

בנק ישראל
הפיקוח על הבנקים
היחידה הכלכלית



מערכת הבנקאות בישראל

סקירה שנתית 2021



זכויות היוצרים בפרסום זה שמורות לבנק ישראל.
הרוצים לצטט רשאים לעשות כן, בתנאי שיציינו את המקור.
במידה שיהיו תיקונים לסקירה, הם יתפרסמו באתר של בנק ישראל: www.bankisrael.org.il

סדר ועיצוב: יחידת ההוצאה לאור, בנק ישראל
נדפס בישראל, מאי 2022
בדפוס איילון בע"מ, ירושלים

ISSN 1565-3250
מס' קטלוגי 103042

מכתב המפקח על הבנקים, סקירת מערכת הבנקאות לשנת 2021

הפיקוח על הבנקים המשיך גם השנה לממש את חזונו להיות פיקוח מוביל, מקצועי ויזם לטובת הציבור והמשק. החזון של הפיקוח מביא בחשבון, בין היתר, את תפקידה החשוב של מערכת הבנקאות במארג החברתי-כלכלי במדינה. על-מנת ליישם את החזון הזה הלכה למעשה ובמטרה לקדם את יעדיו העיקריים של הפיקוח על הבנקים, נוקטים עובדי ומנהלי הפיקוח, מגוון רחב של צעדים ופעילויות, כמתואר בהרחבה בסקירה על מערכת הבנקאות. סקירה זו נועדה לשקף ולהנגיש לציבור הרחב את אותן הפעילויות העיקריות שמוביל הפיקוח על הבנקים מדי שנה בשנה, את מדיניותו הנוכחית ודגשים נוספים לנוכח פני העתיד, ועל רקע האופן שבו הפיקוח על הבנקים רואה ומנתח את הפעילויות, ההתפתחויות, הסיכונים וההזדמנויות שניצבים לפתחה של מערכת הבנקאות הישראלית.

מערכת הבנקאות הישראלית, בדומה לזו העולמית, עוברת בשנים האחרונות תהליך רבולוציוני שמשנה לנגד עינינו את הפעילות הבנקאית ואת הסביבה התחרותית שאליה הורגלנו באופן מהיר ודינמי. פעילויות שבוצעו אך זה מכבר באופן מסורתי על-ידי הבנקים בלבד, מבוצעות כיום גם על-ידי חברות טכנולוגיות וגופים רבים נוספים שנותנים שירותי בנקאות שונים ומגוונים. המוצרים והשירותים הופכים פריקים ומוצעים על-פני מגוון רחב של פלטפורמות וערוצים מקוונים ובאמצעות טכנולוגיה מתקדמת וחדשנית. החדשנות והתחרות, על קצב התפתחותן ההולך וגובר, מייצרות עבור הלקוחות ערך ורווחה מסוגים חדשים שמעצימים את כוחם. כל אלה מהווים אתגר משמעותי למודל העסקי-בנקאי הקיים, אך הם מהווים גם הזדמנות להטמעת שינוי פעולה אסטרטגיים מתאימים, לגיון מקורות הכנסה ולעדכון ושדרוג של מודל הפעילות הקיים.

תהליך רבולוציוני זה, במסגרתו ניתן דגש על ראיית הלקוח במרכז והעצמת כוחו, משלב גם אתגרים משמעותיים בעולמות של יכולות השימוש במידע ומינופן, תוך שמירה של הפרטיות ועל אבטחת מידע. לצד זאת, ניכר שמאפייני השירות בעולם המתפתח של הטכנולוגיה, הדיגיטציה והחדשנות, על-אף שנותן מענה עכשווי ואיכותי למגזרי אוכלוסייה רבים, חושף באותה עת אוכלוסיות נוספות ומגוונות לקשיים במימוש שירותים אלה על מאפייניהם הטכנולוגיים. בכך, מהוות הטכנולוגיה והדיגיטציה אתגר למתן מענה נאות וראוי גם ללקוחות המתקשים לאמץ אותן.

אתגרי הטכנולוגיה והדיגיטציה, לצד מתן מענה שירותי בכל עת ובכל מקום שבו הלקוח מעוניין לצרוך שירותים אלה, מעלים באופן משמעותי את משטח התקיפה של סיכונים הסייבר שאכן תדירותם, עוצמתם והיקפם מצויים במגמת עלייה. תופעה זו מעלה את האתגר המעשי ואת ההשקעה שנדרשת במתן מענה להגנת הסייבר, כמו גם, מעצימה את האתגר בשמירה על ההמשכיות העסקית והרציפות התפקודית של מערכת הבנקאות.

אתגרים אלה מאפיינים מערכות בנקאות בכל רחבי העולם. כדי לאפשר למערכת הבנקאות המקומית להיערך לאתגרים אלה ובמטרה לוודא כי הם מבוצעים לטובת הלקוחות והציבור הרחב, נקט הפיקוח על הבנקים לאורך השנים האחרונות, יחד עם שותפים נוספים, שורה של צעדים שהניחו את התשתית למערכת בנקאות מתקדמת יותר ותחרותית יותר. זאת, בין היתר, על-ידי הסרת חסמים שמנעו את ההתפתחויות הללו והובלת פרויקטים

תשתיתיים, כגון, בנקאות פתוחה ומעבר מבנק לבנק בקליק. הבשלת מכלול הצעדים, שמתרחשת בימים אלה, כבר נותנת אותותיה וצפויה להעצים את פירות התחרות ולשפר את רווחתם של הלקוחות של מערכת הבנקאות.

הסביבה המשתנה וההתפתחויות בתפיסת מערכת היחסים בין מערכת הבנקאות ללקוחותיה, דורשים התאמה וחיצוק גם בתחום ההוגנות. הפיקוח על הבנקים מאמין, כי תרבות ארגונית הוגנת ומשפיעה מהווה את הבסיס למתן שירות הוגן ואיכותי. מערכת הבנקאות של ישראל חייבת להמשיך ולחתור לבנייה וליישום של תרבות ארגונית כזו על רבדיה השונים.

נושא נוסף שאותו שם הפיקוח על הבנקים גבוה על סדר יומו, הוא פיתוח המתודולוגיות להערכת סיכונים הסביבתיים (ESG) וקידום היערכות מערכת הבנקאות בנושא זה. אנו רואים חשיבות בהטמעת אמות מידה שמייחסות חשיבות ונותנות מענה גם לנזקים הסביבתיים שעלולים להיגרם אגב פעילות עסקית שממומנת ונתמכת על-ידי הבנקאים. אנו עוקבים מקרוב אחר ההתפתחויות בנושא זה ברשויות פיקוח מובילות בעולם ונמשיך לפעול להטמעת הנושא הזה בשנים הקרובות וזאת בהתאם לאמות המידה המיטביות שיגובשו ושייושמו בגופים הבין-לאומיים המובילים ובמדינות המפותחות.

משבר הקורונה המחיש את חשיבותה של מערכת בנקאות איתנה ויציבה למשק הישראלי. שנת 2021 היוותה שנת יציאה ממשבר הקורונה והדגישה את תרומתה של מערכת הבנקאות לפיתוח ולחיצוק הכלכלה המקומית. הגידול בפעילות הכלכלית במשק נתמך במהלך השנה על-ידי צמיחה באשראי שהעמידה מערכת הבנקאות ללקוחותיה בכלל מגזרי הפעילות, לצד ירידה בשיעורי הריבית.

על-אף הנתונים המרשימים של שנת 2021, הולכת ונוצרת אי-ודאות כלכלית לנוכח ההתפתחויות בחודשים האחרונים שנובעות מהשפעות המלחמה באוקראינה ומהשפעות מתמשכות של נגיף הקורונה באזורים מסוימים בעולם. התופעות הללו מעמיקות את השיבושים בשרשרות הייצור והאספקה העולמיות, מגבירות את לחצי האינפלציה ומובילות להאטה – בהיקף לא ידוע לעת עתה – בקצב הצמיחה של הפעילות הכלכלית הגלובלית. למרות שהשפעות אלה לא באו עדיין לידי ביטוי בקנה מידה משמעותי, ייתכן בהחלט כי מצב זה ישתנה בעתיד. התפתחויות אלה מוצאות בישראל פיקוח ממוקד ומקצועי ומערכת בנקאות ישראלית איתנה, שיכולה להמשיך ולתמוך בלקוחותיה ובמשק כולו.

הפיקוח על הבנקים ימשיך, כתמיד, לפעול לקיומה של מערכת בנקאות איתנה ויציבה, ששומרת על ההוגנות ביחסיה על לקוחותיה, מתאימה את עצמה לעולם הפיננסי המשתנה ונערכת לשינויים עתידיים.

יאיר אבידן



המפקח על הבנקים

תוכן העניינים

א. ההתפתחויות במערכת הבנקאות

1.	הקדמה	1
2.	התוצאות העסקיות	4
3.	היעילות התפעולית ותהליכי ההתייעלות	9
4.	הלימות ההון והמינוף	14
5.	המאזן	18
6.	הסיכונים	21
א.	פתיחה	21
ב.	תיק האשראי וסיכון האשראי	23
ג.	סיכון הנזילות	45
ד.	סיכון השוק	51
ה.	הסיכון הטכנולוגי	53
ו.	סיכון הסייבר	58
ז.	סיכון הלבנת הון וציות	64
ח.	סיכון התנהגותי	64
ט.	סיכון המשכיות העסקית	67
7.	חברות כרטיסי האשראי	68
8.	נספח: לוחות	79
101.	תיבה א'-1: מבחן קיצון מקרו-כלכלי למערכת הבנקאות לשנת 2021	101
108.	תיבה א'-2: ניתוח חשיפת מערכת הבנקאות לסיכון המעבר במסגרת סיכוני האקלים	108
118.	תיבה א'-3: יישום כללי חשבונאות בנושא הפסדי אשראי צפויים – CECL והשפעתם בישראל	118
121.	תיבה א'-4: יחס מימון יציב נטו – Net Stable Funding Ratio	121
127.	תיבה א'-5: סקירת פעילות בנושא היערכות המערכת הבנקאית למניעה, גילוי וטיפול במעילות	127
138.	תיבה א'-6: השוואה בינלאומית של תוצאות הרווחיות במערכות בנקאות בעקבות משבר הקורונה	138
	תיבה א'-7: משבר הקורונה – השפעת צעדי הממשלה ויציבות מערכת הבנקאות, על התאוששותו המהירה של המשק	141
149.	תיבה א'-8: סיכון האשראי לענף הבינוי והנדל"ן – צעדי הפיקוח על הבנקים	149
154.	תיבה א'-9: ניתוח שוק המשכנתאות ללווים בחברה הערבית	154

ב. התמורות המרכזיות במערכת הבנקאות

163.	תיבה ב'-1: סקר המוכנות הטכנולוגית לאתגרי בנקאות העתיד	163
168.	תיבה ב'-2: שירותי תשלום בעידן הדיגיטלי	168
172.	תיבה ב'-3: תובנות בנוגע להקמת בנק חדש בישראל	172
177.	תיבה ב'-4: מעבר מריבית ליבור	177
184.	תיבה ב'-5: השפעות אפשריות של הנפקת שק"ד על מערכת הבנקאות בישראל	184
186.		186

ג. פעילות הפיקוח על הבנקים..... 193

193.....	החזון והיעדים האסטרטגיים של הפיקוח על הבנקים
208.....	תיבה ג'-1: בנקאות משפיעה
213.....	תיבה ג'-2: השקיפות בפעילותו של הפיקוח על הבנקים
217.....	תיבה ג'-3: אסדרה חכמה
222.....	תיבה ג'-4: ניהול המידע הפיקוחי ומיצוי הערך הטמון בו
231.....	תיבה ג'-5: צעדים לפישוט והנגשה של מוצרים ושירותים בנקאים לציבור
238.....	תיבה ג'-6: פיקוח ואכיפה הם הנדבך המרכזי בעבודת הפיקוח על הבנקים
244.....	תיבה ג'-7: פעילות הפיקוח על הבנקים בתחומי ציות והלבנת הון
248.....	נספח א': לוח האסדרה לשנת 2021 + 2022 עד לפרסום הסקירה
258.....	נספח ב': מבנה הפיקוח על הבנקים

פרק א'

ההתפתחויות במערכת הבנקאות

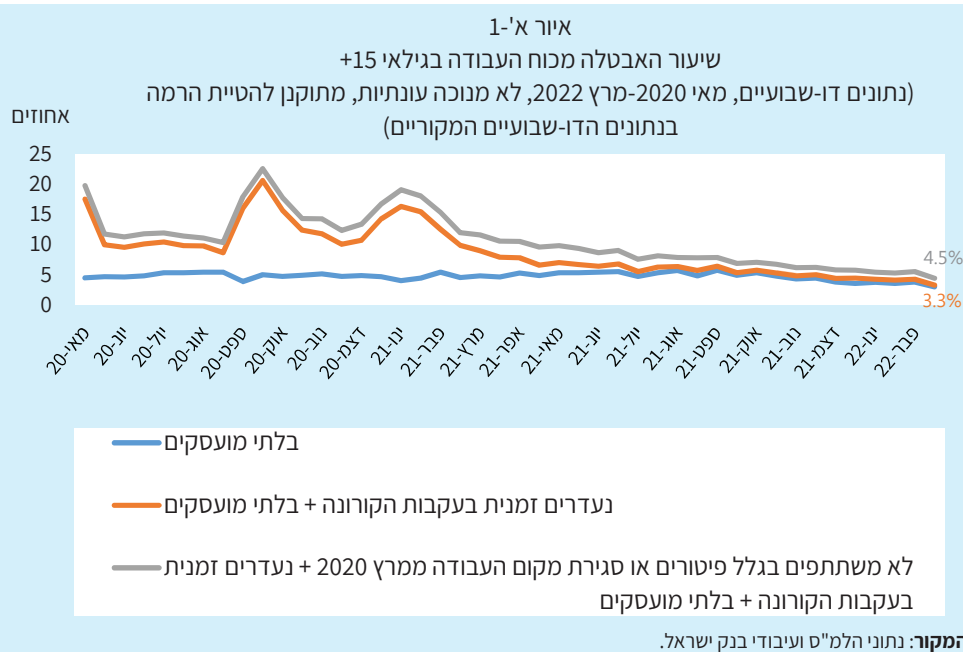
1. הקדמה

שנת 2021 המחישה שמערכת הבנקאות הישראלית איתנה ויציבה ואף יצאה מחוזקת ממשבר הקורונה. הכלכלה התאוששה במהלך השנה באופן ניכר וכתוצאה מכך חלה ירידה באי הודאות ובסיכונים הכלכליים למערכת הבנקאות שנובעים ממשבר הקורונה. במסגרת זו חלה ירידה נוספת בשיעורי האבטלה (איור א'-1) וקטן הצורך של העסקים ושל משקי הבית בתמיכה ממשלתית ובתמיכה של בנק ישראל (להרחבה על מנגנוני הסיוע של בנק ישראל במשק בשיא משבר הקורונה, ראו פרק א' בסקירת הפיקוח על הבנקים לשנת 2020). על-אף הישגות גלי תחלואה גם במהלך 2021, מכיוון שהחלק הארי של האוכלוסייה חוסן לקורונה (כ-87% בתום השנה), פחתו מגבלות התנועה שהטילה הממשלה על האוכלוסייה בשל גלי התחלואה הללו ואפשרו בכך גם לתוצר לצמוח במהירות בכ-8.2% (להרחבה ראו פרק א' בדוח בנק ישראל לשנת 2021).

איתנות זו של מערכת הבנקאות הישראלית הינה פועל יוצא של שורה ארוכה של צעדים שהוביל הפיקוח על הבנקים במהלך השנים האחרונות ושיועדו להכין את המערכת למשברים ובהם צעדים שכוללים הפנמה של תובנות שנלמדו מהמשבר הפיננסי הגלובלי מהשנים 2009-2007. מאז שנת 2012 עורך הפיקוח על הבנקים מבחן קיצון אחיד, במטרה לבחון את יכולתם של הבנקים לספוג הפסדים שעלולים להיווצר כתוצאה מאירוע מקור-כלכלי קיצוני וכדי לזהות גם את מוקדי הסיכון שאליהם חשופה מערכת הבנקאות הישראלית בכללה וכל אחד מהבנקים בנפרד. תוצאות המבחן מראות כי התרחיש החמור שנבחן במהלך שנת 2021 צפוי להסב למערכת הבנקאות הישראלית פגיעה משמעותית, אולם לא יסכן את עמידותה ואת יציבותה (להרחבה ראו תיבה א'-1 בסקירה זו).

שני צעדים נוספים שמיועדים לשפר את התמודדותה של המערכת עם משברים נכנסו לתוקפם במהלך 2021. האחד מציג שינוי של כללי החשבונאות המקובלים באופן שיבטיח שההפרשות יביאו בחשבון את ההפסדים שצפויים להתממש מתיק האשראי באופן מספק ובגישה צופה פני עתיד. אימוץ הכללים החדשים להפרשות להפסדי אשראי צפויים נוכחיים (CECL - Current Expected Credit Losses), צפוי להביא לחיזוק עמידותם של התאגידים הבנקאים בישראל בפני משברים פיננסיים, במטרה לשמר את אמון הציבור במערכת הבנקאות (להרחבה ראו תיבה א'-3 בסקירה זו). השני, על-מנת להיטיב לבחון את התפתחות הנזילות במערכת הבנקאות, החל הפיקוח על הבנקים מיום 31 לדצמבר 2021 באימוצו של יחס מימון יציב נטו (NSFR, Net Stable Funding Ratio). יחס המימון היציב נטו דורש מהבנקים לשמור על פרופיל מימון יציב בהתאם להרכב נכסיהם המאזניים ולפעילויותיהם החוץ-מאזניות (להרחבה בנושא ה-NSFR ראו תיבה א'-4 בסקירה זו).

חלה ירידה באבטלה והמשק חזר לרמות תעסוקה דומות לאלו של טרם המשבר



משבר הקורונה הוא משבר ייחודי בהשוואה למשברים כלכליים קודמים, הן מבחינת היקפו והן מבחינת עומק הפגיעה המקרו־כלכלית שהוא יצר. השפעת המשבר היא רחבה יותר אף למשל בהשוואה למשבר הפיננסי הגלובלי ב-2007-2009 וניכרת במדינות מפותחות ומתפתחות כאחד. יציבות הבנקים ערב פרוץ המגפה והמשבר הכלכלי, שהתבטאה בכריות הון נאותות שנצברו בין היתר על רקע לקחי המשבר הפיננסי הגלובלי, לצד ביצוע מבחני קיצון לאורך השנים שזיהו את מוקדי הפגיעויות וסייעו לטפל בהם, אפשרה בין היתר לצלוח את משבר הקורונה מהזווית הפיננסית. כמו כן, ניכר כי תפקודם של הבנקים במשבר הנוכחי היה שונה מתפקודם במשברים כלכליים קודמים, שכן מערכת הבנקאות היוותה חלק מפתרוננו של המשבר (להרחבה ראו תיבה א'-7 בסקירה זו).

הגידול בפעילות הכלכלית במשק נתמך על-ידי צמיחה מהירה של האשראי, אשר צמח בכ-13.6% במהלך השנה. צמיחה זו אפיינה את כלל מגזרי הפעילות ונבעה בעיקר מגידול משמעותי באשראי שהועמד לענפי הבינוי והנדל"ן והאשראי לדירור (שבו היוותה 2021 שנת שיא מבחינת ביצועים). חשוב לציין כי חלה במקביל ירידה בשיעור הריבית על האשראי הבנקאי, דבר שמעיד על הרחבה בהיצע האשראי הבנקאי (להרחבה ראו חלק האשראי בסקירה זו).

הרחבת האשראי הובילה גם לעליית התשואה להון בשנת 2021, אשר עמדה על כ-13.9%, בהשוואה לכ-5.9% בלבד בשנת 2020 ועומדת בשנים 2020-2021 על ממוצע של כ-10%, גבוהה מהממוצע של התשואה בעשור האחרון. הגידול ברווחיות נבע לא רק מהגידול באשראי, אלא גם מירידה בהוצאות הריבית על פיקדונות הציבור, בשל עודפי הנזילות בכלכלה וירידת הריבית

במשך בתחילת משבר הקורונה; **הקיטון בסעיפי ההוצאות בגין הפסדי אשראי**, נוכח השיפור בסביבה הכלכלית ושובם של רובם המכריע של הלווים לשלם את חובם כסדרם לאחר שדחו את החזרי ההלוואות במהלך המשבר; **עליית מדד המחירים לצרכן**, בעיקר במהלך שנת 2021 ובדומה למגמה בעולם; וכן המשך מגמת **השיפור ביחסי היעילות במערכת הבנקאות** (להרחבה ראו חלק התוצאות העסקיות בסקירה זו). חשוב לציין כי מסלול זה של ירידה ברווחיות הבנקים במהלך שנת 2020 ושיפור חד במהלך שנת 2021 אינו ייחודי לישראל ומשקף **מגמה משותפת למשקים רבים בעולם** (להרחבה ראו תיבה א'-6 בסקירה זו).

הירידה באי הוודאות ביחס להשפעות הכלכליות של המשבר אפשרה לבנקים לשוב ולחלק במהלך שנת 2021 דיבידנדים לבעלי המניות (להרחבה ראו חלק היעילות). כך חולקו במהלך שנת 2021 כ-5.4 מיליארד ש"ח לבעלי מניות הבנקים, שמהווים כ-29% מרווחי המערכת כולה במהלך שנה זו. בהקשר זה ראוי להדגיש כי **85% ממניות הבנקים מוחזקות בידי הציבור הרחב**, כך שכ-4.5 מיליארד ש"ח מתוך הדיבידנדים שחילקו התאגידים הבנקאים הגיעו לידי של הציבור הרחב (לוח 2).

הגידול באשראי וברווחיות באו לידי ביטוי גם בהון העצמי וביחסי ההון של המערכת. **יחס ההון עצמי רובד 1 של מערכת הבנקאות נותר ברמה גבוהה, אם כי ירד מעט במהלך השנה** ועמד על 10.9%, זאת, בעיקר בשל **הגידול בנכסי הסיכון** נוכח הצמיחה באשראי והחזרה לחלוקת דיבידנדים, שפעלה למתן את הגידול בהון העצמי.¹ חשוב עם זאת לציין שיחסי ההון של כל הבנקים נמצאים מעל לדרישות הרגולטוריות ושהפיקוח על הבנקים מצא שלא נדרש להמשיך ולהאריך את רוב ההקלות שניתנו על-ידו במהלך המשבר וזה למעט ההקלות ביחס המינוף (להרחבה ראו חלק ההון בסקירה זו).

מעבר לגידול בהון העצמי, **התאפשר גידול האשראי גם הודות להמשך הגידול המהיר בפיקדונות**, אשר גדלו במהלך השנה בכ-16.2%. עם זאת, בניגוד לשנת 2020 עת עיקר הגידול הגיע מפיקדונות הציבור (להרחבה על הסיבות לגידול בפיקדונות הציבור ראו תיבה א-4 בסקירת הפיקוח על הבנקים לשנת 2020), **עיקר הגידול ב-2021 נובע מפיקדונות סטונים**. זה, בשילוב עם הגידול המשמעותי באשראי, הוביל לירידה מסוימת ביחסי הנזילות של הבנקים והוביל לגיוסי אג"ח בשוק ההון (להרחבה ראו חלק הנזילות בסקירה זו).

התפתחויות מהחודשים האחרונים מעלות אי-ודאות כלכלית לנוכח השפעת המלחמה באוקראינה² וההאטה בפעילות הכלכלית בסין, עקב העלייה בתחלואת הקורונה שם ותגובת המדיניות של הממשל הסיני. אלה מעמיקים את השיבושים בשרשרות הייצור העולמיות, מגבירים את לחצי האינפלציה בעולם ומובילים להאטה מסוימת בקצב הפעילות הכלכלית הגלובלית. במסגרת זו עלו רמות האינפלציה במדינות רבות בעולם ואלה צפויות להישאר בעתיד הקרוב ברמה גבוהה יחסית. במסגרת זו נציין כי שהאינפלציה בישראל עלתה בהשוואה בין-לאומית באופן משמעותי פחות מאשר במדינות אחרות בעולם (ראו איור-5 בתיבה א-6 בסקירה זו).

מעבר לכך, בראייה צופה פני עתיד, צפויה מערכת הבנקאות הישראלית להמשיך ולהתמודד עם אתגרים וסיכונים רבים. הפיקוח על הבנקים עוקב מקרוב אחר ההתפתחויות השונות במערכת הבנקאות במגוון רחב של כלים שעומדים לרשותו בהן ביקורות על מערכת הבנקאות, סקירות, ועוד

¹ הרווחים שאינם מחולקים כדיבידנדים מגדילים את ההון העצמי של הבנקים ומאפשרים את הגידול בנכסי הסיכון.

² חשוב לציין כי מערכת הבנקאות אינה חשופה באופן ישיר בהיקף משמעותי לרוסיה ולאוקראינה.

(להרחבה ראו פרק ג' לסקירה זו). מעבר לכך, ערך הפיקוח על הבנקים סקר סיכונים בקרב בכירי מערכת הבנקאות הישראלית. תוצאות הסקר השנה מצביעות על-כך שסיכון הסייבר נותר הסיכון המטריד ביותר, על רקע התגברות אירועי הסייבר בשנה האחרונה (להרחבה ראו חלק סיכון הסייבר בסקירה זו). כן נותר הסיכון הטכנולוגי, שנובע מההתפתחות המהירה של הטכנולוגיה והשימוש בה לטובת הרחבת מגוון השירותים ללקוחות, כסיכון מטריד מאוד (להרחבה ראו חלק הסיכון הטכנולוגי בסקירה זו). סיכון מטריד נוסף הוא סיכון המודל העסקי, שנובע מההתפתחויות בתחומי החדשנות והדיגיטציה ועל רקע התגברות התחרות במערכת הבנקאות (להרחבה על מגוון הסיכונים שעומדים מתמודדת מערכת הבנקאות ותוצאות סקר הסיכונים ראו חלק הסיכונים בסקירה זו).

2. התוצאות העסקיות

התוצאות העסקיות של מערכת הבנקאות בשנת 2021 היו גבוהות משמעותית מאלה שנצפו בשנת 2020 וזה לאור התאוששות המשק ממשבר הקורונה, שהחל בסוף הרבעון הראשון של שנת 2020 ושבאה לידי ביטוי בהתגברות הפעילות הכלכלית המקומית והעולמית. התאוששות המשק לוותה גם בירידה ברמת אי הוודאות בנוגע למשכו של משבר הקורונה ולהשלכותיו העתידיות על הפעילות הכלכלית בכלל ועל כושר ההחזר של הלווים במערכת בפרט. כך, רוב הלווים שדחו את תשלומי החזרי ההלוואות שלהם במהלך תקופת הקורונה, שבו לשלם כסדרם.

התוצאות העסקיות של מערכת הבנקאות בשנת 2021 היו גבוהות, בפרט ביחס לשנת 2020, בעיקר על רקע התאוששות המשק ממשבר הקורונה והירידה באי-הוודאות במשק.

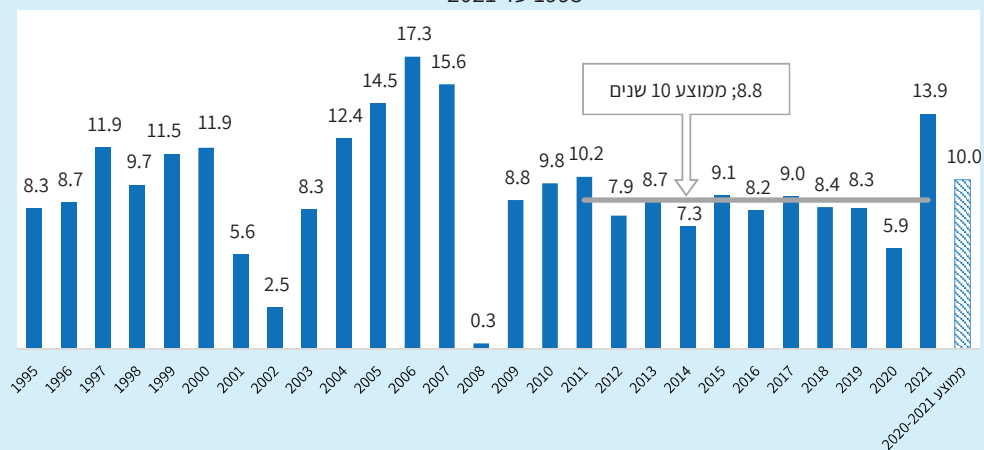
הרווח הנקי³ של מערכת הבנקאות בשנת 2021 הושפע רבות גם מהנעשה בשנת 2020. ההשוואה של הרווח הנקי הממוצע בשנים 2020-2021, חישוב שמנטרל את ההשפעות המנוגדות של משבר הקורונה על הרווח הנקי בשנים אלה, לרווח הנקי בשנת 2019, מציגה גידול של כ-30%. הרווח הנקי של מערכת הבנקאות בשנת 2021 לבדה הסתכם בכ-18.5 מיליארד ש"ח, עלייה חדה (גידול של כ-145%), בהשוואה לשנת 2020, אז הסתכם הרווח הנקי בכ-7.5 מיליארד ש"ח. ההוצאה השלילית בשנת 2021 בסעיף הוצאות להפסדי אשראי, שמשפיעה על רווחי הבנקים, מהווה את הסעיף המשמעותי בירידת סעיפי ההוצאות, כאשר כל הבנקים במערכת הבנקאות רשמו במהלך שנת 2021 הכנסה בסעיף 'הוצאות להפסדי אשראי'. (לוח 3). התשואה להון הממוצע בשנים 2020-2021 עומדת על כ-10%, גבוהה מהממוצע של התשואה בעשר השנים האחרונות, שעמד על כ-8.8% (איור א'-2). מהשוואת ממוצע סעיפי רווח והפסד לשנים 2020-2021 לעומת שנת 2019, ניתן לראות כי לגידול ברווח הנקי הממוצע בשנים 2020-2021 תרם הקיטון בסעיפי ההוצאות, בעיקר בסעיף הוצאות הריבית בעקבות ירידה בהוצאות הריבית על פיקדונות הציבור בשל ירידת שיעורי הריבית הדולרית והשקלית בשנת 2020 בהשוואה לשנת 2019. עוד תרמו הקיטון בסעיפי הוצאות בגין הפסדי אשראי ובהוצאות תפעוליות, יחד עם עלייה קלה בצד הכנסות שאינן מריבית. התשואה להון בשנת 2021 עמדה על כ-13.9%, בהשוואה לכ-5.9% ולכ-8.3% בשנת 2020 ובשנת 2019, בהתאמה (לוח 3).

³ הרווח הנקי המיוחס לבעלי מניות התאגידים הבנקאים.

התשואה להון בשנת 2021 עמדה על כ-13.9%, גם בחישוב תשואה ממוצעת לשנים 2020-2021 מתקבלת תשואה להון שהינה גבוהה מהממוצע של התשואה בעשר השנים האחרונות



איור א'-2
התשואה להון (ROE) לאחר מס באחוזים, סך מערכת הבנקאות,
1995 עד 2021

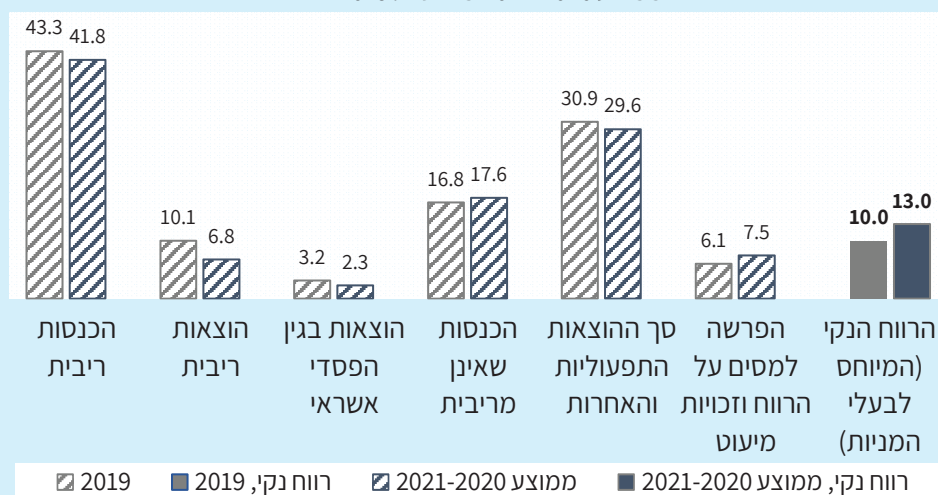


המקור: דוחות כספיים לציבור, דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

מניתוח ממוצע סעיפי רווח והפסד לשנים 2020-2021, בהשוואה לשנת 2019, ניתן לראות כי עיקר הגידול ברווח הנקי בתקופה זו מגיעה מקיטון בסעיפי ההוצאות



איור א'-3
רכיבי דוח רווח והפסד במיליארדי ש"ח, סך מערכת הבנקאות
ממוצע 2020-2021 מול שנת 2019



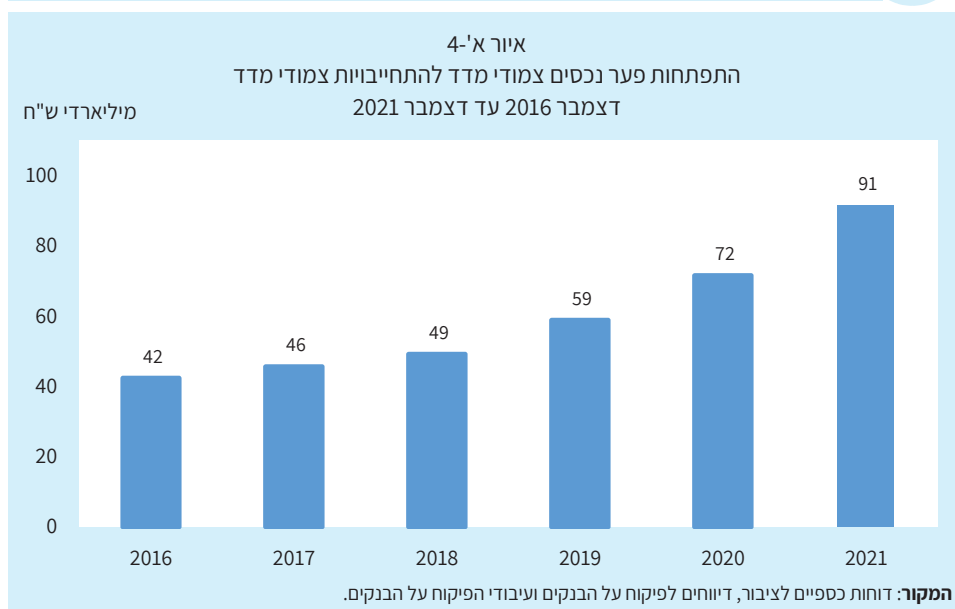
המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים

הגורמים העיקריים שהשפיעו על התוצאות העסקיות של מערכת הבנקאות בשנת 2021, בהשוואה לשנת 2020:

הכנסות הריבית נטו עלו בשנת 2021 בהשוואה לשנת 2020 בכ-16% והסתכמו בכ-37.6 מיליארד ש"ח (לוח 3). עיקר הגידול בסעיף זה מקורו בהכנסות הריבית מאשראי לציבור והוא משקף את הגידול המהיר בפעילות והינו על-אף הירידה במרווחים (להרחבה ראו פרק תיק האשראי וסיכון האשראי). תרומת מדד המחירים לצרכן⁴ לסך הכנסות הריבית נטו בשנת 2021 עמדה על כ-1.7 מיליארד ש"ח וזה על רקע הפער בין עליית מדד המחירים לצרכן "הידוע" בשנת 2021 בשיעור של 2.4%⁵, לבין ירידה של 0.6% בשנת 2020. במהלך שנת 2021 חל גידול משמעותי בפער בין נכסים צמודי-מדד להתחייבויות צמודות-מדד (איור א'-4), אשר רובו המוחלט מגיע מצד הנכסים (בעיקר דרך האשראי לציבור) ונכון לסוף התקופה הוא עומד על כ-91 מיליארד ש"ח, כך שבראייה צופת פני עתיד ניתן לומר כי הכנסות הריבית נטו של מערכת הבנקאות ימשיכו להיות מושפעות לחיוב מעלייתו של מדד המחירים לצרכן. בנטרול השפעת המדד עלו בשנת 2021 הכנסות הריבית נטו בכ-11%, בהשוואה לשנת 2020.

עיקר הגידול בסעיף הכנסות הריבית נטו מקורו בהכנסות הריבית מאשראי לציבור, הן כתוצאה מהגידול בתיק האשראי והן כתוצאה מעליית מדד המחירים לצרכן בשנת 2021.

עודף נכסים צמודי-מדד על התחייבויות צמודות-מדד מייצר תרומה חיובית של מדד מחירים לצרכן להכנסות הריבית נטו



⁴ כל ניתוחי השפעת מדד המחירים לצרכן בפרק זה הם אומדנים ומחושבים על בסיס יתרות נושאות ריבית וצמודות למדד בסוף תקופה.

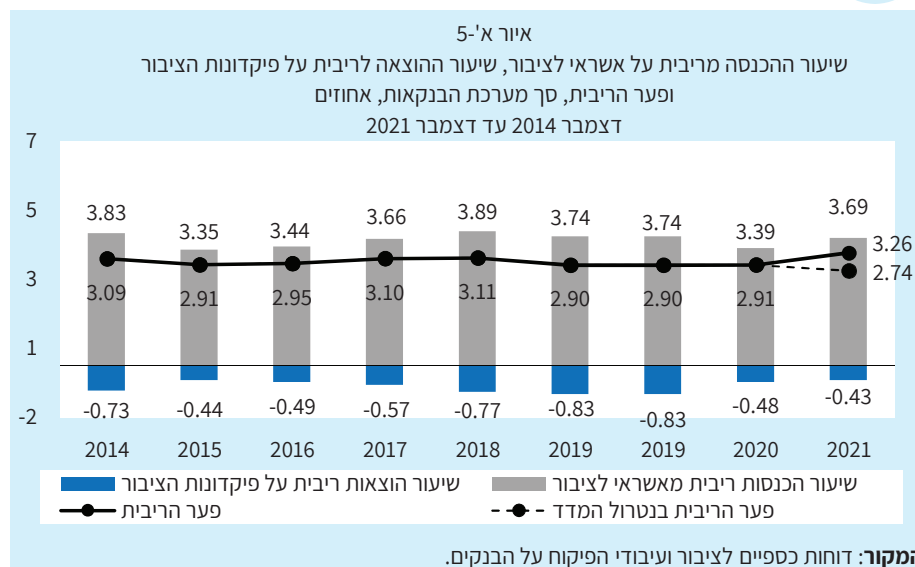
⁵ המדד הידוע הוא זה שמשפיע על סעיפי הכנסות והוצאות הריבית. נציין כי המדד בפועל בגין שנת 2021 עלה בכ-2.8%.

בבחינה של השפעת הכמות והשפעת המחיר על הכנסות והוצאות הריבית בשנת 2021 בהשוואה לשנת 2020, נמצא כי הן לכמות והן למחיר יש השפעות חיוביות על הכנסות הריבית נטו (לוח 4), כאשר השפעת הכמות גבוהה מהשפעת המחיר (מסבירה כ-66% מסך התרומה להכנסות הריבית נטו). נציין כי בנטרול השפעת עליית המדד בשנת 2021, השפעת המחיר על הכנסות הריבית נטו הינה שלילית. הגידול בהכנסות הריבית נטו בשנת 2021 עמד על כ-5.2 מיליארד ש"ח, בהשוואה להכנסות הריבית נטו בשנת 2020, כאשר עיקר הגידול נובע מתיק האשראי לציבור, על-אף ירידת הריביות שנצפתה בכל מגזרי הפעילות הפיקוחיים (להרחבה על ריביות לפי מגזרי פעילות ראו פרק תיק האשראי וסיכון האשראי).

במהלך שנת 2021, המשיכה מגמת העלייה בפער הריבית, המוסברת כמעט במלואה על-ידי השפעת עליית מדד המחירים לצרכן.

במהלך שנת 2021 המשיכה במערכת הבנקאות מגמת העלייה בפער הריבית בין שיעור ההכנסה מאשראי לציבור לבין שיעור ההוצאה על פיקדונות הציבור ופער זה עמד על שיעור של כ-3.3%, בהשוואה לכ-2.9% בשנת 2020 (לוח 5; איור א'-5). עלייה זו מוסברת כמעט במלואה על-ידי ההשפעה של עליית מדד המחירים לצרכן. בנטרול המדד עומד פער הריבית האמור על כ-2.74% ומשקף ירידה בהשוואה לשנת 2020 וזהו למעשה הפער הנמוך ביותר בשבע השנים האחרונות. ירידה זו נמצאת בהלימה עם הירידה בשיעור הריבית של האשראי ועם הצמיחה בסך הנכסים נושאי הריבית (להרחבה ראו פרק תיק האשראי וסיכון האשראי). גם הירידה הקלה בשיעור ההוצאה על פיקדונות הציבור בשנת 2021, בהשוואה לשנת 2020, תרמה מעט לעלייה של פער הריבית. ירידה זו נבעה כמעט כולה מגידול ביתרת פיקדונות הציבור, שצמחו במהלך שנת 2021 בכ-16.2%, כאשר כ-50% מהגידול האמור מקורו בפיקדונות הציבור שאינם נושאי ריבית (רובם המוחלט יתרות בחשבונות עובר ושב),⁶ בעוד שהיקף הוצאות הריבית אף ירד מעט (כ-1.1%).

בנטרול השפעת מדד המחירים לצרכן, ניכרת ירידה בפער הריבית והוא הנמוך ביותר בשבע השנים



⁶ חשבונות שבהם מתנהלים פעולות של כניסת ויציאת מזומנים על-פי דרישת בעל החשבון.

במהלך שנת 2021, המשיכה מגמת העלייה בפער הריבית, המוסברת כמעט במלואה על ידי השפעת עליית מדד המחירים לצרכן.

הוצאות (הכנסות) בגין הפסדי אשראי הושפעו מאוד ממשבר הקורונה הן בשנת 2020, שנה שבה החל המשבר ועוצמת חוסר הוודאות הייתה בה גבוהה והן בשנת 2021, שנה שבה עוצמת חוסר הוודאות התמתנה ובהתאם לכך הושפעו גם הרווח הנקי והתשואה להון. מניית הממוצע של ההוצאות (הכנסות) בגין הפסדי אשראי בשנים 2020-2021 עולה כי סך ההוצאות בגין הפסדי אשראי עומד על כ-2.3 מיליארד ש"ח, קיטון של כ-28% לעומת שנת 2019, אז עמדה סך ההוצאה בגין הפסדי אשראי על כ-3.2 מיליארד ש"ח.⁷ סעיף זה הסתכם בשנת 2021 לבדה בהוצאה שלילית (הקטנת ההפרשה שנצברה בעבר) של כ-3.3 מיליארד ש"ח (לוח 3), בהשוואה להוצאה של כ-7.8 מיליארד ש"ח בשנת 2020, ירידה בשיעור של כ-142%. הירידה נובעת בעיקר מהקטנת ההוצאות על בסיס קבוצתי אך גם מהקטנת ההוצאות על בסיס פרטי וכן מגביות וזה, בעיקר, לאור השיפור שחל במצב המקרו-כלכלי וכן בהמשך הירידה בהיקף החובות שנמצאים בדחיית תשלומים, שהביאו לקיטון ביתרת ההפרשה להפסדי אשראי (להרחבה ראו פרק תיק האשראי וסיכון האשראי).

ההכנסות שאינן מריבית גדלו בשנת 2021 בהשוואה לשנת 2020 בכ-12.6% והסתכמו בכ-18.6 מיליארד ש"ח (לוח 3). גידול זה נבע מסעיף הכנסות מימון שאינן מריבית ומסעיף הכנסות מעמלות. הגידול בסעיף הכנסות מימון שאינן מריבית הגיע בעיקר מרווחים ממכירת מניות שאינן למסחר⁸ וכן מגידול בסעיף רווחים והפסדים שטרם מומשו.⁹

ההכנסות מעמלות עלו בשנת 2021 בהשוואה לשנת 2020 בשיעור של כ-8.7% ועמדו על כ-13.5 מיליארד ש"ח (לוח 3). עיקר העלייה (כ-30% מסך הגידול בסעיף זה) מקורה מעמלות מפעילות בכרטיסי אשראי והיא נובעת לאור התאוששות המשק מעלייה במחזורי העסקאות.¹⁰ חלקו של הגידול בהכנסות מעמלות בגין פעילות בני"ע הינו משמעותי גם כן (כ-16% מסך הגידול בסעיף זה) והוא נובע מעלייה בפעילות הלקוחות בני"ע (איור א'-6).¹¹

סך ההוצאות התפעוליות והאחרות עלו במהלך שנת 2021 בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד בשיעור של כ-8% והסתכמו בכ-30.8 מיליארד ש"ח (לוח 3). עיקר העלייה מוסבר בגידול הוצאות השכר והנלוות, שעלו בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד בשיעור של כ-14.5%, שמוסבר בעיקר מהתאמת רכיבי תגמול משתנים לתשואה ולרווחיות הבנקים (להרחבה ראו פרק היעילות התפעולית ותהליכי ההתייעלות).¹²

⁷ השפעת משבר הקורונה על ההוצאה להפסדי אשראי החלו כבר בדוחות הכספיים לשנת 2019, שחלקם התפרסמו עם תחילתו של משבר הקורונה. השפעות אלה באו לידי ביטוי בגידול בהוצאות להפסדי אשראי בתוצאות של שנת 2019, על רקע השפעות ראשוניות של המשבר.

⁸ כ-86% מסך הגידול בסעיף זה מקורו בקבוצת לאומי ומקורו ברווחים שמומשו וטרם מומשו בגין מניות ריטיילורס ומניות איירונסטרס בסך של כ-518 מיליון ש"ח, אשר נרשמו במהלך שנת 2021.

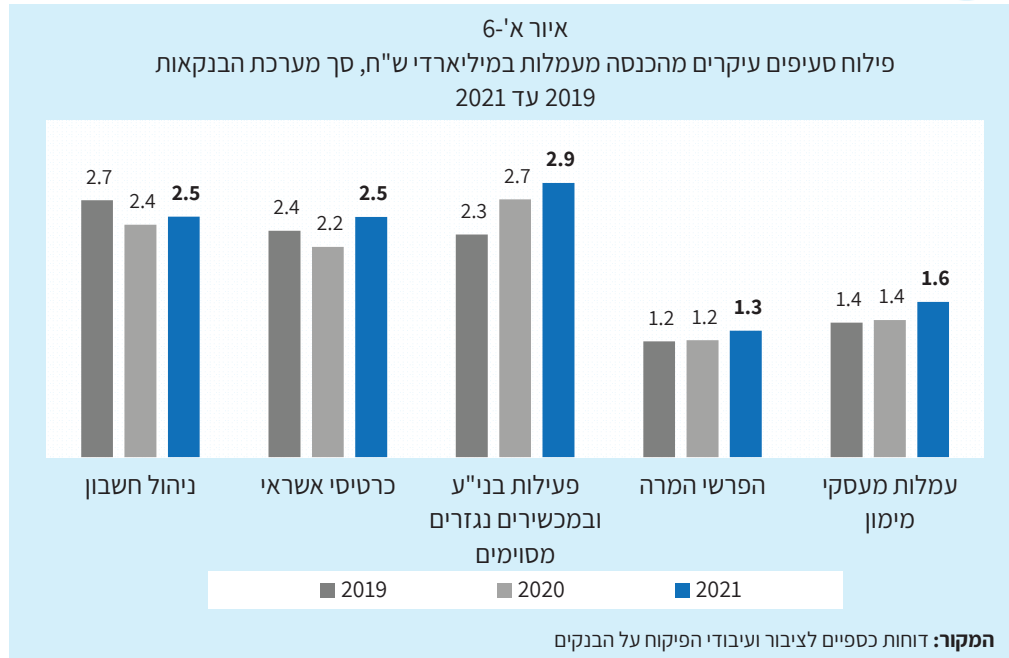
⁹ החל משנת 2019 התווסף סעיף "רווחים והפסדים שמומשו וטרם מומשו מהתאמות לשווי הוגן של מניות שאינן למסחר" אשר נזקף לרווח והפסד, בפרט, ביחס למניות יש הכרה גם ברווח שטרם מומש מהתאמות לשווי הוגן. כ-65% מסך הגידול בסעיף זה מקורו בקבוצת פועלים.

¹⁰ בעיקר בשל העמלה הצולבת שנקבעת בשיעור מהיקף העסקאות.

¹¹ ראו גם תיבה ד-2 בדוח בנק ישראל לשנת 2021.

¹² הגידול בסעיף זה הינו עקב העלייה החדה בשיעורי התשואה, אשר משפיעים באופן ישיר על תשלומי מענקים ובו נוסים ובפרט בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד, אז ובדומה לבנקים ברחבי העולם לא חולקו אלה וזה עקב התוצאות העסקיות הנמוכות בתקופה האמורה ואי הוודאות הגדולה לגבי התפתחות המשבר.

עיקר הגידול בהכנסות מעמלות מקורו בעמלות בכרטיסי אשראי, ניכרת עליה גם בעמלות מפעילות בני"ע בשנים 2020-2021, לאור גידול השתתפות משקי הבית בשוק ההון



3. היעילות התפעולית ותהליכי ההתייעלות

במהלך השנה המשיכה מגמת השיפור ביחסי היעילות במערכת הבנקאות, וזאת על אף הגידול בהוצאות התפעוליות בהשוואה לשנת 2020.

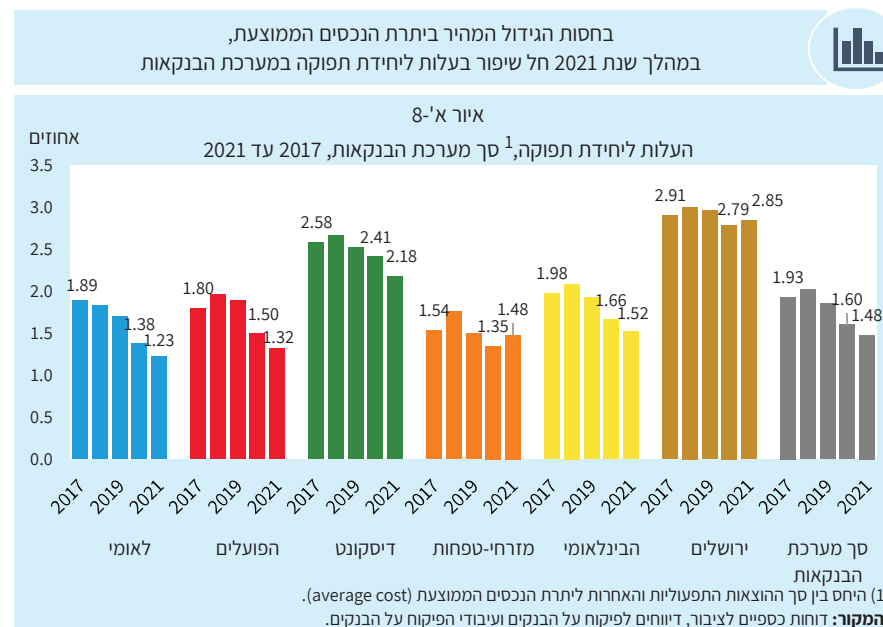
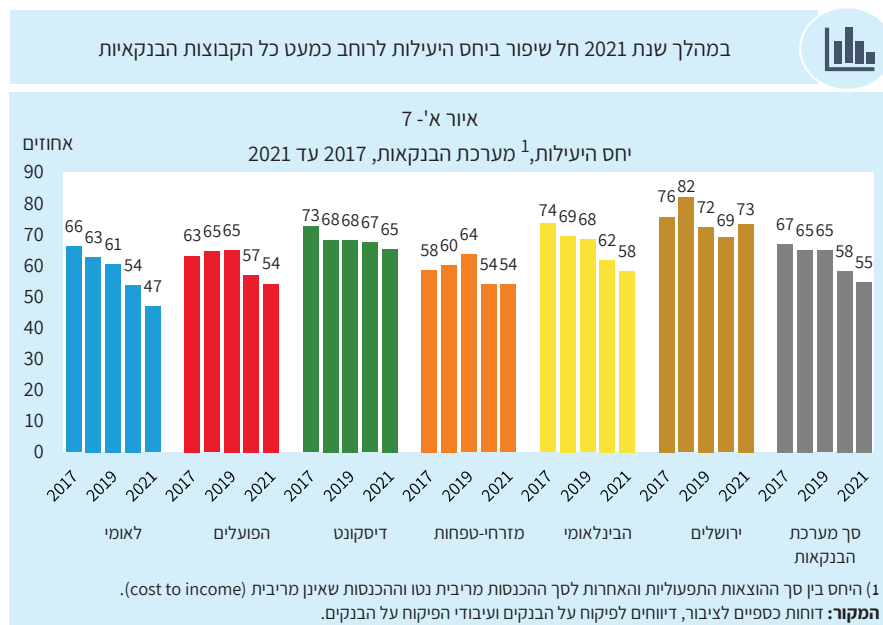
ב-2021 נמשכה מגמת השיפור ביחסי היעילות במערכת הבנקאות, כפי שבא לידי ביטוי בירידה ביחס היעילות התפעולית¹³ לכ-55%, בהשוואה לשיעור של כ-58% בשנת 2020 (איור א'-7). השיפור ביחס היעילות הושג כתוצאה מעלייה בהכנסות: הכנסות ריבית נטו, הכנסות מימון שאינן מריבית והכנסות אחרות. גם העלות ליחידת תפוקה¹⁴ ירדה (1.47%, איור א'-8)¹⁵ בהשוואה לשנת 2020 (1.6%, איור א'-8) והושפעה מגידול חד יותר ביתרת הנכסים הממוצעת (גידול של כ-15%), בהשוואה לגידול מתון יותר בהוצאות התפעוליות והאחרות (כ-8%). **השיפור במדדי היעילות חל כאמור, על אף הגידול בהוצאות התפעוליות בהשוואה לשנת 2020** וזה בהובלת הוצאות השכר והנלוות, שעלו בשיעור של כ-14.5% והיוו מרכיב כמעט בלעדי (כ-97%) מהגידול בסך ההוצאות התפעוליות והאחרות במהלך שנת 2021. זאת כתוצאה מגידול בהוצאות לבונוסים ומענקים לעובדים ולהנהלה לרוחב כל הקבוצות הבנקאיות, נוכח התוצאות העסקיות

¹³ היחס בין סך ההוצאות התפעוליות והאחרות לבין סך ההכנסות מריבית נטו וההכנסות שאינן מריבית (cost to income).

¹⁴ היחס בין סך ההוצאות התפעוליות והאחרות ליתרת הנכסים הממוצעת (average cost).

¹⁵ למעט בבנק מזרחי-טפחות, שכן המיזוג עם בנק אגוד ברבעון האחרון של 2020 היטה את יחס עלות יחידת תפוקה לשנת 2020 כלפי מטה.

הטובות בהשוואה לשנת 2020.¹⁶ כמו כן השתקפה מגמת השיפור ביחס היעילות לעומת התקופה המקבילה אשתקד כמעט לרוחב כלל הקבוצות הבנקאיות (למעט בנק מזרחי-טפחות שבו לא חל שינוי משמעותי בהשוואה לשנת 2020).¹⁷



¹⁶ בתוך כך הציג בנק לאומי את יחס היעילות הטוב במערכת (47%), זאת בין היתר על רקע רווח משמעותי בהכנסות המימון שאינן מריבית (כ-518 מיליון ש"ח), לאור מכירת מניות ומרווחים שמומשו ושטרם מומשו בגין מניות במסגרת מימוש של השקעות ריאליות של חברת הבר, בעיקר במהלך הרבעון השני של השנה (אך שומר על היחס הטוב ביותר גם בניכוי הכנסה זו, 48%).

¹⁷ שהוצאותיו הושפעו בין היתר מהמיזוג עם בנק אגוד.

במהלך השנה הנסקרת
המשיכו הבנקים
בצמצום מצבת כוח
האדם, הירידה של
מספר המשרות בשנה
הנסקרת נבעה, בדומה
לירידתו בשנים קודמות,
מהפחתת המשרות
ברמות השכר הנמוכות
(עד 360 אלפי ש"ח
בשנה) ומהמשך הירידה
במספר המשרות של
עובדי הבנקים בחו"ל,
והיא קוזזה חלקית על
ידי גידול מספר המשרות
בעיקר ברמות השכר
הבינוניות-גבוהות.

הבנקים המשיכו במהלך השנה הנסקרת לצמצם את מצבת כוח האדם: מספר המשרות במערכת הבנקאות פחת בהשוואה למספרן בסוף שנת 2020 בכ-1.8% (כ-665 משרות), שיעור מעט יותר נמוך בהשוואה לירידה שנת 2020, שבה מספר המשרות הצטמצם בהשוואה לסוף שנת 2019 בכ-5.3%. צמצום זה הינו בהמשך למגמה של השנים האחרונות וכך מרמת השיא של שנת 2011 הצטמצם מספר המשרות במערכת הבנקאות עד היום בכ-23.4% (לוח 7; איור א'-9). הירידה של מספר המשרות בשנה הנסקרת נבעה, בדומה לירידתו בשנים קודמות, מהפחתת המשרות ברמות השכר הנמוכות (עד 360 אלפי ש"ח בשנה) ומהמשך הירידה במספר המשרות של סגל המשרדים בחו"ל של הבנקים (לוח 8) והיא קוזזה חלקית על-ידי גידול מספר המשרות ברמות השכר הבינוניות-גבוהות בעיקר (בין 360 אלף ש"ח בשנה ועד ל-1 מיליון ש"ח בשנה) וכן מגידול במשרות ברמות שכר גבוהות (מעל ל-1 מיליון ש"ח בשנה). מגמה זו משקפת שינוי בתמהיל של סגל עובדי משאבי האנוש במערכת הבנקאות עם גיוס עובדים מתחומי הטכנולוגיה העילית, שמתאפיינים ברמות שכר גבוהות יחסית. בהתאם לזאת וכתוצאה מגידול בהוצאות לבונוסים ומענקים כפי שצוין קודם לכן, הוצאות השכר וההוצאות הנלוות גדלו השנה בהשוואה לשנת 2020 בשיעור של כ-14.5% (לוח 7). גידול זה חל לאחר שנתיים (בין שנים 2019-2020) שבהן הצטמצמו הוצאות השכר וההוצאות הנלוות בשיעור ממוצע שנתי של כ-2.5%, בין היתר מצמצום היקף חלוקת מענקים לעובדים במהלך שנים אלה בגין התוצאות העסקיות המתונות שנרשמו לאורך המשבר.

נמשך הצמצום במספר המשרות הממוצע במהלך שנת 2021, במקביל להמשך עלייה בשכר הממוצע במערכת הבנקאות



הגידול בשכר הממוצע¹⁸ למשרת שכיר עמד במערכת הבנקאות על כ-9.8%, שיעור גבוה בהשוואה לשנים האחרונות (לוח 7, זאת בהשוואה לשיעור גידול שנתי של כ-1.6% בין השנים 2019-2020). בדומה לכך גדל במהלך השנה הנסקרת השכר במגזר הפעילות פיננסית והביטוח ובמגזר המידע והתקשורת בשיעור שנתי של כ-12.3% וכ-6.7%¹⁹, בהתאמה (איור א'-10). בתוך כך, בהסתכלות על ההבדלים בעליית השכר הממוצע בין המגזרים הללו בשנים האחרונות, בניסיון להחליק השפעות חד-פעמיות על עליות השכר לאורך השנים, עולה כי השכר הממוצע במגזר המידע והתקשורת צמח בשלוש השנים האחרונות בשיעור שנתי ממוצע של כ-6.8%, בהשוואה לצמיחת השכר במגזר הפעילות הפיננסית והביטוח ובמערכת הבנקאות בשיעורים של כ-6.1% וכ-4.3%, בהתאמה.

התפתחות השכר הממוצע במערכת הבנקאות בשנים האחרונות דמתה להתפתחותו בסקטור העסקי הכללי

איור א'-10

מדד השכר הממוצע למשרת שכיר בענפי המשק השונים, והוצאות בגין שכר למשרה בסך מערכת הבנקאות, 2005 עד 2021

100=2005

220

200

180

160

140

120

100

80

2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021

סקטור עסקי מידע ותקשורת פיננסיים וביטוח סך מערכת הבנקאות

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

מגמת הצמצום במספר העובדים במערכת הבנקאות בשנים האחרונות היא פועל יוצא של מנעד צעדים שננקטים במערכת הבנקאות שנועדו **להתאים אותה לסביבה העסקית המתפתחת והמשתכללת**, על-ידי הרחבת היקף ומגוון המוצרים והשירותים הבנקאים שמוצעים על-ידה, תוך הפחתת ההוצאות התפעוליות והתשומות שכרוכות בכך, בין היתר, על-ידי: (1) צמצום כוח האדם, בין היתר, על-ידי גיבוש תכניות פרישה לרוחב הקבוצות הבנקאיות, בדרך כלל בקרב אוכלוסיות יעד שהוגדרו על-ידן; (2) סגירת סניפים, תוך ליווי ובקרת התהליך, בין היתר, על-ידי הפיקוח על הבנקים, במטרה למזער את הפגיעה באוכלוסיות שמתקשות להתמודד עם השינוי

מגמת הצמצום במספר העובדים במערכת הבנקאות בשנים האחרונות הינה פועל יוצא של מנעד צעדים הננקטים במערכת שנועדו להתאים את מערכת הבנקאות לסביבה העסקית המתפתחת והמשתכללת.

¹⁸ הוצאות שכר והוצאות נלוות.

¹⁹ נתוני הלמ"ס, השכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר של עובדים ישראלים בשנת 2021.

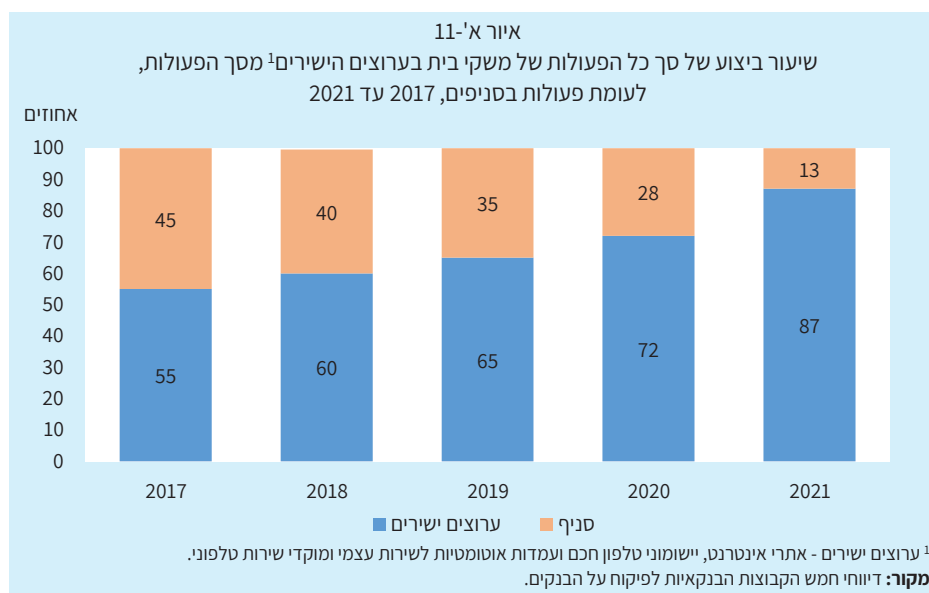
שיעור הפעולות
הבנקאיות שעשו משקי
הבית בערוצים ישירים
עלה בשנה הנסקרת
לכ-87% מסך הפעולות,
וזאת בהשוואה לכ-55%
בשנת 2017.

ובמקביל לפיתוח שירותים תחליפיים שניתנים בין בערוצים דיגיטליים ובין אגב סניפים מיוחדים (כגון סניפים ניידים); (3) מעבר הבנקים לקמפוסים חדשים מחוץ לאזורי נדל"ן מובחרים, במטרה להפחית הוצאות בגין דמי שכירות ונדל"ן בכלל; (4) סינרגיה וניצול יתרונות לגודל בקרב בנקים ממוזגים שבהמשך עשויים להוביל לביטול תשתיות כפולות. צעדים אלה כרוכים בהשקעות ובהוצאות רבות במהלך שנות השינוי, אולם מנעד צעדים אלה עשוי להוביל בטווח הרחוק להתייעלות המערכת ולשיפור פעילותה.

גם שנת 2021 התאפיינה בהמשך מגמת הגידול של שימוש הלקוחות בערוצי הבנקאות הישירים.²⁰ מנתוני הפיקוח על הבנקים עולה כי שיעור הפעולות הבנקאיות שעשו משקי הבית בערוצים אלה עלה בשנה הנסקרת לכ-87% מסך הפעולות (איור א'-11) וזה בהשוואה לכ-55% בשנת 2017.

הצמיחה בחלקן של הפעולות שמבוצעות בערוצים ישירים, נעשה לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות ובהאצת משבר הקורונה, שבעטיים החלו הבנקים להציע עוד ועוד שירותים באמצעות הערוצים הישירים (ובהם יישומונים, אתר מרשתת, וכדומה²¹), כדי להחליף את הצורך בהגעה לסניף וביצוע פעולות מול גורם אנושי.²² תהליך זה מסייע בשיפור הנגשת שירותים בנקאים ללקוחות ומקל על

במהלך שנת 2021 נמשכה העלייה בשיעור הפעולות שבוצעו בערוצים הישירים מתוך סך הפעולות המדווחות



²⁰ "הערוצים הישירים" הם אתרי מרשתת, יישומונים סלולריים, עמדות אוטומטיות לשירות עצמי ומוקדי שירות טלפוני (לא כולל מענה טלפוני של גורם אנושי בסניף).

²¹ גם עמדות לשירות עצמי וטלפון כלולים תחת ההגדרה של "ערוצים ישירים".

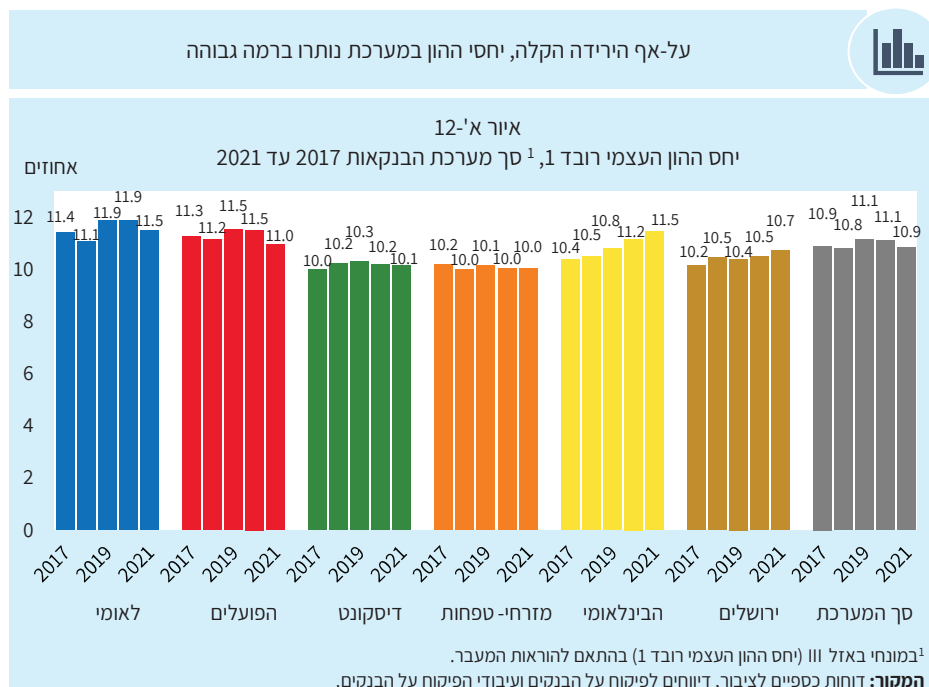
²² הפעולות העיקריות שמבוצעות בערוצים ישירים נוגעות להעברות ולתשלומים, לשיקים (הפקדות והזמנת פנקסים), לקבלת אשראי, להפקדה או למשיכה של פיקדון, לקנייה או למכירה של ניירות ערך.

הציבור לנהל ולצרוך את המוצרים הבנקאיים שברשותם. התפתחויות אלה מסייעות גם להגביר את יעילותה של מערכת הבנקאות ומשפרת את חווית השירות של הלקוח מול הבנק. יש לציין שהמשך הרחבת השימוש בטכנולוגיות מקוונות במהלך משבר הקורונה לא היה ייחודי למערכת הבנקאות ואפיין גם מגזרים נוספים במדינה, במטרה לאפשר את המשך הפעילות הכלכלית והחברתית, חרף ההגבלות שהוטלו על ההתקהלות ועל התנועה (להרחבה ראו פרק א' בדוח בנק ישראל לשנת 2021).

4. הלימות ההון והמינוף

ההתאוששות בפעילות הכלכלית וההסתגלות לחיים לצד נגיף הקורונה, כמו גם ביצועי מערכת הבנקאות במהלך שנת 2021 (להרחבה ראו פרק תוצאות עסקיות), תרמו לשימור יחסי הון גבוהים במערכת (לוח התפלגות ההון ויחסי ההון). יחס ההון עצמי רובד 1 של מערכת הבנקאות עמד בסוף שנת 2021 על שיעור של 10.9%, ירידה קלה בהשוואה לשיעור של 11.1% בסוף שנת 2020²³ (איור א'-12). **הגורמים המרכזיים שפעלו לירידה הקלה ביחס ההון הם הגידול בנכסי הסיכון והחזרה לחלוקת דיבידנדים.** לאור איתנות המערכת הוחלט שלא נדרש להמשיך ולהאריך את רוב ההקלות שניתנו על-ידי הפיקוח על הבנקים במהלך המשבר.²⁴ הגישה האנטי-מחזורית שנקט הפיקוח על הבנקים בשנים האחרונות ושכללה את חיזוק ההון במערכת טרם המשבר והצעדים שנקטו במהלכו, תרמו לשמירה על היצע האשראי ועל יציבותה של המערכת בזמן המשבר ומעידים על יכולתה להתמודד עם משברים מערכתיים. **עם זאת, בנוגע ליחסי ההון, עומדים**

לאור איתנות המערכת, הוחלט שלא נדרש להמשיך ולהאריך את רוב ההקלות שניתנו על ידי הפיקוח על הבנקים במהלך המשבר.



²³ זאת על אף הפחתת משקל הסיכון לחשיפות התאגידים הבנקאיים לחברות ביטוח, לקופות גמל ולקרנות נאמנות, שפעלה לשיפור יחסי ההון.

²⁴ הורדת יחס ההון עצמי המזערי וביטול הקצאת ההון בגין ההלוואות לדיוור. מנגד הוחלט להאריך את תוקף ההקלה בגין יחס המינוף המזערי עד דצמבר 2023.

לפתחה של מערכת
הבנקאות עומדים
כעת אתגרים נוספים
המחייבים את הבנקים
להמשיך ולנהוג בזהירות
ושמרנות בניהול ההון.

כעת לפתחה של מערכת הבנקאות אתגרים נוספים, הן בטווח הקצר, בדמות העלייה בשיעורי האינפלציה וציפיות להעלאות ריבית מהירות שלא נראו כמותן בשנים האחרונות והן בטווח הארוך, על רקע צמיחת האשראי המואצת (להרחבה ראו פרק האשראי). אתגרים אלה מחייבים את הבנקים להמשיך לנהוג בזהירות ושמרנות בניהול ההון.

סך ההון העצמי רובד 1 של מערכת הבנקאות המשיך לגדול והסתכם ב-140.2 מיליארד ש"ח (שיעור צמיחה של 9.6% בהשוואה לדצמבר 2020). מדובר בקצב צבירת הון גבוה בהשוואה לעבר, שכן קצב צבירת ההון העצמי הממוצע בשנים 2017 עד 2020 עמד על כ-4.7%. **הפיקוח על הבנקים שינה במהלך השנה את עמדתו בנוגע לחלוקת דיבידנדים, תוך קריאה לנקוט גישה זהירה ושמרנית בתכנון ההון.**²⁵ החזרה לחלוקת הרווחים במהלך המחצית השנייה של שנת 2021, פעלה להתמתנות שיעורי צמיחת ההון במחצית השנייה של השנה (3.7% בהשוואה ל-13.8% במהלך המחצית הראשונה של שנת 2021). כך חולקו במהלך השנה דיבידנדים בהיקף משמעותי של 5.4 מיליארד ש"ח (בהשוואה לממוצע של 2.4 מיליארד ש"ח בשנה בין השנים 2017-2020). כמו כן צפויה העלייה החדה בתשואות אגרות החוב הממשלתיות בחודשים הראשונים של שנת 2022 (איור א'-13) לפעול בטווח הקצר לקיטון נוסף של ההון בקרב רוב הבנקים במערכת ולהשפיע על סעיפי הרווח הכולל האחר ובפרט על סעיפי ההתאמות בגין זכויות עובדים וההתאמות בגין הצגת אגרות חוב זמינות למכירה לפי שווי הוגן.²⁶ מנגד צפויה עליית התשואות לתרום לשיפור יחסי ההון, שכן אינפלציה וסביבת ריבית גבוהה מבעבר צפויות לתרום לרווחיות.

בצד נכסי הסיכון, ניכר כי לאורך שנת 2021 (ובהמשך למגמה שהחלה בסוף שנת 2020) גדלו נכסי הסיכון בקצב מהיר. נכסי הסיכון במערכת גדלו במהלך השנה בכ-11.4%, זאת בהשוואה לקצב גידול ממוצע של כ-4.5% בשנים 2017-2020. מקורו של הגידול המהיר בנכסי הסיכון בנכסי סיכון האשראי, שצמחו בשיעור של 12.2% במהלך השנה ומהווים כ-92% מסך נכסי הסיכון. הגידול בסיכון האשראי מוסבר בגידול בחשיפה לתאגידים ולנדל"ן מסחרי (שמשוקלים במשקל סיכון גבוה), לצד המשך הגידול בחשיפה לאשראי לדיור (להרחבה ראו פרק האשראי). על-אף הגידול בחשיפה לענפים שמשוקלים במשקל סיכון גבוה, משקל הסיכון הממוצע בחשיפה לאשראי נמוך מרמתו בשנת 2020 (49.9% לעומת 51.2%) וזה משום שבמקביל לגידול המהיר

²⁵ הפיקוח על הבנקים פרסם במרץ 2020 את עמדתו כי יש לבחון מחדש את מדיניות חלוקת הרווחים על רקע אי הוודאות בדבר התפתחות משבר הקורונה.

הפיקוח על הבנקים פרסם ביוני 2021 את עמדתו כי חלוקה בסכום הגבוה מ-30% מרווחי הבנק בשנת 2020 אינה נחשבת כתכנון הון זהיר ושמרני.

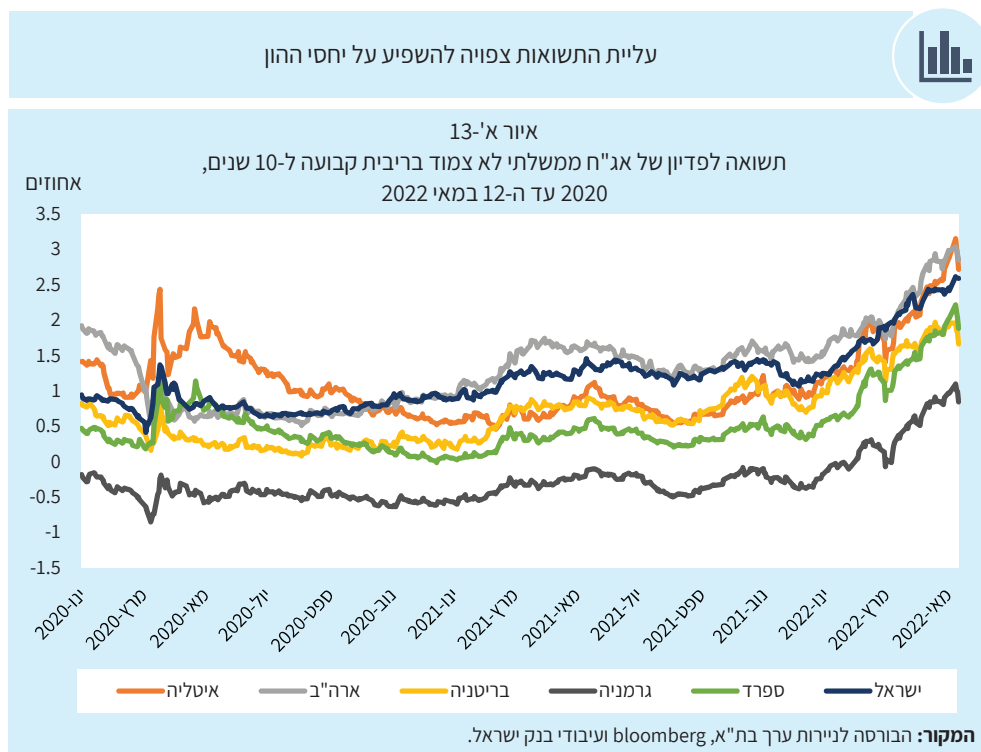
הפיקוח על הבנקים פרסם בספטמבר 2021 את עמדתו כי חלוקה בסכום הגבוה מ-30% מרווחי הבנק בשנת 2020 ובשנת 2021 אינה נחשבת כתכנון הון זהיר ושמרני.

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages.19-09-2021/aspx?forceisolation=true>

הפיקוח על הבנקים פרסם בדצמבר 2021 את עמדתו כי החזרה לפעילות סדירה מאפשרת לתאגידים הבנקאים לחזות את צרכי ההון ולחלק דיבידנדים. עם זאת, בעת החלטה על חלוקת דיבידנדים נדרשים התאגידים הבנקאים לנהוג זהירות בבחינה של המודל העסקי ולהביא גם בחשבון כי יש עדיין רמה מסוימת של אי-ודאות בשווקים.

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages.13-12-21/aspx>

²⁶ עליית התשואות צפויה להקטין את ההתחייבויות בגין זכויות עובדים ולתרום בכך לגידול בהון, אך ההשפעה של הקיטון בשווי תיק אג"ח הזמינות למכירה משמעותי יותר ולכן עליית התשואות צפויה לפעול לשחיקת ההון.



באשראי לאורך השנה, נרשם גידול בחשיפה לריבונות²⁷ (לוח 9), שמשקללות במשקל סיכון אפסי ולאשראי לדיור, שמשקלל במשקל סיכון נמוך בהשוואה לאשראי העסקי (לוח 10).

יחס ההון הכולל נותר ברמה גבוהה על-אף ירידה קלה במהלך שנת 2021 ונאמד בכ-14% בהשוואה ל-14.4% בדצמבר 2020 (לוח 11). הירידה ביחס ההון הכולל גבוהה בהשוואה לירידה ביחס ההון עצמי רובד 1, משום שבסיס ההון גדל בקצב נמוך בהשוואה להון העצמי רובד 1 (7.6% בהשוואה ל-8.9%, בהתאמה). פער זה נובע מהמשך השחיקה ההדרגתית של מכשירי ההון שאינם כשירים להיכלל בהון הפיקוחי ומשיעור צמיחה נמוך של הון רובד 2 בהשוואה להון העצמי רובד 1 (4.8% במהלך שנת 2021). הגידול בהון רובד 2 נובע, בין היתר, מגיוסי מכשירי חוב מסוג CoCo במהלך השנה בהיקף של כ-7 מיליארד ש"ח (מתוכם כ-5.2 מיליארד ש"ח באמצעות הנפקות בין-לאומיות של אג"ח דולרי)²⁸, היו חלק משנת שיא בהיקף הגיוסים של מערכת הבנקאות, שגייסה במהלך השנה כ-25 מיליארד ש"ח²⁹ – מעל לפי שניים בהשוואה לסך הגיוסים בשנת 2020 (כ-12 מיליארד ש"ח). הצמיחה בהיקף הגיוסים נמשכה גם לתוך הרביע הראשון של שנת 2022 (כ-9 מיליארד ש"ח³⁰), זאת לצד הנפקת מניות לציבור של בנק דיסקונט, בחודש מרץ 2022, לראשונה משנת 2016, בהיקף של כ-1.4 מיליארד ש"ח. גיוסים אלה תורמים לגיוון מקורות המימון של הבנקים וליכולתם להמשיך להעמיד אשראי לאור המשך העלייה בביקושים.

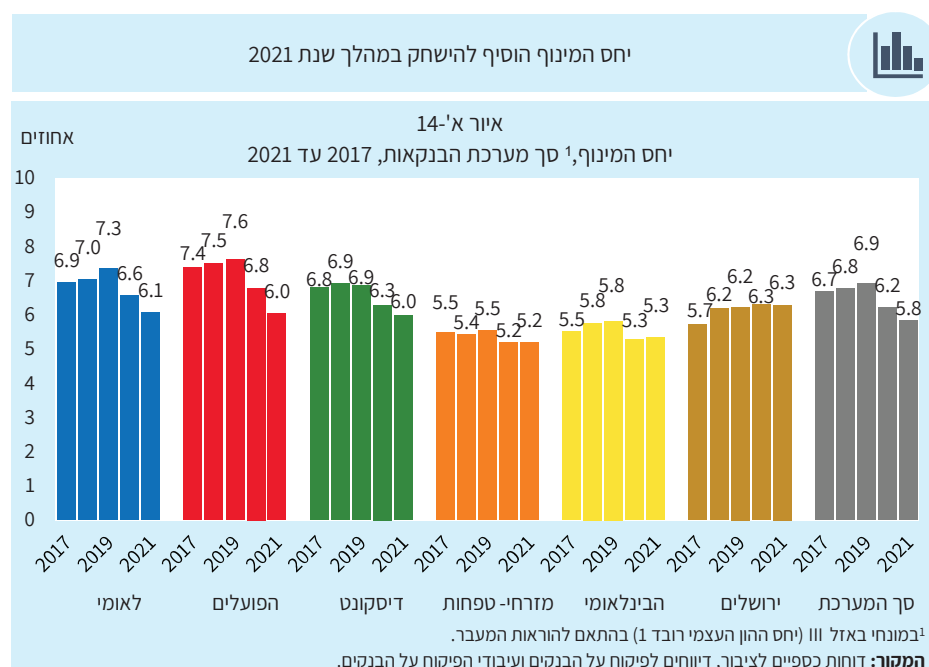
²⁷ ריבונות (sovereigns), הבנקים המרכזיים שלהן ורשות מוניטרית ארצית, נב"ת 203.

²⁸ סקירה שנתית 2021, הבורסה לניירות ערך תל אביב.

²⁹ כל מכשירי החוב – אג"ח תאגידי רגיל; ני"ע מסחריים ואג"ח הוני ניתן למחיקה (Coco).

³⁰ סקירה חודשית, חודש מרץ, הבורסה לניירות ערך תל אביב.

יחס המינוף של מערכת הבנקאות הוסיף להישחק לאורך שנת 2021 ונאמד בכ-5.8%, בהשוואה ל-6.2% בדצמבר 2020 (איור א'-14). השחיקה המשמעותית ביחס המינוף בולטת בשחיקת היחס הזה בקרב שני הבנקים הגדולים במערכת, לאומי ופועלים (6.06% ו-6.03% לעומת 6.6% ו-6.8% בשנת 2020, בהתאמה), שאלמלא הארכת תוקף ההקלה שנקבעה במהלך המשבר בגין הורדת יחס המינוף המזערי הנדרש,³¹ הם היו קרובים כתוצאה מהמשך מגמת הגידול בסך החשיפות לסף הנדרש. נציין בתוך כך כי יחס המינוף המזערי הנדרש בישראל³² גבוה בהשוואה לשיעור המקובל שדורשת האסדרה בעולם.³³ השמרנות בשיעור יחס המינוף המזערי סייעה להגביל בשנים האחרונות את צבירת המינוף במערכת הבנקאות והשלימה את דרישות ההון מבוססות הסיכון (יחסי ההון) בהתאם לאמות המידה הבין-לאומיות שמקובלות בעולם. בדומה לשנת 2020 נבעה השחיקה ביחס המינוף מקצב גידול מהיר יותר בסך החשיפות בהשוואה להון העצמי רובד 1 (16% בהשוואה ל-9.6% במהלך שנת 2021). הגידול בסך החשיפות מקורו בהמשך גידול החשיפות המאזניות, שמהוות כ-90% מסך החשיפות³⁴ ושצמחו במהלך השנה בשיעור של 15% (בהשוואה לשיעור של 19% במהלך שנת 2020). מקורו של הגידול בחשיפות המאזניות בהמשך מגמת הצמיחה בפיקדונות הציבור (להרחבה ראו פרק סיכון נזילות),



³¹ נב"ת 250.

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages.2-5-22.aspx>

³² טרם ההקלה ביחס המינוף, נדרשו תאגידים בנקאים לעמוד ביחס מינוף שלא יפחת מ-5% על בסיס מאוחד ותאגיד בנקאי שסך נכסיו המאזניים על בסיס מאוחד הוא 24% או יותר מסך הנכסים המאזניים במערכת הבנקאות, נדרש לעמוד ביחס מינוף שלא יפחת מ-6%, נב"ת 218.

³³ שיעור יחס המינוף המזערי המומלץ על פי ועדת באזל הוא 3%.

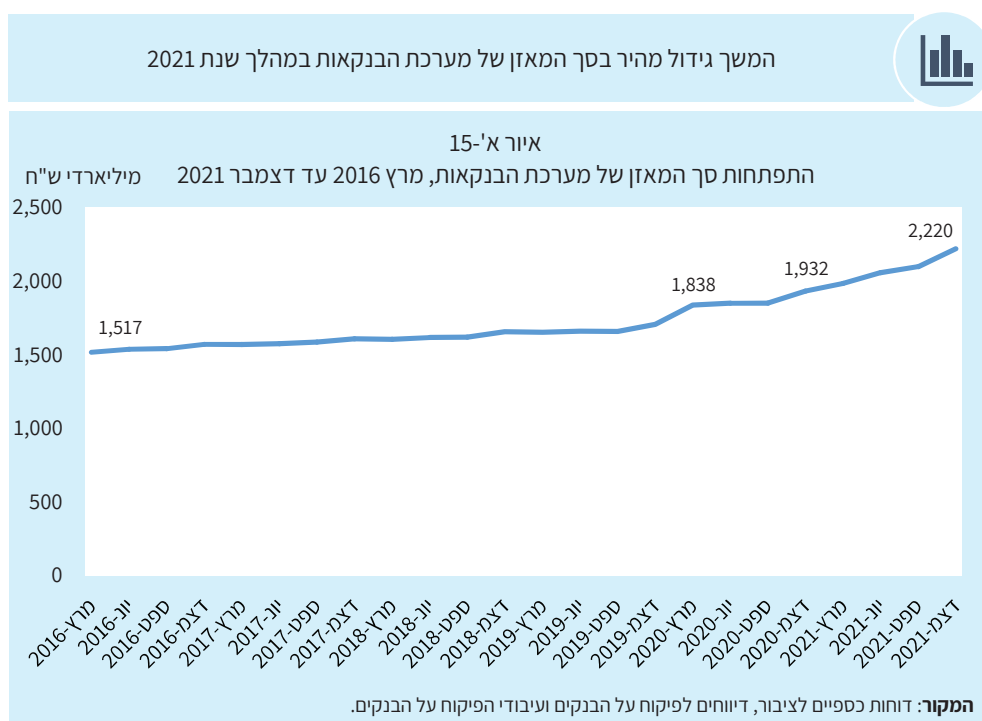
³⁴ במהלך שנת 2021 נרשם גידול משמעותי גם בסך החשיפות לנגזרים (35% לעומת 3% בשנת 2020), ניירות ערך (92% לעומת 23% בשנת 2020) וחשיפות החוץ-מאזניות (18% לעומת 9% בשנת 2020), אך משקלן בסך החשיפות נמוך ועומד על 1.4%, 1%, ו-8.2%, בהתאמה.

שתורגמה לצמיחה גבוהה בסך הנכסים המאזניים, הן בשל העמדת אשראי והן בשל הפקדת פיקדונות בבנק ישראל (שמגדילים את החשיפה לריבונות; להרחבה ראו פרק המאזן).

5. ההתפתחויות העיקריות בפעילות המאזנית והחוץ-מאזנית

המאזן המצרפי של מערכת הבנקאות גדל במהלך שנת 2021 בשיעור גבוה במיוחד של כ-15% והסתכם בכ-2,220 מיליארד ש"ח (לוח 12), בהשוואה לכ-1,932 מיליארד ש"ח בסוף שנת 2020. גידול זה בסך המאזן הינו בהמשך לגידול משמעותי שחל במהלך שנת 2020 (איור א'-15). הגידול בסך המאזן הקיף את כל הבנקים והושפע בעיקר מגידול בהיקף פיקדונות הציבור מצד המקורות, יחד עם עלייה בהיקף השימושים כתוצאה ממגמה של גידול בתיק האשראי לציבור. בניכוי השפעת השינויים בשערי החליפין על מאזן מערכת הבנקאות, גבוה שיעור הגידול במאזן בשל ייסוף השקל ביחס לדולר בשנת 2021 בכ-0.5 נקודות אחוז.³⁵

מאזן מערכת הבנקאות גדל במהלך שנת 2021 בשיעור גבוה במיוחד, זאת בהמשך לגידול המשמעותי שחל בו במהלך שנת 2020, זאת בעיקר בשל גידול בהיקף פיקדונות הציבור ובשל מגמת גידול בתיק אשראי לציבור.

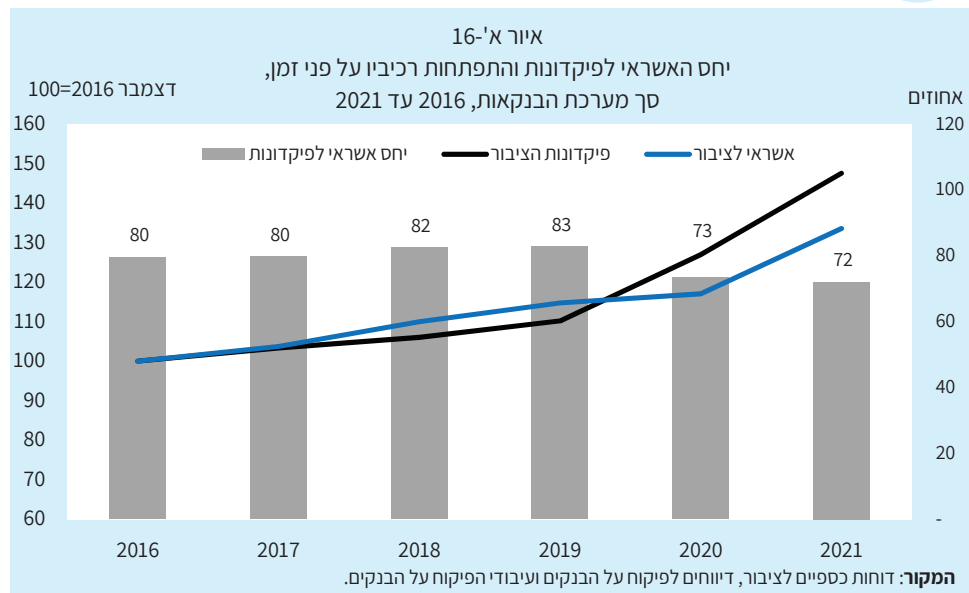


³⁵ בשנת 2021 תוסף השקל ביחס לדולר בשיעור של כ-3.3% והוא תוסף ביחס לאירו בשיעור של כ-10.8%.

בצד המקורות המשיכה מגמת הגידול בפיקדונות הציבור, בעיקר פיקדונות לפי דרישה של גופים מוסדיים ושל תאגידים אחרים. בצד השימושים, התבטא הגידול בצמיחת תיק האשראי לציבור וביתרת המזומנים והפיקדונות בבנקים (בעיקר פיקדונות בבנק ישראל).

בצד המקורות, המשיכה מגמת הגידול בפיקדונות הציבור, כאשר שיעור הגידול עמד בשנת 2021 על כ-16.2% והגידול בסעיף זה היווה את המרכיב העיקרי בצמיחת סך ההתחייבויות במערכת. עיקר הגידול בפיקדונות הציבור הגיע מגידול בפיקדונות לפי דרישה של גופים מוסדיים ושל תאגידים אחרים. הצמיחה בפיקדונות הציבור מהווה המשך ישיר לצמיחה בפיקדונות אלה שאפיינה את מערכת הבנקאות מפרוץ המשבר, כאשר שיעור הצמיחה בשנת 2020 עמד על כ-18% (להרחבה על הסיבות לגידול בפיקדונות הציבור בשנת 2020 ראו תיבה א-4 בסקירת הפיקוח לשנת 2020). **בצד השימושים, התבטא הגידול בצמיחת יתרת האשראי לציבור (נטו)** בכ-14%. יתרת האשראי עמדה על כ-1,293 מיליארד ש"ח והגידול בה הוא בין השאר על רקע ההתאוששות בפעילות במשק וההתפתחויות בשוק הדיור המקומי (להרחבה ראו פרק תיק האשראי וסיכון האשראי). **יחס האשראי לציבור נטו לפיקדונות הציבור שמר על רמה דומה לרמה בשנת 2020 ועמד על כ-71%** (איור א'-16), בהשוואה לכ-83% בשנת 2019 וזה על רקע הפער בין שיעור הגידול באשראי לציבור נטו בשנתיים האחרונות (שיעור גידול שנתי ממוצע של כ-8%) ביחס לשיעור הגידול בפיקדונות הציבור באותה התקופה (שיעור גידול שנתי ממוצע של כ-17%). **נוסף על הצמיחה ביתרת האשראי לציבור, המשך במהלך שנת 2021 הגידול ביתרת המזומנים והפיקדונות בבנקים שהחל במרץ 2020** (רובו המוחלט ביתרת הפיקדונות בבנק ישראל) והיא עומדת על-סך של כ-603 מיליארד ש"ח, גידול של 29.5% בהשוואה לסוף שנת 2020. הצמיחה ביתרת המזומנים והפיקדונות בבנקים בשנה האחרונה הייתה מהירה יותר מהצמיחה שחלה ביתרת האשראי לציבור, כך שחלקה בסך הנכסים המשיך לגדול ועמד בסוף שנת 2021 על 27% (בהשוואה ל-24% בסוף שנת 2020).

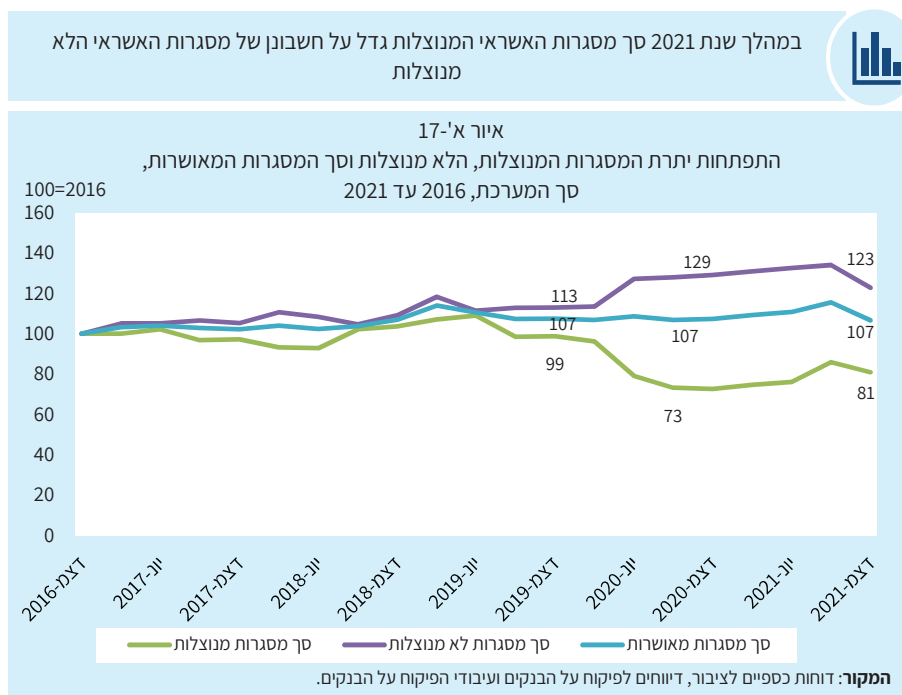
יחס האשראי לפיקדונות ממשיך להיות נמוך, על רקע הפער בין שיעור הגידול באשראי לציבור נטו לבין שיעור הגידול בפיקדונות הציבור, בשנתיים האחרונות



לצד זה חל בתיק נירות הערך בשנת 2021 צמצום של כ-5 מיליארד ש"ח (שיעור של כ-2%) (לוח 13) והוא עמד בסוף שנת 2021 על כ-233 מיליארד ש"ח. עיקרו המוחלט של הצמצום נובע מירידה באחזקות אג"ח של ממשלת ישראל (בתיק הזמין למכירה) והינו על-אף גידול באג"ח של ממשלות זרות ובמניות (לוח 13). ההון העצמי של מערכת הבנקאות גדל בשנת 2021 בשיעור של כ-9.6% והוא עמד על כ-140.2 מיליארד ש"ח (להרחבה ר' פרק הלימות ההון והמינוף).

אשר לפעילות החוץ-מאזנית של מערכת הבנקאות, סך הערבויות וההתחייבויות למתן אשראי גדל בשנת 2021 בכ-15% והוא הסתכם בכ-647 מיליארד ש"ח (לוח 14). עיקר הגידול נובע מעלייה בהיקפי הפעילות בכלל ועלייה הן בענף הבינוי והנדל"ן והן בפרט באשראי לדיור והינו על-אף הצמצום במסגרות כרטיסי אשראי שלא נוצלו, על רקע צמצום מסגרות אלה בבנק פועלים ובבנק לאומי כחלק מיישום החוק "להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, תשע"ז 2017".

בבחינה של התפתחות המסגרות בחשבונות לפי דרישה³⁶ במערכת הבנקאות, סך המסגרות המאושרות נותר בהיקף דומה לזה שהיה בשנים האחרונות ועמד בסוף שנת 2021 על כ-100 מיליארד ש"ח. בתוך כך נמצא כי יתרת המסגרות המנוצלות במערכת גדלה במהלך השנה הנסקרת ועמדה על כ-29 מיליארד ש"ח (שיעור גידול של כ-1.4% בהשוואה לסוף שנת 2020) וזה על חשבון של המסגרות הלא-מנוצלות, שהצטמצמו ועמדו על כ-70 מיליארד ש"ח (צמצום בשיעור של כ-4.9% בהשוואה לסוף שנת 2020; איור א'-17). התפתחות זו חלה לאחר שבשנה ומחצה האחרונות הייתה המגמה הפוכה, כך שהיקף המסגרות הלא-מנוצלות צמחו על חשבון של המסגרות המנוצלות.



³⁶ ביניהן מסגרות חח"ד ואחרות.

בתוך כך, בבחינה של התפתחות המסגרות בחשבונות לפי דרישה בקרב אנשים פרטיים, שמהווים כ-38% מסך המסגרות במערכת הבנקאות, נמצא כי במהלך שנת 2021 חל גידול בהיקף המסגרות המנוצלות וזה לאחר שבשנת 2020 חל צמצום באלה, בין היתר עקב צמצום הפעילות הכלכלית במשק, שהביאה איתה בין השאר לצמצום בביקוש לצריכה פרטית ולניצול מסגרות האשראי בחשבון. התפתחות זו מאפיינת את כלל סוגי האב של ההכנסה.³⁷

6. הסיכונים

א. פתיחה

מערכת הבנקאות חשופה למגוון רחב של סיכונים. סיכונים אלה נחלקים לסיכונים שאופייניים למערכות בנקאות על רקע מהות פעילותם של הבנקים ובהם סיכון האשראי, סיכון השוק, סיכון הנזילות והסיכון התפעולי ולצד אלה התעצמו סיכונים נוספים שמקורם בהתפתחות הסביבה העסקית, הטכנולוגית והאסדרה בישראל ובעולם ובהם סיכון טכנולוגי, סיכון סייבר, סיכון התנהגותי (Conduct), סיכון ציות, סיכון מודל עסקי ועוד. מעבר לסיכונים מיקרו-יציבותיים שמשפיעים על הבנק הבודד ושנובעים מאופי פעילותו וחשיפותיו, חשופה מערכת הבנקאות גם לסיכונים מקרו-כלכליים, שנובעים מפגיעה בכלכלה הריאלית ובשוקי ההון. בעת התממשותם של סיכונים מקרו-כלכליים, עולה המתאם בין הסיכונים השונים, מה שעלול להעצים את פגיעותה של מערכת הבנקאות.

עצימות הסיכונים הפיננסיים התמתנה לאורך השנים האחרונות, עד לתחילתו של משבר הקורונה. מבין הסיבות לכך ניתן לציין את המציאות המקרו-כלכלית המיטיבה בעשור האחרון ואת תשומת הלב הרבה שהפיקוח על הבנקים ומערכת הבנקאות הקדישו לסיכונים אלה בעשורים האחרונים. הדבר התבטא בניטור ובניהול סיכונים שוטף, לרבות בחינה של עמידות המערכת במצבי קיצון שונים והקשחת דרישות האסדרה בתחומים שונים, שנועדו לזהות את מוקדי הפגיעויות של המערכת ולהבטיח את יציבותם של הבנקים, גם במקרה של התממשות סיכונים אלה.

מכלול צעדים אלה, שמתבטא בין השאר בשיפור באיכות ההון וביחסי הון גבוהים בהשוואה לשנים עברו, בשיפור בנזילותם של הבנקים, כמו גם בשיפור באיכותו של תיק האשראי ובירידה ברמת ריכוזיותו, הציבו את הבנקים בנקודת פתיחה טובה להתמודדות עם משבר הקורונה ושמאפשרת להם לספוג את ההפסדים הצפויים בגינו. עם זה מציב משבר זה בפני מערכת הבנקאות אתגרים משמעותיים ובהם התעצמותם של סיכונים רבים - פיננסיים, תפעוליים וטכנולוגיים. את אלה מקובל לאפיין בהתאם לחלוקה הבאה:

סיכון האשראי הוא הסיכון שנובע מהסתברות שלוה או שקבוצת לוויים לא יעמדו בהתחייבויותיהם לבנק, מה שיתבטא באי-תשלום הקרן ו/או הריבית ועקב כך יישחקו הכנסותיו של הבנק, עד כדי יצירת הפסדים לבנק.

סיכון השוק הוא הסיכון שנובע מהסתברות ששינויים בלתי צפויים במחירי השוק - שיעורי ריבית, מדדי מחירים, שערי חליפין, מחירי מניות, ועוד - יפגעו בהכנסות הבנק או בערך ההון שלו,³⁸

³⁷ קטגוריות הכנסה מסווגים לחמש קבוצות, א' עד ה', כאשר א' היא הקבוצה שמאופיינת בהכנסה הנמוכה ביותר וה' הקבוצה שמאופיינת עם ההכנסה הגבוהה ביותר. לפירוט נוסף ראו הוראת דיווח לפיקוח מספר 836.

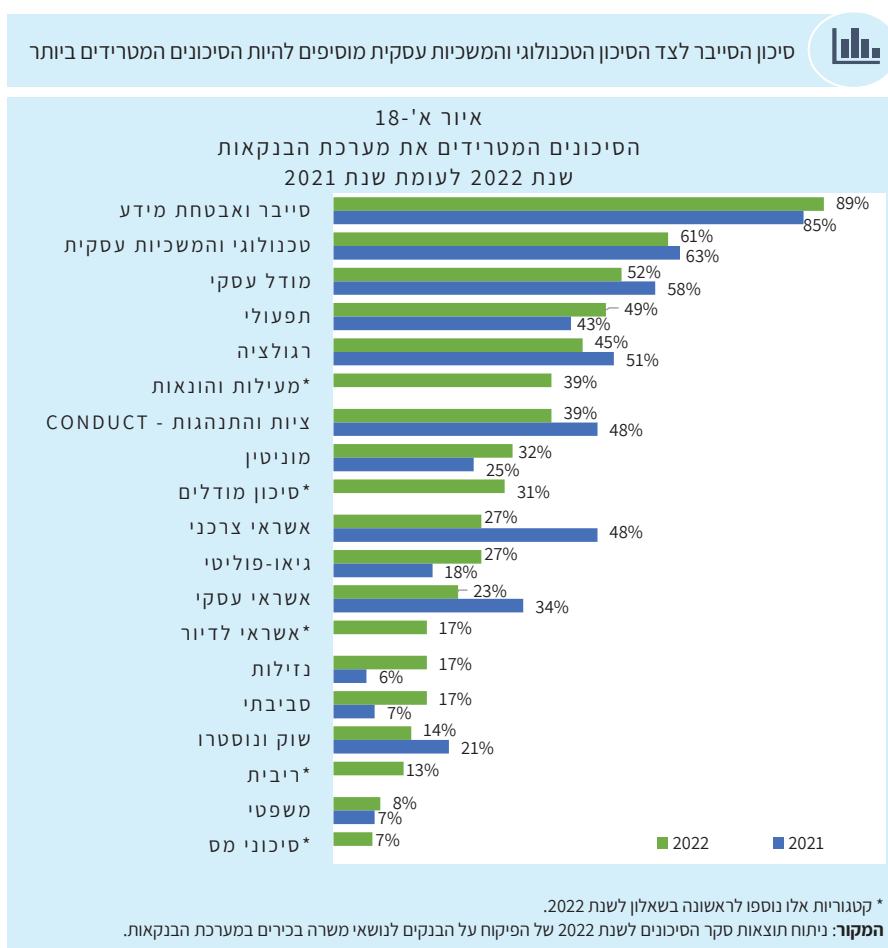
³⁸ מתוך דוד רוטנברג, "ניהול בנקאי בישראל, ניהול נכסים, התחייבויות וסיכונים", הוצאת כתר, 2002, ירושלים.

בשל פוזיציות מאזניות וחץ-מאזניות שמושפעות עקב שינוי בתנאי השוק משינוי בשווי ההוגן של מכשירים פיננסיים.³⁹

סיכון הנזילות הוא הסיכון שנובע מאיזודאות לגבי משיכות בלתי צפויות של פיקדונות ומביקוש בלתי צפוי לאשראי שעל הבנק לספק באופן מיידי ושיגרמו לכך שהבנק לא יוכל לעמוד בהתחייבויותיו למפקידים.⁴⁰

סיכון תפעולי⁴¹ הוא הסיכון להפסד או לפגיעה בהמשכיות העסקית של הבנק, שנובע מאי-נאותות או מכשל של תהליכים פנימיים, משאבי אנוש ומערכות או כתוצאה מאירועים חיצוניים.

בדומה לשלוש השנים הקודמות, ערך הפיקוח על הבנקים גם השנה סקר בקרב נושאי המשרה הבכירים במערכת הבנקאות בישראל,⁴² במטרה לסייע בגיבוש הערכת הסיכונים דרך בחינה



³⁹ סעיף 2א' בהוראת ניהול בנקאי תקין 339 – ניהול סיכונים שוק.

⁴⁰ שם.

⁴¹ סעיף 5 בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 350 – ניהול סיכונים תפעוליים.

⁴² כולל חברות כרטיסי האשראי.

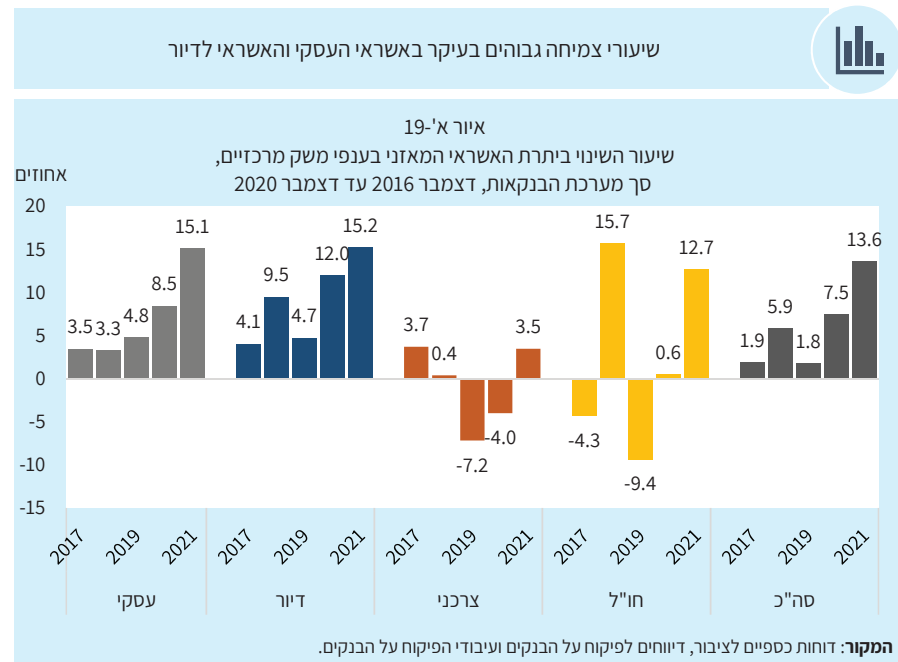
של התפתחותם של הסיכונים מנקודת מבטם של בכירי הבנקאים. הנשאלים התבקשו בין היתר לציין, אילו מבין הסיכונים שמאיימים על הארגון שבו הם פועלים, מטרידים אותם ביותר. מתוצאות הסקר עולה כי בדומה לשנתיים האחרונות, הוסיף סיכון הסייבר להיות בשנת 2022 הסיכון המטריד ביותר במערכת הבנקאות ולצידו גם סיכון הטכנולוגיה וההמשכיות העסקית (איור א'-18). מנגד ירד שיעור המשיבים שמוטרדים מסיכוני האשראי הצרכני והאשראי העסקי באופן משמעותי ביחס לשנה שעברה (בכ-21 וכ-12 נקודות האחוז, בהתאמה). ניתן להסביר ירידה זו בהתאוששות שחוזה המשק הישראלי במהלך שנת 2021 וכן בחזרה לצמיחה מהירה בהיקף האשראי.

לשם שמירה על פיקדונות הציבור ממשיך הפיקוח על הבנקים ממשיך לעקוב אחר מכלול הסיכונים שנשקפים למערכת הבנקאות ולפעול בכלים שונים כדי להבטיח שניהולם יבוצע באופן נאות, במטרה להמשיך ולשמור על מערכת בנקאות איתנה ויציבה בכל תרחיש שעימו תיאלץ מערכת הבנקאות להתמודד בהווה ובעתיד.

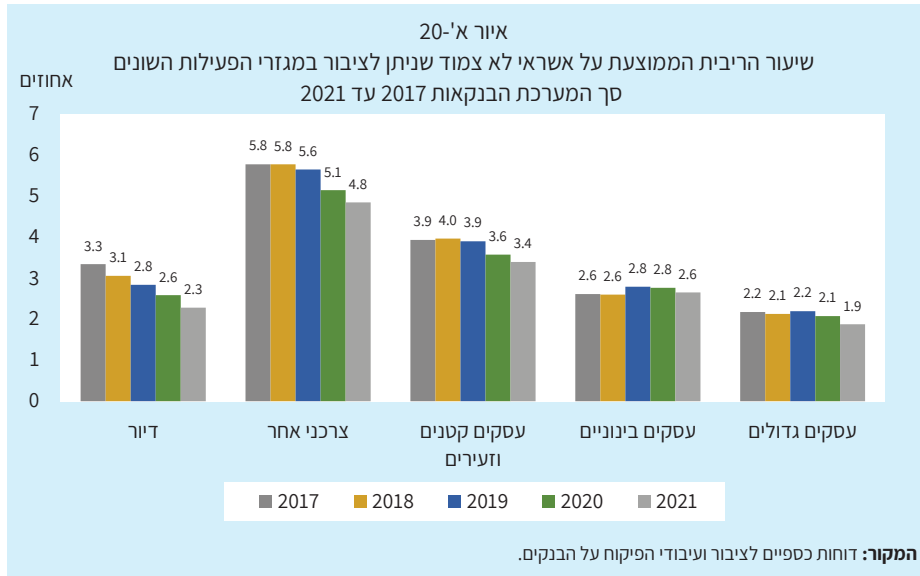
ב. תיק האשראי וסיכון האשראי

תיק האשראי של מערכת הבנקאות צמח במהלך שנת 2021 בשיעור גבוה של 13.6% (לצורך השוואה, הגידול בשנים 2019-2020 עמד על ממוצע של 4.6%; איור א'-19), לצד ירידה בשיעורי הריבית בכלל המגזרים, דבר שעשוי להעיד על גידול בהיצע האשראי הבנקאי (איור א'-20). עיקר הצמיחה נובעת מגידול חד במיוחד באשראי שהועמד לענפי הבינוני והנדל"ן והאשראי לדיור (שבו היוותה 2021 שנת שיא מבחינת ביצועים), שמהווים כ-69% מסך הצמיחה במהלך התקופה, כמו גם מצמיחה מואצת במגזר העסקי בהשוואה לשנים קודמות (15.1% בהשוואה לממוצע של 6.6% בין השנים 2019-2020), שעיקרה במגזרי העסקים הגדולים והבינוניים (19.4%-ו-17.3%, בהתאמה). האשראי הצרכני צמח במהלך השנה בכ-3.5% לאחר שנתיים של צמצום (ממוצע הצמצום בין השנים 2019-2020 עמד על 5.6%). כמו כן נמשך השיפור במדדי

יתרת האשראי לציבור צמחה במהלך שנת 2021 בשיעור גבוה של כ-14%. נמשך השיפור במדדי איכות האשראי לאור המשך התאוששות הפעילות הכלכלית במשק בעקבות משבר הקורונה.



ירידה בשיעורי הריבית בכל מגזרי הפעילות העשויה להעיד על גידול בהיצע האשראי הבנקאי



איכות האשראי וזה לאור המשך ההתאוששות בפעילות הכלכלית במשק בעקבות השפעותיו של משבר הקורונה.

משקי בית

האשראי הצרכני צמח בשיעור של 3.5% במהלך שנת 2021 וזה לאחר צמצום בשנים האחרונות. במהלך תקופת משבר הקורונה חלה האטה בפעילות הכלכלית במשק שהביאה לצמצום בצריכה הפרטית ובהתאמה גם בניצול מסגרות כרטיסי אשראי ומסגרות העו"ש. במהלך המחצית השנייה של שנת 2021, עם תחילת חזרתו של המשק לפעילות כלכלית בהיקפים שגרתיים, חלה עלייה משמעותית בצריכה הפרטית ובהתאם גם בקצב ניצול מסגרות כרטיסי האשראי ומסגרות העו"ש, אשר היוו כ-45% ממשקל הגידול באשראי הצרכני. האשראי הבנקאי שניתן למטרת רכישת רכב צמח אף הוא במהלך השנה הנסקרת בקצב גבוה (6.4% בהשוואה ל-2020), בהתאם לביקוש הגבוה בשוק כלי הרכב.

האשראי הצרכני עלה
בשיעור של 3.5%
במהלך שנת 2021,
לאחר שנתיים של צמצום.

בעוד שבאשראי צרכני אחר⁴³ חלה עלייה של 3.6%, נרשמה יציבות יחסית (גידול של 0.67%) באשראי הצרכני שניתן אגב כרטיסי אשראי. בבנק הבינלאומי הראשון ובבנק מזרחי-טפחות חל גידול משמעותי באשראי הצרכני אגב כרטיסי אשראי (12% ו-9%, בהתאמה), בעוד שבשאר התאגידים הבנקאים צומצמה העמדת האשראי במגזר זה. עם זאת נציין כי עיקר הירידה נרשמה בקבוצת דיסקונט (572 מיליון ש"ח; לוח 15),⁴⁴ שנובעת ככל הנראה מהירידה בחייבים בכרטיסי אשראי, כתוצאה מהמעבר לסליקה יומית (להרחבה ראו תת-פרק על חברות כרטיסי האשראי בפרק זה). מסגרות כרטיסי האשראי שלא נוצלו צומצמו במהלך שנת 2021 בשיעור של כ-18.5%

⁴³ אשראי זה אינו כולל מסגרות כרטיסי אשראי וניצול מסגרות עו"ש.

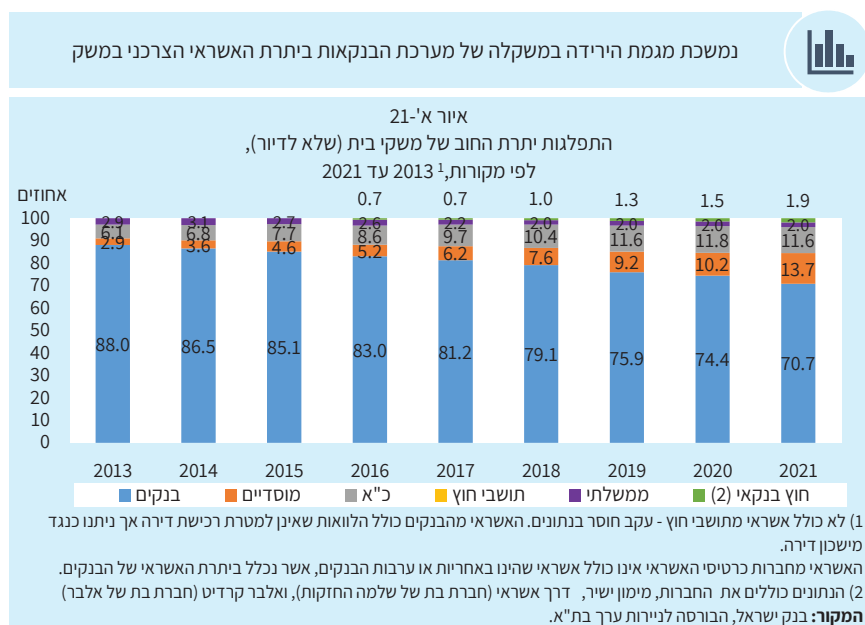
⁴⁴ התאגידים הבנקאים מייחסים את הירידה באשראי זה למעבר לסליקה יומית, אולם אין גילוי לגבי היקף השינוי בניכוי השפעה זו.

וזה כחלק מיישום החוק "להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, תשע"ז-2017" (להרחבה ראו תת-פרק על המאזן בפרק זה).

סביר להניח כי לאור התאוששותו של המשק לאחר משבר הקורונה, תימשך מגמת הצמיחה, בין היתר, בשל אי-הארכת תוקפה של ההקלה במסגרת הוראת השעה, שמאפשרת הגדלה של שיעור המימון ל-70% בהלוואות לכל מטרה בביטחון דירת מגורים וסיומם של מתווי דחיות החזרי ההלוואות, אשר היוו בעבור הלקוחות מקורות חלופיים לאשראי צרכני.⁴⁵ הגידול באשראי צרכני אחר לווה במהלך חודשי 2021 בירידה בשיעור הריבית (ממוצע של 4.84%, בהשוואה לממוצע של 5.14% במהלך חודשי שנת 2020; איור א'-20), שהתבטאה בירידה של 0.3 נקודות האחוז במרווח הבנקאי מהפעילות באשראי (לוח 15).

הצמיחה באשראי הצרכני לא נצפתה רק בתאגידים הבנקאים אלא גם בחברות כרטיסי האשראי, בגופים המוסדיים ובגופים החוץ-הבנקאיים. בתוך כך, צמח במהלך שנת 2021 האשראי הצרכני שהעמידו הגופים המוסדיים בכ-50% (שיתרתם הגיעה לכ-30 מיליארד ש"ח); האשראי שהעמידו גופים חוץ-בנקאיים ב-37% (שיתרתם הגיעה לכ-4 מיליארד ש"ח); והאשראי שהעמידו חברות כרטיסי האשראי בשיעור של כ-8% (שיתרתם הגיעה לכ-25 מיליארד ש"ח). צמיחה זו הובילה לעלייה במשקלם של הגופים המוסדיים בשוק האשראי הצרכני (14%) ולקיטון נוסף במשקל האשראי הבנקאי, על-אף כאמור הגידול ביתרות האשראי בשנה הנסקרת (71%; איור א'-21). ניתוח שבוצע על-ידי חטיבת המחקר בבנק ישראל מצא שבצמוד לכ-15% מהמשכנתאות החדשות שניטלו בין ספטמבר 2017 ליוני 2021, ניטלה גם הלוואה צרכנית ועל-כן ייתכן כי חלק מצמיחה באשראי הצרכני נובע מהלוואות צרכניות אלה.⁴⁶

לצד הגידול ביתרת האשראי הבנקאי ממשיך לגדול משקל האשראי הניתן שלא על ידי תאגידים בנקאיים.



⁴⁵ <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages.9-8-21/asp>

⁴⁶ תיבה 3 - השימוש בהלוואות צרכניות בסמוך לרכישת דירה, דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2021, בנק ישראל.

מבחינה שנעשתה על-ידי בנק ישראל במסגרת חוק אשראי הוגן,⁴⁷ בנוגע לשיעור העלות הממשית של האשראי⁴⁸ לשנים 2017-2020, עולה כי לא חלה עלייה בשיעור העלות הממשית על האשראי במערכת הבנקאות. בפרט, נרשם שינוי בהתפלגות האשראי הצרכני,⁴⁹ כך שחלק משמעותי יותר מההלוואות ניתנו בשיעורי ריבית נמוכים יותר. מניתוח של נתוני מאגר נתוני אשראי עולה, כי נכון לאוגוסט 2021, גדל משקל האשראי שניתן בשיעורי ריבית נמוכים, על חשבון אשראי שניתן בשיעורי ריבית גבוהים יותר. בתוך כך מהווה משקל האשראי שהועמד בשיעורי ריבית של עד 8.1% כ-80% מסך האשראי, עלייה של 11 נקודות אחוז בהשוואה לשנת 2017. מגמה זו נצפתה גם בחברות כרטיסי האשראי, שם נרשמה ירידה במשקל האשראי הצרכני שניתן בשיעורי ריבית גבוהים. עם זאת, בניגוד לירידת הריביות במערכת הבנקאות ובחברות כרטיסי האשראי, נרשמה עלייה בשיעור הריבית על אשראי שהועמד על-ידי גופים חוץ-בנקאים (להרחבה ראו תת-פרק על חברות כרטיסי אשראי בפרק זה).

השיפור במצב הכלכלה השתקף בטיוב מדדי איכות האשראי הצרכני (לוח 16). כך נרשמה בסעיף ההוצאה להפסדי אשראי בשנים 2020-2021 הוצאה שנתית ממוצעת בשיעור של 0.27% מסך יתרת האשראי וזה בהשוואה לשיעור הוצאה של 0.62% במהלך שנת 2019. עיקר השינוי בהוצאה מקורו בקיטון בהוצאה הקבוצתית, שנבע בין היתר מכך שכ-99% מהאשראי הצרכני שנדחה במהלך המשבר חזר לשלם.

אשראי לדיור

שנת 2021 היוותה שנת שיא בביצועי הלוואות למטרות מגורים ומגמה זו ממשיכה גם עם פתיחת שנת 2022. במהלך השנה הועמד אשראי בסך של 116.1 מיליארד ש"ח, גידול של 29% ביחס לשנת 2020 ומספר עסקות המשכנתא האמיר לכ-130 אלף, גידול של 20% בהשוואה לשנה דאשתקד (איורים א'-22, א'-23). אשראי זה שהועמד על-ידי מערכת הבנקאות הוא תוצאה של מספר העסקות הגבוה בשוק הדיור, שמהווה גם הוא שיא היסטורי. בסיכום בשנת 2021 נרכשו כ-151 אלף דירות, גידול של 40% בהשוואה לשנת 2020.⁵⁰

הביצועים בחודשים פברואר ומרץ 2022 המשיכו להיות גבוהים ועמדו על 11.2 מיליארד ש"ח ו-13.4 מיליארד ש"ח, בהתאמה, נתונים שמהווים שיאים היסטוריים.

הגידול בביצועי האשראי למגורים לווה בעלייה במדדי הסיכון. במסגרת זו המשיך שיעור המימון הממוצע (LTV) לעלות במהלך שנת 2021 לשיעור של 54.1%, עלייה של 8 נקודות בסיס ביחס לשיעור המימון הממוצע לשנת 2020. נכון למרץ 2022, שיעור המימון הממוצע המשיך לעלות ועומד על 54.8%. נתון זה, בצירוף מגמת ההתייקרות בשוק הדיור (איור א'-24), מתבטא בעלייה בגובה ההלוואה הממוצעת מ-780 אלף ש"ח בשנת 2020 לכ-890 אלף ש"ח בשנת 2021, גידול של 14%. נכון למרץ 2022, גובה ההלוואה ממוצעת עומדת על 975 אלף ש"ח (איור א'-25).

הביצועים בתחילת שנת 2022 המשיכו להיות גבוהים, כאשר בחודש מרץ הגיעו לשיא של 13.4 מיליארד ש"ח.

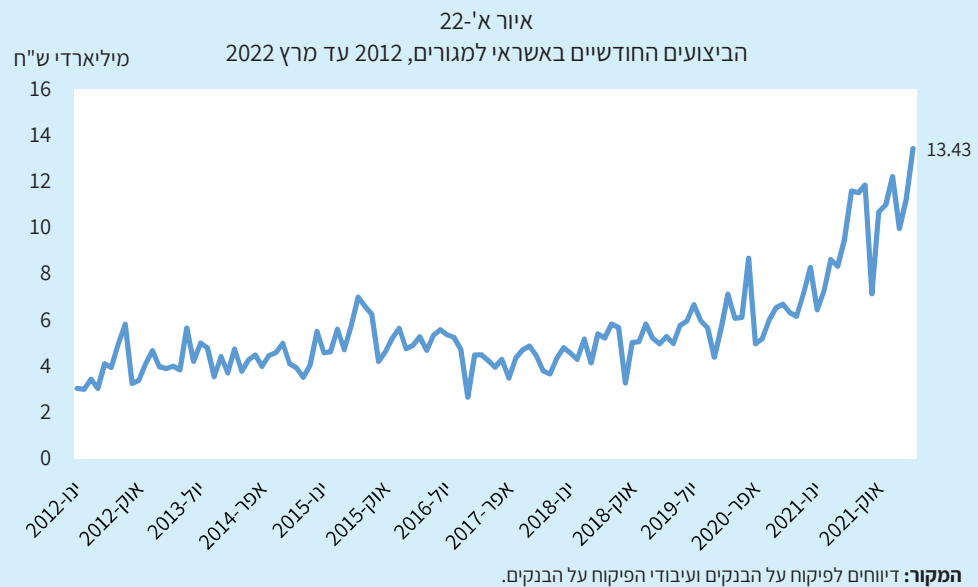
⁴⁷ https://www.nevo.co.il/law_html/law01/047_031.htm#Seif1

⁴⁸ "שיעור העלות הממשית של האשראי" – היחס שבין סך כל התוספות לבין הסכום שקיבל הלווה בפועל, בחישוב שנתי (סעיף 1 חוק אשראי הוגן, תשנ"ג-1993).

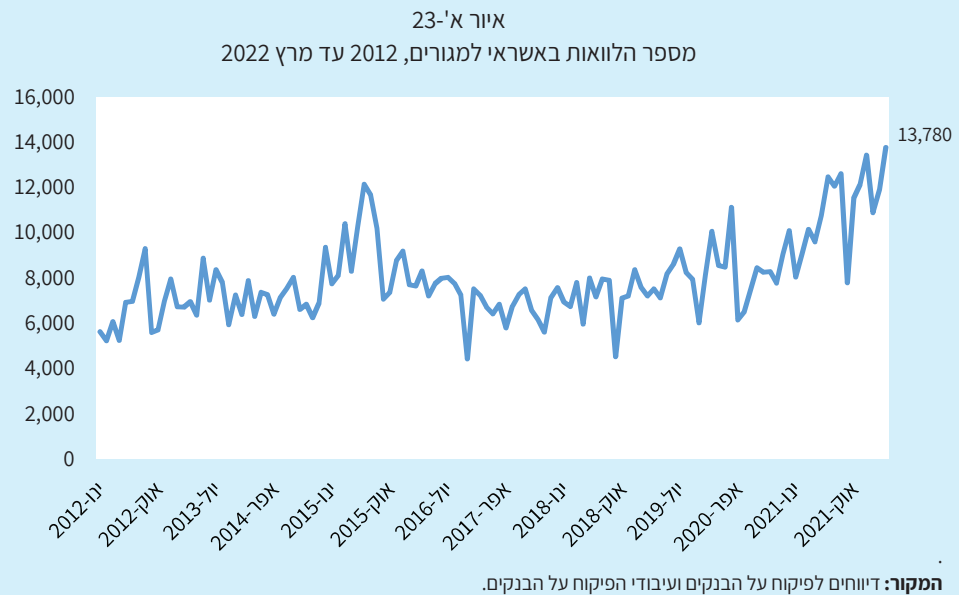
⁴⁹ סך האשראי לזמן קצוב שניתן (ללא הלוואות לדיור) במהלך השנה האחרונה.

⁵⁰ סקירת ענף הנדל"ן למגורים דצמבר 2021, אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.

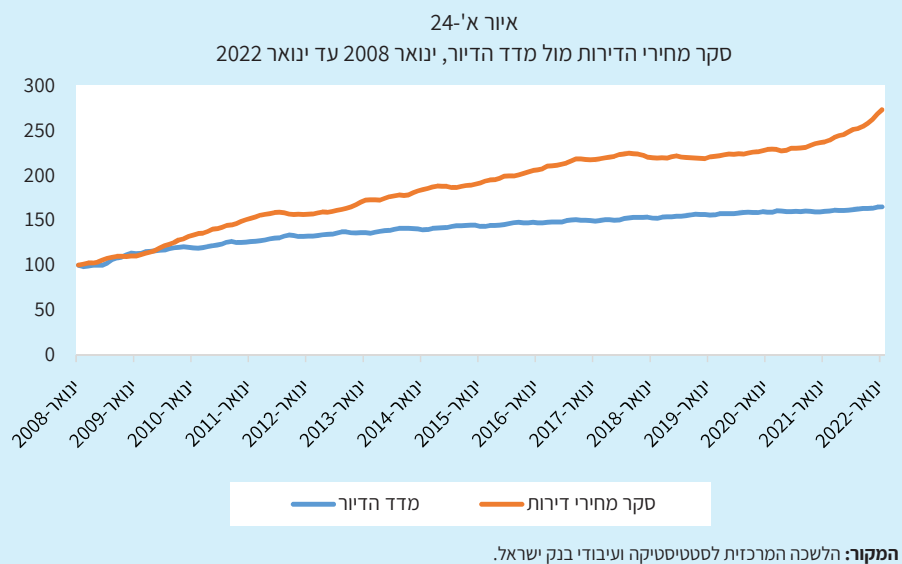
שנת 2021 הייתה שנת שיא בביצועי האשראי למגורים



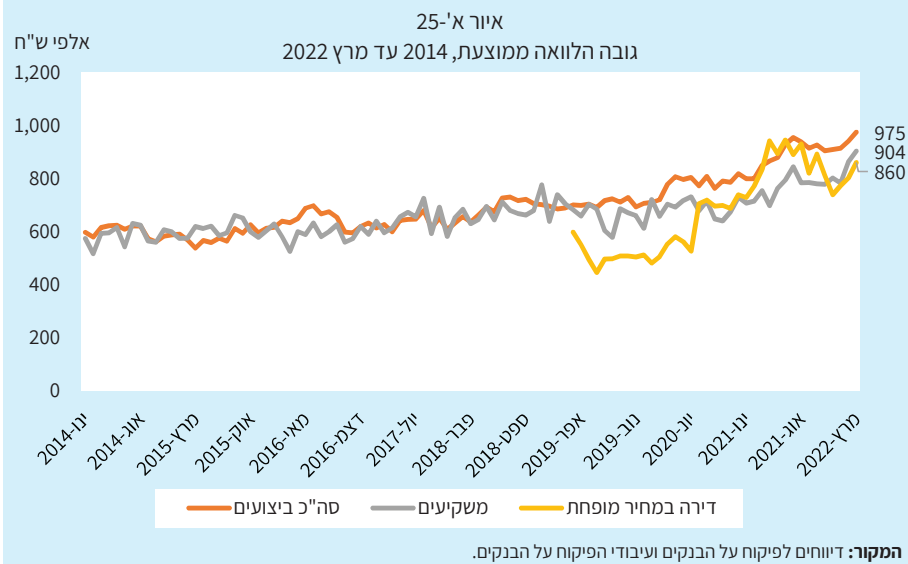
קצב הביצועים ממשיך להיות גבוה גם בתחילת 2022



סקר מחירי הדירות עלה באופן חד יותר ביחס למדד הדיור



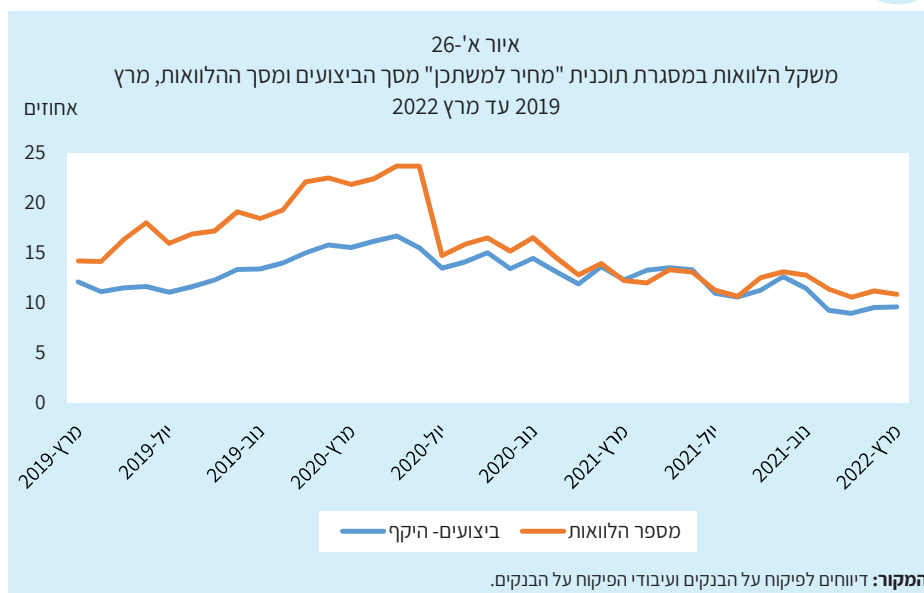
במהלך השנה חלה עלייה בגובה ההלוואה הממוצעת



עיקר מקורה של פעילות האשראי לדיור הינה עבור רכישת דירה יחידה ודירה חלופית.

עיקר מקורה של פעילות האשראי למטרות מגורים ממשיך להיות עבור רכישת דירה יחידה ודירה חלופית (משקלן ממשיך להוות לאורך השנים האחרונות מעל ל-80% מהביצועים), גם על רקע הירידה בשיעור העסקות במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" (שאף-על-פי שהסתיימה, מבוצעות עדיין עסקות אשראי על דירות שנרכשו במסגרתה) מסך עסקות האשראי לדיור, משיעור ממוצע של 20% בשנת 2020 לשיעור של 12% בשנת 2021 ו-11% במרץ 2022 (איור א'-26). עם זאת הודיע משרד הבינוי והשיכון בחודש פברואר 2022, כי כ-30 אלף יחידות דיור צפויות להיכלל בשנת 2022 במסגרת תכנית "דירה בהנחה",⁵¹ שמתוכן כ-10 אלף יחידות דיור הוגרלו במהלך מרץ 2022.⁵² ההיענות הגבוהה של משקי הבית שזכאים להירשם לתכנית, מעידים על הביקוש הגבוה לבעלות על דירת מגורים.

במהלך שנת 2021 חלה ירידה במספר ההלוואות לדיור במסגרת תכנית "מחיר למשתכן"



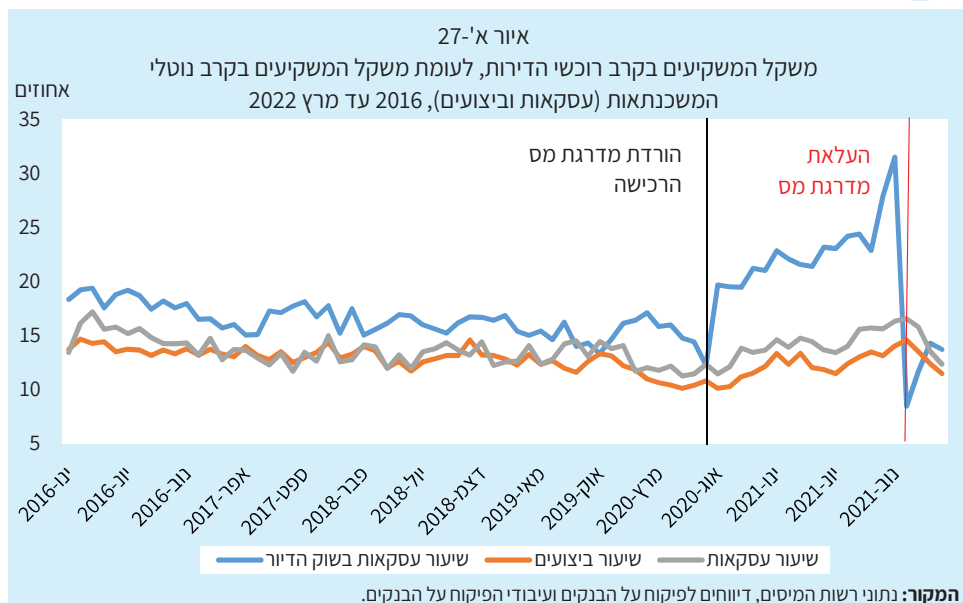
במהלך שנת 2021 הגיעה לשיאה פעילות המשקיעים שהקדימו רכישות לקראת העלאת מס הרכישה בנובמבר 2021. מסוף שנת 2021 התרחשה ירידה במשקל המשקיעים בעסקאות בשוק הדיור.

פעילות המשקיעים בשוק הדיור הגיעה לשיאה במהלך נובמבר 2021, שבו כ-32% מסך הרכישות בוצעו על-ידי רוכשי דירות להשקעה (בהשוואה לממוצע של כ-23% במהלך שנת 2021; איור א'-27). שיא זה מגיע על רקע הודעת משרד האוצר על העלאת מדרגת מס הרכישה לדירה שנייה, משיעור של 5% לשיעור של 8% במהלך נובמבר 2021, אשר גרמה למשקיעים רבים להזדרז לסגור עסקות לפני אישור התיקון לחוק. במהלך שנת 2021 התרחב הפער בין משקל המשקיעים בשוק הדיור לבין משקל המשקיעים בשוק האשראי למגורים, אשר עמד נכון לנובמבר 2021 על שיא של כ-15 נקודות אחוז, כפול מהממוצע לאחר הורדת מס הרכישה ביולי 2020. הפער נבע ככל הנראה מרכישות של משקיעים ללא צורך באשראי או במימון ממקורות חוץ-בנקאיים ומעסקות דחיות, שיבואו לידי ביטוי באשראי שיועמד במהלך 2022. עם זאת נסגר נכון

⁵¹ <https://www.gov.il/he/departments/news/spokesman-13032022>

⁵² <https://www.gov.il/he/departments/news/spokesman-13032022>

הפער בין משקל המשקיעים בקרב רוכשי הדירות לבין ממשקלם בקרב נוטלי המשכנתאות נסגר בחודשים האחרונים וזאת על רקע העלאת מדרגת מס הרכישה לדירה שניה

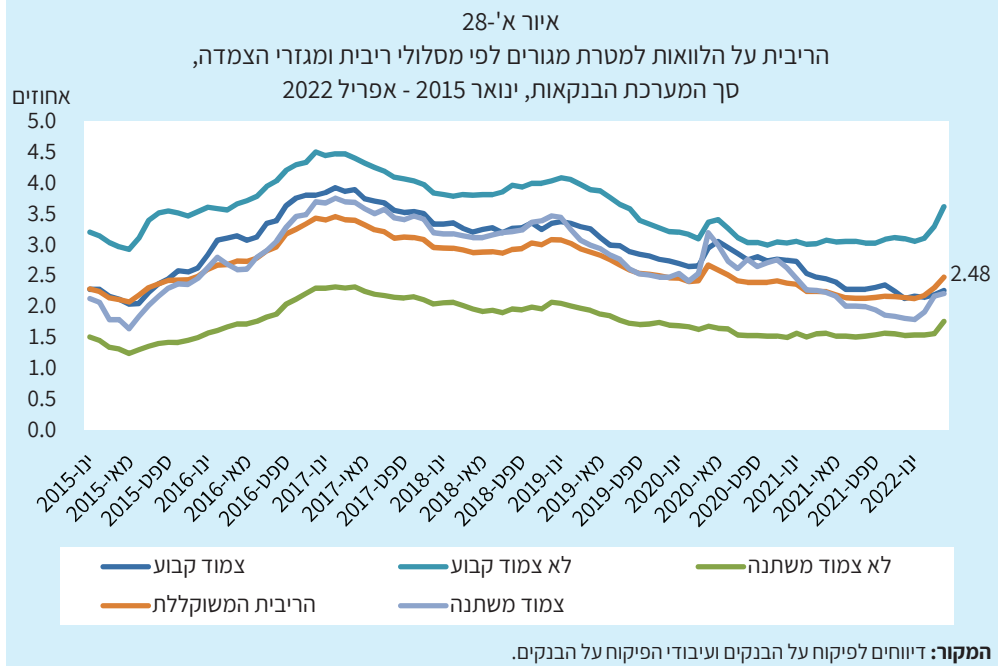


לשלושת החודשים הראשונים של שנת 2022 הפער האמור וזה על רקע ירידת שיעור המשקיעים בקרב רוכשי הדירות (נכון למרץ 2022, משקל המשקיעים בעסקאות בשוק הדיור עמד על 14%).

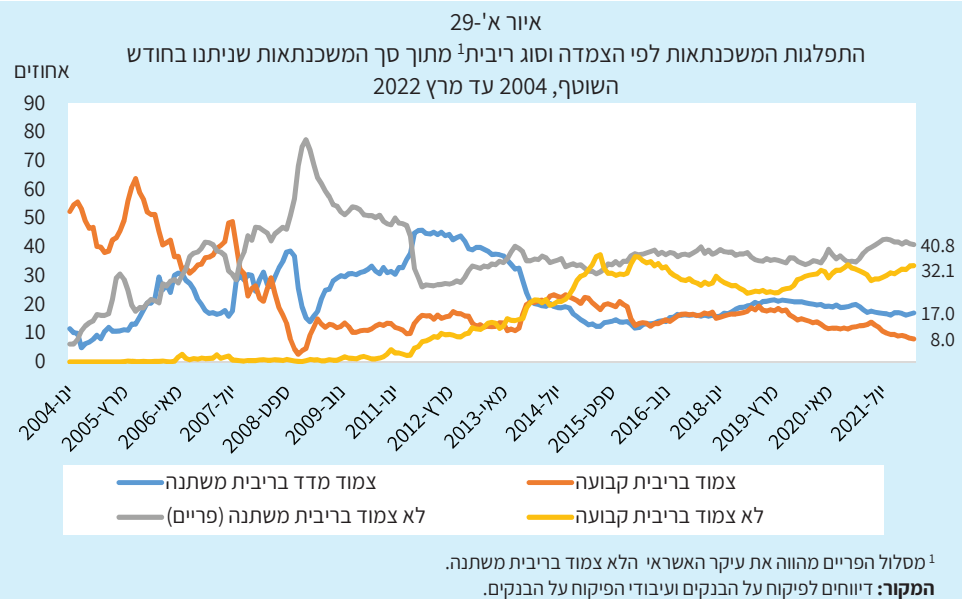
הריבית המשוקללת על הלוואות חדשות לדיור המשיכה במהלך שנת 2021 במגמת ירידה ועמדה נכון לדצמבר 2021 על שיעור של 2.18%. נכון לאפריל 2022, על רקע עליית שיעור האינפלציה והעלאת ריבית בנק ישראל לשיעור של 0.35%, חלה עלייה בשיעור הריבית המשוקללת והיא עומדת על 2.48%, עלייה של 30 נקודות בסיס בהשוואה לחודש דצמבר 2021 (איור א'-28). במהלך שנת 2021 חלה ירידה הן בשיעור הריבית על המסלולים הצמודים והן במשקלם בתמהיל ההלוואות. הירידה במשקל המסלולים הצמודים נובעת ככל הנראה על רקע הציפיות לעלייה באינפלציה במהלך שנת 2021. העלייה שחלה בחודשים מרץ ואפריל 2022 בריבית המשוקללת, נובעת בעיקרה מעלייה בשיעור הריבית במסלול בריבית משתנה צמודה, נוכח עליית תשואות משמעותית של אגרות חוב ממשלתיות צמודות ועלייה בשיעור הריבית במסלול ריבית קבועה לא־צמודה, שמשקלו בתמהיל ההלוואות עלה אף הוא (איור א'-29) וכל אלה על רקע עליית ריבית בנק ישראל והעלייה בשיעור האינפלציה. ביטול מגבלת שליש הפריים בינואר 2021 פעל לעליית משקל מסלול הפריים במהלך שנת 2021 ל-38.2% בחודש אוגוסט 2021. עם זאת, חלה בחודשים האחרונים התייצבות בשיעור הפריים בהלוואות לדיור והוא עומד נכון למרץ 2022 על שיעור של 37.1% (עלייה של 8.3 נקודות האחוז בהשוואה לדצמבר 2020; איור א'-30).

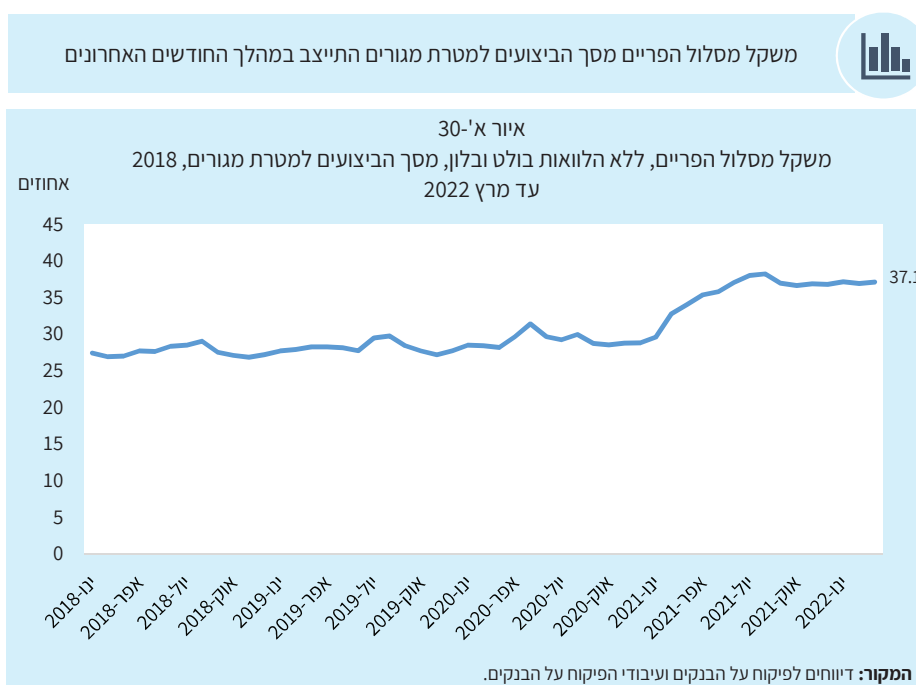
הריבית המשוקללת על הלוואות חדשות לדיור המשיכה במגמת ירידה במהלך שנת 2021 ועלתה בכ-30 נ.ב. ל-2.48% במהלך הרבעון הראשון של שנת 2022, על רקע העלייה באינפלציה, בריבית בנק ישראל ובתשואות בשווקים.

מגמת הירידה בשיעור הריבית המשוקללת המשיכה בשנת 2021.
עם זאת, בחודשים האחרונים חלה עלייה בכל המסלולים וכן בריבית המשוקללת



גידול בנתח ההלוואות במסלולים הלא צמודים על חשבון המסלולים הצמודים





רק כרבע מיתרת המשכנתאות לא יושפעו משינויים בריבית ובשיעור האינפלציה.

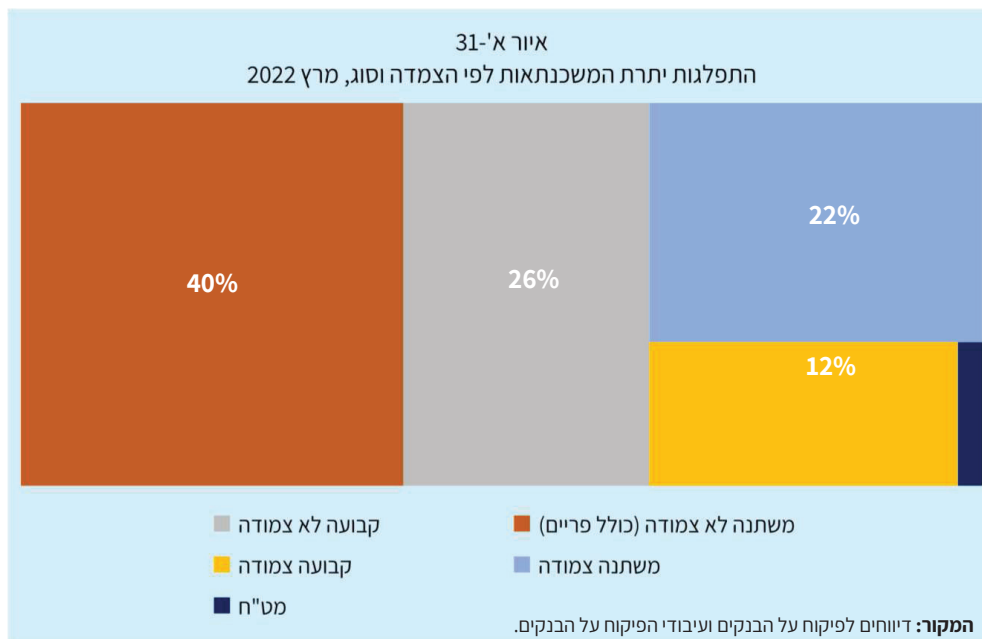
משקל ההלוואות בריבית קבועה שאינה צמודה⁵³ עומד נכון לדצמבר 2021 על כרבע מיתרת המשכנתאות (איור א'-31); משקל ההלוואות בריבית משתנה שאינה צמודה למדד (כולל את מסלול הפריים) עומד על כ-40% מסך היתרה; ומשקל המסלולים בריבית צמודה למדד עומד על 34% מסך היתרה. רוב המשכנתאות לא מורכבות מהלוואה במסלול ריבית קבועה לא-צמודה בלבד, אלא מתמהיל שכולל מספר מסלולים, שחלקם צמודים או שהריבית בהם משתנה. לכן צפויות העלייה במשתנים השונים שמשפיעים על ריבית המשכנתא, כמו מדד המחירים לצרכן, ריבית בנק ישראל והתשואות בשווקים,⁵⁴ להשפיע על הלווים ועל רוב יתרת המשכנתאות (75%). התפתחויות אלה, בשילוב העלייה בשיעור ההלוואות בשיעור מינוף גבוה, צפויות להוביל עבור חלק ממשקי הבית לעלייה בהחזרי המשכנתא. עם זאת, ניתוח שנעשה במסגרת מבחן הקיצון האחד שמבוצע על-ידי הפיקוח על הבנקים בכל שנה, מעלה כי על-אף נתוני המקרו והעלייה בהיקפי המשכנתאות, שיעור הלווים שעלולים להיכנס לקשיים מהתפתחויות אלה הוא אינו גבוה ואף אינו צפוי לפגוע ביציבות מערכת הבנקאות (להרחבה ראו תיבה א'-1 בסקירה זו).

בנק ישראל והפיקוח על הבנקים בפרט, שמו להם כיעד לקדם את ההוגנות ואת הגברת האמון במערכת הבנקאות וזה בין היתר על-ידי הפשטה והנגשה של מוצרים ושירותים בנקאים. בשל מורכבותה וחשיבותה הגדולה של הלוואת משכנתא בחיי רוב משקי הבית, קידם בנק ישראל שינוי מקיף בתחום המשכנתאות וזה על-מנת לשפר את הכלים שעומדים בידי הלקוחות לבחון ולהבין את השירות בנקאי על תנאיו, להגביר את כוחם הצרכני, את יכולתם לקבל החלטות מושכלות

⁵³ מסלול זה מקבע למעשה את שיעור הריבית לכל אורך תקופת ההלוואה, כך שאינו מושפע משינויי ריבית ומשינויים שנובעים ממדד המחירים לצרכן.

⁵⁴ צפוי להשפיע על מסלולים בריבית משתנה שבו העוגן משתנה בכל תקופה והוא נקבע על פי תשואות השווקים.

רק כרבע מיתרת המשכנתאות לא יושפע משינויים בריבית ובשיעור האינפלציה



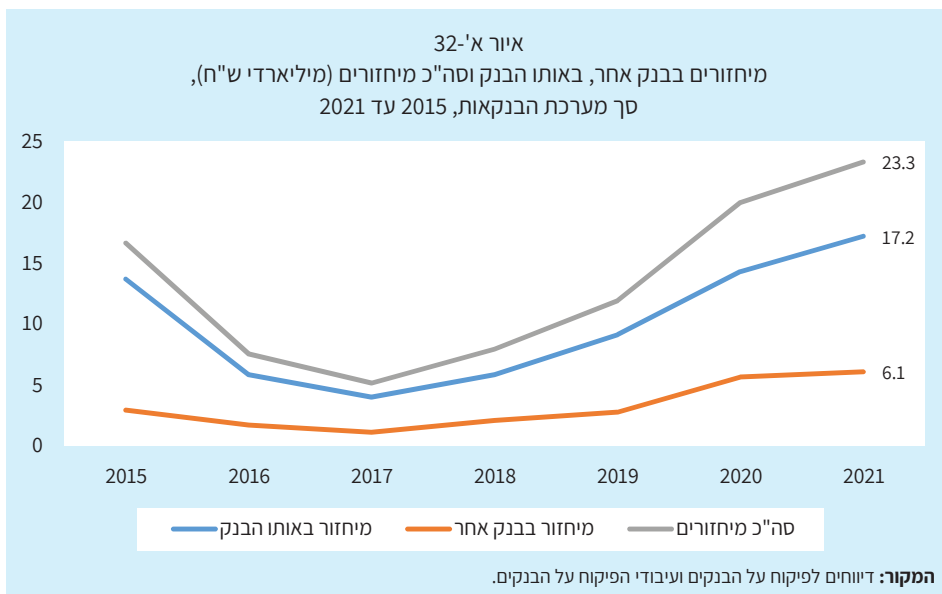
בהתייחס למצבם הפיננסי ולהיטיב בסופו של דבר את מצבם כתוצאה מכך, שינוי זה צפוי להיכנס לתוקף ב-31 באוגוסט 2022 ויכלול שיפור בשקיפות, יעניק יכולת השוואה בין הצעות מתאגידים בנקאים שונים, יגביר את יכולת ההבנה של הלקוחות וייעל את התהליך כולו (להרחבה ראו תיבה ג'-5 בסקירה זו).

קידום ההוגנות במערכת הבנקאות באה לידי ביטוי גם בנושאים של הכלה פיננסית ובפרט בחסמים הרבים שעומדים בפני החברה הערבית ונגישותה לאשראי. הצוות הבין-משרדי להגברת ההכלה הפיננסית במשק בחן את החסמים המרכזיים שמקשים על הבנקים להעמיד משכנתאות ללווים ביישובי החברה הערבית וגייש המלצות מדיניות במטרה להסיר חסמים אלה. בימים אלה בנק ישראל שותף בצוות בין-משרדי ברשות החשב הכללי במשרד האוצר אשר ממשיך לבחון את הנושא. (להרחבה ראו תיבה א'-9 בסקירה זו).

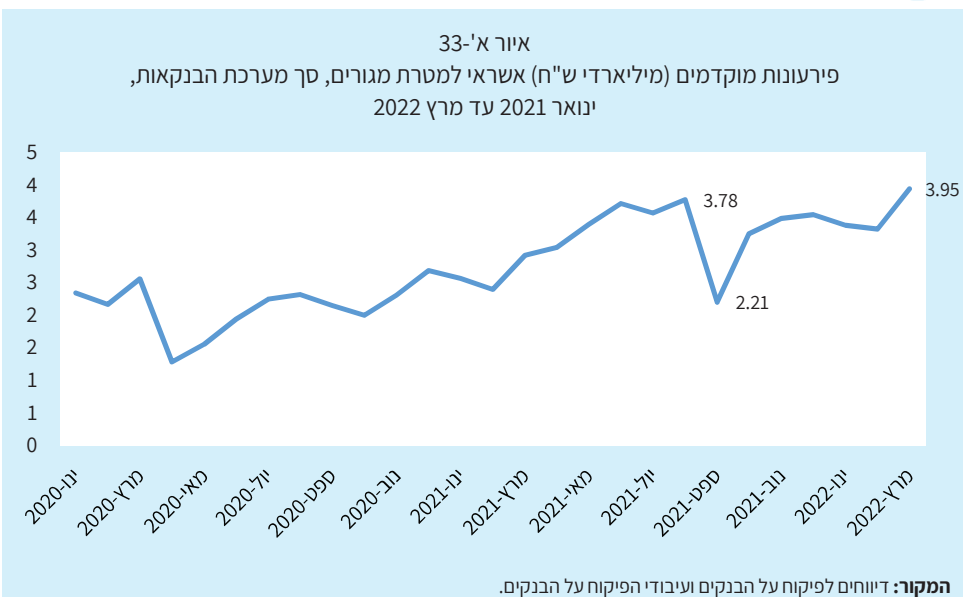
הירידה בשיעור הריבית למטרת מגורים, לצד ביטול מגבלת הפריים, הובילה לגידול משמעותי בהיקף מיחזורי המשכנתאות (חיצוניים ופנימיים), אשר גדל במהלך שנת 2021 ב-17% בהשוואה לשנת 2020 והגיע לכ-23.3 מיליארד ש"ח (איור א'-32). בנוסף, נרשמה עלייה של 48% בהיקפי הפירעונות המוקדמים בהשוואה לשנה דאשתקד (איור א'-33).

ניתן לראות עלייה משמעותית במיחזורים ובפירעונות המוקדמים שבוצעו במהלך 2021.

במהלך שנת 2021 חלה עלייה נוספת בשיעור המיחזורים



במהלך שנת 2021 חלה עלייה של כ- 48% בשיעור פירעונות המשכנתאות



איכות תיק האשראי לדיור

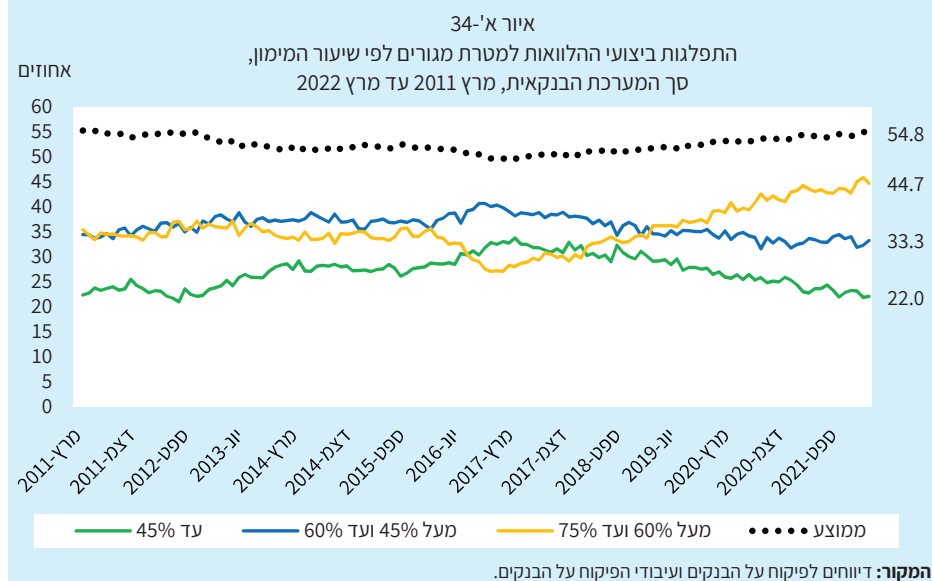
השיפור בתנאים הכלכליים לצד הירידה באי הוודאות בשנת 2021, הביאו לשיפור באיכות תיק האשראי לדיור. שיעור ההוצאה להפסדי אשראי מתוך סך האשראי לדיור ירד ב-0.1% בהשוואה לעלייה בשיעור של 0.21% בשנת 2020 (יש לציין כי שיעור זה נבע בשנת 2020 מהוצאה קבוצתית להפסדי אשראי, שנועדה לספוג הפסדים עתידיים שטרם התממשו). כמו כן, משקל האשראי בפיגור של 90 יום ומעלה בסך האשראי לדיור הינו נמוך היסטורית ונמצא בשיעור של 0.61% בשנת 2021, בהשוואה לשיעור של 0.73% בשנת 2020.

לצד זה, הצמיחה באשראי למגורים לוותה בעלייה במדדי הסיכון של תיק האשראי לדיור. במהלך השנה נרשמה עלייה בשיעור המימון הממוצע (LTV) והוא עומד נכון למרץ 2022 על רמה של 54.8%, גידול של 1.2 נקודות האחוז בהשוואה לדצמבר 2020 (איור א'-34). עלייה זו מקורה באשראי שהועמד בשיעורי מימון גבוהים (60%-75%), שהיוו ממוצע של כ-43.1% מסך האשראי שהועמד במהלך התקופה מתחילת השנה וזה בהשוואה לממוצע של 40.4% בשנת 2020. במהלך שלושת החודשים הראשונים של שנת 2022 חלה עלייה קלה נוספת, כך ששיעור זה עומד נכון למרץ 2022 על 44.7%. בנוסף, נרשמה עלייה קלה בתקופה הממוצעת לפירעון, שעמדה במהלך שנת 2021 על ממוצע של כ-22.9 שנים וזה בהשוואה לממוצע של 22.4 שנים במהלך שנת 2020. במהלך שלושת הראשונים של שנת 2022 חלה עלייה נוספת בתקופה הממוצעת לפירעון והיא עומדת על ממוצע של 23.45 שנים. במקביל שמר שיעור ההחזר מההכנסה על יציבות יחסית (ממוצע של 26.8% במהלך שנת 2021 בהשוואה לממוצע של 26.5% במהלך שנת 2020). מדד זה מהווה את המדד העיקרי ליכולתו של הלווה לספוג זעזועים בהכנסתו ובעמידתו בהחזרי ההלוואה. ממוצע שיעור ההחזר מההכנסה עומד נכון למרץ 2022 על 27.3% (איור א'-35).

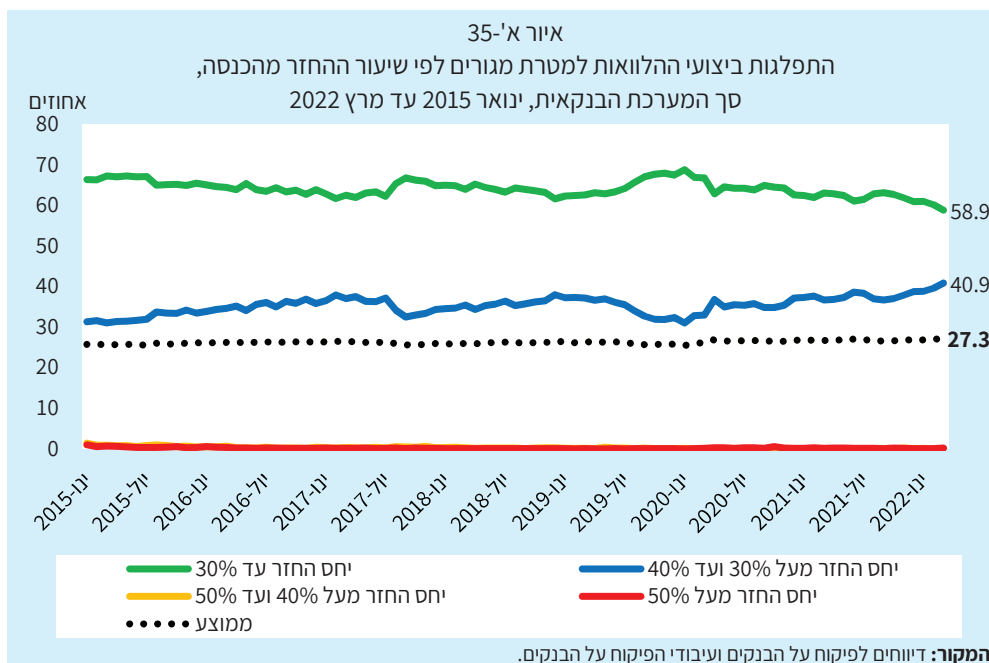
השיפור באיכות תיק האשראי לדיור בשנת 2021 בא לידי ביטוי בירידה בשיעור ההוצאה להפסדי אשראי ובמשקל נמוך היסטורית של אשראי בפיגור של למעלה מ-90 יום מתוך סך האשראי לדיור.

לצד השיפור באיכות תיק האשראי, לוותה הצמיחה באשראי בעלייה במדדי הסיכון של תיק האשראי לדיור.

במהלך השנה חלה עלייה בשיעור המימון בעיקר בשל עלייה בנתח ההלוואות בשיעורי מימון גבוהים



שיעור ההחזר מההכנסה שמר על יציבות במהלך 2021



בשנים האחרונות ובמהלך שנת 2021 בפרט, ניכרת מגמת עלייה במשקל ההלוואות שניתנו הן בשיעורי מימון גבוהים (60%-75%) והן בשיעורי החזר מהכנסה גבוהים (30%-40%). כך עמד בשנת 2021 שיעור הלוואות אלה מסך הביצועים על ממוצע של 16.9%, עלייה של 2.2 נקודות אחוז בהשוואה לממוצע בשנת 2020 ועלייה של 4 נקודות אחוז בהשוואה לממוצע בשנת 2019. נכון למרץ 2022 עומד שיעור הלוואות אלה מסך הביצועים על 18.3% (איור א'-36).

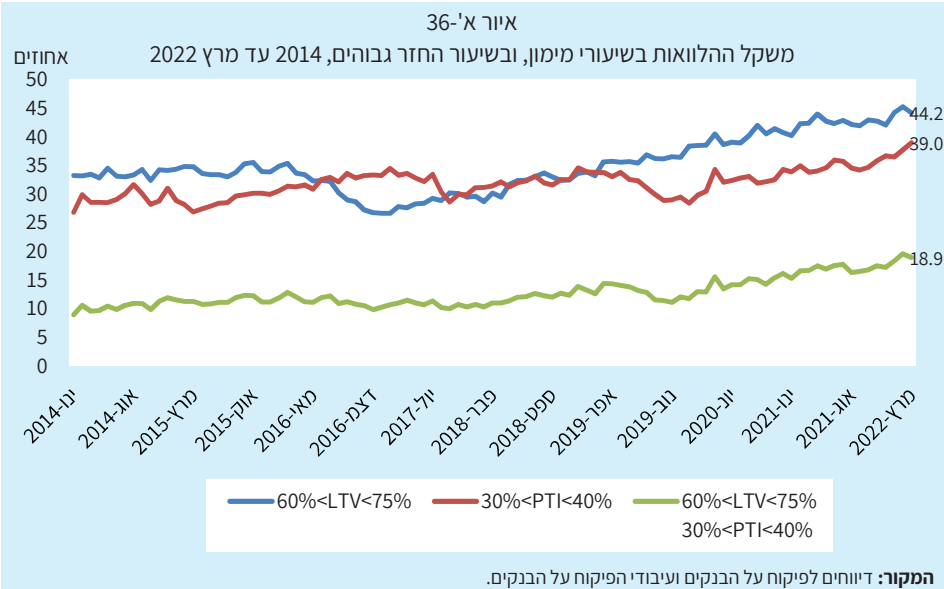
מהשוואה בין לאומית עולה שלאורך השנים ננקטו בישראל מספר גבוה יחסית של צעדים באשראי לדיור בהשוואה למדינות אחרות וכי בישראל מיושמים כיום צעדים מגבילים בכל הקטגוריות האפשריות, (שיעור המימון (LTV), מגבלות על שיעור החזר (PTI) והתקופה לפירעון). כך מחמיר יחסית שיעור המימון המרבי בהשוואה בין לאומית, שיעור המימון הממוצע בישראל נמוך בהשוואה בין לאומית והתקופה לפירעון דומה לרמתה בעולם (איורים א'-37, א'-38, א'-39). זאת בנוסף לצעדים מבוססי ההון⁵⁵ שנקט בשנים האחרונות הפיקוח על הבנקים, שבמובן מסוים נמצאו מחמירים בהשוואה למדינות אחרות.

נמשכת מגמת העלייה של הלוואות שניתנו בשיעורי מימון גבוהים ובשיעורי החזר מההכנסה גבוהים. שיעור הלוואות אלו מסך הביצועים עומד נכון למרץ 2022 על כ-18.3%.

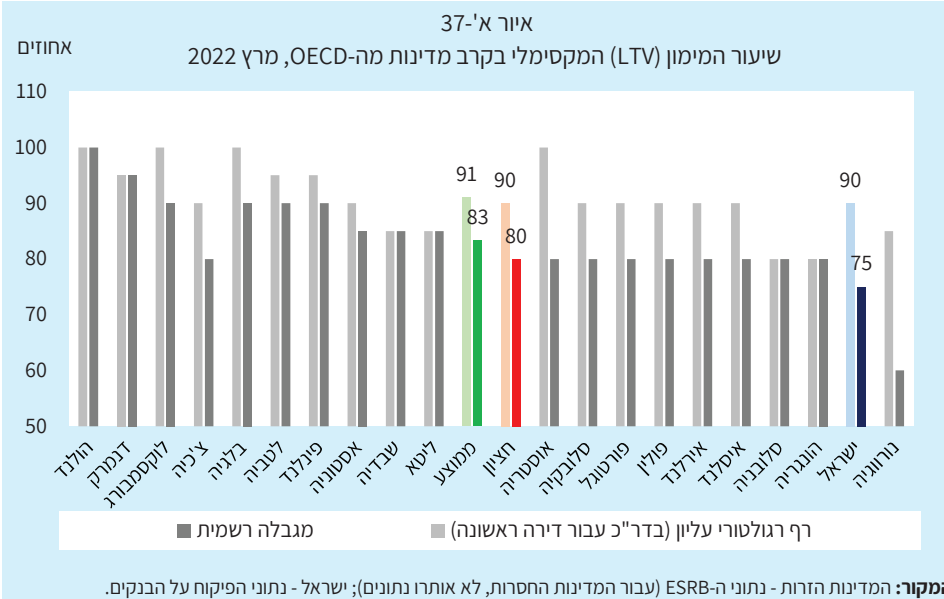
שיעור המימון הממוצע בישראל נמוך בהשוואה בין לאומית.

⁵⁵ צעדים אלה כוללים אימוץ גישה מחמירה לשקלול נכסי הסיכון (הגישה הסטנדרטית), שהינה מחמירה בהשוואה למסגרת העבודה של ועדת באזל ודרישה מהתאגידים הבנקאים להקצאת הון בשיעור של 1% מיתרת האשראי לדיור.

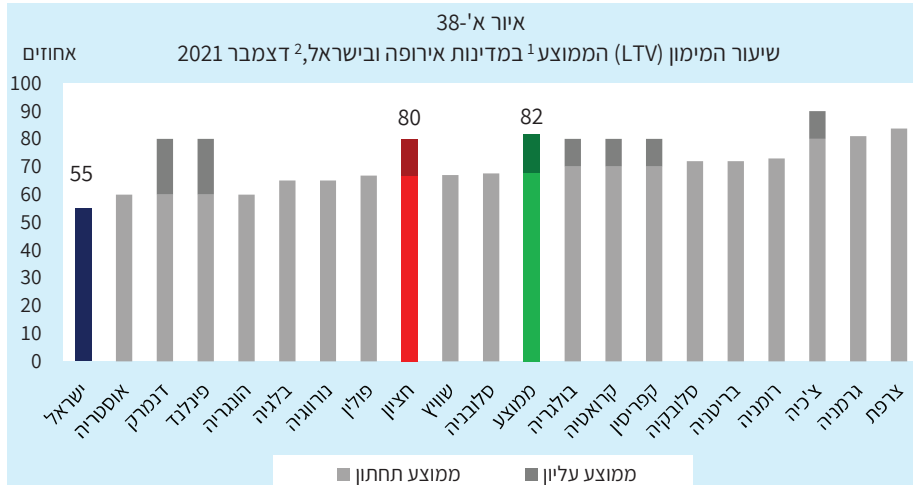
משקל ההלוואות בשיעורי מימון ובשיעורי החזר גבוהים גדל במהלך 2021



השוואה בינלאומית של מגבלת שיעורי המימון

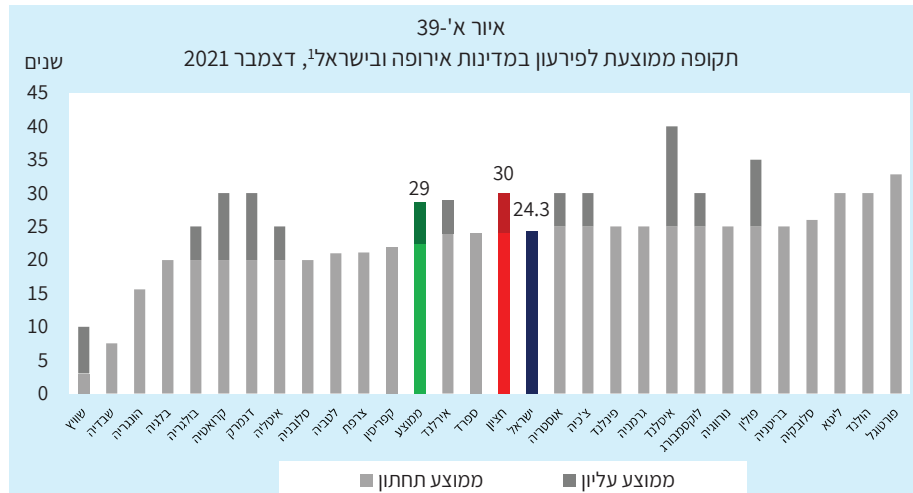


שיעור המינוף הממוצע בישראל נמוך בהשוואה בין-לאומית



¹ נתוני ישראל נכונים לפברואר 2022, נתוני שווייץ הם חציין.
² במדינות מסוימות שיעור המימון הממוצע משתנה לפי פרופיל הלקוח (גיל, דירה ראשונה וכו').
המקור: המדינות הזרות - נתוני ה-European Mortgage Federation; ישראל - נתוני הפיקוח על הבנקים.

התקופה לפרעון הממוצעת בישראל אינה שונה משמעותית בהשוואה למדינות אירופה



¹ נתוני ישראל נכונים לפברואר 2022, נתוני פורטוגל נכונים ל-2019, נתוני בלגיה הם חציין.
המקור: המדינות הזרות - נתוני ה-European Mortgage Federation; ישראל - נתוני הפיקוח על הבנקים.

ענפי משק

האשראי לרוב ענפי המשק צמח במהלך שנת 2021, כאשר האשראי לענפי הבינוי והנדל"ן והאשראי לדיור הובילו בדומה לשנים האחרונות את צמיחת התיק והיוו 69% מהצמיחה במהלך 2021. ארבעה ענפים בולטים בשיעורי הצמיחה של האשראי העסקי: חשמל ומים, בינוי ונדל"ן, שירותים פיננסיים ותחבורה ואחסנה (לוח 18). ענף החשמל והמים צמח מתחילת השנה ב-37.2% (5.8 מיליארד ש"ח), ענף הבינוי והנדל"ן צמח מתחילת השנה ב-25.5% (44.6 מיליארד ש"ח), ענף השירותים הפיננסיים צמח ב-20.7% (13.5 מיליארד ש"ח) וענף התחבורה והאחסנה צמח ב-16% (3.1 מיליארד ש"ח).

משקל האשראי לענף
הבינוי והנדל"ן גדל
ועומד על 54% מסך
האשראי הבנקאי לציבור.

בתוך כך גדל במהלך השנה משקלם של האשראי לענף הבינוי והנדל"ן בצירוף האשראי לדיור ל-54% מסך האשראי הבנקאי לציבור (בהשוואה ל-52% בשנת 2020), כאשר האשראי שהועמד לענף הבינוי והנדל"ן כמעט הכפיל את גודלו מאז שנת 2013 (איור א'-40). גידול משמעותי זה לווה בעלייה בסיכון האשראי בענף הבינוי והנדל"ן וזה על רקע התגברות התחרות בין התאגידים הבנקאים. הגדלת תיאבון הסיכון כללה בין היתר הקלות בתנאי החיתום. על רקע העלייה בסיכון כאמור, דרש הפיקוח על הבנקים ממערכת הבנקאות להגביר את תהליכי הניטור והבקרה על התפתחות הסיכון בענף זה, להתאים את ההפרשות הקבוצתיות בדוחות הכספיים לשנת 2021 ואילך ולתת בדוחות אלה גילוי איכותי וכמותי נאות על התגברות הסיכון בענף. כמו כן נמצא הפיקוח על הבנקים בתהליך היועצות לגבי דרישה להקצאת הון נוספת בגין מימון קרקעות במינוף גבוה (להרחבה ראו תיבה א'-8 בסקירה זו).⁵⁶

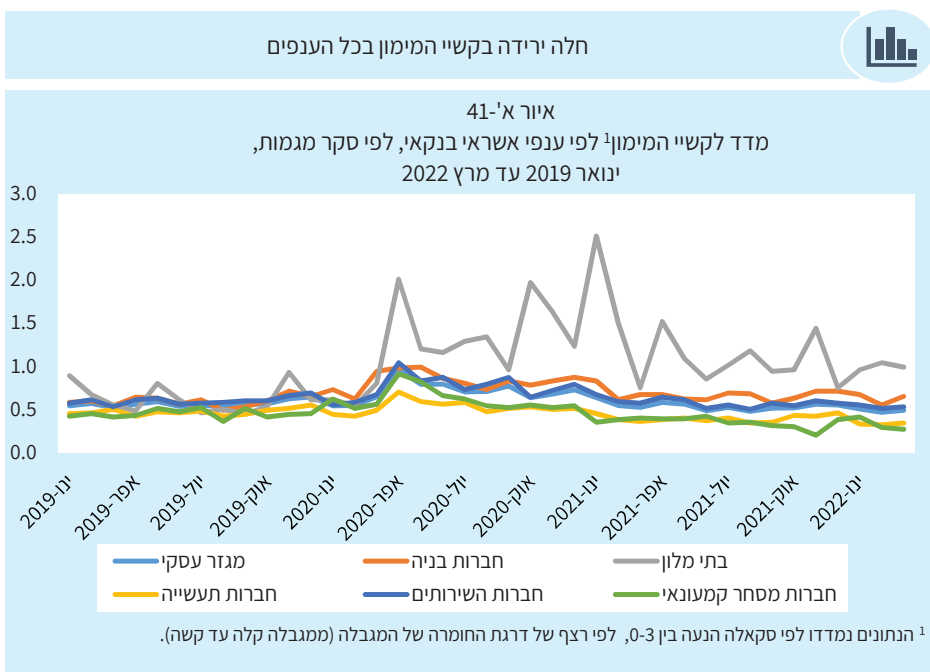
האצה בקצב צמיחת האשראי לענף הבינוי והנדל"ן



⁵⁶ <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/20-3-22.aspx>

על אף השיפור בנגישות
לאשראי בענפי המשק
השונים, מגמת הצמיחה
באשראי לענף בתי מלון,
שרותי הארחה ואוכל
גדלה בקצב נמוך יותר.

הנגישות של העסקים בענפי המשק השונים לאשראי בנקאי עלתה משמעותית במהלך 2021, כפי שעולה מסקר הערכת המגמות בעסקים של הלמ"ס. קשיי המימון, כפי שעולה מנתוני הסקר, הם נמוכים בכל ענפי הפעילות, אולם ענף בתי המלון, שירותי הארחה ואוכל נמצא עדיין בפער בקשיי המימון ביחס לשאר הענפים (איור א'-41). ענף בתי מלון, שירותי הארחה ואוכל, שנפגע במהלך משבר הקורונה, המשיך במגמת הצמיחה באשראי, אך בקצב נמוך יותר (2.5% בשנת 2021 בהשוואה ל-16.1% בשנת 2020). נתון זה אף נתמך בירידה משמעותית בפעילותן של שלוש התכניות להלוואות בערבות ממשלתית במהלך שנת 2021, עד לפעילות אפסית בחודשים האחרונים.

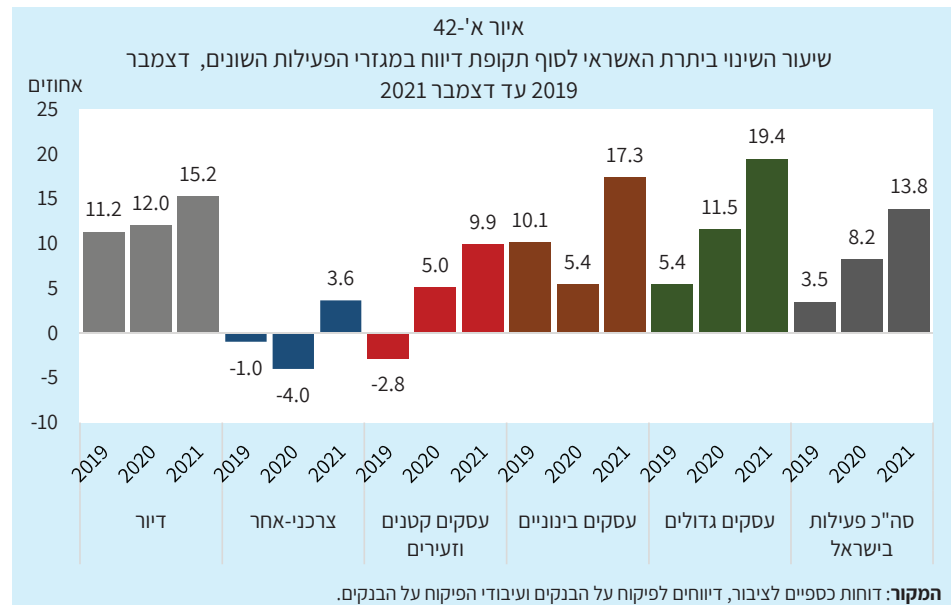


מגזרי פעילות פיקוחיים

צמיחה מואצת נרשמה במהלך שנת 2021 בכל מגזרי הפעילות. מערכת הבנקאות הגדילה את האשראי העסקי באופן משמעותי, אשר צמח בשיעור של 15.1%. עיקר הצמיחה נובעת ממגזר העסקים הגדולים, שמהווה 57% מסך הגידול באשראי העסקי ובהובלתם של בנק הפועלים ובנק לאומי (אשר הגדילו את יתרת האשראי העסקי בשיעור של 20% ו-18%, בהתאמה; לוח 17). הצמיחה במגזר העסקים הגדולים עמדה על 19.4%, שיעור כמעט כפול בהשוואה לשיעור הצמיחה בשנה הקודמת (11.5%; איור א'-42). הצמיחה במגזר העסקים הבינוניים עמדה על 17.3%, יותר מפי שלושה מהצמיחה בשנת 2020. **הצמיחה במגזר העסקים הקטנים והזעירים עמדה על 9.9%, עלייה משמעותית בהשוואה לצמצום של כחצי אחוז בשנים 2019-2020.** פרט לבנק לאומי ולבנק הפועלים, בולטים בנק מזרחי-טפחות, שהגדיל את האשראי שהעמיד למגזר העסקים הגדולים ב-17% ובנק דיסקונט והבנק הבינלאומי הראשון, שהגדילו את האשראי שהעמידו למגזר העסקים הבינוניים בשיעור של 14.8% ו-13.3%, בהתאמה.

במהלך שנת 2021,
מערכת הבנקאות
הגדילה משמעותית את
האשראי למגזר העסקי
אשר צמח בשיעור של
15.1%.

שיעור השינוי ביתרת אשראי לסוף תקופת דיווח במגזרי הפעילות השונים

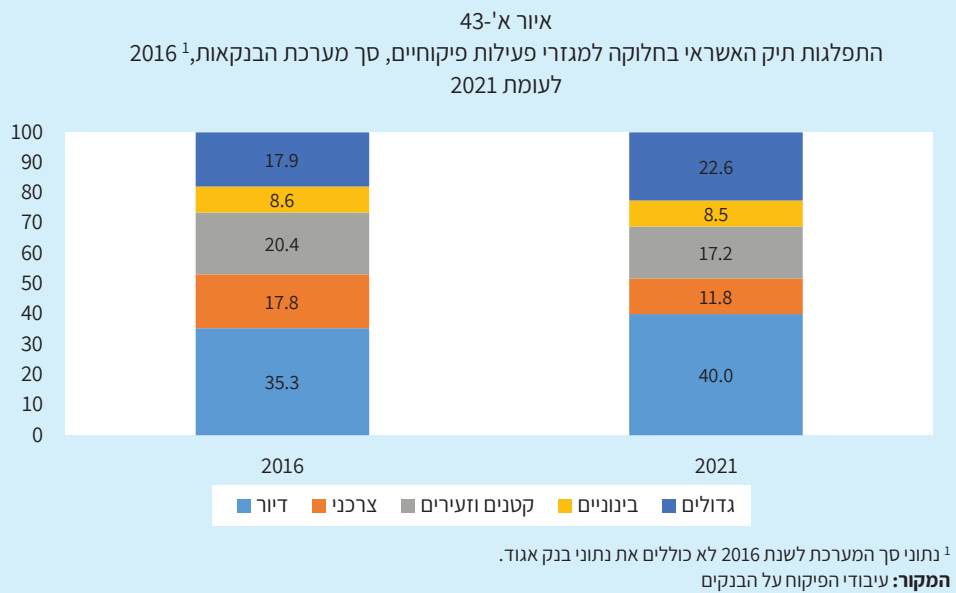


המרווח מפעילות אשראי ירד במגזר העסקי במהלך 2021 בשיעור של 0.1 נקודת האחוז ונובע בעיקרו מירידה במרווח למגזר העסקים הקטנים והזעירים, שירד בשיעור של 0.2 נקודות אחוז (לוח 17).

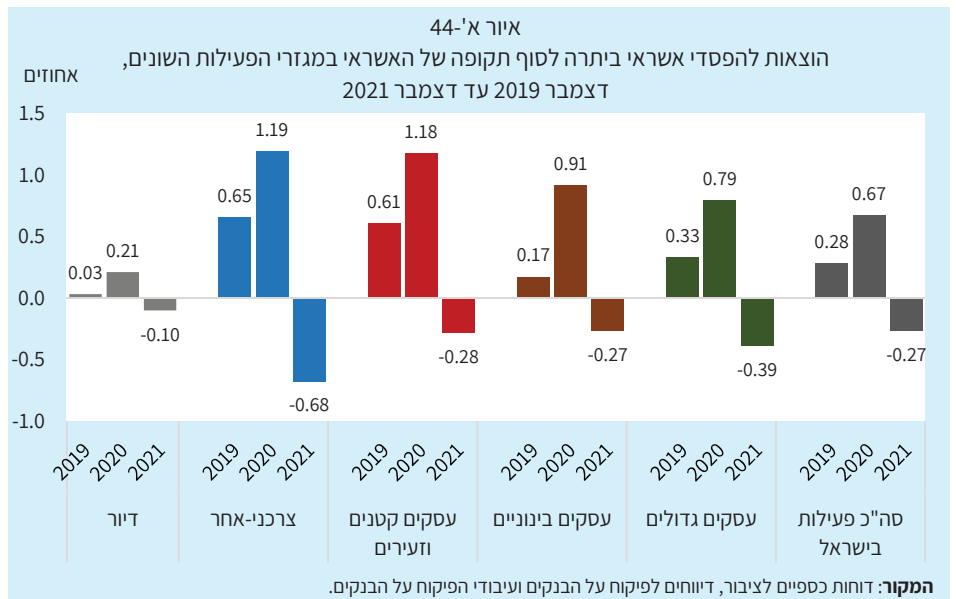
משקל האשראי למגזר
הדיור ומגזר העסקים
הגדולים עלה לצד
צמצום משקל האשראי
הצרכני ומשקל העסקים
הקטנים והזעירים בתיק
האשראי של מערכת
הבנקאות.

בחינה של התפלגות תיק האשראי לציבור מעלה כי בין השנים 2016-2021 חלו שינויים בתיק האשראי של מערכת הבנקאות (איור א'-43) וניתן לראות עלייה במשקל האשראי לדיור ולעסקים גדולים, לצד צמצום האשראי הצרכני והאשראי למגזר העסקים הקטנים והזעירים. פרט לבנק מזרחי-טפחות (צמצום של 2.8 נקודות האחוז), נרשמה עלייה של כ-5 נקודות האחוז במשקל האשראי לדיור בתיק האשראי של מערכת הבנקאות, לשיעור של כ-40%. על-אף הצמיחה באשראי הצרכני השנה, הצטמצם במהלך השנים 2016-2021 משקל האשראי הצרכני בכ-6 נקודות האחוז. בחינה של תיק האשראי העסקי לשנים אלה מעלה כי נרשמה ירידה במשקלו של האשראי למגזר העסקים הקטנים והזעירים (כ-3.2 נקודות האחוז), בעוד שמשקלו של האשראי למגזר העסקים הבינוניים נותר יחסית יציב. מגזר העסקים הגדולים רשם ברמת המערכת עלייה של 4.7 נקודות האחוז. שינויים אלה בהתפלגות תיק האשראי נובעים בין היתר משינוי בביקושים לאשראי, מהעובדה שהתאגידים הבנקאים הגיעו נכון לסוף שנת 2017 ליעדי ההון, מהקלות במשקל הסיכון באשראי לדיור במהלך 2018, מהקלות במגבלת החבות הענפית לענף הבינוני והנדל"ן ובעקבות התגברות התחרות באשראי הצרכני וטיוב תיק האשראי הצרכני על-ידי התאגידים הבנקאים.

עלייה במשקל של האשראי למגזר הדיור ומגזר העסקים הגדולים לצד צמצום האשראי הצרכני, והאשראי למגזר העסקים הקטנים והזעירים בתיק האשראי של מערכת הבנקאות



ירידה חדה בהוצאות להפסדי אשראי
ביתרה לסוף התקופה של האשראי במגזרי הפעילות השונים



ההוצאות להפסדי אשראי ירדו בכלל מגזרי הפעילות השונים.

ההוצאות להפסדי אשראי ירדו בכלל מגזרי הפעילות השונים (איור א'-44). התאגידים הבנקאים הגדילו במהלך שנת 2020 את ההפרשות להפסדי אשראי באופן משמעותי, מתוך הנחה כי משבר הקורונה צפוי להשפיע על יכולת ההחזר של הלווים. לאחר שציפייה זו התממשה בחלקה, הוחזרו בשנת 2021 חלק גדול מההפרשות שנעשו במהלך שנת 2020, כפי שניתן לראות בירידה בהוצאות להפסדי אשראי. כך עומד שיעור ההוצאה הממוצע להפסדי אשראי לשנים 2020-2021 במגזר העסקים הקטנים והזעירים על 0.15%, בהשוואה לשיעור של 0.61% בשנת 2019; שיעור ההוצאה הממוצע להפסדי אשראי לשנים 2020-2021 במגזר העסקים הבינוניים עומד על 0.28% בהשוואה לשיעור של 0.17% בשנת 2019; ושיעור ההוצאה הממוצע להפסדי אשראי לשנים 2020-2021 במגזר העסקים הגדולים עומד על שיעור של 0.42% בהשוואה לשנת 2019 שבה השיעור עמד על 0.33%.

איכות תיק האשראי

רוב מדדי איכות האשראי רשמו במהלך שנת 2021 התאוששות (לוח 19). כל התאגידים הבנקאים רשמו הכנסה בסעיף ההוצאה להפסדי אשראי, כך שממוצע ההוצאה להפסדי אשראי בין השנים 2020-2021 עומד על שיעור של 0.18%, בהשוואה לשיעור של 0.29% בשנת 2019 (איור א'-45). נתון זה מצטרף לכך שרוב הלווים שדחו תשלומים להחזרי אשראי במהלך תקופת משבר הקורונה חזרו לשלם כסדרו. משקל האשראי הבעייתי בסך האשראי לציבור עומד על 2%, שיעור נמוך מיחס זה בשנות טרום משבר הקורונה (ניתן לייחס חלק משיעור נמוך זה גם להקלות החשבונאיות שניתנו במהלך המשבר). כמו כן גבוה שיעור גביית החובות שנמחקו מהמחיקות ברוטו באופן משמעותי משנים עברו ועומד על 104% (בהשוואה לממוצע של 65% בין השנים 2016-2020). יש לציין כי ייתכן שחלק מגביות אלה הן בגין חובות שנמחקו טרום משבר הקורונה. עם זאת, יחס

התאוששות במרבית מדדי איכות האשראי. ירידה בהוצאה להפסדי אשראי. מרבית הלווים שדחו תשלומים להחזרי אשראי במהלך המשבר שבו לשלם כסדרם.

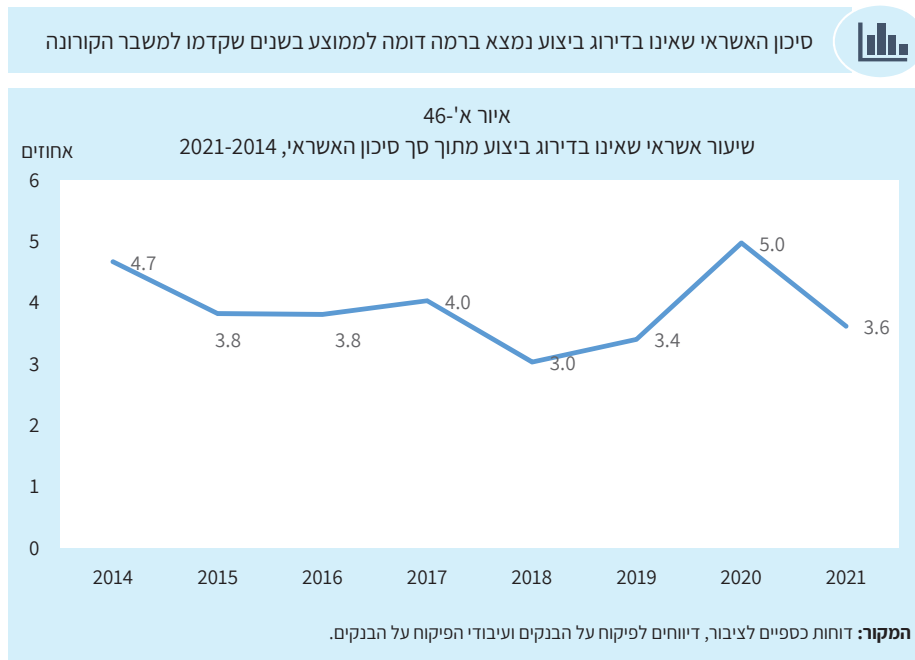


הכיסוי⁵⁷ נותר ברמה גבוהה בהשוואה לרמתו ערב המשבר (115.1% בהשוואה לשיעור של 88.3% בשנת 2019). נתון זה מעיד על המשך שמרנות המערכת, על רקע ההערכה שהתאוששות המשק טרם הושלמה ומהחשש מהתפרצויות נוספות שעלולות לגרום לפגיעה נוספת בכלכלה.

החל מינואר 2022 ובהתאם לאמות המידה מקובלות בעולם, הוביל הפיקוח על הבנקים גם את התאגידים הבנקאים הישראליים ליישומם של כללים חדשים בתאגידים בנקאים בנושא הפרשות להפסדי אשראי צפויים נוכחיים (CECL – Current Expected Credit Losses). ניתוח של הפיקוח על הבנקים מעלה כי השפעה זו צפויה להיות מתונה יחסית ובהתאם לגילוי שנכלל בדוחות הכספיים של התאגידים הבנקאים, צפוי גידול בהפרשה להפסדי אשראי בשיעור של כ-1.6 מיליארד ש"ח (0.12% ביחס ליתרת האשראי לציבור). עיקר הגידול נובע מהפרשות שמיוחסות לתיקי האשראי המסחרי והצרכני, לצד קיטון בהפרשות שמיוחסות לתיקי האשראי לדיור (להרחבה ראו תיבה א'-3 לסקירה זו).

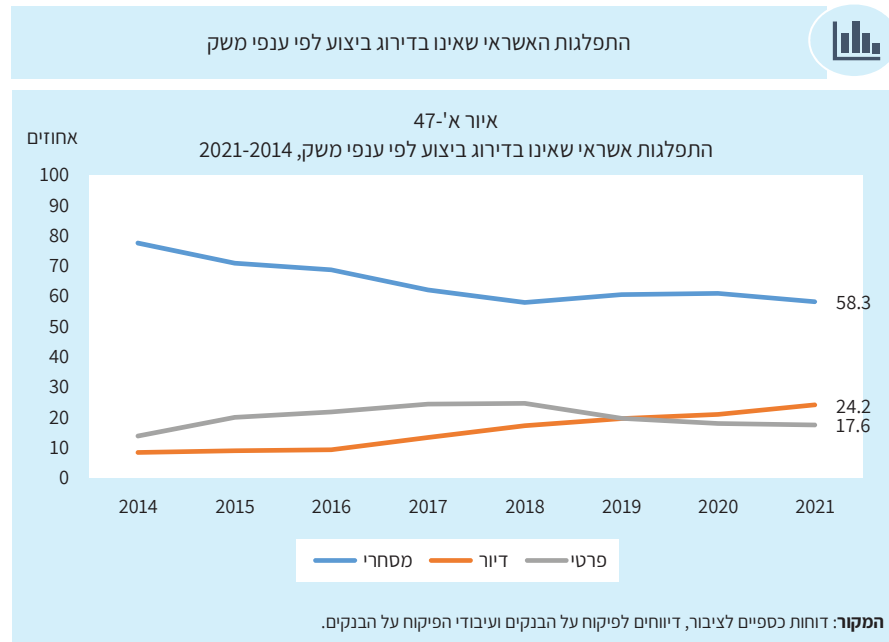
שיעור סיכון האשראי שאינו בדירוג ביצוע קטן בשנת 2021. משקל האשראי לדיור מסך סיכון האשראי שאינו בדירוג ביצוע עלה על חשבון שיעור אשראי שאינו בדירוג ביצוע ללקוחות פרטיים ומסחריים.

שיעור סיכון האשראי שאינו בדירוג ביצוע⁵⁸ קטן בשנת 2021 ונמצא ברמה דומה לממוצע בשנים שקדמו למשבר וזה לאחר שבשנת 2020 עלה שיעור זה ב-1.6 נקודות אחוז (איור א'-46). שיעור סיכון האשראי שאינו בדירוג ביצוע מתוך סיכון האשראי ירד במהלך שנת 2021 לשיעור של 3.6%, רמה דומה לשיעור הממוצע בשנים שקדמו למשבר (ממוצע 2017-2019).



⁵⁷ היחס בין יתרת ההפרשה להפסדי אשראי לבין האשראי הפגום והאשראי שאינו פגום בפיגור של 90 יום ומעלה.
⁵⁸ סיכון אשראי אשר דירוג האשראי שלו במועד הדוח תואם את דירוג האשראי לביצוע אשראי חדש בהתאם למדיניות הבנק. כלומר אשראי שניתן בעבר ושלא היה ניתן בהתאם לתנאים הקיימים היום.

בתוך כך חל שינוי בהתפלגות האשראי שלא בדירוג ביצוע (איור א'-47). משקל האשראי לדירוג מסך סיכון האשראי שאינו בדירוג ביצוע, עלה מ-19.7% ב-2019, עד ל-24.2% בסוף 2021. עלייה זו באה על חשבון שיעור האשראי ללקוחות פרטיים ומסחריים שאינו בדירוג ביצוע והיא בהתאם לעלייה במדדי הסיכון של תיק האשראי לדירוג.



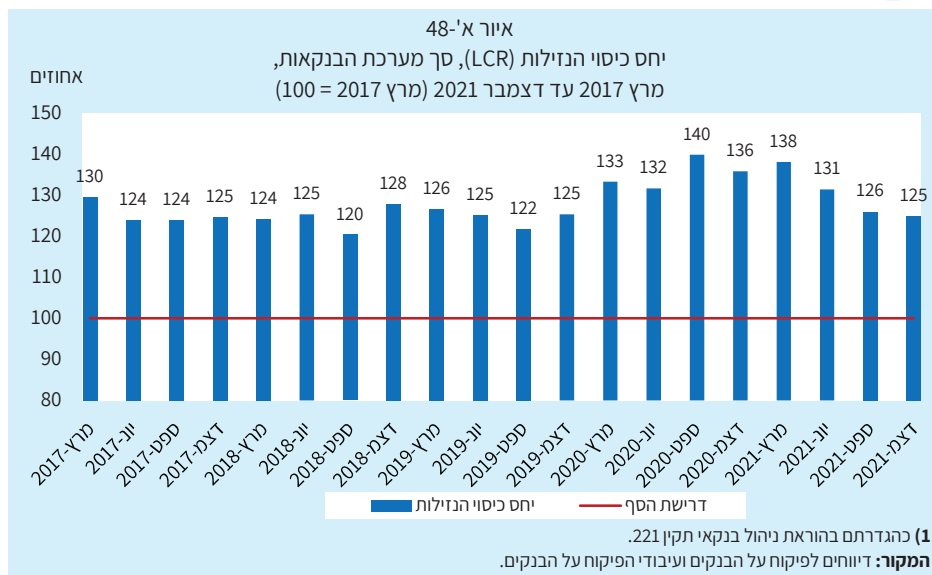
ג. סיכון הנזילות

יחס כיסוי הנזילות (LCR, Liquidity Coverage Ratio⁵⁹) בתאגידים הבנקאים הוא הממד המוביל למדידת סיכון הנזילות בתאגידים בנקאים. לאחר צמיחה משמעותית במהלך שנת 2020, נשחק היחס לאורך שנת 2021, כשערכו המצרפי הממוצע בכל הבנקים במערכת עמד בדצמבר 2021 על כ-125%, דומה לרמתו ערב משבר הקורונה וגבוה מהדרישה המזערית שקבע הפיקוח על הבנקים (100%) (איור א'-48). השחיקה ביחס הינה על-אף גיוסי אג"ח של מערכת הבנקאות משוק ההון בהיקפים גבוהים במהלך שנת 2021, כאשר אלה מהווים מקור יציב לטווח הארוך ותומכים בהמשך הצמיחה בתיק האשראי לציבור במערכת הבנקאות.

⁵⁹ הממד יחס כיסוי הנזילות פותח בידי ועדת באזל במטרה לקדם את העמידות קצרת-הטווח של פרופיל הנזילות בתאגידים הבנקאים. היחס מראה מהי כמות הנכסים הנזילים האיכותיים שתאגידים צריכים להחזיק כדי לשרוד בתרחיש קיצון משמעותי שנמשך 30 ימי-לוח. ליחס כיסוי הנזילות יש שני רכיבים: במונה – מלאי הנכסים הנזילים האיכותיים (HQLA, High Quality Liquid Assets). מלאי זה בנוי משתי רמות של נכסים: רמה 1 – נכסים איכותיים שהיקף החזקתם לא מוגבל; ורמה 2 – נכסים שהיקף החזקתם מוגבל ל-40% ממלאי הנכסים הנזילים האיכותיים. (רמה זו מחולקת לשתי רמות משנה: 2א' ו-2ב'; היקף החזקתם של נכסים ברמה האחרונה מוגבל ל-15%). במכנה – סך תזרים המזומנים היוצא נטו, דהיינו סך תזרים המזומנים היוצא הצפוי בתרחיש הקיצון, בניכוי סך תזרים המזומנים הנכנס הצפוי באותו תרחיש. את סך תזרים המזומנים היוצא הצפוי מחשבים על ידי הכפלת היתרות של סוגי-אב או סוגים שונים של התחייבויות מאזניות וחוף-מאזניות בשיעורי משיכתן הצפויים (drawn או run off). את סך תזרים המזומנים הנכנס הצפוי מחשבים על ידי הכפלת היתרות של חייבים חוזיים (contractual receivables) בשיעורי קבלתן הצפויים בתרחיש, עד לרף מצטבר של 75% מסך תזרים המזומנים היוצא הצפוי.

במהלך שנת 2020
נשחק יחס כיסוי הנזילות,
כשערכו המצרפי
הממוצע במערכת
הבנקאות עמד בדצמבר
2021 לכ-125%,
דומה לרמתו ערב
משבר הקורונה, וגבוה
מהדרישה המזערית
שקבע הפיקוח על
הבנקים.

לאחר עלייה חדה ביחס כיסוי הנזילות שהחל במרץ 2020, שנת 2021 אופיינה בשחיקה ביחס, וחזרה



מתחילת משבר הקורונה, בשנת 2020, גדלו עודפי הנזילות במערכת הבנקאות, כפי שמתבטא במדדי הנזילות השונים. צעדי הסיוע השונים שנקטה הממשלה ובהם צעדי הסיוע לעסקים שנפגעו במהלך המשבר ומתן קצבאות למועסקים שהוצאו לאבטלה או לחל"ת בעקבות המשבר, סייעו לציבור באמצעות הזרמת כספים בהיקפים משמעותיים לצלוח את קשיי התזרים שנוצרו כתוצאה מהסגרים וההגבלות על המשק. בנוסף הפעילה הוועדה המוניתרית של בנק ישראל מגוון כלים במטרה לסייע בהתמודדות עם המשבר, כאשר הצעדים העיקריים שננקטו נועדו להבטיח את: (1) המשך פעילותם התקינה של השווקים הפיננסים; (2) הגברת התמסורת מריבית בנק ישראל לריביות השוק; (3) הקלה בתנאי האשראי.⁶⁰ לצד הכלים המוניתרים שהופעלו במהלך התקופה, נקט הפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל מספר פעולות שהייתה להן השפעה משמעותית על שוק האשראי ועל הרציפות התפקודית של המערכת הפיננסית.⁶¹

הזרמות הכספים למשק, שביצעו הממשלה ובנק ישראל, פעלו, כמתואר להלן, להגדלת מלאי הנכסים הנזילים באיכות גבוהה במערכת הבנקאות: עם הזרמות הכספים גדלו באופן ניכר פיקדונות הציבור;⁶² כאשר בנק ישראל הגדיל במקביל את סכום ההקצאה במכרזים המוניתרים;⁶³

⁶⁰ להרחבה ראו "דוח המדיניות המוניתרית למחצית הראשונה של 2020".
https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/MPR202001h.aspx?force_isolation=true

⁶¹ להרחבה ראו "מערכת הבנקאות בישראל סקירה שנתית 2020".
<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/Skira20.aspx>

⁶² להרחבה ראו תיבה א'-4: "הגידול בפיקדונות הנזילים (עו"ש) של הציבור לאורך משבר הקורונה", מערכת הבנקאות בישראל סקירה שנתית 2020.

⁶³ המכרזים המוניתריים, הם פיקדונות בשקלים שהבנקים מפקידים בבנק ישראל, כאשר כל בנק מגיש הצעה עם הסכום (עד גובה סכום המכרז) והריבית שהוא מבקש והמכרז הינו מכרז מדורג על הריבית. באמצעות המכרזים המוניתריים יכול בנק ישראל להשפיע על בסיס הכסף ועל הריבית לטווח קצר בשוק הכספים.

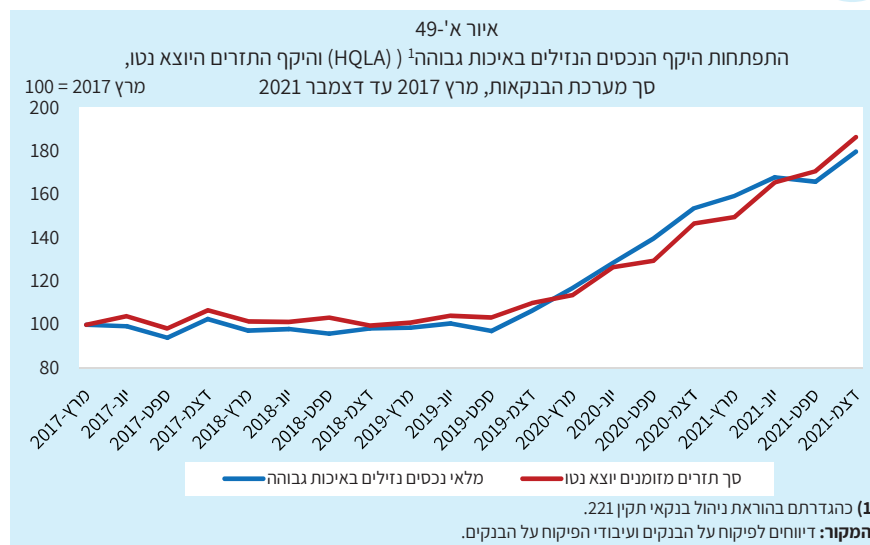
היענות התאגידים הבנקאים למכרזים המוניטרים תורגמה לעלייה בפיקדונות של הבנקים בבנק ישראל ובתורה פעלה להגדלת מלאי הנכסים הנזילים באיכות גבוהה של במערכת הבנקאות.

החל מהרבעון השני של שנת 2021, עם התאוששות המשק והעלייה בביקושים לאשראי, החל להישחק בהדרגה מלאי הנכסים הנזילים האיכותיים, במקביל להמשך גידול מהיר בתזרים היוצא נטו וכך, לאחר עלייה חדה ביחס כיסוי הנזילות, שהחלה במרץ 2020, אופיינה שנת 2021 בשחיקה ביחס זה ובחזרה לרמות הנזילות שאפיינו את מערכת הבנקאות טרום המשבר (איור א'-48).

השחיקה ביחס כיסוי הנזילות נובעת מעלייה חדה בהיקף הפיקדונות סיטונאיים פיננסיים עד חודש, אשר נחשבים יציבים פחות מפיקדון נות עו"ש, והינה על אף המשך גידול בהיקף פיקדונות של מערכת הבנקאות בבנק ישראל.

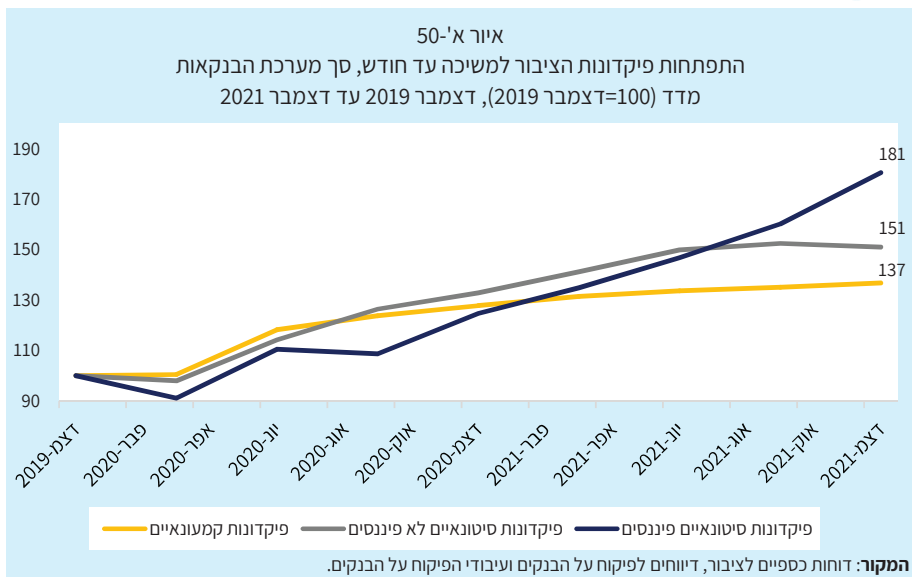
השחיקה ביחס כיסוי הנזילות החל מהרבעון השני של שנת 2021, נובעת מעלייה חדה בתזרים היוצא נטו (איור א'-49), בשיעור שנתי של כ-27% (כ-112.5 מיליארד ש"ח), שמסברת בעיקר מעלייה חדה בפיקדונות סיטונאיים פיננסיים עד חודש (איור א'-50), אשר נחשבים יציבים פחות ועל-כן משוקללים בשיעורי יציאה גבוהים במסגרת תרחיש הנזילות ביחס כיסוי הנזילות. נציין כי השחיקה הינה על-אף עלייה משמעותית, אך איטית יותר, בין היתר גם לאור העלייה בביצועי האשראי⁶⁴ שחלה בשנה הנסקרת במלאי הנכסים הנזילים באיכות גבוהה (HQLA), בשיעור שנתי של כ-17% (כ-95.5 מיליארד ש"ח; איור א'-49). העלייה המשמעותית בשנת 2021 במלאי הנכסים הנזילים באיכות גבוהה נובעת מהמשך הגידול בהיקף הרזרבות של מערכת הבנקאות בבנק ישראל. נציין כי הגידול האמור במלאי הנכסים הנזילים הינו על-אף מימושי האג"ח בקרב הבנקים במהלך שנת 2021, בעיקר אג"ח של ממשלת מדינת ישראל, שהביאו להמשך הצמצום ברכיב נ"ע סחירים כשירים (איור א'-51). במהלך השנה הנוכחית גייסה מערכת הבנקאות אג"ח שמהווה מקור יציב לטווח ארוך בהיקף משמעותי של כ-24 מיליארד ש"ח, כאשר גיוס זה תומך בהמשך צמיחת נכסי מערכת הבנקאות מבלי לשחוק את יחס כיסוי הנזילות.

השחיקה ביחס כיסוי הנזילות נובעת מגידול חד בתזרים היוצא נטו והינו על אף הגידול המשמעותי גם

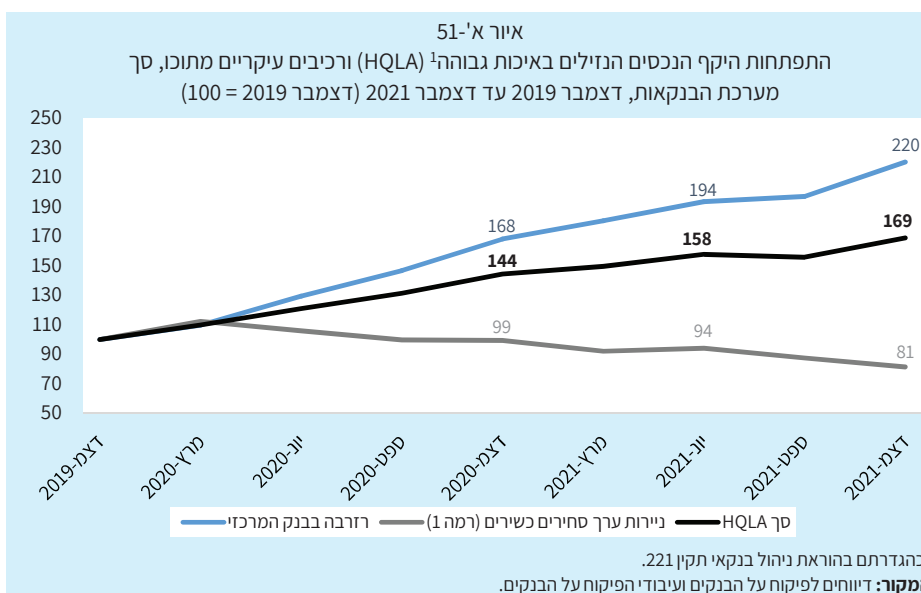


⁶⁴ לצורך מתן האשראי לציבור נעשה שימוש בכספים שמוחזקים כפיקדונות בבנק ישראל, מה שמביא לקיטון במלאי הנכסים הנזילים באיכות גבוהה.

העליה החדה בתזרים היוצא נטו מוסברת בעיקר מעליה חדה בפיקדונות סטונאיים פיננסיים למשיכה עד חודש

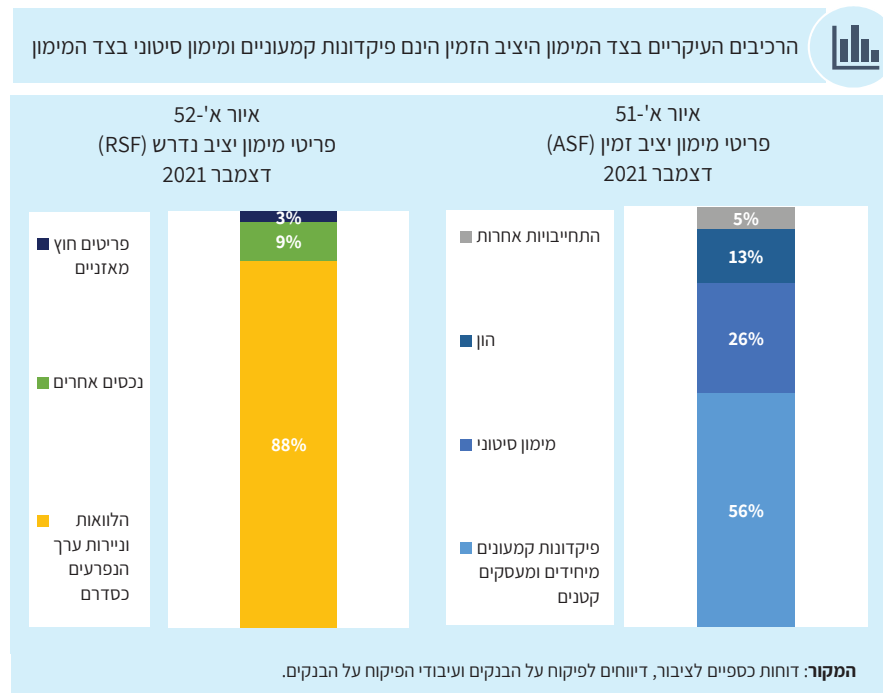


האצה בגידול ברזרבה בבנק ישראל הביאה לעליה במלאי הנכסים הנזילים באיכות גבוהה, וזאת על אף המשך מימושי ני"ע כשירים במהלך השנה



החל מיום 31 לדצמבר 2021, החל הפיקוח על הבנקים באימוצו של יחס מימון יציב נטו. נכון לדצמבר 2021 עומד היחס במערכת הבנקאות על כ-131%, גבוה מהדרישה המזערית שקבע הפיקוח על הבנקים.

מטרת יחס כיסוי הנזילות הינה להבטיח שתאגיד בנקאי מחזיק מספיק נכסים נזילים על-מנת לעמוד בתרחיש קיצון של נזילות בטווח קצר של 30 ימים. במסגרת תרחיש קיצון זה נקבעות הנחות לגבי תזרים המזומנים הצפוי ב-30 הימים הקרובים ובדק האם קיים בבנק מלאי מספיק נכסים נזילים איכותיים על-מנת לעמוד בתזרים היוצא נטו הצפוי.⁶⁵ משכך, יחס כיסוי הנזילות בוחן את יכולתו של הבנק לתמוך בצרכי הנזילות בטווח הקצר (של עד 30 ימים כאמור), אך אינו בוחן את איכות המקורות שעליו הבנק נשען וכן אינו בוחן את יכולתו של הבנק להבטיח שמבנה ההתחייבויות וההון של הבנק תואמים את צרכי מימון, נכסיו המאזניים והתחייבויותיו החוץ-מאזניות לטווח ארוך (מימון בר-קיימה). לשם בחינת יכולתה של מערכת הבנקאות לשמור על פרופיל מימון יציב, החל הפיקוח על הבנקים מיום 31 לדצמבר 2021 באימוצו של יחס מימון יציב נטו (NSFR, Net Stable Funding Ratio⁶⁶). יחס המימון היציב נטו דורש מהבנקים לשמור על פרופיל מימון יציב בהתאם להרכב נכסיהם המאזניים ולפעילויותיהם החוץ-מאזניות. במונה מחושב "מימון יציב זמין" שמוגדר כחלק מההון ומההתחייבויות שניתן להסתמך עליו במהלך שנה אחת (איור א'-52). במכנה סכום "פרטי המימון היציב הנדרש" שמושפע ממאפייני הנזילות והתקופות הנותרות לפירעון של הנכסים השונים שמוחזקים על-ידי הבנק וכן של חשיפותיו החוץ-מאזניות (איור א'-53). כפי שעולה מהאיורים, הרכיבים העיקריים בצד המימון היציב הזמין הינם פיקדונות קמעונים (56%) ומימון סיטוני (26%). הרכיב העיקרי בצד המימון היציב הנדרש הינו הלוואות וני"ע (85%). יחס המימון היציב נטו צריך להיות שווה ל-100% לפחות. נכון לדצמבר 2021 עומד היחס במערכת על כ-131%.



⁶⁵ להרחבה ראו הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 221.

⁶⁶ להרחבה ראו תיבה א'-4 בסקירה זו.

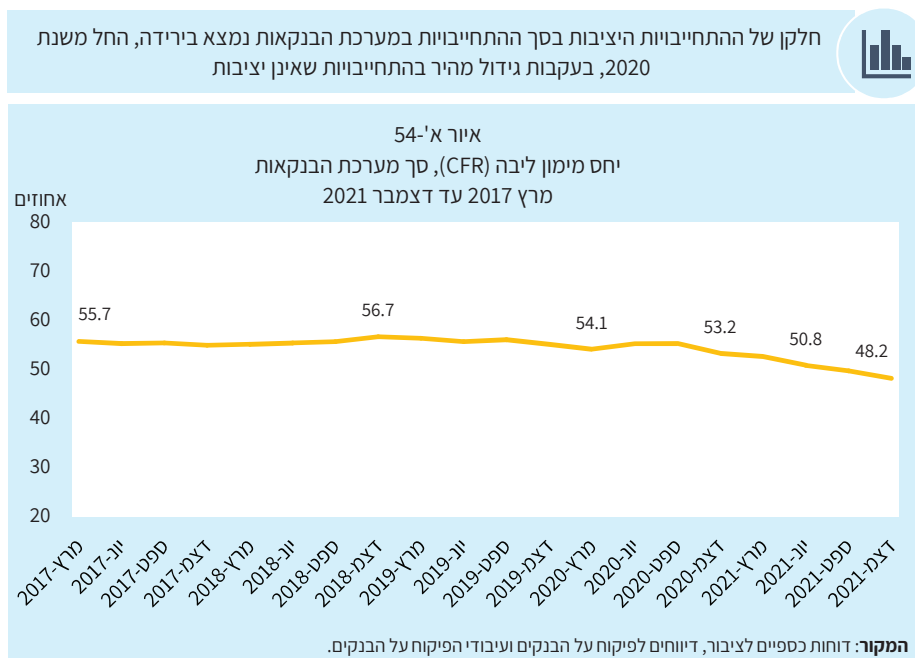
מבנה הנכסים וההתחייבויות בבנקים

לשם מימון פעילותה נשענת מערכת הבנקאות בישראל בעיקר על פיקדונות הציבור. את פיקדונות הציבור ניתן לחלק לפיקדונות יציבים ופיקדונות פחות יציבים, כאשר לשם שמירה על פרופיל מימון יציב, על הבנקים להבטיח הישענות מספקת על פיקדונות יציבים. עיקר הפיקדונות היציבים הם פיקדונות קמעונים, שמאופיינים בפיזור גבוה ובסכומים נמוכים יחסית ומשך, ההסתברות למשיכה של סכומים משמעותיים בטווח זמנים קצר היא נמוכה. מנגד, פיקדונות שאינם יציבים הם לדוגמה פיקדונות של לקוחות סיטונים – לתקופה של פירעון של עד שנה – שכן הם מאופיינים בריכוזיות גבוהה והסיכון כי סכומים משמעותיים עלולים להמשך מהם בטווח זמנים קצר עולה.

על־אף שיחס כיסוי הנזילות בסוף שנת 2021 עמד על רמה דומה לזו שנרשמה טרום המשבר, מבנה הנכסים וההתחייבויות במערכת הבנקאות השתנה לאורך המשבר ובעיקרם גדל חלקם של המקורות הפחות יציבים בסך המקורות. התפתחויות אלה הביאו במידת מה לעלייה בחשיפה לסיכון נזילות, על־אף שזה אינו משתקף ביחס כיסוי הנזילות.

יחס מימון הליבה (CFR) (Core Funding Ratio)⁶⁷ נועד לבחון את איכות המקורות שעליהם נשען הבנק, קרי, שיעור ההתחייבויות היציבות מסך ההתחייבויות. בעוד שהיקף הפיקדונות הציבור גדל, הורע מתחילת שנת 2020 הרכבם כפי שנמדד ביחס זה וחלקן של ההתחייבויות היציבות בסך ההתחייבויות – קטן משמעותית (איור א' 54). שחיקת יחס זה נובעת מהגידול בסך ההתחייבויות, בשיעור של כ-15%, בעוד שיעור הגידול בהתחייבויות היציבות היה מתון יותר ועמד על כ-4%.

מתחילת שנת 2020, בעוד היקף פיקדונות הציבור גדל, הרכבם הורע, כפי שנמדד ביחס מימון הליבה, וחלקן של ההתחייבויות היציבות בסך ההתחייבויות – קטן משמעותית.



⁶⁷ בהתאם להגדרת ה-EBA, יחס מימון הליבה מורכב משני הרכיבים הבאים: במונה – סך ההתחייבויות היציבות – מורכב מיתרת הפיקדונות הקמעונים, יתרת הפיקדונות הסיטונים לתקופה של מעל שנה ואג"ח וכתבי התחייבויות נדחים. במכנה – סך ההתחייבויות.

עיקר הגידול בסך ההתחייבויות הגיע במהלך שנת 2021 מגידול חד בשיעור של כ-33% בהיקף הפיקדונות הסיטונים (הפיננסים ושאינים פיננסים) לתקופה של עד שנה, כאשר שיעור הגידול בהיקף סך ההתחייבויות ללא הפיקדונות הסיטונים לתקופה של עד שנה, עמד על כ-5% בלבד. הגידול בפעילות העסקית, כמו גם תגובת הגופים המוסדיים לתנודתיות בשערי המט"ח, בעיקר במחצית השנייה של שנת 2021, יכולים להסביר את הגידול בפיקדונות הסיטונים.

ד. סיכון השוק

להלן יתוארו ההיבטים השונים של סיכון השוק:⁶⁸

חשיפה לסיכונים הריבית⁶⁹

השווי ההוגן נטו⁷⁰ והכנסות הריבית נטו של מערכת הבנקאות אינם חשופים נכון לסוף שנת 2021 לפגיעה מהותית מעליית ריבית.⁷¹ על-פי נתוני טבלת ניתוח יתרות הנכסים וההתחייבויות לסוף 2021, עליית ריבית צפויה למעשה להגדיל הן את הכנסות הריבית נטו והן את השווי ההוגן נטו של מערכת הבנקאות בכללותה, כאשר ההשפעה משתנה בין הבנקים השונים. לגבי הכנסות הריבית נטו - השפעת עליית ריבית היא חיובית בכל בחמשת הבנקים הגדולים. ראוי לציין כי הסיכון כתוצאה משינויים בריבית יכול להימדד גם במדדים נוספים, לרבות פגיעה ברווחים או בהון העצמי. מכיוון שאין נתונים אחידים בהקשר זה, מוצגות בפרק זה רק השחיקה האפשרית בשווי ההוגן של הון הבנק וההשפעה על הכנסות הריבית. ההון העצמי של הבנקים הישראליים בפרט צפוי להישחק כתוצאה מעליית הריבית.

השפעת עליית הריבית על השווי ההוגן - **על-פי גישת השווי**, נבחנת השפעתם של תרחישים שונים לשינויים בריבית השוק חסרת הסיכון על השווי ההוגן של נכסים, התחייבויות ופוזיציות חוץ-מאזניות של התאגיד בנקאי. גישה זו מתמקדת באופק זמן ארוך יותר משנה, משום שהיא מתבססת על תזרימי המזומנים הצפויים מנכסים, התחייבויות וכן פריטים חוץ-מאזניים שקיימים למועד המדידה.

גידול מקביל של נקודת אחוז אחת בשיעורי הריבית, צפוי להגדיל את השווי ההוגן נטו של חמשת הבנקים הגדולים בכ-760 מיליון ש"ח, זאת לעומת השפעתו הצפויה בשנת 2020, שבה גידול כזה היה צפוי להביא לירידה בשווי ההוגן נטו (לוח א'-1). נציין כי לפי תחזית חטיבת המחקר שפורסמה בתאריך 11 באפריל 2022, צפויה ריבית בנק ישראל לעמוד בעוד שנה על 1.5%.

⁶⁸ **סיכון השוק** הוא הסיכון שנובע מההסתברות ששינויים בלתי צפויים במחירי השוק - שיעורי ריבית, מדדי מחירים, שערי חליפין, מחירי מניות ועוד - יפגעו בהכנסות הבנק או בערך ההון שלו - מתוך דוד רוטנברג, "ניהול בנקאי בישראל, ניהול נכסים, התחייבויות וסיכונים" הוצאת כתר, 2002, ירושלים.

⁶⁹ סיכון ריבית (ללא מרווח סיכון אשראי) הוא הסיכון הנשקף להון ולרווחי הבנקים כתוצאה מתנועות בשיעורי הריבית שמשיפיעות על הפוזיציות הקיימות בכל אחד מהבנקים. כאשר שיעורי הריבית משתנים, משתנים עמם הערך הנוכחי והעיתוי של תזרימי המזומנים העתידיים. אלה, בתמורה, גורמים לשינוי בערכם הבסיסי של הנכסים, ההתחייבויות והפריטים החוץ-מאזניים ומשנים בכך את ערכו הכלכלי של הבנק. שינויים בשיעורי הריבית משפיעים גם על הרווחים של התאגיד הבנקאי, על-ידי שינוי ההכנסות וההוצאות הרגישות לריבית, דבר שמשפיע על הכנסות הריבית נטו (NII). סיכון ריבית ברמה מופרזת יכול להוות איום משמעותי על בסיס ההון של תאגיד הבנק ו/או על רווחיו העתידיים, אם הוא לא ינוהל כהלכה. מדידת סיכונים הריבית מתבצעת לפי שתי גישות עיקריות - גישת הרווחים וגישת השווי.

נהוג לנתח את סיכונים הריבית בנפרד לתיק הבנקאי בלבד וזה בשל תקופת החזקה ארוכה יותר של מכשירים בתיק הבנקאי מאשר בתיק למסחר. תקופה זו גם מכתיבה את גודל הזעזועים האפשריים שנבחנים. מאחר שמנתוני המערכת נראה שאין שוני מהותי בין התיק הבנקאי לתאגידים הבנקאים בכללם, הניתוח המובא להלן הינו בראייה של כלל התאגיד הבנקאי ולא התיק הבנקאי בלבד (עם זאת, נציין כי התיק הבנקאי מהווה כ-95% מסך התיק הכולל).

⁷⁰ השווי ההוגן נטו של הון הבנק שווה להפרש בין השווי ההוגן של הנכסים הפיננסים לזה של ההתחייבויות הפיננסיות והאחרות בכל מגזרי ההצמדה, בתוספת השפעתם של מכשירים פיננסים נגזרים. **השווי ההוגן נטו המותאם** של הון הבנק, הינו השווי ההוגן נטו ולאחר השפעת התחייבויות לזכויות עובדים וייחוס לתקופה של פיקדונות לפי דרישה.

⁷¹ עלייה מקבילה של 1% של העקום.

ישנם מספר מדדים לסיכון הנובע מעליית הריבית.

בשנת 2021 חל שיפור בהשפעת גידול מקביל של נקודת אחוז בשיעורי הריבית על השווי ההוגן.

לוח א'-1: השפעת גידול מקביל של 1% בריבית על השווי ההוגן נטו המותאם

31.12.2020	31.12.2021	במיליוני ש"ח
(703)	669	פועלים
46	252	לאומי
247	(344)	דיסקונט
(86)	(10)	בינלאומי
56	191	מזרחי (כולל אגוד)
(440)	758	חמש הקבוצות הבנקאיות

המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

חשוב לציין כי כאשר אומדים את סיכון הריבית על-פי גישת השווי, יש חשיבות להנחות שננקטות בדבר התנהגות לקוחות הבנק, בין היתר על רקע שינויי הריבית. להנחות התנהגותיות יש השפעה ניכרת על מדידת חשיפת הריבית. כך לדוגמה חלה בשנים האחרונות עלייה ניכרת ביתרות העו"ש בתאגידים הבנקאים. בהערכת סיכוני הריבית פורסים התאגידים הבנקאים את העו"ש וזה מתוך הנחה שלקוחות הבנק לא ימשכו את העו"ש במהירות, גם תחת שינויים משמעותיים בריבית.⁷² הנחה נוספת משמעותית היא לגבי היקף הפירעונות המוקדמים בהלוואות לדיוור. פירעונות מוקדמים מתרחשים בתרחישי ירידת ריבית ולכן להנחה לגבי קצבם יש השפעה משמעותית על חשיפת הריבית. עוד נציין את ההתחייבויות האקטואריות, שמהוות רכיב משמעותי אצל חלק מהבנקים, כאשר אמידת התחייבויות אלה כרוכות בהנחות לגבי מועדי פרישה של עובדים, תוחלת חיים, וכד'. כלל ההנחות האלה⁷³ פועלות להארכת מח"מ ההתחייבויות וקיצור מח"מ הנכסים ומובילות לכן לחשיפה נמוכה יותר לסיכון ריבית בתרחישי עליית ריבית לפי גישת השווי. לכן יש לכמת בניהול סיכוני הריבית את ההשפעות הללו ולהביאן בחשבון.

השפעת עליית הריבית על הכנסות הריבית נטו - גידול מקביל של נקודת אחוז אחת בשיעורי הריבית בסוף שנת 2021, יגרום לגידול שנתי בהכנסות הריבית נטו בסך 5.5 מיליארד ש"ח, בהשוואה לגידול של 4.8 מיליארד ש"ח בסוף שנת 2020 (עלייה נומינלית בהשפעה של כ-5%). מאחר והכנסות הריבית נטו של חמשת הבנקים הגדולים יחד גדלו ב-2021 ב-16%,⁷⁴ ההשפעה היחסית של עליית הריבית בפועל ב-1%, נותרה דומה (לוח א'-2).

⁷² בריבית על הפיקדונות.

⁷³ מטבע הדברים, כלל ההנחות הנ"ל מבוססות על מודלים, כאשר עלול בפועל להיות פער בין הנחות המודל לבין ההתפתחויות במציאות.

⁷⁴ מכ-32 מיליארד ש"ח לכ-37 מיליארד ש"ח.

לוח א'-2: השפעת גידול מקביל של 1% בריבית על הכנסות הריבית נטו

במיליוני ש"ח	31.12.21	31.12.20
פועלים	1,391	1,035
לאומי	1,092	1,220
דיסקונט	1,216	1,000
בינלאומי	529	418
מזרחי כולל אגוד	1,291	1,145
חמש הקבוצות הבנקאיות	5,519	4,818

המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

החשיפה לסיכון בסיסי הצמדה

רגישות הבנקים לשינויים בסיסי ההצמדה היא תוצאה של הפוזיציה שבה מחזיקים הבנקים. מניתוח של הנתונים עולה כי בעוד שהשינוי בשערי החליפין⁷⁵ משפיע באופן שונה על הבנקים השונים, הרי שהשינוי במדד⁷⁶ משפיע באופן זהה על כלל הבנקים במערכת והשפעתו היא בעלת מתאם ישר- ירידה במדד גורמת להפסד ואילו עלייה במדד מביאה לרווחים (לוחות א'-3, א'-4).

קשר חיובי בין השינוי במדד המחירים לצרכן להשפעה על רווחי הבנקים.

לוח א'-3: השפעת עלייה/ ירידה של 10% בשערי החליפין

עלית 10% בשע"ח במט"ח		ירידת 10% בשע"ח במט"ח		במיליוני ש"ח
31.12.21	31.12.20	31.12.21	31.12.20	
38	(1)	261	37	פועלים
90	90	17	(33)	לאומי
330	197	(329)	(362)	דיסקונט
0	(3)	(8)	0	בינלאומי
19	17	(7)	(38)	מזרחי (כולל אגוד)
477	300	(66)	(396)	סה"כ 5 הגדולים

המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

⁷⁵ שערי החליפין במט"ח.

⁷⁶ מדד המחירים לצרכן.

לוח א'-4: השפעת החשיפה לאינפלציה

	ירידה במדד		עלייה במדד		במיליוני ש"ח
	31.12.20	31.12.21	31.12.20	31.12.21	
3%	(388)	(548)	273	529	פועלים
3%	(525)	(474)	425	469	לאומי
3%	(132)	(86)	122	83	דיסקונט
3%	(82)	(66)	78	78	בינלאומי
5%	(973)	(746)	954	746	מזרחי (כולל אגוד)
	(2,100)	(1,920)	1,852	1,905	סה"כ 5 הגדולים

המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

ה. הסיכון הטכנולוגי

הטכנולוגיה שמתפתחת בשנים האחרונות בעולם הפיננסי בקצב מואץ, מהווה מחד גיסא זרז להגדלת היצע השירותים הדיגיטלים בתאגידים הבנקאים ומעלה מאידך גיסא את הסיכון הטכנולוגי לעמידתה של מערכת הבנקאות באתגרי בנקאות העתיד ועלולה להשליך על סיכון המודל העסקי ברהקיימה של מערכת הבנקאות.

מגפת הקורונה היא בין הגורמים המרכזיים אשר תרמו בשנתיים האחרונות להאצת הדיגיטציה בעולם הפיננסי. הזינוק בביקוש לשירותים בנקאים דיגיטלים שנגרם בעקבות המגפה, הדגיש את הצורך רב־השנים של התאגידים הבנקאים להטמיע טכנולוגיות מתקדמות וכן לשפר את היכולות שלהם בתחומים טכנולוגיים רבים כגון: התאמה של המידע לפרט, ועוד.

גורם נוסף אשר משפיע על קצב הטמעת השירותים הטכנולוגיים המתקדמים בעולם הבנקאות הוא העובדה כי התאגידים הבנקאים מתמודדים בשנים האחרונות עם מתחרים חדשים, ברובם דיגיטלים, אשר מספקים ללקוחות שירותים בנקאים "מסורתיים" כגון: שירותי תשלום באמצעות טכנולוגיות מתקדמות. חברות ההזנק שמציעות פתרונות טכנולוגיים בתחום הפיננסי (חברות ה-"FinTech"), מהוות אתגר למערכת הבנקאות בהתאמת המודלים והתהליכים העסקיים של התאגידים הבנקאים המסורתיים, הופכות את הסביבה הפיננסית לתחרותית יותר ומניעות תהליכים של הוספת חידושים טכנולוגיים. חברות הזנק אלה עושות שימוש נרחב בטכנולוגיית מידע ואוטומציה חדשניות ומצליחות להטמיע בצורה מהירה שירותים פיננסיים מסורתיים וחדשניים כאחד. תחרות זו מהווה מחד גיסא הזדמנות ואתגר למערכת הבנקאות ויוצרת מאידך גיסא אפשרות לשיבוש דיגיטלי ומעלה את הסיכון לקיומו של מודל עסקי ברהקיימה בבנקאות המסורתית.

הסיכון הטכנולוגי מהווה סיכון משמעותי בשנים האחרונות במערכת הבנקאות, כתוצאה מהאצה טכנולוגית ודיגיטלית.

הסיכון הטכנולוגי מהווה רכיב משמעותי במסגרת סיכון המודל העסקי בר הקיימא במערכת הבנקאות.

התפתחויות טכנולוגיות מואצות אלה מאלצות את הבנקים לבצע חשיבה מחדש ולהטמיע מודל עסקי שמבוסס על פלטפורמה טכנולוגית שממוקדת בלקוח ובהתאם על פלטפורמות טכנולוגיות מתקדמות וחדשניות. בראייה צופה פני עתיד לעניין מבנה מערכת הבנקאות, אחד התרחישים הוא שהבנקים יהפכו בשנים הקרובות לחברות מבוססות כלים טכנולוגיים חדשניים, שמאפשרים בין השאר שימוש חכם ויעיל במידע ושיתוף פעולה עם צדדים שלישיים. הצפי הוא כי הבנקים המסורתיים יידרשו לאמץ טכנולוגיות מתקדמות ככלי תומך לשמירה על מודל עסקי בר־קיימה. מערכת הבנקאות צפויה להמשיך ולנהל סיכון זה בשנים הקרובות וכאשר המפתח לניהולו הוא בקצב ובאופן אימוץ הטכנולוגיות המתקדמות, באמצעות התאמת מערכות המחשוב, תהליכי העבודה וההון האנושי הטכנולוגי.

תהליכי אימוץ והטמעת טכנולוגיות חדשות טומנים בחובם את האפשרות עבור הבנקים המסורתיים להגברת היעילות ולהטמעת חדשנות, שעשויה ליצור בסופו של דבר מערכת פיננסית תחרותית יותר, עם מספר פעילי שוק גדול יותר, שעשויה לתרום גם בהיבטים של ההכלה פיננסית.

לצד ההזדמנויות יש מגמה של עלייה משמעותית בסיכון הטכנולוגי. כך עלולה הסביבה התחרותית המשתנה להוביל את התאגידים הבנקאים להתמודד עם אתגרים למימוש האסטרטגיה העסקית, בין היתר, מכיוון שמערכות הליבה הוותיקות מציבות בפני מערכת הבנקאות אתגר בעניין יכולתה להעמיד פתרונות מהירים בתנאים התחרותיים המתעצמים, בהתאמת תהליכי העבודה לתהליכים מהירים ותכליתיים יותר, כמו כן מתעצם הקושי בשימור ובגיוס כוח אדם שמתאים לתמיכה במערכות הקיימות ובכלל.⁷⁷

בנוסף לרכיבי הסיכון הטכנולוגי שסקרו להלן, קיימים רכיבי סיכון טכנולוגי נוספים אשר הינם בעלי השפעה נרחבת על עצימות הסיכון הטכנולוגי, כפי שזוהו ומופו על-ידי הבנק המרכזי של האיחוד האירופי⁷⁸, בין היתר: תפעול והמשכיות עסקית; ניהול שינויים והעברה לייצור; סייבר ואבטחת מידע; מיקור חוץ ושרשרת אספקה; וכן אמינות ושלמות הנתונים. כמו כן מהווה המגמה הכללית של העברת מערכות מחשוב לתצורת ענן אף היא רכיב בסיכון הטכנולוגי, שהשפעתו תלך ותגדל ככל שיתרחב השימוש בתצורה זו במערכת הבנקאות.

מערכות הליבה

מערכות הליבה של התאגידים הבנקאים מהוות מרכיב מרכזי בסיכון הטכנולוגי, בין אם בהיבטי רציפות תפעולית ובין אם בהיבטי תחרות והצורך הגובר להטמיע עוד ועוד מוצרים ושירותים דיגיטליים. בעוד שהאחרון מייצג אתגר עסקי עבור הבנקים במונחים של שמירה והגדלת נתח שוק, רציפות תפעולית במערכות הליבה מהווה אתגר טכנולוגי הולך וגובר ומדורגת במקום גבוה מאוד על סדר היום הן של התאגידים הבנקאים והן בפיקוח על הבנקים.

מערכות הליבה הוותיקות, שמהוות את לב הארכיטקטורה הטכנולוגית הבנקאית, הפכו בשנים האחרונות לאתגר עבור התאגידים הבנקאים בעת הטמעת טכנולוגיות חדשות ושירותים דיגיטליים

⁷⁷ OECD (2020), Digital Disruption in Banking and its Impact on Competition <http://www.oecd.org/daf/competition/digital-disruption-in-financial-markets.htm>.

⁷⁸ EBA Guidelines on ICT and security risk management.

<https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/internal-governance/guidelines-on-ict-and-security-risk-management>

המגמה הכללית של העברת מערכות מחשוב לתצורת ענן מהווה אף היא רכיב בסיכון הטכנולוגי שהשפעתו תלך ותגדל ככל שיתרחב השימוש בתצורה זו במערכת הבנקאות.

מתקדמים. מערכות הליבה, שרובן מבוססות טכנולוגיית מחשב מרכזי (MF⁷⁹), מהוות מזה מספר עשורים מרכיב מרכזי בליבת מערכת הבנקאות ומשמשות לביצוע הפעולות הפיננסיות העיקריות שמבוצעות בתאגידים הבנקאים.

חטיבות הטכנולוגיה במערכת הבנקאות נדרשות בשנים האחרונות על-ידי הגורמים השונים (גופי אסדרה וגופים עסקיים), לבצע שינויים רבים ובעצמות גדולה ומהירה יותר. מערכות הליבה והטכנולוגיות שעליהן מבוססת ליבת הבנקאות כיום, מציבות אתגרים שונים במימוש שינויים אלה.

ככלל, המערכות הקיימות בתאגידים הבנקאים התפתחו בצורה התפתחותית, ללא תכנון ארכיטקטוני מוביל והיו מבוססות במשך שנים רבות על תהליכי עבודה טוריים (מודל מפל מים) עם מחזורי פיתוח ארוכים באופן יחסי וכן תהליכי בדיקות מורכבים וממושכים באופן יחסי בטרם העברה לייצור.

הארכיטקטורה של מערכות הליבה הוותיקות שקיימת ברוב מערכת הבנקאות, מהווה לרוב אתגר בשני תחומים עיקריים: יכולת תחזוקה ושמירה על הקיים וכן גמישות בביצוע שינויים ובמשכם. תחזוקת המערכות מהדור הקודם מהווה אתגר לאורך זמן, שכן המערכות פותחו בטכנולוגיות ישנות ודורשות כוח אדם מיומן שיכול לתחזק אותן. משמעות הדבר היא ששינויים שמבוצעים במערכות אלה מהווים סיכון מובנה ליציבותן של המערכות. בהתאם לכך יש קושי מובנה בהכנסת שינויים ובביצוע פיתוחים חדשים שנדרשים לאור התקדמות הטכנולוגיה ודרישות השוק המתגברות.

נוסף על-כך נדרשים תהליכי הכשרה שוטפים להכשרת צוותי תחזוקה למערכות אלה וכן נדרשת בעת הצורך הסטת משאבים של כח אדם המיומן במערכות אלה, מפעילויות אחרות של התאגיד הבנקאי.

עם זאת ניכר כי על-אף הצורך הגובר להתמודדות עם המורכבות של מערכות הליבה הקיימות, רק לעיתים רחוקות מתרחשות בתפעול השוטף היומיומי תקלות משביתות והמערכות נחשבות ככלל יציבות בהיבט של זמינות המערכות וזה לאור השקעה גדולה של מערכת הבנקאות בתחום זה.

לאור מרכזיותן של מערכות הליבה בפעילותן של התאגידים הבנקאים ובמסגרת הצעדים שנוקט הפיקוח על הבנקים בתפקידו לשמירה על יציבותה של מערכת הבנקאות, הושלמה לאחרונה בפיקוח על הבנקים ביקורת רוחבית בנושא יציבות מערכות הליבה. מטרת הביקורת הייתה לבחון את יציבותן של המערכות העיקריות שתומכות בפעילויות הליבה הבנקאיות בתאגידים הבנקאים וזה בדגש על הפן הטכנולוגי.

הביקורת התמקדה במערכות הליבה בתחומי הפעילות הבאים: אשראי; יישומי עו"ש ופאסיבה; ניהול לקוחות; וכן שוק ההון - אולם התייחסה להיבטים רוחביים נוספים שקשורים למערכות אלה וכן להיבטי ממשל תאגידי.

נמצא כי האתגרים העיקריים ברוב מערכת הבנקאות בתפעול מערכות הליבה הקיימות הם:

- ארכיטקטורת המערכות ("ספגטי") שמקשה על תחזוקה ופיתוח.
- הצורך בעדכון לילי ארוך שמוביל לשגיאות ולתקלות.
- העדר שכבת נתונים אחידה וזמינה.
- אתגרי שימור ידע ומשאב אנושי חסר.

- קושי ביישום שינויים בזמן קצר, בין היתר, בשל הצורך בבדיקות גרסיה ארוכות.

לאור מגבלות והתיישנות מערכות אלה, מצויים רוב התאגידים הבנקאים בשנים האחרונות בתהליכי בחינה ויישום של החלפת ו/או שדרוג של מערכות הליבה למערכות מתקדמות וגמישות יותר ומתאימות לצרכי העולם המשתנה. פרויקט שדרוג/התחדשות של מערכות ליבה בנקאיות הוא פרויקט עתיר תשומות וסיכונים, שצפוי להמשיך מספר שנים בכל מערכת הבנקאות.

ההון האנושי הטכנולוגי

עם התגברות התחרות בשוק הפיננסי בשנים האחרונות, עוברת ישראל כמו גם בשאר העולם מהפך משירות שניתן בסניפים פיזיים על-ידי גורמים אנושיים לשימוש נרחב בכלים טכנולוגיים מתקדמים כגון: נתוני עתק; יישום תהליכים רובוטים; הטמעת שירותים בענן; ועוד. שינויים אלה דורשים גיוס והכשרה של הון אנושי שמתמחה בטכנולוגיות מתקדמות.

שינויים אלה במומחיות הנדרשת מהעובדים והתחרות הגוברת בשוק העבודה הטכנולוגי, יחד עם הקושי בגיוס עובדים בעלי מומחיות מתאימה, מהווה אתגר משמעותי למערכת הבנקאות בישראל. בעידן שבו הטכנולוגיה היא המנוע העיקרי לכושר התחרותיות של התאגידים הבנקאים, חייבים התאגידים הבנקאים להתאים גם את התרבות הארגונית. הקושי בשינוי התרבות הארגונית טמון, בין השאר, בניסיון של התאגידים הבנקאים ליישם את תרבות הטמעת השינויים המהירה והחדשנית שקיימת בחברות ההזנק, תוך ניסיון לשמור על פרופיל הסיכון הדרוש של ישות מפוקחת. מערכת הבנקאות בישראל משקיעה תשומות רבות בניהול ובהפחתת סיכון זה.

צופה פני עתיד

התאגידים הבנקאים צפויים להמשיך בשנים הקרובות בהטמעה של טכנולוגיות חדשות וזה, בין השאר, על-מנת להתמודד עם הסביבה התחרותית המשתנה.

מסקר שערך הפיקוח על הבנקים בקרב נושאי המשרה הבכירים במערכת הבנקאות בישראל ושהוזכר לעיל, הצביעו הנשאלים כי סיכון הטכנולוגיה מהווה סיכון משמעותי (איור א' 18). מורכבות המערכות הפיננסיות הקיימות, בשילוב עם התחרות המתגברת והרצון להטמיע טכנולוגיות חדשות במהירות, מעלה את הסיכון הטכנולוגי בפעילות הפיננסית בתאגידים הבנקאים בארץ ובעולם ועל-כן נדרשים התאגידים הבנקאים לחזק את ניהול הסיכון הטכנולוגי, תוך הטמעת כלים ושיטות עבודה חדשות. קיומו של ממשל תאגידי תכליתי ומעורב, שמוודא הקצאת משאבים נאותה לטרנספורמציה הטכנולוגית וכן מוודא שהסיכונים הטכנולוגיים מנוהלים ביעילות, עשוי להביא להתמודדות נאותה יותר עם אתגרי העתיד.

מתוך ההבנה כי האיום מצד חברות הטכנולוגיה על הבנקאות המסורתית עשוי להתקרב לנקודת מפנה ומתוך ראייה כי אחד מתפקידי הפיקוח הוא לדרבן את מערכת הבנקאות לתכנן בראייה צופה פני עתיד, נעשו בפיקוח על הבנקים בשנים האחרונות מאמצים משמעותיים לבחון מן הצד האחד את יכולתם של התאגידים הבנקאים להתמודד עם אתגרי בנקאות העתיד, תוך התאמה והטמעה של טכנולוגיה חדשנית (להרחבה ראו תיבה ב' 1 בסקירה זו) וזה על-מנת להבטיח קיומו של מודל עסקי בר-קיימה לאורך זמן ולוודא מן הצד השני כי המערכות הקיימות ממשיכות להיות יציבות בפעולתן.

מערכת הבנקאות פועלת ותדרש גם בעתיד לניהול הסיכון הטכנולוגי ובפרט להתאמת המערכות, תהליכי העבודה וההון האנושי לסביבה התחרותית המשתנה.

חשיפה למדד המחירים לצרכן- סך החשיפה לירידה של 3% במדד⁸⁰ בחמשת הבנקים הגדולים מביאה לירידה ברווחי המימון של כ-2 מיליארד ש"ח, הן בסוף שנת 2021 והן בשנה שקדמה לה. עלייה במדד מביאה בהתאמה לעלייה של כ-2 מיליארד ש"ח ברווחי המימון בשתי השנים הללו (לוח א'-4).

1. סיכון הסייבר

בשנת 2021 איום הסייבר נותר גבוה ומגמת ההתגברות הכלל עולמית של סיכון הסייבר שנראתה בשנים האחרונות המשיכה. כך ממשיך סיכון הסייבר להיות זה שנה רביעית ברציפות הסיכון המטריד ביותר בראיית מערכת הבנקאות, כפי שמשתקף בין השאר מתוצאות סקר הסיכונים שערך הפיקוח על הבנקים בקרב בכירי מערכת הבנקאות (להרחבה ראו חלק הסיכונים בפרק זה). במסגרת סקר זה ציינו 89% מהמשיבים כי סיכון הסייבר ואבטחת המידע הוא אחד מהסיכונים המטרידים ביותר בראייתם. בנוסף ציינו רוב המשיבים את התגברות אירועי הסייבר ואבטחת המידע כגורם המרכזי שמשפיע על הסיכון התפעולי של התאגיד הבנקאי ו-94% מהמשיבים ציינו כי הם צופים עלייה ברמת סיכון הסייבר בשנה הקרובה.

סיכון הסייבר המשיך להתגבר בשנת 2021 והוא הסיכון המטריד ביותר בראיית מערכת הבנקאות.

התפתחויות ומגמות במרחב הסייבר ב-2021

איום הסייבר המשיך להתגבר במהלך שנת 2021 בעולם בכלל ובישראל בפרט. התרחשויות משמעותיות חלו במהלך השנה במרחב הסייבר, בין היתר בהיבטי כמויות אירועי התקיפה ורמת התחכום של חלקן, כמו גם בהיבט הגורמים שמעורבים ובהם נוכחות גוברת של גורמים מדינתיים וגורמי פשיעה עם יכולות גבוהות. זה תוך המשך ניצול מאפייני המציאות החדשה שנוצרה עקב מגפת הקורונה, שכוללת התגברות השימוש בערוצים וכלים דיגיטליים והרחבת היקפי העבודה מרחוק בקרב ארגונים רבים ושמרחיבה, בין היתר, את משטחי התקיפה שמאיימים על ארגונים. עם זאת, בהשוואה לקפיצה ברמת האיום שחלה ב-2020, לא תיזכר שנת 2021 כשנה חריגה מבחינת אירועי סייבר בישראל ובעולם.

גידול במספר אירועי סייבר, בארץ ובעולם, במהלך 2021.

עדות לגידול בהיקפי ובכמות האירועים בשנת 2021 אפשר למצוא בדו"ח Internet Crime Report של ה-FBI⁸¹, לפיו חל במהלך 2021 גידול של כ-7% במספר הפניות שהתקבלו במרכז IC3⁸² לעומת שנת 2020 (וזה בהשוואה לגידול של כ-69% במספר הפניות בשנה שעברה לעומת 2019) וגידול של כ-64% בהפסדים הכספיים (איור א'-55).

גם בארץ ניתן לראות מגמה דומה. כך למשל עולה מפרסום של מערך הסייבר הלאומי כי חלה בשנת 2021 עלייה של 20% במספר הדיווחים של אזרחים וארגונים על אירועי סייבר⁸³ (וזה בהמשך לעלייה של 50% בנתון זה בשנה שעברה). לפי הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור⁸⁴, ישראל חשופה להיקף משמעותי של מתקפות כופרה, כאשר על-פי הערכות שונות, מספר מתקפות הכופרה על גורמים ישראלים גדל בשיעור חד בשנה האחרונה, עד פי 7 (הגם שחלק ניכר ממתקפות אלה

⁸⁰ התרחיש במזרחי-טפחות שונה משאר הבנקים ועומד על עלייה של 5% במדד.

⁸¹ <https://www.ic3.gov/>

⁸² IC3 - The Internet Crime Complaint Center - גוף ששייך ל-FBI ושנועד לאפשר לציבור הרחב ממשק ופלטפורמת דיווח ל-FBI אודות ניסיון או אירוע סייבר שחוו בעצמם או בשם גורם אחר.

⁸³ https://www.gov.il/he/departments/news.2021_119/

⁸⁴ "ניצול המערכת הפיננסית לטובת העברת תשלומים בגין כופרה", הרשות לאיסור הלבנת הון, 15.2.2022.

גידול בכמות אירועי הונאות במרשתת בשנת 2021 ובהפסדים הכספיים מאירועים אלה



נבלם). לפי סקר של הלמ"ס⁸⁵ מיולי 2021 עולה כי כ-42% מהעסקים הגדולים (250 עובדים ומעלה) בישראל חוו מתקפות סייבר.

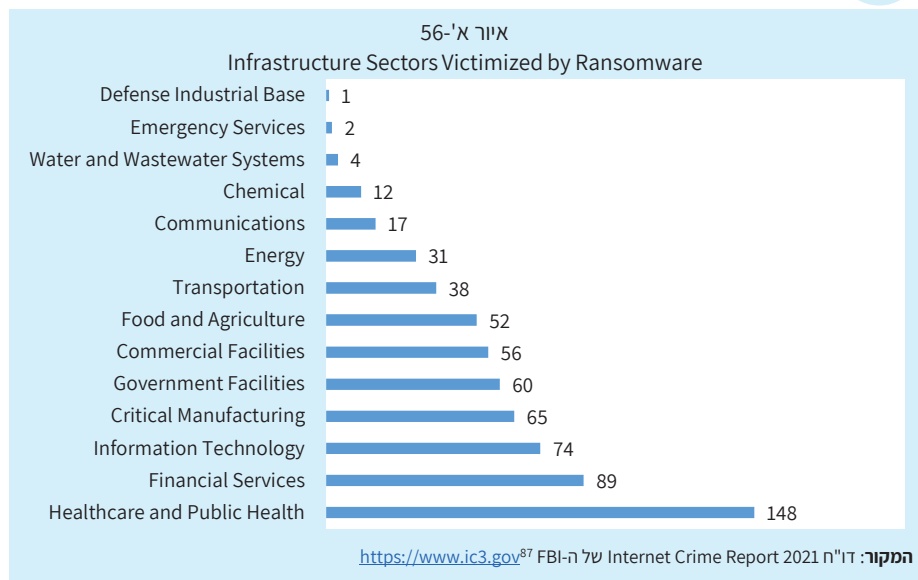
מעבר למגמת הגידול במספר האירועים, ניתן לראות מגמות נוספות ובהן המשך התגברות (בכמויות וברמת תחכום) של מתקפות כופרה;⁸⁶ של מתקפות על תשתיות חיוניות; של התמקדות בתקיפות שרשרת אספקה כנתיב תקיפה; לצורך כניסה ליעד המרכזי; וכן של מגמת הניצול המהיר של חולשות בסמוך למועד פרסומן והשמשתן לכדי תקיפות סייבר תוך זמן קצר, לעיתים אפילו בתוך ימים בודדים.

המגזר הפיננסי המשיך להוות יעד אטרקטיבי לתקיפות, לצד מגזרי הבריאות, הקמעונות, הממשל וגופי שרשרת אספקה. במהלך 2021 התרחשו בעולם לא מעט תקיפות מול גופים פיננסיים, בהם בנקים מרכזיים, חברות ביטוח, בנקים מסחריים וכן ארנקים דיגטליים וחברות שעוסקות בניהול ומסחר במטבעות קריפטו (איור א'-56).

⁸⁵ "סקר שימושים בטכנולוגיות מידע ותקשורת והגנת סייבר", 21.11.2021.

⁸⁶ https://www.ic3.gov/?force_isolation=true.

המגזר הפיננסי הוא המגזר השני הנחקר ביותר באירועי כופרה במהלך 2021



מתוך כלל אירועי הסייבר במהלך 2021 התרחשו גם לא מעט אירועים משמעותיים, בין אם בהיבטי סוג התקיפה, מאפייניה ומורכבותה, היקף הנזק וההשפעה של האירוע ו/או הגורמים שעומדים מאחורי התקיפה. בין האירועים אשר יש בהם כדי להמחיש את הסיכונים, המאפיינים וההשלכות האפשריות שגלומות בהתממשות אירוע סייבר ואת התפתחות האיום בשנת 2021, ניתן לציין את:

• אירוע Colonial Pipeline - מתקפת כופר על תשתית נפט בארה"ב

בחודש מאי 2021, Pipeline Colonial, מערכת צינורות נפט אמריקאית שמקורה ביוסטון, טקסס ומובילה בנזין ודלק סילוני בעיקר לדרום מזרח ארצות הברית, סבלה ממתקפת כופר שהובילה להשבתת פעולת הצינור. בנוסף לדרישה לתשלום דמי כופר איימו התוקפים בפרסום 100 גיגה-בייט של נתונים. דמי הכופר שולמו על-ידי החברה (75 ביטקוין כ-4.4 מיליון דולר) ועם זה נמשכה השבתת הצינור כ-6 ימים וזה לאור האיטיות בהשבת המערכות לשגרה. בעקבות השבתת פעילות הצינור נוצר מחסור בדלק בשדות תעופה, מה שהוביל לשיבושים בזמני ההמראה, הדלק בתחנות הדלק הסמוכות לאזור ההזרמה של הצינור אזל ומחירי הדלק הממוצעים עלו לשיא מאז 2014 והגיעו ליותר מ-3 דולר לגלון.

לאור המתקפה, הכריז הבית הלבן על מצב חירום ושרת המסחר, ג'ינה ריימונדו, אף יצאה בהצהרה כי תיקון הצינור נמצא בראש סדר העדיפויות של ממשל בידן.

• אירוע Accellion ודלק מידע מהבנק המרכזי בניו זילנד

בחודשים דצמבר 2020 וינואר 2021 בוצעה תקיפה על תוכנת FTA של חברת Accellion, שמאפשרת שיתוף מאובטח של קבצים (שירותי כספות). התוקפים הצליחו לזהות מספר פגיעויות לא מוכרות בתוכנה ולנצלן ולגנוב באופן זה מידע רב מארגונים

אשר השתמשו בתוכנה זו. לפי פרסומים, מעל 100 ארגונים הושפעו מאירוע זה, לרבות הבנק המרכזי של ניוזילנד שהיה בין קורבנות התקיפה.⁸⁷

• **אירוע בבנק Pichincha באקוודור**

הבנק הפרטי הגדול באקוודור נפל במהלך 2021 קורבן לשתי מתקפות סייבר, אחת בחודש פברואר והשנייה בחודש אוקטובר. המתקפה בחודש פברואר כללה דלף מידע והמתקפה בחודש אוקטובר הייתה מתקפת כופר שבמסגרתה הושבתו שירותי משיכת הכספים וערוצים הישירים למשך מספר ימים.⁸⁸

• **מתקפת Kaseya**

בחודש יולי 2021 נתקפה חברת Keysa, שהינה חברה אמריקאית שמספקת שירותי IT מנוהלים למספר רב של ארגונים. התקיפה התרחשה בלילה שבין ה-4 ל-5 ליולי, תוך ניצול חולשה לא מוכרת באחד ממוצרי החברה ותוך ניצול עובדת היערכות מצומצמת של עובדי החברה ובהם צוותי ה-IT והתגובה לאור החג שחל ביום זה. באמצעות תקיפה זו הצליחו התוקפים לחדור לרשתות של אלפי ארגונים (רובם, SMB), שהחברה היא חלק משרשרת האספקה שלהם. התוקפים דרשו דמי כופר של 70 מיליון דולר. האירוע נתפס כאחד מאירועי שרשרת האספקה הגדולים שאירעו עד כה.

גם בישראל התרחשו במהלך 2021 מספר אירועי סייבר משמעותיים ובהם:

• **מתקפת כופר על בית חולים "הלל-יפה"**

בחודש נובמבר 2021 הותקף בית חולים "הלל-יפה" במתקפת כופר. כתוצאה מהאירוע תפקד בית החולים במשך מספר שבועות באופן חלקי בלבד, עד להקמה מחדש של תשתיות המחשוב. כפועל יוצא מהאירוע עבר בית החולים לעבוד תקופה מסוימת בצורת רישום ידני, צומצמו הטיפולים האלקטביים ומטופלים חדשים הופנו למרכזים רפואיים אחרים.^{89,90}

• **מתקפת סייבר שהובילה לדלף מידע על חברת אחסון אתרי אינטרנט**

CyberServe

בחודש אוקטובר 2021 נפרצו שרתי חברת אחסון האתרים Cyberserve על-ידי קבוצת תקיפה המכונה "Black Shadow". כתוצאה מכך הושבתו אתרים שמאוחסנים על שרתי החברה וכן הודלף מידע של חלק מהחברות שאחסנו את אתריהן על שרתי החברה. בין החברות שהושפעו מהאירוע ניתן למנות את מכון מור, אתר אטרף (אתר היכרויות לקהילת הלהט"ב), חברת התיירות פגאסוס ועוד.^{91,92}

⁸⁷ <https://www.rbnz.govt.nz/our-response-to-data-breach>.

⁸⁸ <https://www.bleepingcomputer.com/news/security/cyberattack-shuts-down-ecuadors-largest-bank-banco-pichincha>

⁸⁹ <https://hy.health.gov.il/?CategoryID=25&ArticleID=9110>

⁹⁰ סדנת יובל נאמן למדע, טכנולוגיה וביטחון, אוניברסיטת תל אביב - דו"ח מדיניות וביטחון סייבר - אוקטובר 2021.

⁹¹ https://www.gov.il/he/departments/news/leak_recommendations

⁹² סדנת יובל נאמן למדע, טכנולוגיה וביטחון, אוניברסיטת תל אביב - דו"ח מדיניות וביטחון סייבר - אוקטובר 2021

בנוסף לאירועים שהתרחשו, נחשפו במהלך 2021 גם מספר חולשות משמעותיות, ובהן:

- **חולשת Microsoft Exchange** במרץ 2021 פרסמה חברת מיקרוסופט עדכוני אבטחה חריגים לשרתי Exchange. עדכונים אלה נועדו לטפל, בין היתר, בפגיעויות Zero Days⁹³ שנראו מנוצלות בפועל על-ידי קבוצות תקיפה.^{94,95}
- **חולשת Log4Shell** היא חולשה שנחשפה בדצמבר 2021 בספריית קוד פתוח מבוססת Java נפוצה בשם Log4j. הפגיעות מאפשרת לתוקפים להריץ בשרתים קוד מרחוק שמשתמשים בספרייה, ללא צורך בהזדהות. פגיעות זו כל-כך קריטית, עד כדי-כך שהיא סווגה ברמת החומרה הגבוהה ביותר (CVSS 10), רמת חומרה שניתנת רק לפגיעויות שקלות מאוד למימוש ומייצרות רמת סיכון גבוהה. ניסיונות לניצול של חולשה זו לצורך מימוש תקיפות נראו החל מיום אחד בלבד ממועד פרסומה.

על רקע זה המשיכו השנה התאגידים הבנקאים וחברות כרטיסי האשראי בהיערכותם השוטפת והמתמדת לאירועים ולסכנות שכרוכים בהתממשות אירועי סייבר, תוך מיקוד מאמצי הגנה כנגד תוקפים מתקדמים ונחשבים ותוך התאמה מתמדת של מאמצי ההגנה לאיומים החדשים והמתפתחים וזה, בין היתר, בהתאם לדרישות האסדרה ותוך מתן דגש, לצד מאמצי המניעה, גם למאמצים של זיהוי מוקדם ושל יכולות תגובה והתאוששות מהירות, תוך פגיעה מינימלית ככל הניתן, במידה ויחוו אירוע סייבר.

התאגידים הבנקאיים
וחברות כרטיסי האשראי
ממשיכים בהיערכות
שוטפת ומתמדת להתמודדות
עם אירועי סייבר.

בהסתכלות לקראת שנת 2022 אנו צופים כי סיכון הסייבר ימשיך להיות גבוה: משטח התקיפה ימשיך לגדול, בין היתר לאור המשך אימוץ עבודה מרחוק בקרב ארגונים, לצד המשך אימוץ וקידום החדשנות והדיגיטציה במערכת הבנקאות, לרבות בהיבטים של נוכחות גוברת בענן. בנוסף ולאור מגמות התקיפה שנראו בשנים האחרונות וב-2021 בפרט, אנו צופים שגם מבחינתם של גורמי התקיפה, ימשיך האיום לגבור ובתוך כך: המשך מגמת התגברות האירועים; בהיבטי כמויות ותחכום; תוך העצמת השימוש בחולשות (מוכרות ושאינן מוכרות) לרבות ניצולן המהיר ומימושו לכדי תקיפות; נוכחות גורמי תקיפה מגוונים מבחינה של יכולות וכוונות, לרבות גורמים מדינתיים; וכן המשך שימוש במתווה שרשרת אספקה כווקטור חדירה. לצד זה אנו צופים התגברות של פעולות שמטרתן שיפור יכולות המניעה וההתמודדות מקרב גורמי ממשל ואכיפה מדינתיים, בין היתר על-ידי הגשת כתבי אישום וצווי מעצר של מדינות. דוגמה לכך היא הקמת Ransomware Task Force, שהקמתו הוכרזה על-ידי הבית הלבן במהלך 2021. מדובר בקואליציה רחבה שמורכבת מגופי תעשייה, ממשל ואכיפה בין-לאומיים, מתוך מטרה ליצור מסגרת כוללת למאבק בתופעת הכופרה.⁹⁶

על הארגונים להמשיך במאמצי ההגנה השוטפים, תוך צמצום מתמיד ככל הניתן של משטח התקיפה, בחינה מתמדת של התפתחות האיומים וההזדמנויות והתאמת מאמצי ההגנה להתפתחויות אלה. זה לצד הפנמה שמניעה מוחלטת של התממשות האיום איננה אפשרית

⁹³ חולשה שעם גילוייה, אין בנמצא טלאי אבטחה לתיקונה. מצב זה מאפשר לתוקפים לחדור מערכות מחשב, או מערכות משובצות מחשב, ללא חסימה וללא הפרעה מכיוון שיצרן התוכנה טרם יצר הגנה שמונעת זאת.

https://www.gov.il/he/departments/faq/cyber_dictionary.

⁹⁴ <https://msrc-blog.microsoft.com/2021/03/05/microsoft-exchange-server-vulnerabilities-mitigations-march/2021->

⁹⁵ <https://www.crn.com/news/security/hackers-abusing-microsoft-exchange-server-vulnerabilities-huntress>

⁹⁶ <https://securityandtechnology.org/ransomwaretaskforce/report/>

<https://www.politico.com/news/2021/07/14/white-house-ransomware-task-force-499723>

הפיקוח על הבנקים
ממשיך בפעילויותיו
הפיקוחיות בנושא הסייבר
באופן רוחבי ובאמצעים
שונים, תוך יישום מגוון
כלים פיקוחיים, שיש בהם
כדי להוביל לשיפור רמת
הגנת הסייבר בגופים
במערכת הבנקאית, ותוך
דגש על מוכנות ועמידות
התאגידים הבנקאיים
וחברות כרטיסי האשראי
מול איומי הסייבר.

ולפיכך, לצד הדגש על המושם המניעה, להקפיד ולשים דגש גם על יכולות זיהוי, תגובה וניהול אירוע, מהירות ותכליתיות, לכשיתממש.

צעדי הפיקוח בתחום הסייבר

הפיקוח על הבנקים המשיך בפעילויותיו הפיקוחיות בנושא באופן רוחבי ובאמצעים שונים, תוך יישום מגוון של כלים פיקוחיים שיש בהם כדי להוביל לשיפור רמת הגנת הסייבר בגופים במערכת הבנקאות ותוך שימת דגש על מוכנותם ועמידותם של התאגידים הבנקאים ושל חברות כרטיסי האשראי מול איומי הסייבר. בין הפעילויות שבוצעו בשנת 2021 ניתן למנות: שיפור וחיזוק שיתופי הפעולה עם מערך הסייבר הלאומי ומרכז הסייבר הפיננסי תוך חתירה לשדרוג המענה המדינתי שניתן למערכת הבנקאות בהיבטי הגנת סייבר ובתוך כך - הפעלת כלי, שהשימוש בו הונגש לפיקוח על הבנקים על-ידי מערך הסייבר הלאומי, אשר מספק תמונת מצב אודות רמת ההגנה בהיבטי סייבר ואבטחת המידע בגופים המפוקחים בהקשר של האופן שבו הם נראים כלפי חוץ; הגברת שיתוף מידע וידע לצורך צמצום הסיכון והגברת רמת ההגנה בקרב מערכת הבנקאות (בין היתר באמצעות מפגשי פורום הגנת סייבר מקצועי מגזרי) וכן שיתופי מידע וידע בהיבטי הגנת סייבר עם גופי אסדרה מקבילים בארץ ובעולם; סיום פיתוח כלי הערכה שמהווה תשתית ליצירת תמונת מצב שוטפת ועדכנית אודות רמת הגנת הסייבר במערכת הבנקאות והתחלת הפעלתו אל מול הגופים המפוקחים; ביצוע פעולות ביקורת והערכה שוטפת מול התאגידים הבנקאים בישראל בהיבטים של הגנת הסייבר ובפרט במקומות שבהם קיים סיכון סייבר מוגבר; השתלבות בעדכוני אסדרה בהיבטים שקשורים להגנת סייבר (ובתוך כך: מחשוב ענן; התאמות לתאגידים בנקאים חדשים; דיווח אודות אירוע סייבר מהותי).

אחת מהפעילויות שביצע הפיקוח על הבנקים לצורך חיזוק רמת הגנת הסייבר במערכת הבנקאות היא תכנון, ביצוע והוצאה לפועל של תרגיל סייבר מערכתי למנכ"ל מערכת הבנקאות. התרגיל, שהיה תרגיל מסוג "שולחן עגול" ודימה תרחיש של אירוע סייבר מתפתח ברמת חומרה גוברת, התקיים בתאריך 5 באפריל 2022 בהשתתפות מנכ"ל מערכת הבנקאות ובהובלת המפקח על הבנקים. בתרגיל השתתפו גם נציגים ממערך הסייבר הלאומי, לרבות ראש מערך הסייבר הלאומי, נציג מהמרכז לרציפות פיננסית במשרד האוצר ונציגים נוספים מבנק ישראל. עוד השתתפו נציגים בכירים של מערכת הבנקאות אשר סייעו למנכ"ל התאגידים הבנקאים בשלבי ההתייעצויות במסגרת סבבי הזרמות התרחישים השונים שכלל התרגיל. מטרתו העיקרית של התרגיל הייתה להתוות כיווני חשיבה רחבים, תוך הצפת סוגיות ודילמות מורכבות אשר מנכ"ל התאגידים הבנקאים וחברות כרטיסי האשראי עשויים להידרש להן בעת אירוע סייבר בתאגיד הבנקאי ו/או ברמת מערכת הבנקאות כולה. זאת, תוך שיתוף, סיעור מוחות והפריה הדדית בין כלל משתתפי המפגש. ואכן, הדיונים שהתקיימו במסגרת התרגיל עסקו בסוגיות והתלבטויות מורכבות שקשורות ליכולת התמודדותו של התאגיד הבנקאי הבודד ומערכת הבנקאות כולה עם התממשותו של אירוע סייבר מהותי ובהן כאלה אשר דורשות המשך העמקה ובחינה, הן ברמת התאגידים הבנקאים עצמם, הן ברמה המגזרית והן ברמה המדינית.

כמו כן עקב הפיקוח על הבנקים באופן שוטף אחר אירועים והתפתחויות בתחום הגנת הסייבר בארץ ובעולם, ליווה מספר התרחשויות במערכת הבנקאות ובהם ניסיונות לביצוע מתקפות מניעת שירות וניסיונות לביצוע סוגים שונים של הונאות לקוחות מערכת הבנקאות וכן את הטיפול של מערכת הבנקאות בחולשות אבטחת מידע משמעותיות שהתפרסמו במהלך השנה (חולשת Exchange וחולשת Log4Shell) ופעל לשיתוף מידע וידע רלוונטי אודות אירועים משמעותיים בזמן אמת בקרב גופי מערכת הבנקאות, תוך ניתוח משמעותי פוטנציאליות על גופי מערכת הבנקאות, לרבות בזמן אירוע הכופר בבית החולים "הלל" יפה".

ז. סיכון הלבנת הון וציות

מדינות מובילות בעולם הגבירו בשנים האחרונות את מאבקן בהון השחור ובהעלמות מס, לרבות פעילות עצימה לאיתור כספים שמוחזקים במדינות מחוץ למדינת התושבות. בהתאם לכך חלה החמרה משמעותית בחובות אשר הדין מטיל על הבנקים כדי לבדוק את הפעולות שלקוחותיהם מבצעים בחשבונותיהם, על-מנת לאתר פעולות חשודות, לדווח עליהן ובמקרים מסוימים אף למנוע אותן. בנקים אשר אינם פועלים באופן הנדרש נחשפים לקנסות ולעיצומים משמעותיים אחרים. כתוצאה מכך גבר החיכוך בין בנקים לבין חלק מלקוחותיהם, שכן כתוצאה מהאמור לעיל החמירו הבנקים את הבדיקות שהם מבצעים להכרת הלקוחות ולקבלת הסברים לגבי העברות הכספים שמתבצעות אל חשבונותיהם ומהם.

בהתאם לדרישת ארגון ה-FATF, גיבש הפיקוח על הבנקים הערכה לדרוג הסיכון עבור מוקדי הסיכון העיקריים, הקיימים והמתהווים, שאליהם חשופה מערכת הבנקאות בהיבטי הלבנת הון ומימון טרור.

ארגון ה-FATF⁹⁷ דרש ממדינת ישראל לעדכן בשנת 2020 את הערכת הסיכונים הלאומית בתחום הלבנת הון ומימון טרור אשר נערכה לאחרונה בשנת 2017. במסגרת זו נדרש כל גוף אסדרה פיננסי לערוך עדכון להערכת הסיכונים עבור הגופים שעליהם הוא מפקח. הפיקוח גיבש הערכה לדרוג הסיכון עבור מוקדי הסיכון העיקריים, הקיימים והמתהווים, שאליהם חשופה מערכת הבנקאות בהיבטי הלבנת הון ומימון טרור. ממצאי הערכת הסיכונים פורסמו לציבור בנובמבר 2021⁹⁸.

ה. סיכון התנהגותי

תרבות ארגונית הוגנת כלפי הלקוחות היא הבסיס למתן שירות הוגן ואיכותי ללקוחות מערכת הבנקאות בישראל. יש קשר ישיר בין הוגנות לאמון הציבור במערכת הבנקאות ולפיכך אחד מיעדי הפיקוח על הבנקים הוא יעד ההוגנות – "הטמעת תרבות הוגנת כלפי הלקוחות, מכלילה ומשפיעה".

הגברת ההוגנות היא נושא מהותי שנמצא בליבת היחסים בין הבנקים ללקוחותיהם וככזה הוא מצוי במיקוד העשייה של הפיקוח על הבנקים, תוך התאמה לסביבה המשתנה ולהתפתחויות הטכנולוגיות בעולם הבנקאות.

⁹⁷ Financial Action Task Force, ארגון בין-לאומי מוביל, אשר קובע את אמות המידה הבין-לאומיות למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור ואשר מנהל מעקב תקופתי אחר יישומן במדינות השונות.

⁹⁸ <https://www.gov.il/he/departments/General/risk-nra>

מתוך תפיסה של הצבת
הלקוח בלב הפעילות
הבנקאית, הפיקוח על
הבנקים פועל למען
הגברת ההוגנות ומניעת
התנהלות פסולה של
התאגיד הבנקאי שעלולה
להביא לתוצאה בלתי
רצויה כלפי לקוחותיו.

הפיקוח על הבנקים רואה בהוגנות הבנקאית ערך בפני עצמו, שיש לשמרו ולטפחו מתוך תפיסה של הצבת הלקוח בלב הפעילות הבנקאית. התוצאה של הגברת ההוגנות היא הפחתה של הסיכון להתנהגות חסרת הגינות כלפי לקוחות. הסיכון ההתנהגותי (Conduct Risk) הוא הסיכון שנובע מהתנהלות פסולה של התאגיד הבנקאי או מרשלנותו, לרבות התנהלות עובדיו וספקי מיקור חוץ שלו, שלא נובעת בהכרח מהפרה של הוראת דין, אך עלולה להביא לתוצאה בלתי רצויה עבור לקוחות התאגיד הבנקאי בשל התנהלות בלתי הוגנת או מתן שירות לא הולם או שאינו מתאים לצרכי הלקוחות. התממשותו של הסיכון עלולה לחשוף את התאגיד הבנקאי להפסדים כספיים כתוצאה מפגיעה במוניטין ובאמון של הלקוחות בתאגיד הבנקאי ומתביעות משפטיות, וכן לצעדי אכיפה צרכניים מצד הפיקוח על הבנקים ובכלל זה להטלת עיצומים כספיים צרכניים וסנקציות נוספות בהתאם.

(FCA) הסיכון ההתנהגותי הוגדר על-ידי רשות הפיקוח על מוצרים פיננסיים באנגליה (ה-99 כסיכון שהתנהגותה של חברה פיננסית תביא לתוצאות עגומות עבור הלקוחות.¹⁰⁰ "The Retail Conduct Risk Outlook builds on our previous Financial Risk Outlooks in analyzing how these trends may translate into conduct risk – that is, the risk that firm behavior will result in poor outcomes for customers. The environment could create new risks in different ways..."

הגדרה נוספת לסיכון ההתנהגות נערכה על-ידי רשות הבנקאות האירופאית (EBA¹⁰¹) ומתייחסת למונח Conduct Risk כסיכון קיים או פוטנציאלי להפסדים למוסד הבנקאי שנובעים מאספקה בלתי הולמת של שירותים פיננסיים, שכוללים מקרים של רשלנות או של התנהגות פסולה.

"The stress test methodology defines conduct risk as the current or prospective risk of losses for an institution arising from an inappropriate supply of financial ..services, including cases of willful or negligent misconduct".¹⁰²

דוגמאות למקורות לסיכון התנהגותי

1. אי-שוויון של מידע בין התאגיד הבנקאי ללקוח;
2. פערי כוחות בין התאגיד הבנקאי לבין הלקוח;
3. הימצאות במצב של ניגוד עניינים בין טובת התאגיד הבנקאי לטובת הלקוח.

עקרונות להגנת הצרכן הפיננסי

ה-G-20 וארגון ה-OECD פרסמו באוקטובר 2011 עשרה עקרונות אשר מהווים קווים מנחים להתנהלות עסקית אחראית של גופים פיננסיים נותני שירות. מטרתם של עקרונות אלה להגביר את ההגנה על הצרכנים של שירותים פיננסיים באמצעות פיתוח כללים בין-לאומיים מקובלים ומוסכמים בתחום זה (להלן: "הקווים המנחים"). קווים מנחים אלה הם למעשה התוכן שיש לצקת לתוך ניהולו של הסיכון ההתנהגותי.¹⁰³

⁹⁹ Financial Services Authority.

¹⁰⁰ Retail Conduct Risk Outlook, 2011, עמ' 3.

¹⁰¹ European Banking Authority.

¹⁰² Asked Question, page 42021 EU-wide stress test: Frequently

¹⁰³ G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection, oct 2011

בשנת 2016 התווסף לקווים המנחים עקרון נוסף שעוסק בהכלה הפיננסית (Financial Inclusion) של בנקאות דיגיטלית.¹⁰⁴ בימים אלה שוקד ארגון ה-OECD על עדכון והתאמה של העקרונות, לאחר שחלף למעלה מעשור לפרסומם והנוסח העדכני שלהם צפוי להתפרסם בסוף שנת 2022.

הקווים המנחים מהווים מאז השקתם ועד היום את אמות המידה המתקדמות להתנהלות צרכנית ראויה והם כוללים את עשרת העקרונות הבאים:

1. מסגרת משפטית, אסדרתית ופיקוחית - Legal, Regulatory and Supervisory Framework;
2. תפקידם של גופי פיקוח - Role of Oversight Bodies;
3. טיפול הוגן וצודק בצרכנים - Equitable and Fair Treatment of Consumers;
4. גילוי נאות ושקיפות - Disclosure and Transparency;
5. חינוך פיננסי ומודעות - Financial Education and Awareness;
6. ניהול עסקי אחראי של ספקי שירותים פיננסיים ושל סוכנים מורשים - Responsible Business Conduct of Financial Services Providers and Authorised Agents;
7. הגנה על נכסי הצרכן מפני הונאה ושימוש לרעה - Protection of Consumer Assets against Fraud and Misuse;
8. הגנה על נתוני הצרכן ופרטיותו - Protection of Consumer Data and Privacy;
9. מענה לתלונות הציבור ופתרון - Complaints Handling and Redress;
10. תחרות - Competition.

בהתאמה, הציפיה הפיקוחית היא שמעבר לציות לאסדרה הצרכנית, יטמיע התאגיד הבנקאי ערכים שמקדמים תרבות של הוגנות כלפי לקוחותיו ובכלל זאת יקדם את העקרונות הבאים, ככאלה שעומדים במרכז של ההוגנות הבנקאית וביחסי בנק-לקוח:

- זכות לניהול חשבון בנק;
- הגנה על אוכלוסיות מיוחדות;
- שוויון במתן שירותים בנקאים;
- פרסום ושיווק הוגנים;
- גילוי אפקטיבי ושקיפות;
- שירות מקצועי וזמין;
- שמירה על פרטיות המידע;
- הגנה מפני הונאות;
- התנהגות עסקית אחראית.

עקרונות אלה מהווים למעשה את הבסיס להתנהגות הוגנת שמצופה מצידם של תאגידים פיננסיים והם משקפים את תפיסת הפיקוח על הבנקים בתחום הגנת הצרכן הבנקאי. תפיסה זו נועדה ליצור שפה צרכנית אחידה ומטרתה להגביר את המודעות של התאגידים הבנקאים לסיכון ההתנהגותי ולהעריך על בסיסם את התאגידים הבנקאים.

¹⁰⁴ G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion

<https://www.gpfi.org/publications/g20-high-level-principles-digital-financial-inclusion>

ט. סיכון ההמשכיות העסקית

למערכת הבנקאות תפקיד מרכזי בתיווך הפיננסי וקידום הפעילות הכלכלית במדינה ובכלל זה תפקודן התקין של מערכות תשלומים וסליקה, אספקת שירותים בנקאים לציבור, כמו גם חשיבות אמון הציבור ושמירה על המוניטין. לצד זאת חשופה מערכת הבנקאות למגוון רחב של איומים שעלולים לשבש את הפעילות העסקית, בין השאר: מלחמה, רעידת אדמה, מתקפת סייבר, שביית עובדים ועוד.

מתוקף חשיבותה מחויבת מערכת הבנקאות להבטיח את עמידותה בפני איומים ושיבושים תפעוליים משמעותיים. נושא זה מוסדר בהוראת נוהל בנקאי תקין 355, שמגדירה את ניהול ההמשכיות העסקית המצופה מהתאגידים הבנקאים. עקרונות פיקוחיים נוספים בנושא גובשו בחוזרים ובמכתבים נוספים שמופצים למערכת הבנקאות מעת לעת.

משבר הקורונה שפקד את העולם בתחילת שנת 2020 וכן מבצע "שומר חומות" שנערך בחודש מאי 2021, חידדו את חשיבות הרציפות התפקודית וההמשכיות העסקית של התאגיד ואף הביאו להאצת תהליכים וקידום פיתוחים, על-מנת להבטיח את יציבותו ועמידתו ביעדי השירות הנדרשים.

הפיקוח על הבנקים התמקד בקידום ההיערכות לחירום של מערכת הבנקאות ושל הפיקוח על הבנקים והשתלבות הפיקוח באירועי החירום הלאומיים. כך, לצד הטיפול במשבר הקורונה, עסק הפיקוח, בין היתר, בנושאים אלה:

- ביקורת המשכיות עסקית בתאגידים הבנקאים, אשר בחנה את מרכיבי היערכות לחירום של מערכת הבנקאות על-פי מפרט שגובש על-ידי הפיקוח. ממצאי הביקורת מצביעים על מוכנות טובה של מערכת הבנקאות לחירום, שמתבטאת בין היתר בעמידה ברוב דרישות ההוראה. פערים פרטניים ומערכתיים תומסרו לתאגידים הבנקאים.
- גיבוש מסגרת היערכות לרעידת אדמה למערכת הבנקאות, על בסיס תרחיש הייחוס הלאומי. מדובר במתאר אפשרי של אירועים והתפתחויות שבגינם צפוי להיגרם נזק תפעולי ו/או עסקי למערכת הבנקאות. מסגרת ההיערכות הופצה למערכת הבנקאות כבסיס לתכנון ההיערכות והמענה בתרחיש מסוג זה.
- הסדרת נוהל עבודה בין מערכת הבנקאות לרשות כ"א לשעת חירום אודות העובדים החיוניים. המשאב האנושי הינו חלק בלתי נפרד מהיכולת של התאגיד לקיים המשכיות עסקית בשע"ח. במצבי החירום השונים עלולה זמינותו של המשאב האנושי להיפגע כתוצאה מסיבות שונות, בין השאר, גיוס למילואים, מגבלות תנועה, ועוד. מטרת הנוהל הוא לסייע בהתייבשותם של העובדים החיוניים בשעת חירום, על-מנת לתמוך בתהליכים העסקיים החיוניים לציבור.
- השתתפות בתרגילי חירום שונים – הפיקוח השתתף במהלך חודש פברואר 2021 בתרגיל שקיימה מחלקת המטבע בבנק ישראל, תרגיל חירום "אגם 21", אשר בחן את תפקודה של מערכת הבנקאות בהיבטי אספקת המזומנים בתרחיש של רעידת אדמה. בסוף השנה צפוי להתקיים תרגיל לאומי "נקודת מפנה 2022", שיעסוק אף הוא בנושא רעידת אדמה.
- ביקורת של רשות החירום הלאומית ("רח"ל") אשר בחנה את תפקודם של בנק ישראל והפיקוח על הבנקים (הרשות הפיננסית) לשעת חירום של בנק ישראל ומערכת הבנקאות. צוות הביקורת מצא כי בנק ישראל בכללותו והפיקוח על הבנקים בכובעו כמאסדר, ערוכים באופן מקצועי וראוי להערכה להבטחת הרציפות התפקודית של בנק

לצד הטיפול במשבר הקורונה, התמקד הפיקוח על הבנקים בקידום ההיערכות לחירום של מערכת הבנקאות ושל הפיקוח על הבנקים, והשתלבות הפיקוח באירועי החירום הלאומיים.

ישראל ומערכת הבנקאות במצבי החירום השונים, תוך מימוש היעדים ורמות השירות הפיננסיות ותמיכה ביעדי השירות הלאומיים.

- מפעלים חיוניים - הפיקוח על הבנקים, מתוקף היותו הרשות הפיננסית, פעל להכרזה על תאגידים בנקאים וספקים חיוניים נוספים כמפעלים חיוניים.

פעילות הפיקוח באירועי חירום במהלך שנת 2021

משבר הקורונה - במהלך שנת 2021 חלו שלוש התפרצויות של מגפת הקורונה. על רקע העלייה בתחלואה החליטה ממשלת ישראל על נקיטת פעולות שונות לבלימת התחלואה ובכלל זה החמרת הגבלות התנועה במרחב הציבורי וצמצום פעילות קבלת קהל במקומות ציבוריים ועסקיים. עם זאת, מאחר ומערכת הבנקאות מעניקה שירותים חיוניים, העניק הפיקוח על הבנקים הקלות והנחיות ובמטרה לשמור על בריאות העובדים ובריאות הציבור ובהן: צמצום פעילות מערך הסניפים; שינוי שעות פעילות הסניפים; וכן הענקת שירותים בסניפים בכפוף לתיאום תור מראש וזמינות השירות בסניף.

מבצע "שומר חומות" - בחודש מאי 2021 יצאה מדינת ישראל למבצע צבאי ברצועת עזה, אשר היה מלווה גם באירועי אלימות והפרעות סדר בערים מעורבות בפנים הארץ. במסגרת ניהול האירוע הנחה הפיקוח על הבנקים את מערכת הבנקאות לגבי מתכונת העבודה בימי הלחימה, בפרט פעילות מערך הסינוף ובהתאם למדיניות ההתגוננות שקבע פיקוד העורף באותם ימים. בסיום המבצע היה הפיקוח על הבנקים שותף להליך הפקת לקחים מאירוע זה.

7. חברות כרטיסי האשראי

ההתאוששות המהירה של המשק ושל הצריכה הפרטית בפרט עם היציאה ממשבר הקורונה, באה לידי ביטוי בגידול משמעותי במחזורי הסליקה של החברות בישראל, בגידול בהיקף העסקות בחו"ל וגידול בהיקף האשראי שמעמידות חברות כרטיסי האשראי. עם זאת, סביבת הפעילות של חברות כרטיסי האשראי משתנה בשנים האחרונות בקצב מהיר. התגברות התחרות בתחומי הליבה של חברות כרטיסי האשראי (תשלומים, הנפקה, סליקה אשראי) מורגשת על ידי פעילי השוק השונים בעוצמות שונות. בנוסף, יש התפתחויות בתחומי האסדרה והטכנולוגיה, שינויים מבניים ושינויים בהעדפות ובהתנהגות של הצרכנים. כל אלה משפיעים על הפעילות העסקית של חברות כרטיסי האשראי ועל התוצאות העסקיות שלהן.

המבנה וההתפתחות של הנכסים וההתחייבויות, רווחיות והלימות ההון

מאזן

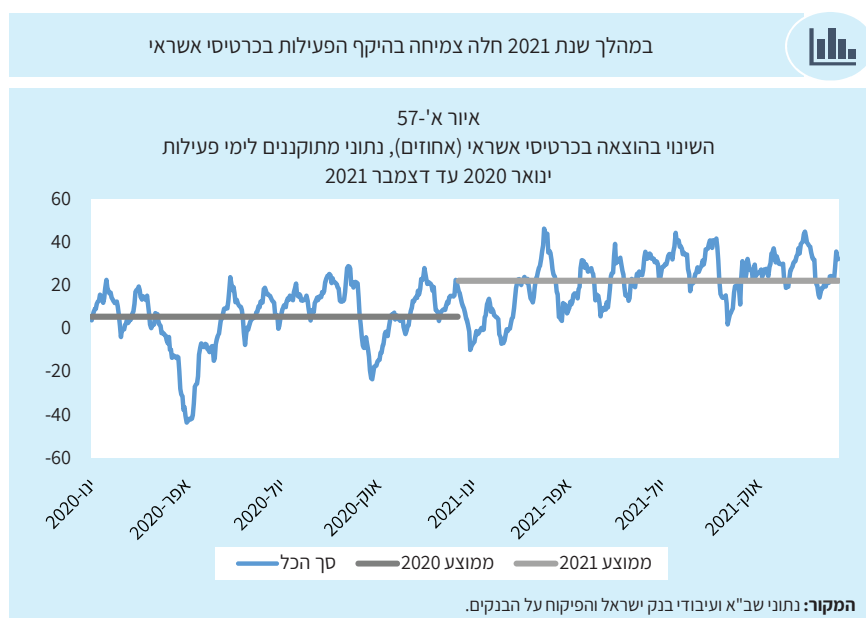
סך המאזן של חברות כרטיסי האשראי עמד בסוף שנת 2021 על כ-51.1 מיליארד ש"ח, קיטון של כ-10% בהשוואה לסוף שנת 2020, אז עמד סך המאזן של החברות על כ-56.5 מיליארד ש"ח (לוח 20). הקיטון במאזן בשנת 2021 מוסבר בעיקר מכניסה לתוקף של הוראת הממונה על התחרות מיום 1 ביולי 2021 בדבר זיכוי יומי בין מנפיק לסולק (להלן – 'סליקה יומית'). בהתאם להוראה זו החלו הבנקים להעביר את תמורת העסקות לחברות כרטיסי האשראי שיש להם עימן הסדר הנפקה משותף בתדירות יומית וזה לצורך העברת הכספים לסולקים. בהתאם השפיעה הכניסה של הסליקה היומית על המאזן באופן הבא (לוח 20): הקיטון בצד הנכסים הגיע מקיטון ביתרת החייבים בכרטיסי אשראי בערבות בנקים, אשר חלקו קוזז מגידול ביתרות המזומנים והפיקדונות

סך המאזן של חברות כרטיסי האשראי הצטמצם בשנת 2021, צמצום אשר מוסבר בעיקר מכניסה לתוקף של הסליקה היומית.

הקיטון במאזן הינו על
אף צמיחה בפעילויות
הליבה של חברות כרטיסי
האשראי במהלך שנת
2021: היקף העסקאות
שבוצעו בכרטיסי אשראי
ואשר נסלקו על-ידי
חברות כרטיסי האשראי
וכן גידול בתיק האשראי
נושא הריבית.

בבנקים; הקיטון בצד ההתחייבויות הגיע מירידה בניצול הממוצע של מסגרות האשראי הבנקאיות של החברה, כלומר צמצום באשראי מתאגידים בנקאים.

את הקיטון בסך המאזן שנובע מהסליקה היומית קיזזו צמיחה בפעילויות הליבה של חברות כרטיסי האשראי (לוח 20). בצד הנכסים, חלה עלייה בקצב הגידול ביתרות החייבים בכרטיסי אשראי בערבות חברות כרטיסי האשראי,¹⁰⁵ כאשר ניתן להסביר גידול זה הן בגידול הטבעי בצריכה הפרטית והן כהמשך הגידול בהעדפות הצרכנים לבצע תשלומים בכרטיסי אשראי חלף אמצעי תשלום אחרים (איור א'-75). בנוסף, צמחה גם יתרת האשראי נושא הריבית, כפי שיפורט בהמשך פרק זה וזה כחלק מאסטרטגיית חברות כרטיסי האשראי לצמח בפעילות זו. בצד ההתחייבויות, חל גידול ביתרת הזכאים בגין פעילות בכרטיסי אשראי והוא נובע גידול במחזורי הסליקה של החברה לעומת שנה קודמת.¹⁰⁶



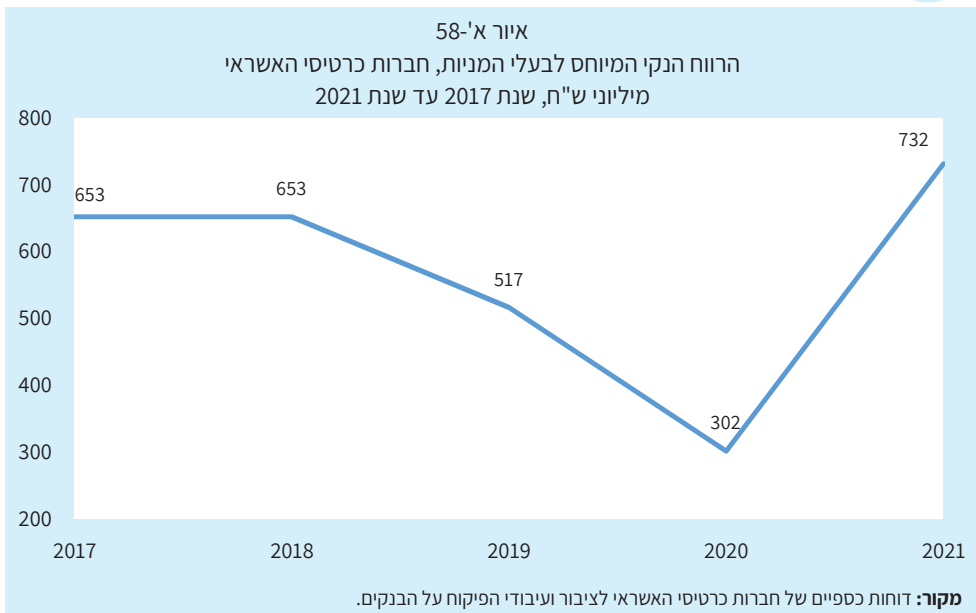
רווחיות

ההתאוששות בפעילות הכלכלית וההסתגלות לחיים לצד נגיף הקורונה, השפיעו לחיוב על רווחיות חברות כרטיסי האשראי, כאשר הרווח הנקי שלהן במהלך שנת 2021 עמד על כ-0.7 מיליארד ש"ח, היקף שמשקף צמיחה מהירה (שיעור גידול של כ-142%) בהשוואה לשנת 2020, שהושפעה לשלילה מהשלכות הקורונה, בין היתר דרך הגידול הניכר בסעיף ההוצאה להפסדי אשראי (איור א'-58). הצמיחה הניכרת ברווח הנקי במהלך שנת 2021, הובילה לשיפור ביחס התשואה להון בכל חברות כרטיסי האשראי, שעמד בסוף שנת 2021 על כ-11.5%, בהשוואה ליחס של כ-5.6% בסוף שנת 2020 (איור א'-59). נציין כי רווחיות חברות כרטיסי האשראי בשנים שקדמו למשבר הקורונה הושפעה מאירועים בעלי אופי חד-פעמי בקרב חלק מחברות כרטיסי האשראי (כגון, מענקי עובדים בגין מכירת חברה, חתימה על הסכמי תפעול חדשים, ועוד). ניתוח סעיפי הכנסה עיקריים בחברות כרטיסי האשראי מפורט בהמשך פרק זה.

¹⁰⁵ יתרות אלה נובעות מביצוע עסקות בכרטיסי אשראי החוץ-בנקאים.

¹⁰⁶ עיקר יתרות אלו הן התחייבויות לבתי עסק במסגרת פעילות הסליקה.

חלה צמיחה ברווח הנקי של חברות כרטיסי האשראי, והיא הגבוהה ביותר בשנים האחרונות. גידול זה מגיע אחרי שנת 2020 שהרווח הנקי בה הושפע ישירות מהשלכות משבר הקורונה



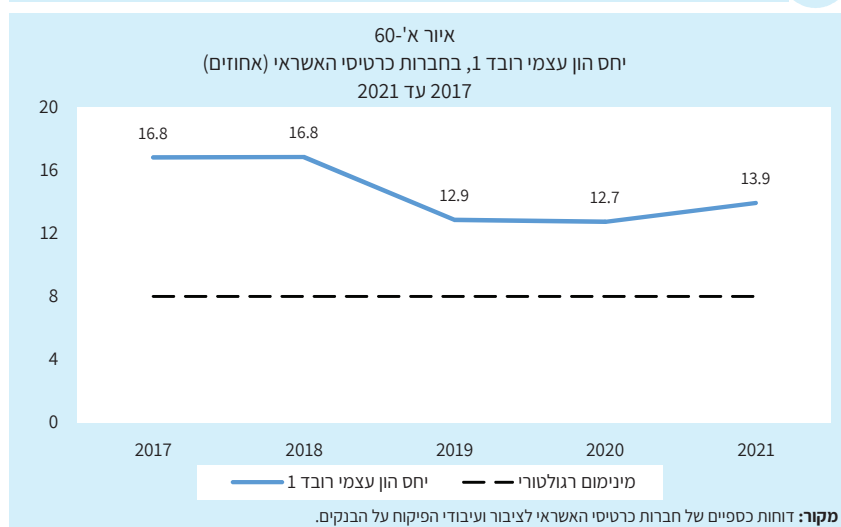
במהלך שנת 2021 חלה צמיחה בתשואה להון עצמי, לאחר ירידה הדרגתית בשנים האחרונות



הלימות ההון

במהלך שנת 2021, גדל יחס ההון העצמי רובד 1 בכ-1.2 נקודות האחוז והוא עמד בסוף התקופה על כ-13.9% (איור 60), כאשר הגידול בא לידי ביטוי בקרב כל חברות כרטיסי האשראי. מקור הגידול הוא הצמיחה בסך ההון העצמי רובד 1, בשיעור של כ-13.2% במהלך שנת 2021 (זה בהשוואה לירידה של כ-1% במהלך שנת 2020), שמוסבר בין היתר בגידול הרווח הנקי במהלך התקופה הנסקרת. הצמיחה ביחס ההון העצמי רובד 1 חלה על-אף גידול של כ-3.5% בסך נכסי הסיכון, בפרט בנכסי סיכון אשראי, כמו גם על-אף לחלוקת דיבידנדים בקרב חלק מהחברות בשיעור של כ-25% מסך הרווח הנקי במהלך התקופה.

במהלך שנת 2021 חלה התאוששות של יחס ההון העצמי רובד 1, כאשר כל חברות כרטיסי האשראי עומדת מעל דרישות המינימום הרגולטורי



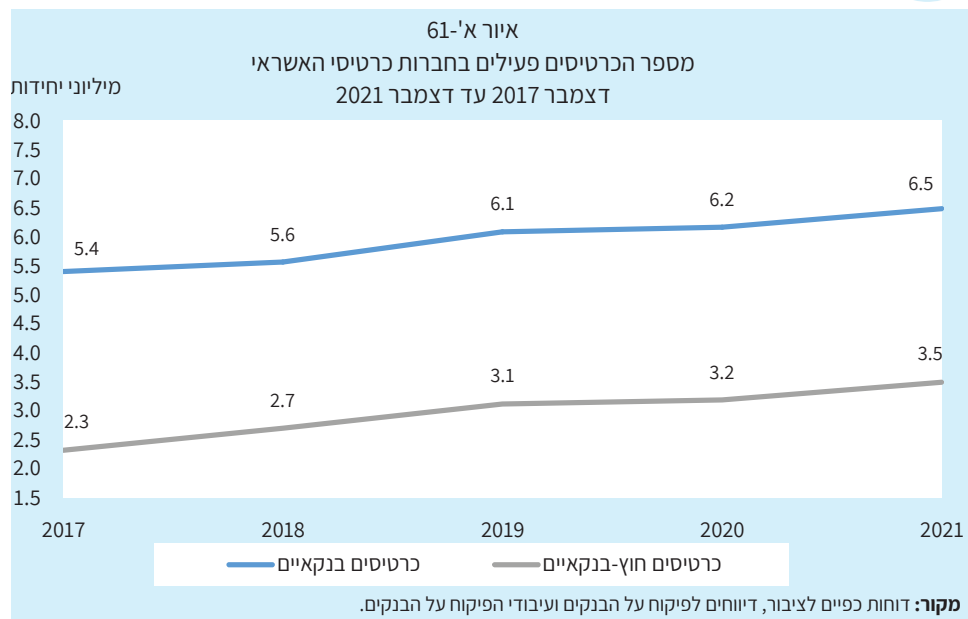
פעילות בכרטיסי אשראי

פעילות כרטיסי האשראי מהווה את ערוץ ההכנסה העיקרי של החברות. מספר כרטיסי האשראי הפעילים בחברות כרטיסי האשראי צומח בשנים האחרונות באופן עקבי ונכון לסוף שנת 2021 הוא עומד על כ-10 מיליון כרטיסים. הגידול במספר הכרטיסים מגיע הן מהכרטיסים הבנקאים והן מהכרטיסים החוץ-בנקאים (איור א'-61), שגדלו בשנת 2021 בשיעור של כ-5% וכ-10%, בהתאמה, בהשוואה לשנת 2020. הגידול המהיר יותר בכרטיסים החוץ-בנקאים מגיע יחד עם גידול מהיר יותר גם בהיקפי העסקות שמבוצעות בכרטיסים החוץ-בנקאים (איור א'-62), אם כי עדיין כ-75% מהעסקות בכרטיסי אשראי נעשות בכרטיסים הבנקאים. קצבי הצמיחה המהירים בכרטיסים החוץ-בנקאים, הן במספר הכרטיסים והן בהיקף העסקות, עשויים להיות תוצאה של מספר התפתחויות, ביניהן: מאמצי חברות כרטיסי האשראי להרחיב את בסיס לקוחותיהם ואת

הגידול במספר הכרטי-
סים מגיע הן מהכרטיסים
הבנקאיים והן מהכר-
טיסים החוץ-בנקאיים,
בהשוואה לשנת 2020.
הגידול המהיר יותר
בכרטיסים החוץ-בנקאיים
מגיע יחד עם גידול מהיר
יותר גם בהיקפי העס-
קאות המבוצעות בכר-
טיסים החוץ-בנקאיים,
אם כי עדיין כ-75%
מהעסקאות בכרטיסי
אשראי נעשות בכרטיסים
הבנקאיים.

הכנסותיהן מפעילות הנפקה; העדפת הלקוחות; יישום רפורמת שטרום בנוגע לצמצום המסגרות בכרטיסי האשראי הבנקאים בבנק פועלים ובבנק לאומי.¹⁰⁷

גידול עקבי במספר הכרטיסים הפעילים בשנים האחרונות, כאשר הכרטיסים החוץ בנקאיים גדלו בשנת 2021 בקצב מהיר יותר מהכרטיסים הבנקאיים

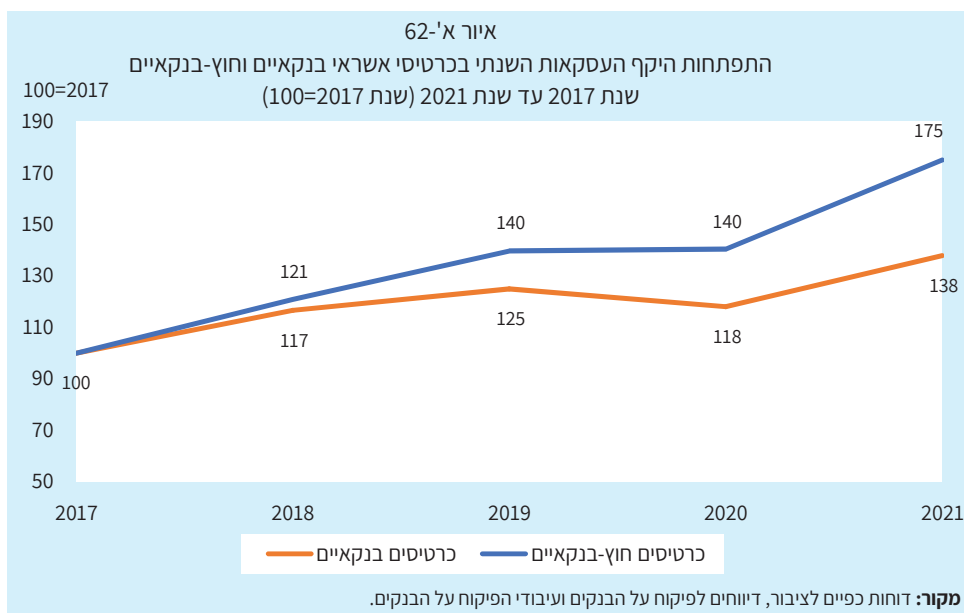


סך ההכנסות של חברות כרטיסי האשראי מעסקות בכרטיסי אשראי בשנת 2021 עמד על כ-4.3 מיליארד ש"ח, גידול של כ-15% בהשוואה לשנת 2020, שבה היו ההכנסות נמוכות באופן חריג עקב השפעות משבר הקורונה על מחזורי הסליקה. הכנסות אלה מורכבות מהכנסות בגין מחזיקי כרטיסי אשראי – הכנסות מהנפקה; ומעמלות מבתי עסק – הכנסות מסליקה. סך ההכנסות מהנפקה בשנת 2021 עמד על כ-2.1 מיליארד ש"ח, לעומת 1.7 מיליארד ש"ח בשנת 2020 (שיעור גידול של כ-23%; איור א'-63), כאשר עיקר הגידול מגיע בעקבות התאוששות המשק, שהביאה לגידול במחזורי הפעילות וכן בעקבות גידול בעסקות בחו"ל. סך ההכנסות מסליקה בשנת 2021 עמד על כ-2.2 מיליארד ש"ח, לעומת 2 מיליארד ש"ח בשנת 2020 (שיעור גידול של כ-9%; איור א'-63) וזה על-אף המשך הירידה ההדרגתית בעמלת הסליקה הממוצעת בשנים האחרונות (איור א'-64).

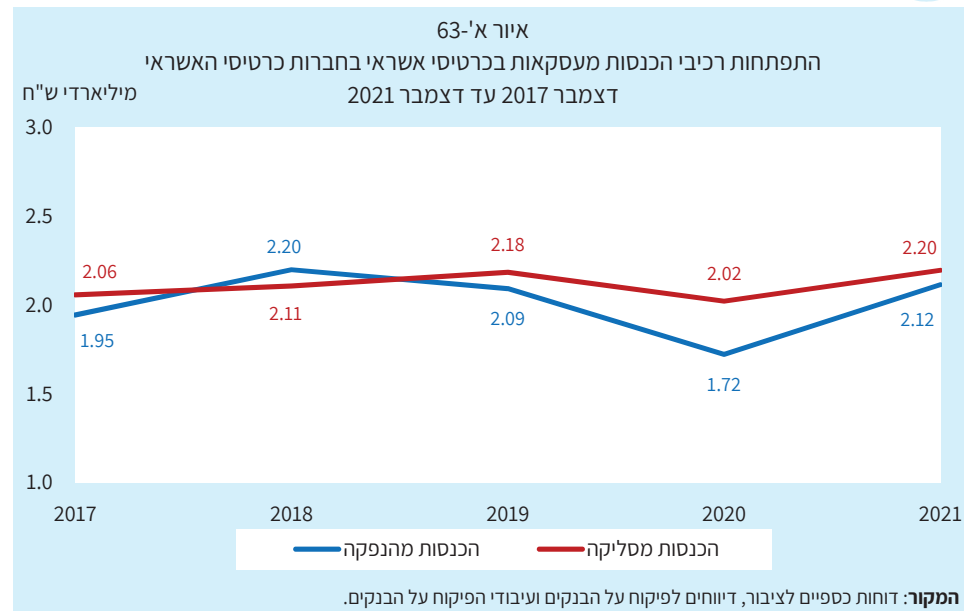
עיקר הגידול בהכנסות חברות כרטיסי האשראי מגיע בעקבות התאוששות המשק, שהביאה לגידול במחזורי הפעילות, וכן בעקבות הגידול בעסקאות חו"ל, בהשוואה לשנת 2020.

¹⁰⁷ בהמשך להוראות החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה, התשע"ז – 2017 [החוק]). בהתאם לחוק, מיום 31 בינואר 2021 ועד ליום 31 בינואר 2024, סך מסגרות האשראי בכרטיסי אשראי של לקוחות בנק בהיקף פעילות רחב, בכל שנה, לא יעלה על 55% מסך המסגרות כאמור כפי שהיה בשנת 2015, מה שעשוי להפחית את סך המסגרות בקרב הקבוצות הבנקאיות הגדולות, במקרה שבו לקוחות שצומצמה מסגרת האשראי שלהם בכרטיס הבנקאי, במסגרת הרפורמה, הנפיקו כרטיס חוץ-בנקאי לצורך קבלת תוספת מסגרת מעבר למסגרת בכרטיס הבנקאי.

בשנת 2021 קצב הצמיחה בהיקף העסקאות בכרטיסי אשראי החוץ-בנקאיים היה מהיר מאוד אך עדיין היקף העסקאות בכרטיסים הבנקאיים הינו הדומיננטי מבין השניים



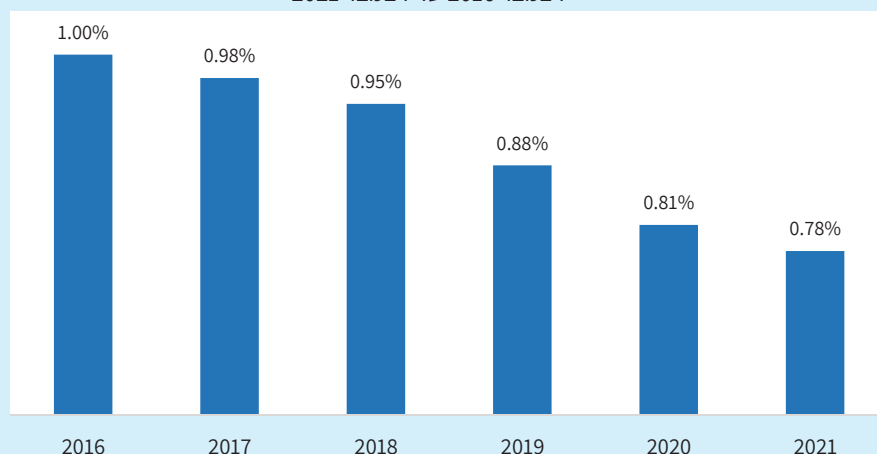
התאוששות המשק ממשבר הקורונה במהלך שנת 2021 הביאה גם להתאוששות היקף הכנסות חברות כרטיסי האשראי מפעילות הנפקה ומפעילות סליקה



במהלך שנת 2021 המשיכה מגמת הירידה בעמלת הסליקה הממוצעת



איור א'-64
סה"כ עמלת סליקה ממוצעת בארץ (באחוזים)
דצמבר 2016 עד דצמבר 2021



מקור: דוחות כספיים של חברות כרטיסי האשראי לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

אשראי

אשראי לאנשים פרטיים

יתרת האשראי לאנשים פרטיים¹⁰⁸ גדלה במהלך שנת 2021 בשיעור של כ-11.5% (כ-1.7 מיליארד ש"ח) בהשוואה לשנת 2020, אז חל קיטון בשיעור של כ-3.2% ביתרה זו בעקבות משבר הקורונה וההאטה בפעילות המשק (איור א'-65). לשם השוואה, שיעור צמיחת האשראי הצרכני האחר במערכת הבנקאות עמד על כ-3.9%,¹⁰⁹ גידול של כ-4.1 מיליארד ש"ח. מכאן שמדובר בגידול משמעותי, הן בשיעור הגידול והן בהיקפו, הן בקרב חברות כרטיסי האשראי והן בקרב סך מערכת הבנקאות (כולל חברות כרטיסי האשראי). האשראי לאנשים פרטיים בחברות כרטיסי האשראי כולל מגוון של מוצרי אשראי שאותן מציעות חברות כרטיסי האשראי, כאשר העיקריים שבהם הינם: הלוואות; אשראי מתגלגל;¹¹⁰ הלוואות למימון כלי רכב; וכן עסקות קרדיט. עיקר הגידול מקורו באשראי לאנשים פרטיים אשר מסביר כ-60% מסך הגידול, כאשר גם באשראי המתגלגל וגם באשראי לרכב חל גידול והם מסבירים 28% ו-12%, בהתאמה, מסך הגידול בתיק האשראי לאנשים פרטיים.

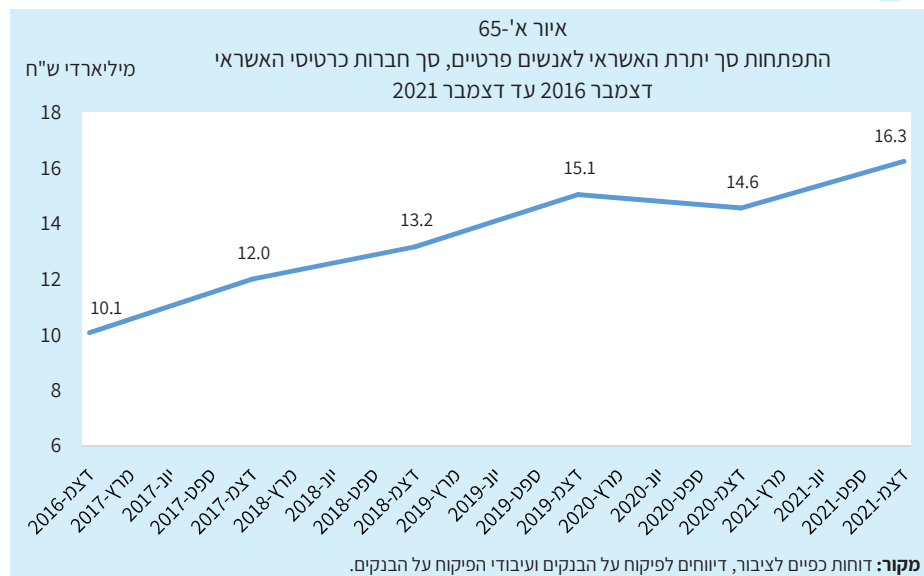
יתרת האשראי לאנשים פרטיים גדלה, במהלך שנת 2021, ברמה משמעותית, הן בקרב חברות כרטיסי האשראי והן בקרב סך מערכת הבנקאות (כולל חברות כרטיסי האשראי).

¹⁰⁸ בכל הניתוח להלן, אשראי לאנשים פרטיים מתייחס לאשראי נושא ריבית הניתן על-ידי חברות כרטיסי האשראי לאנשים פרטיים.

¹⁰⁹ לפי מגזרי פעילות פיקוחיים, ללא דיור וללא כרטיסי אשראי. אשראי צרכני אחר במערכת הבנקאות הינו האשראי שמקביל לאשראי לאנשים פרטיים בחברות כרטיסי האשראי.

¹¹⁰ אשראי מתגלגל: בעת שימוש בכרטיס אשראי נקבעת מראש מסגרת אשראי לשימוש בעל הכרטיס. בתאריך הפירעון החודשי, בעל הכרטיס יכול לבחור לפרוע סכום חלקי מסך החיוב בגין העסקות ואת היתרה, שלא נפרעה, להעביר לחיוב של החודש הבא. בגין דחיית הפירעון לחודש הבא, קרי "גלגול האשראי", הלקוח ישלם ריבית.

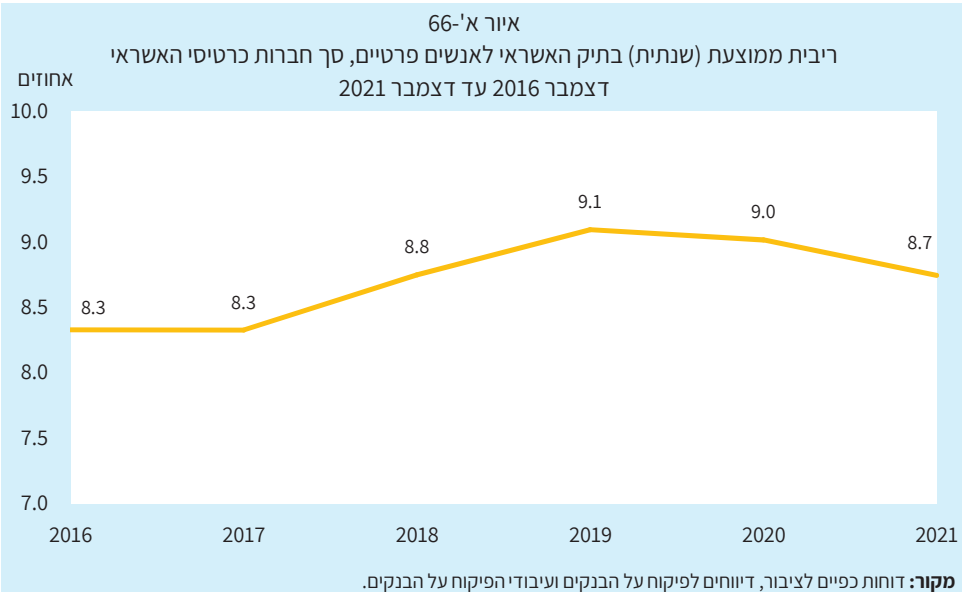
תיק האשראי של חברות כרטיסי האשראי חזר לצמוח בשנת 2021, לאחר שיעור הצמיחה השלילי



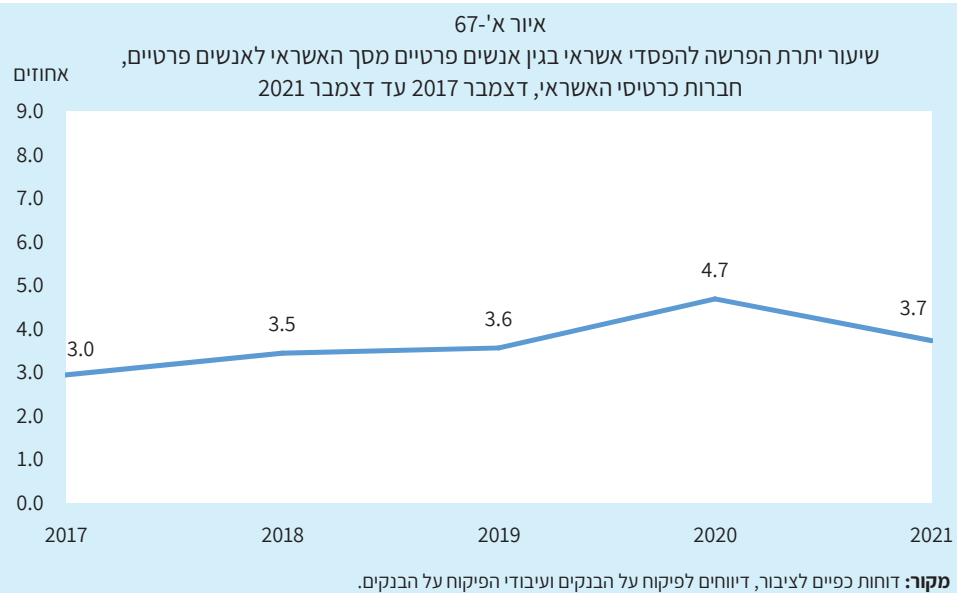
בשנת 2021 עמד שיעור הריבית הממוצעת על האשראי לאנשים פרטיים בקרב חברות כרטיסי האשראי על כ- 8.7% והוא במגמת ירידה בשנתיים האחרונות (איור א'-66). שיעור זה הינו גבוה מהשיעור המקביל בבנקים, כאשר את עיקר ההבדל בין חברות כרטיסי האשראי לבין מערכת הבנקאות, בהקשר זה, ניתן להסביר על-ידי: פערי מידע (אם כי פער זה הצטמצם בחלקו לאור הטמעת השימוש במאגר נתוני אשראי בקרב חברות כרטיסי האשראי); פערים בעלויות הגיוס; שונות בסוג אשראי ושונות באופי הלקוחות, כפי שמשתקף במדדי איכות תיק האשראי של חברות כרטיסי האשראי בהשוואה לאלה של מערכת הבנקאות, שמגלמים שיעור הפסדי אשראי גבוה יותר (איור א'-67).

במהלך שנת 2021 נרשמה התאוששות במדדי איכות אשראי עיקריים בחברות, בפרט ביחס לשנת 2020, שהתאפיינה בהפרשות גבוהות עקב משבר הקורונה והשלכותיו. שיעור ההפרשה להפסדי אשראי בסך יתרת האשראי לאנשים פרטיים בסוף שנת 2021 נמצא בסביבה דומה לשיעור זה בתקופת טרום המשבר, ירידה לעומת שיעור של 4.7% בסוף שנת 2020 (איור א'-67). גם בשיעור המחיקות נטו מסך תיק האשראי הצרכני חל שיפור ניכר במהלך שנת 2021 והוא עומד על כ-0.8%, שיעור שמהווה כמחצית משיעור זה בסוף שנת 2019, תקופה שקדמה למשבר הקורונה.

בשנתיים האחרונות ניתן לראות ירידה בשיעור הריבית הממוצע בקרב חברות כרטיסי האשראי



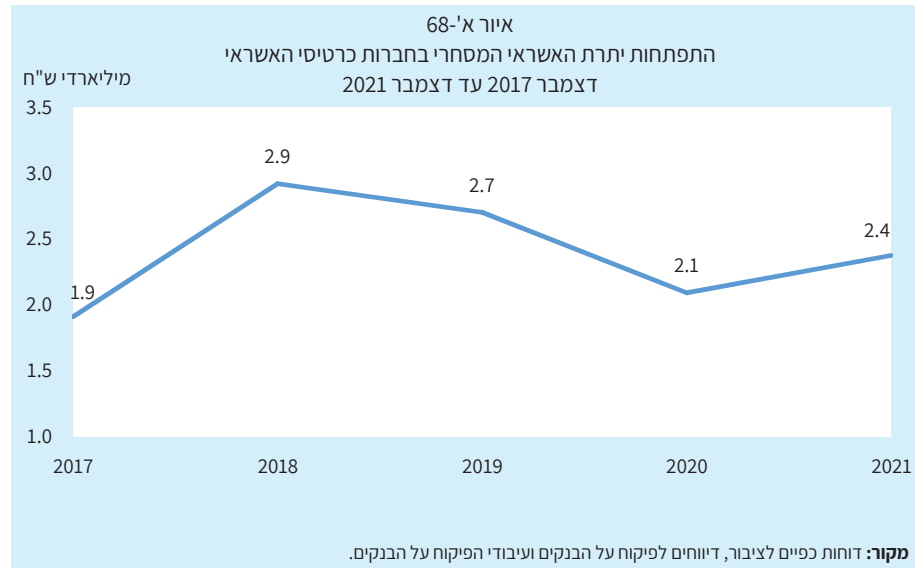
נרשמה התאוששות בשיעור יתרת ההפרשה להפסדי אשראי בסך האשראי לאנשים פרטיים אם כי זה גבוה יותר מהשיעור טרום משבר הקורונה



אשראי מסחרי

פעילות מתן האשראי המסחרי עודנה בהיקפים נמוכים ביחס לשאר רכיבי תיק האשראי, עם זאת חלו בשנים שקדמו למשבר שיעורי צמיחה גבוהים יחסית באשראי למגזר זה, כאשר רוב האשראי המסחרי שניתן על ידי חברת כרטיסי אשראי הוא לבתי עסק הסולקים עם החברה. בשנת 2021 צמח תיק האשראי המסחרי של חברות כרטיסי האשראי בכ-14% והיקפו בסוף השנה עמד על כ-2.4 מיליארד ש"ח, גידול שבא לידי ביטוי בכל חברות כרטיסי האשראי (איור א'-68).

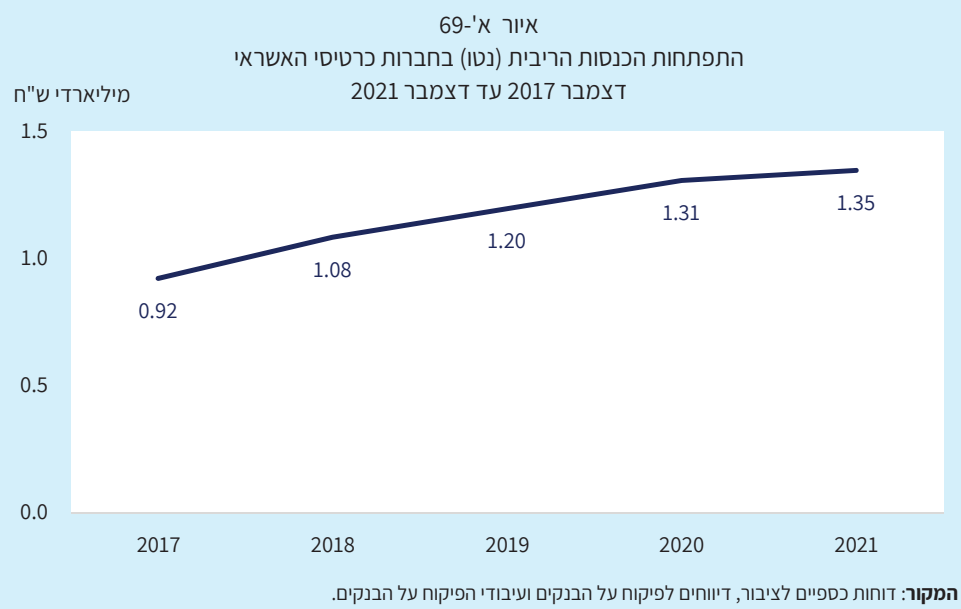
בשנת 2021 חל גידול בתיק האשראי המסחרי בחברות כרטיסי האשראי אך היקף התיק בסוף שנת 2021 עדיין נמוך יותר מהיקף התיק בסוף שנת 2019



הכנסות ריבית מאשראי

הגידול בהיקף תיק האשראי (הן מאשראי לאנשים פרטיים והן מאשראי מסחרי) של חברות כרטיסי האשראי הביא לגידול עקבי בהכנסות הריבית נטו, כאשר בסוף שנת 2021 שיעור הגידול בהכנסות אלה היה נמוך יחסית והן עמדו על כ-1.3 מיליארד ש"ח, עלייה של כ-3% בלבד בהשוואה לשנת 2020 (איור א'-69). בבחינה של השפעת הכמות והשפעת המחיר על הכנסות והוצאות הריבית בשנת 2021 בהשוואה לשנת 2020, נמצא כי להשפעת הכמות הייתה השפעה חיובית ולהשפעת המחיר הייתה השפעה שלילית על הכנסות הריבית נטו.

הכנסות הריבית (נטו) של חברות כרטיסי האשראי גדלו בשנים האחרונות באופן עקבי, כאשר בשנת 2021 הן גדלו בשיעור נמך יחסית של כ- 3%



לוח 1

לוח 2

התפלגות ההחזקות במניות הבנקים והדיבידנדים שחולקו, סך המערכת¹, 2020-2021

שיעור הדיבידנדים מהרווח הנקי	הדיבידנדים שחולקו בניכוי החזקות בעלי עניין	דיבידנדים שחולקו ב-2021	שיעור החזקות הציבור נכון ל-31 במרץ 2022 ²	שיעור החזקות בעלי עניין נכון ל-31 במרץ 2022	
(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)		(אחוזים)		
30	1,361	1,479	92.0	8.0	הפועלים
33	1,997	1,997	100.0	0.0	לאומי
39	721	1,236	58.3	41.7	מזרחי-טפחות
5	144	144	100.0	0.0	דיסקונט
39	281	545	51.6	48.4	הבינלאומי
10	2	15	13.4	86.6	ירושלים
29	4,506	5,416	85.2	14.8	סך מערכת

(1) על בסיס בנק.

(2) כולל החזקות דרך הגופים המוסדיים.

המקור: הבורסה לניירות ערך, דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

לוח 3
סעיפים עיקריים מדוח הרווח וההפסד המאוחד, סך מערכת הבנקאות, 2019 עד 2021
(מיליוני ש"ח, במחירים שוטפים)

	דיסקונט				הפעילים				שיעור השינוי באחוזים, במונחי 2020				לאומי			
	שיעור השינוי באחוזים, במונחי 2020				שיעור השינוי באחוזים, במונחי 2020				שיעור השינוי באחוזים, במונחי 2020				שיעור השינוי באחוזים, במונחי 2020			
	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020
הכנסות ריבית	7,239	7,491	6,987	7,567	10,972	11,684	10,260	11,920	-4.5	10,924	11,672	10,175	11,437	10,175	11,437	11,437
הוצאות ריבית	1,026	962	1,089	1,674	1,690	1,917	1,463	2,601	-46.5	1,389	1,326	1,452	2,596	1,326	1,452	2,596
הכנסות ריבית, נטו	6,214	6,529	5,898	5,893	9,282	9,767	8,797	9,319	7.8	9,535	10,346	8,723	8,841	9,535	10,346	8,841
הוצאות בנק הפסדי אשראי	513	-693	1,718	690	362	-1,220	1,943	1,276	42.9	870	-812	2,552	609	870	-812	2,552
הכנסות ריבית, נטו לאחר הוצאות בנק הפסדי אשראי	5,701	7,222	4,180	5,203	8,921	10,987	6,854	8,043	5.3	8,665	11,158	6,171	8,232	8,665	11,158	6,171
הכנסות שאינן מריבית	3,985	3,962	4,007	3,771	4,502	4,625	4,379	3,889	-2.8	4,939	5,511	4,366	5,081	4,939	5,511	4,366
הכנסות ממוקד שווקים מריבית	954	765	1,142	742	1,085	1,081	1,088	559	-18.7	1,370	1,714	1,026	1,686	1,370	1,714	1,026
הכנסות ממוקד שווקים מריבית, נטו	315	398	231	123	343	612	73	297	12.9	537	841	232	475	537	841	232
הכנסות ממוקד שווקים מריבית, נטו	302	109	495	158	186	202	169	225	-4.9	321	213	428	337	321	213	428
הכנסות ממוקד שווקים מריבית, נטו	904	-807	-1,001	-846	-1,234	-1,430	-1,037	-1,260	22.4	-1,362	-1,303	-1,420	-1,112	-1,362	-1,303	-1,420
הכנסות ממוקד שווקים מריבית, נטו	1,240	1,065	1,414	1,300	1,780	1,697	1,862	1,288	-4.9	1,874	1,962	1,786	1,971	1,874	1,962	1,786
הכנסות ממוקד שווקים מריבית, נטו	2,976	3,125	2,826	2,972	3,255	3,355	3,155	3,240	5.2	3,394	3,506	3,281	3,225	3,394	3,506	3,281
הכנסות ממוקד שווקים מריבית, נטו	6,770	6,858	6,681	6,299	7,652	7,803	7,501	8,776	-8.5	7,237	7,428	7,046	7,908	7,237	7,428	7,046
הכנסות ממוקד שווקים מריבית, נטו	3,355	3,468	3,242	3,343	4,085	4,333	3,836	4,108	-7.7	3,992	4,242	3,742	4,325	3,992	4,242	3,742
הכנסות ממוקד שווקים מריבית, נטו	2,916	4,326	1,506	2,675	5,771	7,809	3,732	3,156	17.8	6,366	9,241	3,491	5,405	6,366	9,241	3,491
הכנסות ממוקד שווקים מריבית, נטו	1,033	1,516	549	932	2,274	2,958	1,590	1,681	26.5	2,316	3,275	1,356	1,830	2,316	3,275	1,356
הכנסות ממוקד שווקים מריבית, נטו	1,884	2,810	957	1,743	3,497	4,851	2,142	1,475	13.3	4,051	5,966	2,135	3,575	4,051	5,966	2,135
הכנסות ממוקד שווקים מריבית, נטו	1,874	2,773	975	1,702	3,485	4,914	2,056	1,799	15.4	4,065	6,028	2,102	3,522	4,065	6,028	2,102
הכנסות ממוקד שווקים מריבית, נטו	14.76	21.22	7.88	14.77	14.41	18.76	9.71	8.10	16.52	23.00	9.47	15.04	15.04	16.52	23.00	9.47
הכנסות ממוקד שווקים מריבית, נטו	9.49	13.60	5.10	9.40	8.71	11.80	5.35	4.62	10.55	15.00	5.70	9.80	9.80	10.55	15.00	5.70
הכנסות ממוקד שווקים מריבית, נטו	0.63	0.88	0.35	0.68	0.64	0.83	0.41	0.39	0.73	0.99	0.41	0.76	0.76	0.73	0.99	0.41

לוח 3 (המשך)
עסקים עיקריים מדוח הרווח וההפסד המאוחד, סך מערכת הבנקאות, 2019 עד 2021
(מיליוני ש"ח, בכותרות שוטפות)

סך מערכת הבנקאות									
הבינלאומי					מזרח-ספחור ¹				
שעור השינוי באחוזים, ממוצע 2020-2021	שעור השינוי באחוזים, ממוצע 2020-2021		שעור השינוי באחוזים, ממוצע 2020-2021		שעור השינוי באחוזים, ממוצע 2020-2021		שעור השינוי באחוזים, ממוצע 2020-2021		הכנסות ריבית הוצאות ריבית הכנסות ריבית, נטו הוצאות בגין הפסדי אשראי הכנסות ריבית, נטו לאחר הוצאות בגין הפסדי אשראי הכנסות שאינן מריבית מזון: הכנסות מימון שאינן מריבית מזון: מנות ¹ אנ"ח ²
	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	
	לעומת 2019	לעומת 2020	לעומת 2019	לעומת 2020	לעומת 2019	לעומת 2020	לעומת 2019	לעומת 2020	
-3.5	41,766	45,183	38,350	43,266	17.3	9,043	10,557	7,528	7,711
-32.3	6,831	7,608	6,054	10,097	-3.4	2,290	2,872	1,708	2,371
5.3	34,935	37,575	32,296	33,169	26.5	6,753	7,685	5,820	5,340
-27.8	2,276	-3,278	7,829	3,154	6.0	386	-278	1,050	364
8.8	32,660	40,853	24,466	30,015	27.9	6,367	7,963	4,770	4,976
4.9	17,603	18,650	16,557	16,782	20.8	2,374	2,635	2,113	1,966
10.4	4,004	4,309	3,699	3,628	-12.9	311	401	221	357
32.1	1,405	2,223	587	1,064	63.8	95	139	51	58
9.3	918	579	1,257	840	81.5	84	34	133	46
2.5	-4,946	-4,878	-5,014	-4,825	-12.3	-890	-896	-883	-1,014
-0.3	6,559	6,340	6,778	6,580	-19.3	1,022	1,124	920	1,267
2.4	12,939	13,480	12,399	12,633	17.9	1,809	1,947	1,671	1,535
-4.1	29,622	30,761	28,484	30,891	23.5	4,924	5,568	4,279	3,988
-1.3	16,284	17,387	15,181	16,501	20.6	3,090	3,536	2,644	2,562
29.8	20,641	28,742	12,540	15,906	29.2	3,817	5,030	2,604	2,954
23.9	7,540	10,285	4,796	6,085	27.9	1,317	1,730	903	1,029
33.4	13,101	18,457	7,744	9,821	29.9	2,501	3,300	1,701	1,925
30.2	12,998	18,452	7,543	9,981	30.2	2,399	3,188	1,610	1,842
15.89	21.65	9.87	13.23		20.56	24.93	15.37	19.08	
10.01	13.90	5.94	8.30		12.92	15.80	9.50	11.90	
0.67	0.89	0.42	0.61		0.69	0.85	0.51	0.69	

המקור: דוחות כספיים לצבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

(1) כולל את הרווחים והפסדים מהשקעה במניות וזכות למניות, רווחים ממכירת מניות חברות כלולות, דיבידנדים ורווחים מהפסדים מהתאמות לשווי הון של חברות למסחר.

(2) כולל את הרווחים והפסדים מהשקעה באג"ח מוחזק לפדיון ומכירתו למזכירה ההכנסות/הוצאות שמומש ושטורס ממומן מהתאמות לשווי הון של אג"ח למסחר.

(3) כולל מכשירים גורמים אשר לא יועדו ליחס גידור (מכשיר ALM) ומכשירים גורמים אחרים.

(4) במסגרת העתירה של שנת 2020 מוטב בנק אנד לבנק מזרח-ספחור, לפיכך, נהוג רווח הפסד המוצגים לדצמבר 2020 כוללים גם את נהוגי בנק אנד לדברון האחרון של 2020.

לוח 4
השפעת הכמות¹ והשפעת המחיר² על הכנסות והוצאות הריבית,
ישראל וחו"ל (שינוי לעומת תחופה מהביליה אשתדקד)
סך מערכת הבנקאות 2021-2020

2021									
שינוי נטו			השפעת המחיר			השפעת הכמות			
החרומה	השינוי נטו	השינוי נטו	השפעת המחיר	השפעת המחיר	השפעת המחיר	השפעת הכמות	השפעת הכמות	השפעת הכמות	
להכנסות	בצד	בצד	השפעת המחיר	השפעת המחיר	השפעת המחיר	השפעת הכמות	השפעת הכמות	השפעת הכמות	
הריבית נטו	ההתחייבויות	ההתחייבויות	המחיר נטו	המחיר נטו	המחיר נטו	הכמות נטו	הכמות נטו	הכמות נטו	
6,919	331	7,250	3,443	-120	3,323	3,477	451	3,928	אשראי/ פיקדונות הציבור בישראל
194	-362	-168	176	-366	-190	18	4	22	אשראי/ פיקדונות הציבור בחו"ל
7,113	-31	7,082	3,619	-486	3,133	3,495	455	3,950	סך אשראי/ פיקדונות הציבור
-1,724	1,620	-104	-1,796	1,128	-668	72	492	564	נכסים/ התחייבויות נושאי ריבית אחרים בישראל
-110	-35	-145	-154	-24	-178	44	-11	33	נכסים/ התחייבויות נושאי ריבית אחרים בחו"ל
-1,834	1,585	-249	-1,950	1,104	-846	116	481	597	סך נכסים/ התחייבויות נושאי ריבית אחרים
5,280	1,554	6,833	1,669	618	2,287	3,611	936	4,547	סך הכנסות/ הוצאות הריבית
2020									
שינוי נטו			השפעת המחיר			השפעת הכמות			
החרומה	השינוי נטו	השינוי נטו	השפעת המחיר	השפעת המחיר	השפעת המחיר	השפעת הכמות	השפעת הכמות	השפעת הכמות	
להכנסות	בצד	בצד	השפעת המחיר	השפעת המחיר	השפעת המחיר	השפעת הכמות	השפעת הכמות	השפעת הכמות	
הריבית נטו	ההתחייבויות	ההתחייבויות	המחיר נטו	המחיר נטו	המחיר נטו	הכמות נטו	הכמות נטו	הכמות נטו	
402	-2,220	-1,818	-1,105	-2,574	-3,679	1,507	355	1,861	אשראי/ פיקדונות הציבור בישראל
-243	-593	-836	-179	-595	-774	-64	2	-62	אשראי/ פיקדונות הציבור בחו"ל
159	-2,813	-2,654	-1,284	-3,169	-4,453	1,443	357	1,799	סך אשראי/ פיקדונות הציבור
-34	-1,014	-1,047	-519	-1,153	-1,671	485	139	624	נכסים/ התחייבויות נושאי ריבית אחרים בישראל
-327	-57	-384	-390	-21	-411	63	-36	27	נכסים/ התחייבויות נושאי ריבית אחרים בחו"ל
-361	-1,071	-1,431	-909	-1,174	-2,082	548	103	651	סך נכסים/ התחייבויות נושאי ריבית אחרים
-202	-3,883	-4,085	-2,193	-4,343	-6,535	1,990	460	2,450	סך הכנסות/ הוצאות הריבית

¹ השפעת הכמות מחושבת כמכפלה של השינוי בריבית המאזינת (התקופה הנבחרת לעומת אשתדקד) במחיר בתקופה הנבחרת, מחולקת באלף.

² השפעת המחיר מחושבת כמכפלה של השינוי במחיר (התקופה הנבחרת לעומת אשתדקד) בריבית המאזינת בתקופה המבבילה אשתדקד, מחולקת באלף.

המקור: דוחות כספיים לציבור ועבודי הפיקוח על הבנקים.

לוח 5

היתרות הממוצעות, שיעורי הכנסות והוצאות הריבית ופער הריבית בגין הנכסים וההתחייבויות,
חמש הקבוצות הבנקאיות, דצמבר 2020 עד דצמבר 2021 (מיליוני ש"ח, אחוזים במונחים שנתיים)

דצמבר 2021									
	ההתחייבויות					הנכסים			
	פער הריבית	ההוצאה	ההוצאות	ההתרחשות	הממוצעת (מיליוני ש"ח)	ההתרחשות	הממוצעת (מיליוני ש"ח)	הכנסות	הממוצעת (מיליוני ש"ח)
אשראי לציבור	3.20	-0.42	-4,403	1,048,024	פיקדונות הציבור	3.62	42,318	1,168,356	אשראי לציבור
פיקדונות בבנקים	0.29	-0.22	-50	22,687	פיקדונות מבנקים	0.51	120	23,681	פיקדונות בבנקים
פיקדונות בבנקים מרכזיים	0.04	-0.06	-18	29,464	פיקדונות מרכזיים	0.10	434	437,999	פיקדונות בבנקים מרכזיים
אג"ח	(2.63)	-3.61	-3,101	85,962	אג"ח	0.97	2,127	218,664	אג"ח
נכסים אחרים ¹	0.38	-0.72	-36	4,968	התחייבויות אחרות ¹	1.11	184	16,645	נכסים אחרים ¹
סך הנכסים נושאי הריבית	1.78	-0.64	-7,608	1,191,105	סך ההתחייבויות נושאות הריבית	2.42	45,183	1,865,345	סך הנכסים נושאי הריבית
התשואה נטו על נכסים נושאי ריבית (המרווח הפינטני) ²						2.01	37,575	1,865,345	התשואה נטו על נכסים נושאי ריבית (המרווח הפינטני) ²

דצמבר 2020									
	ההתחייבויות					הנכסים			
	פער הריבית	ההוצאה	ההוצאות	ההתרחשות	הממוצעת (מיליוני ש"ח)	ההתרחשות	הממוצעת (מיליוני ש"ח)	הכנסות	הממוצעת (מיליוני ש"ח)
אשראי לציבור	2.90	-0.48	-4,526	943,100	פיקדונות הציבור	3.38	35,809	1,060,726	אשראי לציבור
פיקדונות בבנקים	0.27	-0.47	-83	17,707	פיקדונות מבנקים	0.74	195	26,459	פיקדונות בבנקים
פיקדונות בבנקים מרכזיים	0.02	-0.12	-7	5,826	פיקדונות מרכזיים	0.14	408	292,573	פיקדונות בבנקים מרכזיים
אג"ח	(0.47)	-1.59	-1,494	93,989	אג"ח	1.12	2,401	214,049	אג"ח
נכסים אחרים ¹	0.49	-0.91	-36	3,956	התחייבויות אחרות ¹	1.40	193	13,804	נכסים אחרים ¹
סך הנכסים נושאי הריבית	1.81	-0.58	-6,171	1,064,577	סך ההתחייבויות נושאות הריבית	2.39	38,350	1,601,729	סך הנכסים נושאי הריבית
התשואה נטו על נכסים נושאי ריבית (המרווח הפינטני) ²						2.01	32,179	1,601,729	התשואה נטו על נכסים נושאי ריבית (המרווח הפינטני) ²

(1) ההתחייבויות והנכסים האחרים כוללים בין השאר גם אשראי לממשלה ופיקדונות שלה ונירות ערך שהושאלו/ושאלו בהסכמי מכלול חוזר.
(2) המרווח הפינטני הינו היחס שבין הכנסות הריבית נטו לבין סך הנכסים נושאי הריבית. המרווח מוצג באחוזים ומחושב במונחים שנתיים.

המקור: דוחות כספיים לציבור ועבודי הפיקוח על הבנקים.

לוח 6

העלות ליחידת תפוקה¹ יחס היעילות², סך מערכת הבנקאות³, 2017 עד 2021
(אחוזים)

השנה	לאומי	הפועלים	דיסקונט	מזרחי טפחות	הבינלאומי הראשון	סך מערכת הבנקאות
2017	1.89	1.80	2.58	1.54	1.98	1.93
2018	1.83	1.96	2.67	1.76	2.09	2.02
2019	1.70	1.90	2.52	1.50	1.93	1.86
2020	1.38	1.50	2.41	1.35	1.66 ^{5, 4}	1.60
2021	1.23	1.32	2.18	1.48	1.52	1.48
2017	62.85	64.57	68.33	60.18	69.48	65.09
2018	60.58	65.05	68.16	63.64	68.37	64.91
2019	56.80	66.44	65.18	54.59	64.39	61.54
2020	53.83	56.93	67.45	53.94	61.75	58.30
2021	46.84	54.22	65.37	53.95	58.29	54.71

(1) היחס בין סך ההוצאות התפעוליות והאחרות ליתרת הנכסים הממוצעת (average cost).

(2) היחס בין סך ההוצאות התפעוליות והאחרות לסך ההכנסות מריבית נטו וההכנסות שאינן מריבית (cost to income).

(3) נתוני קבוצת הפועלים אינם כוללים את קבוצת ישראל כרטיס. החל משנת 2019, נתוני קבוצת לאומי אינם כוללים את קבוצת לאומי קארד.

(4) המיזוג עם אגוד ברבעון האחרון של 2020 היטה כלפי מטה את יחס עלות יחידת תפוקה לשנת 2020.

(5) החל מהדיווח השנתי ל-2020 נתוני קבוצת מזרחי כוללים את בנק אגוד.

המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

לוח 7

ההוצאות של סך מערכת הבנקאות בגין עובדים¹, 2002 עד 2021

(הסכומים המדווחים², במחירים שוטפים)

השנה	מספר המשרות הממוצע ³	המשכורות		ההוצאות הנלוות בגין עובדים ⁴		המשכורות וההוצאות הנלוות	
		סך הכול	למשרה	סך הכול	למשרה	סך הכול	למשרה
		(מיליוני ש"ח)	(אלפי ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אלפי ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אלפי ש"ח)
2002	39,531	6,819	172	3,976	101	10,795	273
2003	38,427	7,260	189	3,566	93	10,826	282
2004	38,170	7,898	207	3,681	96	11,579	303
2005	40,029	8,595	215	4,283	107	12,878	322
2006	42,200	9,561	227	5,354	127	14,915	353
2007	44,286	9,798	221	4,718	107	14,516	328
2008	46,628	9,015	193	5,705	122	14,720	316
2009	47,097	9,640	205	4,378	93	14,018	298
2010	47,818	10,336	216	5,280	110	15,616	327
2011	48,344	10,717	222	5,814	120	16,531	342
2012	48,010	10,872	226	6,389	133	17,261	360
2013	47,577	11,336	238	6,363	134	17,699	372
2014	48,787	11,505	236	5,868	356	17,373	120
2015	47,648	11,964	251	4,966	355	16,929	104
2016	45,810	11,255	246	5,211	359	16,466	114
2017	43,138	11,244	261	5,283	383	16,526	122
2018	40,866	11,474	281	5,319	411	16,793	130
2019	39,793	11,037	277	5,081	405	16,118	128
2020	37,696	10,124	269	5,056	403	15,181	134
2021	37,031	11,932	322	5,455	470	17,387	147
השינוי לעומת השנה הקודמת							
(אחוזים)							
2003	-2.8	6.5	9.5	-10.3	-7.7	0.3	3.2
2004	-0.7	8.8	9.5	3.2	3.9	7.0	7.7
2005	4.9	8.8	3.8	16.4	11.0	11.2	6.1
2006	5.4	11.2	5.5	25.0	18.6	15.8	9.9
2007	4.9	2.5	-2.3	-11.9	-16.0	-2.7	-7.3
2008	5.3	-8.0	-12.6	20.9	14.8	1.4	-3.7
2009	1.0	6.9	5.9	-23.3	-24.0	-4.8	-5.7
2010	1.5	7.2	5.6	20.6	18.8	11.4	9.7
2011	1.1	3.7	2.6	10.1	8.9	5.9	4.7
2012	-0.7	1.4	2.2	9.9	10.7	4.4	5.1
2013	-0.9	4.3	5.2	-0.4	0.5	2.5	3.5
2014	2.5	1.5	-1.0	173.0	166.3	-66.8	-67.7
2015	-2.3	4.0	6.5	-2.6	-0.2	-15.4	-13.4
2016	-3.9	-5.9	-2.1	-2.7	1.2	4.9	9.1
2017	-5.8	-0.1	6.1	0.4	6.6	1.4	7.7
2018	-5.3	2.0	7.7	1.6	7.3	0.7	6.3
2019	-2.6	-3.8	-1.2	-4.0	-1.4	-4.5	-1.9
2020	-5.3	-8.3	-3.2	-5.8	-0.6	-0.5	5.0
2021	-1.8	17.9	20.0	14.5	16.6	7.9	9.8

(1) הנתונים החל משנת 2017 אינם כוללים את קבוצת ישראל כרטיס, וכוללים סיווג מחדש של הוצאות בגין פנסיה והטבות לאחר סיום העסקה בהתאם לחוזר שפורסם על ידי הפיקוח על הבנקים בינואר 2018 בנושא "שיפור ההצגה של הוצאות בגין פנסיה והטבות אחרות לסיום העסקה". הנתונים החל משנת 2018 אינם כוללים את לאומי קארד.

(2) עד שנת 2002 הסכומים מותאמים להשפעת האינפלציה לפי מדד דצמבר 2003.

(3) מספר המשרות כולל משרות בחברות בנות בחו"ל ובחברות מאוחדות, וכן תרגום של עלות השעות הנוספות ותקציבי כוח האדם החיצוני שנדרשו לוויסות כוח האדם השוטף ולהטמעת פרויקטים.

(4) סעיף זה כולל בעיקר פיזיונים, תגמולים, קרן השתלמות, פנסיה, חופשה, ביטוח לאומי ומס שכר, הוצאות נלוות אחרות, הוצאות פרישה מרצון, והטבה עקב הקצאת אופציות לעובדים.

לוח 8
מספר המשרות וההוצאות לפי רמות השכר השנתיות,
סך מערכת הבנקאות, 2020 ו-2021

	2021		2020		
	שיעור	המשכורות וההוצאות הגולות (מיליוני ש"ח)	מספר המשרות	המשכורות וההוצאות הגולות (מיליוני ש"ח)	מספר המשרות
שיעור					
השני	-15.1	-47.2	10	327	18
השני	-14.6	-12.0	1,733	196,303	1,969
השני	-25.0	-28.1	9,011	2,324,825	12,529
במספר בהוצאות	0.5	-1.1	10,480	3,130,966	10,595
השכר	31.8	28.2	12,016	4,204,763	9,373
	55.2	48.2	3,585	1,673,374	2,419
	111.8	103.4	629	428,038	309
17.9	0.7	14,102,516	37,463	11,958,596	37,212
	-6.6	-7.7	2,139	934,458	2,319
	2.2	-2.4	253	28,113	259
	-6.9	-8.4	1,886	906,345	2,059
				2,747,444	
	-0.7	-2.2	1,573	1,112,806	1,608
	4.7	-0.2	-1,699	-822,477	-1,703
17.1	0.6	17,567,608	37,337	14,996,369	37,117

עובדים פעילים במשרדים בישראל
רמות שכר שנתיות (באלפי ש"ח)
עד 60
מעל 60 עד 120
מעל 120 עד 240
מעל 240 עד 360
מעל 360 עד 600
מעל 600 עד 1,000
מעל 1,000

סך רכיבי השכר והגולות ששויכו לעובדים פעילים במשרדים בישראל
מזה: הוצאות בגין עובדי כוח אדם
רמות שכר שנתיות (באלפי ש"ח)
עד 120
מעל 120

רכיבי השכר והגולות שלא שויכו לעובדים פעילים במשרדים בישראל
עובדי הבנקים במשרדים בחו"ל
הוצאות שכר שהיוונו לנכסים

סך הכול
המקור: דוחות כספיים לציבור, דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

לוח 9
החפלות חשיפות סיכון ואשראי, דצמבר 2020 ודצמבר 2021

סך מערכת הבנקאות דצמבר 2020	ירושלים		הבינלאומי		מזרחי ספחות		דיסקונט		הפועלים		לאומי	
	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020
33.1	31.5	20.3	20.1	40.8	41.9	25.9	26.2	27.3	35.2	33.1	36.5	33.8
1.6	1.6	0.3	0.0	0.7	0.5	0.7	0.5	3.3	1.1	1.0	2.2	2.3
2.1	2.5	1.5	0.7	1.5	2.1	1.2	1.2	2.3	1.6	2.3	3.1	3.3
0.3	0.1	0.1	0.0	0.8	0.0	0.2	0.2	0.1	0.4	0.0	0.3	0.3
21.3	21.6	10.6	12.7	19.4	19.6	16.1	15.6	32.9	19.8	20.2	21.1	21.4
7.4	8.2	0.0	0.0	12.8	13.1	6.2	6.5	9.2	7.6	8.8	5.7	6.5
2.6	2.9	8.7	10.0	2.7	2.9	3.1	3.6	4.1	1.4	1.7	2.4	2.8
21.0	21.4	0.8	0.9	17.7	16.5	42.9	42.0	16.1	16.9	17.5	15.6	16.2
8.0	7.1	52.7	50.3	1.3	1.3	1.5	1.8	1.3	13.3	12.5	10.7	10.3
0.4	0.6	1.4	1.3	0.3	0.4	0.6	0.7	0.6	0.3	0.5	0.4	0.7
2.2	2.4	3.7	3.9	1.9	1.7	1.5	1.6	2.9	2.4	2.4	2.0	2.6

המקור: דוחות נכסים לצבור, דיווחים לפרסום על הבנקים ועבודי הפיקוח על הבנקים.

לוח 10
משקל הסיכון הממוצע, בחלוקה לחשיפות סיכון האשראי, דצמבר 2020 ודצמבר 2021

סך מערכת הבנקאות	ישראל		הבנק לאומי		מזרחי ספחות (אחרים)		דיסקונט		הסולעים		לאומי	
	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.09	0.14	0.2	0.2	0.2	1.1	1.4	1.7
24.8	0.0	20.0	20.0	20.0	19.0	17.8	21.7	21.1	16.1	32.2	33.3	30.4
23.4	23.5	21.4	20.1	20.0	26.2	27.1	20.7	20.5	20.4	27.5	25.8	21.9
22.5	0.0	100.0	20.0	0.0	20.1	19.8	20.1	0.0	20.0	0.0	27.2	20.0
93.0	93.5	98.0	97.6	97.1	91.9	92.0	91.4	92.8	94.3	95.5	92.3	91.7
0.0	0.0	0.0	75.0	75.0	75.0	75.0	75.1	75.1	75.0	75.0	75.0	75.0
75.0	75.0	75.3	75.0	75.0	75.0	75.0	75.0	75.1	75.0	75.0	75.0	75.0
53.3	53.4	75.0	50.8	51.2	52.7	52.6	53.1	53.2	53.9	54.3	54.2	54.4
97.8	97.6	56.7	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
125.5	128.4	138.1	128.6	128.6	126.8	124.5	129.0	131.5	128.7	130.7	117.5	127.6
81.6	77.2	66.2	82.8	78.6	65.5	61.7	84.0	77.7	84.9	80.7	83.5	80.0
49.8	51.0	52.3	43.5	43.1	48.1	48.2	54.3	55.6	51.0	53.1	49.0	50.7

המקור: דוחות כספיים לציבור, דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפקודות הבנקים.

לוח 11
התפלגות הון ויחסי הון בנק מערכת הבנקאות, דצמבר 2020 ודצמבר 2021

סך מערכת הבנקאות	ירושלים		הבנק לאומי		מזרחי ספקות		דיסקונט		הפעלים		לאומי	
	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020	דצמבר 2021	דצמבר 2020
2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2020
(מיליוני ש"ח)												
140,240	127,925	1,127	1,000	10,437	9,535	21,729	19,669	22,148	19,727	42,747	42,052	38,095
141,017	129,534	1,121	989	10,199	9,369	21,969	20,137	21,839	19,707	42,772	43,117	39,262
422	844	0	0	0	0	0	0	178	356	244	0	0
39,777	37,958	363	345	1,891	2,749	7,914	7,176	6,971	5,170	12,490	10,148	12,297
181,216	168,336	1,484	1,334	12,090	12,118	29,883	27,313	28,988	25,233	55,506	53,265	51,559
2,219,901	1,932,424	16,837	14,900	180,470	167,778	392,271	360,140	335,088	293,969	638,781	656,454	556,035
1,200,054	1,069,636	9,393	8,456	81,660	76,203	202,611	185,392	196,200	175,080	363,588	346,602	303,356
16,463	15,226	85	18	683	883	2,268	2,228	3,738	3,337	4,097	5,592	5,313
82,023	80,717	987	961	6,645	6,729	13,831	12,864	15,383	14,815	22,595	22,582	22,182
1,298,541	1,165,579	10,466	9,435	88,988	83,815	218,710	200,484	215,321	193,232	390,280	374,776	330,851
10.9	11.1	10.7	10.5	11.5	11.2	10.0	10.0	10.1	10.2	11.0	11.5	11.9
14.0	14.4	14.2	14.1	13.6	14.5	13.7	13.6	13.5	13.1	14.2	14.6	15.6
(אחוזים)												
8.6	8.8	8.6	8.8	8.2	8.3	8.6	8.7	8.2	8.2	9.2	9.2	9.2
11.5	12.3	11.5	11.5	11.5	11.8	11.5	11.5	11.5	11.5	12.5	12.5	12.5

יחס הון העצמי רובד 1 המוערי הנדרש⁴ 9.2 12.5
 יחס הון הכללי המוערי הנדרש⁴ 9.2 12.5
 (1) האחזים הבנקאיים מקצים הון בהתאם לכללי בנקי 100 על פי הוראות המעבר.
 (2) כלל הכוחות של בעלי מניות חיצוניים, על פי מאזני הקבוצות.
 (3) לאחר נכיס.
 (4) לרבות דרישות הון בנשוע המבטא 1% מותרת ההוצאות לזרוע למעור הדיווח, המושפעת בהדרגה בשיעורים רבעוניים שווים החל מה-1 באפריל 2015 עד ליום 1 בינואר 2017.
 המקור: דוחות כספיים לצבור, דיווחים לפיקוח על הבנקים ועבודת הפיקוח על הבנקים.

לוח 12
המאון של סך מערכת הבנקאות, 2019 עד 2021

	במאות שו"ס				במחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)	2019	
	2021		2020				
	2021	2020	2021	2020			
נכסים							
מוזמנים ופיקדונות בבנקים							
מזה:							
מוזמנים ⁴							
פיקדונות בבנקים מסחריים							
ניירות ערך							
מזה:							
ניירות ערך ששוועדו למלווים							
בשווי הון							
ניירות ערך שנשארו או נרכשו בהסכמי מכר חוזר							
אשראי לציבור							
הפרשה להפסדי אשראי							
אשראי לציבור, נטו							
מזה:							
מט"י לא-צמוד							
מט"י צמוד למדד המחירים							
צמוד מט"ח ונקוב מט"ח							
מזה בדולרים							
פריטים לא-כספיים							
אשראי לממשלה							
השקעות בחברות בנות ובחברות מסופות							
בנינים וצווד							
נכסים בלתי מוחשיים ומונטיין							
נכסים בגין מכשירים נגזרים							
נכסים אחרים							
סך הנכסים							
התחייבויות הון							
פיקדונות הציבור							
מזה:							
מט"י לא-צמוד							
מט"י צמוד למדד המחירים							
צמוד למט"ח ונקוב במט"ח							
מזה בדולרים							
פיקדונות מובנים							
פיקדונות הממשלה							
ניירות ערך ששוועדו או נמכרו בהסכמי רכש חוזר							
אגירות חוב וכתבי התחייבות נדרים							
התחייבויות בגין מכשירים נגזרים							
התחייבויות אחרות							
מזה:							
הפרשה להפסדי אשראי בגין מכשירי אשראי חוץ-מאזניים							
סך ההתחייבויות							
זכויות שאינן מקנות שליטה							
ההון העצמי המיוחס לבעלי המניות של התאגיד הבנקאי							
סך ההון העצמי							
סך ההתחייבויות וההון							

(1) על בסיס סמאוד: כולל את חשב הקבוצות הבנקאיות (לאומי, הפועלים, דיסקונט, הבינלאומי ומדור-טפחות). כולל נתוני בנק אגוד (גם סתם מיוגו ללבנק מדור-טפחות).

(2) כולל פיקדונות בבנק ישראל.

המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

תיק ניירות הערך של סך מערכת הבנקאות, 2020-2021
לוח 13

בנק דיסקנט										בנק הפועלים										בנק לאומי											
2021					2020					2021					2020					2021					2020						
התפלגות	הערך במאזן	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן			
(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)			
62.0	27,204	69.8	29,860	55.3	39,328	68.9	49,549	34.8	30,280	45.4	41,884	20.116	21,445	14.7	10,564	30.5	26,512	21.8	20,116	392	8,959	9.7	8,329	10.1	9,532	0.3	278	7.5	6,931		
8.2	3,580	2.0	862	30.2	21,445	14.7	10,564	0.4	312	0.6	425	9.6	8,329	11.0	9,532	0.8	691	4.8	4,396	של ממשלת ישראל	של ממשלת דרום	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל			
0.3	122	0.3	138	0.4	312	0.6	425	5.0	3,531	7.0	5,058	0.0	-	-	-	-	-	-	-	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל			
1.2	517	1.1	475	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל			
18.7	8,190	18.7	8,004	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל			
1.3	553	1.3	556	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל			
4.8	2,084	4.6	1,961	4.0	2,839	5.4	3,904	7.9	6,882	7.9	6,882	5.0	4,359	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל			
3.7	1,619	2.6	1,093	5.1	3,650	3.3	2,385	5.0	4,359	5.0	4,359	4.8	4,396	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל			
100	43,869	100	42,785	100	71,105	100	71,885	100	86,927	100	86,927	100	92,297	100	92,297	100	92,297	100	92,297	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל	של מוסדות פיננסיים בישראל			
סך מערכת הבנקאות ¹										בנק הבינלאומי										בנק מורחב-טפחות											
2021					2020					2021					2020					2021					2020						
התפלגות	הערך במאזן	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן	התפלגות	הערך במאזן			
(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)	(אחוזים)	(מיליוני ש"ח)	(מיליוני ש"ח)			
51.5	119,911	61.6	146,558	80.8	12,200	80.3	10,519	69.3	10,421	83.6	14,455	451	54,951	14.0	33,305	8.9	1,342	13.5	2,035	2.6	451	622	8,959	9.7	8,329	10.1	9,532	0.3	278		
23.6	54,951	14.0	33,305	8.9	1,342	10.0	1,312	13.5	2,035	2.6	451	622	8,959	9.7	8,329	10.1	9,532	0.3	278	7.5	6,931	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396	5.0	4,359		
0.7	1,557	0.7	1,769	0.9	138	1.2	158	4.0	601	3.6	622	8,959	9.7	8,329	10.1	9,532	0.3	278	7.5	6,931	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396	
7.6	17,728	7.3	17,378	-	-	-	-	0.0	6	0.2	33	33	8,959	9.7	8,329	10.1	9,532	0.3	278	7.5	6,931	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396
1.1	2,481	0.9	2,101	2.4	363	3.6	477	5.1	765	4.3	735	735	8,959	9.7	8,329	10.1	9,532	0.3	278	7.5	6,931	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396
5.2	12,193	5.5	13,051	0.5	72	0.7	93	2.0	302	1.9	321	321	8,959	9.7	8,329	10.1	9,532	0.3	278	7.5	6,931	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396
4.8	11,179	3.7	8,706	4.9	732	2.3	307	4.8	726	2.6	446	446	8,959	9.7	8,329	10.1	9,532	0.3	278	7.5	6,931	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396
100	232,798	100	237,824	100	15,091	100	13,105	100	15,033	100	17,290	17,290	8,959	9.7	8,329	10.1	9,532	0.3	278	7.5	6,931	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396	5.0	4,359	4.8	4,396

אשר לניתוח ערך מוגב ממשכנתאות (MBS) שהוכנסו מכתות במהלך באר"ב (FHL, FNM, FNMA), אלה כלולים בסעיף "מוגב נכסים או מוגב משכנתאות" אם יש בוגים ערבות של התמשל ואם לא.

כ"א עד כ"ח: בנק אטר (גם טרם מוזנו לבנק מורחב-טפחות).

ממקור: דוחות כספיים לצבור, ועיבודי הפיחות על הכנסות.

¹ אשר לניירות ערך מונבי משכנתאות (MBS) שהפיקו סוכנות ממשל בארה"ב (GNMA-FHLMC, FNMA), אלה כלולים בסעיף "מונבי נכסים או מונבי משכנתאות" אם יש ביניהם ערובה של הממשל ואם לאו.
² כולל נתוני בנק אעד (בסטר מיוגן לבנק מורחב-טפחות).
המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

**עסקאות במכשירים פיננסיים חוץ-מאזניים שבהן הסכום הנקוב מייצג סיכון אשראי,
סך מערכת הבנקאות, 2019-2021**

לוח 14

	התפלגות		שיעור השינוי		היתרות לסוף השנה		
	2021	2020	2020 לעומת 2019	2019 לעומת 2020	2021	2020	
	(אחוזים)		(אחוזים)		(מיליוני ש"ח)		
0.9	0.6	0.5	53.8	28.5	5,590	3,634	אשראי תעודות
3.0	3.1	3.4	13.5	-2.9	19,485	17,163	ערביות להבטחת אשראי
15.7	12.1	13.0	49.5	1.8	101,716	68,026	ערביות להרכש דירות
11.6	12.1	14.0	10.2	-4.2	74,204	67,317	ערביות והתחייבויות אחרות
11.4	14.9	15.3	-11.6	6.1	73,949	83,675	מסגרות של כרטיסי אשראי שלא נוצלו
16.2	19.4	18.9	-4.0	11.5	104,494	108,822	מסגרות חח"ד ומסגרות אשראי אחרות בחשבונות
29.4	25.9	23.1	30.8	22.1	190,181	145,390	לפי דרישה שלא נוצלו
11.9	12.2	11.8	12.9	12.3	77,121	68,327	התחייבויות בלתי חוזרות לתת אשראי שאושר ועדיין לא ניתן
100.0	100.0	100.0	15.0	9.4	646,739	562,354	התחייבויות להוצאת ערבות
					513,973	513,973	סך הכל

המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

לוח 15

המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

לוח 16
איכות האשראי^{1,2} לפי מגזרים מהותיים, סך מערכת הבנקאות,
דצמבר 2014 עד 2021
 (אחוזים)

ממד / בנק	שנה	לאומי	הפועלים	דיסקונט	מזרחי טפחות	הבינלאומי	סך מערכת הבנקאות
אשראי מסחרי							
משקל האשראי המסחרי	2014	56.63	60.10	65.51	25.28	51.37	52.75
	2015	54.81	59.38	64.57	23.94	49.67	51.40
	2016	55.66	57.88	62.84	23.12	49.24	50.52
	2017	57.70	58.89	61.81	23.55	47.94	50.95
	2018	59.01	56.52	61.94	25.10	47.04	50.91
	2019	60.65	56.86	61.23	24.34	46.81	51.13
	2020	61.22	56.71	61.38	27.10	46.16	51.08
	2021	62.09	58.09	60.46	26.66	46.31	51.66
שיעור ההוצאה להפסדי אשראי בסך האשראי המסחרי	2014	0.06	0.09	0.04	0.22	-0.04	0.07
	2015	-0.08	0.17	0.14	0.39	-0.07	0.09
	2016	-0.39	-0.14	0.28	0.24	0.08	-0.09
	2017	-0.01	-0.21	0.26	0.11	0.15	0.00
	2018	0.15	0.07	0.17	0.33	0.25	0.16
	2019	0.26	0.62	0.31	0.44	0.16	0.39
	2020	1.14	0.68	1.00	0.94	0.81	0.93
	2021	-0.29	-0.27	-0.41	-0.12	-0.45	-0.30
משקל האשראי הפגום מסך האשראי המסחרי	2014	3.18	3.47	3.36	1.87	1.87	3.10
	2015	2.62	2.76	3.45	1.85	1.86	2.69
	2016	2.37	2.02	3.21	1.46	1.26	2.24
	2017	1.95	1.18	2.19	1.44	1.15	1.64
	2018	1.42	1.25	1.43	1.96	0.92	1.38
	2019	1.28	2.17	1.45	2.25	1.33	1.68
	2020	1.97	1.84	1.65	2.24	0.91	1.82
	2021	1.19	1.43	1.20	1.68	0.75	1.28
היחס בין יתרת ההפרשה להפסדי אשראי בסך האשראי המסחרי הפגום	2014	62.06	52.33	52.41	76.60	79.82	57.93
	2015	66.47	69.63	52.26	84.69	73.34	65.80
	2016	63.89	88.97	53.47	107.19	103.09	72.68
	2017	67.63	125.88	68.81	99.68	105.37	85.91
	2018	95.34	122.33	100.20	70.33	133.24	102.45
	2019	100.18	95.43	101.72	66.70	98.55	94.43
	2020	106.88	137.91	133.81	77.97	209.04	120.81
	2021	129.48	133.94	132.61	86.47	169.10	127.15
אשראי לדיור							
משקל האשראי לדיור	2014	29.58	21.08	16.70	64.63	26.15	31.34
	2015	30.86	21.60	16.87	65.97	27.30	32.32
	2016	29.81	22.36	18.03	66.55	27.81	32.83
	2017	28.75	24.18	19.15	66.02	28.13	33.44
	2018	28.47	28.41	19.71	64.83	28.56	34.41
	2019	29.54	30.14	20.31	65.69	28.80	35.44
	2020	30.07	32.29	22.16	63.15	30.72	36.91
	2021	29.85	32.18	24.95	64.26	31.55	37.42
שיעור ההוצאה להפסדי אשראי בסך האשראי לדיור	2014	0.03	-0.07	0.09	0.01	-0.02	0.00
	2015	0.02	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01
	2016	-0.01	-0.01	0.03	0.01	0.01	0.00
	2017	-0.02	-0.02	0.05	0.02	0.00	0.00
	2018	0.04	0.04	0.07	0.03	0.02	0.04
	2019	0.03	0.03	0.07	0.03	0.01	0.03
	2020	0.19	0.32	0.16	0.18	0.14	0.21
	2021	-0.14	-0.20	0.01	-0.08	-0.02	-0.10

לוח 16 - המשך
איכות האשראי^{1,2} לפי מגזרים מהותיים, סך מערכת הבנקאות,
דצמבר 2014 עד 2021
 (אחוזים)

מדד / בנק	שנה	לאומי	הפועלים	דיסקונט	מזרחי טפחות	הבינלאומי	סך מערכת הבנקאות
היחס בין יתרת ההפרשה להפסדי אשראי בסך האשראי לדיוור בפיגור של 90 יום ומעלה	2014	66.67	53.97	61.76	66.03	56.41	60.28
	2015	68.13	61.83	53.73	64.23	65.38	62.12
	2016	65.79	61.72	57.53	72.10	76.67	64.92
	2017	62.33	66.89	63.12	58.82	73.72	60.90
	2018	55.57	67.09	60.32	51.52	64.32	56.18
	2019	56.27	64.36	58.64	45.66	65.05	53.32
	2020	88.33	121.09	82.69	80.10	105.13	90.40
	2021	80.30	93.67	95.20	63.61	98.76	77.34
אשראי פרטי אחר							
משקל האשראי הפרטי האחר	2014	13.79	18.82	17.79	10.09	22.48	15.92
	2015	14.33	19.01	18.56	10.09	23.03	16.28
	2016	14.53	19.76	19.13	10.32	22.94	16.65
	2017	13.55	16.93	19.04	10.44	23.93	15.62
	2018	12.52	15.07	18.35	10.08	24.40	14.68
	2019	9.81	13.00	18.46	9.98	24.39	13.43
	2020	8.71	11.00	16.46	9.75	23.13	12.01
	2021	8.06	9.73	14.59	9.08	22.14	10.92
שיעור ההוצאה להפסדי אשראי בסך האשראי הפרטי האחר	2014	1.01	0.65	0.52	0.62	0.69	0.74
	2015	0.81	0.33	0.29	0.34	0.23	0.46
	2016	1.19	0.74	0.76	0.52	0.26	0.79
	2017	0.52	1.20	1.10	0.65	0.32	0.85
	2018	0.65	1.06	1.11	0.54	0.30	0.82
	2019	0.48	0.49	0.92	0.49	0.32	0.59
	2020	1.03	1.32	1.43	0.56	0.36	1.06
	2021	-0.16	-1.22	-0.55	-0.23	0.01	-0.53
משקל האשראי הפגום והאשראי בפיגור של 90 יום ומעלה מסך האשראי הפרטי האחר	2014	0.79	1.53	0.63	0.63	0.78	1.03
	2015	0.62	1.46	0.52	0.61	0.63	0.92
	2016	0.73	1.54	0.55	0.54	0.69	0.97
	2017	1.34	1.86	0.57	0.49	0.58	1.15
	2018	1.31	1.90	0.72	0.51	0.60	1.16
	2019	1.32	2.23	0.75	0.53	0.79	1.24
	2020	1.52	2.39	0.93	0.50	0.81	1.31
	2021	1.50	2.06	0.88	0.46	0.72	1.19
היחס בין יתרת ההפרשה להפסדי אשראי בסך האשראי הפרטי האחר הפגום והאשראי בפיגור של 90 יום ומעלה	2014	215.30	112.31	275.91	190.43	172.13	159.10
	2015	267.52	100.64	299.20	184.85	195.28	161.67
	2016	280.07	105.46	290.00	205.21	186.29	170.37
	2017	142.77	105.19	323.93	253.76	223.01	153.69
	2018	165.45	106.11	272.97	250.50	209.68	160.24
	2019	172.63	87.22	263.49	240.00	153.49	147.85
	2020	193.48	116.81	304.75	263.33	176.74	185.73
	2021	169.69	82.98	253.24	208.77	194.44	153.64

(1) כולל את האשראי בגין פעילות לווים בישראל ובה"ל.

(2) במונחים שנתיים.

המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

אשראי ומרווחים לפי מגזרי פעילות פיקוחיים, המגזר העסקי,²¹ סך מערכת הבנקאות
דצמבר 2020, דצמבר 2021

[illegible]

המקור: דוחות כספיים לצבור ועיבודי הפיקוח על הבעלים.

(1) עסקים זעירים וקטנים - מחזור פעילותם נעץ ל-50 מיליוני ש"ח, עסקים בינוניים - מחזור פעילותם גדול או שווה ל-50 מיליוני ש"ח וקטן מ-250 מיליוני ש"ח.

(2) ההתננים מתייחסים לפעילות בישראל ואינם כוללים את התנופים המסוימים, מעד הניהול הפנימי, אחרים והתאמות.

המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

לוח 19
מדדים לאיכות תיק האשראי של סך מערכת הבנקאות, 2016 עד 2021

(אחוזים)							
ממד / בנק	שנה	לאומי	הפועלים	דיסקונט	מזרחי טפחות	הבינלאומי	סך מערכת הבנקאות
שיעור ההוצאה השנתית להפסדי אשראי בסך האשראי המאזני לציבור	2016	-0.05	0.07	0.33	0.12	0.10	0.09
	2017	0.06	0.07	0.38	0.11	0.15	0.13
	2018	0.18	0.21	0.32	0.16	0.19	0.21
	2019	0.21	0.43	0.38	0.18	0.16	0.29
	2020	0.85	0.63	0.89	0.42	0.50	0.68
	2021	-0.23	-0.34	-0.32	-0.10	-0.21	-0.25
יחס המחיקות נטו לסך האשראי המאזני לציבור	2016	0.03	0.19	0.27	0.09	0.09	0.13
	2017	0.15	0.21	0.39	0.09	0.17	0.20
	2018	0.09	0.19	0.25	0.11	0.16	0.16
	2019	0.23	0.12	0.22	0.11	0.09	0.16
	2020	0.18	0.09	0.19	0.11	0.10	0.13
	2021	-0.03	-0.06	0.03	0.05	-0.01	-0.01
שיעורה של יתרת ההפרשה להפסדי אשראי בסך האשראי המאזני לציבור	2016	1.32	1.50	1.50	0.83	1.08	1.28
	2017	1.18	1.36	1.40	0.81	1.03	1.18
	2018	1.24	1.31	1.36	0.80	1.02	1.18
	2019	1.16	1.58	1.38	0.82	1.05	1.24
	2020	1.76	2.00	1.95	0.98	1.38	1.66
	2021	1.30	1.43	1.41	0.77	1.05	1.22
משקל האשראי הבעייתי בסך האשראי המאזני לציבור	2016	2.90	2.89	3.55	1.44	2.29	2.67
	2017	2.71	2.37	2.80	1.39	1.78	2.29
	2018	2.45	2.30	2.23	1.52	1.89	2.14
	2019	1.96	3.06	2.56	1.78	1.86	2.32
	2020	2.87	3.41	3.90	1.50	2.16	2.83
	2021	1.85	2.26	2.91	1.25	1.68	1.99
משקל האשראי הפגום והאשראי שאינו פגום בפיגור של 90 יום ומעלה בסך האשראי המאזני לציבור	2016	1.75	1.84	2.37	0.95	1.02	1.66
	2017	1.60	1.31	1.68	1.02	0.92	1.37
	2018	1.34	1.23	1.24	1.23	0.83	1.24
	2019	1.23	1.80	1.25	1.36	1.08	1.41
	2020	1.61	1.52	1.36	1.18	0.86	1.39
	2021	1.12	1.20	1.00	0.98	0.73	1.06
היחס בין יתרת ההפרשה להפסדי אשראי לבין האשראי הפגום והאשראי שאינו פגום בפיגור של 90 יום ומעלה	2016	75.02	81.56	63.38	87.74	106.14	77.17
	2017	74.02	103.16	83.21	79.83	112.18	86.16
	2018	92.17	106.49	109.96	65.16	122.25	95.14
	2019	94.79	87.90	110.12	60.23	97.08	88.07
	2020	109.46	131.08	143.55	83.09	160.83	119.26
	2021	115.99	118.85	140.81	78.85	144.24	114.76
היחס בין האשראי הפגום והאשראי שאינו פגום בפיגור של 90 יום ומעלה, נטו, לסך ההון העצמי	2016	3.71	2.63	8.54	1.58	-0.67	3.52
	2017	3.40	-0.31	2.73	2.74	-1.17	1.71
	2018	0.85	-0.61	-1.20	5.74	-1.95	0.54
	2019	0.52	1.70	-1.24	6.97	0.33	1.53
	2020	-1.21	-3.65	-5.95	2.63	-5.28	-2.45
	2021	-1.49	-1.90	-4.10	2.72	-3.30	-1.49

(1) במונחים שנתיים.

המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

לוח 20
התפתחות סעיפי מאזן עיקריים של חברות כרטיסי האשראי בישראל, 2019 עד 2021

	ההתפלגות		שיעור השינוי בשנת 2021		שיעור השינוי בשנת 2020		יחרה			
	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020
	(אחוזים)		(אחוזים)		(אחוזים)		(מיליוני ש"ח)			
נכסים	9.9	1.3	0.8	570.1	68.5	5,046	753	447	מזומנים ופיקדונות בבנקים	
	84.4	94.0	95.6	-18.8	-3.3	43,119	53,109	54,927	חייבים בגין פעילות בכרטיסי אשראי, נטו	
	46.5	62.4	62.3	-32.7	-1.6	23,728	35,234	35,815	יתרת חייבים בגין כרטיסי אשראי	
	24.0	45.9	46.3	-52.7	-2.7	12,247	25,915	26,627	מזה: בערבות בנקים	
	22.5	16.5	16.0	23.2	1.4	11,481	9,319	9,188	מזה: בערבות חברות כרטיסי האשראי	
סך הנכסים	36.5	29.5	30.9	11.8	-6.2	18,632	16,668	17,763	אשראי	
	100	100	100	-9.6	-1.7	51,065	56,475	57,469		
התחייבויות	10.5	26.1	28.2	-64.7	-8.9	4,688	13,264	14,562	אשראי מתאגידים בנקאיים	
	82.6	66.2	63.6	9.6	2.2	36,825	33,608	32,897	זכאים בגין פעילות בכרטיסי אשראי	
	100.0	100.0	100.0	-12.1	-1.9	44,603	50,751	51,719	סך ההתחייבויות	
הון עצמי המיוחס לבעלי מניות חברת כרטיסי האשראי	100	100	100	12.9	-0.5	6,462	5,724	5,750		

המקור: דוחות כספיים לצבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

תיבה א'-1: מבחן קיצון מקרו־כלכלי למערכת הבנקאות לשנת 2021

- בהתאם למקובל בעולם ערך גם בשנה החולפת הפיקוח על הבנקים מבחן קיצון מקרו־כלכלי למערכת הבנקאות, שמבוסס על תרחיש אחיד.
- תרחיש הקיצון התאפיין בזעזוע גלובלי, שמתבטא בהאטה חדה של הפעילות המשקית ובנפילות בשווקים בעולם ובישראל, לצד העלאת שיעור הריבית בעולם ובישראל בעקבות אינפלציה גבוהה. חשוב להדגיש שהתרחיש אינו מהווה תחזית כלשהי, אלא תרחיש היפותטי שנועד לבחון את עמידותם של התאגידים הבנקאים בתנאי משבר שונים ואת מוקדי הפגיעויות שלהם.
- התרחיש בוצע תחת הנחת "מאזן דינמי", כך שהוא בוחן לאורך התרחיש גם את ההשפעות של הגידול בתיק האשראי ובפיקדונות הציבור. להנחה זו השפעות מנוגדות, שכן היא פועלת מחד לגידול בהכנסות הריבית על־ידי גידול יתרת האשראי והגידול באשראי פועל מנגד לגידול בנכסי הסיכון, שמהווים את אחד הגורמים המשמעותיים בפגיעה ביחסי ההון לאורך התרחיש.
- תוצאות המבחן מעידות כי מערכת הבנקאות צפויה להמשיך ולשמור על חוסנה ועל יציבותה גם במצב הכלכלי שנבחן. אף תאגיד בנקאי לא יורד אל מתחת לרמת ההון המזערית שנדרשת בתרחיש קיצון על־ידי הפיקוח על הבנקים (יחס הון עצמי רובד 1 של 6.5%).
- מדיניות חיזוק ההון שנקט הפיקוח על הבנקים בשנים האחרונות סייעה ליכולת הבנקים לספוג זעזועים ושמרה על יציבות הבנקים גם לאורכו של תרחיש הקיצון.
- תוצאות התרחיש מעלות כי עלייה בשיעורי האינפלציה והריבית, מביאים לעלייה בהכנסות ריבית נטו במערכת הבנקאות, זאת בשל העודף של נכסים צמודים על התחייבויות צמודות שקיים בה. עם זאת, עלייה זו מקשה על הלווים וביניהם על נוטלי המשכנתאות וגוררת משכך עלייה בהפסדי האשראי בתיק האשראי הבנקאי.
- בדומה לתרחישי עבר, הפסדי האשראי הם אלה שמהווים את מקור הפגיעה העיקרי ביחסי ההון, כאשר לאורך התרחיש נרשמו שיעורי הוצאה גבוהים בכל ענפי המשק.
- הפיקוח על הבנקים, בדומה לרשויות פיקוח אחרות בעולם, מתעתד לבצע תרחיש קיצון סביבתי לבחינת מוכנותה של מערכת הבנקאות לסיכונים אלה ולזיהוי מוקדי הפגיעויות.

הפיקוח על הבנקים ערך בהתאם למקובל בעולם גם השנה¹ מבחן קיצון מקרו־כלכלי למערכת הבנקאות, שמבוסס על תרחיש אחיד.² במסגרת זו אומדים התאגידים הבנקאים את תוצאות המבחן באמצעות מגוון של מודלים ושל מתודולוגיות מקובלות (Bottom-up). במקביל מבוצע המבחן גם על־ידי כלכלני הפיקוח על הבנקים שבו הבנקים נבחנים באמצעות שיטה אחידה ועקבית (Top-down). התהליך תורם לזיהוי אזורי הפגיעויות השונים שאליהם חשוף כל אחד מהבנקים ומערכת הבנקאות בכללותה ומהווה כלי מסייע להערכת איתנותם ועמידותם ולהבטחת קיומה של רמת הון מספקת לנוכח הסיכון שנשקף ממוקדים אלה. הפיקוח על הבנקים הרחיב את מבחני הקיצון גם אל חברות כרטיסי האשראי וזוהי השנה השנייה שבה תרחיש הקיצון מועבר גם אליהן, תוך ביצוע התאמות רלוונטיות בהתאם למאפייני הפעילות שלהן.

בנייתו של תרחיש הקיצון נעשתה במחצית השנייה של שנת 2021, כאשר השלכותיו של משבר הקורונה ממשיכות להקרין איזודאות ותנודתיות בכלכלות ובמשקים בעולם. התוצאות מעידות כי מערכת הבנקאות צפויה לשמור על חוסנה ועל יציבותה, כאשר הבנקים שומרים לאורך התרחיש על יחסי הון נאותים.

¹ הפיקוח על הבנקים מבצע את תרחישי הקיצון החל משנת 2012.

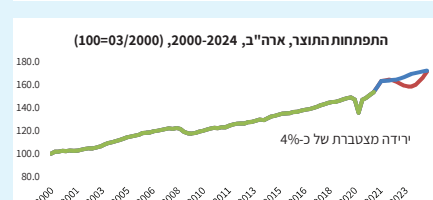
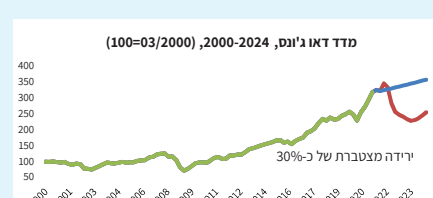
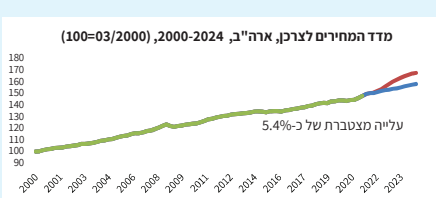
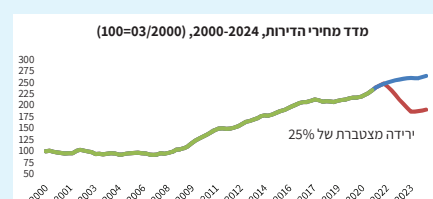
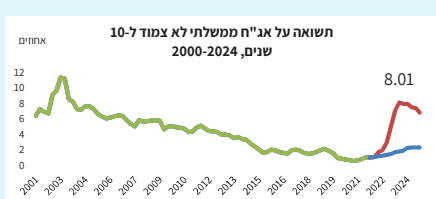
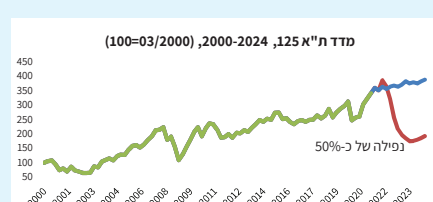
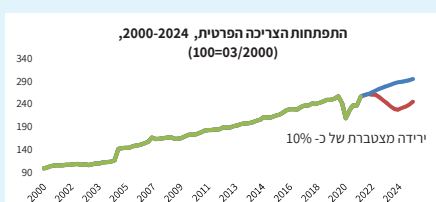
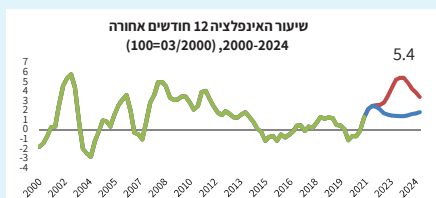
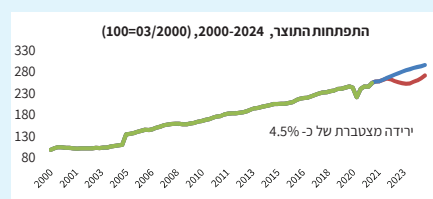
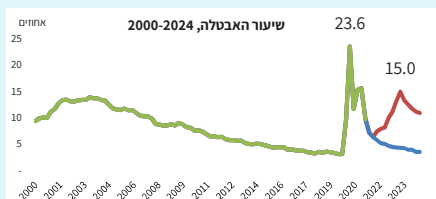
² המבחן מבוסס על תרחיש אחיד ומטרתו לבחון האם בהתרחש אירוע מקרו־כלכלי קיצוני, יוכלו הבנקים על־ידי הבטחת הון מספק, לספוג את ההפסדים שייוצרו, מבלי לסכן את יציבותם ואת כספי המפקידים.

התרחיש כולל עלייה חדה בריבית, שיעורי האינפלציה והאבטלה לצד ירידה משמעותית במחירי הדיור ובשוקי ההון



איור 1

נתונים מקרו-כלכליים היסטוריים והתפתחות התרחישים, 2020 עד 2024

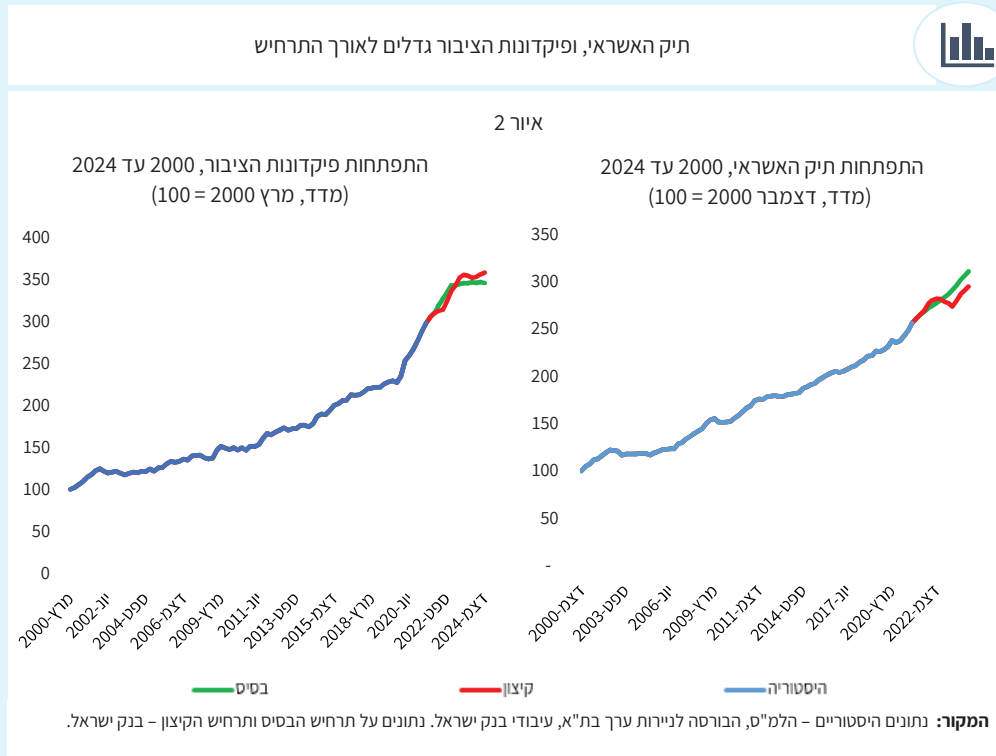


קיצון — בסיס — נתונים היסטוריים

המקור: נתונים היסטוריים – הלמ"ס, הבורסה לניירות ערך בת"א, עיבודי בנק ישראל. נתונים על תרחיש הבסיס ותרחיש הקיצון – בנק ישראל.

המבחן מבוסס על שני תרחישים מקרו־כלכליים שנבנו בשיתוף חטיבת המחקר בבנק ישראל (איור 1) – **תרחיש הבסיס**, משקף את הנתיב הצפוי של הכלכלה ומתבסס על הערכותיה של חטיבת המחקר בבנק ישראל, על תחזיות המקרו של גופים בין-לאומיים לגבי ההתפתחויות העולמיות ועל הערכות נוספות לגבי התפתחות הכלכלה בארץ ובעולם. **תרחיש הקיצון השנה** מתבטא בהאטה של הפעילות הכלכלית ובנפילות בשוקי המניות והאג"ח בעולם ובישראל. בנק ישראל, בדומה לבנקים מרכזיים בעולם, מעלה בעקבות אינפלציה גבוהה את הריבית ובמקביל חלה ירידה חדה במחירי הנדל"ן. ההאטה בפעילות הכלכלית בעולם פועלת לירידה בביקושים לשירותי חברות ההייטק הישראליות ולירידה בייצוא, שיחד עם הירידות בשווקים גוררת גם פחות חד של השקל מול הדולר. ההאטה בפעילות ענף ההייטק מתבטאת בהאטה משקית וגוררת עלייה בשיעורי האבטלה בענף ובכלל הענפים במשק. מכלול התפתחויות אלה גורר גם ירידה חדה בדירוג האשראי של ישראל. בנוסף הונח כי שינויים מבניים בסביבה העסקית פועלים להתגברות התחרות, הן בצד פיקדונות הציבור, הן בצד האשראי לציבור והן בצד עולמות התשלומים. סביבה תחרותית זו פועלת לעליית הריבית על פיקדונות הציבור ולשחיקת המרווחים במערכת הבנקאות. **חשוב להדגיש שהתרחישים אינם מהווים תחזית כלשהי, אלא תרחישים שנועדו לבחון את עמידותם של התאגידים הבנקאים בסביבה מקרו כלכלית משברית.**

השנה, בדומה לשנת 2020, בוצע **תרחיש הקיצון תחת הנחת מאזן דינמי (שינוי במאזני הבנקים בהתאם להתפתחות התרחיש)**, שבוחנת את השפעות התפתחותם של **תיק האשראי ושל פיקדונות הציבור לאורך התרחיש**.³ לצורך כך פותחו מודלים שחוזים את תוואי צמיחת האשראי⁴ והפיקדונות (איור 2), הנשענים על מודלים מעולמות ה-Machine



³ עד לשנת 2020 בוצע תרחיש הקיצון תחת הנחת מאזן סטטי, שתחת קיומה נותרים מאזני הבנקים לאורך התרחיש ללא שינוי - הן ביתר האשראי והן ביתר פיקדונות הציבור.

⁴ פותחו מודלים לבחינת התפתחות האשראי בכל אחד מענפי המשק המרכזיים – בינוי ונדל"ן, עסקי שאינו בינוי ונדל"ן, דיור, אשראי צרכני, ופעילות בחו"ל.

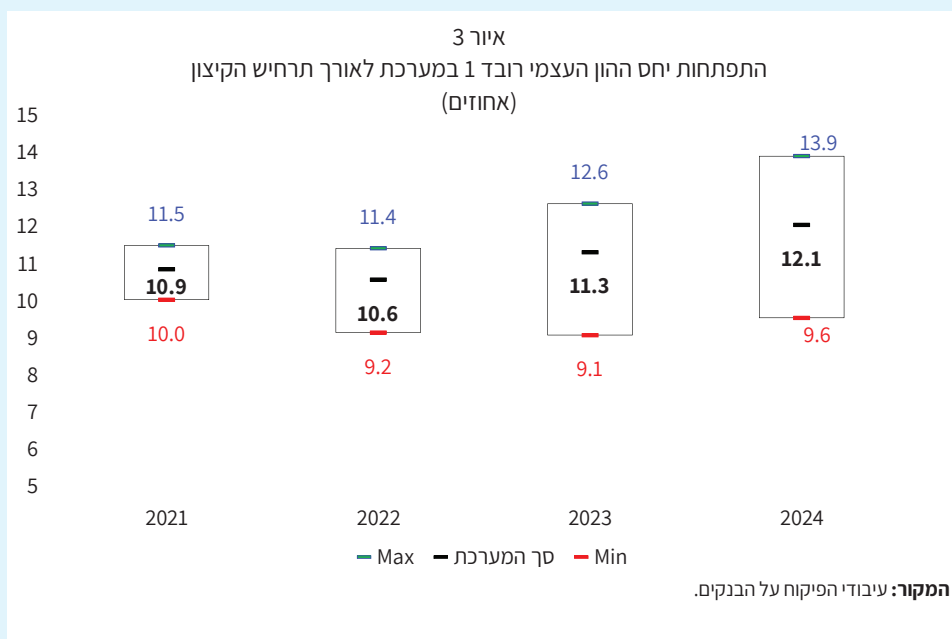
Learning⁵, שפותחו בשיתוף חטיבת מידע וסטטיסטיקה בבנק ישראל. בדומה לתרחישים המקור-כלכליים, גם **תוואי צמיחת האשראי והפיקדונות בתרחישים אינם בגדר תחזית אלא היפותטיים בלבד.**

המעבר לביצוע תרחיש תחת הנחת מאזן דינמי נעשה לאור ההבנה כי יש במקרי קיצון גם השלכות מהותיות על התפתחות המאזנים של הבנקים, מה שיוצר לבנקים סיכונים נוספים, שלא נאמדים תחת הנחת מאזן סטטי (שבו המאזן נותר קבוע לאורך התרחיש). להנחה זו השפעות מוגדלות, שכן היא פועלת לגידול בהכנסות הריבית בשל גידול יתרת האשראי מחד והגידול באשראי פועל לגידול בנכסי הסיכון מאידך, שמהווים לאורך התרחיש את אחד הגורמים המשמעותיים בפגיעה ביחס ההון עצמי רובד 1.

תוצאות המבחן

תוצאות מבחן הקיצון השנה מלמדות כי מערכת הבנקאות בישראל יציבה ובעלת הון מספק כדי לעמוד בזעזוע משמעותי כפי שמתואר בתרחיש וזה על-אף חומרתו של התרחיש. לראייה, **אף תאגיד בנקאי לא יורד אל מתחת לרמת ההון המזערית שנדרשת בתרחיש קיצון על-ידי הפיקוח על הבנקים (יחס ההון עצמי רובד 1 של 6.5%).** יחס ההון העצמי רובד 1 הממוצע במערכת קטן בתרחיש הקיצון ב-1.3 נקודות האחוז, משיעור של 10.9% בשנת 2021 לכ-9.6% במהלך שנת 2023 (שיא המשבר בתרחיש; איור 3). מדובר בירידה בשיעור גבוה בהשוואה לתרחישים שנערכו בשנים האחרונות⁶ (בין 0.5 ל-0.9 נקודות אחוז). באשר לתוצאות הפרטניות, קיימת שונות בין התאגידים הבנקאים שנובעת מרמת יחס ההון בנקודת הפתיחה, תמהיל תיק הנכסים ואיכותו של תיק האשראי.

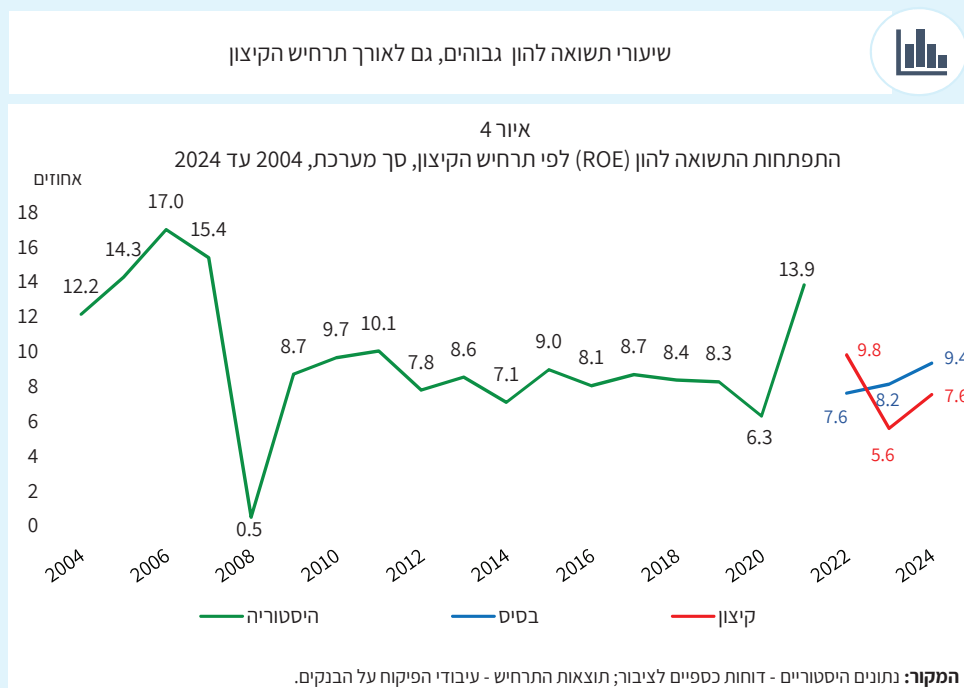
אף תאגיד בנקאי לא יורד אל מתחת לרמת ההון המינימלית הנדרשת על ידי הפיקוח על הבנקים בתרחיש קיצון



⁵ נעשה שימוש במודלים ממשפחת machine learning, מכיוון שהקשרים בין התפתחות האשראי ופיקדונות הציבור לבין משתני המקרו אינם לינאריים ויש קושי לאמוד את הקשרים האלה במודלים המסורתיים.

⁶ בהשוואה לתרחישים שבוצעו בין השנים 2017-2020.

יציבותם של התאגידים הבנקאים לאורך התרחיש נובעת ממדיניות חיזוק ההון שנקט הפיקוח על הבנקים בשנים האחרונות. בנוסף, תוואי התרחיש שכולל שיעורי אינפלציה וריבית גבוהים, פועל לעלייה בהכנסות ריבית נטו במערכת הבנקאות וזה בשל עודף נכסים צמודים על התחייבויות צמודות במערכת הבנקאות (להרחבה ראו פרק תוצאות עסקיות). עם זאת, עלייה זו גם מקשה על לוויים וביניהם על נוטלי המשכנתאות ומשכך גוררת עלייה בהפסדי האשראי בתיק לדיוור, לצד ההפסדים הניכרים בשאר ענפי המשק. אף-על-פי-כן שמרה המערכת לאורך התרחיש על רווחיות, כפי שהתבטא בשיעור התשואה להון (ROE; איור 4).

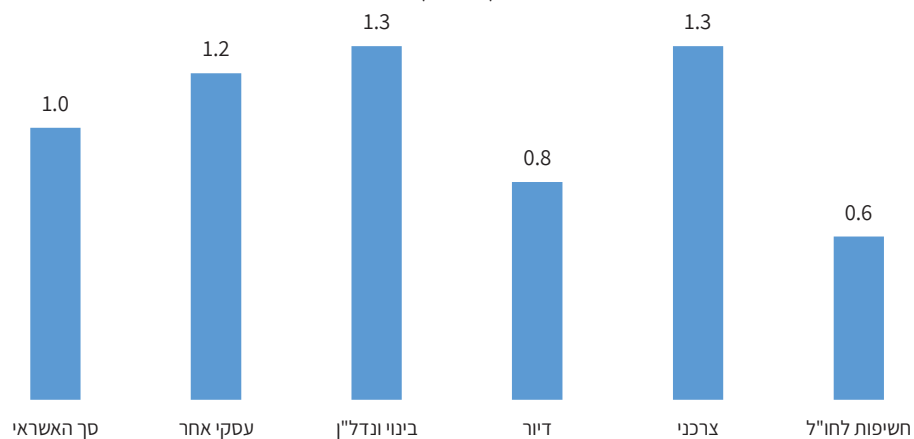


בדומה לתרחישי עבר, הפסדי האשראי הם שמהווים את מקור הפגיעה העיקרי ביחסי ההון, כאשר שיעורי הוצאה להפסדי אשראי גבוהים נרשמו בכל ענפי המשק. שיעור ההוצאה הממוצע במהלך התרחיש עומד על 1.1%. שיעור דומה לתרחישים שנערכו בשנים האחרונות שבהן שיעור ההוצאה הממוצע נע בין 0.8% לבין 1.2%. כמו כן עולה כי קיים לאורך התרחיש פער בין התפלגות תיק האשראי לבין התפלגות הפסדי האשראי. עיקר ההפסדים בתרחיש נובעים מהתיק העסקי האחר (ללא בינוי ונדל"ן) - כ-34% מסך ההפסדים מקורם באשראי זה, על-אף שמשקלו בתיק האשראי מהווה כ-27.5% בלבד (איור 5), מה שמגלם לאורך התרחיש שיעור הפסד ממוצע של 1.2% (איור 5). גם ענף הבינוי והנדל"ן רשם שיעורי הפסד גבוהים והגיע לשיעור הפסד של 1.3%, מה שנובע בין היתר מעלייה במאפייני סיכון האשראי בענף זה (להרחבה ראו תיבה א'-8 בסקירה זו). באשר לתיק הדיוור, שמהווה 38% מסך תיק האשראי, משקלו בהפסדי האשראי מסך ההפסדים עומד לאורך התרחיש על שיעור של 30% (איור 6). פער זה מקורו ברמת הסיכון הנמוכה באשראי לדיוור בהשוואה לענפים אחרים, שנובע מצעדים שנקט הפיקוח על הבנקים לאורך השנים לשם התמודדות עם הסיכונים השונים. עם זאת עולה כי הסיכון בתיק זה גדל בשנים האחרונות, עם העלייה במשקל ההלוואות בריבית משתנה והעלייה בשיעור הממוצע של ההחזר מהכנסה (PTI) בתיק (להרחבה, ראו פרק האשראי), מה שבהשוואה לתרחישי העבר מתבטא בתרחיש הנוכחי בשיעורי הפסד מעט יותר גבוהים. בתיק האשראי הצרכני נרשמו שיעורי הוצאה גבוהים (1.3% בממוצע לאורך התרחיש), אך משקלו מסך ההוצאה נמוך יחסית (כ-13%) וזה לנוכח משקלו הנמוך מסך תיק האשראי. ערוץ נוסף שמביא לפגיעה ביחס ההון הוא עליית תשואות אג"ח, שפעלו לירידת שווי התיק הזמין למכירה ולשחיקת ההון העצמי דרך סעיף הרווח הכולל.



שיעורי הוצאה גבוהים נרשמו בכל ענפי המשק

איור 5
שיעור ההוצאה הממוצע בענפי המשק המרכזיים לאורך תרחיש הקיצון (אחוזים)

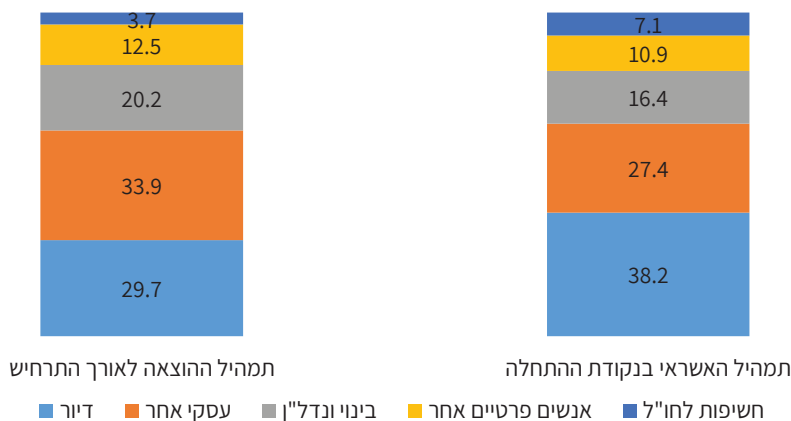


המקור: עיבודי הפיקוח על הבנקים.



משקל האשראי לדיור מסך ההפסדים נמוך בהשוואה למשקלו מסך תיק האשראי

איור 6
התפלגות הפסדי האשראי לפי ענפים מרכזיים בתרחיש הקיצון, מול התפלגות תיק האשראי (אחוזים)



המקור: עיבודי הפיקוח על הבנקים.

מבחן קיצון סביבתי

הפיקוח על הבנקים, בדומה לרשויות פיקוח אחרות בעולם, מתעתד לבצע תרחיש קיצון סביבתי לבחינת מוכנות מערכת הבנקאות לסיכונים אלה ולזיהוי מוקדי הפגיעויות⁷. מבחני קיצון סביבתיים מתייחסים לסיכונים שונים (בראשם סיכון המעבר והסיכון הפיזי) ויש להם טווח השפעה ארוך יותר באופן משמעותי (עשרות שנים). לאור זאת נערכים בנק ישראל והפיקוח על הבנקים לביצוע תרחיש קיצון סביבתי באמצעות איסוף נתונים מגורמים שונים, פיתוח מודלי תחזית ארוכי-טווח ויצירת כלים לסיוע ניתוח תרחישים אלה (להרחבה על הסיכון הסביבתי ראו תיבה א'-2 בסקירה זו).

⁷ להרחבה, ראו סקירה שביצע ה-NGFS שנוגע למבחני קיצון סביבתיים שבוצעו על ידי רשויות מפקחות שונות בעולם:

⁵Scenarios in Action A progress report on global supervisory and central bank climate scenario exercises, NGFS, October 2021.

תיבה א'-2: ניתוח חשיפת מערכת הבנקאות לסיכון המעבר במסגרת סיכוני האקלים

- המודעות הגלובלית לקיומם ולהיקפם של סיכונים סביבה גוברת בשנים האחרונות. על רקע תופעות אקלימיות שמתרחשות בעולם ולנוכח נתונים מדעיים שממחישים את היקפם של סיכונים האקלים ואת הדחיפות לטפל בהם, גוברת במיוחד הדאגה באשר לסיכונים שנובעים משינויי אקלים. מבין כלל הגופים שחשופים בפני סיכונים סביבה משמעותיים ובכלל זה סיכוני אקלים, מצויה גם מערכת הבנקאות.
- על רקע משבר האקלים מוצג בתיבה זו ניתוח של היקף החשיפה של מערכת הבנקאות ללוחים גדולים¹ עם היקפים גבוהים של פליטות גזי חממה (במונחים של פליטות שקולות CO₂²), חשיפה שעלולה לטמון בחובה סיכונים לנוכח המעבר לכלכלות מאופסות פליטות.³ ניתוח זה מושג על-ידי הצלבתם של שני מאגרי מידע פרטניים – מרשם הפליטות של מפעלים תעשייתיים שמנוהל על-ידי המשרד להגנת הסביבה (להלן, המפל"ס) ומאגר חשיפות אשראי גדולות שמבוסס על דיווחי הבנקים לפיקוח על הבנקים. ההצלבה בין מאגרי המידע הללו מהווה ניתוח ראשוני וחלקי של מידת החשיפה של מערכת הבנקאות לסיכונים שקשורים למשבר האקלים, שכן מאגרי המידע כוללים כרבע מתיק האשראי הבנקאי וכ-60% מהיקף פליטות גזי החממה בישראל (איור 1) ולכן אינם משקפים את תמונת המצב המלאה של היקף הסיכונים. הלוחים שנכללו בניתוח במסגרת זו מהווים את המקור לכ-89% מסך הפליטות שמדווחות במאגר המפל"ס.
- מהניתוח עולה כי יתרת סיכון האשראי הכולל ברוטו⁴ (להלן, יתרת סיכון האשראי) ללוחים גדולים עם היקפי פליטות שקולות CO₂ גבוהות⁵ (להלן, לוחים מזהמים) עמדה על כ-19.1 מיליארד ש"ח לסוף שנת 2020 ומשקפת גידול של כ-57% בהשוואה לסוף שנת 2019, אז עמד היקף האשראי מסוג זה על כ-12.2 מיליארד ש"ח. יתרה זו לסוף שנת 2020 מהווה גם כ-6% מיתרת סיכון האשראי ללוחים גדולים⁶ במערכת הבנקאות, שיעור גבוה בהשוואה לשנתיים שקדמו לה שבהן עמד שיעור זה על כ-3.8% בממוצע.⁷
- הניתוח הראשוני מעלה בנוסף כי בהתאם להחלטת הממשלה שאושרה במהלך שנת 2021 בנוגע לתמחור פליטות⁸, היקף המיסוי שייגבה מלוחים מזהמים יעמוד על כ-7 מיליארדי ש"ח (לוח 1), שמהווים כ-37% מיתרת סיכון האשראי לאותם לוחים.

¹ לפי הוראת הדיווח לפיקוח על הבנקים של מערכת חשיפות אשראי גדולות (מערכת D810), היקף החבות המזערית לצורך הדיווח למערכת עומד על 20 מיליון ש"ח.

² פליטות שקולות פחמן – CO₂ equivalent emissions.

A carbon dioxide equivalent or CO₂ equivalent, abbreviated as CO₂-eq is a metric measure used to compare the emissions from various greenhouse gases on the basis of their global-warming potential (GWP), by converting amounts of other gases to the equivalent amount of carbon dioxide with the same global warming potential. Carbon dioxide equivalents are commonly expressed as million metric tons of carbon dioxide equivalents. (European Environment Agency - Glossary, based on: IPCC Third Assessment Report, 2001).

³ לראיה, "הסכם פריז", הסכם בין-לאומי בנושא שינויי אקלים, שאושר במסגרת ועידת האקלים שהתקיימה בפריז בדצמבר 2015. ההסכם כולל, בין היתר, התחייבות לנקיטת צעדים להפחתת פליטות גזי חממה במטרה להגביל את ההתחממות הגלובלית לפי יעדים שנקבעו בהסכם. ההסכם אומץ על-ידי מדינות רבות ברחבי העולם וביניהן ישראל (באפריל 2016) ונכנס לתוקף בנובמבר 2016.

⁴ סך האשראי המאזני והחוזף מאזני, לאחר מחיקות ולפני הפרשות להפסדי אשראי ולפני ניכויים.

⁵ במסגרת תיבה זו, לוחים עם היקפי פליטות שקולות CO₂ גבוהות, הוגדרו כלוחים שהיקף פליטותיהם עומדים בתנאי הסף המזעריים לצורך דיווח למאגר המפל"ס. בתוך כך, עבור חלק ניכר מהחברות שעומדות מעל לתנאי הסף לצורך דיווח למפל"ס, אין נתונים מדויקים בדבר היקף הפליטות שלהן. בהתייחסות עם מנהלי המאגר הנחנו כי ממוצע הפליטות שקולות CO₂ של חברה עם היקפי פליטות נמוכים הוא 500 טונות בשנה לדיווח.

⁶ בתיבה זו מנותחים לוחים גדולים שהינם חברות ותאגידים רשומים בלבד (בעלי מספר ח.פ.), אלא אם נכתב במפורש אחרת.

⁷ נציין כי בשלב זה קיים קושי להשוות את שיעור החשיפה של מערכת הבנקאות הישראלית לאשראי מסוג זה לשיעורי החשיפה המקבילים במדינות אחרות עקב מגבלת נתונים וגילויים. אולם נראה כי בשנים הקרובות, עם כניסתם של תקנים אחידים לגילוי מידע אקלימיים, ניתוחים ברי השוואה בראייה בינ"ל יהיו ישימים יותר.

⁸ בהתאם להחלטה מספר 286 של הממשלה מיום 1 באוגוסט 2021, להרחבה ראו: <https://www.gov.il/he/Departments/policies/> dec286_2021

1. רקע כללי

המודעות בדבר קיומם והיקפם של סיכונים סביבה והאתגרים הרבים עבור המערכת הפיננסית בכלל ועבור מערכת הבנקאות בפרט שעולים במסגרת ניהול סיכון זה, הולכת וגוברת בשנים האחרונות. סיכונים סביבתיים עוסקים בחשיפה בפני נזקים אפשריים שעלולים להיגרם כתוצאה מאירועים או מתהליכים שקשורים לסביבה, לרבות שינויי אקלים. לפי ה-IPCC⁹ מבחינים מדענים בשינויי אקלים בכל רחבי כדור הארץ, אשר רבים מהם חסרי תקדים, לרבות עלייה בטמפרטורה הממוצעת הגלובלית. לפי דוח שפרסם ה-IPCC בשנת 2021,¹⁰ פליטת גזי חממה בשל פעילות אנושית אחראית על כ-1.1°C מההתחממות הגלובלית מאז טרום המהפכה התעשייתית. אפילו בתרחיש האופטימי ביותר של הפחתה מהירה ומיידית בפליטות גזי החממה, הטמפרטורה הממוצעת עתידה לעלות בכ-1.5°C ב-20 השנים הבאות. לפי ה-BIS,¹¹ עליה של כ-1.5°C תביא להפחתה של כ-8% בתוצר הגלובלי עד לשנת 2100.¹²

ככלל, מערכת הבנקאות חשופה בפני סיכונים האקלים דרך שני ערוצים עיקריים – הסיכון הפיזי וסיכון המעבר.

הסיכון הפיזי נובע מהחשיפה לנזקים כתוצאה מתופעות אקלימיות אקוטיות, כגון גלי חום, שיטפונות, שריפות, וכו',¹³ וכן בפני נזקים כתוצאה מתופעות אקלימיות כרוניות שמתפתחות על-פני הזמן,¹⁴ כגון מדבור ועליית מפלס פני הים. הסיכון הפיזי עלול לפגוע במערכת הבנקאות דרך פגיעה בערך הבטוחות של הלווים, בתפקוד המשק ובפריון העבודה בעקבות התממשותם של סיכונים אלה, מה שעלול להביא לגידול בהסתברות לפגיעה בכושר ההחזר בקרב לווים עסקיים ופרטיים. אולם הסיכון הפיזי לא ייבחן בתיבה זו, בשל מגבלת נתונים ששייכים לאמידת הסיכון בעת הזו.

במטרה להפחית ככל הניתן את היקף הפגיעה האפשרי מהתממשותם של סיכונים סביבתיים ואף לייצר הזדמנויות כלכליות במסגרת התאמות שעשויות להוביל לתועלות חיוביות (למשל, במקרים שבהם המשק מרחיב את היקף הפעילות במגזרים שמניעים את המעבר לעמידה ביעדי כלכלה מאופסת פליטות נטו), מתקיים מאמץ עולמי לנקוט בצעדי הסתגלות (אדפטציה)¹⁵ לטובת מעבר לכלכלה ירוקה יותר. מדינות וגופים שונים מבצעים גם תהליכי הפחתה (מיטיגציה),¹⁶ במטרה למגר את שינויי האקלים באמצעות הפחתה ואף איפוס של פליטת גזי חממה ומעבר לכלכלה ירוקה יותר. המעבר הזה כשלעצמו מהווה סיכון כלכלי שקרוי 'סיכון המעבר'. תיבה זו מתייחסת לסיכון זה בהקשר של מערכת הבנקאות הישראלית. הפגיעה במקרה זה עלולה לנבוע מהשפעות מצטברות של שינויים במדיניות ממשלתית (למשל, מיסוי על פחמן או על פסולת), בטכנולוגיה (למשל, במעבר לטכנולוגיה ירוקה) ובהתנהגות הצרכנים והמשקיעים (למשל, השפעות של העדפת מוצרים או יצרנים שאינם מזיקים לסביבה, שעלולות לשקף התממשות של סיכון המוניטין). אלה עלולים לשחוק את הפעילות הכלכלית בענפי משק שונים ולפגוע בתורם בכושר ההחזר בהן ובערכן של חלק מחשיפות

⁹ Intergovernmental Panel on Climate Change.

¹⁰ ה-IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) הוא גוף שהוקם ב-1988 ע"י האו"ם והארגון המטאורולוגי העולמי לצורך הערכת הידע המדעי בנושא שינויי אקלים והנגשתו למקבלי החלטות.

¹¹ Bank for International Settlements

¹² The regulatory response to climate risks: some challenges, Rodrigo Coelho and Fernando Restoy, FSI Briefs, No 16, BIS, February 2022.

¹³ קרויים גם סיכונים פיזיים אקוטיים.

¹⁴ קרויים גם סיכונים פיזיים כרוניים.

¹⁵ הסתגלות (אדפטציה): ביצוע תהליכי התאמה שנערכים בתגובה להשפעות הקיימות או הצפויות של גורמי האקלים, באופן אשר ממתן את הפגיעה האפשרית ו/או מממש הזדמנויות מועילות. להפניה להגדרה המלאה ניתן להיכנס לאתר ה-IMF.

¹⁶ איפוחות (מיטיגציה): התערבות אנושית להפחתה ואף לביטול פליטות גזי חממה. דוגמאות להתערבויות מסוג זה ניתן למנות: (1) שימוש יעיל יותר בדלקים מאובנים בתהליכים תעשייתיים; (2) מעבר לשימוש באנרגיות מתחדשות; (3) שיפור הבידוד של מבנים; (4) הרחבת היקפי הייעור לטובת קליטת פליטות. להפניה להגדרה המלאה ניתן להיכנס לאתר ה-IMF.

הבנקים והבטוחות בגינן.¹⁷ רכיב מרכזי של סיכון המעבר שנבחן בתיבה זו הוא מיסוי פליטות גזי חממה, שעתידי להיות מוטל על המשק המקומי,¹⁸ במסגרת מחויבותיה הבינלאומיות של ישראל כחלק מהמאמץ העולמי להפחתת פליטות גזי חממה.¹⁹

במסגרת התיבה הנוכחית יוצג ניתוח של חשיפת תיק האשראי של מערכת הבנקאות לסיכונים המעבר. נזק כזה עלול למשל להיגרם לבנק עקב מימון פעילות של חברה שתיפגע מהשלכותיו של מעבר הכלכלה ליעדים שמתואמים עם מדיניות דלת-פליטות שקולות CO2 (להלן, פליטות). פגיעה זו עלולה להשפיע על כושר ההחזר של החברה ובהתאם לרגישות ולמידת החשיפה של הבנק ללווים שייפגעו מכך, עלולה אף להוביל להשפעה יציבותית על הבנק.

הפיקוח על הבנקים מייחס חשיבות רבה לניהול מיטבי של סיכונים סביבה ואקלים בהקשר הפיננסי ולמאמצים להפחתתם ופועל בנושא זה, בין היתר, במסגרת תפקידו לשמירה על יציבות מערכת הבנקאות. הפיקוח פועל כעת במגוון ערוצים שונים לטובת טיפול בנושא זה ולגיבוש מענה כולל לניהול סיכונים האקלים, תוך נקיטת צעדים במספר מישורים שונים ובהם יצירת חובות גילוי ומדיניות ניטור ומעקב אחר הנעשה בעולם. ערוצי הפעולה העיקריים שבהם פועל הפיקוח על הבנקים לצורך התמודדות עם הסיכונים המתהווים הם: (1) גיבוש של אסדרה עדכנית ומקיפה שתתבסס על עקרונות מקובלים בעולם, עם התאמות לסביבה המקומית; (2) כחלק מתהליך האסדרה נמצא הפיקוח בעיצומו של דיאלוג עם הבנקים, שמטרתו הן תמסור הציפיות הפיקוחיות ובחינת ישימותן; (3) גיבוש וביצוע תרחיש קיצון אקלימי אחיד (מתוכנן לשנים 2022-2023, כאשר הניתוח שמתואר בתיבה זו עשוי להוות בסיס התחלתי לניתוח שימש לבצוע מבחני הקיצון); (4) השתלבות במדיניות הכוללת שתגובש על-ידי הממשלה; (5) המשך מעקב אחר פרסומים, התפתחויות וצעדי אסדרה בעולם; ולבסוף (6) יצירת דרישה לגילוי מידע איכותי וכמותי לגבי סיכונים עיקריים ואופן ניהולם, לרבות סיכונים סביבה (להרחבה על פעילות הפיקוח בנושא זה, ראו פרק ג' לסקירה זו, כמו גם תיבה ב'1- בסקירת הפיקוח על הבנקים לשנת 2020).

הניתוח שמוצג במסגרת תיבה זו מהווה צעד נוסף במסגרת מאמצי הגיבוש וההטמעה של כלים לניהול סיכונים אקלים והתאפשר הודות להצלבתם של שני מאגרי מידע פרטניים – מרשם הפליטות של מפעלים תעשייתיים שמנוהל על-ידי המשרד להגנת הסביבה (המפל"ס, להרחבה ראו נספח) ומאגר חשיפות אשראי גדולות שמבוסס על דיווחי הבנקים לפיקוח על הבנקים. עם זאת, עקב מגבלות הנגישות למידע העסקי-איכותי שמדווח בנושאי סביבה, שמהווה אתגר משמעותי בניהול סיכונים סביבה בעת הזו, טרם ניתן לגבש תמונת מצב מלאה בדבר מידת החשיפה של הבנקים לסיכונים אקלים בכלל ולחברות מזהמות בפרט (כפי שמתואר באיור 1).²⁰

חשוב לציין כי הניתוח בתיבה זו מהווה תמונה חלקית בלבד בדבר היקף האשראי שמוקצה על-ידי מערכת הבנקאות ללווים שחשופים לסיכונים מעבר סביבתיים (לדוגמה ניתן למנות: (1) לוויים שהפעילות העסקית שלהם מובילה לפליטות, אולם היקף החבות שלהם אינו עומד בתנאי הסף לטובת דיווח למערכת חשיפות אשראי גדולות, שכאמור, מנותח במסגרת תיבה זו; (2) לוויים שפעילותם העסקית אינה בהכרח מזהמת במישור, אולם עושים שימוש או שתלוים בענפים מזהמים לטובת המשך תפקודם העסקי ועל-כן חשופים בעקיפין גם הם לסיכונים המעבר - כפי שיוסבר בהמשך).

¹⁷ The regulatory response to climate risks: some challenges, Rodrigo Coelho and Fernando Restoy, FSI Briefs, No 16, BIS, February 2022.

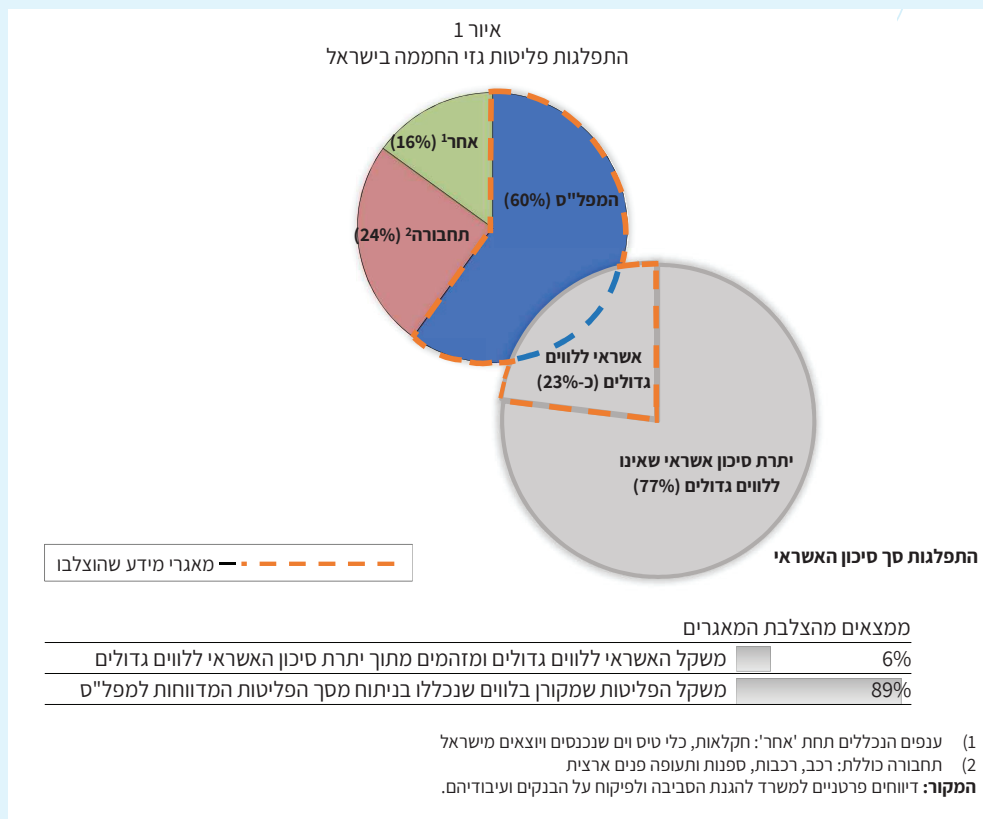
¹⁸ ראה הערת שוליים 8.

¹⁹ להרחבה על חלקה של מדינת ישראל מסך הפליטות בעולם, ראו פרק ז' בדו"ח בנק ישראל לשנת 2021.

²⁰ התפלגות פליטות גזי החממה בישראל מתבסס על מצאי הפליטות לפי אתר האו"ם (מפורסם כאן)

מצד האשראי, כאמור, לא נכלל בניתוח אשראי שלא מדווח במסגרת חשיפות אשראי גדולות, כך שפעילות מזהמת שמומנה על בסיס אשראי עסקי ברמת הקבוצה הבנקאית שאינו עומד ברף הדיווח, כמו גם אשראי למשקי בית, אינם כלולים בניתוח.²¹ לאור ההסברים שלהלן אנו מניחים כי הניתוח המוצג מהווה הערכת חסר למידת החשיפה בפועל של מערכת הבנקאות לסיכוני המעבר.

הנתונים שהוצגו מתוך סך סיכון האשראי ומתוך סך פליטות גזי החממה בישראל מהווים תמונה חלקית בלבד בדבר היקף האשראי שמוקצה על-ידי מערכת הבנקאות לסיכון הסביבתי



2. ניתוח התפתחות סיכון האשראי ללווים מזהמים

במסגרת הניסיון לאמוד את היקף החשיפה של מערכת הבנקאות ללווים מזהמים, תוצג התפתחות יטרת האשראי שהוקצתה על-ידי מערכת הבנקאות ללווים אלו.

בסוף שנת 2020, יטרת סיכון האשראי ללווים גדולים במערכת הבנקאות עמדה על כ-346 מיליארד ש"ח. מתוך כך, יטרת סיכון האשראי ללווים מזהמים בניתוח זה עמדה על כ-19.1 מיליארד ש"ח. גם התפתחות סיכון האשראי בין 2019 ל-2020 נבחנה בניתוח: כך, בעוד שסך יטרת האשראי של לווים גדולים גדלה בכ-15.3% (מכ-300 ל-346 מיליארד ש"ח), יטרת

²¹ כמו כן לא נכללו בדיווח לווים גדולים שאין להם מספר חברה פעילה, כמו רשויות מקומיות וקבוצות לווים.

האשראי של אלו מתוכם שמוגדרים כמזהמים גדלה בכ-57% (מ-12.2 ל-19.1 מיליארד ש"ח).

בהתאם להתפתחויות אלה, בעוד בשנים 2018-2019 משקל הלווים גדולים והמזהמים עמד בממוצע על כ-3.8% מתוך סך הלווים הגדולים במערכת הבנקאות, בשנת 2020 גדל שיעור זה לכ-6%.

בבחינת מידת הריכוזיות של האשראי הניתן ללווים גדולים ומזהמים, נבחן שיעור יתרת סיכון האשראי עבור 10 ו-20 הלווים הגדולים ביותר בקרב החברות המזהמות. כך, יתרת סיכון האשראי עבור 10 הלווים הגדולים ביותר עמד על כ-12.7 מיליארד ש"ח ועל 16.9 מיליארד ש"ח עבור 20 הלווים הגדולים ביותר, שמהווים כ-67% וכ-88% מסך יתרת סיכון האשראי ללווים גדולים ומזהמים, בהתאמה. לאור העובדה שרובו המוחלט של האשראי ללווים מזהמים נפרס על-פני מספר לוויים מצומצם יחסית, ניתן להסיק כי אשראי זה מאופיין בריכוזיות גבוהה יחסית.

בבחינה של צמיחה האשראי ללווים מזהמים לפי ענפי משק, נמצא כי צמיחת האשראי לענפי אספקת חשמל וגז, ייצור כימיקלים וייצור מוצרי נפט, היוותה נדבך מרכזי בגידול האשראי ללווים מזהמים במהלך שנת 2020 וזאת על אף צמצום מתון ביתרת האשראי בענפים אחרים (כגון כרייה וחציבה ועבודות הנדסה אזרחית).

למעלה מ-80% מהפליטות שמקורן מהלווים הגדולים והמזהמים, הינן מענף אספקת חשמל, גז, קיטור ומיזוג אוויר (קירור; להלן, ענף אספקת חשמל וגז; איור 2), בעוד שמשקל האשראי לענף זה מסך האשראי ללווים מזהמים עומד על כ-38%. מנגד, בקרב הענפים המסווגים תחת 'אחר', כ-28% מסך האשראי ללווים מזהמים מממן כ-0.7% בלבד מסך הפליטות של לוויים מזהמים.

בהמשך לאמור לעיל ובניסיון לאמוד את המידה שבה האשראי שניתן על-ידי מערכת הבנקאות לחברות מזהמות מממן בפועל פליטות גבוהות, נבחנה עצימות הפליטות²², כלומר, היחס שבין היקף הפליטות שקולות CO₂ בקרב החברות המזהמות, לבין היקף האשראי שניתן להן (קרי, כמה פליטות ממומנות על כל יחידה של אשראי).²³ בחינה זו נעשת תחת ההנחה שיש בקרב האשראי ללווים מזהמים שונות בדבר רמת רגישותו של האשראי לסיכון המעבר. ככלל, אנו מניחים כי ככל שעצימות הפליטות גבוהה יותר, כך החשיפה לסיכון המעבר גבוהה יותר. זאת משום שערוצי התממשות סיכון המעבר עבור כל רמת אשראי ללווים מזהמים, עלולים להוביל לפגיעה משמעותית יותר בקרב לוויים עם עצימות פליטות גבוהה יותר (למשל, בתרחיש של מס על פליטות, ככל שפעילות הלווים מזהמת יותר, כך תשלומי המס יהיו כבדים יותר ויובילו לפגיעה גדולה יותר). לאור האמור, יחס הפליטות לאשראי עשוי להוות סממן (אינדיקציה) למידת רגישות האשראי לענפי משק מסוימים לסיכון המעבר ובמידה שבה הם יידרשו לבצע שינויים והתאמות במודל העסקי שלהם על מנת לשמר רווחיות בת-קיימה.

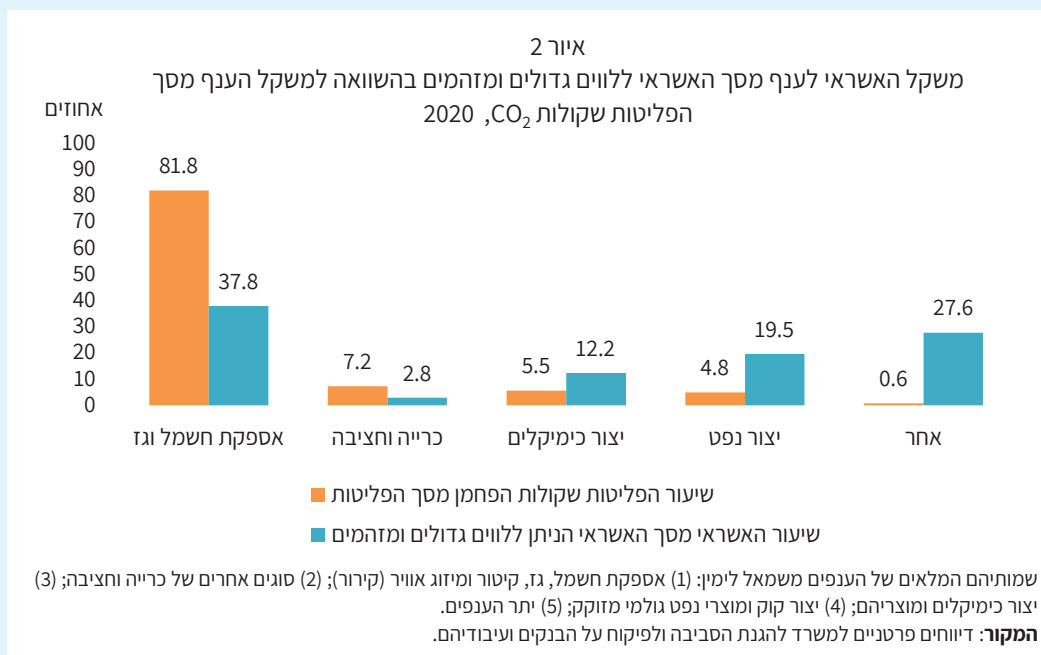
ניתוח זה מעלה כי ענף כרייה וחציבה הוא הענף עם יחס הפליטות לאשראי הגבוה ביותר לשנת 2020 (איור 3), בעוד שענף אספקת חשמל וגז הוא הענף העצים ביותר בפליטות בממוצע לאורך השנים 2018-2020, אולם יש בענף זה ירידה משמעותית ביחס הפליטות לאשראי לאורך השנים, ירידה שנובעת מגידול מהיר יותר באשראי מאשר הגידול בהיקף הפליטות של הענף.

בהסתכלות מקיפה על סך תיק האשראי המסחרי (שכולל אשראי מסחרי ללווים גדולים ואשראי מסחרי אחר), נמצא

²² יחס שמשקף את היקף פליטות שקולות CO₂ (בטונות) על כל מיליון ש"ח אשראי שמערכת הבנקאות מקצה לחברות שמאופיינות בפליטות גבוהות. לדוגמה: אם היחס הוא 5,000, אזי על כל מיליון ש"ח אשראי שניתן נפלטת 5,000 טונות פליטות שקולות CO₂ בשנה.

²³ בטונות ובמיליוני ש"ח.

ענף אספקת חשמל וגז מהווה למעלה מ-80% ממסך הפליטות בקרב לווים גדולים ומזהמים



כי משקל נמוך יחסית מתיק האשראי המסחרי חשוף ישירות לענפים עצימים בפליטות. עם זאת חשוב לציין, כי למרות שענפים מסוימים אינם עצימים בפליטות במישור, אין זה בהכרח אומר כי אינם עושים שימוש או שאינם תלויים בענפים מזהמים לטובת המשך תפקודם העסקי ועל-כן הם גם חשופים בעקיפין לסיכונים המעבר.²⁴ בהמשך לכך, על-פי תפיסה זו, חייב אופן דיווח הפליטות שנעשה על-ידי חברות במשך לגלם את הפליטות שעליהן אמונות החברות לאורך כל שרשרת האספקה, כך שישקף את ההשפעות החיצוניות שמקורן בפעילות החברה, כפי שמומלץ בספרות המקצועית²⁵ ושהדיווח ישקף את ההיקף הכולל של פליטות שנובעות מפעילות החברה. אולם במסגרת תיבה זו, שמנתחת פליטות ישירות שנעשות על-ידי חברות (פליטות מכלול 1 – Scope 1 emissions),²⁶ נמצא כי בעוד ששני ענפי המשק, ייצור כימיקלים ואספקת חשמל וגז, מהווים לבדם כ-87% ממשקל הפליטות שקולות CO₂ בקרב הענפים המוצגים, משקלם מיתרת האשראי המסחרי עומד על כ-4% בלבד (איור 4). בשונה מכך, ענפי המשק בינוי ונדל"ן ומסחר, שמהווים מחד למעלה

²⁴ EBA/Rep/2021/11, Mapping climate risk: Main findings from the EU-wide pilot exercise, May 2021

²⁵ לפי ארגון ה-NGFS, הפליטות שמוצרות במשק מסווגות ל-3 מכלולים (Scopes) שונים:

מכלול 1- Scope 1: פליטות ישירות שמקורן ממקורות שבעלות או בשליטת החברה;

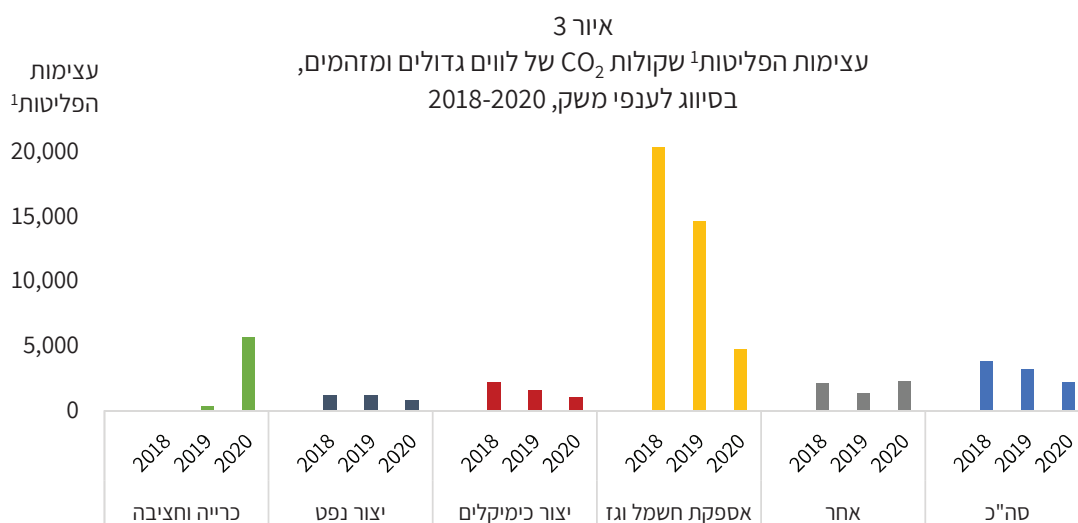
מכלול 2- Scope 2: פליטות עקיפות שמקורן ברכישת חומרי גלם מזהמים (בניהם חשמל, אנרגיה, חימום קירור, ועוד);

מכלול 3- Scope 3: פליטות עקיפות שאינן חלק ממכלול 2 ומתרחשות לאורך שרשרת האספקה של החברה, או כהשלכה של שימוש במוצרים או בשירותים של החברה.

להרחבה ראו - NGFS Technical document, December 2021

²⁶ ראו הערת שוליים 25.

עצימות הפליטות של ענף אספקת חשמל וגז היא הגבוהה ביותר, אולם בין השנים 2018-2020 ישנה ירידה בעצימות הפליטות בענף זה, הנובעת מגידול מהיר יותר באשראי מבהיקף הפליטות



¹ יחס פליטות שקולות CO₂ בטונות לאשראי במש"ח. שמוותיהם המלאים של הענפים משמאל לימין: (1) סוגים אחרים של כרייה וחציבה; (2) יצור קוק ומוצרי נפט גולמי מזוקק; (3) יצור כימיקלים ומוצריהם; (4) אספקת חשמל, גז, קיטור ומיזוג אוויר (קיורור); (5) יתר הענפים. **המקור:** דיווחים פרטניים למשרד להגנת הסביבה ולפיקוח על הבנקים.

ממחצית מהאשראי המסחרי (כ-428 מיליארד ש"ח), הם מאידך נטולי משקל מסך הפליטות שקולות CO₂.

ענף המשק הבינוי והנדל"ן מהווה דוגמה לענפים שלפי הדיווח למאגר המפל"ס אינם מזהמים באופן ישיר, אולם הם נסמכים במסגרת פעילותם העסקית על ענפים עצימים בפליטות, כך שבהסתכלות על ההשפעות החיצוניות, יש לקחת בחשבון שהתממשות סיכוני המעבר של המשק ליעדים שמתואמים למדיניות דלת-פליטות שקולות CO₂, עלולים להיות מלווים בזעזועים ובהשפעות שליליות שיגולגלו גם לענפים אלה.²⁷

3. ניתוח השפעת מס פליטות שקולות CO₂ על לווים גדולים ומזהמים

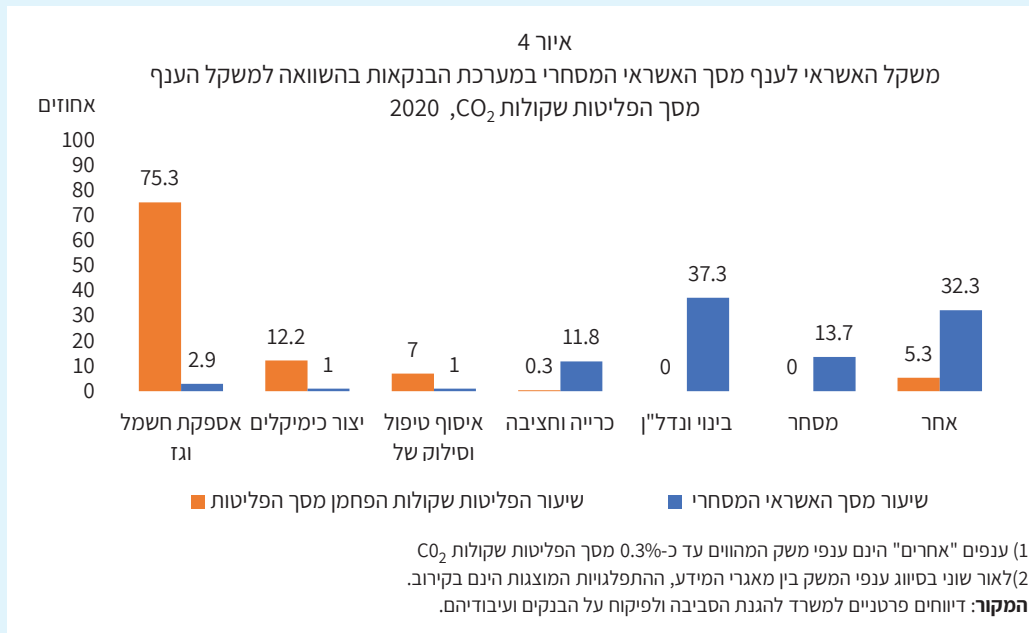
במסגרת המאמץ לניטור מידת החשיפה לסיכוני אקלים בכלל ולסיכון המעבר בפרט, מציגה תיבה זו ניתוח ראשוני בדבר היקף חשיפתה של מערכת הבנקאות ללווים מזהמים, אשר חשופים במידה רבה יותר לסיכוני המעבר של המשק לכלכלה מאופסת פליטות נטו. בהתאם לכך עשוי ניתוח מסוג זה להוות בסיס התחלתי לניתוח שימש אותנו במסגרת ביצוע

Slide 35, NGFS (2021), "NGFS Climate Scenarios for central banks and supervisors," <https://www.ngfs.net/en/ngfs-climate-scenarios-central-banks-and-supervisors>

june-2021

מבחינת הקיצוץ של שינויי אקלים. יש אמנם איזודאות רבה בדבר אופן התממשות סיכוני המעבר לכלכלה מאופסת פליטות נטו, אולם יש הבנה כי היא תתממש בהסתברות כלשהי. אחד מערוצי סיכון המעבר עם סיכויי התממשות גבוהים יחסית,

ענף אספקת חשמל וגז מהווה למעלה מ-75% מסך הפליטות המדווחות למאגר מפל"ס שהאשראי לענף זה מהווה כ-3% מסך האשראי המסחרי במערכת הבנקאות



הוא מס פליטות שיוטל על חברות מזהמות. לצורך המחשה, במטרה לאמוד את היקף המס שייגבה במסגרת זו ואת משמעותו, נבחנו שני תרחישים להיקף המיסוי השנתי הממוצע. בכל תרחיש מחושב לא רק היקף המיסוי המוחלט שייגבה מהלווים המזהמים, אלא גם שיעור אותו מיסוי מסך יתרת סיכון האשראי, שמהווה אומדן לפגיעה האפשרית ברווחיהן של החברות המזהמות. לפי תרחיש (1), שמבוסס על 'הספר הירוק' של המשרד להגנת הסביבה ועדכוניו ושעוסק בהערכה ובמדידה של עלויות חיצוניות,²⁸ מניח שהיקף המס שיוטל יעמוד על כ-167 ש"ח לטונה של פליטות שקולות CO₂, כך שישקף באופן הולם את ההשפעות החיצוניות השליליות שמקורן מפעילות מזהמת. בתוך כך, היקף המיסוי הכולל שיחול על לוויים מזהמים יעמוד על כ-7 מיליארדי ש"ח (לוח 1), שמהווה כ-37% מיתרת סיכון האשראי לאותם לוויים.²⁹ עם זאת, כפי שצוין קודם לכן, ענף אספקת החשמל והגז מהווה ערוץ מרכזי לפליטות במשק וכדי לגבש תמונת מצב ברורה יותר בדבר השפעת המס על יתר ענפי המשק, מוצג גם חישוב בניכוי ענף אספקת חשמל וגז. בנטרול ענף זה, היקף המיסוי יורד משמעותית לכ-1.1 מיליארדי ש"ח ולכ-10.7% מיתרת סיכון האשראי ללוויים מזהמים בניכוי ענף אספקת חשמל וגז. לפי תרחיש (2), שמניח מס מחמיר יותר שדומה למס שמוטל כיום באיחוד האירופי (100 € לטונה),³⁰ היקפי המיסוי יעלו

²⁸ להרחבה על אופן הערכה ומדידה של עלויות חיצוניות, ראו 'הספר הירוק' של המשרד להגנת הסביבה ובהתאם להחלטת הממשלה שמקודמת בנושא (להרחבה ראו הערת שוליים 8 בתיבה זו).

²⁹ חישוב סך מיסוי הפחמן השנתי נעשה על-ידי הכפלה של סך הפליטות שקולות הפחמן של כלל החברות המזהמות (בטונות) במחיר המס לטונה (בש"ח). סך המיסוי הממוצע לחברה מזהמת חושב כסך מיסוי הפחמן השנתי בחלוקה למספר החברות הפולטות אשר עליהן חל המס.

³⁰ מבוסס על הנתונים שמוצגים באתר (EU ETS Emissions Trading Systems).

הן עבור סך המערכת והן בניכוי ענף אספקת חשמל וגז, לכ-14.6 וכ-2.6 מיליארדי ש"ח, בהתאמה, שמהווים כ-76.1% וכ-22.2% מיתרת סיכון האשראי, בהתאמה.

נספח: מאגרי המידע שהוצגו

1. המפל"ס (מרשם פליטות לסביבה) הוא מרשם הפליטות לסביבה של מפעלים שפולטים זיהום פחמני (או פליטות שקולות פחמן). נתוני המאגר מדווחים למשרד להגנת הסביבה ומפורסמים לציבור מכוח חוק הגנת הסביבה בתדירות שנתית. במאגר זה ניתן למצוא נתונים על פליטת חומרים מזהמים לסביבה, על הזרמת שפכים ממפעלים למתקני טיהור שפכים ועל העברות של פסולת לטיפול או לסילוק. על-פי מקורות המשרד להגנת הסביבה, משקל הפליטות שמקורן מהתעשייה שמדווחות למאגר זה מסך הפליטות של התעשייה הישראלית עומד על למעלה מ-60%. במסגרת הדיווח

לוח 1				
מיסוי פחמן שנתי - שנת 2020				
תרחיש (1) - 167 ש"ח לטונה		תרחיש (2) - 346 ש"ח (€ 100) לטונה		
סך המערכת	בניכוי ענף חשמל וגז	סך המערכת	בניכוי ענף חשמל וגז	
7,032	1,278	14,561	2,647	סך המיסוי (במיליוני ש"ח)
37%	10.7%	76.1%	22.2%	היחס שבין היקף המיסוי ליתרת סיכון האשראי ללוחים מזהמים
24.1	4.6	50.0	9.5	סך המיסוי הממוצע לחברה (במיליוני ש"ח) ³¹

קיים טווח פליטות שעומד מחד מעל לתנאי הסף לדיווח, אולם בהיקפים נמוכים יחסית. בכפוף להמלצת מנהלי מאגר המפל"ס, הונח כי פליטות אלה יחושבו בהיקף של פליטות שקולות CO₂ בהיקף של 500 טונות בשנה (להלן, חברות מזהמות).

2. מאגר חשיפות אשראי גדולות הוא מאגר רשום במשרד המשפטים. המאגר מנוהל על-ידי בנק ישראל מנתונים שמדווחים מכוח הוראה D810 להוראות הדיווח לפיקוח על-ידי התאגידים הבנקאים. מאגר זה מכיל נתונים פרטניים על

³¹ ראו הערת שוליים 28.

היקף חשיפתם של הבנקים ללווים הגדולים ביותר במערכת הבנקאות, כאשר היקף החשיפה המזערי לצורך דיווח למאגר עומד על 20 מיליון ש"ח. המאגר מכיל נתונים פרטניים על הלווים הגדולים. בנוסף לחשיפה הישירה ללווים גדולים שמאופיינים בפליטות שקולות CO_2 גבוהות, יש גם לקחת בחשבון את החשיפה להתממשות סיכון ההדבקה. ככל שייפגע חוסן של חברות מסוימות, עלולים להיפגע גם שרשרות האספקה ומעגלים נוספים במשק.

תיבה א'-3: יישום כללי חשבונאות בנושא הפסדי אשראי צפויים – CECL והשפעתם בישראל

- במסגרת הפקת הלקחים מהמשבר הפיננסי הגלובלי של השנים 2008-2009 התברר כי בנקים בעולם לא החזיקו כריות מספקות כנגד הפסדי אשראי שהתממשו, מכיוון שההפרשות שביצעו לא שיקפו באופן מספק את הסיכונים הצפויים בעתיד. לפיכך הוחלט בעולם על שינוי כללי החשבונאות המקובלים באופן שיבטיח שההפרשות יביאו בחשבון באופן מספק, בגישה צופה פני עתיד, את ההפסדים שצפויים להתממש מתיק האשראי.
- לאור החשיבות שהפיקוח על הבנקים מייחס ליישום לקחים ממשברים ולאיימוץ סטנדרטים מקובלים בעולם, הורה הפיקוח לתאגידים הבנקאיים ליישם את הכללים החדשים שנקבעו בארה"ב בנושא הפרשות להפסדי אשראי צפויים (CECL - Current Expected Credit Losses) החל מינואר 2022.
- אימוץ הכללים החדשים צפוי להביא לחיזוק עמידות התאגידים הבנקאיים בישראל בפני משברים פיננסיים במטרה לשמר את אמון הציבור במערכת הבנקאות.
- מידע עדכני שפורסם על ידי התאגידים הבנקאים מראה שבמועד היישום לראשונה ההפרשה להפסדי אשראי צפויה לגדול בשיעור מתון. מכיוון שהשפעת המעבר על הלימות ההון תיפרס על פני שלוש שנים, לא צפויה השפעה מהותית במועד זה.

רקע

ההפרשות להפסדי אשראי מיועדות לשמש כרית לספיגת הפסדים שצפויים מהאשראי שניתן לציבור, ובכך לשמור על יציבות ויכולת התאגידים הבנקאים להמשיך להעמיד אשראי, גם בתקופות משבר, שבהן הפסדי האשראי יתממשו וכן לשקף טוב יותר את מצבם הכספי.

במשבר הפיננסי הגלובלי של השנים 2008-2009 התברר כי בעקבות תקופה ממושכת של תנאים כלכליים טובים, ובעקבות שימוש מועט מדי בהערכות סיכון צופות פני עתיד, ההפרשות להפסדי אשראי של בנקים רבים בעולם ירדו באופן משמעותי והגיעו לנקודת שפל סמוך לפרוץ המשבר. כתוצאה מכך ההפרשות להפסדי אשראי של בנקים רבים בעולם לא הספיקו כדי לספוג את הפסדי האשראי שהתממשו במשבר הפיננסי, ורבים מהם כשלו או נותרו ללא יכולת להמשיך לספק אשראי, בתקופה שבה הציבור היה זקוק לו במיוחד.¹

על רקע זה, ובמסגרת הפקת הלקחים מהמשבר הפיננסי, נקבעו בעולם כללי דיווח חדשים שמטרתם לחזק את עמידות מערכות הבנקאות בעולם בפני משברים פיננסיים ולשפר את איכות המידע המדווח על מצבן הכספי, ולחזק בכך את היכולת של מערכות הבנקאות להמשיך להעמיד לציבור אשראי בתקופות משבר ולחזק את אמון הציבור בהן.

המטרות העיקריות של הכללים החדשים

הכללים החדשים² נועדו לחזק את עמידות התאגידים הבנקאים, ולשפר את איכות המידע על המצב הכספי של התאגידים הבנקאים, באמצעות ביצוע הפרשות להפסדי אשראי זהירות הצופות פני עתיד, באופן שמצמצם פרו-מחזוריות, מאפשר תגובה מהירה יותר של הבנקים לסימנים להרעה באיכות האשראי של לוויים, ומחזק את הקשר בין האופן בו מנוהלים סיכונים האשראי לבין האופן שבו סיכונים אלה משתקפים בדוחות הכספיים של התאגידים הבנקאים.

התייחסויות של הרשויות בארצות הברית מצביעות על כך שהכללים החדשים, שיושמו בארצות הברית מתחילת 2020, עמדו במבחן במשבר הקורונה. ההתפתחות בהפרשות להפסדי אשראי במהלך משבר הקורונה תאמה את ההתפתחות

¹ OCC - John C. Dugan - "Loan Loss Provisioning and Pro-cyclicality", March 2009

² כללים אלה כוללים: (א) כללים שפורסמו בארצות הברית בחודש יוני 2016 על ידי המוסד לתקינה חשבונאית בארצות הברית (ASU 2016-13); (ב) הבהרות של הרשויות בארצות הברית לגבי אופן היישום של הכללים החדשים; וכן (ג) הנחיות של ועדת באזל לפיקוח על בנקים המתייחסות לכללים אלה.

בהערכות הסיכון בתיק האשראי, ושיפרה את יכולת הבנקים בארצות הברית להתמודד עם איומים עתידיים. בנוסף, ניתן מידע טוב יותר למשתמשים בדוחות הכספיים של הבנקים בארצות הברית.³

השינויים העיקריים שצפויים בדיווח לציבור של התאגידים הבנקאים

- ההפרשה להפסדי אשראי תיקבע לפי ההערכה של הבנק לגבי ההפסד הצפוי (Expected loss) לאורך כל תקופת האשראי, במקום לאמוד את ההפסד שנגרם נכון למועד הדיווח (Incurred loss).
- בחישוב ההפסד הצפוי כאמור, יובאו בחשבון הפסדים היסטוריים, אי הוודאות הגלומה בהתממשות הפסדים אלה, וכן ייעשה שימוש רב יותר במידע צופה פני עתיד, בין היתר באמצעות שימוש בתחזיות סבירות לגבי אירועים כלכליים עתידיים.
- כל תאגיד בנקאי יחשב את ההפרשה להפסדי אשראי בהתאם לשיטה שנבחרה על ידו ומתאימה לאופן ניהול הסיכונים שלו. לצורך כך בוטלו דרישות מזעריות מסוימות שנקבעו בהוראות המפקח על הבנקים, לרבות שיטת ההפרשה המזערית לפי עומק פיגור שהייתה נהוגה בגין הלוואות לדיוור.
- שופרה עקביות המדידה בין מדידת הפסדי אשראי באג"ח לבין מדידת הפסדים אלה בתיקי האשראי.
- עודכנו כללי הסיווג והמחיקה החשבונאית של הלוואות לדיוור בפיגור ונקבעו כללים לניכוי מהון עצמי רובד 1 של סכומים בגין הלוואות לדיוור שנמצאות במצב פיגור לאורך זמן ממושך.
- יורחב הגילוי על האשראי לציבור, כך שיכללו בדוחות לציבור מדדי איכות אשראי עיקריים, תובהר ההשפעה של מועד מתן האשראי על איכות האשראי, ויכלל גילוי רחב יותר על התקופות לפירעון של תיק האשראי.

הגישה של הפיקוח על הבנקים

עקרון יסודי בפעולת הפיקוח על הבנקים הוא שרמה גבוהה של שקיפות בדוחות לציבור של התאגידים הבנקאים חיונית להבטחת יציבות מערכת הבנקאות ולשימור רמת אמון גבוהה של הציבור בה. לפיכך, הפיקוח מחיל על התאגידים הבנקאים מזה שנים רבות מערכת מחמירה של כללי חשבונאות, דיווח וביקורת, המבוססת על מערכת הכללים החלה על בנקים בארה"ב, ופועל רבות על מנת להביא לכך שהדוחות הכספיים של התאגידים הבנקאים ישקפו את מצבם באופן זהיר ויתנו לציבור גילוי הולם להתפתחויות עדכניות רלבנטיות. בהתאם לכך, הפיקוח על הבנקים מייחס חשיבות רבה לכך שהתאגידים הבנקאים יישמו שיטות נאותות וזהירות לחישוב ההפרשות להפסדי אשראי.

במסגרת המהלך לאימוץ הכללים החדשים הפיקוח על הבנקים פרסם הוראות, שאלות ותשובות ותרגומים של מסמכים רלבנטיים. כמו כן, הפיקוח קיים באופן שוטף דיונים עם התאגידים הבנקאים ועם רואי החשבון שלהם לגבי הדגשים והאתגרים העיקריים שעלו ביישום הכללים החדשים וליווה את אופן ההיערכות והיישום. אתגר משמעותי לתאגידים הבנקאיים נבע מכך שהכללים החדשים דורשים מהתאגידים הבנקאים להפעיל מידה רבה של שיקול דעת כדי שיוכלו ליישם את הכללים החדשים באופן המתאים ביותר לכל תאגיד בנקאי, בהתאם לנסיבות, ליכולות ולאופן ניהול הסיכונים שלו.

יישום הכללים החדשים בישראל

הכללים החדשים מיושמים בתאגידים בנקאים מיום 1.1.2022 ואילך, בעוד שחברות כרטיסי אשראי יישמו אותם מיום 1.1.2023 ואילך. מועד היישום לראשונה נקבע באופן שאפשר היערכות נאותה, תוך לימוד מהניסיון שנצבר מהיישום בארה"ב, ואפשר ביצוע הליך מסודר של הרצה במקביל של שיטות ההפרשה החדשות והבקורות הפנימיות עליהן. כל תאגיד בנקאי בחר עבור כל אחד מהתיקים העיקריים (מסחרי, דיוור וצרכני) את שיטת ההפרשה המתאימה ביותר

³ ראו לדוגמה התייחסויות של נציגי ה-OCC, ה-FED, ה-SEC וה-FASB בכנס דיווח כספי של בנקים של לשכת רואי חשבון בארצות הברית שהתקיים בשנת 2021.: 2021 AICPA & CIMA Conference on Banks and Saving Institutions, 9.2021.

למידע נוסף ראו התייחסות במחקר שנערך על ידי נציגי ה-FED בסוף 2021: Bert Loudis, Sasha Pechenik, Ben Ranish, Cindy M. :2021. "New Accounting Framework Faces Its First Test: CECL During the pandemic", 12.2021. Vojtech and Helen Xu,

למדידת התיק, בהתאם לנסיבות ולאופי התיק, לנתונים שזמינים לו, ובהתאם לאופן ניהול הסיכונים. מתהליך הליווי שבוצע על ידי הפיקוח על הבנקים עולה כי בעקבות יישום הכללים החדשים, שיטות חישוב ההפרשה במערכת הבנקאות יהפכו להיות מגוונות יותר ומותאמות טוב יותר למערכות ניהול הסיכונים שבהן כל תאגיד בנקאי עושה שימוש. זאת, לרבות שיטות שמבוססות על דירוגים פנימיים של סיכוני אשראי המשמשים את התאגידים הבנקאיים לצורך ניהול סיכונים, אשר מביאות בחשבון את ההסתברות לכשל (Probability of Default) של הלווים ואת שיעור ההפסד הצפוי במצב כשל (Loss Given Default). שיטות אלו יהפכו לנפוצות יותר במערכת הבנקאות, בעיקר לצורך חישוב ההפרשות באשראי צרכני ובאשראי לדירה.

בנוסף, כל תאגיד בנקאי פיתח שיטות לחישוב ההתאמות האיכותיות הנדרשות בכללים החדשים. התאמות אלו מותאמות ספציפית לשיטת ההפרשה שנבחרה על ידי התאגיד הבנקאי, במטרה להביא לידי ביטוי בחישוב ההפרשה את המגבלות של שיטת ההפרשה שנבחרה וגורמים איכותיים אשר לא באים לידי ביטוי בה. בנוסף, כל תאגיד בנקאי קבע תהליך מקיף לבחינת נאותות ההפרשות להפסדי אשראי, הכולל בדיקות סבירות ובקורות מתאימות שנועדו להבטיח את נאותות ההפרשה.

ההשפעה הצפויה של יישום הכללים החדשים בבנקים בישראל

בהתאם לגילוי שנכלל בדוחות הכספיים של התאגידים הבנקאים לשנת 2021, צפוי גידול בהפרשה להפסדי אשראי כתוצאה מהיישום לראשונה של הכללים החדשים ביום 1.1.2022 בסך של כ-1.6 מיליארדי ש"ח, המהווה גידול של כ-0.12% בשיעור ההפרשה להפסדי אשראי ביחס ליתרת האשראי לציבור. הגידול האמור נובע בעיקר מגידול בהפרשות המיוחסות לתיק האשראי המסחרי ולתיק האשראי הצרכני, לצד קיטון מסוים בהפרשות המיוחסות לתיק ההלוואות לדירה. השפעה זו של יישום הכללים החדשים במערכת הבנקאות בישראל הינה מתונה יחסית, כתוצאה, בין היתר, מפעילויות הפיקוח בתקופת משבר הקורונה, שהביאו לגידול בהפרשות להפסדי אשראי צופות פני עתיד, וכן מהמדיניות העקבית של הפיקוח על הבנקים מזה שנים לדרוש יישום שמרני וזהיר של הכללים עוד בשיטת ההפרשה הקיימת. להלן פירוט נוסף של אומדן ההשפעה של היישום לראשונה של הכללים החדשים על שיעורי ההפרשות להפסדי אשראי ביחס ליתרת האשראי לציבור בתאגידים הבנקאים הגדולים בישראל:

מכירת	פועלים	לאומי	דיסקונט	מזרחי טפחות	הבינלאומי	ירושלים	
31.12.2021 (כללים קיימים)	1.35%	1.65%	1.43%	1.52%	0.85%	1.13%	0.96%
1.1.2022 (CECL)	1.47%	1.79%	1.61%	1.59%	0.96%	1.19%	0.89%
הפרש	0.12%	0.14%	0.17%	0.07%	0.11%	0.06%	-0.06%

מקור: דוחות כספיים של התאגידים הבנקאים לשנת 2021, עיבודי הפיקוח על הבנקים.

כאמור לעיל, כתוצאה מיישום הכללים החדשים שיטות חישוב ההפרשות להפסדי אשראי צפויות לשקף באופן טוב יותר את רמות הסיכונים בתיק האשראי ואת ההתפתחויות שיחולו בהן, ולהגיב מוקדם יותר להרעה באיכות האשראי ובאיכות החיתום. חולשות בחיתום אשראי אשר ניתן בתקופות כלכליות טובות יתבטאו ברישום הוצאות גבוהות יותר בגין הפסדי אשראי בעת החיתום, באופן שיביא לכך שבעת התממשות החולשות הללו להפסדי אשראי ולמחיקות, יהיה צורך בעדכון קטן יותר של ההפרשות וההוצאות להפסדי אשראי.

הפיקוח על הבנקים ימשיך לעקוב אחר אופן היישום של הכללים החדשים במערכת הבנקאות בישראל כדי להבטיח את המשך השיפור בשיטות ההפרשה להפסדי אשראי ובמידע הניתן על מצבם הכספי של התאגידים הבנקאיים, בכדי לסייע לחיזוק עמידות המערכת הבנקאות בפני משברים בעתיד.

תיבה א'-4: יחס מימון יציב נטו – Net Stable Funding Ratio

- יחס המימון היציב נטו נקבע על ידי ועדת באזל במסגרת הפקת הלקחים מהמשבר הפיננסי הגלובלי שהחל בשנת 2007 ומטרתו לשפר את יציבותו של פרופיל המימון של מערכת הבנקאות בטווח הארוך על ידי דרישה שמימון פעילות הבנק תעשה בעיקרה על ידי מקורות מימון עמידים באופן יחסי וארוכי טווח.
- יחס המימון היציב נטו אומץ בישראל בשנת 2021. האימוץ של היחס לא היה כרוך בשינוי ממשי בפרופיל של הפעילות של התאגידים הבנקאים בישראל.
- התאגידים הבנקאים דיווחו לראשונה על יחס מימון יציב נטו בדוחות הכספיים השנתיים לשנת 2021, כאשר כל הבנקים עומדים בו ביחס של 100% ולמעלה מזה.

רקע

המשבר הפיננסי הגלובלי בשנים 2007-2008 הגביר את המודעות לחשיבותה של הנזילות עבור תפקודם התקין של השווקים הפיננסיים ושל המגזר הבנקאי. התקופה שקדמה למשבר התאפיינה בגאות בשוקי ההון והמימון היה זמין וזול, אך מהפך מהיר בתנאי השוק פגם באופן משמעותי ביכולתם של בנקים לגייס מימון, הוא הגביר את חוסר הוודאות שלהם לגבי המשך זמינות מקורות המימון ואף הביא לפגיעה ביכולת של חלק מהבנקים לעמוד בהתחייבויותיהם. מערכות בנקאות במדינות שונות נקלעו לתקופה של משבר חריף, שאילצה את הבנקים המרכזיים לנקוט מהלכים כדי לתמוך בתפקודם של שוקי הכספים ובמקרים מסוימים אף לסייע לבנקים ולגופים פיננסיים בודדים.

בתגובה למשבר הפיננסי הגלובלי, פרסמה ועדת באזל (להלן, הוועדה) בשנת 2008 מסמך עקרונות לניהול נאות ולפיקוח על סיכון הנזילות.¹ בנוסף, הוועדה חיזקה את מסגרת ניהול סיכונים הנזילות על ידי פיתוח שני תקנים: תקן מזערי לנזילות ותקן מזערי למימון. תקנים אלה נועדו להשיג שני יעדים נפרדים, אך משלימים. היעד הראשון נועד לקדם את עמידות פרופיל הנזילות של בנק לטווח קצר, על ידי דרישה שבנקים יחזיקו כמות מספקת של **נכסים נזילים באיכות גבוהה** (High-Quality Liquid Assets, HQLA), על מנת לשרוד תרחיש קיצון משמעותי שנמשך 30 ימים. למטרה זו פיתחה הוועדה את **יחס כיסוי הנזילות** (Liquidity Coverage Ratio, LCR).² יחס זה אומץ בישראל באופן הדרגתי החל מתאריך 1 באפריל 2015 (יושם במלואו בתאריך 1 בינואר 2017). היעד השני נועד להקטין את סיכון גיוס הנזילות (המימון) בטווח הזמן הארוך, על ידי דרישה מבנקים לממן את פעילותם באמצעות מקורות מימון מספיק יציבים, כדי להפחית את הסיכון של משבר אפשרי ביכולתו העתידית של הבנק לגייס מקורות מימון. לשם עמידה ביעד השני, פיתחה הוועדה את **יחס המימון היציב נטו** (Net Stable Funding Ratio, NSFR).³ שמהווה את נשוא תיבה זו.

על מנת לעמוד ביחס מימון יציב נטו שווה לאחד או גדול ממנו, נדרשים הבנקים לשמור על פרופיל מימון יציב בהתאם להרכב נכסיהם ולפעילויותיהם הן המאזניות והן החוץ-מאזניות. המטרה היא להפחית את הסיכונים ששיבושים אפשריים במקורות המימון הקבועים של בנק (למשל, גיוס מימון באמצעות שוק ההון) ישחקו את

¹ Liquidity Risk Management and Supervision Principles <https://www.bis.org/publ/bcbs144.htm>.

² ראו באזל III: יחס כיסוי הנזילות וכלי ניטור לסיכון נזילות, https://www.bis.org/basel_framework/standard/LCR.htm.

³ https://www.bis.org/basel_framework/standard/NSF.htm.

פוזיציית הנזילות שלו, באופן שיגביר את הסיכון שלו לכשל ויובילו לתרחיש מערכתי רחב יותר. יחס המימון היציב נטו מגביל את הסתמכות היתר על מימון סיטוני קצר-טווח, שעשוי להיות בתקופות מסוימות זול וזמין, מעודד הערכה משופרת של **סיכון גיוס הנזילות** (funding risk) ומקדם את יציבות המימון של הבנק הבודד ושל מערכת הבנקאות כמכלול.

הוועדה קבעה את תחילת תוקפו של יחס המימון היציב נטו כתקן מזערי לתאריך 1 בינואר 2018. בישראל אומץ תקן מזערי זה החל מתאריך 31 בדצמבר 2021. מידע לגבי מועדי יישום במדינות נבחרות מוצג בהמשך.

מבנה היחס ורכיביו

יחס המימון היציב נטו מוגדר כ**סך המימון היציב הזמין** (Available amount of stable funding) מחולק ב**סך המימון היציב הנדרש** (Required amount of stable funding). יחס זה צריך להיות שווה ל-100% לפחות.

סך מימון יציב זמין

$$100\% \leq \frac{\text{סך מימון יציב זמין}}{\text{סך מימון יציב נדרש}}$$

סך מימון יציב נדרש

"**סך מימון יציב זמין**" הוא החלק מההון ומההתחייבויות שניתן להסתמך עליו כמקור מימון על פני אופק זמן של שנה ויותר (אופק הזמן של יחס המימון היציב נטו). לכל מכשיר (הון או התחייבויות) מיוחס מקדם מימון יציב זמין שמשקף את הצפי שיוותר במאזן ולפיכך, באיזו מידה הוא יאפשר לתאגיד לממן נכסים ארוכי טווח. מקדם המימון היציב הזמין (מקדם רגולטורי אחיד), מושפע מהתקופה הנותרת לפירעון של המכשיר (ככלל, התקופה החוזית), סוג המכשיר והצד הנגדי. סך המימון היציב הזמין של בנק הוא סך המכפלות של כל קטגוריה של התחייבויות והון במקדם המימון היציב הזמין הרלבנטי.

"**סך מימון יציב נדרש**" הוא סך הנכסים (לרבות חשיפות חוץ מאזניות) שבנק צפוי להידרש לממן על פני אופק זמן של שנה ויותר ולפיכך יש להחזיק כנגדו מימון יציב זמין. לכל נכס מאזני מיוחס מקדם מימון יציב נדרש המשקף עד כמה הנכס צפוי להישאר במאזן הבנק לטווח ארוך ולפיכך יידרש הבנק לממן אותו. מקדם המימון היציב הנדרש (מקדם רגולטורי אחיד) מושפע מהתקופה לפירעון של הנכס (ככלל, התקופה החוזית), סוג הנכס והצד הנגדי, וטומן בחובו הנחה כי הבנק ממשיך להעמיד אשראי. לדוגמה, כנגד נכס נזיל או עם מועד פירעון קצר, לא נדרש מימון ארוך טווח; נכס מסוכן ידרוש מימון ארוך-טווח גדול יותר מנכס פחות מסוכן (בהינתן זמן פירעון זהה). בנוסף, גם להתחייבויות אשראי חוץ-מאזניות מיוחס מקדם מימון יציב נדרש לפי סוג ההתחייבות. סך המימון היציב הנדרש הוא סך המכפלות של כל קטגורית נכסים במקדם המימון היציב הנדרש הרלבנטי, בתוספת סך המכפלות של כל התחייבות אשראי חוץ-מאזנית במקדם המימון היציב הנדרש הרלבנטי.

0%	50%	90%	95%	100%
התחייבויות והון שלא נכללו בקטגוריות אחרות	מימון מבנקים ומבנקים מרכזיים לתקופה נותרת לפירעון של מעל שישה חודשים עד שנה	פיקדונות פחות יציבים של לקוחות קמעונים ועסקים קטנים עם זמן נותר לפירעון של עד שנה	פיקדונות יציבים של לקוחות קמעונים ועסקים קטנים עם זמן נותר לפירעון של עד שנה⁴	הון פיקוחי לפני התאמות וניכויים
התחייבויות ללא מועד פירעון מוגדר (למעט שני חריגים: זכויות מיעוט ומסים נדחים)	מימון מלקוחות סיטונים וכן מימון מריבונות וישויות סקטור ציבורי לתקופה נותרת לפירעון של עד שנה			התחייבויות עם זמן נותר לפירעון של שנה ויותר
התחייבויות בגין נגזרים, נטו	פיקדונות תפעוליים			

סיווג נכסים מאזניים לפי מקדמי מימון יציב נדרש (קטגוריות עיקריות):

15%	10%	5%	0%
הלוואות למוסדות פיננסים עם זמן נותר לפירעון של עד ששה חודשים; נכסים נזילים רמה 2א	הלוואות למוסדות פיננסים המובטחות בנכסים נזילים מרמה 1	נכסים נזילים מרמה 1⁵	מזומן
			רזרבות בבנק מרכזי; חובות של בנקים מרכזיים עם זמן נותר לפירעון של עד ששה חודשים
100%	85%	65%	50%
נכסים בגין נגזרים	נכסים שהועמדו כבטחונות ראשוניים או כבטחונות לקרן כשל	הלוואות לדיור עם זמן נותר לפירעון של שנה ויותר ומשקל סיכון של 35%	נכסים נזילים רמה 2ב

⁴ לעניין יחס המימון היציב נטו, תקופה של עד שנה אינה כוללת תקופה של שנה בדיוק ובהתאמה, תקופה של עד 6 חודשים אינה כוללת 6 חודשים בדיוק.

⁵ כהגדרתם בהוראת יחס כיסוי הנזילות. דוגמאות לנכסים נזילים מרמה 1: מזומנים, פיקדונות בבנק ישראל, אגרות חוב של ממשלת ישראל.

• הלואות למוסדות פיננסים ולבנקים מרכזיים עם זמן נותר לפירעון של שנה חודשים עד שנה	• הלואות אחרות עם זמן נותר לפירעון של שנה ויותר ומשקל סיכון של עד 35% (כולל)	• הלואות עם זמן נותר לפירעון של שנה ויותר (למעט מוסדות פיננסים)	• נכסים ללא מועד פירעון מוגדר
• פיקדונות תפעוליים אצל אחרים	• ניירות ערך עם זמן נותר לפירעון של שנה ויותר ומניות סחירות	• נכסים שלא נכללו בקטגוריות קודמות	
• נכסים עם זמן נותר לפירעון של עד שנה שלא נכללו בקטגוריות קודמות		• 5% מהתחייבויות בגין נגזרים	

מקדמי מימון יציב נדרש על יתרות לא מנוצלות של **התחייבויות אשראי חוץ-מאזניות**:

לקביעת התאגיד הבנקאי	5%	3%	1%
• מחויבויות מימון לא-חוזיות	• קווי אשראי ונזילות מחייבים ולא מחייבים	• ערבויות להבטחת רוכשי דירות אם הדירה טרם נמסרה לרוכש	• ערבויות להבטחת רוכשי דירות אם הדירה נמסרה לרוכש
	• מחויבויות הקשורות למימון סחר • ערבויות ומכתבי אשראי אחרים		

הבדלים עיקריים בין שני יחסי הנזילות הרגולטורים החלים על הבנקים

- ❖ ההנחות בבסיסו של **יחס המימון היציב נטו** משקפות מצב עסקים רגיל, בעוד שההנחות של **יחס כיסוי הנזילות** משקפות הן תרחיש קיצון של בנק מסוים והן תרחיש קיצון מערכתי (תרחיש משולב).
- ❖ יחס המימון היציב נטו הוא יחס מבני המבוסס על היתרות המאזניות והחוץ-מאזניות. יחס כיסוי הנזילות משקף בחלקו תזרים מזומנים (מכנה) ובחלקו יתרות (מלאי הנכסים הנזילים באיכות גבוהה).

יישום בישראל

בחודש יוני 2020 פורסמה **הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 222** (להלן, הוראה 222). הוראה זו אימצה את יחס המימון היציב נטו בישראל. מועד תחילתה נקבע לתאריך **31 בדצמבר 2021** ולפיכך נדרשו התאגידים הבנקאים בישראל בתום שנת 2021 לעמוד לראשונה ביחס זה ולראשונה לדווח עליו בדוחות הכספיים השנתיים. התאמות, ככל שנערכו למסמך הוועדה, נועדו להתאים את יחס המימון היציב נטו למאפייני מערכת הבנקאות הישראלית ולאופן אימוץ יחס כיסוי הנזילות בישראל. להבדיל מיחס כיסוי הנזילות, הדרישה לגבי יחס מימון יציב נטו היא לעמוד ביחס על בסיס מאוחד בלבד ועל בסיס כלל המטבעות בלבד. עם זאת, יש בהוראה דרישות איכותיות לניטור ולמעקב אחר יחס מימון יציב נטו על בסיס ישויות משפ־טיות ועל בסיס מטבעות עיקריים.

יישום מידתי

בהתאם למגמה הרווחת באסדרה הבנקאית בעולם ובישראל, נקבע להוראה 222 אופן יישום מידתי. כך נקבע, שלאור מאפייני הסיכון של פעילותם והיקפי פעילותם, בנק חוץ, בנק חדש כהגדרתו בהוראת ניהול בנקאי תקין מספר 480 וכן סולקים, פטורים מעמידה ביחס המימון היציב נטו, כהגדרתו בהוראה 222, בכפוף לעמידה בתנאים מסוימים.

יישום במדינות אחרות

הונג קונג ⁹	אוסטרליה ⁸	ארצות הברית ⁷	האיחוד האירופי ⁶	
				
ינואר 2018	ינואר 2018	יולי 2021	יוני 2021	תחילה
הבנקים נחלקים לשתי קטגוריות עיקריות: הבנקים הגדולים (קטגוריה 1) נדרשים לעמוד ביחס במלואו. בנקים אחרים ולפי קביעת רשות הפיקוח, נדרשים לעמוד ביחס פשוט יותר (Core Funding Ratio) בשיעור של 75%.	הבנקים נחלקים לשתי קטגוריות: הבנקים הגדולים ביותר נדרשים לעמוד ביחס (LCR), נתון לקביעת רשות הפיקוח (ADIs), נתון לקביעת רשות הפיקוח (Ratio) בשיעור של 75%.	הבנקים מסווגים למספר קטגוריאות, (לפי היקף הנכסים והיקף מימון סיטוני). הגדולים ביותר נדרשים לעמוד ביחס במלואו, בנקים גדולים אחרים נדרשים לעמוד ביחס מופחת (בשיעור של 85% או 70%) והיתר לא נדרשים לעמוד ביחס.	בנקים העונים על הגדרת בנקים קטנים ולא מורכבים עשויים להיות כפופים ליחס המחושב באופן פשוט יותר	יישום מידתי

נתוני יחס מימון יציב נטו לתאריך 31 בדצמבר 2021 מצביעים על כך שהבנקים עומדים בדרישה המזערית של היחס ואף מעבר לכך

	סך המערכת	לאומי	פועלים	מזרחי-טפחות	דיסקונט	הבינלאומי	ירושלים
מימון יציב זמין	1,383,989	379,338	389,924	259,631	226,437	115,045	13,614
מימון יציב נדרש	1,053,608	290,290	277,447	218,447	178,661	78,505	10,258
יחס מימון יציב נטו	131%	131%	141%	119%	127%	147%	133%

מקור הנתונים: דוחות כספיים לשנת 2021, נתונים במיליארדי ש"ח, על בסיס מאוחד.

⁶ במסגרת Regulation (EU) 2019/876.

⁷ פרסומים מקבילים של הרגולטורים: OCC: 12 CFR part 249, 50 Part CFR 12: FDIC, Federal Reserve: 12 CFR part 329.

⁸ Prudential Standard APS 210 Liquidity (APS 210) and Prudential Practice Guide APG 210 Liquidity (APG 210).

⁹ במסגרת Rules Cap. 155Q Banking (Liquidity).

באופן כללי, לא נדרשו הבנקים בישראל לבצע שינוי משמעותי במאזניהם על מנת לעמוד בדרישת יחס המימון היציב נטו, משום שפרופיל המימון שלהם עולה בקנה אחד עם מטרות היחס, כלומר, מימון פעילות האשראי עיקרו באמצעות פיקדונות מהציבור, ולא נובע ממימון בין-בנקאי או מגיוסים בשוקי ההון.

ממוצע יחס המימון היציב נטו של הבנקים בישראל גבוה במעט בהשוואה לממוצע היחס בקבוצה מדגמית של בנקים בחו"ל (נתוני סקר יישום באזל 3 שמפרסמת ועדת באזל)

ממוצע יחס מימון יציב נטו על פי סקר יישום של ה-BIS ¹⁰		
קבוצה 1	קבוצה 2	
125%	130%	30.6.2021
123%	126%	31.12.2020

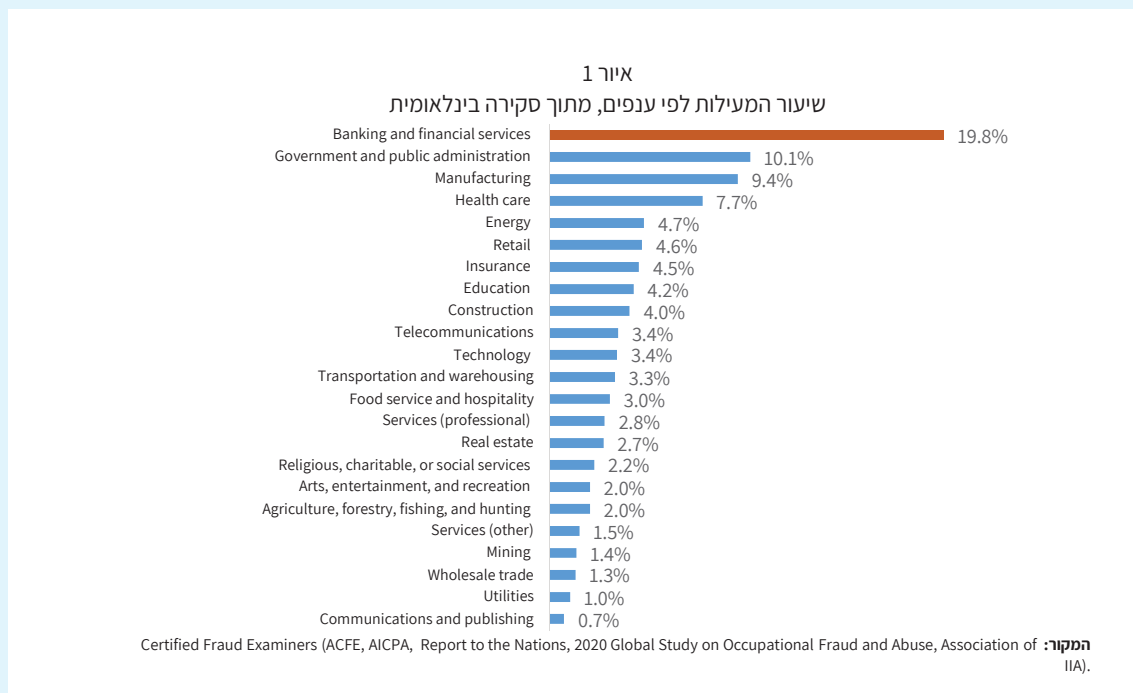
¹⁰ בקבוצה 1 נכללים בנקים עם הון רובד 1 הגבוה מ-3 מיליארד אירו ופעילות בין-לאומית, סה"כ 103 בנקים; בקבוצה 2 נכללים יתר הבנקים, סה"כ 54 בנקים. ראו: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d531.htm>

תיבה א'-5: סקירת פעילות בנושא היערכות המערכת הבנקאית למניעה, גילוי וטיפול במעילות

- הפיקוח על הבנקים השלים באחרונה תהליך ביקורת מערכתי בנושא בקרה פנימית בסיכון מעילות, במטרה לחזק ולשפר את היערכות הבנקים למניעת התממשות סיכון זה או צמצום נזקיו.
- הסטטיסטיקה הבינלאומית מעלה כי כל ארגון נתון לסיכון של ביצוע מעילה בידי עובדיו, מנהליו או הצדדים אחרים הקשורים אליו, והגופים הבנקאים והפיננסיים חשופים למעילות אף ביתר שאת. למרות שלאורך קרוב לשני העשורים האחרונים לא התרחשו בבנקים בישראל מעילות משמעותיות, גופים פיננסיים במדינות אחרות חוו בשנים האחרונות אירועי מעילה משמעותיים, והסיכון לאירוע מעילה משמעותית מטבע הדברים קיים תמיד.
- תהליך הביקורת שביצע הפיקוח נועד לבחון את היערכות הבנקים להתמודדות עם סיכון זה, באמצעות בחינת הממשל התאגידי בניהול הסיכון, ההסדרים והתהליכים הקיימים בבנק והמשלבים פונקציות וגופים שונים, בקורות רוחב ארגוניות ואת סביבת הבקרה.
- הבדיקה העלתה כי מערכת הבנקאות בישראל שואפת להטמיע תרבות ארגונית של אפס סבלנות למעילות ומשקיעה משאבים רבים במניעה ובגילוי המוקדם של מעילות, ובטיפול בתוצאות של אותן מעילות שהתרחשו בפועל למרות הכל. עם זאת, במסגרת תהליכי ביקורת אלו זוהו תחומים שבהם נדרשו התאגידים הבנקאים להמשיך בתהליכי החיזוק של ניהול הסיכונים והבקרה הפנימית.
- ניהול הסיכון בבנקים מנוהל בפועל בהתאם לתפיסת שלושה קווי ההגנה. הבדיקה העלתה שככלל הביקורת הפנימית פעילה ומעלה ערך משמעותי בניהול הסיכון. אולם נמצאו גם תחומים שבהם נדרש חיזוק הממשל על מנת שיהיה מקיף ואקטיבי יותר. כך למשל, נמצא כי המידע שמובא בפני ההנהלה והדירקטוריון בנושא זה אינו תמיד שלם, ואינו מוכלל ומנותח די הצורך, באופן שמקשה בזיהוי מוקדי הסיכון או כשלים אפשריים בבקרה פנימית. בנוסף, בקורות הרוחב ארגוניות, כמו מנגנון חשיפת אי סדרים, לא פועלות באופן אפקטיבי בחלק מהבנקים. קיימות גישות לא אחידות לטיפול בחריגות עובדים ושיעור התלונות המתגלות באמצעות טיפ שהתקבל מעובד או באופן אנונימי נמוך בהשוואה בין-לאומית. מנגנוני הרוטציה וההיעדרות הרציפה מתקיימים, ואולם לא ניתן דגש מספק לבקורות במסגרת תהליכים אלה, אשר עשויות להגביר את הסיכוי לגילוי מעילה באמצעותם.
- בעקבות התהליך שבוצע, הפיקוח הבהיר לבנקים כי עליהם ליישם תכנית פעולה אקטיבית ויזומה, כדי להעביר מסרים ארגוניים, להדריך את המנהלים והעובדים ולהכשיר את עובדי ניהול הסיכונים והבקרה, ובנוסף לאמץ סטנדרטים מיטביים המקובלים ברמה בינלאומית בהקשר זה, הפיקוח על הבנקים הבהיר שבכוונתו לחייב את היישום של מסגרת COSO העדכנית, המהווה את הסטנדרט הבין-לאומי הנושא זה, בבנקים שטרם ביצעו זאת באופן וולונטרי.

1. מבוא

כל ארגון נתון לסיכון של ביצוע מעילה בידי עובדיו, מנהליו או הצדדים אחרים הקשורים אליו. מעילה עשויה לפגוע בארגון עצמו, בלקוחותיו, בצדדים שלישיים ובאינטרסים ציבוריים. התאגידים הבנקאים אינם חריג לעניין זה, והסטטיסטיקה הבין-לאומית אף מעלה כי ענף הבנקאות והפיננסים בעולם סובל מריבוי מעילות (Occupational) Fraud, בהשוואה לענפים אחרים (איור 1).



חלק מהסיכונים התפעוליים בכל ארגון, ובבנקים בכלל זה, נובע מעצם העובדה שארגונים מופעלים על ידי בני אדם. מעילה היא הסיכון הקיצוני ביותר הנובע מהגורם האנושי – פעילות מכוונת שנועדה לפגוע בנכסי הבנק, לקוחותיו או אינטרס ציבורי אחר. לצד פגיעה מכוונת, יתכנו פרקטיקות עבודה לא נאותות וטעויות אנוש. איור 2 מדגים באופן תמציתי סיווג אירועי כשל הנובעים מהגורם האנושי להלן, בהתאם להנחיות של ועדת באזל.

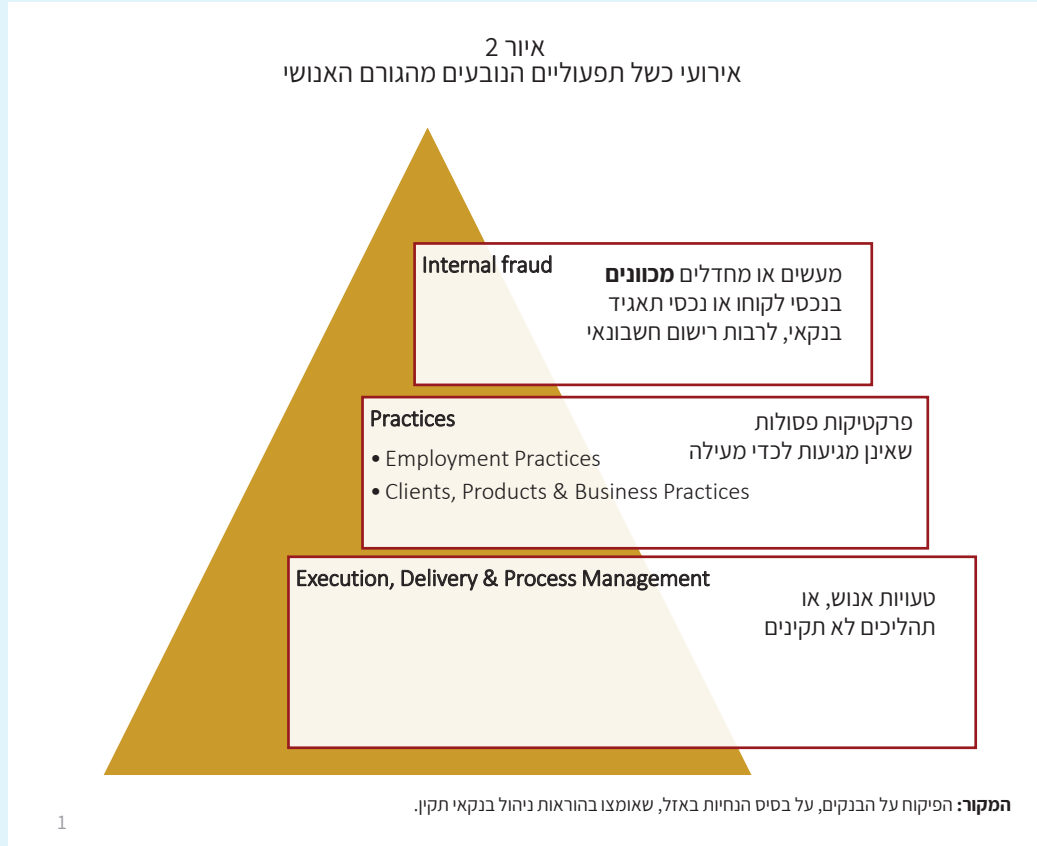
מערכת הבנקאות בישראל משקיעה משאבים רבים במניעה ובגילוי המוקדם של מעילות, ובטיפול בתוצאות של אותן מעילות שהתרחשו בפועל. לאורך קרוב לשני העשורים האחרונים לא התרחשו בה מעילות משמעותיות, אשר לבנקים היה קושי אמיתי בהתמודדות עמן. עם זאת, גופים פיננסיים במדינות אחרות חוו גם בעשור האחרון אירועי מעילה משמעותיים.¹ משכך, מערכת הבנקאות נדרשת להמשיך ולשמור על ערנות גבוהה כלפי אפשרות התרחשותה של מעילה מהותית ולקיים מערכי ניטור ובקרה מתאימים. נוכח זאת, הפיקוח על הבנקים השלים באחרונה סבב של תהליכי הביקורת שנועדו לבחון את מסגרת ניהול הסיכון וסביבת הבקרה הפנימית בתאגידים הבנקאים.² במסגרת תהליכים אלו זוהו תחומים שבהם נדרשו התאגידים הבנקאים להמשיך בתהליכי החיזוק של ניהול הסיכונים והבקרה הפנימית.

הפרק הראשון בסקירה זו יפרט בתמצית את ההוראות העיקריות החלות על מערכת הבנקאות בנושא זה. הפרק השני יביא בתמצית את הדרישות העיקריות שהופנו למערכת הבנקאות בעקבות הממצאים שאותרו בתהליך הביקורת שביצע הפיקוח על הבנקים.

¹ למשל, פרשות Wirecard בגרמניה, Wells Fargo בארה"ב, בנקים בין-לאומיים שביצעו מניפולציות בשוק ה-Libor.

² הפיקוח על הבנקים אינו מבצע ביקורת חקירתית ואין הוא עורך ביקורות שנועדו לאתר מעילות פוטנציאליות. האחריות לבקורות ולמניעה ואיתור מעילות מוטלת על התאגידים הבנקאים ובפרט על מנהליהם הבכירים.

המידע בסקירה הוא מצרפי לכלל המערכת, ואינו מאפיין אף בנק ספציפי. בנוסף לסקירה האמורה, מנהל הפיקוח על בנקים תהליך ביקורת פרטני בכל אחד מהבנקים, ומוסר לה ממצאים ודרישות ספציפיים, ובהמשך עוקב אחר מילוי הדרישות.



2. דרישות עיקריות החלות על המערכת הבנקאות

ממשל תאגידי והמסגרת לניהול הסיכון (Risk Management Framework)

הבנקים מחויבים לנהל את סיכון המעילות בהתאם לתפיסה של שלושה קווי הגנה, בדומה ליתר הסיכונים. לכל קו הגנה, ולכל פונקציה ספציפית בכל אחד מקווי ההגנה, מוקצה תפקיד מסויים בניהול הסיכון (ראה איור 3 להלן).³

בקו ההגנה הראשון הנהלת כל החטיבות העסקיות נושאת באחריות מרכזית לניהול הסיכונים.⁴ לקו שני ושלישי תפקידים משלימים בלבד:⁵ בקו ההגנה השני, פונקציות בלתי תלויות,⁶ ללא כפיפות כלשהי לחטיבות עסקיות, למעט מנכ"ל,

³ הדרישות האמורות נכללות בהוראה 310 בנושא "ניהול סיכונים", בהוראה 350 בנושא "ניהול סיכונים תפעוליים", ובהוראות נוספות המתייחסות לפעילויות מסוימות או לפונקציות מסוימות.

⁴ חטיבות כמו בנקאית, עסקית, נכסי לקוחות, בין-לאומית ועוד.

⁵ סעיף 4(א) הוראה 310 בנושא ניהול סיכונים.

⁶ פונקציות כמו מנהל סיכונים ראשי, חשבונאי ראשי, היועץ המשפטי, קצין הציות.

משלימות את הפעילות של קו ההגנה הראשון, באמצעות תכלול הסיכון ודיווח עצמאי להנהלה ולדירקטוריון; בקו ההגנה השלישי – הביקורת הפנימית של תאגיד בנקאי נהנית מאי תלות מוגברת גם בהשוואה לשומרי הסף האחרים – מבקר פנימי ראשי איננו כפוף, במישרין או בעקיפין, למנכ"ל של תאגיד בנקאי, אלא מהווה זרוע הפיקוח של הדירקטוריון.

יחידות ארגוניות רבות משתתפות בניהול הסיכון, ומשכך יש חשיבות גבוהה לפעילותן הסדורה והמתואמת, ובהירות לגבי תחומי האחריות והסמכות שבהן נושאת כל אחת מהיחידות. בהירות זו מושגת על פי רוב באמצעות ניסוח מסמכי מדיניות ברורים,⁷ קווי דיווח סדורים, הכשרות והדרכות, קביעת יעדים מתאימים למשתתפים והקפדה על קיום המדיניות בהתנהלות בפועל. מטרת הביקורת הייתה לוודא ניהול סיכונים בשלושה קווי הגנה, כאשר לכל אחד מהמשתתפים בניהול הסיכון בכל אחד מקווי ההגנה הוגדרה האחריות לניהול הסיכון, ניתנו הסמכויות המתאימות והוקצו משאבים נאותים. בנוסף, בדק הפיקוח את המתודולוגיה לניהול הסיכון ואת התהליכים המרכזיים.

מסגרת בקרה פנימית

הבקרה הפנימית של הבנקים נבחנה על ידי הפיקוח על הבנקים על פי מסגרת הבקרה הפנימית של COSO – יוזמה למאבק במעילות בתאגידים של גוף המשותף ללשכת רואי חשבון בארצות הברית, לשכה בינלאומית של מבקרים פנימיים ואגודות חשבונאים נוספות בארצות הברית.⁸ כיום COSO מהווה סטנדרט בינלאומי מקיף ושלם, המשלב ממשל תאגידי, ניהול סיכונים ובקרה פנימית. הדגש המיוחד ניתן לבקורות רחב ארגוניות (Entity Level Controls) – תהליכים ארגוניים רחבים אשר עשויים להקשות על ביצוע חלק מהמעילות או לסייע לגילויין בתוך זמן סביר;⁹ וסביבת הבקרה (Control Environment) – תרבות ארגונית של משמעת והרתעה מפני התנהגות לא נאותה. סטנדרט הבקרה הפנימית של COSO מקובל על הרגולטורים המובילים בעולם. הבנקים וחברות כרטיסי אשראי בישראל מחויבים לעמוד במסגרת COSO מכוח הוראות המתייחסות לדיווח כספי והמחילות על הבנקים מקטעים מהוראות חוק ה-SOX האמריקאי.¹⁰ כפועל יוצא מכך, מסגרת הבקרה הפנימית בתאגיד בנקאי חייבת להתייחס למכלול הסיכונים בעלי פוטנציאל השפעה, ישירה או עקיפה, על הדיווח הכספי, ובכלל זה על סיכון להתרחשות מעילה.

זיהוי מעילות ודיווח עליהן

בשל החשיבות הרבה של אמן הציבור במערכת הבנקאות הוטלה על התאגידים הבנקאיים חובה חוקית לדווח לפיקוח על הבנקים על כל חשד סביר לביצוע מעילה.¹¹ הפיקוח על הבנקים מצדו מוודא את שלמות הטיפול בתוצאות המעילה על ידי הבנק (תחקור מעילה, מניעת נזקים מלקוחות, הפקת לקחים בהיבט של בקרה פנימית, ויידוע הגופים הרלבנטיים, בהתאם לעניין¹²), וכן מדווח מדי שנה לכנסת ולציבור נתונים כוללים על מעילות שהתרחשו במערכת הבנקאות.¹³ האחריות לדיוק ושלמות הנתונים אודות מעילות והטיפול בהן מוטלת על התאגידים הבנקאיים. פקודת הבנקאות מטילה

⁷ מדיניות לניהול סיכונים תפעוליים, וסיכונים מעילות בפרט, מדיניות בקרה פנימית ועוד.

⁸ COSO Internal Control – Integrated Framework.

⁹ כאן הכוונה לבקורות רחב, כמו רוטציה, היעדרות רציפה, קו חם לדיווח (ראה בהמשך). זאת להבדיל מבקורות ספציפיות השלובות בכל אחד מתהליכי העבודה.

¹⁰ בהתאם להוראות הפיקוח על הבנקים, בנקים וחברות כרטיסי אשראי כפופים להוראות ה-SOX בהיקף רחב יותר בהשוואה לחברות ציבוריות רגילות.

¹¹ סעיף 1ד8 לפקודת הבנקאות והוראת ניהול בנקאי תקין 351 בנושא "מעילות של עובדים ונושאי משרה".

¹² משטרת ישראל, כאשר קיים חשד סביר לביצוע עבירה פלילית; רשות ניירות ערך; רשויות מס וכו'.

¹³ סעיף 2ד8 לפקודת הבנקאות.

אחריות ישירה על תאגיד בנקאי ואף אחריות אישית מוגברת על מנכ"ל התאגיד הבנקאי בגין נכונות הדיווח.¹⁴ תכליתה של פעילות זו היא ליצור שקיפות ביחס לנעשה בתחום זה במערכת הבנקאות, ולוודא העדר פגיעה בלקוחות כתוצאה מאירועי מעילה שהתרחשו בפועל.

סיכום עיקרי תהליך הביקורת

ממשל תאגידי והמסגרת לניהול הסיכון

ככלל, המערכת הבנקאית מנהלת את הסיכונים שלה, ובכלל זה הסיכון למעילות, בשלושה קווי הגנה. עם זאת, בבנקים שונים ובעוצמות שונות נדרש שיפור וחיזוק בהיבטים המפורטים להלן.

דירקטוריון		
וועדה לניהול סיכונים		ועדת ביקורת
מנכ"ל		קו הגנה 3
קו הגנה 1	קו הגנה 2	הביקורת הפנימית
חטיבות הבנק, המבצעות פעילות בנקאית שוטפת, וחטיבות הנותנות שירותים לפעילות זו מנהלי החטיבות והיחידות האחרות נושאים באחריות לניהול הסיכון במסגרת פעילותם		- פונקציית ניהול הסיכונים הבלתי תלויה - חשבונאי ראשי - ייעוץ משפטי - צוות
- חטיבה קמעונאית - חטיבה עסקית - חטיבת שווקים פיננסיים - עשויות להתקיים חטיבות ויחידות נוספות: - נכסי לקוחות - חדשנות - ניהול חברות בנות - החטיבה לטכנולוגיית המידע - חטיבת משאבי אנוש - רכש ולוגיסטיקה - ביטחון		
דוגמאות ליחידות בקרה בקו הגנה ראשון: - בקרת איכות - המשכיות עסקית - בקרת סיכונים - הגנת הסייבר - אבטחת מידע - בקרה תקציבית		

המקור: הפיקוח על הבנקים.

קו הגנה ראשון:

העיקרון של האחריות המרכזית של קו ההגנה הראשון – מנהלי החטיבות העסקיות ודרגי ניהול נוספים – דורש המשך הטמעה וחיזוק, אף כי מסמכי המדיניות הרלבנטיים מציינים אחריות זו.

הפיקוח על הבנקים זיהה כי נדרשת תשומת לב ניהולית נוספת לבקרת סיכון המעילות בקו ההגנה הראשון, ובכלל זה לתהליכים כמו זיהוי ומיפוי הבקרים שעליהם הוטלה אחריות לסיכון, לרבות עובדים שמבצעים תפקיד זה לצד משימות

¹⁴ סעיף 1ה8 לפקודת הבנקאות. כיום תאגיד בנקאי נדרש לדווח לפיקוח על הבנקים על מעילות, כהגדרתן בסעיף 178 לפקודת הבנקאות, בהתאם להוראת ניהול בנקאי תקין 351 בנושא "מעילות של עובדים ונושאי משרה". ההוראה מתייחסת בנפרד לדיווח אירועים מהותיים. הוראת דיווח לפיקוח על הבנקים מספר 808 בנושא "מעילות של עובדים ונושאי משרה" מסדירה את אופן הדיווח. חובת דיווח לפיקוח על הבנקים לפי הוראה 351 חלה לצד חובת הדיווח על אירועים חריגים לפי הוראה מספר 301 בנושא "דירקטוריון" (ראו סעיפים 9 ו-62ג) בהוראה 301).

בבקה נוספות, הקפדה על מתן הגדרה ברורה של תחומי אחריותם וסמכותם של הבקרים; ביצוע הכשרות מתאימות.¹⁵

עוד נמצא כי המסגרת לניהול הסיכון לא מקדישה תשומת לב מספקת ליחידות ארגוניות אשר להן תפקידי מפתח בסיכון מעילות, למשל: חטיבת משאבי אנוש, אשר נושאת באחריות לשורה של תפקידי רוחב שלהן חשיבות מכרעת במניעת מעילות: גיוס, ניוו, בדיקות מהימנות, הדרכה, היעדרות רציפה ורוטציה, הליכי משמעת והטלת ענישה משמעתית; יחידות שמטפלות בחשבונאות וברכש מבצעות תפקיד בקרתי מהותי למניעת ובקרת מעילות בתחומים אלה; לחטיבת טכנולוגיית המידע תפקיד ייחודי בבקרת רוחב: בפיתוח בקרות ממוכנות, בבקרה על הרשאות גישה למערכות, בקרות בתחום דלף מידע סייבר וכיו"ב; נציבות תלונות הציבור,¹⁶ המקבלת פניות ותלונות מלקוחות הבנק צריכה לדווח על כל תלונה שעלולה להצביע על התנהלות החשודה כמעילה; מחלקת ביטחון מבצעת תחקור בתהליכי גיוס או תחקור תקופתי, ואחראית על הגנה פיסיית של מתקנים. הבנקים נדרשים להקפיד על הגדרה נאותה של תפקידי הבקרה של יחידות אלה בתחום המעילות.

קו ההגנה שני:

פונקציית ניהול הסיכונים הבלתי תלויה,¹⁷ המתכללת את הסיכונים, נדרשה לחזק את פעילותה בהיבטים הבאים: לוודא שהדיווחים על מעילות ואירועים חריגים אחרים להנהלה ולדירקטוריון הינם שלמים, מקיפים ומאפשרים הסקת מסקנות לגבי הערכת רמת הסיכון, הערכת איכות סביבת הבקרה הפנימית וזיהוי חולשות שקיימות בתהליכים עסקיים ובבקרות; להביא בפני הדירקטוריון לא רק את אירועי העבר, אלא גם להצביע על חולשות העלולות להביא להתממשות סיכונים אפשריים במבט צופה פני עתיד; להוביל את המתודולוגיה לניהול הסיכון, לנתח ולצפות טיפולוגיות שונות לביצוע מעילות, ולהוביל פיתוח ושכלול של מערכות ניטור ובקרה בניהול סיכונים מהותיים; להביא לידי ביטוי את תוצרי הפעילות, כמפורט לעיל, במסמכי הסיכונים ומסמכי הערכת הנאותות של הלימות ההון,¹⁸ המהווים כלי בידי הדירקטוריון בתפקידו כמפקח על פעילותם של כל קווי ההגנה בבנק.

עוד מצא הפיקוח על הבנקים כי בחלק מהמקרים המסגרת לניהול הסיכון לא מדגישה באופן מספק את תפקידן וחשיבותן של פונקציות נוספות המהוות חלק מקו ההגנה השני, ובנקים מסויימים נדרשו לחדד את התפקידים שלהם כחלק מהמסגרת:

הייעוץ המשפטי, שמלווה את הטיפול במעילה שהתגלתה, בהיבט של דיווח לרשויות המתאימות; מבצע ליווי משפטי של

¹⁵ סעיף 10 בהוראה A301 בנושא "מדיניות תגמול בתאגיד בנקאי".

¹⁶ נציב תלונות הציבור עשוי להיות חלק מהקו הראשון, או חלק מקווי ההגנה אחרים, בהתאם להגדרה הנהוגה בבנק. הפיקוח על הבנקים הותיר את ההחלטה בדבר הכפיפות הארגונית של נציב תלונות הציבור בידי תאגידים בנקאיים. על פי הוראת ניהול בנקאי תקן 308A נציב תלונות הציבור מחויב להיות במעמד של חבר הנהלה או מדווח ישירות לחבר הנהלה. בחלק מהבנקים נציב תלונות הציבור מדווח למנהל חטיבת קמעונות, ובחלקם ליועץ משפטי או למבקר הפנימי הראשי (בהתאם לחוק הביקורת הפנימית הותר למבקר פנימי לעסוק בבירור תלונות עובדים או לקוחות).

¹⁷ בהתאם להוראה 350 בנושא "ניהול סיכונים תפעוליים" (סעיפים 23-24), פונקציית ניהול הסיכונים התפעוליים בקו ההגנה השני אחראית לשורה של היבטים מהותיים בניהול הסיכון התפעולי (אשר סיכון המעילות מהווה חלק אינטגרלי ומהותי ממנו), ובכלל זה: מדידת הסיכון התפעולי ותהליכי הדיווח; אתגור נאותות התשומות של קווי העסקים לניהול הסיכון, מדידת הסיכון ולמערכות הדיווח של תאגיד בנקאי; פיתוח והטמעה של כלים מתודולוגיים להערכת הסיכון התפעולי ומערכות לדיווח על הסיכון; תיאום הפעילויות לניהול סיכונים תפעוליים לרוחב התאגיד הבנקאי; העברת הדרכות לניהול סיכון תפעולי ומתן יעוץ ליחידות העסקיות; תיאום וקישור עם הביקורת הפנימית. חובות אלה של קו ההגנה השני נגזרות גם מהוראת ניהול בנקאי תקן 310 בנושא "ניהול סיכונים".

¹⁸ סעיף 736 בהוראת ניהול בנקאי תקן מספר 211 בנושא "הערכת נאותות הלימות ההון" (תהליך המכונה ICAAP) דורש מתאגידים בנקאיים ליישם בטיפולם בניהול הסיכון התפעולי קפדנות דומה לזו הנהוגה בטיפול בסיכונים בנקאיים משמעותיים אחרים (לדוגמה: סיכון אשראי).

טיפול משמעותי; מסייע בניסוח מסמכי מדיניות ונהלים פנימיים בדבר התנהגויות לא תקינות מן ההיבט של הפרת דין או אתיקה.

פונקציית החשבונאי הראשי¹⁹ אף היא מהווה חלק מקו ההגנה השני²⁰ וממלאת תפקיד חשוב במזעור הסיכון להתרחשות מעילה חשבונאית מהותית. נציין שבעשורים האחרונים מעילות חשבונאיות גרמו בחו"ל לקריסת תאגידים גדולים – דבר שהביא לחקיקה מוגברת בנושא ולמיקוד תשומת הלב של הרגולטורים בבקרה פנימית על דיווח חשבונאי. חיזוק אי התלות בגורמים עסקיים והגדרת תפקידו כשומר סף נועדו לאפשר לחשבונאי ראשי הפעלת שיקול דעת רחב גם בתחום של בקרת סיכוני מעילה.

גם פונקציית הציות, הכפופה על פי רוב למנהל סיכונים ראשי או ליועץ משפטי ראשי, מוגדרת כחלק מקו ההגנה השני.²¹ פעילותו של קצין ציות ראשי נועדה לוודא שהתנהלות התאגיד הבנקאי ועובדיו מתבצעת בהתאם לדינים הרלבנטיים ולנהלים הפנימיים. הפרה מכוונת של אלה, תוך ניגוד עניינים או הפקת טובת הנאה, עשויה להגיע לכדי מעילה. משכך, גם פונקציית הציות צריכה לפתח ערנות גבוהה לתחום המעילות, לדווח על חשדות סבירים ולהיות שותפה בתוכניות ההדרכה בתחום מניעת מעילות.

קו הגנה שלישי:

הביקורת הפנימית נושאת בעיקר הנטל של תחקור המעילות, זיהוי היקפן וזיהוי סיבות השורש להיווצרותן. היא ממליצה על צעדים מתקנים: צעדים משמעותיים נגד המעורבים; הסקת מסקנות בתחום האחריות הניהולית לכשל או חולשה בבקורות; השבה ופיצוי ללקוחות; הפקת לקחים ושיפורים בבקורות; ומקיימת בקרה אחר יישום המלצותיה. בתוך כך התרשם הפיקוח על הבנקים מהערך שמשאיה הביקורת הפנימית בניהול הסיכון.

בתפקידה הנוסף של הביקורת הפנימית – ביצוע הסקירה בלתי תלויה של נאותות הבקרה הפנימית בתאגיד בנקאי, דרש הפיקוח על הבנקים מהמבקרים הפנימיים להסתמך בין השאר על מידע מלא ומנותח לגבי מעילות ואירועים חריגים אחרים; תלונות לקוחות; תלונות עובדים וגורמים אחרים, ובכלל זה תלונות אנונימיות.

עוד נדרשה הביקורת הפנימית לעגן בכתב המינוי (Charter) את הסמכות העליונה של הביקורת הפנימית בתחום ההגנה על העובדים המתלוננים מפני פגיעה אפשרית מצד גורמים כלשהם בבנק.

מנכ"ל, הנהלה בכירה ודירקטוריון:

האחריות לליקויים בפעילות התאגיד הבנקאי מוטלת על חברי הנהלה, כל אחד בתחומו, ומנכ"ל התאגיד הבנקאי הנושא באחריות כוללת לתפקודם התקין של כל כפיפיו, הן בקו ההגנה הראשון והן בקו ההגנה השני.

¹⁹ ראו הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 305 חשבונאי "חשבונאי ראשי".

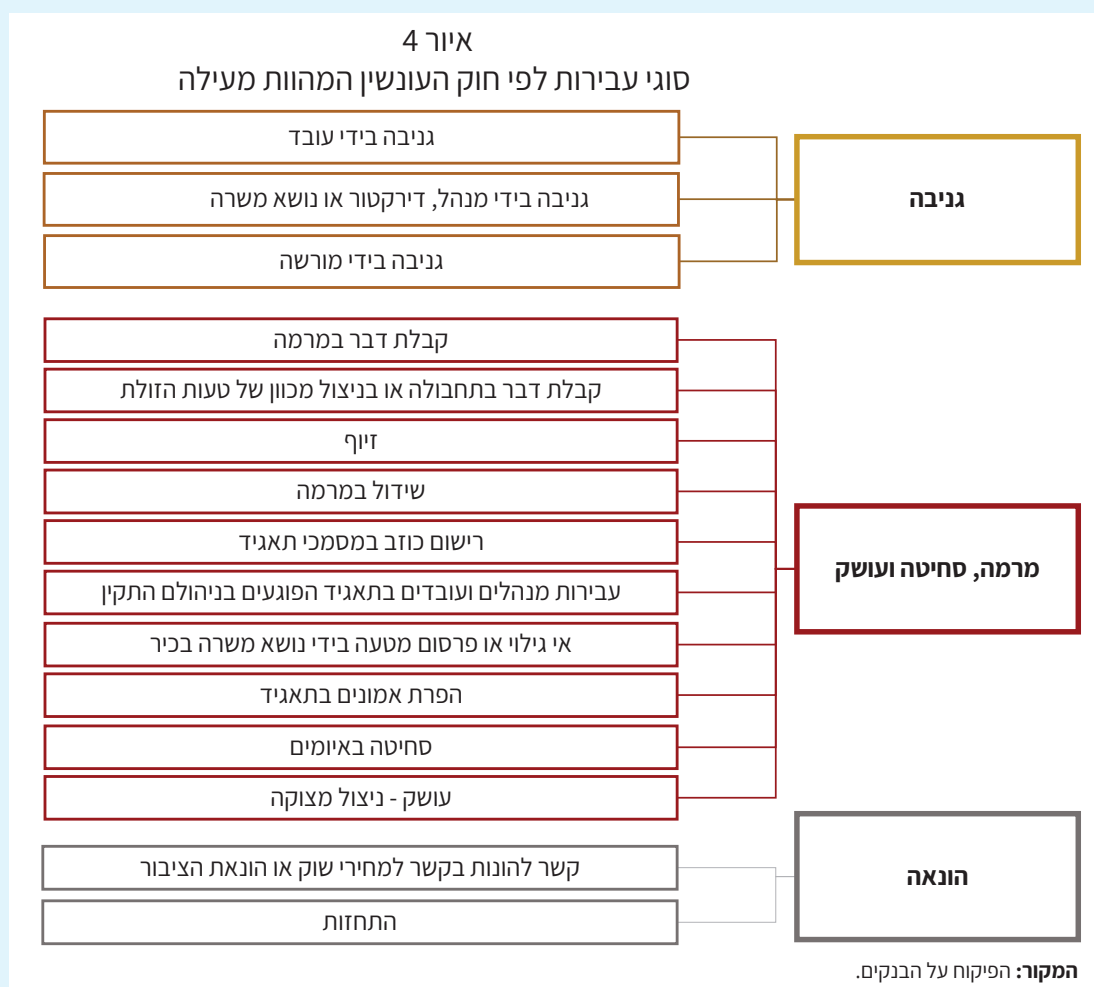
²⁰ סעיף 4(ב) להוראת ניהול בנקאי תקין בנושא "ניהול סיכונים".

²¹ סעיף 4(ב) להוראת ניהול בנקאי תקין מספר 310 בנושא "ניהול סיכונים"; סעיף 6 להוראת ניהול בנקאי תקין מספר 308 בנושא "ציות ופונקציית הציות בתאגיד בנקאי".

על הדירקטוריון לפקח על תפקודם התקין של כל הגופים בכלל קווי ההגנה. לצורך דיון בסיכון הנובע מהגורם האנושי עליו לבחון מידע מלא, מרוכז ומנותח על מעילות ואירועים חריגים, בין השאר, על פי היקפי הנזק, דרגות חומרה וקווי הפעילות השונים, כדי לוודא שההנהלה מזהה את סיבות השורש להיווצרות הכשלים, לרבות חולשות אפשריות בבקרה פנימית, ונוקטת בצעדים מעשיים. בנוסף, על הדירקטוריון לוודא כי ההנהלה נוקטת בצעדים משמעותיים הולמים כדי לייצר הרתעה מספקת.

אפיון הסיכון

בבדיקת מסמכי המדיניות של הבנקים זיהה הפיקוח על הבנקים בחלק מהמקרים כי המושג "מעילה" מוגדר באופן עמום ובחסר. ככל שהובאו דוגמאות מסוימות, הן היו בדגש משמעותי על "גניבת כסף" מבנק או מלקוחות. זאת, בשעה שפקודת הבנקאות מגדירה כ-"מעילה" לא רק עבירות גניבה, אלא גם רשימה ארוכה של עבירות על חוק העונשין לרבות קבלת דבר במרמה או בתחבולה, זיוף, רישום כוזב, הפרת אמונים ועבירות נוספות (איור 4).



סיווג של מעילות כפי שהוגדר על ידי המחוקק בפקודת הבנקאות, תואם גם את הסיווג שנהוג בקרב המומחים למניעת וחקירת מעילות בעולם, לפיו מחולקות המעילות ל-3 קטגוריות עיקריות: גניבה (Asset Misappropriation), שחיתות²² (Corruption) ומעילה בדיווח חשבונאי (Financial Statement Fraud). איור 5 מדגים את הסיווג בתמצית:



אי בהירות או טעות באשר למצבים העלולים להגיע לכדי מעילה, עלולה לפגוע בזיהוי מעילות ובטיפול בהן, וכן בשלמות התמונה המדווחת להנהלה ולדירקטוריון, וכפועל יוצא מכך להחליש את ניהול הסיכון בכללו. גישות לא אחידות לסיכון המעילות בבנקים עלולות גם לפגום בשלמות התמונה המתקבלת בפיקוח על הבנקים לגבי הערכת הסיכון.

הבנקים נדרשו אפוא לחזק את המתודולוגיה לניהול הסיכון, ובכלל זה להבהיר ולחדד את אפיון הסיכון. בנוסף, נדרשו הבנקים להדריך את המנהלים ואת העובדים לגבי מגוון סוגי התנהגות פסולה העלולה להגיע לכדי מעילה, ולחדד את הציפייה לדיווח על התנהגויות אלה. בכל מקרה של ספק לגבי התקיימותן של יסודות העבירה על הבנק לפעול לפי ניתוח משפטי.

²² בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, לעניין עבירת שוחד, דין עובד בנק כעובד ציבור – ע"פ 122/84 מנצור נגד מדינת ישראל (1984).

בקורות רוחב ארגוניות

לצד בקורות ספציפיות המוטמעות בכל פעילות עסקית, ומתבטאות לעיתים בבקרת מנהל או בקר ספציפי, הפרדת סמכויות, או בקורות ייעודיות באמצעות מערכות מידע, על הארגון ליישם בקורות רוחב ארגוניות, כמו: אנליטיקה לעסקאות או פעולות בזמן אמת או בדיעבד, בקרה על מנגנוני קביעת יעדים ותגמול, בדיקות רקע בעת גיוס ומעבר לתפקידים רגישים או בדיקות תקופתיות, מנגנון דיווח וחשיפה (Whistleblowing), טיפול בתלונות לקוחות, עובדים ומתלוננים נוספים, ראיונות בעת פיטורי עובדים או התפטרות. אמצעי בקרה נוספים, יכולים לכלול, בהתאם למאפייני סיכון והבקורות הקיימות, ביצוע רוטציה בתפקידים רגישים וחובת היעדרות רציפה ומבוקרת תוך מילוי ממלא מקום.²³

מרבית הכשלים המהותיים של הגורם האנושי (מעילות והפרות חמורות אחרות) התגלו באמצעות בקורות ניהוליות או באמצעות פעילותם של גופי הביקורת והבקרה. נתח מסויים מהכשלים מתגלה בעקבות הטיפול בתלונות לקוחות. שיעור נמוך מאוד של אירועים התגלה בעקבות תלונה של עובד או דיווח אנונימי. מדובר לכאורה בשיעור נמוך יחסית לעומת המדווח בתחום זה בסקירה בינלאומית.²⁴

הדירקטוריונים של הבנקים חויבו לוודא קיומם של מנגנונים המעודדים דיווח על מעילות והפרות מהותיות אחרות (Whistleblowing), תוך מתן הגנה לעובדים המתלוננים, וכן להטמיע את מנגנון הטיפול בתלונות, לרבות תלונות אנונימיות, לצורך הערכת האפקטיביות של בקורות וביקורות.²⁵ בהתאם למסגרת הבקרה הפנימית של COSO, מנגנוני הדיווח מהווים בקרת רוחב בעלת אפקטיביות משמעותית באיתור כשלים וביצירת הרתעה. גם בסקירות בינלאומיות²⁶ נודעת לטיפול המתקבל מעובדים, ספקים, לקוחות ואחרים משמעות קריטית באיתור מעילות.

הפיקוח על הבנקים דרש מחלק מהבנקים לפעול להמשך הגברת האפקטיביות של מנגנוני איתור מעילות ואירועים חריגים באמצעות עידוד השימוש ב-"קו החם", תוך מתן אפשרות רחבה להגשת תלונות אנונימיות. בכלל זה, על הבנקים לוודא שערוצי הדיווח מתאימים וגמישים לכלל עובדים וכן לגורמים חיצוניים – לקוחות, ספקים ומתחרים. תאגידים בנקאים מצופים להעביר מסרים ארגוניים בדבר ציפייה חד משמעית לדווח על מעילה או הפרה מהותית – ("Say something if you see something") ועידוד לחשוף שיטות ביצוע, להבדיל מזהות החשודים, דבר שעשוי לעודד דיווח גם בקרב אנשים הסולדים מהלשנה, כביכול. חשיפת שיטת ביצוע תאפשר לגורמי הבקרה והביקורת לבדוק את החשד. קיימת חשיבות רבה להבטחת הגנה מפני פרסום זהותו של המתלונן והגנה אפקטיבית מהתנכלות, במידת הצורך, בהתאם למתודולוגיה בינלאומית מקובלת, ותוך שילוב בתקשור הארגוני של מידע ברור על הגנות כאמור.

רוטציה והיעדרות רציפה בתפקידים הרגישים: התאגידים הבנקאים מקפידים ככלל על תהליכי רוטציה והיעדרות רציפה בתפקידים הרגישים. עם זאת, יש להמשיך ולחזק את השילוב ואת התיאום בין הגדרת תפקידים רגישים לצרכי רוטציה והיעדרות רציפה, לבין תהליך מתמשך ושוטף של זיהוי מוקדי סיכון. בנוסף, נדרשו התאגידים הבנקאיים להגביר את הבקרה (כניסה למשרדים או גישה למערכות) אחר עובדים בתפקידים רגישים שיצאו להיעדרות רציפה, ולהקפיד באופן מיוחד על מינוי ממלא מקום.

²³ הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 360 בנושא "רוטציה וחופשה רציפה".

²⁴ דיווחים שנתיים של ארגון המבקרים החקירתיים הבינלאומי, בפועל בשיתוף עם איגוד המבקרים הפנימיים ולשכת רואי החשבון האמריקאית: Report to the Nations, 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse, Association of Certified Fraud Examiners (ACFE, IIA, AICPA).

²⁵ סעיפים 15(ג) ו-36(ו) להוראה 301.

²⁶ Report to the Nations – 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse; Association of Certified Fraud Examiners (ACFE, AICPA, IIA).

סביבת הבקרה

כפי שכבר נאמר, המונח סביבת הבקרה מתייחס להטמעת תרבות ארגונית של ציות ומשמעת ארגונית, במיוחד בתחום ניהול הסיכונים וביצוע הבקרה הפנימית, חוסר סבלנות כלפי עבירות והפרות, ויצירת אווירה של הרתעה, לצד תמריצים חיוביים שנועדו להגביר ניהול סיכונים ובקרה פנימית. בין כלל האמצעים המייצרים סביבת הבקרה ניתן למנות מסרים ומעשים בפועל של הדיקטוריון וההנהלה, מנגנון משמעת מרתיע, טיפול במניעת ניגודי עניינים, אתיקה ארגונית ומקצועית, קמפיינים חינוכיים והדרכות לעובדים ומנהלים, הדרכת לקוחות, עידוד חשיפה של מעילות והפרות.²⁷

ממצאי הפיקוח העלו כי בכלל התאגידים הבנקאים מתקיים מנגנון משמעת, המבצע בפועל אכיפה פנימית. על התאגידים הבנקאים להמשיך ולפעול להטמעת סביבת הבקרה והגברת הכוח ההרתעתי של האכיפה הפנימית, לצד עידוד ערנות בקרתית של עובדים באמצעות תמריצים חיוביים.

על הנהלת הבכירה של תאגיד בנקאי לוודא קיום הדרכות עובדים ומנהלים בנושא סיכון תפעולי, כאשר הסיכון להתרחשות מעילות מהווה חלק אינטגרלי ומהותי מהסיכון התפעולי.²⁸ הפיקוח על הבנקים חידד את ציפיותו להרחבה וחידוד של הדרכת עובדים ומנהלים בתחום מניעת מעילות, תוך מתן קווים מנחים ברורים לגבי סוגי ההתנהגות העשויים להוות מעילה, הצפת התנהגויות שעשויות להדליק נורה אדומה בקרב מנהלים ועמיתים, ותוך הדגשת העדר סובלנות לסוגי התנהגות אלה.

סיכום

המערכת הבנקאות שואפת להטמיע התרבות של אפס סבלנות כלפי מעילות, ומשקיעה מאמצים ניכרים לצורך כך. ציפיית הפיקוח על הבנקים היא כי המערכת הבנקאות תמשיך לשמור על ערנות גבוהה ומתמדת כלפי אפשרות התרחשותה של מעילה מהותית, ותחזק ותשכלל את מערכי ניטור הסיכונים והבקרה הפנימית, ותאמץ בעניין זה את הסטנדרטים הבינלאומיים הגבוהים ביותר (כמו מסגרת בקרה פנימית של COSO).

הבנקים פועלים על פי מסגרת הבקרה הפנימית של COSO 1992, ורק חלקם הטמיעו את המסגרת המעודכנת מ-2013. בחלק מהבנקים נמצאו חולשות ביישום הסטנדרטים שהוטמעו, הלכה למעשה. דרישות הביקורת חידדו את הצעדים שיש לנקוט בהם כדי לצמצם את הפערים.

כאמור, מכתבי הדרישות שנשלחו לבנקים מפרטות את הצעדים הספציפיים שיש לנקוט בהם לסגירת הפערים. בהמשך לביקורת בכוונת הפיקוח על הבנקים לחייב אימוץ של מסגרת COSO העדכנית באמצעות רגולציה מתאימה, כדי ליצור מחויבות לכך בבנקים שטרם ביצעו זאת באופן וולונטרי.

²⁷ OCC, Operational Risk: Fraud Risk Management Principles, 2019-37, p. 4-6.

²⁸ סעיף 8 להוראה 350 בנושא "סיכונים תפעוליים".

תיבה א'-6: השוואה בינלאומית של תוצאות הרווחיות במערכות בנקאות

בעקבות משבר הקורונה

- ההתאוששות הכלכלית ממשבר הקורונה בשנת 2021 הביאה לרווחיות גבוהה במערכות הבנקאות בארץ ובעולם, אשר התבטאה בשיעורי רווחיות גבוהים ובתשואה גבוהה להון (ROE).
- תחילתו של המשבר ואי הוודאות הכלכלית שליוו אותו הובילו לעלייה חדה בהוצאה להפסדי אשראי במהלך שנת 2020. ההתאוששות הכלכלית בשנת 2021 הובילה לקיטון ניכר בהוצאות להפסדי אשראי עד לכדי שיעור שלילי.
- ההוצאה השלילית להפסדי אשראי היא מהגורמים המשמעותיים ביותר לעלייה ברווחיות לשנת 2021, בבנקים בישראל ובעולם, כתמונת ראי כמעט לתרומתה השלילית להפסדים ב-2020.
- גורמים נוספים שעשויים להסביר את העלייה ברווחיות מערכות הבנקאות הם הצמיחה המשמעותית בתוצר לצד עלייה במדד מחירי הצרכן.

תחילת משבר הקורונה בשנת 2020 הכניסה אי ודאות רבה לפעילות הכלכלית ברחבי העולם. כתוצאה מכך, גדלו בבנקים רבים במדינות השונות ההוצאות להפסדי אשראי, הוצאות אשר נועדו לספוג הפסדים ככל שיגרמו מקשיים של הלווים לעמוד בהחזרי האשראי. בשנה זו, במערכת הבנקאות בישראל נרשמה עלייה של 148% בשיעור ההוצאה להפסדי אשראי (איור 1). באותו השלב, ספגו משקים רבים פגיעה כלכלית מהותית ושיעורי האבטלה הגיעו לשיאים, כך שהחשש שלווים רבים יתקשו לשרת את החוב שלקחו הסתמן כמהותי (להרחבה ראו תיבה א'-7 בסקירת הפיקוח על הבנקים לשנת 2019).

לעומת זאת, שנת 2021 התאפיינה בהתאוששות המשקים ממשבר הקורונה שהתברר כמשבר כלכלי קצר מהמצופה שלא גרר בעקבותיו משבר בנקאי או פיננסי אחר (להרחבה ראו תיבה א'-7 בסקירה זו), התאוששות זו התבטאה בצמיחה כלכלית מהירה ובירידה חדה בשיעורי האבטלה (ראו איור א'-1 לגבי הירידה בשיעורי האבטלה בישראל). הדבר השתקף ברווחיות גבוהה במערכות הבנקאות בארץ ובעולם. הרווח הנקי של מערכת הבנקאות בישראל עלה ב-145% בהשוואה לשנת 2020 (להרחבה ראו פרק התוצאות העסקיות בסקירה זו), בארה"ב עלה הרווח ב-90%, ובאירופה נצפתה עלייה של 359% (איור 2). את העלייה ברווחיות בשנת 2021 ניתן לראות גם ביחס התשואה להון (ROE) במדינות השונות (איור 3).

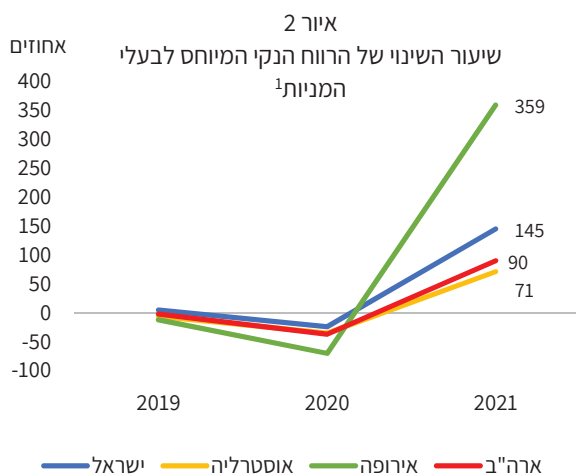
עליית הרווחיות במערכת הבנקאות, הן בישראל והן במדינות אחרות, מוסברת בעיקרה על-ידי הוצאות שליליות להפסדי אשראי. שכן אותן הוצאות שליליות מיתרגמות להכנסות ובכך מגדילות את הרווחים. בישראל נרשמה הוצאה שלילית להפסדי אשראי לשנת 2021 (ירידה של 142% בין השנים 2020 ל-2021). מגמה דומה של שינוי בהוצאה להפסדי אשראי נרשמה אף בארה"ב ובאוסטרליה (איור 1). באופן דומה, לפי דו"חות לשנת 2021 של ה-FDIC, ה-APRA וה-ECB, העלייה בהכנסה מיוחסת בעיקר לירידה בהוצאות להפסדי אשראי.¹ צעדי המדיניות השונים של הממשלות, הבנקים המרכזיים והרגולטורים הפיננסיים, ושיעור המחוסנים הגבוה בשנת 2021 אפשרו החלת "שגרת קורונה" והמשך קיום פעילות כלכלית לצד הנגיף. ההתאוששות המהירה ממשבר

¹ FDIC Quarterly Banking Profile, fourth quarter, 2021, p.1

Quarterly Authorised Deposit-Taking Institution Performance Statistics – Highlights, p. 4

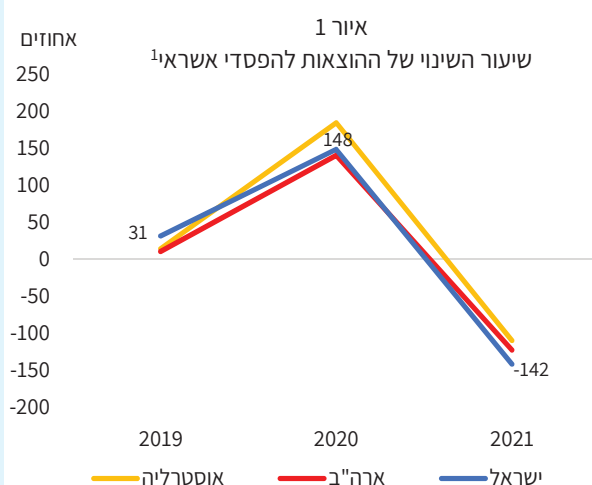
Financial Stability Review ECB Nov. 2021, p. 63

מגמת הגידול ברווח הנקי במערכות הבנקאות ניכרת בישראל ובעולם



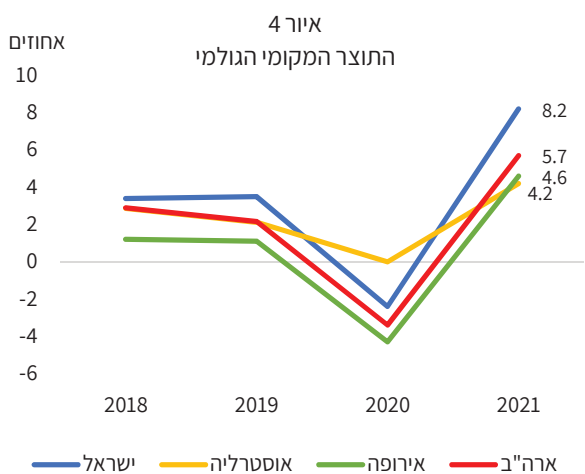
¹באירופה הסעיף הוא Net profit/loss, בארה"ב - Bank net income.
המקור: ישראל - דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודיהם, אוסטרליה - APRA, אירופה - ECB, ארה"ב - FDIC.

בשנת 2021 נרשמו הוצאות שליליות להפסדי אשראי שתרמו לרווחיות הבנקים



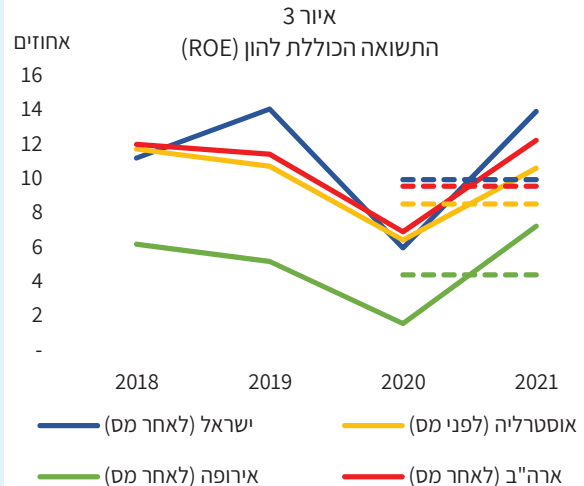
¹אירופה לא מוצגת מכיוון שנתון זה לא מדווח.
המקור: ישראל - דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודיהם, אוסטרליה - APRA, אירופה - ECB, ארה"ב - FDIC.

במקביל לעלייה ברווחיות הבנקים, נצפתה צמיחה במשקים בישראל ובעולם בשנת 2021



המקור: ישראל - נתוני הלמ"ס, ארה"ב - BEA - 2021, the World Bank, אוסטרליה - ABS - 2021, the World Bank, אירופה - ECB.

רווחיות מערכת הבנקאות משתקפת גם במדד התשואה הכוללת להון (ROE)

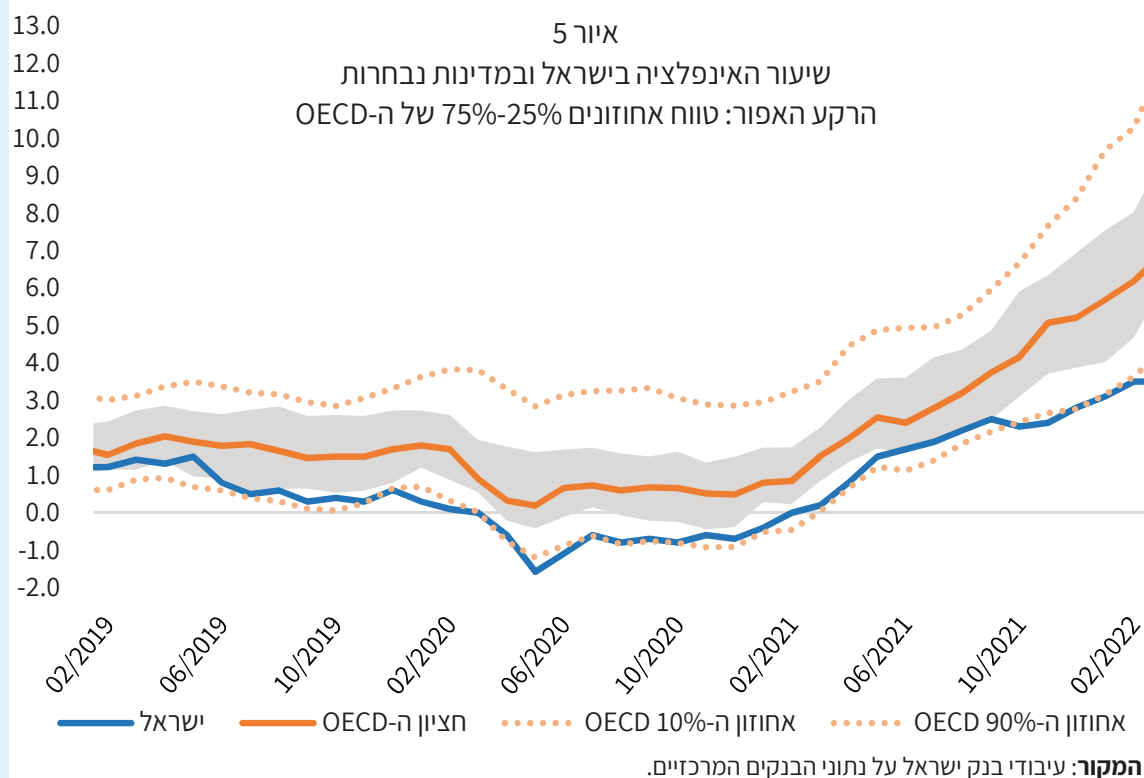


המקור: ישראל - דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודיהם, אוסטרליה - APRA, אירופה - ECB, ארה"ב - FDIC.

הקורונה השתקפה בישראל בצמיחת התוצר בשיעור של 8.2%, צמיחה גבוהה יותר משיעור הצמיחה בארה"ב (5.7%) ובאירופה (4.6%; איור 4). העלייה ברווחיות במערכת הבנקאות הינה בהלימה לצמיחת התוצר בישראל ובעולם. כך, גם דו"ח של ה-ECB מנובמבר 2021, קושר בין עלייה ברווחיות הבנקים לעלייה בתוצר.² הגידול בתוצר נתמך בגידול היקף תיק האשראי של מערכת הבנקאות, גורם נוסף שעשוי לתרום לרווחיותה של המערכת בשנה זו.

מדד המחירים לצרכן בישראל עלה בשנת 2021 בשיעור של 2.8% לאחר מספר שנים בה נרשמה אינפלציה נמוכה משמעותית. התפתחות האינפלציה ב-2021 תרמה גם היא לרווחיות מערכת הבנקאות בישראל. תרומת האינפלציה נובעת מהפער החיובי בין הנכסים צמודי המדד להתחייבויות צמודות המדד (להרחבה ראו חלק התוצאות העסקיות בסקירה זו). מרבית המדינות בעולם שותפות גם הן לעלייה בסביבת האינפלציה, ובהשוואה בינלאומית רמת האינפלציה בישראל נמוכה יחסית (ראו איור 5).

האינפלציה במדינות ה-OECD ובישראל עלתה במהלך השנים 2020-2022



² Financial Stability Review ECB Nov. 2021, p. 65

תיבה א'-7: צליחת משבר הקורונה בהיבט הכלכלי – תפקודה של מערכת

הבנקאות ופעילות הפיקוח על הבנקים

- משבר מגפת הקורונה הוא משבר ייחודי בהשוואה למשברים כלכליים קודמים, הן מבחינת היקפו והן מבחינת עומק הפגיעה המקרו-כלכלית שהוא יצר. ההשפעות הכלכליות של המשבר הובילו למכלול התגובות המהיר והגדול ביותר בכל הזמנים, כאשר מדינות רבות בעולם הפעילו תכניות סיוע וצעדי מדיניות משמעותיים.
- ההתפתחויות הריאליות והפיננסיות מאופיינות בהשפעות הדדיות. משק מתפקד מקטין את הסיכונים שנשקפים למערכת הבנקאות ומערכת בנקאות מתפקדת מסוגלת לתמוך בהתאוששות של הכלכלה הריאלית.
- יציבות הבנקים ערב פרוץ המגפה והמשבר הכלכלי, שהתבטאה בכריות הון נאותות שנצברו בין היתר על רקע לקחי המשבר הפיננסי הגלובלי ב-2008, לצד ביצוע מבחני קיצון לאורך השנים שזיהו את מוקדי הפגיעויות וסייעו לטפל בהם, אפשרה בין היתר לצלוח את המשבר מהזווית הפיננסית. כמו כן, ניכר כי תפקודם של הבנקים במשבר הנוכחי היה שונה מתפקודם במשברים כלכליים קודמים, שכן מערכת הבנקאות סייעה למזער את נזקי המשבר.

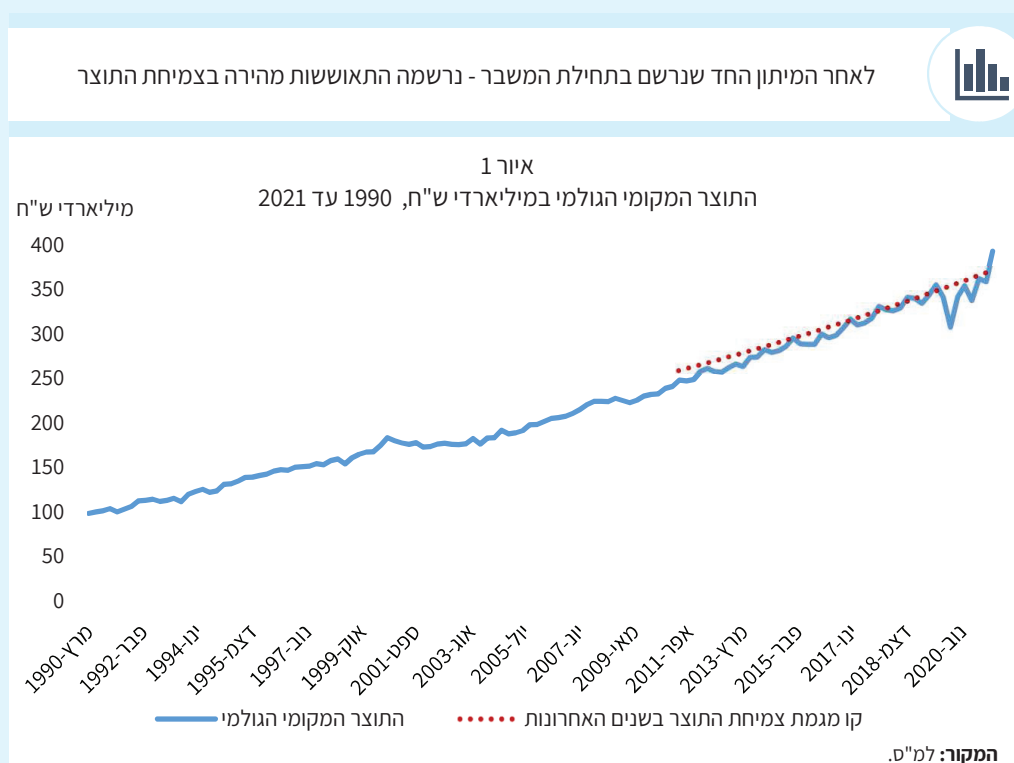
פרוץ מגפת הקורונה יצר משבר כלכלי ייחודי בהשוואה למשברים כלכליים קודמים. מקורו לא בכלכלה הריאלית או בפעילות הפיננסית, אלא בצורך לשמור על בריאות הציבור, מה שהשפיע באופן גורף על כלל האוכלוסייה ויצר בשל כך זעזוע כלכלי אקסוגני רחב ובלתי צפוי, שניכר בכל המדינות, מפותחות ומתפתחות כאחד. המגיפה גרמה למיתון כלכלי¹ ברחבי העולם ומשך הזניק המשבר את מכלול תגובות המדיניות המהיר והגדול ביותר ביחס למשברי העבר, כאשר ממשלות רבות, רשויות פיקוח פיננסיות ובנקים מרכזיים בעולם, נקטו צעדי מדיניות רבים ומגוונים כדי לסייע לאוכלוסיות שבאחריותן ולייצב את המערכת הפיננסית.

במהלך שנת 2021, עם שוך המשבר ובעיצומה של התאוששות כלכלית מואצת, ניתן לאפיין שתי תוצאות שאינן מובנות מאליהן – הראשונה היא עצם קיומו של המיתון כמיתון הקצר ביותר ביחס לתקופות של מיתון שנמשכו בעבר והשנייה היא שלא נוצר בעקבותיו כל משבר בנקאי או משבר פיננסי אחר (Berger and Allen, 2021). תוצאות אלה הן בין היתר תוצר של צעדי המדיניות השונים שננקטו. משבר הקורונה הגיע לאחר שממשלות, בנקים מרכזיים, גופי אסדרה פיננסים והמוסדות הפיננסים עצמם, הפיקו ויישמו לקחים מהמשבר הגלובלי של 2008. הביטוי המרכזי לכך הוא מהירות התגובה של הגופים הממשלתיים למשבר, במקביל לשינוי תפקידה של מערכת הבנקאות במהלך המשבר – מזו ששותפה לבעיה, לזו ששותפה לפתרון ושבאפשרותה לנצל את יציבותה ואת חוסנה על-מנת לתמוך במשק.

הזעזוע הכלכלי בעקבות נגיף הקורונה תקף את ישראל בסוף פברואר 2020 והתבטא בנפילות שערים בשוקי ההון והוא החמיר בחודשים מרץ ואפריל עם החלת הסגר המשקי הראשון, שהביא ברבעון השני של 2020 לעלייה בשיעור האבטלה ולירידה החדה בתוצר הריאלי². זעזוע זה היה החריף ביותר שפגע בכלכלת ישראל – אך גם הקצר ביותר, כפי שבא לידי ביטוי הן בהתאוששות התוצר² שלאחר המיתון החד שנרשם בתחילת המשבר רשם התאוששות מהירה, כך שבסוף שנת 2021 הגיע התוצר

¹ מיתון פירושו תקופה ארוכה יחסית של פעילות כלכלית מואטת בכלל המשק. אחת ההגדרות המקובלות של מיתון היא צמיחה שלילית של המשק (צמצום בתוצר) לאורך שני רבעונים רצופים. עם זאת, אין הסכמה אחידה לגבי שיעור הצמיחה שמתחתיו נמצא המשק במיתון.

² לאחר שהתמ"ג בישראל צנח במחצית הראשונה ב-13.4% (26.7% במונחים שנתיים, המיתון החד ביותר שרשמה ישראל), התאושש התוצר הישראלי במהירות במחצית השנייה לשנת 2020 וצמח ב-15.1% (30% במונחים שנתיים) ובשנת 2021 הוסיף לצמוח בקצב מהיר של 11% לשנה.



לסביבה שבה היה נמצא גם אילולא התרחש המשבר (איור 1) וכך גם שיעור האבטלה.³ תופעה זו אינה ייחודית לישראל והיא נרשמה בכלכלות רבות אחרות בעולם. ארה"ב לדוגמה, הכריזה רשמית כי המיתון שפגע בכלכלתה הסתיים באפריל 2020 ובכך רשמה את תקופת המיתון הקצרה ביותר בתולדותיה – חודשיים בלבד,⁴ כשליש מתקופת המיתון הקצרה ביותר שרשמה ארה"ב מאז שנת 1854 ועד למשבר הקורונה.⁵

ניתן ללמוד על אופי המשבר גם ממצבו הפיננסי של הציבור – הן של האנשים הפרטיים והן של המגזר העסקי ובפרט העסקים הקטנים. בשיא המשבר, כאשר התוצר הצטמצם במהירות, הצטמצם גם החוב הצרכני בישראל,⁶ בין היתר נוכח צמצום הצריכה הפרטית במהלך המשבר ותכניות הסיוע הממשלתיות ולמרות הירידה החדה בתעסוקה. צמצום החוב הצרכני התבטא גם בצמצום היקף ניצול מסגרות האשראי הבנקאיות בחשבונות העו"ש של משקי הבית (קיטון במשיכת היתר ("המינוס") בחשבונות הבנק; איור 2).

סף על אלה ניכר כי המשבר הציב אמנם אתגרים משמעותיים למגזר העסקים הקטנים, אך היום עולה כי מגזר זה צלח את המשבר בצורה טובה יותר ביחס לחששות ששררו בתחילת המשבר, אם כי יש שונות בין הענפים השונים, כאשר חלק מהענפים חוו פגיעה עמוקה יותר בהשוואה לענפים האחרים (להרחבה ראו פרק ב' בדו"ח בנק ישראל לשנים 2020-2021).

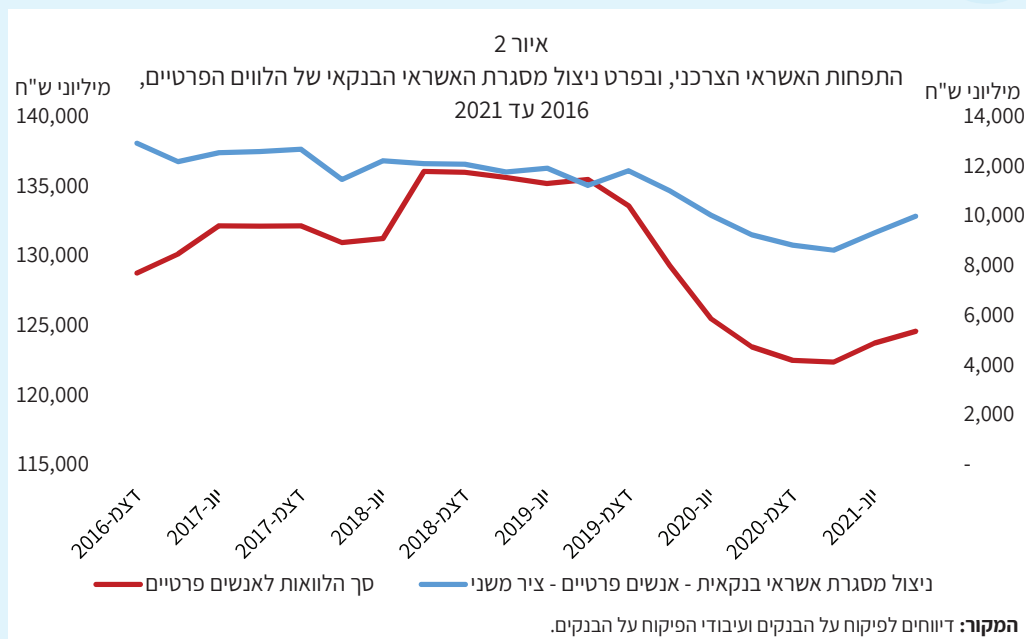
³ שיעור האבטלה הרחב (לרבות עובדים שהוצאו לחל"ת) ירד בהתמדה לאחר השיא באפריל של 36.1%, עד ל-20.3% באוקטובר 2020 והגיע ל-10.6% באפריל 2021. ללא העובדים שהוצאו לחל"ת, שיעור האבטלה עמד נכון לסוף שנת 2021 על כ-4.6%, לעומת 4.4% בסוף שנת 2020.

⁴ כך לפי הכרזה של ה-National Bureau of Economic Research - <https://www.nber.org/news/business-cycle-dating-committee-announcement-july-19-2021>

⁵ מיתון של שישה חודשים ב-1980. לשם השוואה, במהלך המשבר הפיננסי הגלובלי ב-2008, סבלה ארה"ב ממיתון שנמשך 12 חודשים.

⁶ מגמה זו אינה אופיינית רק לישראל והיא נצפתה בשיא המשבר גם בארה"ב ובמדינות נוספות.

בשיא המשבר הצטמצם החוב הצרכני בישראל, שהתבטא גם בצמצום היקף ניצול מסגרות האשראי הבנקאיות בחשבונות העו"ש של משקי הבית



לצליחת המשבר תרמו אם כן מכלול צעדי הסיוע הפיסקלים והמוניטריים⁷ והמהירות שבה הם בוצעו, לצד התאמתו המהירה של המשק למציאות הכלכלית החדשה, שהתאפשרה באמצעות הכלים הטכנולוגיים הקיימים היום.

בנק ישראל נקט שורה של צעדים על-מנת לסייע למשקי הבית ולעסקים לצלוח את המשבר ולהמשיך בהנעת הכלכלה, זאת באמצעות שימוש נרחב בשורה של כלים מונטריים במטרה לטפל בקשיי נזילות שפגעו במערכת הפיננסית, להבטיח את תפקודם התקין של השווקים הפיננסים, להקל על תנאי האשראי במשק ולתמוך ככלל בפעילות הכלכלית וביציבות הפיננסית.⁸ בתיבה זו נתמקד כיצד בנוסף על אלה, נתמכו הצעדים בפעולות שנקטו מערכת הבנקאות והפיקוח על הבנקים לשם תמיכה במשק.

השפעה הבנקאית

בהינתן הידרדרות המהירה של כלכלות העולם בעקבות התפשטות נגיף הקורונה, שרר בתחילת המשבר חשש כי הדבר ידרדר במהירות גם למשברים בנקאים בעקבות הפסדי אשראי גבוהים ואי-ודאות ממושכת לגבי הסיכונים העתידיים הצפויים. אף-על-פי-כן, יותר משנתיים מאז תחילת המשבר, לא נרשם כל משבר בנקאי בעקבות משבר הקורונה בשום בנק בעולם (על אף שקיימים סיכונים שמוסיפים לעורר דאגה על רקע המשבר).

⁷ להרחבה על צעדים אלה ועל ההתפתחויות הפיסקליות והמוניטריות במשבר, ראו דו"ח ב"י 2021 בפרקים א', ב', ג' ודוח המדיניות המוניטרית בשנת 2021.

⁸ להרחבה ראה דו"ח ב"י 2021 בפרקים א', ב', ג' ודוח המדיניות המוניטרית בשנת 2021 וכן פרק א' בסקירת מערכת הבנקאות לשנת 2020 ותיבה ג'4-שם.

יתרה מכך, עולה כי הבנקים בישראל תפקדו בצורה טובה במהלך המשבר ולא סבלו ממצוקה כלכלית ניכרת. הדבר מתבטא הן ביחסי ההון הנאותים של מערכת הבנקאות, שהתאוששו במידה ניכרת לאחר הזעזוע הראשוני ברבעון הראשון לשנת 2020, ביחסי הנזילות הגבוהים שנרשמו במערכת הבנקאות לאורך משבר הקורונה (לאור העלייה בפיקדונות הציבור, להרחבה ראו תיבה א'-4 בסקירת מערכת הבנקאות לשנת 2020), בקיטון בהפסדי האשראי וברווחיות מערכת הבנקאות בכללה (להרחבה על תוצאות המערכת הבנקאות, ראו פרק א' לסקירה זו). עוד עולה, כי תופעה זו לא מאפיינת רק את הבנקים המקומיים, אלא גם בנקים אחרים בעולם ומגמות דומות נרשמו גם בבנקים בארה"ב (Berger and Allen, 2021; ראו תיבה א'-7 בסקירה זו).

ניתן להצביע על כמה סיבות שהביאו לאיתנותה של מערכת הבנקאות בישראל, כפי שנחזתה במהלך משבר זה. הראשונה היא יציבות הבנקים ערב המשבר, שהתבטאה ביחסי הון נאותים שנצברו בין היתר על רקע לקחי המשבר הפיננסי הגלובלי ב-2008. זה לצד ביצוע מבחני קיצון לאורך השנים, אשר סייעו בזיהוי מוקדי הפגיעויות השונים במערכת הבנקאות והובילו לצעדים שמטרתם להתמודד עם מוקדי הפגיעויות הללו ולהקטין את הסיכון שנובע מהם. מהשנייה עולה כי תפקודם של הבנקים במשבר הנוכחי היה שונה מתפקודם במשברים קודמים: מערכת הבנקאות, שנקטה אף היא בצעדי סיוע ללווים – חלקם באופן רצוני וחלקם כתוצאה מצעדי מדיניות שביצע הפיקוח – על־מנת למנוע החרפה במצבם ולמנוע הפסדים עתידיים, היוותה במשבר הנוכחי חלק מפתרון המשבר. השלישית היא סיבה מבנית, שלפיה עולה כי חשיפת מערכת הבנקאות הישראלית לענפים שנפגעו במידה ניכרת מהמשבר היא מועטה בלבד. הרביעית נובעת מההתפתחויות הטכנולוגיות בשנים האחרונות, שאפשרו למערכת הבנקאות, כמו לכלל המשק, להמשיך ולספק שירותים לציבור גם מרחוק.

1. דרישות הון גבוהות ומבחני קיצון

לאחר המשבר הפיננסי הגלובלי ב-2008 וכחלק מהפקת הלקחים בעקבותיו, החלו מערכות בנקאות בכל העולם לאמץ את דרישות ההון בהתאם לבאזל III, שדורשות עמידה במספר יחסי הון שונים. עקרונות באזל III, לעומת באזל II, מחייבים את מערכת הבנקאות להחזיק בהון רב יותר ואיכותי יותר, דורשים הקצאת כריות הון נוספות בהתאם לפעילות הבנק, הסיכונים שטמונים בה ולעיתים גם כתלות במצב המקורי-כלכלי. נוסף על כך עלתה הדרישה לעמוד ביחס מינוף מזערי, שקובעת הקצאת הון מזערית גם במנותק למידת הסיכון שנובעת מנכסי הבנק השונים, אלא שנובעת רק ביחס לגודלם.

הפיקוח על הבנקים, הפועל לחיזוק יציבותה של מערכת הבנקאות, הביא לכך שגם במשבר הפיננסי הגלובלי של 2008 שמרו הבנקים על יציבות ומידת פגיעויותם הייתה נמוכה ביחס למדינות מפותחות אחרות. למרות זאת וכחלק מהפקת הלקחים הגלובלית, אימץ הפיקוח על הבנקים את עקרונות באזל III ונקט פעולות נוספות לחיזוק היציבות של הבנקים בישראל ובהם נקיטת צעדים מיקרו ומקרו-יציבותיים משלימים, שעיקרם הגדלת היקף ההון, ביזור תיק האשראי, צמצום החשיפה ללווים גדולים ולקבוצות לוויים גדולות ודרישה לצבירה של כרית הון בגין החשיפה לתיק הדיור. כך, ערב משבר הקורונה, נמצאה מערכת הבנקאות הישראלית במצב עמיד ויציב שאיפשר לה להתמודד עם משברים באשר הם, בהם גם משבר הקורונה.

נוסף על כך, לאחר המשבר הגלובלי של 2008, החלו בנקים בעולם להנהיג גם מבחני קיצון כחלק מכלי הפיקוח השוטפים שלהם. מבחני הקיצון מעריכים האם ההון הבנקאי מספק דיו כדי לאפשר את המשך פעילותם העסקית, גם בהינתן תרחישים משוערים שמשקפים התפתחויות שליליות חריפות במיוחד בסביבה המקרו-כלכלית. כאשר בנק לא עומד במבחן קיצון, הוא יידרש לרוב לנקוט פעולות לחיזוק הונו או על־ידי הגבלת חלוקת דיבידנדים או על־ידי הנפקת הון חדש או על־ידי מיתון נכסי הסיכון שברשותו. מבחני הקיצון הם בעצם דרישות הון צופות פני עתיד שמחייבות הון מספק דיו על־מנת לספוג הפסדים כנגד סיכונים עתידיים – כך שמדובר בכלי שמשלים את דרישות ההון המקובלות שקיימות בבאזל III. בישראל מקיימים מידי שנה (החל משנת 2012) מבחני קיצון אחידים, כאשר בכל מבחן בוחנים זעזוע ממקור שונה, על־מנת לבחון את יציבות המערכת מול תרחישים זעזועים מגוונים. יש מספר מחקרים שמעידים על הקשר שבין ביצוע מבחני קיצון ליציבותם של

הבנקים ולהקטנת החשיפות עתירות הסיכון במערכת הבנקאות (Covas; Cortés et.al 2020; Acharya et.al, 2018; Berrospide and Edge, 2019; 2017), כך שעולה שכלי זה סייע גם הוא למוכנותה של מערכת הבנקאות להתמודד עם הסיכונים שנשקפו לה בעקבות משבר הקורונה (להרחבה על מבחני הקיצון שנערכו השנה במערכת הבנקאות הישראלית ראו תיבה א'-1 בסקירה זו).

2. מערכת הבנקאות – כחלק מצעדי ההתמודדות עם השלכותיו של משבר הקורונה

יציבותה ועמידותה של מערכת הבנקאות ערב המשבר הנוכחי, אפשרו לה להיות חלק מהפתרון של המשבר. תופעה זו, שהתרחשה הן בישראל והן בעולם, שונה ממשברים קודמים, שכן במשברי עבר היו מערכות הבנקאות חלק מהבעיה (Marcu, 2021). שוני זה נובע הן מאופי משבר הקורונה, שמקורו אקסוגני ושהשליך על הכלכלה הריאלית (נגיף בריאותי), בשונה לדוגמה מהמשבר הפיננסי ב-2008, שמקורו היה פיננסי, אך הוא גם נובע בעצם מהבנה של תפקידה של מערכת הבנקאות בעיצוב המשבר (Marcu, 2021). ככל שמערכת הבנקאות תטיב לספוג זעזועים שנובעים מלחצים פיננסיים או כלכליים, מכל מקור שהוא, יקטין הדבר את הסיכון לזליגה של המשבר הפיננסי אל עבר הכלכלה הריאלית (ובכך גם תימנע ההעמקה של המשבר).

לכן, אחד העקרונות המרכזיים של באזל III הוא מה שקרוי הקטנת פרו־מחזוריות וקידום כריות אנטי־מחזוריות.⁹ אחד מרכיבי המשבר הפיננסי ב-2008 שערערו את היציבות בצורה משמעותית, היה הגברת הפרו־מחזוריות של הזעזועים הפיננסיים במערכות הבנקאות, בשווקים הפיננסיים ובכלכלה בכללותה. כלומר, טרם השימוש בכלים אלה בימי הגאות בכלכלה, נהגו הבנקים להגדיל את חשיפותיהם ומנגד, כאשר המצב המקרו־כלכלי הורע, נהגו הבנקים לנקוט מדיניות מתכנסת – צמצום אשראי, צבירת הון והגדלת הפרשות להפסדי אשראי. גישה שכזו עלולה להביא למחנק אשראי דווקא בימים שבהם הכלכלה הריאלית נדרשת לאשראי כדי לגשר על המשבר. גישה אנטי־מחזורית משמעותה כי בתקופות של גאות, כאשר קצב גידול האשראי בתקופות אלה קשור לעיתים להיווצרות סיכונים מערכתיים (משום שנטילת סיכונים עודפת מתרחשת דווקא בתקופות של גאות), על מערכת הבנקאות לצבור הון ולהאט את קצב הגידול באשראי, כך שבעת משבר, במקום לנקוט מדיניות מתכנסת, תוכל מערכת הבנקאות להמשיך ולהעמיד אשראי למשק, זאת גם במחיר שחיקתן של כריות ההון.

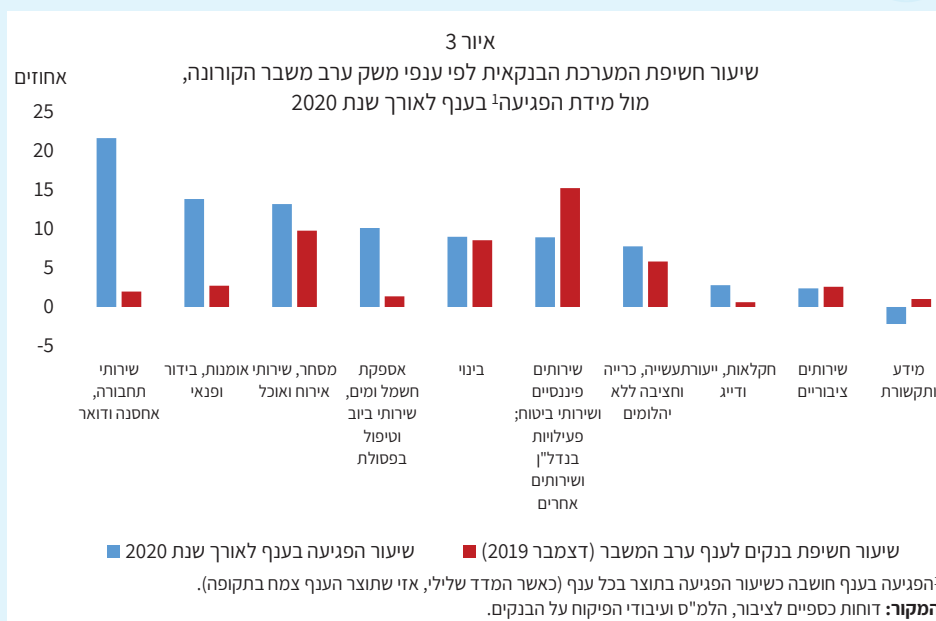
משכך, מיד עם תחילתו של משבר הקורונה, נקט הפיקוח על הבנקים הקלות הוניות לצד הקפאת חלוקת דיבידנדים, על־מנת שמערכת הבנקאות תוכל להמשיך ולתמוך בצרכי האשראי במשק. כמו כן גיבש הפיקוח על הבנקים מספר מתווים שאומצו על־ידי מערכת הבנקאות ועל־ידי חברות כרטיסי האשראי לדחיית תשלומי הלוואות וזה מתוך הערכה מושכלת שסיוע ללווים בעת הזו תסייע להם להשתקם, כמו גם לשוב ולשלם את חובם עם השיפור במצב הכלכלי בהמשך. תפיסה זו הוכיחה את עצמה ורובם המכריע של הלווים שדחו את ההחזרים, שבו עד כה לשלם את תשלומי הלוואות כסדרם. כמו כן וכדי למנוע תפיחת חובות והידרדרות כלכלית, ניתנו הבהרות לגבי הליכי הבנקים לגביית חובות ולפיהן הם נדרשו לזהות מוקדם ככל האפשר לקוחות שנמצאים בקשיים כלכליים ולסייע להם לצלוח את התקופה המתגרת שבה הם נמצאים. לצד זה הוחלט מיד עם תחילת המשבר (מרץ 2020) גם על ההשהיה ועל הביטול של ההגבלות על חשבונות בנק בשל שקים שסורבו וזה לאור הציפייה שההשפעות הכלכליות של משבר הקורונה יובילו לסירובם של שקים רבים, מה שיגרור הטלת עיצומים קשים על עסקים ופרטים רבים שלא הייתה באפשרותם לחזות את היקפו של המשבר ואת משכו. עיצומים אלה, שנועדו לשמור על מוסר התשלומים בעתות שגרה, עלולים להכות עסקים ופרטים רבים מכה כלכלית משמעותית ולהקטין באופן משמעותי את האפשרות לשיקומם הכלכלי עם תום המשבר. הקלה זו נותרה בתוקף עד למועד האחרון

⁹ להרחבה ראו דוח של ועדת באזל לפיקוח על הבנקים בנושא: "באזל III: מסגרת פיקוחית גלובלית לחיזוק עמידות המערכת הבנקאית".

שמותר בחוק, קרי יוני 2020 (להרחבה על מכלול הצעדים הצרכניים שביצע הפיקוח על הבנקים בתקופת משבר הקורונה, ראו תיבה ג'-3 בסקירת מערכת הבנקאות לשנת 2020).

באשר להשפעת הסיוע הממשלתי, מלבד העובדה שתכניות הסיוע תמכו במידה ניכרת בכלכלה הריאלית וסייעו בכך כאמור גם למערכת הבנקאות, הרי שחלק מצעדי הסיוע הממשלתיים סייעו לבנקים במישרין ובעקיפין. לדוגמה, ההלוואות בערבות המדינה אפשרו לבנקים להעמיד הלוואות, כאשר חלק מהסיכון הוטל על הממשלה. זאת ועוד, בנק ישראל העמיד לבנקים הלוואות מוניטריות, במטרה להוזיל את עלויות הגיוס לבנקים, כך שיוכלו להעמיד הלוואות בריביות נמוכות לעסקים קטנים.

ענפי המשק שנפגעו במידה ניכרת יותר לאורך המשבר – הם הענפים להם מערכת הבנקאות הייתה חשופה פחות ערב המשבר



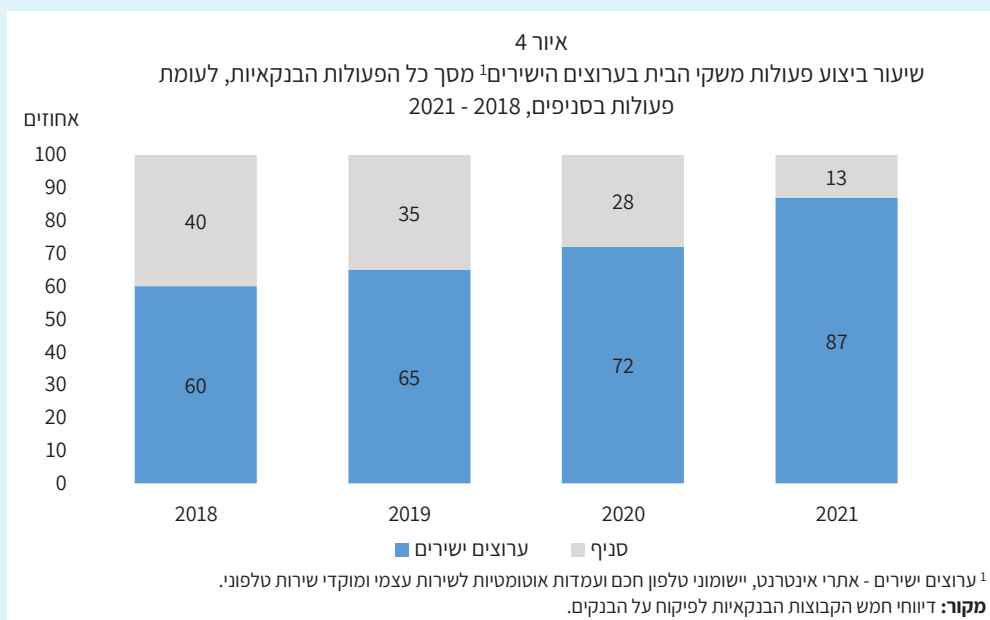
3. חשיפת הבנקים לפי ענפי משק

על־אף שניכר כי המשק בכללותו רשם התאוששות לעומת שיא המשבר, עולה בבחינה לפי ענפים כי יש ענפים שנפגעו יותר לעומת ענפים אחרים ובהם ענפי התחבורה, הבידור והפנאי, מסחר, שירותי אירוח ואוכל וזה על רקע מגבלות התנועה שננקטו, על־מנת למתן את קצב התפשטות הנגיף. בבחינה של חשיפת הבנקים לפי ענפי משק, ניכר כי הענפים שנפגעו במידה ניכרת יותר – הם הענפים שלהם הייתה מערכת הבנקאות חשופה פחות ערב המשבר, כך שהפגיעה באותם ענפים, הייתה עלולה לזלוג רק במידה מועטה למערכת הבנקאות הישראלית (איור 3).

4. התאמות טכנולוגיות למציאות הכלכלית

מהפכת הדיגיטל התעצמה בשנים האחרונות, כאשר רוב הציבור בעולם (מגזר פרטי ועסקי) נשען באופן יומיומי על טכנולוגיה דיגיטלית. עצם קיומה איפשר לחברות רבות להסתגל במהלך המשבר למגבלות ולקשיים שנוצרו בעקבות ההגבלות על הפעילות, על־ידי אימוץ טכנולוגיות מידע, שאפשרו את המשך אספקת השירותים מרחוק. זאת ועוד, אותה טכנולוגיה

ענפי המשק שנפגעו במידה ניכרת יותר לאורך המשבר – הם הענפים להם מערכת הבנקאות הייתה חשופה פחות ערב המשבר



מתקדמת היא זו שגם אפשרה להתמודד בצורה יעילה עם נגיף הקורונה עצמו – הן בזיהוי וניטור התפשטות הנגיף, טיפול רפואי מתקדם בחולים ופיתוח חיסונים במהירות – צעדים שהיו בעלי חשיבות מכרעת בהתמודדות מול נגיף זה (Kumar et.al, 2020).

ענפי משק רבים וכן המגזר הציבורי בישראל ובעולם, אפשרו במהלך המשבר עבודה מרחוק, מה שאיפשר למשק לפעול על אף ההגבלות. אך פרט למעבר לעבודה מרחוק, אימוץ טכנולוגיות ומעבר למסחר מקוון סייעו גם הם למגזר העסקי לצלוח את המשבר (להרחבה, ראו פרק א' בדוח בנק ישראל לשנת 2021). על רקע הגבלות התנועה לאורך המשבר והאצת השימוש בכלים דיגיטליים, בין היתר לאור המעבר לעבודה מרחוק ולמסחר מקוון ובהמשך למגמה שהחלה בשנים האחרונות, התרחבו גם האפשרויות לביצוע פעולות באופן דיגיטלי במערכת הבנקאות, מה שתרם לעלייה בביצוע פעולות בנקאיות של משקי הבית בערוצים הישירים¹⁰ (איור 4). מגמה זו אפשרה לציבור להמשיך ולקבל שירותי בנקאות גם ללא הגעה לסניף ומתנה בכך קשיי נזילות או קשיים פיננסיים אחרים שעלולים היו להיווצר כתוצאה מחוסר נגישות לשירותים בנקאיים.

ההתפתחויות הריאליות והפיננסיות מאופיינות בהשפעות הדדיות

בין ההתפתחויות הריאליות וההתפתחויות הפיננסיות מתקיימים יחסי גומלין שגורמים להתפתחויות בתחום אחד להשפיע על משנהו. אם המשק היה נכנס למשבר כלכלי עמוק וממושך, הרי שמערכת הבנקאות הייתה סובלת מהפסדי אשראי משמעותיים אשר היו שוחקים את הונום של הבנקים במידה ניכרת מה שעלול לסכן את יציבותם. מנגד, אם מערכת הבנקאות

¹⁰ אתרי מרשתת, יישומני טלפון חכם ועמדות אוטומטיות לשירות עצמי ומוקדי שירות טלפוני.

הייתה סובלת ממצוקה פיננסית, הרי שהדבר היה מתורגם לצמצום היצע האשראי, אשר היה פוגע בתורו בהתאוששות של הכלכלה הריאלית. כך ששתי התוצאות המציאותיות של משבר הקורונה היו או ששתי התופעות היו מתקיימות או שאף אחת מהן לא הייתה מתקיימת (Berger and Allen, 2021).

תפיסה זו של החשיבות של מערכת הבנקאות להתמודדות עם המשבר, קיבלה משנה תוקף בדבריו של נגיד בנק ישראל, פרופ' אמיר ירון, במפגש שקיים עם המפקחת על הבנקים ועם ראשי מערכת הבנקאות ב-8 למרץ 2020,¹¹ בו אמר: "מערכת הבנקאות חסונה וחיוני שהבנקים יידעו למצוא את האיזון בין מדיניות אשראי אחראית לבין צרכי המימון של המשק - ובמיוחד ביחס לסקטור העסקי ובדגש על העסקים הקטנים והבינוניים. אם כל בנק יקשיח את מדיניות האשראי שלו באופן משמעותי, המשק יצמח לאט יותר - דבר שיצדיק בדיעבד מדיניות אשראי מחמירה שהבנקים נקטו בה ויהפוך לנבואה שמגשימה את עצמה. לעומת זאת, אם כל בנק והבנקים האחרים במערכת, יקלו אפילו במעט במדיניות האשראי שלהם, יסייע הדבר לצלוח את הקשיים התזרימיים שעלולים להעיב על עסקים עם פעילות כלכלית בריאה והמשק יצלח את תקופת הביניים ויצמח מהר יותר - דבר שיצדיק בדיעבד את המדיניות שהבנקים נקטו בה".

ניתן לומר אם כן וכפי שהודגם בניתוח לעיל, כי לחוסנה של מערכת הבנקאות בישראל ולצעדים שננקטו על-ידי הפיקוח על הבנקים ולא לה שהושגו שבמישרין על המערכת, היוו תרומה מכרעת בצליחת המשבר הכלכלי שנשא בחובו משבר הקורונה.

מקורות

Acharya, Viral V., Allen N. Berger, and Raluca A. Roman. "Lending implications of US bank stress tests: Costs or benefits?." *Journal of Financial Intermediation* 34 (2018): 58-90.

Berger, Allen N., and Asli Demirgüç-Kunt. "Banking Research in the Time of COVID-19." *Journal of Financial Stability* 57 (2021): 100939.

Berrospide, Jose M., and Rochelle M. Edge. "The Effects of Bank Capital Buffers on Bank Lending and Firm Activity: What Can We Learn from Five Years of Stress-Test Results?" (2019).

Cortés, Kristle R., et al. "Stress tests and small business lending." *Journal of Financial Economics* 136.1 (2020): 260-279.

Covas, Francisco. "The capital allocation inherent in the Federal Reserve's capital stress test." *Research Note, January* 31 (2017).

Kumar, Aishwarya, Puneet Kumar Gupta, and Ankita Srivastava. "A review of modern technologies for tackling COVID-19 pandemic." *Diabetes & Metabolic Syndrome: Clinical Research & Reviews* 14.4

¹¹ קישור להודעה:

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages.9-3-2020/asp>

תיבה א'-8: סיכון האשראי לענף הבינוי והנדל"ן – צעדי הפיקוח על הבנקים

- מערכת הבנקאות נדרשת לתמוך בצרכי המשק ולסייע במסגרת זו במימון צרכי האשראי המתרחבים של ענף הבינוי והנדל"ן. עם זה יש חשיבות רבה שמימון זה יועמד באופן מושכל וזהיר ובהתאם לאמות מידה נאותות של ניהול סיכונים וזה על מנת להימנע ממימון עסקות שהיתכנותן הכלכלית נמוכה ושעלולות בכך לחשוף את מערכת הבנקאות לסיכונים עתידיים מהותיים.
- סיכון האשראי במערכת הבנקאות לענף הבינוי והנדל"ן עלה בהשוואה לסוף שנת 2020 והוא בא בחלק מהתאגידים הבנקאים לידי ביטוי בגידול מואץ של יתרות האשראי ובמאפייני הסיכון של האשראי. עלייה זו חלה על רקע התגברות התחרות בין הבנקים בענף זה ולווא, בין היתר, בהגדלת תיאבון הסיכון, בהקלות בתנאי החיתום ובירידה במרווח האשראי מתואם הסיכון בעסקאות חדשות.
- על רקע זה פנה הפיקוח על הבנקים במחצית השנייה של שנת 2021 למערכת הבנקאות בדרישות הבאות:
 - להגביר את תהליכי הניטור והבקרה על התפתחות של סיכון האשראי לענף זה;
 - להתאים את ההפרשה הקבוצתית בדוחות הכספיים לשנת 2021 ואילך;
 - לתת בדוחות אלה גילוי איכותי וכמותי נאות על התגברות הסיכון בענף.
- בהמשך לדרישות אלה ולנוכח המשך המגמה של העלייה בסיכון האשראי לענף הבינוי והנדל"ן, הוחלט במהלך הרבעון הראשון לשנת 2022 לנקוט בצעדים פיקוחיים נוספים, במטרה לחזק את ניהול הסיכונים, את השקיפות ואת כושר ניטור הסיכון שבתיק:
 - דרישה להקצאת הון נוספת בגין מימון קרקעות במינוף גבוה;
 - פרסום דוגמאות למקרים פרטניים;
 - הרחבת הדיווח על ענף הבינוי והנדל"ן לפיקוח על הבנקים.
- הפיקוח על הבנקים ימשיך לעקוב בקפידה אחר ההתפתחויות בסיכון האשראי לענף הבינוי והנדל"ן וישקול בהתאם לצורך נקיטת צעדים נוספים בהמשך.

התפתחות האשראי המאזני לענף הבינוי והנדל"ן

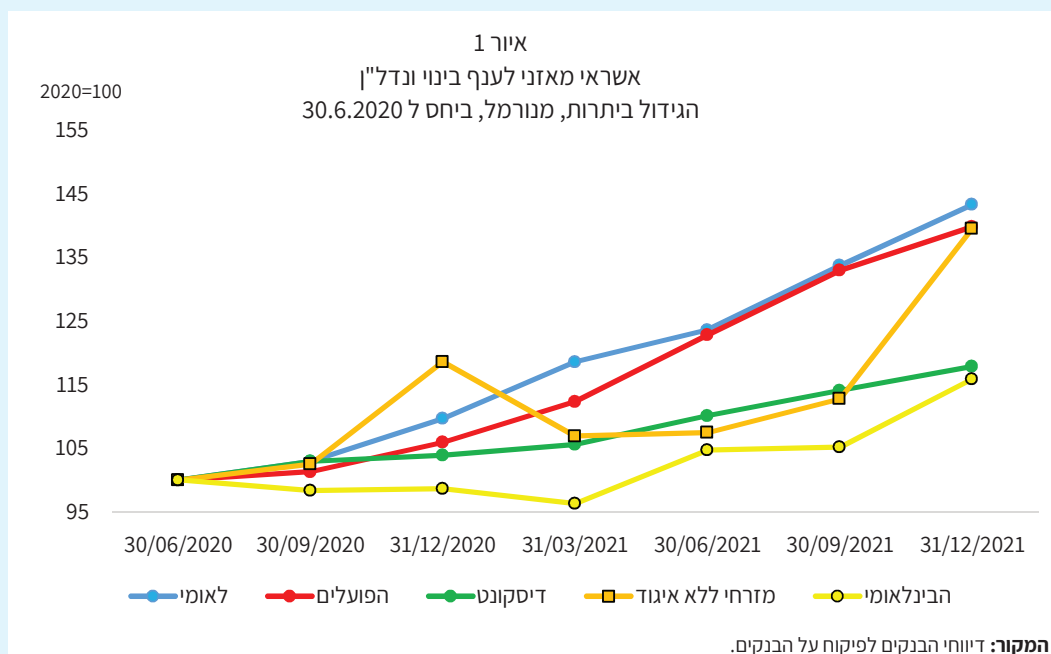
האשראי המאזני לענף הבינוי והנדל"ן בישראל צמח בשנה וחצי מתום חודש יוני 2020 בחמשת הבנקים הגדולים ב-35% בממוצע (בשלושה מהבנקים צמיחה של כ-40% ובשני בנקים צמיחה של כ-17% בקירוב) והסתכם בסך של כ-217 מיליארד ש"ח.

לוח 1: יתרות אשראי מאזני לענף הבינוי והנדל"ן בישראל (במיליארדי ₪)

סה"כ חמשת הגדולים	בינ"ל	מזרחי (ללא אגוד)	דיסקונט	פועלים	לאומי	
161	12	19	27	50	53	30/06/20
164	11	19	28	51	55	30/09/20
172	11	22	28	53	58	31/12/20
179	11	20	29	56	63	31/03/21
189	12	20	30	61	66	30/06/21
202	12	21	31	67	71	30/09/21
217	13	26	32	70	76	31/12/21
35%	16%	40%	18%	40%	43%	שיעור גידול

מקור: דיווחי הבנקים לפיקוח על הבנקים.

במהלך השנתיים האחרונות חלה עליה מהירה בירתת האשראי המאזני לענף הבינוי והנדל"ן



מגמות בענף הבינוי והנדל"ן

עלייה במחירי הדירות – שנת 2021 התאפיינה במגמת עלייה מתמשכת במחירי הדירות, כ-13% במהלך שנת 2021¹ (איור א'-24). העלייה במחירי הדירות בענף משתקפת בין היתר במחירי הקרקעות שמשווקות, ברמת ביקושים גבוהה ועימה ביצועי עסקאות גבוהים וביצועי משכנתאות ערים.

עלייה במדד תשומות הבנייה – בשנת 2021 חלה בעקבות משבר הקורונה וכתוצאה ממחסור עולמי בחומרי גלם, עלייה במדד תשומות הבנייה בשיעור מצטבר של כ-5.6%. עלייה זו תורמת בתורה אף היא לעליית מחירים בעסקאות חדשות וקיימות. מגמת העלייה במדד תשומות הבנייה נמשכת גם במהלך שנת 2022, בין היתר לנוכח המלחמה באוקראינה.

מחסור בהיצע – נמשך המחסור בהיצע הדירות: על פי סקירה של התאחדות הקבלנים מינואר 2022, שמבוססת על נתוני הלמ"ס, נוספו בשנת 2021 כ-56,000 משקי בית חדשים והסתיימה בנייתן של כ-49,000 דירות בלבד. הפער המצטבר בין מספר משקי הבית החדשים לבין מספר הדירות שבנייתן הסתיימה, עמד בסוף שנת 2021 על כ-195,000. במהלך 2021 החלה בנייתן של כ-63,300 דירות, היקף גבוה בהשוואה לשנים קודמות, אולם הוא לא מספיק כדי להדביק את הפער הקיים. התהליכים לקבלת היתרי בנייה עד לשלב העלייה על הקרקע והתחלת הפרויקט עדיין ארוכים ועומדים בממוצע על כ-29.4 חודשים.

גידול בביקוש – במהלך השנה חלה עלייה משמעותית בביקוש לדירות שנובעת ממספר סיבות:

- גידול טבעי באוכלוסייה – על פי נתוני הלמ"ס גדלה אוכלוסיית ישראל בקצב של כ-1.7% בשנה. תוספת משקי הבית השנתית נאמדת בכ-48,000 בממוצע.
- תכניות משרד השיכון לזכאים – בשנת 2021, זכאי משרד השיכון רבים שלא זכו בדירה במסגרת תכנית מחיר למשתכן, חזרו לשוק החופשי.
- עלייה בביקוש של משקיעים – לנוכח הפחתת שיעורי מס הרכישה על דירה שניה במחצית השנייה של 2020 (הפחתה שבוטלה בשלהי 2021).
- ביקוש גובר לדירות מצד עובדים בענף ההייטק – העלייה בביקוש של אוכלוסייה זו נובעת מסכומי הכסף המשמעותיים שנבעו ממימושים ומהנפקות שבוצעו במהלך התקופה. ההשפעה של עלייה זו בביקוש מוגבלת, עפ"י הניתוח שנערך בדו"ח בנק ישראל 2021, לאזור תל אביב.

תחרות על האשראי – במהלך 2021 התגברה התחרות בין הגופים המממנים על כל עסקה חדשה (בין הבנקים לבין עצמם ובין הבנקים לבין המערכת החוץ בנקאית, קרי, חברות ביטוח, מוסדיים, אג"ח, קרנות השקעה פרטיות, ועוד). כתוצאה מכך לווה הגידול ביתרות האשראי לענף בהגדלת תאבון הסיכון ובהקלות בתנאי החיתום ועקב כך בעלייה ברמת הסיכון ובירידה במרווחי האשראי של העסקאות החדשות.

שינוי בתפיסת הסיכון – לאור מיעוט הכשלים בליווי פרויקטים והעליות המתמשכות במחירי הדירות, הסיכון נחזה על ידי הגופים המממנים כנמוך והם מוכנים ליטול על עצמם סיכונים גדולים יותר מבעבר. חברות שבעבר נחשבו על ידי הבנקים ברמת סיכון גבוהה, צברו בשנים האחרונות הון רב, התחזיות שלהן הוכחו כנכונות ועל כן הבנקים מרגישים נוחות להעמיד להם אשראי בהיקפים גבוהים ובתנאים מקלים בהשוואה לאלה שהיו נהוגים בעבר.

רכישת ביטוחים לערבויות חוק המכר – הבנקים חזרו לרכוש ביטוחים לערבויות חוק מכר בגין עסקאות חדשות, על מנת לפנות את מגבלת הריכוזיות הענפית, כך שיוכלו להמשיך לממן פרויקטים חדשים.

¹ ע"פ מדד מחירי הדירות של הלמ"ס

שוק הדירות להשכרה – בשנים האחרונות מתפתח שוק של דירות להשכרה. חברות קבלניות רבות נכנסות לתחום וחלק מהבנקים מעוניינים לממן את הפעילות הזו. לגופים המוסדיים יש יתרון משמעותי בפלח שוק זה בשל זמינותם של המקורות הארוכים שמתאימים למימון פרויקטים של דירות להשכרה לטווח ארוך.

משרדים – החשש מפגיעה בביקוש למשרדים כתוצאה ממשבר הקורונה ומהמעבר לעבודה מהבית לא התממש נכון להיום, בין היתר, לאור פריחת ענף ההייטק.

השפעת המגמות על מימון ענף הבינוי והנדל"ן

התחרות והשינוי בתפיסת הסיכון הביאו כאמור להגדלת תאבון הסיכון ולהקלות בתנאי חיתום האשראי לענף. ההקלות בחיתום של העסקות החדשות באות לידי ביטוי, בין היתר, בפרמטרים הבאים:

שיעורי המימון לרכישת קרקעות – ניכרת תחרות ערה בין הבנקים בשיעורי המימון לקרקעות חדשות. שיעורי המימון המקובלים הגיעו בעבר ל-70%-75%. החל משלהי שנת 2020 יש מגמת עלייה משיעור מימון מרבי של 85% לשיעורי מימון של כ-90% ובמקרים מסוימים אף לשיעור מימון של כמעט 100% מעלות הקרקע;

שיעור ההון העצמי במימון פרויקטים – דרישת ההון העצמי בפרויקטים סגורים פחתה מסדר גודל של 15%-20% לשיעורים מזעריים של 10%;

כושר ספיגה² בפרויקטים – החלה מגמה של הקלה בכושר הספיגה הנדרש בפרויקטים חדשים, כך שעסקות חדשות ללווים טובים מאושרות גם כאשר כושר הספיגה בפרויקט עומד על שיעור של 30% בלבד (בהשוואה לדרישה לכושר ספיגה מזערי של 35%-40% שהייתה נהוגה בעבר);

מדיניות שחרור עודפים³ – לחלק מהלווים ניתנת אפשרות לשחרר עודפים מהפרויקט בשלבים מוקדמים של הפרויקט, בהשוואה לכללים שהיו מקובלים בעבר;

הלוואות מזנין (Mezzanine)⁴ – בתקופה האחרונה יש מגמה של עלייה בהעמדת הלוואות מזנין למימון חלק מההון העצמי בפרויקטים על ידי הבנקים. רוב הבנקים קבעו מגבלה שלפיה ניתן לממן עד למחצית מדרישת ההון העצמי בהלוואות מזנין. ההלוואות מתומחרות בשיעורי ריבית גבוהים משמעותית מאשר אלה של האשראי לפרויקט. חלק מהיזמים משלימים הון עצמי גם באמצעות אשראי חוץ בנקאי. תופעה זו מגדילה סיכוני Moral Hazard,⁵ ככל שהסיכון עבור היזם פוחת.

פער בין שיעורי ביצוע לשיעורי המכירות – קיימים פרויקטים בהם קצב הביצוע עולה באופן משמעותי על קצב המכירות. האמור אינו נובע בהכרח מקושי בפרויקט, אלא בחלק מהמקרים מהימנעות של היזם להתפשר על המחירים בפרויקט על בסיס ההערכה, שעם חלוף הזמן, הם ימשיכו לעלות והרווחיות תגדל בהתאם.

העמדת אשראי כנגד מלאי דירות לא מכורות בסיום הפרויקט – במקרים מסוימים שבהם היזם לא הצליח למכור את כל מלאי הדירות בפרויקט שהסתיים, מעמידים הבנקים אשראי לתקופות של שנה ולעיתים אף יותר כנגד מלאי הדירות הלא מכורות, עד להשלמת מכירתן.

² כושר ספיגה מבטא את שיעור הירידה המרבי האפשרי במחירי המכירה של הדירות, מבלי שהבנק יספוג הפסדים מהפרויקט.

³ שחרור עודפים – מקובל לקבוע כללים שבמסגרתם ניתן לשחרר לקבלן עודפים חזויים בפרויקט. כללי שחרור העודפים מיועדים להבטיח ששחרור העודפים יבוצע רק כאשר יש רמת ודאות גבוהה לקיומם של עודפים. ככל ששיעורי ההתקדמות בביצוע הפרויקט ובמכירת הדירות גבוהים יותר, עולה רמת הודאות לקיומם של עודפים.

⁴ הלוואות מזנין – הלוואות שמיועדות למימון ההון העצמי (כולו או חלקו). הלוואות אלה נמצאות בנחיתות מול הלוואות למימון הפרויקט והן ברמת סיכון גבוהה יותר. התממשות סיכונים בפרויקט פוגעת ראשית בהון העצמי שמושקע בפרויקט ועל כן הלוואות שמחליפות את ההון העצמי תפגענה מוקדם יותר.

⁵ Moral Hazard – סיכון מוסרי – ככל ששיעור ההון העצמי המושקע בפרויקט נמוך יותר, החברה הלווה אינה חשופה באופן ישיר לסיכון אלא רק לסיכוי להצלחת הפרויקט ולכן עלולה להעדיף להגביר את מידת חשיפתה לסיכון.

צעדי הפיקוח על הבנקים

על רקע העלייה בסיכון האשראי לענף הבינוי והנדל"ן במערכת הבנקאות, שבאה לידי ביטוי כאמור בחלק מהתאגידים הבנקאים בגידול מואץ של יתרות האשראי ובמאפייני הסיכון לענף, שלח הפיקוח על הבנקים בחודשים אוגוסט ודצמבר 2021 מכתבים למערכת הבנקאות, שבהם נדרשו התאגידים הבנקאים בין היתר לנקוט את הפעולות הבאות:

להגביר את תהליכי הניטור והבקרה על התפתחות סיכון האשראי לענף הבינוי והנדל"ן – דרישה להגברת תהליכי הניטור והבקרה הרבעוניים של הדירקטוריון על התפתחות הסיכונים ועל תמחור העסקות, תוך התמקדות בעסקות אשראי חדשות בסיכון מוגבר ובחינת הצורך בקביעת מגבלות פנימיות לגביהן;

לוודא ביצוע התאמות בהפרשה הקבוצתית לענף הבינוי והנדל"ן – דרישה לוודא את ביצוע ההתאמות הנדרשות בחישוב ההפרשה להפסדי האשראי, על רקע העלייה בסיכון בתיק האשראי לענף זה;

לוודא כי ניתן גילוי נאות על התגברות הסיכון בענף הבינוי והנדל"ן – דרישה לכלול במסגרת הדוח לציבור גילוי איכותי וכמותי נאות על התגברות הסיכון בענף הבינוי והנדל"ן.

בהמשך לצעדים אלה, ולנוכח המשך המגמה של העלייה בסיכון האשראי לענף הבינוי והנדל"ן, שלח הפיקוח על הבנקים בחודש מרץ 2022 מכתב נוסף למערכת הבנקאות⁶ שבמסגרתו הוא עדכן על החלטתו לנקוט בעתיד הקרוב צעדים פיקוחיים נוספים, במטרה לחזק את ניהול הסיכונים, את השקיפות ואת העקביות הפיקוחית וכן את כושר הניטור אחר הסיכון בתיק.

הצעדים כוללים:

דרישה להקצאת הון נוספת בגין מימון קרקעות במינוף גבוה – הבנקים יידרשו להגדיל את משקל הסיכון של הלוואות שניתנו לרכישת קרקעות למטרות פיתוח או בנייה, שבהן שיעור המימון (LTV) גבוה;

פרסום דוגמאות למקרים פרטניים – דוגמאות לסוגיות שעלו אגב ביצוע של תהליכי ביקורת בהתייחס לאשראי לענף הבינוי והנדל"ן. הדוגמאות מתייחסות, בין היתר, למימון פרויקטים בליווי פיננסי סגור ולמימון רכישת קרקעות והן מוצגות במטרה להמחיש ולהדגים את תהליך הניתוח של צוותי הביקורת של הפיקוח על הבנקים ולסייע בכך לניהול הליכי חיתום וסיווג נאותים של האשראי בבנקים;⁷

הרחבת הדיווח לפיקוח על ענף הבינוי והנדל"ן – הרחבת המידע שמתקבל בדיווח לפי ענפי משק, במטרה לאפשר מעקב טוב יותר אחר התפתחות הסיכון בענף הבינוי והנדל"ן.⁸

הפיקוח על הבנקים ימשיך לעקוב מקרוב אחר ההתפתחויות בענף ואחר השפעת הצעדים שבהם הוא נקט, ויפעל ככל הנדרש על מנת לוודא שמערכת הבנקאות ממשיכה לתמוך בצרכי המימון של הענף, לטובת הפעילות הכלכלית במשק והציבור, באמצעות מתן אשראי בהתאם לפרקטיקות מקובלות ונאותות של ניהול סיכונים ובאופן שתומך בעסקאות עם היתכנות כלכלית מבוססת וראויה.

⁶ <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages.20-3-22/aspx>

⁷ <https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Documents.202222/pdf>

⁸ <https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/Lists/BoiRegulationReportOrders/831.pdf>

תיבה א'-9: ניתוח שוק המשכנתאות ללווים בחברה הערבית

- שיעור המשכנתאות שהועמדו לצורך רכישת נכס ביישובי החברה הערבית נמוך יחסית למשקלם באוכלוסייה ולמשקלם בשוק הדיור.
- הפער בריבית המשכנתא בין יישובים ערביים ליהודיים ומעורבים נמצא במגמת ירידה בשנים האחרונות. הריביות המשוקללת והריבית בכל אחד מהמסלולים, גבוהה בכ-0.8 נקודות אחוז בהלוואות שהועמדו ללווים שרכשו נכס ביישובי החברה הערבית בהשוואה לאלה שרכשו נכס ביישובים יהודים ומעורבים. ההפרש מבטא בין היתר את הסיכון הגבוה יותר שגלום בהלוואות הללו. ממוצע שיעור ההחזר מההכנסה (PTI) של לווים שרכשו נכס ביישובי החברה הערבית, גבוה מעט בהשוואה ליישובים ליהודים (פער של כ-1.2 נקודות האחוז בממוצע בשנים 2017-2021) על רקע ההכנסה הנמוכה של הלווים שרוכשים נכס ביישובי החברה הערבית בהשוואה לשאר נוטלי המשכנתאות.
- התקופה הממוצעת לפירעון בהלוואות ביישובי החברה הערבית ארוכה בהשוואה ליישובים יהודים ומעורבים. הדבר נובע, בין היתר, מהרצון להפחית את ההחזר החודשי בשל שיעורי ההחזר מההכנסה גבוהים.
- קיימים פערים בתמהיל ההלוואה הממוצעת בין לווים שרוכשים נכסים ביישובי החברה הערבית לבין לווים שרוכשים נכסים ביישובים יהודים ומעורבים. משקל המסלולים הצמוד למדד בריבית קבועה ושאינו צמוד מדד בריבית משתנה שאיננה פריים גבוה בהלוואות שנלקחו על ידי לווים שרוכשים נכס ביישובי החברה הערבית בהשוואה לשאר הלווים. כמו כן הייתה לשחרור מגבלת הפריים השפעה פחותה על תמהיל ההלוואה של לווים שרוכשים נכס ביישובי החברה הערבית בהשוואה להשפעת הצעד הזה על כלל אוכלוסיית הלווים.
- המאפיינים הייחודיים של החברה הערבית יוצרים חסמים רבים אשר משפיעים על יכולתם של לווים ליטול משכנתאות. הצוות הבין-משרדי להגברת ההכלה הפיננסית במשק בחן את החסמים המרכזיים שמקשים על הבנקים להעמיד משכנתאות ללווים ביישובי החברה הערבית וגייש המלצות מדיניות במטרה להסיר חסמים אלה, ובימים אלה צוות בין-משרדי ברשות החשב הכללי במשרד האוצר ממשיך לבחון את הנושא.

רקע

קובעי המדיניות מכירים את מאפייניו הייחודיים של שוק הדיור ביישובי החברה הערבית ואלה קיבלו בחלוף השנים ביטוי בהחלטות ממשלה, בוועדות ובדוחות שונים. המשותף לכולם הייתה ההכרה בחשיבותו של הפיתוח הכלכלי-חברתי בחברה הערבית ולהשלכות החיוביות שיש לשיפור במצבה של החברה הערבית ובצמצום הפערים בינה לבין החברה היהודית על הכלכלה הלאומית. כך למשל, דו"ח ועדת אור (2003)¹ שם דגש על היעדרן של תכניות מתאר ותכניות-אב ביישובי החברה הערבית כגורם להתפתחותה של תופעה נרחבת של בניית בתים ללא רישיון. התייחסויות דומות ניתן לראות גם בהצעת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה לפתרון סוגיית התכנון והדיור בחברה הערבית (2011), בדוח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים (2015) ובהחלטת הממשלה בנושא פיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020 (החלטה מספר 922). החלטה זו קבעה בין השאר כי יש להנחות את משרד הבינוי והשיכון לסבסד את עלויות הפיתוח באותם יישובים אשר יכרתו הסכמים לבנייה רוויה בקרקעות של רשות מקרקעי ישראל.

¹ ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 (2003).

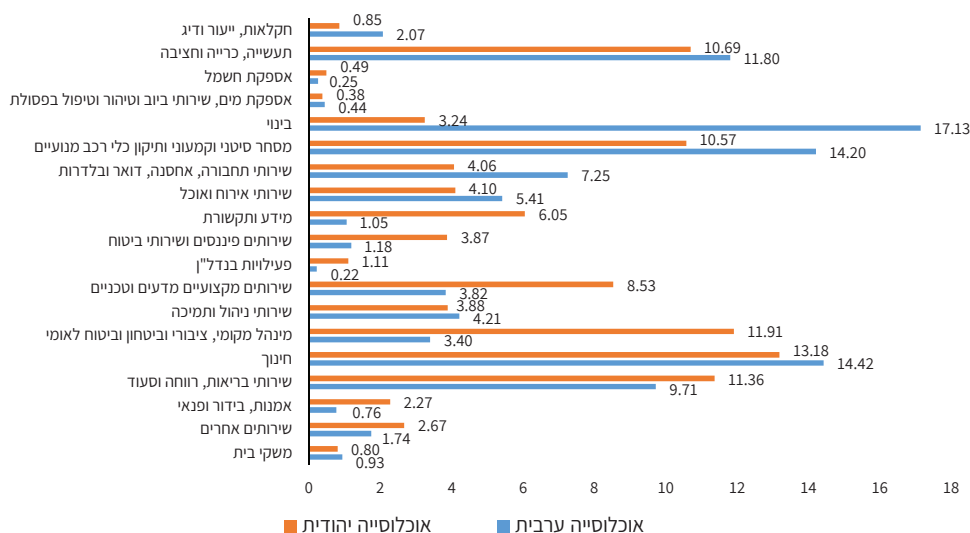
במהלך שנת 2021, אושרה תכנית חומש לחברה הערבית שנועדה לקדם את הפיתוח הכלכלי-חברתי של החברה הערבית.^{2,3} זאת בנוסף לפעילותו של צוות בין-משרדי משותף למשרד המשפטים, למשרד לשוויון חברתי ולבנק ישראל לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית לרבות בתחום האשראי בכלל ובתחום האשראי לדירור בפרט. כמו כן פועל בימים אלה צוות בין-משרדי בראשותו של החשב הכללי במטרה לזהות את החסמים העיקריים שמקשים על הבנקים להעמיד משכנתאות ללווים שרוכשים נכס ביישובי החברה הערבית ולפעול להסרתם.

המאפיינים הייחודיים של החברה הערבית יוצרים חסמים רבים אשר משפיעים על יכולתם של לוויים שרוכשים נכסים ביישובי החברה הערבית ליטול משכנתאות.⁴ ניתן לחלק חסמים עיקריים אלה לחסמים שנוגעים לפרט וחסמים שנוגעים לסוגיות של רישום מקרקעין ביישובי החברה הערבית. החסמים ברמת הפרט נובעים ראשית ממצבה הכלכלי-חברתי של החברה הערבית ומרמת ההכנסה הנמוכה יחסית. הון עצמי נמוך יחסית, הסתמכות על מפרנס יחיד, השתכרות במזומן ועיסוק בענפים שמאופיינים בשכר נמוך יחסית (איורים 1-2), משפיעים באופן ישיר על יכולתו של משק בית לעמוד בתשלומי משכנתא גבוהים ומקשים על כן על נטילתה. בנוסף קיימים חסמים תרבותיים שמרתיעים לוויים בחברה הערבית ליטול משכנתא בין היתר בשל העובדה שנתוני המשכנתא גלויים לציבור בנסח הטאבו כמו גם מחשש מתביעות ומהוצאה לפועל עקב אי-עמידה בפירעון המשכנתא. שנית, רמת אוריינות פיננסית נמוכה יחסית מונעת מלוויים להגיש בקשות למשכנתא ופוגעות ביכולתו של הלווה להתמקח.

קיימים פערים בענפי התעסוקה בין החברה הערבית לחברה היהודית



איור 1
משקל המועסקים לפי ענף כלכלי בשנת 2018 (אחוזים)



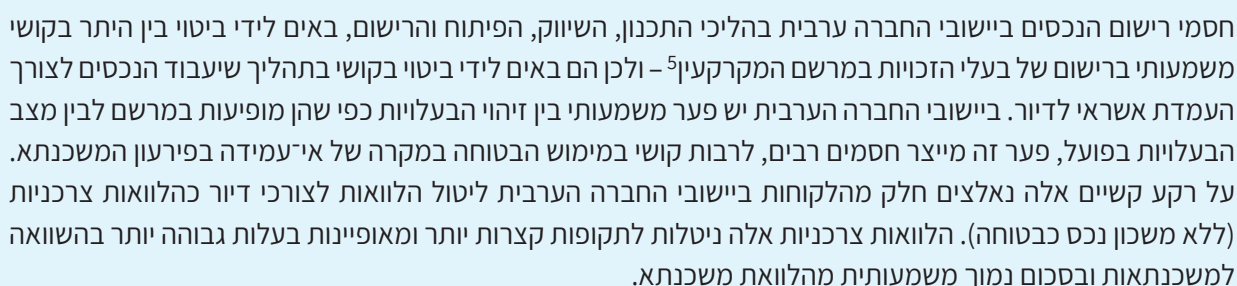
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

² החלטת ממשלה 550, התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026.

³ להרחבה ראו נאום נגיד בנק ישראל בוועידה השנתית לפורום הכלכלי הערבי, מרץ 2022.

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages.10-3-22.aspx>

⁴ להרחבה ראו פרק ח' בדוח בנק ישראל לשנת 2021.

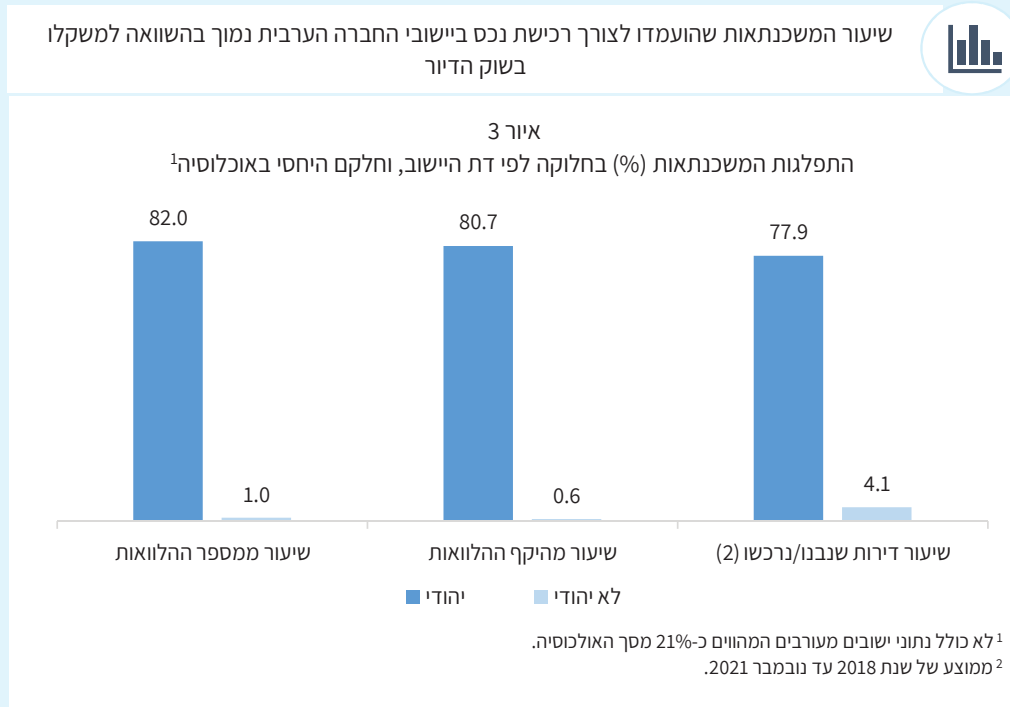


מהנתונים שמצויים בידי הפיקוח על הבנקים עולה כי **שיעור המשכנתאות שהועמדו לצורך רכישת נכס ביישובי החברה הערבית (כ-1% מסך ההלוואות), נמוך בהשוואה למשקלם היחסי בשוק הדיור** (כ-4.1% בין השנים 2018 עד נובמבר

⁶ הניתוח שמוצג להלן מציג מדידים עיקריים באשראי למטרת מגורים בחלוקה לפי דת היישוב, כפי שהוגדרה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (יהודי, ערבי, בדואי, מעורב ויישובים שבהם לא הוגדרה דת היישוב) בין החודשים ינואר 2015 לספטמבר 2021.

<https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/%2019/D7%99%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%91%D7%99%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C.aspx#losExcelos>

2021; איור 3). בתקופה זו הועמדו כ-800 הלוואות במוצע בשנה ביישובי החברה הערבית, זאת לעומת 67 אלף הלוואות במוצע בשנה ביישובים יהודים ו-14 אלף הלוואות במוצע בשנה ביישובים מעורבים. בתוך כך, היקף האשראי שהועמד ללווים שרכשו נכס ביישובי החברה הערבית מהווה כ-0.6% מסך האשראי שהועמד למטרת מגורים ועמד במוצע על כ-414 מיליון ש"ח בשנה, זאת בהשוואה ל-53 ו-12 מיליארד ש"ח בשנה ביישובים יהודים ומעורבים בהתאמה. נתונים אלה משקפים את העובדה שהמשכנתא הממוצעת ללווים שרוכשים נכס ביישובי החברה הערבית היא נמוכה בהשוואה לאוכלוסייה הכללית.



מאפייני ההלוואות (לוח 3):

גובה ההלוואה הממוצע שנוטלים רוכשי נכס ביישובי החברה הערבית גדל במהלך התקופה בשיעור של 31% (600 אש"ח נכון לחודש ספטמבר 2021), זאת לעומת גידול בשיעור של 38% ביישובים יהודים (930 אש"ח נכון לחודש ספטמבר 2021). **הפער בגובה ההלוואה בין לווים שרוכשים נכס ביישובי החברה הערבית לשאר הלווים התרחב מעט במהלך התקופה** ונכון לחודש ספטמבר 2021 עומד הפער על כ-55% (330 אש"ח), זאת לעומת שיעור של 47% בשנת 2015 (215 אש"ח). **גודל הפער בשווי הנכס בין נכסים ביישובי החברה הערבית לבין שווי הנכסים ביישובים יהודים ומעורבים אינו תואם את הפער בגובה ההלוואה הממוצעת בין היישובים.** הפער הממוצע בשווי הנכס בין יישובים ערבים לבין יישובים יהודים עמד בין השנים 2015-2021 על כ-13%, זאת בהשוואה לפער של כ-52% בגובה ההלוואה הממוצעת. נתון זה בא לידי ביטוי גם בשיעורי מימון נמוכים ביישובי החברה הערבית. שיעור המימון הממוצע ביישובים ערבים (40.5%) בין השנים 2015-2021 קטן בכ-11 נקודות האחוז בהשוואה ליישובים יהודים.

⁷ על-פי נתוני הלמ"ס.

סך ההחזר החודשי של לווים ביישובים ערבים עמד בממוצע של כ-3,200 ש"ח, נמוך בכ-800 ש"ח (20%) בהשוואה ליישובים יהודים. עם זאת, **שיעור ההחזר הממוצע מההכנסה (PTI)⁸ של לווים שרוכשים נכס ביישובי החברה הערבית, גבוה מעט בהשוואה ללוים שרוכשים נכס ביישובים ליהודים** (פער של כ-1.2 נקודות האחוז בממוצע בשנים 2017-2021). זאת על רקע ההכנסה הנמוכה של משקי הבית ביישובי החברה הערבית בהשוואה ליישובים יהודים ומעורבים. ההכנסה הממוצעת ביישובי החברה הערבית הייתה בין השנים 2015-2021 נמוכה ב-21% בממוצע בהשוואה ליישובים יהודים. בנוסף, עולה כי **התקופה הממוצעת לפירעון עבור הלוואות ביישובי החברה הערבית ארוכה בהשוואה ליישובים יהודים (1.7 שנים) ומעורבים (2.4 שנים)** ונובעת ככל הנראה מהרצון של הלוים להקטין את ההחזר החודשי ואת יחס ה-PTI. אך למרות שדבר זה מקטין את ההחזר החודשי הוא פוגע בהכנסת הפרט לטווח ארוך ומהווה חלק משמעותי מהכנסתו.

לוח 1 - מאפייני הלוואות בחלוקה לפי דת היישוב				
		ערבי	יהודי	מעורב
גובה הלוואה ממוצע (אלפי ש"ח)	2015	457.0	672.2	750.4
	ספט-21	600.2	930.2	1,027.1
שווי הנכס ממומן ממוצע (אלפי ש"ח)	2015	1,308	1,499	1,756
	ספט-21	1,670	1,886	2,180
שיעור מימון ממוצע (אחוזים)	2015	39.1	50.3	48.5
	ספט-21	39.4	53.6	52.4
החזר חודשי ממוצע (ש"ח)	2015	2,628	3,654	4,247
	ספט-21	3,570	4,350	5,022
שיעור החזר מההכנסה ממוצע (אחוזים)	2015	21.4	23.6	23.9
	ספט-21	25.5	24.4	24.5
הכנסה ממוצעת למשק בית (ש"ח)	2015	15,279	18,491	24,725
	ספט-21	17,186	23,352	29,217
תקופה ממוצעת לפירעון (שנים)	2015	22.6	20.7	19.4
	ספט-21	24.7	23	22.3

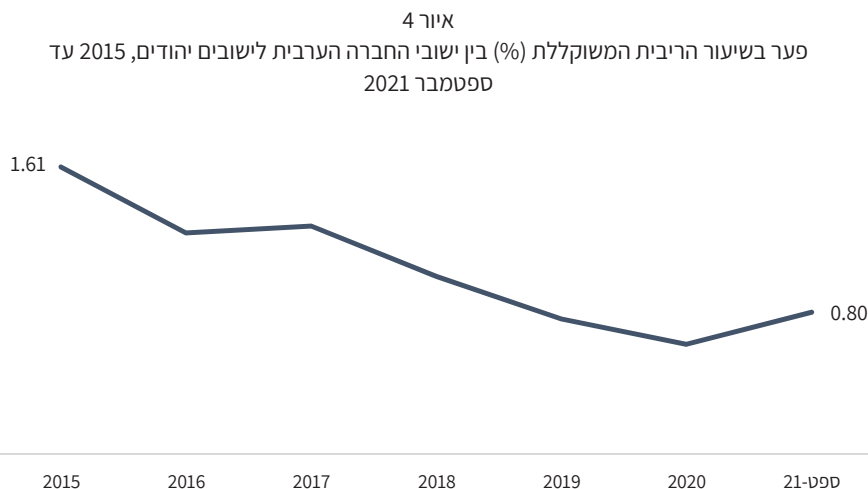
ריבית המשכנתאות

הריבית, הן המשוקללת והן בכל אחד מהמסלולים, גבוהה בהלוואות שהועמדו ללוים שרכשו נכס ביישובי החברה הערבית בהשוואה לזו שביישובים יהודים ומעורבים. עם זאת הצטמצם עם השנים הפער בריבית המשוקללת נכון לספטמבר 2021 באופן משמעותי מ-1.2 נקודות האחוז ל-0.8 נקודות האחוז בלבד (איור 4). ההפרש מבטא בין היתר

⁸ Payment to income

את הסיכון הגבוה יותר שגלום בהלוואות הללו והפערים בשיעורי הריבית בין מסלולי ההלוואה השונים נעים בין 0.3 נקודות האחוז במסלול בריבית משתנה שאינו צמוד למדד, ל-1.2 נקודות האחוז במסלול הפריים.

התקופה הממוצעת לפירעון ביישובים ערבים ארוכה בממוצע בשנה אחת בהשוואה ליישובים יהודים ומעורבים



המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

קיימים פערים בתמהיל ההלוואה הממוצעת בין הלוואות שניתנו לטובת רכישת נכס ביישובי החברה הערבית לבין שאר היישובים (לוח 2). **משקל המסלולים הצמוד למדד בריבית קבועה ושאינו צמוד למדד בריבית משתנה שאיננה פריים גבוה בהלוואות שנלקחו על ידי לווים שרוכשים נכס ביישובי החברה הערבית בהשוואה לשאר הלווים.** ייתכן שמשקלם הגבוה של מסלולים אלה הוא הרצון של הלווים לנסות ולהקטין את ההחזר החודשי במועד נטילת ההלוואה, כדי לעמוד ביחס ה-PTI שיאפשר לבנק להעמיד את ההלוואה (בדומה לפריסת ההלוואה לתקופה ארוכה יותר).

בנוסף עולה כי **לשחרור מגבלת הפריים הייתה השפעה פחותה על תמהיל ההלוואה בהלוואות שמיועדות לנכסים ביישובי החברה הערבית**, לעומת השפעת הצעד בהלוואות שמיועדות לרכישת נכס ביישובים יהודים ומעורבים. משקל מסלול הפריים גדל נכון לספטמבר 2021 בכ-8.5 נקודות האחוז ביישובים יהודים, זאת בהשוואה לגידול בשיעור של 6.3 נקודות אחוז ביישובים ערבים (לוח 3).

לוח 2 - תמהיל הלוואה ממוצע בחלוקה לפי דת היישוב, ינואר עד ספטמבר 2021

אחוזים	צמוד מדד בריבית קבועה	צמוד מדד בריבית משתנה	לא צמוד בריבית קבועה	לא צמוד בריבית משתנה שאינה פריים	פריים
ערבי	26.0	15.1	14.2	15.4	29.3
יהודי	14.6	16.2	32.0	2.4	34.6
מעורב	13.1	16.1	30.6	2.7	36.6

לוח 3 - ההפרש בין תמהיל הלוואה ממוצע בחלוקה לפי דת היישוב, בין ממוצע השנים 2015-2020 לממוצע ינואר-ספטמבר 2021

אחוזים	צמוד מדד בריבית קבועה	צמוד מדד בריבית משתנה	לא צמוד בריבית קבועה	לא צמוד בריבית משתנה שאינה פריים	פריים
ערבי	0.2	-3.5	-0.8	3.2	0.9
יהודי	-3.7	-0.5	2.2	-4.2	6.3
מעורב	-3.6	0.4	0.2	-4.7	8.5

פריסת יישובים

בעיית רישום משכון על הנכסים ביישובים הערבים ידועה ומוכרת זה זמן רב. חלק ניכר מהנכסים ביישובים הערבים בנויים על קרקעות מושע (בעלות משותפת על מקרקעין), ללא חלוקה מסודרת לחלקות או בבעלות משפחתית. בעיה זו מקשה על הלווים להעמיד את הנכס הספציפי כבטוחה לצורך קבלת אשראי לדיור. בעיה זו באה לידי ביטוי גם בנתונים שמהם עולה כי פרט לעיר נצרת (כ-18.5% ממספר ההלוואות וכרבע מסך הביצועים; לוחות 4-5), באף יישוב של החברה הערבית לא הועמדו מעל ל-6% ממספר ההלוואות, ול-5% מסך הביצועים ביישובי החברה הערבית.

לוח 4 - התפלגות מספר ההלוואות שניתנו ביישובים ערבים, 2015 עד מרץ 2021

2015-2021	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	
18.5%	19.2%	22.1%	14.5%	16.1%	14.0%	24.6%	19.7%	נצרת
6.1%	5.0%	5.2%	6.4%	4.8%	8.1%	7.5%	5.9%	בית ג'ן
5.7%	6.5%	5.4%	7.9%	5.6%	4.4%	4.4%	5.0%	מגאר
5.4%	4.6%	5.4%	6.3%	6.7%	7.0%	3.7%	2.8%	חורפיש
4.5%	3.7%	4.1%	3.9%	3.2%	5.4%	4.2%	8.1%	שפרעם
4.0%	1.9%	2.7%	3.7%	4.8%	5.5%	5.3%	4.7%	ג'ולס
3.4%	2.2%	2.4%	3.5%	4.4%	3.3%	4.6%	3.3%	אבו סנאן
3.3%	3.7%	3.1%	3.8%	3.6%	3.1%	2.5%	3.6%	דאלית אל-כרמל
3.1%	2.8%	2.7%	3.8%	5.5%	3.3%	0.9%	1.7%	סאג'ור
2.6%	1.5%	2.8%	2.3%	3.1%	2.1%	3.0%	2.6%	כסרא-סמיע

לוח 5 - התפלגות סך האשראי למטרת מגורים ביישובים ערבים, 2015 עד מרץ 2021

2015-2021	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	
24.1%	25.5%	27.1%	19.4%	21.8%	18.3%	34.2%	24.9%	נצרת
5.2%	3.9%	4.6%	5.1%	3.4%	6.8%	4.5%	9.6%	שפרעם
4.9%	5.0%	4.5%	6.3%	5.2%	4.1%	3.8%	4.2%	מגאר
4.7%	3.6%	3.8%	5.2%	3.7%	6.9%	5.4%	5.1%	בית ג'ן
4.1%	3.4%	4.1%	4.2%	5.4%	5.8%	2.9%	2.2%	חורפיש
3.4%	1.4%	2.1%	3.1%	4.8%	4.4%	4.9%	4.1%	ג'ולס
2.9%	1.3%	1.9%	2.9%	4.2%	3.1%	3.4%	3.5%	אבו סנאן
2.7%	3.3%	2.5%	3.1%	3.2%	2.1%	1.8%	2.4%	דאלית אל-כרמל
2.3%	1.1%	2.3%	2.6%	4.1%	2.4%	0.7%	1.2%	סאג'ור
2.0%	3.3%	2.1%	1.6%	1.8%	1.2%	3.2%	2.3%	ירכא

פרק ב'

התמורות המרכזיות במערכת הבנקאות

הבשילו ועוד יבשילו מכלול של צעדים להגברת התחרות וחיזוק כוחו של הלקוח, שמבוססים על ההבנה כי יש להסיר חסמים שעיקבו או שמנעו עד כה את התגברות התחרות הן בין השחקנים שכבר פועלים במערכת הבנקאות בשנים האחרונות והן בינם לבין שחקנים חדשים שיוקמו כחלק ממערכת הבנקאות או מחוצה לה. הצעדים מקודמים ע"י בנק ישראל, חלקם בשיתוף עם משרד האוצר וגופים רלוונטיים נוספים. בין הצעדים המשמעותיים ניתן למנות את:

מעבר מבנק לבנק בקליק - על-מנת להקל על חסמי מעבר של לקוחות בין בנקים הושקה בתאריך 22 בספטמבר 2021 מערכת חדשה שמאפשרת ללקוחותיה של מערכת הבנקאות לעבור מבנק לבנק באופן מקוון, נוח, מאובטח, ללא עלות ובתוך 7 ימי עסקים. כמו כן, כל החיובים והזיכויים שיגיעו לחשבון בבנק המעביר, לרבות חיובים של שיקים שיוצגו לאחר העברת הפעילות, ינותבו אוטומטית לחשבון החדש בבנק הקולט (שירות "עקוב אחרי"). מערכת מורכבת זו, שאת הקמתה הוביל הפיקוח על הבנקים ושפותחה על-ידי מערכת הבנקאות באמצעות מס"ב כגורם מרכז של הפרויקט, מחזקת את כוחו של הלקוח, מגבירה את האיום התחרותי, מפשטת בצורה משמעותית את תהליך המעבר ועשויה לאפשר ללקוחות לשפר את תנאי ההתקשרות שלהם.

בנקאות פתוחה (API) - בנקאות פתוחה מאפשרת ללקוחות הבנקים וחברות כרטיסי האשראי לשאת צדדים שלישיים במידע הפיננסי שלהם. שחקנים חדשים, לאו דווקא בנקים, יוכלו לגשת לחשבון הבנק של לקוח, בהסכמתו, ולהציע לו שירותים בנקאים שמותאמים לצרכיו. הפיקוח על הבנקים הוביל את מערכת הבנקאות וגיבש תקן אחיד לבנקאות פתוחה בישראל. התקן גם מסדיר את ההגנה על המידע של הלקוח ואת ניהול הסיכונים של התאגידים הבנקאים.

הקמת לשכת שירותי מחשוב בנקאים - לשכת שירותי מחשוב בנקאים מהווה תשתית למתן שירותי מחשוב לגופים פיננסיים. הקמת הלשכה הייתה פרויקט טכנולוגי מורכב ונועדה להסיר חסם משמעותי לכניסת שחקנים חדשים, על-ידי הוזלה ניכרת של עלויות הקמת גוף פיננסי חדש בשוק הבנקאות בישראל ולתרום בכך להגברת התחרות בשוק הבנקאות ולשיפור השירות ללקוח. לשכת שירותי המחשוב החלה את פעולתה בתאריך 1 במרץ 2021 והחלה לספק את שירותיה לבנק הדיגיטלי הראשון שהוקם (וואן זירו הבנק הדיגיטלי בע"מ).

מערכת לשיתוף נתוני אשראי - מערכת נתוני אשראי נועדה להגביר את התחרות בתחום האשראי על-ידי צמצום פערי המידע בין נותני האשראי השונים, הן בתוך מערכת הבנקאות והן מצד שחקנים חוץ-בנקאים. המערכת, שהחלה את פעולתה באפריל 2019, מאפשרת לנותני האשראי לקבל מידע על היסטוריית האשראי של הלקוח ולהציע לו על-כן אשראי בתנאים המתאימים ביותר עבורו, כמקובל במדינות מתקדמות רבות ומשנה בכך את כללי המשחק אשר היו נהוגים בשוק האשראי הקמעוני עד להקמתה של המערכת (להרחבה ראו דיווח לוועדת הכלכלה על יישום הוראות חוק נתוני אשראי¹).

¹ <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/13-4-22.aspx>

כניסה של שחקנים בנקאים חדשים - הוגדר תהליך מוסדר שנועד לייצר ודאות אסדרתית ליזמים ששוקלים להקים בנק חדש. התהליך נועד להתיר קבלת רישיון מוגבל לבנק, שמאפשר פעילות מצומצמת של מתן אשראי וקבלת פיקדונות וזה בטרם הסתיימה היערכות התפעולית, הניהולית והאסדרתית של הבנק החדש. החסמים המרכזיים שזוהו ושטופלו בשנים האחרונות היו דרישות הון גבוהות, חסמי מידע, הצורך בפריסה סניפית, חסמי טכנולוגיה (מערכת המחשוב) ואי-ודאות אסדרתית (להרחבה על התובנות מתהליך הבנק החדש ראו תיבה ב' 3- בסקירה זו).

רפורמת השקיפות במשכנתאות - בנק ישראל קידם שינוי מקיף בתחום המשכנתאות, שנועד לסייע ללווים בתהליך נטילת המשכנתא בשלושה היבטים משמעותיים: שקיפות ויכולת השוואה, פשטות ויכולת הבנה ויעילות בביצוע התהליך. השינוי צפוי להיכנס לתוקף בתאריך 31 באוגוסט 2022 ולהתמקד בביצוע שיפורים בשלוש נקודות זמן: בשלב הבירור אודות התנאים לקבלת הלוואות בתאגידים הבנקאים; בשלב קבלת האישור העקרוני לקבלת הלוואה; ולאורך תקופת ההלוואה, כחלק מבחינת הכדאיות למיחזור הלוואה (להרחבה ראו תיבה ג' 5- בסקירה זו).

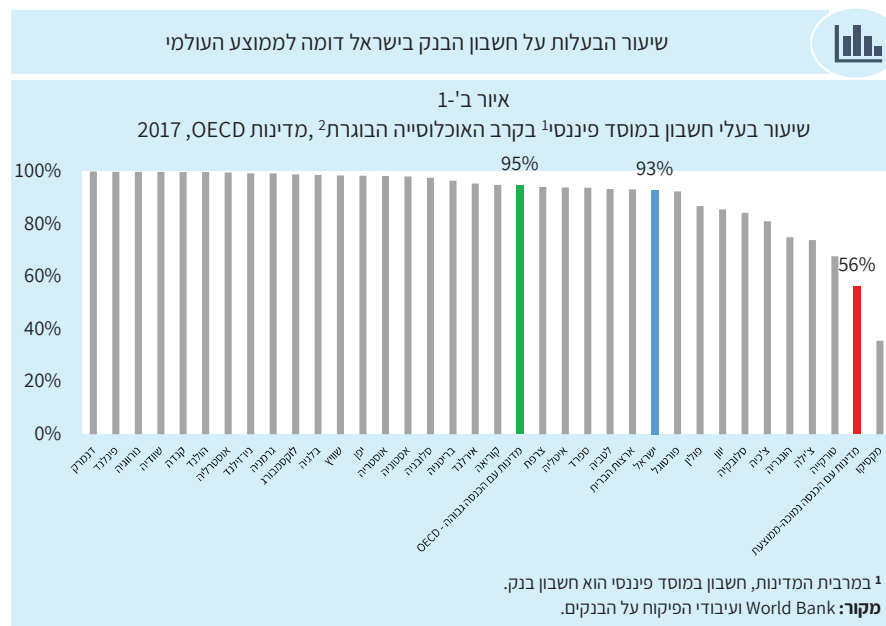
אמצעי תשלום מתקדמים, מעבר לתקן EMV - הפיקוח על הבנקים בשיתוף מחלקת מערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל עוקבים אחר יישום הוראות לעניין מעבר של מנפיקים וסולקים לעבודה בתקן EMV (וההשלכה של הוראות אלה על בתי העסק). אגב ביסוס התשתית של ה-EMV בישראל, התאפשר לחברות בין-לאומיות להציע את שירותי ארנקי התשלום שלהם בישראל. כך לדוגמה, השיקה במהלך אפריל 2021 חברת אפל את שירות הארנק הדיגיטלי שלה בישראל ובנובמבר 2021 השיקה גם חברת גוגל את שירות הארנק הדיגיטלי שלה בארץ.

מכלול צעדים אלה, כמו גם צעדים נוספים, שנועדו להטיב עם הציבור נותן כבר אותותיו על מערכת הבנקאות.² בינואר 2022 הוסרו המגבלות מרישיונו של הבנק החדש, וזו זירה הבנק הדיגיטלי בע"מ, והוא צפוי להיפתח לקהל הרחב במהלך השנה. בנוסף, אנו רואים לאורך השנים מגמת ירידה ברמת הריכוזיות של מערכת הבנקאות בפרט והמערכת הפיננסית בכלל, כפי שבאה לידי ביטוי במגוון מדדים, בהם התפלגות האשראי הצרכני במערכת הפיננסית (ראו איור א' 21) ומדד ה-HHI (ראו לוח 1 בפרק א'). כמו כן ניכר שיפור במדדי תחרות נוספים שיש להם השפעה ישירה על טובת הציבור ובהם רמת מחירי המוצרים והשירותים שמוצעים לציבור, הכמויות שמוצעות מהם ומגוונם. חשוב להדגיש כי כניסתם של מכלול הצעדים לתוקף והבשלתם, צפויים ליצור את מלוא ההשפעה על התחרות. הפיקוח על הבנקים ממשיך לבחון דרכים נוספות בכלל מגזרי הפעילות של מערכת הבנקאות, לקידום התחרות והשקיפות ללקוחות.

אחד מיעדי הפיקוח על הבנקים הוא שמירת ההוגנות ביחסים שבין הבנקים ללקוחותיהם. הגברת ההוגנות הינה נושא מהותי שנמצא בליבת היחסים בין הבנקים ללקוחותיהם וככזה היא מצויה במיקוד העשייה של הפיקוח על הבנקים, תוך דגש על הצבת הלקוח בלב הפעילות הבנקאית (להרחבה ראו פרק ג' בסקירה זו). אחת מנגזרות היחסים הללו הינה הכלה פיננסית ('Financial Inclusion'). הכלה פיננסית מקיפה את יצירתה של נגישות שוויונית לשירותים פיננסים ובעלויות סבירות עבור כלל האוכלוסייה ומסייעת למשפחות ולעסקים בחיי היום-יום ובתכנון שגרת חייהם, החל ממטרות ארוכות טווח ועד למקרי חירום בלתי צפויים. הכלה פיננסית יכולה להוות מפתח

² להרחבה על כלל הצעדים לקידום התחרות במערכת הפיננסית הישראלית וההתקדמות בה עד כה, ראו את דוחות היישום של הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי.

לצמצום אי־השוויון בין אוכלוסיות ולניצול מיטבי של המערכת הפיננסית לצרכים של משקי הבית. ההתפתחויות הטכנולוגיות, כמו גם השפעותיו של משבר הקורונה, הובילו את הבנקים להציע עוד ועוד שירותים באמצעות הערוצים הישירים, כדי להחליף את הצורך בהגעה לסניף וביצוע פעולות מול גורם אנושי. תהליך זה, אשר מתקיים לצד פעילות משלימה לטובת אוכלוסיות עם אוריינות דיגיטלית פחותה, מסייע בשיפור הנגשתם של שירותים בנקאים ללקוחות, בהוזלת עלויות ומקל על ניהול המוצרים הבנקאים.



לפי נתוני הבנק העולמי שנאספו בשנת 2017, שיעור הבעלות על חשבון פיננסי (לרוב, חשבון בנק) בישראל – דומה לממוצע במדינות עם הכנסה גבוהה (איור ב'-1). אף־על־פי־כן, ניכר כי יש מדינות רבות שבהן שיעור האוכלוסייה הבוגרת³ שיש בבעלותו לחשבונות פיננסיים עומד על 100%. אמנם שיעור הבעלות בישראל אינו חריג ביחס למדינות עם הכנסה גבוהה, אך החשש הוא שאותה אוכלוסייה שאין לה חשבון בנק, מאפיינת קבוצת אוכלוסייה או מגזר ייחודי, מה שעלול להדיר את אותו מגזר ממכלול השירותים הפיננסיים ההכרחיים.⁴ חשוב לציין כי הוראות הפיקוח על הבנקים מחייבות את התאגידים הבנקאים לפתוח חשבון עו"ש ביתרת זכות לכל לקוח שמעוניין בכך.

מדד חשוב נוסף לבחינת ההכלה הפיננסית הוא שיעור הבעלות על כרטיסי חיוב.⁵ כרטיסי חיוב מייצרים נגישות גבוהה יותר לתשלומים והשימוש בהם בהשוואה לשימוש במזומן מאובטח יותר. ניכר כי בישראל שיעור האוכלוסייה הבוגרת שמחזיקה בכרטיסי חיוב – נמוך בהשוואה למדינות ההשוואה (איור ב'-2). לאור ההתקדמות הטכנולוגית שנעשתה בעולם התשלומים בשנים האחרונות והפער

³ אוכלוסייה בגילי 15 שנים ומעלה.

⁴ ראו למשל את Omar, M.A. and Inaba, K., 2020. Does financial inclusion reduce poverty and income inequality in developing countries? A panel data analysis. Journal of Economic Structures, 9(1), pp.1-25.

⁵ כרטיסים מסוג אשראי או דביט.

שנמצא, מצביע הדבר על כך ששיעור גבוה יותר באוכלוסייה בישראל נשען על שימוש במזומנים ובאמצעים תחליפיים נוספים וייתכן שקיים חסם בשוק זה.



בימים אלה פועל צוות לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית בהובלת בנק ישראל ומשרד המשפטים. הצוות בוחן האם רמת ההכלה הפיננסית בחלקים שונים באוכלוסייה נמוכה יחסית ומהם צעדי המדיניות שיכולים להביא לשיפור. הצוות צפוי לפרסם את ממצאיו בקרוב.

מערכת הבנקאות מוסיפה בתוך כך לאמץ טכנולוגיות חדשות שמייצרות אתגרים טכנולוגיים. כחלק מהפיקוח על הסיכונים הטכנולוגיים ועל הסיכונים למודל העסקי, בחן הפיקוח על הבנקים כיצד נערכים התאגידים הבנקאים הבנקים מבחינה טכנולוגית מול אתגרי בנקאות העתיד והתגברות התחרות שנסמכת במידה רבה מאוד על היכולות הטכנולוגיות של התאגידים הבנקאים, לאור ההשפעה המהותית שיש ליכולת זו על קיומו של מודל עסקי בר-קיימה במערכת הבנקאות. הבחינה בוצעה באמצעות "סקר מוכנות טכנולוגית לאתגרי בנקאות העתיד". תוצאות הסקר מראות כי מערכת הבנקאות ככלל רואה חשיבות גבוהה בהתאמת המערכות, תהליכי העבודה והמשאב האנושי לאתגרי בנקאות העתיד ומשקיעה בכך משאבים רבים (להרחבה ראו תיבה ב'-1 בסקירה זו). בנוסף להתפתחויות הטכנולוגיות חשוב לציין כי המידע (DATA) הוא זה שמאפשר למערכת הבנקאית פיננסית להכיר את ציבור הלקוחות טוב יותר, על-מנת לעצב ולהתאים את היצע השירותים והמוצרים. המידע מאפשר את פיתוחם של מודלים ושל יכולות מתקדמות כגון בינה מלאכותית (AI), למידת מכונה (ML) וניתוח נתוני עתק (Big Data) והשימושיות הרבה שבהם ומעלה בכך גם את אתגרי המידע, שכוללים סוגיות של השימושיות המותרת במידע, הגנת הפרטיות, העדר ומניעת אפליה ואבטחת המידע. הפיקוח על הבנקים עוקב ובוחן כיצד ניתן לאפשר מתן שירותי בנקאות לצד התפתחות העיסוקים המותרים והשירותים הנלווים.

בתגובה להתפרצות נגיף הקורונה בישראל ובעולם, צומצמה הפעילות הכלכלית במשק והוגבלה התנועה במרחב הציבורי. בתוך כך צומצמו משמעותית שירותי קבלת הקהל בסניפי הבנקים. תהליכי הדיגיטציה שהוצאו במערכת הבנקאות בשנים האחרונות הוכיחו עצמם בתקופה זו, בכך שאפשרו ללקוחות התאגידים הבנקאים להמשיך ולצרוך שירותים בנקאים מגוונים באמצעות הערוצים הישירים, גם בימים שבהם הוטלו הגבלות תנועה משמעותיות על המשק (ראו איור א'-11).

משקי בית ועסקים צורכים את השירותים הפיננסיים יותר ויותר בצורה מקוונת. שירותי תשלומים מקוונים, בפרט שירותים המבוססים על ארנקים דיגיטליים, הופכים במהירות להיות חלופה אהודה לתשלומים בבתי עסק פיזיים ובבתי עסק מקוונים. זאת בין היתר לאור נוחות וקלות השימוש בהם, שגורמים ללקוחות לאמץ את הארנקים הדיגיטליים בקצב מהיר. הגידול בהיקף התשלומים הדיגיטליים גדל בשל הנוחות, אך גם בשל התפתחויות טכנולוגיות נוספות שמשפרות את חווית הקניות הכוללת (לא רק התשלום עצמו) ולאור הגידול בסחר המקוון. בשנת 2021 חלה בישראל קפיצת מדרגה בהטמעה של תקן EMV, שמהווה תשתית לארנקים ולאמצעי התשלום הדיגיטליים שחדרו לשוק בשנה זו (להרחבה בנושא שירותי התשלום הדיגיטליים ראו תיבה ב'-2 בסקירה זו). הגידול במסחר אלקטרוני מהווה כר להתפתחות השימוש האפשרי במטבעות מבוזרים כאמצעי תשלום (כאשר עד היום שימשו אלה בעיקר כאפיק השקעה). בנק ישראל בוחן בתוך כך בדומה לבנקים מרכזיים רבים בעולם את בנייתה של תכנית פעולה להנפקה אפשרית של מטבע דיגיטלי של הבנק המרכזי (CBDC), או בישראל – שקל דיגיטלי – שק"ד, תוך כדי בחינתם של השפעות אפשריות שונות על המשק הישראלי. ניתוח השפעותיו הצפויות על מערכת הבנקאות מראה כי הנפקת שק"ד תפגע ברווחיותה, עקב הסטת חלק מפיקדונות הציבור לשק"ד, אולם לא צפויה להביא לשחיקה משמעותית בתוצאות העסקיות שלה, ביציבותה או ביכולתה להמשיך להעמיד אשראי ולמלא את התפקידים המסורתיים של מערכת בנקאות (להרחבה ראו תיבה ב'-5 בסקירה זו).

תיבה ב'-1: סקר המוכנות הטכנולוגית לאתגרי בנקאות העתיד

- ההתמודדות של מערכת הבנקאות עם אתגרי בנקאות העתיד והתחרות הגוברת, נסמכת במידה רבה מאוד על היכולות הטכנולוגיות של התאגידים הבנקאים ויש ליכולת זו השפעה מהותית על קיומו של מודל עסקי בריקיימא של מערכת הבנקאות.
- כחלק מהפיקוח על הסיכונים הטכנולוגים ועל הסיכונים למודל העסקי, הפיקוח על הבנקים בחן כיצד הבנקים נערכים מבחינה טכנולוגית מול השינויים הללו באמצעות "סקר מוכנות טכנולוגית לאתגרי בנקאות העתיד" (להלן, "הסקר"). במסגרת בחינת ממצאי הסקר, נבחנו, בין היתר, הנושאים הבאים: פערים בין הרצוי למצוי; מיפוי הכלים המרכזיים שמהווים מנועי צמיחה (להלן, "כלים לקידום הצמיחה" או "כלי צמיחה"); חסמים מרכזיים לצמיחה; פרויקטים שנותנים מענה לאותם כלי צמיחה וכן לחסמים לצמיחה, ועוד.
- הסקר מהווה בראש ובראשונה כלי לכל תאגיד בנקאי לכשעצמו להעריך את רמת מוכנותו לאתגרי בנקאות העתיד, וכן כלי נוסף בידי הפיקוח על הבנקים לזיהוי המגמות הטכנולוגיות של התאגידים הבנקאים, במטרה להעריך את רמת מוכנותם מול אתגרי בנקאות העתיד. המסקנות משמשות בנוסף לאיתור מוקדי סיכון טכנולוגיים חדשים, לביצוע מיפוי והערכה מוקדמים של תחומים שמחייבים מיקוד רב יותר, לתכנון של צעדים עתידיים הנדרשים לשם המשך קידום ההתפתחות הטכנולוגית במערכת הבנקאות והתאמתה לסביבה התחרותית המשתנה.
- התובנות הרוחביות המרכזיות מהסקר הן:
 - בנושא התמודדות עם אתגרי בנקאות העתיד מערכת הבנקאות בארץ ממוקדת בסוגיות טכנולוגיות דומות לאלה שמקובלות בעולם.
 - התאגידים הבנקאים הם ברובם ממוקדי צמיחה ורואים צורך רב יותר בהשקעת מאמצים בטיפול בכלים שצפויים לקדם את צמיחתם.
 - ככלל, מערכת הבנקאות רואה חשיבות גבוהה בהתאמת המערכות, תהליכי העבודה והמשאב האנושי לאתגרי בנקאות העתיד ומשקיעה בכך משאבים רבים.

1. מבוא:

הפיקוח על הבנקים החליט, לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות בעולם הבנקאות בשנים האחרונות והשפעתן האפשרית על המודל העסקי של הבנקים, לבחון את רמת המוכנות הטכנולוגית של מערכת הבנקאות להתמודדות אפשרית עם אתגרי בנקאות העתיד. בפיקוח על הבנקים נבחנו מגמות דומות בעולם ונבנה מודל ייעודי שבמסגרתו מופו, בין היתר, כלי הצמיחה והחסמים העיקריים הנדרשים/הדורשים מענה לצורך היערכות התאגידים הבנקאים לאתגרי בנקאות העתיד. התאגידים הבנקאים התבקשו במסגרת שאלון הערכה עצמית שהופץ, לדרג את כלי הצמיחה והחסמים בהתאם לרמת חשיבותם בארגון וכן לציין עבור כל אחד מהם את הערכת סטטוס הביצוע הנוכחי שלהם. כמו כן התבקשו התאגידים להעביר את רשימת הפרויקטים שנעשו בעבר ואת הפרויקטים העתידיים אשר תומכים בכלי הצמיחה ובהסרת החסמים שצוינו. הממצאים נותחו על ידי הפיקוח על הבנקים, תוך בחינתם, בין היתר, של מנופים טכנולוגים עיקריים, של חסמים בולטים, של מגמות בהתהוותן ושל ההשלכות האפשריות על הסיכון הטכנולוגי של התאגידים הבנקאים השונים, בתהליך היערכותם לאתגרי בנקאות העתיד.

2. התובנות העיקריות שעלו מניתוח הסקר:

- מגמות גלובליות – נמצא כי קיים מתאם גבוה בין המענה של התאגידים הבנקאים בישראל ביחס לכלים לקידום הצמיחה ולכלים להסרת החסמים (ראו לוח 1, כלי צמיחה והחסמים העיקריים), לבין המצב הקיים בתאגידים הבנקאים בעולם ועל כן נראה כי מערכת הבנקאות בישראל ממוקדת בסוגיות דומות לאלה המקובלות בעולם.

לוח 1 - כלים לקידום צמיחה וחסמים עיקריים

כלי לקידום צמיחה	חסמים
ארכיטקטורה מתקדמת	אסדרה
דאטה	שיתוף פעולה בין IT ללקוח עסקי
TTM ¹	מערכות ליבה
אימוץ טכנולוגיה חדשה	אילוצי תקציב
שיתופי פעולה (שת"פים) עם צד ג'	אילוצי משאבי אנוש
התייעלות	תרבות ארגונית
שיפור תפעולי	ספקים
חדשנות	מבנה ארגוני
אימוץ מתודולוגיות עבודה	
העברה למיקור חוץ	
ענן	

- תוצאות ניתוח הפערים – בוצע ניתוח של הפערים בין רמת החשיבות שניתנה לכלי הצמיחה והחסמים לבין הסטטוס הנוכחי. נמצא כי התאגידים הבנקאים הם ברובם ממוקדי צמיחה ורואים צורך רב יותר בהשקעת מאמצים בטיפול בכלים שצפויים לקדם את צמיחתם.

כלים לקידום הצמיחה והחסמים אשר הוערכו על ידי התאגידים הבנקאים כבעלי החשיבות הגבוהה ביותר:

- כלים לקידום הצמיחה ("כלי צמיחה") – לצורך תמיכה בצמיחה טכנולוגית עתידית מייחסים רוב התאגידים הבנקאים חשיבות גבוהה במיוחד לנושאים של בנקאות דיגיטלית, סייבר וארכיטקטורה מתקדמת.
- הסרת חסמים – בכל הקשור ליכולת הסרת החסמים הטכנולוגיים הקיימים מייחסים רוב התאגידים הבנקאים חשיבות גבוהה לנושאים של אסדרה, מערכות ליבה ושיתוף הפעולה בין גוף מערכות המידע לבין החטיבות העסקיות.
- כלים לקידום הצמיחה והסרת החסמים אשר הוערכו על ידי התאגידים הבנקאים כבעלי הפער הגבוה ביותר בין רמת חשיבותו לבין המצב בפועל (פער המחייב השלמה מצד התאגיד הבנקאי):
- כלים לקידום הצמיחה ("כלי צמיחה") – הפער הגבוה ביותר לצורך תמיכה בצמיחה טכנולוגית עתידית, נמצא בקרב התאגידים הבנקאים ביחס לנושאים של ארכיטקטורה מתקדמת, של דאטה, של בנקאות דיגיטלית, של TTM¹ ושל

¹ TTM - Time To Market - משך הזמן שלוקח מפיתוח מוצר ועד שהוא זמין לשימוש הלקוח.

- כלים לקידום הצמיחה ("כלי צמיחה") – הפער הגבוה ביותר לצורך תמיכה בצמיחה טכנולוגית עתידית, נמצא בקרב התאגידים הבנקאים ביחס לנושאים של ארכיטקטורה מתקדמת, של דאטה, של בנקאות דיגיטלית, של TTM ושל שיתופי פעולה עם צד ג' (איור 21).

איור 1 - כלי צמיחה טכנולוגיים ברמת מערכת הבנקאות - ניתוח פער



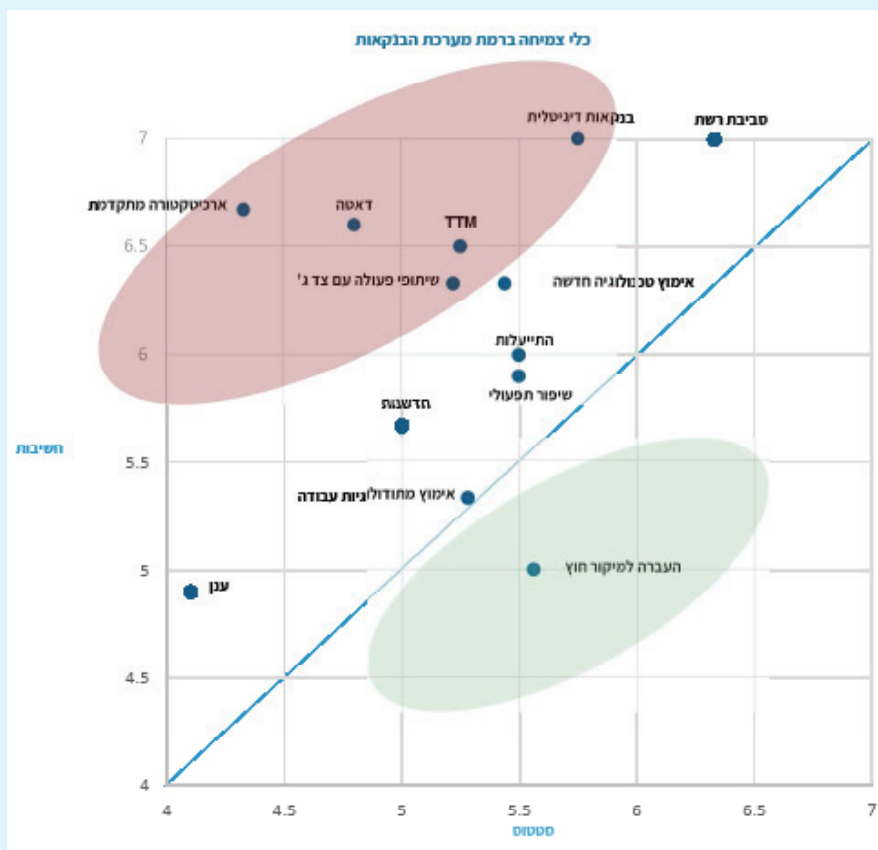
המקור: ניתוח הפיקוח על הבנקים של סקר המוכנות לאתגרי העתיד.

- הסרת חסמים** – הפער הגבוה ביותר בכל הקשור ליכולת הסרת החסמים הטכנולוגיים הקיימים, נמצא בקרב התאגידים הבנקאים ביחס לנושאים של מערכות ליבה ושל אסדרה (איור 32).

² באיור מוצגים ממוצעי ציוני ההערכות לחסמים השונים – חשיבות מול סטטוס – שניתנו במסגרת שאלוני ההערכה העצמית ומסומנים בו הנושאים בהם הוערכו הפערים הגדולים ביותר.

³ באיור מוצגים ממוצעי ציוני ההערכות לחסמים השונים – חשיבות מול סטטוס – שניתנו במסגרת שאלוני ההערכה העצמית ומסומנים בו הנושאים בהם הוערכו הפערים הגדולים ביותר.

איור 2 - חסמים לשינוי טכנולוגי - ניתוח פערים



המקור: ניתוח הפיקוח על הבנקים של סקר המוכנות לאתגרי העתיד.

- הסקר ככלי עבודה – יש לציין כי סקר זה אומץ על ידי חלק מהתאגידים הבנקאים ככלי תומך לביצוע הערכות מצב והתאמת תוכניות ארוכות הטווח לאתגרי בנקאות העתיד.
- הסקר בראי הפיקוח – הסקר מהווה את אחד הכלים בידי הפיקוח על הבנקים לזיהוי המגמות הטכנולוגיות של התאגידים הבנקאים ומידת מוכנותם לעמידה באתגרי בנקאות העתיד.

תיבה ב'-2: שירותי תשלום בעידן הדיגיטלי

• עתיד השירותים הפיננסיים הוא דיגיטלי: צרכנים ועסקים צורכים יותר ויותר את השירותים הפיננסיים בצורה דיגיטלית. הטכנולוגיות החדשות מאפשרות שירותים חדשנים ומתקדמים ואף תורמות לשינוי המודלים העסקיים, לכניסתם של שחקנים חדשים ולשיתופי פעולה נרחבים בין גופים פיננסיים וגופים טכנולוגיים גדולים או חברות טכנולוגיות קטנות חדשניות (חברות פינטק). משבר הקורונה זירז את הפיתוח של השירותים הדיגיטליים ואת אימוצם על ידי הלקוחות בעולם הפיננסי בכלל ובפרט בעולם התשלומים - בכל העולם וגם בישראל. תיבה זו עוסקת במגוון השירותים שהתפתחו בשנים האחרונות ושמבוססים על טכנולוגיה דיגיטלית.

• שירותי תשלום דיגיטליים, בפרט שירותים המבוססים על ארנקים דיגיטליים הופכים במהירות להיות חלופה פופולרית לתשלומים בבתי עסק פיזיים ובבתי עסק מקוונים. זאת בין היתר לאור נוחות וקלות השימוש בהם הגורמת ללקוחות לאמץ את הארנקים הדיגיטליים בקצב מהיר. העברת הארנק לטלפון החכם מציעה יותר מ'אמצעי תשלום שהולך אתך תמיד'. בנוסף לפונקציות בסיסיות כמו תשלומים וזיהוי, הארנק הדיגיטלי יוצר חוויות קניות אינטראקטיביות. הגידול בהיקף התשלומים הדיגיטליים גדל הן בשל הנוחות, חווית הקניות בכללותה שאיננה רק התשלום עצמו וגידול בסחר המקוון. בשנת 2021 חלה בישראל קפיצת מדרגה בהטמעה של EMV שהיווה תשתית לארנקים ולאמצעי התשלום הדיגיטליים, שחדרו לשוק בשנה זו. אנו צופים שבשנת 2022 תהיה התבססות רחבה יותר של הארנקים - הן במגוון הארנקים והן בשימוש בהם (בצד הלקוחות ובצד בתי העסק) והן ביכולת לבצע תשלומים חוצי גבולות.

• השינויים הטכנולוגיים וההתפתחויות בעולמות התשלומים מציבים אתגר עבור הרגולטורים בישראל לא רק לאור המבנה הרגולטורי המתפתח בישראל לעניין שירותי תשלום. אלא גם ביחס הן באשר להתאמת הרגולציה המסורתית לרגולציה המתאימה לשירותי תשלום דיגיטליים, כדוגמת אימוץ הצעדים המתגבשים והן ביחס לעידוד התפתחות פעילות הארנקים גם לתחומים נוספים.

הטרנספורמציה הדיגיטלית משנה מודלים עסקיים ומובילה לחדשנות בשירותים הפיננסיים - במגוון המוצרים הפיננסיים והשירותים הפיננסיים וכן במגוון השחקנים הפיננסיים וסוגיהם. עבור חברות רבות, מערכות טכנולוגיות מידע (IT) בשילוב עם תוכנה מתאימה הפכו לעמוד השדרה של הפעילויות העסקיות. הסיבה לכך היא שהדיגיטציה מציעה הזדמנויות חדשות, שכן בזכות יתרונות לגודל, רשתות דיגיטליות ושירותי נתונים, מתאפשרת אספקת שירותים איכותיים יותר בעלות נמוכה יותר. לא רק שהטכנולוגיה מספקת יותר הזדמנויות להתנסות ולשיתוף פעולה בין שחקנים שונים, אלא שהיא גם מאפשרת להתאים את השירותים לצרכי הלקוחות ולטעמיהם. לצד כל זה, החדשנות הטכנולוגית משנה את מבני השוק-חברות וגופים פיננסיים ותיקים מתאימים ומעדכנים את המודלים העסקיים שלהם, לרוב בשיתוף עם חברות פינטק. חברות טכנולוגיה גדולות ("BigTech") וקטנות פעילות יותר בעולמות הפיננסיים.

בפברואר 2022 שלוש רשויות הפיקוח האירופיות (ESMA, EBA, EIOPA), פרסמו מסמכי המלצות כדי להבטיח שהמסגרת הרגולטורית והפיקוחית של האיחוד האירופי תישאר מתאימה לעידן הדיגיטלי. ההמלצות שהועלו מכוונות לשמור על רמה גבוהה של הגנת הצרכן ולטפל בסיכונים הנובעים מהשינוי של שרשראות ערך, שימוש בפלטפורמות והופעת "קבוצות מעורבות" חדשות (קבוצות המשלבות פעילויות פיננסיות ולא פיננסיות).

הרשויות ממליצות על שורת פעולות כדי לחזק את רגולציית השירותים הפיננסיים של האיחוד האירופי ולשפר את יכולות הפיקוח בהתאם להתפתחויות אלו. המלצות אלו כוללות: גיבוש גישה הוליסטית לרגולציה ולפיקוח על שרשרת הערך של השירותים הפיננסיים; חיזוק הגנת הצרכן בהקשר דיגיטלי, לרבות באמצעות חשיפה מוגברת, מנגנוני טיפול בתלונות, נקיטת צעדים שמטרתם למנוע מכירה שגויה של מוצרים קשורים, ושיפור האוריינות הדיגיטלית והפיננסית; הגברת האחידות ב-EU בסיווג שירותים חוצי גבולות; הגברת האחידות ב-EU בטיפול בהלבנת הון/מימון סיכוני טרור בהקשר הדיגיטלי; רגולציה ופיקוח יעילים על 'קבוצות מעורבות', לרבות סקירה של דרישות זהירות אחידות; חיזוק משאבי הפיקוח ושיתוף הפעולה בין רשויות פיננסיות ורשויות רלוונטיות אחרות, לרבות באופן חוצה גבולות ורב-תחומי; ניטור פעיל של השימוש במדיה חברתית בשירותים פיננסיים.

שירותי תשלום ממלאים תפקיד מפתח בהתפתחות שירותים פיננסיים דיגיטליים, כשהם מהווים את חזית החדשנות והאמצעים לתמיכה בכלכלה הדיגיטלית. פתרונות תשלום דיגיטליים מאפשרים לאנשים ולחברות לבצע עסקאות בבטחה וביעילות. הם הכרחיים לתשלום בחנויות ובמסחר אלקטרוני, הסדרת חשבונות, החזר הלוואות או משכנתאות, העברת כסף, תשלום משכורות או פנסיה. יכולות אלו והמידע הנגזר מהם יכולות להוות בסיס למתן שירותים פיננסיים נוספים.

הטלפון החכם הינו חלק מהותי מחיי היומיום של העולם המערבי, אך לא רק. הטלפונים החכמים משמשים כאמצעי התקשורת, ככלי לחיבור חברתי, ככלי בידור, כאמצעי גישה לאינטרנט ואפילו כאמצעי תשלום. בשנים האחרונות, התפתחו בעולם מגוון של ארנקים דיגיטליים אשר מאפשרים למשתמש לבצע תשלומים בבתי עסק או להעביר כסף למכרים בצורה קלה ובטוחה. קיימים סוגים שונים של ארנקים דיגיטליים, השחקנים הבולטים מגיעים מעולמות תוכן שונים, חברות טכנולוגיה כגון PayPal, Apple pay, Google pay, Venmo ו-ALIPAY גופים בנקאים (במרבית המקרים קונסורציום של בנקים) לדוגמה Zelle רשתות חברתיות כגון פייסבוק, weChat PAY או רשתות קמעונאיות גדולות כגון Walmart. למרות השוני בשווקים בהם הם פועלים התפתחות הטבעית של השירותים שניתנים על ידם דומה בכל השווקים, השלב הראשון הינו בהעברה בין לקוחות פרטיים (P2P). לאחר תקופה מסוימת, מתרחב השירות בהדרגה לתשלומים נוספים, (לדוגמה: עסקים P2B), תשלומים מקוונים ותשלומים למוסדות וגופים ממשלתיים (P2G). חלק מהארנקים משתמשים בטכנולוגיה המאפשרת הצפנה של פרטי כרטיס החיוב (אשראי או דביט) של המשלם ואילו במקרים אחרים השימוש הוא באמצעות העברה בין חשבונות. במרבית המקרים השימוש בארנק אינו כרוך בתשלום, אך ישנן עמלות כאשר פורקים או טוענים את האפליקציה למחשבון הבנק. חלק מהארנקים מאפשרים בנוסף לתשלום, לאחסן בהם גם קבלות, קופונים, כרטיסי ביקור, חשבונות, כרטיסי טיסה, כרטיסים להופעות וכד'. בפרספקטיבה גלובלית, ארנקים אלו מאפשרים לכלכלות לעבור בעתיד לחברה נטולת מזומנים. במדינות לא מפותחות רבות התפתחותם של ארנקים דיגיטליים הואץ על ידי מפעילי רשתות של טלפונים ניידים בשיתוף עם מוסדות בנקאים. המטרה באותן מדינות הייתה ליצור גישה קלה יותר עבור הצרכנים, ולשפר הכלה פיננסית עבור אוכלוסיות מודרות, להן לא התאפשר כלל לפתוח חשבון בנק. לעומת זאת, בשווקים מפותחים, ארנקים ניידים מקלים על תשלומים בכרטיס חיוב ובמקומות מסוימים השימוש בהם עקף את התשלום בכרטיסי החיוב, נוכח התפתחותן של מערכות תשלומים מידיות לתשלום מחשבון לחשבון A2A Account To Account, ללא הצורך לעשות שימוש בסכומות המוכרות (לדוגמה: ויזה, מאסטרקארד וכו') ובכך נחסך לבתי העסק תשלום עמלות הסליקה. השימוש בארנק דיגיטלי לתשלומים בחנויות ותשלומים מקוונים היה במגמת עלייה לפני מגפת הקורונה, אך זו האיצה בצורה משמעותית את השימוש בארנקים אלו זאת לאור הצורך בגישה קלה למוצרים ושירותים, בעיקר מרחוק וללא מגע.

במסמך בנושא 'צרכי המשתמש והאימוץ של מטבעות דיגיטליים של הבנק המרכזי (CBDC)' שפרסם ה-BIS בספטמבר 2021, ניתנו כדוגמא לאימוץ והטעמה של ארנקים דיגיטליים. אחת הדוגמאות להטמעה מוצלחת היא אפליקציית הטלפון הנייד Swish, שהושקה בשנת 2012 בשוודיה ונעשה בה שימוש על ידי כ-80% מהאוכלוסייה. אמנם בתחילה הוצעו באפליקציה רק העברות P2P מידיות, אך כיום האפליקציה משמשת גם לתשלומים מקוונים ותשלומים בנקודות המכירה (עם קודי QR). גורמי הצלחה שמונה ה-BIS, הם התמקדות ראשונית בשוק שבו לא הייתה קיימת אלטרנטיבה דיגיטלית נוחה, קליטה קלה וחזקה וכן עידוד הבנקים את לקוחותיהם לעשות שימוש באפליקציית התשלום (כדי להפחית את השימוש במזומן). יישומים דומים בדנמרק (MobilePay) ונורבגיה (Vipps) זכו להצלחה דומה. דוגמה מוצלחת נוספת היא, פלטפורמת M-Pesa שהושקה ב-2007 בקניה ומשמשת יותר מ-95% מהאוכלוסייה. הפלטפורמה מבוססת על שירות הודעות (SMS), ומספקת לאוכלוסייה ללא בנק גישה לשירותים בסיסיים דמויי בנקאות. בדומה ל-Swish, גם פלטפורמה זו הציעה שירות בשוק בו לא הייתה תחרות והשרות היה נוח לשימוש. עם זאת, לא כל שירותי התשלום הניידים הצליחו. ¹Paybox הציעה פלטפורמה של תשלום בטלפון נייד בגרמניה בשנת 2000. בדומה ל-Swish, Paybox התכוונה להקל על תשלומים בין חשבונות בנק. עם זאת, יתרונות לא מספקים על פני מערכות מבוססות, עלויות גבוהות למשתמשים וחוסר שיתוף פעולה לעידוד השימוש של הלקוח גרם לכך שהאימוץ מעולם לא הצליח להגיע לרמה בת קיימא.

בדומה לעולם, עבר המשק הישראלי שינוי בתשתית התשלומים שהובילה להתפתחויות בתחום אמצעי התשלום המתקדמים. אחת הרפורמות החשובות שנעשו בעולמות התשלומים היא הטמעת תקן EMV, ² המאפשר את התפתחותם של אמצעי תשלום מתקדמים, בפרט ארנקים דיגיטליים ותשלומים ללא מגע. שנים ארוכות התמהמה השוק העסקי בישראל מלאמץ את התקן ועשה זאת רק מאז שלהי 2020 ולאור מתווה רגולטורי מחייב שקבע המפקח על הבנקים. אימוץ התקן אפשר התפתחותם של ארנקים דיגיטליים בישראל – מקומיים ובינלאומיים.

בשנת 2017 השיקו בנק הפועלים את אפליקציית התשלומים 'ביט', בנק לאומי את אפליקציית התשלומים 'פיי³', ובנק דיסקונט רכש את פעילות אפליקציית התשלומים 'פייבוקס'. בתחילת הדרך אפליקציות אלו אפשרו תשלום מאדם לאדם (P2P) (ודרישת תשלום), לאחר מכן התרחבו לתשלומים בבתי עסק – בתחילה בעסקאות מרוחקות ובהמשך באמצעות טכנולוגיית NFC (תשלום ללא מגע). השימוש הגדול באפליקציות תשלומים להעברות כספים בין אנשים פרטיים הינו תחליף לשימוש במזומן ומשרת את החלטות הממשלה לצמצום השימוש במזומן במשק. היקף התשלומים באפליקציות תשלומים התרחב לאורך השנים בקצב צמיחה גובה, הן לאור גידול במספר המשתמשים והן לאור גידול בנפח הפעולות.

בשנה האחרונה גדל מספר האפליקציות הבנקאיות בישראל, המנגישות ארנקים דיגיטליים, ומאפשרות ללקוחותיהן לשלם בבתי העסק באמצעות הטלפון הנייד: שלוש חברות כרטיסי האשראי (ישראכרט, כאל ומקס) הוסיפו לאפליקציות שלהן פונקציונליות של ארנק דיגיטלי; שתי חברות בינלאומיות (אפל פיי וגוגל פיי) השיקו את ארנקיהן; בתי עסק גדולים (ילון, לדוגמא) השיקו גם הם ארנקים דיגיטליים. נכון לדצמבר 2021, קיימים בישראל 9 ארנקים דיגיטליים פעילים. ⁴ נציין כי לכל ארנק יש פונקציונליות שונה. כך לדוגמא הארנקים של חברות כרטיסי

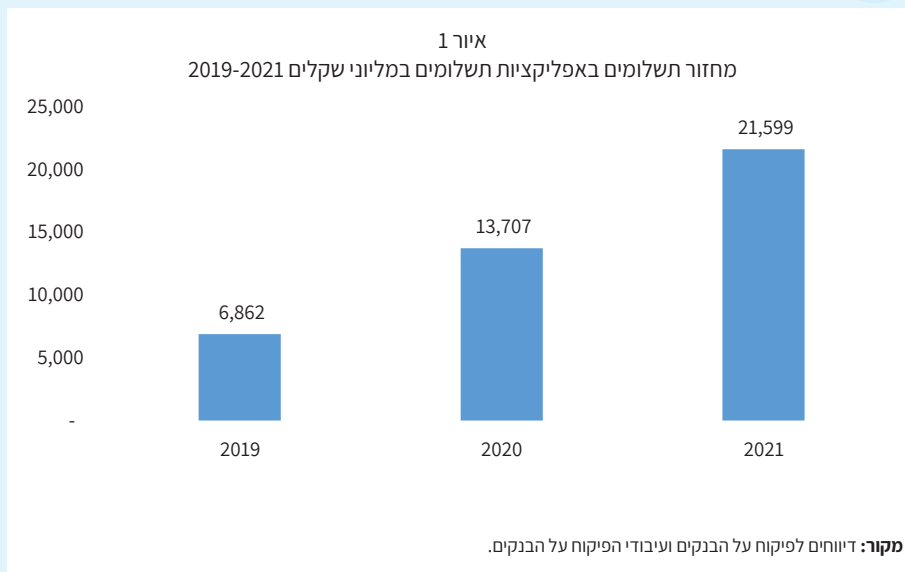
¹ PAYBOX העולמית שאינה קשורה לפעילות בישראל.

² תקן EMV פותח בידי שלוש חברות האשראי הגדולות באירופה (Visa, Mastercard, Europay-I) - לשם אבטחת הרכישות בכרטיסי אשראי ומניעת הונאות וזיופים ככל הניתן על ידי זיהוי כמעט ודאי של בעל הכרטיס EMV. הוא שבב חכם, המותקן בכרטיס האשראי במקומו של הפס המגנטי, ועליו מידע המיוחס אך ורק לכרטיס שעליו הוא מותקן.

³ בנק לאומי הודיע לאחרונה כי הוא סוגר את פעילות אפליקציית התשלומים שלו.

⁴ סקירת מערך התשלומים בישראל, מחלקת מערות תשלומים וסליקה, דצמבר 2021.

מגמת צמיחה במחזור התשלומים באפליקציות התשלומים שמקורה בגידול מספר המשתמשים ונפח הפעילות



האשראי כוללים רק תשלום בכרטיסים שהונפקו על ידיהן בעוד שהארנקים של החברות הבינלאומיות מאפשרים תשלום באמצעות כלל כרטיסי האשראי המונפקים בישראל. כמו כן, חווית השימוש ללקוח משתנה מארנק לארנק.

הגורמים העיקריים לאימוץ המהיר של השימוש בארנקים דיגיטליים בארץ ובעולם הם ראשית התפוצה הרחבה של טלפונים חכמים ושנית הקלות והנוחות של השימוש בהם. לצד זה, בעולם השימוש בארנקים דיגיטליים סייע גם למהפכה בכל הנוגע לתשלומים חוצי גבולות, אם עד לא מזמן העברת כסף ממדינה אחת לאחרת, לקחה שלושה או ארבעה ימים ועלותה הייתה משמעותית, כיום בחלק מהמדינות ניתן לעשות זאת פחות או יותר באופן מיידי תוך כך שעלויות העסקה פחתו בצורה ניכרת. בישראל תחום זה עדין לא התפתח, אך אנו צופים כי יהיה זה השלב הבא בהתפתחות אפליקציות התשלום.

הארנקים הדיגיטליים בישראל עודם מבוססי תשלום באמצעות כרטיסי חיוב. בעולם אנו רואים התפתחות של ארנקים המבוססים תשלומים ישירות מהחשבון וזאת אודות לנוחות ולפשטות בתשלום מעין זה באמצעות בנקאות פתוחה וייזום תשלומים. ייזום תשלומים מאפשר לצד שלישי לכתוב עבור הלקוח והמוטב את הוראת התשלום והלקוח המשלם מאשר אותה. הגישה לחשבון הלקוח המשלם מאפשרת מגוון של שירותים – כך לדוגמה תשלום בודד או תשלומים מרובים, תשלום מיידי או תשלום עתידי, אישור הוראת התשלום בעת ביצוע העסקה (ייזום תשלומים קלאסי) או אישור בזמנו החופשי (בקשת תשלום - request to pay) ועוד מגוון רחב. במסגרת החובה ליישום בנקאות פתוחה בישראל, חייב הפיקוח על הבנקים שירות של ייזום תשלום בודד. בהמשך, צפוי הפיקוח להרחיב את מגוון התשלומים האפשריים באמצעות ייזום תשלומים – בין אם חיוב לאפשר תשלומם מסוימים ובין אם מתן אפשרות לעשות כך. התקינה המשמשת את הפיקוח על הבנקים היא התקינה של קבוצת ברלין.

מעבר להתפתחות שירותי תשלום חדשניים ומגוונים, שירותי התשלום הדיגיטליים מאפשרים הרחבת מגוון היצע השירותים הפיננסים ללקוח והתאמתם לצרכי הלקוח הספציפי. זאת באמצעות איסוף הנתונים אגב פעולות התשלום ועיבודי מידע מתקדמים (ניתוחים צופי פני עתיד להוצאות והכנסות, חישוב הטבות, דירוג הלקוח למתן אשראי ועוד). לפיכך, רואים בעולם כי חברות תשלומים, העושות שימוש במידע המצטבר, מרחיבות את היצע השירותים שלהן מעבר לשירותי הליבה המסורתיים. ספקי תשלומים מציעים פתרונות באמצעות יצירת פלטפורמה המאפשרת הצעת סט עשיר של הצעות ערך, כגון: הנפקת כרטיסים וירטואליים, הצעת שירות אשראי 'קנה עכשיו שלם מאוחר יותר' (BNPL – Buy Now Pay Later).

התפתחויות אלו מהוות אתגר רגולטורי לא פשוט, בפרט בישראל. כך, בדומה לנעשה באירופה יש להתאים את התשתית הרגולטורית לעולם הטכנולוגי המשתנה ולשירותים המשתנים. לדוגמא – שימוש בתשתיות ענן המאפשרות מצד אחד רמה גבוהה של גמישות תפעולית וגישה לטכנולוגיית עיבוד נתונים מתקדמת אך מצד שני סיכונים חדשים, בפרט לעניין הגנת המידע והגנה על הלקוחות. דוגמא נוספת, התאמת הרגולציה, כך שתאפשר שימוש בטכנולוגיות מתקדמות לתשלומים כגון DLT.

תיבה ב'-3: תובנות בנוגע להקמת בנק חדש בישראל

- בעקבות הניסיון שנצבר בפיקוח על הבנקים מהליווי של מיזמים להקמת בנקים חדשים והניסיון שנלמד מרשויות פיקוח בעולם, הפיקוח על הבנקים הפיק לקחים וגיבש תובנות בנוגע לשלבי הרישוי של בנק חדש ולתהליך היערכותם של היזמים.
- הפיקוח על הבנקים מוצא לנכון לשתף את הציבור, ובפרט יזמים המעוניינים להקים בנק חדש, בלקחים שהופקו ובתובנות שגובשו כדי לקדם ולייעל את תהליכי הקמתם של בנקים חדשים נוספים.
- לשם הגברת הוודאות הרגולטורית ליזמים והגדלת סיכויי ההצלחה של המיזמים, ולאחר בחינת המיזמים והיתכנותם, ניתן ליזמים רישיון לבנק חדש המורכב משלושה שלבי רישוי: רישיון מוגבל שאינו בתוקף (תאגיד שאינו בנקאי), רישיון מוגבל בתוקף (תאגיד בנקאי בהקמה) ורישיון שאינו מוגבל (תאגיד בנקאי חדש).
- היערכותם של היזמים מורכבת אף היא משלושה שלבים מרכזיים: (1) הגשת בקשה לרישיון בנק ולהיתר שליטה; (2) הקמת הבנק והיערכות לתחילת הפעילות; (3) השלמת הקמת הבנק והיערכות להסרת המגבלות מהרישיון המוגבל.
- ההיערכות להקמת בנק חדש היא מורכבת וכרוכה בהשקעת משאבים רבים, ובהבנה מעמיקה בבנקאות, בהוראות החוק והאסדרה ובטכנולוגיה. עמידה בדרישות ההיערכות מהווה תנאי להתקדמות בשלבי הרישוי.
- התכנית העסקית המוגשת על ידי היזמים בשלב הגשת הבקשה, צריכה להיות מגובשת, מפורטת ושלמה, בעלת הנחות סבירות שמותאמות לתנאי השוק ולהתיישב עם הוראות החוק והאסדרה. יש להגיש את התכנית העסקית רק לאחר אתגורה באופן פנימי ומעמיק.
- ההון מהווה נדבך מרכזי באישור הבקשה לרישיון בנק. על היזמים לאמוד את ההון הנדרש לבנק בשנותיו הראשונות באופן שמרני ולהכין תכנית מבוססת לגיוסו.
- גרעין שליטה בבנק צריך לעמוד בהוראות החוק ובמדיניות הפיקוחית, לרבות: החוסן הפיננסי של גרעין השליטה; היושר והיושרה של המבקשים את היתר השליטה; הניסיון העסקי והנכונות לתמוך בבנק בעת הצורך.
- ההיערכות הטכנולוגית היא מורכבת וכוללת היבטים רבים. יש להתוות תכנית סדורה של ההיערכות הטכנולוגית ולקחת בחשבון מרווחי ביטחון למשאבים הנדרשים וללוחות הזמנים.
- ממשל תאגידי אפקטיבי הוא רכיב חיוני להתנהלות נאותה של בנק ולשמירה על אמון הציבור בו. יש להבטיח שבטרם הפעלת הרישיון יוקם דירקטוריון עצמאי שלא יפעל בניגוד עניינים וששלושת קווי ההגנה ימוסדו באופן הולם.
- התחלת הפעילות הבנקאית של תאגיד בנקאי בהקמה מותנית בעמידה באבני דרך, בהצגת תכנית להתחלת הפעילות, בהגשת דוח ביניים של ביקורת בלתי תלויה ובאישורו של המפקח על הבנקים, לאחר התייעצות עם נגיד בנק ישראל.
- הסרת המגבלות מהרישיון של תאגיד בנקאי בהקמה מותנית באישור נגיד בנק ישראל, לאחר השלמת ההיערכות, שכוללת: עדכון התכנית העסקית; השלמת גיוס ההון; עמידה בהוראות הפיקוחיות; וכן סגירת פערים מהותיים.

הפיקוח על הבנקים שם בשנים האחרונות דגש על קידום התחרות במגזרי הקמעונות והעסקים הקטנים, באמצעות הובלת רפורמות מבניות והסרת חסמי כניסה למערכת הבנקאות. אלה נועדו להגדיל את האיום התחרותי על השחקנים במערכת הבנקאות, את מספר השחקנים במערכת ואת התנהלותם התחרותית. במסגרת זו פורסמה בשנת 2018 מדיניות להקמת בנק חדש, כדי להסדיר ולפשט את התהליך של קבלת רישיון בנק ולספק ליזמים עוד בשלב מוקדם של תהליך הרישוי ודאות רגולטורית. בשנת 2020 פורסמו הוראות ייעודיות לבנקים חדשים, במטרה להתוות גישה פרופורציונלית: הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 480 בנושא "התאמות להוראות ניהול בנקאי תקין החלות על "תאגיד בנקאי חדש" ועל "תאגיד בנקאי בהקמה" והוראת דיווח לציבור מספר 692 בנושא "דיווח לציבור של תאגיד בנקאי חדש ושל תאגיד בנקאי בהקמה".

בד בבד עם התקדמות הרפורמות והפעולות להסרת חסמי הכניסה, התקבלו פניות של יזמים שביקשו להקים בנקים בישראל. הפיקוח על הבנקים הקים בשנת 2016 יחידה חדשה, במטרה ללוות יזמים שמבקשים להקים בנק חדש לאורך כל תהליך הרישוי ובתקופה שלאחר ההקמה. אחד היזמים – "וואן זירו הבנק הדיגיטלי בע"מ"¹ – קיבל בדצמבר 2019 רישיון מוגבל לבנק. בינואר 2022 הוסרו המגבלות שברישיונו וכעת הוא זוכה למעמד שווה לכלל הבנקים בישראל. הפיקוח על הבנקים מלווה כיום מספר יזמים שנמצאים בשלבים שונים של בחינת בקשה לרישיון בנק.

הניסיון שנצבר בפיקוח על הבנקים בליווי היזמים, לצד ניסיון של רשויות פיקוח בעולם שנלמד בישראל, הניבו תובנות בנוגע לשלבי הרישוי של בנק חדש, לאסדרה שחלה עליו ולתהליך ההיערכות של היזם. אלה קיבלו לאחרונה ביטוי בעדכון הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 480 והן צפויות לקבל ביטוי במדיניות להקמת בנק חדש שתפורסם לציבור בגרסה עדכנית. הגם שהקמת בנק חדש היא תהליך ארוך ומורכב, הפיקוח על הבנקים פועל כדי לסייע ליזמים להשלים אותו בהצלחה. תיבה זו מציגה את שלבי הרישוי של בנק חדש ומפרטת את תהליך ההיערכות של היזמים ואת האתגרים שבצידי, ונועדה לשתף יזמים אפשריים בתובנות שגובשו בפיקוח על הבנקים כדי לייעל את תהליך ההקמה של בנקים חדשים.

א. שלבי הרישוי של בנק חדש

הרישוי של בנק חדש כולל שלושה שלבים מרכזיים:

(1) רישיון מוגבל שאינו בתוקף – רישיון מוגבל ניתן לתאגיד על ידי בנק ישראל לאחר התייעצותו בוועדת הרישיונות ובטרם הקמת הבנק. אי לכך, כל עוד הבנק לא הוקם, תאגיד שקיבל רישיון מוגבל, לא רשאי לקיים פעילות בנקאית (קרי להעמיד אשראי ולקבל שלוש פיקדונות לפחות, כאחת) והרישיון המוגבל לא נכנס לתוקף. בשלב זה התאגיד אינו מוגדר כ"תאגיד בנקאי" והוא לא כפוף לאסדרה בנקאית. רישיון מוגבל שאינו בתוקף מספק ליזם ודאות רגולטורית, מאחר שהוא מהווה אישור ראשוני מנגיד בנק ישראל ומהמפקח על הבנקים והסכמה עקרונית למתן רישיון בנק. הודאות הרגולטורית מקלה על קידום תהליכים כמו: גיוס הון, גיוס עובדים, חתימה על הסכמים והקמת תשתית טכנולוגית.

(2) רישיון מוגבל בתוקף (התחלת הפעילות הבנקאית) – לפני שהבנק מתחיל לפעול הוא נדרש לעמוד באבני הדרך שנקעו ברישיון המוגבל ולקבל אישור של המפקח על הבנקים, לאחר התייעצותו עם נגיד בנק ישראל. עם תחילת הפעילות הבנקאית נכנס רישיון המוגבל לתוקף, התאגיד מכונה "תאגיד בנקאי בהקמה" וחלה עליו אסדרה מצומצמת. פעילות האשראי והפיקדונות של תאגיד בנקאי בהקמה מוגבלת ל-100 מיליון ש"ח. תאגיד בנקאי בהקמה חייב להשלים במהלך התקופה שבה הוא פועל את ההיערכות לקראת הסרת המגבלות מהרישיון. השלמת ההיערכות צריכה להתבצע במהלך תקופה של שלוש שנים ממועד קבלת הרישיון המוגבל, אחרת יפוג תוקפו של הרישיון.

¹ בשמו בקודם: "הבנק הדיגיטלי הראשון בע"מ".

(3) **רישיון שאינו מוגבל (הסרת המגבלות מהרישיון המוגבל)** – הסרת המגבלות מהרישיון מבוצעת לאחר שהבנק השלים את ההיערכות הנדרשת בהתאם לאבני הדרך ובכפוף לאישורו של נגיד בנק ישראל. במסגרת זו מומר הרישיון של הבנק לרישיון שאינו מוגבל והתאגיד מכונה "**תאגיד בנקאי חדש**". תאגיד בנקאי חדש הוא תאגיד שמקיים את התנאים הבאים: (1) הפעילות שלו אינה מורכבת, קרי פעילות האשראי שלו מנותבת למגזרי הקמעונות והעסקים הקטנים והפעילות שלו בתיק למסחר מצומצמת; (2) סך הנכסים המאזניים שלו לא עולה על אחוז אחד מהנכסים של מערכת הבנקאות או על 16 מיליארד ש"ח (הנמוך מביניהם); (3) וכן, סך הפיקדונות שלו לא עולה על מחצית האחוז מהפיקדונות של מערכת הבנקאות או על 6 מיליארד ש"ח (הנמוך מביניהם). ככזה הוא כפוף לאסדרה מופחתת ומותאמת סיכון. תאגיד בנקאי חדש זוכה למעמד שווה לכלל הבנקים בישראל.



בנק זר ותאגיד עם היקפי פעילות העולים על אלה שנקבעו עבור תאגיד בנקאי בהקמה ואשר מבקשים להקים בנק חדש בישראל, מופנים למסלול רישוי ישיר לקבלת רישיון בנק. המשמעות היא שגופים אלה לא מקבלים רישיון מוגבל כחלק מתהליך הרישוי, אלא נערכים מראשית התהליך לקבל רישיון שאינו מוגבל. רק לאחר שהם מסיימים בהצלחה את ההיערכות, הם מקבלים את רישיון הבנק וכפופים לאסדרה שחלה על תאגיד בנקאי חדש.

ב. הגשת בקשה לרישיון בנק ולהיתר שליטה

הגשת בקשה לרישיון בנק ולהיתר שליטה היא תהליך מקדים לקבלת רישיון מוגבל. במסגרת זו וטרם הגשת הבקשה, על היזמים לבנות תכנית עסקית ותכנית לגיוס הון, לקבוע את תפיסת המחשוב של הבנק, לגבש גרעין שליטה ולהתוות את מבנה ההחזקה בבנק. שלב זה כרוך בהשקעת משאבים רבים ובגיוס צוות הקמה מקצועי ועל היזמים להפגין רצינות ומחויבות לתהליך. בנוסף יש עליהם להתנהל בשקיפות מלאה כלפי הפיקוח על הבנקים, לעדכן בנוגע להתפתחויות במיזם ולהציף סוגיות שיש להן השפעה על בדיקת הבקשה ואישורה. יש ליישם את הערות הפיקוח על הבנקים ולעדכן בהתאם

את התכנית העסקית, אחרת לא ניתן יהיה להגיש את הבקשה. לקראת פגישה עם הפיקוח על הבנקים נדרש לשלוח את החומרים הנוגעים בדבר מבעוד מועד ולהגיע לפגישה ערוכים ועם תשובות מספקות לשאלות שהועברו ליזמים. חשוב להדגיש ששליחת חומרים צריכה להיעשות בתיאום מראש עם הפיקוח על הבנקים ובהתאם להתקדמות התהליך לקראת הגשת הבקשה לרישיון בנק ולהיתר שליטה.

מבנה החזקות ובעלי שליטה

גיבוש גרעין השליטה בבנק ומבנה ההחזקה בו מהווים חלק חיוני בהגשת בקשה לרישיון בנק ולהיתר שליטה. החקיקה הבנקאית ומדיניות הפיקוח על הבנקים² קובעות כללים בנוגע לשליטה ולהחזקה בתאגיד בנקאי, כמו: מי יכול לשלוט ולהחזיק בבנק, באמצעות איזה גופים, מהם השיקולים למתן היתר שליטה בבנק ומה נדרש מגרעין השליטה. לכן חייבים היזמים להכיר היטב את התנאים והמגבלות שמופיעים בחקיקה ובמדיניות. מומלץ להתוות את מבנה ההחזקה ואת גרעין השליטה הרצוי לפני שפונים לפיקוח על הבנקים עם הצעה להקמת בנק ובטרם החלו היזמים לגייס משקיעים. יש מקרים שבהם יזמים מציגים במסגרת הבקשה לרישיון בנק ולהיתר שליטה מבנה החזקה או גרעין שליטה שלא עומדים בדרישות הפיקוחיות. על כן חשוב להיוועץ עם הפיקוח על הבנקים מבעוד מועד ולפני הגשת הבקשה.

בתהליך גיבוש גרעין השליטה בבנק ומבנה ההחזקה בו, ראוי שהיזם ייתן את דעתו על היכולת של שותפיו האפשריים לתרום להקמת הבנק ולביסוסו, למידת הניסיון העסקי שלהם ולהיבטים של יושר ויושרה אישיים ועסקיים של השותפים. כמו כן רצוי לוודא שקיימת ראייה אסטרטגית משותפת בין כלל השותפים האפשריים ונכונות לפעול יחד ובשיתוף פעולה, כדי להוביל את הבנק לצמיחה, רווחיות ויציבות לאורך זמן. כן צריך לוודא שלקבוצת גרעין השליטה יש חוסן פיננסי מספק ביחס להון שהיא מתכוונת להשקיע בבנק בהתאם לתכנית העסקית ונכונות לתמוך בבנק בעת הצורך או בעת מצבי קיצון. גיבוש הסכמים בין הגופים שמשתתפים לקבוצת השליטה עלולים להיות מורכבים וחשוב לכן לוודא שהאינטרס של הבנק נשמר בהסכמים אלה. לעיתים, תהליכים של גיוס משקיעים וגיבוש מבנה החזקה וגרעין שליטה נמשכים זמן רב מעבר למתוכנן וזה צפוי להשפיע על לוח הזמנים של כלל תהליך הרישוי.

ההון

ההון של הבנק משמש ככרית לספיגת הפסדים בלתי צפויים, לכיסוי עלויות ההקמה והתפעול של הבנק ולביסוס פעילותו בשנים הראשונות. לפיכך הוא מהווה רכיב מרכזי בבדיקת הבקשה לרישיון בנק ולהיתר שליטה. מאחר שהתכנית העסקית מתפתחת לאורך זמן, היקף ההון שנדרש לבנק עשוי להשתנות ולכן הוא נבחן לאורך כל שלבי הרישוי. לעיתים מתמקדים יזמים בעצם קבלת הרישיון המוגבל ופחות באמצעים להשגת יציבות ורווחיות לבנק בטווח הבינוני ומעריכים בחסר את ההון הנדרש לשם כך. משום כך חשוב להעריך את ההון באופן זהיר ושמרני. על היזמים להציג במסגרת הבקשה לרישיון בנק תכנית של גיוס ההון, שכוללת את היקף ההון שיוזרם בהתאם לתכנית העסקית בכל אחד משלבי הרישוי ואת זהות המשקיעים. חלק מההון צריך להיות מוזרם לפני קבלת הרישיון המוגבל ויתרתו – בטרם הסרת המגבלות מהרישיון. הפיקוח על הבנקים מצפה מבעלי השליטה של הבנק להזרים את ההון הראשוני ולתמוך בבנק במהלך הקמתו והתבססותו.

התכנית העסקית

במסגרת תהליך הגשת בקשה לרישיון בנק ולהיתר שליטה על היזם להכין תכנית עסקית ולהגיש אותה לפיקוח על הבנקים. התכנית העסקית צריכה להיות מגובשת, מפורטת ושלמה. כמו כן עליה להיות מלווה בחזון ובאסטרטגיה עסקית, זאת, בין היתר, בשים לב לסביבה העסקית, לסביבת התחרות המתפתחת ולמאפייני הפעילות, המגזרים, המוצרים והצעת

² ראו: חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, וקריטריונים ותנאים כלליים למבקש היתר לשלוט ולהחזיק אמצעי שליטה בתאגיד בנקאי, 11 ביולי 2013.

הערך של הבנק. כמו כן עליה לאפיין את הלקוחות ברמת פילוח גבוהה, את המוצרים והשירותים במודל העסקי ולבסס את האפיון של אלה על סקרים שנבנו בהתאמה למודל המוצע. פעמים מוגשות תכניות עסקיות שמצויות בשלב מאוד ראשוני והן אינן בשלות לבחינה של הפיקוח על הבנקים או שמוגשות תכניות חלקיות ולא מפורטות, אשר אינן משקפות במלואן סוגיות מהותיות לשאלת הרישוי.

התכנית העסקית צריכה להיות ריאלית, מותאמת לתנאי השוק, שמרנית ומתיישבת עם החקיקה ועם ההוראות שחלות על בנק חדש. עליה לשקף בנוסף הבנה מעמיקה של האיומים שהבנק עומד בפניהם ולסיכונים שלהם הוא חשוף וכן יכולת לנהל ולגדר סיכונים אלה. יזמים נוטים לעיתים להציג תכניות עסקיות אופטימיות למדי, שלא אומדות בצורה שמרנית והולמת את ההיתכנות של המודל העסקי, את עלויות ההקמה והתפעול, את ההוצאות השוטפות, את הסיכונים שלהם הבנק חשוף, את משך זמן ההקמה ואת המעבר של הבנק לרווחיות. לכן חשוב לאמוד בזירות את המשתנים בתכנית העסקית ולהוסיף עליהם שולי ביטחון שמרניים, לרבות באמצעות ניתוחי רגישות ותרחישי קיצון. כאשר תכנית עסקית מציגה פעילויות או שירותים שלא מתיישבים עם החקיקה הבנקאית או עם ההוראות שחלות על בנק חדש – עלול הדבר לעכב את בדיקתה או למנוע את אישורה.

יש חשיבות לבצע לתכנית העסקית תהליך של אתגור פנימי, בטרם זו תוגש לבחינה של הפיקוח על הבנקים. כמו כן ראוי כבר בראשית תהליך בניית התכנית לגבש צוות הקמה מקצועי, שיסייע בגיבוש מודל עסקי יציב ורווחי שמותאם להוראות החוק. צוות ההקמה נדרש, בין היתר, להבנה ומקצועיות בתחומי הבנקאות, האסדרה והטכנולוגיה. ניתן למצוא קשר ישיר בין מידת המקצועיות של צוות ההקמה בבניית התכנית העסקית ואתגורה, לבין משך זמן ההיערכות של היזם להגשת בקשה לרישיון בנק כנדרש.

התכנית העסקית מהווה עבור היזמים כלי מרכזי כדי לבחון את ההיתכנות של המודל העסקי ולהצביע על חולשות בו. המודל העסקי גם מתפתח לאורך כל תהליך הקמת הבנק וביסוס פעילותו וככל שחולף הזמן, יש על היזמים לעדכן ולטייבו בעקבות תהליכי בחינה ואתגור. משום כך צריכה התכנית העסקית להיות גמישה ולאפשר ניתוח מעמיק של המודל העסקי ובחינה של השפעות המשתנים במודל על מדדי ביצוע וסיכון ולאפשר גם דינמיות והתפתחות של המודל העסקי על פני זמן.

ג. הקמת הבנק והיערכות להתחלת פעילות בנקאית

הקמת הבנק מתרחשת לאחר קבלת הרישיון המוגבל מנגיד בנק ישראל. במסגרת זו מגייס התאגיד את ההון שנדרש להתחלת הפעילות, מאייש את הדירקטוריון ואת ההנהלה הבכירה, מגייס עובדים ומכשיר אותם, מקים את התשתיות ואת המערכות תפעוליות, מגבש את מנגנוני הממשל התאגידי, הבקרה וניהול הסיכונים ומוודא ציות להוראות החוק והאסדרה. בתקופה זו נערך התאגיד לעמידה באבני הדרך שנקבעו ברישיונו לשם תחילת הפעילות הבנקאית. לקראת תחילת הפעילות על התאגיד להכין תכנית סדורה שכוללת: יעדים עסקיים; מדדים לאיכות השירות; וכן מדדים לניהול הסיכונים ובקורות ועל הדירקטוריון של התאגיד לאתגר את התכנית ולאשר אותה. היעדים העסקיים בתכנית לתחילת הפעילות צריכים להיות מתונים, כדי לאפשר בחינה של המערכות הטכנולוגיות, של המודל העסקי ושל התנהלות הבנק.

במקביל מקים בנק ישראל ועדת היגוי שמתאמת בין כלל החטיבות והמחלקות בבנק ישראל, המעורבות בהקמת הבנק. ועדת ההיגוי עוקבת אחר התקדמות הפרויקט והעמידה באבני הדרך ומסייעת בקידום תהליכים הנדרשים להקמת הבנק, כמו חיבור למערכות התשלומים והסליקה, קבלת גישה לכלי הנזילות ובפתיחת חשבון בבנק ישראל. המפקח על הבנקים עומד בראש הוועדה וחברים בה נציגים מהחטיבות בבנק ישראל שנוגעות בדבר. הוועדה מדווחת לנגיד על התקדמות הפרויקט.

תחילת הפעילות הבנקאית מותנית באישור המפקח על הבנקים. לשם כך יש להגיש מסמך שמפרט את הפעילות המתוכננת ואת היקפה, את מיפוי הסיכונים שכרוכים בפעילות ואת המדיניות לניהולם. בנוסף יש להגיש לקראת תחילת הפעילות דוח ביניים של ביקורת בלתי תלויה שבוצעה בתאגיד, בצירוף תכנית לסגירת פערים בהתאם ללוחות זמנים. תיקון כלל הליקויים המהותיים לתחילת הפעילות, מהווה תנאי לקבלת אישורו של המפקח. התהליכים של הקמת הבנק, ההיערכות לעמידה באבני הדרך וההכנות לקראת "עליה לאוויר", הם ארוכים, מורכבים וכרוכים בעבודה רבה. בנוסף לכך, ייתכן שהתאגיד יידרש להתמודד עם סוגיות שלא נכללו בתכנית ההקמה של הבנק ותתכן חריגה מלוח הזמנים שנקבע מלכתחילה.

הטכנולוגיה

הטכנולוגיה היא נדבך מרכזי ומורכב בתהליך ההקמה של בנק חדש, מאחר שהיא נוגעת למכלול ההיבטים הקשורים לתפעול ולניהול של הבנק. ההיערכות הטכנולוגית כוללת רכיבים רבים: המבנה הארגוני, אסטרטגיית מערכות המידע, הארכיטקטורה והתשתיות, מערך הגיבוי וההמשכיות העסקית, הממשקים, קבלני המשנה והספקים, מערכי הניטור והבקרה והעמידה בהוראות החוק והאסדרה. היערכות זו מבוצעת בהתאם לתכנית סדורה של אבני דרך ושל לוחות זמנים שנקבעת על ידי התאגיד ובבחנת על ידי הפיקוח על הבנקים. בפיקוח על הבנקים יש צוות ייעודי מתחומי הטכנולוגיה והסייבר שמלווה את התאגיד ובוחן את אופן היערכותו. יזמים נוטים להמעיט במידת מורכבות התהליך ובתשומות שיש להקצות להשלמתו. גם התלות בגורמים חיצוניים רבים עלולה להשפיע על התמשכות התהליך ועל עלויות ההקמה. לכן מומלץ להוסיף ללוח הזמנים ולמשאבים הנדרשים להיערכות הטכנולוגית מרווחי ביטחון.

חשיפתם הגבוהה של הבנקים לסיכוני טכנולוגיה, אבטחת מידע וסייבר, מחייבת היערכות נאותה בפן של ניהול הסיכונים ובמסגרת זו על התאגיד להכין תכנית ניהול סיכונים שכוללת מיפוי וגידור של הסיכונים הגלומים בהיבטים אלה. כמו כן עליו להכיר את ההוראות הפיקוחיות שנוגעות להיערכות הטכנולוגית ואשר עוסקות בתחומי הטכנולוגיה, אבטחת המידע והסייבר, מחשוב ענן, מיקור חוץ והמשכיות עסקית. העמידה בהוראות אלה, בכפוף להתאמות שנקבעו בהוראות ניהול בנקאי תקין מספר 480, מהווה תנאי להתחלת הפעילות הבנקאית.

פעילות של בנק מחייבת לקיים ממשקים עם מערכות של גופים חיצוניים, כמו מערכות תשלומים וסליקה, מערכות דיווח לבנק ישראל ומערכות של גופי ממשל ורשויות המס. החיבור למערכות אלה הוא אחד התהליכים המורכבים והמאתגרים בהיערכות הטכנולוגית. במסגרת זו מגדיר התאגיד את הממשקים שפעילות הבנק מחייבת, מגיש לבנק ישראל בקשה לקבלת קוד בנק לצורך ההתחברות למערכות, חותם על הסכמים מול הגופים שאליהם מבוצעת ההתחברות ועורך סדרה של "בדיקות קבלה" לצורך בדיקת ההתחברות למערכות המדוברות. תהליך ההתממשקות מורכב מבחינה טכנולוגית והתלות בגורמים חיצוניים גבוהה מאוד ויש להתחשב בכך בתכנון תהליך ההתממשקות למערכות.

ראוי להזכיר כי בעקבות החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, הושלמה בשנת 2021 הקמת לשכת מחשוב למתן שירותים בנקאים פיננסיים על ידי חברת TCS. לשכה זו נועדה לאפשר לבנקים קטנים וחדשים ליהנות מ"היתרון לגודל" של לשכת שירותי המחשוב ולצמצם בכך את הפער בינם לבין הבנקים הגדולים, הן במתן סל שירותים עשיר ותחרותי והן בתקורה הכלכלית וביחס היעילות התפעולית שנגזרים ממנה. לשכת שירותי המחשוב כוללת את מכלול התשתיות, המערכות, היישומים, הממשקים, התנאים והשירותים שנדרשים לפעילות מלאה של בנק ובהתאם לאסדרה הרלוונטית. בנוסף ובהתאם לחוק האמור, יכולים בנקים קטנים וחדשים להתארח על תשתיות מחשוב של בנק קיים או לשכור ממנו שירותי מחשוב.

הממשל התאגידי

הממשל התאגידי הוא היבט מרכזי נוסף שיש לגבש במהלך תקופת ההקמה. ממשל תאגידי אפקטיבי, ותפקוד תקין וברמה גבוהה של הדירקטוריון בפרט, הוא רכיב חיוני להתנהלות בטוחה ונאותה של הבנק ולשמירה על אמון הציבור בו. במסגרת זו יש להבטיח שהדירקטוריון יהיה עצמאי ובלתי תלוי ולא יפעל בניגוד עניינים. כמו כן יש לוודא ששלושת קווי ההגנה של ממשל ניהול הסיכונים של הבנק מוגדרים באופן הולם ואפקטיבי. לשם כך נקבעו במסגרת הוראות ניהול בנקאי תקין מספר 301 ו-480, הוראות לעניין תפקידי, הרכבו ודרכי פעולתו של הדירקטוריון. יזמים מתקשים לא אחת להבין את הציפיה של הפיקוח על הבנקים בנוגע לכינון ממשל תאגידי נאות ומבקשים להרכיב דירקטוריון שאינו עצמאי או דירקטוריון שמתקיים בו ניגוד עניינים בין העיסוק של החברים בו לבין כהונתם כדירקטורים בבנק. לכן חשוב להכיר היטב את ההוראות הפיקוחיות שעוסקות בממשל התאגידי. היות שחברי הדירקטוריון נושאי משרה נוספים בתאגיד בנקאי מחויבים לקבל אישור של המפקח על הבנקים בטרם יחלו את לכהן בתפקידם בבנק, דירקטור או נושא משרה אחר שמכהנים בתאגיד יידרשו לאישורו של המפקח על הבנקים בטרם יחלו בתפקידם כשהרישיון המוגבל יכנס לתוקף.

ד. השלמת הקמת הבנק והיערכות להסרת המגבלות מהרישיון המוגבל

בפרק זמן זה מתחיל התאגיד לפעול כבנק ורישיונו המוגבל נכנס לתוקף. תאגיד בנקאי בהקמה מפוקח על ידי הפיקוח על בנקים וכפוף לאסדרה מצומצמת בהתאם להוראת ניהול בנקאי תקין מספר 480. במסגרת זו הוא נדרש להעביר לבנק ישראל דיווחים שוטפים על מצב הנזילות, האשראי, הפיקדונות, המאזן, הרווח וההפסד של הבנק, ועוד. הפעילות של תאגיד בנקאי בהקמה צריכה להיות מדודה, מכיוון שהיא נועדה לבדוק את המערכות הטכנולוגיות, את המודל העסקי ואת ההתנהלות של הבנק "בזמן אמת". על הדירקטוריון לבחון את העמידה של הבנק ביעדי התכנית שנקבעה להתחלת הפעילות ולאשר את הצלחתה. המעבר מפעילות מצומצמת בתקופה זו לפעילות רחבה יותר לאחר הסרת המגבלות מהרישיון, צריך להיות הדרגתי ולהתבצע תוך בחינה שוטפת של מדדים עסקיים, מדדים תפעוליים ומדדים לניהול הסיכונים והבקורות.

במהלך תקופה זו ממשיך תאגיד בנקאי בהקמה לעדכן את התכנית העסקית ולהתאים אותה לסביבה שבה הוא פועל בראייה צופה פני עתיד. כמו כן עליו להשלים את היערכותו בהתאם לאבני הדרך שנקבעו ברישיונו להסרת המגבלות, למשל: להשלים את גיוס ההון, העובדים ומינוי נושאי המשרה; להביא לידי סיום את גיבוש מסמכי המדיניות, הנהלים והבקורות; להמשיך את פיתוח המודלים והמערכות; וכן להיערך לעמידה בהוראות שחלות על תאגיד בנקאי חדש. לקראת תום התקופה מתקיים תהליך הערכה שבוחן את מוכנות הבנק להסרת המגבלות מהרישיון, בדומה לתהליך שמבוצע לקראת התחלת הפעילות הבנקאית. הליך זה כולל השלמה של הביקורת הבלתי תלויה והגשת דוח ביקורת סופי, תיקון כלל הליקויים המהותיים להסרת המגבלות מהרישיון, בחינה של הגורמים הרלוונטיים בבנק ישראל ואישורו של נגיד בנק ישראל.

ה. עדכון הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 480 בנושא התאמות להוראות ניהול בנקאי תקין החלות על תאגיד בנקאי חדש ועל תאגיד בנקאי בהקמה.

בעקבות הניסיון שנצבר בתהליך הליווי של היזמים שפנו לפיקוח על הבנקים והניסיון שנלמד מרשויות פיקוח בעולם, עודכנה לאחרונה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 480 בנושא "התאמות להוראות ניהול בנקאי תקין החלות על תאגיד בנקאי חדש ועל תאגיד בנקאי בהקמה". ההוראה מקלה על תאגיד בנקאי חדש ועל תאגיד בנקאי בהקמה ומרכזת את ההוראות החלות עליהם. במסגרת הפקת הלקחים שנערכה בפיקוח על הבנקים, עודכנה ההוראה וחוזקו תהליכי ניהול הסיכונים של תאגיד בנקאי בהקמה, תוך הגברת אחריותו לניהול סיכונים הולם.

תיבה ב' 4: מעבר מריבית ליבור

- רפורמה עולמית שנכנסה לתוקף בתום שנת 2021, מבטלת את השימוש בריביות הליבור כריביות עוגן. מכיוון שהמסחר במטבעות העיקריים בשווקים הפיננסיים הבין-לאומיים וברוב השווקים המקומיים התבסס במשך עשרות שנים כמעט באופן מוחלט על ריביות הליבור, נודעה לרפורמה זו חשיבות עליונה ונעשה מאמץ עילאי מצד המדינות המובילות והגופים הבין-לאומיים לוודא שהמעבר מהשימוש בליבור לריביות חלופיות ייעשה באופן נאות ומבלי לגרום לזעזועים בשווקים הפיננסיים.
- הצורך ברפורמה נבע, בין היתר, מכשלים מהותיים שנחשפו לפני מספר שנים באופן קביעת שערי הליבור ומהרצון לעבור למנגנוני חישוב ריבית שיהיו אמינים יותר וחשופים פחות לאפשרויות של מניפולציה.
- ריביות עוגן קובעות את בסיס המחיר (הריבית) של המכשירים הפיננסיים, לרבות הלוואות, פיקדונות, אגרות חוב ומכשירים נגזרים. ריבית הליבור היתה ריבית העוגן שמקובלת בעולם למטבעות העיקריים, דוגמת הדולר, היורו והליש"ט.
- הרפורמה חייבה את התאגידים הבנקאים בעולם וכך גם אצלנו, לעבור לשימוש בריביות חלופיות ולכן נערכו במסגרתה מאמצים רבים לפתח ריביות כאלה.
- בארץ קבעו ריביות הליבור את בסיס הריביות של המכשירים הפיננסיים במטבעות החוץ. במטרה לוודא היערכות נאותה של התאגידים הבנקאים בישראל, הקים הפיקוח על הבנקים בשנת 2021 צוות משימה לגיבוש עקרונות ליישום המעבר.
- על-פי המלצות הצוות, נדרשו התאגידים הבנקאים להפסיק בהקדם האפשרי להתקשר בחוזים חדשים שמבוססים על ריבית ליבור כריבית עוגן. עוד נקבע כי בבחירת ריבית העוגן החלופית, על התאגיד הבנקאי להביא בחשבון את המלצות של הוועדות ושל קבוצות העבודה שנוגעות למטבעות השונים, את המלצות הארגון ליציבות הפיננסית (FSB) ואת המלצות האיגוד הבין-לאומי לנגזרים (ISDA).
- דגש מיוחד הושם על דרישות שמטרתן להגן על הלקוחות. במסגרתן נדרשו התאגידים הבנקאים לפעול בהוגנות, בהירות, בתום לב ובשקיפות, לרבות פנייה מוקדם ככל הניתן לכל הלקוחות שמושפעים ישירות מהפסקת פרסום ריביות הליבור ולהימנע מביצוע שינויים שאינם מתחייבים מתוקף הפסקת פרסום ריביות הליבור.

ריביות עוגן (להלן: ריבית עוגן או ריבית בסיסית), כגון ריביות הליבור שמבוססות על שוק המימון הבין-בנקאי, ממלאות תפקיד קריטי בשוקי הכספים והמימון בהיקף עולמי של מאות טריליוני דולרים ומשמשות כבסיס לקביעת עלויות המימון בהלוואות ובאגרות חוב וכבסיס לריבית משתנה בשוק הנגזרים. הריבית הבסיסית הנפוצה ביותר בעולם מזה עשרות שנים היא ריבית הליבור.

האמינות והאיכות של שערי הליבור נפגעו בשנים האחרונות באופן דרמטי, בין היתר, בעקבות מניפולציות בשווקים שעליהם מבוססת הריבית וקנסות שחולקו לבנקים (בחו"ל), כמו גם ירידה בנזילותו של השוק הבין-בנקאי, ירידה במספר הבנקים המצטטים והשוני שבין ריביות העוגן הנפוצות לבין ריביות חסרות הסיכון. כל אלה הביאו לצורך ברפורמה העולמית בריביות העוגן.

ביולי 2013 פרסם הארגון הבין-לאומי של רשויות ניירות ערך (IOSCO) מסמך שמפרט עקרונות בנושא עוגנים פיננסיים. רוב השווקים משתמשים בעקרונות הללו כבסיס לבחירת ריביות עוגן חלופיות, תוך התייחסות לתבחינים: איכות העוגן, איכות מתודולוגית, אחריותיות, ממשל תאגידי וקלות הטמעה.

בארץ, אף בתחום הדיווח לציבור, נקבעה לתאגידים הבנקאים בחודש פברואר 2020 דרישת גילוי על אופן ההיערכות שלהם להפסקת השימוש בריביות הליבור. כמו כן ניתנו הקלות בטיפול בהשפעת המעבר על הטיפול בנגזרים, ניירות ערך והכנסות ריבית.

הרשות להגנות פיננסית באנגליה (FCA – Financial Conduct Authority) הודיעה במרץ 2021 באופן רשמי על הפסקה החל מיום 31 בדצמבר 2021 של פרסום ריביות הליבור במטבעות לירה שטרלינג, יורו, פרנק שוויצרי, ין יפני ודולר אמריקאי, לתקופות של שבוע ושל חודשיים; וכן על הפסקה החל מיום 30 ביוני 2023 של פרסום הליבור בדולר אמריקאי לכל התקופות האחרות.

הפסקת פרסום ריבית הליבור חייבה את התאגידים הבנקאים בעולם וכן גם אצלנו, לעבור לשימוש בריביות בסיסיות חלופיות והיא צפויה להשפיע בהיבטים רבים על עסקי התאגידים הבנקאים. מהלך זה חייב את בחינת ההשפעה על הלקוחות ושל המוצרים השונים ואת ניהול הסיכונים שנובעים מהמעבר, לרבות הסיכונים המשפטיים, התפעוליים, ההתנהגותיים וסיכוני המוניטין.

לשם כך ערך הפיקוח על הבנקים בתחילת שנת 2021 סקירה לבחינת היקפי החשיפה וסטטוס ההיערכות להחלפה כאמור במערכת הבנקאות בארץ. בהמשך הוקם צוות משימה לגיבוש עקרונות לשם יישום המעבר, במטרה לוודא את ההיערכות הנאותה של התאגידים הבנקאים, ואת ההתייחסות לסיכונים האפשריים ובפרט להיבטי הגנות כלפי הלקוחות.

אחרי שהתעמק בנושא ונפגש עם כל הגורמים שנוגעים בדבר במערכת הפיננסית הישראלית, גיבש הצוות את העקרונות אשר נכללו בהוראת ניהול בנקאי תקין – הוראת שעה מס' A250 מחודש ספטמבר 2021. גיבוש העקרונות התבסס, בין היתר, על לימוד ההמלצות העדכניות של קבוצות העבודה וגופי האסדרה בחו"ל וכן על מפגשים לצורך תיאום מול גופי אסדרה פיננסיים אחרים בישראל. התאגידים הבנקאיים נדרשו על-פי ההוראה להפסיק בהקדם האפשרי להתקשר בחוזים חדשים שמבוססים על ריבית ליבור כריבית בסיסית, ובכל מקרה לא יאוחר מיום ה-31 בדצמבר 2021 וזה על מנת לסייע למעבר מסודר ובטוח מריביות הליבור. עוד נקבע כי בבחירת הריבית הבסיסית החלופית על התאגיד הבנקאי להביא בחשבון את ההמלצות של הוועדות ושל קבוצות העבודה שנוגעות בדבר עבור המטבעות השונים, את המלצות הארגון ליציבות הפיננסית (FSB) ואת המלצות האיגוד הבין-לאומי לנגזרים (ISDA).

דגש מיוחד הושם בהוראה על דרישות שמטרתן להגן על הלקוחות. כך למשל, נדרשו התאגידים הבנקאים לפעול בהגנות, בזירות, בתום לב ובשקיפות ולהימנע מביצוע שינויים שאינם מתחייבים מתוקף הפסקת פרסום ריביות הליבור, לרבות פנייה מוקדם ככל הניתן לכל הלקוחות שמושפעים ישירות מהפסקת פרסום ריביות הליבור (כדוגמת הלוואות/פיקדונות בריבית משתנה במט"ח) תוך פירוט בשפה ברורה את הצורך במעבר לריבית בסיסית חלופית, את הרקע למעבר, את משמעויות השינוי והשפעתו על המוצרים השונים של הלקוח ואת האפשרויות שעומדות בפניו.

ביחס להפסקה הצפויה בפרסום הליבור בדולר אמריקאי באמצע שנת 2023, ימשיך הפיקוח לעקוב אחר ההתפתחויות בשווקים ואחר ההמלצות של קבוצות העבודה ממין העניין בחו"ל, תוך מתן מענה לסוגיות מהותיות, ככל שיתעוררו.

תיבה ב'-5: השפעות אפשריות של הנפקת שק"ד על מערכת הבנקאות בישראל

- בנק ישראל בונה תכנית פעולה להנפקה אפשרית של מטבע דיגיטלי של הבנק המרכזי (CBDC), או בישראל – שקל דיגיטלי – שק"ד, בדומה לבנקים מרכזיים רבים בעולם, תוך בחינה של השפעות אפשריות שונות על המשק הישראלי. השפעה אפשרית מהותית שנבחנת במסגרת זו ושבנה תעסוק תיבה זו, עוסקת ביציבותה של מערכת הבנקאות ובסיכון לפגיעה במנגנון התיווך הפיננסי (Banking Disintermediation).
- בנק ישראל פרסם במרץ 2022 מסמך שמנתח השפעות אפשריות שונות על המאזן של מערכת הבנקאות, על המאזן של בנק ישראל ועל התוצאות העסקיות של מערכת הבנקאות, על רקע של מעבר אפשרי של חלק מפיקדונות העו"ש של הציבור אל השק"ד. תיבה זו מביאה את עיקרי הממצאים שעולים מהניתוח במסמך שפורסם.
- על מנת לבחון את העוצמה האפשרית של השפעת התחלופה בין פיקדונות הציבור לבין שק"ד על רווחיותה של מערכת הבנקאות, מוצגת במסמך סימולציה שמאפשרת את בחינת ההשלכות של תרחישים שונים על המאזנים ועל התוצאות העסקיות של מערכת הבנקאות. תוצאות הסימולציה מראות שבהיתן הנחות מקובלות לגבי היקף התחלופה בין פיקדונות הציבור לבין שק"ד, הנפקת שק"ד תפגע ברווחיות מערכת הבנקאות, אולם לא צפויה להביא לשחיקה משמעותית בתוצאות העסקיות שלה, ביציבותה או ביכולתה להמשיך להעמיד אשראי ולמלא את התפקידים הקלאסיים של מערכת בנקאות.

רקע

בנק ישראל בונה, בדומה לבנקים מרכזיים רבים בעולם תכנית פעולה להנפקה אפשרית של מטבע דיגיטלי של הבנק המרכזי (CBDC) או שקל דיגיטלי (להלן – 'שק"ד').¹ במסגרת זו בוחן בנק ישראל השפעות אפשריות שונות של הנפקת שק"ד על המשק הישראלי. **השפעה אפשרית מהותית שנבחנת במסגרת זו, עוסקת ביציבותה של המערכת הפיננסית בכלל ושל יציבותה של מערכת הבנקאות בפרט, כמו גם על יכולתה להמשיך ולבצע את תפקידה כמתווכת פיננסית במשק והסיכון לפגיעה במנגנון התיווך הפיננסי (Banking Disintermediation).**² פרסומים רבים של בנקים מרכזיים בעולם מציגים ניתוחים שונים לאפשרות של ההשפעה של הנפקת מטבע דיגיטלי של הבנק המרכזי על המשק ובפרט על עמידותה של המערכת הפיננסית. להלן נמנה פרסומים עיקריים רלוונטיים: קבוצה של שבעה בנקים מרכזיים, יחד עם ה-BIS,³ ניתחו את ההשלכות של הנפקת מטבע דיגיטלי על היציבות הפיננסית;⁴ הבנק המרכזי של נורבגיה (Norges Bank),⁵ הבנק המרכזי של שוודיה (Sveriges Riksbank)⁶ והבנק המרכזי של סינגפור (Monetary Authority of Singapore),⁷ הציגו ניתוחים שקושרים בין ההשפעות על מאזן מערכת הבנקאות לבין מאזן הבנק המרכזי

¹ (בנק ישראל, 2021)

² ר' למשל בדוח של הפדרל ריזרב, BIS, Bank of England, ECB, והבנקים המרכזיים של יפן, שווייץ, קנדה ושוודיה (Group of Central Banks, 2020)

³ הפדרל ריזרב, BIS, Bank of England, ECB, והבנקים המרכזיים של יפן, שווייץ, קנדה ושוודיה (Group of Central Banks, 2020)

⁴ (BIS, 2021)

⁵ (Norges Bank, 2021)

⁶ (Sveriges Riksbank, 2018)

⁷ (MAS, 2021)

ואת ההשלכות על מערכת בנקאות ועל המדיניות המוניטרית; כלכלנים בבנק המרכזי של קנדה (Bank of Canada),⁸ ניתחו את ההשפעה של הנפקת מטבע דיגיטלי על יכולתה של מערכת הבנקאות לממן את עצמה באמצעות פיקדונות.

בנק ישראל פרסם במרץ 2022 מסמך⁹ בנושא "השפעות אפשריות של הנפקת שקל דיגיטלי על מערכת הבנקאות בישראל" (להלן – 'המסמך'). בבסיס הניתוח עומדת העובדה כי להעברה אפשרית של חלק מפיקדונות העו"ש של הציבור אל השק"ד, עלולה להיות השפעה מהותית על:¹⁰ (1) מבנה ואיכות המקורות של מערכת הבנקאות; (2) עלויות המימון של מערכת הבנקאות; (3) היקף ביצועי האשראי הבנקאי לציבור ומחירו; ועוד. המסמך מציג שני תרחישים כלליים שמנתחים את ההשפעות האפשריות מהנפקה של שק"ד¹¹ על המאזן של מערכת הבנקאות בישראל ובהתאם גם על המאזן של בנק ישראל. בנוסף מוצגת במסמך סימולציה אשר גובשה במטרה לבחון את האופי ואת העוצמה של ההשפעות האפשריות על התוצאות העסקיות ועל מדדים עיקריים של מערכת הבנקאות. בתיבה זו נביא את עיקרי הממצאים שעולים מהניתוח במסמך.¹² כדי להרחיב ולהעמיק בממצאים, בהנחות המודל ובניתוחו ניתן לעיין במסמך המלא.¹³

השפעות אפשריות של הנפקת שק"ד על מאזן מערכת הבנקאות ומאזן בנק ישראל

מעבר של היקף מסוים מפיקדונות הציבור אל מערכת השק"ד מייצר השפעות שונות על המאזנים של מערכת הבנקאות ושל בנק ישראל. הדבר נובע מכך שפיקדונות הציבור במערכת הבנקאות בישראל משמשים כמקור העיקרי למתן אשראי לציבור ועל כן המשמעות של מעבר היקף מסוים של כספים מפיקדונות הציבור אל השק"ד, מהווה עבור מערכת הבנקאות אבדן מקורות לאשראי. בנוסף, בגין פיקדונות הציבור, נדרשת מערכת הבנקאות לעמוד בחובת הנזילות¹⁴ וגם לשמור על מלאי נכסים נזילים (למשל פיקדונות בבנק המרכזי) ברמה מתאימה.

התרחיש הראשון שמפורט במסמך מראה כי **כתוצאה ממעבר של פיקדונות הציבור אל השק"ד, סך המאזן של מערכת הבנקאות יקטן באותו ההיקף** (אל מול הקיטון בפיקדונות הציבור בצד ההתחייבויות של מערכת הבנקאות, יחול קיטון זהה בפיקדונות הבנקים בבנק המרכזי בצד הנכסים) **וסך המאזן של בנק ישראל לא ישתנה, אך יחול שינוי בהרכבו** (אל מול הקיטון בפיקדונות הבנקים בבנק המרכזי בצד ההתחייבויות של בנק ישראל, יחול גידול זהה בסעיף הכסף במחזור, בשל הביקוש של הציבור לשק"ד, שאף הוא בצד ההתחייבויות של בנק ישראל). התרחיש השני שמפורט במסמך מראה כי **כתוצאה ממעבר של פיקדונות הציבור אל השק"ד בהיקפים גבוהים, אשר שוחקים את מלאי הנכסים הנזילים במערכת הבנקאות ובהתאם גם את יחסי הנזילות הרגולטורים** (בפרט את יחס כיסוי הנזילות –

⁸ (2020, BoC).

⁹ (בנק ישראל, 2022).

¹⁰ ככל שהציבור יבחר להחליף כסף מזומן בשק"ד, לא צפויות להיות לכך השפעות מהותיות על מערכת הבנקאות.

¹¹ ההנחה במסמך הינה כי השק"ד יהיה קמעוני ולא יישא ריבית.

¹² המסמך לא לוקח בחשבון שינויים אפשריים שמערכת הבנקאות יכולה לעשות כדי להתאים את המודל העסקי שלה לעולמות הכסף המתחדשים. הוא גם לא מהווה ניתוח כולל של מכלול ההשפעות האפשריות של הנפקת שק"ד על מערכת הבנקאות, המערכת הפיננסית והמשק כולו. רוב הנתונים עליהם מתבסס המסמך הם נתונים שנתיים של שנת 2020, האחרונים שהיו זמינים במועד ביצוע הניתוח. הנחות נוספות מפורטות במסמך המלא.

¹³ (בנק ישראל, 2022).

¹⁴ הוראות הנזילות מחייבות להחזיק בבנק ישראל "נכסים נזילים" כדורבה. "נכסים נזילים" - הם חלק מבסיס הכסף וכוללים את המזומן שבכספות הבנקים ואת חשבונות העו"ש של הבנקים בבנק ישראל. שיעור חובת הנזילות תלוי בסוג הפיקדון: 6% על פיקדונות עו"ש, 3% על פיקדונות לטווח של שבוע עד שנה. לפיקדונות מעל שנה אין חובת נזילות. בנק ישראל לא משלם לבנקים ריבית על חובת הנזילות ועל עודפי הנזילות.

¹⁵LCR), **תידרש מערכת הבנקאות לנקוט צעדים שונים על מנת לשמור על היקף הולם של נכסים נזילים**. צעדים אלה יכולים להגיע משלושה מוקדים עיקריים (או שילוב של שלושתם): שמירה על ההיקף המקורי של הפיקדונות ממשקי הבית¹⁶ (באמצעות העלאת הריבית המשולמת על הפיקדונות), הלוואות מבנק ישראל (כנגד בטוחות מלאות שהוגדרו על-ידי בנק ישראל)¹⁷ והנפקת אג"ח בשוק ההון.¹⁸ **ככל שמערכת הבנקאות תבחר לגייס אג"ח בשוק ההון (גיוסי אג"ח בשוק ההון נעשים ברובם מהגופים המוסדיים), יהיו השינויים במאזן של מערכת הבנקאות ובמאזן של בנק ישראל דומים לשינויים שפורטו בתחילת פסקה זו ביחס לתרחיש הראשון וככל שמערכת הבנקאות תגייס הלוואה מבנק ישראל בהיקף מסוים, צפוי המאזן של בנק ישראל לגדול באותו היקף.**

הצעדים השונים שיהיה על מערכת הבנקאות לנקוט כתוצאה ממעבר היקפים גבוהים של פיקדונות הציבור אל השק"ד ואשר פורטו לעיל, **צפויים להביא לייקור עלות המקורות שלה ובכך לשחוק את רווחיותה**. בנוסף, פיקדונות הציבור במערכת הבנקאות משיאים עבורה הכנסה מעמלות ניהול חשבון שונות (העברות בנקאיות, פעילות בשיקים, עמלות שורה, עמלות פקיד וכו'), **כך שיציאת פיקדונות אל השק"ד עלולה לפגוע גם בצד ההכנסות של מערכת הבנקאות**. על מנת לבחון את העוצמה האפשרית של השפעת התחלופה בין פיקדונות הציבור לבין שק"ד על מערכת הבנקאות, מוצגת במסמך סימולציה שמאפשרת בחינה של השלכות של תרחישים שונים על המאזנים ועל התוצאות העסקיות של מערכת הבנקאות. הסימולציה מבוססת על הנחות מסוימות, על פרמטרים חיצוניים, על נתונים שמדווחים לפיקוח על הבנקים ועל מדדים מסוימים שחושבו על בסיסם של אותם נתונים.¹⁹ הניתוח במסמך מתמקד בשני תרחישים, בדומה לאלה שפורטו בפסקה הקודמת, כאשר נתונים עיקריים עבור כל אחד מהתרחישים מפורטים באיור 20.1.

תוצאות המודל מראות כי יציאת פיקדונות הציבור ממערכת הבנקאות מובילה לשחיקה של הרווח הנקי של מערכת הבנקאות. השחיקה ברווח (לפני מיסים) באה לידי ביטוי בכמה סעיפים. חלקם מבטאים קיטון בהכנסות וחלקם מבטאים גידול בהוצאות (איור 2). בתרחיש 1, סך הירידה ברווח מסתכמת בכ-468 מיליון ש"ח (כ-3.8% מהרווח של מערכת הבנקאות (לפני מיסים) בשנת 2020) בעוד שהירידה בתרחיש 2 היא משמעותית יותר ומגיעה לסך של כ-1,581 מיליון ש"ח (כ-12.7% מהרווח של מערכת הבנקאות (לפני מיסים) בשנת 2020). עיקר הפער בין שני התרחישים ביחס לשחיקה ברווח מגיע בתרחיש 2 מגידול בהוצאה כתוצאה מהנפקת אג"ח. סעיפים משמעותיים נוספים הם אובדן ההכנסה מעמלות ניהול חשבון עו"ש וגידול בהוצאה בגין העלאת הריבית על פיקדונות הציבור. באשר ליחסים הרגולטוריים, יציאת פיקדונות הציבור אל השק"ד שוחקת הן את יחסי ההון והן את ה-LCR של מערכת הבנקאות, כאשר גם כאן ההשפעות של תרחיש 2 הן חזקות יותר. אולם, בעוד יחס הון עצמי רובד 1 נשאר יציב יחסית, שכן הפגיעה בו מגיעה רק דרך הקיטון בהון בשל

¹⁵ היחס שבין מלאי הנכסים הנזילים באיכות גבוהה לבין סך תזרים המזומנים היוצא נטו, שצפוי לצאת במהלך 30 הימים הקלנדרים הבאים. הדרישה הרגולטורית היא כי ערכו של יחס זה לא יפחת מ-100%. לפירוט נוסף ראו הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 221.

¹⁶ אנו מבחינים בין משקי הבית לבין שאר המפקידים (פיננסים ושיאנים פיננסים), שכן צרכי הנזילות של הבנק שונים בכל סוגי המפקידים הללו.

¹⁷ ככל שבנק ישראל ידרוש בטוחות נזילות, היקף השימוש של מערכת הבנקאות בהלוואות מבנק ישראל יהיה מוגבל ביותר: הלוואה מבנק ישראל תגדיל אמנם את המזומנים במערכת הבנקאות ותשפר בכך את יחסי הנזילות, אך העמדת בטוחות נזילות כנגד אותן הלוואות גם תשחוק באותו היקף את היחסים הללו. על כן, ככל שבנק ישראל יגדיר תנאים למתן הלוואות כנגד בטוחות אחרות שמערכת הבנקאות תוכל להעמיד, תוכל זו לגייס הלוואות מבנק ישראל.

¹⁸ מערכת הבנקאות מנפיקה כבר כיום אג"ח וכתבי התחייבויות נדחים, אך שיעורם של אלה בסך האשראי לציבור הוא נמוך מ-10% (נכון לדצמבר 2020). עוד נציין כי שיעורם של אג"ח וכתבי התחייבויות נדחים בסך פיקדונות הציבור עומד על כ-5.5% (נכון לדצמבר 2020) והאג"ח אף נמוך יותר.

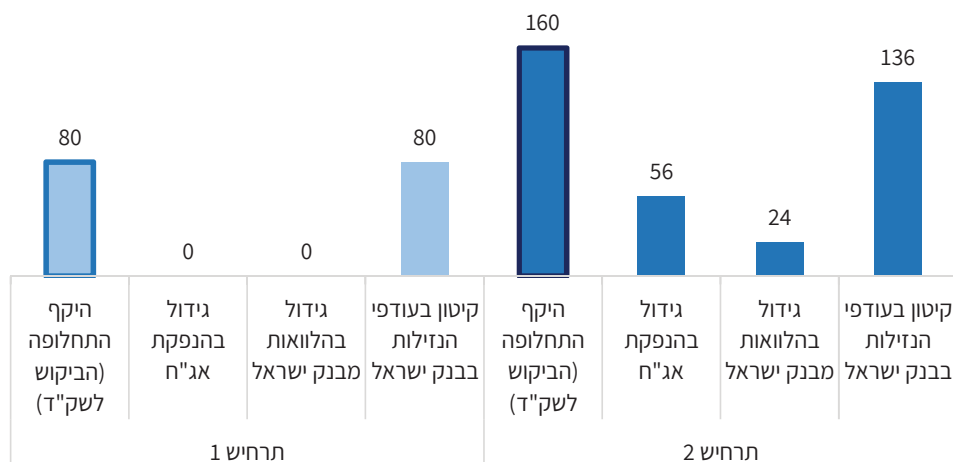
¹⁹ הרחבה ופירוט בנוגע לאלו ניתן למצוא במסמך המלא.

²⁰ מהאיור ניתן לראות כי תרחיש 2 מורכב משני חלקים: חלק ראשון – היקפי תחלופה גבוהים (160 מיליארדי ש"ח) המתאפשרים הודות לקיטון בעודפי הנזילות בבנק ישראל (136 מיליארדי ש"ח) ומהעמדה של הלוואות למערכת הבנקאות מצד בנק ישראל (24 מיליארדי ש"ח). חלק שני – טיפול ביחס כיסוי הנזילות על מנת שלא ירד מתחת למינימום המאפשר פעילות בנקאית בשגרה, כאשר הטיפול הינו באמצעות הנפקת אג"ח (56 מיליארדי ש"ח). להרחבה ראו המסמך המלא.

נתונים עיקריים רלוונטיים בכל אחד מהתרחישים



איור 1
נתוני התרחישים (באחוזים)

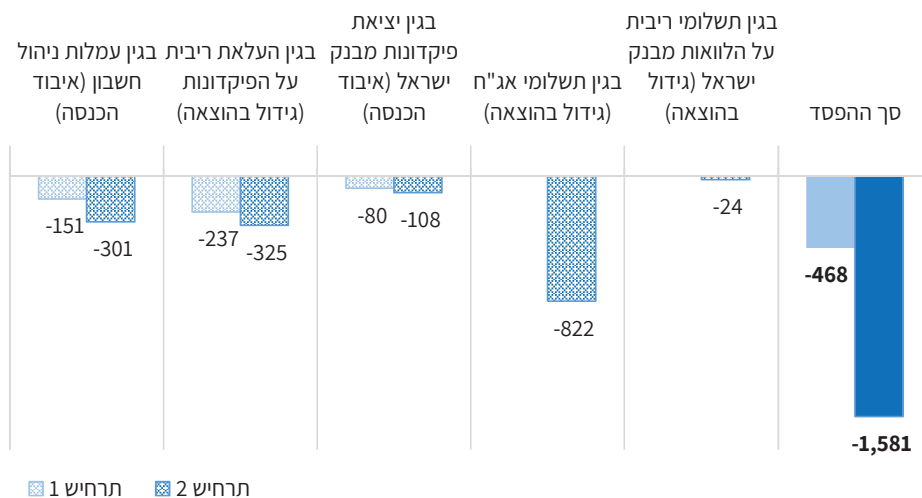


מקור: דיווחי הבנקים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

השחיקה ברווח גבוהה משמעותית בתרחיש 2, בעיקר עקב גידול בהוצאות בגין אג"ח



איור 2
הרכב הפגיעה ברווח (לפני מיסים) בכל אחד מהתרחישים (במיליוני ש"ח)



מקור: דיווחי הבנקים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

ההפסדים, ה-LCR מושפע באופן ישיר מיציאה של פיקדונות הציבור ממערכת הבנקאות, כאשר עיקר ההשפעה מגיעה מקיטון של מלאי הנכסים הנזילים.

לסיכום

הניתוח במסמך מראה, שתחת הנחות מקובלות לגבי היקף התחלופה בין פיקדונות הציבור לבין שק"ד, הנפקת שק"ד תפגע ברווחיות של מערכת הבנקאות, אולם לא צפויה להביא לשחיקה משמעותית בתוצאות העסקיות שלה, ביציבותה (בפרט, יחס הון עצמי רובד 1 נשאר ברמה גבוהה) או ביכולתה להעניק אשראי ולמלא את התפקידים הקלאסיים של מערכת בנקאות במשק מודרני.

בנקים מרכזיים בעולם מקיימים דיונים רבים על התכונות שמטבע דיגיטלי של הבנק המרכזי נדרש לקיים וכן על מאפייניו. אחד הדיונים הוא סביב הגבלת היקף השימוש במטבע דיגיטלי של הבנק המרכזי, ברמת הלקוח או ברמת סך ההיקף. קביעת הגבלה כזו יכולה להאיר באור חדש את הבחינה שמוצגת במסמך זה וכן את הדיון בסוגיית banking disintermediation בכללותה. בנק ישראל ממשיך לבחון את הסוגיה האחרונה כמו גם סוגיות נוספות שעולות במסגרת המחקר וההכנה שלו לקראת הנפקה אפשרית של שק"ד בעתיד (ככל שלהערכת בנק ישראל יעלו התועלות מהנפקת שק"ד על הנזקים ועל הסיכונים האפשריים). בנק ישראל טרם החליט בדומה לבנקים מרכזיים רבים אחרים האם בכוונתו להנפיק מטבע דיגיטלי.

רשימת מקורות

בנק ישראל. (2021). "שקל דיגיטלי של בנק ישראל – תועלות אפשריות, טיוטת מודל וסוגיות לבחינה". ירושלים: בנק ישראל. <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/11-5-21.aspx>

BIS (2020, 10). "Central bank digital currencies: foundational principles and core features", BIS other publications.

<https://www.bis.org/publ/othp33.htm>

BIS (2021, 09). "Central bank digital currencies - executive summary", BIS other publications.

<https://www.bis.org/publ/othp42.htm>

Garcia, A', & Lands, B', & Liu, X', & Slive, X'. (2020, 07). "The potential effect of a central bank digital currency on deposit funding in Canada", BoC Staff Analytical Notes.

<https://www.bankofcanada.ca/2020/07/staff-analytical-note-2020-15/>

Jukes, R'. (2018). "When a central bank digital currency meets private money: effects of an e-krona on banks", Sveriges Riksbank Economic Review.

<https://www.riksbank.se/when-a-central-bank-digital-currency-meets-private-money>

Li, J'. (2021, 12). "Predicting the Demand for Central Bank Digital Currency: A Structural Analysis with Survey Data", BoC Staff Working Paper.

<https://www.bankofcanada.ca/2021/12/staff-working-paper-2021-65/>

MAS (2021, 11). "A Retail Central Bank Digital Currency: Economic Considerations in the Singapore Context", MAS Economic Policy Group.

<https://www.mas.gov.sg/publications/monographs-or-information-paper/2021/retail-cbdc-paper>

Norges Bank (2021, 05). "Central bank digital currencies - Third report of working group", Norges Bank Papers.

פרק ג'

סיכום פעילות הפיקוח על הבנקים בשנת 2021

הפיקוח על הבנקים עסק במהלך שנת 2021 בבחינה של יעדי האסטרטגים ובגיבוש של תכנית עבודה רב־שנתית בראייה צופה פני עתיד. במסגרת תהליך זה נבחנו תכניות עבודה אסטרטגיות ויעדים של רגולטורים מקבילים בעולם ושל המערכת הבנקאית. כמו כן התקיימו דיונים לבחינה של מפת סיכונים מעודכנת ולגיבושם של יעדים מעודכנים. מתוך התהליך הזה הוגדרו יעדי הפיקוח לשנים הקרובות. הפיקוח המשיך לצד זאת גם בקידום הנושאים שמפורטים בהרחבה בפרק זה.

יצוין, כי משבר הקורונה שפרץ בשנת 2020 המשיך להיות נוכח בחיינו גם בשנת 2021, על השלכותיו הבראיות והכלכליות. גלי התחלואה החוזרים ונשנים הובילו את הפיקוח להמשיך ולפעול כדי לסייע להתמודדות הציבור עם מציאות הקורונה המתמשכת.

חזון והיעדים האסטרטגים של הפיקוח על הבנקים

חזון הפיקוח על הבנקים הוא "להיות פיקוח מקצועי ויוזם לטובת הציבור והמשק". יעדי הפיקוח נגזרים מלשון החוק ומיעדים אסטרטגים אשר נקבעו במטרה לתמוך ולסייע בהשגת חזון הפיקוח. החוק קובע כי על הפיקוח על הבנקים לפעול לטובת הציבור והמשק באמצעות שלושה יעדים מרכזיים: מניעת פגיעה ביכולתם של תאגידים בנקאים לקיים את התחייבויותיהם; הבטחת תפקודם התקין של תאגידים בנקאים ושמירה על ענייני לקוחותיהם; תמיכה ביציבותה של המערכת הפיננסית.

היעדים האסטרטגים הפיקוחיים שנקבעו בהלימה ליעדי בנק ישראל עבור השנים הקרובות הינם:

- יציבות - שמירה על כספי המפקידים, עמידה בפני משברים, הבטחת שירותים רציפים לציבור בשגרה ובחירום.
 - הוגנות - הטמעת תרבות הוגנת כלפי הלקוחות, מכלילה ומשפיעה.
 - ביסוס מערכת פיננסית תחרותית ומתקדמת לטובת הלקוחות.
 - התאמת מודל ההפעלה של הפיקוח לסביבה המשתנה.
- בנוסף נקבעו יעדי משנה:
- שיפור ניהול המידע והנגשתו לתמיכה בעבודת הפיקוח.
 - חיזוק תפקידה של מערכת הבנקאות במארג החברתי־כלכלי של ישראל.
 - העצמת השיח עם הציבור וחיזוק השקיפות ביחס לפעולותיו של הפיקוח.

הפעולות המרכזיות לחיזוק היציבות והגנה על כספי המפקידים בבנקים

הפיקוח על הבנקים המשיך לפעול גם בשנת 2021 במטרה להוסיף ולחזק את היציבות ולהבטיח את תפקודה התקין של מערכת הבנקאות בנושאים הבאים:

- **ביצוע הערכה לפרופיל הסיכון של הבנקים** - הפיקוח על הבנקים, על אגפיו השונים, ערך לאורך שנת 2021 שורה ארוכה של פעולות ביקורת, בקרה, הערכה ומעקב שוטף מול התאגידים הבנקאים וחברות כרטיסי אשראי ובכלל זה נערכו פגישות עם דירקטורים, חברי הנהלות התאגידים ועם שומרי הסף הפנימיים, נבחנו התכניות האסטרטגיות ותכניות העבודה השנתיות, נסקרו מסמכים פנימיים מרכזיים, נותחו הדוחות הכספיים המפורסמים לציבור ועוד.

הפיקוח על הבנקים ביצע במהלך שנת 2021 הליך הערכת סיכונים מקיף ומובנה (Supervisory SREP – Review and Evaluation Process) עבור התאגידים הבנקאים וזאת ברמת הקבוצה הבנקאית (על בסיס מאוחד) ובדגש על התהליכים בחברת האם. במסגרת הליך זה העריך הפיקוח את הסיכונים המובנים בפעילויות הבנק, את איכות ניהולם, את הפונקציות המרכזיות בממשל התאגידי ואת נאותות ההון העצמי ואיכותו. ההליך האמור בוצע על-פי מתודולוגיה סדורה המבוססת פרקטיקות מיטביות בגופי פיקוח מקבילים בעולם. ההליך מבוסס על כרטיסי סיכון/ הערכה ייעודיים (Risk / Score Cards). הליך זה מתכלל את כלל פעילות הפיקוח על הבנקים שמבוצעת באגפים וביחידות השונות ומטרותיו העיקריות הן: (1) לקבוע לבנק במידת הצורך דרישת הון מעודכנת שהינה תוספת לדרישות ההון הרגולטוריות הכלליות; (2) לגבש דרישות לביצוע צעדי הפחתת סיכונים ותיקון תהליכים; (3) לעדכן את תכנית העבודה הפיקוחית מבוססת הסיכון. תוצאות ההליך נמסרו לבנקים הן במכתבים שנשלחו לכל אחד מהבנקים ואשר כוללים את פירוט הממצאים ואת הדרישות הפיקוחיות שנגזרות מהם והן באמצעות מפגש שנתי של המפקח עם דירקטוריוני והנהלות התאגידים הבנקאים.

- **עריכת ביקורות וסקירות במערכת הבנקאות** - תהליכי הביקורת בגופים המפוקחים מנוהלים בידי צוותים שמתמחים בסיכונים ותחומים ייחודיים (אשראי, שוק ונזילות, ציות, מודלים, תחום הדיווח הכספי, ממשל תאגידי והגנת הצרכן), במטרה לזהות ולהעריך את מגוון הסיכונים הגלומים בפעילויות השונות ואת עמידתם בדינים, בהוראות, בדרישות ובהנחיות המפקח על הבנקים בתחומי הליבה של מערכת הבנקאות. תהליכי הביקורת נקבעים על-פי גישה ממוקדת סיכון והם מותאמים לנסיבות הייחודיות וכוללים לפיכך מגוון רחב של בדיקות, עם עומק שונה, בבנק אחד או מספר בנקים או במערכת בכללה בנושא מסוים.

- בשנה החולפת בוצעו תהליכי ביקורת בנושאים שונים, כגון: איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור; מודלים לניהול סיכונים שוק וסיכונים אשראי; מדיניות וחיתום אשראי מסחרי ועסקי; ניהול הנזילות והביטחונות מלקוחות על פעילות בשוק ההון; הבקרה הפנימית והממשל התאגידי; וכן בנושאי טכנולוגיה, בדגש על היבטי יציבות מערכות המחשוב של התאגידים הבנקאים. תהליכי הביקורת מעלים דרישות לתיקון והמלצות לשיפור התהליכים בבנקים, במקומות שבהם התגלו חולשות בהתנהלות התאגידים הבנקאים. הפיקוח עוקב אחר יישום הדרישות שעולות מדוחות הביקורות ומוודא את יישומן בדרכים שונות, לרבות באמצעות בדיקות ייעודיות.

- **סיכוני המודל** - סיכוני המודל הועצמו על רקע מגפת הקורונה וכדי להגיב על השינויים שחלו בתקופת הסגרים (למשל, מודלים של חיתום אשראי או מודלים בתחום הבקרה

וניהול הסיכונים בתחום הלבנת ההון ומימון טרור), נאלצה מערכת הבנקאות לבצע שינויים בחלק מהמודלים או באופן השימוש בהם. הפיקוח סקר שינויים אלה במערכת הבנקאות, ניהל דיונים עם הנהלות הגופים המפוקחים לגבי הצעדים שיש לנקוט בהם בעקבות התגברות סיכון המודל והנחה את הגופים המפוקחים לבחון את המודלים המהותיים אשר קיים ספק לגבי תפקודם ואמינותם בנסיבות שהשתנו ולערך תהליכי אתגור מהירים ותכליתיים ליצירת שינויים והתאמות שהוכנסו במודלים או בשימוש בהם.

- התפתחות סיכון האשראי בענף הבינוי והנדל"ן - סיכון האשראי במערכת הבנקאות לענף הבינוי והנדל"ן עלה בתקופה האחרונה והוא בא לידי ביטוי בתוך התאגידים הבנקאים בגידול מואץ של יתרות האשראי ובמאפייני הסיכון לענף. גידול זה לווה בין היתר בהגדלת תיאבון הסיכון, בהקלות בתנאי החיתום ובירידה במרווח אשראי מתואם הסיכון בעסקאות חדשות. לאחר שביצע בדיקות שונות נקט הפיקוח על הבנקים שורה של צעדים ובכלל זה הפניית דרישות שונות כלפי המערכת הבנקאות, כדי לתת מענה להתפתחות בסיכון. (להרחבה ראו תיבה א'-8 בסקירה זו).

- חיזוק ניהול הסיכון והבקרה הפנימית בסיכונים מעילות - הפיקוח על הבנקים השלים תהליך ביקורת מערכתי בנושא בקרה פנימית בסיכון מעילות, במטרה לחזק ולשפר את היערכות הבנקים למניעת התממשות סיכון זה או לצמצום נזקיו. במסגרת התהליך בחן הפיקוח את היערכות הבנקים להתמודדות עם סיכון זה באמצעות בחינת הממשל התאגידי בניהול הסיכון, ההסדרים והתהליכים הקיימים בבנק והמשלבים פונקציות וגופים שונים, בקורות רוחב ארגוניות ואת סביבת הבקרה (להרחבה על התהליך, הממצאים העיקריים והדרישות שהופנו למערכת הבנקאות, ראו תיבה א'-5 בסקירה זו).

• **פרסום מדיניות האכיפה** - הפיקוח על הבנקים פרסם מסמך שמסכם את המדיניות שלו בתחום של אכיפה במובנה הרחבה, האמצעים שנועדו להבטיח ניהול תקין בגופים המפוקחים ועמידתם בהוראות הדין¹ (להרחבה ראו תיבה ג'-6 בסקירה זו).

• **שיפור רמת ההגנה על הסייבר במערכת הבנקאות** - כחלק מהפעילות לשיפור רמת הגנת סייבר במערכת הבנקאות, בוצעו בין היתר צעדים לחיזוק מעטפת ההגנה המדינית למערכת הבנקאות בהיבטי הגנת סייבר לרבות בניית הצעה לתכנית רב שנתית לשדרוג ההגנה על "המרכז לסייבר פיננסי" (ה-CERT) בשיתוף עם מערך הסייבר הלאומי והמרכז לרציפות פיננסית במשרד האוצר, וכן צעדים אופרטיביים מידיים לחיזוק המענה שמערכת הבנקאות מקבלת מהמעטפת הלאומית. בנוסף גובשה מתודולוגיה להערכת רמת הגנת הסייבר במערכת הבנקאות, תוך בניית כלי שמטרתו לאפשר ריכוז המידע והידע שקיים בידי הפיקוח בדבר רמת הגנת הסייבר שקיימת בגופים המפוקחים, באופן שיאפשר ביסוס עמדה ביחס לרמת הגנת הסייבר שיש לגופים המפוקחים, לרבות ברמה השוואתית ושיהווה כלי עבודה שוטף תומך החלטות ביחס לתהליכי עבודה פיקוחיים בתחומי הגנת הסייבר. כמו כן, בוצעו פעולות ביקורת והערכה שוטפת מול התאגידים הבנקאים בהיבטי הגנת הסייבר, ובפרט במקומות שבהם קיים סיכון סייבר מוגבר. בנוסף, תוכנן וגובש תרגיל סייבר מערכתי למנכ"ל מערכת הבנקאות.

¹ מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ואכיפה:

<https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorMethod/Documents/m202201.pdf>

- **ליווי מיזוג בנק מזרחי־טפחות עם בנק איגוד** - במהלך שנת 2021 המשיך הפיקוח על הבנקים ללוות את תהליך המיזוג על היבטיו השונים ולבחון את השפעת המיזוג על לקוחות שני הבנקים. מדובר בהליך מיזוג רחב־היקף עם מורכבות גבוהה. עסקת המיזוג הושלמה בחודש ספטמבר 2020 ובנק איגוד הפך להיות חברת־בת בבעלות מלאה של בנק מזרחי־טפחות. הפיקוח על הבנקים מלווה את תהליך המיזוג שצפוי להסתיים בשנת 2022 ובכלל זה את היערכותם הנאותה של הבנקים לטפל בלקוחותיהם באופן מיטבי, אגב אתגרי המיזוג.
- **גיבוש מדיניות פיקוחית לשימוש בענן** - טכנולוגיית מחשוב ענן הופכת בשנים האחרונות ליעד להתפתחות טכנולוגית בארגונים רבים מאוד. לטכנולוגיה זו יתרונות רבים ואלה מאפשרים גמישות ניהולית ויעילות תפעולית ברמה המיידית, תוך ניצול יעיל ונוח יותר של המשאבים. בצד היתרונות יש גם אתגרים שנובעים בעיקר בהפחתת יכולת השליטה והבקרה של הבנק. בנקים בעולם ובישראל עושים כיום שימוש במחשוב ובשירותי ענן כמענה לצרכים עסקיים. בעת האחרונה, עם התפתחות ושדרוג טכנולוגיית הענן, התכנית הממשלתית להקמת חוות שרותי ענן בישראל, הקמת הבנק הדיגיטלי, הסדרת האסדרה בנושא בנקאות פתוחה, ההבנה כי מירב הפינטקים מתבססים על טכנולוגיית ענן והצורך בשדרוג מערכות ליבה, מתחדד הערך של שימוש נרחב יותר בטכנולוגיית ענן עבור התאגידים הבנקאים. המפקח על הבנקים הקים לאור זאת צוות לבחינת הצורך בשינוי המדיניות הקיימת בפיקוח על הבנקים בנושא יישום מערכות ליבה בענן, תוך בחינה של התפתחות הסיכונים וההזדמנויות, המגמות בעולם, התייחסויות של גופי אסדרה שונים, יישומי ענן בעולם, אירועי כשל ואירועי סייבר ואבטחת מידע שהתרחשו, לקחים שנלמדו והבנת הצרכים של הבנקים הקיימים והחדשים בישראל. בהתאם למדיניות החדשה שגובשה, הנמצאת בתהליכי אישור, תנתן גישה מאפשרת ללא חסמים לכלל השירותים, היישומים והתשתיות, כאשר העיקרון המחייב הוא הטלת האחריות וניהול הסיכון על הנהלת התאגיד הבנקאי והדירקטוריון בהתאם לעקרונות מקצועיים שנקבעו בהיבטים הבאים: סיכוני ציות וסיכונים משפטיים (בהיבטי ענן בארץ או בחו"ל); הגנת פרטיות, אבטחת מידע וסייבר; היבטים תפעוליים; המשכיות עסקית והתאוששות מאסון; סיכוני ספקים; בדיקת נאותות (Due Diligence); וקיום תכנית יציאה מההסכם.
- **אסדרה יציבותית - פרסום הוראות** - אחד מהאמצעים המרכזיים של הפיקוח לחיזוק יציבות מערכת הבנקאות והבטחת תפקודה התקין הוא באמצעות פרסום הוראות בנושאים יציבותיים. להלן עיקרי הנושאים שבהם פעל הפיקוח על הבנקים בנושאים של אסדרה יציבותית:
 - **אימוץ אמות־מידה בין־לאומיות בנושא בנקאות** - הפיקוח על הבנקים המשיך לפעול לאימוץ אמות־מידה בין־לאומיות. במסגרת זו, פורסמה הוראת ניהול בנקאי תקין בנושא "יחס מימון יציב נטו", אשר נועדה לשפר את עמידות פרופיל סיכון הנזילות של התאגידים הבנקאים בטווח הארוך, באמצעות דרישה לשמור על פרופיל מימון יציב בהתאם להרכב הנכסים המאזניים ולפעילות החוץ־בנקאית; פורסם עדכון להוראות בנושא מדידה והלימות הון - טיפול בסיכון אשראי של צד נגדי והתאמת שווי בגין סיכון אשראי CVA. כמו כן החלה למידה ובחינה של המלצות ההמשך של וועדת באזל, המכונות באזל 4.
 - **הוראות שמטרתן חיזוק ניהול הסיכונים והתאמתם לסביבה המשתנה** - במסגרת זו פורסמה הוראה בנושא מעבר מריבית לייבור; פורסם עדכון להוראה בנושא שעבוד נכסי תאגיד בנקאי, אשר שם דגש על ניהול איכותי של שעבוד נכסים חלף מגבלה כמותית.

לאור ההשלכות של נושא שעבוד הנכסים על היקף הנכסים הזמין לתאגיד בנקאי, הן במהלך העסקים השוטף והן בעת כשל; פורסם עדכון להוראה שעניינה התאמות להוראות החלות לגבי תאגיד בנקאי חדש וזאת לאור ניסיון שנצבר בליווי של בקשות להקמת בנקים חדשים; פורסמו תיקונים להוראה בנושא עסקי תאגיד בנקאי עם גורמים קשורים שמטרתם פישוט והקלה ביישום דרישות ההוראה. פורסם עדכון שמאפשר את שקלול החשיפה לגופים המוסדיים לשקלול חשיפה של תאגידים בנקאים.

- **הוראות בתחום ניהול סיכונים אשראי ואשראי לדיור** - במהלך שנת 2021 פורסמו בין היתר הוראות ניהול בנקאי תקין בנושא "ניהול הסדרי חוב ותהליכי גבייה של חובות מהותיים בקשיים", אשר גובשה על רקע ריבוי הסדרי חוב בעשור האחרון וכחלק מתהליכי הפקת הלקחים מאירועי הכשל. ההוראה מרחיבה העקרונות שמתייחסים לתהליכי מעקב אחר מצבו של אשראי העלול להתפתח לאשראי בעייתי; נקיטת פעולות מתקנות בשלב מוקדם של התדרדרות האשראי ותהליכי ניהול והסדרה של חובות בקשיים; בוטלה המגבלה על שיעור הלוואת משכנתא בריבית פריים ופורסמה הבהרה לגבי מימון הון עצמי לדיירה באמצעות הלוואה; עודכנה הגדרת החבות לחישוב מגבלת החבות הענפית, כך שחבות אשר בגינה נרכשה הגנת אשראי כשירה, סווגה לענף הפעילות של ספק ההגנה, במקום לענף הפעילות המקורי של החייב; בנוסף נקבע כי מגבלת האשראי לענף בינוי ונדל"ן בניכוי אשראי למימון פרויקטי תשתית לאומיים תעמוד על 22% למשך 5 השנים הקרובות (במקום 20%) ועל 26% אחוזים לאשראי לענף, הכולל אשראי למימון פרויקטים לאומיים (במקום 24%).

- **הסדרה בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור** - הפיקוח על הבנקים המשיך במהלך שנת 2021 לעדכן את הוראותיו בתחום איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור בהתאמה לאמות המידה הבין-לאומיות בתחום, להתפתחויות בסביבת הפעילות הפיננסית ובכלל זה לשינויים הטכנולוגיים: כך הותאמו דרישות הזיהוי והאיתות שמבוצעים על-ידי התאגידים הבנקאים במתן שירותי תשלום, לרמת הסיכון ולמאפייני פעילות התשלום; פורסמו הקלות בקשר עם ניהול חשבונות לנותני שירות בנכס פיננסי וזה על רקע התקנת צו איסור הלבנת הון שחל על גופים אלה ועל-מנת לעודד תחרות; הופחתו המגבלות על פעילות סולק באמצעות מאגד; הותאמה ההוראה לאמות המידה הבין-לאומיות בתחום, בדגש על הנחיות בעת ביצוע העברות בין-לאומיות; פורסמו הקלות בדרישות הזיהוי והאיתות בעת פתיחת חשבון בתאגיד הבנקאי לצורך ניהול תיקים.

הפיקוח על הבנקים עדכן גם את קבצי השאלות והתשובות בנושא איסור הלבנת הון ומימון טרור, שמפורסמים מעת לעת ושכוללים הבהרות ועמדות שניתנו במענה לסוגיות שהתקבלו בתאגידים הבנקאים בהתייחס להוראות הדין בנושא. הפיקוח פרסם גם מכתב שעוסק בביצוע העברות בנקאיות מול מוסדות פיננסיים שפועלים מול איחוד האמירויות, בדגש על הרחבת היקף הנסיבות שמאפשרות לבנקים פעילות מופחתת-סיכון בקשר עם ביצוע העברות כספיים לאיחוד האמירויות. זאת ועוד, הפיקוח פרסם מכתב פיקוחי בנושא פעילות מול לקוחות בעלי רישיון למתן שירותים בנכס פיננסי וזה על רקע התקנת צו איסור הלבנת הון שחל על גופים אלה, שדרש מחמשת התאגידים הבנקאים הגדולים לעדכן את המדיניות והנהלים שלהם, בנושא פתיחה וניהול חשבון לגופים פיננסיים מוסדרים בדגש על נותני שירות בנכס פיננסי.

- **התאמת הוראות בתקופת הקורונה** - הפיקוח על הבנקים ערך התאמות להוראותיו לנוכח משבר הקורונה. ההתאמות כללו הקלות זמניות בדרישות הון ומינוף, לצד הגבלות על חלוקת דיבידנד וכן שינויים בהסדרי העבודה לאור השינויים בעבודה הפיסית וההיעדרויות המרובות. רוב ההתאמות שניתנו בתקופה זו הסתיימו.

• **סוגיות של אחריות חברתית-תאגידית - ESG**

- **היבטי גילוי, הסדרה ומדיניות** - כחלק ממדיניות הפיקוח על הבנקים לחיזוק היבטי סביבה, אחריות חברתית וממשל תאגידי בפעילותה של מערכת הבנקאות, תיקן הפיקוח על הבנקים בסוף 2021 את הוראותיו והוסיף דרישה כי יינתן ייצוג הולם בדירקטוריון למגוון המגדרים. דרישה זו היא המשך למגמה שנקטו מדינות רבות בעולם ואף לזו של ממשלת ישראל לקדם חברה שוחרת שוויון, לרבות שוויון מגדרי; לאור חשיבות הגילוי על פעילות סביבה, חברה וממשל (ESG) וההתקדמות שחלה בנושא זה בגילוי שניתן על ידי בנקים מובילים בעולם, תיקן הפיקוח על הבנקים במהלך 2021 את הוראות הדיווח לציבור בנושא. תיקן ההוראות נועד לשפר ולהרחיב את הגילוי של הבנקים בנושאים אלה, בהתאם לפרקטיקה המקובלת בעולם.

- במהלך 2021 הגביר הפיקוח על הבנקים את פעילותו בנושא סיכונים סביבה ואקלים. פעילות זו כללה בין היתר תהליך גיבוש של ציפיות פיקוחיות, שבמסגרתו נשלח לתאגידים הבנקאים מכתב ובו שאלון אשר נגע לחלק מהפרקטיקות המקובלות, אמות המידה וההמלצות שמתגבשות בעולם. הפיקוח למד מהמענה לשאלון על השקפות עולמם של ההתאגידים הבנקאים בנושא, על ניסיונם, על הפרקטיקות הנהוגות אצלם ועל האתגרים שעומדים בפניהם מתמודדים. הפיקוח ערך גם מפגשי "שולחנות עגולים" עם מערכת הבנקאות ועם גופים נבחרים נוספים והמשיך גם את שיתופי פעולה עם משרדי הממשלה, מבקר המדינה ורגולטורים בארץ ובחו"ל. הפיקוח ממשיך לעקוב אחר המגמות וההתפתחויות בנושא, לרבות אחר אופן הסדרת הנושא במדינות מתקדמות בעולם ומתעד לשלב בתהליך מבחני קיצון סביבתיים.

- הפיקוח על הבנקים מקדם פעולות לעידוד בנקאות חברתית משפיעה - (להרחבה ראו תיבה ג'-1 בסקירה זו).

• **בדיקות כשירות (F&P- Fit and Proper) לנושאי משרה בכירה במערכת הבנקאות**

הפיקוח על הבנקים המשיך, בהתאם לסמכות שמוקנית לו בחוק, לערוך בחינות כשירות לנושאי משרה בכירה במערכת הבנקאות.

• **בתחום היציבות בוצעו עוד פעולות רבות ובכללן:**

- פעולות לחיזוק ההמשכיות העסקית - (להרחבה ראו חלק הסיכונים בפרק א' בסקירה זו).
- ביצוע מבחן קיצון אחיד למערכת הבנקאית - (להרחבה ראו תיבה א'-1 בסקירה זו).
- ניטור הסיכון המתפתח בתחום האשראי לנדל"ן - (להרחבה ראו תיבה א'-8; בסקירה זו).
- טיפול במעבר מריבית ה-LIBOR - (להרחבה ראו תיבה ב'-4 בסקירה זו).

הפעולות המרכזיות לחיזוק ההגנות, אmon הציבור וההגנה על הלקוחות הבנקאים

הפיקוח על הבנקים פועל להעמקת השקיפות וההגנות ביחסים שבין התאגידים הבנקאים לבין לקוחותיהם ולחיזוק והטמעה של תרבות הוגנת כלפי הלקוחות, תוך מתן תשומת לב ייחודית להגנה על אוכלוסיות מיוחדות, שמירה על זכויות לקוחות וחיזוק מעמדם של הלקוחות.

נושא זה הינו נושא מהותי הנמצא בליבת היחסים בין התאגידים הבנקאים לבין לקוחותיהם ומהווה בסיס למתן שירות הוגן ואיכותי ללקוחות. הפיקוח על הבנקים קבע לפיכך נושא זה כאחד מיעדיו והוא פועל מתוך תפיסה שתורבות ארגונית מתקדמת מהווה ערך בפני עצמו, שראוי לשמירה ולטיפול גם במנותק מניהול הסיכונים. זאת מתוך מוטיבציה פנימית ורצון להעמיד את הלקוחות בליבת העשייה ולא מתוך כפייה או מתוך חשש להתממשותם של סיכונים. תרבות זו צריכה להיות מוטמעת בכל רובדי הארגון, באופן שכל פרט בסגל משאבי האנוש יראה את עצמו מחויב לה ואף יחוש צורך להפנות אירועים חריגים לגורם זמין ובעל סמכות בעניין, על-מנת שאירועים אלה יטופלו ביסודיות ויבואו על תיקונם.

להלן תיאור הצעדים העיקריים שנקט הפיקוח על הבנקים במטרה להשיג יעד זה:

הוראות ניהול בנקאי תקין וחקיקה

- **"נהלים למתן הלוואות לדיור"** - בנק ישראל קידם שינוי מקיף בתחום המשכנתאות, שנועד לסייע ללווים בתהליך נטילת המשכנתא בשלושה היבטים משמעותיים: שקיפות ויכולת השוואה, פשטות ויכולת הבנה ויעילות בביצוע התהליך. השינוי, שצפוי להיכנס לתוקף בתאריך 31 באוגוסט 2022, מתמקד בביצוע שיפורים בשלוש נקודות זמן: בשלב הבירור אודות התנאים לקבלת הלוואות בתאגידים הבנקאים; בשלב קבלת האישור העקרוני לקבלת הלוואה; ולאורך תקופת ההלוואה, כחלק מבחינת הכדאיות למיחזור הלוואה. להרחבה ראו תיבה ג'-5 בסקירה (ז).
- **"ניהול אשראי צרכני"** - הפיקוח על הבנקים פרסם הוראה חדשה שמרכזת את דרישות הפיקוח על הבנקים ממערכת הבנקאות בתחום האשראי ללקוחות הצרכניים והיא משלימה הוראות והנחיות שנקבעו על-ידו בנושא זה בשנים האחרונות. ההוראה נכתבה על רקע החשיבות הרבה שהפיקוח על הבנקים מייחס לפעילות הוגנת ושקופה של התאגידים הבנקאים מול לקוחותיהם והיא עוסקת בין היתר בנושאים הבאים: קיומה של תרבות ארגונית נאותה; מדיניות ותהליכים להבטחת תהליכי שיווק אשראי נאותים והוגנים ובפרט תהליכים לשיווק יזום של אשראי; קיומם של תהליכי אישור אשראי שכוללים, בין היתר, את החובה להעמיד אשראי בהתאם ליכולתו הפיננסית של הלווה לפרוע את ההלוואה (וזאת לצד האחריות שיש ללווה עצמו בניהול פיננסי אחראי). ההוראה נכתבה בשיתוף עם רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, מתוך מטרה ליצור עקרונות ואמות-מידה עקביות ואחידות של הוגנות בתחום האשראי הצרכני אל מול כל נותני האשראי.
- **"הצגת נתוני פעילות בפיקדון ניירות ערך"** - מידע בדבר פיקדון ניירות ערך הינו בעל ערך רב ללקוחות ועל-כן פרסם הפיקוח על הבנקים הוראה חדשה, בשיתוף עם רשות ניירות ערך, לשיפור הגילוי ללקוחות במטרה לאפשר להם לקבל החלטה מושכלת באשר לאפיק ההשקעה

המיטבי עבורם, תוך בחינת חלופות השקעה אחרות. בהתאם להוראה חדשה שתיכנס לתוקף החל מתאריך 1 בינואר 2023, יהיו הבנקים מחויבים להציג ללקוחות מידע ונתונים אודות פיקדון ניירות הערך שלהם בבנק. להרחבה ראו תיבה ג'-5 בסקירה זו).

- **"משלוח הודעות בתקשורת" -** עדכון להוראה זו נערך בעקבות תיקון לחוק שיקים ללא כיסוי, אשר קבע חובת מתן הודעה ללקוחות, במקרה שבו הוצג שיק לפירעון ולא הייתה יתרה מספקת בחשבון שמאפשרת את פירעונו. עדכון נוסף בהוראה זו נערך במטרה להתאים את ההוראה להתפתחויות הטכנולוגיות ולהביא לשיפור השירות ולהגברת היעילות והאפקטיביות במסירת הודעות ללקוחות של התאגידים הבנקאים. כחלק מההיערכות התאגידים הבנקאים ליישום העדכון השני של ההוראה, שלח הפיקוח על הבנקים למערכת הבנקאות מכתב בנושא "שיפור אפקטיביות הגילוי בהודעות ללקוחות", שבו הודגשה החשיבות שמייחס הפיקוח על הבנקים לאפקטיביות של הגילוי. להרחבה ראו תיבה ג'-5 בסקירה זו).

מכתבי הפיקוח

- **מתן שירות הולם ללקוחות -** הפיקוח על הבנקים מייחס חשיבות לכך שהתאגידים הבנקאים ינהלו את עסקיהם באופן תקין, ידאגו לענייני הלקוחות ויתנהלו באופן הוגן והוא רואה בנושא השירות האיכותי מרכיב מרכזי בהתנהלות הוגנת. לאור כך פנה הפיקוח על הבנקים אל התאגידים הבנקאים במכתב בנושא מתן שירות הולם ללקוחות. להרחבה ראו תיבה ג'-5 בסקירה זו).
- **התחזות לנותן שירותי תשלום - פרסום חוות דעת של משרד המשפטים בנושא -** בעקבות גל של הונאות מסוג "דיוג" ("פשינג"), שבמסגרתם מי שמבצע ההונאה התחזה בפני לקוחות לנותן שירותי התשלום שלהם וחילץ מהם עקב כך במרמה פרטים שנוגעים לאמצעי התשלום שלהם, התקבלו בפיקוח על הבנקים פניות בעניין. בעקבות זאת פנה בנק ישראל למשרד המשפטים בבקשה לקבלת את חוות דעתו בנושא. חוות דעת משרד המשפטים, שגובשה בשיתוף עם בנק ישראל ורשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, הבהירה כי ההגנות בחוק שירותי תשלום חלות על הלקוחות בנסיבות אלה והם זכאים לקבל את כספם חזרה מכוח הסדר האחריות אשר קבוע בחוק.
- **סיוע לנשים חסרות מעמד במסגרת אמנת זמינות פיננסית -** אמנת זמינות פיננסית הינה מתווה וולונטרי אליו נרתמו התאגידים הבנקאים וחברות כרטיסי האשראי בהובלת איגוד הבנקים ובליווי הפיקוח על הבנקים. מטרת האמנה היא להעניק ליווי פיננסי לנשים נפגעות אלימות ובכללן נשים חסרות מעמד. מכתב של הפיקוח שפורסם בנושא זה, מתייחס לסיוע בהליך לפתיחת חשבון לנשים אלה. ההתייחסות המיוחדת אליהן, נדרשת משום שהוראות האסדרה מחייבות הצגת מסמכי זיהוי מתאימים בעת פתיחת חשבון ואלה חסרים להן. הסעיף שנוגע לעניין באמנה זו קובע מנגנון מיוחד שמטרתו להקל על התנהלות המוסדות הפיננסיים על-ידי הסדרת מנגנון פנייה לפיקוח על הבנקים באופן שיאפשר מציאת פתרונות מתאימים עבור נשים אלה.
- **הגברת המודעות להטבות בעמלות לאנשים עם מוגבלות -** לאור החשיבות ביידוע לקוחות עם מוגבלות אודות ההנחות שלהן הם זכאים בעמלות הבנקאיות ומתוך מטרה לסייע ללקוחות אלה במיצוי זכויותיהם, פנה הפיקוח על הבנקים לתאגידים הבנקאים על מנת שיפעלו להביא

לידיעת לקוחות אלה את דבר ההטבה בעמלות שלהם זכאים. במקביל פנה הפיקוח אל המוסד לביטוח לאומי ואל משרד הביטחון בהצעה לבחון דרכים מתאימות שבהן ניתן ליידע לקוחות אלה אודות ההנחה בעמלות הבנקאיות וזאת מתוך תפיסה שיידוע הלקוח בסמוך לעיתוי שבו הוגדר כבעל מוגבלות יהיה אפקטיבי.

- **גביית עמלה תפעולית בגין פירעון מוקדם של הלוואה לדיור** - הפיקוח על הבנקים הבהיר לתאגידים הבנקאים במכתב את עמדתו שניתנה במסגרת תובענה ייצוגית, שלפיה יש לגבות עמלה תפעולית אחת בלבד בעת פירעון מוקדם של משכנתא, גם אם זו מורכבת ממספר מסלולים. לאור חשיבות הנושא וכדי לוודא כי כלל התאגידים הבנקאים פועלים מעתה והלאה בהתאם לעמדת הפיקוח, פורסמה עמדה זו במסגרת מכתב פיקוחי למערכת הבנקאות.
- **התאמת התעריפונים לטכנולוגיה המתפתחת** - הפיקוח על הבנקים פנה לתאגידים הבנקאים ולחברות כרטיסי האשראי בנושא תמחור השירותים הבנקאים, בהתחשב בהתפתחות הטכנולוגית של מערכת הבנקאות. במכתבו הפנה הפיקוח על הבנקים לעמדות שהוגשו מטעמו בתובענות ייצוגיות ביחס לעמלת "הפקה או הדפסה של מסמכים המצויים במאגר הממוחשב לבקשת לקוח". לאור השפעות הרחב של עמדת הפיקוח על הבנקים בנושא, היא הובאה לידיעת כל התאגידים הבנקאים על-מנת שיבחנו את תמחור השירותים הנוהגים במוסדם בהתאם.

מתן מענה לבקשות מידע בנושאי בנקאות ובירור תלונות הציבור

בשנת 2021 התקבלו וטופלו ביחידה לפניית הציבור כ-10,200 בקשות מידע ותלונות מהציבור. המוקד הטלפוני של היחידה נתן בנוסף מענה ללמעלה מ-15,000 שיחות טלפון.

להלן נתונים אודות הבקשות למידע והתלונות:

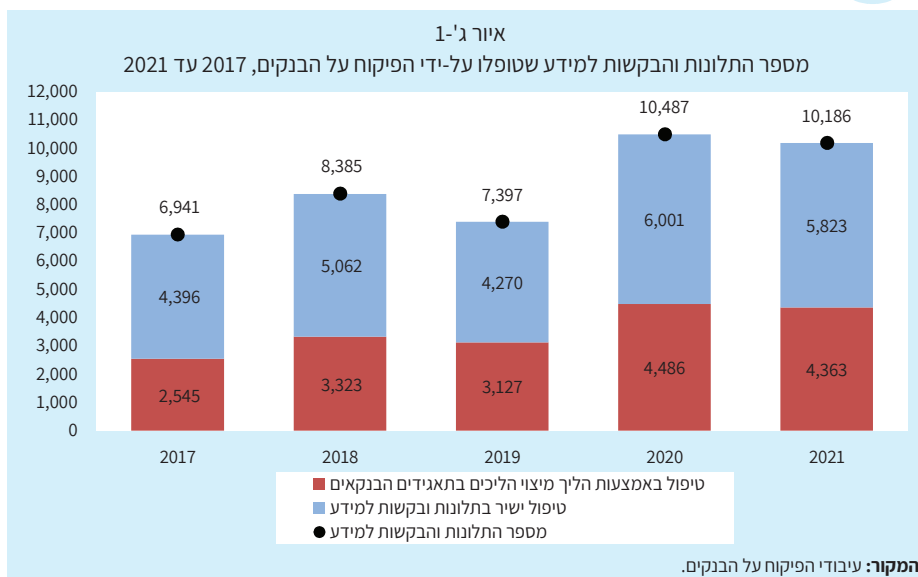
1. **טיפול ישיר** - היחידה טיפלה בכ-5,850 פניות בכתב - מהן כ-2,100 תלונות וכ-3,750 בקשות למידע.
2. **טיפול באמצעות הליך מיצוי הליכים** - כ-4,350 תלונות אשר התקבלו בפיקוח על הבנקים הועברו למענה ישירות על-ידי נציגי תלונות הציבור בתאגידים הבנקאים ובחברות כרטיסי האשראי, בהתאם לעקרונות שנקבעו בהוראת ניהול בנקאי תקן A308 בנושא טיפול בתלונות הציבור.

יצוין כי גם בשנה זו המשיכה מגמת העלייה בפניות בשל משבר הקורונה והשלכותיו.

הטיפול בתלונות הציבור כולל בדיקת התלונות בהתאם לחקיקה הבנקאית והפיקוח על הבנקים קובע ללקוחות סעדים במקרים המתאימים. כ-1.85 מיליון ש' הושבו ללקוחות בשנת 2021 בעקבות תלונות פרטניות.

בנוסף, במקרים שבהם בירור תלונה פרטנית של לקוח העלה חשש לליקוי רוחבי בתאגיד הבנקאי, פעלה היחידה לבירור מעמיק בנושא ומתן הוראות לתיקון הליקוי. תיקון ליקויים רוחביים כולל הוראות לשינוי נהלים, להפקת לקחים ולדרישה להחזרים כספיים לקבוצות של לקוחות. סך של כ-12.5 מיליון ש' הושבו בשנת 2021 ועד לפרסומה של סקירה זו לכ-460,000 לקוחות במסגרת פעילות זו.

בשנת 2021 התקבלו וטופלו ביחידה לפניות הציבור כ-10,200 בקשות מידע ותלונות מהציבור



בקרה צרכנית

השנה האחרונה התאפיינה בהחמרת האכיפה הצרכנית, שבאה לידי ביטוי בהגברת הבקרה על התאגידים הבנקאים ושימוש בכלי אכיפה שונים, לרבות הטלת עיצומים כספיים בנושאים צרכניים. בנוסף, מעבר לאיתור ותיקון הליקויים שנערך באופן שוטף, נשלחו מכתבי דרישה לתיקון ליקויים בהתאם לסמכות המפקח בפקודת הבנקאות, שמאפשרת למפקח להטיל עיצומים על תאגיד בנקאי שלא פעל לתיקון הליקויים כנדרש.

הבקרה הצרכנית נעשית, בין היתר, באמצעות מדור בקרה צרכנית, שהוקם בשנת 2020 לחיזוק פעילות הפיקוח לאיתור ותיקון ליקויים צרכניים והגברת הציות להוראות הרגולציה. פעולות הבקרה נערכות במגוון רחב של דרכים וביניהן בדיקות אכיפה יזומות בנושאים צרכניים, שמבוצעות בכלל המערכת או בתאגידים ייחודיים, שיש חשש להתנהלות לא-תקינה בתחום מסוים. פעולות הבקרה הצרכנית התמקדו במהלך שנת 2021 בנושאים הבאים: גביית חובות; ביטול שעבודים; ועמלות.

להלן נתונים אודות העיצומים הכספיים הצרכניים שהוטלו:

בשנת 2021 הוטלו שלושה עיצומים כספיים בסך של כשני מיליון ש"ח בגין הפרות בעת סיום התקשרות וגביית עמלות בניגוד לצו הבנקאות. בנוסף נשלחו מכתבי דרישה לתיקון ליקויים במסגרת סמכות המפקח על-פי פקודת הבנקאות בנושאים צרכניים שונים. להרחבה בנושא ראו סקירת פניות הציבור של הפיקוח על הבנקים לקידום תרבות ארגונית הוגנת במערכת הבנקאות בישראל לשנת 2020 ומבט על מחצית 2021, שמפורסמת בדף ייעודי באתר בנק ישראל.²

² <https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/Financialsanction.aspx>

מדד הוגנות התרבות הארגונית

הפיקוח על הבנקים שוקד על הרחבת הכלים שעומדים לרשותו להערכת פעילות התאגידים הבנקאים בתחום ההוגנות. במטרה לאמוד ולהעריך את הוגנות התרבות הארגונית בתאגידים הבנקאים, החל הפיקוח על הבנקים בשנת 2021 בפיתוח מדד הוגנות מבוסס מתודולוגיית הערכה, לרבות ביצוע מדידה הלכה למעשה לתקופה האמורה. מדד זה מתבסס על תהליכי העבודה השוטפים של הפיקוח בנושאים צרכניים, ניתוח המידע שמתקבל מדיווחי מערכת הבנקאות בערוצים שונים וממצאים שעלו במסגרת בירור תלונות הציבור והבקורות הצרכניות שביצע הפיקוח.

מטרת ההערכה היא להביא לשיפור ההוגנות של התאגידים הבנקאים וזה מתוך נקודת מבט של הלקוחות. מהמידע שנאסף בפיקוח נבחנו ונבחרו מדדים כמותניים ואיכותניים לאמידת פעילות התאגידים הבנקאים בתחום הצרכני ומדדים נוספים לאמידת פעילות נציבות פניות הציבור בתאגידים הבנקאים ובחברות כרטיסי האשראי. שקלול מדדים אלה, בהתאם למתודולוגיה שגובשה, הוביל להערכה מסכמת של רמת ההוגנות ששוררת בתרבות הארגונית בתאגידים הבנקאים.

הפיקוח על הבנקים שם לעצמו כיעד לשכלל ולהרחיב את המתודולוגיה על-ידי הוספת משתנים ומדדים נוספים, בין היתר באמצעות שיח עם התאגידים הבנקאים.

אחריות לניהול מאגר נתוני לקוחות וחשבונות מוגבלים במדינת ישראל

הפיקוח על הבנקים ממונה על-פי חוק (שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981) על מאגר לקוחות וחשבונות מוגבלים במדינת ישראל. מינוי זה טומן בחובו בין היתר את התפקידים הבאים: קביעת סטטוס הלקוחות שממנו נגזרים העיצומים הקבועים בחוק; הפצת המידע לגופים שאמונים על הטלת העיצום (תאגידים בנקאים וגופי האכיפה והגבייה) ולבעלי עניין נוספים (מאגר נתוני אשראי, לציבור הרחב, אתר אישי ללקוחות מוגבלים, ועוד); בקרה ושמירה על אמינות המידע במאגר ותיקון ליקויים; מתן מענה לבירורים מצד בעלי העניין בגופים שמשתתפים בתהליך הטלת ההגבלות והטיפול בפניות מורכבות בנושא לקוחות וחשבונות מוגבלים; מענה מקצועי לסוגיות שקשורות באמינות שיקים בכלל ושיקים ללא כיסוי בפרט.

ניהול מאגר לקוחות וחשבונות מוגבלים במערכת הבנקאות - הפיקוח על הבנקים מנהל ומתפעל ברמה יומית בסיס נתונים, שנכון לסוף שנת 2021 כלל 266,176 לקוחות שעליהם הוטלה הגבלה, מתוכם 15,249 הגבלות "בנקאיות" (שנובעות ממשיכת שיקים ללא כיסוי (אכ"מ)) וכן – 250,927 לקוחות שהוטלה עליהם הגבלה "מיוחדת" (מטעם גופים חוץ-בנקאים שכוללים את הרשות לאכיפה ולגבייה, את כונס הנכסים הרשמי ואת מרכז הקנסות ואת בתי הדין הרבניים), שהביאו להגבלתם של 538,066 חשבונות בנק בתקופה זו.

- **התפלגות הפניות בנושא חשבונות מוגבלים** - הפיקוח על הבנקים טיפל בשנת 2021 במגוון פניות ובירורים מצד לקוחות שמעורבים בנושא חשבונות מוגבלים ובאי-כוחם, מתוכם 4,484 פניות בכתב, 4,461 פניות בטלפון, 34,921 ביקורים באזור האישי ללקוחות עם חשבונות מוגבלים ו- 12,957 בירורים באמצעות מענה טלפוני אוטומטי. הפיקוח שלח גם 138,986 מכתבים לעדכון סטטוס לקוחות ובעלי עניין בנושא חשבונות מוגבלים.

צעדים להגברת השקיפות

- **העלאת עמדות המוגשות בתובענות ייצוגיות לאתר בנק ישראל** - תובענות ייצוגיות מהוות כלי תכליתי ויעיל בהגנה על זכויותיהם של צרכנים בכלל וצרכנים פיננסיים בפרט. הפיקוח על הבנקים רואה חשיבות רבה בכלי זה שעומד לרשות הלקוחות, להשגה של שיפור השירות במערכת הבנקאות ולתיקון ליקויים בה, לרבות באמצעות החזרים כספיים לקבוצות של לקוחות.
 - הפיקוח על הבנקים מגיש במסגרת מילוי תפקידיו חוות דעת מקצועיות בנושאים צרכניים עקרוניים, שמבהירים את עמדתו כרגולטור בפרשנות הדין והאסדרה הקיימים.
 - במטרה להגביר את השקיפות בנושא זה, הוקם באזור ייעודי באתר של בנק ישראל דף ייעודי שמרכז את העמדות שהוגשו לבקשת בתי המשפט במסגרת הליכים משפטיים בניהול תובענות ייצוגיות.
 - **פרסום צעדי אכיפה צרכנית באזור ייעודי באתר של בנק ישראל** - לשם הגברת השקיפות, מפורסמות באתר בנק ישראל בדף ייעודי כל ההחלטות ביחס לעיצומים כספיים שהוטלו על תאגידים בנקאים בנושאים צרכניים והחל משנת 2022 מפורסמות גם תוצאות הטיפול בתיקים רוחביים שבהם הייתה השבה כספית לקבוצת לקוחות.
 - **פרסום סקירות פניות הציבור וצעדים להגנת הלקוח הבנקאי** - הפיקוח על הבנקים מפרסם מדי שנה סקירה ייעודית נרחבת שכוללת את פעולותיה של היחידה לפניות הציבור בבדיקת התלונות וההכרעה בהן, תיאור דרכי פעולתה של היחידה, נתונים אודות הטיפול בתלונות, תיאור הטיפול בתלונות נבחרות וכן פעולותיה בתחום האכיפה ותיקון ליקויים רוחביים במערכת הבנקאות. הסקירה כוללת גם תמצית של צעדי אסדרה שנועדו להגן על הלקוחות הבנקאים. סקירות אלה מפורסמות באתר של בנק ישראל.
- להרחבה בנושא הפעולות להגברת השקיפות בפעילות הפיקוח על הבנקים, ראו תיבה ג'-2).

הפעולות המרכזיות לביסוס מערכת תחרותית

- **פרויקט "בנקאות פתוחה" (Open Banking API)** - הפיקוח על הבנקים המשיך להוביל ולקדם את הבנקאות הפתוחה בישראל, שהיא למעשה מתן גישה לצדדים שלישיים לחשבון הלקוח, בהסכמתו, לצורך קבלת מידע או לביצוע פעולות. חזון הפיקוח על הבנקים הוא הרחבת עולם הבנקאות הפתוחה, כך שכלל המערכת הפיננסית תחויב לתת גישה למידע (Open Finance). פעילות הבנקאות הפתוחה מהווה אבן דרך ראשונה ומרכזית לשינוי מוצרים ותהליכים בעולם הבנקאות והפיננסים, שבמרכזם נכס המידע שהינו בבעלות הלקוח ופועלים למנף אותו לטובת צרכי הלקוחות באמצעות הטכנולוגיה. מטרת הבנקאות הפתוחה היא חיזוק כוחו של הלקוח הבנקאי והגברת התחרות והחדשנות בשירותים הפיננסיים. חוק שירות מידע פיננסי פורסם בנובמבר 2021 ואשר ייכנס לתוקף ביוני 2022, ובו נקבע לוח הזמנים, כך שישולבו סלי מידע בבנקאות הפתוחה באופן מדורג עד לסוף שנת 2023. לאור פרסום החוק האמור, פעל הפיקוח לתיקון הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 368 בנושא "יישום תקן של בנקאות פתוחה בישראל", שפורסמה בגרסתה השלישית בחודש פברואר 2022. במקביל

נמשכת העבודה להגדרת הסטנדרט שכולל פתיחת מידע בסלי המידע: אשראי; פיקדונות; וניירות ערך, וליישומו בהתאם ללוח הזמנים שקבוע בחוק וכן לצורך ייזום תשלומים. בראיה צופה פני עתיד, צפויה הבנקאות הפתוחה (Open Banking) להתרחב ל-Open Finance, פעילות שתהיה בעלת השפעה רוחבית משמעותית ושתשפיע כמובן על פעילי השוק השונים.

- **פרויקט הקמת מערכת ערבוביות דיגיטליות** - פרויקט הקמת מערכת ערבוביות דיגיטליות נועד לאפשר ביצוע של כל תהליכי הנפקת והגשת הערבוביות לרשויות המדינה באופן דיגיטלי מלא. המטרה היא לייעל את תהליך ניהול הערבוביות והממשק בין מנפיקי הערבוביות לבין משרדי הממשלה ולבטל בכך את התהליך הידני על כל חסרונותיו, לחסוך זמן רב ולשפר את השירות לאזרחים ולעסקים.

פרויקט ערבוביות דיגיטליות מהווה מימוש של יעדי הפיקוח על הבנקים לעידוד התחרות בשוק הבנקאות, קידום חדשנות טכנולוגית והסרת חסמים רגולטוריים וכן לשיפור יעילות שוק ההון והמערכת הפיננסית. הפרויקט נמצא בהובלתו של החשכ"ל במשרד האוצר, כאשר הפיקוח על הבנקים נוטל חלק פעיל בניהול הפרויקט בפורומים השונים ובוועדות ההיגוי ומניע את מערכת הבנקאות לפרויקט, תוך תיאום וקידום שיתופי פעולה עם רשויות המדינה ועם רגולטורים פיננסיים נוספים וביצוע התאמות אסדרה שישרתו את התהליך הדיגיטלי.

משרדי הממשלה מקבלי הערבוביות שיתחילו לעבוד בשלב הראשון עם המערכת באמצעות מערכת מרכז"ה, הם רוב משרדי הממשלה תוך הצטרפותן המדורגת של מערכות ייעודיות ברשות האוכלוסין וההגירה, ברשות מקרקעי ישראל, במכס ובמשרת ישראל. מערכת הבנקאות בישראל מצטרפת אף היא לעבודה במערכת הערבוביות הדיגיטליות באופן מדורג על-פני השנים 2021 ו-2022. המעבר של משרדי הממשלה לקבלת ערבוביות דיגיטליות באופן בלבדי (למעט אישורים חריגים), צפוי להתקיים בסוף שנת 2022.

- **ליווי הקמתו של "וואן זירו הבנק הדיגיטלי בע"מ"** - לאחר תקופת הקמה והיערכות שהחלה בתאריך 30 בדצמבר 2019 עם מתן רישיון, השלים הבנק את היערכותו ובתאריך 6 בינואר 2022 הוסרו המגבלות מרישיון הבנק. מאז המשיך הבנק המשיך בהשקעה מצומצמת והדרגתית של פעילותו, באופן שמאפשר את ניהול הסיכונים של הבנק ואת בחינת המערכות ויציבותן. הפיקוח על הבנקים ממשיך ללוות את הבנק בפעילותו ולנטר את התקדמותו ואת חשיפותיו לסיכונים השונים.

- **בחינת בקשות להקמת תאגידים בנקאים וסולקים חדשים** - הפיקוח על הבנקים בוחן בקשות נוספות להקמת תאגידים בנקאים וסולקים חדשים. הבדיקות מתמקדות ביושרתם האישית והעסקית של מבקשי היתר השליטה, בבדיקת חוסנם הפיננסי וביכולתם לתמוך בעלויות שדרושות להקמה ולתפעול של בנק או סולק החדש. הפיקוח בוחן גם את התכנית העסקית ואת הסיכוי להגשמתה לרבות בתרחישי קיצון (להרחבה ראו תיבה ב' 3-בסקירה זו).

- **פרויקט מעבר מבנק לבנק בקליק** - מערכת מעבר מבנק לבנק הושקה לציבור הרחב בספטמבר 2021. הפרויקט מאפשר ללקוחות לעבור מבנק לבנק בקלות וללא עלות, באופן פשוט, נוח, בצורה מקוונת ומאובטחת ובתוך שבעה (7) ימי עסקים. אפשרות זו צפויה לחזק את כוחם התחרותי של צרכני הבנקאות ולהעצים את רמת התחרות במערכת הבנקאות. הפרויקט הינו בעל רמת מורכבות תפעולית וטכנולוגית גבוהה ודרש על-כן מכל הבנקים תשומת לב

ניהולית רבה והשקעת משאבים רבים. לאור החשיבות הרבה שהפיקוח על הבנקים מעניק להצלחת הפרויקט, המשיך הפיקוח לבצע ברבעון הראשון לאחר השקת המערכת מעקב הדוק אחר ביצוע המעברים בין הבנקים ובחינת התייצבותה של המערכת המקוונת.

- **אמצעי תשלום מתקדמים** - הפיקוח על הבנקים פועל רבות לקידום אמצעי התשלום המתקדמים בישראל. במסגרת זו ניתן למנות את המעקב אחר יישום הוראות הפיקוח לעניין מעבר של מנפיקים וסולקים לעבודה בתקן EMV (וההשלכה של הוראות אלה על בתי העסק), פעילות שנעשתה בשיתוף מחלקת מערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל; אגב ביסוס התשתית של ה-EMV בישראל, התאפשר לחברות בין-לאומיות להציע את שירותי ארנקי התשלום שלהם בישראל. כך לדוגמה, השיקה במהלך אפריל 2021 חברת אפל את שירות הארנק הדיגיטלי שלה בישראל ובנובמבר 2021 השיקה גם חברת גוגל את שירות הארנק הדיגיטלי שלה בארץ.
- **קידום אפליקציות תשלום** - במהלך 2021 פורסמה טיוטת הוראה לעניין המידע שעל בעל האפליקציה להעביר למנהל חשבון התשלום שבו ניתן זיכוי ללקוח בגין פעולה באפליקציה, ולמנפיק כרטיס החיוב, שבאמצעותו בוצע התשלום באפליקציה.
- **קידום ייזום התשלומים בישראל** - הפיקוח על הבנקים הוביל צוות בין משרדי להגדרת העקרונות הנדרשים בחקיקה לעניין שירותי ייזום תשלום, לרבות הגדרת השירות עצמו. בימים אלה פועל הצוות לגבש את החקיקה בנושא; הפיקוח על הבנקים בוחן כל העת עיסוקים נוספים המותרים לתאגידים בנקאים אגב הפעילות הבנקאית ובפרט אגב פעילות באפליקציות התשלום.

הפעולות המרכזיות להתאמת מודל הפעלת הפיקוח לסביבה המשתנה

- **בחינת מודל ההפעלה של הפיקוח** - לאור השינויים שחלו בשנים האחרונות בתחום הפיננסי (מקומיים וגלובליים), בסביבה המקרו-כלכלית, הסביבה החוקית והרגולטורית בתחום הטכנולוגי, היציבות, הצרכני והחברתי, עולה הצורך לבחון מחדש את דרכי הפעולה המקובלות של הפיקוח, תהליכי העבודה, יכולות הפיקוח, נאותות משאבי הפיקוח והתאמתם לסביבה המשתנה על היבטיה השונים, כאמור, תוך ראייה צופה פני עתיד ובמטרה להיות פיקוח מוביל, מקצועי, אפקטיבי וייזום. הגוף המייעץ לפיקוח על הבנקים בנושא זה הינה קרן המטבע הבין-לאומית, ה-IMF.
- **חיזוק הקשרים ושיתופי הפעולה הבין-לאומיים** - הפיקוח על הבנקים חבר בזירות הדיון ובהתכנסויות הבין-לאומיות המובילות לפיקוח ולאסדרה ומיישם אמות-מידה בין-לאומיות מתקדמות. בשנה החולפת ולאור משבר הקורונה חוזקו קשרי שיתוף הפעולה והשיתוף במידע בין הפיקוח על הבנקים ובין לבין גופי אסדרה רגולטורים מובילים בעולם. שיתופי פעולה אלה מסייעים לפיקוח על הבנקים לאמץ דרכי פעולה מיטביות לצורכי פיקוח ורגולציה בתחומים שונים: חיזוק החוסן התפעולי מערכת הבנקאות; פיקוח על חברות כרטיסי אשראי; קידום חדשנות פיננסית; הטמעת שקיפות בפעילות הפיקוח; ועוד.

- **פרויקט ה-SuperVision** - פרויקט אסטרטגי להתאמת תשתיות עבודת הפיקוח על הבנקים לצורך הערכת הסיכונים, בין היתר, באמצעות הנגשה ואחזור של מידע איכותי שעולה מתהליכי העבודה הרבים; הנגשת מידע כמותי-השוואתי בצורה חזותית ונוחה; אוטומציה של תהליך ה-SREP (ראו הרחבה בסעיף העוסק בביצוע הערכה לפרופיל הסיכון של הבנקים), שכולל שקלול של המדדים והערכות הסיכון לכדי ציון פרופיל הסיכון המלא. מדובר בפרויקט תלת-שנתי, אשר צפוי להסתיים בשנת 2022.
- **פרויקט שדרוג ומינוף המידע הפיקוחי** - פרויקט רב-שנתי אשר מטרתו להרחיב ולשפר את יכולות ההנגשה והתחקור של הנתונים אשר מנוהלים בפיקוח על הבנקים. פרויקט מאגר סדרות הפיקוח הוא נדבך חשוב בתוך פרויקט שדרוג ומינוף המידע הפיקוחי, בפרט לאור הצורך במידע אמין, מהיר ונגיש. בשנת 2021 בוצע חלקו הראשון של הפרויקט, אשר כלל בין היתר את בניית התשתיות, הגדרת עולמות התוכן הראשונים, הגדרת הסדרות המחושבות ותחילת מידול עולמות התוכן. הפיקוח מרחיב ומשפר במסגרת הפרויקט גם את יכולות ההנגשה והתחקור שלו ומקים לוחות מחוונים ועולמות תוכן לתחקור לנושאים שונים, ביניהם: עמלות; פניות הציבור; חשבונות מוגבלים; ונתוני הסניפים ומכשירי הבנק האוטומטים - ה-ATM. הפיקוח על הבנקים ימשיך בשנה הקרובה בהעשרת מאגר הסדרות מעולמות תוכן נוספים וממקורות שונים, יפתח לוחות מחוונים לנושאים השונים ויעשיר את סל הכלים של הפיקוח על הבנקים לנושאי תחקור והפקת תובנות מהמידע (להרחבה ראו תיבה ג'-4).

תיבה ג'-1: בנקאות משפיעה

- בעשורים האחרונים הולכת ומתרחבת תודעה הכורכת את העולם העסקי ואת העולם החברתי ביחד. האחריות החברתית מעודדת את הארגונים להשיא ערך לא רק לעצמם, אלא גם לסביבה, לחברה, למדינה ולעולם בכלל. מקור החיבור הוא ההבנה שרווחים המופקים תוך מתן ערך חברתי הינם בעלי ערך אסטרטגי גבוה יותר. התודעה העסקית-חברתית מעודדת ארגונים למפות אתגרים חברתיים בסביבתם ולטפל בהם, כך שיהפכו אתגר חברתי להזדמנות עסקית. הזדמנויות אלו ייצרו ערך משותף ויגדילו את התוצר לרווחת הציבור והמשק.
- הפיקוח על הבנקים נוקט במגוון צעדים להטמעת ערכי סביבה, חברה וממשל ESG¹ בקרב הגופים המפוקחים. מטרת פעילות הפיקוח בתחום ההשפעה החברתית (Social) היא לקדם חוסן חברתי כלכלי, לטובת הציבור הרחב, וזאת באמצעות מדד השוואתי בתחום "הבנקאות המשפיעה".

למערכת הפיננסית תפקיד משמעותי בפיתוח התא האישי, המשפחתי והעסקי, בכך שהיא מסייעת למצות את הפוטנציאל הכלכלי ויכולה להוות גשר לקידום הפריפריה, להכלה פיננסית ולקידום החוסן החברתי, על ידי חיזוק יכולות של הפרטים המרכיבים את החברה להתמודד עם משברים ומצבי קיצון, כדוגמת: משבר כלכלי, מגפה או מלחמה. בהעדרו, נפגע המרקם החברתי ומשפיע לרעה על מצב הכלכלה והמערכת הפיננסית.

ככל שגדל כוחה של המערכת, כך גוברת האחריות לקהילה ולסביבה. הבנקאות המשפיעה מכוונת לחיזוק תפקידה של מערכת הבנקאות במרקם הכלכלי-חברתי ולהשגת היעדים האמורים. ההכרה הבינלאומית בכוחם של מוסדות פיננסיים והשפעתם המכריעה על הקיימות החברתית והסביבתית שלנו, קיימת כבר מתחילת שנות ה-90. עם זאת, הבנקאות המשפיעה בתצורתה הנוכחית קיימת כ- 15 שנה ועלתה למרכז הבמה בעשור האחרון.

הבנקאות המשפיעה מאתגרת את הבנקאות המסורתית לשלב קריטריונים סביבתיים וחברתיים כיעד מרכזי, בפעילות השוטפת היומיומית תוך שימוש במודלים חדשניים להטמעה, הערכה ומדידה של ההשפעה ותוצאות הפעילות (outcomes). בנקאות משפיעה מקבלת ביטוי במוצרים, שירותים, תהליכים והון ומאופיינת בשני עוגנים מרכזיים המבדלים אותה מאחריות תאגידית:

- אסטרטגיה ארוכת טווח עם יעדים ברורים ומדידים שמתוכם צומחים המוצרים, השירותים, הכלים והתהליכים הנעשים במסגרת הארגון ומחוצה לו.
- סטנדרטיזציה ומדידה מתודולוגית של ההשפעה החיובית הנובעת כתוצאה מסך הפעולות שהארגון ביצע (outcome), חלף מדידת התפוקות (output).

בשני העוגנים קיימת התייחסות רחבה לנושא המדידה, ולא בכדי. ארגונים נזקקים לכלי מדידה ומודלים אשר יעריכו את השקעת המשאבים אל מול התוצאות המושגות. אולם מדידת "השפעה" היא אתגר מורכב בשל הקושי הקיים בהערכת ההשפעה על הסביבה, היעדר מידע זמין והעדר סטנדרטיזציה בתחום הגילוי.

מקבלי החלטות ברחבי העולם מגבשים ומקדמים יוזמות בתחום ה-ESG בכלל והבנקאות המשפיעה בפרט בין היתר, באמצעות אסדרה ופיקוח רגולטורי. לצד תהליכי האסדרה, הנמצאים בשלבים שונים של התפתחות ברחבי העולם, גובשו יוזמות ותקנים בינלאומיים המקדמים התנהלות אחראית של ארגון. יוזמות ותקנים אלו מדגישים תפיסה של דיווח ושקיפות מול מחזיקי עניין, יצירת השפעה חיובית תוך מזעור ההשפעות השליליות וקידום תרבות ארגונית ערכית ואיתת.

¹ Environmental, Social & Governance

להלן מספר יזמות וולונטריות ומנדטוריות בינלאומיות, בתחום ה-ESG, אשר כוללות התייחסות לנושאים חברתיים:

- שבעה עשר יעדי האו"ם לפיתוח בר קיימא - בשנת 2015 נקבעו על ידי האו"ם שבעה עשר יעדים גלובליים לפיתוח בר קיימא עד שנת 2030, UN SDG's.² היעדים אומצו על ידי כל 193 החברות באו"ם. יוזמה זו נועדה לעודד מדינות המפותחות והמתפתחות לנקוט פעולות מעשיות בנושאים חברתיים, כלכליים וסביבתיים שונים הקשורים למים, אנרגיה, אקלים, אורבניזציה, מדע וטכנולוגיה, שותפויות, חינוך ועוד. שבעה עשר יעדי הפיתוח הם: מיגור העוני; אפס רעב/אי בטחון תזונתי; בריאות טובה ורווחה אנושית; חינוך איכותי; שוויון מגדרי; מים נקיים ותברואה; אנרגיה זמינה ונקייה; עבודה הוגנת וצמיחה כלכלית; יעד תעשייה, תשתיות וחדשנות; צמצום אי השוויון; ערים וקהילות מקיימות; צריכה וייצור אחראיים; יעד שינוי אקלים; שימור המשאבים הימים – חיים מתחת למים; חיים על פני האדמה; שלום, צדק וחוזק המוסדות; שותפות להשגת היעדים.
- קידום אסטרטגיה למערכת פיננסית מכילה (inclusive) ואוריינות פיננסית בבנק המרכזי בהולנד³ - הבנק המרכזי של הולנד פרסם אסטרטגיה לשנים 2019-2025 בנושא אחריות תאגידית חברתית לטובת מערכת פיננסית יציבה ותומכת בשגשוג בר-קיימא בהולנד. האסטרטגיה מתמקדת בשני תחומים: כלכלה צומחת ללא השפעה מזיקה על הסביבה, ומערכת פיננסית מכילה. האסטרטגיה מחולקת לשישה נושאים, שניים מהם בתחומים חברתיים: פיתוח מחקרים בתחום ההכלה והרווחה הפיננסית למשל בתחום החסכון ארוך הטווח, הדיור, הגיוון התעסוקתי והשירותים החברתיים. מסקנות המחקרים יהוו בסיס למדיניות הבנק המרכזי. הנושא השני ממוקד בגישה למערכות הפיננסיות והבטחת הכלתם של כל חלקי החברה במערכות אלו באמצעות חינוך פיננסי ואוריינות דיגיטלית.
- קידום קוד אתי וולונטרי להנהלת הבנקאות האוסטרלית⁴ - איגוד הבנקאות האוסטרלי גיבש קוד אתי וולונטרי, "קוד הנהלת הבנקאות האוסטרלי", שעליו בנקים חותמים באופן וולונטרי. בנקים החותמים על הקוד מצהירים שהם שואפים להיות כוללניים ונגישים לכל האנשים, בין אם מדובר במקומיים או זרים, ללא הבדל דת, מין, גיל, לאום או כל מאפיין אחר. עקרונות הקוד כוללים היבטים שונים ובהם: אמון וביטחון, יושרה (הוגנות ואחריות מול לקוחות), שירות (דאגה ששירותי הבנקאות יהיה נגישים, כוללים, ובאיכות גבוהה ועוד) ושקיפות ואחריות (התחייבות לתקשורת ברורה, שקופה ואחראית עם הלקוחות).
- דרישה לפרסום נתונים שונים בנושא פערי שכר מגדריים בבריטניה⁵ עבור חברות פרטיות וציבוריות המעסיקות מעל 250 עובדים.
- דרישה לפרסום פערי שכר מגדריים בישראל⁶ - באוגוסט 2020 התקבל בישראל תיקון לחוק "שכר שווה לעובדת ולעובד" ובו דרישה מכל מעסיק, המעסיק למעלה מ-518 עובדים, לפרסם דוח שנתי המפרט את פער השכר הממוצע בין גברים לנשים.

² United Nations Sustainable development goals <https://sdgs.un.org/goals>

³ (nl.dnb) 2019-2025 strategy CSR

⁴ <https://bankingcode.org.au/app/uploads/2020/06/Banking-Code-of-Practice-July-2020-with-COVID-19-Special-Note.pdf>

⁵ The Equality Act, 2010, Gender Pay Gap Information (Regulations) 2017 legislation.gov.uk

⁶ <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=2085992>

בשנים האחרונות קידם הפיקוח על הבנקים מגוון פעולות אסדרתיות ויוזמות בתחום ה-ESG והבנקאות המשפיעה, לרבות:

- הסדרת תחום גילוי האחריות התאגידית - בדצמבר 2021, פרסם הפיקוח על הבנקים תיקונים להוראת הדיווח לציבור בנושא גילוי היבטי סביבה חברה וממשל, שפורסמה באוקטובר 2011. בדיווח החדש נדרשים התאגידים הבנקאים לציין בדוח השנתי לציבור היבטי סביבה, חברה וממשל מהותיים המשתלבים ביעדים שלהם, ולציין תמצית מדדים עיקריים שנקבעו על ידי התאגיד הבנקאי לקידום נושאים אלה, וכן להרחיב את הגילוי לציבור אודות החשיפה שלהם לסיכונים סביבתיים, לרבות סיכונים אקלים. כחלק מתיקון זה, תדירות פרסום הדוח הפכה לשנתית חלף אחת לשנתיים. תיקונים אלו בוצעו במסגרת הצעדים אשר נוקט הפיקוח על הבנקים כדי לחזק את תרומת המערכת הבנקאית לסביבה ולחברה ובכך לחזק את קיימות (sustainability) מערכת הבנקאות והמשק לטווח ארוך.
- קידום שיון מגדרי בהרכבי דירקטוריונים הבנקים - באפריל 2022 פרסם הפיקוח על הבנקים תיקון להוראה בנושא הרכב הדירקטוריון, שמטרתה גיוון ההרכב המגדרי בדירקטוריוני התאגידים המפוקחים על מנת להבטיח ייצוג הולם לשני המינים בהתאם לשיעורם באוכלוסייה. תיקון ההוראה מאפשר לנשים ליטול חלק פעיל יותר בעיצוב אסטרטגיות המשלבות מגוון רחב יותר של דעות, תפיסות וערכים ולהשפיע במוקדי קבלת ההחלטות של התאגידים המפוקחים.
- אמנת זמינות פיננסית לטיפול באלומות כלכלית המופנית נגד נשים⁷ - אמנה וולונטרית, במסגרתה ניתן ליווי פיננסי ממוקד ומתן מענה לצרכיהן של נפגעות אלימות באמצעות מרכזי הטיפול באלומות במשפחה, מקלטים ודירות מעבר. המערכת הפיננסית פועלת לספק לנפגעות האלימות, ליווי והדרכה פיננסית במטרה ללוות את צעדיהן הראשונים לאחר שעולמן השתנה באופן דרמטי. כמו כן, האמנה כוללת צעדים נוספים שנועדו לסייע לנפגעות האלימות להתנתק מהחיים הקודמים ומהתלות הפיננסית בבן הזוג. אמנה זאת גובשה ומקודמת על ידי הפיקוח על הבנקים ואיגוד הבנקים, יחד עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הבנקים, חברות כרטיסי האשראי, בנק הדואר, העמותות שמפעילות את המקלטים לנשים נפגעות אלימות וארגונים חברתיים שונים.
- אמנת אזרחים ותיקים - במטרה לסייע לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים בישראל עם האתגרים שנוצרו בקבלת השירותים הבנקאיים השונים ברקע מגפת הקורונה, גיבשו בדצמבר 2020, הפיקוח על הבנקים, המשרד לשיוון חברתי, איגוד הבנקים ומערכת הבנקאות אמנה וולונטרית להנגשת שירותי בנקאות לאזרח הוותיק. במסגרת האמנה הוסכם כי כל בנק יעמיד חלופות שונות להנגשה של השירותים הבנקאיים באמצעות סניף נייד, שיפור המענה הטלפוני הניתן לאזרחים הוותיקים, קדימות בשירות, חומרי הסברה אודות התנהלות דיגיטלית ועוד.

מדד הבנקאות המשפיעה:

מסקירת דרכי הפעילות המקובלות הנהוגות בעולם בתחום הבנקאות המשפיעה עולה, כי קיימים מגוון כלים ויוזמות למדידת תחומי ESG, אולם מרביתם אינם ממוקדים בהכרח בתחום הבנקאות ובתחום ההשפעה החברתית.

⁷ מאחר שרוב נפגעי האלימות המטופלים במרכזים הן נשים, האמנה נוסחה בלשון נקבה אולם היא מיועדת לנשים וגברים כאחד, ובמסגרתה מוענק סיוע לנפגעי אלימות בני שני המינים.

להלן מספר כלים ויוזמות:

- הנגשת ידע וכלי מדידה בנושא בנקאות ברת קיימא - אחד הגופים המובילים בעולם במידול תחום הבנקאות ברת קיימא הוא ה-UNEPFI⁸. הארגון הוקם בשנת 1992, ופועל בשיתוף פעולה עם כ-550 בנקים, מבטחים, משקיעים ומוסדות. במסגרת תפקידיו הוא בונה ומנגיש ידע וכלים ליישום ומדידה של בנקאות ברת קיימא.⁹
 - Equator Principles Association¹⁰ - מסגרת לניהול סיכונים, הערכה וניהול הסיכון הסביבתי והחברתי, הגלום בפרויקטים הממומנים על ידי בנקים ומוסדות פיננסיים אחרים. עקרונות אלו אומצו על ידי 118 מוסדות פיננסיים בינ"ל ב-37 מדינות. מטרת גיבוש העקרונות היא להוות תקן לרף מינימלי לבדיקת נאותות ומעקב אחר ביצוע הפרויקטים, ולקבלת החלטות בצורה שקולה ואחראית.
 - מדידת אימפקט - תקן ה-IIRIS¹¹, המפורסם על ידי ארגון ה-GIIN¹², ומהווה מסגרת למדידת ביצועי אימפקט באמצעות שפה אחידה.
 - תקן GRI¹³ ותקן SASB¹⁴ - שני תקני דיווח בעלי מתודולוגיה סדורה לגילוי בנושא אחריות תאגידית. מטרת ה-GRI לספק לארגונים הבוחרים לאמץ את התקן, סטנדרט דיווח אחיד וברור לטובת המשקיעים והציבור. תקן ה-SASB הינו יוזמה אמריקאית דומה אשר נוסדה עבור חברות נסחרות בבורסה בארה"ב.
- כאמור לעיל, בימים אלו שוקד הפיקוח על הבנקים על פיתוח מדד הבנקאות המשפיעה, במטרה ליצור ערך חברתי משמעותי בפעילות הגופים המפוקחים. תהליך גיבוש המדד כולל סקירת דרכי הפעילויות המובילות בעולם וכן מפגשי למידה מול גורמים שונים מהאקדמיה, הארגונים החברתיים, משרדי ממשלה וגורמים בינלאומיים במטרה להבין את השינוי הנדרש, ולדייק את בחירת הנושאים הצפויים לחולל שינוי ואת מדדי ההשפעה.

הנושאים אשר נמצאים במיקוד הפיקוח, במסגרת גיבוש המדד שיסייע לקדם השפעה חברתית, הינם:

- הנגשת שירותים לטובת אוכלוסיות מגוונות ולאנשים עם מוגבלות - מידת הנגישות והשימוש במלוא השירותים הבנקאיים אינו מתחלק באופן שווה בין כלל הפלחים באוכלוסייה. מטרת המיקוד היא לעודד את הגופים המפוקחים להעניק שירות שווה, נגיש וזמין לכלל האוכלוסייה בישראל לעידוד שיוון ולהגברת הצמיחה הכלכלית.
- מוביליות חברתית - המוביליות החברתית מוגדרת כתנועה על סולמות תחומי החיים החברתיים-כלכליים. מוביליות גבוהה מבטאת תזוזה רבה על הסולם הכלכלי-חברתי, ללא תלות במאפייני רקע כגון: מקום מגורים, מגדר, שיוך אתני ועוד. למערכת הבנקאית תפקיד משמעותי בפיתוח התא האישי, המשפחתי והעסקי, בכך שהיא מסייעת למצות את הפוטנציאל הכלכלי ויכולה להוות גשר לקידום הפריפריה החברתית. ביכולתם של הגופים המפוקחים לתמוך ולקדם מוביליות חברתית באמצעות העסקה, רכש, השקעות ותרומה וכן באמצעות שילוב היבטי מוביליות באמצעות המוצרים והשירותים הבנקאיים.

⁸ UN Environment program finance initiative

⁹ Initiative Finance – Environment Nations United – Banking Responsible for Principles (org.unepfi)

¹⁰ Association Principles Equator - Page Home (com.principles-equator)

¹¹ <https://iris.thegiin.org/>

¹² Global Impact Investing Network

¹³ Global Reporting Initiative, תקן שנוצר על ידי UN GRI, ארגון בינלאומי הפועל כזרוע ביצועית של סוכנות הסביבה של האו"ם ומקדם הנחיות לדיווח בתחום האחריות התאגידית.

¹⁴ ארגון גלובלי ללא כוונת רווח אשר נוסד בשנת 2011 כדי לייצר שפת דיווח אחידה בנושאי קיימות.

- גיוון, הכללה ושוויון הזדמנויות - גיוון תעסוקתי פירושו מתן הזדמנות שווה בתעסוקה, וקידומן של קבוצות המתאפיינות בין היתר בקושי להשתלב, או בעלות מיעוט השפעה, כוח וקשרים ונמצאות בתת ייצוג במקומות התעסוקה לאורך זמן. גיוון תעסוקתי מייצר מגוון מחשבתי המביא בטווח הארוך ליכולת גבוהה יותר לפתרון בעיות ולפתיחות מחשבתית. סיכוייהם של ארגונים להגיע לתוצאות כלכליות טובות יותר גדלים ככל שכח העבודה בארגון מגוון יותר.¹⁵
 - ניהול בנקאות משפיעה בדירקטוריון ובהנהלה - מעורבות הדירקטוריון וההנהלה הכרחית להטמעה ויישום מוצלח של עקרונות הבנקאות המשפיעה. המעורבות כוללת קביעת אסטרטגיית ההשפעה של הארגון, המדיניות, כלי המדידה והפיקוח.
 - דיאלוג עם הקהילה/מחזיקי העניין - תהליך המקדם מנגנונים מוסדרים להקשבה הדדית, יצירת שיח וניצול האינטרס המשותף למציאת פתרונות והתמודדות מיטבית עם אתגרים חברתיים משותפים. תהליך הדיאלוג דורש אבחון וזיהוי מקיף של קבוצות מחזיקי העניין, הבנת הצרכים והציפיות וכן גיבוש מנגנוני טיפול ומענה לסוגיות העולות בתהליך הדיאלוג. יצירת דיאלוג אחראי, כן ובעל משמעות תקדם אמון בין הלקוחות ובין הגופים המפוקחים.
 - תרומה לקהילה ומעורבות חברתית - מעבר לערך הישיר הנובע מפעילות הגופים המפוקחים ישנה חשיבות בפיתוח ערך מוסף משמעותי תוך קידום ערכים חברתיים וסביבתיים שיקדמו חוסן חברתי. קיימת חשיבות למדידת אפקטיביות ההשקעה החברתית במונחים של תפוקות ותוצאות חלף מדידת תשומות בלבד. גיבוש יעדים ומדדים מכווני תוצאה יסיעו להשגת ההשפעה הנדרשת.
- במהלך שנת 2022 יפעל הפיקוח להשלמת גיבוש המדד וטיובו במטרה להניע שינוי בגופים המפוקחים.

¹⁵ Hunt V, Layton D, Prince C. (2015) why diversity matters. McKinsey & Company

תיבה ג'-2: השקיפות בפעילותו של הפיקוח על הבנקים

- הפיקוח על הבנקים רואה ערך רב בהטמעה של שיטות עבודה מיטביות בתחום השקיפות בעבודתו ובשיפור הקשר עם בעלי העניין, לרבות: הציבור ונבחרי, הארגונים החברתיים וגופי התקשורת. הגברת השקיפות מחזקת את אמון הציבור ומאפשרת היכרות מעמיקה עם עבודת הפיקוח ועם האתגרים והסוגיות שעומדות לפתחו.
- השקיפות בפעילותם של גופים ציבוריים מהווה נדבך חשוב בפעילותם, בהגברת אחריותם לתחומים שבסמכותם ובהגברת אמון הציבור בהם. הפיקוח על הבנקים ביצע בשנת 2021 בחינה עצמית מקיפה, כדי להעריך את מידת עמידתו בעקרונות של קוד השקיפות הוולונטרי של קרן המטבע הבין-לאומית לבנקים מרכזיים.
- הפיקוח על הבנקים עומד באופן מלא בדרישות השקיפות של "עקרונות הליבה של באזל לפיקוח אפקטיבי" – סטנדרט בין-לאומי מחייב לעבודת הפיקוח על הבנקים. באשר להמלצות קוד השקיפות, המבוססות על שיטות העבודה המיטביות הקיימות במדינות אחרות והמוסיפות על דרישות של עקרונות הליבה, העלתה הבדיקה כי הפיקוח על הבנקים מתנהל ברוב התחומים בהתאם להמלצות, ובתחומים מסוימים נדרש שיפור, לרוב באופן בו מוגש המידע.
- לצורך הרחבת השקיפות בהתאם להמלצות הקוד, נקבעה תכנית עבודה להשלמת הפערים, להרחבה של היקף המידע וטיוב של אופן הנגשתו לציבור.
- שקיפות של רשויות פיקוח אינה מוחלטת. חובת סודיות של מידע פרטני אודות גופים מפקחים מאפיינת את עבודתם של רשויות פיקוח פיננסיות בעולם ובישראל, ומהווה תנאי הכרחי ותשתית בסיסית לאפקטיביות בעבודתם. זאת בנוסף לסייגים נוספים למסירת מידע החלים על כלל הגופים הציבוריים.

הפיקוח על הבנקים בישראל החל בשנים האחרונות להרחיב את ההיקף ואת איכות הגילוי לציבור, כדי לעמוד באמות מידה בין-לאומיות מתקדמות ולחזק את אמון הציבור במערכת הבנקאות ובפיקוח הבנקאי. הגברת השקיפות נעשית גם על ידי שיפור התקשורת עם הציבור, עם נבחרי ועם בעלי עניין אחרים, כדי להעמיק את היכרותם עם עבודת הפיקוח על הבנקים וכדי להעמיק את היכרותו של הפיקוח על הבנקים עם צרכיו של הציבור.

הגברת השקיפות של רשויות הפיקוח הפיננסיות היא מגמה עולמית והיא נעשית תמיד תוך שמירה על עצמאותן של רשויות הפיקוח ושל הבנקים המרכזיים ותוך שמירה על האיזון הדרוש בין השאיפה לשקיפות לבין שמירה על סודיות המידע על פי החוק.

רשויות פיקוח על בנקים פועלות על פי "עקרונות ליבה לפיקוח אפקטיבי על בנקים" (The Basel Committee, Core Principles on Effective Banking Supervision) שפרסמה ועדת באזל¹ (להלן – עקרונות הליבה). על פי עקרונות הליבה, נדרש הפיקוח על הבנקים להיות עצמאי בפעילותו ומוגן מפני התערבות ממשלתית או התערבות מצד הגופים המפוקחים, ולפעול אך ורק על פי השיקולים המקצועיים, וזאת כדי לשמור על האינטרס הציבורי שעליו הוא מופקד.² גופים

¹ BCP – Core Principles for Effective Banking Supervision (2019)

https://www.bis.org/basel_framework/chapter/BCP.01/htm?inforce&20191215=published20191215

² "The operational independence, accountability, and governance of the supervisor are prescribed in legislation and publicly disclosed. There is no government or industry interference that compromises the operational independence of the supervisor. The supervisor has full discretion to take any supervisory actions or decisions on banks and banking groups under its supervision." (BCP (1) 01/67-01.66)

פיננסיים בין-לאומיים, שקובעים אמות מידה לפיקוח על הבנקים בעולם, רואים בדיווחיות ובשקיפות של רשויות הפיקוח אמצעי חשוב להגברת העצמאות ולמניעת השפעה לא נאותה.³ עקרונות הליבה מפרטים את הממדים העיקריים שבהם נדרשת שקיפות^{4,5} – אלה כוללים תיאור של מטרות הפיקוח ושל אחריותו; תהליכים פיקוחיים (Transparent Processes),⁶ לרבות תהליכים שמבטיחים את עצמאות פעילותו של הפיקוח; תהליכי המינוי של המפקח על הבנקים ושל חברי הגופים המייצגים; גילוי של היעדים הפיקוחיים ושל הדרך להשגתם ופרסום מידע מצרפי אודות מערכת הבנקאות.

קרן המטבע הבין-לאומית פרסמה ביולי 2020 קוד שקיפות חדש ומעודכן עבור בנקים מרכזיים (IMF – The Central Bank Transparency Code)⁷ (להלן – קוד השקיפות). קוד השקיפות הוא וולונטרי והוא מתאר את שיטות העבודה המיטביות בהן נוקטים בנקים מרכזיים במדינות שונות בתחום השקיפות. תהליך עדכון הקוד היה ממושך, וגם בנק ישראל והפיקוח על הבנקים נטלו בו חלק. לעקרונות השקיפות שבקוד אין תוקף מחייב והם לא נועדו להחליף את עקרונות השקיפות הקיימים שקבעה ועדת באזל עבור רשויות הפיקוח על הבנקים. כמו כן לא נועדו העקרונות לבחון את מידת הציות של בנקים מרכזיים בתחום, אלא לשמש כלי שבאמצעותו יוכלו להעריך את מידת השקיפות שלהם בהשוואה לבנקים מרכזיים אחרים בעולם (Self-Assessment), ולזהות פערים שהם ירצו להשלים. מטרתו העיקרית של הקוד היא הכרות עם דרכי הפעילות המיטביות בעולם והגברת השקיפות והדיווחיות (accountability) של הבנק המרכזי, באופן שיתרום לאפקטיביות של מדיניותו, בהינתן המאפיינים והסביבה החוקית שקיימים בכל מדינה. עקרונות קוד השקיפות עולים בקנה אחד עם עקרונות הליבה של באזל, ומוסיפים עליהם.

הפיקוח על הבנקים בישראל בוחן את עצמו באופן שוטף בהשוואה לדרכי הפעילות המקובלות שנהוגות בעולם בתחומים שונים. כך הדבר גם בתחום השקיפות. מתוך רצון להיות קשוב לביקורת ציבורית ובידיעה שהשיפור בדרכי הפעילות המקובלות לגבי השקיפות יתרמו לעבודת הפיקוח ויגבירו את אמון הציבור בו, ביצע הפיקוח על הבנקים בשנת 2021 בחינה עצמית מקיפה כדי להעריך את מידת עמידתו בהמלצות של קוד השקיפות של קרן המטבע הבין-לאומית. הבחינה להערכת העמידה בעקרונות של קוד השקיפות בוצעה בהתאם לחמשת הנדבכים בקוד השקיפות: **(1) שקיפות בממשל תאגידי** – חזון וערכים של רשות הפיקוח; מטרות ותפקידים על פי החוק; פירוט סמכויות, מבנה ארגוני; תיאור ההסדרים החוקיים שמבטיחים עצמאות תפעולית ומקצועית; אסטרטגיה פיקוחית; וכן הסדרי דיווח לכנסת ולציבור; **(2) שקיפות במדיניות** – גילוי של תהליכי מדיניות בתחום האסדרה – פרסום הוראות ומסמכי אסדרה שונים; גילוי של מדיניות הפיקוח השוטף בתחומי יציבות; ציות והגנה על צרכנים; גילוי של צעדי פיקוח; מדיניות בתחום התיקון והאכיפה; וכן מדיניות בתחום של רישוי ומתן היתרים; **(3) שקיפות בפעולות** שננקטו על ידי הפיקוח על הבנקים במסגרת יישום המדיניות הפיקוחית בתחומים פיקוחיים שונים – שיקוף לציבור של צעדים יציבותיים ברמת כלל מערכת הבנקאות; פרסום מידע כללי ומצרפי על פעילות שוטפת של הפיקוח על הבנקים במסגרת הערכה וביקורת (Evaluation and Examination) ובמסגרת הטיפול בתלונות הציבור והגנה על לקוחות הבנקים; **(4) שקיפות בתוצאות** המדיניות והפעולות שיבטאו גילוי בדיעבד באשר להערכת מידת האפקטיביות של צעדי המדיניות שננקטו; **(5) שקיפות ביחסים רשמיים** עם בעלי עניין, דוגמת הרשות המחוקקת, הממשלה וגופים ציבוריים אחרים. בחלק זה כלולים דיווחי הפיקוח לוועדות הכנסת בתחומים שונים (ראו להלן) ופרסום של מזכרי הבנות עם גופים חיצוניים.

³ IMF Working Paper WP/07/25, M. Quintyn, S. Ramirez, M.W. Taylor, The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors (2007), p.6

⁴ BCP – Core Principles for Effective Banking Supervision (2019).

⁵ Principle 2: Independence, accountability, resourcing and legal protection for supervisors

Principle 28: Disclosure and transparency, Essential Criteria No 5

⁶ BCP, שם, סעיף 01.66.

⁷ <https://www.imf.org/external/datamapper/CBT/>

הבחינה העצמית הראתה כי הפיקוח על הבנקים מתנהל ברוב הנדבכים של הקוד בהתאם להמלצות, ובחלקים מסוימים נדרש שיפור. כך למשל, בהיבטים הנוגעים לסמכויות, תפקידים ויעדים, וביחסים עם רשויות אחרות, נמצא כי הפיקוח פועל בשקיפות מלאה, אך התכנים אינם מוגשים בהכרח באופן עקבי, בהיר ומסודר. בהיבטים הנוגעים לשקיפות בפעילות, במדיניות ותהליכים ולשקיפות בתוצאות, נמצא כי יש מקום להרחיב את גילוי המידע המפורסם במסגרת מסמכי המדיניות,⁸ וכן ליצור פורמט דיווח אחיד ועקבי. הפלטפורמה הבסיסית להנגשת המידע בקרב רשויות הפיקוח הפיננסיות ובנקים מרכזיים בעולם היא אתרי המרשתת (האינטרנט) שלהם. בנק ישראל פועל בימים אלה לשדרוג אתר הבנק, בין השאר לטובת הקלה בהתמצאות ולטובת שיפור האופן בו מוגש המידע.

באשר ל"עקרונות הליבה של באזל לפיקוח אפקטיבי", שמחייבים, כאמור, גילוי לציבור של מטרות הפיקוח ושל אחריותו, גילוי של תהליכים פיקוחיים, תהליכי המינוי של המפקח, היעדים הפיקוחיים והדרך להשגתם ופרסום מידע מצרפי אודות מערכת הבנקאות, הבחינה העצמית העלתה כי עבודת הפיקוח על הבנקים תואמת את הדרישות של ועדת באזל בתחום. ממצא זה עולה בקנה עם הקביעה של קרן המטבע הבינלאומית שהפיקוח על הבנקים פועל על פי סטנדרטים בינלאומיים.⁹ לצורך הגברת השקיפות בהתאם להמלצות הקוד נקבעה תכנית פיקוחית ביצועית, ובכלל זה שיפור הגילוי בתחום מדיניות הפיקוח, פעילות הפיקוח ותוצרי עבודתו, וכן פרסום סדרות עקביות של פרסומים, דוגמת סקירות תקופתיות, ופרסום טיוטות להערות הציבור.

עוד בטרם פורסם קוד השקיפות, נקט הפיקוח על הבנקים במהלך השנים בשורה של צעדים לשיפור השקיפות. באתר בנק ישראל רוכזו דיווחי הפיקוח על הבנקים לכנסת שנדרשים על פי חוק (בחלוקה לפי ועדות הכנסת השונות):¹⁰ מסמכי הדיווח השנתיים כוללים דיווח לוועדת הכספים בנושא מעילות במערכת הבנקאות,¹¹ דיווח שנתי לוועדת חוקה, חוק ומשפט בנושא החזרות שיקים בגלל סיבות הקבועות בחוק לצמצום השימוש במזומן;¹² מסמכי הדיווח החצי שנתיים כוללים דיווח חצי שנתי לוועדת הכלכלה אודות מחירי השירותים הבנקאים הנפוצים למשקי בית ופעולות שננקטו על ידי הפיקוח על הבנקים בתחום זה; דיווח חצי שנתי לוועדת הכלכלה אודות מענה אנושי מקצועי במוקדי שירות טלפונים של בנקים ושל חברות כרטיסי אשראי.¹³ המפקח על הבנקים יגיש החל משנת 2022 לוועדת הכלכלה של הכנסת את סקירתו השנתית וידווח לה על פעילותו בשנה החולפת ועל מצבה של מערכת הבנקאות.

במקביל, מפרסם הפיקוח על הבנקים מידע נוסף ומגוון באתר של בנק ישראל שמיועד לציבור הרחב. מידע זה כולל את הסקירות התקופתיות (שנתית וחצי שנתית) אודות מערכת הבנקאות; סקירה של פעילות הפיקוח על הבנקים בתחום הטיפול בפניות ותלונות הציבור; סקירות של מידע מצרפי מתהליכי ביקורת שנערכו במערכת הבנקאות בשורה רחבה של תחומים;¹⁴ כלל הוראות האסדרה, לרבות מכתבים וחוזרים למערכת הבנקאות וטיוטות להערות הציבור; מדיניות ומתודולוגיה פיקוחית; עיצומים כספיים שהטיל הפיקוח על תאגידים מפוקחים (המידע מרוכז בעמוד ייחודי באתר);¹⁵ וכן מידע על תובענות ייצוגיות (להרחבה ראו פרק ג' בסקירה זו).

⁸ ב-11.1.2022 פורסם מסמך מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ואכיפה באתר הבנק.

⁹ Israel: Financial System Stability Assessment\ IMF, 2012

¹⁰ [xpsa.hauviDtesenK/segaP/noisivrepuSgniknaB/eh/li.gro.iob.www//sptth](https://www.xpsa.hauviDtesenK/segaP/noisivrepuSgniknaB/eh/li.gro.iob.www//sptth)

¹¹ בהתאם לסעיף 2ד8 לפקודת הבנקאות.

¹² בהתאם לסעיף 44(ב) לחוק זה בתוקף עד 2023.

¹³ מכוח סעיף 3א5(ד)(2) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח).

¹⁴ <https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Survey/Pages/reviewa.aspx>

¹⁵ <https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/Financialsanction.aspx>

שקיפותו של הפיקוח על הבנקים אינה מוחלטת – סעיף 15א לפקודת הבנקאות מעגן את חובת הסודיות החלה על התקשורת ועל חילופי המסמכים שבין הגוף המפוקח לבין הפיקוח על הבנקים.¹⁶ הפיקוח על הבנקים נחשף לצורך מילוי תפקידו למידע רגיש וסודי אודות הגופים המפוקחים. חובת הסודיות חלה על מידע פרטני על גופים מפוקחים, כגון ידיעות ומסמכים שהתקבלו מהם בתהליך הפיקוחי וצעדי פיקוח שונים שננקטו כלפי גוף מפוקח מסוים.¹⁷ חשוב לשים לב שחובת הסודיות חלה לא רק על הפיקוח, כי אם גם על הגופים המפוקחים. כך למשל, נאסר על הגוף המפוקח לחשוף דוח ביקורת של הפיקוח על הבנקים. עקרון הסודיות עולה בקנה אחד עם עקרונות הליבה לפיקוח אפקטיבי של ועדת באזל, שמכירים בצורך על שמירת הסודיות של המידע הפיקוחי (the need to protect confidential information).^{18,19}

עקרון הסודיות זכה בישראל לתיקוף מצד בית המשפט העליון, שהכיר בתחולה רחבה של חובת הסודיות ובחשיבותה לאפקטיביות הפיקוחית.²⁰

"אכן, הליך הפיקוח והביקורת אינו וולונטרי, אך מטבע הדברים איכותו ויעילותו מושפעת ממידת הפתיחות, השקיפות והנכונות לשתף פעולה מצד הבנקים המפוקחים. חשש לחשיפת המידע המוחלף בין הפיקוח על הבנקים לבין הבנקים, עלול להקשות, להאריך ולסרבול משמעותית את הליך הביקורת. הסודיות שהטיל המחוקק באה לעודד אפוא שקיפות ופתיחות ביחסים בין הגורם המפקח לגורם המפוקח, ולא שקיפות כלפי כולי עלמא... הסיכון הוא אפוא, כי חשיפת דוחות הביקורת לא רק שתביא לסרבול הליך הביקורת והפיקוח ולפתיחת התדיינויות רבות, אלא גם שתביא לשחיקה במידת שיתוף הפעולה שבין הבנקים לבין הגוף המפקח, וכפי שאמר זאת חברי השופט עמית בהזדמנות אחרת: "רבות נאמר ונכתב על עקרון השקיפות וכבר שנינו ולמדנו את דבריו האלמותיים של השופט ברנדייס כי "אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר". אך כפי שעם השנים נמצא כי גם חשיפת יתר לאור השמש עלולה להזיק, אף עקרון השקיפות אינו מוחלט והוא נסוג לעיתים מפני אינטרסים אחרים."

על אף האמור, נקבעו חריגים לחובת הסודיות – אלה כוללים פרסום החלטות על הטלת עיצומים כספיים; העברת מידע לצרכי חקירה פלילית;²¹ שיתוף במידע עם גופי אסדרה מקומיים;²² שיתוף פעולה בין-לאומי עם גופי אסדרה במסגרת פיקוח חוצה גבולות.²³

הפיקוח על הבנקים רואה ערך רב בהטמעת השקיפות בעבודתו ובשיפור הקשר עם הציבור ועם נבחריו, לרבות: עמותות וארגונים חברתיים, גופי תקשורת ונציגי מגזרים שונים. הגברת השקיפות מסייעת לחיזוק אמון הציבור ולהיכרות מעמיקה יותר עם עבודת הפיקוח ועם הסוגיות העומדות לפתחו. שיפור התקשורת עם בעלי העניין מסייע לאמוד מקרוב את צרכי הציבור ואת אתגריהם בתחום השירותים הבנקאים, תורם לייצוגם כראוי במפת שיקולי הפיקוח, מאפשר לפיקוח לבחון חלופות לאסדרה המוצעת, להעריך בצורה מדויקת יותר את השפעותיה הישירות והעקיפות, להתאים את מועד יישומה ולעמוד בדרישות ה-RIA (Regulatory Impact assessment); להרחבה ראו תיבה ג'–3 בנושא).

¹⁶ זאת בנוסף לסייגים על חובת מסירת מידע, החלים על כלל הגופים הציבוריים.

¹⁷ למעט פרסומים בדבר הטלת עיצומים.

¹⁸ הדבר מודגש גם בעיקרון 3 – Cooperation and Collaboration.

¹⁹ BIS, Report on the Impact and Accountability of Banking Supervision (2015).

²⁰ כבוד השופט יצחק עמית בע"מ 5089/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל (2018).

²¹ נגיד בנק ישראל רשאי להורות על העברת המידע הסודי לפרקליטות המדינה, תוך הענקת סיוע מקצועי לחוקרים ולפרקליטים ושיתוף פעולה מלא עמם.

²² המפקח על הבנקים רשאי לגלות ידיעה או מסמך סודיים לעובד/ת של בנק ישראל, לוועדה ליציבות פיננסית, לרשות ניירות ערך ולרשות פיקוח על שוק ההון, בתנאי שהמסמך דרוש למי שמקבל אותו לצורך מילוי תפקידו, בכפיפות להתחייבות מלאה לשמירת סודיות מלאה.

²³ המפקח על הבנקים רשאי לגלות ידיעה שבידיו לרשות פיקוח בחו"ל שמפקחת על שלוחת חו"ל של בנק ישראלי או על בנק שפתח שלוחה בישראל ובלבד שהדבר דרוש לאותה רשות פיקוח לצורך מילוי תפקידה בפיקוח יציבותי בכפיפות להתחייבות לשמירה על סודיות מלאה.

תיבה ג'-3: אסדרה חכמה

- שיפורים באיכות האסדרה מקודמים בשנים האחרונות במדינות רבות באמצעות קשת רחבה של כלי מדיניות, שהמובהק שבהם הוא "הערכת השפעות אסדרה" (Regulatory Impact Assessment – RIA). זהו כלי שמתווה מתודולוגיה סדורה לתהליך קבלת החלטה על אימוץ של אסדרה.
- הצעת חוק בנוגע לטיוב האסדרה והפחתת הנטל שלה בישראל באמצעות שימוש בכלי מדיניות שונים, שהמרכזי שבהם הוא החובה לבצע "הערכת השפעות אסדרה" (RIA), אושרה במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2021.
- במסגרת החוק נדרשים המאסדרים לבצע בעת קביעת אסדרה הליכים מוסדרים, ביניהם עריכת דוחות הערכת השפעת אסדרה (RIA); הגברת השקיפות בנוגע לאסדרה באמצעות, בין היתר, פרסום תכנית עבודה שנתית; וכן בחינה תקופתית של אסדרה חדשה.
- תהליך ה-RIA שמיועד למאסדרים שהם תאגידים ציבוריים ובהם הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, כולל פרסום דוח הערכת השפעות האסדרה (RIA), הרחבת השקיפות בנוגע להליך קביעת האסדרה, הקמת מנגנון (פנימי) לבקרה על הערכת השפעות האסדרה, פרסום תכנית אסדרה שנתית ובחינה תקופתית של אסדרה.
- במקביל פועל הפיקוח על הבנקים בשנים האחרונות להגברת השקיפות בפעולותיו ובמדיניותו ובוחן באופן שוטף את ההתפתחויות הבין-לאומיות בנושא השקיפות.

רקע – מה זה ROB/RIA, מה נעשה בעולם, היסטוריה בישראל

בשנים האחרונות מקודמת במדינות רבות קשת רחבה של כלי מדיניות שמיועדים לשפר את איכות האסדרה. כלי המדיניות המובהק ביותר הוא הערכת השפעות אסדרה (Regulatory Impact Assessment – RIA). זהו כלי שמתווה מתודולוגיה סדורה לביצוע של תהליך קבלת החלטה על אימוץ של כלל אסדרה, שמורכב מהבנה מעמיקה ואפיון מדויק של הבעיה שמצדיקה התערבות, בחינת חלופות להתערבות והערכת עלות מול תועלת בכלים כלכליים. צעד נוסף לשיפור הליכי האסדרה הוא הקמה ומיסוד של גוף מרכזי המפקח על האסדרה הממשלתית (Regulatory Oversight Body – ROB), שהרכבו, סמכויותיו ומיקומו נקבעים בהתאם למאפייניה של כל מדינה.

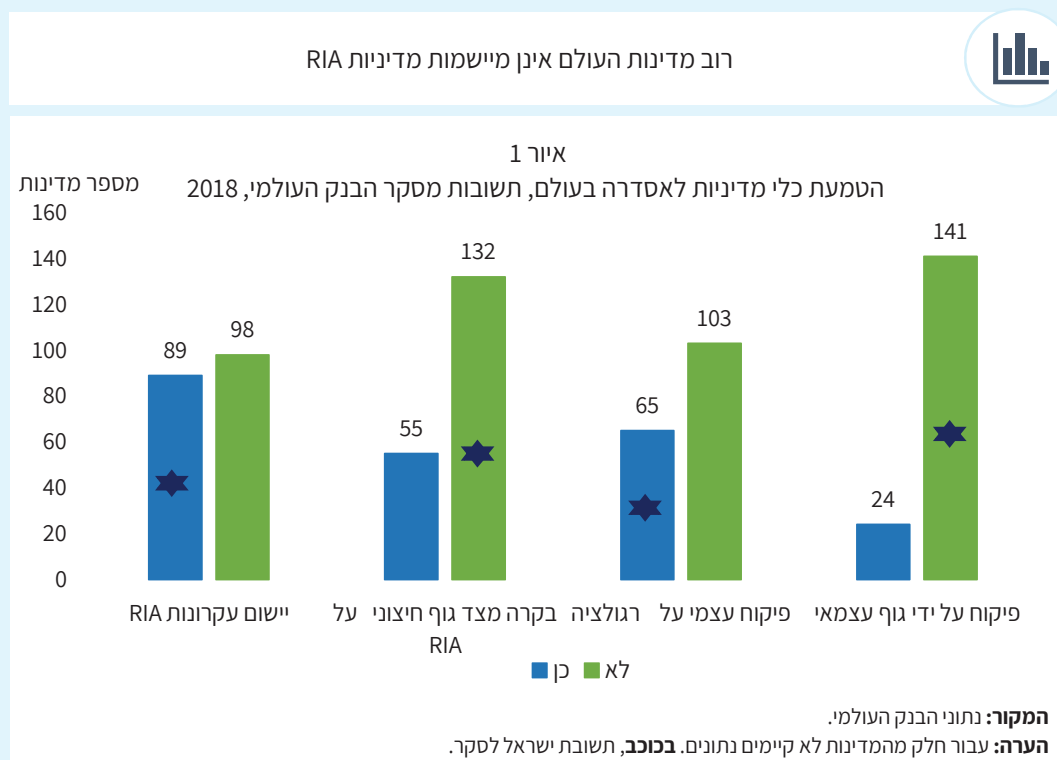
מסקר של הבנק העולמי משנת 2018¹ עולה כי רוב מדינות העולם אינן מיישמות מדיניות RIA (איור 1). ישראל נחשבת כמדינה שמיישמת RIA, שכן אימוץ הרפורמה הוגדר כתנאי להצטרפות מדינת ישראל לארגון ה-OECD. כמו כן, מתוך 187 שנשאלו, רק ב-24 מדינות יש גוף עצמאי שמפקח על אסדרה.

מה נעשה בישראל, התפתחויות אחרונות (עבודת הצוות הבין-משרדי)

בהמשך להחלטת הממשלה מס' 4398 משנת 2018² הוחלט על הקמת צוות בין-משרדי (משרד האוצר, משרד המשפטים ומשרד ראש הממשלה), שיבחן את העקרונות לאסדרה חכמה וכיצד יש ליישם. במסגרת עבודת הצוות נבחנה הרחבת חובת ה-RIA על מאסדרים פיננסים (בנק ישראל, רשות שוק ההון והרשות לני"ע), מאחר שהם הוחרגו עד כה ממנה ומהכפפתם לרשות בקרה מרכזית לאסדרה (ה-ROB) שתוקם במטרה לפקח על תהליכי האסדרה בישראל. לאחר שהוצגו

¹ <https://rulemaking.worldbank.org/en/data/comparedata/challenging>

² החלטת הממשלה מס' 4398 משנת 2018 בעניין 'רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון ה-OECD', שמבוססת על הניסיון והמסקנות שנצברו לאור החלטות הממשלה 4027, ו-2118 ועל המלצות דוח ה-OECD מיולי 2018.



טיעונים בעד ההחרגה (למשל, פגיעה בעצמאות המאסדר הפיננסי והארכת זמן תהליך קביעת אסדרה שתקשה על המאסדרים להגיב בזמן אמת, לאור הדינמיות שמאפיינת את האסדרה הפיננסית) וטיעונים נגד ההחרגה (נטען כי ביזור הפיקוח על המערכת הפיננסית גורמת לכשלי שוק, ניצול פערי אסדרה והיעדר ראייה רוחבית של השלכות האסדרה), **הצוות המליץ שהמאסדרים הפיננסיים יהיו כפופים לחובת ה-RIA אך לא ל-ROB**, מחשש לפגיעה בעצמאות המאסדר וביכולתו לשקול שיקולים מקצועיים וכן, החשש מהחדרת שיקולים זרים ולא רצויים.

החוק (מטרות), מה אושר, החרגות

המלצות הצוות הבין-משרדי קודמו במסגרת חוק ההסדרים, תחת פרק ז' - "חוק עקרונות האסדרה". מטרת פרק החוק, כפי שנקבע בסיום התהליך, היא **קידום אסדרה מיטבית, תוך הבטחת איכותה של אסדרה חדשה, טיוב האסדרה הקיימת והפחתת נטל אסדרה עודף**.

העקרונות המרכזיים שנועדו להנחות את המאסדרים במסגרת החוק הם: שקילת חלופות; בחינת השפעות כלכליות, חברתיות וסביבתיות ועלויות ציית, על בסיס ניהול סיכונים; עמידה באמות מידה בין-לאומיות; הנגשת תהליך קביעת האסדרה לבעלי העניין; קביעת אסדרה באופן שמקדם תיאום ושיתוף פעולה בין מאסדרים, לשם צמצום נטל הבירוקרטי וניצול פערי האסדרה.

המאסדרים נדרשים במסגרת החוק לבצע הליכים מוסדרים בעת קביעת אסדרה שכוללים, בין היתר, עריכת דוחות RIA והחלטת על הקמת רשות בקרה מרכזית לאסדרה, שתהווה גורם ממשלתי מקצועי בתחום. הרשות החדשה, תיעץ

למאסדרים³ בעת קביעת אסדרה חדשה, תמליץ בנוגע לטיוב אסדרה קיימת, תקדם תהליכי תכנון ותיאום בין המאסדרים השונים, תסייע בהכשרה ובפיתוח מיומנויות בתחום האסדרה ותייעץ לממשלה בענייני מדיניות האסדרה. כמו כן נקבעו עקרונות נוספים לאסדרה, כגון הגברת השקיפות בנוגע לאסדרה, בין היתר, באמצעות פרסום תכנית עבודה שנתית; וכן בחינה תקופתית של אסדרה חדשה.

החובות שיוטלו על תאגידים ציבוריים, לרבות על בנק ישראל (כאמור, בכל הנוגע לאסדרה של תחומי הבנקאות, הסולקים והשיתוף בנתוני אשראי) הן: פרסום דו"ח הערכת השפעות האסדרה (RIA); הרחבת השקיפות בנוגע להליך קביעת האסדרה; הקמת מנגנון (פנימי) לבקרה על הערכת השפעות האסדרה; פרסום תכנית אסדרה שנתית ובחינה תקופתית של אסדרה. במסגרת זו, לא יהיה פיקוח של ה-ROB.

לאור מעמדו החוקי והחשיבות לשמירה על עצמאות הבנק המרכזי (וככלל, על עצמאות התאגידים הציבוריים), נקבעו בחוק חריגים, כך שאסדרה בנושאים שהוגדרו כחריגים (נספח א'), תהיה פטורה הן מפרסום דו"ח הערכת השפעות אסדרה, הן מהכללת אסדרה בתכנית האסדרה השנתית והן מבחינה תקופתית של מלאי האסדרה.

מה נעשה כיום

כיום עומדים הליכי קביעת האסדרה בפיקוח על הבנקים בקנה אחד עם רוח החוק (נספח ב'). עבור אסדרה חדשה או שינוי באסדרה קיימת, מבוצעת עבודת המטה שנדרשת בהיבט של הערכת השפעות האסדרה והעלויות שלה, לרבות התייעצויות עם בעלי עניין במסגרת הוועדה המייעצת⁴ ועם גורמי מקצוע נוספים (לדוגמה, לשכת רואי חשבון, רשות איסור הלבנת הון); וכן תהליך של פרסום טיוטת אסדרה להערות הציבור. **אולם יידרשו במסגרת יישום החוק מספר שינויים בתהליכים הקיימים ובאופן הצגתם לבעלי העניין.**

כדי לשמור על תיאום בין מאסדרים, הפיקוח על הבנקים חבר בוועדות מייעצות של מאסדרים אחרים (הרשות לניירות ערך ורשות שוק ההון) ואלה חברים כאמור בוועדה המייעצת של הפיקוח על הבנקים. בנוסף מפרסם בנק ישראל את תכנית העבודה שלו, שבמסגרתה מפורטת גם תכנית העבודה של הפיקוח על הבנקים.

במקביל פועל הפיקוח על הבנקים בשנים האחרונות להגברת השקיפות בפעולותיו ובמדיניותו ובאופן שוטף את ההתפתחויות הבין-לאומיות בנושא השקיפות. שכן שקיפות של גופים ציבוריים, כגון בנקים מרכזיים ורשויות פיקוח על בנקים, מהווה נדבך חשוב בפעילותם, בהגברת אמון הציבור בהם ובהגברת אחריותם לתחומים שבסמכות טיפולם. **הגברת השקיפות נעשית תוך שמירה על עצמאות רשויות הפיקוח והבנקים המרכזיים והקפדה על סודיות המידע.** הפיקוח עתיד לאמץ בהתאם ללשון החוק ולעקרונות שנקבעו בחוק צעדים נוספים שייכללו בתהליכי האסדרה.

³ למעט המאסדרים שהינם תאגידים ציבוריים.

⁴ ועדה שנועדה לדון בעניינים שנוגעים לעסקי בנקאות והוקמה מכוח סעיף 6(1) לפקודת הבנקאות, 1941. יו"ר הוועדה הוא המפקח על הבנקים וחברים בה נציגים ממערכת הבנקאות (המפוקחים), נציג מטעם איגוד הבנקים, המפקח על רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, יו"ר הרשות לניירות ערך, החשב הכללי במשרד האוצר – או נציג מטעמם ונציגי ציבור נוספים (5 נציגים).

נספח א' - מקרים בהם אין הכרח לפרסם דוח הערכת השפעות אסדרה

- קיים חשש לפגיעה ממשית באינטרס מוגן שבשלו נדרשת קביעת האסדרה באופן דחוף (אך רק לגבי אסדרה שתוקפה אינו עולה על שנתיים. אם עולה על שנתיים – צריך לפרסם את הדוח בתוך זמן סביר לאחר קביעתה).
- ההשפעות הישירות והעקיפות שצפויות להיות לאסדרה על הגורמים אינן מהותיות.
- פרסום הדוח עלול לגרום לפגיעה ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה.
- האסדרה מבוססת, בהתאמות הנדרשות, על כללים מקובלים וסטנדרטים בינלאומיים.
- האסדרה מאריכה את תוקפה של אסדרה קיימת (לתקופה שלא תעלה על שנה).
- האסדרה נוגעת לנושא תשתית חיונית או שהיא חלה על שוק בו לא יותר משלושה מהשחקנים הפועלים בו מחזיקים יחד לפחות 65% מנתח השוק.
- האסדרה עוסקת בקביעת כללי אתיקה מקצועית.
- קיים חשש כי פרסום הדוח עלול לפגוע בפעילותו או בפעילות הגורמים שעליהם חלה האסדרה.
- מדובר באסדרה דומה במהותה או באופייה לאסדרה קיימת.

נספח ב' - אבני דרך בקביעת אסדרה בפיקוח על הבנקים בישראל, כפי שהם קיימים כיום

- יחידות שונות בפיקוח על הבנקים בוחנות אסדרה חדשה או שינוי באסדרה קיימת בהיבטים שונים: היבטים כלכליים; היבטי הוגנות ללקוחות; היבטים טכנולוגיים; תחרות; רישוי הפחתת נטל אסדרה מיותר; הפחתת כפילויות באסדרה בנקאית וייעולה.
- סקר אומדן הערכת השפעה (QIS) מבוצע בהוראות אסדרה מרכזיות טרום פרסומן ובהוראות אחרות נשקלים בצורה איכותנית היתרונות, החסרונות וכן חלופות.
- הצעה לאסדרה עולה לדיון **בוועדה המייעצת**, שנועדה לדון בעניינים שנוגעים לעסקי בנקאות והוקמה מכוח סעיף 6(1) לפקודת הבנקאות, 1941. יו"ר הוועדה הוא המפקח על הבנקים וחברים בה נציגים ממערכת הבנקאות (המפוקחים), נציג מטעם איגוד הבנקים, המפקח על רשות שוק ההון ביטוח וחסכון, יו"ר הרשות לניירות ערך, החשב הכללי במשרד האוצר – או נציג מטעמם, ונציגי ציבור נוספים (5 נציגים).
- לשם שמירה על תיאום בין האסדרות השונות, חבר הפיקוח על הבנקים בוועדות מייעצות של מאסדרים אחרים (הרשות לניירות ערך ורשות שוק ההון), בנוסף כאמור לחברותם של אלה בוועדה המייעצת של הפיקוח על הבנקים ויש גם פורום של מאסדרים שבו חברים יושבי הראש של רשויות האסדרה הפיננסית. הוועדה ליציבות פיננסית, שבראשה עומד נגיד בנק ישראל וחברים בה כלל המאסדרים הפיננסים במשק, דנה בנוסף לפחות פעמיים בשנה אודות סיכונים מערכתיים ובמידת הצורך עולים גם נושאים נוספים לדיון.
- בפיקוח על הבנקים ובהובלתו יש פורומים שונים שנועדו ליצור שיח פתוח עם בעלי עניין בנושאים שנוגעים בדבר.
- הפיקוח על הבנקים מפרסם באתר המרשתת של בנק ישראל, טרום פרסום אסדרה סופית, טיוטה של האסדרה להערות ציבור.

- הפיקוח על הבנקים מפרסם שאלות-תשובות (FAQ)⁵ בנושאים מסוימים שבהם נדרשת הבהרה ביחס לאסדרה חדשה או קיימת.
- אסדרה שיש בה עניין ציבורי מלווה בהודעה לעיתונות שכוללת, בין היתר, הגדרת תכלית לאסדרה ובחינת השלכותיה על הציבור ועל מערכת הבנקאות. הפרסום אודות האסדרה מלווה ככל שניתן בהתייחסות כללית לעניין נטל האסדרה והשפעותיה על הציבור ועל מערכת הבנקאות.
- בחינה של אסדרה בדיעבד (ex-post), שנועדה לבחון את ההשפעות של האסדרה ואת המועילות שלה בפועל, מבוצעת לעיתים ותוצאותיה מפורסמות במסגרת תיבות לציבור.
- הפיקוח על הבנקים מפרסם לציבור אחת לחצי שנה סקירה אודות עבודת הפיקוח, הסיכונים העומדים לפתחו, התפתחויות שונות במערכת הבנקאות, סקירת פניות הציבור וצעדים להגנת הלקוח ופרסומים נוספים לציבור, ככל שישנם (תיבות, הודעות לעיתונות, פרסום של צעדי אכיפה על מערכת הבנקאות, וכדומה).
- במסגרת פרסום תכנית העבודה של בנק ישראל⁶ משולבים גם עיקרי תכנית העבודה של הפיקוח על הבנקים.

⁵ <https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/Pages/QuestionsAndAnswers.aspx>

⁶ "עיקרי תכנית העבודה של בנק ישראל", שמהווה פרסום שנתי שמוצג גם בוועדת הכספים של הכנסת.

תיבה ג'-4: ניהול המידע הפיקוחי ומיצוי הערך הטמון בו

- על רקע האתגרים המשתנים במערכת הפיננסית והצורך לזהות ולהתמודד עם מצבי משבר, העמיקו גופי פיקוח רבים בעולם וביניהם הפיקוח על הבנקים בישראל, את השימוש במידע כבסיס לניהול המדיניות הפיקוחית. העמקת השימוש במידע ומיצוי הערך הטמון בו מאפשרים לבסס את המדיניות על תמונת מצב מקיפה, מפורטת ותדירה יותר בתחומים עליהם אמון הפיקוח על הבנקים.
- ביסוס תהליכי העבודה של הפיקוח על הבנקים על ניתוח המידע, כחלק ממדיניות מבוססת הדאטה, מבוצע בשני היבטים: שימוש במידע כבסיס לקבלת החלטות ושימוש במידע למעקב ולניטור שוטף אחר פעילות מערכת הבנקאות.
- הפיקוח על הבנקים קולט, מנתח ועוקב אחר נתונים מהתאגידים הבנקאים. יש שלושה סוגי דיווחים שמנוהלים ביחידה לניהול המידע בפיקוח על הבנקים: דיווח שוטף - שמתקבל בתדירות שונות, לרבות דיווח אד-הוק (דיווח מיידי) על בסיס הוראות הדיווח לפיקוח ולציבור; דיווח זמני/דרישת דיווח חד פעמית - בקשה להעברת נתונים על תופעה מסוימת לצורך בחינה חד-פעמית; דיווח במצב מיוחד (חירום) - הוראת דיווח ייעודית למצבים מיוחדים שבהם יש למפקח על הבנקים אפשרות להגדיר לפי הנדרש במצב המיוחד את הלוחות המסוימים שעל התאגידים לדווח בתדירות מוגברת או לראשונה.
- בשנת 2021 הוקם בבנק ישראל מאגר סדרות שמרכז את כלל סדרות הנתונים העתיות בארגון ומתבסס על הסטנדרט הבין-לאומי לתיאור נתונים סטטיסטיים - SDMX.
- על מנת לאפשר למשתמשי המידע הפיקוחי בתוך בנק ישראל לבצע ניתוחים על סדרות עתיות שמשרשרות היסטורית - עוברים הנתונים הפיקוחיים שמתקבלים ממערכת הבנקאות ומהסולקים תהליך של שרשור היסטורי, מידול על-פי תקן ה-SDMX ושמירה במאגר הסדרות.
- כחלק מהמגמה העולמית של העמקת השימוש במידע, מניעים גופי הפיקוח בעולם, וביניהם הפיקוח על הבנקים בישראל, תהליכי יישום והטמעת טכנולוגיות תומכות (RegTech ו-SupTech) בראיה צופה פני עתיד.
- הפיקוח על הבנקים בשיתוף עם חטיבת טכנולוגיית המידע בבנק ישראל וארגון "ישראל דיגיטלית", מוביל מהלך של גיבוש אסטרטגיית דאטה לביסוס הפיקוח על הבנקים כגוף פיקוח מונחה דאטה ותובנות, תוך שימוש בטכנולוגיה ואנליטיקה מתקדמת. תהליך גיבוש האסטרטגיה מבוצע תוך מתן דגש על הטמעת סביבת עבודה דיגיטלית, שיתוף ידע, פיתוח כלי תחקור מכווני משתמשים (פנימיים וחיצוניים) וקידום אוטומציה מבוססת בינה מלאכותית ולמידת מכונה. מהלך זה נועד לעודד חשיבה חדשנית ושינוי תפיסה, שיאפשרו לשפר את יכולות הניתוח וההנגשה מחד והקלה על עולם הדיווח מאידך.

חלק א': מדיניות פיקוחית מבוססת דאטה

על רקע האתגרים המשתנים במערכת הפיננסית והצורך לזהות ולהתמודד עם מצבי משבר, העמיקו גופי פיקוח רבים בעולם וביניהם הפיקוח על הבנקים בישראל, את השימוש במידע כבסיס לניהול המדיניות הפיקוחית. העמקת השימוש במידע ומיצוי הערך הטמון בו מאפשרים לבסס את המדיניות על תמונת מצב מקיפה, מפורטת ותדירה יותר בתחומים עליהם אמון הפיקוח על הבנקים.

ביסוס תהליכי העבודה של הפיקוח על הבנקים על ניתוח המידע, כחלק ממדיניות מבוססת הדאטה, מבוצע בשני היבטים:

1. שימוש במידע כבסיס לקבלת החלטות:

כדי שמדיניות האסדרה הפיקוחית תהיה אפקטיבית ותביא להשגת יעדי הפיקוח על הבנקים, מתבסס תהליך עיצוב המדיניות על למידה ותחקור מעמיקים של הנתונים המתארים את המגמות הנוכחיות במערכת הבנקאות בנושאים העומדים על סדר היום הפיקוחי.

גם לאחר פרסום ההוראה או המתווה הרלוונטי, מבוצע שימוש מתמשך במידע לצורך ניטור והערכה של השפעת המדיניות והאם השיגו אלה את המטרה הפיקוחית.

לדוגמה, לצורך גיבוש רפורמת הגברת התחרות בשוק המשכנתאות, שצפויה להיכנס לתוקף בתאריך 31 באוגוסט 2022, נאספו מהבנקים נתונים שאפשרו לפיקוח על הבנקים ללמוד את תמונת המצב של התחרות בשוק זה. הנתונים שנאספו כוללים בין השאר את מבנה האישורים העקרוניים, את סלי המשכנתאות שהוצעו ללקוחות ואת מחירי המשכנתאות (הריביות).

השלב המקדים לעיצוב הרפורמה כלל ניתוח של הנתונים ומתן מענה על שאלות מהותיות כגון: מה השפעת סקר השוק ויכולת המיקוח של הלקוח על גובה הריבית; מהם סלי המשכנתא הנפוצים, ועוד.

2. שימוש במידע למעקב ולניטור שוטף אחר פעילות מערכת הבנקאות:

כדי למצות את הערך הטמון במידע שנאסף ממערכת הבנקאות, פותחו בפיקוח על הבנקים כלים מבוססי דאטה שמנטרים ועוקבים אחר פעילות המערכת ומציפים חריגות בנתונים ושינויי מגמות ארוכות טווח. כלים אלה מתבססים על מנגנונים סטטיסטיים של הצפת חריגים ותצוגה חזותית של הממצאים. לדוגמה, ביחידת ניהול המידע פותחה בשיתוף עם יחידת



פניות הציבור בפיקוח על הבנקים מערכת שמנתחת נתונים ומגמות בטיפול נציבויות התאגידים הבנקאים בתלונות הציבור, מתוך המידע המתקבל מהוראת דיווח 826 שעניינה טיפול בפניות הציבור:

כמו כן, כדי לזהות סיכונים מערכתיים בשלבי התהוותם ולקדם פעולות למניעתם, פותחו מערכות התרעה שמטרתן לעקוב, לנטר ולפקח על הסיכונים. לדוגמה, מערכת התרעת סיכון נזילות מנתחת באופן אינטגרטיבי אינדיקטורים מדיווחי התאגידים הבנקאים ומשוק ההון, ומציפה חריגות סטטיסטיות ומגמות בסיכון הנזילות. המערכת מאפשרת ניטור שוטף אחר הסיכון ומתריעה בזמן אמת על התפתחות של הרעה בנזילות ברמת הבנק הבודד וברמת מערכת הבנקאות ומתריעה גם על הרעה במצב השווקים הפיננסים בארץ ובעולם.

חלק ב': קליטת המידע וניהולו

על מנת לבצע את תפקידו מנתח הפיקוח על הבנקים ועוקב אחר ההתפתחויות בתחומי הציבות, התחרות והחדשנות של מערכת הבנקאות. תהליך זה מתבסס על ניתוח שוטף של נתונים עדכניים שמתקבלים מהתאגידים במערכת הבנקאות (בנקים וסולקים). הנתונים מדווחים לפיקוח על הבנקים בבנק ישראל מתוקף פקודת הבנקאות (1941). יחידת ניהול המידע בפיקוח על הבנקים מרכזת את צרכי המידע הפיננסיים, תוך התמקדות בייעול תהליכי הדיווח והקלת הנטל הדיווחי על התאגידים המפוקחים; בהגדרת דרישות הדיווח; בניהול תהליך הקליטה והבדיקה של הנתונים הפיננסיים; בהקמת עולמות תוכן אינטגרטיביים לתחקור, תוך הצלבת מידע ממקורות שונים והנגשה של הנתונים הפיננסיים למשתמשים השונים בתוך הפיקוח על הבנקים ובאתר בנק ישראל.

יש שלושה סוגי דיווחים שמנוהלים ביחידה לניהול המידע בפיקוח על הבנקים:

דיווח שוטף – דיווח שמתקבל בתדירות חודשית, רבעונית, חצי-שנתית או שנתי. דרישת הדיווח כוללת את תכולת הדיווח, רמת הגרונלריות של הדיווח (ברמת לקוח/עסקה/תאגיד מדווח), מועדי הדיווח והמבנה המדויק שבו הבנקים והסולקים נדרשים להעביר את הנתונים. הדיווח מבוצע באמצעות תקן הדיווח XBRL (eXtensible Business Reporting Language) - תקן בין-לאומי להעברת מידע שמפותח ונתמך על-ידי ארגון ה-XBRL הבין-לאומי.

הפיקוח על הבנקים מקבל באופן שוטף דיווחים בגין כ-50 הוראות דיווח, שמכילים מעל 500 לוחות שמתייחסים בין השאר לנושאים הבאים:

			
נתונים תפעוליים ומענה ללקוח	עלויות ושיעורי ריבית	אשראי, כ. אשראי וניהול סיכונים	תוצאות עסקיות
16 הוראות דיווח	4 הוראות דיווח	18 הוראות דיווח	6 הוראות דיווח

הגידול המתמשך בהיקף הנתונים שנאספים במערכת הבנקאות והצטרפות הפיקוח על הבנקים לתהליך הגלובלי של ביסוס תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות על ניתוחי מידע מורכבים - הביאו לעלייה מתמשכת בהיקף הנתונים שנקלטים באופן שוטף ביחידה לניהול המידע.

להלן איור שמציג את הגידול בהיקף הנתונים¹ המדווחים באמצעות תקן הדיווח XBRL מאז הקמת מערכת הדיווח בשנת 2017.

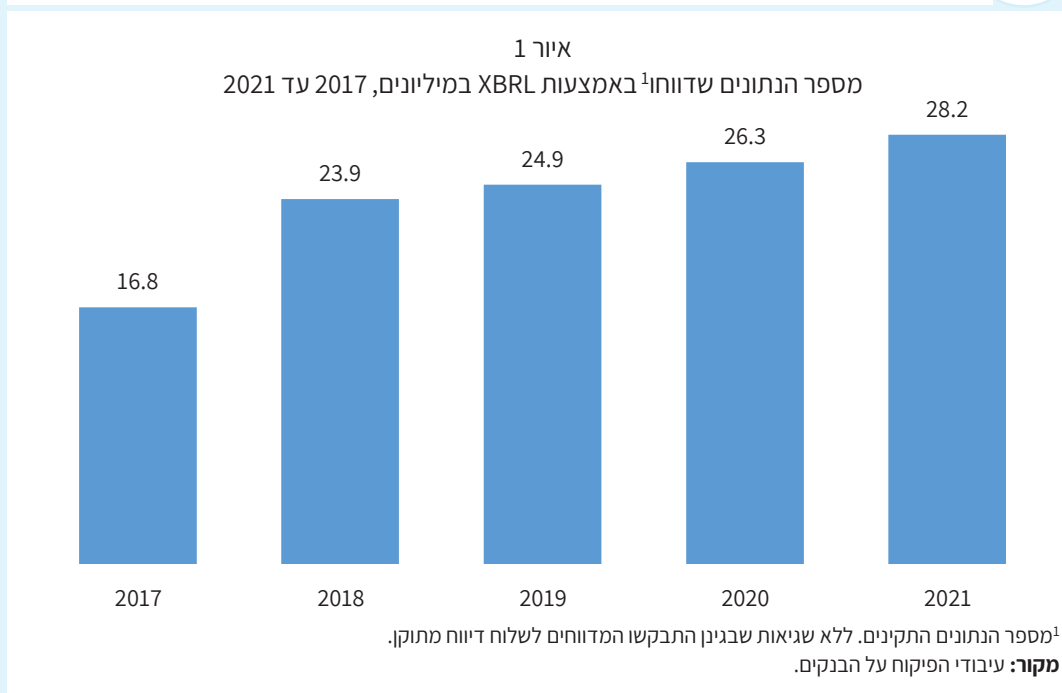
במסגרת הדיווח השוטף יש לעיתים גם דרישה לדיווח מיידי (אד-הוק). לדוגמה, במקרה שבו מתגלה מעילה או במקרה של אירוע כשל טכנולוגי או סייבר, נדרש הבנק להעביר דיווח מיידי לפיקוח על הבנקים.²

דיווח זמני/ דרישת דיווח חד-פעמית – בקשה להעברת נתונים על תופעה מסוימת שלא צפויה להימשך זמן רב ולכן לא מצדיקה דיווח שוטף. דיווחים אלה לא נקלטים באמצעות תקן הדיווח XBRL. אם לאחר תקופה מסוימת נראה שהדרישה החד-פעמית מכילה נתונים שנדרשים לאורך זמן, נשקלת הגדרתה באמצעות XBRL כדרישת דיווח שוטף.

לדוגמה, במשבר הקורונה הנוכחי, עם השקת התוכנית להלוואות לעסקים קטנים בערבות המדינה, התבקשו התאגידים הבנקאים להעביר לפיקוח על הבנקים דיווח על ההלוואות שניתנו במסגרת תכנית זו.

בשנת 2021 נדרשו התאגידים הבנקאים לדווח כ-20 דיווחים זמניים שנקלטו ועובדו בפיקוח על הבנקים. חלקם מכילים נתונים סטטיסטיים ברמת התאגיד המדווח וחלקם נתונים פרטניים ברמת לקוח/הלוואה.

עלייה מתמשכת בכמות הנתונים המדווחים באמצעות XBRL, מאז הקמת מערכת הדיווח



¹ האיור מציג את מספר הערכים המדווחים - כל פריט מידע עבור ישות מסוימת לתאריך מסוים נספר פעם אחת.

² להרחבה בנושא דיווח מיידי על מעילה - ראו הוראה 808. להרחבה בנושא דיווח על אירועי כשל טכנולוגי ואירועי סייבר ראו הוראה 880.

דיווח במצב מיוחד (חירום) – הוראת דיווח ייעודית למצבים מיוחדים שבהם יש למפקח על הבנקים אפשרות להגדיר לכל תאגיד את הלוחות המסוימים שעליו לדווח בתדירות מוגברת, בהשוואה לדיווחים השוטפים. הדיווחים שמוגדרים ככאלה שתדירותם תוגבר בחירום, כוללים דיווחים על סיכונים שוק ואשראי, על מצבת סניפים, על זמינות מכשירים אוטומטיים, על סיכונים נזילות, על פעילות בשיקים, ועוד.

הוראת הדיווח בחירום כוללת גם דרישות דיווח חדשות שלא מתקיימות באופן שוטף ומתייחסות למצב החירום המסוים. לדוגמה, במשבר הקורונה הנוכחי התבקשו התאגידים הבנקאים לדווח לפיקוח נתונים על דחיות בתשלומי הלוואות. נתונים אלה סייעו לגיבוש ותיקוף מתווי דחיית תשלומי הלוואות הבנקאיות.

בשנת 2021, על רקע משבר הקורונה, דווחו על-ידי כ-13 תאגידים למעלה מ-1,000 דיווחי חירום שמתייחסים לחמש דרישות דיווח בתדירויות שונות.

חלק ג': מאגר סדרות עתיות על-פי תקן SDMX

עם התפתחות הטכנולוגיה שמאפשרת לאחסן ולעבד כמויות גדולות של מידע ועם התפתחות מאגרי נתוני העתק (Big Data) ויכולות הניתוח המתקדמות, עלתה ההכרה גם בחשיבות הניהול הנכון של המידע והנגשתו, כך שיעיל את תהליכי העבודה, ישפר את יכולת הפקת התובנות ויגביר את האפקטיביות של צעדי המדיניות.

ריבוי המידע ומקורותיו בשנים האחרונות והרצון לנהל את המידע בצורה נכונה ויעילה, חידדו את הצורך לעבור מניהול מבוזר של המידע (data silos), לאיגום המידע במקום מרכזי אחד וביצוע אחידות בהגדרותיו ובאופן תיאור "המידע אודות המידע", המטא-דאטה.

בדומה לגופים סטטיסטיים רבים בעולם, הוקם בשנת 2021 בבנק ישראל מאגר סדרות שמרכז את כלל סדרות הנתונים העתיות בארגון. הפרויקט בוצע על-ידי החטיבה למידע ולסטטיסטיקה בשיתוף עם החטיבה לטכנולוגיית המידע והיחידה לניהול המידע בפיקוח על הבנקים, במטרה ליצור ככל הניתן אחידות בהגדרות הנתונים ובמטא-דאטה המבוסס על תקן ה-SDMX (Statistical Data and Metadata Exchange).³ הקמת מאגר הסדרות ותהליך הסטנדרטיזציה של המטא-דאטה על-פי תקן ה-SDMX, מאפשרים לבנק ישראל לשמור על הגדרות אחידות בין מערכות המקור השונות, להימנע מחפיפה בין נתונים שמדווחים על-ידי מקורות שונים, כך שכל נתון יישמר רק פעם אחת, לקשר בין נתונים בעולמות תוכן שונים וממקורות שונים ולאפשר גם תחקור נוח יותר של המידע באמצעות מאפייני המטא-דאטה.

על מנת לאפשר למשתמשים לבצע ניתוחים של המידע הפיקוחי על-פני זמן ולזהות מגמות ארוכות טווח, עוברים הנתונים שמדווחים לפיקוח על הבנקים בצורה טבלאית תהליך של שרשור היסטורי, מידול על-פי תקן ה-SDMX ושמידה במאגר הסדרות.

שמירת המידע הפיקוחי באמצעות סדרות עתיות ומידול על-פי תקן בין-לאומי שהוטמע בבנק ישראל כולו, מאפשרים שימוש בכלי BI שמספקים יכולות להנגשת הנתונים בצורה חזותית ודינמית, תוך הצגת נתונים ממערכת הבנקאות לצד

³ תקן בין-לאומי שפותח ב-2001 על-ידי שבעה ארגונים בין-לאומיים שמהווים גופים מרכזיים בעולם באיסוף והפצה של סטטיסטיקה רשמית. התקן פותח במטרה ליצור תקן אחיד לתיאור נתונים סטטיסטיים ולייעל ולשפר בכך את תהליכי העברת המידע והמטא-דאטה הסטטיסטי בין ארגונים בין-לאומיים. להרחבה בנושא ראו "יישום תקן בין-לאומי (SDMX) באפיון מידע סטטיסטי" במבט הסטטיסטי לשנת 2021.

נתונים פיננסיים על המשק כולו. כך יכולים המשתמשים הסופיים לבצע סקירה השוואתית, ניתוח מגמות, הצפת חריגים ובחינת תופעות שונות בקלות ובמהירות באמצעות דשבורדים ייעודיים שתומכים בתהליכי העבודה הפיקוחית השוטפת. הסדרות העתיות נוצרות ונשמרות במאגר הסדרות עבור כל תאגיד מדווח. כמו כן נשמרות סדרות מצרפיות שמחושבות בבנק ישראל, לדוגמה, מצרף של סך מערכת הבנקאות.

תהליך יצירת הסדרות העתיות ושמירתן במאגר הסדרות כולל את תהליך הגדרת המידע אודות המידע, המטא-דאטה, על-פי תקן ה-SDMX⁴. תקן זה מתבסס על מודל מידע שמשלב בין המידע עצמו - התצפיות (Measures) ובין המאפיינים של המידע (Concepts), כאשר לכל אחד ממאפייני המידע מוגדרת רשימה סגורה של ערכים אפשריים. מאפייני המידע מתארים את תכונות הנתונים ומהווים בעצם מטא-דאטה מפורט (המידע אודות המידע) שבאמצעותו ניתן לזהות, למיין ולסנן את המידע ביתר קלות.

בתהליך המידול מוגדרת לכל קבוצת סדרות שמשתייכות לעולם תוכן מסוים קבוצה של מאפייני מטא-דאטה. עבור כל מאפיין נבחר ערך מתוך רשימת הערכים הסגורה, כך שיתאר במדויק את המשמעות או את אופן איסוף הנתון בסדרה הממודלת.

תהליך מידול הנתונים מתבצע כך שכל סדרה מאופיינת בצורה חד-חד ערכית, על-ידי השילוב בין המאפיינים במודל והערכים ששויכו להם. כלומר, תוצאת הצלבת ערכי המאפיינים מהווה סדרה אחת בלבד.

לדוגמה, לוח 1 שלהלן מפרט את נתוני המאזן של המצרף סך חברות כרטיסי האשראי, במיליוני שקלים, כפי שדווחו בדוחות הכספיים לרביעי הרביעי של שנת 2021. קבוצת הסדרות שנוצרו מנתוני הלוח משתייכות לעולם התוכן דוחות כספיים - סולקים. לעולם תוכן זה הוגדרו המאפיינים תדירות, סוג החשיפה, סוג הנתון, מגזר נגדי, שיטת שיערוך, ועוד.

לוח 1 - סך נתוני המאזן של חברות כרטיסי האשראי, רביעי רביעי 2021

יתרה ל-

31.12.2021

5,046	מזומנים ופק' בבנקים
43,119	חייבים בגין פעילות בכרטיסי אשראי נטו
94	ניירות ערך
2,806	נכסים אחרים
51,065	סך כל הנכסים
4,688	אשראי מתאגידים בנקאיים
36,825	זכאים בגין פעילות בכרטיסי אשראי
3,090	התחייבויות אחרות
44,603	סך כל ההתחייבויות
6,462	סך כל ההון עצמי
51,065	סך כל ההתחייבויות וההון

⁴ להרחבה על תכולת התקן: <https://sdmx.org/>

בתהליך יצירת הסדרות, מופעל על הסדרה העתית מנגנון של הצפת חריגים ונתונים חסרים. החוסר בנתונים נובע לרוב משינויים בהגדרות של דיווחי XBRL או מעדכונים של דרישות הדיווח. במקרים אלה מבוצעת בחינה של המהות הכלכלית של הנתון שהגדרותיו השתנו. במידה והמהות הכלכלית נשמרה למרות השינוי בהגדרות הדיווח, יתבצע במאגר הסדרות שרשור של הנתונים החדשים שדווחו לאחר השינוי, לנתונים שדווחו לפני השינוי. במקרה שבו המשמעות הכלכלית של הנתון השתנתה באופן מהותי, לא יתבצע שרשור ותיווצר סדרה עתית חדשה.

לצד תהליך השרשור והשמירה של הסדרות שמקורן בדיווחי התאגידים הבנקאים (סדרות גולמיות), מבוצע גם תהליך של יצירת סדרות מחושבות שמתבססות על הסדרות העתיות הגולמיות. הסדרות המחושבות שנטענות למאגר הסדרות הן כאלה שנדרשות באופן שוטף לעבודת הכלכלנים בפיקוח על הבנקים ושמירתן במאגר הסדרות מסייע ליעול תהליכי העבודה.

שמירת המידע הפיקוחי במאגר הסדרות מבוצע תחת הגדרות האבטחה המחמירות ביותר, באמצעות מערך הרשאות שמנוהל באופן מרכזי על ידי היחידה לניהול המידע בפיקוח על הבנקים. מערך ההרשאות נבנה כך שסדרות ברמות סיווג שונות יונגשו לקבוצות מסוימות של משתמשים.

בנק ישראל נערך להנגשה חלקית של מאגר הסדרות באתר בנק ישראל. לצורך כך מוגדר עבור כל סדרה האם היא סדרה שתפורסם לציבור הרחב באמצעות האתר בנק או לא, כך שמשתמשי המידע הפנימיים (עובדי/ות בנק ישראל) יוכלו להבדיל בין סדרות שניתן לפרסם לציבור לבין סדרות שמורשות לשימוש לצרכים פנימיים בלבד.

חלק ד' - גיבוש אסטרטגיית דאטה והטמעת טכנולוגיות תומכות (RegTech ו-SupTech) בראייה צופה פני עתיד

כחלק מהמגמה העולמית של העמקת השימוש במידע, גופי הפיקוח בעולם, וביניהם הפיקוח על הבנקים בישראל, מניעים תהליכי יישום והטמעה של טכנולוגיות תומכות (RegTech ו-SupTech) בראייה צופה פני עתיד.

הפיקוח על הבנקים בשיתוף עם החטיבה לטכנולוגית המידע וארגון "ישראל דיגיטלית", מוביל מהלך של גיבוש אסטרטגיית דאטה לביסוסו כגוף פיקוח מונחה דאטה ותובנות, תוך שימוש בטכנולוגיה ואנליטיקה מתקדמות. תהליך גיבוש האסטרטגיה מבוצע תוך מתן דגש על הטמעת סביבת עבודה דיגיטלית, שיתוף ידע, פיתוח כלי תחקור מכווני משתמשים (פנימיים וחיצוניים) וקידום אוטומציה מבוססת בינה מלאכותית ולמידת מכונה. מהלך זה נועד לעודד חשיבה חדשנית ושינוי תפיסה, שיאפשרו לשפר את יכולות הניתוח וההנגשה מחד והקלה על עולם הדיווח מאידך.

גיבוש האסטרטגיה מתבצע בארבעה שלבים:

מיפוי מצב קיים

ניתוח נקודת המוצא של השימוש במידע בפיקוח על הבנקים, תוך התמקדות בהיקף ותכולת הנתונים הנאספים, יכולות התחקור של המשתמשים במידע, טכנולוגיה ותהליכי העבודה.

למידה של צעדים שיושמו בגופי פיקוח בעולם

ניתוח מקרי בוחן (case studies) רלוונטיים בהם קיים מיצוי של המידע ויכולות ניתוח מתקדמות בארגונים דומים ברחבי העולם.

במסגרת זו נבחנו מהלכים שבוצעו על-ידי מאסדרים פיננסים, כגון, הבנק המרכזי האירופאי (ECB), הבנק המרכזי הצרפתי (Banque De France) והבנק המרכזי הבריטי (BOE).

מיפוי פערים

מיפוי פערים (Gap Analysis) בין המצב הרצוי למצב המצוי וזיהוי חסמים מרכזיים לשינוי.

מיפוי מהלכים אפשריים ותיעדופם

מיפוי של מהלכים אפשריים שיביאו לצמצום הפערים ותיעדופם, תוך התייחסות לשני היבטים:

1. יצירת ערך – מתן עדיפות למהלכים שייתנו ערך מוסף משמעותי לפעילות הליבה ויספקו מענה לנושאים שעלו בשלב מיפוי הפערים, כגון, הצגת תמונת מצב בזמן אמת, זיהוי חריגות, ועוד.

2. תשתית מאפשרת – מתן עדיפות למהלכים שמימושם מתאפשר במסגרת הטכנולוגית הקיימת, תוך התייחסות להערכת הזמן והתקציב ליישום.

לדוגמה, אחד הצרכים הרוחביים שעלו בשלב מיפוי הפערים ובשלב מיפוי המהלכים האפשריים הוא פיתוח והטמעה של טכנולוגיית עיבוד שפה טבעית (NLP). יישומים אפשריים שיעלו ויקדמו את עבודת הפיקוח על הבנקים על בסיס טכנולוגיה זו, כוללים קליטה וסיווג אוטומטי של מסמכים ודוא"ל, הסקת מסקנות וזיהוי מגמות ממסמכי טקסט.

תהליך תיעוד המהלכים ליישום מתבצע במתודולוגיה שמאפשרת להבחין בין המהלכים שיביאו תועלת במהירות, חלקם ייושמו כבר בחודשים הקרובים, לבין המהלכים שיביאו ערך גבוה אך משך המימוש שלהם ארוך יותר. מהלכים אלו ייושמו בפיקוח על הבנקים בטווח הזמן הבינוני – תוך שנתיים עד שלוש שנים.

מהלכים נבחרים ליישום

להלן שני המהלכים שתועדפו כמהלכים שיביאו תועלת במהירות:

יצירת התרעות לפי נושא – כלי המרכז מידע ונתונים שונים ממקורות פנימיים וחיצוניים, אשר יתריע אודות סוגיות פיקוחיות שונות. הכלי יאפשר התרעות הן על בסיס חוקים וכללים שנקבעו מראש והן על בסיס מודלים אנליטיים מבוססי אלגוריתמים של למידת מכונה. מהלך זה מתייחס לסוגים שונים של התרעות: התרעות הקשורות לתהליכים פיקוחיים שונים ולסטטוס שלהם. לדוגמה קליטה של דוח מגוף מפוקח, פניות שלא טופלו; התרעות הנוגעות לנתונים המדווחים לפיקוח על הבנקים תוך התייחסות לסבירות ולחריגות שלהם. לדוגמה נתון חריג סטטיסטית ביחס לנתוני עבר או ביחס לשאר המערכת; התרעות כתוצאה מזיהוי מגמות העולות מהנתונים. לדוגמה גידול באשראי לענף מסוים; התרעות על אירועים בעלי משמעות פיקוחית. לדוגמה השקעה משמעותית שביצע גוף מפוקח; זיהוי ואומדן של סיכונים מיידיים וסיכונים צופי פני עתיד במערכת הבנקאות. לדוגמה גידול בהשקעות במדינה שזוהתה כבעייתית.

פיתוח מערכת ההתרעות תאפשר לייעל את תהליכי עיבוד הנתונים, בעיקר הנתונים מתקבלים בתדירות גבוהה או ברמת גרנולריות גבוהה, ותצמצם את העיבודים והניתוחים הידניים. כמו כן, יצירת התרעות מבוססות בינה מלאכותית ולמידת מכונה תאפשר להציף תובנות מורכבות מהנתונים המדווחים לפיקוח על הבנקים ובכך לסייע בניהול הסיכונים ובשמירה על יציבות המערכת.

הנגשת דאטה לציבור – החצנת מידע לציבור על פעילות הפיקוח על הבנקים ועל הגופים המפוקחים באופן תדיר ושוטף, על מנת להגביר את השקיפות ולסייע לאזרח בקבלות החלטות מבוססות דאטה. כיום המידע הפיקוחי מוגש ברובו באתר בנק ישראל באופן גולמי, באמצעות קבצים במבנה טבלאי. מהלך זה של הנגשת המידע לאזרח שם דגש על הגברת הנגישות והשקיפות כך שהמידע יוגש בצורה ויזואלית וחדשנית יותר באמצעות איורים ודשבורדים, ובתדירות גבוהה ככל שניתן. מהלך זה יבוצע בשני שלבים כאשר בשלב הראשון תתבצע הנגשה של המידע הקיים באופן חדשני ותדיר יותר ובשלב השני יפותחו ויוגשו מדדים נוספים.

תיבה ג'-5: צעדים לפישוט והנגשה של מוצרים ושירותים בנקאים לציבור

קידומה של ההוגנות כתרבות ארגונית והגברת אמון הציבור במערכת הבנקאות, הם מיעדיו המרכזיים של הפיקוח על הבנקים. הפישוט וההנגשה של מוצרים ושירותים בנקאים הוא נדבך חשוב בהשגת יעדים אלו. מטרתם לשפר את הכלים העומדים בידי הלקוחות, לבחון ולהבין את השירות הבנקאי על תנאיו, להגביר את כוחם הצרכני, את יכולתם לקבל החלטות מושכלות בהתייחס למצבם הפיננסי, ולהיטיב בסופו של דבר את מצבם כתוצאה מכך. הפיקוח על הבנקים נוקט לשם כך כדבר שבשגרה בצעדים שונים לטובת הציבור כלקוחות מערכת הבנקאות וימשיך לעשות כן גם בעתיד.

בתיבה זו נסקור את הצעדים העיקריים שנקט הפיקוח על הבנקים בשנה האחרונה במטרה, כאמור, לפשט ולהנגיש מוצרים ושירותים בנקאים לציבור ולשפר את אפקטיביות הגילוי והתקשורת בין התאגידים הבנקאים ללקוחותיהם. חלק מצעדים אלה נועדו לשפר את הכלים שעומדים לרשות הלקוחות בתחומים מסוימים וחלקם נועדו לשפר את המצב לטובתם באופן כללי.

להלן הנושאים המתוארים בתיבה:

1. הגברת התחרות והשקיפות בתחום המשכנתאות.
2. הצגת נתוני פעילות בפקדון ניירות ערך.
3. משלוח הודעות ללקוחות בערוצי תקשורת ושיפור אפקטיביות הגילוי ללקוחות.
4. מתן שירות הולם ללקוחות.
5. שירותי תשלום מתקדמים.

הקדמה

תרבות ארגונית החוררת על דגלה את ההוגנות כלפי הלקוחות, היא הבסיס למתן שירות הוגן ואיכותי ללקוחות ולהגברת אמון הציבור במערכת הבנקאות. נושא זה מצוי בליבת היחסים בין התאגידים הבנקאים ללקוחותיהם ובמוקד העשייה של הפיקוח על הבנקים.

הפיקוח על הבנקים מצפה מכל תאגיד בנקאי לקדם את ערך ההוגנות, מתוך תפיסה של הצבת הלקוח במרכז. הציפיה הפיקוחית היא שמעבר לציות לאסדרה הצרכנית, יטמיע התאגיד הבנקאי ערכים שמקדמים תרבות הוגנת כלפי לקוחותיו ויציב את נושא השירות האיכותי כמרכיב מרכזי בהתנהלות הוגנת. יש קשר ישיר בין הוגנות לבין אמון הציבור במערכת הבנקאות וכן יש קשר ישיר בין אמון הציבור במערכת הבנקאות לבין יציבותה של זו.

העקרונות שעומדים במרכז של ההוגנות בבנקאות כוללים, בין היתר, פרסום ושיווק הוגנים, שוויון במתן שירותים בנקאים, גילוי אפקטיבי ושקיפות, הגברת יכולת ההשוואה, תקשורת אפקטיבית בין התאגידים הבנקאים ללקוחותיהם, שירות מקצועי וזמין, הגנה על אוכלוסיות מיוחדות, ועוד.

הפיקוח על הבנקים פעל במהלך התקופה הנסקרת לצורך קידום יעד ההוגנות בבנקאות באמצעות פרסום הוראות ניהול בנקאי תקין חדשות, עדכון הוראות קיימות וכן הוצאת מכתבים בנושא זה למערכת הבנקאות. זאת לצד פיתוח של

מתודולוגיה למדידת ההוגנות בבנקאות וקידום תהליך להערכת ההוגנות בבנקאות, שיצא לדרך גם הוא בתקופה זו. הפיקוח ימשיך לבחון צעדים נוספים הנדרשים לקידום ההוגנות בבנקאות ויפעל להטמעת ערך זה במערכת הבנקאות.

להלן תיאור הצעדים שננקטו במהלך שנת 2021 לשם פישוט והנגשה של מוצרים ושירותים בנקאים לטובת הציבור:

הגברת התחרות והשקיפות בתחום המשכנתאות

נטילת משכנתא מהווה את ההתחייבות הפיננסית הגדולה ביותר בחיי מרבית משקי הבית, בשל היקף ההתחייבות ומורכבות ההלוואה. בנק ישראל קידם שינוי מקיף בתחום המשכנתאות על מנת להקל על הלווים ולסייע להם בתהליך נטילת המשכנתא בשלושה היבטים: שיפור השקיפות ויכולת ההשוואה בין הבנקים השונים; הגברת הפשטות ויכולת ההבנה; וכן התייעלות בביצוע התהליך.

השינוי, שצפוי להיכנס לתוקף ב-31 באוגוסט 2022, מתמקד בביצוע שיפורים בשלוש נקודות זמן וכולל חידושים לטובת ציבור נוטלי המשכנתאות:

שלב הבירורים הראשונים

- מידע כללי אודות התנאים לקבלת הלוואה יפורסם לציבור באופן מקוון;
- התאגידים הבנקאים יעמידו לרשות הציבור מחשבון מקוון לביצוע חישובים מדומים, במטרה להמחיש למתעניינים את ההשפעה של השינויים ברכיבים השונים ובתמהיל ההלוואה על סכום ההחזר החודשי ועל סך הסכום שישולם עד לסוף תקופת ההלוואה. כך יוכלו המתעניינים בנטילת המשכנתא לאמוד את העלויות שבהן יידרשו לעמוד בעתיד לבוא.

שלב קבלת האישור העקרוני לקבלת המשכנתא

- ניתן יהיה להגיש את הבקשה לאישור עקרוני באופן מקוון ובאמצעות הטלפון.
- קבלת האישור העקרוני ומידע נוסף שנוגע בדבר ייעשה באופן מקוון.
- תשובה לבקשה תינתן בתוך חמישה ימי עסקים לכל היותר. במקרים חריגים, של משכנתאות שמאפייניהן יוגדרו מראש במדיניות האשראי של התאגיד הבנקאי, יתאפשר להשיב בתוך שבעה ימי עסקים, תוך מתן הודעה ללקוחות על מועד מתן התשובה והסיבה לכך.
- האישור העקרוני יוצג בתבנית אחידה שהוגדרה בהוראה.
- באישור העקרוני יוצגו, בנוסף לסל המשכנתא המוצע על ידי התאגיד הבנקאי, שלושה סלים אחידים שהרכבם נקבע על ידי בנק ישראל. אורך תקופת ההלוואה ייבחר על ידי הלקוחות.
- הסלים האחידים נקבעו בהתבסס על העקרונות הבאים: התאמה להעדפות של משקי הבית; כיסוי טווח רחב של סיכון; גיוון בתמהיל על מנת להימנע ממצב של חשיפה מוגברת לגורם סיכון מסוים.

להלן הרכבי שלושת הסלים האחידים:

- א. 100% ריבית קבועה לא־צמודה.
- ב. 33.3% ריבית קבועה לא־צמודה, 33.3% ריבית משתנה פריים ו-33.3% ריבית משתנה כל חמש שנים צמודה על בסיס אג"ח ממשלתי.
- ג. 50% ריבית קבועה לא־צמודה ו-50% ריבית משתנה פריים.

• האישור העקרוני יספק מידע אחיד, ברור ומקיף, במטרה לשפר את יכולת קבלת ההחלטות של הלקוחות. בין היתר יוצגו באישור העקרוני:

- א. הריבית הכוללת החזויה (העלות הממשית של האשראי) – חישוב הריבית הכוללת החזויה שלוקח בחשבון תחזיות לשינויים עתידיים בשיעור הריבית, על בסיס נתונים שמפרסם בנק ישראל.
- ב. סך כל התשלום הצפוי החזוי שישולם עד לסוף תקופת המשכנתא.
- ג. סכום ההחזר החודשי הגבוה ביותר הצפוי, על פי התחזיות.
- ד. סכום ההחזר החודשי הראשון.

נתונים אלה יגבירו את רמת השקיפות בעסקת המשכנתא של הלקוחות עם התאגידים הבנקאים ויסייעו ללווים להבין טוב יותר את ההתחייבויות שגלומות בהצעות הבנקאיות השונות שיקבלו. המידע יתבסס על מתודולוגיות חישוב אחידות ויונגש באופן זהה על ידי כל התאגידים הבנקאים.

לאורך תקופת המשכנתא, כחלק מבחינת הכדאיות למיחזור המשכנתא

במסגרת המידע שניתן לצורך בחינת הכדאיות של פירעון מוקדם, נוספו שני נתונים: (1) נתון "הריבית הכוללת החזויה", שנועד לתת ללקוחות נתון מיטבי אודות הריבית שחלה על המשכנתא ושכולל בתוכו תחזיות ועלויות נוספות; וכן (2) נתון "שיעור הריבית לצרכי השוואה", שנועד לאפשר ללקוחות לאמוד את הכדאיות הכלכלית לביצוע מיחזור של הלוואה. יוזכר כי בשינוי קודם שיזם הפיקוח על הבנקים בשנת 2018, נקבע שמידע זה יוצג ללקוחות הבנקים באתרי הבנקים באופן עדכני.

לסיכום, בעקבות השינוי יוכלו הלקוחות להבין טוב יותר את תנאי המשכנתא המוצעים להם ואת השלכותיהם על התשלומים העתידיים, להעריך את משמעותן של ההצמדות ואת השינויים הצפויים בעתיד, להבין את הסיכונים שגלומים במסלולים השונים, ולהשוות באופן מושכל וביתר קלות בין ההצעות השונות שניתנות להם מכמה בנקים. השינוי גם יאפשר ללקוחות להגיש בקשה לקבלת הצעה לנטילת משכנתא בצורה מהירה ונוחה יותר ולקבל את ההצעות באופן פשוט ומקוון, ויקצר גם את חלוף הזמן, החל ממועד הגשת הבקשות על ידי הלקוחות ועד לקבלת ההצעות מהבנקים. כל אלה יעצימו את כוחם של הלקוחות בשלב ביצוע סקר השוק והליך ההשוואה מול הבנקים השונים.

להלן תבנית האישור העקרוני האחיד:

אישור עקרוני להלוואה לדיור

שם הלווה ומספר זהות
האם נדרשים ערבים להלוואה
פרטי הנכס
סך ההלוואה המבוקשת

סל מוצע	סל אחיד 3	סל אחיד 2	סל אחיד 1
קבועה לא צמודה 50%	קבועה לא צמודה 33.3%	קבועה לא צמודה 100%	
משתנה פריים 50%	משתנה פריים 33.3%		
	משתנה צמודה, כל 5 שנים, על בסיס אג"ח ממשלתי 33.3%		
לפי הפירוט שמוצג בהמשך	תקופה (בחודשים)		
	הריבית הכוללת החזויה (כולל עמלות ותחזיות)		
	סכום ההחזר החודשי הראשון*		
	סכום ההחזר החודשי הגבוה ביותר הצפוי על פי התחזית** (חודש התשלום)		
	סך כל הסכום שצפוי שישולם עד לסוף תקופת ההלוואה***		

* לחודש ראשון עבור חודש תשלום מלא.

** לתשומת הלב, סכום זה מבוסס על תחזיות שנגזרות משוק ההון בהתאם למציאות הכלכלית בעת גיבושן, וייתכן שהסכומים שישולמו בפועל יהיו גבוהים או נמוכים מהסכום המוצג. לפירוט ראה דף ההסבר הנלווה.

*** על ידי הפחתת סכום ההלוואה המבוקשת מסכום זה מתקבל סך הסכום הצפוי לתשלום בגין ריבית, הצמדה ועמלות.

הערה כללית: החישובים בוצעו ביום מתן האישור העקרוני ועשויים להשתנות בהתאם למועד העמדת ההלוואה.

הצגת נתוני פעילות בפיקדון ניירות ערך

מידע בדבר פיקדון ניירות ערך הוא בעל ערך רב ללקוחות, ועל כן מצא הפיקוח על הבנקים לנכון לפעול בשיתוף עם רשות ניירות ערך לשיפור הגילוי ללקוחות, במטרה לאפשר להם לקבל החלטה מושכלת באשר לאפיק ההשקעה המיטבי עבורם, תוך בחינתן של חלופות השקעה אחרות.

בהתאם להוראה חדשה שפרסם הפיקוח על הבנקים, שתיכנס לתוקף החל מיום 1 בינואר 2023, יהיו הבנקים מחויבים להציג ללקוחות מידע ונתונים אודות פיקדונות ניירות הערך שלהם בבנק (הן לקוחות שמקבלים שירותי ייעוץ השקעות מהתאגיד הבנקאי והן לקוחות שלא מקבלים שירותי ייעוץ מהתאגיד הבנקאי). המידע יוצג ללקוחות בשני אופנים:

משלוח הודעות ללקוחות בערוצי תקשורת ושיפור אפקטיביות הגילוי ללקוחות

אופן משלוח ההודעות ללקוחות הוא נושא שנמצא בליבת הקשר שבין התאגידים הבנקאים ללקוחותיהם, כיוון שזו אחת מדרכי התקשורת העיקריות שבאמצעותה מוסרים התאגידים ללקוחותיהם מידע. הפיקוח על הבנקים פועל לפיכך באופן תדיר להתאים את הכללים של משלוח ההודעות ללקוחות לטכנולוגיה המתפתחת.

במהלך שנת 2021 עודכנה הוראת ניהול בנקאי תקין 420 - "משלוח הודעות בתקשורת" פעמיים:

1. משלוח הודעה בהצגת שיק לפירעון ללא יתרה מספקת - העדכון הראשון נועד ליישם את תיקון מס' 14 לחוק שיקים ללא כיסוי, תשמ"א-1981, שקובע כי אם הוצג שיק לפירעון ולא הייתה יתרה מספקת בחשבון שתאפשר את פירעונו, ישלח הבנק הודעה לבעל החשבון שעליו משוך השיק, על מנת ליידע אותו בדבר הצורך להפקיד כספים בחשבון. החוק הסמיך את המפקח לקבוע הוראות בנושא ועדכון להוראה 420 בנושא נערך בהתאם לכך ופורסם ביום 25 בפברואר 2021. בהוראה נקבעו הנחיות אודות פרטי ההודעה, הגורמים שאליהם תשלח ההודעה, מועד משלוח ההודעה ודרכי מסירתה ללקוחות. ההנחיות החדשות נכנסו לתוקף ביום כניסתו לתוקף של תיקון מס' 14 לחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981 - 18 באוגוסט 2021. המנגנון שנקבע בחוק ובהוראה נועד לתת ללקוחות חלון הזדמנויות שבמהלכו יוכלו להפקיד כספים בחשבונם על מנת למנוע את סירוב השיק מחמת א.כ.מ - אין כיסוי מספיק, ובכך להימנע מההשלכות הנלוות להחזרת שיק מסיבה זו.

2. קביעת עקרונות למשלוח הודעות באופן יעיל - לאור החשיבות הרבה שהפיקוח על הבנקים מייחס להתנהלות הוגנת כלפי הלקוחות של מערכת הבנקאות ובתוך כך לתקשורת יעילה בין התאגידים הבנקאים וחברות כרטיסי האשראי לבין לקוחותיהם, פורסם ביום 26 ביוני 2021 עדכון נוסף להוראה, שבו נקבעו, בין היתר, עקרונות למשלוח הודעות ללקוחות באופן יעיל. להלן עיקרי ההנחיות:

- הבנקים וחברות כרטיסי האשראי נדרשים למפות את מגוון ההודעות שהם שולחים ללקוחותיהם ולבחון אותן, על מנת לבחור את ערוצי התקשורת המתאימים למשלוח של כל הודעה, בהתאם לרמת מהותיות המידע ולמהירות הנדרשת למסירתה;
- בנוסף להנחיה כללית זו, נקבעה רשימה של הודעות, אשר בשל חשיבותן נדרש התאגיד הבנקאי לשלוח אותן ללקוחות שמנויים על השירות בשני ערוצי תקשורת במקביל, הן בערוץ תקשורת המאפשר מעקב, שמירה והדפסה והן בערוץ תקשורת שמאפשר מסירת הודעות באופן מיידי ונגיש, כדוגמת מסרונים;
- על מנת להפנות את תשומת ליבם של הלקוחות להודעות שנמצאות באזור האישי ובמטרה להקל עליהם לעקוב אחר המתנהל בחשבונם, נקבע שיש להציג ללקוחות עם כניסתם לאזור האישי ביישום שמציע התאגיד הבנקאי, התראה בולטת על כך שממתינות להם הודעות חדשות. התאגיד הבנקאי נדרש גם לאפשר ללקוחותיו, ככל שהם מעוניינים בכך, לקבל חייוו על כך שממתינה להם הודעה חדשה באזור האישי וכן לבטל את קבלת החיוויו בכל עת ובאופן מהיר וקל.

כחלק מההיערכות התאגידים הבנקאים ליישום העדכון השני של ההוראה ובמטרה למטב את היישום הזה, שלח המפקח על הבנקים מכתב למערכת הבנקאות בנושא "שיפור אפקטיביות הגילוי בהודעות ללקוחות". לאור החשיבות שהמידע שמוצג בהודעה יימסר באופן אפקטיבי ובהיר, גם מבחינת תוכנה וצורתה, הדגיש המפקח במכתב זה את החשיבות שמייחס הפיקוח על הבנקים לאפקטיביות הגילוי ואת הצורך לבחור בדרך שתבטיח את היידוע בפועל של הלקוחות, באופן שיגביר את ההבנה ואת האפקטיביות של ההודעות שנשלחות אליהם. נושא זה נדון לאחרונה גם בפסיקות של בתי המשפט.

מתן שירות הולם לקוחות

הפיקוח על הבנקים מייחס חשיבות לכך שהתאגידים הבנקאים ינהלו את עסקיהם באופן תקין, ידאגו לענייני הלקוחות ויתנהלו באופן הוגן והוא רואה בנושא השירות האיכותי מרכיב מרכזי בהתנהלות הוגנת. כחלק מתפיסה זו פנה הפיקוח על הבנקים במכתב אל התאגידים הבנקאים בנושא מתן שירות הולם ללקוחות. מכתב זה נוסח לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות ועל רקע משבר הקורונה, שבעקבותיהם החלו התאגידים הבנקאים לעשות שימוש רחב במערכות לקביעת תורים. מערכות אלה סייעו לווסת את הגעת הלקוחות לסניפים ולקצר את זמן ההמתנה בהם, אולם מנגד נוצר עומס על מוקדי השירות של התאגידים הבנקאים ובפרט על המוקדים הטלפונים וכתוצאה מכך לא תמיד ניתן השירות בתוך זמן סביר. בנוסף, לאור העלייה בביקוש לשירותים בנקאים בתחום ההלוואות לדיור, נוצרו בפרט בתחום זה עומסים במוקדים הטלפונים וקשיים בזמינות השירותים הבנקאים.

במכתבו הבהיר המפקח לתאגידים הבנקאים שעליהם לעשות מאמץ על מנת לתת שירות ומענה הולמים ללקוחות הפונים לקבלת שירות במגוון הערוצים - במוקדים הטלפונים, באמצעים דיגיטליים/מקוונים ו/או בסניפים עצמם - ובכלל זה לזהות צווארי בקבוק מקצועיים ותפעוליים ולייעל את תהליכי העבודה מול הלקוחות, כל אלה על מנת לתת מענה לצרכיהם. התאגידים הבנקאים נדרשו גם לבחון דרכים שונות להרחבת זמינות שעות הפגישות פנים-אל-פנים בשירותים שבהם נדרשת פגישה עם בנקאים בסניפים, תוך ייעול זמני הטיפול בפניות של הלקוחות. עוד הודגש שיש חשיבות במתן מענה ושירות הולם לכלל הלקוחות וזאת מבלי להבחין בין סוגי לקוחות שונים. הפיקוח על הבנקים הבהיר בכלל זה בנוגע להלוואות לדיור, שהפיקוח על הבנקים מצפה שיינתן שירות מקצועי וזמין לכל הלקוחות במידה שוויונית, הן ללקוחות שמבקשים הלוואות חדשות והן ללקוחות שמבקשים למחזר הלוואות קיימות.

תיבה ג'-6: האכיפה כנדבך מרכזי בעבודת הפיקוח על הבנקים

- בשל רגישותן של המערכות הפיננסיות לזעזועים וההשלכות ההרסניות של משברים פיננסיים על המשק, רשויות הפיקוח הפיננסיות ובכללן הפיקוח על הבנקים, שואפות למנוע מראש את התרחשות הליקויים או ההפרות. לשם כך פועל הפיקוח על הבנקים לזהות את מוקדי הסיכון המשתנים באופן דינמי ומתפתחים לעיתים במהירות רבה ולמקד בהם את עיקר מאמציו.
- הפיקוח על הבנקים אימץ בכל הנוגע לאכיפה, לאורך עשרות בשנים, בדומה לכל גופי הפיקוח הבנקאים המובילים ובהלימה לסטנדרטים הבין-לאומיים לפיקוח אפקטיבי, את תפיסת הציות. תפיסה זו מתייחסת לאכיפה באופן רחב, כאל מגוון אמצעים שתפקידם למנוע מראש התרחשות של הפרות ולתמרץ ציות מצד הגופים המפוקחים, כשאמצעי ענישה ננקטים רק כשלא מושגת רמת הציות הראויה.
- פעילות האכיפה בעבודת הפיקוח נסמכת על שלושה נדבכים:
 - הרובד הבסיסי – חיזוק הבקרה והאכיפה הפנימית – כולל הוראות ניהול בנקאי תקין רבות, שקובעות דרישות מפורטות בתחומים של ממשל תאגידי, ניהול סיכונים ובקרה פנימית, שחלות בנוסף על הדין הכללי, דוגמת חוק החברות.
 - הרובד המרכזי – פעילות פיקוחית שוטפת לאיתור ליקויים ולתיקונם. החלק הארי בעבודת הפיקוח על הבנקים מוקדש לפעילות ניטור, בקרה וביקורת.
 - הרובד המשלים – הטלת סנקציות נדרשת כשלא מושגת רמת ציות נאותה או כשהבנק מסרב לפעול בהתאם לדרישה של הפיקוח.

מבוא

"הסדרה הקיימת רק במילותיהם היבשות של הכללים – עלי ספר בלבד – מבלי שהפיחו בהן רוח חיים בדמות אכיפה ופיקוח הלכה למעשה – אינה הסדרה במלוא מובנה של מילה זו, וודאי שלא לצרכים משפטיים."¹

העקרון שבא לידי ביטוי בדברים אלה של שופטת בית המשפט העליון, דפנה ברק-ארז, הוא עקרון יסוד בעבודת הפיקוח על הבנקים – לצד עבודת האסדרה (קביעת מדיניות והוראות), מוקדשים עיקר משאבי הפיקוח על הבנקים לפיקוח ולאכיפה וזה במטרה להשיג את יעדי החוקיים:² להבטיח ניהול תקין של הגופים המפוקחים,³ למנוע פגיעה ביכולתם לקיים את התחייבויותיהם כלפי הציבור או במילים אחרות, לשמור על יציבותם של הגופים המפוקחים, לתמוך במערכת הפיננסית ולשמור על ענייני הלקוחות, דהיינו, הגנה על צרכני השירותים הבנקאיים.⁴

¹ פסק דין בעניין: בג"צ 1893/11 הארגון הארצי של מפעלי השמירה נ' ביה"ד הארצי לעבודה (2015).

² סעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות.

³ בנקים, תאגידי עזר בנקאים וסולקים (החברות לכרטיסי האשראי).

⁴ חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981 לא חל על בנקים וסולקים, כמו גם על חברות ביטוח ונותני שירותים פיננסיים ושירותי תשלום (סעיף 39 לחוק הגנת הצרכן). הפיקוח על הבנקים, בהתאם לסמכויותיו בפקודת הבנקאות וחוק הבנקאות (שירות ללקוח), תשמ"א-1981, משמש כרשות להגנה על צרכנים של שירותים בנקאיים.

לעניין האכיפה הרגולטורית, מקובל להבחין בין שתי גישות מרכזיות: גישת הענישה וגישת הציות. גישת הענישה מתייחסת לאכיפה באופן יחסית צר, כשימוש בדיעבד באמצעים ענישתיים, לאחר שההפרה התגלתה, וזה כדי להרתיע. גישת הציות מתייחסת לאכיפה באופן רחב, כאל מגוון אמצעים, החל בכאלה שתפקידם למנוע מראש התרחשות של הפרות ועל ידי תמרוץ הציות מצד הגופים המפוקחים, לרבות השימוש באמצעים רכים, כגון, שכנוע, חינוך והסכמה. אמצעי הענישה מיושמים רק כשלא הושגה רמת הציות הראויה.⁵

הגישה שאומצה לאורך עשרות בשנים על ידי הפיקוח על הבנקים היא גישת הציות וזה בדומה לכל גופי הפיקוח הבנקאים המובילים ובהלימה לסטנדרטים בין-לאומיים לפיקוח אפקטיבי.⁶ הגישה המודרנית לאכיפה מתייחסת למושג "אכיפה" באופן רחב, הכולל את כל האמצעים שעשויים להביא לקיום ההוראות – לא רק מגוון סנקציות, כי אם גם מגוון של כלים ותמריצים שיביאו לקיום החוק שלא על דרך הענישה.⁷

בשל רגישותן של המערכות הפיננסיות לזעזועים וההשלכות ההרסניות של משברים פיננסיים על המשק, שואפות רשויות הפיקוח הפיננסיות ובכללן הפיקוח על הבנקים, למנוע מראש את התרחשות הליקויים או ההפרות, כדי למנוע או לצמצם פגיעה בציבור ולכך נתונים מרב מאמציהן. לשם כך פועל הפיקוח על הבנקים לזהות את מוקדי הסיכון, המשתנים באופן דינמי ומתפתחים לעיתים במהירות רבה ולמקד בהם את עיקר מאמציו. המשאבים המוגבלים מטבעם של גוף הפיקוח מוקצים בראש ובראשונה לעיסוק בסיכונים הגדולים, על פי הערכה מקצועית ועצמאית של סיכונים שמתעדכנת מעת לעת. זה לעומת השקעת מאמץ באיתור הפרות, לאחר התרחשותן והענישה שלא מגשימה את המטרה המרכזית של הפיקוח הפיננסי.

The risk-based process targets supervisory resources where they can be utilized to "the best effect, focusing on outcomes as well as processes, moving beyond passive assessment of compliance with rules"⁸

בהתאם לגישת הציות, פעילות הענישה הרגולטורית באמצעות הטלת סנקציות היא פעילות מתווספת ומשלימה, השמורה לאותם מקרים שבהם הגוף המפוקח אינו צייתן דיו או אינו פועל לתיקון הליקויים.

⁵ ראו: ד"ר שרון ידין **רגולציה חדשה: מהפכה במשפט ציבורי** (הוצאת נבו, 2018), עמוד 36.

⁶ עקרונות ליבה של ועדת באזל לפיקוח על הבנקים, המהווים סטנדרט בין-לאומי מקובל לפעילות המפקחים על הבנקים במדינות מפותחות; להלן, **BCP**.

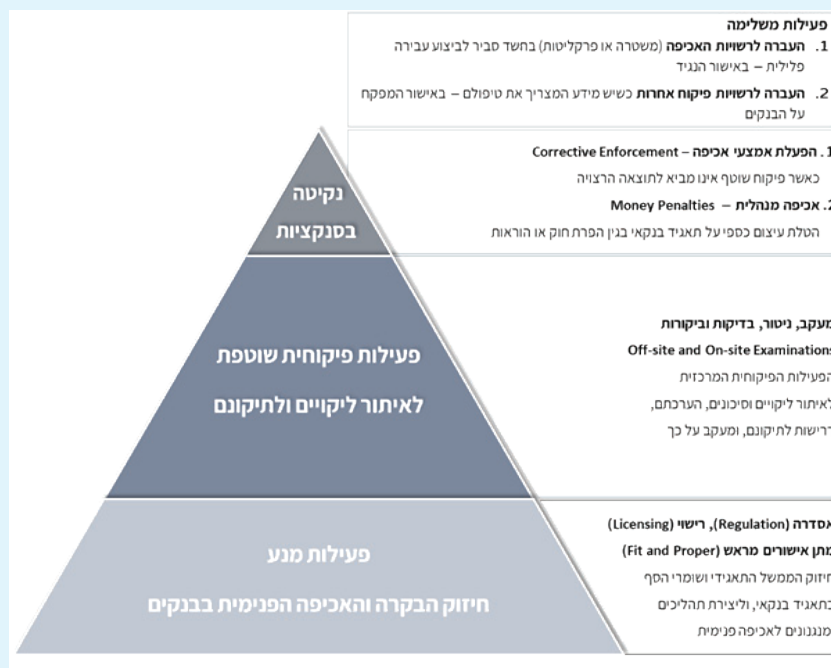
Basel Committee on Banking Supervision, BCP - Core Principles for Effective Banking Supervision (Bank for International Settlements, 2019)

⁷ למשל, מיכל אגמון ודוידה לחמן-מסר, תאוריית האכיפה בהצעת חוק החברות החדש, משפטים כ"ו, תשנ"ו, בעמוד 552.

⁸ BCP, סעיף 01.9.

פירמידת האכיפה הפיקוחית

התרשים שלהלן, מתוך מסמך "מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ואכיפה" של הפיקוח על הבנקים,⁹ מדגים את תפיסת האכיפה הפיקוחית, שמבוססת על שלושה רבדים מרכזיים:¹⁰



מקור: הפיקוח על הבנקים, "מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ואכיפה".

כל גוף פיקוח נדרש לעצב את פירמידת האכיפה שמותאמת לענף שהוא מפקח עליו.¹¹ כאמור, רגישות המערכת הבנקאית והפיננסית לעזוועים ועוצמת הנזק הציבורי שעלול להיגרם במקרה של כשל מהותי, מחייבים את הפיקוח על הבנקים למאמץ מניעה משמעותי ביותר. בשל כך מתקיים בפירמידת האכיפה של הפיקוח הרובד הבסיסי ביותר, שמתבטא בהבניה משמעותית מאוד של מנגנוני בקרה ואכיפה בתוך המערכת הבנקאית פנימה, במטרה ליצור משמעת ארגונית ומשטר ציות ולמנוע הפרות: סינון מועמדים לתפקידים בכירים במערכת הבנקאית וחיזוק הממשל התאגידי, ניהול סיכונים, כולל ציות, בשלושה קווי הגנה, יצירת מנגנונים של שמירת הסף ותהליכי האכיפה הפנימיים, לרבות תהליכי משמעת מרתיעים. פרט לרובד הזה, המאפיין את המגזר הפיננסי, מצויה פירמידת האכיפה של הפיקוח על הבנקים בהלימה

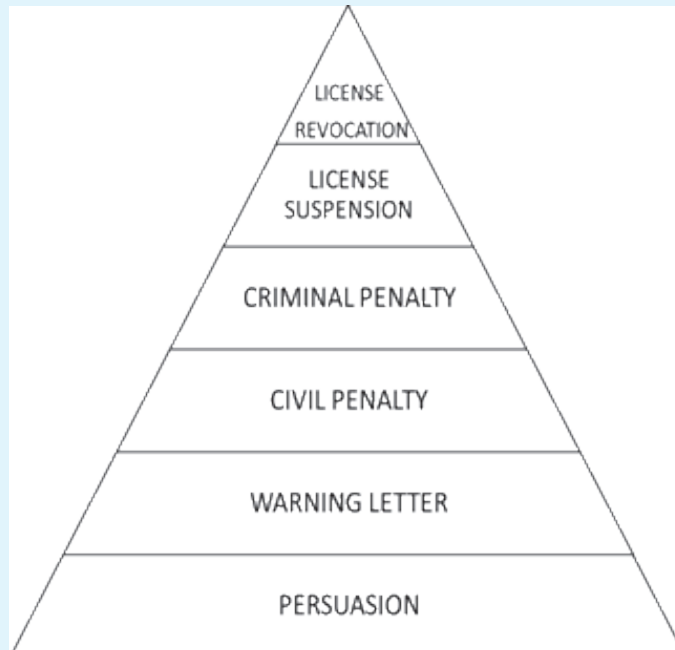
⁹ <https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorMethod/Documents/m202201.pdf>

להלן: מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ואכיפה.

¹⁰ מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ואכיפה, שם, עמוד 10.

¹¹ ד"ר שרון ידן, "ערוצי טלוויזיה: הערכת מודל האכיפה של הרשות השנייה", מתוך "רגולציה בישראל: ערכים, אפקטיביות שיטות" (2019) (אייל סבת ויצחק גל-נור עורכים), עמוד 327.

לפירמידת האכיפה הרגולטורית המקובלת – ¹²Pyramid, Ayres and Braithwaite Enforcement, שנמצאת בשימוש רחב בכתיבה אקדמית ומנהלית בנושא האכיפה הרגולטורית וכוללת לא רק אמצעי ענישה, אלא אמצעי שכנוע ואזהרה ורק כאשר יש צורך – הטלה של סנקציות שונות.¹³



יישום המדיניות הלכה למעשה

הרובד הבסיסי – חיזוק הבקרה והאכיפה הפנימית

הוראות ניהול בנקאי תקין רבות¹⁴ קובעות דרישות מפורטות בתחומים של ממשל תאגידי, ניהול סיכונים ובקרה פנימית, שחלות בנוסף על הדין הכללי, דוגמת חוק החברות. הנהלת התאגיד המפוקח כוללת, לצד בעלי תפקידים עסקיים, גם את שומרי הסף – ראשי פונקציות שעוסקות אך ורק בניהול סיכונים, פיקוח ובקרה. הפיקוח על הבנקים הֶבְנָה מנגנונים של איתנות, כדי לעודד שיקול דעת עצמאי ובלתי תלוי של שומרי הסף. הדרישה הפיקוחית היא שכלל שומרי הסף ופונקציות האכיפה הפנימית בתאגידים המפוקחים, יפעלו ביעילות ובתכליתיות בכל הנוגע לגילוי ותיקון של ליקויים, תוך

¹² החלק העליון של פירמידת האכיפה הרגולטורית כולל התלייה או שלילה של רישיון (סנקציות נדירות השמורות למקרים של בנקים בכשל או קרובים לכשל – ששאין חלק מהדיון כאן). ראו: Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive Regulation – Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, 1992, p. 35

¹³ הענישה הפלילית, כאשר נדרשת, מבוצעת על ידי מנגנוני האכיפה הפלילית ולא בידי הפיקוח על הבנקים. במקרים שבהם מתגבש חשד לביצוע עבירה פלילית, מעביר הפיקוח על הבנקים באישור הנגיד מידע לפרקליטות המדינה.

¹⁴ למשל, הוראות 301, 305, 307, 308, 310, 350, 357, 360, 361 וכן הוראות נוספות וסעיפים במגוון הוראות, שדנים בהבניית התפקידים של שמירת הסף ובהיבטים הרלוונטיים לניהול סיכונים, סביבת בקרה ובקרה פנימית.

נקיטת יוזמה, יישום שיקול דעת עצמאי, הפקת לקחים משמעותית, יישום צעדים מתקנים ודיווח לפיקוח על הבנקים על הליקויים המשמעותיים ועל הצעדים לתיקונם. עם זאת, אין הפיקוח על הבנקים מטיל את יהבו רק על פעילותם של המנגנונים הפנימיים בתאגיד המפוקח, אלא מקיים בעצמו פעילות פיקוחית ענפה, כפי שיפורט להלן.

תהליכי אישור כהונה לנושאי משרה בכירים במערכת הבנקאית – Fit & Proper – הן בהיבטים של התאמה מקצועית והן בהיבטים של יושרה אישית, נועדו לייצר שכבה של מנהלים בכירים ושומרי סף מקצועיים וערכיים.

הרובד המרכזי – פעילות פיקוחית שוטפת לאיתור ליקויים ולתיקונם

חלק הארי בעבודה של הפיקוח על הבנקים מוקדש לפעילות ניטור, בקרה וביקורת. הפיקוח על הבנקים נוקט בשיטות שונות של איסוף מידע: בדיקות, סקירות וביקורות; ניתוח והערכה של מידע שמדווח על ידי התאגידים המפוקחים לפי דרישת הפיקוח על הבנקים; בירור פניות הציבור ובדיקת תלונות עובדים המועסקים במערכת הבנקאות, לרבות תלונות אנונימיות; וכן איסוף מידע ממקורות חיצוניים. המידע האמור מנוטר ומנותח באופן מתמיד, כדי לאתר את החולשות ואת הליקויים בתפקוד הגופים המפוקחים ולהביא לתיקונם המהיר. במסגרת פעילות זו מורה הפיקוח על הבנקים על דרכים לתיקון ובכלל זה תיקון בעיה מסוימת בהתנהלות, תיקון מצג בדוחות הכספיים, פיצוי לקוחות (ככל שנמצא שהליקוי גרם להם נזק), שינוי במנגנון התגמול, הגדלת הון ועד כדי נקיטה בצעדים אישיים.¹⁵ כחלק מהפעילות האמורה מתקיים פיקוח גם על תפקודם של הדירקטוריון, של ההנהלה ושל שומרי הסף בגוף המפוקח וגם על איכויותיהם של הממשל התאגידי ושל הבקרה הפנימית, לרבות מנגנוני האכיפה הפנימית.¹⁶

הרובד המשלים – הטלת הסנקציות

ככל שהבנק פועל בהתאם לדרישות, אין ככלל צורך בהטלת הסנקציות למעט במקרים מהותיים של הפרת ציות. הפעלת הסנקציות נדרשת כשלא מושגת רמת ציות נאותה או כשהבנק מסרב לפעול בהתאם לדרישת הפיקוח. יפים לעניין זה דבריה של ד"ר שרון ידין:¹⁷

"...הבחירה בכלי הרגולטורי לאכיפה צריכה להיעשות בתגובה להתנהגותו של המפוקח ביחס לחובות המוטלות עליו ("tit-for-tat", מעין מקל וגזר) ולמידת התממשותה של המטרה הרגולטורית. כאשר נצפית החמרה ברמת הציות של המפוקח, יש לנוע במעלה הפירמידה אל עבר כלים ענישתיים יותר, ומנגד, כאשר נראה שחל שינוי לטובה ברמת הציות של המפוקח, יש לנוע מגישת ההרתעה חזרה מטה, אל עבר כלים המשוייכים לגישת הציות" (קרי: שכנוע ואזהרה).

ברובד זה עומדות לרשות הפיקוח על הבנקים שתי סמכויות מרכזיות: הסמכות לאכוף תיקון ליקויים או לאכוף מניעת פגיעה – מעין "צווי עשה" וכן "צווי אל-תעשה" וגם סנקציות שניתן להטיל, כאשר צווים אלה לא מקויימים; וכן קיימת הסמכות להטיל עיצומים כספיים – הסמכות להעניש בגין אי-ציות להוראות.

¹⁵ מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ואכיפה, סעיף 4.2, עמודים 15-17; לעניין צעדים בעלי אופי אישי – תיבה ג' בעמודים 19-20 למדיניות צעדי פיקוח, תיקון ואכיפה.

¹⁶ כך למשל הסתיים בשנה החולפת תהליך ביקורת רחב בכל הבנקים שתכליתו הייתה, בין השאר, בדיקה והערכה של תפקוד מנגנון האכיפה הפנימית בפועל בתחום מעילות ואירועים חריגים אחרים. לסקירה של פעילות זו ראו:

^h<https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Survey/Documents.202127/pdf>

¹⁷ ד"ר שרון ידין רגולציה חדשה: מהפכה במשפט ציבורי (הוצאת נבו, 2018), עמוד 44.

ככלל, די בקיומן בפועל של הסמכויות להטלת סנקציות כדי לכפות תיקון ליקויים ובאפשרותו המתמדת של הפיקוח על הבנקים לנוע לעבר אמצעים אלה במעלה הפירמידה, כדי להביא להרתעה ולעודד ציות מצד הגופים המפוקחים, כך שבפועל נדרשת ההפעלה שלהן רק לעיתים רחוקות.

הסמכות להטיל עיצום כספי בגין הפרות ציות מתאימות מיושמת על פי שיקולי המהותיות ועל פי שיקולי ההרתעה הפיקוחיים.¹⁸

במצבים חריגים וקיצוניים, עבירה על החוק או הפרה של הוראות עשויה להתגלות במהלך תחקיר של כשל שכבר התרחש. במצב דברים זה בוחן הפיקוח על הבנקים את סיבות השורש להווצרות הכשל, ובכלל זה את מידת אחריותם של מי מנושאי משרה, מנהלים או עובדים בגוף מפוקח.¹⁹ חלק ניכר מהסנקציות המוטלות על נושאי המשרה בבנקים בארצות הברית, למשל, בא בעקבות אירועי כשל מהותיים, לרבות קריסת בנקים – כשלים מהסוג הזה נדירים מאוד בישראל. אין להסיק מכך שכל אירוע כשל חייב לגרור בהכרח הטלת סנקציה – לעיתים הסיכונים מתממשים גם מבלי שהתקיימה עבירה על החוק או הפרה של הוראות. מכל מקום, סוגיית האחריות לאירועי הכשל נבחנת על ידי בנק ישראל והפיקוח על הבנקים תוך היוועצות משפטית מתאימה.

מבט לעתיד

מדיניות הפיקוח על הבנקים מבטאת שאיפה להגביר את אפקטיביות האכיפה ובזה, במידת הצורך, הגברת השימוש בכלי של הטלת העיצומים הכספיים.

בנוסף, בכוונת הפיקוח על הבנקים לפעול לגיוון ולהרחבה של סמכויותיו בתחום הטלת הסנקציות, וזאת באמצעות קידום תיקון לפקודת הבנקאות במישורים הבאים: אפשרות של הטלת עיצום כספי בגין הפרה של הוראות דיווח לפיקוח; אפשרות של הטלת עיצום כספי בגין אי ביצוע דרישה שנכללה בדוח ביקורת; אפשרות של הטלת עיצום כספי בגין עיכוב במסירת מידע לפיקוח לפי דרישתו.

¹⁸ מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ואכיפה, סעיף 5.2, עמודים 21-24.

¹⁹ למשל, הגשת תלונה פלילית במקרה של יו"ר הדירקטוריון של בנק הפועלים וסיוע להליכי החקירה וההעמדה לדין.

תיבה ג'-7: פעילות הפיקוח על הבנקים בתחומי ציות והלבנת הון

- הפיקוח על הבנקים פועל באופן מתמיד כדי להתאים את התהליכים הפיקוחיים לשינויים ולהתפתחויות בסביבת הפעילות ובסביבת הסיכון בתחום הציות והלבנת ההון, תוך קידום החדשנות במגזר הבנקאי. הפיקוח מעדכן בין השאר באופן תדיר את מסגרת האסדרה בהתאמה לשינויים שמתרחשים באמות המידה הבין-לאומיות בתחום זה ולהתפתחויות בסביבת הפעילות העסקית, הטכנולוגית והדיגיטלית. כך למשל עודכנו בשנת 2021 הוראות הפיקוח ביחס לשינויים ולהתפתחויות בעולמות התשלומים (יישומי תשלומים ופעילות בנקים וירטואליים) ולהתפתחויות בסביבת הפעילות, תוך מתן הקלות בניהול חשבון לגופים פיננסיים מוסדרים בעלי רישיון, שעל פעילותם חל צו איסור הלבנת הון.
- מדינות מובילות בעולם הגבירו את מאבקן בהון השחור ובהעלמות מס, לרבות פעילות עצימה לאיתור כספים שמוחזקים במדינות מחוץ למדינת התושבות. בהתאם לכך חלה החמרה משמעותית בחובות אשר הדין מטיל על הבנקים כדי לבדוק את הפעולות שלקוחותיהם מבצעים בחשבונותיהם, על מנת לאתר פעולות חשודות, לדווח עליהן ובמקרים מסוימים אף למנוע אותן. בנקים אשר אינם פועלים באופן הנדרש נחשפים לקנסות ולעיצומים משמעותיים אחרים. כתוצאה מכך גבר החיכוך בין תאגידים בנקאים לבין חלק מלקוחותיהם, שכן כתוצאה מהאמור לעיל החמירו התאגידים בנקאים את הבדיקות שהם מבצעים להכרת הלקוחות ולקבלת הסברים לגבי העברות הכספים שמתבצעות אל חשבונותיהם ומהם.
- הפיקוח פועל במגוון הכלים שברשותו על מנת לבחון את תרבות הציות הארגונית ונאותות הקצאת המשאבים, לעקוב אחר סיכוני הציות שאליהם חשופה מערכת הבנקאות ואופן הטמעת בקורות ומערכי ניטור איכותיים בה, בהלימה לרמת הסיכון ועל מנת להסדיר את הוראות האסדרה בתחום.
- הפשיעה הפיננסית הולכת ונעשית מתוחכמת ומאתגרת יותר על רקע הקצב המהיר של השינויים הטכנולוגיים בעולם. לפיכך מייחס הפיקוח חשיבות רבה לכך שהתאגידים הבנקאים יפעלו בהתאם לשיפור רציף ולשכלול המערכות והבקורות.

פעילות הפיקוח בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור

מעבר למעקב השוטף שהפיקוח מבצע אחר ההתפתחויות והאירועים בכל אחד מהבנקים ובהמשך לבדיקות משנים קודמות בנושא זה, ביצע הפיקוח על הבנקים בשנים האחרונות סדרה של בדיקות ייעודיות בתאגידים בנקאים שונים בנושאים שזוהו בסיכון גבוה לעניין איסור הלבנת הון ומימון טרור, לדוגמה: חשבונות עתירי פעילות במזמן וחשבונות עתירי העברות בין-לאומיות ואיסור מימון טרור.

במסגרת זו פועל הפיקוח לגיבוש אסטרטגיה פיקוחית בנושא איסור הלבנת הון ומימון טרור, במטרה לתת ביטוי פומבי, בין היתר, לתפקידי יעדי הפיקוח במסגרת המאבק בהלבנת הון ומימון טרור ולאופן השימוש בכלים פיקוחיים בהתאם לגישה מבוססת סיכון.

פעילות הפיקוח בתחום זה כללה בנוסף:

הערכת סיכונים של מערכת הבנקאות, בהתאם לדרישת ה-FATF. ארגון ה-FATF הינו ארגון בין-לאומי מוביל, אשר קובע את אמות המידה הבין-לאומיות למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור ואשר מנהל מעקב תקופתי אחר יישומן במדינות השונות. במסגרת מעקב זה דרש הארגון ממדינת ישראל לערוך בשנת 2020 עדכון להערכת הסיכונים הלאומית בתחום הלבנת הון ומימון טרור, אשר נערכה לאחרונה בשנת 2017. במסגרת זו נדרש כל גוף אסדרה פיננסי לערוך עדכון להערכת הסיכונים עבור הגופים שעליהם הוא מפקח. הפיקוח נענה לבקשת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (להלן, "הרשות") להוביל את קבוצת העבודה של גופי האסדרה הפיננסיים לצורך ביסוס הערכת הסיכונים של המערכת הפיננסית. הפיקוח גיבש הערכה לדרוג הסיכון עבור מוקדי הסיכון העיקריים, הקיימים והמתהווים, שאליהם חשופה מערכת הבנקאות בהיבטי הלבנת הון ומימון טרור. המלצות הפיקוח לקידום הנושא ברמה הלאומית הועברו לרשות. ממצאי הערכת הסיכונים פורסמו לציבור בנובמבר 2021.¹

במסגרת הערכת הסיכונים הלאומית בוצע בנפרד גם סקר סיכונים לאומי בתחום מימון טרור בישראל, אשר רכז על-ידי המטה הלאומי ללוחמה כלכלית בטרור במשרד הביטחון (מט"ל) ובוצע על-ידי כלל הרשויות בישראל שעוסקות במניעת טרור ומימון טרור. במסגרת זו ערך הפיקוח הערכת סיכונים עבור מערכת הבנקאות בנושא מימון טרור. הממצאים וההמלצות הועברו למט"ל ולרשות במטרה שיסייעו בקביעת מדיניות לאומית וסדרי עדיפויות בתחום מימון טרור בהתאם לגישה מבוססת סיכון, בדגש על הפחתה וניהול אפקטיבי של סיכונים שאליהם חשופה מערכת הבנקאות בהיבט זה. ממצאי הערכת הסיכונים הלאומית בנושא מימון טרור פורסמו לציבור.

דוח הביקורת של ה-FATF על מדינת ישראל - דצמבר 2018. הפיקוח מייחס חשיבות רבה לאימוץ הממצאים וההמלצות של דוח הביקורת שנוגעים לעבודת הפיקוח. בהתאם לכך פעל הפיקוח לבחינת השינויים הנדרשים לאימוץ הממצאים, בדגש על פעולות בתיעוד גבוה ולפעולות מומלצות שקבע ארגון ה-FATF.

פעילות אסדרה - ערוצי האסדרה העיקריים בכלל ובנושאי ציות בפרט הם: פרסום הוראות ניהול בנקאי תקין; קבצי שאלות ותשובות שכוללים הבהרות ועמדות שניתנו על-ידי הפיקוח במענה לסוגיות שהתקבלו מהתאגידים הבנקאים בנוגע ליישום הוראות הדין בנושא; וכן מכתבים פיקוחיים במגוון נושאים בקשר לתחום הציות ואיסור הלבנת הון. הפיקוח על הבנקים מקדם פעילות הסדרתית בתחום איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור, במטרה לחזק את ניהול סיכון הציות בבנקים ולהקל על פעילותם של קבוצות ייעודיות שונות מול מערכת הבנקאות בישראל, כך למשל בשנה האחרונה נערכו מספר עדכונים מהותיים בהוראת ניהול בנקאי תקין 411 ("ההוראה") העוסקת בניהול סיכונים איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור.²

1. גובשה אסדרה פיקוחית אחידה לעניין הליכי זיהוי ואימות לקוחות בעת מתן שירותי תשלום על-ידי תאגידים בנקאים. האסדרה קובעת כי תחת מגבלות מסוימות שמפורטות בהוראה, ניתן לפטור תאגידים בנקאים מחלק מחובות צו איסור הלבנת הון שחל עליהם ולקבוע הסדרים חלופיים תחתם. אסדרה זו באה על רקע התפתחותם בישראל של שירותי תשלום מתקדמים במהלך השנים האחרונות, דוגמת יישומי התשלומים, הן מבחינת היקפי הפעילות והן מבחינת האפשרויות לבצע תשלומים במסגרת רכישת מוצרים ושירותים בבתי עסק. במסגרת זו הותאמו דרישות הזיהוי והאימות המבוצעים על-ידי התאגידים הבנקאים במתן שירותי תשלום, לרמת הסיכון ולמאפייני פעילות התשלום.

2. נקבעו דרישות לניהול סיכון איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור שכרוך במתן שירותי תשלום אגב פעילות במטבעות וירטואלים. הפעילות שמקורה בנכסים וירטואלים מגלמת בתוכה סיכונים שונים, שבגינם רואה הזירה

¹ <https://www.gov.il/he/departments/General/risk-nra>

² <https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/DocLib.411/pdf>

הבנקאית העולמית והמקומית פעילות זו כפעילות בסיכון גבוה, לרבות לעניין סיכון איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור. ההוראה קובעת עקרונות שיאפשרו לתאגידים הבנקאים לנהל את הסיכון באופן זהיר ומוקפד מחד ויאפשרו ללקוחות הפקדת כספים שמקורם בפעילות במטבעות וירטואלים לחשבונות המנוהלים בתאגידים הבנקאים מאידך. בהתאם לטייטה יידרשו התאגידים הבנקאים לבצע הערכת סיכונים ולקבוע מדיניות ונהלים בנוגע להעברות כספים שמקורם קשור במטבעות וירטואלים, בשים לב לגישה מבוססת סיכון ולזיהוי נותן השירות במטבע הווירטואלי. התאגידים הבנקאים נדרשים גם לנקוט בהליכי זיהוי וניטור מוגברים ביחס לפעילות ולברר במקרים מסוימים את מקור הכספים ששימשו לרכישת המטבע הווירטואלי ואת הנתבי שעבר המטבע הווירטואלי ממועד רכישתו ועד להמרתו למטבע פיזי (הילך חוקי) והפקדתו בחשבון הלקוח בתאגיד הבנקאי.

3. בוצעו התאמות לדרישות ארגון ה-FATF. דוח ביקורת שנערך על-ידי ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force) על מדינת ישראל בנושא איסור הלבנת הון ומימון טרור שפורסם בדצמבר 2018, העלה כי היו קיימים פערים מסוימים בין אמות המידה הבין-לאומיות שנקבעו בנושא, לבין ההנחיות הקיימות בישראל. פערים אלו הוסדרו במסגרת עדכון הוראה 411. במסגרת תיקון ההוראה ביצע הפיקוח התאמות לדרישות ארגון ה-FATF וביניהן התאמות לעניין רישום ואימות פרטי זהות מקבלי ההעברה בהעברות אלקטרוניות שמקורן מחוץ לישראל, דרישה מהתאגידים הבנקאים להעביר באופן מיידי פרטים שקשורים להעברות אלקטרוניות בתוך ישראל ממועד הדרישה של רשויות האכיפה וכדומה.

4. פורסמו הקלות (מתן פטור) בנוגע לחובה שחלה על בנקים ברישום נהנים ובעלי שליטה בחשבונות של גופים פיננסיים מוסדרים (נותני שירותי אשראי ופלטפורמות לתיווך אשראי), שקיבלו רישיון מאת רשות שוק ההון ושלגביהם חל צו איסור הלבנת הון ומימון טרור, זה במטרה להקל על יכולת ניהול חשבונות לגופים אלה בבנקים. **ננקטו צעדים במטרה לעודד את התחרות ואת החדשנות במערכת הבנקאות בישראל ולהקל על האתגרים העומדים בפני חברות הפינטק,** לרבות בפעילותן מול מערכת הבנקאות, זה, בין השאר, על רקע אתגרים שעמן מתמודדות חברות הפינטק מול מערכת הבנקאות בעת פתיחת וניהול חשבון. לפיכך נקט הפיקוח סדרת צעדים שנועדו להסרת החסמים ולהקלה על כניסה של חברות פינטק לעולם הבנקאות והתשלומים, שבין העיקריים שבהם, פרוסום הנחייה לתאגידים הבנקאים בהמשך להנחיה שיצאה באפריל 2018 ועל רקע התקנת צו איסור הלבנת הון על נותני שירות בנכס פיננסי, לפיה נדרשו כל אחד מחמשת התאגידים הבנקאים הגדולים לעדכן את המדיניות בנושא פעילות התאגידים הבנקאים מול לקוחות מסוג נותני שירותים פיננסיים מוסדרים, בין השאר: בדגש על היקף המידע הנדרש מגוף פיננסי מוסדר לצורך ניהול סיכונים והמגבלות על סוגי ויעדי הפעילות של נותני שירותים פיננסיים מוסדרים ובעיקר אלה שעוסקים במתן שירות בנכס פיננסי; המשך הפעלת מוקד הסיוע (באתר המרשתת של בנק ישראל), שמטרתו לסייע לחברות שנתקלות בקשיים בתהליכי פתיחת חשבון בנק או ניהולו³; קיום פורום פינטקים שמטרתו ליצור תקשורת פתוחה והבנה טובה יותר של הצרכים העסקיים של הפינטקים כנותני שירותים בעולם הבנקאות הפתוחה; וכן, מנהל שיח שוטף עם יזמי חברות פינטק ומשקיעים, אשר מסייע במיקוד פעילותנו להסרת חסמים וליצירה של אסדרה מאפשרת בתחומים ההולכים ומתפתחים אלה. אגב האתגרים המשמעותיים למערכת הבנקאות בניהול הסיכון שנובע מפעילות חברות פינטק שעוסקות במתן שירות בנכס פיננסי, המוערכת בהערכת הסיכונים הלאומית לשנת 2021 בפעילות בסיכון גבוה לעניין הלבנת הון ומימון טרור, ימשיך הפיקוח על הבנקים לפעול להסרת חסמי האסדרה עבור חברות אלה בפעילותן מול מערכת הבנקאות.

³ קישור למוקד Fintech-pikuah@boi.org.il

5. **נקבעו הקלות מחובות מסוימות שקבועות בצו איסור הלבנת הון וזה לצורך הצטרפות מרחוק של לקוחות שמנהלים חשבון בתאגיד הבנקאי לצורך שירות ניהול תיקי השקעות.** על רקע ההערכה שסיכוני איסור הלבנת הון ומימון טרור שכרוכים בפתיחת חשבון מנוהל ללקוח שמנהל חשבון קיים אינם גבוהים, קבע הפיקוח הקלות מסוימות מחלק מהדרישות הקבועות בצו, לצורך הצטרפות מרחוק של לקוחות קיימים לשירות של ניהול תיקי השקעות.
6. **פורסמה טיוטת מכתב למערכת הבנקאות בקשר עם תשלומי שכר לעובדים פלסטינים באמצעות העברות בנקאיות.** כחלק ממהלך לאומי רחב שבו מעורבים מספר משרדי ממשלה ובמטרה להביא להפסקה של תשלומי שכר לעובדים פלסטינים בהיקף נרחב במזמן⁴, פרסם בנק ישראל טיוטה למערכת הבנקאות להיערך לביצוע תשלומי שכר לעובדים פלסטינים באמצעות העברות בנקאיות מחשבונות המעסיקים, זה תוך ניהול סיכון איסור הלבנת הון ומימון טרור.
7. **בנוסף, מתגבשת מעטפת האסדרה שתחול על פעילותה של החברה הממשלתית לשירותי קורספונדנציה.** הקשרים הבנקאים בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית, מתבססים כיום על בנקאות קורספונדנטית שמבוצעת על-ידי בנק הפועלים וקבוצת דיסקונט, שמייצגים את הבנקים שפועלים בשטחי הרשות הפלסטינית במערכות התשלומים והסליקה הישראליות. בשנת 2019 הוקמה, מכוח החלטת ממשלה, חברה ממשלתית - שירותי קורספונדנציה בע"מ. מטרת החברה ותחומי פעילותה בהתאם להחלטת הממשלה הם עיסוק בפעילות של מתן שירותי ייצוג למערכת הבנקאות הפלסטינית במערך התשלומים בישראל, לרבות סליקת שיקים, העברות מס"ב והעברות מזומנים. החברה תפוקח על-ידי נגיד בנק ישראל והמפקח על הבנקים בהתאם לסמכויות שיוקנו להם. הפיקוח על הבנקים בוחן במהלך החודשים האחרונים את הסיכונים העיקריים שעומדים בפני פעילות החברה, קובע את מתכונת הפיקוח ואת תהליכי האכיפה שיתקיימו בקשר לפעילותה של החברה ומגבש את קבוצת הוראות הניהול הבנקאי התקין שיחולו על פעילותה, זה, בין היתר, לאור העובדה שמדובר בחברה ממשלתית שכפופה להוראות רשות החברות הממשלתיות במגוון של נושאים.

⁴ לתשלום של השכר במזמן השלכות כלכליות שליליות, שהבולטות שבהן סיוע להתפתחות כלכלה שחורה וחשש לפגיעה בזכויות של עובדים וכן, השלכות בהיבטים שקשורים לתהליכי הכלה פיננסית.

נספח א

הוראות שהפיקו על הבנקים פרסם במהלך 2021¹

10 בינואר

הוראת ניהול בנקאי תקין 311 "ניהול סיכון אשראי"

לנוכח התארכות משבר הקורונה והמשך הגבלת התנועה באזורים מסוימים במרחב הציבורי, מסתמן כי היקף העבודה המצומצם מקשה על עריכת דוחות כספיים בעתם. לפיכך נקבע כי כאשר הלווה הוא עסק קטן או עסק זעיר, אזי "הדוח ייחשב כמעודכן אם הוגש עד ארבעה עשר חודשים ממועד הדוח הכספי".

הוראת ניהול בנקאי תקין 315 "מגבלת חבות ענפית"

העדכון קובע שסך חבויות בינוי ונדל"ן לא יעלה על 26% מסך כל חבויות הציבור לבנק (במקום שיעור המגבלה הענפית של 24%). האמור יאפשר לבנקים להגדיל את היצע האשראי לפרויקטים לבינוי בהתאם למדיניות הסיכונים ותיאבון הסיכון של הבנק. תוקף ההקלה הוארך לחמש שנים.

פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 315 "מגבלת חבות ענפית"

עודכנה ההגדרה של "חבות", באופן שבו חבות של ענף אשר בגינה רכש התאגיד הבנקאי, תסווג הגנת האשראי הכשירה למטרות הפחתת סיכון אשראי התאם לענף הפעילות של ספק ההגנה.

18 בינואר

"התאמת התעריפונים לטכנולוגיה המתפתחת" - פרסום מכתב בנושא

הפיקוח על הבנקים פנה לבנקים ולחברות כרטיסי האשראי בנושא תמחור השירותים הבנקאיים בהתחשב בהתפתחות הטכנולוגית של מערכת הבנקאות. במכתבו הפנה הפיקוח על הבנקים לעמדה שהוגשה מטעמו בתובענה ייצוגית 920-09-15 ביחס לעמלת "הפקה או הדפסה של מסמכים המצויים במאגר הממוחשב לבקשת לקוח" ואשר הפנתה לעמדתו בתובענה ייצוגית 15282-02-10. לאור השפעות הרוחב של עמדת הפיקוח על הבנקים בנושא, היא הובאה לידיעת כל התאגידים הבנקאיים, על-מנת שיבחנו את תמחור השירותים הנוהגים במוסדם בהתאם.

31 בינואר

פרסום תיקון להוראות הדיווח לציבור בנושא הפסדי אשראי צפויים על הלוואות לדיוור

בהמשך לאימוץ בהוראות הדיווח לציבור של כללי החשבונאות המקובלים בארה"ב בנושא הפסדי אשראי צפויים (CECL), מבהיר התיקון להוראות הדיווח לציבור והעדכון לקובץ שאלות ותשובות, כיצד נדרש ליישם כללים אלה לצורך מדידת הפרשות להפסדי אשראי של הלוואות לדיוור.

2 בפברואר

עדכון הוראות ניהול בנקאי תקין 202 "ההון הפיקוחי"; הוראת ניהול בנקאי תקין 203 "מדידה והלימות הון - הגישה הסטנדרטית - סיכון אשראי"; הוראת ניהול בנקאי תקין 314 "הערכה נאותה של סיכונים אשראי ומדידה נאותה של חובות"; וכן הוראת ניהול בנקאי תקין 329 "מגבלות למתן הלוואות לדיוור"

לאור אימוץ כלל החשבונאות המקובלים בארה"ב בנושא הפסדי אשראי צפויים ממכשירים פיננסים (CECL), עודכנו הוראות ניהול בנקאי תקין, כדי לבטל את הדרישה לשמור על הפרשה קבוצתית בשיעור מזערי של 0.35% בגין הלוואות לדיוור וכדי לבטל את הדרישה לשמור על הפרשה מזערית בגין הלוואות לדיוור לפי שיטת

¹ הנוסח המלא והמחייב של פעולות האסדרה מופיע באתר האינטרנט של בנק ישראל.

עומק הפיגור. בנוסף, עודכנו ההוראות כדי לדרוש מהתאגידים הבנקאים לנכות מהון עצמי רוברד 1 סכומים בגין הלוואות לדיור שמסווגות לאורך זמן כהלוואות שאינן צוברות, כדי לשקף את הקושי בהסתמכות על ביטחונות בהלוואות לדיור שאינן צוברות ושלא מומשו לאורך זמן לצרכים פיקוחיים.

4 בפברואר

פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה A311 "ניהול אשראי צרכני"

ההוראה נקבעה על רקע התרחבות האשראי למשקי הבית, שטומנת בחובה סיכון לנטל חוב מופרז ובמיוחד בקרב עשיריני ההכנסה הנמוכים. ההוראה מרכזת את דרישות הפיקוח על הבנקים ממערכת הבנקאות בפעילותה מול הלקוחות הצרכניים, בין היתר, בקיומם של הנושאים הבאים: תרבות ארגונית נאותה; מדיניות ותהליכים להבטחתם של תהליכי שיווק אשראי נאותים והוגנים ותהליכים לשיווק יזום של אשראי בפרט; תהליכי אישור אשראי שכוללים, בין היתר, את החובה להעמיד אשראי בהתאם ליכולתם הפיננסית של הלווים לפרוע את ההלוואה.

"ניהול אשראי צרכני" - פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה

הוראה זו מרכזת את דרישות הפיקוח על הבנקים ממערכת הבנקאות בתחום האשראי ללקוחות הצרכניים והיא משלימה הוראות והנחיות שנקבעו על-ידו בנושא זה בשנים האחרונות. ההוראה נכתבה על רקע החשיבות הרבה שהפיקוח על הבנקים מייחס לפעילות הוגנת ושקופה של התאגידים הבנקאים מול לקוחותיהם ועוסקת בין היתר בנושאים הבאים: קיומם של תרבות ארגונית נאותה, של מדיניות ותהליכים להבטחת תהליכי שיווק אשראי נאותים והוגנים ושל תהליכים לשיווק יזום של אשראי בפרט; קיומם של תהליכי אישור אשראי שכוללים, בין היתר, את החובה להעמיד אשראי בהתאם ליכולתו הפיננסית של הלווה לפרוע את ההלוואה (וזו לצד האחריות שיש ללווה עצמו בניהול פיננסי אחראי). ההוראה נכתבה בשיתוף עם רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון מתוך מטרה ליצור עקרונות ואמות מידה עקביים ואחידים של הוגנות בתחום האשראי הצרכני אל מול כל נותני האשראי. ההוראה נכנסה לתוקף בתאריך 4 בנובמבר 2021. הסעיפים שנוגעים לשיווק אשראי צרכני נכנסו לתוקף בתאריך 4 במאי 2021.

24 בפברואר

"סיוע לנשים חסרות מעמד במסגרת אמנת זמינות פיננסית" - פרסום מכתב בנושא

אמנת זמינות פיננסית הינה מתווה מרצון שאליו נרתמו הבנקים וחברות כרטיסי האשראי בהובלת איגוד הבנקים ובליוי הפיקוח על הבנקים, אשר נועד להעניק ליווי פיננסי לנשים נפגעות אלימות ובכללן נשים חסרות מעמד. מכתב זה מתייחס לסיוע בהליך לפתיחת חשבון לנשים אלה.

25 בפברואר

"משלוח הודעות בתקשורת" - פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 420

בעקבות תיקון מס' 14 לחוק שיקים ללא כיסוי, תשמ"א-1981, אשר קבע חובת מתן הודעה ללקוח במקרה שבו הוצג שיק לפירעון ולא הייתה יתרה מספקת בחשבון שמאפשרת את פירעונו והסמך את המפקח לקבוע הוראות בנושא, נערך תיקון להוראה. התיקון מיישם הסמכה זו וקובע הנחיות אודות פרטי ההודעה, הגורמים שאליהם תשלח ההודעה, מועד משלוח ההודעה ודרכי המסירה ללקוח. תחילתו של התיקון ביום כניסתו לתוקף של תיקון מס' 14 לחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981 בתאריך 18 באוגוסט 2021.

22 במרץ

הוראות ניהול בנקאי תקין 367 "בנקאות בתקשורת" וכן 420 "משלוח הודעות בתקשורת"
ההקלות שנקבעו בהוראות אינן נדרשות עוד מאחר שהנושא הוסדר בשאלות ותשובות להוראה.

9 במאי

"הגברת המודעות להטבות בעמלות לאנשים עם מוגבלות" - פרסום מכתב בנושא

לאור החשיבות ביידוע לקוחות עם מוגבלות אודות ההנחות שלהן הם זכאים בעמלות הבנקאיות, ומתוך מטרה לסייע ללקוחות אלה במיצוי זכויותיהם, פנה המפקח על הבנקים לבנקים על-מנת שיפעלו להביא לידיעת לקוחות אלה את דבר ההטבה בעמלות שלהם זכאים. במקביל פנה המפקח אל המוסד לביטוח לאומי ואל משרד הביטחון בהצעה לבחון דרכים מתאימות שבהן ניתן ליידע לקוחות אלה אודות ההנחה בעמלות הבנקאיות וזאת מתוך תפיסה שיידוע הלקוח בסמוך לעיתוי שבו הוגדר כבעל מוגבלות יהיה אפקטיבי.

6 ביוני

"משלוח הודעות בתקשורת" - פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 420

מטרת התיקון להתאים את ההוראה להתפתחויות הטכנולוגיות ולהביא לשיפור השירות ולהגברת אפקטיביות של מסירת הודעות ללקוחות התאגידים הבנקאים. בתיקון להוראה נקבע, בין היתר, כי התאגיד הבנקאי יבחר את ערוץ התקשורת המתאים למשלוח הודעה מסוימת ללקוח אשר מנוי על השירות, בהתאם לרמת מהותיות המידע והמהירות שנדרשת למסירתו. בנוסף להנחיה כללית זו, נקבעה רשימה של הודעות, אשר בשל חשיבותן נדרש התאגיד הבנקאי לשלוח אותן ללקוח אשר מנוי על השירות בשני ערוצי תקשורת במקביל, הן בערוץ תקשורת שמאפשר מעקב, שמירה והדפסה והן בערוץ תקשורת שמאפשר מסירת הודעות באופן מיידי ונגיש, כדוגמת מסרונים. בנוסף, על-מנת להפנות את תשומת ליבם של הלקוחות להודעות שנמצאות באזור האישי ובמטרה להקל עליהם לעקוב אחר המתנהל בחשבונם, נקבע כי יש להציג ללקוח ביישום שמציע התאגיד הבנקאי, התראה בולטת על-כך שמחכות לו הודעות חדשות עם כניסתו לאזור האישי. כמו כן נדרש התאגיד הבנקאי לאפשר ללקוחות לקבל חייווי על-כך שיש הודעה חדשה באזור האישי, ככל שהם מעוניינים בכך וכן לבטל את קבלת החיווי בכל עת באופן קל ומהיר.

16 ביוני

עדכון הוראת ניהול בנקאי תקין 336 "שעבוד נכסי תאגיד בנקאי"

לאור הגידול בהיקף ובמגוון הפעילויות שבגינן נדרשים תאגידים בנקאים לשעבד נכסים, הוסרה ההגבלה הכמותית על נכסים משועבדים וחלף זאת הוגדרו דרישות לניהול נאות של שעבוד נכסים.

21 ביוני

עדכון הוראת ניהול בנקאי תקין A359 "מיקור חוץ"

ההוראה עודכנה כך שהותרה פנייה יזומה למשקי בית לצורך הפנייתם לתאגיד הבנקאי, בכפוף לכך שהתאגיד הבנקאי מיישם את הדרישות שנקבעו בהוראה A311 "שיווק אשראי צרכני".

פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה 222 "יחס מימון יציב נטו"

ההוראה בדבר יחס מימון יציב נטו, שמבוססת על המלצות ועדת באזל, קובעת רמת מימון יציב נטו מזערית לתאגידים בנקאים. יחס המימון היציב נטו נועד לשפר את עמידות פרופיל סיכון הנזילות של התאגידים הבנקאים בטווח הארוך, באמצעות דרישה מתאגידים בנקאים לשמור על פרופיל מימון יציב בהתאם להרכב נכסיהם המאזניים ולפעילויותיהם החוץ-מאזניות.

30 ביוני

"שיפור אפקטיביות הגילוי בהודעות ללקוחות" - פרסום מכתב בנושא

כחלק מההיערכות ליישום עדכון הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 420 בנושא "משלוח הודעות בתקשורת", עדכון שבו נקבעו, בין היתר, עקרונות למשלוח הודעות ללקוחות באופן אפקטיבי, נדרשים הבנקים וחברות כרטיסי האשראי למפות את מגוון ההודעות שהם שולחים ללקוחותיהם ולבחון אותם. במסגרת היערכות זו ולאור החשיבות שהמידע שמוצג בהודעה יימסר באופן אפקטיבי ובהיר גם מבחינת התוכן והצורה, הדגיש המפקח במכתב זה את החשיבות שמייחס הפיקוח על הבנקים לאפקטיביות של הגילוי.

1 ביולי

"העברת פעילות פיננסית של לקוח בין בנקים" - פרסום כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (העברת פעילות פיננסית של לקוח בין בנקים) (תיקון), התשפ"א - 2021

כחלק מההיערכות ליישום סעיף 1ב5 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, פורסם תיקון לכללי הבנקאות בנושא מעבר בין בנקים שפורסמו בשנת 2019. במסגרת התיקון התווספו, בין היתר, הוראות לעניין העברת פעילותו הפיננסית של הלקוח בשיקים וכן עודכנו בהתאם לסמכויות הנגיד הסעיפים שעוסקים בסוגי פעילות פיננסית שיועברו גם לאחר יום המעבר של הלקוח (תקופת הניתוב). עדכון הכללים לעניין העברת פעילותו הפיננסית של הלקוח בשיקים, בוצע בהמשך לתיקוני החקיקה שבוצעו בכללי סליקת שיקים (סריקה, שמירה והפקת פלט של שיק ממוחשב), התשע"ז-2016 ובכללי סליקת שיקים (שמירת שיקים), התשע"ז-2016, שנדרשו לצורך יישום הוראות החוק.

20 ביולי

הוראת ניהול בנקאי תקין 355, "ניהול המשכיות עסקית"

לאור החלטות הממשלה על ביטול חלק ממגבלות הפעילות וכן הקלות נוספות, ההקלות שניתנו במסגרת הוראת השעה אינן חלות עוד. מתוקף כך, כללה סניפים של מערכת הבנקאות יפיתחו לקבלת קהל ובהם יינתנו כלל השירותים שניתנו ערב משבר הקורונה בישראל.

25 ביולי

"פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 367, "בנקאות בתקשורת"

על רקע הניסיון שנצבר במערכת הבנקאות בישראל בשנים האחרונות בנוגע לפתיחת חשבון מרחוק והניסיון שנצבר בשימוש בטכנולוגיות לזיהוי ולאימות מרחוק לצורך פתיחת חשבון מקוון בפרט, בהתאם לעקרונות שמפורטים בהוראה, החליט הפיקוח על הבנקים, תוך התייעצות עם גורמי האכיפה במדינת ישראל ועם הגורמים המתאימים במשרד המשפטים, לאפשר לתאגיד הבנקאי להציע ללקוחותיו לבצע פעילות בחשבון שנפתח מרחוק ושאינו מסווג כחשבון בסיכון גבוה בהיבטי איסור הלבנת הון ומימון טרור, מייד עם פתיחתו, כך שהלקוח לא יצטרך להמתין עד שנציג התאגיד הבנקאי יבצע בדיקה אנושית. במקום זאת, יידרש התאגיד הבנקאי לבצע בהקדם האפשרי לאחר מועד פתיחתם בדיקה מדגמית על חשבונות אלה.

26 ביולי

הוראת ניהול בנקאי תקין 331 "חלוקת דיבידנד על-ידי תאגידים בנקאים"

לאור השיפור בפעילות הכלכלית והתגברות המגמה של חזרה הדרגתית לרמה של טרום המשבר, צברו התאגידים הבנקאים מחדש את כריות ההון, אך הסיכון כי השלכות המשבר טרם התממשו במלואן נותר. לפיכך הותר למערכת הבנקאות לחלק דיבידנד, אך באופן מוגבל. עמדת המפקח על הבנקים היא כי חלוקה בסכום שגבוה מ-30% מרווחי שנת 2020, לא תיחשב כתכנון הון זהיר ושמרני. המפקח על הבנקים מצפה כי תאגיד בנקאי ימשיך לנצל את עודפי ההון והנזילות שמהם הוא נהנה לצורך הגדלת האשראי ותמיכה בפעילות הכלכלית של המשק ולא לצורך חלוקה, בוודאי לנוכח השימוש שעושה הבנק בהקלה שמאפשרת ההפחתה של דרישת ההון.

הוראת ניהול בנקאי תקין 329 "מגבלות למתן הלוואות לדיור"

לנוכח התמשכות המשבר והשפעותיו על הכנסותיהם של עצמאים בשנת 2020, עלולים עצמאים שלא לעמוד במגבלת "שיעור ההחזר מההכנסה" שקבועה בהוראה, בבואם ליטול הלוואה לדיור בשנת 2021. עדכון זה קובע לעניין אמידת ההכנסה של עצמאים, כי הבנק רשאי להישען על הכנסת העצמאי טרום השפעות המשבר, בממוצע הכנסות העצמאי בדוחות שומה לשנים 2019 ו-2018.

פרסום תיקון להוראות הדיווח לציבור בנושא יישום דרישות גילוי לפי נדבך 3 של באזל - גילוי על יחס מימון יציב נטו והצגת תשואה להון ושיעורי הכנסה והוצאה רבעוניים על בסיס שנתי

3 באוגוסט

דרישות הגילוי נועדו לשפר את השקיפות של דרישות נזילות רגולטוריות, לשפר את משמעת השוק ולהפחית את חוסר הוודאות בשווקים לגבי יישום יחס מימון יציב נטו. בנוסף, תוקנו ההוראות על-מנת להתאים את אופן ההצגה של התשואה להון ושל שיעורי הכנסה והוצאה שחושבו על בסיס רבעוני למונחים שנתיים לשיטה שמקובלת בבנקים בארה"ב.

"העברת פעילות פיננסית של לקוח בין בנקים" - פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 448

19 באוגוסט

סעיף 1ב5 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, קובע כי הבנקים נדרשים לאפשר ללקוחות שמבקשים להעביר את הפעילות הפיננסית שלהם מבנק אחד לבנק אחר, לעשות זאת באופן מקוון, נוח, אמין, מאובטח וללא עלות ללקוח. זאת במטרה לעודד את התחרות במערכת הבנקאות ולצמצם חסמים למעבר לקוחות בין בנקים באמצעות פישוט תהליך המעבר, תוך שמירה על זכויות הלקוחות ועל רציפות הפעילות הפיננסית שלהם. בהוראת ניהול בנקאי תקין 448 מפורטים הכללים שעל הבנקים ליישם בהתאם לחוק וכללי הנגיד במסגרת טיפול בבקשת לקוח להעביר את פעילותו הפיננסית באופן מקוון. ההוראה עודכנה כצעד משלים לתיקוני החקיקה שבוצעו לצורך יישום העברת פעילותו של הלקוח בשיקים. בנוסף בוצעו עדכונים שונים שנדרשו, על רקע צרכים שהתעוררו עם התקדמות תהליכי יישום החוק וכללי הבנקאות לאורך התקופה שחלפה ממועד פרסום ההוראה המקורית בתאריך 16 בדצמבר 2019.

"גביית עמלה תפעולית בגין פירעון מוקדם של הלוואה לדיור" - פרסום מכתב בנושא

13 בספטמבר

הפיקוח על הבנקים הבהיר במכתב לתאגידי הבנקאים את עמדתו ולפיה יש לגבות רק עמלה תפעולית אחת בעת פירעון מוקדם של משכנתא, גם אם זו מורכבת ממספר מסלולים. נושא גביית עמלה תפעולית בגין פירעון מוקדם של הלוואה לדיור נדון בת"צ 13-10-11593 איילה מימון ואח' נ' בנק לאומי למשכנתאות ואח'. במסגרת הדיון בבקשת אישור התובענה הייצוגית, הוגשה עמדת הפיקוח על הבנקים בסוגיה זו ולפיה במקרה שבו לקוח מבקש לבצע פירעון מוקדם של הלוואה לדיור, גם אם סכום ההלוואה מורכב ממספר מסלולי שערך, רשאי הבנק לגבות בגין פעולת הפירעון המוקדם עמלה תפעולית אחת בלבד. לאור חשיבות הנושא וכדי לוודא כי כלל התאגידי הבנקאים פועלים בהתאם לעמדת הפיקוח מעתה והלאה, פורסמה עמדה זו במסגרת מכתב פיקוחי למערכת הבנקאות.

הוראת ניהול בנקאי תקין 311 "ניהול סיכון אשראי"

30 בספטמבר

הוארכה התקופה שלפיה דוח כספי ייחשב כמעודכן, אם הוגש עד אחד עשר חודשים ממועד הדוח הכספי וכאשר הלוואה הוא עסק קטן או עסק זעיר, ייחשב כמעודכן אם הוגש עד ארבעה עשר חודשים ממועד הדוח, עד ליום 31 בדצמבר 2021.

הוראת ניהול בנקאי תקין 329 "מגבלות למתן הלוואות לדיור"

לאור המגמה של חזרה למצב עסקים רגיל, בוטלה ההקלה שלפיה מגבלת המימון של הלוואה לכל מטרה שלא לצורך רכישת זכות במקרקעין, הועלתה מ-50% ל-70%, בכפוף להצהרת הלווה כי ההלוואה אינה מיועדת למטרת רכישת דירה.

פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה A314 "ניהול הסדרי חוב ותהליכי גבייה של חובות מהותיים בקשיים" 3 באוקטובר

ההוראה נקבעה על רקע ריבוי הסדרי חוב משמעותיים שבוצעו בשנים האחרונות ובמסגרת הפקות לקחים שבוצעו מאותם אירועים. ההוראה מבהירה כי האופן המיטבי לטיפול בחובות מהותיים בקשיים הוא על-ידי העברת הטיפול מהיחידה העסקית שאחראית על החיתום וניהול האשראי באופן שוטף, ליחידה ייעודית בעלת התמחות מתאימה. טיפול באמצעות גוף ייעודי מומחה, בלתי תלוי ועם משאבים מתאימים, מסייעים להצלחת תהליך הגבייה ומקטינים את ההפסד לבנק.

פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 311 "ניהול סיכון אשראי"

העדכון נקבע לאור פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין A314 "ניהול הסדרי חוב ותהליכי גבייה של חובות מהותיים בקשיים". מכיוון שנושא זה הינו בלתי נפרד מניהול סיכון אשראי, נדרש מתן הפנייה להוראה זו.

פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה A350 "מעבר מריבית ליבור"

בתאריך 31 בדצמבר 2021 הופסק פרסום ריביות הליבור בארבע מטבעות: לירה שטרלינג; אירו; פרנק שוויצרי; ין יפני; לתקופות של שבוע ושל חודשיים ובתאריך 30 ביוני 2023 יופסק פרסום ריביות הליבור גם בדולר אמריקאי ולכל התקופות האחרות. הפסקת פרסום ריביות הליבור מחייבת את התאגידים הבנקאים לעבור מריבית הליבור לריבית בסיסית חלופית והמעבר צפוי להשפיע על התאגידים הבנקאים ועל לקוחותיהם. במטרה לוודא כי התאגידים הבנקאים נערכים באופן נאות למעבר מריבית הליבור, תוך התייחסות לסיכונים האפשריים ולהיבטי ההוגנות והשקיפות מול הלקוחות, פרסם הפיקוח על הבנקים עקרונות ליישום המעבר.

מתן שירות הולם ללקוחות - פרסום מכתב בנושא 17 באוקטובר

הפיקוח על הבנקים הבהיר במכתב לתאגידים הבנקאים שעליהם לעשות מאמץ על-מנת לתת שירות ומענה הולמים ללקוחות שפונים לקבלת שירות במגוון הערוצים - במוקדים הטלפונים, באמצעים דיגיטליים/מקוונים ו/או בסניפים עצמם - ובכלל זה לזהות צווארי בקבוק מקצועיים ותפעוליים ולייעל את תהליכי העבודה מול הלקוחות על-מנת לתת מענה לצרכיהם. התאגידים הבנקאים נדרשו גם לבחון דרכים שונות להרחבת זמינות שעות הפגישות פנים-אל-פנים בשירותים שבהם נדרשת פגישה עם בנקאים בסניפים, תוך ייעול זמני הטיפול בפניות של הלקוחות. עוד הודגש שיש חשיבות במתן מענה ושירות הולם לכלל הלקוחות וזה מבלי להבחין בין סוגי לקוחות שונים. בכלל זה, בנוגע להלוואות לדיור, הציפייה שיינתן שירות מקצועי וזמין במידה שווה, הן ללקוחות שמבקשים הלוואות חדשות והן ללקוחות שמבקשים למחזר הלוואות קיימות.

- 26 באוקטובר **פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 411 "ניהול סיכונים איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור"**
העדכון נקבע, בהתאם לרמת הסיכון, בעקבות התפתחותם בישראל של שירותי תשלום מתקדמים, דוגמת יישומי התשלומים, הן מבחינת היקפי הפעילות והן מבחינת האפשרויות לבצע תשלומים לצורך רכישת מוצרים ושירותים בבתי עסק. האסדרה תחול ביחס לשירותי תשלום מסוימים כהגדרתם בחוק שירותי תשלום, (התשע"ט-2019"חוק שירותי תשלום") שניתנים על-ידי תאגיד בנקאי למקבל שירות.
- 24 בנובמבר **פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 366, "דיווח על אירועי כשל טכנולוגי ואירועי סייבר"**
חלק מהתאגידים הבנקאים שולטים בתאגידים אשר אינם נכללים בגדר תחולת ההוראה לפי סעיף 3(א) שלה (להלן: "תאגיד"). העדכון קובע כי אירועי כשל טכנולוגי ואירועי סייבר שהתרחשו בתאגיד שבשליטת התאגיד הבנקאי ואשר יש להם השפעה מהותית על התאגיד הבנקאי, על הקבוצה הבנקאית כולה או על מערכת הבנקאות כולה, בין היתר בהיבטי טכנולוגיה, מוניטין ופיננסים, נדרשים בדיווח לפיקוח על הבנקים בבנק ישראל באמצעות התאגיד הבנקאי ששולט בהם.
- 1 בדצמבר **עדכון הוראות ניהול בנקאי תקין 203 "מדידה והלימות הון – הגישה הסטנדרטית – סיכון אשראי"**
הוראת ניהול בנקאי תקין A203 "מדידה והלימות הון – טיפול בסיכון אשראי של צד נגדי"; הוראת ניהול בנקאי תקין A204 "מדידה והלימות הון – גישת IRB – רכיבי סיכון"; וכן הוראת ניהול בנקאי תקין A208 "מדידה והלימות הון – התאמת שווי בגין סיכון אשראי (CVA)"
ההוראות עודכנו בכדי להתאימן למסגרת העבודה שנקבעה על-ידי ועדת באזל.
- 5 בדצמבר **פרסום עדכון להוראות הדיווח לציבור בנושא "גילוי לציבור על היבטי סביבה, חברה וממשל (ESG)"**
התיקונים להוראות הדיווח לציבור מעדכנים את דרישות הגילוי המתייחסות להיבטי סביבה, חברה וממשל בפעילות התאגיד הבנקאי. התיקון נקבע במסגרת הצעדים שנוקט הפיקוח על הבנקים כדי לחזק את התרומה של מערכת הבנקאות הן בישראל והן בבנקים בעולם, לסביבה ולחברה, באמצעות גילוי לגבי נושאים אלה.
- 13 בדצמבר **פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין A301 "מדיניות תגמול בתאגיד בנקאי"**
העדכון להוראה קובע כי פונקציית הביקורת הפנימית תבחן את יישום מדיניות התגמול לפחות אחת לשלוש שנים, במקום אחת לשנתיים כפי שהיה עד כה.
- 19 בדצמבר **מניית שיקים ללא כיסוי לצורך משלוח התראה ללקוח – פרסום מכתב בנושא**
במכתב שנשלח לתאגידים הבנקאים הובאה עמדת בנק ישראל לעניין יישום חובת משלוח התראה ללקוח על-פי סעיף 2(א1) לחוק חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981.
- 26 בדצמבר **פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 301 "דירקטוריון"**
העדכון נקבע בעקבות פרסום הנחיות ועדת באזל בדבר ביקורת חיצונית בתאגידים בנקאים. נקבע כי דירקטוריון התאגיד הבנקאי נדרש לוודא כי הכישורים של חברי ועדת הביקורת תואמים את האחריות והתפקידים שמוטלים על הוועדה וכי מוקצים לוועדה משאבים הולמים שמאפשרים לה לפקח באופן נאות על עבודת רואה החשבון המבקר.

פרסום עדכון להוראות ניהול בנקאי תקין 203 "מדידה והלימות הון – הגישה הסטנדרטית – סיכון אשראי"; וכן A208 "מדידה והלימות הון – התאמת שווי בגין סיכון אשראי (CVA)"
התיקון קובע כי בשל הסיכון הנמוך הוחלט להפחית את משקל הסיכון שמיוחס לחברות ביטוח, קופות גמל וקרנות נאמנות ולהשוותו למשקל הסיכון שמיוחס לתאגידים בנקאים.

פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 313 "מגבלות על חבות של לוואי ושל קבוצת לוויים"
עודכנה הגדרת "שליטה" בסעיף הגדרות בהוראה, לפיו חזקת "שליטה" לפי פסקאות (1) ו-(2) בהגדרה, לא תתקיים כאשר החזקתו של משקיע מוסדי באמצעי השליטה בתאגיד אינה עולה על שיעור של 20%.

הצגת נתוני פעילות בפיקדון ניירות ערך – פרסום הוראת ניהול בנקאי חדשה
הפיקוח על הבנקים, בשיתוף פעולה עם הרשות לניירות ערך, קבע בהוראה תבנית אחידה של הצגת מידע ונתונים ללקוח אודות פיקדון ניירות הערך שלו בתאגיד הבנקאי. במסגרת זו יוצגו ללקוחות מידע אודות תשואת פיקדון ניירות הערך, הנכסים שכלולים בו, גילוי אודות הפעילות בפיקדון ניירות הערך והעמלות שהלקוח משלם עבור השירותים. המידע בדבר פיקדון ניירות הערך הינו בעל ערך רב ללקוח ונועד לשפר את יכולתו לקבל החלטה מושכלת באשר לאפיק ההשקעה המיטבי עבורו, תוך בחינתן של חלופות השקעה אחרות.

עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 301 "דירקטוריון" 27 בדצמבר
לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות ושיפור היכולת לנהל דיונים תכליתיים בעזרת השימוש באמצעי תקשורת מתקדמים, הוחלט לאפשר לדירקטור לצורך עמידה בחובת ההשתתפות הקבועה בהוראה להשתתף בישיבות הדירקטוריון באמצעי תקשורת מתקדמים ובלבד ששיעור הישיבות שבו התקיים השתתפות כאמור, לא יעלה על 25% ממספר הישיבות בשנת־לוח.

הוראת ניהול בנקאי תקין 329 "מגבלות למתן הלוואות לדיר"
העדכון קובע כי לצורך חישוב דרישת ההון כאמור בהוראת ניהול בנקאי תקין 201, על התאגיד הבנקאי להגדיל את יעד הון עצמי רובד 1 בשיעור המבטא 1% מיתרת ההלוואות לדיר שהן למטרת מימון זכויות במקרקעין.

פורסם מתחילת 2202

עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 301 "דירקטוריון" 18 בינואר
במסגרת מדיניות הפיקוח על הבנקים לחיזוק היבטי התרומה של מערכת הבנקאות לסביבה לאחריות חברתית ולממשל תאגידי – ESG, קיימת חשיבות רבה לערך השוויון המגדרי שמשקף את הרכב האוכלוסייה והחברה. לאור זאת, עודכנה ההוראה ונוסף סעיף חדש הקובע כי מבלי לגרוע מדרישות ההוראה, יינתן בהרכב הדירקטוריון ייצוג הולם לכל המגדרים. לשם כך יקבע הדירקטוריון מדיניות לשיעור הגיוון המגדרי בו, לרבות טווח הזמן להשגת היעד וכן אבני דרך.

עדכון הוראת ניהול בנקאי תקין 312 "עסקי תאגיד בנקאי עם אנשים קשורים" 31 בינואר
במסגרת מדיניות הפיקוח על הבנקים לצמצם את הנטל הרגולטורי על תאגידים בנקאים ככל האפשר ולפשט חלק מההוראות, בוצעו מספר שינויים בהוראת ניהול בנקאי תקין מספר 312 אשר מטרתם, בין היתר, להקל על התאגידים הבנקאים את יישומה וזאת ללא שינוי בעקרונות המרכזיים שעומדים בבסיסה.

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

בנק ישראל קידם שינוי מקיף בתחום המשכנתאות על-מנת להקל על הלווים ולסייע להם בתהליך נטילת המשכנתא בשלושה היבטים: שיפור השקיפות ויכולת ההשוואה בין הבנקים השונים; הגברת הפשטות ויכולת ההבנה; וכן התייעלות בביצוע התהליך.

בעקבות השינוי יוכלו הלקוחות להבין טוב יותר את תנאי המשכנתא שמוצעים להם ואת השלכותיהם על התשלומים העתידיים, להעריך את משמעותן של ההצמדות ואת השינויים הצפויים בעתיד, להבין את הסיכונים שגלומים במסלולים השונים ולהשוות באופן מושכל וביתר קלות בין ההצעות השונות שניתנות להם מכמה בנקים. השינוי גם יאפשר ללקוחות להגיש בקשה לקבלת הצעה לנטילת משכנתא בצורה מהירה ונוחה יותר, לקבל את ההצעות באופן פשוט ומקוון ויקצר גם את חלוף הזמן, החל ממועד הגשת הבקשות על-ידי הלקוחות ועד לקבלת ההצעות מהבנקים. התיקון יכנס לתוקף בתאריך 31 באוגוסט 2022.

16 בפברואר הגברת השקיפות בנושא האכיפה הצרכנית בפיקוח על הבנקים – פרסום מכתב בנושא

במסגרת הגברת השקיפות לציבור ולגופים המפוקחים, הובהרה במכתב זה כוונת הפיקוח על הבנקים להרחיב את המידע שמפורסם באתר המרשתת של בנק ישראל בתחום האכיפה הצרכנית.

גילוי עלות השירות – חלק 11 לתעריפון המלא – פרסום מכתב בנושא

במכתב הובאה עמדת הפיקוח על הבנקים לעניין גילוי הוצאות צד שלישי שמופיעות בחלק 11 לתעריפון המלא, כפי שבאה לידי ביטוי בעמדות שהגיש הפיקוח על הבנקים בתובענות ייצוגיות שעסקו בנושא.

14 במרץ שיתוף התאגידים הבנקאים וחברות כרטיסי האשראי בתהליך הערכת הוגנות במערכת הבנקאות – פרסום מכתב בנושא

הפיקוח על הבנקים החל לפתח מתודולוגיה למדידת הוגנות התרבות הארגונית במערכת הבנקאות שמתבססת על מדדים איכותיים וכמותיים. במכתב הזמין הפיקוח על הבנקים את התאגידים הבנקאים ואת חברות כרטיסי האשראי לבצע תהליך חשיבה פנימי בנושא הערכת ההוגנות ולהעביר לפיקוח הצעות לשכלולה של המתודולוגיה.

הגבלת חשבון שיקים סגור – מסירת הודעות ללקוח – פרסום מכתב בנושא

במכתב הובהר לתאגידים הבנקאים כי בהתאם לחוק, חלה חובת משלוח הודעות בדבר הטלת הגבלה על החשבון, גם במקרים שבהם ההגבלה מוטלת על חשבון סגור.

15 במרץ הוראת ניהול בנקאי תקין A203 "מדידה והלימות הון – טיפול בסיכון אשראי של צד נגדי" בהוראה שובצו שאלות ותשובות להבהרת סוגיות שונות.

24 במרץ שירותי תשלום מתקדמים – פרסום טיוטת הוראת ניהול בנקאי חדשה

הוראה זו משלימה את הוראות חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019 לעניין פעולות תשלום וקובעת חובות גילוי שחלות על תאגידים בנקאים לעניין פעולות תשלום שמבוצעות באמצעות יישומי תשלום. במסגרת ההוראה מפורטים הנתונים שיוצגו למשלמים ולמוטבים אודות פעולות התשלום באמצעות יישומונים ונקבעו כללים להעברת המידע בין התאגידים הבנקאים ללקוחות ובין יישומי התשלום הבנקאים לבין התאגידים הבנקאים.

- 5 באפריל **פרסום עדכון להוראות הדיווח לציבור בנושא "דוחות רואה החשבון המבקר"**
העדכון להוראות נדרש בעקבות פרסום חוזר המפקח על הבנקים בדבר דוחות רואה החשבון המבקר, שכלל דרישה לגילוי נושאים קריטיים בביקורת בחוות הדעת של רואה החשבון המבקר בהתאם לתקני הביקורת שנקבעו בארצות הברית ובעקבות פרסום תקן ביקורת 701 של לשכת רואי החשבון בישראל בדבר "תקשור ענייני מפתח בביקורת בדוח רואה החשבון המבקר".
- 7 באפריל **הוראת ניהול בנקאי תקין 203 "מדידה והלימות הון – הגישה הסטנדרטית – סיכון אשראי"; הוראת ניהול בנקאי תקין 218 "יחס מינוף"; וכן הוראת ניהול בנקאי תקין 313 "מגבלות על חבות של לווה ושל קבוצת לווים"**
בהוראה 203 בוטלו הסעיפים שמסדירים את הגישות הישנות לחישוב החשיפה שנובעת מעסקות במכשירים פיננסיים נגזרים ומעסקות מול צדדים נגדיים מרכזיים. כמו כן עודכנו להוראה A203 במקום לנספח ג' בהוראה. בהוראה 218 הוחלט ליישם את שיטת SA-CCR במלוואה למטרות יחס המינוף, כדי להפחית את הנטל התפעולי שכרוך בחישוב החשיפה. בהוראה 313 עודכנו ההפניות בהגדרת חבות כך, שהחשובים שקשורים למכשירים פיננסיים נגזרים יבוצעו על-פי הוראה 203A במקום על-פי נספח ג' בהוראה 203.
- 10 באפריל **עדכון הוראת ניהול בנקאי תקין 301 "דירקטוריון"; וכן עדכון הוראת ניהול בנקאי תקין A301 "מדיניות תגמול בתאגיד בנקאי"**
התיקונים להוראה הותאמו לדרישות החקיקה מיושבי ראש דירקטוריון בתאגידים בנקאים בכלל ובתאגידים בנקאים בלא גרעין שליטה בפרט. התיקון נועד לחזק את מעמד הדירקטוריון ואת עצמאותו והגברת התכליתיות של עבודתו.
- 2 במאי **פישוט הסכמים – פרסום טיוטת תיקון להוראה**
לאור כניסתו הצפויה לתוקף של תיקון להוראה 451 – נהלים למתן הלוואות לדירור בתאריך 31 באוגוסט 2022, שבמסגרתו נקבעה תבנית של אישור עקרוני להלוואה ובכלל זה נתון "הריבית הכוללת החזויה" (העלות הממשית של האשראי), נדרש לבצע התאמות בהוראה 449, על-מנת להתאים את אופן חישוב "הריבית הכוללת החזויה" (העלות הממשית של האשראי) שמוצגת בהתאם להוראה זו בדף הראשון להסכם האשראי, לאופן החישוב שקבוע בהוראה 451.
- 9 במאי **עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 411 "ניהול סיכונים איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור"**
ההוראה עודכנה על רקע הגידול בהיקפי הפעילות של לקוחות במטבעות וירטואלים וכנגזרת מכך, העלייה במספר הבקשות מצד לקוחות להעביר כספים שמקורם בפעילות זו אל חשבונות תשלום שמנוהלים במערכת הבנקאות או להעביר כספים מחשבונות אלו לצורך פעילות כאמור ועוגנו בה הדרישות הייחודיות ממערכת הבנקאות בניהול סיכונים איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור, שכרוך במתן שירותי תשלום אגב פעילות במטבעות וירטואלים.

מבנה הפיקוח על הבנקים

