

פרק ג'

פעילות הפיקוח על הבנקים

1. החזון והיעדים האסטרטגיים של הפיקוח על הבנקים

הפיקוח על הבנקים פועל לקידום טובת הציבור על בסיס סמכויותיו המעוגנות בחוק. הוא עושה כן באמצעות: שמירה על יציבותה של המערכת הבנקאית, כדי להבטיח את פיקדונות הציבור; קידום ההוגנות ביחסים בין הבנקים ללקוחותיהם; עידוד התחרות; והבטחת התמיכה של המערכת הבנקאית בפעילות החברות והפרטים במשק. תפקידים אלו שלובים זה בזה, והם חיוניים כדי לשמר את אמון הציבור במערכת הבנקאית וכדי לאפשר צמיחה כלכלית. לשם השגת מטרות אלה הגדיר הפיקוח על הבנקים לפני כשלוש שנים שני יעדים תומכים – קידום טכנולוגיה וחדשנות במערכת הבנקאית ועידוד ההתייעלות של הבנקים.

הפיקוח על הבנקים קבע יעדים לשמירת היציבות, קידום ההוגנות ועידוד התחרות במערכת הבנקאית. זאת בהדגשת יעדים תומכים שיקדם – עידוד החדשנות והטכנולוגיה בבנקאות, וקידום ההתייעלות של הבנקים.

במהלך שנת 2015 בחן הפיקוח על הבנקים את יעדיו האסטרטגיים וגיבש את חזונו לשנים הבאות – להיות גוף פיקוח מקצועי ויוזם לטובת הציבור והמשק. בשנת 2017 המשיך הפיקוח ונקט צעדים להשגת יעדים אלו.

היעד האסטרטגי הראשי של הפיקוח על הבנקים הוא לשמור על יציבותם של התאגידים הבנקאיים ולהבטיח את התנהלותם המושכלת כדי להגן על כספי הציבור המופקדים בבנקים. שני יעדים אסטרטגיים נוספים הם שמירה על הוגנות היחסים שבין התאגידים הבנקאיים ללקוחותיהם, שהיא חיונית לשימור אמונו של הציבור במערכת הבנקאית, ועידוד התחרות בשירותים הבנקאיים – תוך התמקדות באשראי הקמעונאי, באשראי לעסקים קטנים ובתחום הסליקה והתשלומים וכן ביישום שינויים מבניים, בין היתר באמצעות הורדת חסמים לכניסה של שחקנים חדשים לענף הבנקאות.

יעדים אסטרטגיים אלו נקבעו תוך בחינת השינויים המשמעותיים שמתרחשים בסביבה הכלכלית הטכנולוגית והחברתית, שינויים המחייבים חשיבה מחדשת על מבנה המערכת, על זהות השחקנים השונים ומספרם ועל המודלים העסקיים שלהם.

הפיקוח על הבנקים הגדיר יעדים תומכים שנועדו לסייע לו בהשגת יעדיו האסטרטגיים האמורים: עידוד ההתייעלות התפעולית בבנקים, בין היתר תוך איזון העומס הרגולטורי; עידוד אימוץ חדשנות וטכנולוגיה על ידי הבנקים, באמצעות הסרת חסמים רגולטוריים בתחומים אלו, בין היתר כדי לאפשר אספקת שירותים בנקאיים איכותיים ובעלי ערך מוסף גבוה ללקוחות.

כדי להשיג את היעד האסטרטגי בתחום **היציבות** פועל הפיקוח להבטיח שההון והנזילות של הבנקים נאותים, שהבנקים מתאימים את המודלים העסקיים שלהם לסביבה המשתנה – סביבה טכנולוגית תחרותית – ושהם מעדכנים את ניהול הסיכונים ומנהלים גם את הסיכונים החדשים והמתעצמים.

כדי לתמוך ביעד האסטרטגי של **עידוד התחרות** מוביל הפיקוח יישום שינויים משמעותיים במבנה המערכת הבנקאית, ובראשם תהליך הפרדה של שתי חברות כרטיסי האשראי מהבנקים הגדולים. שינויים נוספים בהובלת הפיקוח הם: הסרת חסמי כניסה לענף הבנקאות

והתשלומים; יצירת "מדרגה פיקוחית מקלה" לגופים חדשים וקטנים לרבות הפחתת דרישות ההון; הסרת החסמים למעבר לבנקאות דיגיטלית ללא סניפים; קידום שיתוף תשתיות המחשוב יחד עם משרד האוצר – במטרה להקל על כניסתם של גורמים חדשים לענף; קידום מעבר מהיר מבנק לבנק ("מעבר בקליק") ועוד.

כדי להשיג את היעד האסטרטגי בתחום ההוגנות ואמון הציבור הפיקוח נותן מענה לפניית הציבור באמצעות יחידה ייעודית, מקדם פעילות הסדרתית בתחום יחסי הבנק והלקוח, עורך ביקורות, נוקט צעדים לקידום המודעות הפיננסית של הציבור, תוך התמקדות בקבוצות יעד שונות (מבוגרים, בני נוער), מקדם הנגשה של המידע הבנקאי לצרכן, פועל לשיפור הגילוי לציבור, ומלווה את תהליכי ההתייעלות וסגירת הסניפים בבנקים, תוך שמירה על האינטרסים של ציבור הלקוחות.

להלן נסקור את הפעולות המרכזיות שקידם הפיקוח על הבנקים בשנת 2017.

א. הפעולות המרכזיות לחיזוק היציבות

במטרה להוסיף ולחזק את היציבות, הפיקוח –

- **בחן את אופן ניהול הסיכונים בבנקים ואת הממשל התאגידי** הלכה למעשה באמצעות ביקורות וסקירות. תהליכים אלו העלו בסופם דרישות קונקרטיות והמלצות לשיפור בתאגידי הבנקאיים. הדגשים בתהליכים אלו בשנת 2017 הושמו בניהול סיכונים האשראי ובהוגנות בתחום האשראי הצרכני, בניהולם של סיכונים האשראי ללווים עסקיים, לרבות נאותות הסיווג וההפרשה להפסדי אשראי, של סיכונים הריבית בתיק הבנקאי ושל סיכונים הציות, ההתנהגות, המעילות וההונאות – לרבות בפעילות חדרי העסקאות.
- **המשיך במעקב אחר התפתחות הסיכונים בתיק האשראי הצרכני, על רקע הגידול המתמשך של האשראי למשקי הבית; זאת באמצעות ביקורות ופעולות להפחתת סיכונים אלו.** תשומת לב מיוחדת הוקדשה בפיקוח לסיכון הגלום באשראי הצרכני שאינו לדיור, לאופן ניהולו ולגילוי שניתן לגביו לציבור. זאת בעקבות גידולו הניכר של אשראי זה בשנים האחרונות.
- **המשיך במעקב (כולל עריכת ביקורות) אחר התפתחות הסיכונים בתיק האשראי העסקי ואחר הטמעת הוראות מרכזיות בתחום ניהול הסיכונים, דרש מהבנקים לתקן את החולשות והליקויים שנמצאו והדגיש את הצורך בבחינת הנאותות הכוללת של ההפרשות להפסדי אשראי.**
- **פעל לעדכון המתודולוגיה הפיקוחית להערכת סיכון, תוך בחינה של פרקטיקות המקובלות ברשויות מובילות בעולם והתאמתן למערכת הבנקאית בישראל.**
- **נקט צעדים לחיזוק הממשל התאגידי בבנקים –** להגברת האפקטיביות של הדירקטוריון, לייעול עבודתו ולחיזוק יכולתו לקיים בקרה על פעילותה של הנהלת הבנק; זאת באמצעות תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין המגדירה את תפקידי הדירקטוריון ודרכי פעולתו, תיקון אשר כלל, בין היתר, את צמצום מספר הדירקטורים, הקשחת תנאי הכשירות של דירקטורים ודרישה לקצוב כהונה מקסימלית ליו"ר הדירקטוריון. כן נקט הפיקוח אמצעי אכיפה משנתגלו כשלים בממשל התאגידי.
- **פעל להסדרת הפעילות באמצעות מחשוב ענף –** השימוש בטכנולוגיות ענף עלול לחשוף את התאגיד הבנקאי לסיכונים תפעוליים מהותיים ולסיכונים סייבר ואבטחת מידע.

פרק ג': פעילות הפיקוח על הבנקים

- הסדרת הנושא בהוראת ניהול בנקאי תקין נועדה להדגיש את הצורך לנהל את הסיכונים כאשר נעשה שימוש במחשוב ענן ולערב בכך את דרגי הניהול הבכירים.
- **פעל יחד עם הגורמים הלאומיים הרלוונטיים**, מרכז הסייבר הבנקאי והמערכת הבנקאית, לחיזוק יכולותיהם לנהל את סיכוני הסייבר – לשיתוף במידע ולהגנה על המערכת הפיננסית מאיומי סייבר.
 - **נתן אישורים לגופים מוסדיים להגדיל את החזקותיהם עד ל-7.5%**. זאת בהמשך למדיניות שנקבעה בשנת 2016, המאפשרת לציבור להגדיל את החזקותיו במניות הבנקים באמצעות כספו המוחזק בידי המוסדיים.
 - **דרש להגביר את הבקרה על שלוחות חו"ל** - הפיקוח פרסם הוראה ייעודית לבנקים בנושא פיקוח על שלוחות חו"ל, שכללה דרישות חדשות למיקוד הפעילות בחו"ל ולחיזוק ניהול הסיכונים בשלוחות, לצד הידוק וחיזוק של הבקרה על פעילות השלוחות באמצעות הפעלת מנגנוני ניהול סיכונים וביקורת פנימיים וחיצוניים.
 - **הסדיר את ניהול הסיכון הנובע מפעילות מסחר של לקוחות במכשירים נגזרים ומניות**. זאת כדי לשפר ולחזק את ניהול הסיכון בבנקים, וכך לצמצם את האפשרות של כשלים עתידיים בתחום. דגש מיוחד בהוראה הושם בניהול הסיכון של לקוחות העוסקים בפעילות ספקולטיבית – סוחרים בנגזרים ובניירות ערך בהיקפים משמעותיים וברמת סיכון גבוהה במיוחד.
 - **הנחה את המערכת הבנקאית לערוך ניתוח של האשראי לענף "מסחר כלי רכב" ושל האשראי הצרכני לרכישת כלי רכב**, זאת לנוכח הגידול המתמשך של האשראי לענף ואינדיקציות לעלייה ברמת הסיכון של חלק מהלווים בו. הנתונים מראים התמתנות בפעילות זו עד כה, על רקע ההוראה.
 - **נערך לביקורת ה-FATF** – בפברואר 2016 אושרה בקשתה של מדינת ישראל להצטרף כחברה לארגון ה-FATF (Financial Action Task Force), שהוא הארגון המוביל בעולם בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור. במסגרת תהליך הקבלה על מדינת ישראל לעמוד בהצלחה בביקורת בין-לאומית, שבאה לבחון את עמידתה של המדינה בסטנדרטים בין-לאומיים של ציות לחוקי איסור הלבנת הון. הביקורת מתקיימת במהלך השנים 2017–2018, ובמסגרתה נבחנים הציות הטכני ואפקטיביות המשטר בשיטה החדשה של הארגון. במסגרת בדיקת הציות הטכני נבחן יישום הדרישות הספציפיות של 40 המלצות ה-FATF, ובמסגרת בדיקת האפקטיביות נבחנת עמידה ב-11 תוצאות מיידיות (Immediate Outcomes – IO) המייצגות את המטרות המרכזיות של משטר הנאבק בהלבנת הון באופן אפקטיבי.

ב. הפעולות המרכזיות לחיזוק ההגנות

- כדי להוסיף ולהעמיק את ההגנות ביחסים שבין התאגידים הבנקאיים לבין לקוחותיהם, וכדי לחזק את מעמדו של הלקוח, הפיקוח –
- **יזם מתן הנחה מובנית על כל פעילות בערוצים הישירים** בהשוואה לתעריף העמלה הנגבית עבור אותו שירות באמצעות פקיד. זאת כדי לעודד מעבר לשימוש בערוצים אלו, שהם יעילים יותר וחוסכים בעלויות.

- **ליווה את תהליך סגירת הסניפים וצמצום עמדות הטלר, בכפיפות להוראה שהוציא בנדון.** התהליך של סגירת סניפים וצמצום שירותי הטלר נובע הן ממגמת ההתייעלות של הבנקים והן משינוי בהעדפותיהם של הלקוחות לגבי אופן הצריכה של השירותים הבנקאיים (מעבר לערוצים ישירים). בהתבסס על דרישת נתונים המוגדרת בהוראה האמורה הפיקוח על הבנקים בוחן את סגירתו של כל סניף וסניף – כולל בחינת זמינותם של שירותים בנקאיים בסביבת הסניף, תמהיל אוכלוסיית הלקוחות של הסניף ומענה שהוצע ללקוחות אלו. בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה מחליט הפיקוח אם לאשר את סגירת הסניף אם לאו, ואם להתנות אותה בתנאים.
- **העניק לשלושה בנקים היתר להפעלת סניפים ניידים וחלקיים.** הסניפים הניידים משפרים את הנגישות של שירותים בנקאיים ללקוחות המתגוררים בפריפריה ולאוכלוסייה המבוגרת.
- **ייצג את עמדת בנק ישראל** בוועדות הכנסת ובוועדות שרים בנושאי צרכנות בנקאית, נתן חוות דעת מקצועיות לגבי הצעות חוק רבות והשתתף בטיפול בתובענות ייצוגיות.
- **הוביל פעולות להגברת המודעות הפיננסית של הציבור הרחב.** זאת, בין היתר, באמצעות הגברת המודעות הפיננסית בקרב תלמידי כיתות ט' ב-750 כיתות ברחבי ישראל. הפעילות בוצעה בשיתוף משרד החינוך, מועצת התלמידים הארצית, פורום ועדי ההורים הישוביים, איגוד הבנקים והבנקים. מערכי השיעור כוללים, בין היתר, התייחסות למונחי יסוד פיננסיים ולהתנהלות בנקאית וצרכנית נבונה.
- **סיים את תהליכי הסדרת ההוראה המתייחסת להוגנות בהליכי גביית חובות.** ההוראה קובעת הנחיות ותהליכים שמטרתם לשפר את הגילוי וההוגנות בעת גביית חובות מלקוחות שאינם עומדים בתנאי הלוואתם ואינם פורעים אותה כסדרה. ההוראה מבטאת ציפייה כי הבנק ינסה למצות דרכים שונות לגביית החוב לפני שינקוט הליכים משפטיים.
- **הנחה את המערכת הבנקאית לתת קדימות במענה הטלפוני האנושי ללקוחות מבוגרים וללקוחות עם מוגבלויות.** זאת מתוך רצון לסייע לקבוצות אוכלוסייה החוות קשיים בהסתגלות לעולם הדיגיטלי החדש.
- **פעל להנגשת שירותי הבנקאות הדיגיטלית לבעלי מוגבלויות ולבעלי טלפונים "כשרים".** זאת ע"י מתן אפשרות לקבל סיסמה, ובאמצעותה להמיר טקסט לקול כחלק מתהליך ההזדהות מרחוק.
- **הודיע כחלק מהליך הטיפול בעמלות חריגות הפיקוח על הקלה רגולטורית הצפויה להפחית את העמלה של ערבות בנקאית שיש כנגדה פיקדון.** אחד המצבים הנפוצים לשימוש בערבות בנקאית מסוג זה הוא בתהליך שכירת דירה או עסק קטן, ולכן הפחתת העמלה צפויה להקל על משקי הבית והעסקים הקטנים.
- **המשיך לפעול לשיפור המענה לפניית הציבור ולחיזוק מעמדם של נציגי תלונות הציבור.** נדגיש כי היחידה לפניית הציבור נותרה כתובת למענה בבעיות שלא טופלו בבנק לשביעות רצונו של הלקוח.
- **הקים אתר אינטרנט לצורך שיפור השירות והענקת שירותי מידע והנפקת אישורים לעשרות אלפי לקוחות שחשבונוניהם הוגבלו.** נוסף על כך פועל מוקד טלפוני, הנותן מענה במקרים פרטניים וטכניים ללקוחות שלא מצליחים לקבל מענה מלא מאתר האינטרנט.

פרק ג': פעילות הפיקוח על הבנקים

- **האריך את התקופה שבה מבקש הלוואה לזיור נדרש להמציא את המסמכים** שהבנק דורש מ-12 ימים ל-24 ימים, אשר במהלכם נשמר שיעור הריבית שנמסר ללקוח באישור העקרוני.
- **פעל להגדלת המודעות** ועידוד עסקים קטנים **להצטרף לשירות המסלולים, שירות שעשוי להזיל את עלויות ניהול החשבון שלהם.** הבנקים התבקשו לבחון עבור לקוחות שהם עסקים קטנים את כדאיות ההצטרפות לשירות המסלולים, ולהודיע להם על כך.
- **קבע כי הבנקים מחויבים למחוק מידע על הגבלה** שהתקבל מהפיקוח על הבנקים לפי חוק צ'קים ללא כיסוי מיד עם סיום ההגבלה.
- **הקל על האופן שבו משקללים הבנקים את נכסי הסיכון של משכנתאות עם שיעורי מימון של 60% עד 75%.** זאת כדי לאפשר לרוכשי הדירה למגורים למצות את יכולות נטילת המשכנתה במסגרת המגבלות הרגולטוריות ללא פנייה לאשראי צרכני משלים.
- **הבהיר כי לא ניתן לשנות לרעה את שיעורי הריבית המוצעים ללקוח העושה שימוש בהלוואת זכאות כחלק מאמצעי המימון לרכישת דירה לעומת מצב שבו המימון כולו היה מאמצעי הבנק,** בהינתן מאפייני סיכון זהים.
- **שיפר את יעילות משלוח ההודעות ללקוחות,** וכן הוסיף להודעות המיוחדות הנשלחות ללקוחות מידע העשוי להועיל להם.

ג. הפעולות המרכזיות לקידום התחרות והיעילות בבנקים

- הפיקוח פעל לביצוע שינויים מבניים שיתמכו בהגברת הלחץ התחרותי והתחרות בשנים הקרובות:
- **פעל ליישום "חוק הגברת התחרותיות" בשיתוף עם משרד האוצר וגורמים נוספים,** בין היתר באמצעות ליווי עבודתה של ועדת המעקב.
 - **הודיע על מתווה להפחתת העמלה הצולבת מ-0.7% ל-0.5%** בשלוש פעימות עד שנת 2024. קביעת המתווה צפויה להקל על העסקים במשק. זאת לצד מתן וודאות רגולטורית, שתאפשר את מכירת חברות כרטיסי האשראי והפיכתן לגופים פיננסיים עצמאיים ותחרותיים.
 - **פעל ליצירת ודאות רגולטורית לעניין פעילות חברות כרטיסי האשראי המופרדות מהבנקים.** במסגרת זו הוא פרסם את הקריטריונים לגופים אשר יוכלו לרכוש את חברות כרטיסי האשראי שיופרדו מהבנקים והזמין רוכשים פוטנציאליים מהארץ ומהעולם לבחון את ההזדמנות שברכישה. כמו כן פרסם הפיקוח הקלות רגולטוריות לחברות כרטיסי האשראי בתחום הנזילות וההון.
 - **המשיך לקדם, בשיתוף משרד האוצר, הקמה של מרכז מחשבים משותף שישירת מספר בנקים ושחקנים פיננסיים במשק.** כל זאת מתוך הבנה שתשתיות המחשוב מציבות חסם כניסה משמעותי לכניסת שחקנים חדשים וקטנים אל שוק הבנקאות.
 - **מקדם, בשיתוף משרד האוצר, את הרפורמה למעבר בקלות בין בנק לבנק ("מעבר בקליק").** רפורמה זאת, שהיא מהלך תשתיתי מורכב, תאפשר ללקוחות מעבר בקלות בין הבנקים השונים, תוך קביעת מדד יעדי שירות (SLA) אשר יוגדר מראש, ובכך תגביר את התחרות בין הבנקים.

- **פרסם טיוטה להוראות שלפיהן מנהלי תיקים יוכלו לפעול בחשבונות הבנק של הלקוחות באופן דיגיטלי.** הלקוחות יוכלו, בלי להגיע לסניף, להעניק למנהלי התיקים ייפוי כוח שיאפשר להם לפעול בחשבונותיהם.
- **הפיקוח קידם את התחרות בתחום הסליקה באמצעות**
 - **הקלת הדרישות מסולקים פוטנציאליים וקיימים והקלת הפיקוח עליהם. פעילות זו נשאה פרי עם הענקת רישיון לסולק חדש באפריל 2017.** בין השאר הקל הפיקוח על כניסתם של סולקים חדשים באמצעות הגדרת מתווה חדש לקבלת רישיון סולק; הפחית את דרישות ההון מסולקים חדשים לרמה המקובלת בעולם, בהתאם לגישת ה-PSD (Payment System Directive); קידם את השימוש בכרטיסי חיוב מידי ("דביטי").
 - **פרסם כללים לאירוח סולקים, אשר נועדו להסיר חסמים טכנולוגיים לכניסת מתחרים חדשים לשוק הסליקה –** חסמים הנובעים הן ממגבלת חיבור למערכת התשלומים והן מהעובדה שבניית תשתית לסליקה היא משימה מורכבת, האורכת זמן.
 - **קידם את הטמעת התקן המתקדם EMV בשוק הסליקה של כרטיסי החיוב.** אימוץ התקן המתקדם יתרום לקידום החדשנות בתחומי התשלומים – בין היתר לביצוע תשלומים "ללא מגע" באמצעות הטלפון הסלולרי; יחזק את התחרות בתחום ההנפקה והסליקה באמצעות הסרת חסם לכניסת שחקנים חדשים מחו"ל; ויפחית את סיכוני הזיוף וההונאה.
- **פרסם טיוטת הוראה לפעילותן של פלטפורמות ה-P2P,** הוראה שתיכנס לתוקפה עם כניסתו-לתוקף של צו איסור הלבנת הון לגבי פלטפורמות אלו.
- **עודד חדשנות וטכנולוגיה בבנקאות** באמצעות עדכון הוראת ניהול בנקאי תקין בנושא בנקאות בתקשורת, הוראה אשר פורסמה לראשונה בשנת 2017. הוראה זו מסירה חסמים שזוהו, המקשים על קידום בנקאות באמצעים ישירים, ללא צורך בסניפים, ויוצרת תשתית להקמת בנק דיגיטלי ללא סניפים. עדכון ההוראה פישט את תהליכי הזיהוי-מרחוק של לקוחות ואפשר פתיחת חשבון באופן דיגיטלי החל מהחשבון הראשון של הלקוח, לרבות קטינים מגיל 16.
- **דרש מהבנקים להתייעל וליווה את תהליכי ההתייעלות שהתגבשו,** תוך הענקת הקלות לבנקים במונחי הון, במטרה לאפשר התייעלות משמעותית. הפיקוח על הבנקים ליווה את תהליך יישום תוכניות ההתייעלות שהוצגו במהלך שנת 2016, יישום אשר בא לידי ביטוי במדדי היעילות של הבנקים. חשיבותה של ההתייעלות גוברת כעת, לנוכח המהפכה הטכנולוגית המתחוללת בבנקים בעולם, שכן שבעתיד יידרש פחות כוח אדם בחלק מהעיסוקים הבנקאיים.
- **מקדם כתיבת תקן לבנקאות פתוחה (Open Banking API), אשר יאפשר הזרמת מידע** מהבנקים לגופים פיננסיים ולגופים אחרים במטרה להגדיל את שקיפות המידע ללקוח כדי לאפשר לגופים אלו להציע ללקוחות הצעות ערך.
- **פעל להסדרת הפעילות עם יועצי משכנתאות** באמצעות התקנת הוראה בנושא. זאת מתוך רצון לאפשר את פעילותם של יועצים אלו לטובת הלקוחות, מחד גיסא – ולמנוע מעורבות של גורמים לא מקצועיים, שיכולים להזיק ללקוחות ולבנקים, מאידך.
- **פעל ליצירת אופציה נוספת לתקשורת שוטפת בין הבנק לבין הלקוח בתנאים מסוימים,** על ידי אסדרה שלפיה **בנק רשאי לשלוח ללקוחות מידע עליהם באמצעות דואר אלקטרוני** ללא הצפנה, בכפיפות להערכת סיכונים מתאימה ולבקורות נוספות כמפורט בהוראה.

תיבה ג'-1: הגברת המודעות הפיננסית

- הפיקוח על הבנקים מקיים קשר רציף עם לקוחות המערכת הבנקאית – בעיקר באמצעות היחידה לפניות הציבור ומדור החשבונות המוגבלים – ובמסגרת זו נחשף לכך שקיימים אצלם חוסר בהבנה פיננסית בסיסית ופערי מידע בנושאים פיננסיים. חוסר ההבנה מוביל אותם לעיתים להחלטות בלתי מושכלות, לקשיים פיננסיים ולחיכוך עם הבנק.
- הפיקוח מייחס חשיבות רבה להקניית אוריינות פיננסית, שכן זו מהווה כישור חיים בסיסי. הפיקוח סבור שכדי לחזק את משקי הבית והעסקים הקטנים ולהבטיח צרכנות פיננסית נבונה, אין די ברגולציה ובכללים ויש לפעול גם להגברת המודעות הפיננסית.
- בשנים האחרונות הפיקוח על הבנקים מתמקד מדי שנה בהגברת המודעות הפיננסית בקרב אוכלוסייה מסוימת בחברה הישראלית, כדי לצמצם פערי מידע, להגביר את המודעות לזכויות, ועוד. בשנים האחרונות הוביל הפיקוח תוכניות שונות למשקי הבית ("שבוע המודעות הפיננסית") ולבני הנוער בבתי הספר ("חודש המודעות הפיננסית"), ובמהלך 2018 הוא יפעיל תוכנית חדשה שנועדה להקנות חינוך דיגיטלי לאזרחים ותיקים במטרה לסייע להם להתמודד עם מעבר הבנקאות לאמצעים דיגיטליים וישירים.
- מדינות ה-OECD רואות באוריינות פיננסית כישור חיים הכרחי ועל כן מקדמות תוכניות לחינוך פיננסי. יתר על כן, מדינות רבות הכירו בכך שחשוב לפתח אוריינות פיננסית מגיל צעיר ולכן הטמיעו את הנושא כתוכנית חובה במערכת החינוך.
- לשילוב החינוך הפיננסי כתוכנית חובה במערכת החינוך יש חשיבות רבה, והפיקוח ישמח להעניק את הסיוע הדרוש לכתיבת התכנים בנושא בנקאות ולהעברת הידע. כמה הצעות חוק הועלו בשנתיים האחרונות בנוגע לעניין זה, וחשוב לקדמן.

הפיקוח על הבנקים מקיים קשר רציף עם לקוחות המערכת הבנקאית במגוון ערוצים, ביניהם היחידה לפניות הציבור, גוף שמטפל באלפי פניות כל שנה; מדור החשבונות המוגבלים; וביקורים שהמפקחת על הבנקים עורכת בסניפי הבנקים. דרך ערוצים אלה הפיקוח נחשף לכך שקיימים אצל הלקוחות חוסר בהבנה פיננסית בסיסית ופערי מידע בנושאים פיננסיים.

הפיקוח מייחס חשיבות רבה להקניית אוריינות פיננסית – כישור חיים בסיסי שסייע לציבור הרחב בהתנהלותו היום-יומית מול הבנק ומול גופים פיננסיים נוספים. הפיקוח סבור כי כדי לחזק את משקי הבית והעסקים הקטנים וכדי להבטיח צרכנות פיננסית נבונה, אין די ברגולציה ובכללים אלא יש לפעול גם להגברת המודעות הפיננסית. ללא מודעות כזו לא יידעו משקי הבית ובעלי העסקים לנצל את הכלים הרבים שהפיקוח על הבנקים והבנקים מעמידים לרשותם, והם אף עלולים להיקלע לקשיים כלכליים במהלך חייהם. חשיבותה של העלאת המודעות הפיננסית אף גוברת נוכח הצעדים שהחקיקה בישראל מקדמת במטרה להרחיב את מספר הגופים הפיננסיים שיציעו לציבור אשראי ומוצרים פיננסיים, ולאור העובדה שהטכנולוגיה הולכת ומקלה את צריכת השירותים הפיננסיים, כגון נטילת אשראי.

בהקשר זה יש להוסיף כי גם סקר האוריינות הפיננסית שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ערכה בשנת 2012 הצביע על מחסור בידע פיננסי: הסקר השווה את ישראל לממוצע ב-OECD והראה שהאוריינות הפיננסית בישראל נמוכה מהממוצע במרבית הקטגוריות. מדינות ה-OECD רואות באוריינות פיננסית כישור חיים הכרחי ועל כן מקדמות תוכניות לחינוך פיננסי. בחלק מהמדינות התוכניות פועלות החל משלב הילדות, והן מציגות את החומר ברמת מורכבות הולכת ועולה כדי לוודא הטמעה והעמקה.

הפיקוח על הבנקים סבור כי הגברת המודעות הפיננסית תתרום לכך שהצרכנים הבנקאיים ירכשו מיומנויות פיננסיות בסיסיות כגון:

- שליטה במונחים בנקאיים-פיננסיים בסיסיים – הלקוחות יבינו מושגי יסוד כגון ריבית, עמלה, פיקדון ומסגרת אשראי.
- ניהול תקציב – הלקוחות יעקבו אחר ההכנסות וההוצאות ויאזנו ביניהן.
- התנהלות פיננסית נאותה – לדוגמה, הלקוחות יוותרו על נטילת אשראי נוסף כשהדבר עלול להחמיר את מצבם בטווח הארוך ואף להובילם להתדרדרות פיננסית.
- הקפדה על צרכנות ביקורתית – הלקוחות ינהלו עם הבנק מו"מ על תנאי החשבון, יערכו סקר שוק בין הבנקים השונים במטרה להוזיל עלויות, ועוד.
- מעקב אחר חשבון הבנק – הלקוחות ישאירו אצבע על הדופק ויעקבו אחר התנועות בחשבון במגוון דרכים, ביניהן אתר האינטרנט של הבנק, האפליקציה והמכשירים האוטומטיים.
- ניהול החיסכון השוטף – במסגרת ההקפדה על התנהלות פיננסית נאותה ידעו הלקוחות לתכנן את צעדיהם ולהיערך מראש לקראת הוצאות גדולות, צפויות ובלתי צפויות, באמצעות הפרשה קבועה לחיסכון.

תוכניות להעלאת המודעות הפיננסית בישראל

הפיקוח על הבנקים נוקט אפוא מדיניות שנועדה להעלות את המודעות הפיננסית – בין היתר כדי לצמצם פערי מידע, לשפר את הרווחה הכלכלית, ולהעלות את המודעות לזכויות – ובמסגרת זו הוא החליט להתמקד מדי שנה באוכלוסייה אחרת בחברה הישראלית. הפיקוח מפעיל את התוכניות להעלאת המודעות באמצעות איגוד הבנקים והמערכת הבנקאית, משום שיש להם מומחיות בנושאים אלו ומשום שפריסת הסניפים הארצית מאפשרת להגיע לציבור רחב.

1. שבוע מודעות פיננסית ללקוחות המערכת הבנקאית

בשנת 2016 קיים הפיקוח על הבנקים, באמצעות איגוד הבנקים והמערכת הבנקאית, **שבוע מודעות פיננסית**, ובמסגרתו נערכו הדרכות והרצאות בעשרות סניפי בנקים ברחבי הארץ, מדן ועד אילת, בהשתתפות אלפי לקוחות.

הפעילות נועדה להגביר את המודעות הפיננסית בקרב משקי הבית ולהקנות להם ידע והבנה בנושאים פיננסיים בסיסיים, במטרה לסייע להם לנהל באופן עצמאי ומושכל יותר את פעילותם הבנקאית. בפעילות הוצגו כלים להתנהלות פיננסית נכונה וכלים דיגיטליים מתקדמים שמסייעים לייעל את ניהול החשבון; הועברו הדרכות אישיות על "תעודת הזהות" הבנקאית (דיווח שנתי ללקוח); וניתן הסבר מפורט על שירות מסלולי העמלות והמעוניינים צורפו אליו.

2. חודש מודעות פיננסית לבני נוער

הוראות הפיקוח על הבנקים קובעות כי החל מגיל 14 ניתן לפתוח חשבון בנק. לפי הנתונים שהמערכת הבנקאית מדווחת לפיקוח, מדי שנה פותחים חשבון כ-70,000 בני נוער בגילים 14–18. לאור זאת, ומאחר שהפיקוח על הבנקים סבור כי יש להקנות לבני נוער כלים מעשיים להתנהלות פיננסית כדי לסייע להם

לקדם את עצמאותם ורווחתם הפיננסית, הוא יזם ב-2017 את **חודש המודעות הפיננסית במערכת החינוך** – בשיתוף משרד החינוך, פורום ועדי ההורים היישוביים ומועצת התלמידים והנוער הארצית, ובאמצעות איגוד הבנקים והמערכת הבנקאית.

חודש המודעות הפיננסית התקיים בנובמבר 2017 ובפברואר 2018. בתקופה זו הועברו שיעורי חינוך פיננסי לכ-20,000 בני נוער במאות כיתות ט' ברחבי הארץ, באמצעות מערך הדרכה חווייתי בגובה העיניים ותוך שימוש בעזרים דיגיטליים. השיעורים הציגו לתלמידים ארגז כלים מעשי ורלוונטי להתנהלות פיננסית-בנקאית יום-יומית ולשיפור ביטחונם הכלכלי לאורך זמן. הם כללו מרכיבים ביקורתיים וכלים בסיסיים ומעשיים: השיעורים הדגישו כי חשוב לערוך סקר שוק כשפותחים חשבון בנק (במידה שיש צורך לפתוח חשבון), לנהל משא ומתן עם הבנק, לבדוק את ההטבות בעמלות ואת מועד סיומן, וכיו"ב. נוסף לכך עסקו השיעורים בניהול תקציב, חיסכון, הענקת רקע על מערכת הבנקאות, מושגי יסוד פיננסיים, היכרות עם אמצעי תשלום שונים, ועוד.

כמקובל במדינות מפותחות רבות, את השיעורים העבירו נציגי המערכת הבנקאית¹ ולמשימה נרתמו גם חלק מעובדי בנק ישראל. כל חומרי הלימוד קיבלו אישור ממשד החינוך, הפיקוח על הבנקים, פורום ועדי ההורים היישוביים ומועצת התלמידים והנוער הארצית. כולם גם תורגמו לשפה הערבית והועלו לאתר בנק ישראל בעברית ובערבית כדי לאפשר לכל המעוניינים להשתמש בהם².

כדי להבטיח שתלמידים יטמיעו את החומר נבנה לפעילות אתר אינטרנט ייעודי, והועלו אליו תכנים שנועדו לסייע לתלמידים ולבני משפחותיהם במהלך הפעילות ולאחריה.

התלמידים והסגל בבתי הספר נתנו לפעילות משובים חיוביים, ואלה העידו כי השטח צמא לחינוך פיננסי וכי השיעורים אכן העניקו לתלמידים כלים מעשיים ואפקטיביים ביותר להתנהלות פיננסית-בנקאית.

הפיקוח על הבנקים מייחס חשיבות עליונה להטמעת החינוך הפיננסי במערכת החינוך וליצירת המשכיות לשיעורים שהתקיימו בחודש המודעות הפיננסית על בסיס התשתית שהוקמה. הפיקוח יסייע, באמצעות עובדי המערכת הבנקאית, להטמיע את התוכנית במערכת החינוך.

בהקשר זה נציין כי לאחרונה הונחו על שולחן הכנסת שתי הצעות חוק בנושא הטמעת החינוך הפיננסי במערכת החינוך. ההצעה הראשונה, פ/3556/20 – **הצעת חוק חינוך פיננסי, התשע"ז-2016, ביוזמת ח"כ תמר זנדברג ואח'**, הונחה על שולחן הכנסת ב-12 בדצמבר 2016. ההצעה מבקשת לחייב כל מוסד חינוך, החל במוסדות לגיל הרך ועד לחטיבה העליונה, להעביר לתלמידים תוכנית לימודים לקידום אוריינות פיננסית. ההצעה נדחתה בוועדת השרים לחקיקה ב-21 במאי 2017.

ההצעה השנייה, פ/4262/20 – **הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – הקניית ידע פיננסי וכישורי חיים), התשע"ז-2017, ביוזמת ח"כ עליזה לביא**, הונחה על שולחן הכנסת ב-29 במאי 2017. ההצעה מבקשת להוסיף לחינוך הממלכתי בישראל שתי מטרות: (1) הקניית ידע על מושגים פיננסיים ותהליכים ביורוקרטיים בסיסיים, כגון ריבית, מסגרת אשראי, פנסיה, גמול השתלמות, תיאום מס וכו'; (2) הקניית כישורי חיים שמתאימים לעולם התעסוקה המשתנה. ההצעה טרם נידונה בוועדת השרים לחקיקה.

¹ בהקשר זה יש לציין כי בנקאים מעבירים שיעורי חינוך פיננסי בבתי ספר במדינות רבות, ביניהן אנגליה, גרמניה, ספרד, איטליה, צרפת ועוד.

² עברית – <http://www.boi.org.il/he/ConsumerInformation/ConsumerIssues/Pages/FinancialEducation.aspx>
ערבית – <http://www.boi.org.il/ar-new/ConsumerInformation/ConsumerIssues/Pages/FinancialEducation.aspx>

3. חינוך דיגיטלי לאזרחים ותיקים

המעבר לצריכת שירותים בנקאיים באמצעים דיגיטליים, יחד עם מגמת הצמצום במספר סניפי הבנקים, יוצרים אתגר לאוכלוסיות שמתקשות להסתגל לשינוי.

לכן הפיקוח על הבנקים יפעל ב-2018, בין היתר באמצעות איגוד הבנקים והמערכת הבנקאית, **לקידום חינוך דיגיטלי לאזרחים ותיקים**, היינו הקניית כלים לשיפור מיומנויות השימוש בשירותים הבנקאיים הדיגיטליים דרך התנסות מעשית. הדבר יסייע לאזרחים הוותיקים ליהנות משירות בנקאי זמין וזול יותר.

לכן הפיקוח על הבנקים יפעל ב-2018, בין היתר באמצעות איגוד הבנקים והמערכת הבנקאית, **לקידום חינוך דיגיטלי לאזרחים ותיקים**, היינו הקניית כלים לשיפור מיומנויות השימוש בשירותים הבנקאיים הדיגיטליים דרך התנסות מעשית. הדבר יסייע לאזרחים הוותיקים ליהנות משירות בנקאי זמין וזול יותר.

בהקשר זה נעיר כי ב-2017 פרסם ה-OECD דוח שכותרתו **Ensuring financial education and consumer protection for all in the digital age**³, ובו נכתב בין היתר כי לשימוש בשירותים פיננסיים דיגיטליים יש יתרונות גדולים, בראשם שיפור הנוחות והזולת המחיר, אולם הוא גם עלול לחשוף את הצרכנים לאיומים חדשים, לרבות סיכוני הונאה, שימוש לרעה במידע האישי ופשיעה קיברנטית. איומים אלו נובעים בין היתר ממחסור במודעות פיננסית ובמיומנות דיגיטלית, תופעה נפוצה באוכלוסיות מוחלשות כגון קשישים, עניים ותושבי פריפריה. עוד נכתב בדוח כי רוב היוזמות לחינוך פיננסי בעולם אינן עוסקות באופן ספציפי בשירותים דיגיטליים, ורק מעט מהן עוסקות בצרכים של אוכלוסיות מוחלשות. ה-OECD מדגיש כי יש לנקוט יוזמות שיסייעו לאוכלוסיות אלו להסתגל לסביבה הדיגיטלית ולנווט במרחב המסובך של המוצרים הפיננסיים הדיגיטליים.

מהנעשה בעולם בתחום החינוך הפיננסי

מדינות וארגונים בין-לאומיים רבים הכירו בחשיבות החינוך הפיננסי ופעלו להטמיעו הן באוכלוסיות שונות בציבור הרחב והן כתוכנית חובה במערכת החינוך.

1. ארגונים

ה-OECD: ב-OECD קיים גוף ייעודי שמרכז את החינוך הפיננסי במדינות החברות בו – International Gateway for Financial Education (INFE) International Network on Financial Education (INFE), במטרה לשפר את החינוך הפיננסי במדינות הארגון. ברשת חברים 240 מוסדות ממשלתיים – בראשם בנקים מרכזיים, משרדי אוצר וחינוך ורשויות לניירות ערך – מכ-110 מדינות שונות, והם משתתפים בקבוצות עבודה שעוסקות בחינוך פיננסי.

ה-ECB: לבנק המרכזי של גוש האירו יש פלטפורמות שונות להענקת חינוך פיננסי לבני נוער ולציבור הרחב, והוא מדגיש את הדיון ביסודות הכלכלה ובאינפלציה ויציבות מחירים. הבנק מעביר את התכנים בין היתר באמצעות אתר האינטרנט שלו⁵ ובאמצעות סדרת משחקים שאפשר לשחק גם בטלפונים חכמים.

³ <http://www.oecd.org/finance/g20-oecd-report-on-ensuring-financial-education-and-consumer-protection-for-all-in-the-digital-age.htm>

⁴ http://www.financial-education.org/join_INFE.html

⁵ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/html/index.en.html>

2. מדינות שהפעילו תוכניות חינוך פיננסי בהובלת הבנק המרכזי

צרפת: הבנק המרכזי של צרפת אחראי לגיבוש האסטרטגיה הלאומית בתחום החינוך הפיננסי, ועם משימותיו העיקריות נמנית הענקת חינוך פיננסי – שיפור המיומנויות הפיננסיות והנגשת נושא הכלכלה לציבור הרחב.⁶ במהלך 2018 ישיק הבנק המרכזי בצרפת תוכנית שנועדה להרחיב ולהעמיק את הידע הפיננסי בציבור הרחב, במיוחד בקהלים צעירים. התוכנית תעסוק בהסברת העקרונות להתנהלות פיננסית נכונה, בין היתר באמצעות כלים אינטראקטיביים.

ספרד: ספרד הפעילה ב-2013–2017 תוכנית נרחבת לחינוך פיננסי במסגרת שיתוף פעולה בין משרד החינוך, הבנק המרכזי של ספרד והרשות לניירות ערך. התוכנית כללה הדרכות במרכזים חינוכיים שנעזרים בבנקאים מתנדבים.⁷

3. מדינות שמשלבות חינוך פיננסי כתוכנית חובה במערכת החינוך

מדינות רבות משלבות חינוך פיננסי כתוכנית חובה במערכת החינוך.

אנגליה: החל מספטמבר 2014 הפך החינוך הפיננסי לחלק מתוכנית הלימודים הלאומית באזרחות לבני 11–16, ובבתי ספר שהשלטון המקומי מתקצב זוהי תוכנית חובה.⁸ התכנים מחולקים לפי גיל: בני 11–14 לומדים מהו כסף וכיצד משתמשים בו ומדוע חשוב לעקוב אחר התקציב; בני 14–16 לומדים על ניהול הכנסות והוצאות, חיובים וזיכויים, ביטוח, חסכונות ופנסיה, מוצרים ושירותים פיננסיים שונים, והאופן שבו מקצים את התקציב הציבורי. ועדה בין-מפלגתית בפרלמנט הבריטי פרסמה ב-2016 דוח⁹ שקרא להרחיב את תוכנית החינוך הפיננסי בבתי הספר האנגליים ולחזק את יסודותיה.

ספרד: החל משנת 2011 קיימת חובה להעניק לתלמידי י"א חינוך פיננסי בהיקף של 10 שעות.¹⁰

דנמרק: החל משנת 2015 תוכנית הלימודים לבני 13–15 כוללת פרק חובה באוריינות פיננסית.¹¹

צ'כיה: החל משנת 2015 תוכנית הלימודים בכיתות ז'–ח' כוללת פרק חובה בחינוך פיננסי.¹²

פינלנד: החל מ-2016 קיימת תוכנית חובה בחינוך פיננסי.¹³

⁶ <https://www.banque-france.fr/en/banque-de-france/corporate-social-responsibility/educational-and-cultural-commitment/economic-and-financial-education>

⁷ https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/PlanEducacion/PlanEducacion13_17.pdf

⁸ <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06156/SN06156.pdf>

⁹ <https://www.pfeg.org/sites/default/files/APPG%20on%20Financial%20Education%20for%20Young%20People%20-Final%20Report%20-%20May%202016.pdf>

¹⁰ <http://finanzasparatodos.es/>

¹¹ <http://www.pengeuge.dk/Pages/Forside.aspx>

¹² <http://www.psfv.cz/>

¹³ <http://www.keepitrolling.fi/>

תיבה ג'-2: פעילות הפיקוח על הבנקים בתחום הממשל התאגידי במערכת הבנקאית

תמצית

- הממשל התאגידי הוא אבן יסוד בניהול תקין של מוסדות פיננסיים בכלל ושל תאגידי בנקאיים בפרט, והוא נועד לשמור על יציבות המערכת הבנקאית וכספי המפקידים ולהגן על לקוחותיה ועל הציבור בכללו. ממשל תאגידי עוסק בין היתר בפיקוח ובקרה, ניהול סיכונים, ציות לחקיקה ורגולציה ותרבות ארגונית. ממשל תאגידי נאות מקדם חשיפה הולמת לסיכונים ורמת ציות גבוהה, תוך הקפדה על תהליכי קבלת החלטות נאותים ואתגור ההנהלה ומקבלי החלטות. הוא בא לידי ביטוי בעיקר בתפקודם התקין של האורגנים בתאגיד ושומרי הסף: הדירקטוריון, רואה החשבון המבקר, הביקורת הפנימית, מנהל הסיכונים, היועץ המשפטי, קצין הציות והחשבונאי הראשי. בשנים האחרונות גבר העניין הציבורי בתחום הממשל התאגידי ועל כן מתפרסמת סקירת פעילות זו, במסגרת מדיניות הגברת השקיפות שהפיקוח על הבנקים נוקט.
 - לאורך השנים שם הפיקוח על הבנקים דגש מיוחד על חיזוק הממשל התאגידי במערכת הבנקאית בישראל באמצעות מגוון כלים פיקוחיים, לרבות אסדרה (פרסום הוראות ניהול בנקאי תקין שמחייבות את המערכת הבנקאית), פיקוח שוטף, ביקורות בתאגידי הבנקאיים וצעדי אכיפה. גופים בין-לאומיים מובילים, כדוגמת קרן המטבע הבין-לאומית, ביטאו הערכה רבה לפעילות הפיקוח על הבנקים בכלל, ובפרט לפעילותו בתחום הממשל התאגידי, בביקורות שערכו אצלו. גם גופים מקומיים שעוסקים בתחום מייחסים למערכת הבנקאית את מערך הממשל התאגידי המפותח והמאוסדר ביותר מבין המערכים הקיימים בגופים העסקיים בארץ.
 - בשעה שפעילות האסדרה פומבית מטבעה, פעילות הביקורת אינה מתפרסמת לציבור. שיטת עבודה זו מאפיינת רגולטורים מובילים בעולם, מגובה בחוק, ונדרשת כדי לשמר את אפקטיביות הפיקוח שכן היא מבטיחה לפיקוח גישה בלתי אמצעית אל לב הפעילות העסקית של הבנק ושיתוף פעולה מלא של הגורמים המפוקחים.
- בתחום האסדרה עמדה חשיבות הממשל התאגידי לנגד עיני הפיקוח על הבנקים לאורך שנות פעילותו. בהיבטים רבים הסטנדרטים שהפיקוח קבע היו חלוציים יחסית לאסדרה ולחקיקה שגובשו לגבי יתר החברות הציבוריות. תיעוד לכך מופיע כבר ב-1973: בשנה זו פורסמה לראשונה ההוראה המאסדרת את היבטי הממשל התאגידי בעבודת הדירקטוריון של תאגיד בנקאי, והיא מציבה דרישות מעבר לדרישות הדין הכללי. חשיבות הממשל התאגידי התבררה ביתר שאת בעקבות משבר ויסות מניות הבנקים, ומסוף שנות השמונים פורסמו למעלה מ-50 פעולות אסדרה לקביעת סטנדרטים בתחום, מתוכן כ-20 עדכונים ושינויים בהוראה בנושא דירקטוריון. נכון להיום לפחות 13 הוראות ניהול בנקאי תקין עוסקות במישרין בממשל תאגידי, ושלוש מתוכן עוסקות בין היתר במניעת ניגודי עניינים. הוראות האסדרה, כמו גם פעולות נוספות של הפיקוח, קובעות דרישות מפורטות לגבי הממשל התאגידי, והן מוסיפות על הוראות החוק ובמידה רבה גם מחמירות אותן. בשנה האחרונה תיקן הפיקוח שוב את הוראת הדירקטוריון כדי לחזק את האפקטיביות של אורגן זה.
- ביקורות הן כלי אפקטיבי להבטחת ציות לדרישות הממשל התאגידי ולחיזוקו: תיעוד הפעילות שהפיקוח קיים מסוף שנות התשעים ואילך מעלה כי במערכת הבנקאית נערכו למעלה מ-110 ביקורות ייעודיות בנושא הממשל התאגידי. מתוכן למעלה מ-30 ביקורות עסקו בדירקטוריון ובוועדותיו, כ-30 ביקורות נוספות יחדו לביקורת הפנימית, ולפחות 15 בדקו אירועים חריגים שנוגעים לממשל התאגידי. ממצאים בתחום הממשל התאגידי עולים לעיתים קרובות גם בביקורות שעוסקות בנושאים אחרים; למשל, סוגיית המניעה של ניגודי העניינים עלתה גם בביקורות בנושא סיכוני אשראי.
 - אכיפה וסנקציות: כמו בכל מערכת אחרת, גם במערכת הבנקאית אין בכוחה של פעילות פיקוח ובקרה, אינטנסיבית ככל שתהיה, כדי למנוע כליל אירועי כשל. הפיקוח מאתר אירועי כשל בתחום הממשל התאגידי ומטפל בהם בחומרה. בעשור האחרון אירעו לפחות שישה עשר מקרים שבהם התערבות הפיקוח הובילה את התאגידי הבנקאיים להפסיק את כהונתם של נושאי משרה, מנהלים או יועצים בכירים, או למנוע את קידומם או כהונתם בתפקידי שמירת הסף, בשל ממצאים המעידים על חולשה בממשל התאגידי או בשל

חשש מפוטנציאל לניגודי עניינים. לעיתים קרובות התערבות הפיקוח אינה מגיעה עד כדי הפעלת סמכויות אכיפה או סנקציה לפי החוק, כי המערכת הבנקאית מתאפיינת ברמת ציות גבוהה ובהיענות מהירה לדרישת הפיקוח לתקן ליקויים. במקרה שבו עולה חשש כי נעברה עבירה פלילית, הפיקוח מעביר חומרים לפרקליטות או למשטרה, לצורך התייעצות, בדיקה או חקירה, לפי העניין.

- **תהליך Fit and Proper ככלי להבטחת איכות הממשל התאגידי:** המינוי והארכת הכהונה של חלק ניכר מנושאי המשרה בבנקים כפוף לאישור הפיקוח, בהתאם לסמכותו לפי החוק¹. דרישות הפיקוח על הבנקים מציבות רף ציפיות מחמיר מבחינת הכשירות והיושרה של המועמדים לתפקידים אלו. התאגיד הבנקאי עורך בדיקה מקדמית כדי לברר אם המועמד עומד בתנאי הסף, ואם הוא מתרשם כי ייתכן קושי באישורו בפיקוח, לא תוגש בקשה כלל. חרף זאת, בכ-3% מהמקרים שנבדקו בפיקוח בשלוש השנים האחרונות הסירו הבנק או המועמד עצמו את המועמדות במהלך הדיון בבקשה. זאת ועוד, בכ-20% מהמקרים שנבדקו בתקופה זו הותנה האישור בהתניות שונות שתכליתן, בין היתר, מניעת ניגודי עניינים.
- **דגש על חשיבות הממשל התאגידי ניתן גם במסגרת העבודה השוטפת:** בהליך ההערכה הפיקוחי השנתי (Supervisory Review and Evaluation Process) מעריך הפיקוח, בין היתר, את נאותות הממשל התאגידי בכל בנק, ובכלל זה את איכות תפקודם של הדירקטוריון, ההנהלה ושומרי הסף השונים, הן ברמת הפונקציה והן ברמה הפרסונלית. כתוצאה מהליך זה מציג הפיקוח דרישות לתיקון ליקויים, ובכלל זה לשיפור הממשל התאגידי. לשם המחשה, חולשות בממשל התאגידי יכולות להביא את הפיקוח לדרוש מבנק להגדיל את הלימות ההון.

רקע

הממשל התאגידי הוא אבן יסוד בניהול תקין של מוסדות פיננסיים בכלל ושל תאגידי בנקאיים בפרט. ממשל תאגידי עוסק, בין היתר, בפיקוח ובבקרה, ניהול סיכונים, ציות לחקיקה ולרגולציה, ותרבות ארגונית. הוא בא לידי ביטוי בעיקר בתפקודם התקין של האורגנים בתאגיד. דגש מיוחד ניתן לתפקודם של שומרי הסף: הדירקטוריון, רואה החשבון המבקר, הביקורת הפנימית, מנהל הסיכונים, היועץ המשפטי, קצין הציות והחשבונאי הראשי. לאורך השנים פעל הפיקוח על הבנקים לחיזוק הממשל התאגידי במערכת הבנקאית בישראל באמצעות מגוון כלים פיקוחיים – הוראות אסדרה, ביקורות, צעדי אכיפה, ועוד. בשנים האחרונות גבר העניין הציבורי בתחום הממשל התאגידי ועל כן מתפרסמת סקירת פעילות זו, במסגרת מדיניות הגברת השקיפות שהפיקוח על הבנקים נוקט.

עבודת הפיקוח על הבנקים גובשה ושוכללה בשנים ארוכות של ניסיון ולימוד, והיא שיפרה את איכות הממשל התאגידי במערכת הבנקאית ובכך תרמה לפעילות העסקית במשק². פעילות הפיקוח בתחום זה זכתה להערכה הגבוהה ביותר – compliant – בתהליך הערכה מקיף שקיימה קרן המטבע הבינ-לאומית בשנת 2012³. דוח הקרן הדגיש בין היתר את העובדה שבפיקוח על הבנקים קיים צוות ייעודי לביקורת הממשל התאגידי:

"The Banking Supervision devotes a lot of work to the assessment of risk-management processes in on-site and off-site examinations. On the one hand, the On-Site Division has teams that specialize in specific risks (credit risk, market and liquidity risks, operational risk and compliance risk), and examine the risk-management processes in their respective risk areas. In addition, a dedicated on-site team for

¹ סעיף 11א(ח1) לפקודת הבנקאות.

² לפי הערכות הממשל התאגידי בחברות הציבוריות שפורסמו לאחרונה, התאגידי הבנקאיים מתאפיינים ברמה גבוהה של ממשל תאגידי יחסית לחברות הציבוריות.

³ *Israel: Detailed Assessment of Observance of Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*, International Monetary Fund, April 2012. Principle 7- Risk management process: "Supervisors must be satisfied that banks and banking groups have in place a comprehensive risk management process (including Board and senior management oversight) to identify, evaluate, monitor and control or mitigate all material risks and to assess their overall capital adequacy in relation to their risk profile."

corporate governance reviews various aspects of examination proceedings, including latitudinal processes associated with risk management. On the other hand, the assessment of risk management processes is an important component of off-site ongoing surveillance, in particular in the ICAAP-SREP framework".

בבדיקה שקרן המטבע ערכה לפיקוח על הבנקים ביוני 2016⁴ נקבע בין היתר כי שיטות העבודה של הפיקוח עולות בהקשרים רבים על פרקטיקות סטנדרטיות במדינות מפותחות אחרות:

"Banking Supervision in Israel follows a very rigorous and comprehensive approach. Supervisory practices at the Banking Supervision Department at Bank of Israel parallels, and at time exceeds in many respects, the standard practices observed in other developed countries, both in scope of regulation, and the intensity and depth of risk assessments. This explains the success of Bank of Israel in maintaining financial stability during the global financial crisis, and has resulted in substantial benefits to the Israeli economy and its society as a whole."

אפיקי הפעילות של הפיקוח על הבנקים בתחום הממשל התאגידי

הפיקוח על הבנקים פועל באופן אינטנסיבי ולאורך שנים לחיזוק הממשל התאגידי, והוא עושה כן במגוון כלים פיקוחיים – אסדרה, פיקוח שוטף, ביקורת, רישוי, אכיפה וסנקציות. להלן נתאר אותן בתמצית.

אסדרה (רגולציה)

חשיבות הממשל התאגידי במערכת הבנקאית עמדה לנגד עיני הפיקוח על הבנקים לאורך שנות פעילותו. תיעוד לכך מופיע כבר בשנת 1973: בשנה זו פורסמה לראשונה ההוראה המאסדרת את היבטי הממשל התאגידי בעבודת הדירקטוריון של תאגיד בנקאי, והיא מציבה דרישות מעבר לדרישות הדין הכללי בנימוק ש"הדירקטוריון הוא אבן פינה במערך הניהול של המוסד הבנקאי"⁵. חשיבות הממשל התאגידי התבררה ביתר שאת בעקבות משבר ויסות מניות הבנקים, ומסוף שנות השמונים נעשו למעלה מ-50 פעולות אסדרה⁶ (ראו פירוט בנספח) לקביעת סטנדרטים בתחום הממשל התאגידי⁷, מתוכן כ-20 עדכונים בהוראה בנושא דירקטוריון. זאת מבלי להביא בחשבון אסדרה ספציפית של הממשל התאגידי בהוראות הדנות בניהול סיכונים מסוימים. העדכונים להוראות ניהול בנקאי תקין בכלל, ולהוראות בנושא הממשל התאגידי בפרט, באים בעקבות שינויי חוק, שינויים ברגולציה בין-לאומית והפקת הלקחים המתמדת בפיקוח על הבנקים. בשנה האחרונה תיקן הפיקוח שוב את הוראת הדירקטוריון כדי לחזק את האפקטיביות של אורגן זה. בין היתר צומצם מספר הדירקטורים כדי לשפר את איכות הדיון, צומצמו הנושאים שמובאים לדיון במליאה – במטרה להבטיח העמקה ואתגור הולם בהחלטות מהותיות – ונכללה דרישה לקבוע מדיניות לגבי משך הכהונה המקסימלי של יו"ר הדירקטוריון מתוך תפיסה שריענון שורות תורם לאפקטיביות.

⁴ Technical Assistance Report, Consultations on the Work of the Banking Supervision Department of the Bank of Israel, International Monetary Fund, June 2016.

⁵ בנק ישראל, דינים והוראות, "דרכי עבודתו של הדירקטוריון של המוסד בנקאי".

⁶ האסדרה נעשת באמצעות פרסום הוראות ניהול בנקאי תקין. נוסף לכך הפיקוח על הבנקים מפרסם קובצי שאלות ותשובות, חוזרים ומכתבים להבהרת עמדותיו.

⁷ הוראות המקימות פונקציות של שומרי סף או דנות במישרין בהן וביחסי הגומלין ביניהן.

כיום לפחות 13 הוראות ניהול בנקאי תקין עוסקות במישרין בממשל תאגידי⁸. הוראות אלה מאסדרות את הפונקציות המרכזיות בתאגידים בנקאיים⁹, את אופן פעולתן, את הממשקים בינן לבין עצמן, בינן לבין ההנהלה ובינן לבין הדירקטוריון, וכן את אופן התגמול של נושאי משרה, מנהלים בכירים ושומרי סף. הוראות הניהול הבנקאי התקין בתחום הממשל התאגידי קובעות לו דרישות מפורטות, ואלה עולות לעיתים על הסטנדרט הקבוע בחוק החברות. לשם המחשה, במטרה לחזק את אי-התלות של הדירקטוריון נקבע כבר לפני שנים רבות כי בעל שליטה בבנק או קרובו לא יכהנו כיושב ראש הדירקטוריון, בשעה שאין מניעה לכך לפי הדין הכללי ובחברות ציבוריות אחרות. דוגמה נוספת היא ההוראות המחמירות לעניין הרכב הדירקטוריון ודרישות הכשירות של המכהנים כדירקטורים. נוסף להוראות שנזכרו לעיל יש הוראות שמתייחסות לממשל תאגידי בניהול סיכונים ספציפיים ומקימות פונקציות שונות של ניהול סיכונים ובקרה: מנהל סיכוני אשראי, מנהל סיכונים תפעוליים, מנהל אבטחת מידע, מנהל הגנת הסייבר ועוד¹⁰.

שלוש הוראות עוסקות, בין היתר, במניעת ניגודי עניינים בקרב נושאי משרה ומנהלים בתאגיד בנקאי: הוראה 301 בנושא דירקטוריון, הוראה 312 העוסקת בעסקאות עם אנשים קשורים, והוראה 360 בנושא רוטציה והיעדרות רציפה. מכוח הוראות אלה:

הדירקטוריון נדרש להתוות דרכים לטיפול בסוגיית ניגודי העניינים; דירקטורים ונושאי משרה נדרשים להצהיר על ניגוד עניינים בכל עסקה שבה יש להם עניין אישי, ונאסר עליהם לא רק להשתתף בדיונים ובקבלת החלטות אלא גם לקבל כל מידע על העסקה.

מוטלות מגבלות שונות על עסקאות של תאגיד בנקאי עם אנשים קשורים, ונקבעים כללים פרוצדורליים מחמירים לדיון ולקבלת החלטות בעסקאות אלה.

בתפקידים רגישים שבהם עשוי, בין היתר, להתפתח קשר אישי עם לקוח או ספק, נדרש הבנק לערוך רוטציה בקרב בעלי התפקידים, כדי למנוע פעילות בניגוד עניינים. דרישה זו נוספה עקב הפקת לקחים מפרשת הבנק למסחר. הוראות אלה באות להוסיף על – ולעיתים להחמיר את – הוראות הדין הכללי, דין שכבר קובע שורה ארוכה של איסורים ועבירות בתחום של ניגודי העניינים. הוראות הדנות במניעת ניגודי עניינים של נושאי משרה בתאגידים בנקאיים ניתן למצוא הן בחקיקה כללית (חוק החברות וחוק ניירות ערך) והן בחקיקה בנקאית (פקודת הבנקאות). מקרים חמורים של פעולה בניגוד עניינים עשויים להגיע לכדי הפרת אמונים בתאגיד, המהווה עבירה פלילית ומוגדרת כמעילה.

ביקורת

נושא הממשל התאגידי קיבל תשומת לב אינטנסיבית בביקורות. הפיקוח על הבנקים עורך ביקורות בתחום הממשל התאגידי והבקרה הפנימית באמצעות היחידה לביקורת הממשל התאגידי (הפועלת בפיקוח על הבנקים זה שנים ארוכות) ובאמצעות יחידות ביקורת אחרות, אגב ביקורות על ניהול סיכונים ספציפיים. בשני העשורים האחרונים נערכו במערכת הבנקאית למעלה מ-110 ביקורות ייעודיות בנושא ממשל תאגידי ובקרה, מתוכן למעלה מ-30 ביקורות הוקדשו לדירקטוריון ולוועדותיו וכ-30 ביקורות יוחדו לביקורת הפנימית. כמו כן נבדקו לפחות 15 אירועים חריגים שנוגעים לממשל התאגידי. כאמור, נוסף לכך נערכת לממשל התאגידי ביקורת שוטפת במסגרת ניהול סיכונים שונים, תוך כדי עשרות רבות של ביקורות שמתמקדות בתחומי ניהול סיכונים: סיכוני אשראי (כולל עסקאות עם אנשים קשורים), שוק ונזילות, סיכוני ציות, סיכונים תפעוליים ועוד.

מרכיב מרכזי בחיזוק הממשל התאגידי נעוץ במניעת קיומם של ניגודי עניינים בקרב נושאי המשרה והמנהלים הבכירים בתאגיד. סוגיה זו עולה במגוון תחומי ביקורת, בכלל זה דירקטוריון, מעילות (פעולה בניגוד עניינים בחומרה מתאימה מגיעה לכדי מעילה על פי החוק), עסקאות עם אנשים קשורים, בקרה פנימית, וניהול סיכונים ספציפיים כמו סיכוני האשראי. אם במהלך הביקורת מתגלה חשש לפעולה במצב של ניגוד עניינים שעלולה להגיע לכדי עבירה

⁸ 301, 302, 303, 304, 304A, 305, 306, 307, 308, A308, 309, 310, 312.

⁹ דירקטוריון, ביקורת פנימית, רואה חשבון מבקר, חשבונאי ראשי, מנהל סיכונים ראשי, קצין ציות, נציב תלונות הציבור.

¹⁰ 311, 312, 350, 257, 361.

פלילית, הפיקוח על הבנקים מעביר את המידע, לאחר התייעצויות מתאימות ובאישור נגיד בנק ישראל, למשטרת ישראל ולפרקליטות, לצורך חקירה ואיסוף ראיות בכלי החקירה שעומדים לרשותן (ואינם עומדים לרשות הפיקוח על הבנקים).

פיקוח וניטור שוטפים ותהליך ההערכה הפיקוחי

במסגרת המעקב השוטף אחר התפתחות הסיכונים השונים וקביעת פרופיל הסיכון הכולל של כל תאגיד בנקאי (תהליך ההערכה הפיקוחי – Supervisory Review and Evaluation Process), הפיקוח מעריך באופן שוטף את נאותות הממשל התאגידי, בכלל זה את תפקודם של הדירקטוריון, ההנהלה ושומרי הסף, הן ברמת כל הפונקציה והן ברמה הפרסונלית. תוצאותיו המרכזיות של תהליך ההערכה הפיקוחי הן דרישות מצד הפיקוח על הבנקים לתקן ליקויים, ובכלל זה לשפר את הממשל התאגידי וסביבת הבקרה.

אישור המינוי וחידוש הכהונה של נושא משרה

תהליך Fit and Proper מהווה כלי נוסף להבטחת איכות הממשל התאגידי. בהתאם לחוק, המינוי והארכת הכהונה של חלק ניכר מבעלי התפקידים המהותיים בתאגידים הבנקאיים – דירקטורים, מנכ"לים, מבקרים פנימיים, יועצים משפטיים ושבעה בעלי תפקידים נוספים – כפוף לאישור הפיקוח על הבנקים¹¹. הפיקוח על הבנקים מוסמך, בכפוף להתייעצות עם ועדת רישיונות, להתנגד למינוי הן משיקולים הקשורים לכשירות המקצועית והן משיקולים הקשורים ליושרה, ובכלל זה למניעת ניגודי עניינים¹².

הפיקוח על הבנקים דורש מהתאגידים הבנקאיים כי המועמדות שהם מגישים יעמדו ברף ציפיות מחמיר מבחינת כשירות ויושרה. לפני שהתאגידים מגישים בקשה לאישור מינוי או לחידוש כהונה, הם עורכים בדיקות מקדמיות שבוחנות אם המועמד עומד בתנאי הסף. אם התאגיד מתרשם כי ייתכן בפיקוח קושי באישור המועמד, לא תוגש בקשה כלל. חרף זאת, בכ-3% מהמקרים שנבדקו בשלוש השנים האחרונות הסירו הבנק או המועמד עצמו את המועמדות במהלך הדיון בבקשה. מעבר לכך, בכ-20% מהמקרים שנבדקו בתקופה זו הותנה האישור בהתניות שונות שנועדו בין היתר למנוע ניגודי עניינים, להבטיח עמידה בדרישות הדין או הכשרה מקצועית, ולהבטיח כי המועמד זמין ופנוי למילוי תפקידו, בכלל זה באמצעות דרישות לחדול מעיסוק או להפסיק לכהן בתפקיד.

אפקטיביות פיקוחית

במדיניותו ובעיקר פעילותו הפיקוח על הבנקים, על כל זרועותיו, חותר לזהות מוקדם ככל האפשר ליקויים שעלולים להוביל את התאגיד הבנקאי להפרות חוק או רגולציה, או לפרקטיקות שעלולות לסכן את היציבות או לפגוע בלקוחות ובציבור, ולנקוט פעולה מוקדמת, בטרם יתפתחו הליקויים לסיכונים כבדי משקל. הפיקוח משקף באופן שוטף את הממצאים שאיתר להנהלות הבנקים ולדירקטוריונים, והם נדרשים לתקנם תוך זמן סביר בהתחשב בנסיבות. ברוב המקרים הבנקים מקבלים את עמדת הפיקוח ועורכים את השינויים הנדרשים, כלומר לפיקוח יש יכולת גבוהה להביא לתיקון ליקויים תוך זמן קצר, מבלי להזדקק להפעלת כלי האכיפה או הסנקציות הקבועים בחוק¹³. מאליו מובן כי קיומן של סנקציות בחוק מחזק את כוח ההרתעה של הפיקוח על הבנקים, וכתוצאה מכך השימוש בהן בפועל נדרש רק לעיתים רחוקות. אופן פעולה זה מגביר את האפקטיביות של הפיקוח בצמצום מהיר של סיכונים ומניעת נזקים. לפיכך לרשות הפיקוח על הבנקים עומד טווח רחב של אמצעי פיקוח – החל בפעולות כמו העברת מסרים שוטפת או

¹¹ סעיף 11א(ח1) לפקודת הבנקאות.

¹² אם לאחר המינוי התגלו פרטים נוספים או חדשים, הפיקוח על הבנקים רשאי להורות על הפסקת הכהונה.

¹³ פעולות אכיפה פורמליות הן מטבען ממושכות ומסורבלות יותר. הן נדרשות במקרים חריגים: כאשר תהליך העבודה של הפיקוח על הבנקים באמצעות ביקורת וניטור אינו מספיק כדי להשפיע על רמת הציות של הבנק; כאשר אין מתקנים את הליקויים; כאשר הליקויים חמורים ומסכנים את הציבור; ובמקרים שבהם עולה חשש כי נעברה עבירה פלילית. ראו גם PPM 5310-3 Bank Enforcement Actions and Related Matters, <https://www.occ.treas.gov/news-issuances/bulletins/2017/ppm-5310-3.pdf>.

מכתב דרישות, עבור דרך הטלת סנקציות חמורות לפי החוק, וכלה בשלילת רישיון של בנק. אמצעי הפיקוח מותאם לרמת הסיכון או רמת החומרה של הליקוי.

כמו בכל מערכת, גם במערכת הבנקאית אין בכוחה של פעילות פיקוח ובקרה, אינטנסיבית ככל שתהיה, כדי למנוע כליל אירועי כשל. הפיקוח מאתר אירועי כשל בתחום הממשל התאגידי ברמות התאגידית והאישית ומטפל בהן בחומרה. להלן דוגמאות לאמור:

- במקרים מסוימים הפיקוח מעביר, לאחר התייעצויות מתאימות ובאישור נגיד בנק ישראל, חומר למשטרת ישראל ולפרקליטות, לצורך חקירה ואיסוף ראיות בכלי חקירה שעומדים לרשותן (ואינם עומדים לרשות הפיקוח על הבנקים), בשל חשד שנושאי משרה בתאגידים הבנקאיים עברו עבירה פלילית.
- בעשור האחרון אירעו לפחות שישה עשר מקרים שבהם הובילה התערבות הפיקוח על הבנקים לכך שהתאגידים הבנקאיים הפסיקו את כהונתם של נושאי משרה, מנהלים ויועצים בכירים, או מנעו את קידומם או את כהונתם בתפקידי שמירת הסף, בשל חולשות שנתגלו בממשל התאגידי או בשל החשש מפוטנציאל לניגודי עניינים. תוצאות אלה הושגו עוד בטרם נדרש הפיקוח לנקוט את הסנקציות הקבועות בחוק. במקרים פחות חמורים הפיקוח מסתפק בהתרעה ובהעברת מסר חריף, תוך דרישה להפסיק התנהגות בלתי ראויה.
- במידת הצורך הפיקוח על הבנקים מחמיר את דרישת ההון או אוסר לחלק דייוידנד במקרים ספציפיים שבהם זיהה ירידה באפקטיביות של הממשל התאגידי. דרישות אלה אפקטיביות ומובילות לתיקון מהיר של הליקויים שנמצאו.
- לעיתים הפיקוח מציב דרישות ספציפיות לחיזוק הממשל התאגידי – למשל, דרישות לשינוי הרכב הדירקטורים, במליאה או בוועדות, או הוספת דירקטורים חיצוניים; ודרישות לבחון באופן מקיף את הפוטנציאל לניגוד עניינים, אישי או ענפי, לרבות באמצעות חוות דעת משפטיות.

חיסיון וסודיות

בדומה למצב בקרב רגולטורים מובילים בעולם¹⁴, חלק ניכר מפעילותו של הפיקוח על הבנקים אינו פומבי. הסודיות והחיסיון החלים על פעילות הרגולטור הפיננסי מהווים כלי עבודה מרכזי בעבודתו, והם נחוצים כדי להבטיח פיקוח יעיל על המערכת הבנקאית שכן הם מעניקים לפיקוח על הבנקים גישה בלתי אמצעית אל לב הפעילות העסקית של הבנק ומבטיחים שיתוף פעולה מלא מצד המפוקחים. נוסף לכך הסודיות והחיסיון נשענים על התפיסה שהמערכת הפיננסית רגישה במיוחד לזעזועים: זעזוע בתאגיד בנקאי אחד עשוי "להדביק" מוסדות פיננסיים אחרים ואף את כלל המערכת. מאפיין ה"הדבקה" מוכר בספרות המקצועית כמאפיין ייחודי של המערכת הפיננסית, במיוחד לאחר המשבר הכלכלי של שנת 2008. עם זאת, אם מוטלת סנקציה תוך הפעלת סמכויות מכוח חוק, היא מדווחת בהתאם לעניין¹⁵. חשוב להדגיש כי בנקים מחויבים בכל דרישות הגילוי החלות על חברות ציבוריות ואף למעלה מכך – הפיקוח על הבנקים מטיל עליהם דרישות גילוי מחמירות נוספות ובודק באופן שוטף את עמידתם בדרישות אלה. חלק מצעדי האכיפה והסנקציות מגיע לידיעת הציבור באמצעות חובת הגילוי החלה על התאגידים הבנקאיים.

¹⁴ לשם המחשה, בארצות הברית יש חיסיון נרחב על המידע שעובר בין הרגולטורים לגופים המפוקחים (bank examiner privilege), והדבר מבטיח שקיפות מלאה בתהליך הפיקוחי – תנאי ליעילות פיקוחית.

¹⁵ בקרב רגולטורים מסוימים נהוגה הבחנה בין פעולות אכיפה פורמליות ופומביות לפעולות בלתי פורמליות ובלתי פומביות. עם הראשונות נמנים צווים פורמליים להטלת קנסות ועיצומים, הדחה פורמלית של נושאי משרה וכיו"ב. הפעולות הבלתי פורמליות משיגות תיקון ליקוי ללא צורך בהפעלת סנקציה חוקית והן כוללות דרישה אינדיווידואלית להלימות הון, התחייבויות שונות או הסכמים, ודרישות ותנאים שהוצבו במכתבים שונים. ראו 3-5310 PPM Bank Enforcement Actions and Related Matters, <https://www.occ.treas.gov/news-issuances/bulletins/2017/ppm-5310-3.pdf>

נספח: ההוראות המרכזיות בנושא ממשל תאגידי

ניתן לעיין בכל ההוראות והחוזרים באתר האינטרנט של בנק ישראל, בדפים של הפיקוח על הבנקים.

תאריך	חוזר מס'	הוראה מקורית/ תיקון מהותי	מספר ההוראה	שם ההוראה	
13.09.1985	1210	חוזר 301 המקורי	301	דירקטוריון	1
15.02.1987	1289	חוזר מקורי	303	תקשורת של רואה חשבון מבקר עם הגורמים המופקדים על בקרת העל בתאגיד בנקאי	2
11.1.1989	1394	עדכון	301	דירקטוריון	3
19.06.1989	1412	עדכון	301	דירקטוריון	4
10.03.1991	1508	חוזר מקורי	312	עסקי תאגיד בנקאי עם אנשים קשורים	5
21.07.1992	1582	עדכון	301	דירקטוריון	6
08.11.1992	1609 1606	עדכון	301	דירקטוריון	7
03.01.1993	1615	עדכון	304 301 303	תקשורת של רואה חשבון מבקר עם הגורמים המופקדים על בקרת העל בתאגיד בנקאי	8
03.08.1997	1882	עדכון	312	עסקי תאגיד בנקאי עם אנשים קשורים	9
03.01.1993	1616 1615	עדכון	301	דירקטוריון	10
02.01.1995	1739	עדכון	301	דירקטוריון	11
30.06.1998	1933	תיקון	312	עסקי תאגיד בנקאי עם אנשים קשורים	12
21.06.1998	1928	עדכון	301	דירקטוריון	13
21.06.1998	1928	הוראה מקורית (תוך הפרדה מ-301)	302	רואה החשבון המבקר של תאגיד בנקאי	14
21.07.1998	1935	הוראה מקורית	305	חשבוני ראשי	15
10.01.2001	2021	עדכון	301	דירקטוריון	16
10.01.2001	2022	עדכון	302	רואה החשבון המבקר של תאגיד בנקאי	17
22.08.2001	2038	עדכון	301	דירקטוריון	18
17.01.2002	2064	הוראה מקורית	308	קצין ציות	19
12.11.2002	2089	עדכון	302	רואה החשבון המבקר של תאגיד בנקאי	20
30.11.2003	2122	עדכון	301	דירקטוריון	21
15.11.2004	2144	עדכון	302	רואה החשבון המבקר של תאגיד בנקאי	22
30.11.04	2145	עדכון	303	תקשורת של רואה חשבון מבקר עם הגורמים המופקדים על בקרת העל בתאגיד בנקאי	23
28.02.2005	2161	עדכון	301	דירקטוריון	24
25.09.2007	2212	עדכון	302	רואה החשבון המבקר של תאגיד בנקאי	25
27.4.2008	2233	עדכון	303	תקשורת של רואה חשבון מבקר עם הגורמים המופקדים על בקרת העל בתאגיד בנקאי	26

נספח: ההוראות המרכזיות בנושא ממשל תאגידי (המשך)

28.09.2008	2239	הוראה מקורית	309	בקרות ונהלים לגבי הגילוי ובקרה פנימית על דיווח כספי	27
11.02.2009	2242	הוראה מקורית	304A	רואה החשבון המבקר – עריכת ביקורת וסקירה בהתאם לתקנים מסוימים שנקבעו בארה"ב	28
10.03.2010	2264	עדכון	303	תקשורת של רואה חשבון מבקר עם הגורמים המופקדים על בקרת העל בתאגיד בנקאי	29
19.10.2010	2287	עדכון	312	עסקי תאגיד בנקאי עם אנשים קשורים	30
08.07.2010	2272	עדכון	304A	רואה החשבון המבקר – עריכת ביקורת וסקירה בהתאם לתקנים מסוימים שנקבעו בארה"ב	31
03.04.2011	2298	עדכון	304A	רואה החשבון המבקר – עריכת ביקורת וסקירה בהתאם לתקנים מסוימים שנקבעו בארה"ב	32
06.11.2011	2313	עדכון	301	דירקטוריון	33
25.12.2012	2320	עדכון	301	דירקטוריון	34
30.04.2012	2332	עדכון	301	דירקטוריון	35
23.12.2012	2356	הוראה מקורית	310	ניהול סיכונים	36
31.12.2013	2355	עדכון	301	דירקטוריון	37
17.02.2013	2370	עדכון	304A	רואה החשבון המבקר – עריכת ביקורת וסקירה בהתאם לתקנים מסוימים שנקבעו בארה"ב	38
19.11.2013	2403	הוראה מקורית	A 301 301	מדיניות תגמול בתאגיד בנקאי	39
25.12.2013	2405	עדכון	301	דירקטוריון	40
25.12.2013	2320	הוראה מקורית	307	פונקציית ביקורת פנימית	41
28.01.2014	2410	עדכון	304A	רואה החשבון המבקר – עריכת ביקורת וסקירה בהתאם לתקנים מסוימים שנקבעו בארה"ב	42
10.7.2014	2425	עדכון	312	עסקי תאגיד בנקאי עם אנשים קשורים	43
26.05.2014	2421	עדכון	301	דירקטוריון	44
10.07.2014	2425	עדכון	301	דירקטוריון	45
30.09.2014	2434	הוראה מקורית	308A	נציב תלונות הציבור וטיפול בתלונות הציבור	46
03.06.2015	2459	עדכון	308	ציות ופונקציית הציות בתאגיד הבנקאי	47
29.06.2015	2476	עדכון	301	דירקטוריון	48
29.06.2015	2476	עדכון	307	פונקציית ביקורת פנימית	49
29.09.2016	2516	עדכון	312	עסקי תאגיד בנקאי עם אנשים קשורים	50
13.08.2015	2484	עדכון	A 301	מדיניות תגמול בתאגיד בנקאי	51
29.09.2016	2514	עדכון	A 301	מדיניות תגמול בתאגיד בנקאי	52
05.07.2017	2535	עדכון	301	דירקטוריון	53
24.04.2018	2561	הוראה מקורית	306	פיקוח על שלוחות בחו"ל	54

תיבה ג'-3: הידוק המגבלות על האשראי ללווים גדולים והשלכותיו על ריכוזיות האשראי

- שינויים בהוראות הפיקוח על הבנקים ובחקיקה, וכן רפורמות שנערכו בעשור האחרון, הביאו לשינויים במבנה הריכוזי של המשק הישראלי, לירידה משמעותית באשראי שהבנקים מעמידים לקבוצות העסקיות הגדולות וללווים הגדולים, ולחלוקה מאוזנת יותר של האשראי לכלל הלווים במערכת הבנקאית – משקי בית, עסקים זעירים וקטנים, עסקים בינוניים ועסקים גדולים.
- הפיקוח על הבנקים פעל בעשור האחרון בנחישות ובכלים רבים לשיפור התהליכים לניהול האשראי בבנקים, ונקט צעדים משמעותיים לצמצום ריכוזיות האשראי. הכלים כללו הוראות הסדרה למערכת הבנקאית (הוראות ניהול בנקאי תקין), ביקורות שמתייחסות ללווים פרטניים ולניהול האשראי בכלל, העלאת דרישות ההון, ועוד. בתיבה זו נתמקד בעיקר בהוראות ההסדרה שהפיקוח פרסם בשנים האחרונות בעיקר במטרה לצמצם את האשראי ללווים הגדולים ולשפר את ניהול סיכוני האשראי.
- במסגרת ההוראות פעל הפיקוח באופן עקבי להגבלת האשראי ללווים הגדולים, והמגבלות אף עלו על הסטנדרטים הבין-לאומיים; מגוון המגבלות הכמותיות נקבעו והוחמרו בין 1998 ל-2015 והן מתוארות בהמשך. הוראות אלו פעלו להגבלת היקף האשראי ללווה בודד ולקבוצת לוויים ולהגבלת ההפסד שבנק עלול לספוג במקרה שהם נקלעים לכשל פתאומי. הודות להן החשיפה ללווה בודד או קבוצת לוויים בכל בנק בישראל אינה מסכנת את יציבותו ואת יציבות המערכת הבנקאית.
- זאת ועוד, בשנת 2012 פרסם הפיקוח על הבנקים הוראה שדורשת מהבנקים להקים פונקציה בלתי תלויה ביחידות העסקיות להערכת סיכוני אשראי; פונקציה זו צריכה להיות מעורבת באופן משמעותי בהחלטות אשראי ובכל אישור של חשיפות אשראי מהותיות. ההוראה נועדה לתמוך בקבלת החלטות אשראי נאותות ולמזער השפעות של ניגוד עניינים.
- נוסף לכך קבע הפיקוח דרישות הון מוגברות בגין האשראי שהבנקים מעמידים לעסקים גדולים והפחית את הדרישות בגין האשראי הקמעונאי. כתוצאה מכך העמיקה הפעילות הבנקאית עם משקי הבית והעסקים הקטנים והזעירים, מגזרים שמתאפיינים בפזורה רחב והמתאם ביניהם נמוך יחסית; ואילו האשראי ללווים הגדולים פחת בעשרות מיליארדים, דבר שצמצם את סיכון ריכוזיות הלווים.
- לאור כל השינויים הללו חלה בעשור האחרון ירידה ניכרת ומתמדת בריכוזיות של תיק האשראי הבנקאי, והבנקים מעמידים כיום פחות אשראי ללווים גדולים: הנתח שהאשראי למאה הלווים הגדולים תופס בסך תיק האשראי הצטמצם מכ-17% בשנת 2007 לכ-10% בלבד בשנת 2017; הנתח שהלווים הגדולים תופסים בסך ההון של התאגידים הבנקאיים פחת משמעותית – מכ-529% בשנת 2008 לכ-53% בלבד ב-2017; והיקף האשראי לעשר קבוצות הלווים הגדולות קטן בכ-67 מיליארדי ש"ח (לפני מחיקות והפרשות; כ-39%) בשנים אלה. חלק מהקטטון באשראי ללווים גדולים נובע מצמצום האשראי למימון אמצעי שליטה, סוג אשראי מסוכן יותר, ובשנים האחרונות הבנקים מממנים פחות עסקות לרכישת שליטה.
- אף שנערכו החמרות רגולטוריות רבות, בנק ישראל סבור שהאשראי למגזר העסקי חיוני להתרחבות המשק ולצמיחתו, ולכן חשוב שהבנקים ימשיכו להעמידו, בצורה מושכלת, לצד האשראי שהגופים המוסדיים נותנים.

א. רקע

הפיקוח על הבנקים פעל לאורך השנים בכלים רבים לשיפור התהליכים לניהול האשראי בבנקים, ונקט צעדים משמעותיים לצמצום החשיפה ללווים הגדולים ולקבוצות העסקיות הגדולות. במקביל לכך נערכו שינויי חקיקה ורפורמות¹, הוקמו ועדות ציבוריות וחלו שינויים בדעת הקהל, ואלה היוו חלק משמעותי בעיצוב מבנה המשק הישראלי

¹ החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013. חוק זה הטיל בין היתר מגבלות על השליטה בקבוצות עסקיות בעלות מבנה פירמידלי ותנאים ומגבלות להחזקה של גוף פיננסי משמעותי ושל תאגיד ריאלי משמעותי בידי בעל שליטה.

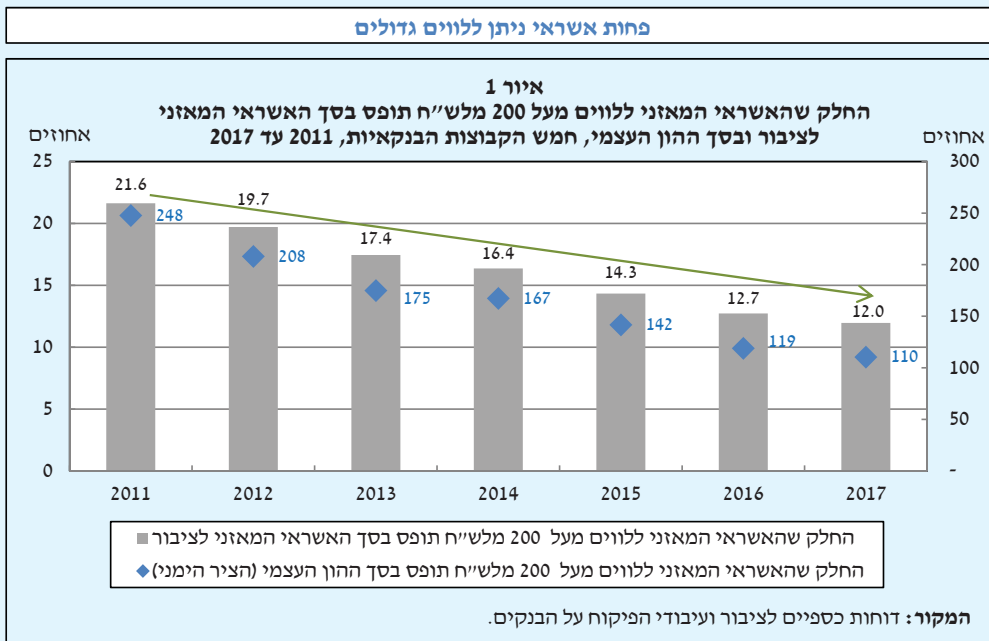
ובירידת הריכוזיות. עם צעדי הפיקוח ניתן למנות: עדכון שיטתי ומקיף של ההוראות בתחום האשראי, קיום תהליכי הערכה וסקירה שוטפים בכל בנק ובנק במטרה לבחון את התהליכים לניהול הסיכונים ואת הממשל התאגידי, השתתפות בוועדות בין-משרדיות בתחום², עריכת ביקורות אשראי שוטפות וממוקדות באשראי ללווים גדולים וממונפים. גם הבנקים פעלו – ופועלים – לצמצום החשיפה לסיכון הריכוזיות במישורים שונים, ביניהם הקטנת החשיפה ללווים הגדולים, הטמעת הלקחים שהופקו מכשלי אשראי, והרחבת החלק שהאשראי לעסקים קטנים ולמשקי בית תופס בתיק האשראי.

ב. הירידה בחשיפה ללווים גדולים והידוק המגבלות הפיקוחיות בתחום

1. ירידת הריכוזיות ביחס לתיק האשראי

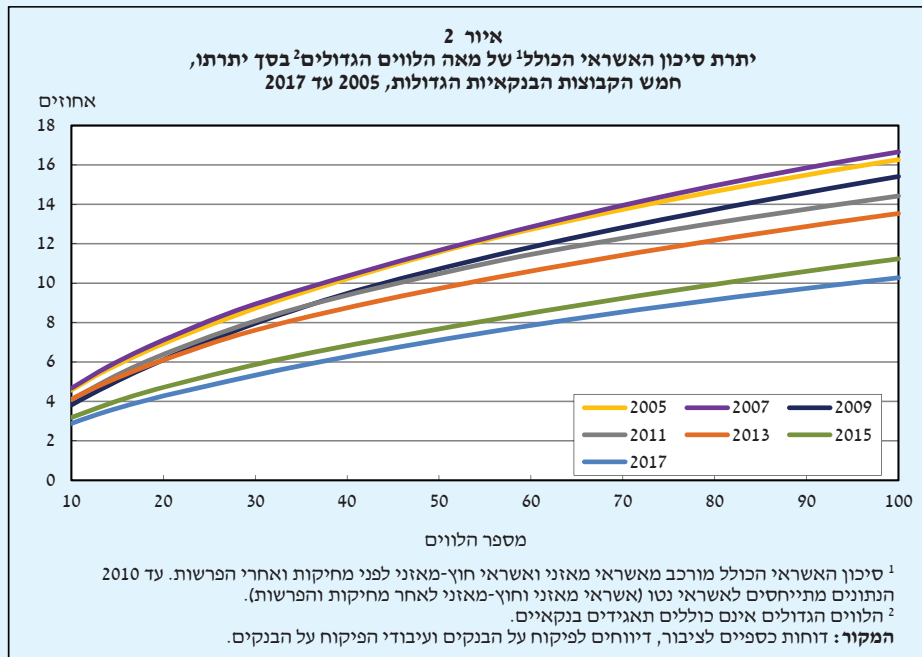
כאשר בוחנים את הנתח שהלווים הגדולים תופסים בסך תיק האשראי, מוצאים כי חשיפת האשראי אליהם ירדה מהותית והמערכת הבנקאית מעמידה להם כיום הרבה פחות אשראי (איור 1). בעשור האחרון הצטמצם הנתח שמאה הלווים הגדולים תופסים בסך תיק האשראי מכ-17% בשנת 2007 לכ-10% בלבד בשנת 2017 (איור 2). במקביל החלו העסקים הגדולים להרחיב את האשראי שהם נוטלים מגופים מוסדיים, משוק ההון המקומי וממקורות שונים בחו"ל. היקף האשראי החוץ-בנקאי לעסקים גדל בתקופה הנסקרת במעל 100 מיליארדי ש"ח והפך למקור המימון העיקרי של המגזר העסקי (איור 3).

תמורות אלו הובילו גם לכך שהמערכת הבנקאית מחלקת את האשראי לציבור באופן מאוזן יותר. בעשור הקודם העדיפו הבנקים באופן בולט לתת אשראי ללווים גדולים על חשבון אשראי ללווים קטנים יותר במגזר העסקי. לאור השינויים שחלו במשק וברגולציה, לרבות החמרה בדרישות ההון הפיקוחיות כנגד אשראי ללווים גדולים, ירדו משמעותית המספר וההיקף של ההלוואות הגדולות הניתנות ללווה בודד. לשם המחשה, שיעור האשראי ללווים שחובם גבוה מ-200 מיליון ש"ח ירד מכ-22% ב-2011 ל-12% בשנת 2017 (איור 1).

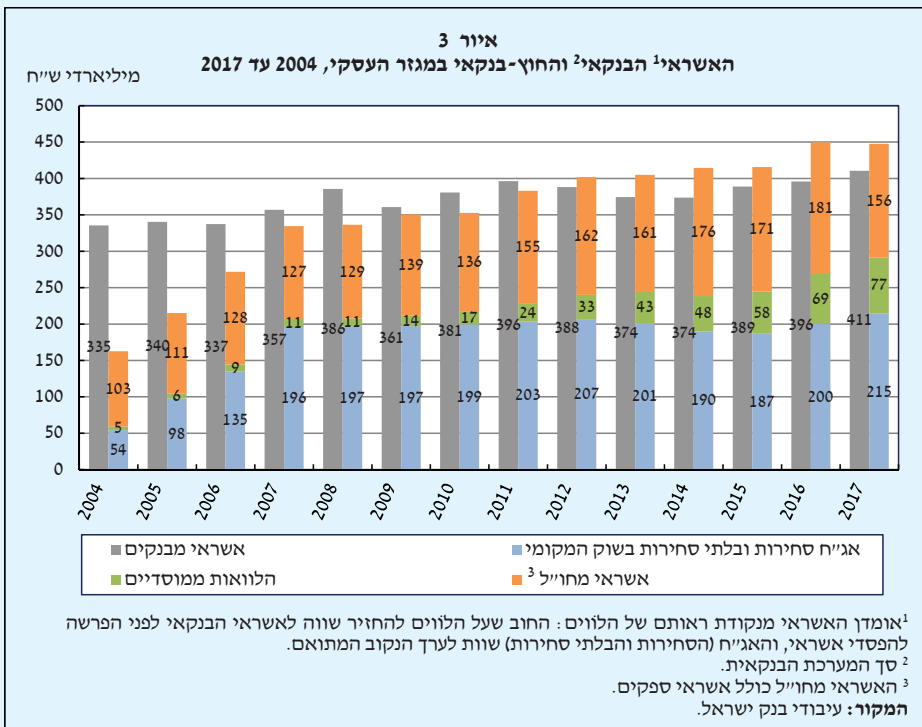


² הוועדה להגברת התחרות במשק ("ועדת הריכוזיות"), 2010; הוועדה להסדרי חוב, 2013; הוועדה להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים ("ועדת שטרום"), 2016.

ניכרת ירידה מתמשכת באשראי למאה הלווים הגדולים



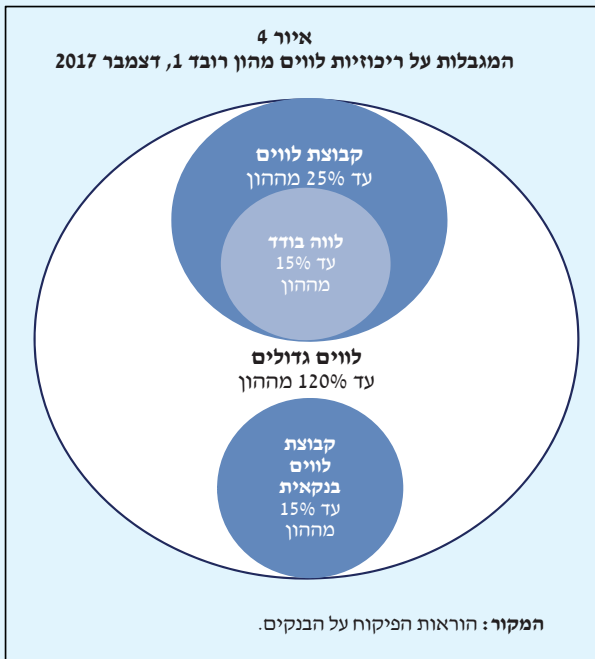
בעשור האחרון גייס המגזר העסקי יותר מ-100 מיליארדי ש"ח בשוק החוץ-בנקאי



2. ירידת הריכוזיות ביחס להון

כאשר בוחנים את משקל הלווים הגדולים בהון הבנק, מוצאים כי החשיפה אליהם פחתה משמעותית בשנים האחרונות. לפני כעשור היה כל אחד מחמשת הבנקים הגדולים חשוף לכל הפחות לשלוש קבוצות לוויים שכל אחת היוותה למעלה מ-20% מהון הבנק. כיום אף בנק אינו חשוף לקבוצת לוויים שמהווה למעלה מ-20% מהון הבנק. הוראות הפיקוח בנושא החשיפות ללוויים גדולים מהוות מחסום שנועד להגן על הבנקים ולמנוע הפסדים במקרה שלווה גדול אינו מצליח לעמוד בהתייבויותו לבנק.

מגבלות החשיפה שהפיקוח על הבנקים הטיל במטרה לצמצם את הריכוזיות והאשראי המסוכן כוללות (איור 4): מגבלה על החשיפה ללווה בודד, מגבלה על החשיפה לקבוצת לוויים עסקית, מגבלה על החשיפה לקבוצת לוויים בנקאית, מגבלה על סך החשיפה ללוויים הגדולים ומגבלה על מימון רכישת אמצעי שליטה ועסקאות הוניות. מגבלות אלה והחמרתן מתוארות להלן לצד התפתחות האשראי בפועל בעקבות ההחמרה.



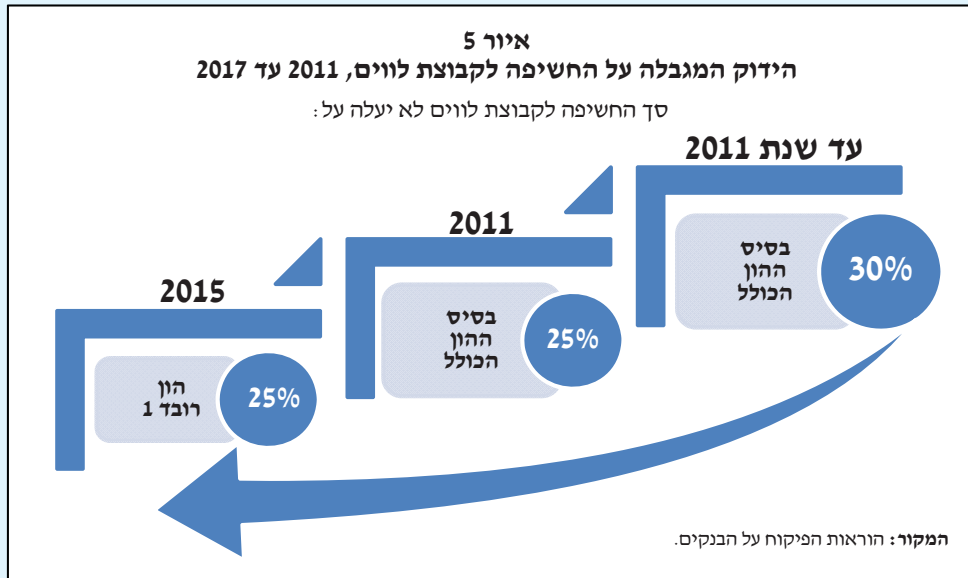
מגבלת החשיפה ללווה בודד: סך החבות של לווה יחיד לא יעלה על 15% מהון הבנק. מגבלה זו מהווה חסם להפסד המרבי שעלול להיגרם מכשל של לווה ובכך מפחיתה את הסיכון. במהלך השנים הידק הפיקוח על הבנקים את מגבלת הלווה הן באמצעות הרחבת ההגדרה של חשיפות האשראי שיש לשקלל בחבות הלווה והן באמצעות הקטנת הבסיס למגבלה, כלומר באמצעות מדידת החשיפה ביחס להון הזמין (הון רובד 1) ולא ביחס לבסיס ההון הכולל (קישור הבסיס בכ-40%). נוכח זאת חל בעשור האחרון צמצום משמעותי באשראי ללווה גדול בכל אחד מחמשת הבנקים פחת מ-17% מהון הבנק ב-2008 לכ-11% בלבד כיום. יש לציין כי הפיקוח על הבנקים בישראל הטיל את המגבלה המחמירה ביותר על לווה בודד; ועדת באזל ורגולטורים מובילים בעולם הציבו את המגבלה ב-25%, בדומה למגבלה על קבוצת לוויים. זאת ועוד, בפועל החשיפה ללווה בודד נמוכה משמעותית מהמגבלה, והאשראי לכל אחד מהלוויים (שהם תאגידים ריאליים) נמוך מ-10% מהון הבנק בכלל המערכת הבנקאית, למעט במקרה אחד.

מגבלת החשיפה לקבוצת לוויים: סך החבות של קבוצת לוויים לא יעלה על 25% מהון הבנק. הפיקוח על הבנקים הידק במהלך השנים באופן משמעותי את המגבלה על קבוצת לוויים: תחילה הוא הרחיב את ההגדרה של "קבוצת לוויים", בהמשך הקשיח את המגבלה מ-30% מההון ל-25% ממנו, ולבסוף צמצם את הבסיס למדידת המגבלה להון רובד 1. לעניין זה הצירוף "קבוצת לוויים" מציין את כל הלוויים המקיימים ביניהם קשרים מהותיים, ואין מדובר רק בקשרי שליטה ו/או ערבות; לכן חבות של קבוצת לוויים יכולה לכלול חבות של תאגידים וישויות רבים.

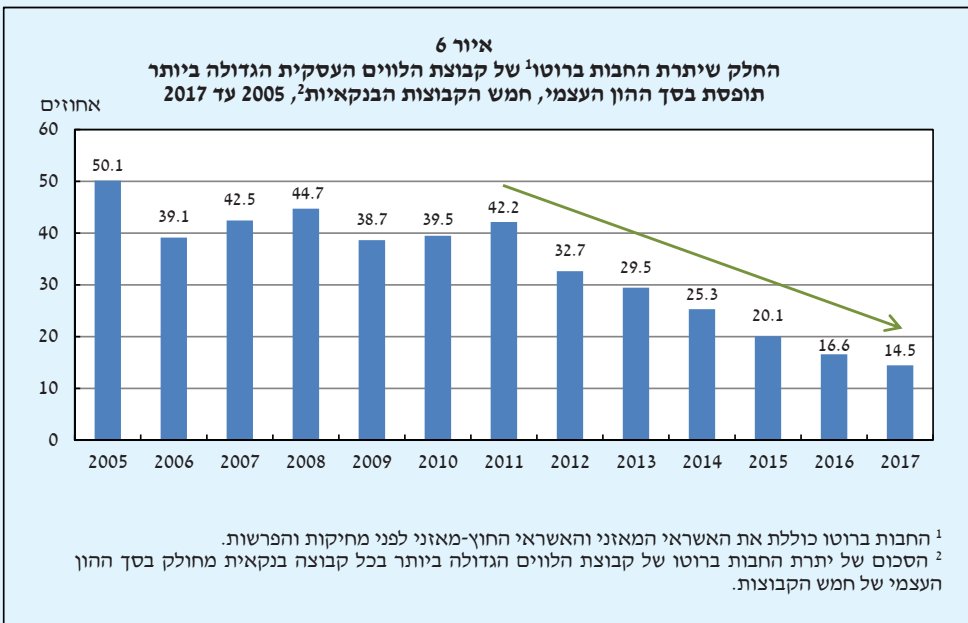
בעשור האחרון צומצמה משמעותית החשיפה לקבוצות העסקיות הגדולות במשק, והחשיפה לקבוצה העסקית הגדולה ביותר בחמש הקבוצות הבנקאיות קטנה בכ-40% (איור 6). כיום הבנקים חשופים לכל היותר רק לקבוצת לוויים אחת שמהווה למעלה מ-15% מהון הבנק, ואילו ב-2008 נחשפה כל אחת מחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות לפחות לשלוש קבוצות לוויים שהיוו למעלה מ-20% מבסיס ההון. בעשור האחרון הקטינו הבנקים את היקף האשראי לעשר קבוצות הלוויים הגדולות בכ-67 מיליארדי ש"ח (ירידה של כ-39%; איור 7).

מגבלת החשיפה הכוללת ללוויים גדולים: סך החבות של לוויים גדולים לא יעלה על 120% מהון הבנק. לעניין זה הצירוף "לווה גדול" מציין לווה (או קבוצת לוויים או קבוצת לוויים בנקאית) שחבותו עולה על 10% מהון הבנק. נוכח הריכוזיות של תיק האשראי במערכת הבנקאית עודכנו ההוראות והוקשחו המגבלות על מתן אשראי ללוויים גדולים. החשיפה ללוויים

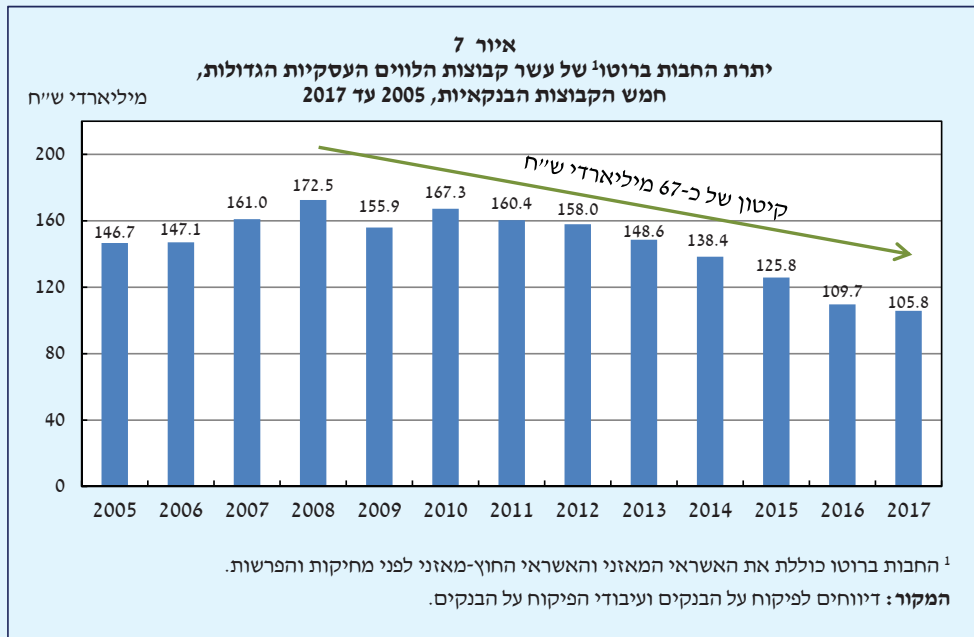
אלה הוגבלה ל-120% מהון הבנק (קודם לכן היא עמדה על 135% מההון לששת הלווים הגדולים בבנק); ובסיס המגבלה צומצם (באופן מדורג) להון רובד 1 (קודם לכן היא חושבה לפי בסיס ההון הכולל).
 בעשור האחרון חלה ירידה משמעותית בחשיפה ללווים גדולים שחבותם גדולה מ-10% מהון הבנק. ירידה זו נובעת בעיקר מכך שמספר הלווים האלה ירד מ-131 בשנת 2008 ל-23 בלבד ב-2017, בין היתר בעקבות צמצום במסגרות אשראי ופירעון אשראי, פירוק של קבוצות עסקיות גדולות ו"נדידת" אשראי אל השוק החוץ-בנקאי (איור 9).



החשיפה לקבוצת הלווים העסקית הגדולה ביותר מציגה ירידה מתמשכת גם בניכוי השפעת המחיקות וההפרשות החשבונאיות



האשראי לעשר קבוצות הלווים הגדולות הצטמצם ב-67 מיליארדי ש"ח בעשור האחרון



מגבלה על האשראי למימון אמצעי שליטה: סך האשראי למימון אמצעי שליטה לא יעלה על 70% מהון הבנק כאשר שיעור המימון גבוה מ-50%. זהו אשראי בסיכון גבוה, מורכב, מבוסס בעיקרו על זכויות הוניות ועל התאגיד הנרכש, והוא מספק לבנק הגנה מצומצמת יחסית. עם התרחבותו הוחמרו המגבלות עליו (איור 11).

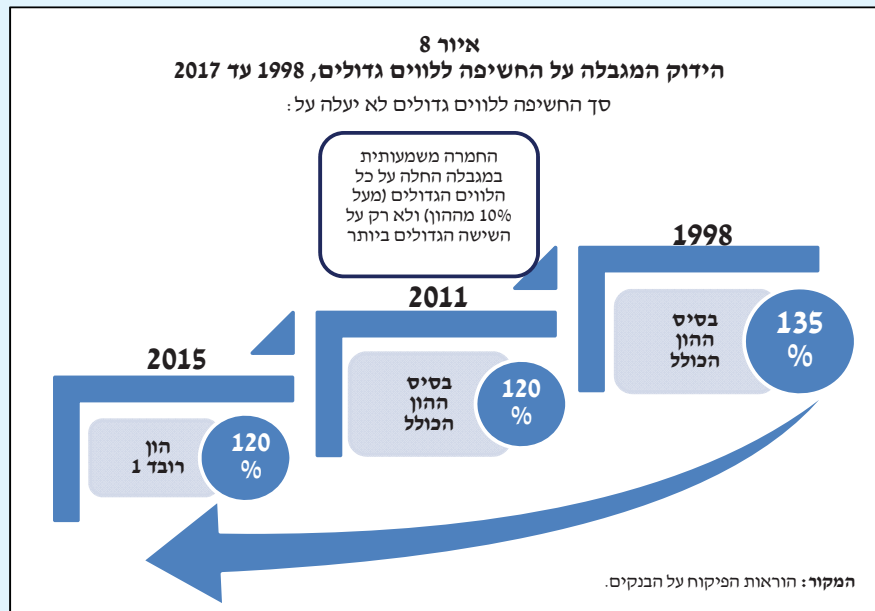
בשנים האחרונות הבנקים מממנים פחות עסקות לרכישת שליטה, הן מבחינת המספר והן מבחינת ההיקף, וב-2016 וב-2017 הם לא מימנו כל עסקה משמעותית³ מסוג זה. ככלל הבנקים נמנעים ממתן אשראי למימון רכישת שליטה ממונפת בחברות, לנוכח שינוי ב"טעמים" ובתיאבון הסיכון עקב התממשות סיכונים באשראי הנידון והפקת לקחים מכשלי העבר. הבנקים הקטינו את האשראי למימון אמצעי שליטה בכ-16 מיליארד ש"ח (ב-2011—2015).

3. החמרה בדרישות ההון

הפיקוח הוביל לצמצום החשיפה ללווים גדולים גם דרך אימוץ הסטנדרטים הבין-לאומיים שוועדת באזל הציבה – העלאה של דרישת ההון בגין אשראי ללווים גדולים וקביעה של יעדי הון רגולטוריים מחמירים. הפיקוח על הבנקים אימץ סטנדרטים מחמירים מאלה של באזל לעניין יחס ההון וכן קבע לאשראי ללווים גדולים משקל סיכון גבוה יותר מאשר לאשראי למשקי הבית ולעסקים הקטנים, וכך נדרשים הבנקים לרתק יותר הון בגין אשראי ללווים גדולים. זאת ועוד, בשנת 2012, במסגרת ההיערכות ליישום באזל III, פרסם הפיקוח יעדים מינימליים להון הליבה בבנקים. בהתאם לכך נקטה המערכת הבנקאית אסטרטגיה מתאימה לניהול הון קפדני, ירידה באשראי העסקי שדרישות ההון בגינו מוגברות ומנגד צמיחה במשכנתאות.

נוסף למגבלות הכמותיות פרסם הפיקוח ב-2012 הוראה בנושא ניהול סיכון אשראי, וזו קבעה את מבנה הניהול ואת חלוקת הסמכויות בו. כמו כן גובשו בהוראה עקרונות בסיסיים וסטנדרטיים למתן אשראי ללווים (הבנה יסודית של הלווה, מטרת האשראי, מבנה האשראי ומקור החזר), לשיקול דעת נאות וניהול סיכונים זהיר. על מנת לתמוך בהחלטות אשראי נאותות, ולמזער השפעות של ניגודי עניינים ושל שיקולים בלתי רלוונטיים, נקבע כי גורם בלתי תלוי ביחידות העסקיות (פונקציית ניהול הסיכונים) תהיה מעורבת באופן משמעותי בהחלטות הנוגעות לחשיפות אשראי מהותיות – גבוהות מ-25 מיליון ש"ח – ואלה יתקבלו בכפוף לקבלת חוות דעתה.

³ מדובר על עסקאות שהיקפן מעל 1% מהון הבנק.



ניכרת ירידה חדה בחבות הלווים הגדולים

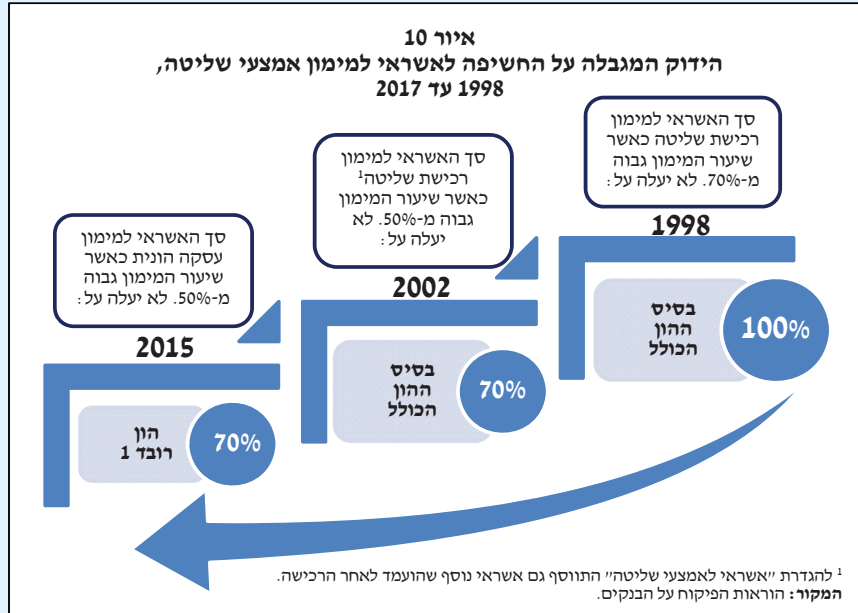


ג. החשיפה ללווים גדולים – לאן?

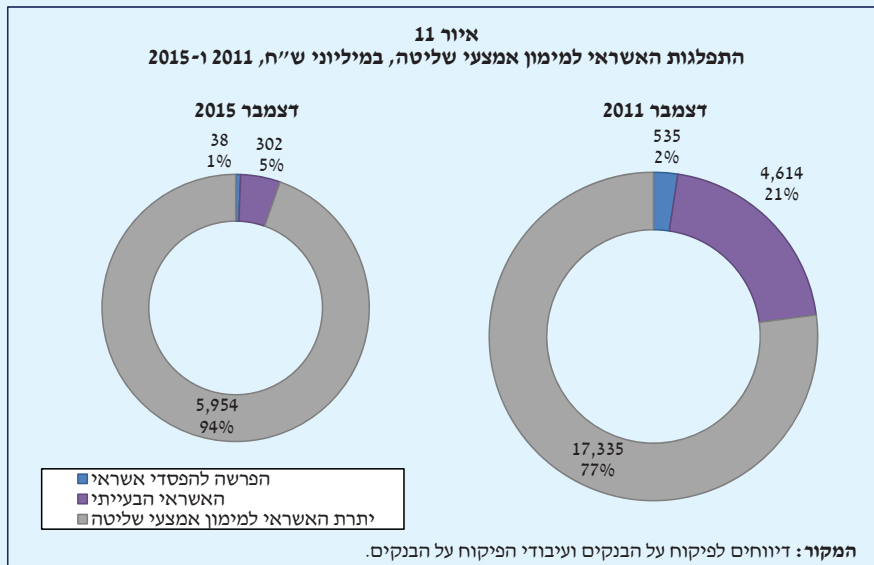
הגבלת החשיפה ללווה בודד ולקבוצת לווים ברמת התאגיד הבנקאי הובילה לכך שלווים בעלי צורכי מימון גבוהים נאלצים ללוות מכמה גופים פיננסיים במקביל – בנקים, גופים מוסדיים ולעיתים גם שוק ההון; חוסר האחידות הקיים בין הגופים בחיתום וארביטראז' רגולטורי עלולים לאפשר ללווה מינוף גבוה מזה שהיה מתאפשר במערכת הבנקאית. הבנקים מצידם העמיקו את פעילותם בעסקות מימון משותפות (סינדיקציות) ובמכירתן של חשיפות אשראי במערכת הבנקאית ומחוצה לה. ב-2016—2017 מכרו הבנקים במערכת ומחוץ לה סיכון אשראי שהיקפו כ-8.6 מיליארדי ש"ח (ללא הלוואות לדוור), והיקף עסקות הסינדיקציה הגיע לכ-21 מיליארדי ש"ח (ללא הלוואות לדוור).

פרק ג': פעילות הפיקוח על הבנקים

הירידה שחלה בעשור האחרון באשראי ללווים הגדולים במערכת הבנקאית נושאת חשיבות מפני שהיא צמצמה את הסיכונים ואת הסיכוי להפסדים גדולים בראייה צופה פני עתיד. עם זאת, האשראי ללווים עסקיים, כולל לווים גדולים, חיוני להתרחבות המשק ולצמיחתו. מבחינת המשק חשוב שהבנקים ימשיכו להעמיד אשראי עסקי, וכך לתמוך בפעילות המשקית ובתעסוקה, אף כי ברור לכול שהעמדת אשראי כרוכה בסיכונים וחלקם מתממשים לעיתים.



צומצם המימון לרכישת שליטה נוכח כשלי העבר



2. הטיפול בפניות הציבור ובתלונות¹

היחידה לפניות הציבור² בפיקוח על הבנקים מנהלת את מערך הטיפול בפניות שהציבור מפנה לפיקוח על הבנקים בקשר לעסקיו עם התאגידים הבנקאיים (הבנקים והחברות לכרטיסי אשראי). נוסף על כך היחידה משמשת ערוץ שדרכו מידע מהציבור עובר לגורמים הרלוונטיים בפיקוח על הבנקים ובבנק ישראל. על יסוד מידע זה (בין היתר) הפיקוח מאתר ליקויים רוחביים בתחום הצרכני – הן בתאגיד הבנקאי והן במערכת הבנקאית כולה – מטפל בהם, מאסדר נושאים צרכניים, עורך בדיקות אכיפה ומקיים פעולות הסברה.

א. נתונים על טיפולו של הפיקוח על הבנקים בפניות הציבור ובתלונות

היחידה לפניות הציבור מטפלת בשלושה סוגים עיקריים של פניות בכתב:

- **תלונות** – התלונות עוסקות במחלוקת בין הלקוח לתאגיד הבנקאי. על פי רוב מתלווה להן דרישה לקבל פיצוי או דרישה שהתאגיד הבנקאי ינקוט פעולות.
- **בירורים בנושאים בנקאיים** – בקשות למתן מידע במגוון נושאים בנקאיים, כגון מדיניותו של הפיקוח על הבנקים והוראותיו, חקיקה בנקאית, זכויות צרכניות, ופעילותם של הפיקוח על הבנקים והיחידה לפניות הציבור. כמו כן מתקבלות בפיקוח הצעות שיפור והצעות לתת הנחיות לתאגידים הבנקאיים, דבר שמצביע על מעורבות חברתית ורצון לשפר את המערכת הבנקאית לטובת כלל הציבור.
- **בקשות לסיוע לפני משורת הדין** – פניות בנושאים שונים, כגון בקשות למחוק חוב או לפרוס אותו, לקבל אשראי, ועוד. ההיעדרות לבקשות אלה נמצאת בסמכות התאגיד הבנקאי, ולפיכך הפיקוח מעבירן אליו להמשך הטיפול. בשנת 2017 התקבלו ביחידה לפניות הציבור 7,036 פניות בכתב, ובשנה זו היא טיפלה ב-6,941 פניות בכתב לפי החלוקה הבאה:
- **טיפול ישיר** – היחידה טיפלה ב-4,396 פניות, מהן 1,928 תלונות, 2,301 בירורים ו-167 בקשות לסיוע לפני משורת הדין.
- **מיצוי הליכים** – היחידה העבירה 2,545 תלונות ובקשות לסיוע לפני משורת הדין לטיפולם הישיר של נציבי תלונות הציבור בתאגידים הבנקאיים, בהתאם לעקרונות שנקבעו בהוראת ניהול בנקאי תקין 308-A בנושא טיפול בתלונות הציבור. באשר לתלונות בכתב שהיחידה טיפלה בהן ישירות, בשנה הנסקרת הסתיים הטיפול ב-1,928 תלונות. ב-818 תלונות התקבלה הכרעה אם תלונת הלקוח מוצדקת או בלתי מוצדקת. לגבי 12% מתוכן נמצא כי הן מוצדקות, ועיקר התלונות המוצדקות עסקו בסירוב לפתיחת חשבון בנק ביתרת זכות ובליקויים בגביית חובות. נוסף לכך היחידה לפניות הציבור מנהלת מוקד טלפוני, ובו ניתן מידע על נושאים בנקאיים וזכויות צרכניות וכן על הליכי הגשת תלונה, סטטוס הטיפול בתיקים קיימים, ועוד. במסגרת כלל הפניות שטופלו בשנת הסקירה שילמו התאגידים הבנקאיים ללקוחותיהם כשני מיליוני ש"ח.

¹ המידע בסקירה זו נכון למועד פרסומה. המידע הסופי יפורסם בסקירה המפורטת על פעילות היחידה לפניות הציבור.

² 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.

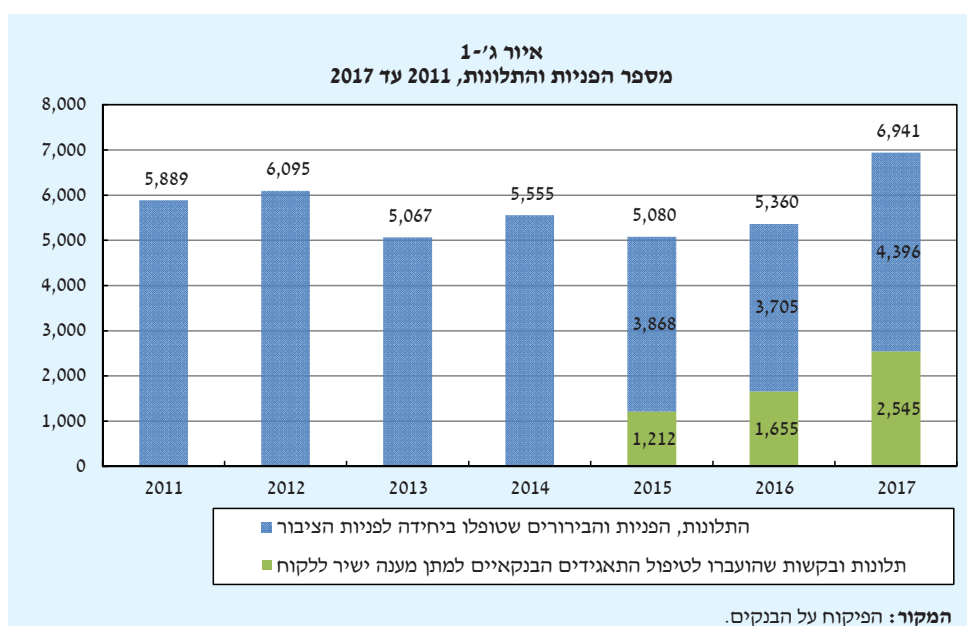
לוח ג'-1

התלונות שטופלו ביחידה לפניית הציבור, 2017

1,928	מספר התלונות שהטיפול בהן הסתיים
818	מזה: תלונות שלגביהן התקבלה הכרעה לגופו של עניין
736	תלונות שהטיפול בהן הסתיים ללא קביעת עמדה
322	תלונות שהטיפול בהן הסתיים מחוסר סמכות
52	תלונות שהטיפול בהן הסתיים באמצעות גישור

המקור: הפיקוח על הבנקים.

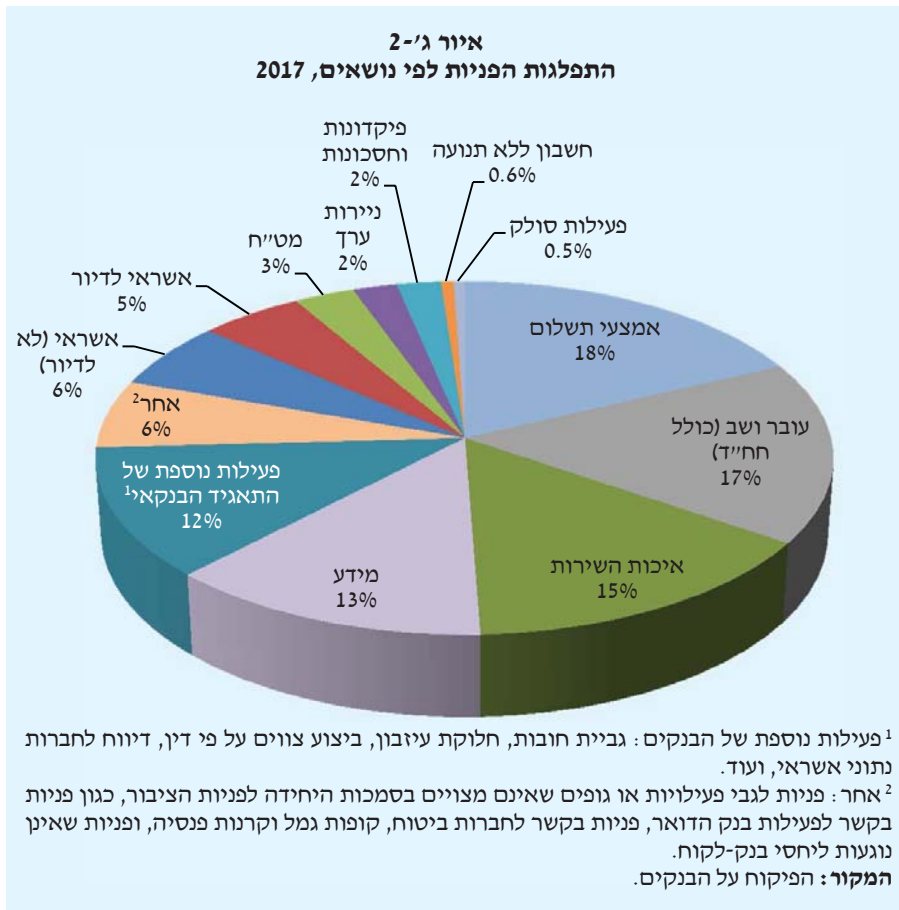
כפי שמראה איור ג'-1, משנת 2015 ועד לתום שנת 2017 ניכרת מגמת עלייה במספר התלונות שהיחידה לפניית הציבור טיפלה בהן, אם באופן ישיר ואם באמצעות העברתן לנציב תלונות הציבור בתאגיד הבנקאי. ניתן ללמוד ממנה כי בקרב לקוחות הבנקים גוברת המודעות לשירותי היחידה לפניית הציבור וכי הפונים מעוניינים לנהל את עסקיהם הבנקאיים תוך מיצוי מלוא זכויותיהם.



ב. הנושאים שכלל הפניות עסקו בהם

כאשר ניתחנו את כלל התלונות שהיחידה לפניית הציבור טיפלה בהן בשנת 2017, מצאנו כי הן עסקו במגוון נושאים רחב מאוד. כמו כן עולה מהניתוח כי התלונות מושפעות מאוד מנסיבות המקרה ולפיכך אינן חוזרות על עצמן. עם זאת מצאנו כי פניות רבות עסקו בנושאים הבאים: אמצעי תשלום (18%) – הפניות עסקו בעיקר בציקים וכרטיסי חיוב; חשבונות עובר ושב (17%) – הפניות עסקו בפרט בסירוב הבנק לפתוח חשבון ולהנפיק אמצעי תשלום בסיסיים; איכות השירות הבנקאי (15%).

התפלגות הנושאים שכלל הפניות עסקו בהם בשנה הנסקרת אינה שונה באופן מהותי מהתפלגותם בשנת 2016, וניתן לראות כי הם מקיפים את כלל התחומים הבנקאיים שקיימים בהם יחסים בין הבנק ללקוח.



ג. מוקדי העשייה

להלן נציג כמה מהנושאים העיקריים שניצבו במוקד העשייה של היחידה לפניות הציבור בשנת 2017. נושאים אלה משקפים סוגיות בנקאיות-צרכניות מרכזיות שעלו מהמידע המתקבל מהציבור.

• מענה לצרכים של אוכלוסיות מוחלשות

הפיקוח על הבנקים מייחס חשיבות רבה לסיוע לכלל לקוחותיה של המערכת הבנקאית. היחידה לפניות הציבור מקדישה תשומת לב רבה במיוחד לצורכי האוכלוסיות הסובלות מקשיים פיננסיים, לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, כגון קשישים ואנשים עם מוגבלות, וכן ללקוחות שאין להם ידע וניסיון בצרכנות פיננסית. ללקוחות אלה ניתן מענה פרטני, בהתאם לצרכים של כל פונה.

היחידה לפניות הציבור מטפלת בפניות אלה תוך הקפדה על שלושה עקרונות: (1) מתן מענה מהיר ככל האפשר, (2) מתן מענה מותאם אישית ללקוח, לצרכיו המיוחדים ולנסיבות המקרה, ו-(3) מציאת פתרון תוך שיתוף פעולה עם הבנק שבו מתנהל החשבון.

• פתיחת חשבון עובר ושב והנפקת כרטיס דביט

הפיקוח על הבנקים מייחס חשיבות רבה למתן אפשרות לפתוח חשבון בנק ביתרת זכות ולנהלו, בהתאם להוראה 422 שעניינה פתיחת חשבון עו"ש ביתרת זכות, ובלבד שאין נימוק סביר לשלול את האפשרות לפתוח את החשבון.

התלוות בתחום זה עסקו בעיקר בסירוב בנק לפתוח חשבון ללקוחות שנקלעו לקשיים כלכליים. תלוות נוספות עסקו בסירוב בנק לתת ללקוחות אמצעי תשלום בסיסיים לניהול החשבון, כגון כרטיס דביט. הפניות בתחום מקבלות טיפול במסלול מהיר כדי לסייע ללקוחות. נוסף על כך נערך בירור כדי למנוע הישנות מקרים דומים. לעיתים נציגי היחידה לפניות הציבור מתלווים אל הפונים בעת הגשת הבקשה לפתוח חשבון, כדי לבחון כיצד הבנק מיישם את הוראה 422.

• **גביית חובות מלקוחות בקשיים**

ההוגנות כלפי הלקוח, והעיקרון שהבנקים צריכים לנהוג ביושר ובהגינות בכל שלב במערכת היחסים עם הצרכנים, באים לידי ביטוי באופן שבו הם נוהגים בלקוחות בעלי חובות. לצד האפשרות להגיע להסדר חוב עם לקוחות עומדות בעיניהן חובת הלקוח לפרוע את התחייבויותיו וזכותו של הבנק לנקוט הליכים משפטיים לגביית חוב. בשנת 2017 ניתן דגש לטיפול בתלוות שהגישו מקבלי קצבאות מהביטוח הלאומי מפני שתאגיד בנקאי סירב למשיכת הקצבה, בין היתר עקב חובות. בירור התלוות בנושא זה נערך בהתאם להוראות בחוק הביטוח הלאומי.

3. הטיפול בהגבלת חשבונות ולקוחות

- במהלך 2017 ירד מעט מספר הלקוחות המוגבלים, כתוצאה מכך שמספר ההגבלות מצד גופים חוץ-בנקאיים ירד בשעה שמספר ההגבלות הבנקאיות נותר יציב.
- במהלך 2017 פרסם הפיקוח על הבנקים הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה, הוראה 430, וזו אוסרת על התאגידים הבנקאיים להשתמש במידע שבנק ישראל מעביר להם בנוגע להגבלות לצרכים החורגים מהדרוש כדי לקיים את חוק צ'קים ללא כיסוי התש"מ"א-1981; בין השאר ההוראה אוסרת להשתמש במידע כדי לדרג לקוח לצורך מתן אשראי. ההוראה נכנסה לתוקפה ב-26 במרץ 2018.
- הפיקוח על הבנקים פועל לשיפור מצבם של הלקוחות המוגבלים ולהפחתת מספרם בעוד דרכים: הוא שולח התראות בזמן אמת באמצעות מסרונים; מעמיד ממשק אינטרנטי למידע אישי עבור לקוחות וחשבונות מוגבלים באתר בנק ישראל; מספק מענה לפניות באמצעות דוא"ל; מאפשר – באמצעות הוראת ניהול בנקאי תקין 422 – ללקוחות שהוגבלו לפתוח חשבון עו"ש, להשתמש בכרטיס חיוב מיידי, לגשת למידע באמצעות האינטרנט, ועוד; משתף פעולה עם ההוצאה לפועל כדי להפחית את ההגבלות על החייבים סכומים נמוכים; ומקיים הדרכה והסברה לציבור בנושא הגבלות.
- במהלך 2017 נרשמו 849,527 ביקורים בדפי מדור החשבונות המוגבלים שבאתר בנק ישראל.

א. מספר הלקוחות והחשבונות המוגבלים

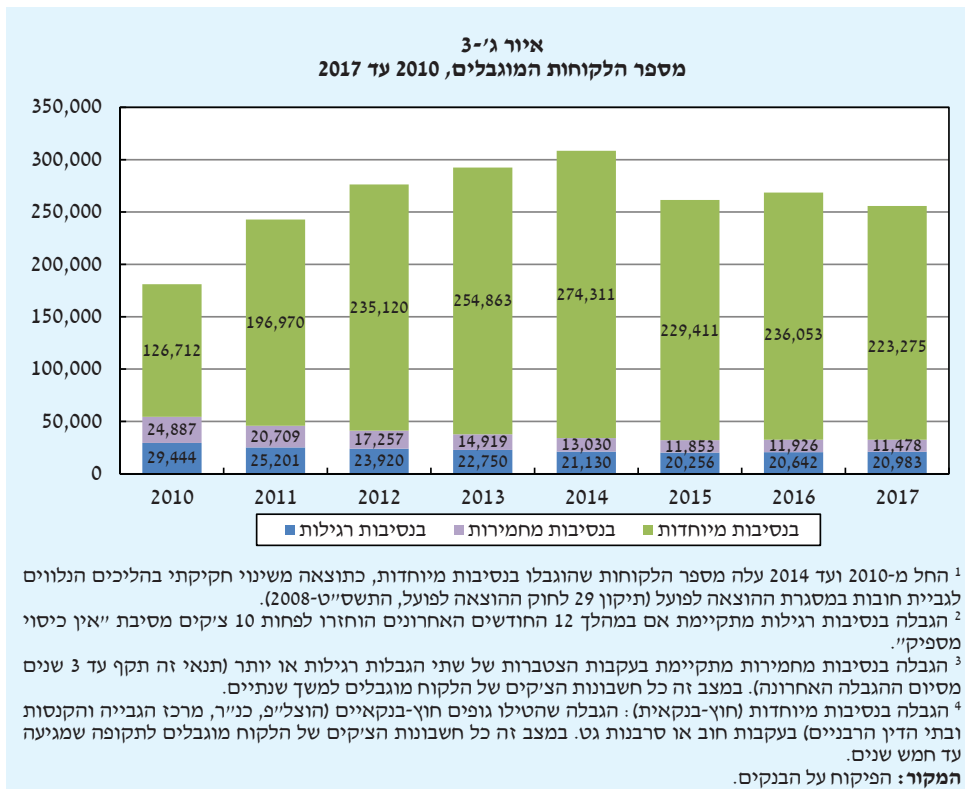
בשנת 2017 עמדו מספרי הלקוחות והחשבונות המוגבלים על כ-256 אלף וכ-470 אלף, בהתאמה, בשעה שאשתקד הם עמדו על 269 אלף ועל 460 אלף, בהתאמה. כפי שמראה איור ג-3, הירידה המתונה במספר הלקוחות שהוגבלו נובעת ברובה מירידה במספר ההגבלות המיוחדות שהטילו הגופים השונים שאינם בנקים (ההוצאה לפועל, כונס הנכסים הרשמי,

מרכז הגבייה והקנסות ובתי הדין הרבניים). עוד מראה האיור כי מספר ההגבלות שהוטלו על חייבים עמד על כ-223,000, בשעה שהבנקים הטילו הגבלה על כ-32,000 לקוחות עקב פעילות חריגה בצ'קים; כלומר לא בנקים הגבילו את חלק הארי של הלקוחות אלא גופים אחרים שהחוק הקנה להם סמכות לעשות זאת.

הגידול הקל במספר **החשבונות** המוגבלים נובע להערכתנו מעליית המודעות הציבורית לכך שהוראת ניהול בנקאי 422 מאפשרת גם ללקוחות שהוגבלו לפתוח חשבון בנק חדש. הירידה במספר **הלקוחות** שהוגבלו משקפת את המדיניות שהפיקוח על הבנקים נוקט במטרה לצמצמו. ככלל, הפיקוח פועל לסייע ללקוחות בשלושה שלבים: לפני ההגבלה – כדי לסייע להם לכלכל את צעדיהם ולהימנע מהגבלה בפועל; בתהליך ההגבלה – כדי לסייע להם לקבל מידע רלוונטי להגבלה, לרבות הזכויות והחובות הנובעות ממצב זה; לאחר ההגבלה – במטרה לסייע להם להשתקם כלכלית. בפירוט,

1. פעילות מניעה – הפיקוח על הבנקים הורה לבנקים לפנות ללקוחות שרמת הסיכון להגבלת חשבונם עלתה (עקב החזרה של חמישה צ'קים מסיבת "אין כיסוי מספיק"), ולשלוח להם התראות באמצעות הודעות SMS. הפיקוח לוקח גם חלק בפעילות הדרכה והסברה בנושא צ'קים כדי להגביר את מודעות הציבור לנושא. כמו כן משתף הפיקוח פעולה עם רשות הגבייה והאכיפה במטרה להפחית את מספר ההגבלות על החייבים סכומים נמוכים.

2. שיפור השירות ללקוחות מוגבלים – הוראת ניהול בנקאי תקן 422 קובעת כי לקוחות שהוטלה עליהם הגבלה רשאים לפתוח חשבון עו"ש ללא שימוש בצ'קים ולקבל שירותים בסיסיים, לרבות כרטיס חיוב מידי, כרטיס למשיכת מזומן וגישה מרחוק למידע. זאת ועוד, לקוחות שחשבונותיהם הוגבלו גם מקבלים סיוע באמצעות ממשק אינטרנטי ייעודי למידע



פרק ג': פעילות הפיקוח על הבנקים

אישי באתר בנק ישראל; הממשק מעניק להם תמונת מצב מלאה על הגבלותיהם ומידע חיוני בנוגע לחובותיהם וזכויותיהם, וכן מאפשר להפיק אישורי סטטוס באופן מיידי. נוסף לכך הבנק מחויב לשלוח ללקוח התראת SMS מיידי עם הגבלת חשבונותיו.

3. תמיכה בחזרה למסלול לאחר תום תקופת ההגבלה – על פי הוראה 430 (שנכנסה לתוקף ב-25 במרץ 2018), בתום תקופת ההגבלה לא יוכלו הבנקים לשמור מידע שהם קיבלו מבנק ישראל לגבי הגבלות. ובמהלכה הם לא יוכלו להשתמש בו למטרות מסחריות, למשל כדי לדרג לקוח לצורך מתן אשראי.

ב. הטיפול בפניות הנוגעות להגבלות ובערעורים עליהן

במהלך 2017 טיפל הפיקוח על הבנקים ב-6,559 פניות בכתב (באמצעות טופס פנייה ממוחשב, דוא"ל, פקס ודואר ישראל) ובכ-20,000 פניות בטלפון. פניות אלו נגעו למגוון בעיות ושאלות מצד לקוחות שחשבונותיהם הוגבלו, למידע כללי על זכויותיהם וחובותיהם, ולהנפקת אישור סטטוס לצורך הצגה לצד ג'.

לרשות הציבור עומדים גם מענה טלפוני ממוכן (IVR) ואתר אינטרנט לציבור הרחב הכולל איתור חשבונות מוגבלים. במהלך 2017 נרשמו 849,527 ביקורים בדפי האתר ו-15,568 שיחות למענה הטלפוני הממוכן.

נוסף לכך הפיקוח עוקב באופן שוטף אחר האופן שבו התאגידים הבנקאיים מבצעים את החלטות בתי המשפט, באמצעות בקרה פרטנית על תיקי הערעור, כדי למנוע הפרה של הוראות החוק. במהלך 2017 סגר המדור 768 תיקי ערעור על הגבלת חשבונות.



נספח א: פעולות האסדרה ב-2017 ובתחילת 2018^{1,2}

<p>פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין 400, "סגירת סניפי בנק וצמצום שירותי טלר"</p> <p>הוראה זו מאסדרת את תהליך סגירת הסניפים וצמצום שירותי הטלר, ואת המעבר למתן שירות באמצעים ישירים, באופן שנותן מענה לצורכיהם של הלקוחות השונים. רוב סעיפי ההוראה נכנסו לתוקף ביום פרסומה, וסעיפים 19 ו-20 נכנסו לתוקף 60 יום לאחר מכן.</p>	<p>9 בינואר</p>
<p>פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין 450, "הליכי גביית חובות"</p> <p>הוראה זו מאסדרת את הפעולות שיש לנקוט כדי להגביר את ההוגנות והשקיפות בעת גביית חובות מלקוחות שאינם עומדים בתנאי הלוואתם. הוראה זו נכנסה לתוקף ב-1 בפברואר 2018.</p>	<p>1 בפברואר</p>
<p>דחיית המועד לפרסום הדוח לציבור</p> <p>המידע שהתאגידים הבנקאיים כוללים בגילוי לציבור גדל בהיקפו ובמורכבותו, ולכן הוחלט לדחות את מועד הפרסום של הדוחות לציבור. מעתה יתאפשר לתאגידים לפרסם את הדוחות השנתיים (הרבעוניים) לא יאוחר מתום שלושה חודשים (חודשיים) ממועד הפרסום של הדוח הכספי.</p> <p>פרסום מכתב בנוגע לשיפור השימושיות של הדוחות לציבור שהתאגידים הבנקאיים פרסמו לשנת 2016</p> <p>הפיקוח על הבנקים חותר לשפר את השימושיות והשקיפות של הדוחות הכספיים שהתאגידים הבנקאיים מפרסמים, ולצד זאת לצמצם את הנטל הרגולטורי. בהתאם לכך פרסם הפיקוח מכתב המפרט את השינויים שניתן ליישם כבר בדוחות לשנת 2016: לצמצם משמעותית מידע בלתי מהותי ולהדגיש מידע מהותי; להרחיב את גילוי המידע בתחום האשראי הקמעונאי; לצמצם את דרישות הדיווח לתאגידים קטנים; ולאפשר לתאגידים שעומדים בראש קבוצה לדווח במועד שבו מדווחות החברות הציבוריות במשק.</p>	<p>12 בפברואר</p>
<p>תיקון להוראות הדיווח לציבור בדבר גילוי על אשראי לאנשים פרטיים</p> <p>המערכת הבנקאית הגדילה את החשיפה לאשראי לאנשים פרטיים (ללא אשראי לדיוור), ובמקביל עלו מאפייני הסיכון של אשראי זה והתרחבה הצריכה הפרטית. הוראות הדיווח לציבור תוקנו כדי לוודא שהדוח הכספי לציבור יכלול דיון מורחב, איכותני וכמותני, על התפתחות הסיכונים באשראי הנידון ועל הפעולות שהתאגידים הבנקאיים נוקטים כדי לנהלם.</p>	<p>21 בפברואר</p>

¹ הנוסח המלא והמחייב של תיאור פעולות האסדרה מופיע באתר האינטרנט של בנק ישראל. בגרסה המקוונת אפשר להגיע לנוסח זה בלחיצה על כותרות הפעולות.
² רקע כחול מציין הוראות חדשות ושינויים מהותיים בהוראות קיימות.

פרסום מכתב בנוגע לנאותות ההפרשות להפסדי אשראי

הדוחות הכספיים שהתאגידים הבנקאיים פרסמו בשנים האחרונות מעידים כי בתקופה זו היחס בין ההוצאות להפסדי אשראי ליתרת האשראי נמוך מהותית מהיחס ארוך הטווח. לכן פורסם מכתב שקבע כי לנוכח מאפייני הסיכון של תיק האשראי יקיימו התאגידים הבנקאיים הליך קפדני לבחינת הנאותות של ההפרשה הכוללת להפסדי אשראי ושל ההתאמות האיכותיות, וכן ימשיכו לכלול את 2011 בטווח השנים המשמש רכיב בקביעת ההפרשה הקבוצתית להפסדי אשראי.

נוסף לכך ציין המכתב כי בארה"ב פורסמו כללים חדשים לטיפול החשבונאי במכשירים פיננסיים ובהפסדי אשראי שמועד תחילתם העיקרי חל בשנת 2020, ונקבע כי על התאגידים הבנקאיים להיערך ליישום הכללים בהקדם האפשרי ולוודא כי הנתונים הבסיסיים שיידרשו לשם כך יישמרו במערכותיהם מעתה ואילך.

תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 367, "בנקאות בתקשורת"

6 במרץ

התיקונים העיקריים:

א. נקבעו הנחיות לפתיחת חשבון חיסכון ארוך טווח לילד ולניהולו, לאחר שחוק הביטוח הלאומי אסדר את הנושא.

ב. נוספה הקלה לעניין זיהוי הלקוח: נקבע כי תאגיד בנקאי רשאי לצרף לקוח לשירותי בנקאות בתקשורת מרחוק גם כשמדובר בסגירת חשבון ובהעברת כספי פיקדון ללא תנועה בסכום שמגיע עד 1,000 ש"ח.

ג. על מנת להקל על לקוח להצטרף למגוון הערוצים שמציע הסכם בנקאות בתקשורת, נקבע כי תאגיד בנקאי יוכל להציע לו לבחור בחבילת ערוצים במקום בכל ערוץ בנפרד.

תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 411, "ניהול סיכונים איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור"

ההוראה תוקנה כדי להתאימה להמלצות ה-FATF; היא הורחבה ונערכה מחדש תוך התמקדות בנושאים הבאים:

- הרחבת התפקידים של פונקציות הממשל התאגידי ופירוט תוכניהם.
- הרחבה של פירוט הנושאים הכפופים למדיניות איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור.
- פירוט הגורמים שיש להתבסס עליהם בהערכת הסיכונים.
- פירוט הגורמים שעל התאגיד הבנקאי להביא בחשבון כדי לזהות לקוח בעל סיכון גבוה והפעולות הנדרשות כדי להפחיתו.
- הרחבה של פירוט הפעילויות בסיכון: לקוחות חשופים מבחינה ציבורית (אלה יכללו מעתה לא רק אנשי ציבור זרים אלא גם מקומיים) וחשבונות קורספונדנט.

פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 401, "ימי פתיחה של משרדי התאגידים הבנקאיים"

ההוראה קובעת לתאגידים הבנקאיים כללים למקרים שבהם הם משנים את מועדי הפעילות או סוגרים סניפים באופן זמני. ההוראה תוקנה לאחר שסגירת סניפים באופן קבוע אוסדרה בחוק הבנקאות (רישוי)(תיקון מס' 22), התשע"ו-2016, ובהוראת ניהול בנקאי תקין 400. התיקון נכנס לתוקף ביום פרסומו.

ביטול חוזר בנושא פרסומת לליווי פיננסי של בנייה

חוזר זה בוטל שכן הוא אינו רלוונטי עוד עקב שינויי חקיקה ועדכון הוראות ניהול בנקאי תקין בנושא.

פרסום תיקון לחוזר בנושא סוגי חשבונות ותנאים שבהתקיימם לא תידרש חתימתו של לקוח על הסכם

החוזר תוקן על מנת לאפשר לבנקים לפתוח חשבון חיסכון ארוך טווח לילד ולנהלו, בהתאם לחוק הביטוח הלאומי ותקנותיו.

תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 355, "ניהול המשכיות עסקית"

9 באפריל

התיקונים להוראה נועדו לחדד היבטים שנוגעים לשיבושים תפעוליים משמעותיים, לרבות שביתה והאפשרות שהשיבוש יתרחש במערכת הבנקאית כולה. התיקונים מדגישים את חשיבות השמירה על תפקודן התיקון של מערכות התשלומים והסליקה, המשך ההספקה של שירותים בנקאיים לציבור, והשמירה על המוניטין, הרווחיות, המפקידים והמחזיקים בניירות ערך של התאגיד הבנקאי.

פרסום מכתב בנוגע למסלקות הבורסה

2 ביולי

הרשות לניירות ערך הודיעה כי תיישם במסלקות הבורסה את העקרונות הבין-לאומיים לתשתיות השוק הפיננסי. בעקבות זאת פורסם מכתב שמאשר כי מסלקת הבורסה ומסלקת מעו"ף נחשבות לצדדים נגדיים מרכזיים כשירים לצורכי חישוב דרישות הון בגין חשיפות לצדדים נגדיים מרכזיים (אופן החישוב מפורט בנספח ג' להוראת ניהול בנקאי תקין 203).

תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 301, "דירקטוריון"

5 ביולי

ההוראה עודכנה במטרה לשפר את האפקטיביות של עבודת הדירקטוריון ולהעלות את כשירותו המקצועית. העדכון

- מאפשר לדירקטוריון להדגיש בדיונו את הנושאים המהותיים ולהקצות להם זמן רב יותר, שכן הוא מאפשר להאציל חלק מהחלטות לוועדות הדירקטוריון.
- מצמצם מ-15 ל-10 את מספר הדירקטורים המרבי הנדרש.
- דורש לקבוע מדיניות לגבי משך הזמן המרבי שאדם יכול לכהן בתפקיד יושב ראש הדירקטוריון.

- מרחיב את ההגדרה של "בעל ניסיון בנקאי" ומעלה את שיעור הדירקטורים שצריכים להתאים לה.
- דורש לשלב לפחות דירקטור אחד שיש לו ניסיון מוכח בתחומי הטכנולוגיה.

קביעת הוראת ניהול בנקאי תקין 362, "מחשוב ענן"

מחשוב ענן מהווה מיקור חוץ, ושימוש בו עלול לחשוף תאגיד בנקאי לסיכונים תפעוליים מהותיים ולסיכונים קיברנטיים. ההוראה נועדה להדגיש כי ההנהלה הבכירה צריכה לנהל את הסיכונים הללו ולקבוע את ההנחיות לשימוש בענן.

תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 311, "ניהול סיכון אשראי"

10 ביולי

ההוראה עודכנה במטרה להקל את הדרישות הנוגעות למועדים לקבלת הדוחות הכספיים מתאגידים לוויים. כמו כן נוספה דרישה לקבל דוחות חצי שנתיים מתאגידים שהם לוויים גדולים על מנת לאפשר לנתח באופן מהימן את מצבם הפיננסי הכולל העדכני.

תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 315, "מגבלת חבות ענפית"

הריכוזיות בתיק האשראי יוצרת את אחד המקורות לסיכון האשראי בתאגידים בנקאיים, והוא הדין בריכוזיות באשראי לפי ענפי המשק. לכן נקבע כי סך החבות לענף מסוים לא תעלה על 20% מסך החבות לציבור, ובמקרים מסוימים – על 22%. במקביל ובמסגרת המדיניות שנועדה להעניק הקלות רגולטוריות ולפשט תהליכים, בוטלו המנגנונים להפרשה הנוספת ולהפרשה הכללית.

תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 314, "הערכה נאותה של סיכונים אשראי ומדידה נאותה של חובות"

לנוכח ביטול המנגנון להפרשה נוספת הוחלט כי כאשר תאגיד בנקאי קובע את ההפרשה להפסדי אשראי, עליו לשקלל את מאפיין הסיכון הנובע מאשראי שאין לגביו דוח כספי מעודכן.

עדכון המועד לתחילת היישום של הוראת ניהול בנקאי תקין 472, "סולקים וסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב"

26 ביולי

הוחלט לעדכן את המועד לתחילת היישום של סעיפי ההוראה העוסקים בחיבור מסופים חדשים ובאחריות לנזק. זאת בעקבות תובנות שגובשו במסגרת דיוני הפורום להטמעת תקן EMV – תקן בין-לאומי מקובל לאבטחת עסקאות תשלום בכרטיסי חיוב חכמים – פניות של גורמים בשוק, והרצון לקדם את מעבר המשק ל-EMV ולהקל על בתי עסק בתהליך ההסבה.

פרסום תיקון לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008

24 באוגוסט

בהתאם לתיקון נכנסו השנה לתוקף שינויים בתחום העמלות:

- בנק נדרש להציג על מסכי המכשירים האוטומטיים את העמלה שהוא גובה בעד משיכת מזומן, בהתאם לסוג כרטיס החיוב ולסוג המכשיר. תיקון זה נכנס לתוקף ב-24 בספטמבר 2017.

- בנק רשאי לגבות עמלה גבוהה יותר מלקוח שמקבל שירות טלר בסניף בנק שחשבונו אינו מתנהל בו. תיקון זה נכנס לתוקף ב-1 בנובמבר 2017.
- כאשר לקוח ימשוך מזומן ממכשיר של התאגיד הבנקאי שבו מתנהל חשבונו באמצעות כרטיס שהתאגיד הנפיק, תיגבה ממנו עלות של פעולה בערוץ ישיר גם אם המכשיר מרוחק מסניף התאגיד (משיכה ממכשיר סמוך נעשית כבר כיום בעלות של פעולה בערוץ ישיר). תיקון זה נכנס לתוקף ב-1 בנובמבר 2017.
- גובה עמלת משיכה ממכשיר נדרש (מכשיר שהוצב בהתאם להחלטת המפקח לפי סעיף 28א לחוק הבנקאות [רישוי], התשמ"א-1981) ללקוחות כל הבנקים יהיה בעלות של פעולה בערוץ ישיר. תיקון זה נכנס לתוקף ב-1 בנובמבר 2017.
- עמלה בגין שירות שמבצע לקוח בערוץ ישיר תהיה נמוכה מהעמלה בגין אותן שירות הניתן באמצעות פקיד. תיקון זה נכנס לתוקף ב-1 בנובמבר 2017.

קביעת הוראת ניהול בנקאי תקין 329A, "יועצי משכנתאות"

13 בספטמבר

הוראה זו נלווית להוראה 329, "מגבלות למתן הלוואות לדירור", ומציגה עקרונות לעבודה עם יועצי משכנתאות. נמצא כי גורמים שהציגו עצמם כיועצי משכנתאות הונו את הלקוחות; בעקבות זאת פעלו חלק מהבנקים לשינוי המדיניות הקשורה ליועצים, והתעורר חשש לפגיעה בפעילותם וכתוצאה מכך – בלקוחות המבקשים שהם ייצגו אותם.

פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין 430, "שימוש במידע לפי חוק שיקים ללא כיסוי ומענה לפניית על אודות הגבלה מיוחדת"

25 בספטמבר

הוראה זו נועדה להבהיר ולקבוע כיצד הבנקים נדרשים לשמור על המידע שקיבלו מהפיקוח על הבנקים לפי חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981, וכיצד עליהם להשתמש בו. ההוראה נכנסה לתוקף ב-25 במרץ 2018.

תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 203, "מדידה והלימות הון – הגישה הסטנדרטית – סיכון אשראי"

22 באוקטובר

התיקונים להוראה:

- נקבעו הגדרות כלליות לישויות המשתייכות למגזר הציבורי והרשימה המפורטת הועברה לקובץ השאלות והתשובות באתר האינטרנט של בנק ישראל.
- עודכנה רשימת החברות החיצוניות לדירוג אשראי הכשירות לעניין הקצאת הון.
- עודכנה רשימת המדדים הראשיים לצורך קביעת ביטחונות כשירים.

תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 311, "ניהול סיכון אשראי"
 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, הוכנס שינוי שלפיו בנק אינו רשאי לסרב סירוב בלתי סביר לשעבוד נוסף ולמימוש. בעקבות זאת נוסף להוראה 311 סעיף שמנחה את התאגיד הבנקאי המחזיק בשעבוד הראשון על נכס להביא בחשבון את ההשלכות הנובעות מזכותו של הלווה לשעבד את הנכס בשעבוד נוסף בדרגתו לטובת נושה אחר, לנהל את הסיכונים הנובעים מזכות זו, ולנקוט זהירות בבואו לסרב לשעבוד נוסף ו/ או למימוש.

תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 313, "מגבלות על חבות של לווה ושל קבוצת לוויים"

התיקונים העיקריים להוראה:

- אם ערבות של חברת ביטוח הוכרה כניכוי וניתן להיפרע ממנה באם הלווה אינו עומד בתנאי החבות, היא תתווסף להגדרת "חבות".
- הורחבו הניכויים הכלולים בחישוב מגבלת החבות של לווה, ומעתה ניתן להוסיף להם שיפוי מחברת ביטוח.

קביעת הוראת ניהול בנקאי תקין 330, "ניהול סיכון האשראי הטמון בפעילות מסחר של לקוחות במכשירים נגזרים ובניירות ערך"

23 באוקטובר

הוראה זו נקבעה בעקבות כשלים בניהול הסיכון הטמון במסחר במכשירים נגזרים ובניירות ערך, והיא מציגה עקרונות לניהול הסיכון בדגש על הלקוחות העוסקים בפעילות ספקולטיבית: על התאגיד הבנקאי לנהל באופן נאות את הסיכונים המשפטיים והתפעוליים הנובעים מכך שלקוחותיו סוחרים בשוק ההון, ולדרוש מהם ביטחונות נזילים להבטחת החשיפה הקיימת (ביטחונות משתנים) והחשיפה הפוטנציאלית (ביטחונות ראשוניים) בגין פעילותם.

פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 451, "נהלים למתן הלוואות לדיור"

16 בנובמבר

הוארכה מ-12 ל-24 יום התקופה שבה על מבקש ההלוואה להמציא את המסמכים הנחוצים על מנת לקבלה בריבית המופיעה באישור העקרוני. הארכה זו לא תחול על הלוואות שבהן אין צורך לבצע שיעבוד חדש. התיקון נכנס לתוקף ב-16 בפברואר 2018.

פרסום מכתב בנושא שירות המסלולים – הגברת המודעות ועידוד הצטרפות של עסקים קטנים

26 בנובמבר

שירות המסלולים שהגדיר הפיקוח על הבנקים מאפשר לעסקים קטנים להזיל משמעותית את עלויות ניהול החשבון, ולכן התבקשו הבנקים לבחון עבור לקוחות אלה אם כדאי להם להצטרף לשירות ולהודיע להם על כך.

פרסום מכתב בנושא תנאי הלוואות לדיור משלימות להלוואות זכאות

10 בדצמבר

נשלח לבנקים מכתב שמבהיר כי אם לקוח מממן דירה בין השאר בעזרת הלוואת זכאות, לא ניתן לשנות לרעה את שיעורי הריבית המוצעים לו לעומת מצב שבו היה המימון כולו נעשה מאמצעי הבנק, בהינתן מאפייני סיכון זהים.

- 17 בדצמבר **תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 329, "מגבלות על מתן הלוואות לדיור"**
 במטרה לתמוך בחיזוק ההתיישבות בפריפריה וליצור הלימות מסוימת בין ההון העצמי המינימלי הנדרש לרכישת דירה ב"מחיר למשתכן" לבין שווי הדירה הנרכשת, הופחת ההון העצמי שרוכשים בפריפריה נדרשים לשלם – בהתאם לסיכום בין בנק ישראל למשרד האוצר.
- 18 בדצמבר **ביטול חוזר בנושא שבירת פיקדונות לזמן קצוב**
 החוזר בוטל שכן הוא אינו רלוונטי עוד.
- 25 בדצמבר **פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 367, "בנקאות בתקשורת"**
 בעקבות החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017, התאגידים הבנקאיים נדרשים להעביר מידע בדבר יתרת לקוח בחשבון עובר ושב לגופים פיננסיים אחרים.
- פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 367, "בנקאות בתקשורת"**
 כאשר תאגיד בנקאי עושה שימוש בסיסמאות חד-פעמיות זמניות (OTP) שנשלחות ללקוחות במסרונים, עליו לוודא כי לקוחות שאינם יכולים לקבל מסרונים או לקוראם יקבלו מענה חלופי באמצעות מסרון קולי. התיקון נכנס לתוקף ב-1 באפריל 2018.
- 27 בדצמבר **פרסום מכתב בנושא חיוב חשבון לקוח נפרע לאחר שהזיכוי בגין שיק הפך לסופי – הבהרה**
 נשלח לבנקים מכתב שמבהיר כי אין לחייב את חשבוננו של לקוח נפרע לאחר שהזיכוי בגין שיק הפך לסופי, גם אם התקבלה הודעת החזרה מהבנק הנמשך.
- טיוטות שהתפרסמו מתחילת 2017**
- 7 באוגוסט **פרסום כללי הבנקאות (תנאי אירוח סולק), התשע"ז-2017**
 בהמשך לחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017, פרסמה הנגידה, לאחר התייעצות עם שר האוצר, טיוטת כללים לאירוח סולקים חדשים אצל סולקים קיימים. הערות הציבור התקבלו, בהתאם להן מתגבש נוסח סופי, והוא יפורסם בתקופה הקרובה.
- הוראות מתחילת 2018**
- 8 בינואר **פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 450, "הליכי גביית חובות"**
 תיקון ההוראה נדרש מאחר שחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות (תיקון מספר 5), התשע"ז-2017 (חוק אשראי הוגן), אסדר את שיעור ריבית הפיגורים המרבי החל על הלוואה. התיקון נכנס לתוקף במועד שבו ההוראה נכנסה לתוקף (ב-1 בפברואר 2018).

<p>פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 420, "משלוח הודעות בתקשורת" התיקון נועד לייעל את משלוח ההודעות ולהוסיף להודעות המיוחדות מידע שעשוי להועיל ללקוחות. חלק מהתיקון נכנס לתוקף ביום פרסומו, וחלק ב-1 באפריל 2018.</p>	<p>11 בינואר</p>
<p>פרסום תיקון להוראה 470, "כרטיסי חיוב" התיקון להוראה נדרש במסגרת הפעלת סמכות המפקח על הבנקים לקבוע הוראות מכוח החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017. נוסף לכך עודכן המנגנון להנפקת כרטיס חיוב על מנת להתאים את ההוראה למציאות הטכנולוגית.</p>	<p>21 בינואר</p>
<p>פרסום גובה העמלה הצולבת שתחול מינואר 2019 בינואר 2018 פרסם בנק ישראל להערות הציבור את טיוטת המתווה להפחתת העמלה הצולבת. לאחר שההערות התקבלו הכריזה הנגידה על שירות שהעמלה נגבית בגינו כעל שירות בר פיקוח וקבעה את המתווה. הפחתת העמלה הצולבת על עסקאות בכרטיסים לחיוב נדחה ומייד צפויה לחסוך לעסקים במשק מאות מיליוני שקלים מדי שנה.</p>	<p>25 בפברואר</p>
<p>עדכון הוראת ניהול בנקאי תקין 202, "מדידה והלימות הון – ההון הפיקוחי" בכדי להקל על תהליך ההנפקה של מכשירי הון ולהדגיש כי התאגידים הבנקאיים אחראים לוודא שהמכשירים עומדים בקריטריונים הנדרשים, הוחלט לבטל את הדרישה לקבל מהפיקוח אישור מראש להנפקה. תחת זאת התאגידים נדרשים להודיע עליה לפיקוח תיכף לאחריה ובהתאם למתכונת שנקבעה.</p>	<p>26 בפברואר</p>
<p>פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 367, "בנקאות בתקשורת" במסגרת העדכונים בהוראה נערכו שינויים שנוגעים לפתיחת חשבון מקוון וניהולו ולפעילות בדוא"ל. בפירוט,</p> <ul style="list-style-type: none"> • ניתנה אפשרות לפתוח חשבון מקוון באמצעות כל טכנולוגיה לזיהוי ואימות חזותיים מרחוק, ובלבד שהיא מצייתת לעקרונות המפורטים בהוראה. • גם מי שאינו מנהל חשבון בנק יוכל לפתוח חשבון מקוון, אך רק בתאגיד בנקאי שבוחר להשתמש בטכנולוגיה לזיהוי ואימות חזותיים מרחוק. • בוטלה הדרישה להציג תעודה מזהה נוספת לתעודת הזהות כשמדובר בתאגידים בנקאיים שבוחרים להשתמש בטכנולוגיה לזיהוי ואימות חזותיים מרחוק. • פתיחת חשבון מקוון תתאפשר מעתה גם לקטין שמלאו לו 16 שנה. • בוטלה הדרישה לבצע העברה בנקאית כאשר פותחים חשבון הלוואה באופן מקוון, וזאת בהלוואות שסכומן מגיע עד 50,000 ש"ח. • בוטלה הדרישה להשתמש בטכנולוגיה להיוועדות חזותית בחשבון סליקה שנפתח באופן מקוון והיקף הסליקה השנתי בו אינו עולה על 50,000 ש"ח. 	<p>22 במרץ</p>

- במקרים מסוימים מתעורר צורך ליצור עם לקוח קשר בזמן אמת עקב זיהוי פעילות חשודה בחשבונו. במקרים אלה יוכל התאגיד הבנקאי לפנות אליו בערוץ תקשורת לפי בחירתו, נוסף לפנייה בערוץ שהלקוח בחר לצורך קבלת התרעות ובקשות אישורים.
- תאגיד יוכל לשלוח ללקוחות מידע שלהם בדוא"ל ללא הצפנה, בכפוף להערכת סיכונים מתאימה ובקורות נוספות.

פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 420, "משלוח הודעות בתקשורת"
כצעד משלים לתיקון בהוראה 367 בנושא הדוא"ל תוקנה הוראה 420. מעתה אין יותר משמעות להבחנה בין הודעה מכוח דין להודעה שאינה מכוח דין לעניין רמת האבטחה, ובכלל זה ההצפנה, שיש ליישם במשלוח הודעות בדואר אלקטרוני.

פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין בנושא פיקוח על שלוחות בחו"ל

24 באפריל

ההוראה נקבעה בעקבות התממשות סיכונים, בעיקר בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור, כתוצאה מפעילות שהתאגידים הבנקאיים קיימו בחו"ל באמצעות תאגידים נשלטים, סניפים ונציגויות. ההוראה נועדה להדגיש כי חשוב לפקח על השלוחות ולקיים בהן עצמן מנגנונים איכותיים של ממשל תאגידי, ביקורת ובקרה.

טיוטות שהתפרסמו מתחילת 2018

הקלות לחברות כרטיסי האשראי המופרדות מהבנקים

22 באפריל

באפריל 2018 פורסמה להערות הציבור טיוטת תיקונים להוראות ניהול בנקאי, וזו כוללת הקלות לחברות כרטיסי האשראי המופרדות מהבנקים. התיקונים מקלים באופן משמעותי את הדרישות הנוגעות לצורכי המימון השוטפים (הנזילות) של חברות אלה, והם נועדו לאפשר להן לגוון את מקורות המימון הנוכחיים. הקלות אלו מצטרפות להקלות שניתנו בעבר לחברות כרטיסי האשראי בנושא דרישות ההון. כמו כן נקבע כי ההסכמים בין הבנקים לחברות כרטיסי האשראי יובאו לידיעת המפקחת על הבנקים כדי להבטיח שהם הולמים את רוח החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל.

