



פרק 7

שירותים פיננסיים מוסדרים



רשות שוק ההון,
ביטוח וחסכון

7.1. רקע

הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון הוא גם המפקח על נותני השירותים הפיננסיים מכוח חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016, וגם המפקח על מוסדות לגמילות חסדים מכוח החוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019.

במסגרת הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים מבצעת הרשות פעולות אסדרה, רישוי, פיקוח וביקורת על דרכי פעולתם ועל ניהולם של נותני השירותים הפיננסיים, נושאי המשרה ועובדי הגופים המפוקחים. פעולות אלה נעשות כדי לשרת את תכליות החוקים כאמור, ליצור סביבה אמינה ובטוחה למתן שירותים פיננסיים, להגן ולשמור על עניינם של הלקוחות, להגביר את הנגישות לשירותים פיננסיים, לקדם את התחרות ולעודד חדשנות טכנולוגית ועסקית בתחומי השירותים הפיננסיים.

להלן פירוט היקף הגופים המפוקחים השונים, סקירה של שוק האשראי החוץ בנקאי, ניתוח השינויים המשמעותיים שאירעו בשנת 2023 והשפעתם על השוק ותיאור של פעילות הרשות בשנת 2023 בתחום הגברת האכיפה בפשיעה הכלכלית בגופים המפוקחים.

7.2. השוק במספרים

שוק נותני השירותים הפיננסיים כולל בתוכו נותני אשראי, נותני שירות בנכס פיננסי¹, מפעילי מערכת לתיווך באשראי, אגודות פיקדון ואשראי ונותני שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית. בשנת 2023 המשיך השוק לצמוח, ובלוח 1-ז שלהלן מפורטים סך כל הרישיונות הפעילים בענף בחלוקה לתחומי פעילויות.

לוח 1-ז | סך הרישיונות הפעילים לפי סוג הרישיון ושיעור הגידול השנתי

שיעור השינוי	2022	2023	סוג הרישיון
12%	520	584	אשראי בסיסי
11%	174	194	אשראי מורחב
11%	577	641	נכס פיננסי בסיסי
15%	65	75	נכס פיננסי מורחב
0%	1	1	הפעלת מערכת לתיווך באשראי בסיסי
0%	3	3	הפעלת מערכת לתיווך באשראי מורחב
12%	1340	1498	סך הכול רישיונות

1. ביום 6 ביוני 2024 נכנס לתוקפו החוק להסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023. בין היתר החוק מסדיר את הפעילות של שירות תשלום שמפוקח על ידי רשות ניירות ערך. בשוק השירותים הפיננסיים קיימים גופים בעלי רישיון למתן שירות בנכס פיננסי אשר פעילותם עשויה לעלות לכדי פעילות שירות תשלום, והפיקוח עליהם צפוי לעבור לרשות ניירות ערך.

7.2.1. רישיונות נכסים וירטואליים

בשנים האחרונות נכנס למשטר הרישוי והפיקוח תחום שירות נכסים וירטואליים. בשנת 2022 ניתנו לראשונה שלושה רישיונות לנותני שירותים פיננסיים המציעים ללקוחותיהם שירותי קנייה, מכירה, שמירה או המרה של נכסים וירטואליים. בשנת 2023 ניתן רישיון לנותן שירות נוסף, כך שנכון לשנת 2023 היו ארבעה בעלי רישיון בתחום שירות נכסים וירטואליים.² שלב הרישוי הוא צעד הכניסה של הגופים העוסקים בתחום לענף, ועל כן המשיכה הרשות לגבש ולעדכן את מדיניות הרישוי, בהתבסס על סטנדרטים מתקדמים בעולם התואמים את הפרקטיקות הנהוגות, ולפעול למניעת גישה של גורמי פשיעה וטרור לנכסים וירטואליים בישראל.

בחירת הפעילות של בעלי הרישיון בתחום הנכסים הוירטואליים מעלה שהמטבעות הנסחרים ביותר הם ביטקוין ואיתריום. הרוב המוחלט של הפעילות בנכסים וירטואליים אצל בעלי הרישיון מתבצע באמצעות העברות בנקאיות.

7.3. אירועים בולטים בשנת 2023 והשפעתם על שוק האשראי החוץ בנקאי

7.3.1. אירועים מאקרו כלכליים

בשנת 2023 הושפעה כלכלת ישראל במידה רבה מאירועים מאקרו כלכליים, כגון אינפלציה, עליית ריבית השוק ומלחמת חרבות ברזל. אומנם האינפלציה התמתנה והייתה בשיעור 3%, אך העלאת הריבית של בנק ישראל מ-0.1% באפריל 2022 ל-4.75% במאי 2023 השפיעה באופן מהותי מאוד על עלויות המימון של החברות בתחום. גם מלחמת חרבות ברזל השפיעה על הכלכלה, עקב גיוס המילואים וכינוי האוכלוסייה במערב הנגב ובצפון המדינה, וכתוצאה מכך קטנה הפעילות העסקית. עליית הריבית במשק השפיעה ישירות על הוצאות המימון של חברות האשראי החוץ בנקאי, ומחירי החוב של החברות עלו במידה רבה, מה שהוביל לפגיעה ברווחיות החברות. השוק נאלץ להסתגל לתנאים החדשים, והיו אף חברות שנאלצו לצמצם את פעילותן ולהקטין את היקף תיק האשראי שלהן.

7.3.2. אירועים ספציפיים בשוק האשראי החוץ בנקאי

בשל אירועי כשל שאירעו למספר חברות בענף בשנים האחרונות ובמטרה להגביר את השקיפות ואת היעילות בשוק, ביצעה הרשות מגוון פעולות לשיפור הפיקוח על החברות, לדוגמה כלל נותני השירותים הפיננסיים, לרבות נותני האשראי, נדרשו למנות מנהל סיכונים ואחראי לטיפול בתלונות הציבור. נוסף על כך, על בעלי רישיון למתן אשראי חלה חובה להגיש דיווחים שוטפים למפקח.

7.4. שוק האשראי החוץ בנקאי

להלן תיאור של שוק האשראי החוץ בנקאי לשנת 2023 ונתוני הכמותיים. ניתוח הנתונים מבוסס בעיקר על נתונים מדוחות כספיים של חברות ציבוריות העוסקות בתחום האשראי החוץ בנקאי, המפוקחות על ידי הרשות והמדווחות על ביצועיהן לבורסה לניירות ערך. מטרת הניתוח שלהלן לשקף את השינויים שהתרחשו בתחום האשראי החוץ בנקאי בשנת 2023. יש לציין שמדובר בתקופה מאתגרת לשוק שיצא מהמשבר הכלכלי בעקבות מגפת הקורונה, וכיום מתמודד עם אינפלציה ועם סביבת ריבית גבוהה וגם עם אתגרי המלחמה ועם השפעות כלכליות נוספות.

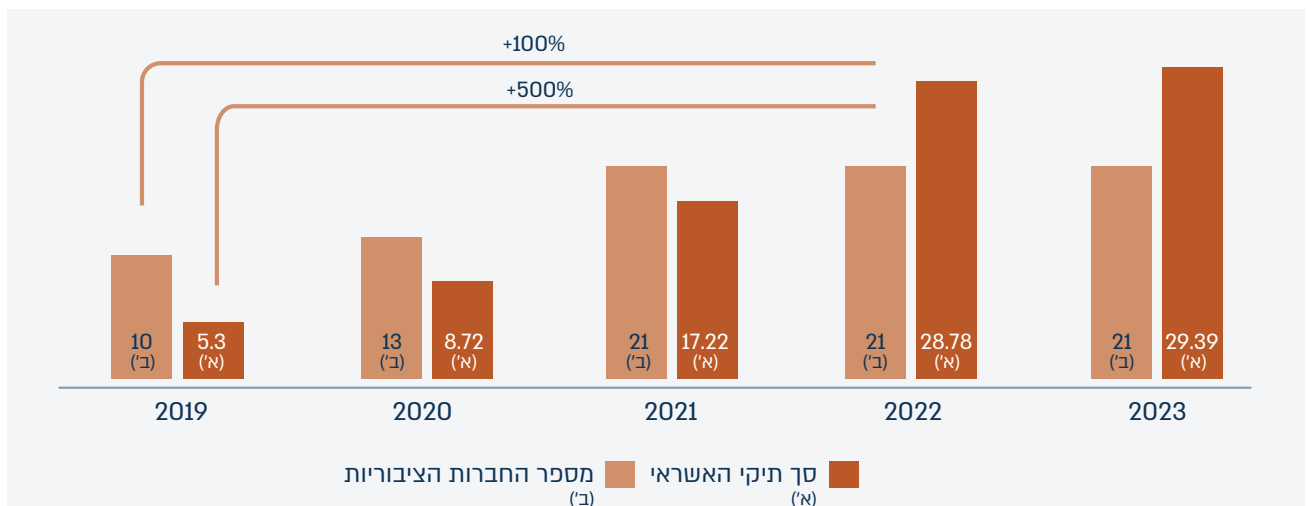
2. ברבעון הראשון של שנת 2024 ניתן רישיון חמישי לנותן שירותים פיננסיים בתחום נכסים וירטואליים.

7.4.1. מבנה שוק האשראי החוץ בנקאי

שוק האשראי החוץ בנקאי המפוקח על ידי הרשות צמח במהלך השנים האחרונות בקצב מהיר, ומספר הרישיונות שניתנו לגופי האשראי גדל מאוד. נכון לשנת 2023 יש 778 רישיונות פעילים למתן אשראי. מרבית הגופים בעלי הרישיונות למתן אשראי הם חברות פרטיות או יחידים שמעמידים אשראי בהיקף בסיסי ולרוב מעניקים שירותי ניכון צ'קים.³ כמו כן קיימים כ-200 גופים שמעמידים אשראי בהיקף מורחב, מתוכם 21 חברות ציבוריות הפועלות בבורסה הישראלית.

מניתוח הנתונים עולה שנכון לסוף שנת 2023 יש 21 חברות ציבוריות.⁴ סך שווי השוק של החברות האלה הוא 6.2 מיליארד ש"ח וגודל תיק האשראי המצרפי שלהן הוא כ-29 מיליארד ש"ח. מהסתכלות על גודל תיק האשראי של החברות הציבוריות נראה שמגמת הצמיחה של שוק האשראי החוץ בנקאי ממשיכה.

תרשים 1-ז | גודל מצרפי של סך תיק האשראי החוץ בנקאי (במיליארדי ש"ח) ומספר החברות הציבוריות, 2023–2019



מתרשים 1-ז עולה שבשנים האחרונות חלה צמיחה בפעילות חברות האשראי החוץ בנקאי. בין השנים 2023–2019 גודלם הכולל של תיקי האשראי גדל כמעט פי 5.5 - מ-5.3 מיליארד ש"ח לכמעט 30 מיליארד ש"ח, ומספר החברות הציבוריות הכפיל את עצמו מ-10 ל-21 חברות. עם זאת, ניתן לראות שבשנה האחרונה חלה התמתנות במגמת הצמיחה של 21 חברות האשראי החוץ בנקאי. ב-2023–2022 היה גידול של 2.87% בלבד בגודל המצרפי של תיקי האשראי החוץ בנקאי, לעומת גידול של 65% ב-2021–2022. בהשוואה למערכת הבנקאית, תיק האשראי של החברות בתחום גדל ב-6.6%⁵ יותר מפי שניים מחברות האשראי החוץ בנקאיות, אף על פי שגם שיעור צמיחה זה נמוך בהשוואה לשנים קודמות.

3. פעילות ניכון צ'קים היא תהליך פיננסי שבו חברה או יחיד מסבים צ'קים דחויים לגורם מממן, לרבות לחברות אשראי חוץ בנקאיות, כנגד תמורה מיידית בניכוי עמלה מסוימת.

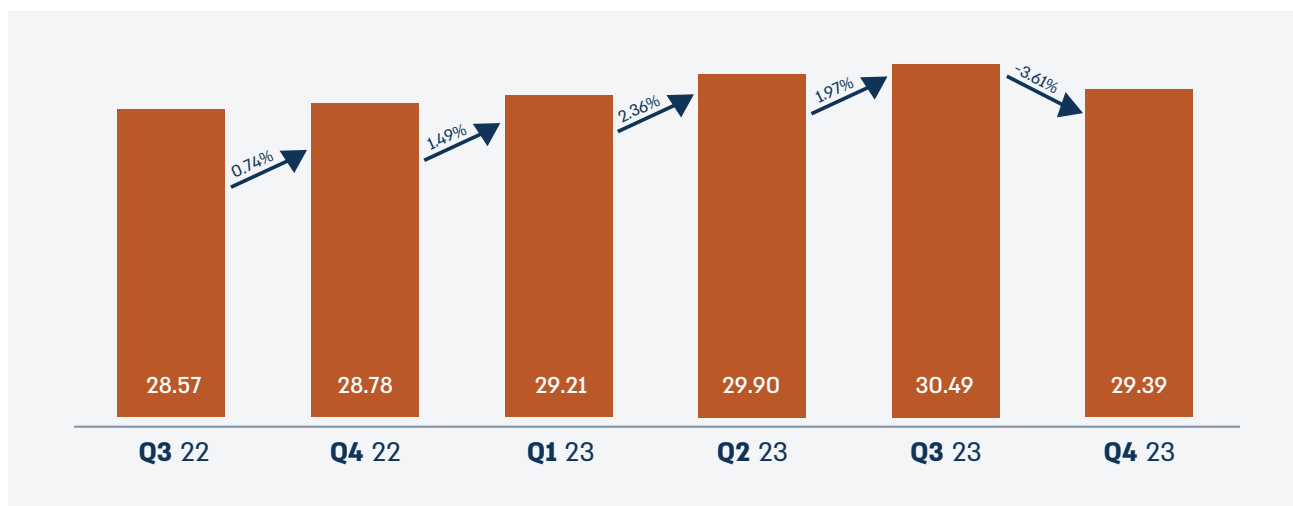
4. נתוני הדוחות הכספיים עדכניים ל-31 בדצמבר 2023 עבור החברות האלה: אופל בלאנס השקעות בע"מ, אורשי גש בע"מ, א.ג. שוהם ביזנס בע"מ, אס.אר. אקורד בע"מ, בול מסחר והשקעות בע"מ, בלנדר פי2פי ישראל בע"מ, ברקת מימון בע"מ, גמא ניהול וסליקה בע"מ, גמלא הראל נדל"ן למגורים בע"מ, טריא ישראל בע"מ, יעקב פיננסים והשקעות בע"מ, מיכמן בס"ד בע"מ, מימון ישיר מקבוצת ישיר (2006) בע"מ, מכלול מימון בע"מ, מ.ל.ר.ן פרוייקטים ומסחר בע"מ, מניף שירותים פיננסיים בע"מ, ערך פיננסים כהלכה בע"מ, פיימנט טכנולוגיות פיננסיות בע"מ, פסגות קבוצה לפיננסים והשקעות בע"מ, קבוצת האחים נאוי בע"מ, קבוצת פיננסולה בע"מ.

5. הפיקוח על הבנקים היחידה הכלכלית, **מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית 2023, 2024**.

פרק 7 | שירותים פיננסיים מוסדרים

בהסתכלות רבעונית על גודלם המצטבר של תיקי האשראי של חברות האשראי החוץ בנקאיות עולה שבמהלך השנה האחרונה חלה האטה בגידול של תיקי האשראי שלהן, וברבעון האחרון של השנה לראשונה חלה אף ירידה בהיקף הנכסים שלהן.

תרשים 2-ז | גודל מצרפי של תיקי האשראי של 21 חברות ציבוריות (במיליארדי ש"ח) בחלוקה לרבעונים, 2023

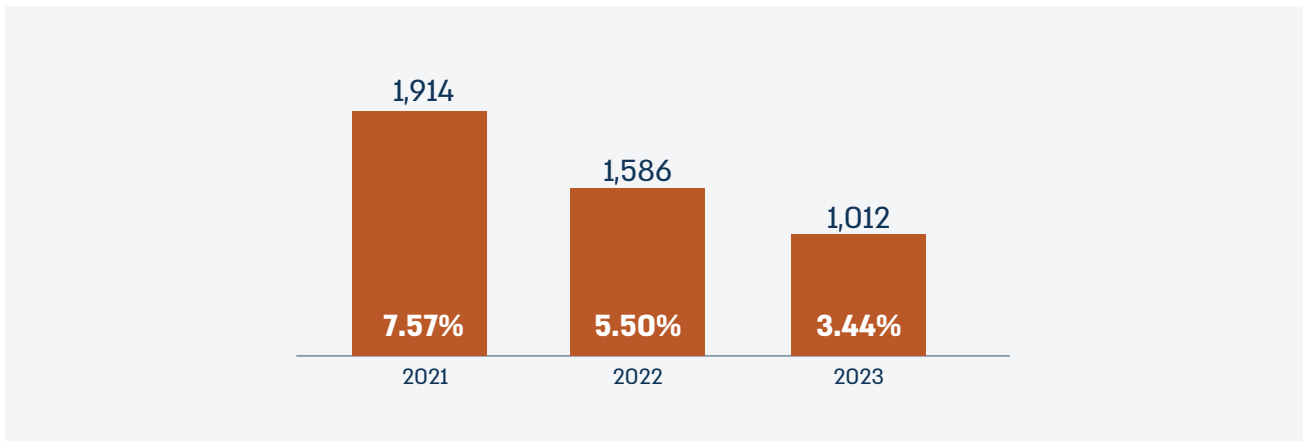


ניתן לשער שההאטה בצמיחה נובעת בין היתר מהסיבות האלה: השפעות נלוות של מגפת הקורונה, התמודדות החברות עם סביבת ריבית גבוהה ואתגרי מלחמת חרבות ברזל. הסיבות הללו משפיעות על החברות וגורמות להן לנקוט משנה זהירות, לבחור את הלווים בקפידה ולנהל סיכונים באופן שמרני, מה שמביא ככל הנראה, להאטה בקצב צמיחתן.

7.4.2. שינויי מגמה בשוק האשראי

פעילות ניכיון צ'קים היא פעילות מסורתית ורחבה בענף האשראי החוץ בנקאי. תתי-הפעילות בניכיון צ'קים כוללות ניכיון צד ג', ניכיון עצמי ופעילות אל מול מנכה משנה.

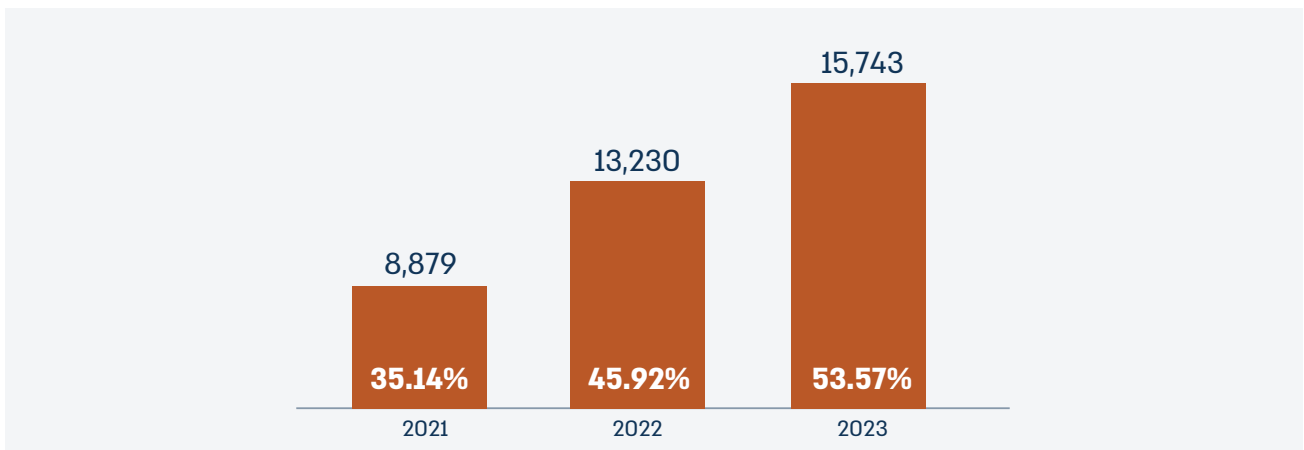
תרשים ז-3 | סך כל האשראי לתחום ניכיון המשנה (במיליוני ש"ח) וסך נכח האשראי מסך כל האשראי שניתן בחברות הציבוריות החוץ בנקאיות (באחוזים), 2023–2021



מתרשים ז-3 עולה שבשנים האחרונות הצטמצם במידה רבה נכח הפעילות של החברות בתחום ניכיון המשנה (ככלל פעילות ניכיון הצ'קים צומצמה). בשנת 2021 עמד סך האשראי בתחום על כ-1.9 מיליארד ש"ח, והיווה כ-7.5% מסך האשראי שניתן על ידי החברות, לעומת שנת 2023, שבה סך האשראי בתחום עמד על כ-1 מיליארד ש"ח והיווה רק 3.44% מסך האשראי שניתן. נתונים אלו מצביעים על שינוי בקרב החברות ודילול היקפי פעילותן בתחום ניכיון המשנה בפרט והניכיון בכלל. מרבית החברות הפועלות בתחום מבקשות לטייב את תיק האשראי שלהן באמצעות הגברת הדרישה לביטחונות והקשחת תנאי החיתום, ולכן הן מצמצמות את פעילותן בתחום הניכיון.

לעומת הצמצום בפעילות ניכיון הצ'קים, אפשר לראות שהחברות מגדילות את נתח השוק ואת השליטה בשוק האשראי לנדל"ן על שלל גוונים, החל במימון יזמים לרכישת קרקעות והשלמת הון עצמי, הלוואות גישור, התחדשות עירונית וכלה בליווי פיננסי מלא למיזמי בנייה שונים.

תרשים ז-4 | סך כל האשראי לתחום הנדל"ן (במיליוני ש"ח) וסך נכח האשראי מסך כל האשראי שניתן בחברות הציבוריות החוץ בנקאיות (באחוזים), 2023–2021



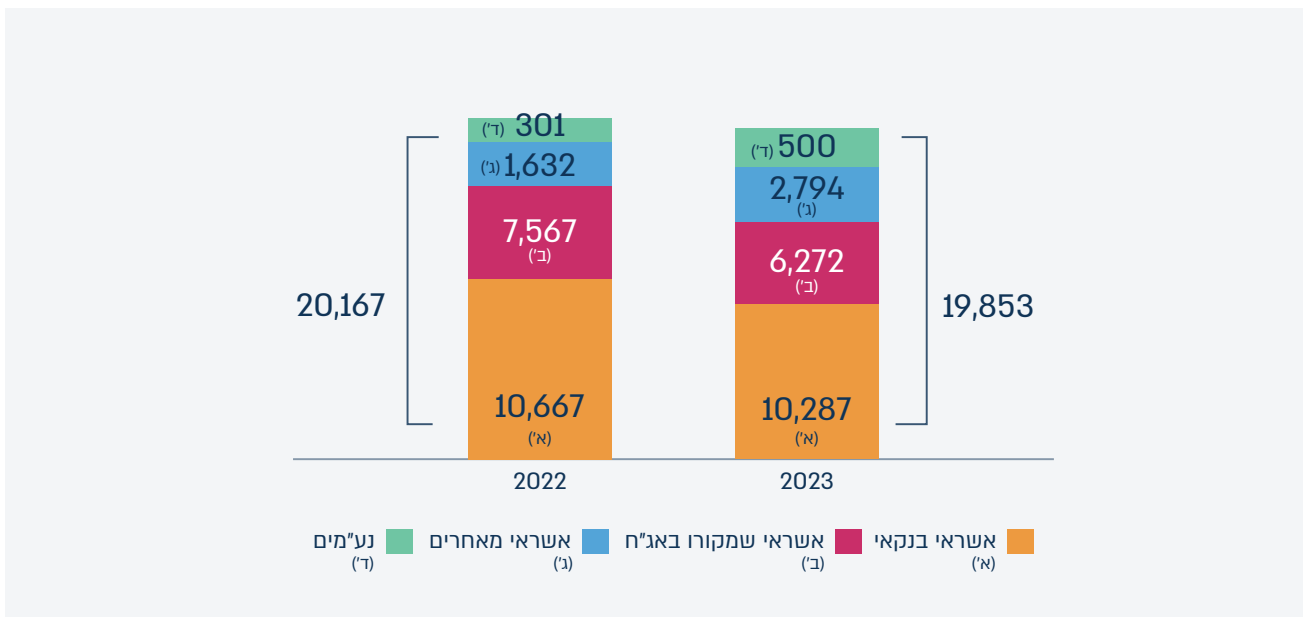
מתרשים ז-4 עולה שהאשראי לתחום הנדל"ן גדל בשנים 2021–2023 ושהדומיננטיות בשוק האשראי החוץ בנקאי בתחום הנדל"ן התחזקה. בשנת 2021 סך האשראי לתחום הנדל"ן עמד על כ-8.9 מיליארד ש"ח, כ-35% מסך האשראי במערכת החוץ בנקאית. אפשר לראות שמשנת 2021 האשראי לתחום הנדל"ן כמעט הוכפל, ובשנת 2023 היה כ-15.8 מיליארד ש"ח, כ-53% מסך כל האשראי במערכת האשראי החוץ הבנקאי.

במבט כולל ניכר כי האשראי לתחום הנדל"ן הוא חלק גדול ומתפתח בתיקי האשראי של החברות החוץ בנקאיות בישראל. עם זאת, המיקוד הגובר של החברות בשלל תתי-הפעילויות האשראי בתחום הנדל"ן, במיוחד בתקופה של קשיים כלכליים ועליות ריבית משמעותיות, מציב בפניהן אתגרים לא מבוטלים, ויש להניח שלחברות ותיקות המעניקות אשראי בתחום הנדל"ן, עם ניסיון והבנה מעמיקה של השוק, קיים יתרון יחסי בהתמודדותן עם אתגרי התחום.

7.4.3. מקורות המימון של חברות האשראי החוץ בנקאי

מלבד ההון העצמי של החברות המשמש אותן גם למימון פעילותן, הן מגייסות מימון ממקורות נוספים, כגון מהמערכת הבנקאית, משוק האג"ח ומהגופים המוסדיים.

תרשים ז-5 | סכום ההתחייבויות הפיננסיות של החברות הציבוריות, לפי מקורות מימון, 2022–2023 (במיליוני ש"ח)



מתרשים ז-5 עולה שחברות האשראי החוץ בנקאי תלויות במערכת הבנקאית – מקור המימון העיקרי שלהן, יותר מ-50% מסך ההתחייבויות הפיננסיות של החברות בשוק. שוק האג"ח מימן 6.3 מיליארד ש"ח מההתחייבויות הפיננסיות של החברות בשנת 2023. נתון זה מצביע על ירידה של 17% במקור המימון הזה, כנראה עקב תנאי השוק המאקרו כלכליים, העלייה בריבית החל מאפריל 2022 והעלייה בתשואות האג"ח. מצב זה מקשה על חברות האשראי החוץ בנקאי לגייס אג"ח בריבית אטרקטיבית ורווחית. האשראי שמקורו באג"ח הוא רק 32% מסך כל האשראי שניתן לחברות ציבוריות, ועל כן בולטת, כאמור, התלות של חברות האשראי החוץ בנקאי במערכת הבנקאית. בהקשר זה יצוין שלחברה אחת יש התחייבויות פיננסיות של אג"ח בסך 3.7 מיליארד ש"ח בשנת 2023 ו-3.8 מיליארד ש"ח בשנת 2022. ההתחייבויות האלה הן יותר מ-50% מסך האג"ח של כל החברות.

בניתוח נתונים בנטרול נתון זה ניכר הפער המובהק של מקורות המימון המצביע על כך ששיעור ההתחייבויות הפיננסיות מהמערכת הבנקאית הן 64%, ואילו שיעור האשראי שמקורו באג"ח הוא 16% בלבד. אשראי מאחרים מקורו בעיקר מגופים מוסדיים, ובין השנים 2022–2023 חל גידול של יותר מ-70% (2.8 מיליארד ש"ח) בהתחייבויות הפיננסיות של חברות האשראי החוץ בנקאי למקור מימון זה. שיעור מימון האשראי מאחרים שניתן לחברות האשראי החוץ בנקאיות הוא 14% מסך האשראי שניתן להן, ואפשר לזהות מגמה של גופים מוסדיים המבקשים להיכנס לשוק האשראי החוץ בנקאי בדרכים שונות, כגון באמצעות שיתופי פעולה, השקעות אקוויטי ומתן מסגרות אשראי לגופי האשראי החוץ בנקאי.

7.5. הגברת אכיפה בפשיעה כלכלית – נותני שירותים פיננסיים

במהלך שנת 2023, כחלק מיעדי הרשות, הוגברה האכיפה בתחום הפשיעה הכלכלית והוחמרה הענישה כלפי גופים שאינם מצייתים להוראות החקיקה והאסדרה. להלן תיאור הפעולות שנעשו בתחום זה.

« דחיית עשרות בקשות רישיון והרחקת עשרות גופים מהשוק בשל אי-עמידה בקריטריונים למתן רישיון ו/או בשל שיקולים של יושר וישרה. הטיפול וריכוז המאמץ שהושקע בתהליכי הדחייה היה גורם מניעת מהותי בהוצאתם של גורמים מחוללי פשיעה מענף השירותים הפיננסיים והיכולת לפעול בו. המידע והנתונים המתקבלים ממשרתת ישראל ומפרקליטות המדינה, במסגרת עבודה שוטפת ומשותפת, מסייעים רבות לרשות לדחות בקשות של מי שאינם עומדים באמות המידה הנדרשות מנותני שירותים פיננסיים, בהתאם לחוק ובהתאם [להוראות חוזר נותני שירותים פיננסיים יושר וישרה](#).

« על יסוד המספר הרב של הגופים המפוקחים המחזיקים ברישיון למתן שירותים פיננסיים, בחינת היושר והישרה נעשית גם בקרב בעלי רישיון הן במועד הגשת בקשות חידוש והן בתוך "חיי הרישיון". בעקבות מידע פלילי על עבירות חמורות שנעברו על ידי בעלי רישיון או בעלי שליטה ונושאי משרה בבעלי הרישיון, בשנת 2023 ביצעה לראשונה חטיבת השירותים הפיננסיים המוסדרים שני הליכי התליית רישיון ושלושה הליכים של ביטולי רישיון. הליכים אלה בוצעו בתוך שיתוף פעולה עם משרתת ישראל ועם פרקליטות המדינה.

« מיקוד ביקורת מבוססת סיכון בגורמים מפוקחים המצויים בתת-ציות, במסגרת שיתוף הפעולה עם משרתת ישראל וכחלק מהמאבק בפשיעה בחברה הערבית.

« פעולות פיקוח שונות לבחינת עמידת הגופים המפוקחים בתנאי הרישיון במסגרת הליכי הבקרה והפיקוח השוטפים המבוצעים על ידי המפקח ובכללם: עמידה בדרישות הון עצמי, מינוי נושאי משרה, פעילות בתחומי העיסוק שאושרו בלבד ועוד.

« פעולות אכיפה וביקורת בהיבטי האשראי הצרכני כחלק מהמארג הכולל של הכלים שבידי המפקח ליצירת שוק הוגן, אמין ותחרותי לרווחת כלל הציבור.

« החמרת רף הענישה בוועדות להטלת עיצום כספי. העיצומים שהוטלו הם חלק ממערך כולל של פעולות שנקטו הרשות והמפקח במטרה להעלות את רמת הציות במגזר נותני השירותים הפיננסיים.

« הגדלת המשאבים המוקצים לפיקוח וביקורת והעמקת שיתוף הפעולה עם גורמי האכיפה השונים בפעולות למיגור הפשיעה החמורה, בין היתר במסגרת פרויקט "מסלול בטוח".

« השתתפות נציגי החטיבה במספר צוותי עבודה משותפים לטובת הגברת שיתוף הפעולה של הרשות עם רשויות אכיפה אחרות:

1. צוות מנכ"ל משרד האוצר מתמקד בהגברת פעולות האכיפה בסקטור וקידום הקמה של מאגר מידע משותף לכלל רשויות האכיפה;
2. צוות-על עוסק בהקמת ועדה לביצוע אכיפה משולבת עם משטרת ישראל, עם רשות המסים ועם רשות ניירות ערך. לצוות זה הוגדרו יעדים משותפים לאכיפה משולבת לשנת 2024.
3. צוות למאבק בפשיעה בחברה הערבית משותף למספר רשויות אכיפה. נציגי הרשות נרתמו לביצוע פעילות אכיפה נגד גורמים מחוללי פשיעה בחברה הערבית, בעיקר בקרב נותני שירותים פיננסיים. במסגרת עבודת הצוות הציעו נציגי החטיבה מספר תיקוני חקיקה רלוונטיים לצורך ייעול האכיפה והגברת ההרתעה בתחום השירותים הפיננסיים.