

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



1 ביוני 2026, ט"ז בסיוון תשפ"ו

לכבוד

חה"כ בצלאל סמוטריץ' שר האוצר משרד האוצר ירושלים	פרופ' אמיר ירון נגיד בנק ישראל בנק ישראל ירושלים	חה"כ רון כץ יושב ראש ועדת המשנה לתחרות במערכת הבנקאית ירושלים	חה"כ אוהד טל יושב ראש הוועדה למיזמים ציבוריים ירושלים
---	--	---	---

שלום רב,

הנדון: קידום מנגנון של ביטוח פיקדונות כחלק הכרחי ברפורמה לעידוד התחרות במערכת הבנקאית בישראל

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע.ר. (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בקריאה לקדם בדחיפות הקמה של מנגנון ביטוח פיקדונות בישראל, וזאת כחלק חיוני ומשלים להצלחתה של הרפורמה להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי, כדלהלן:

1. כידוע, במסגרת חקיקת תקציב המדינה וחוק ההסדרים לשנת 2026, בסוף חודש מרץ התקבל החוק לקידום התחרות בשוק הבנקאות (תיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026 (להלן: "החוק"). החוק מעגן רפורמה חשובה שנועדה לעודד תחרות במערכת הבנקאית עבור המגזר הקמעונאי (להלן: "הרפורמה"), והוא תוצר, בין היתר, של עבודה מאומצת של הצוות הבין-משרדי לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי, שמונה על ידי שר האוצר ונגיד בנק ישראל בחודש נובמבר 2024.¹
2. התנועה, שנטלה חלק בשיתוף ציבור שקיים הצוות הבין-משרדי והשתתפה בהליכי החקיקה בכנסת, שבה ומברכת על הרפורמה שיש בה כדי להיות בשורה אמיתית לצמצום הריכוזיות והגברת התחרות במערכת הבנקאית. כפי שעמדה על כך התנועה לאורך הדרך, כמו גם ארגוני חברה אזרחית נוספים ומומחים רבים שהשתתפו בהליכי החקיקה, למרבה הצער ברפורמה נעדר רכיב חשוב לעידוד תחרות במערכת – קידומו של מנגנון ביטוח פיקדונות (כפי שמקובל במרבית מדינות העולם).
3. בעקבות הקריאות החוזרות ונשנות לקדם ביטוח פיקדונות, במהלך דיוני החקיקה הושגה פשרה המעוגנת בסעיף 16 לחוק, הקובע כי שר האוצר ונגיד בנק ישראל יבחנו "אם מתקיימים נסיבות או תנאים המקימים צורך בביטוח פיקדונות הציבור בתאגידים בנקאיים...", ואת פרטי ההסדר הראוי בעניין, וזאת בתוך שנה מיום התחילה.

¹ המלצות הצוות פורסמו בדו"ח מסכם מיולי 2025, הזמין כאן, והן הבסיס למרבית הוראות החוק.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



4. לעמדת התנועה, וכפי שיפורט להלן, **כפי שנקבע כבר לפני כמעט עשור**, במסגרת מסקנות ועדת שטרומ ('הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים'), יש להנהיג בישראל ביטוח פיקדונות על מנת לתרום לעידוד התחרות (לצד יתרונות נוספים).² על כן, התנועה מבקשת כי שר האוצר ונגיד בנק ישראל יורו על קידום מנגנון ביטוח פיקדונות בישראל, וכן יקיימו את הבחינה הנדרשת בדבר הסדרי הביטוח המתאים לישראל בשיתוף כלל גורמי המקצוע והציבור הרלוונטיים, ויפה שעה אחת קודם.
5. על כן, נעמוד להלן בתמצית על כמה עקרונות בדבר מנגנון ביטוח פיקדונות ונחיצותו, והחריגות שבחסרונן בישראל; היתרונות הגלומים בביטוח פיקדונות, הן לעידוד התחרות והן להגנה על אינטרס הלקוחות ויציבות המערכת; וכן, נפרט חלק מאותן סוגיות שנדרש לבחון על מנת לתפור חליפה של מנגנון ביטוח פיקדונות המותאמת למידותיה של המערכת הבנקאית הישראלית.

רקע

6. כידוע, המערכת הבנקאית בישראל סובלת מזה שנים ארוכות מריכוזיות גבוהה ותחרות מועטה במיוחד עבור מגזר משקי הבית והעסקים הקטנים. על רקע זה, בחודש מאי 2026, הממונה על התחרות קבעה כי חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות (הפועלים, לאומי, מזרחי טפחות, דיסקונט והבינלאומי) מהוות יחד קבוצת ריכוז בענף השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים.³
7. חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות מחזיקות בכ-98% מכלל נכסי המערכת הבנקאית, כאשר מתוכן שתי הקבוצות הגדולות ביותר (הפועלים ולאומי) מחזיקות יחד ב-48% מכלל הנכסים. מדד HHI לריכוזיות של מערכת הבנקאות עומד על 0.22 במונחי נתחי שוק,⁴ בעוד שלשם השוואה, ממוצע מדינות האיחוד האירופי נמוך משמעותית ויש מדינות המציגות רמות הנמוכות אף מ-0.1 המעידות על שוק מבוזר ותחרותי.⁵
8. המערכת הבנקאית היא הבסיס לכלכלה ולפעילות הפיננסית בישראל של המשק והציבור בכללותו. שכן, היקף הנכסים המוחזקים והמנוהלים במערכת הבנקאית הוא עצום. לראיה, בחודש פברואר 2026, סך פיקדונות הציבור עמד על כ-2.37 טריליון ש"ח, וכ-97.3% מהמפקידים מחזיקים בפיקדונות בנקאיים בסכום של עד מיליון ש"ח.⁶

² 'הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים', דו"ח מסכם מיום 1.9.2016, זמין ב[כאן](#) (להלן: "ועדת שטרומ"), בעמ' 71 המלצה ח'.

³ יקביעה לפי סעיף 43(א)(6) לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 בדבר קיומה של קבוצת ריכוז בענף של השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים ומתן הוראות הממונה על התחרות (6.5.2026), זמין ב[כאן](#).

⁴ 'סקירת מערכת הבנקאות בישראל - שנת 2025', הפיקוח על הבנקים, היחידה הכלכלית (18.05.26), זמין ב[כאן](#).

⁵ 'בנק ישראל - בנקאות דיגיטלית', דו"ח מבקר המדינה, נובמבר 2022. זמין ב[כאן](#).

⁶ הנתונים לקוחים מאתר בנק ישראל, זמין ב[כאן](#).



9. על רקע נתונים אלו, בולטת חריגותה של ישראל בזירה הבינלאומית: ישראל היא המדינה היחידה מבין מדינות ה-OECD ללא מנגנון פורמלי לביטוח פיקדונות, וזאת לאחר שניו זילנד הסירה את עצמה מרשימה זו של מדינות בהן לא נהוג ביטוח פיקדונות ביולי 2025. למעשה, ביטוח פיקדונות אינו רק נורמה הנהוגה במדינות ה-OECD המפותחות, כי אם ברבות ממדינות העולם נהוגים מנגנונים שונים של ביטוח פיקדונות. על רקע זה, ישראל, ששואפת שכלכלתה תמשיך להיות חלק מהכלכלות הצומחות והמובילות בעולם, בולטת לרעה בהעדרו של מנגנון ביטוח כאמור, שמקובל כמכשיר בעל תרומה מכרעת לתחרות במגזר הבנקאי.

10. למען שלמות התמונה יוער כי אמנם בישראל קיים ביטוח "לא פורמלי", המבוסס על תפישה בציבור כי במקרה של קריסה (של בנק), הממשלה תפצה את בעלי החשבונות והפיקדונות, כפי שאירע בעבר. ואולם, הסתמכות על פיצוי ממשלתי - שאינו מוסדר בחוק או שנקבעו לגביו אמות מידה, מקורות תקציביים וכיוב' - היא שבירה, תלויה בנסיבות פוליטיות ועלולה להוביל לעלות כבדה הרבה יותר על הקופה הציבורית, מאשר בהסדר מבוטח ומוגבל מראש. ההסתמכות על חילוץ ממשלתי אינו יכול לשמש כאסטרטגיה ברת קיימא ובטוחה מול משברים פיננסיים שלעיתים הם בלתי נמנעים.

היתרונות הגלומים בביטוח פיקדונות

11. ביטוח פיקדונות הוא הסדר שבאמצעותו מבוטחים פיקדונות הציבור תמורת פרמיה המשולמת לגוף המבטח, כך שאם הבנק אינו יכול להחזיר את הכספים, הגוף המבטח משפה את הלקוחות עד לסכום מרבי שנקבע בהסדר. להחלת מנגנון זה יתרונות רבים, שלהלן נעמוד על קצה המזלג על המרכזיים שבהם:

11.1. ראשית, ביטוח פיקדונות מאפשר להגן על הלקוחות, ובפרט על הלקוחות מהמגזר הקמעונאי ("המפקידים הקטנים") שככל הנראה יתקשו להעריך את יציבותו של המוסד הבנקאי. יתרה מכך, קיומו של ביטוח פיקדונות מעניק ללקוחות מידה של ודאות ביחס ליכולתם למשוך את הכסף במהירות במקרה של משבר.

11.2. שנית, ביטוח פיקדונות עשוי למנוע (או לכל הפחות לצמצם) את התופעה המסוכנת של "הריצה אל הבנק", שכן המפקידים יודעים שכספם מבוטח. הדבר מפחית את "אפקט ההדבקה" - מצב שבו קריסת בנק אחד מתפשטת במהירות במערכת ובכך מעמיקה את המשבר ואף מסכנת את יציבות המערכת.

11.3. שלישית, ביטוח פיקדונות עשוי לצמצם את העלויות התקציביות של חילוץ בנקים בעתות משבר, וכך להקטין את הגירעון הפיסקלי שנוטה לגדול בתקופות אלו.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



11.4. רביעית, כאמור לעיל, ביטוח פיקדונות הוא חלק מהסטנדרטים הבין-לאומיים המקובלים, ולכן הנהגתו במערכת הישראלית יכולה לתרום לחיזוק מעמדה הבין-לאומי ואמון השווקים בה.

11.5. חמישית, וזהו היתרון הקריטי ביותר בהינתן הריכוזיות הגבוהה במערכת הבנקאית – הנהגת ביטוח פיקדונות חיונית לעידוד התחרות והפחתת הריכוזיות.

11.6. שכן, על פי רוב, בנקים קטנים נמצאים בסיכון גבוה יותר לאי-החזרת פיקדונות בהשוואה לבנקים גדולים, ונתפשים בציבור כיותר מסוכנים. ביטוח פיקדונות עשוי לצמצם את פערי הסיכון ולעודד תחרות וכן כניסה של שחקנים חדשים. בהיעדר מנגנון זה, לקוחות עשויים לבחור בבנקים גדולים רק משום שהם מאמינים כי המדינה תערוב להם בכל מקרה, ולהדיר רגליהם מהפקדת כספם בבנקים חדשים שטרם הוכיחו את איתנותם לאורך זמן.

11.7. יתרה מכך, ניתן לעצב את המנגנון באופן שיתייחס באופן נפרד לפיקדונות בבנקים שונים, ולא לסך הפיקדונות של המפקיד בכלל המערכת הבנקאית, דבר שיעודד את ציבור המפקידים לפצל את כספם בין בנקים שונים, ובכך יכול לסייע לתחרות.⁷

12. יצוין כי לצד יתרונות ברורים אלו, לביטוח פיקדונות יש גם חסרונות מוכרים, ובהם הגדלת ה-סיכון המוסרי (moral hazard) של הבנקים שעלולים ליטול סיכונים מוגברים מתוך ידיעה שהביטוח יחלץ לעזרתם; הפחתת משמעת השוק מצד המפקידים לנטר את הסיכון של הגוף הבנקאי בו מופקד כספם; וכן, החשש כי העלויות של ביטוח פיקדונות יוגלגלו ללקוחות (באופן מלא או חלקי).⁸ אולם, ניתן לתת מענה לחסרונות אלו הן באופן בו יעוצב המנגנון והן באמצעות כלים אחרים המצויים בידי הרגולטורים הפיננסיים. למעשה, כפי שמצאו רוב מדינות העולם – היתרונות עולים על החסרונות, ולא בכדי מדובר בסטנדרט בין-לאומי מקובל ורווח.

פרטי ההסדר שיש לבחון

13. על כן, על מנת להיות להנהיג בישראל ביטוח פיקדונות המותאם לשוק הישראלי, ובפרט יגשים את התכלית לה המשק משווע – עידוד התחרות במערכת הבנקאית – התנועה קוראת לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל, יחד עם גורמי המקצוע הרלוונטיים מרשויות הפיקוח הפיננסיות, תוך שיתוף רשות התחרות והציבור, לבחון בהקדם את עיצוב המנגנון שיש לגבש, תוך מתן דגש לסוגיות הבאות:

⁷ יתיאור וניתוח של מנגנונים לביטוח פיקדונות בנקאיים במדינות מפותחות, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי. מאי 2015, זמין [כאן](#).

⁸ יסוגיות שכרוכות בהחלת ביטוח פיקדונות, בנק ישראל, יוני 2015, זמין [כאן](#).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



13.1. זהות הגוף המבטח: יש לבחון מיהו הגוף אשר יופקד על מתן הביטוח. האם נכון שהמבטח יהיה גוף פרטי כמו איגוד הבנקים או חברה פרטית, או גוף ציבורי כמו משרד האוצר, בנק ישראל או גוף ייעודי שיוקם במיוחד לשם כך.

13.2. קביעת הסכום המבטח המרבי: המתווה יידרש לקבוע את גובה הפיצוי המרבי הניתן ללקוחות. גובה הפיצוי צריך לאזן בין גורמים שונים, כגון: מצד אחד, עליו להיות גבוה דיו למנוע את תופעת "הריצה אל הבנק", ומצד שני, על הפיצוי להיות מוגבל, כדי לצמצם את תופעת הסיכון המוסרי. אחד מהכללים לקביעת גובה התקרה הוא השוואת גובה התקרה לתוצר לנפש, כפי שנעשה במדינות שונות בעולם.

13.3. הפיקדונות המבטחים: יש לבחון אילו חשבונות נכון שיהיו מכוסים במסגרת הביטוח הפיקדונות. אפשר לכלול בחשבונות המבטחים רק פיקדונות וחשבונות עובר ושב, או גם חשבונות אחרים, כמו חשבונות מסחר, חשבונות מט"ח או חשבונות זרים.

13.4. השתתפות הבנקים במערכת: ועדת שטרום הצביעה על כך שאי-החלת החובה על בנקים גדולים תאפשר להם ליהנות מביטוח דה-פקטו ללא תשלום פרמיה, ואילו ייחוד הביטוח לבנקים קטנים עלול לתייג אותם כמסוכנים. במסגרת זו, ועדת שטרום אף המליצה על מתווה שאינו מגביל את מספר הבנקים שבהם לקוח יכול להפקיד פיקדון מבטח, אך קובע תקרה ללקוח יחיד בכל בנק, במטרה לעודד הפקדה בבנקים שונים.

13.5. מנגנון המימון ועיתויו: יש להחליט מה יהיה מקור המימון של ביטוח הפיקדונות. המימון יכול להיות באמצעות תקצוב ממשלתי, גביית פרמיות מהגופים המבטחים או באמצעות תשלום של בעלי הפיקדונות עצמם.

13.6. בנוסף, יש להתייחס לעיתוי המימון. האם עלות הביטוח של הפיקדונות תמומן מראש באמצעות קרן ייעודית והפקדת כספים מעת לעת, או לאחר קרות האירוע, כך שהסכומים שניתנים כפיצוי למפקידים מגיעים מהבנקים שלא קרסו. המשמעות היא שבנקים שקרסו אינם משתפים בעלויות המימון. שיטת מימון זו עשויה לעודד הסתכנות מיותרת של הבנקים.

13.7. בסיס המימון: סוגיה נוספת היא החשבונות מהם נגבה המימון. מחד גיסא, יש היגיון בכך שרק בעלי החשבונות המבטחים ישתתפו במימון הביטוח; מאידך גיסא, כל החשבונות הבנקאיים נהנים מהיציבות שמביא ביטוח הפיקדונות, ועל כן יש מקום שכל החשבונות יממנו ביטוח זה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



13.8. תמחור הפרמיות: יש בעולם שתי שיטות רווחות לתמחור פרמיות: פרמיה אחידה וזוהה לכל סוגי החשבונות ולכל הבנקים. פרמיה מתואמת לסיכון- שיטה שעל פיה חשבונות מסוכנים יותר או גופים פיננסיים שפועלים בסיכון רב יותר משלמים פרמיה גבוהה יותר. היתרון בפרמיה האחידה הוא הפשטות היחסית שלה ואילו היתרון בפרמיה המתואמת הוא הקטנת הסיכון המוסרי.⁹

14. אם כן, בעוד שהחלת ביטוח פיקדונות הוא סטנדרט מקובל ברוב מדינות העולם המפותחות, הרי שהמנגנונים הנבחרים בידי כל מדינה נבדלים זה מזה במגוון הביטים. משכך, על מנת לקדם ביטוח פיקדונות בשוק הישראלי יש כבר עתה לקיים בחינה ושיח בסוגיות אלו, על מנת לגבש את המנגנון המיטבי. זאת, תוך שימת דגש על חשיבותו של המנגנון בייחוד בעידוד תחרות וכניסה של בנקים חדשים למערכת הבנקאית.

15. לסיכום, התנועה מברכת על קידום הרפורמה לקידום התחרות בשוק הבנקאות, וקוראת לקדם במהרה את פרטי ההסדר הראוי בעניין ביטוח הפיקדונות. כפי שעמדנו על כך לעיל, מעבר לכל היתרונות המוכרים של ביטוח פיקדונות ביחס להגנה על ציבור המפקידים ועל יציבות המערכת, הרי שהחלה של ביטוח פיקדונות בישראל הוא צעד הכרחי כדי לתמוך ולהשלים את הרפורמה לעידוד התחרות.

16. למעשה, בעוד שהרפורמה יצאה לדרך, היעדרו של ביטוח פיקדונות מקשה על יישומה, וזאת בייחוד ביחס לעידוד כניסה של שחקנים חדשים וקטנים (בניגוד לכניסה של בנקים קטנים בשליטת גופים מוסדיים, בעלי "גב" פיננסי משמעותי). על כן, בכל יום שחולף מבלי שהרכיב המשלים של ביטוח פיקדונות מוסדר, הרי שיש בכך להקשות על השגת היעדים החשובים של הרפורמה ולעכב אותם.

17. כיוון מערכת מוסדרת של ביטוח פיקדונות יציב את ישראל בשורה אחת עם מדינות ה-OECD, יאפשר הגנה למפקידים הקטנים ויעודד תחרות במערכת הבנקאית. אנו קוראים לקידום מנגנון ביטוח מוסדר, תוך קיום דיון מקצועי בכלל הסוגיות הנוגעות ליישומו על מנת להבטיח את התחרות ויציבות המערכת.

בברכה ובכבוד רב,

יולי שלו
רכזת מחקר כלכלי

טלילה דביר, עו"ד
האגף הכלכלי

ניני גולדברג, עו"ד
ראש האגף הכלכלי

⁹ יתיאור וניתוח של מנגנונים לביטוח פיקדונות בנקאיים במדינות מפותחות, מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי. מאי 2015, זמין [באור](http://www.mqg.org.il).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



העסקים:

חברי ועדת הכלכלה (באמצעות מזכירות הוועדה)
חברי הוועדה למיזמים ציבוריים (באמצעות מזכירות הוועדה)
מר דניאל חחיאשוילי, המפקח על הבנקים, בנק ישראל
עו"ד יוסף זינגר, יושב ראש רשות ניירות ערך
מר עמית גל, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון
עו"ד מיכל כהן, הממונה על התחרות