

פרק ז'

פעילות הפיקוח על הבנקים

בשנת 1997 עסק הפיקוח על הבנקים, נוסף על פעילותו השוטפת, בארבעה נושאים מרכזיים: בחינת כשירותן של קבוצות מועמדים שביקשו לרכוש גרעין שליטה ב"בנק הפועלים"; בדיקה רחבה של מקבלי אשראי בנקאי נקוב במטבע חוץ וצמוד למטבע חוץ ושל כושר פירעונו; סקירת האשראי הבנקאי לענף הבנייה ולענפים מסוכנים אחרים, לנוכח המיתון בפעילות המשיקת וגידול החשיפה של הבנקים לסיכונים; ייזום של כנס בין-לאומי לדיון ביישום המלצות ועדת באזל לטיפול בסיכונים שוק ולהתגוננות בפניהם. נמשך גם טיפול ממוקד בנושא "BUG 2000", שאם לא ייפתר בעוד מועד עלול לגרום נזקים כבדים למערכת הבנקאית.

המבנה הארגוני של הפיקוח על הבנקים ותכניות העבודה של יחידותיו מכוונים להשגת המטרות

הבאות:

- א. שמירה על יציבות התאגידים הבנקאיים וצמצום סיכוניהם.
 - ב. הבטחת ניהול בנקאי תקין.
 - ג. שמירת יחסים תקינים בין הבנקים לבין לקוחותיהם ושמירה על אמון הציבור בבנקים.
- פעילויות הפיקוח מתנהלות תוך הקפדה על איזון עדין בין הצורך בשמירה על יציבות הבנקים לבין הגברת התחרות במערכת הבנקאות.

1. דברים כלליים (המסגרת לעבודת הפיקוח)

חלק גדול מעבודת הפיקוח הוא מעקב אחרי הבנקים, ביקורת על פעילותם והערכת מצבם. אלה משימות החוזרות ונשנות בכל שנה, תוך התאמתן לשינויים במצב הבנקים והמשק. הפיקוח ערוך גם לביצוע מטלות חדשות וחד-פעמיות, הצצות מפעם לפעם. פרק זה יסקור את פעילותן של יחידות הפיקוח, במיוחד בשנת 1997, להשגת המטרות שהוצגו לעיל.

לבה של העבודה בפיקוח על הבנקים הוא מעקב אחר פעילות הבנקים ובקרתה, איסוף מידע בנקאי לסוגיו, עריכתו, ניתוחו והסקת מסקנות ממנו. המידע הנאסף מתחלק לשניים: נתונים כמותיים מדידים - למשל על ההכנסות, ההוצאות, שיעורי הריבית, העמלות, האשראי והמרווחים - ומידע איכותי, שאינו מדיד: טיב הניהול, הבטחת הנתונים, קיום הנהלים, שלמות המידע הנמסר ללקוחות הבנק וכדומה. במקרים רבים המידע הנאסף כולל את שני הרכיבים: למשל, היקף האשראי - ואיכותו; שיעורי הריבית החוזיים והחלתם.

כמעט כל יחידות הפיקוח על הבנקים עוסקות בהיבטים שונים של נתונים ומידע, באיסופם, בניתוחם ובמסקנות הנובעות מהם. המבנה הארגוני של הפיקוח - המוצג בתרשים שבסוף הפרק - מיועד לארגן את השגת המידע, לשפר את איכותו ואת דיוקו ולכוון את הטיפול בו כך שישמש

את הפיקוח במילוי מטלות היסוד שהוזכרו לעיל. הפיקוח על הבנקים עושה להקטנת העלות של הכנת המידע ועיבודו בבנקים ובפיקוח, על ידי האחדת הדיווח של הבנקים לפיקוח עם המידע שהם מפרסמים לציבור, ודואג שהמידע ישרת כהלכה את הנהלת הבנק והציבור. במקביל לכך נבדקות בקביעות דרכים לשיפור ולהוזלת עלויות בהפעלת צינורות המידע ובעיבודו. הפעילויות ביחידות השונות של הפיקוח בשנת 1997, כמו בשנים קודמות, מתחלקות לכמה חלקים. להלן נציג תחילה את נושא המידע, ואחר-כך - את יחידות הביקורת וההערכה המוסדית את הפעילות בתחום יחסי בנק-לקוח, המחקר, ההסדרה ופעילויות אחרות.

2. תחום המידע

א. היחידה למידע ולדיווח

היחידה למידע ולדיווח אוספת נתונים תקופתיים כמותיים מכל התאגידים הבנקאיים לפי טופסי דיווח קבועים (ממוחשבים) ולפי בקשות מיוחדות. מאז שנת 1997 מקבלת היחידה את מלוא הדיווח בתקשורת מחשבים, הליך המקצר את הזמן הנדרש לאיסוף הנתונים ומשפר את דיוקם ואת אמינותם. הנתונים נבדקים ביחידה (לעתים בסיוע היחידה לדוחות כספיים) לשם איתור נתונים בלתי סבירים ותיקון נתונים שגויים. היחידה מעבדת את הנתונים לפי הצרכים של יחידת ההערכה המוסדית, של יחידת הביקורת ושל יחידות אחרות בפיקוח על הבנקים, ומזרימה אותו במתכונת ניתוחית הנוחה למבקרים ולמעריכים. העיבודים ערוכים כך שסטיות של בנק מפרמטרים או מנורמות מסוימות שהוגדרו, או שינויים חדים בסעיפי הדוחות הכספיים, מוצגים בתבנית מיוחדת, המעוררת תשומת לב.

מאז ראשית שנת 1997 מדווחים הבנקים לפיקוח על הבנקים גם על פעילותם במכשירים פיננסיים נגזרים. בתחילת 1998 פרסמה היחידה את השנתון הסטטיסטי "מידע שנתי על התאגידים הבנקאיים"; השנתון מכיל הפעם נתונים השוואתיים לתקופה 1992 עד 1997.

ב. צוות ביקורת דוחות כספיים

צוות זה משלים במידה מסוימת את תפקידי היחידה למידע ולדיווח בבדיקה של דיווחי הבנקים לפיקוח על הבנקים ושל תקינותם - אולם עיקר תפקידו הוא ייזום שינויים ושיפורים בהוראות הדיווח לציבור. המטרה היא לאפשר לציבור לקבל מידע רחב ובר-השוואה על הבנקים השונים, על הישגיהם ועל סיכוניהם.

הוראות חדשות בדיווח לציבור ב-1997 התייחסו לכמה נושאים הקשורים בניהול סיכונים בתאגידים הבנקאיים.

1. כדי להתאים את כללי החשבונאות הבנקאית בישראל למקובל בעולם הוציא המפקח הוראה בדבר כללי הגילוי והמדירה של "השווי ההוגן" (fair value) של מכשירים פיננסיים. הוראה זו מבוססת על תקן אמריקני, SFAS 107.

2. אומצו כללי החשבונאות האמריקניים, כפי שנקבעו ב-"SFAS 115" לגבי הטיפול החשבונאי בניירות ערך. התיקון נועד ליצור התאמה בין הניהול בפועל של תיקי ניירות ערך לבין רישומם החשבונאי. עיקר השינויים: סיווג 3 תיקים של ניירות ערך - תיק למסחר, תיק זמין למכירה, ותיק לפדיון. התיק הזמין למכירה יוצג במאזן לפי "השווי ההוגן".

3. "קיצוץ מכשירים פיננסיים" - אומצו כללי התקן החשבונאי הבינלאומי IAS 32. יישום כללים אלה מאפשר את הוצאת הפעילות בפקדונות המיועדים שעל אחריות המפקיד ("פיקדונות לפי מידת הגבייה") אל מחוץ למאזן. כך מסוגל המשתמש בדוח להבחין בין רווח הנובע מפעולות מימון לבין רווח הנובע מפעילות תיווך וגבייה.

3. תחומי הביקורת והערכה מוסדית

יחידות הביקורת וההערכה המוסדית מנהלות בנפרד ובמשולב פעילות פיקוחית שוטפת - ניתוח נתוני המאזן התקופתיים, ביקורת האשראי, בדיקת החלטות הדירקטוריון ויישומן, בדיקה של הרווחיות ורמות הסיכון בבנקים, עיסוקם בנגזרים, אבטחת סודיות הנתונים, פיקוח המרכז הבנקאי על הסניפים והשלוחות שמחוץ לישראל, בדיקת איכות הדיווח ללקוחות וכדומה. ייחודה של יחידת הביקורת הוא באיסוף נתונים ישירות מספרי הבנק, ושימוש בהם בהליכי הביקורת ובהסקת המסקנות. החומר הנאסף בידי יחידת הביקורת נערך בדוחות ביקורת, המופנים בדרך כלל אל הבנק, ובהם מצוינים הליקויים שנתגלו, התיקונים הנדרשים מהבנק ומשך הזמן שנקבע לביצוע התיקון. יש שהמבקרים חוזרים אל הבנקים לאחר זמן כדי לבדוק את תיקון הליקויים. הממצאים והמסקנות של יחידת הביקורת יחד עם מידע מהיחידה למידע ולדיווח בפיקוח ומידע ממקורות אחרים, משמשים את יחידת ההערכה המוסדית לשם הערכת מצבם, סיכונם ותפקודם של התאגידים הבנקאיים.

דוחות ההערכה, ובהם מסקנות והמלצות, מופנים אל המפקח, וזה מפנה אותם, לעתים, אל הבנקים.

פעילויות אלה, שתכליתן שמירה על יציבותם של התאגידים הבנקאיים ועל אמון הציבור בהם, מבוצעות בידי יחידת ההערכה המוסדית לפי סכב שנתי, המקיף את כל הבנקים, וביחידת הביקורת - לפי תכניות עבודה שנתית ורב-שנתית. עקב שינויים במצבו של בנק או שינוי במשק יש לעתים צורך בהערכה או בביקורת שלא תוכננו מראש.

א. תחום הביקורת

יחידת הביקורת מורכבת משבעה צוותים. שישה מהם מופקדים על התמחויות שונות בפעילות הבנקאית: אשראי וביטחונות; דירקטוריון וביקורת-פנימית; סיכונים; יחסי בנק-לקוח; מערכות מיכון ותקשורת; תקינות דיווחיהם של הבנקים לבנק ישראל ועמידתם בהוראות הדיווח הכספי לציבור. הצוות השביעי עורך ביקורות בכל התחומים האלה בבנקים העצמאיים הקטנים. במסגרת תכנית העבודה נערכו השנה ביקורות בנושאים שונים ומגוונים - תפקוד הדירקטוריון וועדותיו; תפקוד הביקורת הפנימית; הערכת איכותם של תיק האשראי והביטחונות, קיום הוראות הפיקוח על מטבע חוץ והוראות הנזילות, ניהול מערכות המיחשוב של הבנקים ואבטחתן, נאותות הדיווח הכספי ועוד.

בשנת 1997 (וכך יהיה גם ב-1998) הקדיש צוות הביקורת על מערכות המיכון זמן ניכר ל-"BUG 2000", בעיית מיחשוב קשה, העלולה לפגוע פגיעה חמורה בבנקים בישראל ובחו"ל ובכל ענפי המשק¹. לפיכך הפיקוח מייחס חשיבות רבה להיערכות נאותה של הבנקים לפתרון

1 תכניות המחשב תוכננו בעבר לזהות את השנה הקלנדרית לפי שתי הספרות האחרונות - ספרת העשור וספרת השנה, תוך השמטת ספרת האלף וספרת המאה. בשנת 2000 עשויות תכניות רבות "להתבלבל" ולפעול כאילו מדובר בשנת 1900. מאחר שפעילויות רבות מופעלות ישירות על ידי מחשבים, הרי, בלא היערכות מתאימה במועד, עלול להיגרם נזק רב לפני שהתקלה תאוחר.

הבעיה בעוד מועד. לצורך זה הוא נקט כמה פעולות: בשנת 1996 נערך סקר בבנקים כדי לעמוד על מצבם מבחינת בעיית הבאג. בעקבות הסקר נדרשו הבנקים להעלות את רמת הטיפול בנושא ולגבש וליישם תכנית פעולה מקפת. צוות הביקורת המשיך לעקוב אחרי ההיערכות של כל בנק וטיפולו בבעיה. בשנת 1998 הוציא המפקח חוזרים, ובהם דרישות נוספות מהבנקים; ביניהן:

1. לפרסם סעיף גילוי מיוחד בדוחות הכספיים בדבר היערכות הבנק לפתרון הבעיה והעלויות הכרוכות בכך.

2. לעדכן את דירקטוריון הבנק אחת לחודש על מצב ההיערכות של הבנק ועל עמידתו בלוח הזמנים.

3. לדון בתוספת סיכון האשראי הגלומה באפשרות שלווים מסוימים לא ייערכו בזמן לפתרון הבעיה, ומשום כך ייקלעו לקשיים.

הצוות השתתף השנה בבדיקת בעיות הבנקאות באינטרנט, ובמיוחד בבדיקה של החשיפות והסיכונים הכרוכים בפעילות זו ושל אמצעי האבטחה שעל הבנק לנקוט כדי להציע ללקוחות שירותי אינטרנט.

לאור תוצאות הבדיקה הוציא המפקח הוראה מעדכנת בדבר שירותי בנקאות בתקשורת. התיקון קבע כי פעילות באינטרנט - למעט פעילות פרסומית - כפופה להסכמת המפקח. עודכנו גם הדרישות מהבנקים בדבר הניהול והבקרה של בנקאות בתקשורת, ונקבעה חובת דיווח על ניסיונות חדירה דרך האינטרנט ועל אירועים חריגים אחרים בתחום זה.

בתחום יחסי בנק-לקוח נבדקו השנה חיובי הריבית והעמלות בחשבונות הלקוחות בבנקים המסחריים. חישובי הריבית נמצאו נכונים, אך נמצא כי בבנקים מסוימים, כשבוטלה או צומצמה מסגרת האשראי, לא הוחזרו ללקוחות דמי העמלה היחסיים שנגבו בראשית התקופה. הבנקים נתבעו לאתר את הלקוחות שנפגעו ולהחזיר להם את הסכומים המגיעים להם.

מבין הביקורות המיוחדות שנערכו בשנת 1997 (נוסף על הביקורות השגרתיות) ראוי לציין במיוחד את הביקורות האלה:

צוות אשראי בדק את ענף היהלומים, שהסיכון בו גדל בשנים האחרונות, והמשבר בדרום-מזרח אסיה החריף את הסיכון. צוות ביקורת סיכונים בדק את ניהול סיכוני השוק בבנקים - מדידת החשיפות, סדרי הבקרה והפיקוח והליכי קבלת ההחלטות. בדיקות דומות נערכו לגבי פעילות הבנקים בנגזרות פיננסיות, ובפרט בשוק המעו"ף. כמו כן נבדקו הפעילויות בחדרי העסקאות. נמצא שחלק מהבנקים לא זיהו ולא כימתו כראוי את הסיכונים בפעילות עבור עצמם ועבור הלקוחות, והם נדרשו לשפר בהקדם את מערכות הניהול והפיקוח.

נושא מיוחד ומודגש ב-1997, שעסק בו צוות האשראי בצירוף צוותים מיחידות שונות בפיקוח, היה בדיקת החשיפה של הבנקים ושל לוויים לאשראי במטבע חוץ - ובמיוחד של לוויים שאין להם הכנסות במטבע חוץ, והם בחרו במסלול אשראי זה מפני הריבית הנמוכה.

ב. תחום ההערכה המוסדית

יחידת ההערכה המוסדית מורכבת משבעה צוותים. חמישה מופקדים על הערכת הקבוצות הבנקאיות, שניים על הבנקים הקטנים העצמאיים, ואחד מאלה משלב עבודת הערכה וביקורת. היחידה עוקבת בקביעות אחרי הבנקים, ומבצעת הערכות תקופתיות שוטפות על מצבו הכללי, יציבותו וסיכוניו של כל אחד מהתאגידים הבנקאיים (כולל חברות בנות וסניפים בנקאיים בחו"ל), וכן הערכות מיוחדות בנושאים נבחרים. ההערכות מבוססות על דוחות הביקורת שהיחידה מקבלת ועל המידע הזורם מהיחידה למידע ולדיווח, וכן מממלאי תפקידים שונים

בבנקים. כן פועל ביחידה צוות העוסק ברישוי ובנקאי וסניפי. צוות זה עסק בשנים האחרונות, עם עובדים אחרים, בבדיקת מועמדים לרכישת גרעיני שליטה בבנקים. (ראה להלן). הצוות טיפל גם ברישוי בנק עסקים וכן בביטול הצורך בהרשאה מטעם בנק ישראל להקמת סניף בנקאי.

בשנת 1997 התמקדה היחידה להערכה מוסדית בנושאים האלה:

- הערכת ניהול הסיכונים בבנקים - ובכלל זה מערכות המידע והדיווח בכל בנק בנושאי הסיכונים, ובדיקת קיומו של מבנה פנימי נאות בבנק לניהול הסיכונים בהתאם לדרישות המפקח.

- אשראי לקבלנים ולענף הבנייה: היקפו וההפרשות בגינו.

- מעקב אחר השינויים שחלו בבנקים אשר החליפו בעלויות ("אגוד", "המזרחי", "כללי").

- הבנקים נדרשו השנה לערוך סקר חדש על היערכותם למניעת מעילות והונאות. תוצאות סקר זה נאספו ביחידה, ויונתחו ב-1998, לשם הסקת מסקנות במטרה לצמצם את התופעה.

- בדיקה והערכה של חשיפת הבנקים לאשראי במטבע חוץ.

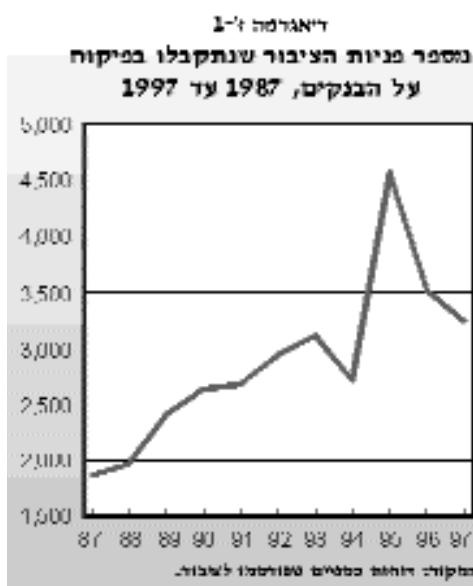
- נושא מיוחד אחר שבדקו היחידה להערכה מוסדית ויחידת הביקורת, בשיתוף עובדים מיחידות אחרות בפיקוח, הוא בחינת כשירותם של המועמדים לרכישת גרעין שליטה ב"בנק הפועלים". בדיקה זו חייבה סקירה רחבה של קבוצות המועמדים, בדיקת מבנה הקבוצה וההסדרים בין רכיביה וכן הערכת יכולתם הפיננסית ובדיקת יושרם האישי של המועמדים ונכונותם לעמוד לאורך זמן בסטנדרטים גבוהים של אתיקה, הנתבעים ממחזיקי גרעין שליטה.

4. יחסי בנק-לקוח

היחידה לפניות הציבור

מלבד פעילויות הפיקוח שמנינו הטיל חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 על המפקח להגן גם על זכויותיהם של לקוחות הבנקים.

הדבר מקבל ביטוי בסעיף 16 לחוק, הקובע ש"המפקח יברר פניות הציבור בדבר עסקיהם עם תאגידים בנקאיים". מכוח חוק זה פועלת היחידה לפניות הציבור, והיא הגוף המוסמך בפיקוח על הבנקים לטפל בפניות הפניות כוללות תלונות בנושאים רבים - מידע מטעה, התניית שירות בשירות, עמלות מופרזות או בלתי מוצדקות, סעיפים מקפחים בחוזים, שירות בלתי נאות ועוד. כשעולים מהתלונות נושאים המחייבים טיפול בכלל המערכת הבנקאית, מוסדר הדבר באמצעות הוראות נוהל בנקאי תקין מטעם המפקח על הבנקים או באמצעות חקיקה. (הדבר מתבטא בקביעת כללי גילוי נאות, בכללי חישוב הריבית, בפרסום הוראות לבנקים בתחומים אלה ובנטילת חלק בחקיקת חוקים יחד עם משרד



(המשפטים).

המסקנות העולות מהפעילות בתחום יחסי בנק-לקוח משמשות את המפקח גם ככלי פיקוחי, שכן יש שתלונות חושפות נקודות תורפה בסיסיות בבנק בודד או בקבוצת בנקים, מצב המזמין דוח להנהלת הבנק או תגובה פיקוחית מקיפה יותר. בראשית 1997 הוכנסה לשימוש ביחידה לפניות הציבור מערכת מיכונית חדשה ומודרנית, המשפרת את אפשרויות המיון של הפניות ואת איתור הבעיות במערכת הבנקאית בכלל וכשלים נקודתיים בפרט. המערכת מאפשרת את שיפורו וייעולו של השירות לפונים.

בשנת 1997 התקבלו ביחידה לפניות הציבור 3,242 פניות בכתב, ובמקביל לכך הסתיים במהלך השנה הטיפול ב-3,680 פניות, שחלק מהן נתקבלו בשנה הקודמת. מתוך הפניות שהטיפול בהן הסתיים במהלך שנת 1997 קבעה היחידה לפניות הציבור עמדה ב-1,766 תלונות; מתוכן נמצאו 725 תלונות מוצדקות ומוצדקות חלקית (41 אחוזים מסך הפניות שנקבעה לגביהן עמדה). לגבי יתר הפניות לא נקבעה עמדה - מפני מעורבותן של ערכאות משפטיות, או בשל העדר אפשרות להכריע בין הגרסאות ולקבוע ממצאים עובדיים, או מפני שהפניות היו לקבלת מידע או מסוג הבקשות, שאינן מצריכות קביעת עמדה של הפיקוח.

במסגרת היחידה פועל צוות העורך בבנקים בדיקות סמויות. עובדי צוות זה (להבדיל מצוות שירות בנק-לקוח, הפועל במסגרת יחידת הביקורת) מבקרים בסניפי הבנקים בלי להזדהות

לוח ז'-1

פניות הציבור שהטיפול בהן הסתיים, 1996 ו-1997

1997		1996		
אחוזים מסך הפניות	מספר הפניות	אחוזים מסך הפניות	מספר הפניות	
תלונות שנקבעה לגביהן עמדה				
19.7	725	17.6	707	א. תלונות מוצדקות ומוצדקות חלקית
28.3	1,041	28.6	1,150	ב. תלונות לא-מוצדקות
48.0	1,766	46.1	1,857	סך הכול
תלונות שלא נקבעה לגביהן עמדה				
3.6	134	5.1	204	א. לא בסמכות היחידה
6.5	239	8.0	321	ב. הטיפול הופסק עקב הליכים משפטיים
5.4	198	5.2	211	ג. לא ניתן לקבוע עמדה
9.2	339	8.7	349	ד. הטיפול הופסק מסיבה אחרת
24.7	910	26.9	1,085	סך הכול
בקשות והבהרות				
4.0	147	6.9	276	א. בקשות
23.3	857	20.1	808	ב. הבהרות
27.3	1,004	26.9	1,084	סך הכול
100.0	3,680	100.0	4,026	סך כל הפניות שהטיפול בהן הסתיים

ובודקים את הדיוק וההיקף של המידע הנמסר ללקוחות, וכן את עמידתם של הבנקים בהוראות המפקח ובדרישות החקיקה באשר ליחסי בנק-לקוח.

בבדיקות אלו נתגלו בשנים האחרונות ליקויים רבים, ובעקבותיהם נדרשו חלק מהבנקים, נוסף על תיקון הליקויים, גם להיערכות מחודשת ולמאמץ לשיפור השירות ולהתאמתו לדרישות החוק. בעקבות השינויים ניתן להבחין בשיפור ניכר בבנקים השונים, ומספר הליקויים המתגלים בבדיקות אלה פחת משמעותית.

מלבד היחידה לפניות הציבור פועל צוות העוסק בבקרת העמלות הבנקאיות (כולל אלה שאינן בפיקוח) ובמערכת התמחור של הבנקים. כמו כן עוסק צוות זה בבדיקה שיטתית של החוזים האחידים של הבנקים במטרה להוציא מתוכם סעיפים מקפחים.

הצוות מפרסם לציבור מפעם לפעם השוואות תעריפים של עמלות נפוצות ושל סל עמלות הכולל 12 עמלות עיקריות. פרסומים אלה נתגלו כאפקטיביים בעידוד תחרות בין הבנקים: ניתן להבחין כי בעקבותיהם נוהגים בנקים שונים להוריד את תעריפיהן של עמלות שונות.

5. תחום המחקר

יחידת המחקר היא יחידת מטה, הבוחנת את השפעתם של אירועים מאקרו-כלכליים על מערכת הבנקאות בישראל - על סיכונים וביצועיה. היחידה עוקבת אחרי התפתחויות בבנקאות בעולם ואחר גישות ניתוח והערכה חדישות בניהול בנקאי, בהלימות הון, בהגדרת סיכונים ובמידתם. היחידה בוחנת את התאמת הגישות החדשות לבנקאות בישראל. המידע הנאסף ביחידה, המחקרים הנערכים בה וניירות העמדה שהיא מוציאה מציעים כלים וכללים להסדרה בנקאית כדי לצמצם סיכונים בנקאיים ולפקח עליהם במטרה לקדם את היציבות הבנקאית בישראל. חלק מעבודות המחקר מוקדש ליסודות המשפיעים על התחרות בענף הבנקאי בישראל, לגורמים הממריצים תחרות ולדרכים שבהן ניתן לעודד גורמים אלה. בשנת 1997 נערכו מחקרים שונים בנושאי סיכון בנקאי, וכן מחקר השוואתי לבחינת היעילות התפעולית של הבנקים. אחד הנושאים המעסיקים רבות את יחידת המחקר הוא שאלת הריכוזיות הבנקאית, השפעותיה ודרכים לצמצומה.

ב-1997 ארגנה יחידת המחקר (בשיתוף עם האוניברסיטה העברית ובחסות הבנקים) כנס בין-לאומי של מומחים לסיכונים פיננסיים לשם דיון בהיבטים שונים של סיכונים השוק. נדונו גם דרכים לזהות בהקדם את הסיכונים, ולמדוד את השפעתם וכן שיטות ומכשירים פיננסיים להגנת הבנקים מהסיכונים.

המחקר בנושאים אלה נמשך, ומסקנות הדיונים והמחקרים ייושמו בשנים הקרובות. בשנה האחרונה פרסמה היחידה חוברת "סוגיות בבנקאות", הכוללת עבודות מחקר בתחום סיכונים השוק, סיכונים האשראי, ביטוח פיקדונות והלימות ההון².

2 סוגיות בבנקאות 13, ירושלים, כסלו התשנ"ח - דצמבר 1997.

6. יחידת ההסדרה

היחידה מופקדת על הכנת מערכת הצעות החוק וחקיקת המשנה וכן ההוראות בדבר ניהול בנקאי תקין, שהפיקוח מפרסם באורח שוטף. המפקח ועובדי היחידה מתייעצים באופן שוטף עם הוועדה המייעצת בעניינים הנוגעים לעסקי בנקאות, עם הוועדה לקביעת נהלים תקינים ועם גורמים מקצועיים אחרים, כגון ועדת הקשר של לשכת רואי חשבון בישראל. מערכת ההסדרה ניזונה ממקורות שונים, בהם דוחות ביקורת והערכה, החושפים ליקויים בעבודת הבנקים, בארגונם, במערכות ההחלטה שלהם ובדרך שבה הם מנהלים את סיכוניהם; תלונות של לקוחות הבנקים; ממצאים של היחידה לפניות הציבור; ניתוח המידע המצוי בדוחות שהבנקים מוסרים לפיקוח על הבנקים; שינויים בחקיקה ובהנחיות של גופים סטטוטוריים כמו הרשות לניירות הערך, רשויות המס וגופים דומים; המלצות של גופים בין-לאומיים כגון ועדת באזל³; חומר שגובש בוועדות בדיקה פנימיות של בנק ישראל, הבוחנות נושאים בנקאיים וציבוריים.

הוראות המפקח על הבנקים מאורגנות בארבעה תחומים:

א. ניהול בנקאי תקין;

ב. יחסי בנק-לקוח;

ג. דיווחי הבנקים לציבור;

ד. דיווחי הבנקים לפיקוח על הבנקים.

להלן החידושים העיקריים שהוכנסו בתחום ההסדרה הבנקאית ב-1997⁴:

א. פורסם תיקון לחוק הערבות, התשכ"ז - 1967, הבא להגן על ערב יחיד ועל ערב מוגן כהגדרתם בחוק, על ידי הטלת מגבלות וחובות גילוי על הנושה (בדרך כלל הבנק). לפי התיקון יזכה ערב יחיד להגנות מפני תביעה אם הנושה לא גילה לערב זה, במועד, את המוטל עליו לפי החוק. כמו כן לא תוגש תובענה נגד ערב מוגן, אלא אם כן מוצו כל ההליכים נגד החייב.

שונתה הגדרת "איש קשור", תוך הבחנה בין מספר סוגים של אנשים קשורים לעניין ההגבלות המוטלות עליהם. כן נקבע כי מועמד לרכישת שליטה בתאגיד בנקאי ייכלל בהגדרה של "איש קשור", וזאת בלי להחיל עליו מגבלות כמותיות החלות על חביונות של אנשים קשורים.

המפקח קבע כי סך החבות של "כלל האנשים הקשורים" לא יעלה בכל עת על 10% מהון התאגיד הבנקאי. נקבעו סוגים נוספים של עסקאות עם אנשים קשורים, הטעונות אישור של ועדת הביקורת או ועדה לעסקאות עם אנשים קשורים.

ב. המפקח קבע כי ניתן להחתים לקוח על טופס תנאים כלליים באחת משתי הדרכים הבאות:
- חלוקת טופס תנאים כלליים לפרקים לפי סוגי החשבונות והחתמת לקוח רק על הפרקים הרלבנטיים לו.

- הפניה, בטופס התנאים הכלליים, לנספח שבו יסומנו סוגי החשבונות שעליהם יחולו הוראות הטופס. הנספח יאושר בחתימת הלקוח. התיקונים נועדו לאפשר ללקוח לפתוח רק את החשבונות שהוא מעוניין בהם.

ג. במסגרת הוראות הדיווח לציבור פורסמה הוראת שעה בדבר גילוי של השפעת הפרשי המדדים "הידוע"/"בגין": תוצאות הפעילות של התאגידים הבנקאיים במגזר הצמוד למדד

3 זוהי ועדה בין-לאומית העוסקת במיסוד הפיקוח על הבנקים ובדרישות מינימום מהבנקים בעולם בעניין יחסי-הון, ניהול סיכונים, הערכת נכסים בנקאיים ובסוגיות דומות.

4 ראה גם ההוראות החדשות בדיווח לציבור, הכלולות בסעיף 2ב' לעיל.

נמדדות על פי "המדד הידוע", ואילו השחיקה האינפלציונית נמדדת לפי "המדד בגין"; ההוראה מחייבת לגלות את השפעת ההפרשים האלה על הרווח במתכונת מצומצמת בדוח הדירקטוריון. ד. פורסם תיקון להוראה בדבר "הפרשה נוספת לחובות מסופקים", המחייב הפרשה נוספת בגין חריגה ממגבלות החבות של "קבוצת לוויים נשלטת" בשיעור העולה על 50% מההון. נקבעו הקלות בסעיפים אחדים של הוראה זו.

ה. תוקנה ההוראה בדבר חיובים על פי הרשאה (הוראות קבע). התאגידים הבנקאיים נדרשים להודיע ללקוח את סכום החיוב, מקורו והרכבו. נקבע גם כי הרשאה שלא בוצע על פיה חיוב במשך 24 חודשים - בטלה. גילוי המידע הנוסף נועד לאפשר ללקוח בקרה יעילה על הפעולות בחשבוננו.

ו. התאגידים הבנקאיים נתבקשו לכלול בדוח הדירקטוריון לשנת 1997 מידע כמותי בחתכים התואמים את המבנה הארגוני שלהם (פיצול עסקים, מרכזי רווח, חטיבות וכו'). כמו כן נדרשו התאגידים הבנקאיים לפרט את פעילותם בכרטיסי אשראי, לרבות הכנסות מריבית ומעמלות ורווח נקי.

פורסמה הוראה בדבר "ניהול סיכונים", המחייבת את התאגידים הבנקאיים לנהל מערכת כוללת לניהול ובקרה של סיכונים. (ראה "מערכת הבנקאות בישראל" - 1996, עמ' 170-172).

7. נושאים אחרים

א. טיפול במושכי שקים ללא כיסוי

בנק ישראל מפעיל יחידה לטיפול בזיהוי והגבלה של מושכי שקים ללא כיסוי. בסוף 1997 היו במערכת כ-88,000 לקוחות בנק מוגבלים (82,000 אשתקד), שמרביתם הוגבלו בשל שקים ללא כיסוי. מספר החשבונות המוגבלים הגיע ב-1997 ל-165,000 חשבונות, לעומת 162,000 ב-1996 ו-153,000 ב-1995. ב-1997 הוגבלו 47,000 לקוחות (43,000 אשתקד) בהגבלה חמורה. מספרים אלה אינם מלמדים בהכרח על מוסר התשלומים במערכת, אך הם משמשים אינדיקציה לסיכונים במערכת התשלומים ובמערכת המסחרית - אם לא יפרידו מתוכה את משפריס את נוהגי התשלום.

ב. פעילות צוותים "אד הוק"

מעט לעת ממנה המפקח על הבנקים צוותי אד הוק מיחידות שונות בפיקוח, הבוחנים סוגיות בנושאים המשפיעים על פעילות מערכת הבנקאות ועל עבודתה. להלן רשימת הצוותים ונושאי עיסוקם בשנת 1997:

- צוות ענף הבנייה והנדל"ן עקב אחר ההתפתחויות בענף הבנייה ואחר השלכותיהן על מערכת הבנקאות.

- צוות בנקאות ישירה בחן את ההתפתחויות בתחום זה בארץ ובעולם, ואת השפעתן על התחרות, על היציבות ועל היעילות של מערכת הבנקאות.

- צוות בנקים למשכנתאות בחן את הפעילות השוטפת של הבנקים למשכנתאות ואת השפעתה על התוצאות העסקיות ועל הסיכונים (בעיקר סיכון ריבית). הצוות בדק אם קיימת רווחיות בפעילות השולית (מתן משכנתאות נוספות) של הבנקים למשכנתאות.

- צוות סיכונים בחן את המלצות ועדת באזל בנושא אמידת סיכוני השוק, דרישות ההון בגינם והתאמתן למשק הישראלי.
- צוות לבחינת ענף היהלומים וסיכוניו בחן את סיכון הבנקים בגין הענף לנוכח המשבר באסיה.
- צוות שוק משני למשכנתאות (בשיתוף משרד האוצר ומחלקות נוספות בבנק ישראל) בדק את סוגיית הקמתו של שוק משני למשכנתאות בישראל (הצורך, מעורבות הממשלה והמבנה הרצוי).
- צוות לנושא הארנק האלקטרוני.
- צוות דירקטוריון בוחן-מחדש את כל ההוראות בחוזרי הדירקטוריון.
- צוות הנהלה בוחן את הצורך לפרסם חוזר מנחה מטעם המפקח על הבנקים בדבר הפעילות של מנכ"ל הבנק והנהלתו.

הפיקוח על הבנקים - טבעה מרומי

