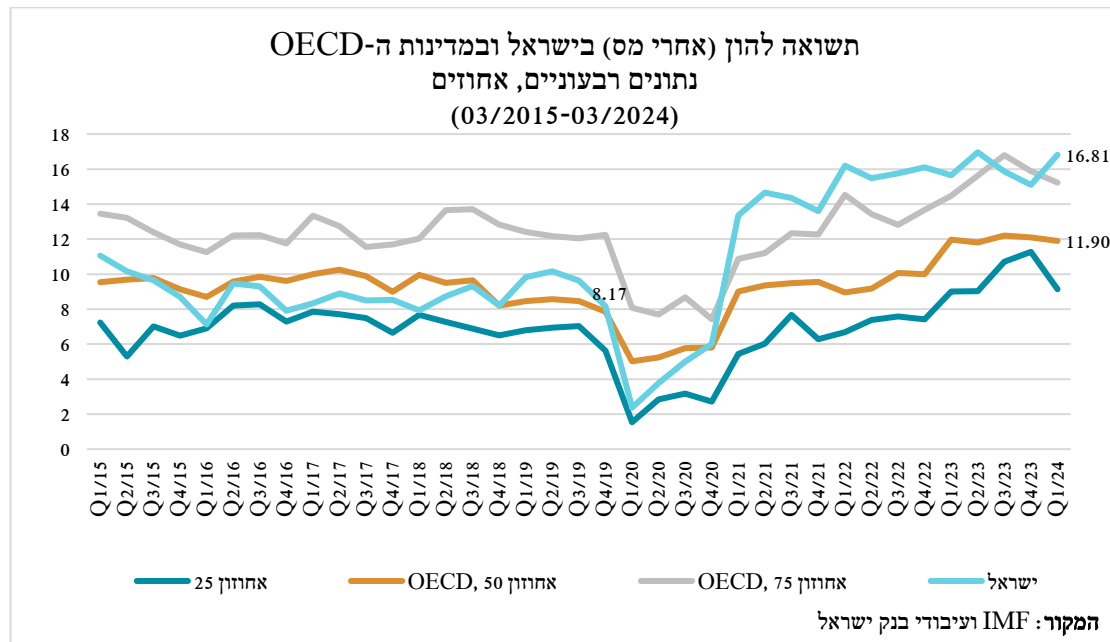


מדינת ישראל

באמצעות צמצום חסמי כניסה לשחקנים חדשים למערכת הבנקאית. בהקשר זה ולהשלמת התמונה, ראוי לציין כי המערכת הבנקאית בכללותה מאופיינת שנים רבות ביציבות, עובדה בעלת חשיבות רבה עבור המשק בכללותו.

עדות למחיר שמשלם המגזר הקמעונאי בשל התחרות הנמוכה בשירותים הבנקאיים הניתנים לו ניתן לראות בשנתיים האחרונות, עת החלה עלייה בריבית בנק ישראל. החל מחודש אפריל 2022, לאחר תקופה ממושכת של ריבית אפסית, החל בנק ישראל במגמה של העלאת ריבית בנק ישראל, בדומה לבנקים מרכזיים בעולם. העלאת הריבית הביאה להעלאה מיידית של הריבית על האשראי שניתן על ידי הבנקים למגזרי הפעילות השונים ובכלל זה המגזר הקמעונאי (למעט בהלוואות לדיר, שם התמסורת נמוכה יותר). מנגד, שיעור התמסורת של ריבית בנק ישראל אל ריבית הפיקדונות, נמוך יותר, ויש 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, בין היתר, על רמת הרווחיות הגבוהה של המערכת הבנקאית בישראל.

בין השנים 2022 עד 2024 המערכת הבנקאית בישראל הציגה רווחיות גבוהה גם ביחס לעבר וגם ביחס למרבית המדינות המפותחות³.



³ מקור: דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של שנת 2024.



מדינת ישראל

העלייה ברווחיות נשענה הן על עלייה בהכנסות והן על ירידה יחסית בהוצאות. בצד ההכנסות, עיקר העלייה הייתה ברכיב ההכנסות מריבית נטו, לכך תרמו העלייה בסביבת הריבית והאינפלציה וצמיחה מהירה של הנכסים של הבנקים. בצד ההוצאות, בשנים אלה צמצמו הבנקים בישראל את הוצאותיהם בשני מרכיבים מרכזיים: הוצאות נמוכות במיוחד להפסדי אשראי, וכן ירידה מתמשכת בהוצאות התפעוליות ביחס לנכסים. הצוות מעריך כי אילו המערכת הבנקאית הייתה תחרותית יותר, העלייה ברווחיות הייתה צפויה להיות מתונה יותר, שכן הייתה מגולגלת יותר לקוחות הבנקים ומביאה לגידול ברווחתם.

על אף רמת התחרות הנמוכה, המערכת הבנקאית נותרה הזירה העיקרית עבור המגזר הקמעונאי לקבלת אשראי, בין היתר, בשל העובדה כי בניגוד לנותני אשראי חוץ-בנקאי, המערכת הבנקאית נהנית מהאפשרות לגייס מקורות בעלות מופחתת. בעוד הבנקים רשאים לגייס פיקדונות מהציבור לרבות יתרות בחשבונות עובר ושב ולהעמיד מהם אשראי, נותני אשראי חוץ-בנקאי תלויים לרוב בקווי אשראי מבנקים או בהנפקה של אגרות חוב וניירות ערך מסחריים למקורות המימון שלהם. מאומדן שבוצע במשרד האוצר בשנת 2024, עלה כי מקורות המימון לסקטור האשראי החוץ-בנקאי היו יקרים בכ-2 נקודות אחוז ממקורות המערכת הבנקאית (עלות פקדון לא כולל עו"ש).⁴

לצורך הגברת התחרות במערכת הבנקאית, בין היתר, בוצעו במהלך השנים שורה של צעדים תשתיתיים בצד ההיצע, בניסיון להגדיל מחד את מספר השחקנים במערכת הבנקאית (שלהם גישה למקורות המימון הזולים כאמור) ומנגד לחזק שחקני אשראי ושירותים פיננסיים חוץ-בנקאיים שיכולים לשמש אלטרנטיבה למערכת הבנקאית במתן שירותי אשראי לצד שירותים פיננסיים נוספים. במקביל, בשנים האחרונות בוצעו צעדים נוספים בצד הביקוש, שנועדו לצמצם את פערי הידע הפיננסי של הפרט ולעודד פריקות ברכישה של סל המוצרים הבנקאיים. זאת, מתוך הנחה שככל שללקוח הקצה יהיו הכלים והידע להשוות ולצרוך שירותים פיננסיים באופן מבוזר כך יגדל כוח המיקוח שלו, ומתוך ההנחה שפריקות הסל הבנקאי מובילה להגדלת מספר המתחרים אותו רואה הצרכן על המוצר הפריק.

⁴ מנתוני בנק ישראל ומהדוחות הכספיים של נותני אשראי חוץ בנקאיים.



מדינת ישראל

ג. התמורות המבניות והרגולטוריות שחלו במהלך השנים:

את שרטוט התמורות התחרותיות שחלו בדור האחרון במערכת הפיננסית והבנקאית יש להתחיל ביישום המלצות דוח הצוות הבין משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון משנת 2004 ("ועדת בכר"). ערב פרסום המלצות "ועדת בכר", מבנה השוק הפיננסי הישראלי היה שונה ממבנה השוק הנוכחי ואופיין בשליטה של המערכת הבנקאית בשלל אפיקי התיווך הפיננסי. בשל החזקתה בקופות הגמל ובקרנות הנאמנות שלטתה המערכת הבנקאית, הלכה למעשה, על הקצאת רוב מקורות המימון במשק, בין אם באמצעות מתן אשראי בנקאי ובין אם באמצעות העמדת אשראי והקצאת הון במסגרת ניהול נכסי קופות הגמל וקרנות הנאמנות.

על פי "ועדת בכר", החזקות אופקיות אלה טמנו בחובן ניגוד עניינים מובנה שהביא לפגיעה בהקצאה יעילה של מקורות ההון במשק. ניגוד עניינים זה, לצד ריכוזיות המערכת הבנקאית פגעו בשכלולו של שוק ההון המקומי ובהקצאה היעילה של מקורות המימון למגזר העסקי – מימון המהווה תנאי הכרחי לצמיחת המשק. מצב דברים זה היווה את הבסיס להמלצה המרכזית של הדוח, שעיקריו יושמו בחקיקה באוגוסט 2005: הפרדת קופות הגמל וקרנות הנאמנות משליטת הבנקים. בלב תפיסת הפתרון שקידמה "ועדת בכר" הייתה גלומה ההנחה שהרחבת מספר השחקנים העצמאיים המתחרים בתחום המימון העסקי (בין אם באמצעות חוב או באמצעות הון) תביא להגברת התחרות, צמצום ניגודי העניינים ושכלול שוק ההון המקומי:

"בנכסים המנוהלים על ידי קופות הגמל וקרנות הנאמנות, יש, כאמור, פוטנציאל לתחרות ולתחלופה מול האשראי העסקי הבנקאי. גופים אלו הינם מתווכים פיננסיים בפוטנציה היכולים אף להרחיב את פעילותם בתחום האשראי לתחומי משנה אחרים." (מתוך: דוח "ועדת בכר", ספטמבר 2004)

הפרדת קופות הגמל וקרנות הנאמנות מן המערכת הבנקאית לא רק הכפילה את מספר המתווכים הפיננסיים המעניקים שירותי מימון למגזר העסקים הגדולים, אלא שאותם מתווכים פיננסיים 'חדשים' היו בעלי פוטנציאל תחרותי של ממש במערכת הבנקאית, זאת בשל האטרקטיביות של חלופת המימון שהן הציעו למגזר העסקים הגדולים ביחס לאשראי הבנקאי.

במבט לאחור, כעשרים שנה לאחר פרסום המלצות "ועדת בכר", התזה התחרותית שהדוח קידם התממשה בכל הנוגע להקצאת המימון למגזר העסקים הגדולים. כך למשל, בעוד שהחוב של המגזר העסקי לבנקים עמד בשנת 2004 על 68% כיום הוא עומד על 56% (נכון לדצמבר 2024). את השחיקה בנתח השוק הבנקאי ניתן לייחס לגידול המשמעותי במימון מגזר העסקים הגדולים בין אם באמצעות גיוס החוב דרך השווקים (אג"ח) ובין אם על ידי מימון מצד הגופים המוסדיים בהלוואות ישירות.



מדינת ישראל

בחלוף כעשור ל"ועדת בכר" הוקמו בזו אחר זו שתי ועדות להגברת התחרות במערכת הבנקאית. הוועדה לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאות ("ועדת זקן") אשר הוקמה בשנת 2013 וכללה המלצות לצעדים להגדלת מספר השחקנים במערכת הפיננסית ולצמצום פערי המידע של הצרכנים. והוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים ("ועדת שטרום") אשר הוקמה בשנת 2015.

מכתב המינוי של "ועדת שטרום"⁵, עולה כי היא ביקשה לחולל שינוי תחרותי במגזר הקמעונאי בדומה לזה שחוללה "ועדת בכר" במגזר האשראי העסקי. במטרה לחזק חלופות מימון אטרקטיביות למגזר הקמעונאי פרסמה הוועדה מספר המלצות ובראשן ההמלצה להפריד את חברות כרטיסי האשראי משני הבנקים הגדולים ששווי נכסיהם עולה על 20% מהמערכת הבנקאית (וכן סמכות לבחון בהמשך הפרדה גם מבנקים בינוניים בעלי היקף פעילות נמוך יותר).

מהדוח ומהצעת החוק לתיקוני החקיקה עולה כי הוועדה ראתה בהפרדת חברות כרטיסי האשראי לא רק אמצעי ליצירת שחקני אשראי חוץ-בנקאי שיתחרו במערכת הבנקאית, אלא גם ראתה בהן מועמדות פוטנציאליות להפוך בהמשך לבנקים. כאמור, הגישה של חברות כרטיסי האשראי למקורות מימון זולים באמצעות גיוס פיקדונות, תגביר את יכולתן, אם תהפוכנה לבנקים, להתחרות במערכת הבנקאית הקיימת. לנוכח התשתית שקיימת בחברות כרטיסי האשראי, הכוללת בין היתר, מאגר לקוחות, יכולות חיתום ומוניטין פיננסי ועמידה בחלק ניכר מהוראות הרגולציה החלות על בנקים ובהם הלימות הון, ממשל תאגידי, ניהול סיכונים ועוד, יש להן כבר כיום פוטנציאל להפוך לבנקים.

ואולם, בחלוף למעלה מחמש שנים ממועד ההפרדה, חברות כרטיסי האשראי המופרדות אומנם הביאו לתמורות חיוביות בענף האשראי החוץ בנקאי אך עד כה, הן טרם פנו לקבל רישיון בנקאי, וזאת ניתן לייחס למגוון של סיבות, וביניהן, חסמי הכניסה הגבוהים המאפיינים את המערכת הבנקאית וההגבלות הקיימות בחקיקה.

בניסיון לצמצם את חסמי הכניסה לכניסה למערכת הבנקאית, פעלו הממשלה ובנק ישראל בשנים האחרונות, וקידמו, בין היתר, את הצעדים הבאים: סבסוד וליווי הקמת לשכת שירותי מחשוב, פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין של הפיקוח על הבנקים שעניינה התאמות והקלות בהוראות הרגולציה לתאגיד בנקאי חדש ותאגיד בנקאי בהקמה⁶ (2020), ניווד חשבונות בנקים – "מעבר בקליק" (2018) והתאמת הוראות הפיקוח על הבנקים בתחומי הבנקאות בתקשורת (2016), כדי לאפשר לבנקים להציע את מרבית שירותי הבנקאות באופן ישיר, ללא סניפים.

צעדים אלה ואחרים הובילו למספר תמורות במערכת הבנקאית בישראל ובכלל זה, הקמתם של שני בנקים חדשים בישראל, וזאת לאחר למעלה מארבעה עשורים בהם לא הוקם בנק חדש בישראל. לבנקים אלה,

⁵ בניגוד מוחלט לעסקים הגדולים, שבפניהם קיימת אפשרות לגיוס כספים בשווקים אחרים, שאינם בנקאיים, מקורו של החלק המכריע של האשראי הניתן למשקי בית (שלא לדויר) הינו מהמערכת הבנקאית". (כתב המינוי – "ועדת שטרום" 2015)

⁶ [התאמות להוראות ניהול בנקאי תקין החלות על תאגיד בנקאי חדש \(הוראה מס' 480\)](#).



מדינת ישראל

הנמצאים עדיין בראשית דרכם, פוטנציאל לתרום תרומה משמעותית להגברת התחרות במערכת הבנקאית, בייחוד בשירותים הבנקאיים למגזר הקמעונאי שבהם פעילותם מתמקדת.

כאמור, במקביל לצמיחתם של שחקנים חדשים הן בזירה הבנקאית והן בזירה החוץ-בנקאית, אופיינו השנים האחרונות גם בשורה של רפורמות משלימות שנועדו לייצר תשתית תומכת תחרות במערכת הפיננסית בכלל ובמערכת הבנקאית בפרט. בין הצעדים שקודמו ניתן למנות את יישום וקידום של הבנקאות הפתוחה; הקמת מאגר נתוני אשראי; הגברת השקיפות ופרסום מידע השוואתי על מוצרי אשראי ופיקדונות ("קו משווה").

בנוסף לכל אלו, נעשו רפורמות מבניות להסדרת הפעילות הפיננסית החוץ-בנקאית, לרבות קביעת סמכויות רישוי, פיקוח ואסדרה, ובכלל זה, יישום המלצות הוועדה לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע ("ועדת ליכט" – משנת 2014) שכללו הקמת רגולטור ייעודי אשר יהיה אחראי על נותני שירותי מטבע, וכן על נותני שירותי אשראי שלא היו תחת פיקוח אותה עת; יישום המלצות "צוות בריס" שהוקם במטרה ליישם את דוח "ועדת ליכט", ואשר הציע נוסח חוק להסדרת הפיקוח על נותני שירותי מטבע ועל נותני שירותי פיננסיים חוץ-בנקאיים. בנוסף, חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, תשפ"ג-2023 עיגן את סמכויות הרישוי, הפיקוח והאסדרה לגבי העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום. צעדים אלו נועדו להגביר את יכולתו של המגזר החוץ-בנקאי להתחרות במערכת הבנקאית בשירותים הניתנים על ידם, ובפרט מתן אשראי.

הבשלתם של מכלול הצעדים שבוצעו בעשור האחרון במטרה ליצור תשתית תומכת תחרות במערכת הפיננסית ופריצת הדרך התחרותית במיוחד עבור המגזר הקמעונאי דורשת זמן ויצירת תנאי שוק מתאימים. בשלב זה כבר ניתן לראות תמורות חיוביות משמעותיות במגוון ותמחור השירותים הפיננסיים אך מטבע הדברים יש צורך בתקופת זמן ארוכה יותר על מנת שניתן יהיה להעריך את השפעתם. עם זאת, לצד שמירה על המשך קידוםם ופיתוחם של המהלכים שכבר ננקטו להגברת התחרות ומצוינים לעיל, הרי שבשים לב לשינויים המשמעותיים שהתרחשו בשוק הפיננסי, ולניסיון הנצבר מכניסתם של שני הבנקים החדשים, הצוות סבור שנכון לבחון צעדים תשתיתיים נוספים להגברת התחרות במערכת, ובאופן ספציפי, צעדים להסרת החסמים לכניסת גופים חוץ-בנקאיים למערכת הבנקאית באמצעות קבלת רישיון בנקאי והחלת פיקוח ורגולציה מותאמים לאופי ולרמת הסיכון בפעילותם.

להשלמת התמונה יצוין כי בחו"ל מרבית הבנקים הקטנים והחדשניים החלו את פעילותם כגופים חוץ-בנקאיים, והתפתחו לבנקים שהציעו בתחילה שירותים בנקאיים חלקיים, לעיתים רק פיקדונות ואשראי, ובהמשך גיוונו והציעו ללקוחותיהם סט רחב יותר של מוצרים פיננסיים.

כחלק מתפיסה זו פרסם בנק ישראל בפברואר 2024 "קול קורא" שבו ביקש לשמוע את עמדת הציבור ביחס למתווה מדורג למתן רישיונות בנק לגופים חוץ-בנקאיים, במטרה להגביר את התחרות במערכת



מדינת ישראל

הבנקאית למגזר הקמעונאי. מעל עשרים גופים נענו ל"קול קורא" והגישו התייחסותם, והמסקנות מניתוח ההתייחסויות ומהפגישות עם נציגי גופים אלה פורסמו על ידי בנק ישראל באוקטובר 2024 במסגרת דוח הביניים של הצוות לבחינת מתווה למתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים, והם היוו נדבך משמעותי לעבודת צוות זה.

עם פרסום דוח הביניים בידי בנק ישראל הטילו שר האוצר ונגיד בנק ישראל על חברי צוות זה להמליץ על מתווה מותאם לקבלת רישיון בנקאי, שמטרתו להגדיל את מספר השחקנים הפוטנציאליים לקבלת רישיון בנקאי, שיוכלו לקבל פיקדונות מהציבור ולתת אשראי כאחת למגזר הקמעונאי, מתוך תקווה ששחקנים אלה ישמשו זרז ליצירת דינמיקה תחרותית שתתגלגל למגזר הקמעונאי הן במקטע קבלת הפיקדונות והן במקטע מתן האשראי.



מדינת ישראל

2. עקרונות לגיבוש המלצות הצוות:

כתב המינוי של הצוות הנחה את חבריו לגבש מתווה שיאפשר לגופים המעוניינים בכך ואשר יעמדו בקריטריונים שייקבעו, לקבל רישיון בנקאי, תוך התמקדות בקבלת פיקדונות מהציבור ומתן אשראי למגזר הקמעונאי. התמקדות במגזר זה נובעת מהשאפה להגביר את התחרות במערכת הבנקאית ובכך להביא לשיפור מגוון השירותים והמוצרים הפיננסיים המוצעים לציבור, לצמצם את יוקר המחיייה ולשכלל את מקטע המימון לעסקים קטנים ובינוניים, המהווים קטר לצמיחת המשק. פתיחת שוק הבנקאות לשחקנים חדשים חייבת להיעשות תוך שמירה על יציבות המערכת הפיננסית, בשל התפקיד הקריטי שממלאת המערכת הבנקאית בתפקודה התקין של הכלכלה בישראל. מציאת האיזון הנכון בין תכליות אלה של קידום תחרות באמצעות מתווה רישוי מותאם וודאי, אל מול שמירה על יציבות המערכת הפיננסית – היא יעד מרכזי שעמד לנגד עיני הצוות. בשל החשיבות שהצוות מייחס לנקודת איזון זו, טרם הצגת ההמלצות הקונקרטיות, ראה הצוות לנכון להציג את שני עקרונות העל הללו:

1. קידום התחרות במערכת הבנקאית בכלל ובמקטע שירותי הבנקאות למגזר הקמעונאי בפרט;
2. שמירה על יציבות המערכת הבנקאית ועל עניינם של הלקוחות.

עקרונות אלו עיצבו את העמדות העקרוניות שיוצגו כעת, ומהן נגזרו בסופו של דבר ההמלצות הפרטניות שיוצגו בהמשך הפרק:

- (א) מידתיות וודאות בדרישות הרגולציה והדרגתיות ביישום דרישות אלה.
- (ב) צמצום עלויות הרגולציה והתאמת הרגולציה להיקף ולמורכבות הפעילות הבנקאית.
- (ג) מתן אפשרות ל"בנק בעל היקף פעילות קטן" כהגדרתו בסעיף 1ב5 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן-בנק קטן) לפעול במודל עסקי גמיש באמצעות התאמת דרישות הרגולציה.
- (ד) עמידה בסטנדרטים בינלאומיים, תוך הבטחת הגנה על כספי המפקידים.
- (ה) שמירה על מדרג רגולטורי מובחן בין בנק, נותן אשראי חוץ בנקאי וחברות תשלומים.



מדינת ישראל

3. המלצות הצוות:

לאור העקרונות שפורטו, דנו חברי הצוות בגיבוש המלצות למתווה רישוי שיאפשר להביא לגידול של מספר השחקנים במערכת הבנקאית המעניקים שירותים למשקי הבית ולעסקים הקטנים והבינוניים, לצד שמירה על עניינם של הלקוחות ועל יציבות המערכת הבנקאית. גידול זה, לתפיסת חברי הצוות, יתרום להגברת התחרות במערכת הבנקאית, וצפוי להביא להרחבה והוזלה של סל השירותים הבנקאי למגזר הקמעונאי.

במטרה למקד את הדיון, בחן הצוות את שאלת המתווה המיטבי באופן מתודולוגי לאור שתי שאלות יסוד שיש לענות עליהן, וסוגיות נוספות שעלו לאורך:

- א. מי הם השחקנים הפוטנציאליים לקבלת רישיון בנקאי במסגרת המתווה המוצע;
- ב. התנאים הרגולטוריים המותאמים לכך.

בהתאם לכך, המלצות הצוות מתייחסות לשתי שאלות יסוד וכן למענים משלימים נדרשים.

1) השחקנים הפוטנציאליים לקבלת רישיון בנקאי במסגרת המתווה המוצע: המלצה -

במטרה לקדם את התחרות בשירותים הבנקאיים המוצעים למגזר הקמעונאי, באמצעות הרחבת מספר השחקנים במערכת הבנקאית, ממליץ הצוות שהמתווה המוצע בדוח זה יאפשר לכל השחקנים הפוטנציאליים לפנות בבקשה לקבלת רישיון בנקאי כנוסחו בעת הגשת הבקשה תחת התנאים הבאים, בכפוף להוראות החוק, ובהתאם למדיניות הפיקוח על הבנקים:

- תתאפשר שליטה של חברת החזקות פיננסית השולטת בגוף מוסדי במקביל לשליטה בגוף שיבקש לקבל רישיון בנקאי תחת המתווה המוצע (להלן – חברת החזקות פיננסית), בכפוף לעמידתו במגבלת הנכסים שתפורט להלן ולהסדרת עיסוקו של גוף זה בייצוץ, בתיווך ובשיווק של מוצרי ביטוח וחיסכון כמפורט להלן:
 - מגבלת הנכסים תוגדר כהחזקה של עד 2.5% מסך הנכסים במערכת הבנקאית (להלן - מגבלת הנכסים), ניתן יהיה להגדיל את מגבלת הנכסים עד לסך של 5% מסך הנכסים במערכת הבנקאית באישור שר האוצר ונגיד בנק ישראל, לאחר התייעצות עם צוות המעקב, כפי שיפורט להלן.
- בנק העומד במגבלת הנכסים הנשלט בידי חברת החזקות פיננסית (להלן – בנק העומד במגבלת הנכסים) לא יהיה רשאי לעסוק בייצוץ ביחס למכשירי השקעה וחיסכון. ביחס לשאלת העיסוק של בנק העומד במגבלת הנכסים בשיווק ותיווך של מכשירי השקעה וחיסכון מבקש הצוות לקבל את עמדת הציבור בטרם ימליץ על האסדרה הרצויה על



מדינת ישראל

מנת למנוע ניגודי עניינים ולשמור על עניינם של הלקוחות תוך הגברת התחרות במערכת הפיננסית. יובהר כי בנק העומד במגבלת הנכסים יוכל להפעיל פלטפורמת מסחר אובייקטיבית בניירות ערך שאינה כוללת ייעוץ או שיווק. תתאפשר שליטה של חברה ריאלית בגוף שיבקש לקבל או יקבל רישיון בנקאי תחת המתווה המוצע, כמותר על פי דין.

יובהר כי ההמלצות המוצעות אינן גורעות מסמכויותיהם הקיימות של הרגולטורים הפיננסיים ושל רשות התחרות. כל בקשה לקבלת רישיון, כמו גם כל בחינה של בקשה למיזוג, תיבחן לגופה על ידי רשות התחרות והרגולטורים הפיננסיים הרלוונטיים.

כאמור, יוקם צוות מעקב שיורכב מנציגי הגורמים השותפים לצוות זה שיבחן את השלכות המתווה על השוק הפיננסי ויגיש את מסקנותיו לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל. על בסיס מסקנות אלו, יוחלט בין היתר, אם יש מקום להעלות את מגבלת הנכסים כמפורט לעיל.

למען שלמות התמונה יצויין, כי בדומה למצב המשפטי הקיים הצוות אינו ממליץ להחיל מגבלות על שליטה של חברה ריאלית בגוף שיבקש לקבל רישיון בנקאי תחת המתווה המוצע, למעט המגבלות הקיימות היום בחוק לקידום התחרות וצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, ביחס להחזקה בידי תאגיד ריאלי משמעותי, שיוותרו על כנן.

רקע לגיבוש ההמלצה

מטרת המתווה המוצע ברוח היא קידום התחרות בשירותים הבנקאיים המוצעים למגזר הקמעונאי באמצעות הגדלה של מספר השחקנים במערכת הבנקאית. משכך, נדרש לבחון מהם החסמים המגבילים את השחקנים הפוטנציאליים להפוך לבנקים. בהתאם, הצוות בחן מי הם אותם שחקנים פוטנציאליים שעשויים לבקש רישיון בנקאי.

לצד סקירת הסיכויים התחרותיים נשקלו הסיכונים העלולים לנבוע ממתן הרישיון הבנקאי כאמור, הן סיכונים למערכת הבנקאית, הן סיכונים ללקוח הקצה והן סיכונים משקיים רוחביים העלולים לנבוע מהשפעת המהלך על המערכת הפיננסית ועל המשק כולו. בפרקים הבאים נסקור את הסיכויים והסיכונים שנידונו כשלב ביניים לגיבוש ההמלצה – מי הם השחקנים הפוטנציאליים לקבלת רישיון בנקאי במסגרת המתווה המוצע.



מדינת ישראל

1) הסיכויים להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים למגזר הקמעונאי

כמפורט בחלקיו הראשונים של הדוח, במתווה המוצע טמון פוטנציאל תחרותי מובנה עם הרחבת הגישה למקורות זולים למימון באמצעות קבלת רישיון בנקאי. הגישה התחרותית שהנחתה את עבודת הצוות, היא כי בדינמיקה הכפולה שתיווצר באמצעות הגדלת מספר השחקנים במערכת הבנקאית, צפויה תרומה תחרותית כפולה הן במקטע של קבלת הפיקדונות מן הציבור והן במקטע של מתן האשראי למגזר הקמעונאי.

נבחנו מאפיינים שונים של השחקנים הפוטנציאליים למתווה המוצע המגבירים את הסבירות למימוש אותו פוטנציאל תחרותי. כך לדוגמה, נבדק האם יכולתו של גוף חוץ-בנקאי, לרבות חברת כרטיסי האשראי, שלו ניסיון קודם בחיתום ובמתן אשראי לממש את הפוטנציאל התחרותי הגלום במתווה המוצע גדולה מזו של גוף ללא ניסיון קודם בתחום. מעבר למומחיות חיתומית קודמת, לגופים אלה יש גם מאגר לקוחות קיים, מוניטין פיננסי והון עצמי מספק לצורך מתן אשראי. לצד היתרונות במתן רישיון בנקאי לגופים חוץ-בנקאיים קיימים והכנסתם למערכת הבנקאית, הצוות רואה ערך גדול גם ביכולת של גופים חדשים לקבל רישיון בנקאי והמלצותיו נוגעות גם להם. לכניסה של שחקנים נוספים, קיימים או חדשים, פוטנציאל לתרום לתחרות במערכת הבנקאית הקיימת ולהרחבת היצע האשראי, בייחוד במגזר הקמעונאי.

במסגרת עבודתו התרשם הצוות כי יש מספר לא מבוטל של גופים חוץ בנקאיים בעלי מאפיינים שפורטו לעיל להם בשלות גבוהה לפנות לקבלת רישיון בנקאי. בהקשר זה, יצוין כי חברות כרטיסי האשראי מפוקחות כבר כיום על ידי המפקח על הבנקים.

2) הסיכונים התחרותיים למערכת הבנקאית, הפיננסית והכלל משקית

מאחר ששחקן פוטנציאלי, כולל גוף חוץ-בנקאי, הנשלט על ידי חברה ריאלית יהיה רשאי לבקש רישיון בנקאי תחת המתווה המוצע ובכפוף להגבלות המופיעות בחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד-2013, מיקד הצוות את בחינתו בסיכונים הענפיים והמשקיים העלולים להתעורר משינוי המצב החוקי כיום לפיו חברת החזקות פיננסית אינה רשאית לשלוט במקביל בגוף מוסדי ובבנק. לכן, לשם גיבוש המלצות הצוות נבחנו בצד המאפיינים המכוננים את סיכוי המהלך כאמור לחולל תחרות גם הסיכונים הענפיים והמשקיים שבהמלצה לאפשר שליטה של חברת החזקות פיננסית השולטת בגוף מוסדי לשלוט במקביל בבנק קטן.

במצב העניינים הקיים כיום, מספר גופי אשראי חוץ-בנקאי שהם שחקנים פוטנציאליים, נשלטים בידי חברות החזקה פיננסיות השולטות גם בגופים מוסדיים. במצב החוקי הקיים כיום, נתיב קבלת רישיון בנקאי חסום בפני גופים חוץ-בנקאיים אלו, שכן, כחלק מיישום המלצות "ועדת בכר" תוקן חוק הבנקאות



מדינת ישראל

(רישוי) התשמ"א – 1981 (להלן- חוק הבנקאות (רישוי))⁷ באופן שמונע משולט בתאגיד בנקאי להחזיק למעלה מחמישה אחוזים של אמצעי שליטה בחברה שמנהלת קופות גמל (להלן- חברה מנהלת או גוף מוסדי). כלומר, אם ששחקן פוטנציאלי, כולל גוף חוץ בנקאי, נשלט על ידי חברת החזקות פיננסית השולטת גם בגוף מוסדי יהיה מעוניין לקבל רישיון בנק קטן תחת המתווה המוצע, אפשרות זו תימנע ממנו, שכן חברת החזקות שתשלוט באותו בנק קטן עתידי, לא תוכל להחזיק ביותר מחמישה אחוזים בחברה המנהלת, ולמעשה תיאלץ לבחור בין שליטה בבנק לבין ליבת הפעילות של חברת החזקות - ניהול נכסי לקוחות בנאמנות.

יובהר, כי בחינה זו נעשתה אך ורק ביחס לשליטה בבנק בעל היקף פעילות קטן, ששווי נכסיו אינו עולה על 5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל והוא אינו משתייך לקבוצה בנקאית שהיקף נכסיה עולה על 5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל (להלן – בנק קטן). הצוות מצא שאין מקום לדון בהתרה רוחבית של שליטה במקביל בבנק ובגוף מוסדי, או בהרחבת תחומי העיסוק של בנקים שאינם קטנים לתחומי העיסוק של גופים מוסדיים וחברות ביטוח. זאת, בין היתר, בשל מושכלות היסוד העומדות בבסיס מסקנות "ועדת בכר" שפורטו בפרק המבוא.

אם כן, עיקר הדיון התמקד בבחינת האפשרות לאפשר לחברת החזקות פיננסית לשלוט במקביל בגוף מוסדי ובבנק קטן לפי המתווה המוצע. כאשר לצד זאת נסקרו ונבחנו גם היתרונות והחסרונות הנוגעים לאפשרות שליטת גוף ריאלי בבנק קטן. זאת, בהתאם לעקרון העל של עבודת הצוות של הגברת התחרות במערכת הבנקאית ובשירותים הבנקאיים למגזר הקמעונאי באמצעות כניסה של שחקנים נוספים לתחום. במקביל לעבודת הצוות התקיימו מיפוי ובחינת הסיכונים התחרותיים על ידי צוות משנה שהובל על ידי רשות התחרות. הבדיקה העלתה חששות משלושה סוגים:

- (1) **חששות אנכיים:** חששות הנובעים משליטה של קבוצת החזקות בריבוי מקטעים בשרשרת הערך⁸;
 - (2) **חששות אופקיים:** חששות הנובעים משליטת קבוצת החזקות בגופים הפועלים באותו מקטע בשרשרת הערך;
 - (3) **זיקות נוספות:** חששות נוספים שעלולים לעלות מן ההחזקה;
- נציג בקצרה את החששות המרכזיים שזוהו בעבודת צוות המשנה וכן את ההערכה של עוצמתם ושל הסבירות שחששות אלו יתממשו:

⁷ סעיף 127 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, קובע: "השולט בתאגיד בנקאי לא יחזיק יותר מחמישה אחוזים מסוג כלשהו של אמצעי שליטה בחברה מנהלת או במנהל קרן להשקעות משותפות בנאמנות, ולא יחזיק יותר מעשרה אחוזים מסוג כלשהו של אמצעי שליטה בתאגיד אחר השולט באחד מאלה או המחזיק בו יותר מעשרים וחמישה אחוזים מסוג כלשהו של אמצעי שליטה".
⁸ הכוונה בשרשרת הערך לסך הפעילויות והמקטעים שעובר מוצר או שירות כלשהו עד שהוא נצרך על ידי לקוח הקצה הסופי.



מדינת ישראל

(1) חששות אנכיים

חשש מרכזי העולה משליטה במקביל של חברת החזקות פיננסית, בבנק קטן וגוף מוסדי הוא יכולתו של הבנק להפיץ, לייצץ, לשווק ולתווך ביחס למוצרי הגוף המוסדי הנמצא תחת אותה קבוצת החזקות. כיום, תחת כובעם כיועצים פנסיונים ויועצי השקעות, בנקים עוסקים בהפצה של מוצרי ביטוח וחסכון מסוימים המיוצרים בידי גופים מוסדיים. החשש הוא שאותו בנק יעדיף להפיץ ולתווך את מוצרי הגוף המוסדי שמצוי תחת אותה בעלות משותפת באופן שעלול לפגוע באיכות ובאובייקטיביות של הייעוץ עבור לקוח הקצה. בנוסף, קיים חשש שהגוף המוסדי יעדיף להפיץ את מוצריו באמצעות הבנק הקטן הקשור אליו ויפעל לשם כך. מעבר לפגיעה בלקוח הקצה, העדפה של המוצרים של הגוף המוסדי על ידי בנק זה עלולה להוביל להפחתת התמריץ של הגוף המוסדי להתחרות.

להשלמת התמונה, יצוין כי במצב החוקי הקיים היום, כפי שהתעצב בעקבות "ועדת בכר", בנקים רשאים לעסוק במתן ייעוץ השקעות וכן במתן ייעוץ פנסיוני בתנאים מסוימים. לצד זאת, נקבע, בין השאר, כי גוף הנשלט בידי מי ששולט (או מחזיק 10% מאמצעי השליטה) בגוף מוסדי, אינו רשאי לעסוק בייעוץ השקעות ובייעוץ פנסיוני.⁹ ביחס לשיווק מוצרים אלה, נקבע כי תאגיד בנקאי אינו זכאי לקבל רישיון שיווק השקעות¹⁰ ושיווק פנסיוני, ואף אינו רשאי לקבל רישיון סוכן ביטוח, מלבד עבור הפצת ביטוח משכנתאות. כלומר לאחר שינויים מבניים שמנעו זיקה בין התאגידים הבנקאיים לבין הנכס הפיננסי לגביו ניתן הייעוץ, ההסדר בדין הקיים מבטיח כי תאגידים בנקאיים יעסקו בייעוץ אובייקטיבי ללקוחות, וזאת במטרה להבטיח כי הייעוץ בבנקים ניתן באופן המשרת את טובת הלקוח בלבד. עם זאת, המגבלות שנקבעו אינן מונעות מיועצי השקעות בתאגיד בנקאי לשווק ללקוחותיהם מוצרים של אותו תאגיד בנקאי.

לאור השינוי המוצע, מתחדדת השאלה בדבר פעילות הייעוץ, השיווק או התיווך במסגרת בנק קטן בשליטת חברת החזקות פיננסית, כאשר מצד אחד עומדת שאלת ניגוד העניינים ביחס למוצרי הקבוצה אל מול טובת הלקוח, ומצד שני עומדת שאלת כושר התחרות של הבנק ויכולתו להציע ללקוחות הצעות ערך אטרקטיביות וכן טווח שירותים דומה לזה שניתן בידי תאגידים בנקאיים אחרים. בהקשר זה ולהשלמת התמונה יצוין כי שאלה זו אינה נוגעת לעיסוקו של בנק קטן הנשלט על ידי חברת החזקות פיננסית בהפעלת "פלטפורמת מסחר". לעומת חברי הצוות, אין מניעה כי בנק קטן הנשלט על ידי חברת החזקות פיננסית הפועל כחבר בורסה ישמש כ"פלטפורמת מסחר", כלומר יציג מידע ויאפשר פעולות

⁹ יש לציין כי קיימת בחקיקה אפשרות להריגה מהאיסור, שלא נעשה בה שימוש. לפי ס' 7(11)(5) לחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, תשנ"ה-1995 וס' 5(ד)6 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), תשס"ה-2005, תאגיד בנקאי שנשלט בידי מי ששולט בגוף מוסדי או בידי מי שמחזיק ביותר מעשרה אחוזים מסוג מסוים של אמצעי שליטה בגוף מוסדי, יהיה רשאי לעסוק בייעוץ השקעות ובייעוץ פנסיוני בכפוף לתנאים שקבע יושב ראש הרשות הרלוונטית למניעת ניגוד עניינים במתן הייעוץ, ובלבד שלתאגיד בנקאי כאמור, יהיה אסור לעסוק בייעוץ השקעות ביחס לנכסים פיננסיים שלגוף המוסדי האמור זיקה לגביהם. כיום סיטואציה זו אינה אפשרית ובהתאם גם לא נקבעו תנאים בידי יושבי ראש הרשויות הרלוונטיות.

¹⁰ זאת למעט בנק או בנק חוץ כאמור בסעיף 27 לחוק הבנקאות (רישוי). לעניין זה, בנק או בנק חוץ שמספר לקוחותיו בסניפיו שבישראל, שמתקיים בהם אחד מאלה, אינו עולה על 5,000 –
 (1) סך נכסי הלקוח המוחזקים בבנק או בבנק החוץ, לפי הענין, אינו עולה על 5 מיליון שקלים חדשים;
 (2) סך התחייבויות הלקוח כלפי הבנק או בנק החוץ, לפי הענין, אינו עולה על 5 מיליון שקלים חדשים.



מדינת ישראל

בקרנות נאמנות ובניירות ערך. יצויין כי לפי המצב היום, הצגת המידע נדרשת להיעשות באופן שמשמר את שיקול הדעת העצמאי של הלקוח, כאשר ביחס להצגה של קרנות נאמנות, חברי הבורסה כפופים לגילויים הנדרשים בהתאם לתקנות השקעות משותפות בנאמנות (סיווג קרנות לצורך פרסום), תשס"ח-2007.

באשר לשאלה הנוגעת לעיסוק ביעוץ, בשיווק או בתיווך, עלה חשש דומה בעת בחינה שערכה רשות שוק ההון בעניין רכישת חברת כרטיסי האשראי "מקס איט פיננסים בע"מ" (להלן – מקס) בידי קבוצת החזקה הפיננסית "כלל החזקות עסקי ביטוח בע"מ" (להלן – כלל החזקות). שכן, למקס שליטה בסוכנות ביטוח המתווכת מוצרי ביטוח וחיסכון המיוצרים בידי גופים מוסדיים. בעת אישור הרכישה בידי רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון נאסר על סוכנות הביטוח שבשליטת מקס לשווק את מוצרי "כלל החזקות". חלופה שכזו נשקלה בידי הצוות כאחת מארבע החלופות האפשריות, כפי שיוצגו להלן בהרחבה. להשלמת התמונה יצוין כי בראשית שנת 2025 פרסם צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד האוצר דוח בנושא הרחב של בחינת שליטתם של גופים מוסדיים בסוכנויות ביטוח. הצוות בחן את החששות האנכיים הנובעים משליטה של גוף מוסדי בסוכנות ביטוח אי הסכמות שעלו בין חברי אותו צוות בשאלת הפגיעה הפוטנציאלית בתחרות ובלקוחות הקצה, הצוות מיקד את המלצותיו בסוגיית אובייקטיביות סוכני הביטוח, ולא המליץ על שינוי מצב החזקות הקיים מלבד הגברת חובות הגילוי של אותן סוכנויות הנמצאות בבעלות גוף מוסדי.

כאמור, הצוות זיהה ארבע חלופות ביחס לשאלה מה יותר לבנק שישלט על ידי חברת החזקות פיננסית בהקשר של ייעוץ, שיווק או תיווך של מוצרי ביטוח, חיסכון והשקעה (להלן – מוצרים פיננסיים). ארבע החלופות פרוסות בין איסור מוחלט לבין התרה כוללת של העיסוק בתיווך של מוצרים פיננסיים.

ראשית יובהר, כי החלופה הראשונה לפיה לבנק קטן הנשלט על ידי חברת החזקות פיננסית יותר להעניק ייעוץ ביחס למוצרים פיננסיים אף שיש לו זיקה למוצרים מסוג זה (קרי, חברה אחרת בקבוצה עליה הוא נמנה היא היצרנית שלהם) אינה רלוונטית וכלל לא נשקלה. זאת, משעה שלא ניתן לראות ביעוץ כאמור ייעוץ אובייקטיבי ועל כן הצגתו ככזה, עשויה כשלעצמה לפגוע בלקוחות שלא יידעו לזהות שמדובר ביעוץ שנחזה להיות אובייקטיבי אף שהוא אינו כזה.

החלופה השנייה, אותה הצוות כן בחן, היא מתן אפשרות לבנק לתווך ביחס למוצרים פיננסיים, ובלבד שלא ייתן ייעוץ ביחס לנכסים שיש לו זיקה לגביהם. קרי, הבנק יורשה לתווך ללקוח ביחס למוצרים שמייצרות קבוצות מוסדיות שהוא אינו נמנה עליהן, אך לא יהיה רשאי ליעץ או לתווך ללקוחותיו מוצרים שמיוצרים בחברות אחרות בקבוצה. כאמור, מודל דומה אומץ על ידי רשות שוק ההון באסדרת אופן פעילותה של סוכנות הביטוח של מקס כחלק מאישור רכישת מקס בידי חברת "כלל החזקות".



מדינת ישראל

היתרונות של חלופה זו: ראשית, ביחס לחלופה הראשונה שנשללה כאמור. כאשר התיווך אינו נוגע למוצרי החברות הקשורות לבנק, החשש מניגודי עניינים פוחת. שנית, חלופה זו תאפשר הרחבה והתפתחות של שוק שירותי ההפצה והתיווך של מוצרים פיננסיים, שירותים שעשוי להיות להם ערך רב ללקוחות כאשר כל גוף יוכל לתווך ביחס למרבית המוצרים הקיימים בשוק (למעט מוצרי הקבוצה שלו).

החסרונות של חלופה זו: ראשית, במקרה שבו דווקא מוצרי הקבוצה הם המתאימים ביותר ללקוח, והמתווך מטעם הבנק מנוע מלהציע אותם לאור ההגבלה המוטלת עליו, המשמעות היא שהלקוח אינו מקבל את התיווך המיטבי עבורו. שנית, אף שכאמור, החשש מניגודי עניינים בחלופה זו פוחת בהשוואה לחלופה הראשונה, עדיין קיימים ניגודי עניינים ואינטרסים שונים גם בהפצה של מוצרים של קבוצות מתחרות וחשש זה אינו מתאיין לחלוטין, ועלול אף להיות משמעותי.

חלופה שלישית שנבחנה והומלצה על ידי חלק מחברי הצוות, היא מתן האפשרות לבנק קטן שנשלט על ידי חברת החזקות פיננסית לשווק את מוצרי הקבוצה בלבד, ולא מוצרים של קבוצות אחרות.

היתרונות של חלופה זו: ראשית, האפשרות לשווק את מוצרי הקבוצה תאפשר לבנק להציע הצעות ערך ללקוחותיו באמצעות שיווק של המוצרים הבנקאיים והמוצרים הפיננסיים של הקבוצה במשולב (ראו הרחבה על החשש מכריכת מוצרים בהמשך הפרק) ובכך לייצר אטרקטיביות ולהגדיל את מספר הלקוחות. שנית, בראי מערך התמריצים של חברת החזקות הפיננסית להיכנס לפעילות הבנקאית, ייתכן שהאפשרות לייצר אפיק הפצה נוסף של מוצרי הקבוצה באמצעות הבנק תשמש שיקול מסוים לטובת כניסה לפעילות הבנקאית ובכך לחולל תחרות מול המערכת הבנקאית הקיימת.

החסרונות של חלופה זו: קיים חשש לא מבוטל שהלקוחות לא יזהו כי מדובר בשיווק, אלא ייטו לראות בפלטפורמה של בנק פלטפורמה אובייקטיבית. זאת נוכח אופי יחסי בנק-לקוח וכן לאור המצב החוקי הקיים שבו מזה שנים רבות בנקים אינם רשאים לעסוק בשיווק קרנות נאמנות וקופות גמל, אלא בייעוץ בלבד, ולעומת זאת הם משמשים עיקר השוק בייעוץ השקעות. לא מן הנמנע שהלקוחות לא יידעו בהכרח שהמוצרים המשווקים להם הם מוצרים שמוצרים או מנוהלים באותה קבוצה, וכך לא יוכלו להביא בחשבון את ההטיה המובנית בהפצת המוצרים. חלק מחברי הצוות סברו כי ניתן לרכז חיסרון זה באמצעות הוראות שיחייבו גילוי נאות ביחס לזיקה של הבנק למוצר.

חלופה רביעית שגם היא הומלצה על ידי חלק מחברי צוות, היא חלופה לפיה ייאסר על בנק קטן שנשלט על ידי חברת החזקה פיננסית לעסוק בייעוץ, בתיווך ובשיווק מוצרים פיננסיים. זאת, לנוכח החסרונות שנזכרו לעיל ביחס לחלופות הקודמות שנסקרו. בפרט, החשש שהייעוץ שניתן, אם יתאפשר, לא יהיה ייעוץ אובייקטיבי או שיוכל בנסיבות מסוימות להביא לפגיעה בלקוח בהיעדר אפשרות להציע לו את החלופה המיטבית עבורו; ואילו השיווק של מוצרי הקבוצה ייחזה להיות ייעוץ אובייקטיבי משעה שניתן בידי הבנק אף שהוא כמובן אינו כזה. הצוות השתכנע כי נדרשת אסדרה ייעודית לעניין עיסוק של בנק



מדינת ישראל

שבשליטת חברת החזקות פיננסית בייעוץ, שיווק או תיווך מוצרים פיננסיים, כדי להבטיח את טיב הייעוץ או התיווך הניתן ללקוח הקצה. לפיכך מבקש הצוות לקבל את עמדת הציבור ביחס לחלופות שהוצגו לעיל בטרם יכריע לגבי האסדרה הרצויה.

חשש אנכי נוסף נוגע לרכישה הדרת של שירותים בין הבנק הקטן במתווה המוצע לגוף המוסדי הנמצא תחת השליטה של חברת החזקות הפיננסית. עיקר החשש נסוב סביב יצירת התמריץ לרכישת שירותים באופן הדרתי בין הגופים. כך למשל, הבנק עשוי לרכוש שירותי ביטוח מהגוף המוסדי שבשליטת אותה קבוצה. מצב זה, עלול להביא לדחיקה, מלאה או חלקית, של חברות הביטוח המתחרות מהשוק, ובסיומו של דבר להביא לפגיעה בשאר הצרכנים של שירותי הביטוח. אולם, ככל שמדובר בבנק קטן חשש זה פוחת באופן משמעותי. יצוין כי במהותו, חשש זה אינו בלעדי להחזקה במקביל של בנק קטן וגוף מוסדי – אלא הוא קיים בכל תרחיש שבו קיימת האפשרות לרכישת מוצרים או שירותים הדרתי בין גופים קשורים. על מנת לתת מענה לחשש רוחבי זה קיימות כבר כיום הוראות רגולציה, הן של המפקח על הבנקים והן של רשות שוק ההון לעניין רכישת שירותים מידי גופים קשורים.¹¹

(2) חששות אופקיים

אשר לחששות אופקיים הנובעים משליטת קבוצת החזקות פיננסית בגופים הפועלים באותו מקטע בשרשרת הערך, החשש העיקרי נסוב סביב הקצאה לא יעילה בהעמדת אשראי. שכן, על פניו, קיימת חפיפה בין ליבת הפעילות הבנקאית, קרי העמדת אשראי, לבין מימון באמצעות חוב והון כחלק מפעילותו של הגוף המוסדי.

אולם להערכת הצוות, בשל המתווה המוצע שמוגבל לבנק קטן העומד במגבלת הנכסים נראה שחשש זה אינו משמעותי, שכן, הבנק אינו מהווה מתחרה, בוודאי לא מתחרה קרוב, בגוף המוסדי בכל הקשור לאשראי למגזר העסקי, בין היתר, בשל מגבלת ההון של הבנק ובשל מגבלות הרגולציה הבנקאית בהוראת נב"ת 12313¹², הקובעת כי: חבות של לווה לא תעלה על שיעור של 15% מהונו של התאגיד הבנקאי; חבות של קבוצת לווים לתאגיד בנקאי לא תעלה על שיעור של 25% מהונו של התאגיד הבנקאי וסך כל החבויות של כל "הלווים" ו-"קבוצות הלווים", שחבותם לתאגיד הבנקאי עולה על שיעור של 10% מהונו של התאגיד הבנקאי, לא יעלה על שיעור של 120% מהונו של התאגיד הבנקאי. קרי, היקף נכסיו של בנק לפי המתווה המוצע תמקד את עיקר פעילותו האשראי שלו במגזר הקמעונאי.

בעוד שהבנק לפי המתווה המוצע צפוי להתמקד בהעמדת אשראי קמעונאי, גופים מוסדיים מתמחים בעיקר בהעמדת מקורות מימון לעסקים גדולים, תחום פעילות שאינו חופף. עם זאת יש לציין כי כיום

¹¹ לדוגמה, הוראת ניהול בנקאי תקין 312 - "עסקי תאגיד בנקאי עם אנשים קשורים"

¹² הוראת ניהול בנקאי תקין 313 - מגבלות על חבות של לווה ושל קבוצת לווים



מדינת ישראל

גופים מוסדיים עוסקים גם בהעמדת אשראי צרכני אגב חיסכון. נכון להיום זהו אשראי בעל מאפיינים ייחודיים שאינו תחליפי ברמה גבוהה לאשראי קמעונאי סטנדרטי.

להשלמת התמונה, יצוין שחשש זה אינו ייחודי למקרה של שליטה במקביל בגוף מוסדי ובבנק קטן, אלא קיים בכל שליטה במקביל בגוף מוסדי ובגוף העוסק בהעמדת אשראי ששייכים לאותה חברת החזקות פיננסית, בין אם הוא בנקאי או חוץ-בנקאי. משכך, חשש זה כבר נידון, בין היתר, על ידי הצוות לבחינת החזקות גופים מוסדיים בחברות כרטיסי חיוב. הצוות, שפרסם את מסקנותיו במאי 2023, לא מצא מניעה בהחזקת חברת כרטיסי חיוב בידי גוף מוסדי. בנוסף, בהתאם למדיניות הרוחבית של הפיקוח על הבנקים, פעילותו של בעל היתר תוגבל על מנת לצמצם ניגוד עניינים בין השולטים לתאגיד הבנקאי.

בהקשר זה יצוין שמרבית חברות ההחזקה הפיננסיות מחזיקות היום בנוסף על גוף מוסדי גם גוף כלשהו העוסק בהעמדת אשראי חוץ-בנקאי. קרי, חשש זה מקבל כיום מענה מסוים באמצעות האסדרה של הרגולטורים הפיננסיים הרלוונטיים. בנוסף, נושא זה ייבחן באופן פרטני בידי רשות התחרות במסגרת תהליך אישור של כל מיזוג עתידי.

(3) זיקות נוספות

הסוגייה הבאה נוגעת ליכולת לקשור בין מוצרים בנקאיים למוצרי ביטוח וחיסכון המיוצרים תחת אותה קבוצה (חשש שרלוונטי, אם כי בעוצמה מופחתת, גם בשליטה של גוף שאינו חברת החזקה פיננסית). קשירה משמעותה מכירה משולבת של יותר ממוצר או שירות אחד, למשל, באמצעות התניה, כאשר באמצעות קשירה פירמה יכולה להוביל לדחיקה מהשוק של מתחרותיה, באופן מלא או חלקי, ובכך להסיר חלק מן הרסנים התחרותיים המופעלים עליה. החשש לפגיעה תחרותית עולה ככל שכוח השוק גדל באחד מן השווקים "הנקשרים זה לזה". עם זאת, יש לציין כי קשירה אינה בהכרח מובילה לחשש תחרותי שכן עצם הקשירה יכולה להיות גם אמצעי לקידום תחרות ולהצעות ערך משופרות ללקוחות. על כן נדרש לבחון כל מקרה לגופו, בהתאם לסמכויות העומדות בפני רשות התחרות והרגולטורים הפיננסיים בבחינת כל מיזוג או בקשת רישיון.

סוגייה נוספת, שאף היא טומנת בחובה אמצעי לקידום תחרות לצד חשש שיעלה לכדי פגיעה תחרותית, היא שימוש הגוף המוסדי במידע אודות לקוחות הנאגר באותו בנק קטן בבעלות משותפת (חשש שרלוונטי גם בהחזקה של גוף שאינו מוסדי). החשש הוא שאותו גוף מוסדי יעשה שימוש במידע שיהיה זמין רק לו זה לטובת יצירת יתרון או דחיקת מתחרים, למשל על ידי טרגוט לקוחות ומתן הצעות מותאמות-אישית באופן שאינו שקוף. יצוין, כי העברת מידע כאמור כפופה לכל דין ובכלל זה לדיני הגנת הפרטיות המטילים מגבלות על העברות מידע פרטי ושימוש בו שלא למטרה לשמה הוא נמסר.

מנגד, כאמור, מינוף מידע זה עשוי גם לשפר את הצעת הערך ללקוח ולשכלל את שוק השירותים והמוצרים הפיננסיים. כחששות רבים, גם חשש זה אינו ייחודי לשליטה במקביל של גוף מוסדי ובנק קטן



מדינת ישראל

במתווה המוצע, והוא נבחן וקיבל מענה נקודתי כחלק מבחינת בקשות הרכישה של חברות כרטיסי אשראי בידי חברות החזקה פיננסיות. בכל הנוגע למידע, חברות כרטיסי אשראי ובנקים חשופים למידע דומה בהיקפו ואיכותו אודות לקוחותיהם גם בעניין זה המלצת הצוות היא להותיר זאת לבחינה של כל מקרה לגופו, בהתאם לסמכויות העומדות בפני רשות התחרות והרגולטורים הפיננסיים בבחינת כל מיוזג או בקשה לקבלת רישיון או היתר שליטה.

החשש הבא אינו נוגע לפגיעה בתחרות אלא לאי מיצוי הפוטנציאל התחרותי הגלום במתווה הנידון: כיום, בהיותם המשקיעים המרכזיים במשק הישראלי, כלל הגופים המוסדיים מחזיקים החזקות משמעותיות במערכת הבנקאית הקיימת. עלול להיווצר ניגוד עניינים מקום שבו חברת ההחזקות הפיננסית השולטת במקביל בגוף מוסדי ובנק היא בעלת החזקות משמעותיות גם במערכת הבנקאית, והיא עלולה שלא להיות מעוניינת בקידום תחרות אגרסיבית מצד הבנק שבבעלותה, מחשש שהדבר יפגע בהכנסותיה מבנקים אחרים שבהם היא מחזיקה מניות באמצעות הגוף המוסדי שבבעלותה. תרחיש כזה עלול לצנן את פוטנציאל של המהלך לחולל תחרות במערכת הבנקאית.

לפי מדיניות המפקח על הבנקים לעניין החזקות של גופים מוסדיים באמצעי שליטה בבנקים¹³, כל גוף המנהל נכסי לקוחות רשאי להחזיק עד 7.5% ממניות הבנקים, הן באמצעות כספי הנוסטרו של הגוף והן באמצעות כספי העמיתים אותם מנהל הגוף בנאמנות, והכל בהתאם למגבלות שבמדיניות.

אופן התנהלותן של חברות החזקה הפיננסיות כבר היום מהווה אינדיקציה כי החשש אינו מאיין את התחרות: שכן, חרף החזקת הגופים המוסדיים במניות הבנקים, הן הגופים המוסדיים והן חברות אשראי חוץ-בנקאית הנמצאות בשליטת אותן חברות החזקה פיננסיות מתחרים הלכה למעשה כבר היום במערכת הבנקאית במקטע המימון לסקטור העסקי. זאת, בשים לב למאפיינים השונים בין מקטע המימון לסקטור העסקי לזה של המגזר הקמעונאי. ובהם, האוריינות הפיננסית וכוח המיקוח העדיפים של המגזר העסקי הגדול ביחס למגזר הקמעונאי.

בעת עבודת הצוות הוצף גם החשש ששליטה במקביל בבנק קטן ובגוף מוסדי בידי חברת החזקות פיננסית עלולה לעורר חשש שקבלת ההחלטות במרכזי השפעה רבים תתרכז בידיים של בעל שליטה אחד או של מספר מצומצם של אנשים באופן שיביא לגידול בריכוזיות הכלל משקית. זהו חשש שקשה לאמוד את סבירות התממשותו. מה גם שעל פניו, מגבלות המתווה מצמצמות חשש זה באופן משמעותי.

אולם, כחלק מהדיון בחשש זה, שנידון גם בדוח לבחינת פרק ד' לחוק הריכוזיות, עלתה השאלה האם טרם ההכרעה בסוגייה זו נכון להרחיב עוד יותר את מוטת עיסוקם של הגופים המוסדיים. זאת, בשים לב לריכוזיות הכלל-משקית ולעקרונות שעמדו בבסיס "ועדת בכר" כמוצג לעיל.

¹³ מדיניות ותנאים כלליים למתן היתרי החזקה בתאגידים בנקאיים, בנותני שירותי תשלום בעלי חשיבות יציבותית ובתאגיד החזקה בהם, לגופים המנהלים כספי לקוחות מיום 14 ביולי 2024. המדיניות פורסמה לראשונה ביוני 2016.



מדינת ישראל

משכך סבר הצוות כי נכון להגביל, כמשנה זהירות, את היקף הנכסים המנוהלים בידי בנק קטן הנמצא בהחזקה משותפת עם גוף מוסדי לעד 2.5% מסך הנכסים המנוהלים. מגבלה זו מגדרת את הסיכון שעלול להיווצר למשק כתוצאה מהמהלך, אולם מנגד היא עלולה להוות מגבלה אפקטיבית על התפתחות הגופים בטווח הזמן הנראה לעין. לפיכך, ועל מנת לאפשר גמישות והתפתחות של הגופים החדשים, מוצע להסמיך את שר האוצר ונגיד בנק ישראל להרחיב את מגבלת הנכסים עד ל-5%, לאחר התייעצות עם צוות המעקב, כפי שיפורט להלן. לעמדת הצוות מבנה מדורג זה נותן מענה מאוזן גם לחששות המבניים וגם לצורך בהתפתחות וגמישות של הבנקים הקטנים.

כאמור, הצוות ממליץ על הקמת צוות מעקב. הצוות יורכב מנציגי הגורמים השותפים לצוות זה ותכליתו לבחון את השפעות המתווה מוצע על כניסת שחקנים נוספים לעולם הבנקאות; על התחרות במערכת הבנקאית בכלל ובמקטע האשראי למגזר הקמעונאי בפרט; על ניגודי העניינים שעשויים להתעורר כתוצאה ממנו; ועל הריכוזיות הכלל – משקית. בתוך זאת, הצוות יבחן את מגבלת הנכסים, ויגיש את מסקנותיו בנושא לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל.

לסיכום, בתום מיפוי החששות התחרותיים העלולים לעלות במסגרת השליטה במקביל בגוף מוסדי ובנק קטן לפי המתווה המוצע, הצוות סבור שניתן לאפשר שליטה שכזו, זאת תחת מגבלת הנכסים, כפי שמומלץ לעיל ותחת המגבלות הנוגעות לייעוץ, שיווק ותיווך מוצרי השקעה, היסכון וביטוח כפי שייקבעו, ובכפוף לבחינה של כל מקרה לגופו, בהתאם לסמכויות העומדות בפני רשות התחרות והרגולטורים הפיננסים בבחינת כל מיזוג או בקשה לקבלת רישיון או היתר שליטה. וכן, הקמה של צוות מעקב לבחינת השפעות המתווה המוצע.



מדינת ישראל

2) התנאים הרגולטורים המותאמים לפעילות זו:

המלצות הצוות בדבר מתווה הרישוי המיטבי נגזרות, כאמור, משתי שאלות יסוד. בחלקו הקודם של הפרק נסקרו השחקנים הפוטנציאליים שיוכלו לפנות לקבלת רישיון בנקאי במסגרת המתווה המוצע. כעת, בפרק זה יפורט מתווה הרישוי המומלץ, שיאפשר למועמדים הפוטנציאליים לקבל רישיון בנקאי תוך התחשבות בגודלם, במורכבותם ובמודל העסקי שלהם, ובשים לב לשמירת יציבות המערכת הפיננסית ולחסמי הכניסה למערכת הבנקאית של המועמדים הפוטנציאליים.

עוד בטרם יוצג מתווה הרישוי המוצע נבהיר, שפעילות קבלת פיקדונות והעמדת אשראי מתוכם מחייבת רישיון בנקאי מאת נגיד בנק ישראל¹⁴ ומחויבת בפיקוח יציבותי, על ידי הפיקוח על הבנקים, בהתאם לסטנדרטים הבינ-לאומיים והפרקטיקות המקובלות בעולם. פעולה של גיוס פיקדונות מהציבור והעמדת אשראי מתוכם ללא רישיון בנקאי וללא מסגרת פיקוחית מתאימה עלולה לסכן את כספי הציבור, ליצור סיכונים משמעותיים למערכת הפיננסית וליציבותה, ולפגוע בפעילות הכלכלית במשק, והיא מנוגדת לסטנדרטים הבינ-לאומיים. לפיכך, גופים חוץ-בנקאיים המבקשים לגייס פיקדונות ולהעמיד מתוכם אשראי – הם בנקים. משכך, כאמור, הם נדרשים לקבל רישיון בנקאי ולהיות מפקחים על ידי הפיקוח על הבנקים.

עקרון מנחה זה מקובל גם במבט עולמי השוואתי. הארגונים הבינ-לאומיים, האחראים לקביעת הסטנדרט הבינ-לאומי (FSB, BIS, WB¹⁵), קובעים באופן חד משמעי, שגוף פיננסי, המגייס פיקדונות מהציבור ונותן מהם אשראי, צריך להיות כפוף לפיקוח יציבותי בנקאי, וזאת כדי לשמור על עניינם של בעלי הפיקדונות ולצמצם סיכונים ליציבות המערכת הפיננסית.

ה-BIS מגדיר "בנק" כישות שעיסוקה קבלת פיקדונות או תחליפים קרובים לפיקדונות מהציבור ומתן אשראי.¹⁶ הגדרת "בנק" כוללת מודלים מגוונים של פעילות בנקאית, לרבות במסגרת בנקים אוניברסליים, העוסקים במגוון רחב של פעילויות או בנקים ייעודיים העוסקים בתחומי פעילות מתמחים. למעשה,

¹⁴ סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 קובע שמי שאינו תאגיד בנקאי לא יעסוק בקבלת פיקדונות כספיים ובמתן אשראי כאחת, ולא בהנפקת ניירות ערך החייבים בתשקיף בהיקף העולה על הקבוע בסעיף זה ובמתן אשראי כאחת; סעיף 4 לחוק זה מסמיך את הנגיד לאחר התייעצות בוועדת הרישיונות לתת רישיונות כאמור.

¹⁵ BIS – Bank for International Settlements, FSB – The Financial Stability Board, WB – World Bank

¹⁶ Entity whose business is to receive deposits, or close substitutes for deposits, from the public and to grant credits for its own account. Banks include the following entities: commercial banks, universal banks, savings banks, post banks, giro institutions, agricultural credit banks, cooperative credit banks and credit unions. In the System of National Accounts, a bank is referred to as a deposit-taking corporation except the central bank.
<https://www.bis.org/statistics/glossary.htm?&selection=210&scope=Statistics&c=a&base=term>



מדינת ישראל

ההגדרה מכירה בקיום מגוון רחב של מודלים בנקאיים הפועלים בתחומים צרים, שמתקיימים לצד בנקים אוניברסליים.

ה-FSB מגדיר "בנקים" כמוסדות המקבלים פיקדונות (deposit taking institutions).¹⁷ הארגון מציין שמתן אשראי שמבוסס על פקדונות קצרי טווח הוא אחד מהגורמים המייצרים "בנקאות צל", לפיו, גופים חוץ-בנקאיים, הנותנים אשראי ובמקביל מגייסים פיקדונות, מייצרים השפעה זהה לבנקים בהיבטי מינוף ובהיבטים של maturity/liquidity transformation.¹⁸ לפיכך, כדי להתמודד עם סיכוני יציבות פיננסית שמייצרים גופים אלה, הם נדרשים להיות כפופים לרגולציה יציבותית בדומה לבנקים, אחרת, יש לאסור על גופים אלה לקבל פיקדונות.¹⁹

ה-BCBS - ועדת "באזל לפיקוח בנקאי"²⁰ - עיגנה בעקרונות הליכה לפיקוח בנקאי את העיקרון לפיו פעילות קבלת פיקדונות ציבור שמורה לגופים תחת רישיון ופיקוח כבנקים:²¹

"The taking of deposits from the public is reserved for institutions that are licensed and subject to supervision as banks".

בכל מדינות ה-OECD החקיקה מחייבת גוף המעוניין לקבל פיקדונות ציבור ולהשתמש בהם למתן אשראי, לקבל רישיון כתנאי לפעילות זו מעוגנת בחקיקה בנקאית ולהיות כפוף לאסדרה ופיקוח בנקאי.²² גם בישראל, חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, כולל סעיף ייחוד פעולות לתאגידים בנקאיים (סעיף 21), האוסר על מי שאינו תאגיד בנקאי לעסוק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי כאחת.

¹⁷ ה-FSB מגדיר "בנקים" כמוסדות המקבלים פיקדונות, למעט בנקים מרכזיים ולמעט מתווכים פיננסיים שאינם בעלי גישה ל-central bank facilities/ערכות ציבורית ואינם תחת רגולציה יציבותית זהה לזו של הבנקים (הערת שוליים 12 במסמך Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation 2011).

¹⁸ גוף המקבל פיקדונות ונותן מהם אשראי חשוף לסיכונים המאפיינים פעילות בנקאית, כיוון שהוא: משתמש במקורות קצרים (פיקדונות) למימון שימושים ארוכים (הלוואות) - טרנספורמציה (maturity transformation) משתמש במקורות נזילים (פיקדונות) למימון שימושים לא נזילים (הלוואות) - טרנספורמציה נזילות (liquidity transformation) ממנה את הפעילות שלו באמצעות נטילת חוב מגורם שלישי (פיקדון) למימון הלוואות מאפייני פעילות אלה חושפים את הגוף הפיננסי לסיכון "ריצה" (run on the bank) כאשר הלקוחות המפקידים דורשים לקבל את כספם, והגוף הפיננסי אינו יכול לכבד את התחייבויותיו.

¹⁹ [Policy Framework for Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking Entities, 2013](#) כלים נוספים לטיפול בנותני אשראי התלויים במימון קצר כוללים: דרישות הון, פערי נזילות, הגבלות מינוף, הגבלות על חשיפות גדולות והגבלות על סוגי התחייבויות.

²⁰ BCBS-Basel Committee for Banking Supervisors. <https://www.bis.org/publ/bcbs230.htm>

²¹ במסגרת קריטריון חיוני לעיקרון 4 ("פעילויות מותרות") של עקרונות הליכה של ועדת באזל לפיקוח בנקאי.

²² בחלק מהמדינות ישנה חקיקה ייעודית עבור סוגים מסוימים של מוסדות נישתיים או בעלי מודל קואופרטיבי (כדוגמת credit unions, societies, saving banks). נכך גם בישראל, הן לעניין אגרות פיקדון ואשראי עד סף פעילות מסוים, והן לעניין גמ'חים, גם הם עד סף פעילות מסוים].



מדינת ישראל

מסגרת החקיקה של מוסדות e-money (EMI) באיחוד האירופי ובבריטניה²³, מאפשרת ניהול חשבון תשלום בעל מאפיינים דומים לפיקדון ומתן אשראי תחת הגבלות, ללא קבלת רישיון בנקאי, אולם אוסרת על בעלי רישיונות אלו שימוש בכספים שהתקבלו בחשבון התשלום לצורך מתן אשראי. גישה דומה אומצה בישראל במסגרת חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023.

יצוין כי בכל מדינות ה-OECD הרשות המפקחת על הבנקים היא הרשות שמפקחת על גופים בעלי רישיון המאפשר קבלת פיקדונות ומתן אשראי כאחת²⁴. ברוב מדינות ה-OECD הרשות המפקחת על הבנקים בהיבטים היציבותיים מפקחת יציבותית גם על מוסדות מעין בנקאיים (כגון אגודות פיקדון ואשראי) וכן על גופי מימון ותשלומים חוץ-בנקאיים (כגון מוסדות תשלומים ו-e-money, נותני אשראי חוץ-בנקאי וכד').

להלן יוצג פירוט על תנאי המתווה המוצע. בגיבוש המלצתם חתרו חברי הצוות לגבש מתווה שיהיה בעל פוטנציאל עסקי להשיא את מספר השחקנים הפוטנציאליים לקבלת רישיון בנקאי תוך הקפדה על שמירת יציבות המערכת הפיננסית. בשלב זה, טרם הושלמה עבודת האסדרה של הפיקוח על הבנקים אודות דרישות האסדרה וההתאמות שיחולו עבור הבנקים הקטנים במדרגות השונות. למען הסר ספק, הפיקוח על הבנקים יפרסם את עיקרי מתווה הרישוי המדורג ויאפשר לציבור להגיש את הערותיו על המתווה, בטרם השלמת ופרסום הדוח הסופי של הצוות.

1) מודל עסקי גמיש לבנק קטן - המלצה

כדי לסייע לבנק קטן לבסס מודל עסקי גמיש שיאפשר לו להתפתח ולהרחיב את פעילותו ולהיות גורם משמעותי ותחרותי במערכת הבנקאית ממליץ הצוות:

- לפטור בנק קטן, ששווי נכסיו אינו עולה על 5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל ושאינו משתייך לקבוצה בנקאית שהיקף נכסיה עולה על 5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל, מהחובה להציע את מלוא השירותים המפורטים בסעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח)²⁵. יובהר כי בנק זה יוכל למקד את עיקר פעילותו בקבלת פיקדונות ומתן אשראי כאחת למגזר הקמעונאי. המלצה זו כפופה לתיקון חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן – חוק הבנקאות (שירות ללקוח)).

²³ The Electronic Money Regulations 2011, EC/2009/110.

²⁴ למעט הפיקוח על אגודות אשראי בארה"ב.

²⁵ שירותי החובה הנדרשים כיום: קבלת פיקדון בש"ח או במט"ח, פתיחת חשבון עובר ושב בש"ח וניהולו, מכירת שיקים בנקאיים בש"ח ובמט"ח.



מדינת ישראל

- לאפשר לבנק קטן שיבחר לפתוח ולנהל חשבונות עובר ושב, להציע במסגרתם רק אחד או יותר משירותי התשלום והשירותים הבנקאיים הקיימים כדוגמת מזומן, שיקים, כרטיסי חיוב, מתן הוראות תשלום באמצעים דיגיטליים.

יובהר כי בנק קטן אשר יחליט לתת שירות בנקאי מסוים או לפעול בתחום עסקי מסוים, לרבות אחד או יותר משירותי החובה הנדרשים כיום בחקיקה כאמור לעיל, יידרש לעמוד ברגולציה הרלוונטית לאותו שירות.

- להסמיך את המפקח על הבנקים לאשר בקשה של בנק קטן שלא לתת שירות למגזר לקוחות מסוים שנדרשת בגינם מומחיות והשקעת משאבים משמעותיים, בהתאם לנימוקים שיוצגו לו, וזאת לתקופת זמן מוגבלת לצורך היערכות הדרגתית לעמידה בדרישות רגולטוריות מורכבות שעליו ליישם לצורך מתן שירות ללקוחות כאמור.

יובהר כי התאמות אלו כפופות לחובת גילוי מצד הבנק הקטן אודותיהם. כמו כן, יצוין כי בנקים שאינם עונים על הגדרת בנק קטן שלעיל, ימשיכו להידרש לעמוד בכל הוראות הדין הקיים.

רקע לגיבוש ההמלצה

בהתאם לחוק הבנקאות (שירות ללקוח)²⁶ תאגיד בנקאי, ללא קשר לגודלו, אינו רשאי לסרב סירוב בלתי סביר, לספק לכלל לקוחותיו את השירותים המפורטים בחוק: קבלת פיקדון בש"ח או במט"ח; פתיחת חשבון עובר ושב בש"ח וניהולו; מכירת שיקים בנקאיים בש"ח ובמט"ח.

החובה הקבועה בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), כמפורט לעיל, היא מלכתחילה חובה כללית, המתייחסת לכל סוגי הלקוחות ללא תלות באופי הפעילות של הבנק ובהיקפי פעילותו, והיא חלה גם

²⁶ סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 קובע, כי, בין היתר:

"(א) לא יסרב תאגיד בנקאי סירוב בלתי סביר לתת שירותים מהסוגים הבאים:

(1) קבלת פקדון כספי במטבע ישראלי או במטבע חוץ;

(2) פתיחת חשבון עובר ושב במטבע ישראלי וניהולו כל עוד מתקיימת אחת מאלה:

(א) החשבון ביתרת זכות לטובת הלקוח;

(ב) הלקוח עומד בתנאי ההסכם בינו לבין התאגיד הבנקאי בקשר לניהול החשבון;

(3) מכירת שיקים בנקאיים במטבע ישראלי ובמטבע חוץ;

אולם אין חובה לתת שירות שיש בו משום מתן אשראי ללקוח.

(ב) התניית תנאים בלתי סבירים למתן שירות דינה כדין סירוב בלתי סביר לחיתו.

(ג) הנגיד רשאי, לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת ובאישור שר האוצר, לקבוע בצו שהוראות סעיף זה יחולו על שירותים נוספים.

(ד) בלי לגרוע מדרכי הוכחה אחרות בדבר הסבירות של סירוב כאמור, רשאי תאגיד בנקאי להודיע למפקח על מדיניות עסקית שקבע לעניין

מתן שירותים, ואם לא נתקבלה מהמפקח הודעה על התנגדותו למדיניות האמורה, ייחשב כסביר סירוב הנובע מאותה מדיניות".



מדינת ישראל

במקרים בהם שירותי החובה כאמור אינם בליבת המודל העסקי שלו. בבסיס חובה זו עומדת התפיסה שניהול חשבון עובר ושב הוא צורך חיוני לכל אדם וכי שירותים אלה נדרשים לצורך התנהלות כלכלית שוטפת ושגרתית של הלקוחות (קבלת שכר וקצבאות, העברת תשלומים, תשלום חשבונות שוטפים וכיוצ"ב), וכי כחלק מתפיסת ההוגנות יש לחייב את כלל התאגידים הבנקאיים לספק לכלל הלקוחות שירותים בנקאיים ונגישות לשירותי תשלום בסיסיים, תוך מתן אפשרות לסירוב סביר לאחר בחינת כל בקשה לגופה. יש להדגיש שחובה זו הוטלה על הבנקים כמי שהיו הגופים היחידים במשק שסיפקו שירותים אלה בעת חקיקת חוק הבנקאות (שירות ללקוח).²⁷

הרגולציה הבנקאית מחייבת לספק ללקוח, במסגרת ניהול חשבון עובר ושב, את מגוון שירותי התשלום והשירותים הבנקאיים, לרבות: הפקדת שיקים, חיובים על פי הרשאה, כרטיס חיוב מידי וכרטיס למשיכת מזומנים (לרבות כרטיסים המאפשרים ביצוע פעולות בסכום מוגבל לתקופה).²⁸

החובה לספק ללקוח את השירותים הבנקאיים המפורטים בסעיפים לעיל, משיתה על בנק קטן עלויות גבוהות, בין היתר, עקב הצורך להקים תשתיות טכנולוגיות ייעודיות, להתחבר לכל מערכות התשלומים והסליקה, לתמוך במגוון אמצעי התשלום, ואף מאריכה את תקופת ההקמה של בנק קטן. בנוסף, חובות אלה מצמצמים את האפשרות לקידום פריקות במוצרים ובשירותים המוצעים על ידי הבנקים, להוספת חדשנות ולהתמחות במוצרים ספציפיים, ועלולים להקשות על בנק קטן להציע הצעות ערך חדשניות ולבסס מודל עסקי בר-קיימא מצומצם ורזה שאינו כולל, למשל, ניהול חשבון עובר ושב ללקוחותיו. זאת, בדומה לאופן שבו הוקמו והתפתחו בנקים קטנים בחו"ל, שם הבנקים הקטנים מציעים מגוון מצומצם של מוצרים ושירותים תוך התפתחות מתמדת וכניסה הדרגתית לתחומים חדשים.

בנק קטן אינו פטור מעמידה בחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000. בהתאם, ככל שבנק יבחר לתת שירות בנקאי מסוים, ממילא הוא אינו יכול להפלות לקוחות מחמת אחת מעילות ההפליה המנויות בחוק, ובהקשר זה, הוא מחויב במתן שירותים אלו לכל הלקוחות שעומדים בתנאים למתן השירות הבנקאי.

בשנים הראשונות שלאחר קבלת הרישיון יש לאפשר לבנק קטן הקלות בכל הנוגע להיערכות למתן שירותים הכרוכים בסיכונים משמעותיים שניהולם דורש מומחיות והשקעת משאבים משמעותיים, בין היתר לצורך פיתוח מערכות ייעודיות, כשהחשש הוא שניהול סיכונים שאינו אפקטיבי יחשוף את הבנק לסיכונים משמעותיים.

²⁷ פרוטוקול משיבת הוועדה המשותפת (כספים וחוקה, חוק ומשפט) מיום 10.3.1981 בנושא חוק הבנקאות (שירות ללקוח).
²⁸ הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 422 בנושא "פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהול חשבון".



מדינת ישראל

יובהר כי בנק קטן אשר יחליט לתת שירות בנקאי מסוים, או לפעול בתחום עסקי מסוים, לרבות אחד או יותר משירותי החובה הנדרשים כיום בחקיקה כאמור לעיל, יידרש לעמוד ברגולציה הרלוונטית לאותו שירות.



מדינת ישראל

סקירה בין-לאומית בבסיס גיבוש ההמלצה

מסקירת החקיקה בנושא עולה שבאיחוד האירופי הסדרת החובה המקבילה לפתיחת חשבון "עובר ושב" נעשתה באמצעות דירקטיבה²⁹ שמאפשרת שיקול דעת וגמישות רבה יותר בהשוואה לחקיקה ולרגולציה הישראלית.

להלן פירוט העקרונות המוצגים בדירקטיבה האירופית³⁰:

- החובה לאפשר גישה לחשבון תשלום בסיסי³¹ (המונח המקביל לחשבון "עובר ושב") יכולה לחול על כל הבנקים או על מספר מספק של בנקים כדי להבטיח לכל הלקוחות גישה ולמנוע עיוות תחרותי, והכול בהתאם להחלטת כל מדינה.
- כך לדוגמה, בהולנד הדרישה לניהול חשבון תשלום בסיסי הוחלה על 5 הבנקים הגדולים, בלוקסמבורג על 5 בנקים (כאשר לפי החוק המקומי החובה חלה על בנק עם נתח של 2.5% ומעלה מהפיקדונות)³². לעומת זאת, באיטליה החובה הוחלה על כל נותני שירותי התשלום, כולל חוץ-בנקאיים.
- המדינות חייבות לוודא ששירות חשבון תשלום בסיסי ניתן גם למי שאין לו גישה לאמצעי תקשורת דיגיטליים, ושלא יינתן רק על ידי בנקים הפועלים במתכונת דיגיטלית מלאה.
- חשבון תשלום בסיסי צריך לאפשר רשימה מוגדרת של שירותים הכוללת הפקדה, משיכת מזומן (בסניף או במכשיר אוטומטי), הוראות קבע, העברות, וכן ביצוע תשלומים באמצעות כרטיס תשלום.
- החובה לספק שירותים כאמור בחשבון תשלום בסיסי חלה רק אם שירותים אלו כבר מסופקים לבעלי חשבונות שאינם בסיסיים (חשבון "סטנדרטי"). לכן, לדוגמה, בנק שאינו מנפיק כרטיסי תשלום לא יחויב לספק אותם ללקוח שמעוניין לפתוח חשבון בסיסי. בחלק מהמקרים בנקים מרחיבים מיוזמתם את רשימת השירותים בחשבון הבסיסי מעבר לחובה החוקית.
- למדינות קיימת סמכות להוסיף שירותים נוספים להגדרה לעיל, ובמדינות מסוימות בוצעו בפועל הרחבות נקודתיות (כגון האפשרות לקבלת שיקים).

תפיסת הדירקטיבה האירופית הוטמעה גם בכריטיניה, באמצעות The Payment Accounts Regulations 2015 (להלן – ה- PAR). לפי ה- PAR, רשימת הבנקים המחויבים לספק חשבון בסיסי

²⁹ Directive 2014/92/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on the comparability of fees related to payment accounts, payment account switching and access to payment accounts with basic features
³⁰ פרק IV לדירקטיבה (סעיפים 15-20) עוסק באסדרת הגישה לחשבונות התשלום וקובע את העקרונות.

³¹ "basic payment account" או "payment account with basic features"

³² [Study on EU Payment Account Market](#)



מדינת ישראל

נקבעת על ידי משרד האוצר. במועד כניסת ה-PAR לתוקף החובה הוחלה על 9 בנקים. מאז לא חלו שינויים ברשימה זו.

(2) הרחבת עיסוקים לבנקים קטנים במתווה המוצע

המלצה –

מוצע להסמיך את המפקח על הבנקים לעדכן ולהרחיב את רשימת העיסוקים המותרים לבנק קטן כדי לאפשר לגופים חוץ-בנקאיים שיקבלו רישיון בנק, שעיסוקיהם כיום אינם מוגבלים בחקיקה, לשמור על העיסוקים שהם כבר עוסקים בהם גם לאחר קבלת רישיון בנק, וכן כדי לאפשר את התאמת המודל העסקי של הבנקים הקטנים לסביבה המתפתחת והמשתנה מול שחקנים חדשים - מקומיים ובין-לאומיים כאחד - ובכך לאפשר להם להתחרות באפקטיביות רבה יותר מול שחקנים חדשים כאמור. כך, תינתן גמישות למפקח על הבנקים להוסיף פעילויות ועיסוקים חדשים לבנקים קטנים בהתאם להתפתחויות במערכת הפיננסית, למעט בתחומי הביטוח והגמל שבהם תותר רק פעילות בתיווך כפי שיורחב בפרק הבא; ובשים לב להגבלות שיחולו על פי המתווה על בנק הנשלט על ידי חברת החזקות פיננסית השולטת גם בגוף מוסדי לעסוק ביעוץ, תיווך או הפצה של מוצרים פיננסיים, כפי שפורט לעיל ובהתאם להמלצות הסופיות של הצוות לעניין זה.

הרחבת העיסוקים לבנק קטן כאמור תכלול לכל הפחות את רשימת העיסוקים המנויים במסמך הפיקוח על הבנקים "תחומי פעולה ועיסוקים מותרים של סולקים", וביניהם: שירותי שיווק ומכירת ביטוח אלמנטרי³³; שיווק שירותי הנהלת חשבונות שיסופקו על ידי צדדים שלישיים; מתן שירותים ללקוחות אגב רכישת מוצרים; מכירת מידע פיננסי אגרגטיבי. למען הסר ספק, יובהר כי אין בהרחבת העיסוקים לייתר אישורים רגולטורים אחרים שנדרשים לשם עיסוק בפעילות מסוימת. בנוסף הרחבת העיסוקים תכלול גם עיסוקים כגון: מכירת שירותים טכנולוגיים לבנקים ולגופים פיננסיים (Banking as a Service - BaaS) והקמת פלטפורמות פיננסיות/מרקטפלייס פיננסי, מרקטפלייס שאינו פיננסי (Beyond Finance), בנקאות משולבת (Embedded Banking).

³³ לעניין עיסוק בתיווך של בנק העומד במגבלת הנכסים הנמצא בבעלות משותפת עם גוף מוסדי ראו את התייחסות הצוות בפרק 2 (ב)1).



מדינת ישראל

רקע לגיבוש ההמלצה

החקיקה הבנקאית הנוכחית קובעת רשימה סגורה ומצומצמת של עיסוקים המותרים לתאגיד בנקאי (להלן – רשימת העיסוקים בחוק).³⁴ לפירוט רשימת העיסוקים בחוק ראה נספח 3. רשימה זו נקבעה ברובה לפני למעלה מ-40 שנים. הנגיד, לאחר התייעצות בוועדה המייעצת, באישור שר האוצר ובאישור הכנסת בדרך החלטה, רשאי לקבוע עיסוק נוסף לעיסוקים המותרים לתאגידים בנקאיים, בין בדרך כלל, בין לסוג מסוים של תאגידים בנקאיים ובין לקבוצה מתוך סוג מסוים של תאגידים בנקאיים.³⁵

הרגולטורים, בארץ ובעולם,³⁶ מעודדים את הבנקים להתאים את המודל העסקי שלהם למציאות המשתנה, בין היתר, במתן הנחיות לבחינת דרך הטיפול בסיכון המודל העסקי, בצפייה להוביל ולקדם חדשנות, ובאימוץ וקידום תשתיות לשיתוף פעולה בין הגופים הפיננסיים עצמם וגם בין שחקנים פיננסיים לשחקנים ריאליים אחרים.

להלן דוגמאות לעיסוקים פיננסיים שבהם עוסקים בנקים בעולם ואשר עשויים לסייע בהתאמה לסביבת הפעילות המשתנה:

- **מכירת שירותים טכנולוגיים לבנקים ולגופים פיננסיים (Banking as a Service - BaaS).** החוק כיום אינו מאפשר למכור שירותים טכנולוגיים שאינם משמשים את הבנק, ולכן בנק אינו יכול להתאים את השירותים הטכנולוגיים ללקוחות שונים;
- **שימוש במידע הנאסף בבנק לצרכים שונים,** לרבות מכירת מידע לצדדים נוספים, בהתאם להוראות כל דין;
- **פלטפורמות פיננסיות/ מרקטפלייס פיננסי -** מודל שבו מוצרים או שירותים פיננסיים של צדדים שלישיים מוצעים ללקוחות הבנק לצד המוצרים של הבנק.
- **בנקאות משולבת (Embedded Banking) -** מכירת שירותים ומוצרים פיננסיים של הבנק על ידי גורם שלישי שאינו בנקאי, למשל במודל BNPL.³⁷

להבדיל מתאגיד בנקאי, גופים חוץ-בנקאיים, ובכלל זה חברות כרטיסי אשראי³⁸, אינם מוגבלים כיום ברשימה סגורה של עיסוקים, אך המפקח הרלוונטי צריך לאשר כל עיסוק חדש. עיסוקים כגון: שיווק מוצרי ביטוח, מכירת מידע ומכירת שירותים טכנולוגיים הם דוגמאות לעיסוקים המותרים כיום לחברות

³⁴ סעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

³⁵ סעיף 25 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

³⁶ למשל ה-Financial Conduct Authority (FCA) מתייחס לנושא במסמך האסטרטגיה לשנים 2022 עד 2025 ובין היתר מציין כי עליהם לרחוף לשווקים פתוחים ולאפשר לגופים להתפתח ולקדם חדשנות (מיקוד מס' 3 קידום תחרות ושינוי חיובי עמוד 25 בחוברת) <https://www.fca.org.uk/publication/corporate/our-strategy-2022-25.pdf>

³⁷ Buy Now Pay Later.

³⁸ לגבי חברות כרטיסי האשראי, החוק אינו כולל הגבלה על העיסוקים, אך המפקח על הבנקים צריך לאשר כל עיסוק חדש.



מדינת ישראל

כרטיסי האשראי הנדרשות לרישיון נותן שירותי תשלום יציבותי, אולם אינם מנויים במסגרת העיסוקים המותרים לבנקים, ולכן קבלת רישיון בנקאי יכולה לפגוע במודל העסקי הנוכחי שלהם, אם לא יתאפשר המשך העיסוק בהם. כדי לשמר את יכולתם להמשיך לעסוק באותם העיסוקים ולקדם חדשנות במערכת הבנקאית, ראוי לאפשר גמישות מסוימת בעיסוקים המותרים לאותם בנקים קטנים, בפרט אם עיסוקים אלה מתיישבים עם עיסוקיהם החדשים כבנק, ובלבד שלא יפגעו במילוי חובותיהם על פי דין או בעניינם של לקוחותיהם, ולא יעוררו חשש ממשי לניגוד עניינים בפעילותם. יצוין כי גם בנקים זרים המעוניינים לפעול בישראל בוחנים את העיסוקים המותרים לבנק בישראל כחלק מבחינת הכדאיות לכניסה לפעילות בישראל, ולכן מתן גמישות מסוימת בנושא העיסוקים המותרים לבנקים קטנים לפי המתווה המוצע עשויה לעודד כניסת גופים אלו לפעילות בישראל.

להשלמת התמונה, יובהר כי הרחבת העיסוקים כאמור לא תחליף את חובת הרישוי ביחס לאותו עיסוק ככל שקיימת כזו תחת דין אחר או למגבלות שנקבעו בחקיקה ביחס לעיסוק של בנקים (לדוגמה, בנק קטן לא יורשה להיות יצרן של קרנות נאמנות).



מדינת ישראל

3) מדרגות מתווה הרישוי המוצע בהתאם לגישה הפרופורציונלית (מידתיות והדרגתיות)

המלצה –

על מנת לעודד כניסת שחקנים נוספים למערכת הבנקאית יגבש הפיקוח על הבנקים מדיניות פיקוח ואסדרה פרופורציונליים שתחול על כלל המערכת הבנקאית (לרבות בנקים קיימים ובנקים חדשים שפעלו קודם לכן כגופים חוץ-בנקאיים), וזאת בהתאם להיקף ולמורכבות הפעילות שלהם. הפרופורציונליות באסדרה תבוא לידי ביטוי, בין היתר, בתחומי היציבות, הממשל התאגידי, ניהול הסיכונים, בתחומים צרכניים של יחסי בנק לקוח והוגנות, הוראות הדיווח לפיקוח והוראות הדיווח לציבור.

גישת הפרופורציונליות תיושם בהתאם לעקרונות של "מידתיות" ו"הדרגתיות" כמפורט להלן:

- **עקרון המידתיות** – התאמת הרגולציה להיקף ולמורכבות פעילות התאגידיים הבנקאיים בלי להתפשר על שמירת היציבות.

- **עקרון ההדרגתיות** – דחייה של יישום הוראות רגולטוריות מסוימות לתקופה מוגדרת מראש נוכח האתגרים והמשאבים המשמעותיים שכרוכים בהקמת בנק ובעמידה ברגולציה הנדרשת.

לנוכח מבנה המערכת הבנקאית בישראל המורכבת מבנקים גדולים ומבנקים קטנים והצפי לכניסתם של גופים נוספים, ובהתאם לעקרון המידתיות, יגדיר הפיקוח על הבנקים שלוש קבוצות פיקוח של תאגידיים בנקאיים: (1) מדרגת קבע 1; (2) מדרגת קבע 2; (3) מדרגת קבע 3. הטבלה שלהלן מפרטת את מדרגות הפיקוח כאמור. פירוט עיקרי ההתאמות יפורסם להערות הציבור עד לפרסום הדוח הסופי של צוות זה.

מדרגת קבע 1 ומדרגת קבע 2 מותאמות ככלל לבנק המבצע פעילות עם משקי בית ועסקים קטנים ובינוניים ואשר פרופיל הסיכון שלו אינו גבוה. עם זאת, המפקח עשוי לקבוע הוראות ייעודיות לבנק המבצע פעילויות בעלות מורכבות ייחודית (כמו משכנתאות, איגוח, וכד') או לבנק בעל פרופיל סיכון גבוה.

הגדרת הקריטריונים לשיוך הבנקים למדרגות הקבע תיבחן על ידי הפיקוח על הבנקים מעת לעת על בסיס הניסיון הנצבר וההתפתחויות במערכת הבנקאית.



מדינת ישראל

להלן ההמלצה למדרגות קבע פיקוחיות לצורך יישום הגישה הפרופורציונלית:

מדרגה	הגבלה על היקף פעילות	רגולציה מוחלת	אופן המעבר למדרגה הבאה
מדרגת קבע 1	עד 15 מיליארד ש"ח נכסים	תגובשנה דרישות רגולטוריות בהתאם להיקף ולמורכבות הפעילות	תיתכן תקופת מעבר למדרגת קבע 2 שלא תעלה על שנתיים , וזאת בהתאם לשיקול דעת המפקח על הבנקים
מדרגת קבע 2	מעל 15 מיליארד ש"ח נכסים ועד 50 מיליארד ש"ח נכסים	תגובשנה דרישות רגולטוריות בהתאם להיקף ולמורכבות הפעילות	תיתכן תקופת מעבר למדרגת קבע 3 שלא תעלה על שנתיים , וזאת בהתאם לשיקול דעת המפקח על הבנקים
מדרגת קבע 3	מעל 50 מיליארד ש"ח נכסים	דרישות רגולטוריות כפי שקיימות כיום.	לא רלוונטי

מדרגות הפיקוח ייקבעו על בסיס קבוצתי³⁹.

³⁹ מדרגת קבע 1 ומדרגת קבע 2 לא יכללו תאגיד בנקאי שהוא חברת בת של תאגיד בנקאי שאינו עומד בקריטריונים של מדרגת קבע 1 ומדרגת קבע 2.



מדינת ישראל

להלן ההמלצה ליישום עקרון ההדרגתיות עבור גופים המקבלים לראשונה רישיון בנק:

רגולציה מוחלת	הגבלה על משך הזמן במדרגה	הגבלה על היקף פעילות	
קביעת רגולציה מותאמת, שתחול על הבנק במהלך שלב זה.	עד 3 שנים	עד 15 מיליארד ש"ח נכסים ועד 2 מיליארד ש"ח פיקדונות.	שלב מעבר למדרגת קבע 1 לגוף שקיבל רישיון בנק
נשת"י שקיבל רישיון בנק ימשיך לעמוד בכל ההוראות שחלו עליו ערב קבלת רישיון הבנק; ולגבי הוראות שאינן חלות עליו כיום – יחולו עליו הוראות שחלות על גוף שאינו נשת"י בשלב המעבר למדרגת קבע 1	עד 3 שנים	עד 50 מיליארד ש"ח נכסים	שלב מעבר למדרגת קבע 2, לנשת"י שקיבל רישיון בנק

פירוט עיקרי ההוראות יתבצע עד לפרסום הדוח הסופי ויכלול שהות לצורך קבלת התייחסות נוספת מהציבור.

יובהר כי המפקח על הבנקים רשאי לקבוע לבנק שנמצא בשלב המעבר למדרגת קבע 1, שחלפו 3 שנים ממועד שקיבל את רישיון הבנק, תקופת מעבר נוספת שלא תעלה על שנתיים, ובלבד שהיקף הפיקדונות של בנק זה לא יעלה על 5 מיליארד ש"ח.

כמו כן, המפקח על הבנקים רשאי לקבוע לתאגיד בנקאי שהפסיק להיות תאגיד בנקאי במדרגת קבע 1 או במדרגת קבע 2, תקופת מעבר אשר לא תעלה על שנתיים, ליישום הוראה מסוימת או ליישום כלל ההוראות הרלוונטיות.



מדינת ישראל

רקע לגיבוש ההמלצה

ככלל, הרגולציה הבנקאית בישראל משתזה על כלל הבנקים דרישות דומות שלא בהכרח מתחשבות בהבדלים שבין הבנקים ביחס להיקף פעילותם ולמורכבותה. בשנת 2020 הפיקוח על הבנקים פרסם רגולציה מותאמת לבנק חדש ולבנק בהקמה בהתבסס על גישת הפרופורציונליות. במסגרת זו נקבעו התאמות לבנק חדש בנושאים הבאים: יחסי הון, פישוט מודל הנזילות, היקף הדירקטוריון והרכבו, איחוד פונקציות ואפשרות להוצאת פעילויות של פונקציות מרכזיות מסוימות למיקור חוץ.

במסגרת דיוני הצוות הציפו הגופים החוץ-בנקאיים קושי משמעותי ביישום כל דרישות הרגולציה החלות על בנק כבר עם תחילת הפעילות. מדובר בהשקעת משאבים פיננסיים, טכנולוגיים וניהוליים משמעותיים לצורך יישום מספר רב של הוראות בו-זמנית. המשאבים הנדרשים מאריכים את משך זמן ההיערכות להתחלת הפעילות כבנק, ולפיכך מביאים לצורך בהשקעה של הון משמעותי נוסף הדרוש להקמת הבנק טרם תחילת פעילותו ולדחייה במועד הפעלת הרישיון.

סקירה בין-לאומית בבסיס גיבוש ההמלצה

ועדת באזל לפיקוח על בנקים (להלן – הוועדה),⁴⁰ אשר מנחה את הסטנדרט העולמי לפיקוח יציבות על בנקים, קובעת במסמך עקרונות הליבה של פיקוח בנקאי אפקטיבי כי פרופורציונליות (מידתיות) רגולטורית היא גישה מקובלת.⁴¹ במסמך שפרסמה הוועדה ביולי 2022 מצוין כי דרישות הרגולציה המושתות על תאגיד בנקאי צריכות להיות עקביות עם החשיבות המערכתית של התאגיד ועם פרופיל הסיכון שלו.⁴² אופן יישום גישת המידתיות יכול להתבטא בדרישות פשוטות יותר לבנקים קטנים בעלי חשיבות מערכתית נמוכה, ויכול לקבל ביטוי בצורות שונות, אך אין להתפשר על היציבות.⁴³

בהתאם לאמור, רשויות פיקוח ברחבי העולם הכירו בכך שבנקים בעלי מאפיינים שונים יוצרים סיכונים מערכתיים שונים, ועל כן משיתות דרישות רגולטוריות שונות, אשר מחד גיסא יבטיחו שמירה על יציבות המערכת הפיננסית, ומאידך גיסא יקלו על נטל הציות הרגולטורי בצורה שתאיצר כדאיות כלכלית לבנקים קטנים שאינם עוסקים בפעילויות מורכבות. לעניין זה, פעילויות מורכבות של בנקים הן פעילויות כגון: פעילות מסחר בניירות ערך נרחבת, פעילות בין-לאומית נרחבת, קריפטו, אשראי ליהלומנים, אשראי לרכישת אמצעי שליטה, פעילות מורכבת בנגזרים ונכסים חוץ-מאזניים בשיעור גבוה.

⁴⁰ ועדת באזל לפיקוח על הבנקים (BCBS) היא הגוף המרכזי לקביעת תקנים גלובליים לרגולציה זהירה של בנקים ומספקת פורום לשיתוף פעולה שוטף בנושאי פיקוח על הבנקים. חבריה כוללים 45 בנקים מרכזיים ומפקחי בנקים מ-28 תחומי שיפוט.

⁴¹ https://www.bis.org/basel_framework/standard/BCP.htm

⁴² <https://www.bis.org/bcbs/publ/d534.pdf>

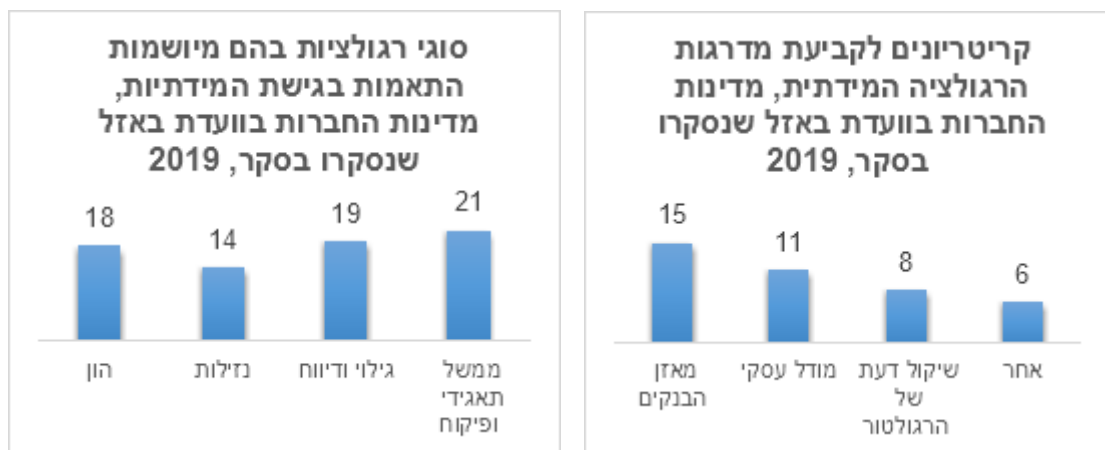
⁴³ https://www.bis.org/publ/bcbs_nl23.htm



מדינת ישראל

בשנת 2019 פרסמה ועדת "באזל" סקר שעסק בהחלת רגולציה פרופורציונלית (מידתית) על מערכות הבנקאות בקרב מדינות החברות בוועדה ובקרב מדינות הנמצאות בוועדה המייעצת של ועדת "באזל".⁴⁴ ממצאי הסקר העלו שרוב המדינות שנסקרו מיישמות רגולציה פרופורציונלית על המערכת הבנקאית, כאשר לרוב פרופורציונליות זו מיושמת על בנקים שהם נתח קטן יחסית מהיקף כלל המערכת הבנקאית בכל אחת מהמדינות.

מבין 24 המדינות החברות בוועדה שנסקרו, 21 מדינות מיישמות מודל רגולציה פרופורציונלי. מבחינת הקריטריונים לקביעת מדרגות הרגולציה המידתיות: 15 מדינות מבין ה-21 מתבססות על מאזני הבנקים, 11 מדינות מתבססות על מודל עסקי (סוגי עיסוקים), 8 מדינות מתבססות על שיקול דעת של הרגולטור, ו-6 מדינות על שיקולים אחרים (יש מדינות המתבססות על יותר מקריטריון אחד). מבחינת הנושאים שבהם נעשות התאמות רגולטוריות: 18 מדינות מבין ה-21 מיישמות התאמות בדרישות ההון, 14 מדינות מיישמות התאמות בדרישות הנזילות, 19 מדינות מיישמות התאמות בדרישות הגילוי והדיווח, וכל 21 המדינות מיישמות התאמות בדרישות הממשל התאגידי וניהול הסיכונים ובעצימות הפיקוח.



להלן מספר דוגמאות למדינות שבהן קיימת רגולציה בנקאית פרופורציונלית, כולל פירוט על הקריטריונים להחלת הרגולציה הפרופורציונלית ולסוגי ההתאמות הרגולטוריות שנעשו:

ארצות הברית – הבנקים בעלי נכסים מעל 50 מיליארד דולר מחולקים ל-5 קבוצות, בהתאם להיקף נכסי הבנק ולמבנה הפעילות שלו, כאשר על כל קבוצה של בנקים מושטות דרישות רגולטוריות המותאמות לסיכון המערכתי שהחברים בה מייצרים, כמפורט להלן:⁴⁵ בנוסף, עבור בנקים קהילתיים בעלי נכסים מתחת ל-10 מיליארד דולר קיימת התייחסות נפרדת.

⁴⁴ <https://www.bis.org/bcbs/publ/d460.htm>, עמוד 1.

⁴⁵ <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/boardmeetings/files/tailoring-rule-visual-20191010.pdf>



מדינת ישראל

בנקים קהילתיים ⁴⁶	קטגוריה 5	קטגוריה 4	קטגוריה 3	קטגוריה 2	קטגוריה 1
בנקים עם יחס מינוף גבוה, היקף נכסים מתחת 10 מיליארד, חשיפה חוץ מאזנית מצומצמת, פעילות מסחר נמוכה	בנקים שאינם נכללים בקטגוריות 1-4 עם היקף נכסים מעל 50 מיליארד דולר	בנקים שאינם נכללים בקטגוריות 1-3 עם היקף נכסים מעל 100 מיליארד דולר	בנקים שאינם נכללים בקטגוריות 1 או 2 עם היקף נכסים מעל 250 מיליארד דולר, או מעל 75 מיליארד דולר במימון סיטונאי, נכסים שאינם בנקאיים או חשיפות חוץ מאזניות	בנקים שאינם נכללים בקטגוריה 1 עם היקף נכסים מעל 700 מיליארד דולר, או מעל 75 מיליארד דולר פעילות בין-לאומית	בקטגוריה זו נכללים הבנקים הגדולים ובעלי החשיבות המערכתית הגדולה ביותר

מידתיות הרגולציה ביחס לקטגוריות אלו מתבטאת בהתאמות בדרישות הון, דרישות נזילות, דרישות המגבילות את הרכב תיק האשראי ובהקלות במבחני קיצוץ פיקוחיים. לדוגמה, לבנקים בקטגוריות 4 ו-5 ניתן פטור מהחזקת כרית הון אנטי מחזורית, נדרש חישוב יחס מינוף פשוט יותר, ובנקים בקטגוריה 5 אף אינם משתתפים מבחני הקיצוץ הרוחביים.

איחוד אירופי – במסגרת האיחוד האירופי, הבנק המרכזי האירופי (ה-ECB) קיבל סמכות פיקוח על בנקים המסווגים כמהותיים בתוך האיחוד, כאשר על בנקים אלו מושת לרוב פיקוח מחמיר יותר מזה המושת על בנקים המפוקחים במסגרות הפיקוחיות המקומיות.⁴⁷ ברחבי מדינות האיחוד ניתנות הקלות רגולטוריות לבנקים המוגדרים כקטנים ולא מורכבים אשר מפוקחים על ידי רשויות הפיקוח המדינתיות ולא על ידי ה-ECB. האיחוד האירופי עיגן בחקיקה הוראות הנוגעות למדיניות הפיקוח על בנקים קטנים ולא מורכבים.⁴⁸ הגדרת בנקים קטנים ולא מורכבים כוללת לרוב הסתמכות על היקף נכסים, היעדר חשיבות מערכתית ופעילות מסחר בהיקף נמוך.⁴⁹ האיחוד האירופי קובע כי על בנקים אלו נדרש להחיל דרישות רגולטוריות מותאמות הכוללות חישוב פשוט יותר של יחס NSFR, גישה פשוטה יותר לחישוב סיכון אשראי ודרישות גילוי מקלות.⁵⁰

⁴⁶ <https://www.fdic.gov/resources/community-banking/docs/cblr-guide.pdf>

⁴⁷ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>

⁴⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0876>

⁴⁹ שם, סעיפים 7 ו-42.

⁵⁰ שם, סעיפים 6, 53, 66 ו-67.



מדינת ישראל

קנדה – הרגולטור היציבותי של הבנקים בקנדה (ה-OSFI) מקיים משטר פיקוחי ייעודי לגופים פיננסיים קטנים ובינוניים המכונים (Small and Medium-Sized Deposit-Taking) SMBSs (Institutions), המובחן מהמשטר החל על בנקים גדולים בעלי חשיבות מערכתית. קבוצה פיקוחית זו מכילה את הבנקים שלא הוגדרו כבנקים בעלי חשיבות מערכתית, והיא מחולקת ל-3 קבוצות של תאגידים בהתאם להיקף הנכסים שלהם ולמורכבות פעילותם, כמפורט להלן:⁵¹

קטגוריה 1	קטגוריה 2	קטגוריה 3
בנקים בינוניים עם היקף נכסים מעל 10 מיליארד דולר קנדי	בנקים עם היקף נכסים מתחת ל-10 מיליארד דולר קנדי, אשר עומדים באחד מהקריטריונים הבאים: 1. מעל 100 מיליון דולר קנדי בהלוואות 2. פעילות משמעותית בנגזרים 3. חשיפה חוץ מאזנית הגבוהה מההון העצמי הכולל	בנקים עם היקף נכסים מתחת ל-10 מיליארד דולר קנדי אשר לא עומדים באף אחת מהקריטריונים שמנויים בקטגוריה 2

* יצוין כי בנוסף ל-3 הקטגוריות האמורות מתקיים פיקוח נפרד לבנקים גדולים בעלי חשיבות מערכתית. מידתיות הרגולציה הקנדית ביחס לקטגוריות אלו מתבטאת בהתאמות רגולטוריות נרחבות בדרישות ההון, הנזילות, חישוב נכסי סיכון לצורכי הלימות הון ועוד. יצוין כי קטגוריה 3 מכילה בנקים עם תיק הלוואות בהיקף נמוך מ-100 מיליון דולר קנדי. אלו בנקים קטנים מאוד ושוליים במערכת הבנקאית הקנדית. בנקים קטנים ובינוניים בקטגוריות אלו עומדים מול דרישות מותאמות לעניין חישוב נכסי סיכון לצורכי הלימות הון, כולל שימוש בגישה סטנדרטית פשוטה יותר לחישוב נכסי סיכון בנוגע לסיכונים תפעוליים, סיכוני שוק וסיכוני אשראי. בנוסף, בנקים בקטגוריות אלו פטורים מיחס NSFR והבנקים בקטגוריה 3 פטורים גם מיחס מינוף.

בריטניה – בשנים האחרונות המפקח הבריטי על יציבות הבנקים (ה-PRA) החליט לייצר "מסגרת רגולטורית חזקה ופשוטה" באופן ייעודי עבור בנקים קטנים ואגודות אשראי.⁵² מסגרת זו נועדה להתמודד עם בעיית המורכבות העולה כאשר כלל הבנקים נדרשים לעמוד באותן דרישות יציבותיות. בנקים יכללו במסגרת רגולטורית זו, על בסיס היקף הנכסים שלהם, פעילותם הממוקדת בעיקרה בשוק המקומי, פעילות מסחר מוגבלת בניירות ערך, היעדר שימוש במודלים פנימיים לחישוב סיכון אשראי,

⁵¹ <https://www.osfi-bsif.gc.ca/en/guidance/guidance-library/small-medium-sized-deposit-taking-institutions-smsbs-capital-liquidity-requirements-guideline-2025>
⁵² <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2022/april/definition-of-a-simpler-regime-firm>



מדינת ישראל

איסור על פעילויות ספציפיות, ואיסור על החזקתם על ידי חברות אם זרות. יצוין כי גם טרם הצגת מסגרת רגולטורית מקיפה זו, הפיקוח על בנקים בבריטניה כלל שימוש בעיקרון המידתיות, והשית דרישות רגולטוריות מותאמות למידת הסיכון של הבנקים השונים.⁵³

החלת מסגרת רגולטורית זו נעשית באופן מדורג הכולל שני שלבים עיקריים. השלב הראשון בוצע בדצמבר 2023, כאשר ה-PRA קבע התאמות בדרישות נזילות וגילוי, ובעיקרן פטור מיחס NSFR, הקלות בדיווח וגילוי בנוגע לתהליכי ניהול נזילות פנימיים והתאמה בדרישות דיווח בנושא מבחני קיצוץ ומצב נזילות. בחודש ספטמבר 2024 פרסם הרגולטור הבריטי מסמך להערות ציבור הכולל את ההצעה להתאמות נוספות כשלב שני ליצירת המסגרת הייעודית לבנקים קטנים שאינם מורכבים. ההצעה כוללת התאמות בחישוב ההון הנדרש, פטור מדרישה לכרית הון אנטי מחזורית, הקלות נוספות בדרישות גילוי והפחתת תדירות ביצוע תהליכי סיכון נזילות והון פנימיים.⁵⁴

שוויץ – בשוויץ, הרגולטור המפקח על בנקים מחלק את הבנקים ל-5 קבוצות לפי רמת הסיכון המערכתית שכל בנק מייצר, כאשר החלוקה מתבצעת על בסיס היקף הנכסים והיקף הפיקדונות שהם מנהלים.⁵⁵

קטגוריה 1	קטגוריה 2	קטגוריה 3	קטגוריה 4	קטגוריה 5
<ul style="list-style-type: none"> היקף נכסים מעל 250 מיליארד פרנק שוויצרי נכסים מנוהלים מעל 1,000 מיליארד פרנק שוויצרי פיקדונות מעל 30 מיליארד פרנק שוויצרי 	<ul style="list-style-type: none"> היקף נכסים מעל 100 מיליארד פרנק שוויצרי נכסים מנוהלים מעל 500 מיליארד פרנק שוויצרי פיקדונות מעל 20 מיליארד פרנק שוויצרי 	<ul style="list-style-type: none"> היקף נכסים מעל 15 מיליארד פרנק שוויצרי נכסים מנוהלים מעל 20 מיליארד פרנק שוויצרי פיקדונות מעל 0.5 מיליארד פרנק שוויצרי 	<ul style="list-style-type: none"> היקף נכסים מעל 1 מיליארד פרנק שוויצרי נכסים מנוהלים מעל 2 מיליארד פרנק שוויצרי פיקדונות מעל 0.1 מיליארד פרנק שוויצרי 	<ul style="list-style-type: none"> היקף נכסים מתחת 1 מיליארד פרנק שוויצרי נכסים מנוהלים מתחת 2 מיליארד פרנק שוויצרי פיקדונות מתחת 0.1 מיליארד פרנק שוויצרי

הבנקים בעלי מאפיינים המתאימים לקבוצות הרביעית והחמישית בחלוקה זו רשאים להגיש בקשה ליהנות ממשטר פיקוחי מקל המכונה "Small Banks Regime", אשר מקנה התאמות מסוימות

<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/approach/banking-approach-2014.pdf>⁵³

<https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2024/september/strong-and-simple-framework-the-simplified-capital-regime-for-sdfts-cp>⁵⁴

<https://www.finma.ch/en/supervision/banks-and-securities-firms/categorisation>⁵⁵



מדינת ישראל

בדרישות ההון, הנזילות, ניהול הסיכונים והגילוי.⁵⁶ התאמות אלו כוללות הפחתת הדרישות בחישוב נכסי סיכון משוקלים, פטור מדרישה לכרית אנטי מחזורית, פטור מיחס NSFR, הקלה בדרישות הגילוי, הפחתה בתדירות הערכת סיכונים על ידי הביקורת הפנימית ועוד.

<https://www.finma.ch/en/documentation/dossier/dossier-kleinbanken/transparenz-ueber-die-erleichterungen-im-kleinbankenregime-2023>⁵⁶



מדינת ישראל

3) מענים משלימים והמלצות נוספות

1) פיקוח על חברות החזקה

המלצה –

יוסדר בחקיקה הפיקוח על חברות החזקה בהיבטים של דרישות הוניות, ממשל תאגידי והיבטים נוספים שייבחנו. מתווה הפיקוח ייקבע בתיאום בין הרגולטורים הפיננסיים ויגובש עד לפרסום הדוח הסופי.

רקע לגיבוש ההמלצה

במהלך דיוני הצוות עלתה שאלת מתן סמכות פיקוחית לרגולטורים הפיננסיים על חברות החזקה השולטות בגופים מוסדיים או בבנקים (להלן – חברות החזקה). חברי הצוות סברו כי לאור העובדה שסוגייה זו עומדת בעינה גם ללא קיומה של פעילות בנקאית בתוך קבוצת החזקה פיננסית, נדרשת עבודת מטה משלימה בנושא בנפרד מעבודת צוות זה. עבודת מטה זו תקודם עד לפרסום הדוח הסופי. מסגרת העבודה המשותפת של הרגולטורים הפיננסיים תתבצע תחת העיקרון שככל שייקבעו סמכויות פיקוח על חברות החזקה, ראוי כי הרגולטור המפקח יהיה זה שמפקח על עיקר הפעילות הפיננסית של הקבוצה, וכי מסגרת העבודה המשותפת בין הרגולטורים הפיננסיים תעוגן במזכר הבנות.

כאמור, הצוות סבר כי היתרונות הקיימים במתן סמכות פיקוחית על חברות החזקה במשק הם רוחביים ויש לדון בהם במסגרת רחבה יותר משאלת השליטה של חברת החזקות פיננסית בבנק העומד במגבלת הנכסים. עם זאת, להשלמת התמונה יצוין כי שליטה במקביל של חברת החזקות פיננסית בבנק העומד במגבלת הנכסים ובגוף מוסדי עלולה לגרום להגברת הקישוריות (interconnectedness) שעלולה להגביר את הסיכון המערכתי במערכת הפיננסית. בנוסף, חשש נוסף הוא הפוטנציאל לסיכון מוסרי, שלפיו הגופים המוסדיים עשויים ליטול סיכונים מוגברים תחת ההנחה שבהיותם קשורים לתאגיד בנקאי במסגרת הקבוצה הפיננסית הם יהיו זכאים לקבל גישה לרשת הביטחון של בנק ישראל.

2) יחסי תלות בין השחקנים הפוטנציאליים לבין המערכת הבנקאית

במסגרת עבודת הצוות דנו חברי הצוות בקשרים הרבים וביחסי התלות והגומלין ההדדיים הקיימים בין גופים פיננסיים חוץ בנקאיים לבין הבנקים, ובפרט בין חברות כרטיסי האשראי לבין הבנקים. קשרים אלו מתבטאים בעיקר בעובדה שבמצב הנוכחי מקור המימון העיקרי הנוכחי של כלל נותני האשראי החוץ בנקאיים הוא במערכת הבנקאית. בכל הנוגע לחברות כרטיסי האשראי, מתווסף הקשר ההדוק למערכת הבנקאית מכיוון שהן מתפעלות את ההנפקה של כרטיסי האשראי הבנקאיים.

לאור העובדה שכניסת שחקנים חדשים למערכת הבנקאית צפויה להגביר את הדינמיקה התחרותית במערכת ולאתגר את הבנקים הקיימים, עולה החשש שהקשרים הללו עם המערכת הבנקאית, שימשיכו



מדינת ישראל

להתקיים גם אם הגופים החוץ-בנקאיים יקבלו רישיון בנקאי, עשויים לצנן את המוטיבציה של הגופים לגשת לקבלת רישיון בנקאי.

נציין כי בסוגיית תפעול ההנפקה של כרטיסי האשראי הבנקאיים המחוקק כבר נדרש לנושא, כאשר בחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017, יש סעיף הקובע הגנות והוראות לעניין הקשרים בין הבנקים לבין חברות כרטיסי האשראי המתפעלות את הנפקת הכרטיסים הבנקאיים. היות שחברות כרטיסי האשראי הן מועמדות מרכזיות לקבלת רישיון בנקאי במתווה המתואר במסמך זה, הצוות סבור שיש לבחון הארכה וחיזוק של ההגנות וההוראות האמורות.

3) היתר החזקה מעל 10% לתאגיד בנקאי קטן

המלצה –

לתקן את סעיף 34(א) לחוק הבנקאות (רישוי), כך שהמחזיק באמצעי שליטה בבנק קטן יידרש להיתר החזקה רק אם יחזיק בו מעל 10% מכל סוג של אמצעי השליטה, כל עוד ישנו שולט בבנק והבנק לא הונפק לציבור.

רקע לגיבוש ההמלצה

חוק הבנקאות (רישוי), קובע כי כל החזקה באמצעי שליטה בתאגיד בנקאי בשיעור העולה על 5% מחייבת קבלת היתר החזקה מנגיד בנק ישראל לאחר התייעצות בוועדת הרישיונות. קבלת היתר החזקה כאמור כוללת את בחינת התאמתו של המבקש להחזיק את אמצעי השליטה בהיקף המבוקש, ובכלל זה את ניסיונו העסקי, את עיסוקיו, את חוסנו הכלכלי ואת ניקיון כפיו.

עד לתיקון מספר 13 לחוק הבנקאות (רישוי) משנת 2004, החזקה של מעל 10% מאמצעי השליטה בתאגיד בנקאי חייבה קבלת היתר החזקה. הרציונל להורדת השיעור מ-10% ל-5%, כפי שמפורט בדברי ההסבר להצעת החוק, היה שבדרך כלל המבקש להחזיק אמצעי שליטה בבנק בשיעור שמעבר ל-5%, אינו פועל כמשקיע פיננסי רגיל, ולפיכך רצוי להקדים את בדיקתו כבר בשלב זה. לדרישה זו משנה חשיבות כאשר מדובר בתאגיד בנקאי בלא גרעין שליטה.

בבנקים קטנים היקף ההשקעה הכספית בהחזקה של עד 10% מכל סוג של אמצעי שליטה אינו גבוה, ויתכן שהשקעה עד שיעור של 10% בבנק קטן תהיה השקעה של משקיע פיננסי רגיל. בסכומי ההשקעה בבנקים קטנים, הדרישה לקבלת היתר החזקה הכוללת בדיקה של התאמתו של המבקש להחזיק אמצעי שליטה בשיעור המבוקש עלולה להיות חסם לגיוס הון לבנק.

4) שכר בכירים

המלצה – החוק לא יחול על בנק קטן לתקופה של 10 שנים מעת קבלת רישיון בנקאי.



מדינת ישראל

רקע לגיבוש ההמלצה

חוק תגמול לנושאי משרה בתאגידי פיננסיים (אישור מיוחד ואי-התרת הוצאה לצורכי מס בשל תגמול חריג), התשע"ו-2016, חל, בין היתר, על תאגידי בנקאיים ומגביל את היקף השכר שעובדי התאגיד הבנקאי וחברי הדירקטוריון שלו יכולים לקבל. חוק זה אינו חל על הגופים החוץ-בנקאיים אשר מהווים שחקנים פוטנציאליים לקבלת רישיון בנקאי במתווה המתואר במסמך זה, לפיכך אחת המשמעויות של בקשת רישיון בנקאי תהיה ככל הנראה הפחתה בשכר של נושאי המשרה הבכירים בגופים אלה, באופן שעשוי לצנן את נכונותם לפעול להפיכת אותם גופים לתאגיד בנקאי.

5) עיסוק בתיווך ביטוח אלמנטרי

– המלצה

לתקן את חוק הבנקאות (רישוי) ולאפשר לבנקים קטנים לעסוק בתיווך ביטוח אלמנטרי (ביטוח כללי). זאת, בכפוף להמלצות הסופיות של הצוות לעניין ההגבלות שיחולו על בנק העומד במגבלת הנכסים הנשלט על ידי חברת החזקות פיננסית השולטת גם בגוף מוסדי לעסוק בתיווך בביטוח.

רקע לגיבוש ההמלצה

במסגרת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005, תוקן חוק הבנקאות (רישוי) כך שהותר לבנק לשלוט בתאגיד שהוא סוכן ביטוח שעיסוקו היחיד הוא בביטוח חיים ללווים או בביטוח דירת מגורים, הנעשים אגב מתן הלוואה לדיוור ללקוחות הבנק. בעת דיוני הצוות עלה הצורך לאפשר לבנקים קטנים לעסוק בעיסוקים נוספים שאינם כלולים היום ברשימת העיסוקים המותרים של תאגידי בנקאיים, על מנת לייצר יתרון תחרותי לבנקים קטנים מול הבנקים הגדולים במערכת, כהגנת ינוקא ובין היתר לאור היתרון לגודל הקיים בפעילות בנקאית. למען הסר ספק, יובהר כי העיסוק בתיווך ביטוח אלמנטרי כפוף לקבלת רישיון בידי רשות שוק ההון לביטוח וחיסכון. בהקשר זה, יובהר כי הצעת הצוות נוגעת לתיווך מוצרי ביטוח אלמנטרי בלבד. הצוות אינו סבור שיש להרחיב הצעה זו למוצרים נוספים.

להשלמת התמונה, יצוין שהצעה זוהי להמלצה המובאת כאן נכללה כבר בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 שפורסמה

ביום 23.3.2023.



מדינת ישראל

6) ייעוץ פנסיוני דיגיטלי

– המלצה

לתקן את חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005, כך שיותר לבנקים קטנים לעסוק בייעוץ פנסיוני דיגיטלי במטרה שלא לפגוע ביכולת של בנקים קטנים דיגיטליים להציע שירותים אלה ללקוחותיהם ולחזק את מערך הייעוץ הפנסיוני האובייקטיבי; ובכפוף להמלצות הסופיות של הצוות לעניין האיסור על בנק העומד במגבלת הנכסים הנשלט על ידי חברת החזקות פיננסית השולטת גם בגוף מוסדי לעסוק בייעוץ פנסיוני.

רקע לגיבוש ההמלצה

בשל מורכבות מוצרי החיסכון הפנסיונים, מרבית המוצרים הפנסיונים משווקים לציבור בידי מתווכים, המקשרים בין היצרנים (הגופים המוסדיים) ללקוחות – ציבור החוסכים. הרגולציה מבטיחה את האובייקטיביות של היועץ הפנסיוני בשיווק מוצרי פנסיה ללקוחות ובהתאם לכך את האפקטיביות של הייעוץ ביחס לחיסכון ארוך הטווח של החוסך. לאור זאת, יש ערך רב לחיזוק היועצים הפנסיונים ולהגדלת מספר הלקוחות שלהם.

החקיקה הקיימת מתירה לבנקים לעסוק בייעוץ פנסיוני, אך נקבע כי בנקים יוכלו להעניק שירות זה בין כותלי סניפי הבנק בלבד. הנימוק מאחורי הגבלה זו נבע מהרצון לאפשר התפתחות תחרות בתחום הייעוץ הפנסיוני ולמנוע מהבנקים הגדולים לרכז בידם את כלל הפעילות בתחום. עם זאת, מאז חקיקת החוק בשנת 2005 חלו התפתחויות טכנולוגיות משמעותיות המאפשרות ללקוחות הבנקים לקבל שירותים רבים בדרך מקוונת. בנקים חדשים ובנקים קטנים הם לרוב בנקים עם נוכחות דיגיטלית משמעותית יותר מנוכחות פיזית, כאשר חלקם ככל הנראה לא יפעלו עם סניפים פיזיים כלל. במצב כזה, בנקים דיגיטליים מנועים מלעסוק בייעוץ פנסיוני.

יצוין שהמלצה זו עולה בקנה אחד עם הצעת החוק שפורסמה ב-12.2.2024 ועברה קריאה ראשונה ב-26.2.2024. למען הסר ספק, הצוות סבור כי לא נדרש לשנות את הצעה זו.

7) חובת מתן גישה בבנקאות פתוחה וניוד בין בנקים

– המלצה

הצוות ממליץ להעניק הגנת ינוקא לבנק קטן, ולקבוע בחוק פטור אוטומטי מחובות הבנקאות הפתוחה ומחובת ניוד בין בנקים לשנתיים הראשונות של פעילות הבנק, ותקופת היערכות של שנתיים לכל היותר (הנגיד רשאי לקבוע תקופה קצרה יותר) לאחר שבנק חדל להיות בנק קטן. יצוין כי לגופים אשר מקיימים



מדינת ישראל

את חובת הגישה של הבנקאות הפתוחה בהתאם לסלי המידע שלהם הם נדרשים טרם בקשת רישיון בנקאי, יינתן פטור רק לעניין סלי המידע הנוספים שיחולו עליהם.

רקע לגיבוש ההמלצה

חוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב-2021, וחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלומים, התשפ"ג-2023, קובעים לתאגידי הבנקאים חובת מתן גישה למידע בחשבון וחובת מתן גישה לחשבון תשלום (ייזום תשלומים). חוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובע הוראות לעניין העברת חשבונות בנקאיים של לקוחות מתאגיד בנקאי אחד לאחר. חובות אלו משיתות עלויות טכנולוגיות משמעותיות על התאגידי הבנקאיים, המקשות על בנקים קטנים בראשית דרכם לעמוד בעומס הדרישות הרגולטוריות. על פי הוראות החוקים הללו, בנקים קטנים רשאים לבקש פטור או דחייה מהחובות האמורים, כאשר מתן פטור כאמור ניתן על ידי הנגיד ובהסכמת שר האוצר. הצורך בהגשת בקשה כאמור פוגע בוודאות של גוף המעוניין לבקש רישיון בנק קטן ומקשה על תכנון מודל עסקי.

8) התאמות בכללים הנהוגים ביחס לתעריפון העמלות ובכללי גילוי נאות

– המלצה

מוצע להסמיך את המפקח לתת הקלות והתאמות לבנקים קטנים, בהתאם להגדרתם במתווה זה, מההוראות הקבועות כיום בחוק לעניין עמידה בתעריפון הקבוע בכללי העמלות, וזאת בכפוף להצגת המידע באופן מקובל אחר, בשקיפות ללקוחות ובכפוף לכך שלא ניתן יהיה לגבות עמלות עבור שירותים נוספים שלא הותרו מראש על-ידי המפקח ולא הוצגו כאמור. בנוסף, מוצע להסמיך את המפקח על הבנקים לתת הקלות לבנק קטן ביישום החובות הקבועות בכללי גילוי נאות⁵⁷ ובלבד שהשתכנע שיינתנו חלופות הולמות ללקוחות.

רקע לגיבוש ההמלצה:

חוק הבנקאות (שירות ללקוח)⁵⁸ מכיל חובות לעניין קביעת תעריפון עמלות ופרסומן. הרציונל העומד בבסיס סעיף זה הוא הגנה על לקוחות הבנקים ויצירת יכולת השוואה בין הצעות ערך של בנקים שונים. עם זאת, הוראות אלו אינן מאפשרות גמישות ביצירת מודלי תמחור חדשניים שעשויים להיות לטובת הלקוח. בכדי לאפשר גמישות לבנק קטן ליישם מודלים עסקיים חדשניים מוצע לאפשר למפקח לתת הקלות והתאמות ביחס לחובות הקבועות לעניין התעריפון הקבוע בכללי העמלות. זאת, בכפוף לשקיפות מלאה בתמחור המוצרים והשירותים, הצגת המידע באופן מקובל אחר שיאושר מראש על-ידי המפקח

⁵⁷ כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992
⁵⁸ חובות מכוח סעיף 9ט לחוק הבנקאות (שירות ללקוח)



מדינת ישראל

על הבנקים ובכפוף לכך שלא ניתן יהיה לגבות עמלות עבור שירותים נוספים שלא הותרו מראש על-ידי המפקח על הבנקים. כללי גילוי נאות נקבעו מכוח חוק הבנקאות שירות ללקוח. במסגרת הכללים נקבעו הנחיות שונות שעניינן גילוי ללקוחות. מטרתן של הנחיות אלו לגלות ללקוחות פרטים מהותיים לגבי השירותים הבנקאיים הניתנים להם, ליתן ללקוחות דוחות שונים ולשפר את יכולת המעקב שלהם אחר פעילותם הבנקאית ואת יכולת ההחלטה שלהם בענייניהם הבנקאיים. עם זאת, הנחיות אלו קשיחות ומחייבות פיתוחים משמעותיים העשויים להקשות על בנק קטן. לאור כך מוצע להסמיך את המפקח על הבנקים לתת הקלות מחלק מהוראות אלה כל עוד ניתן מענה לתכליות הגילוי באמצעים אחרים.

9) הסתמכות על צד שלישי לעניין חובת הזיהוי כנדרש בצו איסור הלבנת הון

המלצה –

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

רקע לגיבוש ההמלצה:

בהתאם לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשס"א-2001 (להלן – צו איסור הלבנת הון), מוטלות על התאגידים הבנקאיים חובות שונות ובכללן זיהוי בעל החשבון ומורשה החתימה בעת פתיחת חשבון, וקבלת הצהרה על נהנה ובעל שליטה (במקרה של פתיחת חשבון עבור תאגיד) לרבות בדיקת סבירות ההצהרה על פניה.

הסתמכות גוף פיננסי על הליכי זיהוי שביצע גוף פיננסי אחר, יש בה כדי לייעל את תהליך פתיחת החשבון ללקוח.

המלצה 17 של ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force)⁵⁹ עוסקת באפשרות של גופים פיננסיים להסתמך על צד שלישי שהוא גוף פיננסי או נותן שירות עסקי לצורך ביצוע היבטים מסוימים של בדיקת הנאותות ללקוח, ובכלל זה זיהוי הלקוח, זיהוי הנהנים בחשבון, והבנת אופי ההתקשרות העסקית.

בהתאם להמלצה, כאשר גוף פיננסי מסתמך על צד שלישי לצורך ביצוע חובות הזיהוי כאמור לעיל, האחריות המלאה לביצוע פעולות אלו מוטלות עליו. כמו כן, ההמלצה מגדירה עקרונות שלפיהם ניתן ליישם הסתמכות כאמור. יצוין כי מומלץ שהסתמכות זו על תהליכי זיהוי ו"הכר את הלקוח" שבוצעו על ידי תאגיד בנקאי אחר, תוחל גם על גופים פיננסיים חוץ-בנקאיים, חברות התשלומים ומנהלי תיקים

⁵⁹ ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force), הוא הינו כוח משימה בינלאומי האמון על פיתוח וקידום מדיניות עולמית ושיתופי פעולה בינלאומיים במאבק בהלבנת הון, במימון הטרור ובמימון פרוליפרציה של נשק להשמדה המונית. המלצותיו מהוות הסטנדרט הבינלאומי ליישום משטר איסור הלבנת הון.



מדינת ישראל

בנוסף להחלתה על תאגיד בנקאי קטן. בהקשר זה יצויין כי באחרונה מקודמת על ידי הרשות לאיסור הלבנת הון יוזמה להסדרה רוחבית של היבטי איסור הלבנת הון ומימון טרור בקרב כלל הגופים הפיננסיים בישראל, כאשר כחלק מכך מקודמת גם אפשרות ההסתמכות על צד ג', וזאת לצד שימור האחריות המלאה לתהליכי הזיהוי, האימות ושמירת המסמכים המבוצעים על ידי צד ג' על הצד המסתמך.

לשם קידום נושא זה, זוהו שני חסמים מרכזיים:

א. בהתאם לאמור בסעיף 31א' לחוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000, מוטלת על תאגיד בנקאי חובת סודיות ונאסר עליו לגלות או לעשות כל שימוש (אלא לפי הוראות החוק או לפי צו בית משפט) במידע שהתקבל אצלו תוך ביצוע חובות זיהוי הלקוח⁶⁰. על כן, לכאורה, לא ניתן להעביר מידע כאמור לגורמים שלישיים או לעשות בו שימוש, אלא לפי הוראות החוק או לפי צו בית משפט.

ב. בהתאם לסעיפים 2(ה) ו-4 לצו איסור הלבנת הון, בעת פתיחת חשבון, על התאגיד הבנקאי לדרוש הצהרה על נהנים והצהרה על בעלי שליטה בחתימת מקור. הדרישה להצהרה בחתימת מקור מהווה חסם משמעותי ליישום מלא של האפשרות להסתמך על צד שלישי לעניין חובת הזיהוי, ועל כן מוצע לבטל את הדרישה כי הצהרות אלה יחתמו בחתימת מקור, זאת בדומה להסדר שנקבע בצו איסור הלבנת הון שחל על חברות התשלומים⁶¹. לחילופין, מוצע לתקן את הצו, באופן שהמפקח על הבנקים יוסמך לתת הוראות חלופיות לעניין הדרישה להצהרה בחתימת מקור, בדומה להסדר בצו איסור הלבנת הון שחל על נותני שירותים בנכס פיננסי⁶².

⁶⁰ מידע שהתקבל לפי פרקים ג', ד' או ד'2 לחוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000.

⁶¹ צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של חברת תשלומים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשפ"ה-2024.

⁶² צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירות בנכס פיננסי ונותני שירותי אשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשע"ח-2018.



מדינת ישראל

4. "קול קורא" לשמיעת ההתייחסות של הציבור:

בפרקים הקודמים של דוח זה פורטו בהרחבה המלצות הביניים של הצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי. המלצות אלו מסכמות עבודת מטה בין-משרדית בת כארבעה חודשים. בלב עבודת המטה גיבוש מתווה מיטבי לרישיון בנקאי שיביא לכניסה של שחקנים בנקאיים מתוך מטרה להגביר את התחרות בשירותים הבנקאיים המוצעים למגזר הקמעונאי.

לצורך השלמת העבודה וגיבוש המלצה סופית מבקש הצוות לקבל את עמדת הציבור בנוגע להמלצות המנויות בדוח זה ראו טבלה בנספח 1 לדוח המתמצת את כלל המלצות הביניים של הצוות.

הפנייה לצוות תיעשה בכתב. הצוות יתייחס בכובד ראש לכלל הפניות שיגיעו אליו, ובמידת הצורך ייצור קשר עם גורמים שייטלו חלק בהליך, לפי שיקול דעתו.

את התייחסויות בכתב יש לשלוח עד ליום 1/5/2025.

את ההתייחסויות יש להעביר לדואר האלקטרוני שכתובתו:

Banking_Competition_Enquiry@mof.gov.il

באופן הבא:

כותרת המענה: "מענה לקול קורא – צוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי – <שם העונה>".



מדינת ישראל

5. נספחים:

נספח 1 – תמצית המלצות הביניים של הצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית
למגזר הקמעונאי

תמצית ההמלצות לעניין השחקניות הפוטנציאליות לקבלת רישיון בנקאי במסגרת המתווה המוצע

1	המתווה המוצע ברוח זה מאפשר לכל השחקנים הפוטנציאליים לפנות בבקשה לקבלת רישיון בנקאי תחת התנאים הבאים, בכפוף להוראות החוק, כנוסחו בעת הגשת הבקשה ובהתאם למדיניות הפיקוח על הבנקים:
1.1	<p>תתאפשר שליטה של חברת החזקות פיננסית השולטת בגוף מוסדי במקביל לשליטה בגוף שיבקש לקבל רישיון בנקאי תחת המתווה המוצע (להלן – "חברת החזקות פיננסית") בכפוף לעמידתו במגבלת הנכסים שתפורט להלן ולהסדרת עיסוקו של גוף זה בייעוץ, בתיווך ובשיווק של מוצרי ביטוח וחיסכון, כמפורט להלן:</p> <ul style="list-style-type: none"> • מגבלת הנכסים תוגדר כהחזקה של עד 2.5% מסך הנכסים במערכת הבנקאית (להלן - מגבלת הנכסים), ניתן יהיה להגדיל את מגבלת הנכסים עד לסך של 5% מסך הנכסים במערכת הבנקאית באישור שר האוצר ונגיד בנק ישראל, לאחר התייעצות עם צוות המעקב, כפי שיפורט להלן. • בנק העומד במגבלת הנכסים הנשלט בידי חברת החזקות פיננסית (להלן – בנק העומד במגבלת הנכסים) לא יהיה רשאי לעסוק בייעוץ ביחס למכשירי השקעה וחיסכון. ביחס לשאלת העיסוק של בנק העומד במגבלת הנכסים בשיווק ותיווך של מכשירי השקעה וחיסכון מבקש הצוות לקבל את עמדת הציבור בטרם ימליץ על האסדרה הרצויה על מנת למנוע ניגודי עניינים ולשמור על עניינם של הלקוחות תוך הגברת התחרות במערכת הפיננסית. יובהר כי בנק העומד במגבלת הנכסים יוכל להפעיל פלטפורמת מסחר אובייקטיבית בניירות ערך שאינה כוללת ייעוץ או שיווק. <p>יוקם צוות מעקב שיורכב מנציגי הגורמים השותפים לצוות זה שיבחן את השלכות המתווה על השוק הפיננסי ויגיש את מסקנותיו לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל.</p>
1.2	תתאפשר שליטה של חברה ריאלית בגוף שיבקש לקבל או יקבל רישיון בנקאי תחת המתווה המוצע, כמותר על פי דין.

תמצית ההמלצות לעניין התנאים הרגולטוריים המותאמים לפעילות זו

1	חובה לקבל רישיון בנקאי עבור הפעילות של קבלת פיקדונות והעמדת אשראי מתוכם.
2	המלצות לעניין מודל עסקי גמיש לבנק קטן
2.1	ייתן פטור מהחובה להציע את מלוא השירותים המחויבים בחוק הבנקאות (שירות לקוח), התשמ"א-1981 ויובהר כי בנק זה יהיה רשאי למקד את עיקר פעילותו בקבלת פיקדון ובמתן אשראי כאחת, בפרט למגזר הקמעונאי.
2.2	אם בנק קטן בחר לפתוח ולנהל חשבונות עובר ושב, יותר לו להציע במסגרתם רק אחד או יותר משירותי התשלום והשירותים הבנקאיים הקיימים כדוגמת: מזומן, שיקים, כרטיסי חיוב, מתן הוראות תשלום באמצעים דיגיטליים.
2.3	להסמיך את המפקח על הבנקים לאשר בקשה של בנק קטן שלא לתת שירות ללקוחות שנדרשים בגינם מומחיות והשקעת משאבים משמעותיים, בהתאם לנימוקים שיוצגו לו, וזאת לתקופת זמן מוגבלת לצורך היערכות הדרגתית לעמידה בדרישות רגולטוריות מורכבות שעליו ליישם לצורך מתן שירות ללקוחות כאמור.



מדינת ישראל

2.4	מוצע להסמיך את המפקח על הבנקים לתת הקלות לבנק קטן ביישום החובות הקבועים בכללי גילוי נאות.		
3	המלצות לעניין הרחבת עיסוקים לבנקים קטנים במתווה המוצע: מוצע להסמיך את המפקח על הבנקים לעדכן ולהרחיב את רשימת העיסוקים המותרים לבנק קטן כדי לאפשר לגופים חוץ-בנקאיים שיקבלו רישיון בנק, שעיסוקיהם כיום אינם מוגבלים בחקיקה, לשמור על העיסוקים שהם כבר עוסקים בהם גם לאחר קבלת רישיון בנק, וכן כדי לאפשר את התאמת המודל העסקי של הבנקים הקטנים לסביבה העסקית המתפתחת והמשתנה במטרה לעודד את התחרות במערכת הבנקאית.		
4	מדרגות מתווה הרישוי המוצע בהתאם לגישה הפרופורציונלית (מידתיות והדרגתיות)		
4.1	הפיקוח על הבנקים יגדיר שלוש קבוצות פיקוח של תאגידים בנקאיים: (1) מדרגת קבע 1; (2) מדרגת קבע 2; (3) מדרגת קבע 3 לפי הפירוט הבא:		
	מדרגה	הגבלה על היקף פעילות	רגולציה מוחלת
	(1)	עד 15 מיליארד ש"ח נכסים	תגובשנה דרישות רגולטוריות בהתאם להיקף ולמורכבות הפעילות
	(2)	מעל 15 מיליארד ש"ח נכסים ועד 50 מיליארד ש"ח נכסים	תגובשנה דרישות רגולטוריות בהתאם להיקף ולמורכבות הפעילות.
	(3)	מעל 50 מיליארד ש"ח נכסים	הוראות ניהול בנקאי תקין
	הבהרה	יובהר כי ההתאמות בהוראות עבור מדרגה (1) ו-(2) יינתנו בהיבטים של דרישות הון ומינוף, נזילות, ממשל תאגידי, הוראות הדיווח לציבור והוראות הדיווח לפיקוח. בכפוף לעמידה בהוראות הדין, פירוט עיקרי ההתאמות להערות ציבור יתבצע עד לפרסום הדוח הסופי של צוות זה.	
4.2	הפיקוח על הבנקים יגדיר שלב מעבר עבור מדרגת הקבע הראשונה והשנייה בעבור גופים המקבלים לראשונה רישיון בנק, לפי הפירוט הבא:		
	שלב מעבר	הגבלה על היקף פעילות	רגולציה מוחלת
	למדרגה 1	עד 15 מיליארד ש"ח נכסים ועד 2 מיליארד ש"ח פיקדונות.	קביעת רגולציה מותאמת שתחול על הבנק במהלך שלב זה.
	למדרגה 2	עד 50 מיליארד ש"ח נכסים	נשת"י שקיבל רישיון בנק, ימשיך לעמוד בכל הוראות שהוא עמד בהן ערב קבלת רישיון הבנק; ולגבי הוראות שאינן חלות עליו כיום יחולו עליו ההוראות שחלות על גוף שאינו נשת"י בשלב המעבר למדרגת קבע 1
תמצית המלצות לעניין מענים משלימים והמלצות נוספות			
1	יוסדר בחקיקה הפיקוח על חברות החזקה בהיבטים של דרישות הוניות, ממשל תאגידי והיבטים נוספים שייבחנו. מתווה הפיקוח ייקבע בתיאום בין הרגולטורים הפיננסיים ויגובש עד לדוח הסופי.		



מדינת ישראל

2	בחינה של מענים חדשים וחיזוק מענים קיימים לעניין צמצום ההשפעה של יחסי התלות בין השחקניות הפוטנציאליות לבין המערכת הבנקאית הקיימת על מיצוי הפוטנציאל התחרותי של המהלך.
3	מומלץ לתקן את חוק הבנקאות (רישוי) כך שהמחזיק באמצעי שליטה בבנק קטן יידרש להיתר החזקה רק אם יחזיק בו מעל 10% מכל סוג של אמצעי השליטה, כל עוד יש שולט בבנק והבנק לא הונפק לציבור.
4	מוצע שחוק תגמול לנושאי משרה בתאגידים פיננסיים (אישור מיוחד ואי-התרת הוצאה לצורכי מס בשל תגמול חריג), התשע"ו-2016, לא יחול על בנק קטן לתקופה של 10 שנים מעת קבלת רישיון בנקאי.
5	לתקן את חוק הבנקאות (רישוי) ולאפשר לבנקים קטנים לעסוק בתיווך ביטוח אלמנטרי (ביטוח כללי) בשים לב למגבלות שיחולו על בנק קטן המוחזק על ידי חברת החזקות פיננסית המחזיקה גם בגוף מוסדי, כמפורט לעיל.
6	לתקן את חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (יעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005, כך שיותר לבנקים קטנים לעסוק ביעוץ פנסיוני דיגיטלי בשים לב למגבלות שיחולו על בנק קטן המוחזק על ידי חברת החזקות פיננסית המחזיקה גם בגוף מוסדי, כמפורט לעיל.
7	להחיל "הגנת ינוקא" לבנקים קטנים חדשים ולקבוע בחוק פטור אוטומטי מחובות הבנקאות הפתוחה ומחובות נידוד בין בנקים לשנתיים הראשונות של פעילות בנק. יצוין כי לגופים אשר מקיימים את חובות הגישה של הבנקאות הפתוחה בהתאם לסלי המידע שלהם הם נדרשים טרם בקשת רישיון בנקאי, יינתן פטור רק לעניין סלי המידע הנוספים שיחולו עליהם.
8	– קידום האפשרות להסתמכות על צד שלישי לעניין חובות הזיהוי והכרת הלקוח כנדרש בצו איסור הלבנת הון, בהתאם לסטנדרטים הבין-לאומיים של ארגון ה-FATF לעניין זה.
9	החרגת בנק קטן מהחובות הקבועים לעניין עמידה בתעריפון הקבוע בכללי העמלות בכפוף להצגת המידע באופן מקובל אחר.



מדינת ישראל

נספח 2 – כתב מינוי הצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי

מדינת ישראל

בנק ישראל

משרד האוצר

לכבוד:

מר יונת נירדוס, הממונה על החקיקים, משרד האוצר, יו"ר הצוות
מר דניאל תודאשוילי, המפקח על הבנקים, בנק ישראל, יו"ר הצוות
עו"ד יוסף זינגר, יו"ר רשות גירות ערך
מר עמית גל, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר
עו"ד מיכל כהן, הממונה על התחרות
עו"ד מאיר לזין, זמשה ליוצנת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)
גב' סימה שפיצר, מנהלת יחידת רישוי ובנקים חדשים, בנק ישראל
ד"ר יוסי סעדון, ראש האגף ליציבות פיננסית, בנק ישראל

הנדון: כתב מינוי לצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי

בהתאם להוראות חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א – 1981 המייחדות את הפעילות של קבלת פקדונות כספיים ומתן אשראי כאחת, למי שקיבל רישיון מנגיד בנק ישראל (להלן – תאגיד בנקאי) ולהוראות פקודת הבנקאות, 1941, המקנות לנגיד ולמפקח על הבנקים סמכויות פיקוח על תאגיד בנקאי ובמטרה לקדם את התחרות בתחום שירותי הבנקאות למשקי בית ועסקים קטנים ובינוניים ולעודד כניסה של שחקנים נוספים למערכת הבנקאית בישראל, תוך המשך השמירה על יציבות המערכת הפיננסית ועל כספי המפקידים, הרינו למנות אתכם כזה כחברי הצוות המשותף לבנק ישראל ולמשרד האוצר לבחינת האמצעים להגברת התחרות בשירותי הבנקאות למגזר הקמעונאי בישראל.

הצוות יגבש המלצות להגברת התחרות בשירותים שמעמידים תאגידים בנקאיים למגזר הקמעונאי, ובכלל זאת יגבש המלצה בעניין מתן רישיון תאגיד בנקאי לגופים נוספים, כך שיוכלו לקבל פיקדונות מהציבור ולתן אשראי כאחת למגזר הקמעונאי. במסגרת זאת ייבחנו, בין היתר, תנאים מקלים לקבלת רישיון ולפיקוח כאמור בהתאם לנוהג הרישוי והאסדרה הבנקאי המקובל בעולם. לצורך גיבוש המלצתו יישקלו, בין היתר, הנושאים הבאים:

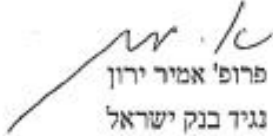
1. קידום התחרות במערכת הבנקאית בכלל ובפרט במקטע שירותי הבנקאות למגזר הקמעונאי, לרבות עידוד כניסה של שחקנים קטנים, חוץ בנקאיים וחברות תשלומים;
2. שמירה על יציבות מערכת הבנקאות ועל עניינם של הלקוחות;
3. ייעול והרחבת הקצאת מקורות האשראי למגזר הקמעונאי, תוך הוזלת עלויות המימון וצמצום יוקר המחיה;
4. מתווה מדורג לרישוי ופיקוח שיאפשר התמחות בפעילות בנקאית מצומצמת למגזר הקמעונאי, לרבות התאמת החקיקה, העיסוקים המתירים לגופים אלו והתאמת הדרישות הרגולטוריות להיקף ולמורכבות הפעילות;
5. בחינת התסמים המבניים לפתיחת השוק לשחקנים נוספים, בין היתר, נוכח ניגודי עניינים שעלולים להיווצר, בשים לב לוועדות הקודמות בתחום.

הצוות יקבע את סדרי עבודתו, יזמן את הגורמים הרלוונטיים לשם גיבוש עמדתו והמלצותיו וישמע, בין היתר, את עמדות הרגולטורים והשחקנים הפועלים בתחום, וכן את עמדות הציבור.

הצוות יגיש את המלצותיו לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל בתוך 120 ימים ממועד חתימת כתב מינוי זה.

אנו מודים לכם על הסכמתכם לכהן כחברי צוות.

בכבוד רב,


פרופ' אמיר ירון
נגיד בנק ישראל


בצלאל סמוטריץ'
שר האוצר

העתק:

מר שלומי היילר - מנכ"ל משרד האוצר
עו"ד אסי מסינג - היועץ המשפטי, משרד האוצר
עו"ד טידה שטור - היועצת המשפטית, בנק ישראל



מדינת ישראל

נספח 3 - עיסוקים מותרים לפי סעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי)

1. קבלת פיקדונות כספיים בחשבונות עובר ושב על מנת לשלם מהם בשיק לפי דרישה;
2. קבלת פיקדונות כספיים אחרים;
3. הנפקת ניירות ערך;
4. ניהול מערכת תשלומים, לרבות גביית כספים, העברתם והמרתם;
5. קניה ומכירה של מטבע חוץ;
6. מתן אשראי;
7. השקעה בניירות ערך או בזהב המיועד לצרכים מוניטריים;
8. שמירה וניהול של מסמכים סחירים, ניירות ערך, זכויות ונכסים אחרים למען הזולת, כשלוח, כשומר, כסוכן או כנאמן, ובלבד שלא ינהל במסגרת עיסוקו כאמור מפעל עסקי, ולמעט מתן התחייבות חיתומית, ניהול קופת גמל, ניהול קרן להשקעות משותפות בנאמנות וניהול תיקי השקעות;
9. השכרת כספות;
10. קניה ומכירה של ניירות ערך כסוחר או כסוכן;
11. ייעוץ כספי וכלכלי בתחום עיסוקיו;
12. תיווך בעסקאות כספיות וכלכליות בתחום עיסוקיו, למעט תיווך בעסקאות של קניה או מכירה של סחורות או מקרקעין;
13. ייעוץ פנסיוני, וכן ביצוע עסקה בעבור לקוח, כהגדרתם בחוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני, כחלק מהייעוץ הפנסיוני ובהמשך לו, בכפוף להוראות סעיפים 11 ו-52(ב) ו-52(ג) לחוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני;
14. ייעוץ השקעות, בכפוף להוראות סעיף 9(ב) לחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות;
15. שיווק השקעות בהתאם להוראות סעיף 9(ג1) לחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות;
16. ניהול מערכת החשבונות של קופות גמל בעבור החברה המנהלת, לרבות ניהול חשבונות העמיתים בעבור הקופה, עריכת המידע הנמסר לעמית ומסירתו לו;
17. מכירה ותפעול של שירותי מחשוב המשמשים בעיקרם את הבנק;
18. השכרת מקרקעין המשמשים את הבנק לצורכי שירותי מחשוב ותפעולם, לשוכר שיעשה שימוש במקרקעין למטרה זו;
19. עיסוק שהותר במפורש לבנק לפי חוק;
20. פעולה אחרת הנלווית לעיסוק שמותר לבנק.



מדינת ישראל

נספח 4- השוואה בין-לאומית –

מהשוואה בין-לאומית עולה שהבנקים בישראל מוגבלים בעיסוקיהם באופן משמעותי בהשוואה לבנקים בעולם.

עקרונות הליכה של "באזל" לפיקוח בנקאי אפקטיבי קובעים כי העיסוקים המותרים (permissible activities) לגופים בעלי רישיון בנקאי והמפוקחים כבנקים צריכים להיות מוגדרים בצורה ברורה בחקיקה או על ידי המפקחים, במסגרת הרישיון או הרגולציה.

סקר רגולציה ופיקוח בנקאי שביצע הבנק העולמי (Bank Regulation and Supervision Survey) השווה את העיסוקים המותרים של בנקים שונים בעולם. הסקר מספק מידע בנוגע ל-159 מדינות, לרבות כל מדינות ה-OECD. ממצאי הסקר מצביעים על כך שמדיניות העיסוקים המותרים הקבועה בחקיקה בישראל שמרנית ביחס למדינות ה-OECD והיא מאוד מצומצמת. ההגבלות על הבנקים בישראל בנוגע לעיסוק בביטוח, בנדל"ן ובעיסוקים שאינם פיננסיים משייכות אותה לקטגוריה המחמירה ביותר.

מסקירת החקיקה בעולם בנוגע לעיסוקים מותרים ניכר כי קיימות שלוש גישות מרכזיות:

1. גישה מרחיבה - לא מוגדרת בחוק רשימה של עיסוקים מותרים, למעט ייחוד פעילות המחייבת קבלת רישיון בנקאי.
2. גישה מצמצמת - רשימת עיסוקים מפורשת מעוגנת בחוק, בדומה לישראל. יצוין כי גם תחת גישה זו החוק בדרך כלל מתיר עיסוק בפעילויות נלוות או קשורות לעיסוקים שהותרו, כאשר הקביעה מה נחשב בגדר עיסוק נלווה או קשור נמצאת בידי הרגולטור הבנקאי.
3. גישת בניים - החוק קובע עיסוקים מותרים מסוימים, אולם בנוסף מאפשר לרגולטור הבנקאי להגדיר עיסוקים מותרים נוספים עבור הבנק.

ככלל, החקיקה בעולם מתירה לרגולטור הבנקאי לקבוע לבנק ספציפי רשימת עיסוקים מצומצמת ביחס לרשימת העיסוקים המותרת בחוק, בהתאם לתוכנית העסקית שהוגשה, להערכת הסיכון המובנה, ליכולות ניהול הסיכון ולשיקולים רגולטוריים נוספים. בנוסף, הרגולטור הבנקאי יכול לקבוע שפעילויות מסוימות יבוצעו באמצעות חברה בת, וכן לקבוע הגבלות בנוגע להיקף הפעילות. בחלק מהמדינות (לדוגמה: ארצות הברית), השקיפות בנוגע לעיסוקים המותרים מתקיימת באמצעות פרסום פרשנות לעניין העיסוקים המותרים המתעדכנת מעת לעת.

גם קרן המטבע הבין-לאומית בביקוריה בישראל (בשנים 2012 ו-2022) המליצה על עדכון רשימת העיסוקים בחוק, באופן שיקנה לנגיד או למפקח סמכויות לאשר הוספת פעילויות מותרות נוספות כמענה



מדינת ישראל

להתפתחויות בבנקאות, וציינה שהנוסח הנוכחי של סעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי) מהווה חסם בקידום התחרות ומחייב בחינה.

לצורך הניתוח הסטטיסטי שיוצג כעת התמקדנו בתת-קבוצה של 38 מדינות ה-OECD שהשתתפו בסקר. יצוין כי המסקנות שיפורטו בהמשך תקפות גם בהשוואה לתוצאות עבור המדגם המלא.

פעילות ביטוח – רק 4 מדינות (10.5%) אינן מאפשרות פעילויות ביטוח (כגון מכירת פוליסות ביטוח חיים וביטוח אלמנטרי). ביתר המדינות מתאפשרת פעילות ביטוח מלאה (30 מדינות - 79%) או חלקית (4 מדינות - 10.5%). ברוב המדינות פעילות הביטוח מתאפשרת באמצעות חברת בת, חברה אחרת תחת חברת החזקה משותפת או חברת אם (32 מדינות – 84%).

פעילות נדל"ן – רק 6 מדינות (15.8%) אינן מאפשרות פעילויות בנדל"ן (כגון מכירה, הצעה, תיווך ורישום). ביתר המדינות מתאפשרת פעילות מלאה (26 מדינות – 68.4%) או חלקית (6 מדינות – 15.8%) בנדל"ן. ברוב המדינות הפעילות בנדל"ן מתאפשרת באמצעות חברת בת, חברה אחרת תחת חברת החזקה משותפת או חברת אם (22 מדינות – 58%).

פעילויות ריאליות שאינן נלוות לפעילות הבנקאית – רק 7 מדינות (18.4%) אינן מאפשרות פעילויות ריאליות (פעילויות שאינן פיננסיות) שאינן נלוות לעיסוק הבנקאי. ביתר המדינות מתאפשרת פעילות מלאה (22 מדינות – 57.9%) או בכפוף להגבלות (9 מדינות - 23.7%). ברוב המדינות פעילויות ריאליות שאינן נלוות לפעילות הבנקאית מתאפשרות באמצעות חברת בת, חברה אחרת תחת חברת החזקה משותפת או חברת אם (28 מדינות – 73.7%).

לצורך תכלול הממצאים התבצע ניקוד לבחינת מידת השמרנות, כאשר ככל שהמדינות מגבילה יותר המדד מקבל ניקוד גבוה יותר (ניקוד מ-1 עד 4), ובהתאם חושב מדד שמרנות מצרפי עבור כל מדינה. על סמך התשובות לסקר המדיניות לעניין עיסוקים מותרים ניכר כי ישראל היא השמרנית ביותר עם 12 נקודות (יחד עם סלובקיה ולטביה) כאשר הממוצע של כל 38 המדינות עומד על כ-6.3 נקודות במידת השמרנות. ראו השוואה מלאה בטבלה להלן.



מדינת ישראל

	ביטוח	נדל"ן	פע' ריאלית	מדד מצרפי
Australia	2	1	2	5
Austria	2	1	2	5
Belgium	2	1	2	5
Canada	2	2	2	6
Chile	3	3	3	9
Colombia	2	4	2	8
Costa Rica	2	1	2	5
Czech Republic	2	2	2	6
Denmark	2	2	2	6
Estonia	2	1	2	5
Finland	2	2	2	6
France	2	1	2	5
Germany	2	1	2	5
Greece	2	2	2	6
Hungary	2	2	2	6
Iceland	2	4	2	8
Ireland	2	2	2	6
Israel	4	4	4	12
Italy	2	3	2	7
Japan	2	4	2	8
Korea, Rep.	3	3	3	9
Latvia	1	2	1	4
Lithuania	4	4	4	12
Luxembourg	2	2	2	6
Mexico	3	3	3	9
Netherlands	2	1	2	5
New Zealand	2	2	2	6
Norway	2	3	2	7
Poland	2	2	2	6
Portugal	2	2	2	6
Slovak Republic	4	4	4	12
Slovenia	2	2	2	6
Spain	2	2	2	6
Sweden	2	2	2	6
Switzerland	1	1	1	3
Turkey	3	2	3	8
United Kingdom	4	1	4	9
United States	2	3	2	7