



דצמבר 2018

התייחסות השוואתית לסטנדרט הגילוי של הפיקוח על הבנקים

1. במענה לבקשת הוועדה להלן התייחסות הפיקוח לגבי סטנדרט (או משטר) הגילוי אשר הפיקוח על הבנקים בישראל מיישם, לעומת רשויות מקבילות במדינות מובילות בעולם.
2. בנספח א למסמך זה מוצגת טבלת השוואה בין סטנדרט הגילוי בישראל לבין זה של אחד הרגולטורים המובילים והמוערכים בעולם, ה-OCC בארה"ב.
- ההשוואה מעלה שסטנדרט הגילוי בפועל דומה בכל הנקודות המהותיות. המקום העיקרי שבו היה בעבר הבדל מהותי, פרסום שיטתי מעת לעת של סקירות על פעילות פיקוחית בנושא מסוים, טופל בשנתיים האחרונות.
3. בהתאם לכך, הבדל בהיקף הגילוי הניתן על הפעילות אינו נובע מהבדלים בסטנדרט הגילוי, אלא מהבדלים במידת השימוש בצעדים פיקוחיים המבוצעים תוך הפעלת כלי אכיפה או סנקציות הקבועים בחוק (להלן - שימוש בהליכים פורמליים).
4. בהקשר זה אנו שבים ומבהירים כי כשיטה רשויות המפקחות על בנקים בעולם נוהגות לבצע חלק משמעותי מפעילותן מול הבנקים המפוקחים מבלי להשתמש בהליכים פורמליים ובאופן דיסקרטי.
5. מכיוון שנושא זה שב ועולה בממשקים של הפיקוח עם הוועדה, ולהמחשה, נא ראו בנספח ב המצ"ב קטע ממסמך מדיניות של ה-OCC מנובמבר 2018 ובו פירוט סוגי צעדים שמתבצעים על ידו ללא גילוי.
6. באותו עניין ראוי להתרשם גם מדברי הסיכום בסקירה של ועדת באזל לענייני בנקאות, אשר קובעת את הסטנדרט הבינלאומי לבנקאות, משנת 2015¹:

"Much banking supervision work is, by design, conducted "behind the scenes". In most jurisdictions, supervisors may only publish information on individual institutions to the extent necessary for the performance of their statutory tasks. This makes it difficult to communicate about specific interventions that might have demonstrated the effectiveness of supervision. Also, it is difficult to report on specific prudential interventions when a financial catastrophe has been averted (such as timely uncovering of fraudulent or improper practices). Public disclosure might reveal previous problems, potentially impairing financial stability by causing negative prudential consequences for the institution involved. In these cases, supervisors typically report generically on the effects achieved, even if reporting specifically what has been achieved by their actions might cast the effectiveness of their supervisory action in a more positive light."

¹ Basel Committee on Banking Supervision, Report on the Impact and Accountability of Banking Supervision, July 2015.

7. בהמשך לכך, וכפי שהובהר בסקירה שפרסמנו לציבור בחודש מאי 2018 בנושא פעילות הפיקוח בתחום ממשל תאגידי, הפיקוח על הבנקים בישראל עושה שימוש עיקרי בצעדים הננקטים מבלי להשתמש בהליכים פורמליים. מובהר שאופן פעולה זה נועד לשרת את האפקטיביות של הפעילות הפיקוחית (למשל, טיפול מהיר בליקויים שנחשפים).

8. הבדלים במידת השימוש בצעדים פורמליים יכולים לנבוע משלל סיבות ובכללם:

- הבדלים מבניים במערכת הבנקאית (כמו כמות הבנקים המוגדרים "חשובים מערכתית" וכמות פשיטות רגל של בנקים הנחשבת לנסבלת).
- כמות האירועים הרלבנטיים (כגון: אירועי כשל של בנקים בפועל).
- הבדלים בסמכויות ובכלי העבודה של הרגולטורים, כאשר לרשות המפקח בארה"ב דוגמת ה-OCC עומדות סמכויות אכיפה פורמלית רחבות יותר במידה משמעותית מהסמכויות הפורמאליות העומדות לרשות הפיקוח על הבנקים בישראל.

9. ואכן, הצווים המוטלים למשל על ידי הרגולטורים בארה"ב בהליכים פורמליים מתפרסמים בתדירות חודשית, באופן שיוצר לכאורה רושם כי פעילותם אינטנסיבית ותקיפה לאין ערוך מאשר פעילות הפיקוח על הבנקים בישראל. בפועל, (1) בהינתן שעיקר פעילות הפיקוח בישראל נעשית מבלי לעשות שימוש בהליכים פורמליים, (2) בהינתן שמספר הבנקים המפוקחים בארה"ב נמדד באלפים רבים, (3) בהינתן שנפילת בנקים הינה עניין שבשגרה בארה"ב, ו-(4) בהינתן השפעת הכשל המערכתי הגדול של המערכת הבנקאית והפיננסית בארה"ב בשנים 2008-2009, נראה שהמצב בפועל מאוזן יותר, והתוצאות מבחינת האפקטיביות הפיקוחית בישראל מדברות לדעתנו בעד עצמן.

10. במסגרת זו, ברצוננו להתייחס בקצרה לעבודה של התנועה לאיכות השלטון, ממרס 2018, לעניין סטנדרט הגילוי:

- ארה"ב – העבודה מעלה באופן ברור כי בארה"ב מוטל "פטור גורף מחובת פרסום מידע שהתקבל במסגרת רגולטורית" וכי הגילוי שנעשה לציבור מתייחס לצעדי אכיפה פורמליים (בסעיף 20.9 לעבודה מפורטים סוגי הצעדים הללו). להשלמת התמונה ניתן להתרשם כאמור גם מנספח ג' הכולל פירוט סוגי צעדים המוגדרים על ידי ה-OCC בלתי פורמליים ומתבצעים ללא גילוי.
- אוסטרליה – העבודה מעלה כי לרגולטורים באוסטרליה יש "שיקול דעת רחב באופן יחסי על מנת לקבוע אם מותר לפרסם מידע מסוים...".
- בריטניה – העבודה מתייחסת לסמכויות ה-FCA בטענה שהוא המקבילה לפיקוח על הבנקים בישראל. זאת בזמן שה-FCA אינו המפקח היציבותי בבריטניה ולכן ההשוואה אליו אינה רלבנטית.
- הודו – המשטר הרגולטורי בהודו, והמערכת הבנקאית במדינה זו, אינם נחשבים משום בחינה למובילים ברמה הבינלאומית ולכן לא נהוג להשוות אליו.
- אירלנד - בדומה לארה"ב, כל הדוגמאות לגילוי שנעשה באירלנד מתייחסות לצעדי אכיפה פורמליים.

כפי שעולה מהאמור לעיל, ממצאי העבודה להבנתנו מחזקים את ההבנה שסטנדרט הגילוי בישראל אינו שונה מהותית מהמקובל במדינות מובילות בעולם. במצב זה, הבדלים בהיקף הגילוי הניתן נובעים ממידת השימוש של הרשות המפקחת בכלי אכיפה פורמליים, זאת בהתאמה לנסיבות בהן היא פועלת. בהקשר זה נשוב ונציין שדרך העבודה של הפיקוח על הבנקים נבדקה לעומק ע"י מומחים של ה-IMF בשנת 2011 וקיבלה את הציון הגבוה ביותר.

נספח א

נושא	פיקוח על הבנקים בארה"ב (OCC)	פיקוח על הבנקים בישראל
דיווח כספי תקופתי של בנקים	קיים. רבעוני או שנתי. מפוקח נסחר – דיווח רבעוני מורחב. מפוקח פרטי – דיווח שנתי ופרסום נתונים רבעוני.	קיים. רבעוני. הוראות הדיווח של המפקח מתבססות על דרישות הדיווח המורחבות של בנקים נסחרים בארה"ב
דוח סיכונים תקופתי של בנקים	קיים. שנתי.	קיים. שנתי.
דוח אחריות תאגידית של בנקים	קיים חלקית בדיווח לפי חוק ה-CRA	קיים. דו-שנתי.
דיווח מיידי לציבור של בנקים	קיים. לגבי מפוקח נסחר	קיים. לגבי מפוקח נסחר
פרסום דוחות ביקורת של המפקח	לא קיים.	לא קיים.
פרסום של צעדים שננקטו ע"י המפקח בהליכים פורמליים	קיים. לגבי צעדים שעברו תהליך מעין-שיפוטי, למעט חריגים (חשש יציבות).	קיים. ההליכים הפורמליים שננקטו בפועל פורסמו. בין היתר, עיצומים כספיים שהוטלו מכח חוק אה"ה וחוקי הבנקאות ודרישות להחזר כספי מהבנקים ללקוחותיהם.
פרסום של צעדים שננקטו ע"י המפקח בלי שימוש בהליכים פורמליים	לא קיים.	לא קיים.
פרסום סקירת פעילות תקופתית של המפקח	קיים.	קיים.
פרסום סקירת פעילות של המפקח מעת לעת בנושא נבחר	קיים.	קיים. מתחילת 2017 מפרסמים כשיטה מעת לעת סקירות עומק בנושאים מהותיים שעל הפרק, הכוללות תובנות מביקורות וסקירות שנערכו.
פרסום טיוטת הוראות להתייעצות	קיים.	קיים.
פרסום נתונים ברמת בנק וברמת מערכת	קיים.	קיים.
פרסום סקירה תקופתית של המפקח לגבי מפת הסיכונים במערכת הבנקאית	קיים. חצי-שנתי.	קיים. שנתי. במסגרת הסקירה השנתית של המפקח על הבנקים

Appendix A: Informal Enforcement Actions Against Banks

Commitment letter (not public): A document signed by the board on behalf of the bank and acknowledged by an authorized OCC official, making specific written commitments to take corrective actions in response to the bank's deficiencies. The document may be drafted by either the OCC or the bank. A commitment letter is not a binding legal document (that is, the OCC cannot enforce compliance in federal court or assess CMPs for noncompliance); a board's failure to honor the commitments, however, may provide strong evidence of the need for a formal bank enforcement action.

Conditions imposed in writing (public if explicitly made enforceable under 12 USC 1818): A "condition imposed in writing" within the meaning of 12 USC 1818 is imposed on a bank by the supervisory office in connection with an action on an application, notice, or other request. Examples of conditions imposed in writing include conditions imposed by the OCC when communicating a written determination of no supervisory objection or when granting a bank's request to terminate a bank enforcement action. Conditions imposed in writing may be imposed to protect the safety and soundness of the bank, prevent conflicts of interest, ensure that the bank provides consumer protections, ensure that the OCC's approval is consistent with laws or regulations, or provide for other supervisory or policy considerations. Conditions imposed in writing remain in effect until the OCC removes them. Any violations of conditions imposed in writing can provide the legal basis for additional enforcement actions, including a CMP assessment.

Conditions imposed by the OCC's Licensing Division in association with or resulting from a bank's licensing filing, although typically enforceable under 12 USC 1818, are not bank enforcement actions and are not within the scope of this PPM.

Individual minimum capital ratios (not public): The OCC is authorized under 12 USC 1464(s)(2), 12 USC 3907, and 12 CFR 3, subpart H, to establish higher IMCRs for a bank in light of its particular circumstances. When the OCC determines that higher capital ratios are necessary, it sends the bank a notice of intent to establish higher minimum capital ratios (IMCR notice). The IMCR notice includes the proposed capital ratios, the date they must be reached, and an explanation of why the OCC considers the proposed ratios necessary or appropriate for the bank. The bank may provide a written response within 30 days of the IMCR notice, unless the OCC specifies a shorter time frame. The bank's response should include any matters the board and management believe the OCC should consider in deciding whether to establish an IMCR, what management or the board believe the IMCR should be, and when the bank should achieve the ratios. The bank's failure to respond within the required time frame is considered a waiver to any objection to the proposed IMCR. The OCC makes its decision after the close of the response period and notifies the bank of its decision in writing using a notification of establishment of higher capital ratios (IMCR decision notification). The IMCR decision notification includes an explanation of the OCC's decision and may require the bank to develop and submit to the OCC an acceptable plan to reach the higher minimum capital ratios.

PPM 5310-3
Appendix A

The establishment of an IMCR does not affect a bank's PCA capital category. If a bank fails to maintain its capital ratios above the higher minimums established in the IMCR, the OCC may issue a capital directive requiring the bank to submit and adhere to an acceptable plan to achieve or maintain its required capital levels. Additionally, the OCC may deem a bank's failure to maintain capital ratios above the IMCR an unsafe or unsound practice within the meaning of 12 USC 1818.¹⁹

Memorandum of understanding (not public): A bilateral document between a bank and the OCC that looks similar to a formal OCC enforcement action in form and content. An MOU is drafted by the OCC. Like a commitment letter, an MOU is not a binding legal document, but a board's failure to honor an MOU may provide strong evidence of the need for a formal bank enforcement action.

Operating agreement (public if made explicitly enforceable under 12 USC 1818): A bilateral document signed by the board on behalf of a bank and an authorized OCC official. Operating agreements typically specify that they are "written agreements" within the meaning of 12 USC 1818 (that is, enforceable operating agreements). In such cases, violations of an operating agreement can provide the legal basis for additional enforcement actions, including CMP assessments. Unlike a C&D or consent order, operating agreements are not enforceable through the federal court system.

Operating agreements executed by the OCC's Licensing Division in association with or resulting from a bank's licensing filing are not bank enforcement actions and are not within the scope of this PPM.

Notice of deficiency issued under 12 CFR 30 (not public): Pursuant to 12 USC 1831p-1 and 12 CFR 30, the OCC may issue a notice of deficiency when a bank fails to comply with any established safety and soundness standard in 12 CFR 30. The notice of deficiency requires the bank to submit to the OCC a safety and soundness plan describing the steps the bank will take to correct the deficiency, including the time frame within which the bank will take those steps. The bank generally has 30 days to provide its safety and soundness plan; under certain circumstances, the OCC may shorten the time frame for the bank's response. If the bank fails to submit an acceptable plan or fails in any material respect to implement an approved plan, the OCC must, by order, require the bank to correct the deficiencies, and the OCC may, by order, require the bank to take any other action provided in 12 USC 1831p-1(e)(2)(B). Refer to appendix B of this PPM for more information regarding safety and soundness orders.

¹⁹ Refer to 12 USC 3907(b)(1) and 1464(s)(3).