

2024

הציבור מוזמן להעביר הערותיו לדוח הביניים לא יאוחר מיום 14.11.2024 לדוא"ל:

Kol.kore.mitve@boi.org.il

בנק ישראל

חברי הצוות :
דניאל אחיאשילי
סימה שפיצר
עו"ד אורנה ואגו
אילנית מדמוני
גרניט אופק
עו"ד חן פליישר
מרב שמש
עידו יד-שלום
ארז גדי

י"ב בתשרי תשפ"ה
14 באוקטובר 2024



דוח הביניים של הצוות לבחינת מתווה
למתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים

תוכן עניינים

4	פתיחת המפקח על הבנקים
6	פרק א' - מבוא
7	פרק ב' - עיקרי ההמלצות
7	חובת קבלת רישיון בנק
7	עיקרי המלצות הצוות
7	המלצה א': מדיניות פיקוח ואסדרה פרופורציונליים
7	המלצה ב': פטור מהחובה למתן שירותים ומוצרים (פריקות שירותים)
8	המלצה ג': פטור זמני ממתן שירותים ללקוחות ופעילויות עתירי סיכון
8	המלצה ד': הרחבת רשימת העיסוקים המותרים
8	המלצה ה': שליטה במקביל בבנק קטן ובגוף מוסדי
8	המלצה ו': פיקוח על חברות החזקה
9	המלצה ז': היתר החזקה בבנק קטן בהחזקה מעל 10% מכל סוג של אמצעי השליטה
8	המלצה ח': חוק הגבלת שכר בכירים
9	המלצה ט': התאמות נוספות כדי לאפשר לבנק קטן לפעול במודל עסקי גמיש
10	פרק ג' - עיקר החסמים שזוהו
10	היעדר פיקוח ואסדרה פרופורציונליים
10	החובה לתת שירותים ומוצרים
11	הגבלת העיסוקים לבנקים
11	איסור על שליטה במקביל של חברות החזקה בגופים מוסדיים ובבנקים
11	חסמים נוספים שזוהו
12	פרק ד' - חובת קבלת רישיון בנק
12	הגדרת בנק
13	הפיקוח על מקבל פיקדונות ונותן אשראי

15	פרק ה' - פיקוח ואסדרה פרופורציונליים
15	גישת הפרופורציונליות של ועדת באזל
15	עקרונות לקביעת דרגות פיקוחיות בהתאם למסמך באזל
16	מבנה מערכת הבנקאות הישראלית
16	עקרונות ה"מידתיות" וה"הדרגתיות"
16	המלצות
18	פרק ו' - אספקת שירותים ומוצרים (פריקות מוצרים)
18	החובות המוטלות
19	סקירה בין-לאומית
20	המלצות
21	פרק ז' - לקוחות ופעילויות עתירי סיכון
21	המלצות
23	פרק ח' - הרחבת העיסוקים המותרים לבנקים
24	סקירה בין-לאומית
26	הרחבת רשימת העיסוקים המותרים לבנקים
26	המלצות
27	פרק ט' - שליטה במקביל של חברות החזקה בגופים מוסדיים ובבנק קטן
27	מבנה המערכת הפיננסית בארץ ובחו"ל
28	תועלות ושיקולי תחרות במתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים שבשליטת חברות החזקה פיננסיות
	אתגרים במתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים שבשליטת חברות החזקה פיננסיות והמלצותינו לדרכי
29	ההתמודדות עמם
31	המלצות
33	פרק י' - היתר החזקה בבנק קטן
33	המלצות
34	פרק י"א - התאמות נוספות הנדרשות לצורך הסרת חסמים שעלו מפרסום הקול הקורא

34	חוק הגבלת שכר בכירים
34	התאמות נוספות הדרושות כדי לאפשר לבנק קטן לפעול במודל עסקי גמיש
36	נספחים
36	נספח 1 – כתב מינוי לחברות בצוות המתווה
36	נספח 2 – נתונים בגין נכסי המערכת הבנקאית
40	נספח 3 – מתווה מדורג למתן רישיונות תאגיד בנקאי לגופים חוץ-בנקאיים – סיכום תגובות הציבור
44	נספח 4 – רשימת העיסוקים המותרים בחוק
36	נספח 5 – השוואה בין-לאומית – תובנות מסקר הבנק העולמי

פתיחת המפקח על הבנקים

1. אחד מיעדי הפיקוח על הבנקים הוא הגברת התחרות במערכת הפיננסית והבנקאית. יעד זה מלווה את הפיקוח על הבנקים למעלה מעשור, ובמסגרת מימוש יעד זה, הוביל הפיקוח על הבנקים מהלכים לקידום תחרות, בין השאר: הוועדה לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאות בראשות המפקח דאז, דוד זקן, משנת 2013; עידוד הקמת בנקים וסולקים חדשים (2016); ניווד חשבונות בנקים – "מעבר בקליק" (2018) ויישום וקידום של הבנקאות הפתוחה (קודם החקיקה ולאחריה) (2020¹). וכן היה שותף למהלכים של קובעי המדיניות (משרד האוצר, בנק ישראל, רשות התחרות והרגולטורים הפיננסיים) לקידום תחרות, בין השאר: הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים ("ועדת שטרס"י) משנת 2015; הקמת מאגר נתוני אשראי על ידי בנק ישראל וליווי הקמת לשכת שירותי מחשוב בנקאיים.
2. הקו המנחה בצעדים אלו הוא האמונה בכלכלת שוק ובקידום צעדים ארוכי טווח בעלי השפעה מבנית על המערכת הפיננסית לצורך הגברת התחרות במערכת הבנקאית והפיננסית. כך לדוגמה, ועדת שטרס ראתה בהפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים צעד מבני שיגדיל את מספר השחקנים במערכת הפיננסית. דוגמה לצעד נוסף היא הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה שפרסם הפיקוח על הבנקים – הוראה מס' 480 ("התאמות להוראות ניהול בנקאי תקין החלות על תאגיד בנקאי חדש") – הכוללת התאמות בהוראות ניהול בנקאי תקין לאופי ורמת הסיכון בפעילותם של תאגיד בנקאי חדש ותאגיד בנקאי בהקמה, שהובילה להקמתם של שני בנקים חדשים בישראל, בנק וואן זירו ובנק אש ישראל, לאחר 40 שנים שבהן לא ניתן רישיון לבנק חדש. לצד זאת, בעידוד חקיקה ורגולציה תומכת קמו גופים חוץ-בנקאיים חדשים נוספים (כמו נותני שירותי אשראי, נותני שירותי בנקס פיננסי, נותני שירותי תשלום ונותני שירותי מידע פיננסי), וזאת בנוסף לגופים שנכנסו לפעילות במערכת הפיננסית, מבלי חקיקה תומכת, בעיקר בשל יכולת טכנולוגית שהם מביאים (פינטקים וביגטקים).
3. צעדים אלו יוצרים תשתית תומכת תחרות, אולם להבשלתם נדרשים זמן ותנאי שוק מתאימים. עם זאת, בשים לב לזמן שעבר, לשינויים המשמעותיים שהתרחשו בשוק הפיננסי, ולניסיון הנצבר בפיקוח על הבנקים מכניסתם של שני הבנקים החדשים, נכון לבחון צעדים תשתיתיים נוספים להגברת התחרות במערכת, ובאופן ספציפי, צעדים להסרת החסמים לגופים חוץ-בנקאיים לקבלת רישיון בנק מותאם לאופי ולרמת הסיכון בפעילותם. לעניין זה, אנו עדים לכך שבחולל מרבית הבנקים הקטנים והחדשניים החלו את פעילותם כגופים חוץ-בנקאיים, והתפתחו לבנקים שהציעו בתחילה שירותים בנקאיים חלקיים, לרבות פיקדונות ואשראי, ובהמשך גיוונו והציעו ללקוחותיהם סט רחב יותר של מוצרים פיננסיים².
4. מתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים קיימים³, לרבות חברות כרטיסי האשראי יאפשר קבלת פיקדונות מהציבור והעמדת אשראי מתוכם, מה שצפוי להוזיל את עלות מימון המקורות שלהם, ולאפשר להם להתחרות בבנקים הקיימים בשוק האשראי, וזאת לצד התחרות שתיווצר גם בשוק פיקדונות הציבור. לחלק מהגופים החוץ-בנקאיים קיים בסיס לקוחות רחב. כך לדוגמה, לחברות

¹ פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין 368 שמגדירה את אופן יישומו של תקן הבנקאות הפתוחה בישראל.

² גם ועדת שטרס ראתה בחברות כרטיסי האשראי פוטנציאל להיות בנק.

³ לנתוני המערכת הבנקאית ראה נספח 2.

- כרטיסי אשראי מספר רב של לקוחות מחזיקי כרטיס ומקבלי שירותי סליקה. בסיס לקוחות משמעותי זה עשוי לסייע לחברות כרטיסי האשראי בשלבים הראשונים שלהן כבנק.
5. חשוב להבהיר, כי כל גוף שיקבל פיקדונות מהציבור ויעמיד מהם אשראי יהיה בעל רישיון בנק וכפוף לפיקוח יציבותי של הפיקוח על הבנקים, וזאת על מנת לוודא שהסיכונים הנלווים לפעילות בנקאית כפופים לרמת פיקוח מתאימה הבאה להגן על כספי המפקידים ולשמור על יציבות המערכת הפיננסית.
6. בהתאם לתפיסה זו, הקמתי צוות בראשותי לבחינת מתווה למתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים (להלן – "הצוות"). כתב המינוי של הצוות קובע שמטרת הצוות היא גיבוש ויישום המתווה למתן רישיון תאגיד בנקאי לגופים חוץ-בנקאיים (להלן – "המתווה") ובכלל זה, מיפוי החסמים הקיימים; גיבוש המתווה להסרת החסמים; הצעת תיקוני חקיקה והוראות ניהול בנקאי תקין, ככל הנדרש, וטיפול בנושאים נוספים שיידרשו על מנת ליישם את המתווה (לנוסח כתב המינוי ראה נספח 1).
7. אני רוצה להודות לחברי הצוות ולעובדים רבים בתוך הפיקוח על הבנקים ובנק ישראל⁴ שהיו שותפים לחשיבה ולגיבוש ההמלצות בנושא וכן לכל הגופים שענו לקול הקורא ולעמיתנו במשרדי הממשלה והרשויות השונות על השיח ועל האתגורים.
8. דוח זה הינו שלב מהותי בדרך, שעוד יש לנו לצעוד, על מנת להביא לשוק פיננסי תחרותי.

דניאל חחיאשילי

המפקח על הבנקים

⁴ צוות האתגור כלל גם את יוסי סעדון, קונסטנטין קוסנקו (קוסטה) וכרמל צור מהאגף הפיננסי במחלקת המחקר.

פרק א' - מבוא

1. בקול קורא לציבור⁵ מחודש פברואר 2024 פרסם בנק ישראל על כוונתו להתוות מדיניות למתן רישיונות בנק, שבמסגרתה יותאמו הרישיון והפיקוח הבנקאי לפעילות המבוקשת ולרמת הסיכונים בפעילות של הגוף מבקש הרישיון, תוך קביעת דרגות של רישיון בנק. בקול הקורא ביקש בנק ישראל לשתף ולקבל את הערות הציבור בנוגע לעקרונות המתווה, לרבות: יתרונותיו, חסרונותיו וכן הצעת חלופות נוספות; זיהוי החסמים העיקריים, רגולטוריים ושאינם רגולטוריים, שיכולים למנוע מגוף חוץ-בנקאי, לרבות חברת כרטיסי אשראי, להגיש בקשה לקבלת רישיון בנק בהתאם למתווה המוצע, לרבות, התאמת החקיקה, הרגולציה, מבנה השליטה, רשימת העיסוקים והפעולות המותרות לבנק בהשוואה לגופים החוץ-בנקאיים, נגישות למידע ואמצעים טכנולוגיים; הצעות לצמצום הסיכונים הנובעים ממתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים בשליטת תאגידי החזקה השולטים בגופים מוסדיים, ובכלל זה: הגברת הריכוזיות, הגברת קשרי הגומלין בין המערכת הבנקאית לבין הגופים המוסדיים, החשש לניגודי עניינים ועוד.
2. בהמשך לפרסום הקול קורא לקבלת הערות הציבור לעקרונות המתווה לרישוי מדורג, כ-20 גופים, חברתיים ועסקיים, העבירו את התייחסותם והוזמנו גם להשמיעה בשני ימי שימועים שהתקיימו (לסיכום תגובות הציבור ראה נספח 3).
3. עיקר החסמים שזוהו נגעו ליכולת של הגופים החוץ-בנקאיים לבנות מודל עסקי ממוקד וגמיש תחת הרישיון הבנקאי, וזאת בעיקר בשל החובה הקיימת בחקיקה על גופים בנקאיים לתת שירותים פיננסיים רחבים; להגבלות הקיימות על העיסוקים המותרים לבנקים והשפעתן על היכולת של הגופים החוץ-בנקאיים להמשיך בפעילות פיננסית שהם מבצעים כיום; ולהגבלה הקיימת על חברות החזקה פיננסיות להחזיק בגוף מוסדי ובבנק במקביל.
4. פרקי הדוח כוללים בפרק ב' את עיקרי המלצות הצוות, בפרק ג' יפורטו החסמים שזוהו, פרק ד' ירחיב בסוגיה הנוגעת לפיקוח היציבותי ולרישיון הבנקאי הנדרש מגוף המגייס פיקדונות ונותן אשראי במקביל (בעצם ממי שהוא בנק), ופרקים ה'-י"א מציגים את הניתוח המקצועי מאחורי ההמלצות.

⁵ [בנק ישראל מפרסם קול קורא לקידום מתווה מדורג למתן רישיונות תאגיד בנקאי לגופים חוץ בנקאיים](#)

פרק ב' - עיקרי ההמלצות

חובת קבלת רישיון בנק

פעילות קבלת פיקדונות והעמדת אשראי מתוכם מחייבת רישיון בנק שניתן על-ידי בנק ישראל ומחייבת בפיקוח יציבותי, על ידי הפיקוח על הבנקים, כפי שקיים כיום בחקיקה הבנקאית בישראל ובהתאם לסטנדרטים הבין-לאומיים והפרקטיקות המקובלות בעולם. גיוס פיקדונות מהציבור והעמדת אשראי מתוכם ללא רישיון בנק וללא מסגרת פיקוחית מתאימה עלולים ליצור סיכונים משמעותיים למערכת הפיננסית ולסכן את כספי הציבור בקורות אירוע משברי, והוא מנוגד לסטנדרטים הבין-לאומיים בנושא. לפיכך, גופים חוץ-בנקאיים המבקשים לגייס פיקדונות ולהעמיד מתוכם אשראי יש לראות אותם כבנקים, ומשכך הם נדרשים לקבל רישיון בנקאי ולהיות מפקחים על ידי הפיקוח על הבנקים.

להלן עיקרי המלצות הצוות:

המלצה א': מדיניות פיקוח ואסדרה פרופורציונליות

גיבוש מדיניות פיקוח ואסדרה פרופורציונליות על בנקים בהתאם לגודל ולמורכבות שלהם לצורך קביעת אסדרה בתחומי היציבות, הממשל התאגידי וניהול הסיכונים. לצורך כך יוגדרו דרגות אסדרה ופיקוח חדשות:

"בנק בדרגת פיקוח 1" – יוגדר על-פי שני קריטריונים:

היקף נכסים - עד 50 מיליארד ש"ח (כ-2% מסך נכסי המערכת הבנקאית).

מורכבות - קביעת רשימה של פעילויות מורכבות שבנק בדרגת פיקוח 1 לא יוכל לבצע.

"בנק בדרגת פיקוח 2" - מי שלא עונה על הגדרת "בנק בדרגת פיקוח 1". בעתיד יכול שתיקבענה דרגות פיקוחיות נוספות.

התאמת ההוראות החלות על בנק בדרגת פיקוח 1 לסוג הפעילות והיקפה, תוך יישום עקרונות המידתיות וההדרגתיות (מעבר מדרגה לדרגה לא יהיה חד) בהוראה ייעודית ובמדיניות תומכת. בין השאר יינתנו התאמות בהוראה הייעודית בהיבטים של דרישות הון ומינוף, דרישות נזילות, ממשל תאגידי, הוראות הדיווח לציבור והוראות הדיווח לפיקוח.

המלצה ב': פטור מהחובה למתן שירותים ומוצרים (פריקות שירותים)

תיקון סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן – "חוק הבנקאות (שירות ללקוח)"), כך שלא יחול על בנק בעל היקף פעילות קטן כהגדרתו בחוק זה⁶ (להלן – "בנק קטן"), והוא לא יהיה חייב להציע את מלוא השירותים המחויבים מכוחו - קבלת פיקדון בשקלים ובמט"ח, פתיחת חשבון עו"ש וניהול ומכירת שיקים בנקאיים בשקלים ובמט"ח. בנוסף, ככל שבנק קטן יבחר לפתוח ולנהל חשבון עו"ש, הוא יוכל להציע שירותי עו"ש חלקיים (כגון: הצעת אחד או יותר משירותי התשלום והשירותים

⁶ סעיף 1ב5: "בנק בעל היקף פעילות קטן" - בנק ששווי נכסיו אינו עולה על 5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל או על שיעור אחר משווי הנכסים כאמור שקבע הנגיד, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת; לעניין הגדרה זו, "שווי הנכסים", של בנק – שווי נכסיו של הבנק כפי שמופיע במאזן הבנק בדוח הכספי השנתי האחרון שנערך על בסיס מאוחד על פי כללי חשבונאות מקובלים החלים עליו;

הבנקאיים הקיימים כדוגמת מזומן, שיקים, כרטיסי חיוב, מתן הוראות תשלום באמצעים דיגיטליים וכו').

המלצה ג': פטור זמני ממתן שירותים ללקוחות ופעילויות עתירי סיכון

מתן סמכות למפקח על הבנקים בחקיקה לפטור באופן זמני בנק קטן וכן גוף שיקבל רישיון בנק, ממתן שירותים ללקוחות ופעילויות עתירי סיכון ("הגנת ינוקא"). הפטור הזמני נועד לאפשר לבנק, בתקופה שלאחר קבלת הרישיון, תקופת היערכות לצורך עמידה בדרישות רגולטוריות מורכבות.

המלצה ד': הרחבת רשימת העיסוקים המותרים

עדכון רשימת העיסוקים המותרים לבנקים בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות והפיננסיות, וכן מתן סמכות למפקח על הבנקים לקבוע את רשימת העיסוקים המותרים של בנק קטן מעבר לעיסוקים המותרים כיום לבנק. כך תינתן גמישות להוספת פעילויות ועיסוקים חדשים בהתאם להתפתחויות במערכת הפיננסית.

העדכון והסמכות כאמור תורחב כעבור 5 שנים ממועד הסמכת המפקח כלפי הבנקים הקטנים גם כלפי בנקים שאינם קטנים בהתאמות הנדרשות.

המלצה ה': שליטה במקביל בבנק קטן ובגוף מוסדי

חברות החזקה השולטות בגופים מוסדיים יוכלו במקביל לשלוט בבנק קטן, ולא יידרשו למכור אותו עם חציית הסף של בנק קטן, ככל שהגידול בפעילותו הינו אורגני ולא נובע מרכישות נוספות. הגבלת ההמלצה לשליטה על בנק קטן בלבד נותנת מענה לסוגיות הנובעות מהגברת הריכוזיות, הקישוריות ופוטנציאל ניגודי העניינים, נושאים שהטרידו בזמנו את ועדת בכר שקבעה את האיסור.

המלצה ו': פיקוח על חברות החזקה

מתן סמכות פיקוחית לרגולטורים הפיננסיים על חברות החזקה ששולטות בגופים המפוקחים כיום על ידם. כמו כן מסגרת העבודה המשותפת בין הרגולטורים הפיננסיים, מקום בו חברות החזקה הפיננסיות מחזיקות הן בתאגיד בנקאי והן בגוף מוסדי, תעוגן במזכר הבנות (MOU)⁷.

המלצות ה' ו-ו' נוגעות למערכת הפיננסית בכללותה ולא רק למישור הבנקאי. לכן, יש לקבוע מסגרת משותפת שתכלול את הרגולטורים הפיננסיים ואת משרדי הממשלה הרלוונטיים על מנת לדון בנושא באופן רחב.

המלצה ז': היתר החזקה בבנק קטן יידרש רק בהחזקה מעל 10% מכל סוג של אמצעי השליטה

המחזיק 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.

⁷ Memorandum of understanding

המלצה ח': חוק הגבלת שכר בכירים

חוק הגבלת שכר בכירים, ככל שלא חל על גוף חוץ-בנקאי, ימשיך לא לחול עליו לתקופה של 5 שנים מעת קבלת רישיון הבנק.

המלצה ט': התאמות נוספות כדי לאפשר לבנק קטן לפעול במודל עסקי גמיש

1. לנוכח הקושי ליישם מודלים עסקיים חדשניים במסגרת התעריפון המובנה בחקיקה אנו ממליצים להחריג בנק קטן מהחובות הקבועות לעניין עמידה בתעריפון הקבוע בכללים מכוח סעיף 9ט לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) באמצעות תיקון פרק ב'2 לחוק, בכפוף להצגת המידע באופן מקובל אחר.
2. פטור לבנק קטן מחובות ניווד בין בנקים ובנקאות פתוחה⁸. כיום הפטור מותנה באישור הנגיד ובהסכמת שר האוצר. נדרש תיקון חקיקה על מנת להקל ולתת ודאות לבנק קטן.
3. תיקון צו איסור הלבנת הון לתאגידים בנקאיים, כך שבנק יוכל להסתמך על "הכר את הלקוח" (KYC) שבוצע על ידי בנק אחר⁹. תיקון כזה יהיה בהתאם לסטנדרטים הבין-לאומיים של ארגון ה-FATF לעניין הסתמכות על צד ג' לשם ביצוע בדיקות נאותות ללקוח. במקביל, הפיקוח על הבנקים יקדם שיתוף במידע "הכר את הלקוח" באמצעות API. שיתוף כאמור, יאפשר מעבר יעיל יותר של לקוחות.
4. פרסום מסמך הבהרות בנוגע להוראות הצרכניות החלות על בנק קטן הפועל ללא סניפים ומתן הקלות ביישום הוראות צרכניות בהתאם לצורך.

⁸ מתייחס גם לחובת מתן גישה למידע בחשבון וגם לחובת מתן גישה לחשבון תשלום (יזום)

⁹ תיקון כאמור ניתן לעשות גם בצווים של גופים פיננסיים שאינם בנקים.

פרק ג' - עיקר החסמים שזוהו

להלן עיקרי החסמים שזוהו במסגרת ההתייחסות שהתקבלה בכתב לקול הקורא וכן נושאים נוספים שעלו גם בימי השימועים :

היעדר פיקוח ואסדרה פרופורציונליים

1. דרישות החוק והרגולציה בישראל אינן מבחינות, ברובן, בין בנק גדול לקטן ומשיתות דרישות זהות על כלל הבנקים באופן שאינו לוקח בחשבון את היקף ומורכבות פעילותם, ולכן מכבידות על הבנקים הקטנים.
2. לצורך הקמת בנק חדש והתחלת פעילותו, נדרשת השקעת משאבים משמעותית ביישום דרישות החוק והרגולציה, ללא הדרגתיות ביישומן.

החובה לתת שירותים ומוצרים

3. סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובע שתאגיד בנקאי, ללא קשר לגודלו, לא יסרב, סירוב בלתי סביר¹⁰, לספק לכלל הלקוחות את השירותים הבאים : פתיחת חשבונות עו"ש וניהולם, קבלת פיקדון בש"ח ובמט"ח ומכירת שיקים בנקאיים בש"ח ובמט"ח, גם אם פעילות זו אינה בליבת המודל העסקי שלו. חובה זו משיתה עלות גבוהה, רגולטורית ותפעולית, שעלולה להקשות על בנק קטן להציע הצעות ערך חדשניות ולבסס מודל עסקי בר-קיימא.
4. בנוסף, ברגולציה הנוכחית ישנה חובה לאפשר ללקוח לקבל במסגרת ניהול חשבון עו"ש את מגוון שירותי התשלום והשירותים הבנקאיים הקיימים, ללא אפשרות להציע מודל עסקי מצומצם ורזה בדומה לאופן בו הוקמו בנקים קטנים בחו"ל, לרבות : הפקדת שיקים, חיובים על פי הרשאה, כרטיס חיוב מיידי וכרטיס למשיכת מזומנים (לרבות כרטיסים המאפשרים ביצוע פעולות בסכום מוגבל לתקופה). חובה זו מייצרת עלויות משמעותיות לצורך עמידה ברגולציה, הקמת תשתיות טכנולוגיות ייעודיות ותמיכה במגוון אמצעי התשלום, מאריכה את תקופת ההקמה ומונעת אפשרות לפריקות מוצרים ושירותים, חדשנות והתמחות במוצרים ספציפיים.
5. החקיקה מחייבת כל בנק, ללא קשר לגודלו, לא לסרב, סירוב בלתי סביר, לפתוח חשבון לכל סוגי הלקוחות ללא תלות בסיכון המובנה של הלקוח, באופי הפעילות של הבנק הקטן, וביכולתו לנהל את הסיכון. בשנים הראשונות שלאחר קבלת הרישיון הבנקאי צפוי קושי במתן שירותים לכלל האוכלוסיות, במיוחד אלה שמתן השירותים להן דורש מומחיות, עמידת בחובות רגולציה מיוחדת ומשאבים משמעותיים.

¹⁰ סעיף 2(ד) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובע שמ"בלי לגרוע מדרכי הוכחה אחרות בדבר הסבירות של סירוב כאמור, רשאי תאגיד בנקאי להודיע למפקח על מדיניות עסקית שקבע לענין מתן שירותים, ואם לא נתקבלה מהמפקח הודעה על התנגדותו למדיניות האמורה, ייחשב כסביר סירוב הנובע מאותה מדיניות".

הגבלת העיסוקים לבנקים

6. החקיקה בסעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן – "חוק הבנקאות (רישוי)") קובעת רשימה סגורה ומצומצמת של עיסוקים המותרים לבנק. רשימה זו נקבעה לפני למעלה מ-40 שנים והיא כמעט אינה כוללת עדכונים ממועד חקיקת החוק ועד היום ואינה מותאמת לעולם פיננסי בו המודלים העסקיים משתנים ומתפתחים, כתוצאה משינויים כלכליים, טכנולוגיים וחברתיים.
7. גם מהשוואה בין-לאומית עולה שהבנקים בישראל מוגבלים בעיסוקיהם באופן משמעותי בהשוואה לבנקים בעולם.
8. גופים חוץ-בנקאיים אינם מוגבלים בעיסוקים, ולכן קבלת רישיון בנק יכולה לפגוע במודל העסקי שלהם. כדי לשמר את יכולתם להמשיך לעסוק באותם העיסוקים ולהביא לחדשנות במערכת הבנקאית, ראוי לאפשר גמישות מסוימת בעיסוקים.

איסור על שליטה במקביל של חברות החזקה בגופים מוסדיים ובבנקים

9. בעקבות המלצות "ועדת בכר" להגברת התחרות בשוק ההון, תוקן בשנת 2005 חוק הבנקאות (רישוי) ונאסר על תאגידים השולטים בגופים מוסדיים לשלוט בבנקים (שליטה במקביל). גופים חוץ-בנקאיים הנשלטים כיום על ידי חברות החזקה פיננסיות השולטות בגופים מוסדיים, אינם יכולים לקבל רישיון בנק ולכן תרומתם לתחרות במערכת הבנקאית מוגבלת. ככל שהאיסור על שליטה במקביל יישאר על כנו, גופים חוץ-בנקאיים בשליטת תאגידי החזקה השולטים בגופים מוסדיים לא יוכלו לקבל רישיון בנק, דבר שיכול לפגוע בפעילותם ובתרומה שלהם להתפתחות התחרות בשוק.

חסמים נוספים שזוהו:

10. **דרישה להיתר החזקה בבנק קטן בהיקף השקעה נמוך** – חוק הבנקאות (רישוי) מחייב קבלת היתר החזקה מנגיד בנק ישראל החל מהחזקה בשיעור של 5% מכל סוג של אמצעי שליטה. עבור בנק קטן חובה זו מקשה על גיוס משקיעים על אף שהיקף ההשקעה הכספי אינו משמעותי.
11. **חוק תגמול לנושאי משרה בתאגידים פיננסיים (אישור מיוחד ואי-התרת הוצאה לצורכי מס בשל תגמול חריג), התשע"ו-2016** (להלן – "חוק הגבלת שכר בכירים") – מאחר שהגופים החוץ-בנקאיים אינם כפופים לחוק זה, הוא מהווה תמריץ שלילי עבור הנהלות הגופים החוץ-בנקאיים לקבלת רישיון בנק.
12. **כללי העמלות** – התעריפון המלא שקבוע בכללי העמלות קשיח, והחובה לעמוד בו מקשה על גמישות ביישום מודלים עסקיים חדשניים.
13. **חובת ניוד בין בנקים ובנקאות פתוחה** – חוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובע חובה החלה על כל תאגיד בנקאי, ללא קשר לגודלו, לעניין ניוד בין בנקים ובנקאות פתוחה. החוק מאפשר קבלת פטור מחובות אלו, אך תהליך קבלת הפטור מורכב, מלווה באי ודאות לבנק הקטן בתהליך הקמתו, ומותנה באישור הנגיד לאחר קבלת הסכמת שר האוצר.

פרק ד' - חובת קבלת רישיון בנק

פעילות קבלת פיקדונות והעמדת אשראי מתוכם מחייבת רישיון בנק שיינתן על-ידי בנק ישראל ומחייבת בפיקוח יציבותי, על ידי הפיקוח על הבנקים, כפי שקיים כיום בחקיקה הבנקאית בישראל ובהתאם לסטנדרטים הבין-לאומיים והפרקטיקות המקובלות בעולם. גיוס פיקדונות מהציבור והעמדת אשראי מתוכם ללא רישיון בנק וללא מסגרת פיקוחית מתאימה עלולים ליצור סיכונים משמעותיים למערכת הפיננסית ולסכן את כספי הציבור בקרות אירוע משברי, והוא מנוגד לסטנדרטים הבין-לאומיים בנושא. לפיכך, גופים חוץ-בנקאיים המבקשים לגייס פיקדונות ולהעמיד מתוכם אשראי יש לראות אותם כבנקים, ומשכך הם נדרשים לקבל רישיון בנקאי ולהיות מופקחים על ידי הפיקוח על הבנקים.

הגדרת בנק

1. סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי) קובע שמי שאינו תאגיד בנקאי לא יעסוק בקבלת פיקדונות כספיים ובמתן אשראי כאחת, ולא בהנפקת ניירות ערך החייבים בתשקיף ובמתן אשראי כאחת.¹¹
2. כשל של גוף המגייס פיקדונות ונותן מהם אשראי מסכן את כספי הלקוחות המפקידים, עלול ליצור סיכונים ליציבות המערכת הפיננסית ולפגוע בפעילות הכלכלית במשק. הארגונים הבין-לאומיים, האחראים לקביעת הסטנדרט הבין-לאומי (FSB, BIS, WB¹²), 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.
3. ה-BIS מגדיר "בנק" כישות שעיסוקה קבלת פיקדונות, או תחליפים קרובים לפיקדונות, מהציבור ומתן אשראי.^{13,14} הגדרת "בנק" כוללת מודלים מגוונים של פעילות בנקאית, לרבות, בנקים אוניברסליים (עוסקים במגוון רחב של פעילויות) ובנקים ייעודיים המתעסקים בתחומי פעילות מתמחים. למעשה, ההגדרה מכירה בקיום מגוון רחב של מודלים בנקאיים הפועלים בתחומים צרים, שמתקיימים לצד בנקים אוניברסליים.
4. ה-FSB מגדיר בנקים כמוסדות המקבלים פיקדונות (deposit taking institutions).¹⁵ הארגון מציין שמתן אשראי מתוך מימון קצר טווח הוא אחד מהגורמים המייצרים "בנקאות צל", ולפיו, גופים חוץ-בנקאיים, הנותנים אשראי ובמקביל מגייסים פיקדונות, מייצרים השפעה זהה לבנקים בהיבטי מינוף

¹¹ בהתאם לתיקון מס' 28 לחוק הבנקאות (רישוי) המוכר כ-"תיקון נאוי", תאגיד העוסק במתן אשראי, שמקורו, בתעודות התחייבות (לרבות ניירות ערך מסחריים, ובלבד שהם חייבים בתשקיף, שהתחייבות התאגיד לשלם בעדם סכום כסף למחזיק היא במועד שאינו מוקדם מ-270 ימים מיום ההצעה) וחלות עליו הוראות לעניין הלימות הון ונזילות (להלן – "הוראות יציבות") סך הערך הנקוב של תעודות ההתחייבות של התאגיד המוחזקות בידי הציבור לא יעלה על 15 מיליארד ש"ח. אם לא חלות על התאגיד הוראות יציבות סך הערך הנקוב של תעודות ההתחייבות המוחזקות בידי הציבור לא יעלה על 5 מיליארד ש"ח. בנוסף, ניירות ערך מסחריים שהתחייבות לשלם בעדם למחזיק היא במועד המוקדם מ-270 ימים מיום ההצעה חייבות בהוראות יציבות.

¹² BIS – Bank for International Settlements, FSB – The Financial Stability Board, WB – World Bank

¹³ <https://www.bis.org/statistics/glossary.htm?&selection=210&scope=Statistics&c=a&base=term>

¹⁴ Entity whose business is to receive deposits, or close substitutes for deposits, from the public and to grant credits for its own account.

¹⁵ 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).

ובהיבטים של maturity/liquidity transformation. לפיכך, כדי להתמודד עם סיכוני יציבות פיננסית שמייצרים גופים אלה, הם צריכים להיות כפופים לרגולציה יציבותית שוות ערך לזו של הבנקים, או, לחלופין, יש לאסור על גופים אלה לקבל פיקדונות.¹⁶

5. ה-BCBS, ועדת באזל לפיקוח בנקאי¹⁷, עיגנה בעקרונות הליבה לפיקוח בנקאי את העיקרון לפיו פעילות קבלת פיקדונות ציבור מצריכה רישיון ופיקוח בנקאי¹⁸:

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

6. בכל מדינות ה-OECD, החקיקה מחייבת גוף המעוניין לקבל פיקדונות ציבור ולהשתמש בהם למתן אשראי, לקבל רישיון המעוגן בחקיקה בנקאית ולהיות כפוף לאסדרה ופיקוח בנקאי.¹⁹ גם בישראל, חוק הבנקאות (רישוי), כולל סעיף ייחודי פעולות לתאגידים בנקאיים (סעיף 21), האוסר על מי שאינו תאגיד בנקאי לעסוק בקבלת פיקדונות ובמתן אשראי כאחת.

7. יודגש כי מסגרת הרישוי למקבלי פיקדונות (deposit-taking institutions) עשויה לכלול מספר סוגי רישיונות שמחילים על בעל הרישיון רגולציה בנקאית, גם אם לא בהכרח מגדירים אותו כ"בנק"; כך לדוגמה, רישיון Deposit-Taking Company בהונג קונג, Finance Company בסינגפור, Saving & Loan Company בארה"ב.

8. מסגרת החקיקה של מוסדות e-money (EMI) באיחוד האירופי ובבריטניה²⁰, 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 למתן אשראי. גישה דומה אומצה בישראל במסגרת חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, תשפ"ג-2023.

הפיקוח על מקבל פיקדונות ונותן אשראי

9. בכל מדינות ה-OECD הרשות המפקחת על הבנקים היא הרשות שמפקחת על גופים בעלי רישיון המאפשר קבלת פיקדונות ומתן אשראי כאחת.²¹ 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 בנקאיים וכד').

¹⁶ 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.

¹⁷ BCBS-Basel Committee for Banking Supervisors <https://www.bis.org/publ/bcbs230.htm> במסגרת קריטריון חיוני לעקרון 4 ("פעילויות מותרות") של עקרונות הליבה של באזל לפיקוח בנקאי.

¹⁸ בחלק מהמדינות ישנה חקיקה ייעודית עבור סוגים מסוימים של מוסדות נישתיים או בעלי מודל קואופרטיבי (כדוגמת credit unions, saving banks, building societies). [כך גם בישראל, הן לעניין אגודות פיקדון ואשראי עד סף פעילות מסוים, והן לעניין גמ"חים, גם הם עד סף פעילות מסוים]

²⁰ The Electronic Money Regulations 2011, EC/2009/110.

²¹ למעט הפיקוח על אגודות אשראי בארה"ב.

10. מבין 36 מדינות ה-OECD, בהן קיימת מסגרת רישוי נותני שירותי תשלום ו-e-money²², ב-33 מדינות (92%) הרשות המפקחת על הבנקים אמונה על רישוי ופיקוח גופים אלה. בשלוש מדינות מדובר ברשות פיקוח אחרת: הבנק המרכזי (קנדה וטורקיה) או רשות פיקוח צרכני (בריטניה²³). יצוין כי לאחרונה ממשלת בריטניה הצהירה על כוונה להכפיף גופי e-money בעלי השפעה מערכתית לפיקוח יציבותי של הבנק המרכזי, בדומה למדיניות בה נקטה בעניין גופי השקעה גדולים.²⁴ גישה דומה מיושמת באוסטרליה, בה המפקח היציבותי הבנקאי (APRA) מפקח על גופי e-money (Purchased Payment Facilities) החל מהיקף פעילות מסוים²⁵.

²² לא סווגו 2 מדינות (ארה"ב וקוסטה ריקה).

²³ Financial Conduct Authority | FCA

²⁴ Payments Regulation and the Systemic Perimeter: Consultation Response, August 2023

²⁵ ספק Purchased Payment Facilities בעל היקף התחייבויות תשלום מעל 10 מיליון דולר אוסטרלי מול יותר מ-50 לקוחות מוגדר כעוסק בעיסוק בנקאי ומאוסדר ע"י הרגולטור היציבותי כבנק. יצוין כי בימים אלו מקודמת [רפורמה במשטר הרישוי](#), אם כי החלוקה לשתי רמות ופיקוח של APRA על גופי e-money גדולים צפויה להישמר.

פרק ה' - פיקוח ואסדרה פרופורציונליים

1. החקיקה והרגולציה הבנקאית בישראל אינן מבחינות, ככלל, בין בנק גדול לקטן ומשיתות דרישות זהות על כלל הבנקים באופן שאינו לוקח בחשבון את היקף פעילותם ומורכבותם. לצורך יישום דרישות החוק והרגולציה החלות על בנק נדרשת מבנק חדש השקעת משאבים פיננסיים משמעותיים, וכן השקעת משאבים ניהוליים, במספר פרויקטים בו-זמנית, ללא כל אפשרות ליישום הדרגתי. המשאבים הנדרשים מאריכים את משך זמן ההיערכות של בנקים חדשים, ולפיכך מביאים לצורך בהשקעה של הון משמעותי נוסף הדרוש להקמת הבנק טרם תחילת פעילותו.

גישת הפרופורציונליות של ועדת באזל

2. ועדת באזל קבעה את גישת הפרופורציונליות (מידתיות) בעקרונות הליבה לפיקוח אפקטיבי על בנקים.²⁶ המטרה של גישה זו היא לוודא כי דרישות האסדרה עולות בקנה אחד עם החשיבות המערכתית, הגודל ומורכבות הפעילות של הבנקים, באופן שאינו מתפשר על דרישות היציבות. ועדת באזל מדגישה שגישת הפרופורציונליות אינה מכוונת לדילול הסטנדרטים הפיקוחיים והפחתת החוסן של הגופים הפיננסיים הקטנים, אלא לגישה פיקוחית שתהיה - בו זמנית - שמרנית וגם פשוטה להבנה וליישום. בשנת 2022 ועדת באזל פרסמה מסמך המפרט את השיקולים ליישום עקרון זה (להלן – "מסמך באזל").²⁷

3. מסקירה בין-לאומית עולה שככלל, סוג הרישיון אינו משפיע על מסגרת הדרישות הרגולטוריות החלות על הבנק, פרט לדרישות הון מינימאלי בחלק מהמדינות. עם זאת, במסגרת יישום גישת הפרופורציונליות, רשויות פיקוח רבות מחילות על בנקים קטנים דרישות אסדרה מותאמות לגודל הפעילות שלהם, למורכבותה ולחשיבות המערכתית שלהם, באופן שאינו מתפשר על דרישות היציבות.

4. בהתבסס על גישת הפרופורציונליות של ועדת באזל, הפיקוח על הבנקים פרסם כבר בשנת 2020 רגולציה מותאמת לבנק חדש ולבנק בהקמה. במסגרת זו נקבעו לבנק חדש התאמות בנושאים הבאים: יחסי הון, פישוט מודל הנזילות, היקף הדירקטוריון והרכבו, איחוד פונקציות ואפשרות להוצאת פעילויות של פונקציות מרכזיות מסוימות למיקור חוץ.

5. בהתאמה לגישת הפרופורציונליות של ועדת באזל, ועל רקע השינויים במערכת הפיננסית והתפתחות הטכנולוגיה, וכדי להמשיך ולעודד כניסת שחקנים נוספים למערכת הבנקאית, ממליץ הצוות לגבש מדיניות פיקוח ואסדרה פרופורציונליים על בנקים (לרבות בנקים קיימים ובנקים חדשים שפעלו קודם לכן כגופים חוץ-בנקאיים) בהתאם לגודל ולמורכבות הפעילות שלהם לצורך קביעת אסדרה בתחומי היציבות, הממשל התאגידי וניהול הסיכונים.

עקרונות לקביעת דרגות פיקוחיות בהתאם למסמך באזל

6. בהתאם למסמך באזל, לצורך יישום גישת הפרופורציונליות, מוצע לקבוע דרגות פיקוחיות לסיווג הבנקים השונים במערכת הבנקאית לצורך קביעת אסדרה מותאמת. מספר הדרגות הפיקוחיות ייקבע בהתאם למבנה המערכת הבנקאית. כך למשל, מסגרת רגולטורית בעלת שתי דרגות פיקוחיות עשויה להתאים למערכת בנקאית שבה חלק מהבנקים הם בעלי פעילות בין-לאומית או חשיבות מערכתית

²⁶ https://www.bis.org/basel_framework/standard/BCP.htm

²⁷ High-level considerations on proportionality (2022) - <https://www.bis.org/bcbs/publ/d534.pdf>

מקומית (D-SIBs), ויתר הבנקים הם בנקים קטנים ופשוטים יותר ובעלי מודל עסקי דומה. ישנם מקרים שנכון יותר לקבוע מספר גבוה יותר של דרגות פיקוחיות, למשל, במערכות בנקאיות שמתאפיינות בהטרונגיות רבה הוגדרו עד חמש דרגות פיקוחיות שונות.

7. רוב הרגולטורים מגדירים את הדרגות הפיקוחיות באמצעות קריטריונים כמותיים ואיכותיים. קריטריונים אלו משקפים בדרך כלל את אופי ועוצמת הסיכונים הטמונים בקבוצות שונות של בנקים ואת הסיכונים שהם עלולים להוות למערכת הפיננסית. מקובל להגדיר דרגה פיקוחית בהתאם לסף של גודל אבסולוטי (ולא כשיעור מסך המערכת), לצד קריטריונים איכותיים אחרים המתחשבים במודל העסקי, בפרופיל הסיכון ובכל פעילות שעשויה להיות בעלת השלכות על היציבות הפיננסית.

מבנה מערכת הבנקאות הישראלית

8. מערכת הבנקאות הישראלית כוללת חמש קבוצות בנקאיות גדולות שמספקות את כלל השירותים הבנקאיים והן בעלות מאפייני פעילות וסיכון דומים, וכן שני בנקים קטנים. כמו כן, קיים צפי לכניסתם של בנקים קטנים נוספים למערכת הבנקאית.

עקרונות ה"מידתיות" וה"הדרגתיות"

9. גישת הפרופורציונליות יושמה בהתאם לעקרונות של "מידתיות" ו"הדרגתיות" כמפורט להלן:

עקרון המידתיות – התאמת הרגולציה להיקף הפעילות ולמורכבות של הבנק המשוך לדרגה הפיקוחית באופן שאינו מתפשר על דרישות היציבות. התאמה זו יכולה לבוא לידי ביטוי, למשל, בהתאמת הדרישה בהיבט הכמותי או באמצעות פישוט מודל חישוב הסיכון.

עקרון ההדרגתיות – דחייה של יישום הוראות רגולטוריות מסוימות שהבנק נדרש לציית להן באותה דרגה פיקוחית, לתקופה מוגדרת מראש. עקרון זה מקל על בנק חדש להיכנס לדרגה הפיקוחית שרלוונטית עבורו, נוכח האתגרים והמשאבים המשמעותיים שכרוכים בהקמת בנק ובעמידה ברגולציה הנדרשת. יישום עקרון זה יסייע גם במעבר של בנק מדרגה פיקוחית אחת לאחרת ויאפשר מידה טובה יותר של רציפות.

לאור האמור לעיל ממליץ הצוות:

10. להגדיר, באמצעות מדיניות פיקוחית אסדרה, שתי דרגות פיקוח חדשות לנושאי יציבות (הון, נזילות), ממשל תאגידי וניהול סיכונים. הדרגות והספים יהיו רלוונטיים לכל הבנקים הקיימים במערכת כיום, וגם לאלו שיקבלו בעתיד רישיון בנק.

11. לצורך אסדרה בנושאי יציבות ייקבעו הדרגות הפיקוחיות הבאות:

"בנק בדרגת פיקוח 1" – יוגדר על-פי שני קריטריונים:

(1) **היקף נכסים** - עד 50 מיליארד ש"ח (כ-2% מסך נכסי המערכת הבנקאית).

(2) **מורכבות** - קביעת רשימה של פעילויות מורכבות שבנק בדרגת פיקוח 1 לא יוכל לבצע כגון: פעילות ביו-לאומית (סניפים וחברות בנות בחו"ל, פעילות חוצה גבולות), קריפטו, אשראי ליהלומנים, אשראי ממונף, אשראי לרכישת אמצעי שליטה, פעילות מורכבת בנגזרים, נכסים חוץ-מאזניים בשיעור גבוה.

"בנק בדרגת פיקוח 2" - מי שלא עונה על הגדרת "בנק בדרגת פיקוח 1".

12. למפקח על הבנקים סמכות **להפעיל שיקול דעת בסיווג בנקים לדרגות הפיקוחיות**. כך למשל, בנק שסך נכסיו עולה על אלה של בנק בדרגת פיקוח 1 אך פעילותו מאוד פשוטה, יכול שהמפקח יחליט לסווגו כבנק בדרגת פיקוח 1.
13. למפקח על הבנקים סמכות **לקבוע כללי מעבר בין הדרגות הפיקוחיות**. המפקח יהיה רשאי לקבוע לבנק שהפסיק להיות בנק בדרגת פיקוח 1 תקופת מעבר, של שלוש שנים, ליישום הוראת ניהול בנקאי תקין מסוימת או ליישום כלל ההוראות הרלוונטיות.
14. למפקח על הבנקים תינתן סמכות לקבוע את רשימת הפעילויות המורכבות. הרשימה תעוגן במסגרת הוראת ניהול בנקאי תקין. הרשימה תיבחן מעת לעת בהתאם להתפתחויות במשק, להתפתחויות העסקיות והטכנולוגיות ולניסיון הפיקוחי.
15. הדרגה הפיקוחית של "בנק בדרגת פיקוח 1" כוללת גם בנק קיים שעומד בקריטריונים, כל עוד הוא אינו חברה בת של "בנק בדרגת פיקוח 2".

לצורך כך נדרשים הצעדים הבאים:

התאמת ההוראות החלות על בנק בדרגת פיקוח 1 לסוג הפעילות והיקפה, תוך יישום עקרונות המידתיות וההדרגתיות (מעבר מדרגה לדרגה לא יהיה חד) בהוראה ייעודית ובמדיניות תומכת. בין השאר יינתנו התאמות בהוראה הייעודית בהיבטים של דרישות הון ומינוף, דרישות נזילות, ממשל תאגידי, הוראות הדיווח לציבור והוראות הדיווח לפיקוח.

פרק ו' - אספקת שירותים ומוצרים (פריקות מוצרים)

1. החקיקה הנוכחית מחייבת את כל הבנקים, ללא קשר לגודלם, לא לסרב, סירוב בלתי סביר²⁸, לפתוח ולנהל חשבונות עו"ש ביתרת זכות לכלל הלקוחות, גם אם פעילות זו אינה בליבת המודל העסקי שלהם. בבסיס החובה הזאת עומדת התפיסה שניהול חשבון עו"ש הינו צורך חיוני לכל אדם לצורך התנהלות כלכלית שוטפת ושגרתית (קבלת שכר וקצבאות, העברת תשלומים, תשלום חשבונות שוטפים וכיוצ"ב), וכי כחלק מתפיסת ההוגנות יש לחייב את כלל השחקנים בשוק לאפשר לכלל הלקוחות לקבל שירותים בנקאיים ונגישות לשירותי תשלום בסיסיים, עם אפשרות לסירוב סביר לאחר בחינת כל בקשה לגופה. חובה זו משיתה על הבנקים עלויות גבוהות, רגולטוריות ותפעוליות, שעלויות להקשות על בנק קטן לבסס מודל עסקי בר-קיימא, שאינו כולל ניהול חשבון עו"ש ללקוחותיו.

2. במצב הקיים גופים חוץ-בנקאיים שמעוניינים לקבל רישיון בנק ולהציע שירותי עו"ש נדרשים לפתוח חשבונות עו"ש ולהציע את כלל אמצעי התשלום. הדבר גוזר עלויות תפעול ורגולציה כבדות. בין היתר, עליהם להתחבר לכל המסלקות ולעמוד בתנאי כניסה רחבים ומורכבים, תוך מתן מענה למגוון רחב של לקוחות וחלה עליהם חובת ניהול סיכונים גם בתחומים שאינם בליבת המדיניות העסקית שלהם, וזאת גם אם אינם מעוניינים לנהל חשבונות עו"ש, אלא רק לקבל פיקדונות ולהעמיד מתוכם אשראי, או שהם מעוניינים רק לפעול באופן מצומצם בתחום ניהול חשבונות העו"ש, מבלי להציע את כלל אמצעי התשלום.

פירוט החובות המוטלות:

3. סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח),²⁹ קובע שתאגיד בנקאי, ללא קשר לגודלו, לא יסרב, סירוב בלתי סביר, לתת שירותים מסוימים ללקוחות, ובכלל זה לפתוח לכל לקוח חשבון עובר ושב ביתרת זכות ולנהלו, קבלת פיקדון בש"ח ובמט"ח ומכירת שיקים בנקאיים בש"ח ובמט"ח, ובלבד שלא קיימת סיבה סבירה לאי מתן השירות. במקרים בהם תאגיד בנקאי מעוניין לקבל הקלה ביישום הסעיף, רשאי הוא להודיע על מדיניות עסקית בהתאם לסעיף 2(ד) לחוק, ואם המפקח לא הביע התנגדות, רשאי הוא לפעול בהתאם להודעתו.

4. בהתאם לסעיף 10(1) לחוק הבנקאות (רישוי), אחד מתחומי הפעילות של בנק הינו קבלת פיקדונות כספיים בחשבונות עובר ושב על מנת לשלם מהם בשיק לפי דרישה.

²⁸ סעיף 2(ד) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובע שמ"בלי לגרוע מדרכי הוכחה אחרות בדבר הסבירות של סירוב כאמור, רשאי תאגיד בנקאי להודיע למפקח על מדיניות עסקית שקבע לענין מתן שירותים, ואם לא נתקבלה מהמפקח הודעה על התנגדותו למדיניות האמורה, ייחשב כסביר סירוב הנובע מאותה מדיניות".

²⁹ 2. (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 לתיתו.

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

5. הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 422 בנושא "פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהול חשבון" מבהירה באילו מקרים לא תתקבל טענת "סירוב סביר" לפתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות. בנוסף נקבע במסגרת ההוראה מהם שירותי התשלום ושירותים הבנקאיים הבסיסיים שחובה לאפשר ללקוח לקבל במסגרת ניהול חשבון עו"ש (הפקדת שיקים, חיובים על פי הרשאה, כרטיס חיוב מיידי וכרטיס למשיכת מזומנים (לרבות כרטיסים המאפשרים ביצוע פעולות בסכום מוגבל לתקופה)), כמו כן נקבעו בהוראה חובות בנוגע לנגישות למידע ולשירותי בנקאות בתקשורת ובהתייחס לשימוש בשירותי שיקים. במקרים בהם תאגיד בנקאי מעוניין לקבל הקלות ביישום הוראה 422, בדומה להוראות ניהול בנקאי תקין אחרות, רשאי הוא לפנות למפקח על הבנקים תוך הצגת נימוקים רלוונטיים לסיבת הפטור או ההקלה, והמפקח על הבנקים רשאי לתת הקלות כאמור, בהתאם לסמכותו.

סקירה בין-לאומית

6. מסקירת החקיקה האירופית עולה כי הסדרת החובה המקבילה לניהול חשבון עו"ש בסעיף 2 בחוק הבנקאות (שירות ללקוח) נעשתה באיחוד האירופי באמצעות הדירקטיבה³⁰ שמאפשרת שיקול דעת וגמישות רבה יותר בהשוואה לחקיקה והרגולציה הישראלית.

7. להלן פירוט העקרונות המוצגים בדירקטיבה האירופית³¹:

- 7.1. על פי הדירקטיבה האירופית, החובה לאפשר גישה לחשבון תשלום בסיסי³² (המונח המקביל לחשבון עו"ש) יכולה לחול על כל הבנקים או על מספר מספק של בנקים, כדי להבטיח גישה לכל הלקוחות ולמנוע עיוות תחרותי, והכל 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)³³. לעומת זאת, באיטליה החובה הוחלה על כל נותני שירותי התשלום, כולל חוץ-בנקאיים.
- 7.2. המדינות חייבות לוודא ששירות חשבון תשלום בסיסי מסופק גם למי שאין גישה לאמצעי תקשורת דיגיטליים, ולא רק על ידי בנקים הפועלים במתכונת דיגיטלית מלאה.
- 7.3. החובה חלה ביחס לכל לקוח השוהה במדינה כחוק (כולל מבקשי מקלט), אולם ניתן לסרב לפתוח חשבון ללקוח אם הוא כבר מחזיק בחשבון תשלום בבנק אחר באותה מדינה (בהסתמך על הצהרת הלקוח), או מטעמי אי עמידה בכללי איסור הלבנת הון ומימון טרור.
- 7.4. חשבון תשלום בסיסי צריך לאפשר רשימה מוגדרת של שירותים הכוללת הפקדה, משיכת מזומן (בסניף או מכשיר אוטומטי), הוראות קבע, העברות, וכן ביצוע תשלומים באמצעות כרטיס תשלום.

³⁰ 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

³¹ פרק IV לדירקטיבה (סעיפים 15-20) עוסק באסדרת הגישה לחשבונות התשלום וקובע את העקרונות.

³² "basic payment account" או "payment account with basic features"

³³ [Study on EU Payment Account Market](#)

7.5. החובה לספק שירותים אלו בחשבון תשלום בסיסי חלה רק ככל ששירותים 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 מיוזמתם מרחיבים את רשימת השירותים בחשבון הבסיסי מעבר לחובה החוקית.

7.6. למדינות קיימת סמכות להוסיף שירותים נוספים להגדרה לעיל, ובמדינות מסוימות בוצעו בפועל הרחבות נקודתיות (כגון האפשרות לקבלת שיקים).

תפיסת הדירקטיבה האירופית הוטמעה גם בחקיקה בריטית, באמצעות The Payment Accounts Regulations 2015 (להלן – ה"PAR"). לפי החקיקה, רשימת הבנקים המחויבים לספק חשבון בסיסי נקבעת על ידי משרד האוצר. במועד כניסת ה-PAR לתוקף החובה הוחלה על 9 בנקים. מאז לא חלו שינויים ברשימה זו.

לאור האמור לעיל ממליץ הצוות:

8. אחד התנאים להצלחה של גופים בנקאיים חדשים שיקבלו רישיון בנק הוא היכולת להפעיל מודל עסקי גמיש לצד עמידה רק בהוראות הרלוונטיות לפעילות, ולכן מוצע לפטור בנק קטן מהצעת מלוא השירותים המחויבים מכוח סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) - קבלת פיקדון בשקלים או במט"ח, פתיחת חשבון עו"ש וניהולו, מכירת שיקים בנקאיים.

9. בנוסף, ככל שבנק קטן יבחר לפתוח ולנהל חשבון עו"ש, הוא יוכל להציע שירותי עו"ש חלקיים (כגון: הצעת אחד או יותר משירותי התשלום והשירותים הבנקאיים הקיימים כדוגמת מזומן, שיקים, כרטיסי חיוב, מתן הוראות תשלום באמצעים דיגיטליים וכו'). האמור לעיל, יכול לסייע לגופים אלה להתבסס כגורם משמעותי ותחרותי בתחום, ובהמשך, לאחר ביסוס המודל העסקי לתרום להרחבת פעילותם.

10. בנק קטן אשר יחליט לתת שירות בנקאי מסוים או לפעול בתחום עסקי מסוים, יידרש לעמוד ברגולציה הרלוונטית לאותו שירות.

לצורך כך נדרשים תיקוני החקיקה והרגולציה הבאים:

א. תיקון סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) כך שלא יחול על בנק קטן והוא לא יהיה חייב להציע את מלוא השירותים המחויבים מכוחו - קבלת פיקדון בשקלים ובמט"ח, פתיחת חשבון עו"ש וניהולו ומכירת שיקים בנקאיים בשקלים ובמט"ח.

ב. תיקון סעיף 10(1) לחוק הבנקאות (רישוי) - מחיקת הסיפא המתייחסת לתשלום באמצעות שיק מחשבון עובר ושב.

ג. תיקון הוראות ניהול בנקאי תקין 422 "פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהול חשבון" ומתן פטור לבנק קטן מלספק את מלוא שירותי העו"ש.

ד. בנקים שאינם קטנים יידרשו לפתוח ולנהל חשבונות עו"ש לכלל הלקוחות ולתת את מלוא השירותים, בהתאם להוראות הדין הקיים ולא יהיו זכאים להקלות.

פרק ז' - לקוחות ופעילויות עתירי סיכון

1. בנק קטן אינו פטור מעמידה בחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000. ככל שבנק קטן יבחר לפתוח חשבונות עו"ש או לתת שירותי עו"ש מסוימים, הוא אינו יכול להפלות לקוחות, והוא מחויב במתן שירותים אלו לכל הלקוחות ללא תלות בסיכון המובנה של הלקוח, באופי הפעילות של הבנק הקטן, וביכולתו לנהל את הסיכון. סביר שלבנק קטן בשנים הראשונות שלאחר קבלת הרישיון יהיה קושי במתן שירותים לכלל האוכלוסיות, במיוחד אלו הדורשות מומחיות והשקעת משאבים משמעותיים לצורך פיתוח מערכות ייעודיות כגון לקוחות בענפים ופעילויות עתירי סיכון בתחום הציות ואיסור הלבנת הון ומימון טרור, ובכלל זה לקוחות ישראלים בעלי אזרחות נוספת. יש להבטיח כי בנק קטן, יפעל תוך פרק זמן סביר, למתן שירותים, באופן שאינו מפלה לכלל הלקוחות והאוכלוסיות.
2. בשנים האחרונות, הגבירו מדינות רבות בעולם, ובכלל זה מדינת ישראל, את מאבקן בהלבנת הון ומימון טרור ובהעלמות מס. מאבק זה הוביל להחמרה משמעותית בחובות אשר הוטלו על הבנקים בכל הקשור לבחינת פעילות לקוחות בחשבונותיהם. עקב כך, עלתה במידה ניכרת המורכבות בניהול סיכונים איסור הלבנת הון ומימון טרור, שכן הוא דורש ידע, מומחיות ומשאבים רבים. לצד זה, עלויות התממשות הסיכונים עלו במידה ניכרת לאורך השנים, שכן בנקים אשר אינם פועלים באופן הנדרש, חשופים להתממשות סיכונים משפטיים, סיכונים ציות וסיכונים מוניטין, שבאים לידי ביטוי, בין השאר בעיצומים כספיים ובסנקציות משמעותיות אחרות.
3. תופעה זו הביאה למגמה עולמית בה גופים פיננסיים נוקטים מדיניות 'הימנעות מסיכון' (De-Risking) במקום 'ניהול הסיכון'. המשמעות היא שגופים פיננסיים בוחרים שלא להעניק שירותים, ואף להפסיק מתן שירותים ללקוחות הפועלים בענפים או פעילויות עתירי סיכון בתחום של הלבנת הון ומימון טרור. מדובר בסוגיה שנידונה רבות על ידי רגולטורים וגופים בין-לאומיים בעולם, וזאת משום שתופעה זו פגעה במידה ניכרת בנגישות של מגזרים מסוימים למערכת הבנקאית, עד לכדי הדרה פיננסית.³⁴ אחת מהשלכות מדיניות זו היא שבמקום שיופחת סיכון איסור הלבנת הון ברמה המערכתית, הסיכון למעשה גבר, וזאת משום שלקוחות בסיכון גבוה נדחקו למוסדות פיננסיים קטנים יותר, שאפקטיביות ניהול הסיכון בהם חלשה יותר.³⁵ כדי להתמודד עם סיכון זה, מדינות רבות פועלות לחייב גופים פיננסיים לתת שירותים פיננסיים בסיסיים, אולם החלת חובה כזו על גופים פיננסיים קטנים וחדשים מטילה עליהם עלות גבוהה שפוגעת ביכולתם לבסס מודל עסקי בר-קיימא.

לאור האמור לעיל ממליץ הצוות:

4. לצורך ניהול הסיכון הכרוך במתן שירותים ללקוחות בענפים ופעילויות עתירי סיכון בתחום הציות ואיסור הלבנת הון ומימון טרור נדרשים מיומנות ומשאבים משמעותיים. החשש הוא שניהול סיכונים שאינו אפקטיבי יחשוף את הבנקים לסיכונים משמעותיים. כדי לאפשר לבנקים קטנים היערכות הדרגתית לפתיחת חשבונות עו"ש ולקבלת פיקדונות ללקוחות ופעילויות עתירי סיכון ייקבע בחקיקה

³⁴ FATF. "High-level synopsis of the stocktake of the unintended consequences of the FATF standards." (2021).

³⁵ Durner, Tracey, and Liat Shetret. *Understanding bank de-risking and its effects on financial inclusion: An exploratory study*. Global Center on Cooperative Security, 2015.

מנגנון שיאפשר תקופת היערכות נדרשת, לאחר קבלת הרישיון הבנקאי, לצורך עמידה בדרישות הרגולטוריות.

לצורך כך נדרשים תיקוני החקיקה והרגולציה הבאים:

מתן סמכות למפקח על הבנקים בחקיקה לפטור באופן זמני בנק קטן וכן גוף שיקבל רישיון בנק, ממתן שירותים ללקוחות ופעילויות עתירי סיכון ("הגנת ינוקא"). הפטור הזמני נועד לאפשר לבנק, בתקופה שלאחר קבלת הרישיון, תקופת היערכות לצורך עמידה בדרישות רגולטוריות מורכבות.

פרק ח' - הרחבת העיסוקים המותרים לבנקים

1. רשימת העיסוקים המותרים כיום לבנקים מוגבלת בחקיקה לעיסוקים המפורטים בסעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי) (להלן – "רשימת העיסוקים בחוק") (לפירוט רשימת העיסוקים ראה נספח 4). רשימה זו נקבעה לפני למעלה מ-40 שנים והיא כמעט אינה כוללת עדכונים ממועד חקיקת החוק ועד היום.
2. בשעה שהבנקאות העולמית נמצאת בעיצומו של תהליך בו המודלים העסקיים משתנים ומתפתחים כתוצאה משינויים כלכליים, טכנולוגיים וחברתיים שמאפשרים יכולות חדשות ושירותים רחבים יותר, העדכונים שבוצעו במהלך השנים ברשימת העיסוקים בחוק לא הדביקו את קצב השינויים, ונדרשת פרשנות דינמית של לשון החוק כדי להתאימה להתפתחויות הפיננסיות, הטכנולוגיות והכלכליות. להלן דוגמאות לעיסוקים שאינם מופיעים במפורש כיום ברשימת העיסוקים בחוק, ולכן מעוררים שאלות פרשניות, ועדיין נדרשים לצורך התאמת המודל העסקי למציאות המשתנה: מכירת שירותים טכנולוגיים לבנקים ולגופים פיננסיים (Banking as a Service - BaaS) החוק כיום אינו מאפשר להתאים את השירותים הטכנולוגיים ללקוחות שונים; שימוש במידע הנאסף בבנק לצרכים שונים, לרבות מכירת מידע לצדדים נוספים; תיווך לשירותים שצפויים להינתן על ידי ספקי שירותים פיננסיים אחרים; פעילות הקשורה למטבעות קריפטוגרפים; השכרת שטחי נדל"ן שהיו בשימוש הבנק עד למכירתו; פלטפורמות פיננסיות / מרקטפלייס פיננסי. גופים פיננסיים בעולם מתאימים את המודל העסקי שלהם למציאות המשתנה על מנת שיוכלו להתחרות בעולם הפיננסי המשתנה. בנוסף, המודלים העסקיים החדשים בחו"ל יצרו ערבוב בין השחקנים השונים והפעילויות השונות – בנקים, פינטקים וחברות הביג-טק משתפים פעולה במיזמים פיננסיים חדשים. בהתאם, נדרש לתת מענה בחוק גם לצורך בשיתופי פעולה בין הגופים הפיננסיים עצמם וגם בין שחקנים פיננסיים לשחקנים ריאליים אחרים.
3. הרגולטורים עצמם, בארץ ובעולם³⁶, מעודדים את הבנקים להתאים את המודל העסקי שלהם למציאות המשתנה, בין היתר, במתן הנחיות לבחינת דרך הטיפול בסיכון המודל העסקי, בציפייה להוביל ולקדם חדשנות, ובאימוץ וקידום תשתיות לשיתוף פעולה, כגון: הבנקאות הפתוחה, BaaS, מרקטפלייס פיננסי.
4. קרן המטבע הבין-לאומית בביקוריה בישראל המליצה (בשנים 2012 ו-2022) על עדכון רשימת העיסוקים בחוק, באופן שיקנה לנגיד או למפקח סמכויות לאשר הוספת פעילויות מותרות נוספות כמענה להתפתחויות בבנקאות, וציינה שהנוסח הנוכחי של סעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי) מהווה חסם בקידום התחרות, ומחייב בחינה.
5. בהקשר לכך, מעת לעת עולות סוגיות משפטיות לגבי רשימת העיסוקים והפעילויות המותרים לבנקים ועולה הצורך להסדיר את הנושא בחקיקה, כך שיינתן ביטוי לשינויים שקרו וקורים במציאות הכלכלית. כך לדוגמה, בית המשפט העליון התייחס לנושא לאחרונה בעקבות עתירה שהוגשה בין

³⁶ למשל ה – Financial Conduct Authority (FCA) מתייחס לנושא במסמך האסטרטגיה לשנים 2022 עד 2025 ובין היתר מציין כי עליהם לדחוף 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>)

השאר נגד נגיד בנק ישראל והפיקוח על הבנקים³⁷ לגבי עיסוק של בנק מסחרי במטבעות קריפטוגרפיים. בית המשפט קיבל את עמדת הפיקוח על הבנקים, תוך מתן פרשנות דינמית לסעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי), אך בפסק הדין נכתב כי עדיף היה שחוק הבנקאות (רישוי) יתוקן כך שיגדיר בצורה טובה יותר את העיסוק המותר.³⁸

6. מתן רישיון בנק לשחקנים חדשים המספקים שירותים ומוצרים פיננסיים שונים, לרבות גופים פיננסיים חוץ-בנקאיים, חברות פינטק וחברות הביג-טק, יגביל אותם רק לרשימת העיסוקים בחוק.
7. כיום, גופים חוץ-בנקאיים אינם מוגבלים ברשימה סגורה של עיסוקים כמו בנק. סליקת כרטיסי חיוב, תפעול והנפקת כרטיסים, מערכות תשלומים לעסקים, שיווק מוצרי ביטוח, מכירת שירותים טכנולוגיים הם דוגמאות לעיסוקים המותרים כיום לחברות כרטיסי האשראי הנדרשות לרישיון נותן שירותי תשלום יציבותי, אולם אינם מנויים במסגרת העיסוקים המותרים לבנקים, ושאלם לא יתאפשר העיסוק בהם, סביר שלא יגישו בקשה לרישיון בנקאי. לכן קבלת רישיון בנק היא בעלת פוטנציאל פגיעה משמעותי במודל העסקי של גופים אלו, במיוחד בשלבים המוקדמים של פעילותם, וחשוב לשמר את יכולתם להמשיך לעסוק באותם העיסוקים, אם עיסוקים אלה מתיישבים עם עיסוקיהם החדשים כבנק, ובלבד שאלו לא יפגעו במילוי חובותיהם על פי דין או בעניינם של לקוחותיהם, ואינם מעוררים חשש ממשי לניגוד עניינים בפעילותם.

סקירה בין-לאומית

8. עקרונות הליבה של באזל לפיקוח בנקאי אפקטיבי קובעים כי העיסוקים המותרים (permissible activities) של המוסדות שקיבלו רישיון בנקאי ומפוקחים כבנקים צריכים להיות מוגדרים בצורה ברורה על ידי המפקחים, או בחקיקה, או ברגולציה.³⁹ הנוסח משאיר גמישות בנוגע לגורם והמסגרת בה מוגדרים העיסוקים המותרים לבנקים.
9. סקר רגולציה ופיקוח בנקאי⁴⁰ שביצע הבנק העולמי 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 הנהוגה בישראל שמרנית ביחס למדינות ה-OECD והיא מדיניות מאוד מצומצמת (לפירוט ממצאי הסקר ראה נספח 5). ההגבלות על הבנקים בישראל בנוגע לעיסוק בביטוח, בנדל"ן ובעיסוקים שאינם פיננסיים משייכות אותה לקטגוריה המחמירה ביותר.

³⁷ בג"ץ 7364/22 - 1. ביטס אופ גולד 2. איגוד הביטקוין הישראלי נגד 1. נגיד בנק ישראל 2. בנק ישראל – הפיקוח על הבנקים 3. בנק לאומי לישראל בע"מ

³⁸ סעיף 29 לפסק הדין בנימוקיה של השופטת ברק-ארז: "למותר לציין, כי אין בדברינו כדי לשלול את האפשרות שבהמשך יתוקן חוק הבנקאות באופן שיגדיר בצורה מפורטת וקונקרטית יותר את גדר טיפולם של הבנקים במטבעות דיגיטליים. סעיף 10 לחוק הבנקאות תוקן במהלך השנים באופן שנתן ביטוי לשינויים במציאות הכלכלית והפיסקלית (למשל, בכל הנוגע למסחר במטבע חוץ, שבעבר היה כפוף למגבלות חמורות. ראו: סעיף 10(א) לחוק הבנקאות; סעיף 12 להצעת חוק הפיקוח על המטבע (תיקון מס' 3), התשנ"ח-1998, ה"ח 560, 562 (הצעה לתיקון עקיף של סעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981)). אולם, האפשרות לעדכן קונקרטי של החקיקה, שאף עשויה להיות רצויה, אינה גורעת מן הפרשנות של הדין כנוסחו דהיום." והן סעיף 3 של השופט סולברג "לפיה האפשרות – הראויה והרצויה – כי המחוקק יבצע בעתיד הסדרה קונקרטית של מופע טכנולוגי החדש, בדמות תיקון חקיקה".

³⁹ "The permissible activities of institutions that are licensed and subject to supervision as banks are clearly defined either by supervisors, or in laws or regulations" – Principle 4 (Essential Criteria 2), Core Principles for effective banking supervision (2012, 2024).

⁴⁰ Bank Regulation and Supervision Survey שהחל בשנת 2017 והושלם בשנת 2019.

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

- 10.1 **גישה מרחיבה**⁴¹ - לא מוגדרת בחוק רשימה של עיסוקים מותרים, למעט ייחוד פעילות המחייבת קבלת רישיון בנק.
- 10.2 **גישה מצמצמת**⁴² - 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.
- 10.3 **גישת ביניים**⁴³ - החוק קובע עיסוקים מותרים מסוימים, אולם בנוסף מאפשר לרגולטור הבנקאי להגדיר עיסוקים מותרים נוספים עבור הבנק.
11. במרבית המדינות המיישמות את הגישה המצמצמת ואת גישת הביניים טווח העיסוקים רחב בהשוואה לישראל, כפי שמשתקף בסקר הבנק העולמי. הדבר יכול לנבוע מהסיבות הבאות:
- 11.1 רשימת העיסוקים במדינות אחרות כוללת עיסוקים שאינם נמצאים ברשימת העיסוקים בישראל (כגון שיווק ביטוח בפורטוגל או פתרונות דיגיטליים בדנמרק).
- 11.2 בחלק מהמדינות לא קיים איסור מפורש בחוק על עיסוק בפעילויות שלא נכללו ברשימה, מה שמאפשר שיקול דעת רחב יותר לרגולטור. בדרך כלל כניסה לפעילות חדשה מותנית בהודעה מראש וקבלת אישור/אי התנגדות מצד הרגולטור.
- 11.3 לא קיים איסור על פעילויות שאינן בליבת הפעילות הבנקאית דרך חברות בנות (לדוגמה, בתחומי ביטוח, שירותי שוק הון, טכנולוגיה פיננסית ובתחומים שאינם פיננסיים)⁴⁴. בישראל רשימת העיסוקים של תאגיד עזר, תאגיד הנשלט על ידי הבנק, נגזרת מרשימת העיסוקים בחוק ורשימת העיסוקים המותרים לחברות בת של בנקים מנויה בסעיף 11 לחוק הבנקאות (רישוי), כגון: חברות חיתום, חברות לניהול תיקים וסוכנות ביטוח למשכנתאות.
- 11.4 קיימת תפיסה מאפשרת יותר של עיסוקים נלווים, בפרט לעניין שיתופי פעולה עם צדדים שלישיים עם ספקי שירות (בדומה למודל העסקי של גופי תשלומים שהפכו לבנקים).
12. ככלל, החקיקה מתירה לרגולטורים לקבוע לבנק ספציפי רשימת עיסוקים מצומצמת ביחס לרשימת העיסוקים המותרת בחוק, בהתאם לתכנית העסקית שהוגשה, הערכת הסיכון המובנה ויכולות ניהול הסיכון ושיקולים רגולטוריים נוספים. בנוסף, הרגולטור 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 מדיניות לעניין העיסוקים המותרים, המתעדכנת מעת לעת.

⁴¹ למשל, בריטניה, אוסטרליה והונג קונג.

⁴² למשל, דנמרק, שבדיה, אירלנד וקנדה.

⁴³ למשל, ארצות הברית, סינגפור וקוריאה. לגבי ארה"ב הרחבת העיסוקים נעשית באמצעות פרשנות "עיסוק נלווה" לרשימת העיסוקים הקיימת בחקיקה.

⁴⁴ החזקה בגופים ריאליים לרוב כפופה להגבלה מצרפית על החזקות ריאליות כשיעור מההון.

הרחבת רשימת העיסוקים המותרים לבנקים

13. הרחבת רשימת העיסוקים כיום מורכבת וכפופה לפרשנויות משפטיות מורכבות, ואפילו בית המשפט העליון המליץ, כאמור, לתקנה בפסק דינו בעניין ביטס אופ גולד⁴⁵.

14. הרחבת רשימת העיסוקים המותרים לבנקים תאפשר :

14.1 קבלת רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים, ובכלל זה חברות כרטיסי האשראי, שעיסוקיהן כיום אינם מוגבלים בחקיקה. כניסת גופים חדשים לתחום הבנקאות עשויה להביא להגברת התחרותיות במערכת הבנקאית.

14.2 התאמת המודל העסקי של הבנקים לסביבה המתפתחת והמשתנה מול שחקנים חדשים, מקומיים ובין-לאומיים.

14.3 One Stop Shop – הלקוח יוכל למצוא את כל השירותים במקום אחד, לבצע תהליכים ללא סרבול מיותר (למשל הזדהות נוספת), ולקבל שירותים מותאמים לצרכיו.

14.4 פריקות מוצרים – ככל שהעולם הפיננסי יתפתח, ללקוח תהיה בחירה בין גופים שונים לקבלת שירותים ומוצרים בנקאיים ופיננסיים, דבר שיתרום אף הוא להגברת התחרות.

לאור האמור לעיל ממליץ הצוות:

15. עדכון רשימת העיסוקים המותרים לבנקים בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות והפיננסיות, וכן מתן סמכות למפקח על הבנקים לקבוע את רשימת העיסוקים המותרים של בנק קטן מעבר לעיסוקים המותרים כיום לבנק. כך תינתן גמישות להוספת פעילויות ועיסוקים חדשים בהתאם להתפתחויות במערכת הפיננסית. העדכון והסמכות כאמור תורחב כעבור 5 שנים ממועד הסמכת המפקח כלפי הבנקים הקטנים גם כלפי בנקים שאינם קטנים בהתאמות הנדרשות. קביעת מועד יישום מאוחר יותר לגבי בנקים קיימים תעניק הגנת ינוקא לגופים החדשים שייכנסו למערכת הבנקאית. עם זאת, מאחר שהגבלת העיסוקים וחוסר עדכניות הרשימה רלוונטיים גם לבנקים הקיימים, יש להחיל את הסמכות באופן מלא על כלל הבנקים. הרחבת רשימת העיסוקים לכלל הבנקים תפתור גם את בעיית "אי הרציפות", ובפרט, שגוף חוץ-בנקאי לא ירצה להפוך לבנק רגיל ולוותר על הגמישות שתאפשר לו להתפתח ולעלות מעל למגבלת בנק קטן.

לצורך כך נדרשים הצעדים הבאים:

16. תיקון סעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי), כך שתעודכן רשימת העיסוקים ושייקבע לבנקים מנגנון להרחבת עיסוקים הדומה לזה שניתן לנוותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית⁴⁶.

17. לעניין בנק קטן - למפקח תינתן סמכות להרחיב עיסוקים במועד תחילת התיקון; לאחר 5 שנים הסמכות תורחב גם לבנקים שאינם קטנים.

⁴⁵ בג"ץ 7364/22 - 1. ביטס אופ גולד 2. איגוד הביטקוין הישראלי נגד 1. נגיד בנק ישראל 2. בנק ישראל – הפיקוח על הבנקים 3. בנק לאומי לישראל בע"מ

⁴⁶ סעיף 36 יד(ב) לחוק הבנקאות (רישוי): "על אף האמור בסעיף קטן (א), בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי רשאי לעסוק בעיסוקים נוספים על האמור בסעיף קטן (א), אם המפקח אישר זאת מראש ובכתב, ובלבד שמצא כי אלה אינם עלולים לפגוע במילוי חובותיו של בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי על פי דין או בעניינם של לקוחותיו, ואינם מעוררים חשש ממשי לניגוד עניינים בפעילותו".

פרק ט' - שליטה במקביל של חברות החזקה בגופים מוסדיים ובבנק קטן

1. גופים חוץ-בנקאיים הנשלטים כיום על ידי חברות החזקה פיננסיות אינם יכולים להתפתח ולקבל רישיון בנק. חסם זה מקורו בוועדת בכר שהוקמה בשנת 2004 ונועדה להתמודד עם הריכוזיות של המערכת הבנקאית והשפעותיה על שוק ההון. הוועדה התייחסה בבחינתה למצב הריכוזיות במערכת הבנקאית באותה עת. בעקבות המלצות ועדת בכר נחקק החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005 (להלן – "חוק להגברת התחרות"), שכלל, בין השאר, תיקון לחוק הבנקאות (רישוי), שבמסגרתו הוסף סעיף 27(א)⁴⁷ לחוק הבנקאות (רישוי) האוסר על חברות החזקה ששולטות בגוף מוסדי לשלוט בבנק (להלן – "שליטה במקביל").
2. בהסרת החסם יש פוטנציאל ברור להגברת התחרות במערכת הבנקאית, עם זאת, לצעד כזה, שיש בו חזרה לאחור מאיסור שנקבע לפני 20 שנה, יכולות להיות השלכות נרחבות יותר על מבנה המערכת הפיננסית, ולכן על מנת לברר את השאלה, נכון להסתכל על מבנה השוק והשינויים שהוא עבר מאז ועדת בכר, סקירה בינלאומית והשוואה למקובל בעולם בהקשר זה, הסיכונים בהסרת החסם כאמור ובחינת הפוטנציאל להגברת התחרות מיישום הצעד האמור.

מבנה המערכת הפיננסית בארץ ובחו"ל

3. עת חוקק החוק להגברת התחרות, שוק ההון הישראלי אופיין בדומיננטיות מוחלטת של המערכת הבנקאית, הן בתחומי הבנקאות "הקלאסית" והן ביתר תחומי התיווך הפיננסי.
4. כתוצאה מיישום המלצות ועדת בכר והוצאת פעילות ניהול כספי החיסכון ארוך הטווח מהבנקים, וכתוצאה ממיזוגים שבוצעו בין הגופים המוסדיים שהופרדו, נוצרו בישראל חברות החזקה פיננסיות השולטות בגופים מוסדיים בעלי פעילות משמעותית (להלן – "חברות החזקה פיננסיות").
5. בישראל פועלות חמש חברות החזקה פיננסיות משמעותיות שהן חברות ציבוריות שהחזקותיהן בחברות הביטוח, בחברות הפנסיה, בקופות הגמל ובקרנות הן הנכסים המהותיים ביותר שלהן. בשנים האחרונות חברות החזקה הפיננסיות שולטות גם בגופים חוץ-בנקאיים הנותנים אשראי מסוגים שונים (לדוגמה – מקס נשלטת על ידי כלל החזקות, הפניקס גמא נשלטת על ידי הפניקס אחזקות, פנינסולה נשלטת על ידי מיטב, אמפא ו-ERN נשלטות על ידי מנורה מבטחים החזקות). בנוסף, לגופים המוסדיים יש החזקות שעשויות להגיע עד ל-7.5% מאמצעי השליטה בבנקים, בעיקרן מכספי עמיתים. למעשה, חברות החזקה הפיננסיות שנוצרו בישראל אינן מוגבלות בחקיקה בפעילות הפיננסית שלהן, למעט היכולת שלהן לשלוט בבנק.
6. בישראל פועלות גם חמש קבוצות בנקאיות גדולות. מרביתן פועלות במודל של "חברת אם-בת", על פיו חברת האם, הבנק, עוסקת בפעילות הליבה הבנקאית ושולטת במספר חברות בנות. חלק מחברות הבנות פועלות כבנק, וחלקן בתחומים אחרים, כאשר תחום הפעילות שלהן מוגבל לעיסוקים המותרים לבנק ולחברות הבנות שלו לפי סעיפים 10 ו-11 לחוק הבנקאות (רישוי). הקבוצות הבנקאיות

⁴⁷ "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".

ככלל לא עוסקות בנושאי ביטוח, בהחזקה בחברות המנהלות נכסים עבור הציבור, בשליטה בחברות ריאליות ועוד.

7. לצד הבנקים וחברות ההחזקה הפיננסיות, ובעידוד חקיקה ורגולציה תומכת, נוצרו בישראל גם גופים חוץ-בנקאיים הנותנים שירותים פיננסיים במגוון תחומים, לרבות: אשראי, תשלומים, השקעות ועוד.
8. מאז יישום המלצות ועדת בכר, השינוי שחל בעקבות ההתבססות של חברות ההחזקה הפיננסיות הביא להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות במערכת הפיננסית בעיקר במגזר האשראי העסקי, בעוד שבמגזר האשראי הקמעונאי השפעת חברות ההחזקה הפיננסיות נותרה נמוכה. עם זאת, בשנים האחרונות חברות ההחזקה הפיננסיות פועלות לחזק את פעילותן בתחום האשראי הקמעונאי על ידי הקמת זרוע אשראי צרכני שתתחרה בשוק האשראי. הן רוכשות שליטה בגופים חוץ-בנקאיים נותני אשראי, ועל פי הצהרותיהן בכוונתן לחזק זרוע זו במבנה הפעילות הקבוצתית.
9. מהשוואה בין-לאומית, שבחנה מודלים שונים של פעילות פיננסית, לא נמצא איסור בחקיקה או ברגולציה על הקמת חברות החזקה פיננסיות ועל הרכב הגופים הפיננסיים שיכולים להיות חלק מקבוצה כאמור. בפועל, ניתן לראות כי במספר רב של מדינות קיימות חברות החזקה פיננסיות המאגדות תחתן מספר חברות מתמחות שפועלות באופן עצמאי, תוך הפרדה תאגידית ביניהן, בתחומים שונים כגון: בנקאות מסחרית, השקעות, ביטוח, עיסוק בניירות ערך ועוד. מסקירה גם עולה כי בכל המדינות בהן קיים בנק בקבוצה פיננסית, למפקח על הבנקים ישנה סמכות לפקח ולקבוע הוראות יציבותיות על חברת ההחזקה.

תועלות ושיקולי תחרות במתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים שבשליטת חברות החזקה פיננסיות

10. מתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים יביא להתפתחותם ולהגברת התחרות במערכת הפיננסית כאמור, קבלת רישיון בנק תאפשר לגופים אלו לגייס פיקדונות מהציבור ולהוזיל משמעותית את מקורות המימון שלהם לצורך מתן אשראי, לגוון את מאגר לקוחותיהם וכך להפוך לגורם תחרותי משמעותי במערכת הבנקאית. בנוסף, לחלק מהגופים החוץ-בנקאיים קיים כבר כיום בסיס לקוחות רחב.

11. לגופים חוץ-בנקאיים בשליטת חברות החזקה פיננסיות יתרון תחרותי, ושיתוף הפעולה במסגרת קבוצתית יכול להביא להגברת התחרות במערכת הפיננסית

11.1 כיום הגופים המוסדיים טרם הצליחו לבסס מודל עסקי משמעותי בתחומי האשראי למגזר משקי הבית והאשראי לעסקים קטנים וזעירים. לכן, שליטה בבנק תהווה פעילות משלימה לפעילות חברות ההחזקה הפיננסיות ותאפשר להן לחזק את זרוע האשראי הצרכני.

11.2 שליטה במקביל תאפשר לגופים חוץ-בנקאיים שיקבלו רישיון בנק ליהנות מתמיכה של גוף חזק, שיכול להעניק להם תמיכה עסקית לקידום אסטרטגיה תחרותית משמעותית ובמידה מסוימת אף תמיכה הונית. כך לדוגמה, היציבות בבעלות שמקנה חברת ההחזקה תאפשר להם לבנות אסטרטגיה ארוכת טווח, יכולים להיווצר סינרגיות ושיתופי פעולה בין הגופים (במסגרת המותר על פי דין), וגיוס ההון והמקורות שלהם עשוי להיות זול יותר, בזכות הדירוג של הקבוצה הפיננסית כולה וכן המוניטין של הקבוצה.

12. התפתחות אפשרית, ולפעמים אף טבעית, של גופים חוץ-בנקאיים היא לפעילות בנקאית במסגרת

רישיון בנקאי

12.1 חלק מהגופים החוץ-בנקאיים שהעבירו התייחסות לקול הקורא נשלטים על ידי חברות החזקה פיננסיות, והצהירו כי הם מעוניינים בגיוס פיקדונות על מנת להגביר את הכוח התחרותי שלהם בתחום האשראי.

12.2 הגבלת האפשרות של גופים חוץ-בנקאיים להתפתח לבנק רק בשל היותם נשלטים על ידי חברת החזקה השולטת בגוף מוסדי, יכולה לפגוע בפעילותם ובהתפתחותם הטבעית, לעיתים מול המתחרים הישירים שלהם (הגופים החוץ-בנקאיים האחרים), ומשכך בתרומתם להתפתחות המערכת הפיננסית.

תכלית האיסור על חברות החזקה פיננסיות לשלוט בבנקים הייתה להתמודד עם ארבעה אתגרים מרכזיים: ריכוזיות הנובעת מיצירת קבוצות פיננסיות משמעותיות, קישוריות במערכת הפיננסית, ניגודי עניינים והמורכבות בפיקוח על גופים כאמור.

אתגרים במתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים שבשליטת חברות החזקה פיננסיות והמלצותינו לדרכי ההתמודדות עמם

13. יצירת קבוצות פיננסיות משמעותיות וריכוזיות

13.1 החשש המרכזי במתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים שבשליטת חברות החזקה פיננסיות עשוי להוות צעד ראשון להפיכת מבנה השוק בישראל למודל של חברות החזקה פיננסיות, שבסופו יהיו מספר חברות החזקה פיננסיות משמעותיות שישלטו בכל תחומי שוק ההון בישראל, דבר שקובעי המדיניות בישראל ניסו להימנע ממנו לאורך שנים.

13.2 ככלל, אנו סבורים כי במתן רישיון בנקאי לגופים חוץ-בנקאיים הנשלטים על ידי חברות החזקה פיננסיות יש יתרונות לא מבוטלים לפוטנציאל הגברת התחרות בין הגופים המוסדיים לבין הבנקים, כך שבמקום חמש קבוצות בנקאיות שעוסקות בעיקר בנושאים בנקאיים וחמש קבוצות החזקה פיננסיות שעוסקות בעיקר בנושאי ניהול נכסים וביטוח, יהיו עשר קבוצות פיננסיות שיתחרו ביניהן בשלל התחומים הפיננסיים. השאלה הגדולה כאן היא מה שיווי המשקל שייווצר בשוק בין השחקניות השונות, וכיצד ניתן להשפיע עליו, כך שלא יתממש החשש לשוק של חמש קבוצות פיננסיות גדולות בלבד.

13.3 חשוב לציין, שכבר היום הגופים המוסדיים פועלים במסגרת חברת החזקה פיננסית שרשאית לשלוט בגופים חוץ-בנקאיים כולל בחברת כרטיסי אשראי, בנוסף לשליטה בחברות לניהול כספי לקוחות, במבטח, בקרנות גמל ובקרנות. תחת חברות החזקה אלו הגופים המוסדיים לוקחים חלק משמעותי בשוק האשראי העסקי, בנוסף הם מצהירים אסטרטגית על כוונתם להיכנס לתחום האשראי הצרכני והעסקים הקטנים. כלומר, השינוי הזה קורה בפועל. לגבי יכולתם של בנקים להיכנס לתחומי עיסוק נוספים בשוק ההון, נזכיר שגם ועדת בכר עוד בשנת 2005 המליצה שבנקים יתחרו כסוכנים בשוק הביטוח, אולם בכל מקרה, כניסה שלהם

לעיסוקים נוספים כפופה לחקיקה ולרגולציה, שככל שתתקבל החלטה, ניתן יהיה לפתוח אותה בצורה מדודה תוך הבטחת פיקוח ובקורות מתאימות.

13.4 כדי להתמודד עם אתגר זה, מוצע לאפשר לחברות החזקה פיננסיות לשלוט רק בבנק קטן⁴⁸ (כאשר המועמדים כיום הם בעיקר גופים חוץ-בנקאיים בתחום האשראי הצרכני והעסקים הקטנים). משמעות הדבר הינה שלא ייווצרו קבוצות פיננסיות שימזגו אליהן את הקבוצות הבנקאיות הקיימות. לעניין זה, על מנת לפעול לצמצום הריכוזיות של הגופים המוסדיים ולהגביר את התחרות בהם יש לאפשר גם לבנקים קטנים ועצמאיים (שאינם בשליטת תאגיד החזקה השולט בגופים מוסדיים) להתחרות בגופים המוסדיים בפעילויות כגון שיווק ביטוח אובייקטיבי ומוצרי חיסכון. בשלב שני, יש לאפשר זאת גם לתאגידים בנקאיים נוספים.

14. הגברת הקישוריות במערכת הפיננסית

14.1 מתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים בשליטת חברות החזקה פיננסיות צפוי לגרום להגברת הקישוריות (interconnectedness) וקשרי הגומלין הקיימים בין הגופים המוסדיים עצמם ובין הגופים המוסדיים למערכת הבנקאית, המושפעים מאותם פרמטרים בשווקים ומקושרים לאותן חברות, ועלול להגביר את הסיכון המערכתי במערכת הפיננסית. בנוסף, חשש נוסף הוא הפוטנציאל לסיכון מוסרי, לפיו 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.

14.2 כדי להתמודד עם אתגר זה מומלץ להגביר את הפיקוח היציבותי, הכולל סמכויות לפיקוח ולקביעת הוראות יציבותיות על חברות החזקה הפיננסיות. צעד כאמור ייתן מענה הולם לחשש מפני הגברת הקישוריות במערכת הפיננסית, שנכון להיום הוא אינו משמעותי.

15. פוטנציאל לניגודי עניינים

15.1 פוטנציאל לניגודי עניינים יכול להיות בין החברות בתוך הקבוצה הפיננסית. כך לדוגמה, בנק בשליטת חברת החזקה השולטת בגוף מוסדי עלול להציע ללקוחותיו רק מוצרים של הגוף המוסדי שקשור אליו. הוא אף יכול לקשור בין מוצרים שהוא מציע למוצרים של הגוף המוסדי. כמו כן קיים חשש מן היכולת למנף מידע שמצוי אצל הבנק או הגוף המוסדי לטובת פעילות הגורם השני. ניגוד עניינים יכול להיות גם בין חברת החזקה הפיננסית לבין המערכת הבנקאית והפיננסית. כך לדוגמה, יש חשש שבנק בקבוצה פיננסית לא יעניק אשראי לנותני אשראי אחרים. שני סוגי ניגודי עניינים כאמור כבר קיימים במבנה השוק כיום בפעילותם הנוכחית של הגופים החוץ-בנקאיים תחת חברות החזקה וקיימות דרכים בחקיקה וברגולציה הנוכחית כדי להתמודד עמם. עם זאת, פוטנציאל ניגוד העניינים עשוי להיות גבוה יותר תחת רישיון בנקאי.

15.2 לעניין זה, האפשרות של חברות החזקה הפיננסיות לשלוט רק בבנקים קטנים מקטינה גם את הפוטנציאל לניגודי עניינים. במידת הצורך, ניתן יהיה לקבוע הוראות והגבלות נוספות או ספציפיות לצמצום ניגודי העניינים מעבר לקיים כבר כיום בחקיקה ובהוראות רלוונטיות.

⁴⁸ עד 5% מסך הנכסים של המערכת כולל בנקים קיימים (קטנים ועצמאיים).

16. מורכבות בפיקוח על חברות החזקה השולטות בגופים מוסדיים ובבנקים ומניעת ארביטראז' רגולטורי

16.1 הפיקוח על קבוצות פיננסיות, שלמעשה עם האישור לשלוט בחברות כרטיסי האשראי כבר כיום הן קבוצות פיננסיות מורכבות, יהיה מאתגר במיוחד, כיוון שהגופים בשליטת חברות ההחזקה הפיננסיות, מפוקחים, כבר היום, על ידי רגולטורים שונים. קיים פוטנציאל לארביטראז' רגולטורי ולניצולו מצד הקבוצות הפיננסיות, תוך חשש להעברת פעולות בהן יש ארביטראז' רגולטורי לגופים שהרגולציה החלה עליהם מקלה יותר.

16.2 **על מנת לצמצם את החשש לארביטראז' רגולטורי, יש לאפשר בחקיקה, לפיקוח על הבנקים, לרשות שוק ההון ולרשות ניירות ערך, סמכויות לפקח גם על חברות ההחזקה ולקבוע עבורן הוראות יציבותיות, תוך הגדרת חלוקת אחריות ברורה בין המפקחים השונים המפקחים על הגופים השונים המצויים בשליטת חברות ההחזקה.**

17. פגיעה אפשרית בבנקים קטנים קיימים

אחת הטענות העולות היא שכניסה של גופים חוץ-בנקאיים למערכת הבנקאית תפגע בבנקים הקטנים הקיימים או בבנקים חדשים שיוקמו, וכך בעקיפין תיפגע התחרות מצד גופים אלו. טענה זו רלוונטית בכלל לקידום המתווה למתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים ובלי קשר לשאלת מבנה ההחזקה, אולם היא עולה ביתר שאת לגבי מודל בו הגופים האמורים הם חלק מקבוצת החזקה פיננסית. התפיסה בבסיס המתווה היא הוספת גופים נוספים למערכת הבנקאית. כדי לאפשר מבנה שוק מאוזן, גם הבנקים הקטנים הקיימים יהיו כפופים לאותו סט של חקיקה ורגולציה בדומה למקבלי רישיונות הבנק החדשים. כלומר, חברות החזקה יוכלו לשלוט בבנקים קטנים (קיימים וחוץ-בנקאיים שיפנו לקבלת רישיון בנק), ותחול רגולציה זהה על כל הבנקים הקטנים.

18. בהמשך להמלצה לקביעת סף לשיעורי החזקה בבנקים של חברות החזקה פיננסיות, קביעה כזו יכולה להביא לכך שבנקים בבעלותן של חברות החזקה פיננסיות יגבילו את פעילותם כדי לא לעבור את הסף שנקבע (בעיית "אי הרציפות").

כדי להתמודד עם "אי הרציפות", נכון שבנק קטן יוכל להמשיך ולצמוח ולהפוך לבנק רגיל, וזאת בלא שחברות ההחזקה הפיננסיות יחויבו למכור, ככל שהצמיחה בפעילות היא מפעילות אורגנית (ככל שהמהלך יצליח ואכן נראה שינוי כאמור בשוק בשנים הבאות, יצטרכו קובעי המדיניות לבחון אלו הגבלות נדרשות ביחס להחזקות כאמור).

לאור האמור לעיל ממליץ הצוות:

19. היות שהסוגיה הנדונה בפרק זה הינה בעלת השלכות על המערכת הפיננסית בכללותה, יש לקבוע מסגרת משותפת שתכלול את הרגולטורים הפיננסיים ואת משרדי הממשלה הרלוונטיים על מנת לדון בנושא באופן רחב.

20. העמדה הראשונית של הצוות הינה כי יש לאפשר לחברת החזקה פיננסית השולטת בגוף מוסדי לשלוט במקביל בבנק קטן, ואף לא לדרוש ממנה למכור אותו עם חציית הסף של בנק קטן, ככל שהגידול בפעילותו הינו אורגני ולא נובע מרכישות נוספות. הגבלת ההמלצה לשליטה על בנק קטן בלבד נותנת

מענה לסוגיות הנובעות מהגברת הריכוזיות, הקישוריות ופוטנציאל ניגודי העניינים, נושאים שהטרידו בזמנו את ועדת בכר שקבעה את האיסור.

21. מתן סמכות פיקוחית לרגולטורים הפיננסיים על חברות החזקה פיננסיות ששולטות בגופים המפוקחים כיום על ידם, כך שיוכלו לקבוע עבורן הוראות יציבותיות, הוראות דיווח, הוראות למניעת ניגודי עניינים בין תאגידים בקבוצת ההחזקות ולצמצום הארביטראז' הפיקוחי. כמו כן מסגרת העבודה המשותפת בין הרגולטורים הפיננסיים, מקום בו חברות ההחזקה הפיננסיות מחזיקות הן בתאגיד בנקאי והן בגוף מוסדי, תעוגן במזכר הבנות (MOU)⁴⁹.

פרק י' - היתר החזקה בבנק קטן

1. סעיפים 34(א) ו-36(א) לחוק הבנקאות (רישוי), קובעים כי כל החזקה באמצעי שליטה בתאגיד בנקאי או בנותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית או בתאגיד החזקה בהם (להלן – "תאגידים שהחזקתם טעונה היתר") בשיעור העולה על 5%, מחייבת קבלת היתר החזקה מנגיד בנק ישראל לאחר התייעצות בוועדת הרישיונות. במתן היתר החזקה נבחנת התאמתו של המבקש להחזיק את אמצעי השליטה בהיקף המבוקש, ובכלל זה ניסיונו העסקי, עיסוקיו ועסקיו האחרים, חוסנו הכלכלי וניקיון כפיו; כמו כן יובאו בחשבון ההשלכות האפשריות של מתן היתר החזקה על היכולת לכוון את עסקי התאגיד שהחזקתו טעונה היתר, הקיימת או העתידית. עד לתיקון מס' 13 לחוק הבנקאות (רישוי) משנת 2004, רק החזקה מעל שיעור של 10% הייתה טעונה קבלת היתר החזקה.
2. בדברי ההסבר להצעת חוק הבנקאות (רישוי)(תיקון מס' 13) לעניין הירידה מ-10% ל-5% מאמצעי השליטה המחייבים היתר החזקה בתאגיד בנקאי צוין, שבדרך כלל המבקש להחזיק בשיעור שמעבר ל-5% מאמצעי השליטה, אינו פועל כמשקיע פיננסי רגיל, לפיכך רצוי להקדים את בדיקתו כבעל אמצעי שליטה כבר בשלב זה, ובעיקר כאשר מדובר בתאגיד בנקאי ללא גרעין שליטה שבו ההחזקה מפוזרת יותר ולכן להחזקה בשיעורים נמוכים יחסית פוטנציאל השפעה גדול אף יותר.
3. מאחר שהיקף ההשקעה הכספי בהחזקה עד 10% מכל סוג של אמצעי שליטה בבנק קטן אינו גבוה, אנו סבורים שככל שייקבעו מנגנונים שיבטיחו כי למשקיעים לא תהיה השפעה על התנהלות הבנק למעט ההשקעה הפיננסית, וככל שמדובר בבנק קטן, שיש בו שולט והוא לא הונפק לציבור, ניתן לחייב קבלת היתר החזקה רק משיעור של 10% מכל סוג של אמצעי השליטה.

לאור האמור לעיל ממליץ הצוות:

4. המחזיק 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.
- לצורך כך נדרשים תיקוני החקיקה הבאים:**
5. תיקון סעיף 34(א) לחוק הבנקאות (רישוי) לפיו בבנק קטן, שקיים בו בעל שליטה והוא לא הונפק לציבור, יידרש היתר החזקה רק בהחזקה מעל 10% מכל סוג של אמצעי השליטה בו.

פרק י"א - התאמות נוספות הנדרשות לצורך הסרת חסמים שעלו מפרסום הקול הקורא

1. חוק הגבלת שכר בכירים

חוק הגבלת שכר בכירים, החל, בין השאר, על בנקים אינו חל על גופים חוץ-בנקאיים. לפיכך להנהלת תאגיד חוץ-בנקאי ולחברי הדירקטוריון בו עשוי להיות תמריץ שלילי לפנות לקבלת רישיון בנק שכן כך הם עלולים להיפגע בתגמול שלהם. לפיכך מוצע לתקן את חוק הגבלת שכר בכירים ולקבוע דחייה ביישומם ביחס לגופים חוץ-בנקאיים הפונים לקבלת רישיון בנק.

לאור האמור לעיל ממליץ הצוות:

חוק הגבלת שכר בכירים, ככל שלא חל על גוף חוץ-בנקאי, ימשיך לא לחול עליו לתקופה של 5 שנים מעת קבלת רישיון הבנק. זאת, כדי לאפשר להנהלת הגוף החוץ-בנקאי לקבל החלטה בעניין פניה לקבלת רישיון בנקאי, הנקייה מחשש לניגוד עניינים.

לצורך כך נדרשים תיקוני החקיקה הבאים:

תיקון חוק הגבלת שכר בכירים בהתאם להמלצה.

2. התאמות נוספות הדרושות כדי לאפשר לבנק קטן לפעול במודל עסקי גמיש

2.1. קושי בהתאמת התעריפון המובנה בחקיקה למודלים עסקיים חדשנים

התעריפון המלא שקבוע בכללי העמלות הוא קשיח, והחובה לעמוד בו מקשה על גמישות ביישום מודלים עסקיים חדשניים. לנוכח הקושי ליישם מודלים עסקיים חדשניים במסגרת התעריפון המובנה בחקיקה ממליץ הצוות להחריג בנק קטן מהחובות הקבועות לעניין עמידה בתעריפון הקבוע בכללים מכוח סעיף 9ט לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), בכפוף להצגת המידע באופן מקובל אחר. לצורך כך נדרש תיקון פרק ב' לחוק הבנקאות (שירות ללקוח).

2.2. פטור מחובות נידוד בין בנקים ובנקאות פתוחה

בנק קטן המבקש פטור מחובות נידוד בין בנקים ובנקאות פתוחה⁵⁰ נדרש לקבל את אישור הנגיד לאחר קבלת הסכמת שר האוצר. הליך זה אינו מאפשר ודאות לגוף המבקש לקבל רישיון בנק. מדובר בשני פרויקטים עתירי תשומות טכנולוגיות, המטילים על הבנק עומס רגולטורי כבד בשנות ההקמה הראשונות לפעילותו. בנוסף, פרויקטים אלו אינם מותאמים לבנקים קטנים אשר יציעו רק פיקדונות ואשראי או שירותי עו"ש חלקיים. לאור האמור לעיל ממליץ הצוות לתת פטור לבנק קטן מחובות נידוד בין בנקים ובנקאות פתוחה וזאת על מנת להקל ולתת ודאות לבנק קטן. הפטור לא יהיה מותנה באישור הנגיד ובקבלת הסכמת שר האוצר.

לצורך כך נדרשים תיקוני החקיקה בסעיפים הבאים:

נידוד בין בנקים: סעיף 1ב5(ה) בחוק הבנקאות (שירות ללקוח).

בנקאות פתוחה וייזום תשלומים: סעיף 41(ג)(1) לחוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב-2021

וסעיף 36(ה)(1) לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023.

⁵⁰ מתייחס גם לחובות מתן גישה למידע בחשבון וגם לחובות מתן גישה לחשבון תשלום (ייזום)

2.3. הסתמכות על "הכר את הלקוח" שבוצע על ידי בנק אחר

לשם צמצום הנטל הכרוך בחובת צו איסור הלבנת הון לבצע הליך של "הכר את הלקוח" בעת פתיחת חשבון בנק ללקוח שיש לו חשבון בבנק אחר, ממליץ הצוות לתקן את צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001, כך שבנק יוכל להסתמך על הליך "הכר את הלקוח" (KYC) שבוצע על ידי בנק אחר.⁵¹ תיקון כזה יהיה בהתאם לסטנדרטים הבין-לאומיים של ארגון ה-FATF לעניין הסתמכות על צד ג' לשם ביצוע בדיקות נאותות ללקוח. במקביל, הפיקוח על הבנקים יקדם שיתוף במידע "הכר את הלקוח" באמצעות API. שיתוף כאמור יאפשר מעבר יעיל יותר של לקוחות.

2.4. פרסום מסמך הבהרות בנוגע להוראות הצרכניות החלות על בנק קטן הפועל ללא סניפים ומתן הקלות ביישום הוראות צרכניות בהתאם לצורך.

51 תיקון כאמור ניתן לעשות גם בצווים של גופים פיננסיים שאינם בנקים.

נספחים

נספח 1 – כתב מינוי לחברות בצוות המתווה

נספח 2 – נתונים בגין נכסי המערכת הבנקאית

נספח 3 – מתווה מדורג למתן רישיונות תאגיד בנקאי לגופים חוץ-בנקאיים – סיכום תגובות הציבור

נספח 4 – רשימת העיסוקים המותרים בחוק

נספח 5 – השוואה בין-לאומית – תובנות מסקר הבנק העולמי

נספח 1 – כתב מינוי לחברות בצוות המתווה



ירושלים, כ"ג באדר א' תשפ"ד

3 במרץ 2024

24LM5100

LU.163.2201

פיקוח על הבנקים

לשכת המפקח

לכבוד

עו"ד אורנה ואגו – המחלקה המשפטית
גב' אילנית מדמוני – מנהלת יחידת חדשנות בטכנולוגיה
מר ארז גדי – מנהל יחידת הערכה מוסדית
גב' גרניט אופק – מנהלת יחידת האסדרה
עו"ד חן פליישר – המחלקה המשפטית
גב' מרב שמש – יועצת למפקח על הבנקים
גב' סימה שפיצר – מנהלת יחידת רישוי ובנקים חדשים
מר עידו יד-שלום – מנהל יחידת ההסדרה

שלום רב,

הנדון: כתב מינוי לחברות בצוות מתווה למתן רישיון תאגיד בנקאי לגופים חוץ

בנקאיים

1. אחד מיעדי בנק ישראל בשנים האחרונות הוא הגברת התחרות במערכת הבנקאית. לשם השגת יעד זה ננקטו צעדים שונים להסרת חסמים ולעידוד כניסת שחקנים חדשים למערכת. צעדים אלה הובילו להקמת שני בנקים חדשים לראשונה זה כ-40 שנה.
2. לאחרונה, הוחלט בבנק ישראל לנקוט צעד נוסף להשגת היעד ולהקל על גופים חוץ בנקאיים, לרבות חברות כרטיסי האשראי, לקבל רישיון תאגיד בנקאי שמכוחו יהיו רשאים לגייס פיקדונות מהציבור ולהעמיד מתוכם אשראי. לצורך כך מוקם צוות שיבחן אפשרות של מספר מדרגות רישוי וכן החלת רגולציה מדורגת בהתאם לאופי והיקף התאגיד הבנקאי וכן יפעל ליישום המתווה שייבחר.
3. גיבוש ויישום המתווה הוא פרויקט מורכב הדורש משאבים רבים ותיאום תחת עמידה בלוחות זמנים מאתגרים.
4. לפיכך, ובאישורי של נגיד בנק ישראל, הריני מתכבד למנותכם כחברים בצוות בראשותי שיפעל לגיבוש וליישום המתווה ויתאם את עבודת כל היחידות הרלוונטיות בבנק ישראל ובפיקוח על הבנקים. הצוות יתכנס על פי הצורך.
5. כאמור, מטרת הצוות היא גיבוש ויישום המתווה למתן רישיון תאגיד בנקאי לגופים חוץ בנקאיים ובכלל זה, מיפוי החסמים הקיימים; גיבוש המתווה והסרת החסמים; מעקב אחר התקדמות יישום המתווה; הצעת תיקוני חקיקה והוראות ניהול בנקאי תקין, ככל הנדרש, וטיפול בנושאים נוספים שיידרשו על מנת ליישם את המתווה.

6. העבודה תתבצע במתכונת של צוותי משנה בהתאם לתכנית העבודה המצורפת לכתב מינוי זה. באחריות כל מרכז צוות משנה להוביל הדיונים וההמלצות בצוות המשנה שבאחריותם. באחריות סימה שפיצר לתכלול את עבודת צוותי המשנה.
7. תוקם ועדת היגוי בראשותי, שתכלול, מלבד החברים בצוות זה גם גורמים נוספים מבנק ישראל. ועדת ההיגוי תתכנס מידי חודש ובה תוצג התקדמות העבודה בכל אחד מהצוותים ותובאנה סוגיות לדיון ולהחלטה.
8. הצוות יגיש את עבודתו בתוך שלושה חודשים מיום המינוי.
9. אני סמוך ובטוח שעבודת הצוות תסייע להגברת התחרות במערכת הבנקאית ומאחל לכולנו הצלחה בתפקיד.

בכבוד רב,



דניאל חחיאשוילי
המפקח על הבנקים

העתק:

פרופ' אמיר ירון – נגיד בנק ישראל
עו"ד טידה שמיר – היועצת המשפטית
מר אור סופר – מנהל אגף הביקורת
גבי טל הראל – מנהלת אגף טכנולוגיה, חדשנות וסייבר
גבי עוודדה פרץ – מנהלת אגף בנק-לקוח
גבי רויטל קיסר-סטויה – מנהלת אגף מדיניות והסדרה
גבי ריקי אליאס – מנהלת אגף הערכה מוסדית

נספח 2 – נתונים בגין נכסי המערכת הבנקאית ליום 31.12.2023

מסד	יהב	וואן זירו	ירושלים	בינלאומי	מזרחי- טפחות	פועלים	דיסקונט	לאומי	
מערכת (במיליוני ש"ח)									אשראי לציבור, נטו
1,543,632	0.4%	0.8%	0.0%	1.0%	7.6%	21.1%	26.4%	16.8%	27.2%
2,505,374	0.5%	1.5%	0.1%	0.9%	8.8%	17.9%	27.4%	15.8%	29.2%
1,986,173	0.5%	1.7%	0.1%	0.8%	9.6%	18.1%	27.9%	15.0%	28.6%
									סך הנכסים פיקדונות הציבור

מקס	כאל	ישראלכרט	
0.6%	0.6%	0.6%	סך הנכסים

נספח 3 – מתווה מדורג למתן רישיונות תאגיד בנקאי לגופים חוץ-בנקאיים –

סיכום תגובות הציבור

בחודש פברואר 2024 פרסם הפיקוח על הבנקים קול קורא לקידום מתווה מדורג של רישוי ורגולציה מידתית לגופים חוץ-בנקאיים המבקשים לקבל רישיון תאגיד בנקאי, וזאת כחלק מעבודת הצוות שהוקם בבנק ישראל לגיבוש המתווה.

במסגרת הקול קורא ביקש הפיקוח על הבנקים להתייעץ ולשמוע את עמדת הציבור בסוגיות הבאות: המתווה המדורג למתן רישיונות בנק, החסמים העיקריים, רגולטוריים ושאנים רגולטוריים, שיכולים למנוע מגוף חוץ-בנקאי להגיש בקשה לקבלת רישיון בהתאם למתווה המוצע והצעות לצמצום הסיכונים הנובעים ממתן רישיון בנק לגופים חוץ-בנקאיים בשליטת תאגידי החזקה השולטים בגופים מוסדיים. כ-20 גופים⁵² – חברתיים ועסקיים – העבירו את התייחסותם לקול הקורא והוזמנו גם להשמיעה בפני הצוות כאמור.

בנק ישראל מודה לגופים כאמור, ולצורך השקיפות מתכבד לפרסם להלן סיכום תמציתי של עיקרי ההתייחסויות שהתקבלו. מטבע הדברים, לא הייתה תמימות דעים בתגובות הציבור, ולעתים לאותו עניין נשמעו, מצד אחד, עמדות שתמכו בסוגיה מסויימת, ומצד שני, עמדות שהתנגדו.

הציבור התייחס לסוגיות הבאות:

אסדרה ופיקוח פרופורציונליים

1. בקשה להחיל על תאגיד בנקאי בעל היקף פעילות קטן רגולציה פרופורציונלית (בהתאם לסוג הפעילות ולהיקפה) ורגולציה הדרגתית (דחייה ביישום ההוראות לתקופה מוגדרת מראש), נוכח המשאבים המשמעותיים הנדרשים ביישומה לצד האתגרים והמשאבים הכרוכים בהקמת תאגיד בנקאי חדש.
2. בקשה שמתווה הרישוי יהיה "רציף" עד כמה שניתן (ולא "מדורג") שכן מתווה בצורת "דרגות" עלול לגרום לגוף להעדיף להישאר בדרגה המקלה יותר. העדפה שכזאת תפגע בצמיחה של הגוף.
3. בקשה להבהיר את מתווה הרישוי המדורג ולפרט את הקריטריונים והיקפי הפעילות בכל דרגה פיקוחית, ובקשה שניהול חשבון עו"ש לא יהווה קריטריון להבחנה בין הדרגות.
4. הסדרת הארביטראז' הרגולטורי בתחומים בהם פועלים גם בנקים וגם גופים חוץ-בנקאיים, כמו אשראי צרכני ואשראי לדיר.
5. סבורים שיש מקום לשינוי יסודי ומקיף בחקיקה הבנקאית וברגולציה ולא להסתפק בשינויים של הוראות ניהול בנקאי תקין הקיימות.

⁵² הגופים שהעבירו התייחסות לקול הקורא ואישרו את פרסום שמם (לפי הא"ב): א. ר. א. ב. בונס בע"מ, איגוד הבנקים (העמדה אינה כוללת את בנק דיסקונט לישראל בע"מ), איגוד חברות האשראי בישראל, אקסטרה קרדיט ופקטורינג בע"מ, בנק אש ישראל (בהקמה) בע"מ, גמא ניהול וסליקה בע"מ, התנועה למען איכות השלטון בישראל, וואן זירו הבנק הדיגיטלי בע"מ, ישראל כרטיס בע"מ, כרטיסי אשראי לישראל בע"מ, לובינג, מיכמן מימון בע"מ, מימון ישיר מקבוצת ישיר (2006) בע"מ, מקס איט פיננסים בע"מ, עוגן – הקרן להלוואות ללא ריבית, פורום מחוללי תחרות פיננסית, קבוצת אחים נאוי בע"מ

6. הוצפו חסמים שעומדים בפני בנקים בעלי היקף פעילות קטן (כגון: בסיס הון מצומצם, מערכי הפצה מוגבלים, עלויות טכנולוגיה ורגולציה כבדות ומגבלות ביצירת שיתופי פעולה אסטרטגיים עקב הגבלות על הבעלות ועל תחומי העיסוק), והתבקשו הקלות בגינם.
7. בקשות לעדכון הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 480 (בנושא "התאמות בהוראות ניהול בנקאי תקין לתאגיד בנקאי חדש") המהווה מודל קיים לרגולציה פרופורציונלית, בין היתר, בנושאים הבאים:
 - 7.1. התאמת הספים שנקבעו בהוראה. לדוגמה - הסף של 1% מסך נכסי המערכת מהווה כבר היום מגבלה אפקטיבית לגבי חלק מהגופים החוץ-בנקאיים.
 - 7.2. הסף צריך להיקבע ביחס לאותו תחום פעילות, למשל שיעור מהפעילות הקמעונאית ולא כשיעור מסך נכסי המערכת.
 - 7.3. החלת ההוראה גם על בנקים קיימים (ולא רק על בנקים חדשים).
 - 7.4. קביעת התאמות נוספות בהוראה לעניין דרישות ההון, הנזילות, המינוף, ניהול הפיקדונות, איסור הלבנת הון, ה-CRS/FATCA ופעילות במערכת סגורה.
 - 7.5. בשונה מההוראה הנוכחית (מתן התאמות ספציפיות ביחס להוראות הקיימות), מבקשים לעמוד רק בהוראות הבסיסיות ביותר, כשלאורך הזמן יושתו עליהם הוראות נוספות.
 - 7.6. הרגולציה הבנקאית בנושא המשכנתאות מכבידה ומהווה חסם לפנייה לקבלת רישיון בנק.
 - 7.7. בקשה לקביעת דרגה של תאגיד בנקאי המגייס פיקדונות רק מלקוחות כשירים (כהגדרת המונח בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968).

תחומי פעולה (עיסוקים) מותרים

- נוכח ההגבלות הקיימות על העיסוקים המותרים לבנקים, התקבלו הבקשות הבאות:
8. גוף חוץ-בנקאי שיקבל רישיון בנק יהיה רשאי להמשיך לעסוק בתחומים שהותרו לו בעבר גם אם הם לא מנויים ברשימת העיסוקים המותרים לבנקים כיום, וזאת מכיוון שהגבלת העיסוקים עלולה לפגוע במודל העסקי שלו, ומשכך להוות חסם לפנייה לקבלת רישיון בנק.
 9. להרחיב את רשימת העיסוקים המותרים לבנקים כך שתכלול גם: ביטוח, ליווי פיננסי, ייעוץ פנסיוני, ייעוץ מס וכן תיקוני חקיקה בתחום הפעילות של בנק למשכנתאות, ייצוג גורמים שונים (פינטקים או בנקים זרים) מול מערכות התשלומים.

פריקות מוצרים, פעילות נישתית ומדיניות עסקית

10. בקשה להבהרות בנוגע לחובה לפתוח ולנהל חשבון עו"ש, ובפרט ללקוחות בעלי מאפייני סיכון מוגבר.
11. בקשה לאפשר שירותי עו"ש חלקיים. לדוגמה, ביקשו לא לחייב לפעול בשיקים מנייר מאחר שהפעילות מצריכה משאבי פיתוח משמעותיים ביחס לאמצעי תשלום שסביר שיחולף באמצעי תשלום דיגיטלי אחר בשנים הקרובות.

התאמות צרכניות

12. בקשה להתאמת ההוראות ביחס לתאגידים בנקאיים הפועלים ללא סניפים.
13. בקשה לפעול להקלות והחרגות מהוראות דין המחייבות היערכות תפעולית נרחבת כגון: ניוד בין בנקים, בנקאות פתוחה.
14. בקשה להתאמות בתעריפון העמלות ובגילוי למפקידים.

תשתית וטכנולוגיה

15. על מנת להפוך לבנק נדרשת השקעת משאבים משמעותית למיכון כל דרישות הרגולציה החלות על בנק. דרישות אלו מרחיקות את הגוף החוץ-בנקאי מקבלת רישיון בנק, ולכן מבוקש ליישם את הרגולציה באופן הדרגתי ומידתי לאחר קבלת רישיון בנק.
16. בקשה שהשימוש בלשכת שירותי המחשוב ייזכה במענקים מטעם המדינה, בדומה לאלה שאושרו בעבר.
17. בקשה להקלות בהתחברות למערכות התשלומים, בין היתר, חיבור באמצעות צד ג' (בנק מייצג).

שליטה במקביל בגוף מוסדי ובתאגיד בנקאי בעל היקף פעילות קטן

18. מדינות רבות מאפשרות פעילות בנקאית במסגרת קבוצות פיננסיות (ששולטות בגופים מוסדיים ובבנקים במקביל). בדומה להן מבקשים לאפשר גם בישראל לחברות החזקה שליטה במקביל בגוף מוסדי ובתאגיד בנקאי.
19. מנגד, הוצגו עמדות שיצירת קבוצות פיננסיות בישראל תגביר את הבעיות המבניות, הריכוזיות ואת ניגודי העניינים בין המערכת הבנקאית לבין הגופים המוסדיים.
20. עלה הצורך בהגברת שיתוף הפעולה והתיאום בין הרגולטורים כדי לאפשר התחברות בין בנקים לפינטקים ולפעילויות חדשניות.

החזקה ושליטה בתאגיד בנקאי

21. בקשה לפטור והקלות מהחובה לקבלת היתר החזקה בשיעור של עד 10% בתאגיד בנקאי בעל היקף פעילות קטן לצורך הגדלת מספר המשקיעים הפוטנציאליים.
22. בקשה להפחית את שיעור גרעין השליטה הנדרש בתאגיד בנקאי בעל היקף פעילות קטן לרמה של 40%.

שונות

23. נפילות של גופי אשראי חוץ-בנקאי יצרו סנטימנט שלילי והביאו לאובדן אמון בהם. הדבר מתבטא גם בקושי לגייס מימון מבנקים. קבלת רישיון בנק תגביר את אמון שוק ההון והציבור בגופים אלו ותביא להורדת עלויות גיוס ובכך תאפשר להם להתחרות בשוק האשראי.
24. יש לאפשר לגופים חוץ-בנקאיים נגישות למכרזים המוניטריים של בנק ישראל לשם קבלת מקורות מימון זולים.

25. ביטוח פיקדונות - בקשה לאימוץ ביטוח פיקדונות, מוגבל בסכום ובזמן, לתאגיד בנקאי בעל היקף פעילות קטן, על מנת לייצר ודאות ואמון בשוק.
26. שכר בכירים – בקשה להחלה הדרגתית של חוק הגבלת שכר בכירים על גוף חוץ-בנקאי שיקבל רישיון תאגיד בנקאי.
27. דיווחים – בקשה להקלות, התאמות והוראות מעבר לדיווחי הגופים לבנק ישראל ולציבור, לרבות לעניין הדוחות הכספיים.

נספח 4 – עיסוקים מותרים לפי סעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי)

לא יעסוק בנק אלא בעיסוקים אלה :

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-1(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(ג) 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 ותפעול, לשוכר שיעשה שימוש במקרקעין למטרה זו ;
19. עיסוק שהותר במפורש לבנק לפי חוק ;
20. פעולה אחרת הנלווית לעיסוק שמותר לבנק.

נספח 5 – השוואה בין-לאומית – תובנות מסקר הבנק העולמי⁵³

סקר רגולציה ופיקוח בנקאי (Bank Regulation and Supervision Survey) של הבנק העולמי האחרון מאפשר קבלת תמונה השוואתית רחבה בנוגע לעיסוקים המותרים לבנקים בעולם. ביצוע הסקר החל בשנת 2017 והושלם בשנת 2019, והוא מספק מידע בנוגע ל-159 מדינות, לרבות כל מדינות ה-OECD. לצורך הניתוח הסטטיסטי התמקדנו בתת-קבוצה של 38 מדינות ה-OECD. יצוין כי המסקנות שיפורטו בהמשך תקפות גם בהשוואה מול תוצאות 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 נדל"ן (כגון מכירה, הצעה, תיווך ורישום). ביתר המדינות מתאפשרת פעילות מלאה (26 מדינות – 68.4%) או חלקית (6 מדינות – 15.8%) נדל"ן. ברוב המדינות הפעילות נדל"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%).

לתכלול 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 הינה 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.

⁵³ <https://www.worldbank.org/en/research/brief/BRSS>

	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