

פרק ג' פעילות הפיקוח על הבנקים

תפקידו העיקרי של הפיקוח על הבנקים הוא שמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית. במסגרת זו הוא חותר לחיזוק מסגרת ניהול הסיכונים וההון בבנקים. נוסף על כך אחראי הפיקוח על הבנקים להגברת התחרות והיעילות במערכת ולשמירת ההוגנות ביחסים שבין הבנקים ללקוחותיהם.

בשנת 2010 התמקדה פעילותו של הפיקוח בחיזוק הלימות ההון במערכת הבנקאית ככרית לספיגת הפסדים לא צפויים, ביישום – לראשונה – של הנחיות באזל II בתאגידים הבנקאיים ובפיקוח על הבנקים, בחיזוק הממשל התאגידי וניהול הסיכונים בבנקים ובהתמודדות עם התפתחות הסיכונים בשוק הדיור.

פרק זה מורכב מחמישה חלקים. החלק הראשון סוקר בהרחבה את הפעולות העיקריות של הפיקוח על הבנקים ב-2010 בתחום חיזוק חוסנה של המערכת הבנקאית, ומתייחס גם לפעולותיו להגברת התחרותיות וההוגנות בה. החלק השני מתאר את המבנה הארגוני של הפיקוח על בנקים על אגפיו ויחידותיו השונות. החלק השלישי מציג לוח אירועים פיקוחיים לשנת 2010 על פי סדר כרונולוגי. בשני החלקים האחרונים נסקרים נתונים בתחום יחסי בנק-לקוח בתאגידים הבנקאיים – סקירה המבוססת על המידע המתקבל מטיפולו של הפיקוח על הבנקים בפניות ותלונות של הציבור ועל התפתחויות מרכזיות בתחום העמלות.

1. הפעולות העיקריות של הפיקוח על הבנקים בשנת 2010

א. תהליכי עבודה במסגרת באזל II – הליך הסקירה וההערכה הפיקוחי; פעולות לחיזוק הלימות ההון

העשייה בפיקוח על הבנקים במהלך שנת 2010, ובפרט פעילותו לחיזוק הלימות ההון במערכת הבנקאית, היא המשך ישיר לפועלו בשנים האחרונות. פעילות זו קיבלה משנה חשיבות לנוכח המשבר העולמי, שהדגיש את הנחיצות של הון בכמות ובאיכות מספקות לשם ספיגת הפסדים בלתי צפויים. הפיקוח על הבנקים שם השנה דגש בליווי צמוד של התאגידים הבנקאיים בתהליך ניהול הסיכונים, בחיזוק הלימות הונם והתאמתה לפרופיל הסיכון שלהם.

החל מיום 31.12.09 פועלת מערכת הבנקאות בישראל בהתאם להנחיות באזל II, תוך אימוץ הגישה הסטנדרטית להקצאת הון בגין סיכונים אשראי.

בעקבות המשבר הפיננסי העולמי גיבשו ועדת באזל ורגולטורים מובילים בעולם שינויים שמטרתם להגביר את חוסנן של המערכות הבנקאיות בעולם באמצעות העלאת רמת ההון שהן מחזיקות ואיכותו, תוך התאמה למחזורי העסקים. שינויים אלו, שאוגדו במסגרת באזל III, צפויים להיכנס לתוקף בהדרגה, עד ליישומם המלא בשנת 2019.

כדי לשמר את הלימות הונם של הבנקים בישראל, נקט הפיקוח על הבנקים, עוד טרם פרסום ההמלצות הסופיות של באזל III, מהלך משמעותי לחיזוק האיתנות והעמידות של המערכת הבנקאית בישראל – דרישה מהתאגידים הבנקאיים לאמץ עד ליום 31.12.2010 יחס הון ליבה¹ שלא יפחת מ-7.5%, ולהציג בפניו תוכנית עבודה לעמידה ביחס זה. כן נדרשו התאגידים הבנקאיים שלא לחלק דיבידנד אם אינם עומדים ביעד האמור, או אם חלוקת הדיבידנד תגרום לאי עמידה ביעד, ללא אישור מראש של המפקח על הבנקים. כן התבקשו התאגידים הבנקאיים להביא בחשבון כי יש סבירות גבוהה שהנפקות חדשות של מכשירי הון מורכבים לא יוכרו בעתיד לצורך הלימות ההון.

במהלך 2010 המשיך הפיקוח על הבנקים, על כל אגפיו, בצעדים להטמעת עקרונות פיקוח מבוסס-סיכון (Risk Based Supervision – RBS), להרחבת תשתית הידע על התאגידים הבנקאיים וליישום עקרונות באזל II. במסגרת זו קידם הפיקוח על הבנקים בשנת 2010 פרויקט של שדרוג תשתיות המידע הפיקוחי, אשר בסיומו תעמוד לרשות הפיקוח מערכת BI מתקדמת לניתוח, תחקור והצגה של המידע בהתאם להנחיות באזל II ולשיטות פיקוח ממוקד-סיכון.

הליך הסקירה וההערכה הפיקוחי ופעולות לחיזוק הלימות ההון צעד מרכזי שננקט בשנת 2010 לחיזוק הלימות ההון וניהול הסיכונים במערכת הבנקאית הוא הנהגת הליך הסקירה הפיקוחי (Supervisory Review Process – SRP), המתואר בנדבך השני של מסגרת באזל II. תהליך זה נועד להבטיח שהתאגידים הבנקאיים יקצו הון הולם כדי לתמוך בכל הסיכונים הגלומים בעסקיהם, וכן לעודד את התאגידים לפתח טכניקות משופרות לניהול הסיכונים ולהשתמש בהן.

תהליך ה-SRP מורכב משני תהליכים מקבילים, שהאחד מתבצע על ידי התאגידים הבנקאיים והשני על ידי הפיקוח על הבנקים, וביניהם מתנהל דיאלוג מתמיד. התהליך הראשון מתבטא בחובה המוטלת על התאגידים הבנקאיים לקיים הערכה פנימית של הלימות הונם ביחס לפרופיל הסיכון ולקבוע אסטרטגיה להבטחת הלימות הונם (להלן ICAAP – Internal Capital Adequacy Assessment Process). תהליך זה נועד להבטיח שהם יחזיקו הון הולם, אשר יתמוך בכל הסיכונים הגלומים בעסקיהם, וכן יפתחו וינקטו פעולות נאותות לניהול הסיכונים. תהליך זה משלב, בין היתר, קביעה של יעדי הון, תכנון הון² ובחינה של מצב ההון במיגוון תרחישי קיצון.

התהליך השני בהליך ה-SRP הוא סקירה והערכה פיקוחיים (להלן Supervisory-SREP Review & Evaluation Process). הפיקוח על הבנקים מעריך וסוקר את הערכות הלימות ההון הפנימיות של התאגידים הבנקאיים, האסטרטגיות שלהם ויכולתם לנטר את יחסי

¹ הון הליבה הוא הרכיב היציב והאמין ביותר של בסיס ההון, בהיותו מורכב בעיקרו מהון מניות ועודפים, ומכאן חשיבותו ליציבות התאגידים הבנקאיים. ההתייחסות להון הליבה באה על רקע התייחסות ועדת באזל למכשירי הון מורכבים בטיטה שפורסמה בדצמבר 2009 בעקבות לקחי המשבר הפיננסי והריאלי.

² הליך המנתח את דרישות ההון הנוכחיות והעתידיות של התאגיד הבנקאי ביחס למטרותיו האסטרטגיות ותוכניותיו העסקיות. התכנון צריך לתאר את צורכי ההון, רמת ההון הזמין ומקורות ההון החיצוניים.

ההון ולהבטיח עמידה באלה שקבע. במסגרת זו קובע הפיקוח על הבנקים אם ההון הזמין ויעדי ההון הולמים את התאגיד הבנקאי, ובמידת הצורך דורש צעדי תיקון, כולל דרישה לתוספת הון.

במסגרת תהליכים אלה נדרשו התאגידים הבנקאיים העומדים בראש הקבוצות הבנקאיות ושלושת הבנקים העצמאיים להגיש דוחות ICAAP רשמיים עד יוני 2010, ואלה נבחנו ונותחו על ידי הפיקוח על הבנקים בחתכים שונים. בין היתר, הוקמו צוותים ייעודיים בתחומים השונים (ניתוח הסיכונים ובחינת איכות ניהולם, שיטה להקצאת הון בגין סיכונים נדבך 2, תכנון ההון, תרחישי קיצון וכיו"ב), והתקיימו דיונים מקיפים בהנהלת הפיקוח על הבנקים לגיבוש עקרונות פיקוחיים בסוגיות רחב ולבחינת שיפורים נדרשים בהתייחס לדוחות שהתקבלו.

בהמשך, ובמסגרת הליך ה-SREP, גיבש הפיקוח על הבנקים והטמיע שיטה מובנית וסדורה לקביעת הלימות ההון ויעדי ההון המתאימים לפרופיל הסיכון של כל תאגיד בנקאי. במסגרת זו בחן הפיקוח את הנעשה ברשויות פיקוח אחרות והסתייע ביועצים חיצוניים מהארץ ומהעולם. השיטה שגובשה מבוססת על הערכת כל אחד מהסיכונים המהותיים הגלומים בפעילות התאגיד הבנקאי, לרבות איכות ניהולו של הסיכון, הערכת גורמי הבקרה השונים ואיכות הממשל התאגידי, הערכת ניהול ההון והעמידה ביעדים שנקבעו, איכות ההון בפועל, תוצאות מבחני הקיצון הבוחנים סיכונים שעלולים להופיע או להתגבר בעקבות אירועים בלתי צפויים והערכת השפעתן של תוצאות המבחנים על יעדי ההון. יישום השיטה התבסס על תשתית הידע הנכבדת בפיקוח על הבנקים במסגרת ה-RBS, ידע שנצבר באגפים השונים של הפיקוח על הבנקים.

במסגרת הליך ה-SREP התקיימו בפיקוח על הבנקים דיונים נרחבים בפורומים שונים, התנהל דיאלוג שוטף עם התאגידים הבנקאיים, ובסיומו גובש פרופיל סיכון כולל עבור כל אחד מהתאגידים, וכן צעדי תיקון, במידה שנדרשו, לרבות חיזוק הממשל התאגידי, ניהול הסיכונים והבקורות הפנימיות. ממצאים עיקריים מהליך ה-SREP הועברו לדירקטוריונים ולהנהלות של התאגידים הבנקאיים – בין היתר, במסגרת פגישה ייעודית שהמפקח על הבנקים קיים עמם.

הליך הסקירה הפיקוחי עוגן רשמית בהוראת ניהול בנקאי תקין 211 "הערכת נאותות הלימות ההון", שניתנה ביוני 2010. כמו כן נקבעו במהלך 2010 הוראות ניהול בנקאי תקין בנושא מדידת ההון והלימות ההון.

ב. פעולות לחיזוק הממשל התאגידי

הפיקוח על הבנקים פועל להטמעת מסגרות נאותות של פיקוח ובקרה פנימית ובוחן את יעילות התפקוד של גופי הבקרה והפיקוח בתאגידים הבנקאיים – הדירקטוריון, ההנהלה הבכירה, מערך ניהול הסיכונים, הביקורת הפנימית וקצין הצינות. במהלך שנת 2010 המשיך הפיקוח לבחון את יעילותה של עבודת הדירקטוריון. במסגרת זו תוקנה הוראת נוהל בנקאי תקין מס' 301 בנושא דירקטוריון. (ראו תיבה ג'-1.)

דגש נוסף הושם השנה בבחינת יעילותה של פונקציית ניהול הסיכונים במערכת הבנקאית, אשר בראשה עומד מנהל הסיכונים הראשי (Chief risk officer – CRO).

(1) הדירקטוריון

בשנים האחרונות, בד בבד עם הטמעת פרויקט באזל II בישראל, ותוך כדי הפקת לקחים מהמשבר הפיננסי, פעל הפיקוח על הבנקים בדרכים שונות למתן הכוונה פיקוחית ממוקדת, כדי לסייע לתאגידים הבנקאיים לחזק את האפקטיביות של עבודת הדירקטוריון ולשנות את הדגשים בפעילותו – התוויית מדיניות התאגיד ופיקוח ובקרה על פעילות ההנהלה.

ביקורות בנושא הערכת האפקטיביות של עבודת הדירקטוריון: במהלך השנה המשיך הפיקוח על הבנקים לכסות את מרבית הבנקים הגדולים במערכת ביקורות, שבחנו את האפקטיביות של עבודת הדירקטוריון. בביקורות הושם דגש בדרכים שבהן הדירקטוריון מתווה את האסטרטגיה הכוללת של הבנק, קובע את התיאבון של הבנק לסיכון ומפקח על הנהלת הבנק ביישום אותה אסטרטגיה. הביקורת בוצעה בשיטה המעריכה הן את ביצועי הדירקטוריון ואיכות הדיונים והן את התכונות והפרקטיקות הנדרשות לשם מילוי תפקידו. ממצאי הביקורות סייעו למערכת לשפר את תהליכי העבודה של הדירקטוריון.

תיקון הוראת נוהל בנקאי תקין 301: בעקבות מעבר לסביבה של פיקוח ממוקד-סיכון וכתהליך הפקת לקחים מביקורות בנושא הערכת האפקטיביות של הדירקטוריון במרבית הבנקים, הוחלט לתקן את הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 301 בנושא "דירקטוריון". השינויים העיקריים בהוראה מבוססים על שלושה עקרונות מרכזיים: חידוד תפקידי הדירקטוריון (בעיקר בהתוויית האסטרטגיה והפיקוח על הנהלת הבנק) אל מול תפקידי ההנהלה (בעיקר הניהול השוטף); שדרוג הרכב הדירקטוריון, כשירותו ועצמאותו, כדי שיוכל לקיים דיונים אפקטיביים ומאתגרים; שיפור פרקטיקות העבודה ואופן ההתנהלות של הדירקטוריון. (להרחבה ראו להלן תיבה ג'–1).

מפגשים תקופתיים של המפקח על הבנקים עם דירקטוריונים של בנקים במערכת: במסגרת המפגשים התקופתיים שקיים המפקח על הבנקים עם חברי דירקטוריון של התאגידים הבנקאיים, הובהרו לדירקטורים הציפיות הפיקוחיות לגבי תפקודם בממשל תאגידי נאות. נוסף על כך פירט המפקח לדירקטורים ולחברי ההנהלה הבכירה, במסגרת הליך הסקירה הפיקוחית (SREP), את נקודות החוזקה והתורפה של כל תאגיד בנקאי ואת הצעדים שעל הדירקטורים לנקוט כדי לטפל בנקודות התורפה.

יום עיון "דירקטוריון בתאגיד בנקאי – אתגרים בעידן תגבור הממשל התאגידי": כחלק מהמהלכים להבהרת ציפיותיו לגבי עבודת הדירקטוריון יזם הפיקוח על הבנקים יום עיון לדירקטורים ולמנהלים בכירים במערכת הבנקאית. ביום העיון הוצגו, בין השאר, דילמות בעבודת הדירקטוריון וציפיות הפיקוח על הבנקים מהדירקטוריון של תאגיד בנקאי, וביניהן ציפיותיו לגבי תפקידי הדירקטוריון בתהליך קביעת האסטרטגיה והתיאבון-לסיכון של הבנק, הפיקוח והבקרה על ההנהלה ומינוי בעלי תפקידים.

תיבה ג'–1: עדכון הוראת ניהול בנקאי תקין 301 בנושא הדירקטוריון

בדצמבר 2010 עודכנה הוראת ניהול בנקאי תקין 301 בנושא הדירקטוריון (להלן – ההוראה), הכוללת הנחיות לגבי תפקיד הדירקטוריון וסמכויותיו, הרכבו, סוגי ועדותיו ותפקודן ונהגים לתפקוד יעיל. ההנחיות בהוראה עולות בקנה אחד עם המלצות ועדת באזל, וכן עם הפרקטיקה ועדכוני הרגולציה בנושא בארץ ובחור"ל.

הנחת היסוד היא כי תפקוד תקין של הדירקטוריון, וברמה גבוהה, כחלק מממשל תאגידי נאות, הוא רכיב יסוד בניהול התקין של התאגיד הבנקאי, שהוא חיוני לשמירה על אמון הציבור במערכת הבנקאית ולהגנה על בעלי הפיקדונות. לפיכך יש למפקח על הבנקים עניין רב בקיומו של דירקטוריון איכותי ואפקטיבי, הממלא את תפקידיו מתוך הבנתם הברורה ומתוך הפעלת שיקול דעת עצמאי וראוי בענייני התאגיד הבנקאי.

בהוראה המעודכנת באים לידי ביטוי מספר עקרונות מנחים בולטים:

- הגדרת תחומי אחריותו של הדירקטוריון ותפקידיו המרכזיים בהתייחס לפעילויות התאגיד הבנקאי – לשם כך הודגשה בהוראה הגדרת תפקיד הדירקטוריון, שעיקרו התוויית מדיניותו של התאגיד הבנקאי ופיקוח על עסקיו; זאת להבדיל מתפקיד ההנהלה – הניהול השוטף. כך, למשל, בנושא אישור אשראים נקבע בהוראה כי על הדירקטוריון לאשר מדיניות אשראי מפורטת ולהגדיר מגבלות ברורות ומפורטות. הציפייה היא שעיסוק הדירקטוריון באישורי אשראי יהיה מצומצם, ויתמקד בעיקר באישור עסקאות חריגות ביחס למדיניות שנקבעה.
- במסגרת התוויית המדיניות לניהול הסיכונים, על הדירקטוריון לאשר מדיניות מפורטת של התיאבון–לסיכון, לבחון מהי הקצאת הון הולמת לתמיכה בפרופיל הסיכון, לבדוק את המבנה הארגוני ואת קיומם של משאבים נאותים לניהול הפעילות, ולבסוף – לאשר את תוכניות העבודה ולקבוע את התקציב למימושו.
- לאחר שהדירקטוריון גיבש מדיניות כאמור, עליו לבקר את ביצועה ולפקח עליו. במסגרת זו עליו להציב מגבלות אפקטיביות לניהול הסיכון, לדרוש ולבחון דיווחים שוטפים ודיווחים חריגים. על הדירקטוריון להיעזר בפונקציות הבקרה העומדות לרשותו (המבקר הפנימי, מנהל הסיכונים הראשי וכו'), ועליו לוודא את הכשירות והעצמאות של פונקציות אלו. כדי שכלים אלו יהיו אפקטיביים, על הדירקטוריון לטפל בממצאים העולים מהפעלתן של פונקציות הבקרה ולגבות את פעילותן.
- בהוראה מפורטים תפקידים נוספים שבאחריות הדירקטוריון, ביניהם: מינוי מנכ"ל, הגדרת סמכויותיו, הערכת ביצועיו ואישור התגמולים; אישור מינויים של בכירים בעמדות מפתח, לרבות פונקציות בקרה; מדיניות תגמול; קוד אתי; ציות לרגולציה.
- דרכי עבודת הדירקטוריון והתנהלותו כקולקטיב – בהוראה מפורטות הציפיות מהדירקטורים (הבנת התפקיד, הפעלת שיקול דעת ראוי, אתגור ההנהלה

ועוד), וכן מפורטים הכלים שיסייעו לדירקטוריון למלא את תפקידו באופן אפקטיבי – סיוע מקצועי, תוכניות הדרכה ותהליך הערכה עצמית (Self Assessment). כן הובהרה בהוראה ההתנהלות המצופה בישיבות הדירקטוריון – נוכחות, הצגת חומר רקע, אופן התייעוד וקבלת החלטות – ונקבעו כללים מנחים להסדרת מערכת היחסים עם הנהלת התאגיד הבנקאי שלא במסגרת הישיבות. בהקשר זה נקבע, כי השיח עם ההנהלה בעניינים עסקיים ראוי שיתקיים, בדרך כלל, במסגרת הישיבות. למקרה של פניות מחוץ לישיבות נקבעו כללים ליידוע, תיאום ושקיפות.

עיקרון זה מתייחס גם לסוגיית האצלת סמכויות הדירקטוריון לוועדות דירקטוריוניות. בהוראה הובהרו הציפיות להתנהלות הדיונים במסגרת הוועדות, ונקבעו כללים להרכב הוועדות, כך שבנושאים חשובים יהיה ניתן לקיים דיונים מעמיקים ואפקטיביים בפורום מצומצם, עם דירקטורים בעלי מומחיות רלוונטית לנושא הנדון. מלבד זאת הוחלט על חיזוק עצמאותה ותפקידיה של ועדת הביקורת, כך שהיא תרכז את כל נושאי הביקורת והבקרה בתאגיד, וכן הוחלט על חובת הקמת ועדה לניהול סיכונים וועדת שכר ותגמולים.

- חיזוק כשירויות הדירקטורים, הרכב הדירקטוריון ועצמאותו – לעניין זה מוסדר בהוראה הליך אישור נושאי משרה מסוימים, הקבוע בסעיף 11א לפקודת הבנקאות משנת 1941. בהוראה נקבע כי האישור יתבצע טרם המינוי (על בסיס המידע הקיים לפני המינוי) ובמהלך הכהונה (בהתחשב גם בתפקוד הדירקטור). הוראות המפקח מדגישות את הצורך שדירקטורים בתאגידים בנקאיים יהיו עצמאיים ובעלי כישורים מתאימים, מתוך התפיסה כי הרכב הדירקטוריונים וכישורי הדירקטורים הם המפתח להצלחתם בהתוויית אסטרטגיה ובפיקוח על ענייני התאגיד הבנקאי. בהוראה הוספו מספר נושאים, בעיקר כפועל יוצא מהניסיון שנצבר בפיקוח בנושאים אלו, ביניהם: הכשירות המקצועית, חיזוק עצמאותם וכשירותם של הדירקטורים החיצוניים והעלאת חלקם בהרכב הדירקטוריון, החמרת התנאים למניעת ניגודי עניינים וחיזוק הרכב הדירקטוריון בבעלי ניסיון בנקאי ובעלי מומחיות חשבונאית פיננסית.

(2) כשירותם ומהימנותם של המבקשים לנהל כספי ציבור

הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר והרשות לניירות ערך עוסקים, כל אחד בתחום הנתון לפיקוחו, בהסדרת פעילותם של גופים הפועלים בשוקי הכספים וההון, שבין היתר, מנהלים כספי אחרים. כחלק מההסדרה עוסקים המפקחים בקביעת אמות המידה של הכשירות והמהימנות (fit & proper) של המבקשים לפעול בתחום המוסדר ומפוקח על ידם.

מבנהו וממדיו של שוק ההון בישראל והעובדה שפועלים בו מספר מפקחים מחייבים מידה של הרמוניזציה ואחידות בבחינת המהימנות על ידי המפקחים השונים, ומה עוד שרבים מהגופים המפוקחים מפוקחים על ידי שניים או יותר מן המפקחים,

אמנם במישורי התייחסות שונים. לפיכך גיבשו שלושת המפקחים, בתיאום עם המשנה לעניינים כלכליים-פיסקליים ליועץ המשפטי לממשלה, רשימת תבחינים (קריטריונים) לאי מהימנות של מחזיקי אמצעי השליטה ונושאי המשרה בגופים המפוקחים. הרשימה, שפורסמה בדצמבר השנה, מורכבת מ-12 תבחינים – הרשעה בעבירה, הגשת כתב אישום, חקירה פלילית, ממצאים שליליים מהותיים שנמצאו בהליכים משפטיים ובהליכי ביקורת, ריבוי תלונות מהותיות שנמצאו מוצדקות ועוד³. יש להבהיר, כי לא מדובר ברשימה סגורה, ואין בה כדי למנוע שיקול דעת עצמאי של כל מפקח, לרבות אפשרות לסטות ממנה.

(3) בנק ללא גרעין שליטה

במהלך שנת 2010 יזם הפיקוח על הבנקים, בתיאום עם גורמים רגולטוריים נוספים, הצעה לתיקון חוקי הבנקאות – חוק הבנקאות (רישוי) ופקודת הבנקאות, אשר הוגשה לכנסת בתחילת 2011 ונמצאת כיום בדיונים בוועדת הכספים, לאחר שעברה קריאה ראשונה במליאת הכנסת.

מטרתה העיקרית של הצעת החוק היא להתאים את החקיקה המתייחסת לבנק ללא גרעין שליטה, מעבר לתיקוני החקיקה שכבר בוצעו בעניין זה ב-2004, כמפורט להלן.

בעקבות ניסיון שלא צלח, במהלך 2001, למכור את בל"ל למשקיע אסטרטגי זר (על פי המלצת ועדת גל משנת 2000), החליטו שר האוצר ונגיד בנק ישראל על הפרטת בל"ל באמצעות שוק ההון. החלטה זו הייתה שינוי מהותי של הנחת הבסיס שעליה הושתתה פעילותו של הפיקוח על הבנקים, והדבר חייב התאמה של סביבת ההסדרה, הפיקוח והבקרה על הבנקים ועל המחזיקים בהם.

לשם כך הוקמה בפברואר 2002 ועדה לבחינת היבטים הקשורים במכירת בל"ל באמצעות שוק ההון ("ועדת מראני"), ועל פי המלצותיה תוקנו חוק הבנקאות (רישוי) (תיקון 13) ופקודת הבנקאות ("תיקון מראני"). מאותו מועד בנק יכול עקרונית להתקיים בהחזקה מפורזת – ללא גרעין שליטה. לכל אחד מהמבנים האלה יתרונות וחסרונות.

מטרת התיקון המוצע כעת בחוקי הבנקאות הן:

- יצירת איזון, בבנק ללא גרעין שליטה, בין הצורך למנוע שליטה בפועל בבנק ללא קבלת היתר מנגיד בנק ישראל לבין זכותם של המחזיקים באמצעי השליטה להציע מועמדים לכהונה כדירקטורים ולפעול לבחירתם.
- הגברת היכולת לפקח על בנק ללא גרעין שליטה.
- הבטחת קיומו של דירקטוריון, בעל מספר ראוי של דירקטורים, והגברת השקיפות ו"משמעת השוק" בהליך בחירת הדירקטורים, הן בבנק ללא גרעין שליטה והן בבנק עם גרעין שליטה.

³ לרשימה המלאה ראו:
<http://bankisrael.gov.il>

(4) פונקציית ניהול סיכונים

בדצמבר 2009 דרש המפקח על הבנקים מן התאגידים הבנקאיים להקים פונקציית ניהול סיכונים, שבראשה עומד מנהל הסיכונים הראשי. כוונת הפיקוח הייתה ליצור בתאגיד פונקציה בלתי תלויה, אפקטיבית ובעלת מעמד פורמלי, שיהיה ביכולתה לחזק את הבנת הסיכונים הטבועים בפעילות התאגיד הבנקאי ולהבטיח את הניהול הזהיר, התקין והשלם של מכלול הסיכונים.

כדי לוודא הטמעה אפקטיבית של פונקציית ה-CRO, עורך הפיקוח על הבנקים ביקורות שמטרתן לבחון את השתלבותה של פונקציית ה-CRO בתהליכי העבודה בבנק. בכוונת הפיקוח להמשיך בהדגשתה של פונקציה זו, בהתאם להמלצות של גופים בין-לאומיים מובילים בנושא, ולהבהיר את ציפיותיו לגבי אופן הטמעתה.

(5) מדיניות תגמול בתאגיד בנקאי

אחד מעקרונותיו של ממשל תאגידי הולם נסב על קביעת מדיניות תגמול נאותה לתאגיד הבנקאי. כחלק מהפקת הלקחים מהמשבר הגלובלי של שנת 2008, במטרה להפחית סיכונים הנובעים ממבני תמריצים בלתי נאות ובמסגרת אימוץ המלצות ה-FSF על ידי המפקח על הבנקים, נדרשו הבנקים לאמץ מדיניות תגמול הולמת שהדירקטוריון יקבע לא יאוחר מיום 31.12.09. מדיניות תגמול זו נדרשה לעמוד, בין היתר, בעקרונות הבאים: התאמה לרווחיות הכלל-ארגונית ולמטרות ארוכות הטווח של התאגיד הבנקאי; הימנעות מתמריצים המעודדים סיכונים מעבר לתיאבון-לסיכון של התאגיד הבנקאי; ביסוס התגמול על הרווח המותאם לסיכון ולעלות ההון; הכללת רכיב שישקף עמידה ביעדים כלליים של התאגיד הבנקאי בתחום ניהול הסיכונים ובתחום הציות לחוקים, להוראות הפיקוחיות ולנוהלי התאגיד הבנקאי. נוסף על כך חייבים התאגידים הבנקאים לקיים הליכים קפדניים של פיקוח ובקרה על מדיניות התגמולים, וההסכמים המסדירים תשלומי פרישה לחברי ההנהלה הבכירה צריכים להביא בחשבון את הביצועים בפועל על פני זמן ואת סיבת הפרישה. כתוצאה מבחינה זו הרחיבו מספר בנקים ועדכנו את מדיניות התגמול שלהם כדי להתאימה לעקרונות האמורים.

ג. הטיפול בסיכונים

(1) סיכון האשראי

במהלך 2010 המשיך הפיקוח על הבנקים לבחון ולהעריך את סיכוני האשראי הגלומים בפעילות התאגידים הבנקאיים, לפעול לשיפור האיכות של ניהול הסיכונים ולהפעיל בקורות הולמות. במסגרת זו המשיך הפיקוח על הבנקים לערוך ביקורות בנושאים הקשורים לניהול סיכוני האשראי ברמת המערכת הבנקאית וברמת הבנק הבודד – בחן את מדיניות האשראי ואופן הטמעתה, את תהליכי אישור האשראי ואת תפעולו. כמו כן בדק הפיקוח את תהליכי איתור החובות הבעייתיים וסיווגם, טיפל במוקדי סיכון אפשריים בתיק האשראי הבנקאי ובבעיות ספציפיות שזוהו, בפרט בנושאים ריכוזיות לוויים, הלוויים הגדולים במערכת ואיכות החובות.

בהמשך לכך ליווה הפיקוח על הבנקים מקרוב את היערכות התאגידים הבנקאיים ליישום הוראת הדיווח לציבור בדבר מדידה וגילוי של חובות פגומים, סיכון אשראי והפרשה בגין הפסדי אשראי, הוראה שנכנסה לתוקף ביום 1.1.2011.⁴

- כחלק מבחינת הסיכונים במערכת הבנקאית וניהול מדיניות מקרו-יציבותית⁵ המשיך הפיקוח על הבנקים בשנת 2010 לטפל בסיכונים הגלומים בהתפתחויות באשראי לדיוור: לנוכח ההתרחבות המהירה בפעילות של קבוצות רכישה בחן הפיקוח על הבנקים את הסיכונים שבפעילות זו. בחינה זו העלתה כי בצד היתרונות, בהשוואה לרכישת דירה מקבלן, אשראי שנלקח במסגרת קבוצות רכישה כרוך בסיכונים נוספים הן לחברי הקבוצה והן לתאגיד הבנקאי המממן פעילות זו. החשש מהתפתחות הסיכונים קיבל משנה תוקף בגלל מאפייניה של הפעילות – בעיקר מעורבותם של מארגנים שכשירותם העסקית טרם הוכחה והעדר ניסיון מספיק בנוגע לכשלים מהותיים בתקופה של ירידה במחירי הדיוור. מחשש לפגיעה מהותית באיכות האשראי ובמוניטין של הבנק קבע הפיקוח על הבנקים כי עד מסירת המפתח לרוכשים יסונג אשראי זה כחבות של תאגיד בענף הנדל"ן (ולא כאשראי לדיוור) וישוקלל ב-100% בחישוב הלימות ההון.
 - ההתפתחויות בשוק הדיוור במהלך השנה, על רקע סביבת הריבית הנמוכה והיצע דירות שאינו מספק את הביקושים המוגברים, הביאו לעליות מחירים ניכרות באזורים רבים בארץ. התפתחויות אלו הובילו לעליית הביקושים לאשראי לדיוור. הפיקוח על הבנקים פעל בתקופה זו בניסיון לצנן את ההתפתחויות הללו: במסגרת זו, ולנוכח התפתחות הסיכונים בפעילות האשראי לדיוור, הנחה המפקח על הבנקים את התאגידים הבנקאיים ביולי 2010 לבחון מחדש את תיק האשראי הקיים ואת מדיניות האשראי בתחום המשכנתאות וחייב את הבנקים להחזיק הפרשה נוספת בשיעור של 0.75% לפחות בגין הלוואות חדשות לדיוור ששיעור המימון בהן עולה על 60%. כן דרש הפיקוח מהתאגידים הבנקאיים לערוך מבחני קיצון ברמות שונות של חומרה, לשם בחינת השפעתם של תרחישים, לרבות כאלה שהסתברותם נמוכה, על שיעורי המימון וכושר החזר של הלקוחות. הפיקוח בחן את פרטי הבדיקות שביצעו התאגידים הבנקאיים.
- באוקטובר 2010, על רקע גידול מואץ בהלוואות הממונפות לדיוור בריבית משתנה, הגדיל המפקח על הבנקים את הקצאת ההון הנדרשת בגין הלוואות אלו ל-100% (במקום 35% או 75%). הפיקוח על הבנקים ימשיך ויבחן את ניהול סיכון האשראי בתחום האשראי לדיוור.
- פעולות נוספות ננקטו בהמשך גם בשנת 2011. המטרה הייתה ששילוב של מגמת העלייה בריבית בנק ישראל, נקיטת פעולות ממוקדות על ידי הפיקוח על הבנקים וקידום צעדים ממשלתיים נחוצים, שבין היתר ישיעו על היצע הדירות, יביאו לעצירת עליית המחירים המואצת ויפעלו לטובת רוכשי הדירות.

⁴ ההוראה קובעת סטנדרטים מובנים ומפורטים יותר למדידה וגילוי של סיכונים אשראי בדוחות הכספיים של הבנקים, כדי: א. לשפר את יכולתם של התאגידים הבנקאיים לעקוב אחר סיכונים אשראי ולנהל אותם – בין השאר, עקב הגדלת האחידות והעקביות במדידת הפסדי האשראי הצפויים; ב. לשפר את הראייה הצופה לעתיד בחישוב ההפרשות בגין הפסדי אשראי; ג. להגביר את היכולת לערוך השוואות בין תאגידים בנקאיים שונים בישראל וביניהם לבין בנקים בעולם.

⁵ ראו תיבה ג'-2 בנושא מדיניות מקרו-יציבותית.

(2) סיכון השוק וסיכון הנזילות

לנוכח המגמות במסחר במט"ח בשוק המקומי, עקב הפיקוח על הבנקים במהלך השנה אחר התפתחויות בפעילות של התאגידים הבנקאיים עבור לקוחות ועבור עצמם, במכשירים פיננסיים מורכבים ובמכשירים הכוללים רכיב של מסחר בשקל/מט"ח, בפרט במכשירים נגזרים מסוג שקל/מט"ח.

גידול של היקפי הפעילות במכשירים נגזרים מסוג שקל/מט"ח, שנצפה בתחילת שנת 2011, הניע את הפיקוח על הבנקים לדרוש מהבנקים הרחבה של הדיווח החודשי על מכשירים נגזרים (הוראת דיווח לפיקוח על הבנקים מס' 814), כך שהוא יכול לפרוט רחב יותר לגבי מאפייני הפעילות בנגזרים מסוג זה, לרבות פירוט היקפי העסקאות לפי סוגי הצדדים הנגדיים ולפי תקופת העסקאות. הדרישה לדיווח בפורמט המורחב הוחלה לראשונה על נתוני 31.3.2011.

בשנים האחרונות, בעקבות המשבר שפקד את השווקים הפיננסיים בעולם, עלתה חשיבות ניהולו הזהיר של סיכון הנזילות וההשקעות הפיננסיות, והפיקוח על הבנקים הידק את הליכי הפיקוח בשני נושאים אלה.

בשנת 2010 בחן הפיקוח על הבנקים את סיכון הנזילות והחשיפה להשקעות פיננסיות בבנקים השונים באמצעות מעקב שוטף אחר התפתחות הנזילות והחשיפה לסיכונים פיננסיים בבנקים, עריכת ביקורות והתאמת הוראות הפיקוח והדיווחים בנושאים אלה. מטרתם של כלים אלה היא להעריך את האיכות של ניהול סיכון הנזילות בבנק ואת רמתו של סיכון זה.

ההערכה האיכותית של ניהול הסיכון מתמקדת בבחינת מיגוון נושאים, ביניהם: קיום אסטרטגיה ומדיניות ראויה; מערכות זיהוי ומדידה הולמים; מודלים התואמים את הגודל והמורכבות של התאגידים הבנקאיים; מערכי דיווח והתרעות שוטפים; מערכות בקרה ותהליכי בקרה נאותים; מודל נזילות עדכני ובר תוקף, התואם את פרופיל הסיכון של הבנק; נאותות המגבלות הפנימיות לניהול סיכון הנזילות; אפקטיביות ההנחות של מודל הנזילות; נאותות מבחני הקיצוץ; תפעול הנזילות וניטור על ידי גורמי בקרה בבנק; קיום תכנית להמשכיות עסקית בתרחישי קיצוץ.

הערכת רמתו של סיכון הנזילות מתבססת על מיגוון רחב של מדדי נזילות, שפותחו בפיקוח על הבנקים, ותכליתם למדוד אספקטים שונים של סיכון הנזילות, כדוגמת הריכוזיות והיציבות של המקורות בבנק, גישת הבנק לנזילות, יחסי נזילות שונים, קיומן של כריות נזילות ועוד.

(3) סיכונים תפעוליים וסיכוני ציות

תחום סיכוני טכנולוגיות המידע (IT): בשנת 2010 ערך הפיקוח על הבנקים ביקורות בנושאים הקשורים בניהול מערך טכנולוגיות המידע של הבנקים והשימוש שהם עושים במערכות טכנולוגיות, טיפל באירועים חריגים שהתרחשו ובמיגוון מיוזמים ופעילויות של תאגידים בנקאיים בנושאי טכנולוגיית מידע.

השנה החל הפיקוח על הבנקים בתהליך מקיף לסקירה והערכה של תחום טכנולוגיית המידע במערכת הבנקאית. במסגרת התהליך הוכן מסמך, שנועד לסייע לתאגידים הבנקאיים בהיערכות לקראת ביקורות אפשריות בנושא. כמו כן פורסם מסמך בנושא "רשתות חברתיות", שבו הוצג בפני התאגידים הבנקאיים מיגוון דוגמאות של סיכונים

פוטנציאליים בנושא, והופנתה תשומת הלב לצורך בניהול נאות של השימוש ברשתות חברתיות.

תחום סיכוני מעילות והונאות: במהלך 2010 החל הפיקוח על הבנקים לבחון את התנהלות הבנקים בהיערכותם לניהול הסיכונים התפעוליים. הוא הפיץ מכתב המבהיר את עמדתו בנושא, ופתח בהליכי ביקורת בנושא ניהול הבקורות בתוך התאגידים הבנקאיים.

תחום איסור הלבנת הון ומימון טרור: בשנת 2010 ערך הפיקוח על הבנקים בבנקים ובחברות כרטיסי האשראי ביקורות בתחום של איסור מימון טרור, נוסף על הביקורות השוטפות בנושא איסור הלבנת הון. הדגש הושם במערך הבקרה והתשתיות ליישום הוראות החקיקה והרגולציה. בתחום של איסור הלבנת הון נערכו ביקורות בתאגידים בנקאיים, ונמשכה ההתמקדות בבדיקת יישומם של השינויים הנוגעים לחברות כרטיסי האשראי, שהוכנסו בצו לאיסור הלבנת הון.

לצד נקיטת צעדים לתיקון ליקויים שאותרו בביקורות בנושא איסור הלבנת הון ומימון טרור, ממצאי הביקורת הנוגעים להפרות דרישות החקיקה בנושא זה מועברים לוועדת העיצומים לעניין איסור הלבנת הון. בעקבות ממצאי דוחות הביקורת הטילה הוועדה על תאגידים בנקאיים במהלך שנת 2010 עיצומים כספיים בסך 7.75 מיליון ש"ח:

- עיצומים בסך 6.9 מיליון ש"ח הוטלו על "בנק הפועלים": בגין ממצאי בדיקה של הפיקוח על הבנקים, שנערכה במרכז לבנקאות פרטית בין-לאומית ("סניף ירקון") בשנת 2004, הוטלו עיצומים בסך 5.4 מיליון ש"ח, ובגין ממצאי דוח ביקורת שנערך בבנק בשנת 2007-2008 הוטלו עיצומים בסך 1.5 מיליון ש"ח.
- עיצומים בסך 850 אלף ש"ח הוטלו על "בנק ערבי ישראלי" בגין הפרות של הוראות מכוח חוק איסור הלבנת הון, שאותרו בדוח ביקורת של הפיקוח על הבנקים משנת 2007.

(4) היערכות לשעת חירום

בשנת 2010 המשיך הפיקוח על הבנקים, בתפקידו כרשות פיננסית בנקאית, לפעול לקידום נושאים שונים במטרה לחזק את מוכנות המערכת הבנקאית לשעת חירום. פעילות זו מתבססת על שיטת BCM (Business Continuity Management), שאלה עיקריה:

- ניתוח השלכות עסקיות (Business Impact Analysis) – תהליך דינמי לזיהוי פעולות ושירותים קריטיים.
 - קביעת אסטרטגיית התאוששות וקדימויות (Recovery Strategy) לתהליכים קריטיים ויעדי שירות.
 - תוכניות מפורטות של המשכיות עסקית (Business Continuity Planning) – הגדרות תפקידים, אחריות, הנחיות לפעולה וכד'.
- במסגרת זו קיים המפקח על הבנקים, ברביע הראשון של 2010, מפגש עם בכירי המערכת הבנקאית, והנחה אותם, בין היתר, להעלות את נושא ההיערכות לשעת חירום לסדר היום של הנהלות התאגידים הבנקאיים והדירקטוריונים, לעדכן את התרחישים ולהקצות לנושא זה תקציב הולם.

נוסף על כך מיסד הפיקוח על הבנקים פורום התייעצות עם המערכת הבנקאית. בשנת 2010 התכנס פורום זה בתדירות חודשית/דו-חודשית וקיים 8 מפגשים. במהלך שנת 2010 פרסם המפקח על הבנקים שורה של הנחיות למערכת הבנקאית, בין היתר בנושאים הבאים: דרישת מינימום לפתיחת סניפים בשעת חירום (סניפי גרעין); הכנת תשתית להפעלת סניפים ניידים, היערכות לקיצור יום העסקים בהתרעה קצרה, עקרונות מדיניות ליעדי שירות; הקלות לאוכלוסייה בשעת חירום; ביחס להוראות ניהול בנקאי תקין תוקן היתר כללי של הנגיד לפתיחה והעתקה של סניפים בשעת חירום.

בשנת 2010 השתתף הפיקוח על הבנקים בתרגיל החירום הלאומי "נקודת מפנה 4", שהתקיים בסוף חודש מאי 2010, והיה במיתווה של תרחיש מלחמה. התרגיל בחן את תהליכי העבודה והתשתיות בשעת חירום.

תיבה ג'–2: מדיניות מקרו-יציבותית (macro-prudential)¹

מדיניות מקרו-יציבותית: הגדרה ומטרות

מדיניות מקרו-יציבותית נועדה לחזק את עמידות המערכת הפיננסית לזעזועים ולמתן את ההשפעה של התממשות סיכון פיננסי על הכלכלה הריאלית. מדובר אפוא במדיניות מניעתית בעיקרה.

מדיניות מקרו-יציבותית מתמקדת בקשרים בין מוסדות פיננסיים, שווקים, תשתיות והמשק בכללותו², לשם הפחתת הסיכון המערכתי הפיננסי, שהתממשותו כרוכה בעלויות מקרו-כלכליות גבוהות. מדיניות זו כוללת שורה של כלים המותאמים למטרה זו. הסיכון המערכתי מוגדר³ כשיבוש באספקת שירותים פיננסיים, הנגרם מפגמים בחלק של המערכת הפיננסית, או בכולה, ויש בו פוטנציאל לגרום לתוצאות שליליות משמעותיות בתחום הריאלי. לפי Borio (2009)⁴, השיבוש יכול לנבוע מחוסר איזון במערכת הפיננסית, המתפתח על פני זמן (ממד הזמן), או מערוצי הדבקה בין מוסדות פיננסיים, לרבות כשל של מוסד גדול (ממד הרוחב).

התהליכים הנחשבים למדיניות מקרו-יציבותית השתנו במשך השנים. כיום מדינות מקרו-יציבותית נתפסת כמדיניות משלימה למדיניות מיקרו-יציבותית – מדיניות הפיקוח על יציבות המוסדות הפיננסיים הבודדים, השווקים הפיננסיים

¹ ראו גם תיבה בנושא זה בדוח בנק ישראל לשנת 2010.

² Macroprudential instruments and frameworks: a stocktaking of issues and experiences, May 2010, Committee on the Global Financial System. BIS.

³ המסמך שהוצג לעיל (CGFS, 2010) מציע הגדרה זו, שפותחה בעבודות של הקרן, של ה-FSB ושל ה-BIS עבור ה-G20.

⁴ Implementing a macroprudential framework: blending boldness and realism, Claudio Borio, BIS, July 2010.

והמכשירים הפיננסיים. דוגמאות לשימוש במדיניות זו בתקופה האחרונה ועל רקע השלכות המשבר האחרון הן התפתחויות ברגולציה המתייחסת למחזוריות של המערכת הפיננסית, להסדרת התשתיות שעל בסיסן מתקיים סחר בנגזרים ולכשל של מוסדות בעלי חשיבות מערכתית.

הדרך העיקרית לטפל באיומים על היציבות הפיננסית בממד הזמן היא לזהות תהליכים שאינם בני-קיימא לאורך זמן, ו/או שיש להם מאפיין של היוון חוזר (כגון אשראי פרו-מחזורי, או בועות נכסים) ולהגיב על התפתחותם בעוד מועד. לעומת זאת, הדרך העיקרית לטפל באיומים על היציבות הפיננסית בממד הרוחב היא שילוב של צעדים שנועדו לבחון את העמידות של המערכת הפיננסית לזעזועים פנימיים וחיצוניים, לפעול לחיזוק עמידותה, להגברת המוכנות לאירוע כשל ולהבטחת היכולת להגיב על אירועים בזמן אמת.

המטרות של מדיניות מקרו-יציבותית הן אפוא הכרת איומים פוטנציאליים על היציבות הפיננסית בשני הממדים (הזמן והרוחב), זיהוים בעוד מועד ונקיטת צעדים להפחתת הסיכון.

כלים של מדיניות מקרו-יציבותית

מדיניות מקרו-יציבותית משלבת בתוכה כלי מדיניות מיקרו (יחסי הון, הפרשות, מגבלות על אשראי, מגבלת LTV, רזרבות נזילות, מגבלות על ריכוזיות וכד'), כלי מדיניות פיסקליים (מסים, פעולות פיננסיות וכד'), כלי מדיניות מוניטרית (הריבית, כלי נזילות וכד') וכלים אחרים (מגבלות על תנועות הון וכד'). אין כיום רשימת מוסכמת של כלים מקרו-יציבותיים; הדגש מושם בכלים מקובלים של פיקוח והסדרה לגבי מוסדות בנקאיים, אך הנושא נמצא בפיתוח מתמיד.

מדיניות מקרו-יציבותית בבנק ישראל

אחת משלוש מטרותיו של בנק ישראל על פי חוק היא לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה. החוק אף מאפשר לבנק ישראל לתת אשראי לגופים פיננסיים שאינם תאגידיים בנקאיים בנסיבות שבהן יש חשש ממשי ליציבותה של המערכת הפיננסית או לפעילותה הסדירה.

גם התפתחותו של המשבר העולמי מדגישה את הצורך בחיזוק תפקידו של הבנק המרכזי כאחראי ליציבות המערכת הפיננסית לשם הפחתת הסיכון המערכתי, וזאת גם באמצעות כלים מקרו-יציבותיים.

אחת הדוגמאות הבולטות לשימוש של בנק ישראל במדיניות מקרו-יציבותית בתקופה האחרונה היא פעולות שנקט המפקח על הבנקים למיתון ההתפתחויות הבלתי רצויות בשוק הנדל"ן ובמערכת הפיננסית: עלייה רצופה של הביקושים לדירה, שהביאה לעליות מחירים בשוק הדיור – מעבר לעלייה של רמת החיים ושל הכנסות של משקי הבית – ולגידול משמעותי של האשראי לדירה. במסגרת זו נתן המפקח על הבנקים לתאגידיים הבנקאיים מספר הנחיות:

יולי 2010 – דרישת נוספת לחובות מסופקים בשיעור של 0.75% בגין הלוואות בשיעור מימון הגבוה מ-60%.

אוקטובר 2010 – דרישה להקצאת הון בשיעור 100% (במקום 35% או 75%) בגין הלוואות בשיעור מימון הגבוה מ-60%, שבהן חלק ההלוואה בריבית משתנה גבוה מ-25% ובגין הלוואות בסכום העולה על 800 אלף ש"ח.
מאי 2011 – איסור מתן הלוואות שבהן חלק ההלוואה בריבית משתנה גבוה מ-33%. מטרתן של פעולות אלו היא לשקף את החשש לגידול הסיכון של תיק האשראי הבנקאי, ויחד עם זאת להביא, יחד עם פעולות נמרצות אחרות שנקטו בנק ישראל ורשויות אחרות, לצמצום הפער שבין הביקוש להיצע ולמיתון עליות המחירים בשוק הדיור.

ד. חיזוק הקשרים הבין-לאומיים

הפיקוח על הבנקים מנהל קשרים בין מפקחים במטרה להחליף מידע פיקוחי, כמתחייב מהסטנדרטים הבין-לאומיים שעוצבו על ידי ועדת באזל. במסגרת זו ביקרה משלחת של הפיקוח על הבנקים בארה"ב וקיימה פגישות עבודה עם המפקחים העיקריים בווינגטון ובניו-יורק. בהמשך ביקרה משלחת מן הרשות המפקחת של אנגליה (ה-FSA) בארץ לשם החלפת מידע פיקוחי. בחודש אוקטובר ביקרה משלחת של הפיקוח על הבנקים ברשויות הפיקוח בשווייץ, והתקבלה בארץ המשלחת של קרן המטבע הבין-לאומית (ה-IMF) במסגרת Article IV⁶. כן אירח הפיקוח על הבנקים משלחות מבנקים מרכזיים, בעיקר מאלה של קרואטיה וגיאורגיה.

במהלך השנה התקדם תהליך החתימה על הסכם הבנה (MoU) עם רשויות הפיקוח בארה"ב ועם רשויות הפיקוח בתורכיה.

ב-2010 השתתף הפיקוח בעבודתה של הוועדה לשווקים פיננסיים של OECD בנושא מדיניות פיקוחית ושינויים רגולטוריים ובדינוים במשרדי הארגון בפריז. התקיימו גם פגישות עבודה עם נציגים של חברות הדירוג הבין-לאומיות הגדולות.

ה. פעולות לחיזוק התחרותיות וההוגנות במערכת הבנקאית

פעילות הפיקוח על הבנקים להגברת ההוגנות ביחסים שבין התאגידים הבנקאיים לבין לקוחותיהם, לעידוד התחרות במערכת הבנקאית ולחיזוק מעמדו של הלקוח נעשית, בין היתר, באמצעות יישום ואכיפה של החקיקה וההוראות בתחום בנק-לקוח, הסברה צרכנית ללקוחות הבנקים ובירור התלונות והפניות של הציבור.

(1) חקיקה והסדרה להגנת הצרכן הבנקאי בשנת 2010

במהלך שנת 2010 פעל הפיקוח על הבנקים לתיקון ההוראות בתחום הניהול הבנקאי התקין ולקידום הליכי חקיקה בתחום בנק-לקוח, למען הגברת ההוגנות, עידוד התחרות וחיזוק מעמדו של הלקוח בפני הבנק. כן הוציא הפיקוח חוזרים ומכתבים

⁶ הסעיף בתקנון של ה-IMF המחייב את המדינות החברות לעמוד ביעדים של הקרן. במסגרת זו המדינות משתפות פעולה עם הקרן כדי לקדם את היציבות הפיננסית, והקרן מחויבת לפקח על המערכת המוניטרית הבין-לאומית כדי להבטיח את פעילותה התקינה ולוודא כי המדינות החברות פועלות בהתאם למדיניות הקרן.

לכלל המערכת הבנקאית בנושאים אלה. להלן תמצית ההסדרה בתחום הצרכנות הבנקאית.

(א) תקנות מכר דירות (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (ערבות בנקאית), התש"ע – 2010

הפיקוח על הבנקים נטל חלק בתיקון תקנות מכר דירות (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (ערבות בנקאית), התש"ע – 2010, אשר פורסמו על ידי משרד הבינוי והשיכון ב-21.11.10 ונכנסו לתוקפן כעבור 90 יום ממועד הפרסום.

התקנות קובעות נוסח אחיד ומחייב לערבות בנקאית, שהוא הבטחה הנפוצה ביותר מבין הבטוחות האפשריות על פי חוק המכר – דירות (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה – 1974 (להלן: "חוק המכר"). כפי שנכתב בחוזר מס' 09-2283 שפרסם המפקח על הבנקים בפברואר 2011, עם כניסתן של התקנות לתוקף, תבטל הוראת ניהול בנקאי תקין 456, שעל פיה נקבע, עד לפרסום התקנות, הנוסח האחיד לכתב ערבות לפי חוק המכר.

(ב) הוראה 432 בנושא העברת פעילות וסגירת חשבון של לקוח

במסגרת פעילותו של הפיקוח על הבנקים להגברת התחרות במערכת הבנקאית הוכנס תיקון בהוראת ניהול בנקאי תקין 432, שעניינה סגירת חשבון והעברת פעילות מבנק לבנק. תיקון ההוראה, שקיבל תוקף בתאריך 01.12.10, נועד להמשיך ולהקל על תהליך המעבר של הלקוחות בין הבנקים, הפעם בכל הנוגע להעברת הפעילות בכרטיס החיוב שבידי הלקוח.

בעת מעבר מבנק לבנק נדרש הלקוח, על פי רוב, להחליף את כרטיס החיוב שברשותו, אשר הונפק לו בידי הבנק שבו ניהל את החשבון, לכרטיס חיוב חדש, אשר יונפק לו על ידי הבנק שאליו העביר את פעילותו. מכאן החשיבות של פשטות ונוחות בהעברת הפעילות השוטפת בכרטיס, לרבות ההרשאות לחיוב, שהלקוח נתן לספקים שונים.

על פי התיקון, על מנפיק הכרטיס החדש להעביר למנפיק הכרטיס הקודם של הלקוח את המידע על כרטיסו החדש, וזה יפעל מול הספקים להעברת העסקאות המתמשכות בכרטיס לכרטיס החדש. בכך עבר הנטל של העברת העסקאות המתמשכות בכרטיס החיוב מהלקוח אל המנפיק הקודם. לאחר שפעל מול הספקים להעברת העסקאות המתמשכות בכרטיס החיוב, חייב מנפיק הכרטיס הקודם להודיע ללקוח אם יש ספקים שלא פעלו בהתאם להנחייתו והמשיכו להעביר חיובים לכרטיס האשראי הקודם ומיהם אותם ספקים.

(ג) חוזר 06-2254 בעניין גילוי עלות השירות בעת מתן שירותים בניירות ערך ובמטבע חוץ על פי סעיף 26א(א) לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992 (להלן: "כללי גילוי נאות") נדרש התאגיד הבנקאי לגלות ללקוח את עלות השירות בעת מתן השירות.

בחודש ינואר 2010 פרסם הפיקוח על הבנקים חוזר הפוטר את התאגידי הבנקאיים מגילוי עלות השירות בעת מתן השירות לגבי שירותים בני"ע ובמטבע חוץ. בחוזר זה מובאת רשימה סגורה של שירותים בני"ע שהתאגיד הבנקאי אינו נדרש לגלות ללקוחו את עלותם בעת מתן השירות; זאת בתנאי שהלקוח נתן לכך את הסכמתו המפורשת

בכתב. רשימה זו כוללת שירותי קנייה ומכירה של ני"ע הנסחרים בבורסה בת"א, קנייה, מכירה ופדיון של קרנות נאמנות ועוד.

נוסף על כך, ביחס ללקוחות שהם תושבי חוץ ולקוחות הפועלים במישרין מול חדר העסקאות של התאגיד הבנקאי מובאת בחוזר רשימה של שירותים במטבע חוץ אשר גם בהתייחס אליהם יהיו התאגידים הבנקאיים פטורים מקיום חובת הגילוי האמורה. עם שירותים אלו נמנים חליפין, העברת מט"ח לח"ל, ומחול"ל, עסקאות עתידיות ועוד.

(ד) מכתב המפקח בעניין תיקון חוזים בנקאיים בהתאם לפסיקת בית הדין לחוזים אחידים ובית המשפט העליון

בחודש דצמבר 2010 פרסם הפיקוח על הבנקים את מכתב המפקח על הבנקים בעניין יישום החלטות בית הדין לחוזים אחידים ובית המשפט העליון, בנושא החוזה הבנקאי, כלליים לניהול חשבונות/פיקדונות (להלן: "חוזה עו"ש") בבנק לאומי לישראל בע"מ⁷, וחוזה הלוואה לדיור בבנק הבינלאומי הראשון בע"מ⁸.

במכתבו זה הנחה המפקח על הבנקים את כל התאגידים הבנקאיים ליישם ולתקן את החוזים הנוהגים אצלם בהתאם לאמור בפסקי דין שניתנו בעניין זה. כמו כן הנחה המפקח על הבנקים את התאגידים הבנקאיים לתקן את החוזים הנחתמים עם לקוחות חדשים, ולפרסם עבור לקוחות קיימים הודעה באתר האינטרנט של כל בנק בדבר קיומם של פסקי הדין, תוך מתן אפשרות לעיין בהם. נוסף על כך קבע המפקח על הבנקים תקופת היערכות, אשר במהלכה כל התאגידים הבנקאיים נדרשים לאתר ולבחון את ההשפעה שיש לפסקי דין אלו על חוזים נוספים הנוהגים אצלם שיש בהם סעיפים הדומים לאלו אשר נידונו בפסקי הדין, ולתקנם בהתאם.

עוד הדגיש המפקח, כי אף שניתנה לתאגידים הבנקאיים תקופת היערכות של מספר חודשים לתיקון החוזים השונים, עליהם לפעול בהתאם לעקרונות פסקי הדין מיום כניסתם לתוקף.

(2) פעילות הפיקוח על הבנקים בשנת 2010 בתחום המידע וההסברה

בשנת 2010 הרחיב הפיקוח על הבנקים את פועלו בתחום ההסברה הצרכנית לציבור לקוחות הבנקים מתוך מטרה לצמצם את פערי הידע והמידע בין הבנק ללקוח ולהקנות לציבור הלקוחות מידע וכלים שימושיים בתחום הבנקאות. להלן סקירת פעולות ההסברה שננקטו.

(א) פרסום קובץ יחסי בנק-לקוח חקיקה והוראות

בחודש פברואר 2010 פרסם אגף בנק-לקוח בפיקוח על הבנקים קובץ המאגד את עיקרי החקיקה הבנקאית, הוראות הניהול הבנקאי התקין והחוזרים בתחום יחסי בנק-לקוח על פי חלוקה לשירותים נפוצים. זאת כשירות לציבור, להגברת המודעות להוראות הצרכניות וכן מתוך מטרה ליצור כלי עזר אשר יסייע לכל העוסקים בתחום, הן במערכת הבנקאית והן מחוץ לה. הקובץ עוסק במיגוון נושאים כדוגמת: חשבונות

⁷ ע"ש 195/97 היועץ המשפטי לממשלה נ' בנק לאומי, ע"א 6916/04 וע"א 7680/04 – בנק לאומי לישראל בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה וערעור שכנגד.

⁸ ח"א 8002/02 המפקח על הבנקים – בנק ישראל נ' הבנק הבינלאומי הראשון למשכנתאות בע"מ.

בנק, אמצעי תשלום, הלוואות וחובות, ערבויות וערבויות לטובת רוכשי דירות, ריביות, עמלות ועוד.

נוסף על הקובץ המודפס, שאותו ניתן לרכוש ביחידת ההוצאה לאור בבנק ישראל, מופיע הקובץ גם בגרסה אלקטרונית באתר הבנק, והפיקוח על הבנקים מעדכן אותה בהתאם לעדכונים בהוראות ניהול בנקאי תקין, חוזרים ותיקוני חקיקה.

(ב) תוכנית הסברה לציבור

בחודש דצמבר 2010 ניהל הפיקוח על הבנקים באמצעי התקשורת (הרדיו, האינטרנט והעיתונות הכתובה) מסע הסברה לציבור בנושא המעבר מבנק לבנק. זאת כדי להגביר את התחרות במערכת הבנקאית באמצעות העלאת המודעות של לקוחות הבנקים לזכויותיהם וחיזוק מעמדם ביחסיהם עם התאגידים הבנקאיים. במהלך הקמפיין הובא לידיעת הציבור מידע צרכני, כלים ומחשבוניים שיש בהם כדי לסייע ללקוח לבחון את פעילותו הבנקאית, לאתר את הבנק המתאים לו ביותר ולקבל מידע על תהליך המעבר מבנק לבנק, לרבות האפשרויות הקיימות לפישוטו ולקיצורו. מטרה נוספת של מסע ההסברה היא להגביר את מודעות הציבור למידע הרב המצוי באתר האינטרנט של בנק ישראל בנושא צרכנות בנקאית.

(ג) הפצת עלוני מידע לציבור

כחלק מפעילות ההסברה לציבור פרסם הפיקוח על הבנקים בשנת 2010 שני עלוני מידע, בנושא "צ'קים ללא כיסוי" ובנושא "היחידה לפניות הציבור בבנק ישראל". מטרת עלוני המידע היא להגביר את מודעות הציבור לנושאים אלו וליידע אותו בעניין זכויותיו בהקשר זה.

עלון בנושא חוק צ'קים ללא כיסוי: בעלון מידע על כל סוגי ההגבלות הקיימות והשלכותיהן הישירות והעקיפות של הגבלות אלו על ניהול החשבון ובעליו. נוסף על כך מפרט העלון את הכלים הקיימים באתר בנק ישראל לאיתור חשבונות מוגבלים או לקוחות המוגבלים בנסיבות מחמירות ואת דרכי ההתקשרות עם מדור מושכי צ'קים ללא כיסוי שבפיקוח על הבנקים.

עלון היחידה לפניות הציבור: מטרת העלון היא להגביר את מודעות הציבור לשירות שנותנת היחידה לפניות הציבור שבפיקוח על הבנקים ולאפשרות לפנות אליה לשם בירור או הגשת תלונה בנושאים בנקאיים. בעלון מפורטים הכלים והסמכויות של היחידה, הנושאים שבהם ניתן להגיש תלונה או פנייה לפיקוח על הבנקים ודרכי ההתקשרות עם היחידה לפניות הציבור.

(3) טיפול בפניות ותלונות של הציבור

אחת מפעילויות הליכה של האגף היא בירור פניות ותלונות של הלקוחות נגד התאגידים הבנקאיים, והפקת לקחים מן המידע המתקבל מטיפול בתלונות. פעילות זו מתרכזת ביחידה לפניות הציבור ולעמלות, והיא כוללת, בין היתר, הכרעה בתלונות, תוך מתן סעד מתאים במקרה הצורך, הספקת מידע לציבור הלקוחות במטרה לצמצם את פערי הידע והמידע בינם לבין התאגידים הבנקאיים, וכן איתור ליקויים מערכתיים וטיפול בהם.

היחידה לפניות הציבור פועלת מכוח סעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א – 1981, המסמיך את המפקח על הבנקים לברר את פניות הציבור בדבר

עסקיהם עם התאגידים הבנקאיים. היחידה מורכבת מכלכלנים, משפטנים ורואי חשבון, והיא משמשת גוף אובייקטיבי-חיצוני להכרעה בסכסוכים בין הבנקים ללקוחותיהם על פי עקרונות משפטיים, ולאור ערך ההוגנות ביחסי בנק-לקוח. בשנת 2010 טופלו בפיקוח על הבנקים 7,165 פניות ותלונות בכתב של לקוחות הבנקים וחברות כרטיסי האשראי (לא כולל פניות למוקד הטלפוני, הנאמדות בכ- 20,000 לשנה), מתוכן 2,757 תלונות והיתר פניות ובקשות. ב-2,028 תלונות נקבעה עמדה – מוצדקת או לא מוצדקת – ואילו ביתר התלונות לא נקבעה עמדה, בעיקר עקב אי יכולת להכריע בין טענות סותרות בעל פה, עקב הליכים משפטיים מקבילים, או משום שהבנק הסכים ממילא להיענות לבקשת הלקוח.

85% מהפניות והתלונות שהוגשו לפיקוח על הבנקים בשנה החולפת טופלו בתוך שישה חודשים. פניות ציבור בשאלות ובקשות למידע נענות סמוך לקבלתן. בתלונות משך הטיפול כולל גם את משך הביורור מול הבנקים וחברות כרטיסי האשראי. לעיתים נדרשים מספר בירורים כדי להכריע בתלונה, בהתאם להיקפה ולמורכבותה.

להלן התפלגות שיעור הפניות והתלונות שהטיפול בהן הסתיים, עם פי משך הטיפול ביחידה לפניות הציבור:

לוח ג'-1
התפלגות משך הטיפול בפניות ותלונות שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010 (אחוזים)

עד 3 חודשים	3 עד 6 חודשים	6 עד 9 חודשים	9 עד 12 חודשים	מעל 12 חודשים
74	11	7	5	3

המקור: היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים.

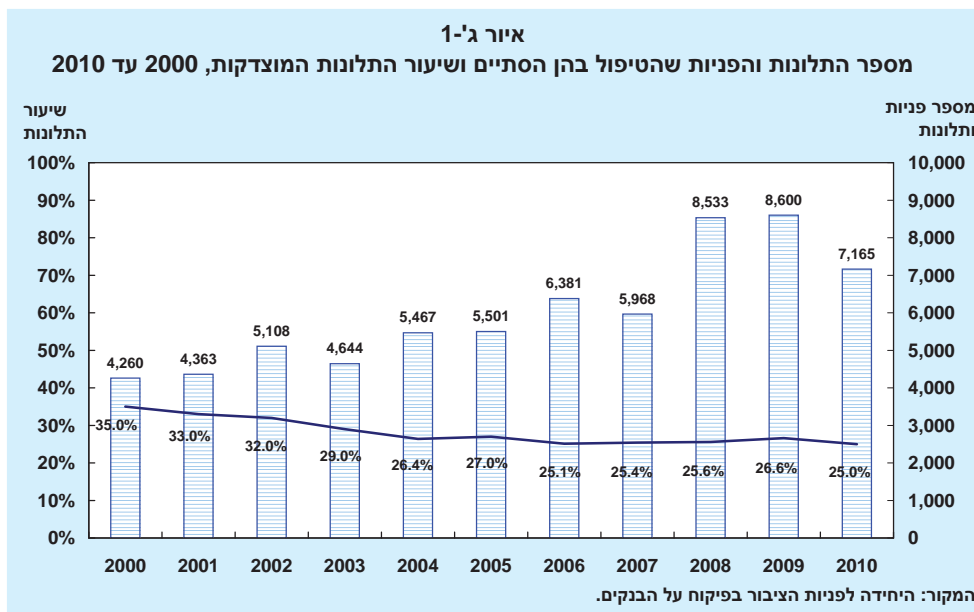
25% מהתלונות על בנקים וחברות לכרטיסי אשראי שבהן נקבעה עמדה נמצאו מוצדקות בשנת 2010, לעומת 26.6% בשנה הקודמת. כפי שניתן לראות באיור ג'-1 להלן, לאחר ירידה בשיעור התלונות המוצדקות במחצית הראשונה של העשור, ניכרה במחציתו השנייה מגמת התייצבות.

בעקבות התערבות הפיקוח על הבנקים (הן בתלונות הפרטניות והן בטיפול מערכת) שילמו התאגידים הבנקאיים ללקוחותיהם בשנת 2010 סך כולל של כ-6.2 מיליון ש"ח.

ההחזר והפיצוי הכולל ללקוחות בעקבות טיפול בפניות ותלונות פרטניות הסתכם בשנת 2010 בכ-2.4 מיליון ש"ח. מתוך סכום זה, כ-750 אלף ש"ח שולמו על ידי תאגידים בנקאיים אף שהתלונה או הפנייה לא סווגה כמוצדקת. נתון זה מצביע על נכונות של תאגידים בנקאיים לבחון כל מקרה לגופו, ובמקרים מתאימים לפעול לטובת הלקוח גם אם תלונתו לא נמצאה מוצדקת.

התלונות והפניות משמשות גם לאיתור ותיקון ליקויים מערכתיים במערכת הבנקאית. בשנת 2010 טופלו כ-30 ליקויים מערכתיים שונים, אשר בגינם נדרשו התאגידים הבנקאיים לנקוט צעדים שונים, לרבות: קביעה או תיקון נוהלי עבודה, שיפור תהליכים ושיפור השירות, החזר כספים לקבוצות לקוחות. סך ההחזרים לקבוצות לקוחות בעקבות הפקת לקחים מתלונות עמד בשנת 2010 על 3.8 מיליון ש"ח.

⁹ נתון זה כולל תלונות בנושא קריסת חברת "חפציבה". כל יתר הממצאים הסטטיסטיים המובאים כאן אינם כוללים תלונות שטופלו בנושא זה, אשר לגביהן יפורט בנפרד.



(4) טיפול בנושאים מערכתיים

התלונות והפניות משמשות, כאמור, גם לאיתור ותיקון ליקויים מערכתיים במערכת הבנקאית. נוסף על כך משמש המידע המופק מפניות ותלונות לאיתור נושאים הטעונים הסדרה באמצעות הוראות ניהול בנקאי תקין מטעם המפקח על הבנקים, או לאיתור נושאים שיש להסבירם לציבור הרחב.

בשנת 2010 טופלו כ-30 ליקויים מערכתיים שונים, אשר בגינם נדרשו התאגידים

הבנקאיים לנקוט צעדים שונים, כגון קביעה או תיקון של נוהלי עבודה ושיפור תהליכים או שירות, והפיקוח עוקב אחר ביצועם של צעדים אלה.

תיקון ליקויים מערכתיים שהובילו להחזר כספים לקבוצות לקוחות עם יתר הצעדים שתאגידים בנקאיים נדרשים לנקוט עשוי להימנות החזר כספי לקבוצת לקוחות שנפגעו מאותו ליקוי. סך ההחזרים לקבוצות לקוחות בעקבות הפקת לקחים מתלונות עמד בשנת 2010 על כ-3.8 מיליון ש"ח, ופירוטם מובא בלוח ג'-2.

לוח ג'-2
סך ההחזרים הכספיים לקבוצות לקוחות לפי נושא הליקוי

הנושא המערכתי	התאגיד הבנקאי	סכום החזר (אלפי ש"ח)
עמלת ימי ערך	דיסקונט	651
עמלת סליקה	מזרחי-טפחות	580
עמלת ביטול הרשאה	מזרחי-טפחות	746
עמלת דמי כרטיס	כ.א.ל.	15
עמלת המרה	כ.א.ל.	45
כרטיס מתגלגל ¹	כ.א.ל.	59
אי מתן הנחה בפירעון מוקדם של הלוואה משלימה ²	מזרחי-טפחות	1,773
סה"כ		3,869

(1) נכלל בסקירה הקודמת. חלק מההחזר בוצע ב-2010.

(2) נכלל בסקירה הקודמת. חלק מההחזר בוצע ב-2009 וחלק ב-2010.

המקור: היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים.

גביית "עמלת ימי ערך" כשיעור מסכום העסקה בירור של פנייה העלה כי בעת פעולות של הפקדת צ'ק ופדיון צ'ק במטבע חוץ גבה "בנק דיסקונט" עמלה בסך 0.7% בגין "ימי ערך", וזאת נוסף על עמלה בגין הפעולה עצמה. על פי תעריפון העמלות, "ימי ערך" אינם עילה לגביית עמלה, אלא מספר הימים שיידרשו לבנק עד לביצוע ההעברה או ההפקדה ללקוח; בתעריפון יש הפניה לנספח "ימי ערך". בהתאם לעמדת הפיקוח על הבנקים, חדל הבנק לגבות את העמלה, והחזיר סך של 651 אלפי ש"ח ללקוחות שמהם הוא גבה אותה שלא כדין.

קביעת עמלה חדשה בגין סליקת קרנות נאמנות "בנק מזרחי-טפחות" ביקש להחיל על לקוחותיו עמלה חדשה, והיא החזר הוצאותיו בגין סליקת קרנות נאמנות, בשיעור של 0.003%. הפיקוח על הבנקים התנגד להוספת העמלה מן הטעם כי עלויות אלה כלולות בעמלה אחרת הנגבית בגין פעולה זו. על פי דין, קביעת עמלה חדשה טעונה אישור של הפיקוח על הבנקים. בהתאם לעמדת הפיקוח על הבנקים הפסיק הבנק לגבות את העמלה והחזיר ללקוחותיו סכום של כ-580 אלפי ש"ח.

גביית עמלת ביטול הרשאה עם כניסתה של הרפורמה בעמלות לתוקף, בוטלה העמלה בגין ביטול של הרשאה לחיוב חשבון, ונקבע שרק במקרה של ביטול הרשאה לחיוב חשבון לפני שהוצגו 6 חיובים לפחות בנק יהיה רשאי לגבות עמלת מינימום בגובה של 6 פעולות בערוץ הישיר. בירור פנייה העלה כי "בנק מזרחי-טפחות" גבה עמלות ביטול למרות האמור לעיל. עקב התערבות הפיקוח על הבנקים הפסיק הבנק את גביית העמלה, והחזיר ללקוחותיו סך של כ-746 אלפי ש"ח.

גביית עמלת דמי כרטיס למרות פטור בשל תקלה, לא דווח על פטור מעמלת דמי כרטיס לאחד ממועדוני הלקוחות בגין חודש יולי 2008. בעקבות פניית לקוח בנושא הביאה התערבותנו להחזרת סכום של כ-15,000 ש"ח ללקוחות על ידי "כ.א.ל".

אי גילוי על גביית עמלת המרה בירור פנייה שהתקבלה בפיקוח על הבנקים העלה כי בחודש מסוים, בשל תקלה בדף הפירוט, לא ניתן גילוי מלא על עמלת המרה הנגבית בגין עסקאות בש"ח המבוצעות בחו"ל. (הכוונה לתשלומי עסקאות באמצעות בית העסק "PAYPAL" באינטרנט.) הסכום הכולל ש"כ.א.ל." החזירה ללקוחות הוא כ-45,000 ש"ח.

כרטיס אשראי מתגלגל מבירור פניות שהגיעו ליחידה לפניות הציבור בבנק ישראל עלה כי לקוחות אשר עשו שימוש בכרטיס אשראי מתגלגל גילו רק במועד החיוב את שיעור הריבית, הגבוה במיוחד, שבו מחויב הכרטיס בגין יתרת החוב המתגלגלת לחודש הבא. הבירור העלה כי הלקוחות לא הבינו את מהות השירות הניתן בכרטיס מסוג זה ואת אופן השימוש בכרטיס, ולא בחנו את התאמתו לצורכיהם. כ.א.ל. נדרשה להפחית רטרואקטיבית את שיעור הריבית לכל הלקוחות שביטלו את הכרטיס, או הפסיקו ליטול באמצעותו אשראי חדש, בתוך 6 חודשים ממועד ביצוע העסקה הראשונה בכרטיס. חברת האשראי זיכתה את לקוחותיה בסך של 59,141 ש"ח.

אי מתן הנחה בעת פירעון מוקדם של "הלוואה משלימה" מבירור תלונה עלה כי לקוח חויב בעמלת פירעון מוקדם בגין פירעון "הלוואה משלימה" בלי לקבל את ההנחה שנקבעה בצו הבנקאות (עמלות פירעון מוקדם), התשס"ב – 2002. בבדיקה נמצא כי עקב טעות במערכות "מזרחי-טפחות" הלוואות שניתנו במועדים מסוימים לא הוגדרו כ"הלוואות משלימות". הבנק תיקן את הליקוי וזיכה את הלקוחות שביצעו פירעון בפועל במהלך השנים 2009–2010 בסכום של כ- 1.7 מיליון ש"ח.

דוגמאות לתיקון ליקויים מערכתיים אחרים בעקבות בירור פניות מתגלים לעתים ליקויים שונים בהתנהלות התאגידיים הבנקאיים; אלה נדרשים לתקן את הליקויים, ובכלל זה לתקן תהליכי עבודה ולשפר את השירות ללקוח. היחידה לפניות הציבור עוקבת אחר תיקון הליקויים.

"אישור עקרוני" של הלוואה לדיור במסגרת בירור פניות שהגיעו ליחידה לפניות הציבור נתגלו באחד הבנקים מספר ליקויים בנושא מסירת "אישור עקרוני" של הלוואה לדיור. הבנק נדרש לתקן את הליקויים ולפעול בהתאם להוראת ניהול בנקאי תקין בנושא "הלוואות לדיור".

סילוק הלוואה לדיור במסגרת בירור פניות שהגיעו ליחידה לפניות הציבור נמצאו באחד הבנקים ליקויים בתהליך סילוק הלוואה. הבנק נדרש לתקן את הליקויים ולפעול לשיפור השירות.

כרטיס אשראי מתגלגל חברת כרטיסי אשראי נדרשה לגילוי נאות על אופי הכרטיס ושיעור הריבית שבו יחויב הלקוח כבר במועד צירופו לשירות, ולכל המאוחר בשלב משלוח הכרטיס ללקוח.

(5) עמלות בנקאיות
בשנת 2010 המשיך הפיקוח על הבנקים ביישום סמכויותיו על פי החוק, והוסיף לקדם את השקיפות במחירי השירותים הבנקאיים, באמצעות הפעולות העיקריות הבאות:

- איסוף נתונים על גבייה בפועל של עמלות בגין שירותים בנקאיים נפוצים למשקי הבית, ניתוח הנתונים ופרסום מגמות עיקריות באמצעות דיווח לכנסת ופרסום הודעות לעיתונות.
- בדיקת כ-250 בקשות של תאגידיים בנקאיים לעדכון עמלות וקביעת עמלות חדשות ומתן מענה לבקשות אלו.
- פיתוח כלי השוואה באתר האינטרנט – השוואה מקוונת של כל השירותים למשקי בית ולעסקים קטנים.
- אכיפת הוראות החוק בנושא העמלות, לרבות באמצעות מתן הוראות החוזרים להחזיר כספים לקבוצות לקוחות במקרים שבהם נגבו עמלות בניגוד לתעריפון.

(6) הטיפול בצ'קים ללא כיסוי בשנת 2010
במהלך שנת 2010 טיפל מדור מושכי צ'קים ללא כיסוי בכ-2,900 פניות-בכתב של לקוחות שהוגבלו בהתאם לחוק צ'קים ללא כיסוי, התשמ"א-1981. חלקם ביקשו מידע על ההגבלה, השלכותיה ומשמעותה, וחלקם פנו בבקשות לביטולה או לבדיקה של תקינות הטלתה. כמו כן נתן המדור מענה טלפוני והדרכה לפונים אליו בנושאים אלו.

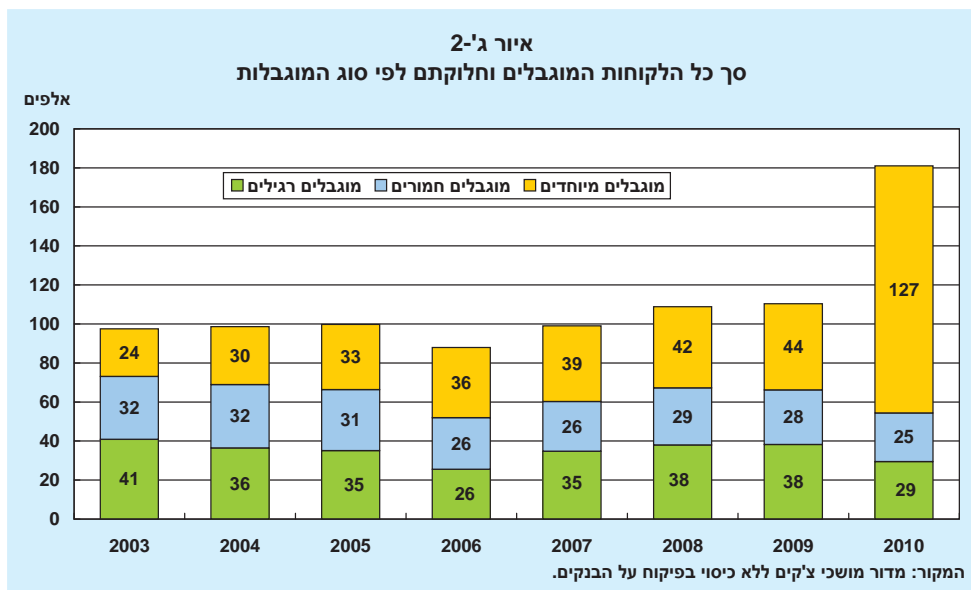
במהלך השנה עלה במידה רבה מספר הלקוחות המוגבלים והחשבונות המוגבלים במשק הישראלי; סך מספר הלקוחות המוגבלים במערכת כולה עלה ב-61% לעומת השנה הקודמת, וכתוצאה מכך עלה מספר החשבונות המוגבלים¹⁰ בתקופה זו בכ-78%. עם זאת ירד מספר הלקוחות שהוגבלו בגין צ'קים שחזרו מהסיבה "אין כסוי מספיק" (הגבלות רגילות והגבלות בנסיבות מחמירות).

העלייה האמורה נובעת מהגבלות רבות שהוטלו על ידי ההוצאה לפועל, בעקבות שינוי חקיקתי בהליכים הנלווים לגביית חובות (תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל¹¹) שנכנס לתוקפו במהלך שנת 2009. התיקון קובע, בין היתר, כי רשם ההוצאה לפועל רשאי, בהתקיים מספר תנאים מקדמיים, להטיל הגבלה מיוחדת על חייב שהוגדר כבעל יכולת המשתמט מתשלום חובותיו, וזאת כאחת מהסנקציות העומדות לרשותו. כתוצאה מכך, מספר החייבים שעליהם ניתן להטיל הגבלה מיוחדת עלה משמעותית, ועמו – מספר ההגבלות בפועל.

מספר הלקוחות המוגבלים והחשבונות המוגבלים במערכת

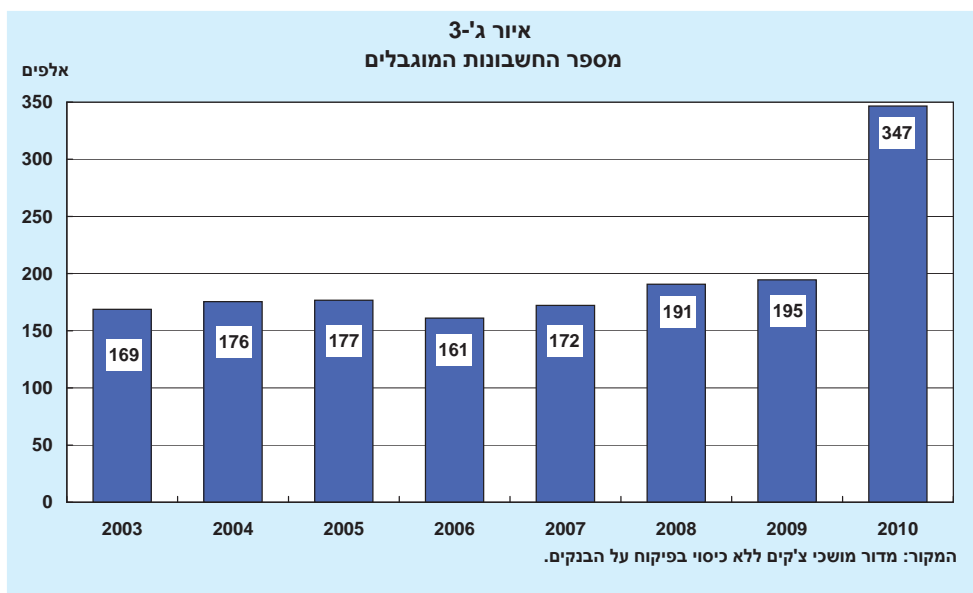
המספר הכולל של הלקוחות המוגבלים במערכת עמד בסוף שנת 2010, על כ-181,000, לעומת כ-110,000 בסוף שנת 2009 (איור ג'-2). מספר זה מורכב מכ-29,500 מוגבלים "בנסיבות רגילות", כ-25,000 מוגבלים "בנסיבות מחמירות" וכ-127,000 מוגבלים "בנסיבות מיוחדות", לעומת כ-44,000 מוגבלים "בנסיבות מיוחדות" בסוף השנה הקודמת.

מספר החשבונות המוגבלים במערכת עמד בסוף שנת 2010 על כ-346,500 לעומת כ-194,500 בסוף שנת 2009 (איור ג'-3).



¹⁰ על פי הניסיון שהצטבר בבנק ישראל, הגבלתו של כל חייב מתבטאת בהגבלת כ-1.5 חשבונות במוצע, במערכת הבנקאית.

¹¹ חוק ההוצאה לפועל (תיקון מספר 29) התשס"ט-2008.



תיקי ערעור

המדור מנהל מעקב שוטף אחר ביצוע החלטות בתי המשפט על ידי התאגידים הבנקאיים, באשר לתיקי הערעורים המוגשים לבתי משפט בידי לקוחות שהוגבלו מכוח החוק. במסגרת זו המדור מופקד על תקינות הליך הערעור המבוצע על ידי התאגידים הבנקאיים בבתי המשפט.

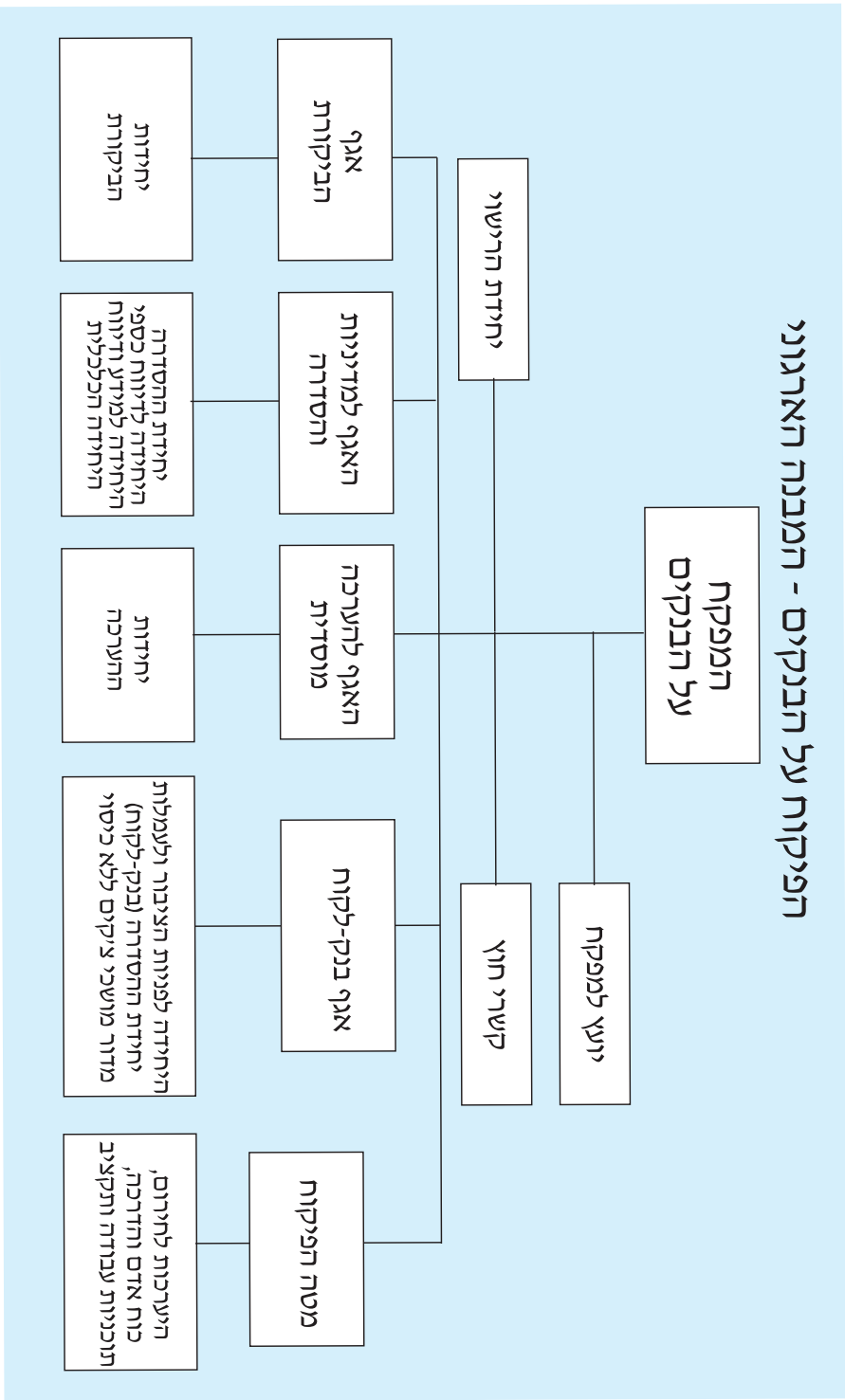
במהלך שנת 2010 נפתחו 688 תיקי ערעור ו-780 תיקים נסגרו לאחר שהדיונים בעניינם הסתיימו במהלך השנה (חלקם תיקי ערעור שנפתחו בבתי המשפט בשנים עברו וחלקם תיקים שנפתחו במהלך שנה זו). כשליש מהערעורים שהוגשו לבית המשפט הסתיימו בהחלטה לקבלת הבקשות, ובמקרים אלו ההגבלות על הלקוחות בוטלו.

2. מבנה הפיקוח על הבנקים

פעילות הפיקוח על הבנקים מבוצעת על ידי ארבעה אנפים עיקריים: האגף להערכה מוסדית, אגף הביקורת, האגף למדיניות והסדרה ואגף בנק לקוח. נוסף על אלה פועלות בפיקוח שלוש יחידות: היחידה לקשרים בין-לאומיים, יחידת הרישוי ומטה הפיקוח.

א. האגף להערכה מוסדית

האגף פועל לריכוז וגיבוש הערכות תקופתיות של הפיקוח על הבנקים באשר למידת יציבותם, חוסנם ואופן ניהולם של התאגידים הבנקאיים, לרבות תאגידי עזר, חברות בנות בנקאיות וסניפים בחו"ל.



יחידות ההערכה המוסדית

יחידות ההערכה המוסדות מחולקות באחריותן לפי קבוצות בנקאיות. היחידות מופקדות על המעקב אחר הקבוצות הבנקאיות, הערכת הסיכונים של כל בנק וריכוז תהליך ה-SREP, המבטיח את הלימות ההון המוחזק בכל בנק ביחס לפרופיל הסיכון. נוסף על כך מופקדות היחידות על הטיפול השוטף בפניות של התאגידים הבנקאיים ועל המעקב אחר יישום דרישות המפקח בתחומים השונים. תהליך הערכת הסיכונים מאפשר קביעת סדרי פעולה שיסייעו באיתור מוקדם של התפתחויות שליליות וחריגות בפעילות הבנקים ובסיכוניהם. תהליך זה מתבצע בשיטת פיקוח ממוקד-סיכון: ההערכה הכוללת של התאגיד הבנקאי מבוססת על הערכה של הממשל התאגידי, של איכות ניהול הסיכונים ושל רמת הסיכונים וההון שהבנק מחזיק לשם תמיכה בפרופיל הסיכון הכולל. תהליכי ההערכה כוללים ניתוח של חשיפות הבנק לסיכונים, הערכת המאפיינים והביצועים של פונקציות הניהול והבקרה ועוד.

ב. אגף הביקורת

האגף מנהל הליכי ביקורת מעמיקים ומקיפים בתאגידים הבנקאיים (on-site examination) ובחברות כרטיסי האשראי.

מטרת הביקורת היא זיהוי והערכה של הסיכונים הבנקאיים הגלומים במיגוון הפעולות של התאגידים הבנקאיים ובחינת הנאותות של ניהול הסיכונים ושל טיפול הבנק בנושא המבוקר, בהדגשת עמידה בחוקים, ההוראות וההנחיות של המפקח על הבנקים. דוחות הביקורת מתריעים על פגמים וליקויים, מציינים דרישות וקובעים לוחות זמנים לתיקונם. ממצאי הביקורות ומדיניות הביקורת תומכים בגיבוש הערכה של יציבות התאגידים הבנקאיים ובקידום הסדרת המערכת הבנקאית. פעולות הביקורת מבוצעות באמצעות חמש יחידות ביקורת ייעודיות, המתמחות בתחומים אלה: סיכון אשראי; סיכונים שוק וסיכונים נזילות; סיכונים תפעוליים; סיכונים ציות; סיכונים ממשל תאגידי.

(1) היחידה לביקורת סיכונים האשראי

תפקידיה העיקריים הם זיהוי והערכה של הסיכונים הגלומים במתן האשראי הן ברמת העסקה הבודדת והן ברמת ניהול סיכונים האשראי בכללם על ידי התאגידים הבנקאיים. בין השאר נבדקים מדיניות האשראי ואופן הטמעתה, תהליכי אישור האשראי ותפעולו, בקרת תהליכים אלה, בדיקת תהליכי איתור החובות הבעייתיים וסיווגם והעמידה בהוראות המפקח על הבנקים.

(2) היחידה לביקורת סיכונים השוק וסיכונים הנזילות

תפקידיה העיקריים הם זיהוי והערכה של סיכונים השוק והנזילות והערכתם. הביקורות נסבות על מדיניות ניהול הסיכונים ועל הטמעתה ויישומה בניהול הנכסים וההתחייבויות של התאגיד הבנקאי. הדגש הוא בניהול סיכונים השוק (סיכונים הריבית, סיכונים בסיס ההצמדה וסיכונים האינפלציה), סיכונים הנזילות, סיכונים שמקורם בפעילות חדרי העסקאות וסיכונים שמקורם בפעילויות של לקוחות התאגיד הבנקאי בשוקי ההון.

(3) היחידה לביקורת הסיכונים התפעוליים

תפקידיה העיקריים הם בחינת ניהול הסיכונים התפעוליים על ידי התאגידים הבנקאיים והערכת סיכונים אלה. הדגש מושם בסיכונים טכנולוגיות המידע (IT), ובכללם סיכונים

אבטחת המידע, סיכונים הנגזרים מתהליכים ושינויים מהותיים בתחום טכנולוגיית המידע, בסיכונים פוטנציאליים הנגזרים מקישוריות מערכות הבנקים לרשתות חיצוניות ובסיכוני מיקור חוץ. כן בוחנת היחידה את נאותות הבקורות שהבנקים מפעילים בכל אחד ממגזרי הפעילות האמורים.

(4) היחידה לביקורת סיכוני הציות

תפקידיה המרכזיים הם בחינת הציות של התאגידים הבנקאיים הנוגע להוראות הנוגעות למניעת הלבנת הון ומימון טרור – תחומים העלולים לחשוף אותם לסיכונים רגולטוריים ומשפטיים ולסיכוני מוניטין – ואת קיומן של הוראות ניהול בנקאי תקין בתחום הצרכנות. במסגרת הביקורת נבדקות נאותות המדיניות, הטמעתה והפעלת מנגנוני בקרה יעילים.

(5) היחידה לביקורת סיכוני הממשל התאגידי

תפקידיה המרכזיים הם זיהוי נקודות תורפה בגופים המנהלים את התאגידים הבנקאיים, ובכלל זה הביקורת הפנימית. במסגרת הביקורת נבחנת יעילות התפקוד של הדירקטוריון, ההנהלה הבכירה, מערך ניהול הסיכונים, הביקורת הפנימית וקצין הציות.

ג. האגף למדיניות והסדרה

האגף אחראי על קביעת המדיניות הפיקוחית, הסדרת הפעילות הבנקאית, כללי המדידה, הגילוי והדיווח, תוך בחינה וניתוח ההתפתחות בסיכונים ובפעילות הבנקאית. פעילות זו מתבצעת באמצעות ארבע יחידות: יחידת ההסדרה, היחידה לדיווח כספי, היחידה למידע ודיווח והיחידה הכלכלית.

(1) יחידת ההסדרה

היחידה אחראית על הסדרת הפעילות הבנקאית בעיקר באמצעות הוראות הניהול הבנקאי התקין וחוזרי המפקח, וכן בדרך של חקיקה. פעולות אלו מטרתן להביא לניהול תקין וזהיר של התאגידים הבנקאיים, להסדיר את פעילות הדירקטוריון והנהלת הבנק ולחזק את מערכי ניהול הסיכונים והבקורות הפנימיות.

(2) היחידה לדיווח כספי

היחידה מופקדת על קביעת כללי המדידה, הגילוי והדיווח לציבור של התאגידים הבנקאיים. נוסף על כך היא עורכת ביקורות לבחינת עמידתם של התאגידים הבנקאיים בכללי המדידה והגילוי שנקבעו.

(3) היחידה למידע ולדיווח

היחידה אחראית על קבלת דיווחי הבנקים לפיקוח על הבנקים, עיבודם, טיובם והפיכתם למידע זמין, המשרת את מטרת הפיקוח. מלבד זאת היא מפרסמת לציבור, באתר האינטרנט של בנק ישראל, נתונים על המערכת הבנקאית.

(4) היחידה הכלכלית

היחידה אחראית על ניתוח ובחינה של סיכונים ואיומים על יציבות המערכת הבנקאית – בפעילות הבנקים, בהתפתחות סיכוני האשראי ועוד. נוסף על כך היא מופקדת על בניית כלים לניתוח מצב המערכת הבנקאית והסיכונים (מבחני קיצון וכלים נוספים), וכן כותבת ומפרסמת סקירות תקופתיות ואת הסקירה השנתית על מערכת הבנקאות.

ד. אגף בנק-לקוח

האגף מופקד על שמירת ההוגנות ביחסים שבין התאגידים הבנקאיים לבין לקוחותיהם והגנה על זכויות הצרכן הבנקאי; על יישום ואכיפה של החקיקה וההוראות בתחום בנק-לקוח; על עידוד התחרות במערכת הבנקאית והגברת מודעות הציבור לזכויותיו הצרכניות בתחום הבנקאות. לשם מילוי תפקידים אלה פועל האגף באמצעות שתי יחידות ומדור – היחידה לפניות הציבור ולעמלות, יחידת ההסדרה (בנק-לקוח) ומדור מושכי צ'קים ללא כיסוי.

(1) היחידה לפניות הציבור ולעמלות

היחידה בודקת תלונות של לקוחות על התאגידים הבנקאיים (בנקים וחברות לכרטיסי אשראי), ומכריעה במחלוקות המובאות בפניה. כמו כן מספקת היחידה מידע ונותנת מענה לשאלות הציבור בנושאי בנקאות וצרכנות. המידע המצטבר מהתלונות משמש, בין היתר, אמצעי לאיתור ליקויים בתאגידים הבנקאיים ולתיקונם. נוסף על כך פועלת היחידה ליישום ואכיפה של הוראות החוק בנושא עמלות, לרבות הגברת השקיפות של מחירי השירותים הבנקאיים ויכולת ההשוואה ביניהם.

(2) יחידת ההסדרה (בנק-לקוח)

היחידה פועלת להסדרת החקיקה והוראות ניהול בנקאי תקין בתחום הצרכנות הבנקאית. היא מנהלת מעקב אחר קיום הוראות המפקח על הבנקים ויתר הוראות הדין בתחום בנק-לקוח, וכן עורכת בדיקות של הציות להוראות צרכניות. נוסף על כך עוסקת היחידה בהסברה צרכנית ללקוחות, לשם הגברת מודעותם לזכויותיהם וצמצום פערי הידע בנושאים בנקאיים.

(3) מדור מושכי צ'קים ללא כיסוי (מושל"ך)

מדור מושכי צ'קים ללא כיסוי מופקד על ניהול מערכת מושכי צ'קים ללא כיסוי. המדור מרכז את כל המידע המתקבל מהבנקים בנושא הגבלת לקוחות והגבלת חשבונות בנק, וכן את המידע על הגבלות מיוחדות המוטלות מטעם ההוצאה לפועל, בית דין רבני ובית משפט בהליך פשיטת רגל. המדור מטפל בבירורים הקשורים לחשבונות וללקוחות מוגבלים וכן בפניות הציבור בנושא זה.

נוסף על ארבעת אגפי הפיקוח פועלות בפיקוח על הבנקים שלוש יחידות עצמאיות:

ה. היחידה לקשרים בין-לאומיים

היחידה מנהלת קשר שוטף עם רשויות פיקוח בעולם. קשר 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 הצורך בשיתוף הפעולה והעברת מידע בין רשויות הפיקוח בעולם.

ו. מטה הפיקוח על הבנקים

מטה הפיקוח על הבנקים עוסק בתכנון מערכתי של עבודת הפיקוח על הבנקים ובקידום פרויקטים חוצי-ארגון. תחומי האחריות של המטה כוללים, בין היתר, פיתוח של תשתיות המידע, עריכת תוכניות עבודה, תכנון תקציבי, פעולות רכש וטיפול המשאב האנושי, לרבות בנייה ויישום של תוכניות הדרכה. המטה מופקד גם על

ההיערכות להמשכיות עסקית בשעת חירום: בהיותו משמש כרשות הפיננסית הבנקאית הוא מופקד על ההיערכות לשעת חירום וההפעלה בחירום של הבנקים המסחריים, החברות לכרטיסי אשראי, חברת שב"א וחברת מס"ב – הגופים שעליהם בנק ישראל מפקח בשגרה והתחומים שבהם הוא פועל ומפקח בשגרה.

ז. יחידת הרישוי

היחידה מטפלת בבקשות המצריכות, על פי חוק, רישוי מנגיד בנק ישראל או מהמפקח על הבנקים. פעילות היחידה כוללת, בין היתר, בדיקת מועמדים לשליטה או להחזקת אמצעי שליטה בתאגידים בנקאיים, בחינת התאמה וכשירות לתפקיד (fit & proper) של נושאי משרה בכירה בתאגידים בנקאיים, רישוי לסניפים, פעילות בנקים זרים בישראל ועוד.

3. לוח אירועים לשנת 2010

5 בינואר 2010 – גילוי עלות השירות בעת מתן שירותים בניירות ערך ובמטבע חוץ ביחס לחלק מהשירותים הניתנים על ידי התאגידים הבנקאיים בניירות ערך החליט המפקח על הבנקים לפטור את התאגידים הבנקאיים מגילוי עלות השירות בעת מתן השירות, כאמור בפסקאות (1) עד (3) לסעיף 26א לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992; זאת ללקוחות אשר נתנו את הסכמתם המפורשת לכך מראש ובכתב. לגבי לקוחות שהם תושבי חוץ ולקוחות הפועלים במישרין מול חדרי העסקאות של התאגידים הבנקאיים הורחב הפטור האמור והוחל גם על חלק מעסקות המט"ח, מהעסקאות העתידיות, מעסקות האופציה וכדומה.

17 בינואר – פרסום מידע באינטרנט

כדי להסדיר את פרסום הדוח לציבור באינטרנט ולאפשר נגישות גבוהה יותר של המידע למשתמשים בדוחות הכספיים, נקבע כי על תאגידים בנקאיים וחברות כרטיסי אשראי לכלול באתר האינטרנט שלהם את הדוחות השנתיים והרבעוניים לציבור, וכן את אותם נתונים מהדוחות השנתיים והרבעוניים לציבור שנכללים בקובץ הנשלח ליחידת המידע והדיווח בפיקוח על הבנקים במועד פרסומם של דוחות אלה.

24 בינואר – תיקון ההוראה בדבר "מניעת הלבנת הון ומימון טרור וזיהוי לקוחות"

במסגרת אימוץ הקריטריונים המורחבים שקבע ה-FATF (Financial Action Task Force) לבחינת שיתוף פעולה של מדינות במאבק נגד הלבנת הון ומימון טרור, תוקנה הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 411 בדבר "מניעת הלבנת הון ומימון טרור וזיהוי לקוחות". בתיקון הושם דגש בפיקוח על שלוחות של תאגידים בנקאיים מחוץ לישראל ועל חיוק מעמדו של מי שמופקד בארגון על מילוי החובות לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס – 2000 (חוק איסור הלבנת הון) ועל הקשר עם הביקורת הפנימית.

18 בפברואר – דחיית יישום ההנחיות בדבר מדידה וגילוי של חובות פגומים וסיכון אשראי ההחלה של הוראות הדיווח לציבור בדבר מדידה וגילוי של חובות פגומים, סיכון אשראי והפרשה בגין הפסדי אשראי נדחתה ליום 1.1.2011. כן הובהר במסגרת יישום ההוראות החדשות אופן היישום של הדרישות לקביעת הפרשה קבוצתית בגין הפסדי אשראי.

24 בפברואר – פרוסום קובץ יחסי בנק-לקוח: חקיקה והוראות פורסם קובץ חקיקה המאגד את עיקרי החוקים, הצווים, הוראות הניהול הבנקאי התקין והחוזרים בתחום יחסי בנק-לקוח בחלוקה לשירותים נפוצים. זאת במטרה ליצור כלי שיסייע לכל העוסקים בתחום, הן במערכת הבנקאית והן מחוץ לה. כשירות לציבור פורסם הקובץ גם באתר האינטרנט של הבנק, והוא מתעדכן באופן שוטף.

17 במאס – תיקון הוראה בדבר העברת פעילות וסגירת חשבון של לקוח כדי להקל את המעבר של לקוחות בין הבנקים, ולאפשר את הגברת התחרות במערכת הבנקאית, תוקנה הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 432 בנושא "העברת פעילות וסגירת חשבון של לקוח". מטרת התיקון היא ליצור מנגנון יעיל ככל הניתן של העברת חיובים, על בסיס התשתיות הטכנולוגיות הקיימות היום בממשק שבין החברות לכרטיסי אשראי לספקים ובינן לבין עצמן. הנטל של העברת הפעילות בעסקאות מתמשכות בכרטיסי חיוב הועבר מהלקוח אל המנפיק המעביר, והוא יפעל להעברת הפעילות האמורה מול הספקים, תוך שימוש בתשתיות אלו. כדי להחיל את הסדר העברת הפעילות על החברות לכרטיסי אשראי, תוקנה גם הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 470 בנושא העברת עסקאות מתמשכות בכרטיסי חיוב.

25 במאס – קבוצות רכישה

מפני הייחודיות של עסקות בנייה עצמית באמצעות קבוצות רכישה, פורסמו הבהרות באשר לסיווג האשראי לעניין מגבלת החבות, הסיווג הענפי והלימות ההון. הבנקים נדרשו לקבוע נהלים לטיפול באשראי לפרויקטים של קבוצת רכישה. במסגרת זו ייקבעו הפרמטרים לבחינת סיכון האשראי, הן בהתייחס לכושר ההחזר של לווה יחיד והן בהתייחס לסיכונים השונים של הפרויקט. מלבד הפרמטרים המקובלים לבחינת כושר ההחזר של לווה המקבל אשראי לדיור, יובאו בחשבון פרמטרים ייחודיים או אופייניים לאשראי לקבוצות רכישה.

6 ביוני – מדיניות פתיחת סניפי גרעין בשעת חירום

נקבעו קווים מנחים למדיניות של פתיחת סניפי גרעין בשעת חירום (סניפים הנערכים בעוד מועד לשעת חירום בכל ההיבטים, אשר לגביהם הוחלט מראש כי ייפתחו בשעת חירום).

20 ביוני – מיזוג הוראת שעה באזל II בדבר "מסגרת עבודה להלימות ההון ומדידתה", להוראות נוהל בנקאי תקין

נקבעו הוראות ניהול בנקאי תקין בנושא מדידה והלימות הון. הוראות אלו ממזגות בתוכן את הוראת השעה בדבר "מסגרת עבודה למדידה והלימות הון", המבוססת על המלצות ועדת באזל בנושא התכנסות בין-לאומית למדידת הון ולתקני הון, שפורסמו ביוני 2006.

20 ביוני – תהליך הסקירה הפיקוחי

פורסם מסמך במסגרת בנושא תהליך הסקירה הפיקוחי, ויחד עם הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 211, "הערכת נאותות הלימות ההון", משלים את אימוץ הנדבך השני של באזל II. המסמך מפרט, בין היתר, את הצעדים שהמפקח על הבנקים עשוי לנקוט בתהליך הסקירה הפיקוחי. התהליך נועד להבטיח כי הבנקים יקצו הון הולם כדי

לתמוך בכל הסיכונים הגלומים בעסקיהם, ולעודד אותם לפתח ולנקוט טכניקות משופרות לניהול הסיכונים, לשם ניטור וניהול של סיכונים.

30 ביוני – מדיניות הון לתקופת ביניים

בעקבות המשבר הפיננסי העולמי גיבשו ועדת באזל ורגולטורים מובילים בעולם שינויים שמטרתם להעלות את רמת ההון ואיכותו במערכות הבנקאות בעולם. בהתאם לכך, ועד לפרסום המלצות סופיות בנושא, נדרשו התאגידים הבנקאיים:

- לאמץ עד ליום 31/12/2010 יחס הון ליבה לפי הוראת נוהל בנקאי תקין מס' 202 "מדידה והלימות הון – רכיבי ההון"; זאת בשיעור שלא יפחת מ-7.5%.
- למסור לפיקוח על הבנקים תוכנית עבודה לעמידה ביעד זה.
- בהעדר אישור מראש מהמפקח על הבנקים, תאגיד בנקאי שאינו עומד ביעד האמור, או שחלוקת דיבידנד תגרום לאי עמידתו ביעד, לא יחלק דיבידנד.

11 ביולי – התפתחות הסיכונים בגין הלוואות לדיור

בעקבות ביקושים מוגברים עלו המחירים בשוק הדיור באזורים רבים בארץ. בעקבות זאת נדרשו התאגידים הבנקאיים לבחון מחדש את תיקי האשראי ואת מדיניות האשראי שלהם בתחום המשכנתאות, ולוודא שמדיניות זו אינה גורמת להגדלת חשיפתו של הבנק לסיכונים מעבר לתאבון-הסיכון שלו, אשר הוגדר באסטרטגיה העסקית. נוסף על כך נקבע כי תאגיד בנקאי חייב להחזיק הפרשה נוספת, בשיעור של 0.75% לפחות, בגין הלוואות לדיור שניתנו החל מיום 1 ביולי 2010 ובהן חלקו של התאגיד הבנקאי בשווי הנכס המשועבד במועד העמדת הלוואה עולה על 60% משווי הנכס.

13 ביולי – דחיית מועד היישום של תיקון ההוראה בדבר העברת הפעילות של לקוח וסגירת חשבונו

ההחלה של תיקון הוראה 432, שעניינה סגירת חשבון ומעבר מבנק לבנק, ושל תיקון הוראה 470, שעניינה כרטיסי חיוב, נדחתה ליום 1.12.2010.

25 ביולי – הפעלת סניפי בנק ניידים בשעת חירום

בהתאם להיתר הכללי של הנגיד מיום 11.7.10 לפתיחת סניפים ולהעסקתם בעת חירום, נקבעו קווים מנחים להיערכות התאגידים הבנקאיים להפעלת סניפים ניידים בשעת חירום.

26 ביולי – תקני דיווח כספי בין-לאומיים

הוראות הדיווח לציבור הותאמו לתקנים הבין-לאומיים של הדיווח הכספי (IFRS) בנושאים שאינם בליבת העסק הבנקאי.

28 ביולי – רשתות חברתיות

השימוש הגובר ברשתות חברתיות באינטרנט טומן בחובו סיכונים פוטנציאליים לתאגיד הבנקאי וללקוחותיו, לרבות סיכונים תפעוליים, משפטיים, רגולטוריים וסיכונים מוניטין. לפיכך נקבעו צעדים שעל התאגיד הבנקאי לנקוט לצמצום הסיכונים הנגזרים משימוש ברשתות חברתיות.

17 באוקטובר – הנחיה בנושא תיקוף מודלים

בעקבות התגברות השימוש של התאגידים הבנקאיים במודלים שונים לצורכי אמידת סיכונים, תמחור ואמידת שווי הוגן, נקבעה הנחיה בנושא תיקוף מודלים. נקבע, שעד

ליום 31.3.2011 על התאגיד הבנקאי להשלים את גיבוש המדיניות בנושא ואת אישורה בדירקטוריון.

28 באוקטובר – הלוואות ממונפות לדיור בריבית משתנה
נקבע שמשקל הסיכון (כהגדרתו בהוראת ניהול בנקאי תקין מספר 203) של חלק ההלוואה שהועמד בריבית משתנה בהלוואות לדיור שבהן שיעור המימון גבוה מ-60% וחלק ההלוואה שהועמד בריבית משתנה בסך ההלוואה הוא 25% או יותר יעמוד על 100% (במקום 35% או 75%, בהתאם למאפייני ההלוואה). הוראה זו לא תחול על הלוואות לדיור שבהן סכום ההלוואה שאושרה ללווה, לרבות סכומים שטרם נמשכו, נמוך מ-800 אלפי ש"ח, וכן על הלוואות לדיור שניתנו ללווים העומדים בקריטריונים של משרד הבינוי והשיכון לקבלת עזרה מהמדינה בשיכון.

1 בנובמבר – המשכיות עסקית – עקרונות מדיניות ליעדי שירות בשעת חירום
נקבעו עקרונות מדיניות ליעדי השירות המינימליים של המערכת הבנקאית, במטרה להבטיח מתן שירותים פיננסיים חיוניים למשק ולציבור בשעת חירום. בבסיס כל יעד שירות עומדת ההנחה שייתכן שיבוש באספקת אותו שירות, ולכן יש להגדיר פרק זמן "נסבל" לאי הספקתו. היעד להספקה מחודשת של יתר השירותים יהיה לחזור לשגרה בהקדם האפשרי באמצעות המשאבים הקיימים. נקבעו טווחי-יעד לחידוש השירותים השונים:

- בתוך שעות ספורות מתחילת מצב החירום;
- בתוך יממה לכל היותר מתחילת מצב החירום.
- בתוך יממות ספורות לכל היותר מתחילת מצב החירום;

17 בנובמבר – הקלות לאוכלוסייה בשעת חירום
במסגרת ההיערכות לשעת חירום, כדי להקל על האוכלוסייה בקבלת שירותים בנקאיים בעיתות חירום, נקבעו בהוראות ניהול בנקאי תקין הקלות זמניות:

- הוראה 325 (ניהול מסגרות אשראי בחשבונות עובר ושב);
- הוראה 357 (ניהול טכנולוגיית מידע – פרק ז' – שירותי בנקאות בתקשורת);
- הוראה 358 (ניהול עסקים מחוץ למשרדי התאגיד הבנקאי);
- הוראה 435 (הוראות טלפוניות);
- הוראה 439 (חיוכים על פי הרשאה).

5 בדצמבר – תיקון חוזים בנקאיים בהתאם לפסיקת בית הדין לחוזים אחידים ובית המשפט העליון

לאחר מתן פסק הדין של בית המשפט העליון, הדוחה את הערעור על החלטת בית הדין לחוזים אחידים שעניינה ביטול או שינוי תנאים מקפחים בחוזה לניהול חשבונות ופיקדונות של בנק לאומי לישראל בע"מ (חוזה עו"ש), פרסם המפקח על הבנקים הנחיות לכלל התאגידים הבנקאיים. בהנחיות נקבעה תקופת היערכות של מספר חודשים להשלמת מלאכת התיקון של החוזים הנהוגים אצלם בהתאם להחלטת בית הדין האמורה. הנחיה דומה ניתנה לתאגידים הבנקאיים בדבר יישום החלטת בית הדין לחוזים אחידים בבקשה לביטול או לשינוי תנאים מקפחים בחוזה הלוואה לדיור של "הבנק הבינלאומי הראשון" בע"מ, לגבי סעיפים אשר לגביהם לא הוגש ערעור. נוסף על כך הנחה המפקח על הבנקים את התאגידים הבנקאיים לפרסם באתר האינטרנט של הבנק הודעה על פסקי הדין האמורים בצירוף הקישור אליהם.

27 בדצמבר – תיקון הוראת נוהל בנקאי תקין בדבר הטיפול בחובות בעייתיים בעקבות התפתחות הסיכונים בענף האשראי לדיור הורחבה – בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 314 (טיפול בחובות בעייתיים) – התחולה של שיטת חישוב ההפרשות בגין הלוואות לדיור לפי עומק הפיגור.

27 בדצמבר – תיקון הוראת נוהל בנקאי תקין בדבר "מדידה והלימות הון – הגישה הסטנדרטית – סיכון אשראי"

בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 203 בנושא "מדידה והלימות הון – הגישה הסטנדרטית – סיכון אשראי" נקבע כי גם "חשיפות הנקובות במט"ח שלמדינה קיימת אפשרות לסלק אותן בש"ח אם היא מתקשה בגיוס מט"ח" ייחשבו כחשיפות הנקובות במטבע ישראלי, וניתן להחיל עליהן משקל סיכון של 0%. זאת בתנאי "שער ההמרה לש"ח יהיה שער שוטף (שמאפשר לתאגיד הבנקאי להמיר את הסכום השקלי שקיבל למט"ח בסכום שהמדינה צריכה הייתה לפרוע)".

29 בדצמבר – תיקון הוראת נוהל בנקאי תקין בנושא הדירקטוריון תוקנה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 301 בנושא "דירקטוריון", תוך התאמה למסגרת העבודה של ועדת באזל ושל רשויות פיקוח אחרות בחו"ל, לפרקטיקה הקיימת ולרגולציה המקומית. עיקרי התיקונים להוראה מתייחסים לנושאים הבאים:

- תפקידי הדירקטוריון וסמכויותיו – נקבעו הנחיות חדשות בעניין ניגודי עניינים, פונקציות ביקורת ובקרה, קוד אתי, ניטור ביצועי המנכ"ל ודרישה לקיום ישיבות ללא נוכחות ההנהלה.
- הרכב הדירקטוריון – נוספו הנחיות בעניין הגדרת משקל של דירקטורים בעלי ניסיון בנקאי ודירקטורים בעלי מומחיות פיננסיות בהרכב הכולל תהליך אישור מחדש של דירקטור.
- ועדות הדירקטוריון – נוספו סעיפים המתייחסים לוועדת השכר והתגמולים ולוועדת ניהול הסיכונים.
- דרכי עבודתו של הדירקטוריון – נוספו נושאים חדשים: דירקטור אפקטיבי, תוכניות הדרכה והערכה עצמית של יעילות עבודת הדירקטוריון.

4. סקירת נתונים ביחס לתאגידי הבנקאיים המבוססים על המידע המתקבל מטיפול בפניות ותלונות הציבור

דירוג התאגידיים הבנקאיים הכלול בסקירה זו מבוסס אך ורק על המידע שהתקבל בפיקוח על הבנקים בעקבות טיפול בפניות ותלונות של לקוחות, והוא ניתן כשירות לציבור. דירוג זה אינו ציון כולל לתאגיד הבנקאי, הנוגע למכלול פעילותו, ואין לראות בו הצעה או המלצה. בשנת 2010 הוערך הטיפול של חמש הקבוצות הבנקאיות¹² וחמשת הבנקים הגדולים

¹² הקבוצות הבנקאיות הן: קבוצת לאומי – בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק לאומי למשכנתאות בע"מ, בנק ערבי ישראלי וחברת לאומיקארד בע"מ; קבוצת הפועלים – בנק הפועלים בע"מ, ישראלכרט בע"מ; קבוצת מזרחי-טפחות – בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק יהב בע"מ; קבוצת דיסקונט – בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק דיסקונט למשכנתאות בע"מ, בנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ, כרטיסי אשראי לישראל בע"מ, דיינרס קלוב בע"מ; קבוצת הבינלאומי – הבנק הבינלאומי הראשון בע"מ, בנק אוצר החייל בע"מ, בנק פועלי אגודת ישראל בע"מ, בנק מסד בע"מ.

בלקוחותיהם, כפי שהוא השתקף בפניות ותלונות של הציבור שטופלו בפיקוח על הבנקים. ההערכה נקבעה על פי ארבעה קריטריונים:

1. שיעור התלונות המוצדקות בסך התלונות שנקבעה בהן עמדה¹³;
2. היחס בין חלקו של הבנק בסך התלונות המוצדקות לבין חלקו במערכת¹⁴;
3. שיעור הפניות והתלונות שטופלו באופן תקין על ידי תאגיד בנקאי מתוך סך הפניות והתלונות שהייתה בהן פנייה לבנק;
4. שיעור הפניות והתלונות שבהן הבנק פעל לטובת הלקוח אף שהן לא סווגו כמוצדקות.

בשנים קודמות הוערכו התאגידים הבנקאיים אך ורק על פי שיעור התלונות המוצדקות (קריטריון א לעיל). בעקבות בחינה מחודשת, הוחלט בפיקוח על הבנקים להרחיב את נתוני הבסיס להערכה ולכלול בהם מידע רלבנטי נוסף המתקבל מטיפול בתלונות של הציבור.

בהסתמך על הקריטריונים האמורים דורגו התאגידים הבנקאיים על פי הערכים המפורטים להלן, בדומה לסולם המקובל להערכת ניהול ובקרה בתאגידים הבנקאיים:

1. טוב במיוחד
2. טוב
3. תקין
4. טעון שיפור
5. טעון שיפור ניכר
6. לקוי

פירוט של הקריטריונים השונים ומשקלותיהם ראו בנספח.

א. טבלאות דירוג כלליות (לוחות ג'-3 וג'-4)

ב. פירוט לגבי כל אחד מהקריטריונים שחושבו לעיל ביחס לתאגיד בנקאי

(1) שיעור התלונות המוצדקות מתוך סך התלונות שנקבעה בהן עמדה כפי שניתן לראות בלוח ג'-5, מבין חמשת הבנקים הגדולים השיעור הנמוך ביותר של התלונות המוצדקות הנמוך ביותר (15.7%) נרשם ב"בנק לאומי לישראל בע"מ". "בנק לאומי" מציג את השיעור של תלונות מוצדקות מזה מספר שנים.

ירידה בשיעור התלונות המוצדקות נרשמה בכל חמשת הבנקים הגדולים. בפיקוח על הבנקים מייחסים ירידה זו, בין היתר, לפעילות הפיקוח לאיתור

לוח ג'-3	
דירוג הכולל של חמש הקבוצות הבנקאיות	
הקבוצה	הדירוג
לאומי	טוב
הפועלים	טוב
דיסקונט	תקין
מזרחי-טפחות	טעון שיפור
הבינלאומי	טעון שיפור ניכר

המקור: היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים.

¹³ תלונות שנקבעה בהן עמדה הן תלונות שסווגו כמוצדקות או כלא-מוצדקות.

¹⁴ סך הנכסים, בניכוי האשראי העסקי.

לוח ג'-4

הדירוג הכולל של חמשת הבנקים הגדולים

הדירוג	הבנק
טוב	לאומי
תקין	הפועלים
תקין	דיסקונט
טעון שיפור	מזרחי-טפחות
טעון שיפור	הבינלאומי

המקור: היחידה לפניית הציבור בביקוח על הבנקים.

לוח ג'-5

מספר התלונות ושיעור התלונות המוצדקות במערכת הבנקאית, 2010

שיעור התלונות המוצדקות מסך תלונות שנקבעה בהן עמדה (אחוזים)	תלונות מוצדקות	תלונות שנקבעה לגביהן עמדה	התאגיד הבנקאי
25.7	121	470	הפועלים
28.4	99	348	מזרחי טפחות
15.7	42	268	לאומי
22.0	58	264	דיסקונט
31.4	50	159	הבינלאומי
35.9	28	78	אוצר החייל
17.5	11	63	יהב
22.7	10	44	לאומי למשכנתאות
29.7	19	64	דיסקונט למשכנתאות
40.5	17	42	מרכנתיל דיסקונט
27.9	12	43	אגוד
	8	40	כ.א.ל.
	7	29	ישראלכרט
	5	27	לאומי קארד
	8	26	מסד
	3	25	פאגי
	6	25	ירושלים
	3	6	ערבי ישראלי
	0	7	דיינרס קלוב
	507	2,028	סך הכול
25.0			שיעור התלונות המוצדקות ב-2010
26.6			שיעור התלונות המוצדקות ב-2009

המקור: היחידה לפניית הציבור בביקוח על הבנקים.

לוח ג'-6

היחס בין חלקו של התאגיד הבנקאי בתלונות המוצדקות לבין חלקו במערכת, לפי קריטריון של גודלו היחסי במערכת

התאגיד הבנקאי	החלק בתלונות המוצדקות (אחוזים)		היחס בין החלק בתלונות המוצדקות לבין החלק במערכת
	החלק בתלונות המוצדקות (אחוזים)	החלק במערכת (אחוזים)	
הפועלים	23.9	30.3	0.8
מזרחי טפחות	19.5	14.9	1.3
לאומי	8.3	31.7	0.3
דיסקונט	11.4	14.2	0.8
הבינלאומי	9.9	8.9	1.1

המקור: היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים.

לוח ג'-7

שיעור הפניות והתלונות שטופלו באופו תקין על ידי התאגידים הבנקאיים

התאגיד הבנקאי	פניות ותלונות שבהן הייתה פנייה לבנק	פניות ותלונות בהן שהטיפול בהן היה תקין	פניות ותלונות שהטיפול בהן היה טוב במיוחד	פניות ותלונות שהטיפול בהן היה לקוי	אחוז הפניות והתלונות שהטיפול בהן סווג "תקין" ו"טוב במיוחד" (אחוזים)
הפועלים	682	554	81	47	93.1
מזרחי טפחות	529	428	44	57	89.2
לאומי לישראל	418	370	39	9	97.8
דיסקונט לישראל	387	330	32	25	93.5
הבינלאומי	223	177	13	33	85.2
אוצר החייל	118	92	13	13	89.0
יהב	94	85	5	4	95.7
לאומי למשכנתאות	94	76	14	4	95.7
דיסקונט למשכנתאות	90	72	6	12	86.7
אגוד	76	64	7	5	93.4
מרכנתיל דיסקונט	73	62	8	3	95.9
ישראלכרט	57	50	2	5	91.2
כאל	56	55	0	1	98.2
לאומי קארד	52	40	2	10	80.8
מסד	40	31	3	6	85.0
פאני	34	24	1	9	
ירושלים	32	27	1	4	
דיינרס קלוב	11	10	0	1	
ערבי ישראלי	11	8	1	2	
סך כל שיעור הפניות והתלונות שבהן היה בירור תקין במערכת הבנקאית, 2010	3,077	2,555	272	250	91.9
שיעור הפניות והתלונות שבהן היה בירור תקין במערכת הבנקאית 2009					86.0

המקור: היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים.

ותיקון של ליקויים מערכתיים, לפעילות ההסדרה המקיפה שלו בנושאים בתחום יחסי בנק-לקוח, וכן למאמץ שהבנקים משקיעים בשיפור השירות ללקוחות, כולל הטיפול בתלונות.

מבין הבנקים הבינוניים והקטנים, השיעור הנמוך ביותר של התלונות המוצדקות (17.5%) נרשם ב"בנק יהב".

מספר התלונות על פעילותן של חברות כרטיסי האשראי הוא נמוך יחסית, הודות להסדר המשפטי המקיף בחוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו - 1986, ולמילוי הוראות החוק על ידי חברות כרטיסי האשראי, ככלל.

(2) היחס בין חלקו של כל בנק בתלונות המוצדקות לבין חלקו במערכת חלקו של "בנק לאומי" בתלונות המוצדקות נמוך במידה ניכרת מחלקו במערכת. הפיקוח על הבנקים רואה ביחס זה סממן לטיפול נאות של התאגיד הבנקאי בתלונות לקוחות בסניפיו ובמחלקה הייעודית המטפלת בתלונות של לקוחות.

לוח ג'-8
שיעור התלונות והפניות שלא סווגו כמוצדקות ובהן הבנק פעל לטובת הפונה

שיעור הפניות והתלונות בסך התלונות שלא סווגו כמוצדקות (אחוזים)	הפניות והתלונות שלא סווגו כמוצדקות והבנק פעל לטובת הפונה	הפניות והתלונות שבהן הייתה פנייה לבנק ולא סווגו כמוצדקות	התאגיד הבנקאי
18.5	104	562	הפועלים
20.2	87	430	מזרחי טפחות
13.8	52	376	לאומי לישראל
21.3	70	329	דיסקונט לישראל
11.0	19	173	הבינלאומי
12.2	11	90	אוצר החייל
16.9	14	83	יהב
14.3	12	84	לאומי למשכנתאות
15.5	11	71	דיסקונט למשכנתאות
33.9	19	56	מרכנתיל דיסקונט
21.9	14	64	אגוד
39.6	19	48	כ.א.ל.
26.0	13	50	ישראלכרט
19.1	9	47	לאומי קארד
	6	32	מסד
	0	31	פאגי
	3	26	ירושלים
	1	8	ערבי ישראלי
	1	11	דיינרס קלוב
18.1	465	2,571	סך הכול

המקור: היחידה לפניות הציבור בביקוח על הבנקים.

לוח ג'-9

מספר התלונות המוצדקות, שיעור התלונות המוצדקות מסך התלונות שנקבעה בהן עמדה, חלקו של כל תאגיד בנקאי בתלונות המוצדקות וחלקו במערכת בתחום ההלוואות לדיור

בתחום ההלוואות לדיור		שיעור התלונות המוצדקות מסך התלונות שבהן נקבעה עמדה	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שנקבעה בהן עמדה	התאגיד הבנקאי
חלק הבנק במערכת	חלק הבנק בתלונות המוצדקות				
(אחוזים)					
32.3	41.7	35.7	45	126	מזרחי-טפחות
23.0	9.3	23.8	10	42	לאומי למשכנתאות
21.9	16.7	35.3	18	51	הפועלים
8.6	15.7	27.9	17	61	דיסקונט למשכנתאות
6.5			14	37	הבינלאומי

המקור: היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים.

לוח ג'-10

שיעור הפניות והתלונות בנושא הלוואות לדיור שטופלו באופן תקין על ידי כל תאגיד בנקאי

התאגיד הבנקאי	פניות ותלונות שבהן נעשתה פנייה לבנק	פניות ותלונות שטופלו באופן תקין	פניות ותלונות שטופלו באופן לקוי	שיעור הפניות שהטיפול בהן סווג "תקין" ו"טוב במיוחד" (אחוזים)
מזרחי טפחות	199	156	43	78.4
לאומי למשכנתאות	83	80	3	96.4
הפועלים	88	74	14	84.1
דיסקונט למשכנתאות	81	71	10	87.7
הבינלאומי	47	33	14	70.2

המקור: היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים.

לוח ג'-11

שיעור הפניות והתלונות בנושא הלוואות לדיור שלא סווגו כמוצדקות והתאגיד הבנקאי פעל בהן לטובת הפונה

התאגיד הבנקאי	הפניות והתלונות שבהן הייתה פנייה לבנק ולא סווגו כמוצדקות	הפניות והתלונות שלא סווגו כמוצדקות והבנק פעל לטובת הפונה	שיעור הפניות והתלונות האלה מסך הפניות שלא סווגו כמוצדקות (אחוזים)
מזרחי טפחות	154	39	25.3
לאומי למשכנתאות	73	10	13.7
הפועלים	70	16	22.9
דיסקונט למשכנתאות	64	9	14.1
הבינלאומי	33	2	

המקור: היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים.

(3) שיעור הפניות והתלונות שטופלו באופן תקין על ידי תאגיד בנקאי מתוך סך הפניות והתלונות שהייתה בהן פנייה לבנק בעת טיפול בתלונות של לקוחות הפיקוח על הבנקים מסווג גם את אופן טיפולו של התאגיד הבנקאי בתלונה. על פי תפיסת הפיקוח על הבנקים, אופן הטיפול בפניות ובתלונות שהוא מפנה אל התאגיד הבנקאי משקף את יחסו של התאגיד לפניות ותלונות של לקוחות בכלל, ולא רק לאלה שהתקבלו באמצעות הפיקוח. הואיל וטיפולו של התאגיד בתלונות מעיד גם על החשיבות שהוא מייחס לעניין זה, הפיקוח על הבנקים משקלל נתון זה בהערכה הכוללת שהוא קובע לתאגיד הבנקאי. בהתאם לקריטריון זה, מבין חמשת הבנקים הגדולים, השיג "בנק לאומי" את התוצאה הטובה ביותר בשנת 2010 – טיפול תקין בכ-98% מכלל הפניות והתלונות שהופנו אליו על ידי הפיקוח על הבנקים.

מבין חברות כרטיסי האשראי, השיגה חברת כ.א.ל. את התוצאה הטובה ביותר: גם היא טיפלה כראוי ב-98% מכלל התלונות והפניות.

(4) שיעור הפניות והתלונות שבהן הבנק פעל לטובת הלקוח אף שהן לא סווגו כמוצדקות לא אחת התאגידיים הבנקאיים מגלים נכונות לבחון כל מקרה לגופו, ולפעול לטובת הלקוח גם בלי שתלונתו נמצאה מוצדקת. מקרים אלו מעידים על אמון בלקוח למרות קושי להוכיח את טענותיו, או בקושי מיוחד מבחינה הומניטרית, ולעיתים הם אף מבטאים רמה גבוהה במיוחד של הוגנות מצד התאגיד הבנקאי כלפי לקוחו, מעל לרף הקבוע בדין.

ג. סקירה פרטנית ביחס לפעילות בתחום ההלוואות לדיור

כיוון שחלק נכבד מהתלונות שהוגשו לפיקוח על הבנקים נסב על הלוואות לדיור, בחרנו לייחד פרק נפרד לפעילות בתחום זה. לשם כך התמקדנו בפעילותם של בנקים למשכנתאות ובפעילות הלוואות לדיור בבנקים המסחריים. הנתונים דלהלן חושבו אפוא על בסיס נתוני הפניות והתלונות הנוגעות לפעילות בתחום ההלוואות לדיור בלבד.

בשלושת הקריטריונים המפורטים להלן הציג "בנק לאומי למשכנתאות" את התוצאות הטובות ביותר – (לוחות ג'–9 וג'–10).

1. שיעור התלונות המוצדקות מתוך סך התלונות שנקבעה בהן עמדה;
 2. היחס בין חלקו של בנק בתלונות המוצדקות לחלקו במערכת;
 3. שיעור התלונות והפניות שטופלו באופן תקין על ידי הבנק.
- עוד עולה מהנתונים, כי "בנק מזרחי-טפחות" בלט בנכונותו לפעול לטובת לקוחותיו גם כשפניותיהם ותלונותיהם לא נמצאו מוצדקות (קריטריון ד') – (לוח ג'–11).

ד. מבט לעתיד

הפיקוח על הבנקים מצפה לאמות מידה גבוהות ביחס של התאגידיים הבנקאיים ללקוחותיהם. ציפייה זו תבוא לידי ביטוי בשנים הבאות, בין השאר, בקריטריונים של סיווג התלונות על פי מהותן ובקריטריונים לסיווג אופן הטיפול של הבנקים בתלונות. בעתיד עשוי הפיקוח על הבנקים לייחס משקלות שונים לליקויים שונים

בפעילות התאגידיים הבנקאיים, וכן לליקויים שונים באופן הטיפול של הבנקים בפניות ותלונות ספציפיות. כן יוסיף הפיקוח על הבנקים לייחס משקל חיובי לנכונות הבנקים לפעול כלפי לקוחותיהם בהתאם לרף הוגנות גבוה יותר מזה שנקבע בדין.

נספח ג'–1 – הסבר על הקריטריונים לקביעת הדירוג

החל משנת 2010 היחידה לפניות הציבור ולעמלות באגף בנק-לקוח של הפיקוח על הבנקים מדרגת את חמשת הבנקים הגדולים במערכת הבנקאית בישראל בתחום איכות טיפולם בלקוחות.

מטרתו העיקרית של הדירוג היא להעריך את איכות הטיפול של הבנקים השונים בלקוחות ובתלונותיהם, כפי שהוא משתקף בפניות ובתלונות שטופלו בפיקוח על הבנקים, בהיבטים של שירות, ציות להוראות צרכניות ולהוראות המפקח על הבנקים ובהטמעת ערך ההוגנות, העומד בבסיס יחסי בנק-לקוח תקינים. דירוג הבנקים בתחום הטיפול בלקוחות נקבע באמצעות שקלול של ארבעה קריטריונים:

- א. שיעור התלונות המוצדקות מתוך סך התלונות על אותו בנק שנקבעה בהן עמדה;
 - ב. חלקו של הבנק בסך התלונות המוצדקות, יחסית לחלקו במערכת;
 - ג. שיעור התלונות והפניות שטופלו על ידי הבנק באופן תקין מתוך סך התלונות והפניות שבהן היחידה פנתה אל הבנק
 - ד. שיעור התלונות והפניות שבהן הבנק פעל לטובת הלקוח, אף שהן לא סווגו על-ידי היחידה כמוצדקות.
- עד שנת 2010 העריך הפיקוח על הבנקים את הבנקים אך ורק בהסתמך על שיעור התלונות המוצדקות (קריטריון א'). בעקבות בחינה מחודשת הוחלט לבסס את ההערכה גם על נתונים רלוונטיים נוספים. להלן הסבר תמציתי לגבי כל האחד מהקריטריונים ולגבי אופן ההערכה.

א. שיעור התלונות המוצדקות מתוך סך התלונות על אותו בנק שנקבעה בהן עמדה

משקלו של קריטריון זה ($P1$) בהערכה הכללית הוא 30%. חישוב הקריטריון: מספר התלונות על הבנק הנדון שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ואשר נמצאו מוצדקות, מחולק במספר תלונות על אותו בנק, שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ואשר נקבעה בהן עמדה (מוצדקות או לא מוצדקות).

M = מספר תלונות על הבנק הנדון, שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ואשר נמצאו מוצדקות

E = מספר תלונות על אותו בנק, אשר הטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ואשר נקבעה בהן עמדה (מוצדקות או לא מוצדקות).

$$P1=M/E$$

ב. היחס בין חלקו של בנק בסך התלונות המוצדקות לבין חלקו במערכת

משקלו של קריטריון זה (P2) בהערכה הכללית הוא 30%. חישוב הקריטריון: היחס שבין מספר תלונות על הבנק הנדון שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ואשר נמצאו מוצדקות, לבין סך כל התלונות על כל הבנקים שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ואשר נמצאו מוצדקות, מחולק בסך נכסי הבנק (בניכוי האשראי העסקי¹⁵) מתוך סך כל הנכסים של המערכת (בניכוי האשראי העסקי).

M = מספר התלונות על אותו בנק שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ואשר נמצאו מוצדקות

ΣM = סך כל התלונות על כל הבנקים שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ואשר נמצאו מוצדקות.

A = סך נכסי הבנק, בניכוי האשראי העסקי, נכון לחודש דצמבר 2010.

ΣA = סך כל הנכסים של המערכת, בניכוי האשראי העסקי, נכון לחודש דצמבר 2010.

$$P2 = (M/\Sigma M) / (A/\Sigma A)$$

אם היחס האמור נמוך מ-1, פירוש הדבר שחלקו של הבנק בסך התלונות המוצדקות (כלפי כל הבנקים) נמוך מחלקו של אותו בנק בענפים הרלוונטיים של המערכת הבנקאית (בנקאות קמעונית ומסחרית).

ג. שיעור התלונות והפניות שטופלו על ידי הבנק באופן תקין מתוך סך התלונות והפניות שבהן היחידה לפניות הציבור הבנקים פנתה אל הבנק

משקלו של קריטריון זה (P3) בהערכה הכללית הוא 20%. אופן חישוב הקריטריון: מספר התלונות והפניות שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ואשר אופן הטיפול של הבנק בהן נמצא תקין¹⁶, מחולק במספר כל התלונות והפניות שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ואשר בהן היחידה פנתה אל הבנק.

T = מספר התלונות והפניות שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ואשר טיפול בהן נמצא תקין.

B = מספר כל התלונות והפניות שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ואשר בהן היחידה פנתה אל הבנק.

$$P3 = T/B$$

הערה: לצורך בדיקת קריטריון זה בשנת 2010, לא הובחן בין סוגי ליקויים בטיפולו של בנק בתלונה או בפנייה. הבחנה כזאת (עיכוב לא מהותי במתן תשובה, אי-צירוף מסמכים רלוונטיים, ליקוי בתוכן התשובה, או ליקוי חמור במיוחד) תיעשה משנת 2011 ואילך.

¹⁵ אשראי עסקי הוא אשראי לתאגידים עסקיים, והוא מנוכה, לצורך חישוב זה, מסך נכסי הבנק (והמערכת הבנקאית), משום שמגזר זה פחות רלוונטי לצורך הערכת טיפולו של הבנק ברוב המכריע של לקוחותיו, ולצורך הערכת הטיפול בתלונות הציבור. הנתונים נלקחו מהדוחות שפורסמו בסוף הרביע השלישי של שנת 2010.

¹⁶ להבדיל מתלונות ופניות שבהן הבנק טיפל באופן לקוי.

ד. שיעור התלונות והפניות שבהן הבנק פעל לטובת הלקוח אף שהן לא סווגו על ידי היחידה כמוצדקות

משקלו של קריטריון זה (P4) בהערכה הכללית הוא 20%. מפני אופיו של הקריטריון (כמבטא פעילות מתוך רצון טוב), לא השתמשנו בהערכתו בציונים "טעון שיפור" ו"לקוי".

חישוב הקריטריון: מספר התלונות והפניות שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ואשר בהן הבנק פעל לטובת הלקוח, אף שהן לא סווגו על ידי היחידה כמוצדקות, מחולק במספר כל התלונות והפניות ש הטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ובהן היחידה פנתה אל הבנק, בניכוי התלונות שנמצאו מוצדקות.

L = מספר התלונות והפניות שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, ואשר בהן הבנק פעל לטובת הלקוח, אף שהן לא סווגו על-ידי היחידה כמוצדקות.

B = סך כל התלונות והפניות שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010 ובהן היחידה פנתה אל הבנק.

M = מספר התלונות על אותו בנק שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2010, והן נמצאו מוצדקות.

$$P4 = L / (B - M)$$

כל קריטריון – P1, P2, P3 ו-P4 – קיבל ציון מספרי על פי סולם הערכה שנקבע על ידי הפיקוח על הבנקים.

ההערכה הכללית, המסכמת (G), נבנתה לפי הנוסחה:

$$G = 0.3 * P1 + 0.3 * P2 + 0.2 * P3 + 0.2 * P4$$

לכל ציון מספרי נקבעה הערכה מילולית בערכים הבאים: טוב במיוחד, טוב, תקין, טעון שיפור, טעון שיפור ניכר ולקוי. ההערכה הכללית של הבנק בהיבט של יחסיהם עם הלקוחות, כפי שהשתקף מבירור תלונות הציבור, מתפרסמת בצורה מילולית בלבד.

5. סקירת ההתפתחויות המרכזיות בתחום העמלות

ממצאי הפיקוח על הבנקים בעקבות ניתוח הנתונים שנאספו על ידו לגבי שירותים בנקאיים נפוצים למשקי הבית עולים הממצאים העיקריים הבאים:
להלן עיקרי הממצאים:

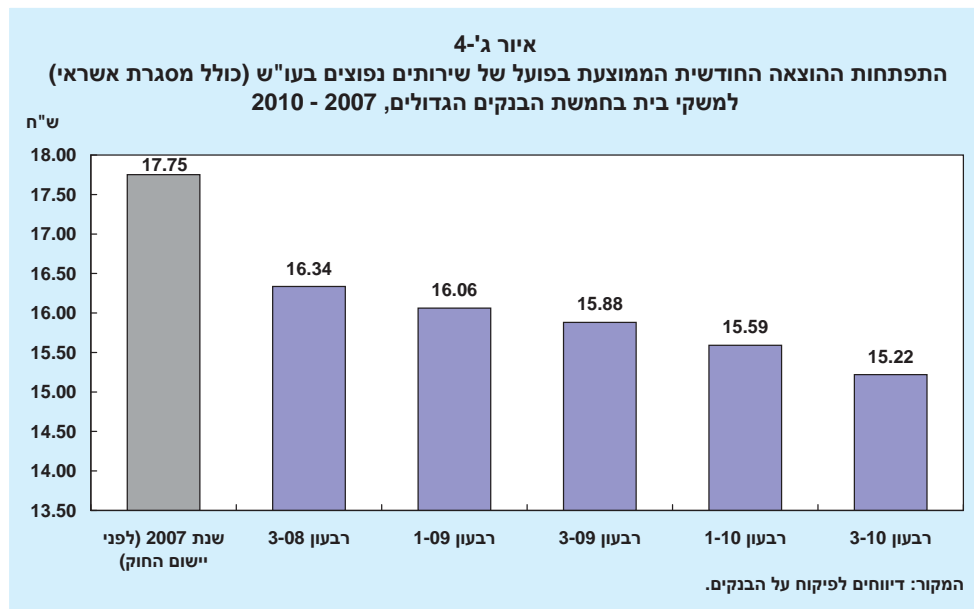
- בשנתיים האחרונות ירדה ההוצאה הממוצעת בפועל של שירותי חשבון עו"ש נפוצים למשקי בית בשיעור ריאלי של 13% (איור ג'–4), והעלות של החזקת כרטיס אשראי ירדה ריאלית ביותר מ-20% (איור ג'–6); מגמת הירידה הקיפה את חמשת הבנקים הגדולים ואת חברות כרטיסי האשראי.
- נמשכת שונות גבוהה בין הבנקים ובין חברות כרטיסי האשראי: "בנק יהב" הוא הבנק הזול ביותר בשירותים נפוצים בחשבון עו"ש, עם פער משמעותי מיתר הבנקים; מבין חמשת הבנקים הגדולים, "בנק הפועלים" ו"בנק לאומי" הם הזולים

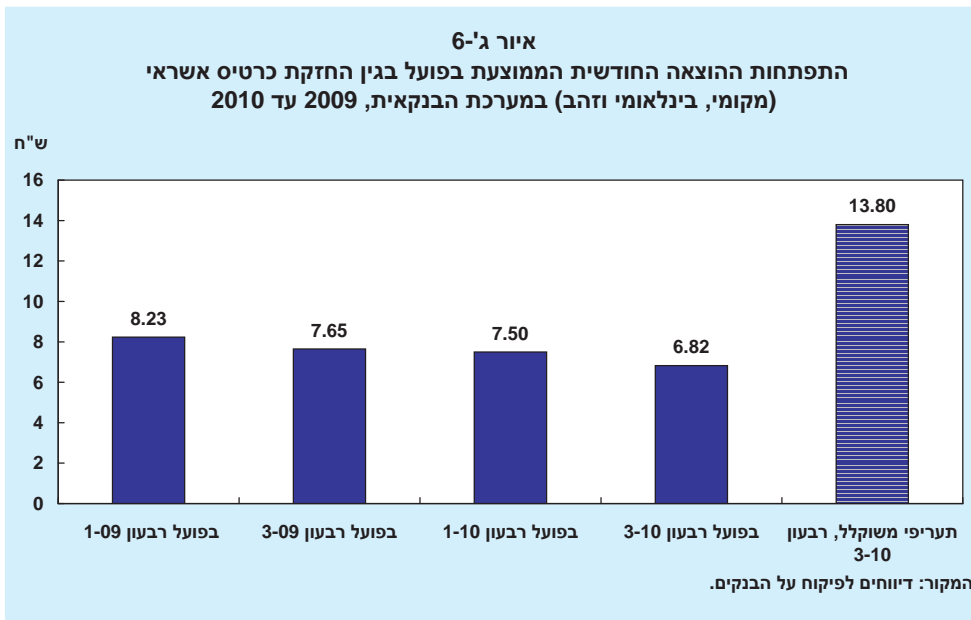
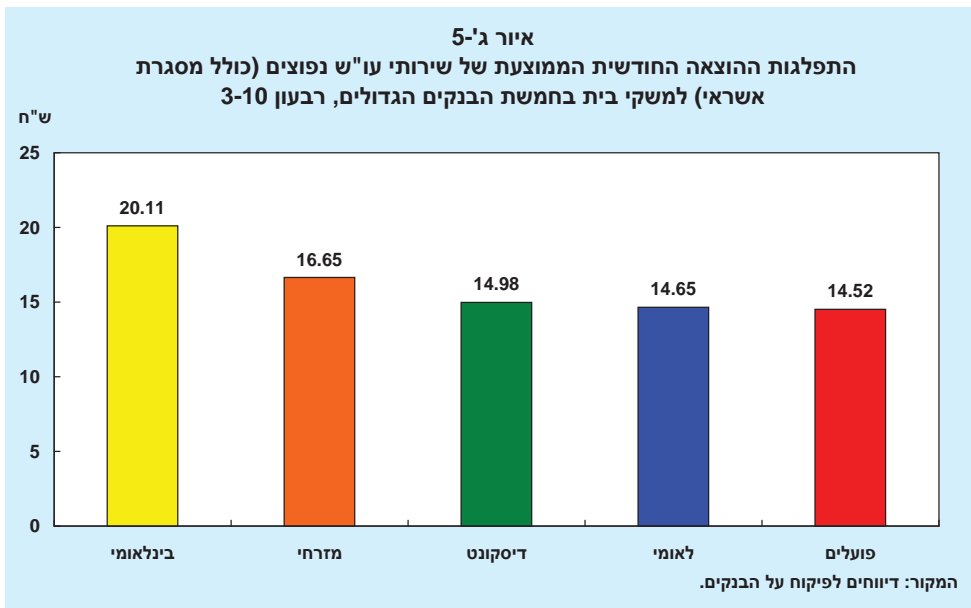
ביותר, ולעומתם "הבנק הבינלאומי" הוא היקר ביותר בשירותים נפוצים בעו"ש (איור ג'-5).

- ההוצאה הממוצעת של החזקת כרטיסים (מקומי, בינלאומי וזהב): ישראלכרט היא הזולה ביותר, ואילו זו של כ.א.ל. היא היקרה ביותר (איור ג'-7).

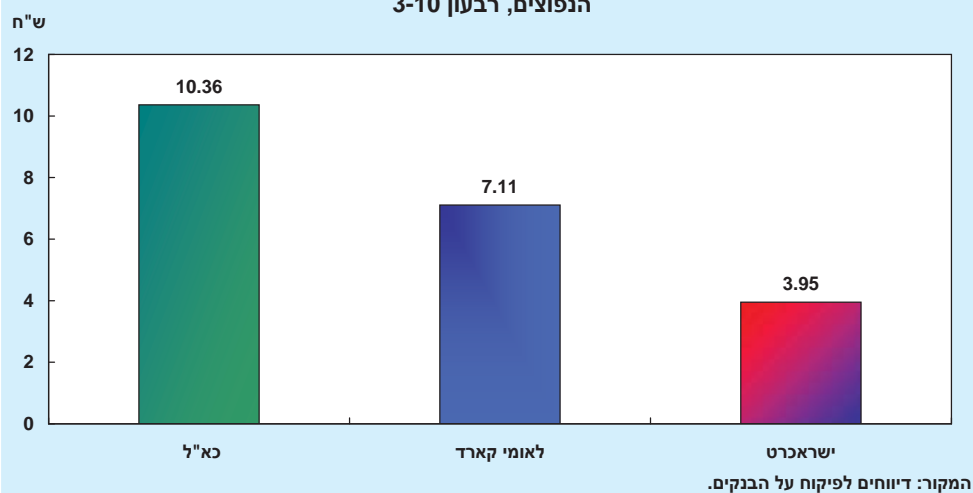
- גברה ההתנהגות התחרותית מצד הבנקים בקרב משקי הבית: הבנקים מציעים ללקוחות חדשים וקיימים פטור מלא או חלקי מעמלות במבצעי שיווק שונים. לקבוצות אוכלוסייה רבות – חיילים, סטודנטים, גמלאים ועוד – מציעים הבנקים פטורים והנחות גבוהות בשירותי עו"ש (כולל מסגרת אשראי). העלות הממוצעת המשוקללת לקבוצות אלו בחמשת הבנקים הגדולים היא 5.4 ש"ח (איור ג'-8). גם לקוחות שאינם בקבוצות אוכלוסייה הזכאיות לפטור או להנחות מקבלים הנחות משמעותיות.

תחרות מוגברת בין הבנקים על לקוחות חדשים וותיקים מקרב משקי הבית מורגשת גם במבצעי שיווק של הבנקים, המציעים ללקוחות פטור מלא, או חלקי מעמלות.





איור ג'-7
 התפלגות הוצאה הממוצעת להחזקת כרטיס אשראי בפועל עבור הכרטיסים
 הנפוצים, רבעון 3-10



איור ג'-8
 עלות חודשית ממוצעת בפועל לניהול חשבון עו"ש לקבוצות אוכלוסיה (צעירים,
 חיילים, סטודנטים, גמלאים ומועדון לקוחות) רבעון 3-10

