

סקירה זו נכתבה בידי כלכלני היחידה הכלכלית בפקוח על הבנקים



זכויות היוצרים בפרסום זה שמורות לבנק ישראל.
הרוצים לצטט רשאים לעשות כן, בתנאי שיצינו את המקור.
במידה שיהיו תיקונים לסקירה, הם יתפרסמו באתר של בנק ישראל : www.bankisrael.org.il

סדר ועיצוב : יחידת ההוצאה לאור, בנק ישראל

נדפס בישראל, יוני 2016

בדפוס איילון בע"מ, ירושלים

ISSN 1565-3250

מס' קטלוגי 601923

הקדמה

מערכת הבנקאות בישראל הפגינה בשנים האחרונות יציבות מרשימה, התחזקה באמצעות הגדלת ההון והנזילות, ותמכה בצמיחת המשק. לצד זאת שינתה המערכת את המודל העסקי – היא הרחיבה את ההתמקדות במשקי הבית ובעסקים הקטנים תוך הגברת התחרות בתחומים אלה, ובמקביל צמצמה באופן משמעותי את הריכוזיות והחשיפה ללווים הגדולים. על רקע חוסנה של המערכת, ומתוך הקשבה לשיח הציבורי בישראל, חידדנו את יעדי הפיקוח על הבנקים והחלטנו כי במקביל לשמירה על היציבות נפעל בשנים הקרובות לקידום אקטיבי של התחרות גם באמצעות יישום רפורמות מבניות, לשיפור היעילות בבנקים, ולקידום הטכנולוגיה והחדשנות. השינויים שכבר החלנו ליישם נועדו לאפשר לציבור ליהנות משירותים נוחים, מגוונים וזולים יותר ומותאמים יותר לצרכיו, כמו גם להבטיח מערכת בנקאות גמישה ובת קיימא.

התנהלותם הזהירה של הבנקים ושל הפיקוח על הבנקים הובילה לכך שהבנקים בישראל נותרו יציבים בשנים האחרונות, חרף הסערה הפיננסית שפקדה את העולם והובילה בנקים רבים באירופה ובארה"ב לקשיים ולכשל. דבר זה אינו מובן מאליו, ומדדים רבים מראים שגם כיום הבנקים בישראל שמרניים יותר מבנקים בעולם ופחות חשופים מהם לסיכונים השונים. יתר על כן, הבנקים התחזקו בעקבות הדרישות המשמעותיות שהפיקוח הציב להם בשנים האחרונות, וכיום יש להם כריות הון ונזילות גדולות ואיכותיות יותר, כמו גם ממשל תאגידי וניהול סיכונים משופרים. אולם הדבר אינו מבטיח כי סיכונים לא יתממשו בעתיד גם בישראל, ועל הבנקים והציבור הרחב להיות ערוכים בכל עת להתממשות סיכונים חדשים, כגון סיכוני סייבר וסיכונים תפעוליים שונים, ולמשבר כלכלי נרחב כדי להבטיח שנצלח גם אותו תוך שמירה על יציבות הבנקים והמשק.

הבנקים בישראל תמכו בשנים האחרונות בצמיחת הכלכלה – במימון של רכישת דירות לעשרות אלפי משקי בית ובמימון הולך וגדל של העסקים הקטנים והבינוניים. הגידול במימון שהציעו הבנקים בישראל חריג על רקע ההתפתחויות באירופה, שבה הבנקים צמצמו בשנים האחרונות את ההלוואות וכך האטו את היחלצות המשקים מהמשבר הפיננסי-כלכלי.

בשנים האחרונות שינו הבנקים בישראל את הרכב פעילותם באופן משמעותי: הם העבירו את המוקד מהלקוחות העסקיים הגדולים למשקי הבית ולעסקים הקטנים, וכתוצאה מכך גברה התחרות בתחומים הללו. שינוי המוקד התבטא בין היתר בהרחבת מגוון המוצרים והשירותים למשקי הבית ולעסקים הקטנים ובהגדלה משמעותית של האשראי עבורם. שינוי זה פעל לירידה בקשיי המימון של העסקים הקטנים – כך עולה מסקר החברות של בנק ישראל לסוף 2015 – ולירידה במרווחי האשראי למשקי הבית ולעסקים הקטנים. השינוי התרחש לצד צמצום האשראי ללווים הגדולים, לקבוצות הגדולות ולחברות האחזקה במשק, ונבע משינויים רגולטוריים ודרישות פיקוחיות, התממשות סיכונים, השתלבות הגופים המוסדיים בתחום המימון של עסקים אלה, והאטה בהשקעות במשק.

מחירי השירותים הבנקאיים למשקי הבית הלכו וירדו בשנים האחרונות – הן העמלות שהבנקים גובים מהלקוחות והן המרווחים בין הריבית על האשראי לריבית על הפיקדונות. השוואות בין-לאומיות מראות כי העמלות בישראל נמנות עם הנמוכות בעולם, והשוואות מקומיות מעידות כי העמלות ירדו בשנים האחרונות. יתר על כן, מאחר שהלקוחות עוברים לצריכת שירותים פיננסיים באמצעים ישירים – כגון האינטרנט, האפליקציות בטלפון החכם והמכשירים האוטומטיים – הם נהנים מכך שהשימוש באמצעים אלה זול אף יותר. גם מרווחי הריבית אינם חריגים יחסית למרווחים בעולם, אם כי בדומה למצב הקיים במדינות אחרות, בתחום משקי הבית והעסקים הקטנים הם גבוהים מאשר בתחום העסקים הגדולים והמשכנתאות. אנו מעריכים כי אם הבנקים ישפרו את יעילותם באופן משמעותי בשנים הקרובות, בהתאם להנחיות הפיקוח, הדבר יאפשר להפחית עוד את עלות השירותים הבנקאיים.

בשנים האחרונות חל שינוי כלל עולמי במדיניות הנוגעת לציות, ומדינות רבות הגבירו את האכיפה של חוקי המס על כלל המערכת הפיננסית. בעקבות זאת – ובמסגרת הפקת הלקחים מתוצאות החקירות שהרשויות האמריקאיות ניהלו נגד הבנקים הגדולים בעולם ובישראל, תהליך שטרם הסתיים בחלק מהבנקים בישראל – שיפרו הבנקים את ניהולם של סיכוני הציות והסיכונים חוצי הגבולות (cross border) הנובעים מפעילות מול תושבי חוץ. בהתאם לכך החמירו הבנקים את הדרישות שהם מציבים ללקוחות אלה בתחום המס וחובת הציות למגוון רחב של חוקים (כגון חוקי ייעוץ) במדינות המקור שלהם. הדבר התבטא בירידה משמעותית בפיקדונות של תושבי חוץ בקבוצות הבנקאיות הישראליות, ובצמצום משמעותי בפריסה הבין-לאומית של הקבוצות באמצעות סגירת סניפים, נציגויות וחברות בנות. הפיקוח על הבנקים מנחה את מערכת הבנקאות הישראלית ליישם את הדרישות המחמירות ביותר בתחום הציות, ובהקשר זה הוא מתייחס לציות למכלול החוקים החלים על לקוחות הבנקים במדינת המקור שלהם ובמדינות שבהן הם פועלים. כמו כן הפיקוח מנחה את הבנקים להשלים את הטיפול בחקירות ובלקחים הרחבים הנגזרים מהן, ולעמוד בדרישות המחמירות שמציבות מדינות אירופה ומדינות אחרות, דרישות מקבילות ל-FATCA האמריקאי.

סביבת הריבית הנמוכה בישראל ובעולם – תגובה נדרשת לסביבת הצמיחה הנמוכה – מציבה אתגר בפני הבנקים: היא פוגעת בהכנסות הריבית ופועלת להעצמת סיכון האשראי בעתיד. העובדה שסביבת הריבית נמוכה לאורך זמן מחייבת את הבנקים לבחון את המודל העסקי ולהתמקד בצמצום ההוצאות. נוסף לכך, מפרספקטיבה צופה פני עתיד היא מעצימה את סיכון האשראי, בין היתר משום שהיא עלולה לעודד משקיעים ליטול סיכונים גדולים יותר בחיפוש אחר תשואות, ומשום שהיא מגבירה את הסיכון למינוף יתר של הלוואים, בראשם משקי הבית. עם זאת, בטווח הקצר הריבית הנמוכה מקלה על החברות במשק ותורמת להפסדי האשראי הנמוכים הנרשמים בדוחות הכספיים של הבנקים.

על רקע חוסנם של הבנקים בישראל, ומתוך הסתכלות קדימה והקשבה לשיח הציבורי, **חידדנו השנה את החזון של הפיקוח על הבנקים – להיות פיקוח מקצועי ויוזם, לטובת הציבור והמשק.** בהתאם לכך גיבשנו את הדגשים הפיקוחיים לשנים הקרובות ואת היוזמות שנקדם. אלה כוללים:

- **שמירה על יציבות המערכת הבנקאית,** במטרה להמשיך ולהבטיח את כספי הציבור, וכדי שהבנקים יוסיפו לתמוך בפעילות המשקית לאורך זמן;
- **קידום אקטיבי של התחרות בתחומי הבנקאות** – בפרט בתחומים של משקי הבית, העסקים הקטנים והסליקה – בין השאר באמצעות שינויים מבניים ותמיכה בהסרת חסמים משמעותיים;
- **שמירה על הוגנות המערכת הבנקאית כלפי לקוחותיה,** וטיפול במקרים שהציבור מעלה ביחס לבנקים השונים.

למטרות אלה הצבנו יעדים תומכים שבהם נתמקד בשנים הקרובות. אלה כוללים:

- **קידום ההתייעלות במערכת הבנקאית;**
 - **עידוד המערכת הבנקאית להטמיע חדשנות ולאמץ טכנולוגיות חדשות, תוך התאמת הרגולציה למגמה זו;**
 - **איזון הרגולציה, תוך חיזוק פיקוח מבוסס סיכון.**
- אנו מעריכים כי יישום מקביל של שינויים מבניים, לצד קידום הטכנולוגיה והחדשנות ועידוד התייעלות משמעותית, יפעלו להגביר את התחרות במערכת הבנקאות ויגדילו את הערך ללקוחות – הם יובילו לשיפור בשירות ובנוחות ולהוזלת המחירים.

בחודשים האחרונים התחלנו לקדם מגוון יוזמות פיקוחיות ופרסמנו מסמכי מדיניות והנחיות חדשות. יוזמות אלה, לצד היוזמות שמגבשת הוועדה לקידום התחרות בתחום השירותים הפיננסיים, ייצרו בשנים הקרובות תשתית לבנקאות תחרותית, יעילה ובעלת ערך רב יותר ללקוחות. עם היוזמות העיקריות שקידמנו – ואנו מתארים בגוף הסקירה – נמנות:

- **מדיניות חדשה בנושא בנקאות בתקשורת:** מדיניות זו מסירה את החסמים לבנקאות בתקשורת, יוצרת תשתית להקמת בנק דיגיטלי ללא סניפים, ומעבירה ללקוח את ה"בעלות" על המידע הפיננסי.

- **הנחיה לבנקים בנוגע להתייעלות:** הנחיה זו דורשת מהבנקים לגבש תכניות התייעלות משמעותיות, כדי לצמצם את פער היעילות בינם לבין בנקים בעולם, וכן במטרה להתאים את המערכת למהפכה הטכנולוגית המתרחשת בתחום הפיננסי.
- **גיבוש מתווה לתמיכה בהקמת בנקים חדשים בישראל,** בין היתר באמצעות (א) הסרת החסם בתחום תשתיות המיכון: נאפשר להקים מרכז מחשבים משותף, ובנקים חדשים – כמו גם בנקים קטנים ובינוניים קיימים – יוכלו לרכוש ממנו שירותי מיכון ותפעול; (ב) ייעול וזירוז תהליך הרישוי של בנקים חדשים; ו-(ג) עדכון דרישות ההון. המשק הישראלי קטן ובבנקאות קיימים יתרונות לגודל. עם זאת, המתווה הנוצר, יחד עם ההקלות שהצגנו בתחומי הבנקאות בתקשורת, עשויים להוביל להקמת בנק דיגיטלי אחד או שניים בקרובות, וכן ליצור איום תחרותי (contestability). אלה מצדם יתרמו ליצירת שיווי משקל תחרותי יותר בתחומי הקמעונאות.
- **יצירת "מדרגה" פיקוחית מקלה לגופים שאינם מגייסים פיקדונות,** בראשם סולקים, באמצעות הפחתת דרישות ההון מהם והתאמתן לסטנדרטים בין-לאומיים, במטרה לקדם את התחרות בשוק הסליקה.
- **כל זאת במקביל לתמיכה בקידום המאגר לנתוני אשראי,** פרויקט שבנק ישראל מוביל יחד עם משרד האוצר, והוא יהווה תשתית להגברת התחרות.

לסיכום, השינויים הצפויים בשנים הקרובות בבנקאות, ובראשם המהפכה הטכנולוגית, ישפיעו באופן משמעותי על לקוחות הבנקים, עובדיהם ובעלי המניות (המוחזקות בעיקר בידי הציבור הרחב). השינויים יוצרים הזדמנויות רבות אך גם סיכונים חדשים שיש להכיר ולנהל. הפיקוח על הבנקים ילווה תהליכים אלו, תוך הקפדה על כך שהתאמת המערכת לשינויים תכבד את מגוון לקוחותיה ואת עובדיה, ותוך דגש על הגברת התחרות ושמירה על היציבות.

ד"ר חדוה בר

ח/א בר

המפקחת על הבנקים

תוכן העניינים

פרק א' ההתפתחויות במערכת הבנקאות	1
1. ההתפתחויות המקרו-כלכליות במשק הישראלי	5
2. מבנה מערכת הבנקאות בישראל	7
א. תיאור המערכת	8
ב. המשרות הבנקאיות, פריסת הסניפים וערוצי הבנקאות הישירה	12
ג. ריכוזיות המערכת הבנקאית והתחרות בה	15
תיבה א'-1: חדשנות טכנולוגית בענף השירותים הפיננסיים: חברות Fintech ודיגיטציה בנקאית	17
3. ההתפתחויות העיקריות בפעילות המאזנית והחוץ-מאזנית	20
תיבה א'-2: ענף כרטיסי החיוב ופעילותן של חברות כרטיסי האשראי	27
4. התוצאות העסקיות	34
תיבה א'-3: היעילות התפעולית	45
5. הלימות ההון	51
6. תיק האשראי וסיכון האשראי	56
א. ההתפתחויות המרכזיות בתיק האשראי הבנקאי לציבור	56
ב. האשראי העסקי	62
ג. האשראי למשקי הבית	68
ד. חשיפה למדינות	72
7. סיכוני השוק	75
א. סיכון הריבית	75
ב. סיכוני בסיס ההצמדה	78
8. הסיכון התפעולי	80
תיבה א'-4: סיכון חוצה גבולות (cross border) וסיכון ציות בבנקים גלובליים	81
9. סיכון הנזילות	85
10. מבחני קיצון	87
א. כללי	87
ב. התרחישים	88
ג. ההנחות	88
ד. הממצאים	91
פרק ב' פעילות הפיקוח על הבנקים	93
1. החזון והיעדים האסטרטגיים של הפיקוח על הבנקים	96
2. הפעולות העיקריות של הפיקוח על הבנקים בשנת 2015	96
א. חיזוק היציבות והבטחת ניהולם הזהיר של הסיכונים	96
תיבה ב'-1: גיוס הון רגולטורי באמצעות מכשירי הון בעלי המרה מותנית (CoCos, Contingent Convertibles)	97
תיבה ב'-2: הציות ופונקציית הציות בתאגידים בנקאיים	104
ב. הגברת התחרות בשירותים הבנקאיים	109
ג. העמקת ההוגנות ביחסי בנק-לקוח	113
נספח א': לוח ההסדרה לשנת 2015	121
נספח ב': מבנה הפיקוח על הבנקים	128