

## פרק ד' פעילות הפיקוח על הבנקים

בשנת 2008 התרכזה פעילותו של הפיקוח על הבנקים בתחומים הבאים: שמירה על יציבות המערכת הבנקאית, אימוץ והטמעה של הוראות "באזל II" במערכת הבנקאית ובפיקוח על הבנקים, הגברת התחרותיות והיעילות במערכת הבנקאית, העמקת הקשרים עם רשויות פיקוח בעולם, שמירה על הוגנות כלפי הלקוחות וטיפול המשאב האנושי בארגון.

באופן כללי יותר ניתן לנסח פעילויות אלו כשלושה יעדים של הפיקוח על הבנקים – שלושת ה-S: Stability, Safety and Structure, כלומר יציבות, ביטחון ומבנה<sup>2</sup>. יעדים אלה קיבלו ביטוי גם בשנת 2008 – בשמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית בסביבה כלכלית משתנה, בתנאי משבר ובשעת חירום (Stability), בשמירה על כספם של המפקידים והגברת ההוגנות של הבנקים כלפי לקוחותיהם (Safety) ובחתימה להגברת התחרותיות והיעילות בענף (Structure).

העיסוק המתמיד של הפיקוח על הבנקים ביציבות המערכת הבנקאית מיקד השנה – בעקבות המשבר הפיננסי והריאלי, שתואר בהרחבה בפרקיה הקודמים של סקירה זו – תשומת לב מיוחדת, והוקדשו לו מחשבה ומשאבים מיוחדים. הדאגה ליציבות המערכת התבטאה בעיקר במיפוי וכימות של הסיכונים העיקריים שנוצרו מבית ושל החשיפות למוקדי הסיכון בחו"ל ובנקיטת צעדים לצמצומם.

במקביל המשיך הפיקוח על הבנקים השנה במשימת אימוץ והטמעתן של הוראות "באזל II", לקראת יישומן המלא במערכת הבנקאות בישראל עד 31 בדצמבר 2009, ובאימוץ המיתווה העולה של הלימות ההון, שצפוי להוביל את הבנקים, עד למועד זה, ליחס הון של 12%.

רבות נכתב על העדר תחרות מספקת בין הבנקים הישראליים, במיוחד במגזרי משקי הבית והעסקים הקטנים והבינוניים. הרפורמה בעמלות, שבוצעה במהלך המחצית הראשונה של 2008, נועדה ליצור שקיפות ואחידות במחירי השירותים הבנקאיים, באמצעות צמצום מספר העמלות ואחידות בשמותיהן, אשר יביאו למימוש יכולתו של הצרכן לערוך השוואות, וכך – לגידול התחרות. ואמנם, לפחות עד לכתיבת שורות אלו, ירד מספר העמלות בשיעור

<sup>2</sup> להרחבה ראו: Joseph F. Sinkey Jr. (2002). *Commercial Bank Financial Management In the Financial Services Industry*, Sixth edition. Chapter 16.

חד (ועמן ירד אותו חלק של הכנסות הבנקים הנגזר ממערך השירותים הבנקאיים). בכוונתנו לעשות להמשכה של מגמה זו.

בפרק זה נתאר בהרחבה את עבודת הפיקוח על הבנקים על פי היעדים שתוארו לעיל. בחלק הראשון נתאר את פעולות הפיקוח המכוונות לשמירה על יציבותה של מערכת הבנקאות, ונדגיש את הפעולות המיוחדות שנקטו השנה בעקבות המשבר הפיננסי והריאלי. בחלקו השני של הפרק נתאר את פעילות הפיקוח על הבנקים בתחום יחסי בנק-לקוח, פעולות המכוונות, כאמור, לשמירה על כספם של המפקידים ולהגברת ההוגנות של הבנקים כלפי לקוחותיהם. לבסוף נתאר את פעילותנו להגברת התחרות והיעילות במערכת הבנקאית, ונרחיב בתיאור הפעולות שנעשו השנה לשם יישום הרפורמה בעמלות הבנקים.

## 1. שמירה על יציבות המערכת הבנקאית (Stability)

יעד מרכזי של הפיקוח על הבנקים הוא שמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית בסביבה כלכלית משתנה. לפעילות המתמדת והשוטפת שהפיקוח על הבנקים נוקט להשגת יעדים אלה, כגון אימוץ "באזל II", נוספו השנה – לנוכח המשבר הפיננסי והריאלי שפקד את העולם ולא פסח על המשק הישראלי – גם שורה של פעולות מיוחדות.

### א. התמודדות הפיקוח עם המשבר הפיננסי והריאלי

במהלך שנת 2008, ובעיקר במחצית השנייה שלה, נדרש הפיקוח על הבנקים למספר נושאים מרכזיים בהיבטי השמירה על יציבות המערכת הבנקאית, בגלל המשבר הפיננסי והריאלי בארץ ובעולם. הבנקים נדרשו להגביר את התדירות של חלק מהדיווחים הקיימים לפיקוח על הבנקים ולהמציא דיווחים חדשים במספר נושאים שצפוי כי יושפעו מהמשבר. בעקבות דיווחים אלה, שחלקם חד-פעמיים, ניתנו לתאגידים הבנקאיים הנחיות חדשות.

### • דיווחים על חשיפות למוסדות פיננסיים זרים ולמדינות זרות

במהלך חודש ספטמבר 2008, עם התפשטות המשבר הפיננסי בארה"ב לכלכלה הגלובלית, נדרשו הבנקים להגדיל את תדירות הדיווח לפיקוח על הבנקים על חשיפתם למוסדות פיננסיים זרים במקרים שבהם החשיפה עולה על אחוז מסוים מהונו העצמי של הבנק. על כן נדרשו הבנקים לדווח מייד על חשיפה למוסד פיננסי זר, שהתעוררו לגביו אינדיקציות שליליות, כגון: פשיטת רגל, מכירתו לבנק אחר או הלאמתו, דיווח

פרק ד': פעילות הפיקוח על הבנקים

שלו על הפסדים כבדים, הודקקותו לסיוע ממשלתי, הורדת דירוג האשראי שלו, או חשיפה גדולה שלו ל"נכסים רעילים" או למדינות אשר נקלעו לקשיים.

כמו כן הורה המפקח על הבנקים לתאגידי הבנקאיים, ב-02/11/09, לדווח בנפרד, החל מהדוחות הכספיים לרביע השלישי של 2008, דיווח כמותי ואיכותי על חשיפת האשראי של התאגיד הבנקאי למוסדות פיננסיים זרים<sup>2</sup>.

בעקבות דיווחים אלה שלח המפקח על הבנקים ב-01/01/2009 מכתב לתאגידי הבנקאיים, ובו בקשה לכלול במדיניות האשראי התייחסות נפרדת ללווים שעיקר פעולתם במדינות בעלות סיכון גבוה ולחובות שמקור ההחזר שלהם מבוסס על נכסים הממוקמים במדינות כאלה, לרבות מגבלות כמותיות בדבר חשיפה לאשראי זה, קביעת מקדמי ביטחון בהעמדתו ושימוש בשיטות לסיווג האשראי כבעייתי ולהפרשה לחובות מסופקים. על מקדמים אלה להיות שמרניים במיוחד<sup>3</sup>.

• דיווחים על חשיפות גדולות המושפעות מהמשבר בעולם

הבנקים נדרשו לסרוק, למפות ולהעריך את החשיפות לגופים החשופים במישרין או בעקיפין למשבר שאינם מוסדות פיננסיים זרים. רשימה זו כוללת, בין השאר, גופים פיננסיים בישראל, גופים עסקיים הרגישים לשינויים ביציבות השווקים בחו"ל ולשינויים בשוק ההון וכאלה שערביות או בטוחות אשר הועמדו כנגד חבותם לבנק חשופות בעצמן לשווקים במשבר.

• דיווח על חשיפות של הלקוחות הגדולים לגופים חוץ-בנקאיים

הבנקים נדרשו לדווח דיווח מיוחד על חשיפות של הלווים הגדולים (על בסיס קבוצתי) לגופים חוץ-בנקאיים. הדיווח המיוחד כולל את יתרת האג"ח שהונפקו לציבור ואת היקף החובות לגופים אחרים, תוך הפרדה בין טווח פירעון קצר (במהלך השנה השוטפת) לטווח ארוך יותר וציון המקורות להחזר החובות.

• דיווחים על לקוחות גדולים בעלי אינדיקציות שליליות

הבנקים נדרשו לדווח למפקח על הבנקים על כל לווה אשר לפחות אחת מסדרות האג"ח שהנפיק נסחרת בתשואה-לפדיון נטו הגבוהה מ-15%, ואשר חבותו נטו עולה על אחוז מסוים מבסיס ההון של הבנק, או עולה על סכום מסוים. הדוח מפרט את חבות הלקוח, דירוג האשראי שלו וסיווגו במועד הבדיקה, וכן את פרטי בדיקת הלווה ותוצאותיה, שתתייחס להשפעת חובותיו החוץ-בנקאיים על יכולתו לעמוד בהתחייבויותיו כלפי הבנק באמצעות ניתוח מפורט של כושר החזר שלו.

<sup>2</sup> נוסח המכתב פורסם באתר האינטרנט של בנק ישראל בכתובת:

[http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/lett\\_sup/main.htm](http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/lett_sup/main.htm) מכתב מ-02/11/08.

<sup>3</sup> נוסח המכתב פורסם באתר האינטרנט של בנק ישראל בכתובת: [http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/lett\\_sup/main.htm](http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/lett_sup/main.htm) מכתב מ-01/01/09.

**• דיווחים על חשיפות בשוק ההון**

הבנקים נדרשו לדווח למפקח על הבנקים על כל החשיפות הנובעות מפעילות בשוק הון, בהן חשיפת אשראי העולה על אחוז מסוים מבסיס הון הבנק. פעילות בשוק ההון כוללת אשראי לפעילות בניירות ערך (לרבות נגזרים) הנסחרים בבורסת בישראל ובחול"ל, עסקות שורט, עסקאות בנגזרי OTC ועוד. כמו כן חייב הבנק לדווח על כל לווה הפעיל בשוק בהון אשר בתקופת 30 ימי העסקים האחרונים שעד למועד הדיווח חרג ב-7 ימי עסקים מהמסגרת או מהיקף החשיפה המאושרת (בניכוי ביטחונות) בסכום מסוים ומעלה.

**• הערכת איכות האשראי שניתן לשם מימון רכישת אמצעי שליטה**

לנוכח הפערים המשמעותיים שנוצרו לאחרונה בין שווי הביטחונות לפי מחירי ניירות הערך בבורסה לבין האשראי שניתן לחלק מלווי הבנק לרכישת אמצעי שליטה, נוצר, לדעת הפיקוח על הבנקים, צורך לשקול במשנה זהירות סיווג של אשראי זה כחבות בעייתית, או לבצע הפרשות בגינו. לפיכך התבקשו הבנקים לערוך בדיקה מקיפה, באמצעות היחידה לבקרת אשראי (או יחידה בלתי תלויה אחרת), לגבי כל הלווים שקיבלו אשראי למימון רכישת אמצעי שליטה שיתרתם עולה על סכום מסוים, לרבות אשראי לרכישת אמצעי שליטה בחברות לא-נסחרות.

דוח הבדיקה כולל, בין היתר, ניתוח מפורט של כושר החזר של הלווה. אם כושר החזר נשען בעיקרו על מניות של חברה נרכשת, נדרשים ניתוח הערכת השווי העדכנית של מניות אותה החברה והערכה של יכולת ההתבססות עליה כמקור לחזר החוב. בכל מקרה נדרש הבנק לנתח בעצמו את היוון תזרימי המזומנים כדי לבדוק את תוקף את "שווי החברה" הנגזר ממדדים אינדיקטיביים (proxy measures), כגון מכפילי תזרימי המזומנים, הרווחים או המכירות. נוסף על כך נדרשו הבנקים לערוך תרחישי קיצון ולהתייחס ליכולת הלווה לשרת את החוב במסגרת תרחישים אלה.

נוסף על ההכבדה בכמות והאיכות של הדיווחים הנדרשים מהבנקים, הרחיב הפיקוח על הבנקים את ניתוח הסיכונים השונים בתאגידים הבנקאיים, בהדגשה על פעילות הנוסטרו, הנזילות והאשראי. כן הורחב הניתוח של היערכות הבנקים לשינויים העסקיים כתוצאה מהמשבר הפיננסי, כפי שהיא התקבלה באסטרטגיה ובמדיניות של התאגידים הבנקאיים. נערכו גם בדיקות של השפעת המשבר הפיננסי על תוכניות הלימות ההון של הבנקים ועמידתם ביעדים שהציבו הדירקטוריונים. הפיקוח פעל וכיוון את הבנקים לפעול להגברת מעורבות הדירקטוריון, ולהדק את הקשר שלו עם הפיקוח על הבנקים. המפקח אף הופיע בפני הדירקטוריונים מספר פעמים.

הוגברה הנוכחות של הפיקוח על הבנקים בתאגידים הבנקאיים. כן הועבר מסר של זהירות בכל הקשור לפעילות הנוסטרו של הבנק, ובדבר הצורך לשמור על יחסי נזילות נאותים בפעילות השוטפת.

פעילותה של יחידת הקשרים הבין-לאומיים במהלך שנת 2008 התנהלה בצל המשבר הפיננסי הגלובלי. פעילות זו כללה, בין השאר, מעקב והפצת מידע לגורמים המקצועיים בפיקוח על הבנקים באשר להתפתחויות השליליות בחול"ל, כולל מעקב

פרק ד': פעילות הפיקוח על הבנקים

ומידע על מוסדות פיננסיים בעולם שמערכת הבנקאות הישראלית חשופה להם. כמו כן עקבה היחידה מקרוב אחר ההתייחסות הבין-לאומית לשינויים בהסדרה הפרטנית ובפיקוח היציבותי כתוצאה מהמשבר, ובמקביל עדכנה את הגורמים המקצועיים בפיקוח על הבנקים על תוכניות ההצלה ומדיניות ההגנה שנקטו מדינות שונות לשם שיקום מצבם הפיננסי.

נוסף על אלה הוקמו בפיקוח על הבנקים צוותים ייעודיים למשבר הפיננסי, שבחלקם השתתפו נציגי חטיבות אחרות בבנק ישראל, וחלקם היו צוותים בין-משרדיים – בהם צוות להערכת המשבר והחשיפה של התאגידים הבנקאיים למשבר הפיננסי, צוות בין-משרדי לגילוי נתונים ממוסדות פיננסיים לא-בנקאיים בשעת חירום וצוות בין-משרדי להנפקת "הון משני עליון" בערבות המדינה.

## ב. הפעילות השוטפת

הפעילויות הקשורות לשמירת היציבות של המערכת הבנקאית מתנהלות במסגרת העבודה השוטפת של הפיקוח על הבנקים. זאת במספר מישורים:

ריכוז וגיבוש של הערכות תקופתיות על מידת יציבותם וחוסנם של התאגידים הבנקאיים (כולל תאגידי עזר, חברות בנות בנקאיות וסניפים בחו"ל). פעילות זו כוללת מעקב אחר התאגידים הבנקאיים, אחר שינוי בתמהיל פעילויותיהם ואחר מידת חשיפתם למכלול הסיכונים הבנקאיים וגורמי הרווח וההפסד. נוסף על כך כוללת הפעילות עיסוק בתחום הרישוי וטיפול בבקשות הטעונות רישוי של נגיד בנק ישראל או של המפקח על הבנקים (בדיקת מועמדים לשליטה או להחזקת אמצעי שליטה בתאגידים בנקאיים, הקמת חברות בנות, מדיניות סינוף, פעילות בנקים זרים בישראל וכיו"ב).

תחום פעילות נוסף הוא הליכי הביקורת שנועדו לוודא ניהול בנקאי תקין, הכולל, בין השאר, עמידה בהוראות המפקח בתחומים המבוקרים ובהוראות החוק הנוגעות לתחומי הפעילות הבנקאית. דוחות הביקורת מתריעים על הליקויים שהתגלו ומגדירים יעדים ולוחות זמנים לתיקונם. פעילות מרכזית בתחום הביקורת היא ביקורת האשראי, הכוללת שלושה תחומים עיקריים. הראשון הוא עריכת ביקורות בנושאי אשראי ברמת המערכת הבנקאית וברמת הבנק הבודד. התחום השני הוא גיבוש ניירות עמדה המתייחסים לסוגיות ספציפיות הקשורות לניהול סיכונים אשראי ויישום הוראות ניהול בנקאי תקין בנושאי אשראי והנחיית התאגידים הבנקאיים בהתאם.

במהלך שנת 2008 דנו הפיקוח על הבנקים ונציגי הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור עם נציגי ארגון Moneyval בממצאי דוח הביקורת שערך הארגון בנובמבר 2007 על היערכות מדינת ישראל בכלל ובנק ישראל והמערכת הבנקאית בפרט בנושא איסור הלבנת הון ומימון טרור<sup>4</sup>. ככלל ציינו המעריכים כי בישראל, במיוחד במערכת הבנקאית, פועלת מערכת יעילה העוסקת באכיפת איסור הלבנת הון ומימון טרור.

<sup>4</sup> ראו סקירת המפקח לשנת 2007.

בשנת 2008 המשיך הפיקוח על הבנקים לערוך ביקורות שוטפות בתאגידי הבנקאיים בנושא איסור הלבנת הון ומימון טרור. מטרת הביקורות האלה היא להעריך את עמידת התאגידי הבנקאיים בהוראות החוק, הצו והוראת ניהול בנקאי תקין מספר 411<sup>5</sup> ואת יכולתם למנוע ולזהות פעולות של הלבנת הון ומימון טרור. במסגרת זו בוחנת הביקורת את החשיבות שמייחס התאגידי הבנקאי במכלול פעולותיו, בכל דרגי הניהול והבקרה, למניעת הלבנת הון ומימון טרור – באמצעות הדרכה, זיהוי, ניהול רישומים, דיווחים על אירועים בלתי רגילים והכרת הלקוח.

לצד נקיטת צעדים לתיקון ליקויים שמתגלים בביקורת מועברים ממצאי הביקורת במקרים של אי עמידה בדרישות החקיקה לעניין איסור הלבנת הון ל"וועדת העיצומים לתאגידי בנקאיים לעניין איסור הלבנת הון". במהלך שנת 2008 נערכו מספר ביקורות בנושא איסור הלבנת הון ומימון טרור, ובעקבותיהן התכנסה ועדת העיצומים לדון על שלושה תאגידי בנקאיים – "בנק דיסקונט בע"מ", "הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ" ו"בנק פועלי אגודת ישראל בע"מ". העיצומים הכספיים שהוטלו על תאגידי בנקאיים אלו הסתכמו ב-9.2 מיליוני ש"ח. סכום העיצום הכספי שהוטל על "בנק דיסקונט בע"מ" עמד על סך של 3.7 מיליוני ש"ח, על "הבנק הבינלאומי הראשון בע"מ" הטילה ועדת העיצומים עיצום כספי בסך של 3.5 מיליוני ש"ח, ועל "בנק פועלי אגודת ישראל בע"מ" – בסך של 2 מיליונים.

ההפרות והליקויים העיקריים שהתגלו בביקורות אלו נבעו מהיערכות לקויה למילוי הוראות הצו לאיסור הלבנת הון. בין ממצאיהן העיקריות של הביקורות – אי רישום או רישום חלקי של פרטי זיהוי נהנים ובעלי שליטה ואי דיווח או דיווח באיחור לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור על פעולות בלתי רגילות.

המפקח על הבנקים מתכוון ליזום מספר שינויי חקיקה בצו לאיסור הלבנת הון, ואלה צפויים להתפרסם במהלך שנת 2009.

במקביל, ובאופן משלים לביקורת בתחומים שפורטו, מבצע הפיקוח על הבנקים ביקורות על מערך טכנולוגיית המידע (IT) וניהולו, בנושאים שבהם יש פוטנציאל של סיכון. הביקורות נועדו לבדוק את אופן ניהול סיכונים ה-IT על ידי הבנקים, ובכללם סיכונים אבטחת המידע. ניהול נאות של סיכונים IT נועד לסייע לבנק בשמירת נכסיו ובהגנה על שלמות הנכסים הפיננסיים של לקוחותיו וסודיותם. בשנת 2008 הודגשו בביקורת הסיכונים הפוטנציאליים הנגזרים מקישוריות של מערכות הבנק לרשתות חיצוניות לצרכים שונים – שירותים ללקוחות לקבלת מידע על חשבונותיהם ולביצוע פעולות באמצעות האינטרנט, העברת נתונים לצדדים שלישיים ועוד. היבט נוסף של עבודת הביקורת בתחום טכנולוגיות המידע קשור לטיפול בפניות השונות של הבנקים, הקשורות להוראת ניהול בנקאי תקין מס' 357 ("ניהול טכנולוגיית מידע"). נוסף על כך מתמקד הפיקוח על הבנקים בהעלאת המודעות והחשיבות בבנקים בנושא הפשע הקיברנטי (Cyber Crime). כן מטופלים אירועים חריגים ותקלות מהותיות שאירעו במערכת הבנקאית בתחום ה-IT.

<sup>5</sup> לנסח המלא של "הוראות ניהול בנקאי תקין" ראו את הסעיף המתאים ב-  
[http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/nihul\\_takin/main.htm](http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/nihul_takin/main.htm)

פרק ד': פעילות הפיקוח על הבנקים

תחום פעילות נוסף הוא הסדרת הפעילות הבנקאית, שהיא כלי מרכזי של הפיקוח על הבנקים להנחיית המוסדות הבנקאיים. הוראות ההסדרה מכוונות להביא לניהול תקין וזהיר של התאגידים הבנקאיים, להסדיר את פעילות הדירקטוריון והנהלת הבנק, לחזק את מערכי ניהול הסיכונים והבקורות הפנימיות ולשפר את מערכות הדיווח הפנימי והחיצוני לציבור. עבודת ההסדרה מושתתת על עיבוד וניתוח של המידע, המגיע לפיקוח על הבנקים ממקורות שונים בדגש על המערכת הבנקאית והתפתחויות רגולטוריות בחו"ל, ומתורגם להנחיות ולכללי התנהגות המוטלים על הבנקים. אלה נאספים בקובצי "הוראות ניהול בנקאי תקין"<sup>6</sup>, "הוראות הדיווח לציבור"<sup>7</sup> ו"הוראות הדיווח לפיקוח על הבנקים"<sup>8</sup>. ההוראות שניתנו השנה לבנקים מובאות, על פי תאריכי הפצתן, בנספח ד'1- שבסוף פרק זה.

הוראת ההסדרה העיקרית שפורסמה השנה היתה הוראת שעה – מסגרת עבודה למדידה והלימות הון, בהתאם להנחיות "באזל II".

במהלך שנת 2008 המשיך הפיקוח על הבנקים באימוץ והטמעה של הוראות "באזל II", לקראת יישומן המלא במערכת הבנקאות בישראל עד 31 בדצמבר 2009.

ב-31 בדצמבר 2008 פרסם המפקח על הבנקים הוראת שעה בנושא: "מסגרת עבודה למדידה והלימות הון" המבוססת על המלצות ועדת באזל בנושא תקינה בין-לאומית למדידת הון ותקני הון בין-לאומיים, המלצות שפורסמו ביוני 2006 (להלן: "באזל II")<sup>10</sup>. מסגרת העבודה כוללת את התקן הבין-לאומי בנושא הלימות הון, וכן תקנים בנושאי ניהול סיכונים וממשל תאגידי.

הוראת השעה משקפת את עמדת המפקח בכל אחד מהנושאים שבהם ניתן למפקח שיקול דעת. עמדת המפקח גובשה תוך בחינת ההתייחסות לנושא ברשויות פיקוח אחרות ברחבי העולם ובחינת ההתאמה להוראות, לחוקים ולנתוני המשק הישראלי, במידת הצורך.

הוראת השעה היא סיכום של הליך, שהחל במחצית 2007, ובמסגרתו הופצו למערכת הבנקאית טיוטות בנושאים שונים, שנדונו בפגישות שוטפות עם נציגי המערכת הבנקאית וכן בצוותי עבודה משותפים לנושאים ספציפיים. הוראת השעה מחולקת לארבעה חלקים:

• החלק הראשון – התחולה – מפרט כיצד יש ליישם את דרישות ההון בקבוצה הבנקאית.

<sup>6</sup> ראו לעיל הערת שוליים מספר 5.

<sup>7</sup> נמצא ב-[http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/divuah\\_publ/main.htm](http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/divuah_publ/main.htm)

<sup>8</sup> נמצא ב-[http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/divuah\\_pikuah/main.htm](http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/divuah_pikuah/main.htm)

<sup>9</sup> להרחבה ולסקירת נושאים נוספים בנושא "באזל II", ראו מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2007, פרק ד'.

<sup>10</sup> לנסח המלא של הוראת השעה ראה: [http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/basel2/misg\\_hal\\_shaa\\_31122008.pdf](http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/basel2/misg_hal_shaa_31122008.pdf)

• החלק השני – המתייחס לנדבך הראשון של "באזל II" – הדרישות להון מזערי – מפרט את אופן חישוב ההון הנדרש בגין סיכון האשראי (חישובו על פי שתי גישות חלופיות – הגישה הסטנדרטית וגישת הדירוגים הפנימיים), את הסיכון התפעולי (חישובו על פי גישת האינדיקטור הבסיסי, הגישות הסטנדרטיות או גישת המודלים הפנימיים וסיכון השוק)<sup>11</sup>.

• החלק השלישי – המתייחס לנדבך השני של "באזל II" – מתווה את הציפיות של הפיקוח על הבנקים לגבי הסקירה הפיקוחית של הבנקים. תהליך הסקירה הפיקוחית נועד לא רק להבטיח שהתאגידים הבנקאיים יקצו הון הולם כדי לתמוך בכל הסיכונים הגלומים בעסקיהם, אלא גם לעודד אותם לפתח ולנקוט טכניקות משופרות לניהול סיכונים לצורך ניטור וניהול של סיכוניהם. חלק זה מטפל בסיכונים שנדונו בנדבך הראשון של "באזל II", אך לא טופלו במלואם על ידי התהליך שנקבע בו (כגון סיכון ריכוזיות האשראי), בגורמים שלא הובאו בחשבון בתהליך שנקבע באותו נדבך (כגון סיכון שיעורי הריבית בתיק הבנקאי, הסיכון העסקי והאסטרטגי) ובגורמים חיצוניים לתאגיד הבנקאי (כגון השפעות מחזור העסקים).

• החלק הרביעי – המתייחס לנדבך השלישי של "באזל II" – מתווה את ציפיות הפיקוח על הבנקים לגבי משמעת שוק.

בכוונת הפיקוח על הבנקים לשקוד על מיזוג הוראת שעה זו בהוראות הפיקוח הקיימות החל משנת 2009.

המפקח הנחה את התאגידים לפעול באופן שיבטיח את עמידתם בדרישות הגישות הסטנדרטיות של הנדבך הראשון של המלצות "באזל II", וכן בדרישות הנדבכים השני והשלישי, עד סוף שנת 2009. יחד עם זאת מעודד הפיקוח על הבנקים את התאגידים הבנקאיים להיערך באופן שיאפשר להם לאמץ, במועד מתאים בעתיד, את הגישות המבוססות על דירוג פנימי בסיכוני אשראי. גישות אלו הן המילה האחרונה בעולם בתחום זה, והחתירה ההדרגתית ליישומן חשובה לאיכותו של ניהול סיכוני האשראי בישראל.

יישום המלצות באזל יתרום תרומה משמעותית ביותר ליציבות המערכת הבנקאית בישראל.

• ההוראה תאיץ אימוץ של שיטות ניהול סיכונים משופרות, כך שדרישות ההון יהיו רגישות יותר לפרופיל הסיכון של התאגיד הבנקאי.

• ההוראה תיצור התאמה גבוהה יותר בין פרופיל תיק האשראי, הרכב הלקוחות, דירוגם ואופיים לבין ההון שיוקצה כנגדם.

<sup>11</sup> לנוסחה המפורטת ראו שם, עמודים 60-61 סעיפים 271-273.



פרק ד': פעילות הפיקוח על הבנקים

• ההוראה כוללת, לראשונה, דרישה להקצאת הון כנגד הסיכונים התפעוליים בבנק.

• התאגידים הבנקאיים נדרשים לקיים תהליכים פנימיים להקצאת הון בגין שאר הסיכונים, ביניהם סיכון הריכוזיות וסיכון הריבית בתיק הבנקאי.

נוסף על כל אלה מגדירות הנחיות "באזל II" מסגרת משופרת לעבודת הפיקוח על הבנקים:

• מסגרת העבודה של פיקוח ממוקד-סיכון באה ליישם שיטה מובנית, מקיפה וצופה לעתיד להערכת פרופיל הסיכונים של תאגיד בנקאי, באופן שיאפשר התמקדות של הפיקוח על הבנקים בתחומים בעלי הסיכון הגדול ביותר לתאגיד הבנקאי.

• השיטה מבוססת על הערכה מפורטת של הסיכונים המובנים שהתאגיד הבנקאי חשוף להם, של האיכות והאפקטיביות של התהליכים והמערכות בממשל התאגידי ושל ניהול הסיכונים והבקורות הפנימיים בתאגיד.

עקרונות OECD מגדירים ממשל תאגידי כך: "מערכת היחסים בין הנהלתה של חברה, הדירקטוריון שלה, בעלי המניות שלה, ובעלי עניין נוספים. ממשל תאגידי מספק גם את המבנה שבאמצעותו נקבעים יעדי החברה והאמצעים להגשמת יעדים אלו ולמעקב אחר ביצועם. ממשל תאגידי איתן יספק לדירקטוריון ולהנהלה תמריצים נאותים לפעול לעמידה ביעדים המשקפים את טובת החברה ואת טובת בעלי מניותיה, ועליו לאפשר ניטור אפקטיבי. נוכחותה של מערכת ממשל תאגידי יעילה, בתאגיד ספציפי ולרוחב המשק בכללותו, מסייעת להגיע לרמת הביטחון הנדרשת לשם תפקוד תקין של כלכלת שוק".

מנקודת המבט של המערכת הבנקאית, ממשל תאגידי נוגע לאופן הניהול של התאגידים הבנקאיים על ידי הדירקטוריונים וההנהלות הבכירות שלהם, ובפרט:

1. לקביעת את יעדי התאגיד;
  2. לתפעול את עסקי התאגיד הבנקאי על בסיס יומיומי;
  3. לעמידה בחובת האחריות הדיווחית כלפי בעלי המניות;
  4. להתאמת פעילויות התאגיד והתנהגותו לציפייה שתאגידים בנקאיים יפעלו באופן בטוח ונאות, ותוך ציות לחוקים ולתקנות;
  5. להגנה על בעלי הפיקדונות.
- למפקח על הבנקים יש עניין בממשל תאגידי איתן, משום שזה יסוד חיוני לתפקוד בטוח ונאות של התאגיד הבנקאי ועלול להרע את פרופיל הסיכון של התאגיד הבנקאי – אם אינו פועל בעילות.

תהליך ההתכנסות הבין-לאומית למדידת הון ולתקני הון הוא תהליך רציף ומתמשך. ועדת באזל בוחנת ומפרסמת מעת לעת, ובמיוחד על רקע המשבר הכולכלי הנוכחי,

הבהרות לגבי ניהול הסיכונים ואופן מדידת ההון. הפיקוח על הבנקים יעקוב אחר ההתפתחויות והמגמות בעולם ויעדכן את הוראותיו במידת הצורך. תחום פעילות נוסף של הפיקוח על הבנקים הוא כתיבת סקירה שנתית של מערכת הבנקאות הישראלית, וכן עריכת מחקרים בנושאים הקשורים במישרין בבנקאות ופרסומם בניירות לדיון ובמאמרים לדיון או בכתיבי עת בארץ ובעולם. במהלך 2008 פורסמה הסקירה השנתית לשנת 2007, המתארת את ההתפתחויות העיקריות במערכת הבנקאות לאחר מעשה בראייה שנתית וארוכת טווח, והופצה בארץ ובחו"ל. כן פורסמו מספר עבודות מחקר בישראל ובחו"ל: העבודה "מאפייני הפירמות העסקיות בעלות חבות לבנקים ושהנפיקו אג"ח בשנים האחרונות בבורסה לניירות ערך בת"א", שנכתבה על ידי פרופסור דוד רוטנברג ומיכל זילברברג פורסמה כמאמר לדיון 08.01; עבודתם של פרופסור דוד רוטנברג ופרופסור יורם לנדסקרונר "Loan Pricing under Basel II in an imperfectly competitive banking market" – Journal of Banking and Finance 32 (2008), ועבודתו של פרופסור דוד רוטנברג בנושא "התחרותיות בענף הבנקאות: היבטים תיאורטיים וראיות אמפיריות מישראל ומחו"ל" פורסמה ברבעון לכלכלה 55.02 (יוני 2008).

במהלך 2008 נכתבו גם ניירות עמדה על פי בקשת הנגיד והמפקח על הבנקים, שמטרתם לספק בסיס תיאורטי – תוך שילוב של ניסיון העבר בארץ ובחו"ל – בנושאים שוטפים העומדים על סדר היום של הפיקוח על הבנקים. נוסף על כך הוכן חומר על מערכת הבנקאות הישראלית שהוצג בפני גורמים בין-לאומיים.

מתנהל טיפול שוטף בקשר עם רשויות פיקוח בעולם. הטיפול בתחום זה מתחייב מן הגלובליזציה, מהגדלת הפעילות הבין-לאומית של הבנקים הישראליים, מההתעניינות של משקיעים מחו"ל במערכת הבנקאות הישראלית, וכן מהמלצות "ועדת באזל", המדגישות את חשיבות שיתוף הפעולה והעברת המידע בין רשויות הפיקוח בעולם. תחום הקשרים הבין-לאומיים מתמקד במעקב יזום אחר המדיניות וההסדרה של רשויות פיקוח חשובות בעולם ובסיוע לפונקציית הרישוי בנושאים הדורשים התמחות ספציפית בנושאי חו"ל, בניתוח מגמות והתפתחויות בבנקאות בחו"ל, שיש להן השלכות על הבנקאות הישראלית, ובקיום קשרים שוטפים עם רשויות פיקוח וגופים בין-לאומיים בחו"ל כדי לפתוח ערוצי מידע.

### (1) בחינת הצטרפות ישראל ל-OECD

מאז תחילת 2008 פועלת מדינת ישראל להצטרפות לארגון הכולכלי היוקרתי OECD, פרויקט המרוכז בידי משרד האוצר. הליכי ההצטרפות לארגון מפורטים במסמך שכותרתו: "Roadmap for The Accession of Israel to the OECD Convention" וניתן לעיין בו באתר האינטרנט של בנק ישראל<sup>12</sup>.

לצורך ההצטרפות לארגון OECD הקימה מדינת ישראל כ-12 ועדות, ובחלקן מעורב בנק ישראל. נציג הפיקוח על הבנקים עומד בראש ועדת השווקים הפיננסיים, המורכבת מנציגי בנק ישראל, האוצר והרשות לניירות ערך. נציגי הוועדה מילאו

<sup>12</sup> בכתובת <http://www.bankisrael.gov.il/publeng/rmapoecd.pdf>

פרק ד': פעילות הפיקוח על הבנקים

שאלון המתייחס לשווקים הפיננסיים על כל היבטיהם. הצוות לקשרים בין-לאומיים שבפיקוח על הבנקים ריכז את החומר, ערך את התשובות לשאלון והשלים את התשובות הנוגעות לפיקוח על הבנקים. בעקבות השאלון ביקר בארץ נציג OECD וכתב דוח ראשוני. בנובמבר 2008 נערך דיון בנושאים השונים הקשורים לבנקאות ישראלית ושוק ההון. גם ב-2009 צפויה עבודה שוטפת, עד לסיום תהליך ההצטרפות.

## (2) השתתפות בתוכנית האירופית EuroMed

תוכנית EuroMed (Euro-Mediterranean Partnership – או – MEDA) היא תוכנית לשיתוף פעולה אזורי לקידום המכשירים והמנגנון של שוק ה"יורומד" (שוק שיכלול את נציגי האיחוד עם מדינות אגן ים התיכון במטרה להקים אזור סחר חופשי עד 2010). התוכנית מתנהלת בחסותה של הנציבות האירופית ומנוהלת ומרוכזת בידי EIPA – ECR: European Institute of Public Administration, European Centre for the REgions.

התוכנית, שראשיתה ב-2002 בכינוי "תוכנית ברצלונה", עברה חמישה שלבים. השלב החמישי החל ב-2008 ונחנך בכנס בינלאומי בבריסל. כעת הורכבו צוותי עבודה קבועים וחבר הצוות לקשרים בין-לאומיים של הפיקוח על הבנקים שימש נציג קבוע של ישראל בתחום הבנקאות. באוקטובר 2008 התקיימו בלוקסמבורג ישיבות עבודה בנושא זה. השלב החמישי הסתיים, הפרויקט כולו ייסגר ב-2009, ועד לסגירתו תימשך עבודתנו בנושא.

בשנת 2008 נקט הפיקוח על הבנקים פעולות רבות בתחום ההיערכות לשעת חירום. להלן העיקריות שבהן.

## (3) יישום התוכנית של היערכות הרשות הפיננסית לשעת חירום

הפיקוח על הבנקים יישם את תוכנית ההיערכות, שהכין בשיתוף עם חברת ייעוץ חיצונית, תוכנית הכוללת, בין השאר, את יישום לקחי מלחמת לבנון השנייה. חלק חשוב בתוכנית ההיערכות היה קביעת תחומי האחריות של הרשות הפיננסית, ובתחום זה נערכו תיאומים מול משרד האוצר, הרשות לניירות ערך ובנק הדואר.

## (א) שיתוף פעולה עם המערכת הבנקאית

עיקר הפעילות בתחום ההיערכות לשעת חירום בשנת 2008 היה מול מערכת הבנקאות. נערכו פגישות מחזוריות עם נציגי מערכת הבנקאות, ובשיתוף גורמים רלוונטיים אחרים, כגון פיקוד העורף, מל"ח ומשרד התמ"ת. בפגישות נדונו נושאי מדיניות שונים, ביניהם:

- קביעת רמות השירות;
- מדיניות מיגון ופתיחת סניפים;
- נוהלי עבודה בין הבנקים המסחריים לבין בנק ישראל;
- היררכיה בקבלת החלטות;

- בניית מערכת דיווח של הבנקים לפיקוח על הבנקים;
- טכנולוגיית מידע ואתרי גיבוי;
- הקלות לאוכלוסייה בעתות חירום;
- צווי ריתוק לעובדים;
- מערכות להעברת כספים.

#### (ב) היערכות פנימית בפיקוח על הבנקים

בשנת 2008 נמשכה ההיערכות הפנימית בבנק ישראל וכללה היבטי חקיקה, הסדרה ותפעול.

עיקר הפעילות הייתה בתחומים אלה:

1. חקיקת התיקון בחוק צ'קים ללא כיסוי התשמ"א – 1981, שלפיו יוכל המפקח על הבנקים, בתנאים מסוימים, להורות שלא להגביל לקוחות או חשבונות של לקוחות שצ'קים שלהם הוחזרו;
2. היערכות בנושא יום העסקים הבנקאי;
3. נהלים – עריכת הנהלים הפנימיים בנושא ההיערכות לשעת חירום ועדכוןם;
4. עדכון אתר האינטרנט של בנק ישראל, כולל הכנת קובץ שאלות ותשובות למצבי חירום.

#### (ג) פעילות בעת מבצע "עופרת יצוקה"

בעת מבצע "עופרת יצוקה" התנהלה בפיקוח על הבנקים פעילות נרחבת, בשיתוף עם המערכת הבנקאית.

התקיימה פגישה עם הבנקים, ניתנו הנחיות מסודרות, בוצעו עדכונים שוטפים בכל יום, וכן נערכו תיאומים עם גופים אחרים, ובכללם פיקוד העורף, מל"ח, משרד התמ"ת והרשויות המקומיות.

שיתוף הפעולה בין הגופים היה טוב, ומערכת הבנקאות המשיכה לתפקד באופן כמעט שגרתי. הפיקוח על הבנקים פרסם הקלות לאוכלוסייה בנושאים צ'קים ללא כיסוי – מניעת הגבלת חשבונות; הקלות בנושא מסגרות אשראי (הוראה 325) – הופץ קובץ שאלות ותשובות לאוכלוסייה, וניתן היתר לבנקים להפעיל סניפים ניידים.

#### (ד) השתתפות בתרגילים פנימיים בבנק ישראל ובתרגיל מול מל"ח

בשנת 2009 צפויה להימשך ההיערכות בפיקוח על הבנקים, וצפויות לצאת הנחיות לעניין שעת חירום, שיכללו התייחסות למצבי חירום שונים.

## 2. שמירה על כספם של המפקידים והגברת ההוגנות של הבנקים כלפי לקוחותיהם (Safety)

במקביל לשמירה על יציבות המערכת הבנקאית, יש לפיקוח על הבנקים יעדים בתחום יחסי בנק לקוח: הבטחת מערכת בנקאית הוגנת ויעילה, ביסוס אמון הציבור במערכת הבנקאית, ביסוס מעמדו של הפיקוח על הבנקים כגוף הדואג להגנה על זכויות הצרכן הבנקאי, חינוך פיננסי ושיפור התחרות במערכת הבנקאית.

לשם השגת יעדים אלה פועל האגף ליחסי בנק-לקוח במספר מישורים: טיפול בתלונות ובפניות של הציבור, לרבות איתור ותיקון ליקויים במערכת הבנקאית, טיפול במושכי צ'קים ללא כיסוי, חקיקה והסדרה, מידע והסברה לציבור בנושאים צרכניים.

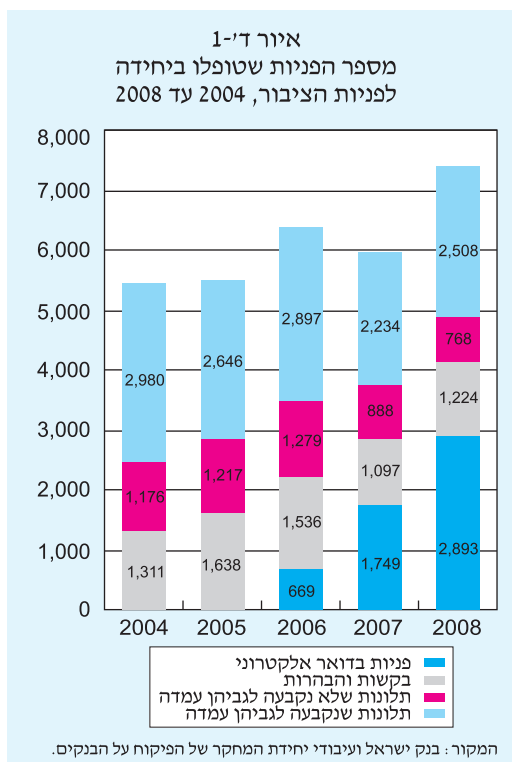
### א. טיפול בתלונות הציבור

בשנת 2008 טיפל הפיקוח על הבנקים ב-4,156 תלונות, ו-4,378 פניות לקבלת מידע ובקשות שונות – שנענו בכתב. מספרים אלו כוללים 1,140 פניות בנושא "חפציבה", שטופלו בשנת 2008. נוסף על כך נתן הפיקוח שירות של מענה טלפוני, שבמסגרתו קיבלו לקוחות הבנקים מענה ראשוני בנושאים שונים הקשורים לעסקיהם

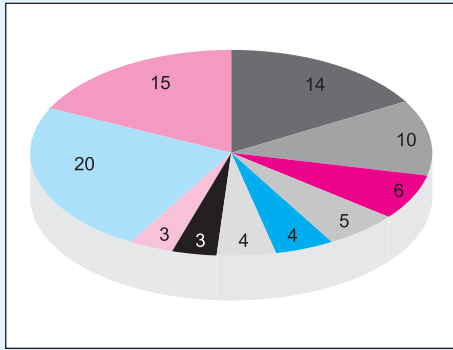
עם התאגידים הבנקאיים (איור ד'-2 ולוח ד'-1). גידול מספרן של הפניות שטופלו בשנת 2008 בהשוואה לשנים קודמות מקורו, בין היתר, בפניות בנושא "חפציבה", בפניות בנושא הרפורמה בעמלות ובגידול מספר הפניות שהתקבלו בדואר אלקטרוני במהלך שנת 2008 בנושאים שונים. מהנתונים להלן, בניכוי הפניות שטופלו בשנת 2008 בנושא "חפציבה", עולה:

25.6% מסך התלונות שנקבעה לגביהן עמדה השנה נמצאו מוצדקות או מוצדקות חלקית (לוח ד'-2). הנושאים המרכזיים שבהם עסקו הפניות, הם: חשבונות בנק, צ'קים, משכנתאות, עמלות ואשראי (איור ד'-3).

מבין חמשת הבנקים הגדולים, נמצא בשנת 2008 נמצא כי השיעור הגבוה ביותר של תלונות מוצדקות מסך התלונות שהוגשו היה ב"בנק דיסקונט"



איור ד'-2  
התפלגות נושאי הפניות העיקריים, 2008  
(אחוזים)

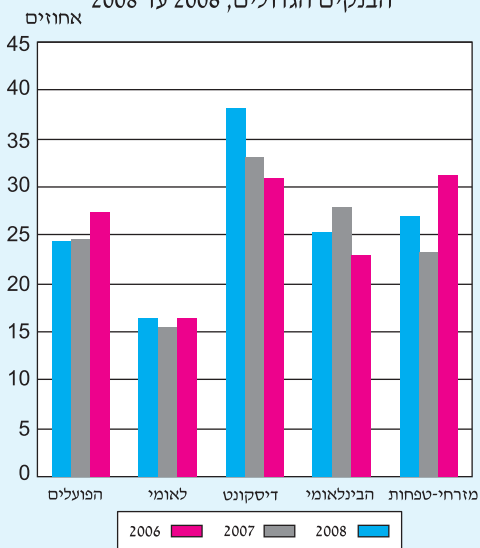


צ'קים  
חשבון בנק  
ביצוע צווים על פי דין  
גביית חובות  
ניירות ערך

קרטיס חיוב  
שירותים בנקאיים אחרים  
אשראי  
עמלות  
משכנתאות

המקור: בנק ישראל ועיבודי יחידת המחקר של הפיקוח על הבנקים.

איור ד'-3  
אחוז התלונות המוצדקות בחמשת  
הבנקים הגדולים, 2006 עד 2008



המקור: בנק ישראל ועיבודי יחידת המחקר של הפיקוח על הבנקים.

– 38.2% (לעומת 33% בשנת 2007);  
אחריו "בנק מזרחי-טפחות" – 27%  
(לעומת 23.1% בשנת 2007); "הבנק  
הבין-לאומי" – 25.4% (לעומת  
27.9% בשנת 2007); ואחריו "בנק  
הפועלים" – 24.3% (לעומת 24.6%  
בשנת 2007). האחוז הנמוך ביותר של  
תלונות מוצדקות נמצא ב"בנק לאומי"  
– 16.3% בלבד (לעומת 15.5% בשנת  
2007) (איור ד'-4). בין חמשת הבנקים  
הגדולים במערכת, השוואת אחוז  
הפניות המוצדקות של הבנק ביחס  
לקריטריונים שונים לגודלו, מעלה כי  
היחס הטוב ביותר הוא ב"בנק לאומי",  
והגרוע ביותר – ב"בנק דיסקונט". גם  
כאשר בוחנים את התפלגות הקבוצות  
הבנקאיות השונות מבחינת חלקן  
בתלונות המוצדקות, אך יחסית לגודל  
הקבוצה (מבחינת סך כל הנכסים),  
מתקבל מדרג דומה, שבו הקבוצה  
הטובה ביותר היא קבוצת "לאומי"  
והגרועה היא קבוצת "דיסקונט".  
(איור ד'-5).

בדיקת מספר הפניות כלפי הבנק,  
ביחס לקריטריונים שונים של גודלו  
מעלה כי היחס הטוב ביותר הוא ב"בנק  
לאומי" וב"בנק הבינלאומי", ובמקום  
הנמוך ביותר נמצא "בנק מזרחי-  
טפחות" (לוה ד'-3).

מבין החברות לכרטיסי אשראי, שיעור  
התלונות המוצדקות הגבוה ביותר  
בשנת 2008 נמצא בחברת "ישראכרט",  
7.7% (לעומת 16.7% בשנת 2007),  
ואחריה, בפער קטן, "לאומי קארד" –  
7% (לעומת 6.9% בשנת 2007). האחוז  
הנמוך ביותר של תלונות מוצדקות  
נמצא בחברת "כ.א.ל" – 2.9% (לעומת  
3.4% בשנת 2007).

פרק ד': פעילות הפיקוח על הבנקים

לוח ד'-1

ממצאי בירור הפניות, 2008<sup>1</sup>

מספר הפניות	אחוזים מסך הפניות	תלונות שנקבעה לגביהן עמדה
25	1,866	לא מוצדק
7	526	מוצדק
2	116	מוצדק חלקית
34	2,508	סך הכול
3	238	תלונות שלא נקבעה לגביהן עמדה
2	145	הפסקת טיפול מסיבה אחרת
2	178	הפסקת טיפול עקב הליכים משפטיים
2	178	לא בסמכות היחידה
3	202	לא ניתן לקבוע עמדה
0	5	לא ראוי לטיפול היחידה
10	768	סך הכול
4	286	בקשות והבהרות ופניות בדואר אלקטרוני
13	938	בקשות
39	2,893	הבהרות
56	4,117	פניות בדואר אלקטרוני
100	7,393	סך הכול
		סך הפניות שהטיפול בהם הסתיים

(1) מספרים אלו אינם כוללים 1,140 פניות בנושא "הפציה", שטופלו בשנת 2008.

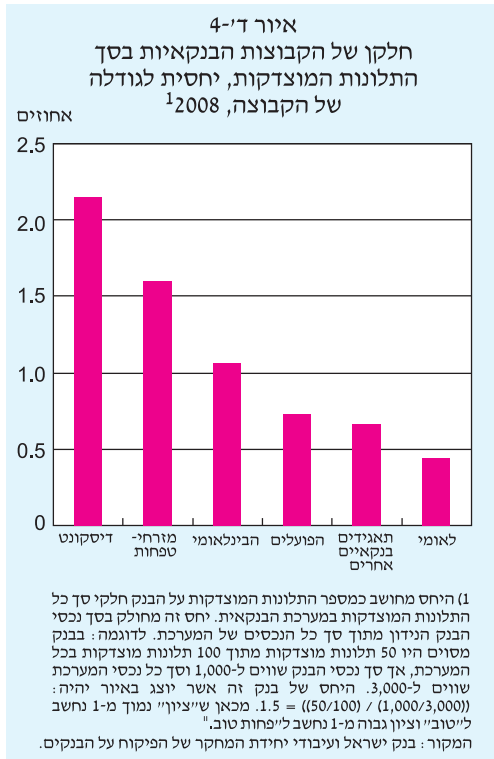
לוח ד'-2

התפלגות התלונות המוצדקות בכל הבנקים, 2008

מספר התלונות שלגביהן נקבעה עמדה <sup>1</sup>	מספר התלונות המוצדקות <sup>2</sup>	אחוז התלונות המוצדקות מאלו שנקבעה לגביהן עמדה	בנק
543	132	24.3	בנק הפועלים בע"מ
398	65	16.3	בנק לאומי לישראל בע"מ
364	139	38.2	בנק דיסקונט לישראל בע"מ
330	89	27.0	בנק מזרחי ספחות בע"מ
142	36	25.4	הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ
134	74	55.2	בנק דיסקונט למשכנתאות בע"מ
113	13	11.5	בנק לאומי למשכנתאות בע"מ
82	15	18.3	בנק אוצר החייל בע"מ
63	7	11.1	בנק אגוד לישראל בע"מ
58	18	31.0	בנק יהב לעובדי מדינה בע"מ
52	15	28.8	בנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ
52	4	7.7	ישראלכרט בע"מ
43	3	7.0	לאומי קארד בע"מ
35	1	2.9	כרטיסי אשראי לישראל בע"מ
28	11	39.3	בנק מסד בע"מ
26	8	30.8	בנק ירושלים בע"מ
45	12	26.7	תאגידים בנקאים אחרים
2,508	642	25.6	סך הכול

(1) תלונות שמצאו "מוצדקות", "מוצדקות חלקית" או "לא מוצדקות".

(2) כולל "מוצדקות חלקית".



בתחום המשכנתאות – 36.2% מסך התלוונות שנקבעה לגביהן עמדה בשנת 2008 נמצאו מוצדקות או מוצדקות חלקית. מבין הבנקים נותני המשכנתאות השיעור הגבוה ביותר של תלוונות מוצדקות נמצא ב"בנק דיסקונט למשכנתאות", 56.1% (לעומת 73.4% בשנת 2007); אחריו "בנק הפועלים", 44.2% (לעומת 47.7% בשנת 2007), ו"הבנק הבין-לאומי" – 35.7% (לעומת 28% בשנת 2007). השיעור הנמוך ביותר של תלוונות מוצדקות בתחום המשכנתאות נמצא ב"בנק לאומי למשכנתאות" – 8.5% (לעומת 20.7% בשנת 2007) (לוה ד'-4).

במהלך הטיפול של הפיקוח על הבנקים בתלוונות הציבור, וכחלק מהסעדים שהוא מעניק לציבור המתלווננים, נדרשו הבנקים להחזיר כספים למתלווננים שתלוונתם נמצאה מוצדקת. הפיצוי הכולל ששילמו הבנקים ללקוחות בעקבות הטיפול בפניות הציבור הסתכם בכ-3 מיליוני ש"ח. סכום זה אינו כולל את הסעד שניתן לנפגעי "חפציבה", כפי שיפורט להלן.

**לוה ד'-3**  
התפלגות התלוונות בין חמשת הבנקים המסחריים הגדולים<sup>1</sup> וקריטריונים לגודלם, 2008 (אחוזים)

הבנק	התלוונות			
	התלוונות <sup>2</sup>	המוצדקות <sup>3</sup>	סך הנכסים <sup>4</sup>	מספר הסניפים פיקדונות הציבור <sup>4</sup>
הפועלים	30.6	30.2	33.8	33.7
לאומי	22.4	14.1	31.6	31.9
דיסקונט	20.5	28.6	14.3	14.2
הבינלאומי	8.0	7.8	8.6	11.7
מורחי טפחות	18.6	19.3	11.7	8.5
סך הכול	100	100	100	100

(1) לא כולל חברות בנות.  
 (2) שנקבעה לגביהן עמדה (מוצדק/מוצדק חלקית/לא מוצדק).  
 (3) כולל תלוונות שנמצאו מוצדקות חלקית.  
 (4) נתוני 12/07.



לוח ד'-4  
התפלגות התלונות המוצדקות בנושא משכנתאות, 2008

מספר תלונות מוצדקות ומוצדקות חלקית	מספר תלונות שלגביהן נקבעה עמדה	מספר תלונות מוצדקות ומוצדקות חלקית	מספר תלונות מוצדקות ומוצדקות חלקית	מספר תלונות מוצדקות ומוצדקות חלקית	מספר תלונות מוצדקות ומוצדקות חלקית	בנק
						מספר תלונות מוצדקות ומוצדקות חלקית
56	74	132	132	132	132	דיסקונט למשכנתאות
34	40	117	117	117	117	מזרחי-טפחות
8	9	106	106	106	106	בנק לאומי למשכנתאות
44	34	77	77	77	77	פועלים
36	10	28	28	28	28	הבינלאומי
29	5	17	17	17	17	ירושלים
41	7	17	17	17	17	תאגידים בנקאים אחרים
36	179	494	494	494	494	סה"כ

### ב. טיפול בתלונות של רוכשי דירות מחברת "חפציבה"

הטיפול בפניות של הפיקוח על הבנקים בנושא "חפציבה" החל סמוך לקריסת החברה, באוגוסט 2007. מידע מפורט על התמודדות הפיקוח על הבנקים עם פרשת "חפציבה" ניתן למצוא בסקירת המפקח על הבנקים לשנת 2007.

בשנת 2008 נמשך הטיפול של הפיקוח על הבנקים בנושא זה באופן אינטנסיבי, וזאת בעקבות תלונות רבות שהוסיפו להגיע לפיקוח על הבנקים. התלונות נוגעות לאי הנפקת ערבויות חוק המכר, לצ'קים, לכספי משכנתה שלא הגיעו לייעום ועוד. במסגרת הטיפול בפניות שבירורן הגיע לסיומו ניתנו, בהתאם לעמדת המפקח על הבנקים לנפגעי "חפציבה" סעדים (עד 31.12.08) בסכום כולל של כ-245 מיליוני ש"ח, כדלקמן:

- לגבי תשלומים בסך של כ-55.5 מיליוני ש"ח, אשר הופקדו בחשבונות הפרויקטים הוצאו ערבויות בעקבות התערבות הפיקוח על הבנקים.
- לגבי תשלומים בסך של כ-84 מיליוני ש"ח, שהובטחו בערבויות מותנות, ההתניה בהן בוטלה, בהתאם לעמדת הפיקוח על הבנקים.
- תשלומים בסך של כ-61 מיליוני ש"ח, שהגיעו לחשבונות שונים של חברת "חפציבה" הועברו, בעקבות התערבות הפיקוח על הבנקים, לחשבונות הפרויקטים.
- לגבי תשלומים שהועברו לחשבונות הפרויקט לאחר התערבות הפיקוח על הבנקים הוצאו ערבויות בסך של כ-37 מיליוני ש"ח.
- תשלומים בסך של כ-7.5 מיליוני ש"ח, שהגיעו לחשבונות שונים של חברת "חפציבה" בנסיבות שבהן אין בנק מלווה הושבו לרוכשי הדירות, בעקבות התערבות הפיקוח על הבנקים.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> נתונים עדכניים בנושא "חפציבה" ניתן למצוא בפרסומים שונים של הפיקוח על הבנקים, המוצגים באתר האינטרנט של בנק ישראל.

במהלך שנת 2008 כחלק מתהליך הפקת הלקחים מפרשת "חפציבה", נתן הפיקוח על הבנקים הוראות ניהול בנקאי תקין הנוגעות לליווי פיננסי ולנוסח כתב ערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה – 1974:

הוראה 326 בנושא ליווי פיננסי<sup>14</sup>: ההוראה בנושא ליווי פיננסי, שנכנסה לתוקף ב-1.6.08, נועדה להבטיח את כספיהם של רוכשי הדירות בפרויקטים הממומנים בשיטת הליווי הפיננסי. ההוראה ייסדה את "שיטת השוברים" – שיטה יעילה ובטוחה לתשלום התמורה על ידי רוכשי דירות מקבלן ישירות לחשבון הפרויקט בבנק המלווה ולהבטחת תשלומים אלו בביטחונות מתאימים.

בנקים הממומנים פרויקט בנייה בשיטת הליווי הפיננסי נדרשים להפיק עבור כל דירה בפרויקט פנקס שוברים, שבאמצעותו ישלמו הרוכשים את תשלומי התמורה אך ורק לחשבון הפרויקט בבנק המלווה. כספי הרוכשים שישולמו כאמור מובטחים, והבנק מחויב להוציא לרוכש ערבות להבטחת כספו, או לוודא כי קיבל בטוחה אחרת בהתאם לחוק.

הוראה 456 בנושא נוסח כתב ערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה – 1974<sup>15</sup>: הוראה זו קובעת נוסח אחיד לכתב ערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה – 1974, שמחייב את כל התאגידים הבנקאיים. ערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה – 1974 היא הבטחה הנפוצה ביותר מבין הבטחות האפשריות על פי החוק, להבטחת השקעותיהם של רוכשי דירות. בהוראה נקבע נוסח אחיד לכתב הערבות, אשר בבסיסו שימש, בין היתר, פסק הדין של בית הדין לחוזים אחידים מ-25.11.07, שנתן תוקף של פסק דין להסכמה שהושגה בין הפיקוח על הבנקים לבנק "מזרחי-טפחות בע"מ" לעניין ביטול תנאים מקפחים בערבות לפי חוק המכר, ובעקבותיו בוטלו תנאים מקפחים בכתב הערבות של הבנק. הוראה זו נכנסה לתוקף ב-1.6.08.

בשנת 2008 נטל הפיקוח על הבנקים חלק גם בתיקונים שהוכנסו בחוק המכר (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) תשל"ה-1974: חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (תיקון מס' 4), התשס"ח-2008 וחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (תיקון מס' 5), התשס"ח, 2008. במסגרת תיקונים אלו הוכנסו שינויים בסעיפים קיימים, ונוספו סעיפים חדשים. בין אלו ניתן לציין סעיפים העוסקים בליווי פיננסי לפרויקט בנייה, בחובות החלות על תאגיד שנתן הלוואה לרכישת דירה, במינוי ממונה וסמכויות פיקוח הנתונות לו, בהטלת עיצום כספי על הפרת הוראות החוק ועוד.

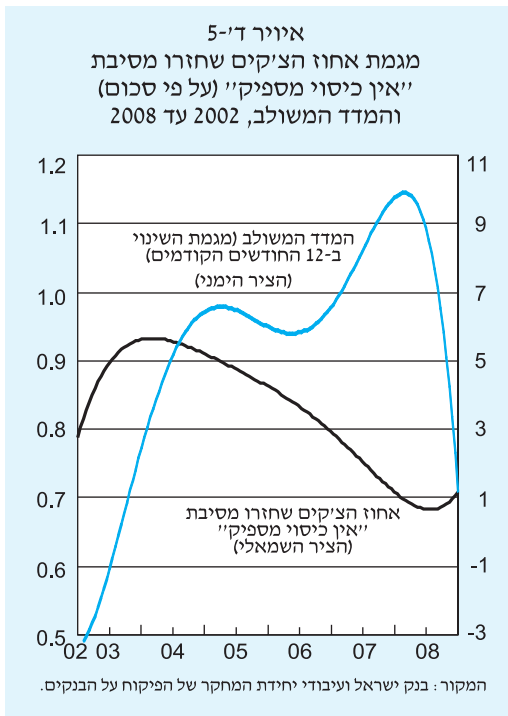
### ג. טיפול במושכי צ'קים ללא כיסוי (מושל"ך)

במהלך שנת 2008 נרשמה עלייה משמעותית בסכום החיובים בצ'קים שלא כובדו על ידי הבנקים מסיבת "אין כיסוי מספיק" – דבר המעיד על הרעה במוסר התשלומים.

<sup>14</sup> ראו לעיל הערה 5.

<sup>15</sup> שם.

פרק ד': פעילות הפיקוח על הבנקים

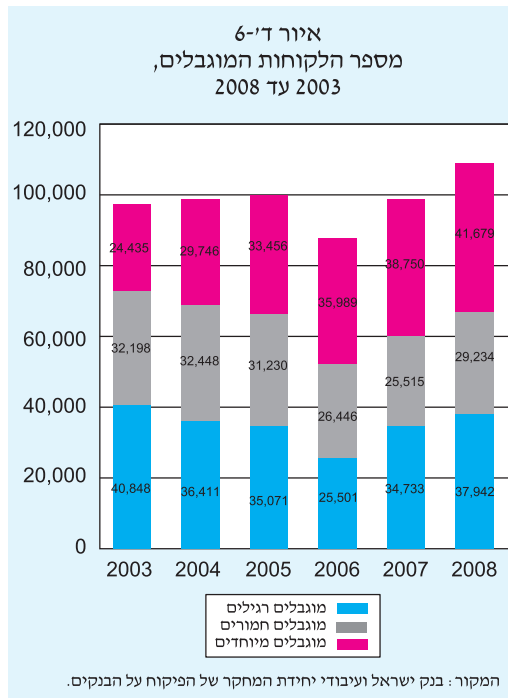


לאחר שבמהלך כל אחת מהשנים 2005–2007 סכום זה היה יציב, כ-6.7 מיליארדי ש"ח, שהם כ-0.7% מסכום החיובים לחשבונות העו"ש של הציבור באמצעות צ'קים, עלה סכום זה בשנת 2008 ל-7.8 מיליארדים, שהם כ-0.85% מסכום החיובים האלה. רוב הגידול (600 מיליונים) נרשם ברביע האחרון של השנה. ממצא זה תואם ממצאים שמתקבלים ממדדים אחרים על התפתחות הפעילות הריאלית במשק, כגון המדד המשולב, אשר הראו גם הם כי עיקר ההרעה בפעילות הריאלית הייתה ברביע האחרון של השנה. איור ד'-1 ממחיש תופעה זו. (לניתוח מורחב של ההתפתחויות הריאליות במשק ב-2008 ראו חלק 1 של פרק א' בסקירה זו.)

בשנת 2008 טיפל הפיקוח על הבנקים ב-1,808 פניות בכתב, ונתן מענה טלפוני לפניות שהגיעו אליו, בנושאים הקשורים להגבלת חשבונות והגבלת לקוחות.

כמו כן טיפל הפיקוח על הבנקים בערעורים שהגישו לקוחות מוגבלים לבתי המשפט בהתאם לחוק צ'קים ללא כיסוי, התשמ"א-1981. בסך הכול נפתחו במהלך השנה 911 תיקי ערעור חדשים. לגבי 867 תיקי ערעור, שחלקם נפתחו בבתי המשפט בשנים קודמות, הסתיימו הדיונים בבתי המשפט במהלך שנת 2008. כ-30% מהערעורים התקבלו בבתי המשפט, וההגבלות שהוטלו על הלקוחות במקרים אלה הוסרו.

השנה עלו מספר הלקוחות המוגבלים ומספר החשבונות המוגבלים במערכת לעומת שנת 2007. מספר הלקוחות המוגבלים הרגילים עמד בסוף השנה



על 37,942 לקוחות, עלייה של כ-9.2%, לעומת 34,733 לקוחות בסוף שנת 2007. מספר הלקוחות המוגבלים בנסיבות מחמירות עמד בסוף השנה על 29,234 לקוחות, לעומת 25,515 לקוחות בסוף שנת 2007, עלייה של כ-14.6%. מספר הלקוחות המוגבלים עולה בהתמדה בשנים האחרונות, להוציא את שנת 2006, שבה, עקב המלחמה בצפון, בוטלה (בחודש דצמבר) הגבלתם של כ-11,000 לקוחות (איור ד'6).

תיקון חקיקה: בשנת 2008 נטל הפיקוח על הבנקים חלק בתיקון לחוק צ'קים ללא כיסוי התשמ"א-1981 – חוק צ'קים ללא כיסוי (תיקון מס' 7), התשס"ח-2008: נוספו שני נימוקי ערעור בסעיף 10 לחוק. על פי התיקון יכול בעל חשבון, במצב חירום, לעתור לבית המשפט כדי שיבטל צ'ק ממניין הצ'קים שסורבו; זאת אם נבצר ממנו לטפל בענייניו מחמת פגיעה, בו או ברכושו, בפעולת איבה, ובשל כך סורב הצ'ק, וכן אם הוא תושב של שטח שהוכרזה בו שעת חירום, והייתה הרעה משמעותית בהכנסותיו בגלל שעת החירום, ובשל כך סורב הצ'ק. נוסף על כך הוסמך המפקח על הבנקים, לאחר שהממשלה הכריזה על מצב מיוחד בעורף, להשעות הטלת הגבלות על חשבון ועל בעלי חשבון בגין החזרת צ'קים ללא כיסוי, לגבי אזור מסוים או לגבי המדינה כולה. בעת המלחמה בדרום עשה המפקח על הבנקים שימוש בסמכות זו, והורה לבנקים להימנע מהגבלת חשבונות של לקוחות בסניפי הבנקים בשדרות ובאשקלון.

### 3. הגברת התחרות והיעילות במערכת הבנקאות (Structure)

אחד היעדים של הפיקוח על הבנקים הוא, כאמור<sup>16</sup>, חתירה להגברת התחרותיות והיעילות בענף. בחלק זה נתאר את הפעולות שנקט הפיקוח על הבנקים במטרה להשיג יעד זה.

#### א. יישום הרפורמה בעמלות הבנקים

ב-1.7.08 נכנסה לתוקף מלא הרפורמה בעמלות הנובעת מהוראות חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון מס' 12), התשס"ז-2007. הרפורמה בעמלות נועדה ליצור שקיפות במחירי השירותים הבנקאיים, באמצעות צמצום מספר העמלות והשלטת אחדות בשמות העמלות ובמנגנון גבייתן. זאת מתוך התפיסה כי מודעות הלקוחות למחירי השירותים הבנקאיים, מעורבותם הגוברת, באמצעות משא ומתן להטבת תנאים, והחלטותיהם הרציונליות – כל אלה עשויים להביא לירידת מחירים בטווח הרחוק, ובמידה מסוימת אף בטווח הקרוב, כפי שאכן היה<sup>17</sup>. כדי להגביר את המודעות והמעורבות כאמור, הוסמך הפיקוח על הבנקים גם לפרסם באופן תקופתי השוואה של מחירי השירותים הבנקאיים שהלקוחות משלמים בפועל, שהם נמוכים משמעותית מהמחירים המפורסמים בתעריפוני העמלות של הבנקים. נוסף על כך הוקנו לפיקוח

<sup>16</sup> ראו בעמוד הראשון של פרק זה.

<sup>17</sup> ראו הודעה לעיתונות שפורסמה ב-30/12/2008:

<http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/081230/081230h.htm>

פרק ד': פעילות הפיקוח על הבנקים

על הבנקים סמכויות לפקח על מחירי שירותים מסוימים העונים על הגדרות הקבועות בחוק, אשר לגביהם הוא רואה הצדקה להתערבות במחיר.

#### (1) היערכות לקראת כניסת הרפורמה לתוקף

המחצית הראשונה של שנת 2008 הוקדשה להיערכות הפיקוח על הבנקים והמערכת הבנקאית לקראת כניסתה לתוקף של הרפורמה. במסגרת היערכות נקט הפיקוח על הבנקים, בין היתר, את הפעולות הבאות:

##### (א) יצירת תשתית חקיקתית

- פורסמו כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח – 2008, אשר קבעו את התעריפונים – המלא והמצומצמים<sup>18</sup> – וכן קבעו את הכוללים ליידוע הלקוחות לגבי מחירי השירותים הבנקאיים. נוסף על כך פורסמו כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות) (תיקון), התשס"ח – 2008 להסדרת נושאים אחדים שלובנו בעקבות שאלות ההבהרה של התאגידים הבנקאיים.
- תוקנו כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב – 1992, במטרה להתאימם לרפורמה.
- ב-1.5.08 פורסמה רשימת שירותים בני-פיקוח לפי סעיף 7 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון מס' 12), התשס"ז – 2007. בתאריך 21.5.08 פורסם צו הבנקאות (שירות ללקוח) (ביטול הפיקוח על שירותים בנקאיים מסוימים ושינוי במקרים אחרים), התשס"ח – 2008, אשר עדכן את רשימת השירותים שמחיריהם נתונים לפיקוח וקבע מחירים מרביים למספר שירותים. זאת כדי להכשיר את הקרקע ליישום הרפורמה.

##### (ב) תמיכה בהיערכות המערכת הבנקאית

- הפיקוח על הבנקים תמך בהיערכות המערכת הבנקאית באמצעות מתן הבהרות בשאלות הרבות שהעלו התאגידים הבנקאיים במהלך ההיערכות, הן לעניין הפרשנות הנכונה של תעריפון העמלות והן לעניין אופן היידוע של הלקוחות בדבר השינוי שיחול בתעריפי השירותים. הבהרות שהיו רלבנטיות לכלל התאגידים הבנקאיים רוכזו בשלושה חוזרים, שהפיקוח על הבנקים שלח לתאגידים הבנקאיים.
- התאגידים הבנקאיים קבעו את תעריפיהם לשירותים הבנקאיים שנכללו בתעריפון העמלות המלא ובתעריפונים המצומצמים, ודיווחו עליהם לפיקוח על הבנקים. בעקבות פעולות שונות שנקט הפיקוח על הבנקים במסגרת תהליך קליטת התעריפונים, התקבלו הודעות מהבנקים השונים על הוזלת שירותים בנקאיים נפוצים: כרטיס למשיכת מזומן, מכתב התראה של עו"ד, דמי גבייה, גרירת מענק וערבות/פיקדון ביניים ועוד. כן הודיע הפיקוח על הבנקים לבנקים כי נשקל פיקוח על מחירם של השירותים הבאים: פתיחת תיק הלוואה לדיר, הפקה או הדפסה של מסמכים המצויים

<sup>18</sup> תעריפון העמלות המלא הוא רשימת השירותים המלאה והאחידה שבעדם התאגידים הבנקאיים רשאים לגבות עמלות. אגב יצירת רשימה זו צומצם מספר העמלות לכדי שליש. התעריפונים המצומצמים הם רשימת קצרות של העמלות הנפוצות ביותר בשלושה תחומי ליבה צרכניים – עובר ושב, משכנתאות וכרטיסי אשראי – והם נגזרים מתעריפון העמלות המלא.

במאגר הממוחשב, איתור מסמכים ואיתור חשבונות. בעקבות ההודעה הפחיתו הבנקים את מחירי השירותים האמורים.

### (ג) פרסום מידע לציבור

- לקראת כניסת הרפורמה לתוקף העמיד הפיקוח על הבנקים לרשות הציבור מידע רב אודותיה – מדריך ללקוחות, תשובות על שאלות נפוצות, עצות שימושיות לחיסכון בעמלות ועוד – באמצעות אתר האינטרנט שלו. כן הועמדו לרשות הציבור באתר כלים שימושיים שיסייעו לו בהשוואת המחירים בין התאגידים הבנקאיים: טבלאות השוואה בנושאים מרכזיים, מחשבונים המאפשרים השוואה בהתאם לפרופיל הצריכה הייחודי לכל לקוח, ריכוז קישורים לתעריפוני התאגידים הבנקאיים ועוד.
- לטובת מי שאין להם גישה לאינטרנט, פרסם הפיקוח על הבנקים הודעה בתקשורת, ואושר לציבור לפנות בשאלות ובירורים ליחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים; זו מסרה ללקוחות מידע והסברים, ואף שלחה לפונים רבים חומר הסברה באמצעות הדואר.

### (2) יישום הרפורמה והמעקב אחר תוצאותיה

למן מועד כניסת הרפורמה לתוקף מלא (ב-1.7.08) עקב הפיקוח על הבנקים מקרוב אחר יישומה, וביצע, בין היתר, את הפעולות המתוארות להלן.

#### (א) קמפיין הסברה לציבור

הפיקוח על הבנקים ערך מסע הסברה לציבור הרחב באמצעי התקשורת (הטלוויזיה, הרדיו, האינטרנט והעיתונות) כדי להביא לידיעתו את הרפורמה בעמלות ולהגביר את מודעותו למחירי השירותים הבנקאיים. תכלית נוספת של מסע ההסברה הייתה לעורר את מודעותו של הציבור למידע הרב המצוי באתר האינטרנט של בנק ישראל אודות הרפורמה בעמלות וצרכנות בנקאית בכלל.

#### (ב) התאמות ברפורמה בעקבות מידע שהתקבל עם תחילת יישומה

הפיקוח על הבנקים הכניס ברפורמה התאמות מייד משנוכח לדעת כי יש צורך בכך, בעקבות מידע שזרם, בין היתר, מפניות של לקוחות. התאמות אלה באו לידי ביטוי בכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות) (תיקון מס' 2), התשס"ח-2008. ההתאמות העיקריות הן:

- הוזלת פעולות בתיבות שירות באמצעות הגדרתן כפעולות בערוץ ישיר.
  - הוזלת שירותים בנקאיים הניתנים על ידי פקיד בנק לאוכלוסיות חלשות: אזרחים ותיקים, לקוחות בעלי מוגבלות ולקוחות שאינם מחזיקים בכרטיס אשראי או כרטיס למשיכת מזומן. לקוחות אלה יוכלו לבצע 4 פעולות פקיד במחיר של פעולה בערוץ ישיר.
  - הוזלת דמי הניהול עבור נציגות של בית משותף. מנציגות בית משותף יהיה ניתן לגבות עמלות של יחיד, ולא עמלות של עסק קטן.
- התאמות אלה נכנסו לתוקף ב-1.9.08.

פרק ד': פעילות הפיקוח על הבנקים

(ג) דיווח לציבור על תוצאות הרפורמה בעמלות הפיקוח על הבנקים אסף נתונים אודות מחירי השירותים הבנקאיים. לאחר ניתוח הנתונים, פרסם הפיקוח את ממצאיו באשר להשפעת הרפורמה בעמלות על מגזר משקי הבית בחמשת הבנקים הגדולים, וכן השוואה של העמלות המשולמות על ידי ציבור הלקוחות בפועל<sup>19</sup>. כן דיווח הפיקוח על פעולותיו ועל ממצאיו לוועדת הכולכלה של הכנסת.

### נספח ד' – 1:

## פעולות הפיקוח על הבנקים – לוח אירועים לשנת 2008 ותחילת 2009<sup>20</sup>

8 בינואר

במסגרת הרפורמה בעמלות פורסמו כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח – 2008, אשר קבעו את התעריפונים – המלא והמצומצמים<sup>21</sup> – וכן את כללי היידוע של הלקוחות לגבי מחירי השירותים הבנקאיים. כללים אלה נקבעו מכוח הוראות חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון מס' 12), התשס"ז–2007, האוסר על תאגידים בנקאיים לגבות מיחיד או מעסק קטן עמלות שאינן מצויות בתעריפון העמלות המלא. כפועל יוצא מכך בוטלה הוראת ניהול בנקאי תקין המפרטת את לוח העמלות של בנק, עודכנה הוראת ניהול בנקאי תקין בדבר נהלים בנושא עמלות המסדירה מספר היבטים הנוגעים לעמלות, וכן תוקנו כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב – 1992, במטרה להתאימם לרפורמה.

4 בפברואר

פורסמה הוראת ניהול בנקאי תקין בנושא "ליווי פיננסי", המייסדת שיטה יעילה ובטוחה לתשלום התמורה על ידי רוכשי דירות מקבלן ישירות לחשבון הפרויקט בבנק המלווה, ולהבטחת תשלומים אלה בביטחונות מתאימים. "שיטת השוברים", אשר נקבעה בהוראה, מחייבת את הבנקים המממנים פרויקט בנייה בשיטת הליווי הפיננסי להפיק עבור כל דירה בפרויקט פנקס שוברים, שבאמצעותם ישולמו תשלומי התמורה על ידי הרוכשים ישירות, ואך ורק לחשבון הפרויקט בבנק המלווה. כספי הרוכשים שישולמו כאמור מובטחים החל מהשקל הראשון, בד בבד עם התשלום. תחילת מ-1.6.2008.

<sup>19</sup> ראו לעיל, הערה 18.

<sup>20</sup> לקריאת הוראות ניהול בנקאי תקין המוזכרות להלן, ראו הערה 5.

<sup>21</sup> ראו הערה 18 לעיל.

21 בפברואר

פורסם מכתב למערכת בדבר מכשירים פיננסיים מגובי נכסים והתקשרויות עם מבני איגוח – גילוי, הכרה בהכנסות ריבית, ירידת ערך וסיווג לצורך יחס הון מזערי. מכתבים נוספים בנושאים אלה פורסמו גם ב-24 בפברואר וב-3 בדצמבר.

5 במארס

פורסם חוזר בדבר התאמת מתכונת הדוחות לציבור של החברות לכרטיסי אשראי.

9 במארס

פורסם מכתב למערכת בדבר גילוי על מגזרי פעילות ומבצעי גיוס לקוחות ו/או שיווק מוצרים.

18 במארס

פורסמה הוראה בדבר הרחבה משמעותית של היקף הגילוי בדוחות הרבעוניים של התאגידים הבנקאיים.

2 באפריל

פורסמה הוראה הקובעת נוסח אחיד לכתב הערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה – 1974, אשר יחייב את כל התאגידים הבנקאיים. נוסח כתב הערבות קובע מסגרת אחידה לכל התנאים הכוללים בכתב הערבות, ונקבעו בו, בין היתר: המקרים שבהם בנק מחויב לפרוע את הערבות, מנגנון ההצמדה של סכום הערבות, מועד תשלום הערבות לאחר קבלת הדרישה, המקרים שבהם תפקע הערבות. תחולת ההוראה – מ-1.6.2008.

13 באפריל

בעקבות הטלתה בשווקים הפיננסיים – הגלובליים והמקומיים – ואי הוודאות באשר למידת השפעתה על המשק הישראלי בתקופה הקרובה, נדרשו הבנקים לבחון מחדש את היעדים שהוצבו בתכניות האסטרטגיות ארוכות הטווח שלהם, להעריך מחדש את הסיכונים שהם חשופים להם, ובהתאם לכך העריך את היקף ההון הנדרש לנוכח פרופיל סיכון זה, וכן לבחון מחדש את מדיניות ניהול הסיכונים שלהם ואת נאותות האמצעים והכולים לניהולם. מלבד זאת נדרשו הבנקים לקיים דיון במליאת הדירקטוריון במיתווה ההיערכות הנדרש, דיון שיתייחס לשינויים בסביבה העסקית; זאת לא יאוחר מיום 1.7.08.

27 באפריל

עודכנה הוראת ניהול בנקאי תקין בדבר תקשורת של רואה חשבון מבקר עם הגורמים המופקדים על בקרת העל בתאגיד הבנקאי. נקבע כי נוסף על ועדת הביקורת



פרק ד': פעילות הפיקוח על הבנקים

של הדירקטוריון, חייב גם רואה החשבון המבקר לבחון מי הם הגורמים הנוספים בדירקטוריון המופקדים על בקרת העל ועם מי מהם עליו לדון.  
27 באפריל

בעקבות אישור הנחיה של הרשות לניירות ערך, נוספה להוראות הדיווח לציבור הוראת שעה הקובעת את מתכונת הגילוי בדבר הליך אישור הדוחות הכספיים בתאגיד המדווח.

21 במאי

פורסם צו הבנקאות (שירות ללקוח) (ביטול פיקוח על שירותים בנקאיים ושינויים במקרים אחרים), התשס"ח-2008, אשר הסיר את פיקוח המחירים מחלק מן השירותים הבנקאיים, וערך התאמות שונות במטרה להכשיר את המצב החוקי לקראת כניסת הרפורמה לתוקף מלא.

25 ביוני

לנוכח גידול המורכבות של סיכוני השוק בכלל וסיכוני הריבית בפרט שתאגידי בנקאיים נחשפים להם בפעילותם, נקבעה הוראת דיווח לציבור המחייבת את התאגידי הבנקאיים בגילוי מדויק וברור יותר של סיכונים אלו.

18 באוגוסט

לנוכח שינויים שחלו בסביבות הפעילות של הבנקים הישראליים בארץ ובחו"ל, נדרש הדירקטוריון של תאגיד בנקאי לדון ולאשר מסמך מדיניות בנושא הפעילות בשלוחות חו"ל. נוסף על כך נדרש הדירקטוריון לקבוע מגבלות חשיפה לפעילותן של שלוחות חו"ל.

26 באוגוסט

פורסמו כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות) (תיקון מס' 2), התשס"ח – 2008, אשר קבעו התאמות לרפורמה בעמלות, שמשמען הוזלת השירותים הבנקאיים לאוכלוסיות החלשות – אזרחים ותיקים, בעלי מוגבלויות ולקוחות שאין ברשותם כרטיסי אשראי או כרטיסים למשיכת מזומן.

28 בספטמבר

נקבעה הוראת ניהול בנקאי תקין בדבר בקרות ונהלים לגבי הגילוי והבקרה הפנימית על הדיווח הכספי. במסגרת ההוראה נדרשה הנהלת התאגידי הבנקאיים להעריך את הבקרה הפנימית לסוף כל שנה, וכן להעריך שינויים בבקרה הפנימית שיש להם השפעה מהותית, או צפויה להיות להם השפעה מהותית, על הבקרה הפנימית של התאגיד הבנקאי על הדיווח הכספי.

28 בספטמבר

לנוכח התרחבות המשבר הגלובלי נדרשו הבנקים לדווח לפיקוח בתדירות דו-שבועית על חשיפתם למוסדות פיננסיים זרים, ולדווח מייד על מוסד פיננסי זר שלגביו התעוררו אינדיקציות שליליות. בנושא חשיפות אחרות נדרשו הבנקים לסרוק, למפות ולהעריך את חשיפתם לגופים המושפעים מהמשבר, ולדווח על כך לפיקוח על הבנקים. כמו כן נדרשו הבנקים למסור לפיקוח את רשימת הלווים המהותיים החשופים מהותית למשבר, ולציין את החבות של כל אחד מהם ואת הגורם לחשיפה.

16 באוקטובר

לנוכח המשבר בשוקי הכספים וההון, נדרשו התאגידים הבנקאיים והחברות לכרטיסי אשראי לדווח לפיקוח על הבנקים על סיכון הנזילות במתכונת מעודכנת.

2 בנובמבר

לנוכח החרפת המגמות השליליות בשווקים הפיננסיים בעולם והחשש מהשלכות המשבר על מוסדות פיננסיים זרים נדרשו הבנקים לתת גילוי נפרד לחשיפת האשראי למוסדות פיננסיים זרים, כדי לסייע למשתמשים בדוחות הכספיים להיטיב להבין את החשיפה של התאגידים הבנקאיים בישראל למוסדות אלה.

9 בנובמבר

בעקבות פרסומים של הרשות לניירות ערך העוסקים בגילוי הנדרש בדוח הדירקטוריון בקשר לירידת ערך של נכסים פיננסיים, נדרשו התאגידים הבנקאיים לתת גילוי כמותי נפרד – בדוח הדירקטוריון מיום 30.9.08 ואילך – על הסכום הכולל של ההפסדים שטרם מומשו בניירות הערך הזמינים למכירה; זאת לפי המתכונת הנדרשת בהבהרת הרשות.

10 בדצמבר

כדי לסייע למשתמשים בדוחות הכספיים של תאגידים בנקאיים להיטיב להבין את החשיפות לסיכונים הנובעות מהפעילות במדינות זרות, נקבעה הוראת דיווח לציבור המחייבת את גילוי החשיפות של תאגידים בנקאיים למדינות זרות.

18 בדצמבר

האירועים בסביבה העסקית העולמית במהלך התקופה האחרונה העלו את הצורך בחיזוק הליכי קביעת השווי ההוגן של מכשירים פיננסיים. לפיכך נקבעו הנחיות שהתאגידים הבנקאיים נדרשו ליישם החל מהדוחות לציבור לשנת 2008 ואילך. ההנחיות מתייחסות לבקרה הפנימית על הערכת השווי ההוגן, למדידת השווי ההוגן ולגילוי על תהליך קביעתו.

31 בדצמבר

פורסמה הוראת שעה למסגרת עבודה למדידה והלימות הון בהתאם להנחיות "באזל II". בעקבות פרסום הוראת השעה החל תהליך של התאמת הוראות ניהול בנקאי תקין להנחיות החדשות של באזל. העדכונים נעשים על ידי צוותים משולבים מכל יחידות הפיקוח על הבנקים. ההוראות שבהן החל התהליך האמור הן:

- א. דירקטוריון – הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 301;
- ב. ניהול סיכון אשראי – הוראות ניהול בנקאי תקין מס' 316, 318, 319-1;
- ג. מידע כספי בתיקי לווים – הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 317;
- ד. ניהול סיכון נזילות – הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 342.

11 בינואר 2009

פורסם חוזר בדבר גילוי על סיכונים ועל מכשירים שהיו במוקד המשבר העולמי.

## הפיקוח על הבנקים - המבנה הארגוני

