

פרק ג'

פעילות הפיקוח על הבנקים

תפקידו העיקרי של הפיקוח על הבנקים הוא שמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית וזאת לשם הגנה על טובת הציבור. במסגרת זו חותר הפיקוח על הבנקים לחיזוק מסגרת ניהול הסיכונים וההון בבנקים, להגברת התחרות והיעילות במערכת ולשמירת ההוגנות ביחסים שבין הבנקים ללקוחותיהם. פעולות אלה של הפיקוח על הבנקים נועדו להבטיח את הנכסים הפיננסיים של הציבור, וכן להבטיח רציפות בפעילות הבנקאית ותמחור הוגן של השירותים הבנקאיים.

בשנת 2011 התמקדה פעילות הפיקוח על הבנקים בהמשך חיזוקו של המעקב השוטף אחר פעילות התאגידים הבנקאיים, לנוכח ההתפתחויות והסיכונים בסביבה הגלובלית ובסביבה המקומית. במקביל חתר הפיקוח על הבנקים ליישום תקנים בין-לאומיים לניהול הסיכונים והממשל התאגידי, ובייחוד לחיזוק הלימות ההון במערכת הבנקאית, תוך היערכות ליישום באזל III בישראל.

פרק זה מורכב משלושה חלקים. החלק הראשון סוקר בהרחבה את הפעולות העיקריות שהפיקוח על הבנקים נקט בשנת 2011 לשם חיזוק חוסנה של המערכת הבנקאית והגברת התחרותיות וההוגנות בה. החלק השני מתאר את המבנה הארגוני של הפיקוח על הבנקים על אגפיו ויחידותיו השונות. החלק השלישי מציג לוח אירועים פיקוחיים לשנת 2011.

1. הפעולות העיקריות של הפיקוח על הבנקים בשנת 2011

בשנת 2011 חיזק הפיקוח על הבנקים את המעקב השוטף והביקורת אחר פעולות התאגידים הבנקאיים, והבהיר לכל תאגיד את עמדתו לגבי יעדי ההון ההולמים את פרופיל הסיכון ואת אופן ניהול הסיכונים והבקורות הפנימיות בו. זאת על רקע ההתפתחויות בסביבה הגלובלית והמקומית - גידול הסיכונים, בשוקי חו"ל, ובפרט באירופה, ההתפתחויות בשוק ההון המקומי והעלייה של מחירי הנכסים. בעקבות התפתחויות אלה הרחיב הפיקוח על הבנקים את דרישות הגילוי בדוחות הכספיים ובדיווחים לפיקוח וחיזוק את הקשר השוטף עם הנהלות הבנקים. בבחינת מוקדי הסיכון הושם דגש באשראי לדיור, לענף הבינוי והנדל"ן וכן ללווים הגדולים במשק. הסיכונים והאיומים נותחו בראייה הצופה לעתיד באמצעות שיטות חדשות שפותחו ומבחני קיצון מסוגים שונים. נוסף על כך קידם הפיקוח על הבנקים את המוכנות של המערכת הבנקאית להמשכיות עסקית, וחיזק את ניהול הסיכון התפעולי בתאגידים הבנקאיים ואת מוכנותם לשעת חירום.

לנוכח ההתפתחויות ברגולציה העולמית המשיך הפיקוח על הבנקים בחתירתו ליישום תקנים בין-לאומיים לניהול סיכונים, הון וממשל תאגידי, תוך היערכות ליישום באזל III בישראל. מהלכים אלה, שלוו בהמשך שיתוף הפעולה עם רגולטורים בארץ ובחו"ל, מציבים את המערכת הבנקאית בשורה אחת עם מערכות בנקאות במדינות המפותחות בעולם.

לצד חיזוק יציבותה של המערכת הבנקאית פעל הפיקוח על הבנקים גם לקידום התחרותיות וההוגנות בה - בין היתר, באמצעות יישום ואכיפה של החקיקה וההוראות בתחום בנק-לקוח, הסברה צרכנית ללקוחות הבנקים ובירור פניות הציבור.

א. פעולות מעקב שוטף תוך יישום הליך סקירה פיקוחי

(1) בחינת הסיכונים והלימות ההון

העשייה בפיקוח על הבנקים במהלך 2011 היא המשך ישיר לפועלו בשנים האחרונות לחיזוק הלימות ההון במערכת הבנקאית, שיפור בתהליכי זיהוי הסיכונים וניטורם, פיתוח תשתיות נאותות לניהול הסיכונים וחיזוק הממשל התאגידי. הפיקוח על הבנקים פעל במהלך השנה להערכת פעילות התאגידים הבנקאיים לאור פרופיל הסיכונים שלהם וניתוח השינויים בסביבה הכלכלית, כדי להשפיע על תכנון ההון ועל תהליכי ניהול הסיכונים שלהם.

בהתאם לתהליכי העבודה שנקבעו הגישו התאגידים הבנקאיים במאי 2011 דוחות Internal (ICAAP Capital Adequacy Assessment Process), הכוללים הערכה פנימית של הלימות הונם ביחס לפרופיל הסיכון שלהם ואסטרטגיה להבטחת הלימות הונם. דוחות אלה נבחנו ונותחו בפיקוח על הבנקים, הן במטרה לגבש עקרונות פיקוח בסוגיות רחב ושיפורים נדרשים בהתייחס לדוחות שהתקבלו, והן בהתייחס לכל תאגיד בנקאי. במסגרת זו התקיימו בפיקוח על הבנקים דיונים רבים בפורומים שונים, התנהל דיאלוג שוטף עם כל תאגיד בנקאי; בסיומו גובש עבור כל אחד מהם פרופיל סיכון כולל, ונדרשו צעדי תיקון, כולל חיזוק של הממשל התאגידי, של ניהול הסיכונים ושל הבקורות הפנימיות.

כחלק מהליך זה נקבעה עמדת הפיקוח על הבנקים בהתייחס להלימות ההון וליעדי ההון שהתאגידים הבנקאיים הציבו לעצמם, לחולשות העיקריות בתחומי הממשל התאגידי וניהול הסיכונים ואתגרים עיקריים הטעונים תשומת לב ניהולית בהסתכלות לעתיד. ממצאים אלו ואחרים הועברו לתאגידים הבנקאיים הן במכתבים ייעודיים והן במסגרת פגישות ייעודיות שקיים המפקח על הבנקים עם הדירקטוריונים של התאגידים הבנקאיים ועם הנהלותיהם.

בתוך כך נדרשו התאגידים הבנקאיים לקבוע יעדי הון ותכנון הון במיתווה עולה, שיהלמו את יחסי ההון בפועל (הליבה והכולל) של בנקים בני השוואה במדינות המערב, ויביאו לידי ביטוי את הנחיות הבנקאות הישראלית, לנוכח ההתפתחויות הגלובליות.

(2) פעילות הפיקוח על הבנקים בתחום הממשל התאגידי

השנה המשיך הפיקוח על הבנקים בצעדים לבחינת איכות הממשל התאגידי בתאגידים הבנקאיים, ובכלל זה איכות עבודתם של הדירקטוריון, ההנהלה הבכירה, מנהל הסיכונים הראשי והביקורת הפנימית ביחס לדרישות הפרקטיקה המיטבית (Best Practice) ודרישות המפקח על הבנקים.

בדצמבר 2010 עודכנה הוראת ניהול בנקאי תקין 301 בנושא הדירקטוריון. במסגרת העדכון חודד תפקיד הדירקטוריון כמתווה אסטרטגיה וכמפקח על הנהלת הבנק, בעוד שתפקידי ההנהלה מתבטאים בעיקר בניהול השוטף. במסגרת ההוראה החדשה נדרשו הדירקטוריונים של התאגידים הבנקאיים להימנע, כשיטה, מהתערבות בניהול השוטף של האשראי, תוך צמצום סמכותם לאישור חריגות ממדיניות האשראי שנקבעה, ולהתמקד בבניית מערכים נאותים של בקרה ופיקוח על פעולות ההנהלה וסמכויותיה. במהלך שנת 2011 קיים הפיקוח על הבנקים דיונים נרחבים בפורומים שונים לגיבוש עקרונות פיקוח הקשורים ליישום ההוראה החדשה, ובחן את התוכניות שהגישו התאגידים הבנקאיים על בסיסם. כחלק מהמהלך לצמצום מעורבות הדירקטוריון בתהליך אישור האשראי נדרשו הבנקים לבחון בין היתר את שלמות מדיניות האשראי, את נאותות התהליך של אישור האשראי ותיעודו ואת מערכי הניטור והבקרה ברבדים השונים כל זאת עם דגש בחיזוק אמצעי הפיקוח והבקרה של הדירקטוריון, עיבוי מערך הדיווחים לדירקטוריון ופיתוח כלי בקרה נוספים התואמים את מבנה הסמכויות החדש.

¹ להרחבה ראו סקירת המפקח לשנת 2009, תיבה ד'-2.

ב. הגברת הפיקוח והמעקב אחר ההתפתחויות בסביבה הגלובלית

(1) הגברת תדירות הדיווחים והתקשורת עם הבנקים

לנוכח ההתפתחויות בשווקים הגלובליים, ובכללן משבר החובות במדינות אירופה, ניהל הפיקוח על הבנקים מעקב הדוק אחר פעילות מערכת הבנקאות הישראלית. במסגרת זו הוא קיים קשר שוטף עם הנהלות התאגידים הבנקאיים, קיבל נתונים ודיווחים שבועיים על מצב החשיפות בפועל ובחן צעדים שהתאגידים הבנקאיים נקטו בפועל. הפיקוח על הבנקים ניהל מעקב צמוד אחר החשיפות הפוטנציאליות של התאגידים הבנקאיים לשווקים הגלובליים, ובכלל זה חשיפות אשראי, חשיפות ישירות ועקיפות למדינות ומוסדות פיננסיים זרים וחשיפות הגלומות בתיקי הנוסטרו והקופות לפיצויים, וידא כי התאגידים מקיימים תהליכים נאותים לניטור החשיפות, ובמידת הצורך דרש מהם לצמצם את החשיפות, גם באמצעות צעדים אקטיביים. במסגרת זו הושם דגש מיוחד במוכנות הניהולית של התאגידים הבנקאיים להתפתחויות בעולם ולהשלכותיהם על ההתפתחויות המקומיות. הפיקוח בחן בקפידה את תוצאות התרחישים שפיתחו התאגידים הבנקאיים, כחלק מתהליכי ניהול הסיכונים, בהתייחס להתפתחויות פוטנציאליות ולתרחישי קיצון בשווקים הגלובליים, ולהשפעתם על איתנות התאגידים ועל הלימות הונם.

(2) הרחבת דרישות הגילוי בדוחות הכספיים ובדיווחים לפיקוח

על רקע ההתפתחויות המקרו-כלכליות בשוק המקומי ובשווקים הבינ-לאומיים וזהו סיכונים פוטנציאליים לתאגידים הבנקאיים, ובהתאם לכך נערך הפיקוח על הבנקים ודרש מהם דיווחים פרטניים ובתדירות גבוהה יותר. בהמשך לתהליך זה זוהתה עלייה משמעותית בהיקפי הפעילות של התאגידים הבנקאיים במכשירים נגזרים מסוימים במט"ח, ולפיכך פורסמה דרישה לפירוט רחב יותר של המידע על היקפיה של פעילות זו. המידע שנדרש כולל פילוח לעסקאות-בשקלים ובמט"ח, לפי תכנים של חוזים עתידיים סטנדרטיים על שערי חליפין (Futures), חוזי אקדמה לא סטנדרטיים על שער החליפין (Forward) ועסקות החלף במטבעות (Currency Swaps), חוזי אופציה למיניהם ועסקות ספוט.

כמו כן, בשל הצורך במידע מפורט, מעבר למדוחות הכספיים, על חשיפת התאגידים הבנקאיים למדינות זרות, וכן לפי מגזרי פעילות ואזורים גיאוגרפיים התווספו לקובץ הוראות הדיווח לפיקוח שתי הוראות דיווח חדשות. בראשונה, הוראה מס' 834, "חשיפה למדינות זרות", נדרש מידע מפורט על החשיפה המאזנית והחוץ-מאזנית לכל מדינה זרה בנפרד; בשנייה, הוראה מס' 856, "מגזרי פעילות ואזורים גיאוגרפיים", נדרש מידע לפי מגזרי הפעילות - משקי הבית, הבנקאות הפרטית, העסקים הקטנים, המגזר המסחרי והמגזר העסקי וכן מידע לפי אזורים גיאוגרפיים: צפון אמריקה, מרכז ודרום אמריקה, מערב אירופה, מזרח אירופה, אפריקה והמזרח הרחוק.

(3) מסגרת עבודה מקרו-יציבותית (macro-prudential)

על רקע גידול הסיכונים וההתפתחויות בשוקי חו"ל, וכחלק מלקחי המשבר שכוונו לקידום מדיניות מקרו-יציבותית (macro-prudential), הורחבו שיתופי הפעולה בין החטיבות בבנק ישראל, בעיקר שיתוף הפעולה של הפיקוח על הבנקים עם חטיבות המחקר והשווקים, והוקמה מסגרת עבודה משותפת למדיניות מקרו-יציבותית. במסגרת זו מתקבלות בפיקוח על הבנקים באופן שוטף סקירות ועבודות פנימיות של החטיבות האחרות ועיקרן מידע שוטף על ההתפתחויות בשוקי חו"ל, ניתוח של ההתפתחויות הללו וההשלכות שעלולות להיות להן על הפעילות המקומית, וניתוח סיכונים מקומיים. הפיקוח על הבנקים נעזר במידע ובהערכות אלה ועושה בהם שימוש בניתוחי בהתייחס להשלכות אפשריות על התאגידים הבנקאיים וכן באמידה כמותית של הסיכונים אליהם חשופים התאגידים הבנקאיים.

צוות מקרו-יציבותי, המורכב מנציגי הפיקוח על הבנקים, חטיבת המחקר וחטיבת השווקים, מנהל דיונים משותפים על האיומים המתהווים ועל ערוצי הדבקה אפשריים למערכת הפיננסית כולה ולתאגידים הבנקאיים בפרט. דיונים אלה מבוססים על עבודות המבוצעות בחטיבות, לרבות מבחני קיצון למערכת הבנקאית ולמערכת

הפיננסית בכללותה, ניתוח ההתפתחות של מחירי הנכסים ושל היצע האשראי, ניתוח ההתפתחויות בשוק האג"ח הקונצרניות ועוד. העבודות והמסקנות של הצוות הבין-חטיבתי מוגשות להנהלה הבכירה בבנק ישראל, ונדונות באופן שוטף במסגרות שונות, לרבות במסגרת דיוני הוועדה המוניתרית, ותומכות בהחלטות של קובעי המדיניות.

ג. הגברת הפיקוח והמעקב אחר סיכונים בסביבה המקומית

(1) האשראי לדיור

לנוכח המשך עלייתם של מחירי הדיור וגידול היקפי המשכנתאות בחודשים הראשונים של 2011, הקדיש הפיקוח על הבנקים משאבים ותשומת לב פיקוחית לנושא זה. במסגרת זו דרש הפיקוח להרחיב את הגילוי על הלוואות לדיור בדוחות הכספיים, ולכלול דיון מורחב בהתפתחות הסיכונים הכרוכים בתיק ההלוואות לדיור ובפעולות הננקטות כדי להתמודד עם סיכונים אלה ולנהל אותם. נוסף על כך פרסם הפיקוח על הבנקים תיקונים מקיפים להוראות הדיווח לפיקוח בנושא הלוואות לדיור; אלה כללו, בין היתר, קבלת מידע חדש על הביצועים לפי שיעורי המימון, לפי שווי הנכס ולפי שיעור ההחזר מההכנסה, מידע על מיחזורים, דירות להשקעה והלוואות לתושבי חוץ².

במהלך השנה ערך הפיקוח על הבנקים ביקורות מקיפות בבנקים הנותנים משכנתאות, לשם הערכת האסטרטגיה שלהם בתחום הלוואות לדיור והלימות מדיניות החיתום שלהם, זיהוי חריגות מן המדיניות וגיבוש תמונה מפורטת של מאפייני הסיכון בתיקי ההלוואות.

כן עקב הפיקוח על הבנקים מקרוב אחר ההתפתחות באשראי לדיור, תוך ביצוע ניתוחים מקיפים על בסיס שוטף, קיום דיאלוג עם גורמים בבנקים ופגישות עם ההנהלה הבכירה והדירקטוריון, על רקע רמת התחרותיות הגבוהה בשוק המשכנתאות.

על רקע יישום ההוראה בנושא הפרשה להפסדי אשראי וחובות פגומים דרש הפיקוח על הבנקים מהתאגידים הבנקאיים להחזיק הפרשה קבוצתית מספקת בגין הלוואות לדיור, כדי להביא בחשבון את הירידה בשיעור הכיסוי של הפרשה בתיק המשכנתאות; זאת לנוכח הגידול המהיר שנרשם בשנים האחרונות באשראי לדיור וטרם קיבל ביטוי בהפרשה לפי עומק הפיגור².

במאי 2011, לנוכח השיעורים הגבוהים בביצועי הלוואות לדיור בריבית משתנה והסיכון הגלום בעלייה אפשרית של שיעור הריבית, הגביל המפקח על הבנקים את חלק ההלוואה בריבית משתנה עולה לשליש מסך ההלוואה. הנחיה זו הביאה לשינוי משמעותי בהרכב המשכנתאות החדשות, והייתה צעד אחד במכלול צעדים שנקטו בנק ישראל, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד השיכון, תוך שיתוף פעולה ביניהם.

(2) האשראי ללווים גדולים במשק

אחד החששות המרכזיים ליציבות המערכת הפיננסית במהלך המחצית השנייה של שנת 2011 היה ההתפתחויות בשוק האג"ח הקונצרניות. הפיקוח על הבנקים מקבל באופן שוטף מידע פרטני על הלווים הגדולים בתאגידים הבנקאיים ובוחר את עמידתם של התאגידים במגבלות החשיפה ללווים אלו. כן בוחר הפיקוח את הסיכון הגלום באשראי הממונף, כגון אשראי לרכישת אמצעי שליטה. במהלך שנת 2011 החמיר הפיקוח על הבנקים את המגבלות החלות על החבות של לוואה וקבוצת לוויים: החשיפה המרבית של כל תאגיד לקבוצת לוויים נקבעה ל-25% מבסיס הונו (לעומת 30%), וסך כל החשיפה ללוויים ולקבוצות לוויים שהחשיפה לכל אחד מהם עולה על 10% מבסיס הונו של התאגיד הוגבלה ל-120% מבסיס ההון. מגבלה זו הוחלה גם על החשיפה לתאגידים בנקאיים.

² ראו להלן בסעיף 3.4.

עליית התשואות בשוק האג"ח הקונצרניות וריבוי הסדרי החוב, יחד עם מאפייניו הריכוזיים של תיק האשראי הבנקאי, הצריכו טיפול ממוקד של הפיקוח על הבנקים. במסגרת זו בחן הפיקוח על הבנקים בקפידה את תיקי האשראי של הלווים הגדולים במשק, ואף דרש גילוי נוסף בדוחות הכספיים לציבור, סקר את מבנה החברות, בחן את פעילותן בשוק ההון, לרבות בחינת מועדי הפירעון הצפויים של האג"ח, וקיבל דיווחים על הרכב הביטחונות ועל אופן הטיפול בהם בתאגידים הבנקאיים. על סמך אלה נקט הפיקוח על הבנקים צעדים במקום שבו אלה נדרשו.

(3) אשראי לענף הבינוי נדל"ן

כחלק מהגברת הפיקוח והמעקב אחר סיכונים בסביבה המקומית, נבחנו באופן ספציפי גם החשיפות לענף הבינוי והנדל"ן. במסגרת זו נבחנו, בין היתר, הסיכונים המובנים הגלומים בפעילות, מסמכי אסטרטגיה ומדיניות ומגבלות מהותיות על הפעילות, וכן הוערכו גורמי הבקרה השונים ואיכות הממשל התאגידי בהתייחס לפעילות. הליך זה כלל דו-שיח שוטף עם התאגידים הבנקאיים, ובסיומו גובשה הערכת סיכון לגבי הפעילות שנבחנה, ונדרשו צעדי תיקון, לרבות חיזוק הממשל התאגידי, ניהול הסיכונים והבקרות הפנימיות. דגש מיוחד הושם בתוצאות תרחישים ייעודיים שפיתחו התאגידים הבנקאיים, כחלק מתהליכי ניהול הסיכונים, בהתייחס לתיקי האשראי, ובפרט לריכוזיות של לוויים וריכוזיות ענפית, ולהשפעתן על איתנות התאגידים הבנקאיים והלימות הונם. במקום שבו סבר כי רמת הסיכון המובנה בפעילות משקפת תיאבון-לסיכון ברמה לא-סבירה דרש הפיקוח על הבנקים צמצום של החשיפה.

(4) קידום מוכנות המערכת להמשכיות עסקית

בשנת 2011 התמקד הפיקוח על הבנקים גם בקידום מוכנות המערכת הבנקאית להמשכיות עסקית בעת משבר. במסגרת זו פרסם המפקח ב-25.12.2011 הוראת ניהול בנקאי תקין בנושא "ניהול המשכיות עסקית". ההוראה משתלבת עם פעולות הפיקוח לחיזוק ניהול הסיכון התפעולי והמוכנות לשעת חירום בתאגידים הבנקאיים, והיא מבוססת על סטנדרטים מקובלים בתחום ניהול ההמשכיות העסקית. במסגרת זו נקבעו רכיביה של מסגרת העבודה לניהול ההמשכיות העסקית: (א) ניתוח ההשלכות העסקיות של מצב החירום, כולל זיהוי והערכה של הסיכונים והשפעתם הפוטנציאלית על התאגיד הבנקאי; (ב) אסטרטגיית ההתאוששות, המגדירה יעדים לרמת השירות שהתאגיד הבנקאי ישאף לספק במקרה של שיבושים, תוך קביעת טווחי הזמן הדרושים לחידושם של אותם שירותים; (ג) תוכנית של המשכיות עסקית, המגדירה, בין היתר, תפקידים, תחומי אחריות וסמכויות לקבלת החלטות במקרה של שיבושים, וכן תנאים להפעלתה; (ד) ניטור הסיכונים ותוכנית לתרגול והטמעה. כדי להפחית את הסיכון לפגיעה ביכולת ההתאוששות של התאגיד הבנקאי במקרה של הישענות על ספקים ונותני שירותים לתהליכים החיוניים, נקבעו בהוראה תנאים שעל התאגידים הבנקאיים לבחון את הכללתם בהסכמי ההתקשרות עם ספקים אלה. כן קובעת ההוראה הנחיות בעניין מיקום התשתיות ואופן ההפעלה של האתר החלופי, אשר יוחזק במצב של מוכנות ויאפשר לתאגיד הבנקאי לשמור על רציפות עסקית במקרה של פגיעה באתר הראשי.

בשנת 2011 השתתף הפיקוח על הבנקים, בתפקידו כרשות מל"ח (משק לשעת חירום) ייעודית למערכת הפיננסית, בתרגיל לאומי, "נקודת מפנה 5", במיתווה של תרחיש מלחמה כוללת. לראשונה צורפה לתרגיל גם המערכת הבנקאית.

במהלך 2011, בעקבות ההסלמה באזור הדרום, עקב הפיקוח על הבנקים בדריכות אחר האירועים והתאים את הנחיותיו לבנקים להנחיות היומיות שנתן פיקוד העורף. כל סניפי הבנקים נפתחו ועבדו כרגיל, ובחלק מהסניפים הוצבו מיגוניות. הנהלות הבנקים קיימו הערכות מצב, וחלקן אף ערכו סיורים יזומים בסניפי הדרום.

ד. חיזוק שיטות הניתוח של הפיקוח על הבנקים

במהלך שנת 2011 שם הפיקוח על הבנקים דגש בפיתוח וחיזוק של שיטות לניתוח ואמידה של הסיכונים ברמת התאגיד הבנקאי והמערכת הבנקאית.

(1) שיפור בסיס הנתונים

במהלך שנת 2011 נעשה שימוש במאגרי מידע חדשים לצורך ניתוח ההתפתחויות בסיכונים. במסגרת זו נעשה שימוש בנתוני שוק ההון, תוך חיבור המידע משוק ההון למידע הפרטני על החשיפות של הבנקים ללווים ושימוש במאגרי מידע נוספים לצורך הערכת חדלות הפירעון של לווים הפעילים בשוק ההון. נאסף מידע על מוסדות פיננסיים זרים, לבחינת התפתחויות ברמה ענפית ועוד. השיפור בכללי הדיווח והמידה של חובות פגומים ושל הפרשה להפסדי אשראי איפשר הערכה טובה יותר של סיכון האשראי במערכת הבנקאית, תוך עריכת השוואות בין-לאומיות ושימוש במדדים מקובלים בעולם לבחינת סיכון האשראי. גם פירוט המידע המתקבל בפיקוח על הבנקים באשר למוקדי סיכון עיקריים כגון האשראי לדיור, החשיפה למדינות ולמוסדות פיננסיים זרים והחשיפה לפי מגזרי פעילות היוו בסיס רחב לניתוחים מעמיקים של התפתחות הסיכונים במערכת הבנקאית ורמתם.

(2) פיתוח שיטות לבחינת מוקדי סיכון וביצוע מבחני קיצון

הפיקוח על הבנקים ערך בשנת 2011 מיגוון מבחני קיצון ופיתח שיטות חדשות לבחינת סיכונים. במסגרת זו ערך הפיקוח מבחן קיצון מקרו-כלכלי לבחינת ההשלכות של תרחיש קיצון מקומי ותרחיש קיצון גלובלי. מבחן זה נערך בשיתוף פעולה עם חטיבת המחקר ובליווי של מומחי קרן המטבע הבין-לאומית: חטיבת המחקר בנתה את התרחישים והתחזיות למשטני המקרו, תוך שימוש במודלים אקונומטריים המשמשים למדיניות המוניטרית (DSGE) וכלים נוספים, ואמדה את השפעת הזעזועים, שהוחלט להתמקד בהם, על קבוצה של גורמים מקרו-כלכליים שהפיקוח על הבנקים נדרש להם במודלים המשמשים אותו; הפיקוח על הבנקים קשר בין השינויים בגורמים המקרו-כלכליים לבין מוקדי הסיכון של המערכת הבנקאית, תוך שימוש במספר מודלי לוויין שפותחו ביחידה הכלכלית שלו. כן אמד הפיקוח על הבנקים את השפעתם של משטני הסיכון על הרווח וההפסד של התאגידים הבנקאיים, על הלימות הונם ועל זו של המערכת הבנקאית בכללה. נוסף על כך ערך הפיקוח על הבנקים תרחישי קיצון לבחינת התפתחות משבר החובות הריבוניים, תוך התמקדות בגורמי סיכון ייחודיים למערכת הבנקאית, ובכלל זה דימה נפילת לווים גדולים, התייחס ללווים הפעילים בשוק ההון, לאשראי לרכישת אמצעי שליטה, לחשיפה למוסדות פיננסיים זרים ועוד. הפיקוח על הבנקים גם עורך ניתוחי רגישות לסיכון של ריכוזיות לווים, סיכוני ריבית וסיכוני שער חליפין, ועורך ניתוחי רגישות של הנזילות באמצעות מודל פנימי לבחינת סיכון הנזילות. פיתוח השיטות החדשות לוודא במפגשים עם נציגי רשויות פיקוח המתמחים בתחום, השתתפות בהשתלמויות, בלימוד מפרסומים חדשים ובקידום מאגרי מידע חדשים כאמור לעיל.

ה. המשך החתירה ליישום תקנים בין-לאומיים לניהול הסיכונים, ההון והממשל התאגידי

(1) פרויקט האצת הסדרתם של נהלים תקינים

אחת המשימות העיקריות בשנה זו הייתה המשך הקידום של יישום עקרונות מיטביים לניהול סיכונים וממשל תאגידי במערכת הבנקאית.

הוראות הניהול הבנקאי התקין שניתנו השנה, המפורטות להלן, ביטאו אימוץ של תפיסת באזל לגבי ניהול סיכונים ואת הניסיון שנצבר בפיקוח על הבנקים. המשבר בשווקים הפיננסיים, שהחל באמצע שנת 2007, וגרם הפסדים כספיים משמעותיים, העלה כי בנקים רבים ברחבי העולם לא ניתחו את מלוא הסיכונים הנלווים לתחומי פעילותם ולא קיימו עקרונות בסיסיים של הפעלת שיקול דעת נאות וניהול סיכונים זהיר. ההוראות

משקפות, בין השאר, לקחים שהופקו מן המשבר, ומחזקות את הדרך שבה תאגידיים בנקאיים צריכים לנהל את סיכונים שהם זיהו ולשלוט בהם.

על בסיס סקר שנועד לזהות פערי רגולציה בין הוראות המפקח לבין המלצות ועדת באזל, הוחלט למקד את ההסדרה הבנקאית בשנת 2011 בחמישה נושאים:

- **ביקורת פנימית** התווספה הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה, מספר 307, בנושא "פונקציית ביקורת פנימית", המתבססת על הנחיות ועדת באזל, על הוראות כללי הבנקאות (הביקורת הפנימית), התשנ"ג-1992, על חקיקה ורגולציה מקומית נוספת ועל מקורות בין-לאומיים רלבנטיים. ההוראה עוסקת, בין היתר בתכונות הנדרשות כדי שפונקציית הביקורת הפנימית תוכל למלא את תפקידיה ביעילות ובאפקטיביות. התכונות מתייחסות למעמד, לאי תלות, למשאבים ועוד; תפקידי הפונקציה כמסייעת להנהלה ולדירקטוריון במילוי החובות המוטלות עליהם, היקף הפעילות, שיטות עבודתה של הפונקציה ודיווחיה, המבקר הפנימי העומד בראשה ועוד.
- **סיכון אשראי** - טיוטה - הוראות ניהול בנקאי תקין העוסקות בתחומים שונים הקשורים לסיכון האשראי עודכנו ואורגנו מחדש. חלק מהדרישות והציפיות הפיקוחיות הכלולות בטיטת ההוראות החדשות מוכרות לתאגידיים הבנקאים וכבר מיושמות על ידם. העדכון מחדד ומבהיר תקנים קיימים, ומוסיף חדשים במקום הידרשם. להלן תיאור עיקרי השינויים:
פרסום טיוטת הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה בנושא "עקרונות לניהול סיכון אשראי". טיוטת ההוראה החדשה מפרטת את הדרישות הפיקוחיות בנושאי אסטרטגיית הסיכון, המדיניות, מבנה ניהול הסיכונים הנדרש וחלוקת הסמכויות, תהליך אישור האשראי, מנגנוני הפיקוח והבקרה, כולל מנגנון להערכה בלתי תלויה ומתמשכת של תהליכי ניהול סיכון האשראי ודירוגי האשראי. ההוראה החדשה מאמצת גישה שלפיה כדי להבטיח קבלת החלטות אשראי טובות, ולנטרל שיקולים לא רלבנטיים, נדרשת מעורבות גבוהה של גורם בלתי תלוי ביחידות העסקיות.
- הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 314, בנושא "טיפול בחובות בעייתיים" הוחלפה בהוראה בנושא "הערכה נאותה של סיכונים אשראי ומדידה נאותה של חובות". ההוראה עולה בקנה אחד עם הוראות הדיווח לציבור בנושא סיווג חובות, והיא מתווה עקרונות ביחס לקביעתם של תהליכים נאותים להערכה ומדידה של סיכונים אשראי ושל בקרה על תהליכים אלו, וכן לגבי תהליכי סיווג חובות וקביעת הפרשות להפסדי אשראי.
- הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 319 בנושא "בקרת אשראי" עודכנה כדי להתאים את דרישותיה למערכת מתקדמת של ניהול סיכונים אשראי. מטרת ההוראה לכוון את פעילותה של היחידה לבקרת האשראי לעבודה מיטבית, באמצעות קביעת דרישות איכותיות בנושאים כגון: תפקידי היחידה, כפיפותה הארגונית, כשירות עובדיה, תוכנית עבודתה ויישומה, טיפול בדוחות היחידה והפצתם.
- **ניהול הסיכונים** - טיוטה - עודכנה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 339 בנושא "ניהול סיכונים". ההוראה המעודכנת מתבססת על הנחיות ועדת באזל מאוקטובר 2010 ומיולי 2009. ההוראה קובעת ומפרטת עקרונות יסוד לניהול ולבקרה של סיכונים בראייה משולבת וכלל תאגידית, כדי לחזק את יכולתם של תאגידיים בנקאיים לזהות ולנהל סיכונים כך שהם ישתקפו כראוי בפעילות הבנק, בהערכת הלימות הונו ובתהליכי קבלת ההחלטות בו. לפירוט ראו תיבה ג'-1.
- **הסיכון התפעולי** - טיוטה - התווספה הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה בנושא "ניהול סיכון תפעולי", המתבססת בעיקרה על הנחיות ועדת באזל. ההוראה קובעת רכיבי יסוד לניהול הסיכון התפעולי, המתייחסים לנושאי ממשל תאגידי ולסביבת ניהול הסיכון, ביניהם:
 - - תרבות ארגונית חזקה, המציבה תקנים ומספקת תמריצים להתנהגות מקצועית ואחראית.
 - - מסגרת עבודה לניהול הסיכון התפעולי, המורכבת ממדיניות, תהליכים ומערכות המיושמות בצורה אפקטיבית בכל דרגי קבלת ההחלטות ובכל המוצרים, הפעילויות, התהליכים והמערכות המהותיות, ובהתאם לתיאבון והסיבולת לסיכון.
 - - ניהול יעיל ואפקטיבי של הסיכון התפעולי, כולל זיהוי והערכה, ניטור ודיווח, בקרה והפחתת הסיכון.

- תוכניות לשמירת החוסן העסקי וההמשכיות עסקית, כדי להבטיח את יכולתם של התאגידים הבנקאיים להמשיך בפעילות שוטפת ולצמצם הפסדים במקרה של שיבוש חמור בפעילות העסקית.
- **סיכון נזילות** - טיטה - עודכנה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 342 כדי לשקף ציפיות פיקוחיות עדכניות לגבי העמידה ביחס נזילות מזערי, ניהול סיכון הנזילות על בסיס מאוחד, בחינת יחס נזילות ארוך טווח (יחס מימון יציב) ושימוש בכלים ומדדים למעקב אחר הסיכון. השינויים הם גם שלב ביניים לקראת אימוץ דרישות באזל III בנושא הנזילות. חלק מפעילות ההסדרה כוללת עדכונים ופרשנויות של הוראות קיימות לגבי סוגיות שונות, המתעוררות כתוצאה משאלות של המערכת הבנקאית או בעקבות פרסומי ועדת באזל, באמצעות פרסום מסמכי שאלות ותשובות המתעדכנים מעת לעת. עד כה פרסמו מסמכי שאלות ותשובות במיגוון נושאים בין השאר, בתחום ההלוואות לדיור, חובות פגומים והפרשה להפסדי אשראי, הוראה 301 לגבי הלימות ההון.

תיבה ג'-1: הוראת ניהול סיכונים כהוראת אב

במסגרת העדכון של הוראות הניהול הבנקאי התקין והתאמתן למסגרת העבודה של באזל, פרסם הפיקוח על הבנקים טיטת הצעה לעדכון הוראה בנושא "ניהול סיכונים". ההוראה היא הוראת-אב לניהול הסיכונים בראייה כלל-תאגידית, וכן לניהול סיכונים ספציפיים, שכן היא מתווה עקרונות יסוד בתחומי ניהול הסיכון. עקרונות יסוד אלה מתייחסים לממשל התאגידי ולתפקידן של הפונקציות השונות בתחום ניהול הסיכונים, למערך הבקרה הפנימי על הסיכונים, המורכב משלושה קווי הגנה, וכן לתהליכי ניהול הסיכונים.

ניהול סיכונים כלל-תאגידי

הטיטה קובעת עקרונות יסוד לניהול ובקרה של הסיכונים בראייה משולבת, כלל-תאגידית (Firm Wide Risk Management), שתחזק את יכולתם של הבנקים לזהות סיכונים ולנהל אותם; זאת כדי שהסיכונים יתבטאו כראוי בפעילויות הבנק, בהערכת הלימות ההון ובתהליכי קבלת ההחלטות. עקרונות אלו משקפים את הלקחים שהופקו מהמסבר הפיננסי, שהחל באמצע שנת 2007, ובפרט את הצורך לזהות ולמדוד את מכלול הסיכונים כהלכה, לנוכח האתגרים הרבים שמציבה מערכת פיננסית מודרנית.

שלושה קווי הגנה

- טיטת ההוראה קובעת מסגרת לקיומו של ממשל ניהול סיכונים נאות באמצעות שלושה קווי הגנה:
 - הנהלות קווי העסקים - תפקידן לזהות ולנהל את הסיכונים המובנים במוצרים, בפעילויות, בתהליכים ובמערכות שבאחריותן.
 - פונקציית ניהול הסיכונים פונקציה בלתי תלויה בקווי העסקים, המשמשת קו הגנה שני ונושאת באחריות לתכנון, תחזוקה ופיתוח של מסגרת ניהול הסיכונים. אחד התפקידים המרכזיים של הפונקציה הוא לאתגר את ניהול הסיכונים בקווי העסקים ולבחון את השלמות והאפקטיביות של ניהולם.
 - ביקורת פנימית - משמשת קו הגנה שלישי, בוחנת את תקינותם ויעילותם של התהליכים וחושפת נקודות תורפה בבקרות.

תהליך ניהול הסיכונים

טיטת ההוראה מחדדת את הצורך בהטמעת תרבות סיכונים נאותה, מסדירה את ממשל ניהול הסיכונים בתאגיד הבנקאי ומגדירה את אבני היסוד בתהליך ניהול הסיכונים:

הדירקטוריון נדרש להתוות את התיאבון-לסיכון, כלומר להגדיר את רמת הסיכון המרבית שהתאגיד מעוניין ומסוגל ליטול על עצמו. קביעת תיאבון הסיכון היא אחד הכלים המרכזיים שבאמצעותו הדירקטוריון מפקח על התאגיד בגישת Top Down.

הנהלת התאגיד הבנקאי נדרשת לגבש, להטמיע וליישם את מסגרת ניהול הסיכונים הנגזרת מהתיאבון-לסיכון, ולקבוע מדיניות, מגבלות פרטניות, נהלים ובקורות לניהול של כלל הסיכונים ושל כל אחד מהם. מסמך הסיכונים הרבעוני מסייע לדירקטוריון לפקח על פרופיל הסיכון של התאגיד הבנקאי ולוודא שאינו חורג מהתיאבון-לסיכון שנקבע. מסמך זה מציג את ההתפתחות של פרופיל הסיכון ושל גורמי הסיכון ביחס לתיאבון-לסיכון ולמגבלות שנקבעו במסגרת. נוסף על כך המסמך מציג השפעות של שינויים פנימיים וחיצוניים על פרופיל הסיכון, סטיות מהמדיניות, תוצאות של מבחני קיצון ונקודות תורפה בתשתית של ניהול הסיכון.

התאגיד נדרש לבחון את הצורך בעדכון של תהליך ניהול הסיכונים לנוכח ההתפתחויות והשינויים בסביבה החיצונית, בהיקף הפעילות העסקית, בסביבת הבקרה, במוצרים חדשים וכד'. טיטת ההוראה מסדירה את ההליך הנדרש לשם אישור מוצרים חדשים ופעילויות חדשות, וכן שינויים משמעותיים במוצרים קיימים.

מנהל הסיכונים הראשי ופונקציית ניהול הסיכונים

טיטת ההוראה מסדירה את המעמד, העצמאות והאחריות של מנהל הסיכונים הראשי, העומד בראש פונקציית ניהול הסיכונים. למנהל הסיכונים הראשי צריך להיות קו דיווח ישיר למנכ"ל ולדירקטוריון, ועליו להדגיש בפניהם סוגיות שיש לשם אליהן לב מהיבט ניהול הסיכונים, כגון ריכוזי סיכון או חריגות מהתיאבון לסיכון שנקבע.

כן מבהירה הטיטת את תפקידיה של פונקציית ניהול הסיכונים בתחומים שונים, כגון: גיבוש התיאבון לסיכון, גיבוש מסגרת ניהול הסיכונים, תהליך הערכת הנאותות של הלימות ההון והנזילות, תהליך אישור מוצרים חדשים, וכן אישור ותיקוף של מודלים.

הפונקציה נדרשת למעורבות בתהליכי ניהול הסיכונים בתאגיד הבנקאי, באופן שעמדותיה יהיו חלק חשוב ממערך השיקולים בקבלת החלטות עסקיות.

בהוראה מושם דגש באי התלות של פונקציית ניהול הסיכונים (מקצועית וארגונית) בקווי העסקים, וכן מודגש כי התגמולים של עובדי הפונקציה לא יושפעו באופן ישיר מן ההכנסות מקווי העסקים. על אף זאת אין כוונה שפונקציה זו תהיה מבודדת מקווי העסקים; חשוב שהיא תבין את הפעילות העסקית ושתהיה לה גישה למידע חיוני. התאגידים נדרשים לאייש את הפונקציה בעובדים איכותיים, מנוסים ומוכשרים ולהעמיד לרשותה משאבים נאותים, שיאפשרו לה למלא את תפקידיה כנדרש ולאטגר את ניהול הסיכונים המתבצע בקווי העסקים.

זיהוי, מדידה והערכה וניטור של סיכונים ודיווח עליהם

טיטת ההוראה מפרטת דרישות איכותיות בכל הקשור לשיטות זיהוי, מדידה והערכה של סיכונים, בעיקר באמצעות מודלים ותרחישי קיצון. כן מציגה ההוראה דרישות לגבי מערכות המידע הניהוליות והדיווחים החיוניים לצורך ניטור סיכונים אפקטיבי.

הפיקוח על הבנקים עדיין מנהל דיונים עם התאגידים הבנקאיים על טיטת ההוראה.

(2) חיזוק הלימות ההון תוך היערכות ליישום באזל III בישראל

כחלק מלקחי המשבר פורסמו בחודש דצמבר 2010 המלצות באזל III "מסגרת פיקוחית עולמית לחיזוק עמידות המערכת הבנקאית"³. לעיקרי ההמלצות במסמך זה ראו סקירת מערכת הבנקאות לשנת 2010 תיבה ב'-4: חיזוק מסגרת ההון הרגולטורי (באזל III). בחודש יוני 2011 הצהיר המפקח על הבנקים כי המערכת הבנקאית בישראל תאמץ את המלצות באזל III לאחר שיגובשו, תוך התאמות להוראותינו, לפי העניין. נוסף על כך פורסמו עדכונים למסגרת באזל II בנושא מדידת ההון והלימותו.

בחודש אוקטובר 2011 הודיע הפיקוח על הבנקים על הקמת צוותי עבודה שיגישו המלצות מקצועיות לגבי דרך האימוץ של המלצות באזל III, תוך עבודה משותפת עם המערכת הבנקאית. במסגרת זו הוקמו צוות דרישות ההון, צוות מכשירי ההון ובסיס ההון, צוות סיכון השוק ונגזרים וצוות נזילות.

במאוס 2012 פרסם המפקח על הבנקים את דרישות ההון החדשות מהמערכת הבנקאית, שלפיהן על הבנקים לעמוד ביחס הון ליבה מזערי של 9% (במקום 7.5% הקיים לפני כן) עד ליום 1.1.2015. נוסף על כך נקבע כי בנק שסך נכסיו על בסיס מאוחד מהווה לפחות 20% מסך נכסי המערכת הבנקאית יידרש להגדיל את יחס הון הליבה המזערי שלו בנקודת אחוז אחת ולעמוד ביחס של 10% עד ליום 1.1.2017. דרישה זו חלה על "בנק הפועלים" ו"בנק לאומי", שנכסיהם עולים על 20% מסך נכסי המערכת הבנקאית.

1. קידום תיקוני חקיקה בתחומי הבנקאות

כזכור, הוכנס עוד בספטמבר 2004 תיקון לחוקי הבנקאות חוק הבנקאות (רישוי) ופקודת הבנקאות (שכונה "תיקון מראני"), שאיפשר התנהלות של בנק בלא גרעין שליטה. מאז אפשריים שני מבני החוקה בבנקים החוקה עם גרעין שליטה והחוקה מפוררת. לכל אחד ממבני החוקה יתרונות וחסרונות, ועל בנק ישראל לתת מענה לחולשות הגלומות בכל אחד מהמבנים.

בפועל, במהלך השנים שחלפו מאז חקיקת "תיקון מראני" לא הפך אף בנק לבנק בלא גרעין שליטה⁴. יחד עם זאת, לאחר בחינה נוספת של המסגרת החוקית לעניין בנק בלא גרעין שליטה, יזם הפיקוח על הבנקים, במהלך 2010, בתיאום עם גורמים רגולטורים נוספים, הצעה נוספת לתיקון חוקי הבנקאות. במאוס 2012 הושלם הליך החקיקה, וחוק הבנקאות (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2012 (להלן התיקון) תקף החל מיום 19.3.2012.

המטרות העיקריות של התיקון היו:

- יצירת איזון, בבנק בלא גרעין שליטה, בין הצורך למנוע שליטה בפועל בבנק ללא קבלת היתר מנגיד בנק ישראל לבין זכותם של בעלי המניות להציע מועמדים לכהונה כדירקטורים ולפעול לבחירתם. הזכות למנות דירקטור היא זכות מהותית, שאם לא תוגבל היא יכולה להגיע עד כדי הכוונת פעילותו של הבנק, כלומר שליטה בו. מי שמבקש לשלוט בבנק יכול לעשות זאת במסלול הדורש היתר מנגיד בנק ישראל, הכולל, בין היתר, הליך בחינה של יושרה ואיתנות פיננסית.
- הגברת יכולת הפיקוח על בנק בלא גרעין שליטה.
- הגברת השקיפות ו"משמעת השוק" בהליך בחירת הדירקטורים בבנקים, בין אם הם פועלים עם גרעין שליטה ובין בלעדיו.

השינויים העיקריים שבוצעו במסגרת התיקון הם בתחומים הבאים:

- (א) הצעת מועמדים לכהונה כדירקטורים בבנק ללא גרעין שליטה;
- (ב) כשירות הדירקטורים בבנק ללא גרעין שליטה;

³ Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems

⁴ החל מיום 24.3.2012 "בנק לאומי לישראל בע"מ" מוגדר כבנק בלא גרעין שליטה. כמו כן יכול להיות שבעתיד בעלי שליטה בבנקים נוספים יפזרו את גרעין השליטה, כך שבנק יפעל בלא גרעין שליטה - מפני רצונם של בעלי השליטה לממש את השקעתם בו ואי מציאת גורם רוכש מתאים שיקבל היתר שליטה בבנק, או מפני הצורך למכור את החזקותיהם בבנק או בתאגיד ריאלי, כתוצאה מקבלת המלצות הוועדה להגברת התחרותיות במשק.

- (ג) חובות דיווח על אמצעי שליטה בבנק;
- (ד) הוועדה לבחירת דירקטורים;
- (ה) נושאים נוספים בבנק בלא גרעין שליטה;
- (ו) מינוי, כהונה והפסקת כהונה של דירקטורים בבנק שהוא חברה ציבורית;
- (ז) אישור נושאי משרה (Fit & Proper).

תיבה ג'-2: ביקורת FSAP - התהליך, הכיסוי והתוצאות

מהי הביקורת?

FSAP (Financial Sector Assessment Program) היא ביקורת מקיפה ומעמיקה של המגזר הפיננסי במדינה, הנערכת על ידי קרן המטבע הבינ-לאומית (IMF) (להלן הקרן). הביקורת ממוקדת בשני היבטים - הערכת היציבות של המגזר הפיננסי, לרבות איכות הפיקוח עליו, ההסדרה של פעילותו והערכת פוטנציאל התרומה של מגזר זה לצמיחה ולפיתוח הכלכלי. ממצאי הביקורת משמשים גם תשומה בהערכה רחבה יותר של כלכלת המדינה, שמכילה הקרן (הערכה הידועה בכינויה Article IV). ה-FSAP נערכת לפי בקשת הרשויות של המדינה המבוקרת. כיוון שרוב המדינות מבקשות ביקורת כזאת, יש תחרות עזה על המשאבים שהקרן מקצה לכך. במדינות שהקרן העריכה את המערכת הפיננסית שלהן כחשובה באופן מערכתי גלובלי, הקרן ממליצה לקיים את הביקורת, והמדינה אינה יכולה להתעלם מהמלצתה. תוצאות FSAP מתפרסמות לציבור הרחב באתר של הקרן.

ביקורת ה-FSAP בישראל

הביקורת האחרונה של המגזר הפיננסי בישראל נערכה בשנת 2001. מאחר שמאז התחוללו שינויים דרמטיים הן במערכת הפיננסית והן בתקנים הפיקוחיים בעולם, ביקשו שר האוצר ונגיד בנק ישראל מהקרן לערוך בדיקה עדכנית. זו נערכה בנובמבר 2011. הביקורת הנוכחית הקיפה את כל הגורמים העוסקים בפיקוח ובהסדרה של השירותים הפיננסיים בישראל, ובכלל זה בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, משרד האוצר בדגש על אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, הרשות לניירות ערך והבורסה לניירות ערך. הביקורת הקיפה את הנושאים הבאים: הערכת יציבותה של המערכת הפיננסית, לרבות המערכת הבנקאית, ומערך הסליקה והתשלומים; בחינת איכות הפיקוח על המגזר הפיננסי, הן על ידי בחינת איכות הפיקוח של כל אחד מהרגולטורים הפיננסיים והן על ידי בחינת אופן הכיסוי של נושאים מסוימים, כגון מקרו-יציבות וטיפול במוסד פיננסי (בנק או אחר) בכשל. צוות הביקורת היה מורכב מ-12 מעריכים, מרביתם מקרן המטבע הבינ-לאומית וחלקם מומחים חיצוניים. במהלך הביקורת נפגש הצוות עם נציגים מהגופים הנבדקים ומהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ועם נציגים מהמוסדות הפיננסיים, אנשי אקדמיה והמגזר הפרטי.

הערכת הפיקוח על הבנקים במסגרת ביקורת FSAP

הפיקוח על הבנקים הוערך על בסיס מסמך של ועדת באזל משנת 2006 בנושא עקרונות הליבה לפיקוח אפקטיבי על בנקים. (בדצמבר 2011 פרסמה ועדת באזל טיוטה לדיון שמטרתה לעדכן את עקרונות הליבה לפיקוח אפקטיבי על בנקים.) נוסף על בחינת איכות הפיקוח בהתאם לעקרונות הליבה נבחנו נושאים פרטניים, שהעיקריים בהם הם תרחישי קיצון והסדרים לטיפול בבנק בכשל.

- עקרונות הליבה לפיקוח אפקטיבי על בנקים כוללים 31 עקרונות. העקרונות מכסים את הנושאים הבאים:
1. סמכויות ומטרותיו של הפיקוח, עצמאותו, שקיפות פעולותיו ושיתופי פעולה.
 2. המסגרת החוקית והרגולטורית לפעילות בנק, לרבות פעילויות המותרות לבנק ורישוי הבנק, בעלי החזקות משמעותיים בו והחזקות עיקריות של הבנק.
 3. פיקוח בנושאים יציבותיים הסדרה ודרישות פיקוחיות בנושאי הלימות הון, ניהול סיכונים, סיכוני אשראי וריכוזיות, סיכון שוק, סיכון נזילות, סיכון תפעולי, סיכון שיעורי הריבית בתיק הבנקאי, בקרה פנימית וביקורת ומניעת שימוש לרעה בשירותים פיננסיים.
 4. הגישה הפיקוחית וטכניקות הפיקוח.
 5. דיווחים לפיקוח ודיווחים וגילוי לציבור.
 6. סמכויות לדרוש מבנק נקיטת צעדים מתקנים.
 7. פיקוח על בסיס מאוחד.
 8. היחסים בין המפקח על בנק האם למפקח על הבנקים במדינה המארחת את השלוחה של בנק האם (home-host relationships).

ממצאי הערכת הפיקוח על הבנקים

צוות הביקורת מצא כי ההסדרה והפיקוח של הפיקוח על הבנקים הם בדרך כלל קפדניים ובהתאם לתקנים בין-לאומיים.

נמצא כי בשני תחומים בלבד הפיקוח אינו מצוי באופן מלא או כמעט מלא לעקרונות הליבה - סיכון השוק וסיכון שיעורי הריבית בתיק הבנקאי. הבסיס להערכות אלה נעוץ בעיקרו בעובדה שהפיקוח נקט גישה שונה מזו של ועדת באזל, הרואה בשני סיכונים אלו סיכונים נפרדים לחלוטין. אף שהפיקוח על הבנקים סבור כי הגישה הפיקוחית שנקט הולמת את היקפי הפעילות למסחר של בנקים בישראל ואת מאפייניה, יש בכונתו ליישם את המלצות הביקורת ולהכניס שינויים בהסדרה ובפיקוח בנושאים האמורים, בהתאם לגישה של ועדת באזל.

חלק מההמלצות וההערות שעלו בביקורת כבר נמצאות בשלבי יישום (למשל, באמצעות עדכוני אסדרה והכנת הצעות לתיקוני חקיקה), וחלקן שולבו או ישולבו בתוכניות העבודה של הפיקוח לשנה הנוכחית או לשנים הקרובות, בכפיפות למגבלות כוח אדם ולהתאמות הנדרשות.

Basel Core Principles for Effective Banking Supervision, אוקטובר 2006.

ז. מעורבות בוועדות בין משרדיות בתחומי הריכוזיות והתחרותיות

(1) ועדת הריכוזיות (הועדה להגברת התחרותיות במשק)

לנוכח התפתחותן של קבוצות עסקיות בישראל מינו ראש הממשלה, שר האוצר ונגיד בנק ישראל באוקטובר 2010 ועדה לבחינת התחרותיות הענפית והמשקית ("הועדה להגברת התחרותיות במשק"), וזאת כדי להפוך את המשק למשוכלל ולתחרותי יותר. המפקח על הבנקים, דוד זקן, היה חבר פעיל בוועדה.

בפברואר 2011 הגישה הוועדה את המלצותיה. העקרונות המרכזיים שהנחו את עבודת הוועדה ולאורם נכתבו ההמלצות הם: הבטחת מבנה משק יעיל ותחרותי, הבטחת הקצאה יעילה של כספי הציבור והבטחת האיתנות והיציבות הפיננסית של המשק ולצד זה מעורבות נמוכה ככל הניתן בפעילות השוק החופשי.

(2) צוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות

הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי ("ועדת טרכטנברג") בחנה את הגורמים המשפיעים על יוקר המחיה בישראל בענפים מרכזיים במשק. בהתייחס לענף הבנקאות, הוועדה ציינה את הריכוזיות במערכת הבנקאות, וגורמים נוספים שעשויים להשליך על התחרותיות בענף ובהם, מורכבות המוצר הבנקאי, הקושי באיסוף מידע השוואתי על ידי הלקוחות והמידע הא-סימטרי בין הבנקים באשר להיסטוריית האשראי של הלקוח. בעקבות המלצת הוועדה מינו נגיד בנק ישראל, פרופ' סטנלי פישר, ושר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, צוות בינמשרדי לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות. בראשות הצוות עומד המפקח על הבנקים ועל חבריו נמנים נציגי בנק ישראל, משרד האוצר, משרד המשפטים, המועצה הלאומית לכלכלה והרשות להגבלים העסקיים. הצוות התבקש לבחון ולהמליץ על מהלכים שונים להגברת התחרותיות בענף הבנקאות. הצוות שהחל את עבודתו בסוף חודש דצמבר 2011 קבע אבני דרך לפעילותו במטרה לבחון אמצעים שונים להגברת התחרותיות בענף הבנקאות הכוללים: פישוט המוצר הבנקאי, העצמת כוח המיקוח של הלקוחות ושיפור ושכלול תחום שירות נתוני האשראי, וזאת בעיקר עבור מגזרי משקי הבית והעסקים הקטנים.

ח. חיזוק שיתוף הפעולה עם רגולטורים בארץ ובחול

הפיקוח על הבנקים מנהל קשרים בין מפקחים במטרה להחליף מידע פיקוחי, כמתחייב מזהותפתחויות במערכות הפיננסיות ומהתקנים הבין-לאומיים שעוצבו על ידי ועדת באזל. ביולי 2011 ביקרה משלחת של הפיקוח על הבנקים בארה"ב, וקיימה פגישות עבודה עם המפקחים העיקריים בווינגטון ובניו-יורק. במהלך חודש אוגוסט נחתם הסכם הבנה (MoU) בין הפיקוח על הבנקים בישראל לבין הגופים המפקחים בארה"ב, ה-FDIC וה-FRB, בדבר תיאום והחלפת מידע פיקוחי וכמו כן סוכם על שיתוף פעולה עם רגולטורים נוספים, כולל בנושא של Fit & Proper. הפיקוח על הבנקים השתתף גם במספר קבוצות עבודה. ביוני הצטרפה ישראל לקבוצת ההתייעצות האזורית של אירופה ב-FSB. כן השתתף הפיקוח על הבנקים בעבודתה של הוועדה לשווקים פיננסיים של OECD בנושא מדיניות פיקוחית ושינויים רגולטוריים ובדיונים במשרדי הארגון בפריז. בחודשים יולי עד דצמבר 2011 נערכה בישראל ביקורת ה-FSAP⁵ על ידי קרן המטבע הבין-לאומית והבנק העולמי בנושא רמת הציות של הפיקוח על הבנקים בישראל לעקרונות הליבה של ועדת באזל ולתקנים בין-לאומיים בתחום יציבות המערכת הבנקאית וכן בנושא העמידה בתקנים בין-לאומיים לבנייה וביצוע של מבחני קיצון. לפירוט ראו תיבה ג'-2.

בהקשר זה מקיים הפיקוח על הבנקים באופן שוטף פגישות עם גורמים מחו"ל לצורך הגברת השקיפות והקטנת פרמיית הסיכון הישראלי, הן לצורך דירוג האשראי למדינת ישראל והן לצורך דירוג הבנקים הישראליים. נערכו גם פגישות שוטפות להעברת מידע בין הפיקוח על הבנקים לבנקים קורספונדנטים המקיימים פעילות פיננסית עם מערכת הבנקאות בארץ ועוד.

ט. 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 מתנהלת באמצעות הוצאה יישום ואכיפה של החקיקה וההוראות בתחום בנק-לקוח, הסברה צרכנית ללקוחות הבנקים, בירור התלונות והפניות של הציבור, איתור ותיקון ליקויים מערכתיים, טיפול בתחום העמלות ובתחום חשבוניות ולקוחות מוגבלים.

⁵ להרחבה ראו לעיל תיבה ג'-2.

1. חקיקה והסדרה להגנת הצרכן הבנקאי בשנת 2011

הפיקוח על הבנקים פועל לתיקון הוראות ניהול בנקאי תקין וקידום הליכי חקיקה בתחום בנק-לקוח. בכלל זה מייצג הפיקוח על הבנקים את עמדת בנק ישראל בוועדות הכנסת ובוועדות שרים בנושאי צרכנות בנקאית. שנת 2011 התאפיינה בפעילות ענפה ובעיסוק בתחום הצרכנות הבנקאית בזירה הפרלמנטרית. הדבר בא לידי ביטוי בהגשת הצעות חוק רבות ובקידום יוזמות חקיקה של חברי הכנסת, אשר הצריכו טיפול מקצועי של הפיקוח על הבנקים בנושאים שעלו. חלק מהצעות החוק הבשילו לכדי חקיקה, שנכנסה לתוקף כבר במהלך שנת 2011.

להלן תמצית ההסדרה בתחום הצרכנות הבנקאית:

א. הוראות ניהול בנקאי תקין

(1) הוראה 431 - פנקסי צ'קים

החשש מפגיעה בלקוחות העושים שימוש בצ'קים שסחירותם לא הוגבלה, והצורך בהגנה עליהם הובילו לשינוי בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981. בהתאם לתיקון בחוק, הוכנסו בהוראת ניהול בנקאי תקין 431 תיקונים ששינו את ברירת המחלף להנפקת צ'קים: נקבע שטופסי הצ'קים המונפקים ללקוחות יחידים שאינם תאגידים צריכים להיות משורטטים, ויש להדפיס עליהם מילים האוסרות את העברתם. ואולם, בכל הזמנה של פנקס צ'קים, יכולים לקוחות יחידים לפנות אל התאגיד הבנקאי בבקשה לשינוי ברירת המחלף, כך שיונפק עבורם פנקס ובו טופסי צ'קים לא משורטטים, שאינם כוללים איסור על העברתם.

ההסדר נועד למנוע מקרים שבהם לקוחות, אשר אינם מודעים ליכולתם להגביל את סחירות הצ'ק באמצעות רישום המילים "למוטב בלבד", ניזוקים כספית למשל, כשעסקת היסוד לאספקת המוצר או קבלת השירות בוטלה, אולם הצ'ק שבאמצעותו הלקוח שילם עבורה הועבר על ידי המוכר לצד שלישי, וזה תבע את תשלומו.

(2) הוראה 470 - כרטיסי חיוב

לשם שיפור יכולתו של הלקוח לעקוב אחר עסקאות שביצע בכרטיסו, וכדי להקל על הלקוח לזהות את בית העסק שעמו הוא התקשר בעסקה, התווספו בהוראה שתי דרישות גילוי:

- **ציון שם הספק** - בהתאם להוראת ניהול בנקאי תקין 470 (להלן ההוראה), על מנפיק לציין בדפי הפירוט החודשיים מידע על עסקאות שהלקוח ביצע בכרטיסו ובגינן חיוב. במסגרת תיקון בהוראה, התווספה דרישה שלפיה על המנפיק לציין בדף הפירוט האמור את שם בית העסק כפי שהוא מוצג לציבור לקוחותיו. דרישה זו באה למנוע מקרים שבהם בית העסק מוכר בשם מסחרי אחד, ואילו ברישומי המנפיק ובדפי הפירוט הוא מוצג בשם אחר. אי התאמה בין השניים מקשה על הלקוח לאמת את נכונות המידע המופיע בדוח הפירוט החודשי, וכן גורמת לעיתים לבירורים מיותרים מול בית העסק ומנפיק הכרטיס.
- **הצגת כרטיס בעת ביצוע העסקה** תיקון נוסף שבוצע בהוראה קובע, כי על מנפיק הכרטיס לציין בדף הפירוט שנשלח ללקוח אם במעמד ביצוע העסקה הוצג כרטיסו של הלקוח אם לאו. דרישה זו נועדה להגביר את ערנותו של הלקוח, ולשפר את יכולתו לעקוב אחר עסקאות שבהן לא הוצג כרטיסו בבית העסק (למשל עסקאות המתבצעות באמצעות הטלפון או האינטרנט). בעסקאות אלו גובר החשש מפני שימוש לרעה בכרטיס על ידי צד שלישי, ומכאן הצורך בהפניית תשומת הלב של הלקוח לכך. הואיל ושם בית העסק, שהמנפיק מציין בדף הפירוט החודשי נמסר למנפיק על ידי הסולק, נדרש המנפיק לפעול מול הסולק, ולודא כי השם שהוצג לו הוא השם המסחרי שבית העסק מציג בפני לקוחותיו. במקרים מיוחדים, כדוגמת ענפים או תחומי מסחר שבהם מתעורר קושי מיוחד בהצגת שם בית העסק כפי שהוא מוצג לציבור, רשאי המפקח לפטור את המנפיק מקיום חובה זו, לאחר קבלת בקשה מנומקת.

(3) הוראה 420 - מסירת מידע באמצעים אלקטרוניים

מפני הצורך להכניס שינויים עתידיים בהסדרה הקיימת בנושא משלוח הודעות על ידי התאגידים הבנקאיים, האמור בחוזר המפקח 06-2291, אשר קבע אילו הודעות מותרות במשלוח באמצעים אלקטרוניים, שולב בהוראת ניהול בנקאי חדשה, שיוחדה לטיפול בנושא זה. תכליתה של ההוראה לקבוע את סוגי ההודעות המותרות למשלוח באמצעות דואר אלקטרוני, או באמצעות אתר האינטרנט של התאגיד, במקום באמצעות הדואר.

ב. מכתבי הפיקוח על הבנקים

ערעורים על הגבלה מכוח חוק צ'קים ללא כיסוי, התשמ"א-1981, הסכמת הבנק להסדרי פשרה: מכתב הפיקוח על הבנקים בנושא זה הבהיר למערכת הבנקאית את חובות התאגידים הבנקאיים בעת ניהול הליכים משפטיים שעניינם ערעור על הגבלות שהוטלו על חשבונות לקוחותיהם מכוח החוק. לבנקים מעמד מיוחד בכל הקשור לחוק צ'קים ללא כיסוי, שעל פיו הם מייצגים את האינטרס הציבורי בהגנה על הציבור הרחב מפני מושכי צ'קים ללא כיסוי. לפיכך, בנסיבות שבהן ההגבלה על הלקוח הוטלה, לדעת הבנק, כדין, הבנק אינו רשאי להגיע עם הלקוח להסכם פשרה, ועליו להביא את העניין להכרעת בית המשפט, כנדרש בחוק.

ג. אכיפת ההוראות הבנקאיות בתחום הצרכני

הפיקוח על הבנקים מבצע באופן שוטף בדיקות ציות וביקורות בתאגידים הבנקאיים, כדי לאכוף את ההסדרה הקיימת בתחום הצרכני.

בידי הפיקוח על הבנקים הסמכות להטיל עיצום כספי על תאגיד בנקאי בגין הפרה של הוראה מהוראות ניהול בנקאי תקין, בכללי הבנקאות שירות ללקוח (גילוי נאות ומסירת מסמכים) ובחוק הבנקאות (שירות ללקוח). במהלך שנת 2011 גובשו כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (שיעורי הפחתה מרביים של סכומי העיצום הכספי) התשע"א-2011. הכללים מקנים למפקח את הסמכות להפחית את סכום העיצום הכספי המרבי, בהתקיים הנסיבות המתאימות. בכך מתאפשרת גמישות בהפעלת הסנקציות המינהליות והתאמתן לכל מקרה ומקרה. הפיקוח על הבנקים רואה חשיבות רבה גם באכיפת ההוראות בתחום הצרכני, אשר על הפרתן ניתן ללמוד מלקוחות הבנקים, במסגרת טיפול של היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים, וכן במסגרת מעורבות הפיקוח בהליכי תביעות ייצוגיות ובהגשת חוות דעת בעניינים הנדונים בתביעות אלו.

2. מידע והסברה

בשנת 2011 יצא הפיקוח על הבנקים בתוכנית הסברה רחבת היקף בנושא חינוך פיננסי לבני הנוער. התוכנית הושקה ב- 03.08.11 בשם "לוקחים אחריות על הכסף שלנו - להבין בכסף עושה אותך גדול". מטרת התוכנית הייתה להעשיר את הידע הפיננסי של בני הנוער ולהקנות להם כלים להתנהלות כלכלית נבונה. תוכנית ההסברה עסקה בארבעה נושאים פיננסיים - תכנון תקציב וחיסכון; פתיחת חשבון בנק; בחירת בנק וניהול חשבון בנק. הנושאים נבחרו בקפידה ובשים לב לצרכים של בני הנוער העושים את צעדיהם הראשונים כלקוחות הבנקים.

בתוכנית הוצגו תכנים בנקאיים ופיננסיים "בגובה העיניים" ובעיצוב צעיר ודינמי, במטרה להציג בדרך בהירה ומעניינת מושגים כלכליים - ריבית, הצמדה, יתרת זכות, יתרת חובה ועוד. נוסף על מידע, עצות והדרכה הופקו סרטונים קצרים, ופותרו מחשבונים וכלים המסייעים בהבנת נושאים כקריאת דף תנועות בחשבון, מחשבון לחיסכון, טבלת תקציב, שאלות ותשובות, מילון מונחים פיננסיים ועוד. כפלטפורמה המובילה להצגת המידע נבחרה רשת ה"פייסבוק", מתוך כוונה לפגוש את הנוער במדיה העיקרית שהוא משתמש בה. התכנים הוצגו גם באתר בנק ישראל באינטרנט (בעברית, אנגלית, רוסית וערבית), ובאתר סלולרי המותאם לטלפונים הניידים.

תוכנית ההסברה עוררה עניין רב בקרב בני הנוער, אשר גלשו לאתר הפייסבוק של התוכנית. האתר סיפק לבני הנוער כתובת לקבלת תשובות בתחום הצרכנות הבנקאית, וגם פלטפורמה להצגת נושאים צרכניים מקצועיים על ידי הפיקוח על הבנקים.

3. טיפול בפניות ותלונות של הציבור⁶

אחת מפעילויות הליבה של האגף היא בירור פניות ותלונות של לקוחות נגד התאגידים הבנקאיים והפקת לקחים מן המידע המתקבל מטיפול בהן. פעילות זו מתרכזת ביחידה לפניות הציבור ולעמלות, והיא כוללת, בין היתר, הכרעה בתלונות, 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 2011 טופלו בפיקוח על הבנקים 5,889 פניות ותלונות בכתב של לקוחות הבנקים והחברות לכרטיסי אשראי (לא כולל פניות למוקד הטלפוני, שמספרן נאמד בכ-17,000 לשנה), מתוכן 1,902 תלונות, והיתר פניות ובקשות. ב-1,323 תלונות נקבעה עמדה - מוצדקת או לא מוצדקת; 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.

92% מהפניות והתלונות שהוגשו לפיקוח על הבנקים בשנת 2011 טופלו בתוך שישה חודשים, לעומת 85% בשנת 2010. פניות ציבור שעניינן שאלות ובקשות למידע נענות סמוך לקבלתן. בתלונות הטיפול ממושך יותר, כי הוא מתנהל גם מול הבנקים והחברות לכרטיסי אשראי. לעיתים נדרשים מספר בירורים כדי להכריע בתלונה, בהתאם להיקפה ולמורכבותה.

להלן התפלגות שיעור הפניות והתלונות שהטיפול בהן הסתיים בהתאם למשך הטיפול בהן ביחידה לפניות הציבור:

כפי שניתן לראות באיור ג'-1 להלן, 26.1% מהתלונות על בנקים וחברות לכרטיסי אשראי שבהן נקבעה עמדה נמצאו, בשנת 2011, מוצדקות לעומת 25% בשנה הקודמת. לאחר ירידה בשיעור התלונות המוצדקות במחצית הראשונה של העשור, ניכרת במחציתו השנייה מגמת התייצבות. בעקבות התערבות הפיקוח על הבנקים, שילמו התאגידים הבנקאיים ללקוחותיהם סך כולל של כ-7.21 מיליון ש"ח (כ-1.74 מיליון ש"ח במסגרת תלונות הפרטניות, וכ-5.47 מיליון ש"ח במסגרת טיפול מערכתי, לרבות עריכת ביקורת).

עד 3 חודשים	3 עד 6 חודשים	6 עד 9 חודשים	9 עד 12 חודשים	מעל 12 חודשים
84%	8.1%	3.7%	1.8%	2.3%

⁶ לפירוט מידע בנושא סקירת הנתונים על התאגידים הבנקאיים על פי המידע השאוב מטיפול בפניות והתלונות של הציבור ראה סקירה נפרדת שפורסמה באתר האינטרנט של בנק ישראל ביום 30.4.2012.



התלונות והפניות משמשות גם לאיתור ליקויים מערכתיים במערכת הבנקאית ולתיקונם. בשנת 2011 טופלו כ-60 ליקויים מערכתיים שונים, אשר בגינם נדרשו התאגידים הבנקאיים לנקוט צעדים שונים, לרבות: קביעה או תיקון נוהלי עבודה, שיפור השירות והחזרים לקבוצות לקוחות. מניתוח הנתונים עולה, כי מקורן של מרבית התלונות המוצדקות (כ-40%) הוא בגורם האנושי. בלא מעט תלונות אותרו כשלים הנובעים מאי ציות להוראות החוק ולהוראות הפיקוח על הבנקים (כ-25%), ביתר התלונות הכשלים נובעים מנוהלי עבודה לא נכונים (11%), מליקויים במערכות הטכנולוגיות (9%), או ממדיניותו של התאגיד הבנקאי, בעיקר בתחום השיווק של מוצרים ושירותים (9%). תלונות מוצדקות בודדות קשורות לאופי השירות הניתן על ידי נציגי התאגיד הבנקאי: מדובר בדרך כלל בדין ודברים בעל פה, ולכן קשה, על פי רוב, להכריע בין גרסאות סותרות.

4. טיפול בנושאים מערכתיים

התלונות והפניות משמשות גם לאיתור ולתיקון ליקויים מערכתיים במערכת הבנקאית. המידע המופק מהן משמש גם לאיתור נושאים הטעונים הסדרה מטעם המפקח על הבנקים באמצעות הוראות ניהול בנקאי תקין ונושאים הטעונים הסברה לציבור הרחב.

בשנת 2011 טופלו כ-60 ליקויים מערכתיים, אשר בגינם נדרשו התאגידים הבנקאיים לנקוט צעדים שונים, כגון קביעה או תיקון נוהלי עבודה, שיפור תהליכים או שירות, שיפור במערכות טכנולוגיות והחזר כספי ללקוחות. הפיקוח עוקב אחר ביצועם של צעדים אלה. להלן דוגמאות לנושאים מערכתיים שטופלו.

א. פירעון מוקדם של הלוואה לדיור

רוב התלונות בנושא משכנתאות שנתקבלו ביחידה לפניות הציבור נגעו להליכי פירעון מוקדם של הלוואה לדיור בשני בנקים "דיסקונט למשכנתאות" ו"מזרחי-טפחות". בעת ביצוע פירעון מוקדם של הלוואה לדיור נתקלו הלווים בעיכובים בהמצאת מסמכים הנוגעים לסילוק ההלוואה, כגון אישור סילוק ההלוואה, הסכמה

לשיעבוד נכס בדרגה שווה (פרי-פסו), מכתב כוונות או אישור על ביטול המשכון. כן נתקבלו תלונות רבות לגבי מידע לא מדויק שניתן על ידי הבנקים לגבי יתרת ההלוואה לסילוק. הבנקים נדרשו לפצות את הלקוחות שניזוקו כתוצאה מהתהליכים הלא תקינים, וכן לפעול למניעת מקרים דומים בדרכים שונות. תיקון נוהלי עבודה, שיפור בקורות ושיפור מערכות טכנולוגיות. הפקת לקחים מתלונות של לקוחות בנושא זה גם שימשה בסיס לגיבוש הצעות לתיקונים בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 451 "נהלים למתן הלוואות לדיור", המסדירה את הנושא.

ב. גביית עמלת הנפקת כרטיס אשראי חלופי חוץ-בנקאי

חברת "ישראכרט" גבתה "עמלת הנפקת כרטיס חלופי" מלקוחות שביקשו לשנות את מספר החשבון לחיוב בכרטיס חוץ-בנקאי. הפיקוח על הבנקים הביע את עמדתו כי אין לגבות עמלה כזאת, שכן הלקוח לא ביקש להנפיק לו כרטיס חלופי, אלא לתת הוראה לחייב חשבון אחר בגין העסקאות שהוא מבצע בכרטיסו. התברר כי הנפקת כרטיס חלופי נובעת ממגבלה במערכות הטכנולוגיות של החברה. החברה נדרשה לתקן את המגבלה שהביאה לחיוב השגוי, וכן לזכות את הלקוחות שחויבו בטעות, כאמור. החברה תיקנה את הליקוי וזיכתה את אותם לקוחות שניזוקו ממנו ואותרו. 139 לקוחות שביטלו את הכרטיס טרם אותרו. ללקוחות שנגבתה מהם העמלה, והם טרם זוכו בגינה, מוצע לפנות למשרדי החברה לקבלת הזיכוי.

ג. גביית עמלת מכתב כוונות בניגוד להוראת ניהול בנקאי תקין מס' 451

מכתב כוונות הוא מכתב המודיע על כוונת הבנק לבטל את השעבוד הרשום על הנכס לטובתו, אם הלווה יפקיד סכום לסילוק יתרת הלוואת המשכנתה. הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 451 קובעת שמכתב כזה יופק ללקוח ללא חיוב פעמיים בשנה קלנדרית. "בנק מזרחי-טפחות" חייב את לקוחותיו במקרים מסוימים בניגוד להוראה. הפיקוח על הבנקים דרש ממנו לזכות את כל הלקוחות שנפגעו מהליקוי.

ד. גביית ריבית פיגורים בגין תשלום ראשון בהלוואה לדיור לא צמודה

מבירור תלונה על בנק מזרחי-טפחות עלה כי בשל מגבלה במערכות הבנק, לא בוצע חיוב בגין תשלום ראשון בהלוואה בתחילת החודש העוקב למועד ביצוע ההלוואה. בגין "האיחור" בתשלום, כביכול, גבה הבנק ריבית פיגורים. הבנק נדרש לפעול לתיקון הליקוי במערכתו, וכן לאתר את קבוצת הלקוחות שנפגעה מהליקוי ולזכותה.

ה. גביית מס ביתר בתוכנית חיסכון מסוג "תשורת המשך דיור"

מבירור תלונה בעבר עלה כי בגלל תקלה במערכת טכנולוגית חייב "בנק מזרחי-טפחות" את לקוחותיו תוך גביית מס ביתר. הבנק תיקן את הלקוי, ובשנת 2011 החזיר לכל הלקוחות את הסכום שנגבה מהם ביתר.

ו. הצגת העלות של "עמלת כתב" ללקוח טרם ביצוע פעולה

על העברת כספים לחו"ל הלקוח מחויב בעמלה הנקראת "עמלת כתב". מדובר בהוצאה בפועל שהבנק משלם לבנק קורספונדנט שבאמצעותו מתבצעת העברה לבנק בחו"ל. מבירור תלונות עלה כי שלושה בנקים - "אוצר החייל", "ירושלים" ו"מסד" - אינם מציינים את העמלה על גבי הבקשה להעברת הכספים או בתעריפון הבנק. הבנקים נדרשו לתקן את הליקוי.

ז. משלוח באיחור של מכתב תיקונים לפוליסה

במסגרת בירור תלונות על "בנק הפועלים" עלה, שמכתבו של הבנק המודיע ללקוח כי הפוליסה המשועבדת לבנק אינה תקינה נשלח באיחור; זוהי הפרה של הוראה המחייבת אותו לשלוח את ההודעה בתוך 14 ימים. הבנק נדרש לשנות את תהליכי עבודה ולעמוד בהוראות הפיקוח על הבנקים.

ח. הפקדה על ידי פקיד ללא מתן הוראה מצד הלקוח

מבירור תלונות על "בנק הפועלים" עלה, כי פקידים בסניפיו השונים הפקידו בפיקדונות יתרות זכות בחשבון עובר ושב ללקוחות הנוהגים להפקיד בהם באופן קבוע; זאת מתוך רצון להיטיב עמם, אך ללא ידיעתם. התנהלות זו מנוגדת להוראת ניהול בנקאי תקין מס' 407, האוסרת על תאגיד בנקאי להחליט על השקעת כספים עבור הלקוח ללא קבלת הסכמתו המפורשת. הבנק נדרש להפיק את הלקחים ולמנוע הישנות מקרים כאלה.

ט. גביית עמלות בעת סגירת חשבון והעברת פעילות

מביקורת שהפיקוח על הבנקים ערך ב"בנק הפועלים" עלה, כי חלק מלקוחות הבנק חויבו, בעת סגירת חשבוניתיהם, בעמלות אשר לא עוגנו בתעריפון הבנק. הפיקוח הורה לבנק לאתר את החשבונות שחויבו בעמלות אלה, ולהשיב ללקוחותיו את הכספים שנגבו מהם ביתר. סך ההחזר הסתכם בכ-5 מיליון ש"ח. בעקבות ליקוי זה הטיל המפקח על הבנקים על הבנק גם עיצום כספי בסך של 600,000 ש"ח.

להלן ריכוז הסכומים שהוחזרו לקבוצות לקוחות של התאגידים הבנקאיים בעקבות טיפול בליקוי מערכתי:

נושא מערכתי	תאגיד בנקאי	סכום ההחזר (אלפי ש"ח)
גביית עמלה בגין סגירת חשבון ¹	בנק הפועלים בע"מ	5,000
גביית עמלת הנפקת כרטיס אשראי חוץ בנקאי	ישרכארט	339
נושאים אחדים בבנק מזרחי-טפחות ²	מזרחי-טפחות	127
סה"כ		5,466

5. טיפול בתחום העמלות⁷

בשנת 2011 הוסיף הפיקוח על הבנקים ליישם את סמכויותיו על פי החוק והמשיך לקדם את השקיפות במחירי השירותים הבנקאיים; זאת בעיקר באמצעות הפעולות הבאות:

א. דיווח לכנסת ולציבור

הפיקוח על הבנקים דיווח לכנסת ולציבור על מגמות מרכזיות בתחום העמלות, ובכלל זה על הממצאים הבאים: במהלך שנת 2011 נמשכה המגמה של הפחתת ההוצאה החודשית הממוצעת בפועל על שירותי חשבון עו"ש נפוצים (כל הפעולות בעו"ש בערוץ ישיר או באמצעות פקיד⁸ ומסגרת אשראי) בחמשת הבנקים הגדולים (ירידה ריאלית של 6% ביחס לנתוני שנת 2010), וכן הופחתה העלות של החזקת כרטיס אשראי (ירידה ריאלית של 5% ביחס לנתוני 2010).

⁷ לפירוט מידע על ההתפתחויות המרכזיות בתחום העמלות ראה סקירה נפרדת שפורסמה באתר האינטרנט של בנק ישראל ביום 2.1.2012.

⁸ הפקדת מוזמן ומשיכתו; הפקדה, משיכה ופדיון של צ'קים; הפקדה או העברה לחשבון אחר; תשלום באמצעות שובר; חיובים על פי הרשאה או הוראת קבע; פריסת מוזמן עד 10,000 ש"ח.

במהלך הרביע האחרון של שנת 2011 הודיעו שני בנקים על הזולה של תעריפי העמלות הנפוצות ביותר למשקי הבית: "הבנק הבינלאומי" הוזיל את העמלה על פעולה על ידי פקיד (מ-6.5 ש"ח ל-6.3 ש"ח) ואת העמלה בערוץ הישיר (מ-2.5 ש"ח ל-1.95 ש"ח); "בנק ערבי ישראלי" הוזיל את עמלת הפעולה בערוץ הישיר (מ-2.2 ש"ח ל-1.95 ש"ח).

ב. השוואת עלות ניהול חשבון עו"ש בבנקים הקטנים

בשנת 2011 פרסם הפיקוח על הבנקים, לראשונה, מידע על כל הבנקים במערכת הבנקאית (למעט בנק ירושלים ו-U בנק⁹). מידע זה כולל את העלות הממוצעת, בפועל, של ניהול חשבון עו"ש על פי פרופיל פעילות ספציפי של לקוחותיו. עד אז פורסמו נתונים אלו רק על חמשת הבנקים הגדולים. השוואת הנתונים בין כל הבנקים העלתה כי כ-70% ממשקי הבית המחזיקים חשבון עו"ש משלמים עבורו בפועל פחות מ-15 ש"ח בחודש. כן פורסמה בשנה זו, לראשונה, השוואת העלות הממוצעת, בפועל, של ניהול חשבון על פי פרופיל פעילות אחיד. (הפרופיל מתבסס על 10 פעולות בערוץ הישיר ו-0.7 פעולות על ידי פקיד, ללא השלמה לעמלה מינימלית). מההשוואה בין הבנקים עלה כי ההוצאה החודשית הממוצעת לחשבון ב"בנק יהב" היא הזולה ביותר בכל המערכת הבנקאית (6.3 ש"ח), ואילו ב"בנק ערבי ישראלי" היא היקרה ביותר (22.6 ש"ח).

ג. השוואת תעריפי העמלות בגין פעילות בניירות ערך

בשנת 2012 נכללה לראשונה בדיווח לכנסת ולציבור גם השוואה של תעריפי העמלות הנגבות בגין פעילות בניירות ערך הנסחרים בארץ (עמלת קנייה, מכירה ופדיון של ניירות ערך¹⁰ ועמלת ניהול פיקדון ניירות ערך¹¹). ההשוואה העלתה שונות גבוהה ופערים גדולים בין הבנקים בשתי העמלות. נמצא כי תעריפיהן הזולים ביותר הם ב"בנק יהב", והיקרים ביותר ב"בנק מסד".

ד. מימוש הטבה בעמלות על ידי אזרחים ותיקים

על פי כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008, אזרח ותיק זכאי להנחה בעמלת פעולה על ידי פקיד; זו מותנית בפנייה יזומה מצדו לבנק ובהצגת תעודה. בשנת 2011 יזם הפיקוח על הבנקים מהלך שלפיו הבנקים יתנו את ההטבה לאזרחים הוותיקים באופן אוטומטי בהגיעם לגיל הקובע על פי החוק. ההצטרפות להסדר היא וולונטרית, ומרבית הבנקים הצטרפו אליו, ונערכו למתן ההטבה כאמור. "בנק לאומי" ו"בנק ערבי ישראלי" החילו את ההסדר הוולונטרי האמור ביוזמתם, סמוך להחלת כללי העמלות. "בנק מזרחי-טפחות" סירב להצטרף להסדר הוולונטרי האמור.

ה. ערבות בנקאית המובטחת בפיקדון כספי

בעקבות מידע שהגיע לפיקוח על הבנקים מהתקשורת, וכן בעקבות דיון שנערך בוועדת הכלכלה של הכנסת, פעל הפיקוח על הבנקים להפחתת העמלה על ערבות בנקאית המגובה בפיקדון כספי. ההפחתה קיבלה תוקף בחודש מארס 2012. בעקבות מהלך זה הפחיתו הבנקים את העמלה בגין שירות זה בשיעורים שונים הנעים בין 40% לבין 60%.

⁹ בנקים אלה ממעטים בניהול חשבונות עובר ושב למשקי בית.

¹⁰ מניות ואיגרות חוב.

¹¹ עמלת דמי ניהול פיקדון ניירות ערך נגבית בגין שורה של שירותים הניתנים בניהול פיקדון ניירות ערך: תפעול מערכות טכנולוגיות ואבטחת מידע, מעקב אחר הודעות בורסה, דיווח ללקוחות וקבלת תשובותיהם, מעקב אחר שינויים בהון החברה ודיווח ללקוח, הנפקת אישורי בעלות לצורך השתתפות באסיפות החברה, מעקב אחר שינויים במדיניות קרן נאמנות, חלוקת דיבידנדים ומניות הטבה ועוד.

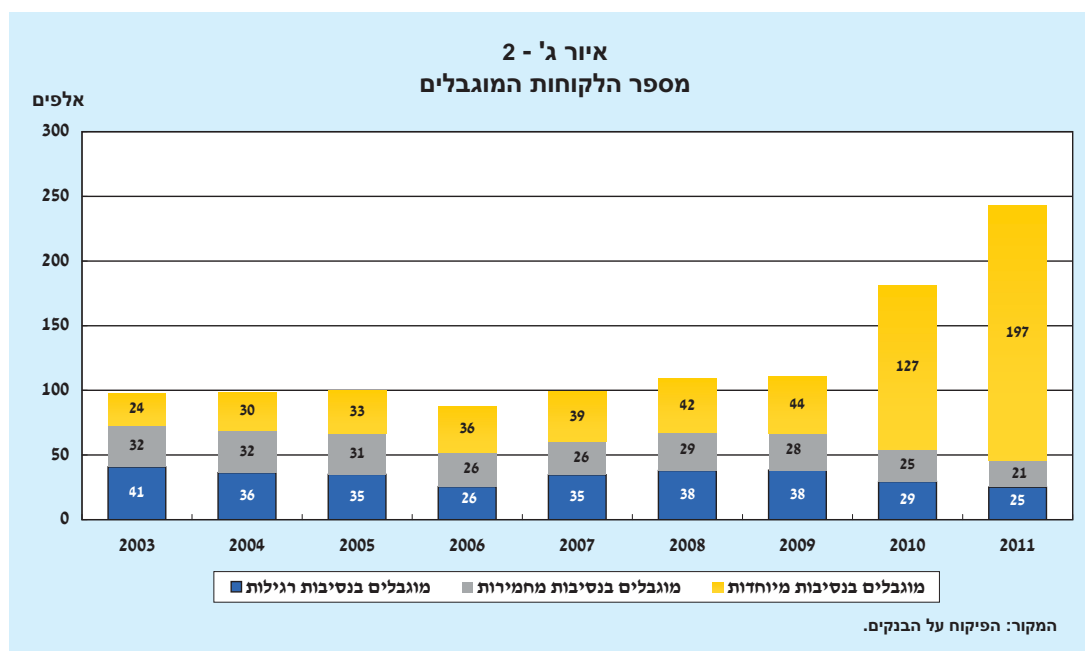
6. טיפול בתחום הגבלת חשבונות והגבלת לקוחות

א. מספר הלקוחות והחשבונות המוגבלים

בסוף שנת 2011 עמד מספר הלקוחות המוגבלים על 242,880 (לעומת 181,043 בסוף שנת 2010). 25,201 מתוכם הוגבלו בנסיבות "רגילות" (לעומת 29,440 בסוף שנת 2010), 20,709 הוגבלו "בנסיבות מחמירות" (לעומת 24,887 בסוף שנת 2010). נוסף על כך הוגבלו 196,970 לקוחות "בנסיבות מיוחדות" (לעומת 126,712 בסוף שנת 2010). אלה כוללים מוגבלים מטעם ההוצאה לפועל, מוגבלים מטעם כונס הנכסים הרשמי ומסרבי גט שהוגבלו על ידי בתי דין רבניים. (מרבית ההגבלות "בנסיבות מיוחדות" הוטלו על ידי ההוצאה לפועל). ראו איור ג'-2.

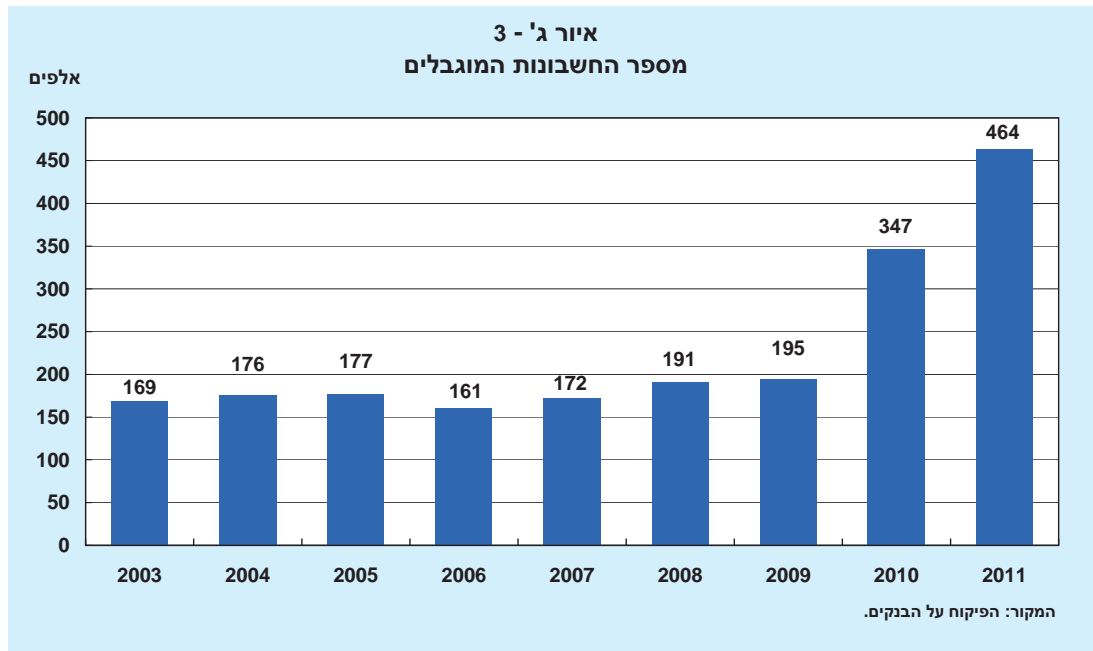
מהנתונים עולה כי גם בשנת 2011 נמשכה מגמת העלייה של מספר הלקוחות המוגבלים והחשבונות המוגבלים במשק הישראלי (עלייה של כ-35% במספר הלקוחות המוגבלים וכ-34% במספר החשבונות המוגבלים). זאת אף על פי שמספר הלקוחות אשר הוגבלו בגין צ'קים שחזרו מסיבת "אין כיסוי מספיק" (הגבלות "רגילות" והגבלות "בנסיבות מחמירות") ירד.

העלייה של מספר הלקוחות שהוגבלו "בנסיבות מיוחדות" בעקבות הליכי הוצאה לפועל נובעת משינוי חקיקתי בהליכים הנלווים לגביית חובות - תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל¹², שנכנס לתוקפו בשנת 2009. תיקון זה קובע, בין היתר, כי רשם ההוצאה לפועל רשאי, בהתקיים מספר תנאים, להטיל על חייב שהוגדר כבעל יכולת המשתמט מתשלום חובותיו, "הגבלה מיוחדת".



מספר החשבונות המוגבלים עמד בשנת 2011 על 463,854 (לעומת 346,637 בסוף שנת 2010) 119,430 חשבונות הוגבלו בעקבות החזרת צ'קים מסיבת "אין כיסוי מספיק" והשאר, 344,424, הוגבלו בעקבות ההגבלה החמורה וההגבלה המיוחדת שהוטלה על בעליהם (איור ג'-3).

¹² חוק ההוצאה לפועל (תיקון מספר 29) התשס"ט-2008.



ב. טיפול המדור בפניות וערעורים על הגבלות

במהלך שנת 2011 טיפל המדור בכ-3,000 פניות שהגיעו בכתב וביותר מ-1,000 פניות שהתקבלו באמצעות המייל. חלקם ביקשו מידע על ההגבלה, השלכותיה ומשמעותה, וחלקם פנו בבקשות לביטולה או לבדיקת תקינות הטלתה. כמו כן נתן המדור מענה טלפוני ל-18,529 פניות שהתקבלו באמצעות המוקד הטלפוני. המדור מנהל מעקב שוטף אחר ביצוע החלטות בתי המשפט ופסיקותיהם על ידי התאגיד הבנקאי. במהלך השנה נפתחו 720 תיקי ערעור, ו-746 תיקים נסגרו לאחר שהדיונים בעניינם הסתיימו במהלך השנה. כשליש מהערעורים שהוגשו לבתי המשפט הסתיימו בקבלת הבקשות, וההגבלות על הלקוחות במקרים אלה בוטלו.

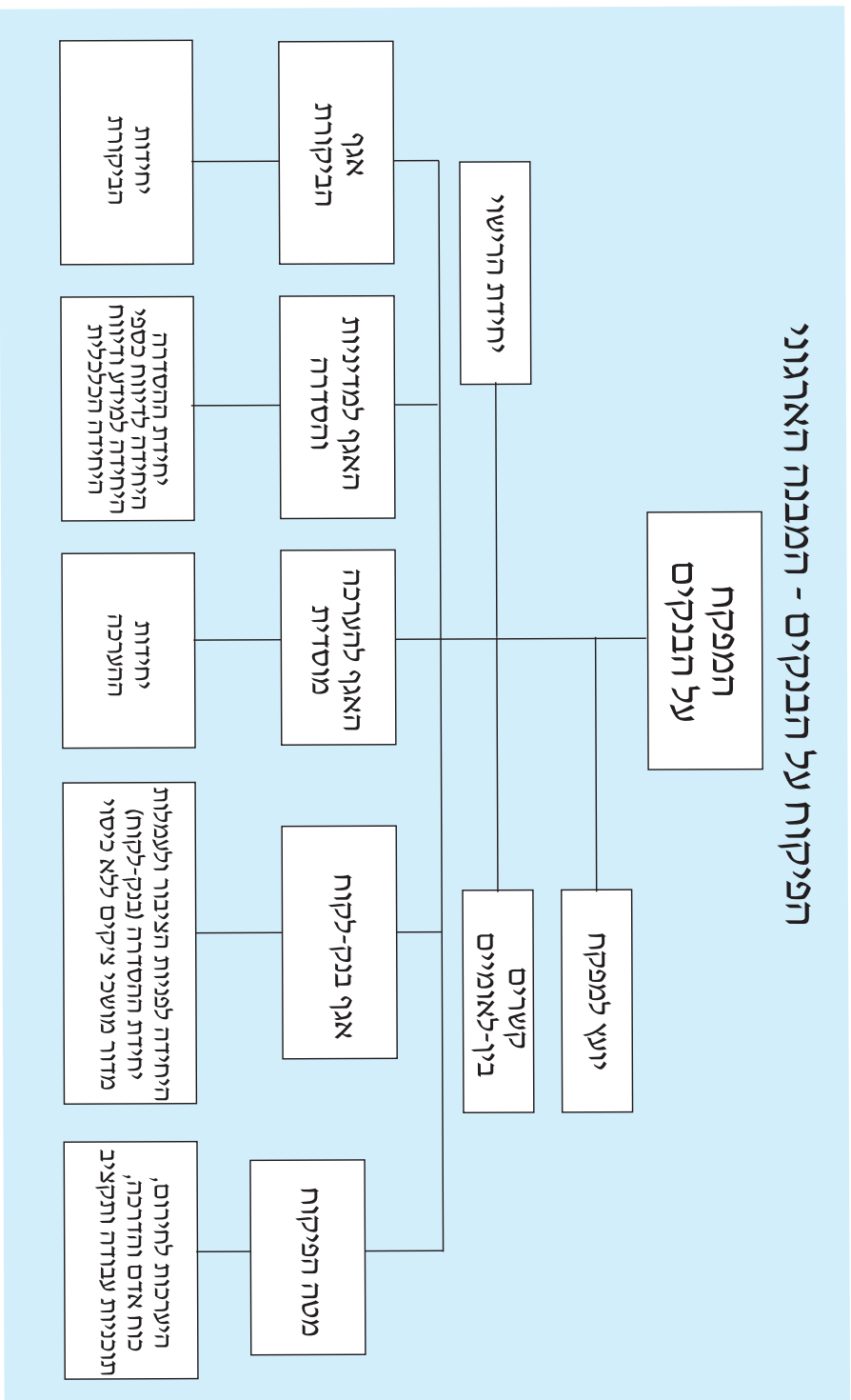
ג. פרסום מידע

ב-1.6.2011 הוסרו מאתר האינטרנט של בנק ישראל הקבצים אשר כללו את פרטי כל החשבונות המוגבלים ופרטי הזהות של הלקוחות המוגבלים "בנסיבות מחמירות". באתר נותרו הקבצים המכילים מידע על התאגידים (הגופים שאינם מוגדרים כ"יחידים") אשר הוגבלו "בנסיבות מחמירות", וכן הקבצים המכילים את פרטי החשבונות ה"מוגבלים" שלהם. לקבלת הקבצים המכילים את המידע המלא על כל החשבונות והלקוחות המוגבלים בנסיבות מחמירות נקבע הליך של הגשת בקשות לבנק ישראל.

ד. תיקוני חקיקה בתחום

לקראת סוף שנת 2011 תוקן חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995. התיקון מעגן הטלת סנקציות שונות על חייבים, לרבות הטלת הסנקציה של "הגבלה בנסיבות מיוחדות". תיקון זה נכנס לתוקפו בחודש מארס 2012, וצפוי שהוא יביא לעלייה נוספת של מספר הלקוחות המוגבלים בנסיבות אלה. בנוסף בהתאם לתיקון תקנות שירות נתוני אשראי (תיקון), התשע"ב-2011, יעביר בנק ישראל החל מחודש אוגוסט 2012 לבעלי הרישיונות מידע גם על לקוחות שערערו על הגבלתם לבתי המשפט, וזאת נוסף על המידע המועבר אליהם מאז שנת 2004, הכולל מידע על לקוחות "מוגבלים" ולקוחות "מוגבלים בנסיבות מחמירות".

2. מבנה הפיקוח על הבנקים



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 מתנהל 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 לכרטיסי אשראי.

מטרת הביקורת היא זיהוי והערכה של הסיכונים הבנקאיים הגלומים במיגוון הפעילויות של התאגידים הבנקאיים ובחינת הנאותות של ניהול הסיכונים ושל טיפול הבנק בנושא המבוקר, בהדגשת עמידה בחוקים, בהוראות ובהנחיות של המפקח על הבנקים. דוחות הביקורת מתריעים על פגמים וליקויים, מצביבים דרישות וקובעים לוחות זמנים לתיקונם. ממצאי הביקורות ומדיניות הביקורת תומכים בגיבוש הערכה של יציבות התאגידים הבנקאיים ובקיודם הסדרת המערכת הבנקאית.

פעולות הביקורת מבוצעות באמצעות חמש יחידות ביקורת ייעודיות, המתמחות בתחומים אלה: סיכון אשראי; סיכוני שוק וסיכוני נזילות; סיכונים תפעוליים; סיכוני ציות; סיכוני ממשל תאגידי.

(1) היחידה לביקורת סיכוני האשראי

תפקידיה העיקריים הם זיהוי והערכה של הסיכונים הגלומים במתן האשראי הן ברמת העסקה הבודדת והן ברמת ניהול סיכוני 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 סיכוני השוק וסיכוני הנזילות

תפקידיה העיקריים הם זיהוי של סיכוני השוק והנזילות והערכתם. הביקורות נסבות על מדיניות ניהול הסיכונים ועל הטמעתה ויישומה בניהול הנכסים וההתחייבויות של התאגיד הבנקאי. הדגש הוא בניהול סיכוני השוק (סיכוני הריבית, סיכוני בסיס ההצמדה), סיכוני 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 בסיכוני טכנולוגיות המידע (IT), ובכללם סיכוני אבטחת המידע, סיכונים הנגזרים מתהליכים ושינויים מהותיים בתחום טכנולוגיית המידע, סיכונים פוטנציאליים הנגזרים מקישוריות של מערכות הבנקים לרשתות חיצוניות וסיכוני מיקור חוץ. כן בוחנת היחידה את נאותות הבקורות שהבנקים מפעילים בכל אחד ממגזרי הפעילות.

(4) היחידה לביקורת סיכוני הציות

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

(5) היחידה לביקורת סיכוני הממשל התאגידי

תפקידיה המרכזיים הם זיהוי חולשות נקודות תורפה בגופים המנהלים את התאגידיים 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 מופקד על קביעת המדיניות הפיקוחית, הסדרת הפעילות הבנקאית, כללי המדידה, הגילוי והדיווח, תוך בחינה וניתוח ההתפתחות בסיכונים ופעילות 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 התאגידיים 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 לתאגידיים הבנקאיים. נוסף על כך היא עורכת ביקורות לבחינת עמידתם של התאגידיים 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 מטרות 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, שמקורם בפעילות הבנקים, בהתפתחות סיכוני אשראי ועוד. היחידה שותפה בצוות בין-חטיבתי ובצוות בין-משרדי לטיפול בנושאים מקרו יציבותיים. נוסף על כך היא מופקדת על בניית כלים לניתוח מצב המערכת הבנקאית והסיכונים (מבחני קיצון ומבחנים אחרים), וכן כותבת ומפרסמת סקירות תקופתיות ואת הסקירה השנתית על מערכת הבנקאות.

ד. אגף בנק-לקוח

האגף מופקד על שמירת ההוגנות ביחסים שבין התאגידיים הבנקאיים לבין לקוחותיהם, תוך הגנה 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 השגת יעדים 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 התאגידיים 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 בתאגידיים 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 הניהול הבנקאי 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 במסגרת הליך של 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. מטת הפיקוח על הבנקים

מטת הפיקוח על הבנקים עוסקת בתכנון מערכתי של עבודת הפיקוח על הבנקים ובקידום פרויקטים חוצי-ארגון. תחומי האחריות של המטת כוללים, בין היתר, פיתוח של תשתיות המידע, עריכת תוכניות עבודה, תכנון תקציבי, פעולות רכש וטיפול המשאב האנושי, לרבות בנייה ויישום של תוכניות הדרכה. המטת 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 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 בתאגידיים בנקאיים, בחינת התאמה וכשירות לתפקיד (fit & proper) של נושאי משרה בכירה בתאגידיים בנקאיים, רישוי לסניפים, פעילות בנקים זרים בישראל ועוד.

3. לוח אירועי הסדרה לשנת 2011

<p>הסיכונים הכרוכים בביצוע עסקאות לא חוקיות באמצעות כרטיסי אשראי בעקבות ריבוי העסקאות הלא חוקיות באמצעות רשת האינטרנט, כגון הימורים האסורים בחוק, ועסקאות המשמשות להלבנת הון, נוספו להוראת ניהול בנקאי תקין מספר 411 סעיפים הדנים ב"ניהול סיכונים הכרוכים בביצוע עסקאות לא חוקיות באמצעות כרטיסי אשראי".</p>	<p>12 בינואר</p>
<p>ניהול הסיכונים במערך טכנולוגיית המידע בעקבות שינויים טכנולוגיים בעלי השלכות על ניהול הסיכונים במערך טכנולוגיית המידע שחלו בשנים האחרונות, תוקנה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 357 בדבר "ניהול טכנולוגיית המידע"</p>	<p>30 בינואר</p>
<p>שאלות ותשובות בנושא חובות פגומים, סיכון אשראי והפרשה להפסדי אשראי בעקבות שאלות שעלו לגבי היישום, לראשונה, של ההוראות החדשות בנושא חובות פגומים, סיכון אשראי והפרשה להפסדי אשראי, פורסם קובץ שאלות ותשובות בנושא זה, כדי לשפר יישום עקבי וזהיר של ההוראות החדשות.</p>	<p>30 בינואר</p>
<p>קביעת הוראת ניהול בנקאי תקין 420, מסירת מידע באמצעים אלקטרוניים נקבעה הוראת ניהול בנקאי תקין שמטרתה להסדיר את נושא גילוי המידע על ידי התאגידים הבנקאיים באמצעים אלקטרוניים. ההוראה עוסקת בהודעות המותרות למשלוח באמצעות דואר אלקטרוני, או באמצעות אתר האינטרנט של התאגיד, חלף משלוחן באמצעות הדואר, והיא עיגנה את האמור בחוזר המפקח על הבנקים מס' 06-2291 שעסק בכך.</p>	<p>30 בינואר</p>
<p>הנחיות לתאגידים בנקאיים שיש להם התחייבויות מהותיות בגין זכויות עובדים בעקבות הניסיון שנצבר, פורסמו הנחיות לתאגידים בנקאיים שיש להם התחייבויות מהותיות בגין זכויות עובדים, כדי לשפר את הבקרה הפנימית על דיווח כספי, המדידה והגילוי בנושא זה.</p>	<p>27 במארס</p>
<p>עדכון הוראות הדיווח לציבור לעדכון מסגרת העבודה של באזל II בעקבות פרסומים של ועדת באזל המעדכנים את מסגרת העבודה של באזל II, לרבות עדכון של דרישות הגילוי של נדבך 3, עודכנו הוראות הדיווח לציבור.</p>	<p>30 במארס</p>
<p>עדכון הוראות הדיווח לציבור לנוכח פרסום תקני ביקורת חדשים בארה"ב לאור פרסום תקני ביקורת חדשים בארה"ב על ידי ה-PCAOB, עודכנו הוראות ניהול בנקאי תקין כדי להחיל תקנים אלה על רואי החשבון המבקרים של התאגידים הבנקאיים.</p>	<p>3 באפריל</p>
<p>ביטול הוראת ניהול בנקאי תקין 456, נוסח כתב ערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974 בתאריך 20.02.11 נכנסו לתוקפן תקנות מכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (ערבות בנקאית) התשע"א-2010. הואיל ותקנות אלו קובעות נוסח אחיד לערבות בנקאית לפי חוק המכר, בוטלה הוראת ניהול בנקאי 456, אשר הסדירה את נוסח כתב ערבות זה, וזאת כדי למנוע חפיפה מיותרת בין ההוראות.</p>	<p>12 באפריל</p>

- 1 במאי** דרישה לקבלת מידע מהתאגידים הבנקאיים בנושא ההפרשה הקבוצתית להפסדי אשראי לנוכח ההתפתחויות בשוק ההלוואות לדיור פורסם מכתב שנועד לקבל מידע מהתאגידים הבנקאיים בנושא ההפרשה הקבוצתית להפסדי אשראי, ולוודא שההפרשה הקבוצתית בגין הלוואות לדיור מביאה בחשבון את ההתפתחויות האחרונות בשוק ההלוואות האלה.
- 3 במאי** **מגבלות על הלוואות לדיור בריבית משתנה**
 לנוכח המשך הגידול של ביצועי ההלוואות לדיור בריבית משתנה וההשלכות האפשריות של עלייה בשיעורי הריבית במשק, נקבע כי תאגיד בנקאי יאשר ויעמיד הלוואה לדיור, רק אם היחס בין חלק ההלוואה לדיור בריבית משתנה לבין סך ההלוואה לדיור אינו עולה על שליש. האמור לעיל יחול על:
 א. הלוואות שניתן להן אישור עקרוני מיום 5 במאי 2011 ואילך.
 ב. הלוואות שהתאגיד הבנקאי אישר את מיחזורן החל ממועד זה, למעט מיחזור שבמסגרתו הוקטן משקל רכיב ההלוואה לדיור בריבית משתנה וסכומו.
- 4 במאי** **ערכון הוראות הדיווח לציבור בנושא הטיפול החשבונאי והגילוי בהפרשה להפסדי אשראי ובחובות פגומים**
 הוראות הדיווח לציבור עודכנו בעקבות כניסתן-לתוקף של ההוראות בנושא הטיפול החשבונאי והגילוי בהפרשה להפסדי אשראי ובחובות פגומים ובמדידות השווי ההוגן וחלופת השווי ההוגן עבור נכסים פיננסיים והתחייבויות פיננסיות.
- 8 במאי** **ערכון מגבלות על חבות של לווה ושל קבוצת לווים**
 במסגרת הפעילות להפחתת סיכון הריכוזיות במערכת הבנקאית, עודכנו המגבלות בהוראת ניהול בנקאי תקין מספר 313 בדבר "מגבלות על חבות של לווה ושל קבוצת לווים".
- 15 במאי** **הרחבת בגילוי על הלוואות לדיור**
 לנוכח גידול של היקפי הפעילות ושל הסיכון הכרוך במתן הלוואות לדיור נדרשו התאגידים הבנקאיים להרחיב את הגילוי על הלוואות אלה כדי לסייע למשתמשים בדוחות הכספיים להיטיב ולהבין את החשיפה של התאגידים הבנקאיים לפעילות זו.
- 20 בספטמבר** **תיקון ההוראה בדבר השקעות של לקוחות בנכסים פיננסיים באמצעות מנהלי תיקים**
 הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 462 בנושא "השקעות של לקוחות בנכסים פיננסיים באמצעות מנהלי תיקים תוקנה בהתאם לחוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול השקעות" (תיקון מס' 14, התש"ע - 2010).
- 1 באוקטובר** **תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 431, פנקסי צ'קים**
 ב-1.10.11 נכנס לתוקף תיקון לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, שהביא לתיקון הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 431. התיקון קובע כי טופסי צ'קים שתאגיד בנקאי מנפיק ללקוחותיו, יחידים שאינם תאגידים, יהיו משורטטים, ועליהם תודפס תוספת מילים האוסרות את העברתם, אלא אם כן ביקש הלקוח אחרת.
- 3 באוקטובר** **דרישה לדוח על אחריות תאגידית**
 מפני החשיבות שהפיקוח על הבנקים מייחס לפעילות התאגידים הבנקאיים בתחום האחריות התאגידית, הוכנסה להוראות הדיווח לציבור דרישה מתאגיד בנקאי לפרסם לציבור דוח על האחריות התאגידית.

- 27 באוקטובר הרחבת הגילוי על חשיפה למדינות זרות**
בעקבות ההתפתחויות בשווקים בעולם נדרשו התאגידיים הבנקאיים להרחיב את הגילוי על חשיפות למדינות זרות, ולספק גילוי נוסף על חשיפות למדינות זרות מסוימות.
- 6 בנובמבר תיקון הוראה בנושא דירקטוריון**
בעקבות תיקון מספר 16 לחוק החברות, המתייחס, בין היתר, לחברי ועדת הביקורת, תוקנה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 301 בנושא "דירקטוריון".
- 8 בנובמבר גילוי על פעילות הסניפים**
בעקבות גידול הפעילות של סניפי תאגידיים בנקאיים שהם בנקי חוץ בשנים האחרונות, הוחלט לספק לציבור מידע מסוים על פעילות הסניפים בישראל.
- 8 בנובמבר העברת אישורי יתרות הלקוח ישירות לרואה החשבון המבקר**
לנוכח חשיבות הדוחות הכספיים של לקוחות התאגידיים הבנקאיים, פורסמו הנחיות לתאגידיים הבנקאיים בדבר העברת אישורי יתרות הלקוח ישירות לרואה החשבון המבקר שלו.
- 8 בנובמבר דרישה למידע על חשיפות משמעותיות לקבוצות לווים**
מפאת החרפת המגמות השליליות בשווקים הפיננסיים בעולם, והחשש מהשלכות עתידיות אפשריות על המשק הישראלי, נדרשו התאגידיים הבנקאיים והחברות לכרטיסי אשראי לתת, בדוח הדירקטוריון, מידע המתייחס לחשיפות משמעותיות לקבוצות לווים.
- 15 בנובמבר מידע נוסף על סוגי ניירות ערך**
בהתאם לגילוי המקובל בבנקים בארה"ב, וכדי לאפשר למשתמשים בדוחות הכספיים להיטיב ולהבחין בין סוגי ניירות הערך, עודכנו הוראות הדיווח לציבור בדרישה לכלול בדוחות הכספיים מידע נוסף על ניירות הערך השונים.
- 30 בנובמבר התאמת הוראות הדיווח לציבור לתקנים הבין-לאומיים של הדיווח הכספי**
הוראות הדיווח לציבור הותאמו לתקנים הבין-לאומיים של הדיווח הכספי בנושאים מסוימים שאינם בליבת העסק הבנקאי.
- 25 בדצמבר הוראות בדבר "המשכיות עסקית" ו"פונקציית ביקורת פנימית"**
עדכון הוראות הניהול הבנקאי התקין והתאמתן למסגרת העבודה של באזל:
א. נקבעה הוראה בנושא "המשכיות עסקית", שמטרתה להבטיח אימוצם ויישומם של נהלים נאותים לניהול המשכיות עסקית על ידי התאגידיים הבנקאיים ושילובם עם פעולות הפיקוח, לשם חיזוק ניהול הסיכון התפעולי והמוכנות לשעת חירום בתאגידיים הבנקאיים.
ב. נקבעה הוראה בנושא "פונקציית ביקורת פנימית", החותרת לחיזוק עקרונות הממשל התאגידי
- 26 בדצמבר קידום צעדים במסגרת המאבק בתוכנית הגרעין של איראן**
בעקבות החלטת ממשלה בדבר קידום צעדים במסגרת המאבק בתוכנית הגרעין של איראן והתוכניות הנלוות לה, נדרשו התאגידיים הבנקאיים להיות ערים לסיכונים הכרוכים בהתקשרות, או בביצוע פעולות עבור לקוחות, עם גורמים המוכרזים ברשימות הבין-לאומיות כמעורבים בתוכנית הגרעין של איראן ובתוכניות הנלוות אליה, או מסייעים להן. כן נדרשו התאגידיים הבנקאיים לערוך סקר ראשוני שיבחן את מידת החשיפה שלהם לגורמים כאמור.

27 בדצמבר תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 470, כרטיסי חיוב
במסגרת תיקון בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 470 הורחב המידע שעל תאגידים בנקאיים
המנפיקים כרטיסי חיוב לספק בדפי הפירוט החודשיים: נוסף על פרטי העסקה המוצגים
כיום נקבע שיש לציין גם את שם בית העסק, כפי שהוא מוצג לציבור לקוחותיו, וכן לציין
אם כרטיס החיוב של הלקוח הוצג בבית העסק במעמד ביצוע העסקה.

29 בדצמבר אופן ההצגה של מדידת הכנסות ריבית
הוראות הדיווח לציבור הותאמו לאופן ההצגה של דוח הרווח וההפסד בבנקים בעולם,
ולכללי החשבונאות המקובלים בארה"ב למדידת הכנסות ריבית.