



האשראי ללווים הגדולים: פעולות הפיקוח על הבנקים

הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל.
הצגה בפני ועדת החקירה הפרלמנטרית

25 נובמבר 2018

סדר הדברים

1. הריכוזיות במשק הישראלי והחשש שהיה מפני סיכון משמעותי

2. החולשות שהיו בהעמדת האשראי ללווים הגדולים ואופן הטיפול של הפיקוח

3. מבחן התוצאה: השינוי ואיתנות המערכת הבנקאית בישראל

4. תפקידי הפיקוח על הבנקים והבקרה עליו

האשראי לקבוצות העסקיות הגדולות הועמד ברובו מסוף שנות ה- 90 ועד 2010

- הרקע למרבית האשראי היה החלטות של הממשלה והכנסת להפריט את החברות הממשלתיות והבנקים ולחייב את הבנקים למכור אחזקות ריאליות
- הדבר הוביל להיווצרות הקב' העסקיות הגדולות ולריכוזיות גבוהה במשק
- החשיפה של הבנקים לקבוצות העסקיות הגדולות הפכה גבוהה מאוד ביחס להון הבנקים, בהיקפים שהפכו לסיכון מהותי
- האשראי היה תמונת ראי של הריכוזיות במשק

פעולות שבוצעו לצמצום הריכוזיות במשק הישראלי

- **בנק ישראל הציף בשלב מוקדם את בעיית הריכוזיות והמשמעות המערכתית של הקבוצות העסקיות הגדולות, כבר ב- 2007**
- **הדבר הוביל ב- 2010 להקמת "ועדת הריכוזיות", שהחליטה על פירוק הפירמידות העסקיות**
- **הפיקוח החל לטפל בנושא עם התפתחות התופעה, והתאים את הטיפול לאורך השנים בהתאם להתפתחות הסיכון**

סדר הדברים

1. הריכוזיות במשק הישראלי והחשש שהיה מפני סיכון משמעותי

2. החולשות שהיו בהעמדת האשראי ללווים הגדולים ואופן הטיפול של הפיקוח

3. מבחן התוצאה: השינוי ואיתנות המערכת הבנקאית בישראל

4. תפקידי הפיקוח על הבנקים והבקרה עליו

הטיפול שבוצע מ- 2004: ביקורות

הפיקוח ביצע 95 ביקורות בשטח בנושא אשראי ולווים גדולים, שהובילו לצמצום האשראי והסיכונים

הממצאים העיקריים שעלו בדוחות הביקורות על העמדת האשראי לקבוצות הלווים הגדולות

סוג 1:

**העמדת אשראי תוך
חשד לניגוד עניינים**

**מספר מצומצם מאוד
של מקרים**

סוג 2:

**העמדת אשראי עם
חולשות וסיכון גבוה**

**נמצא בהרבה חברות
ההחזקה, שהיו בראש
ה"פירמידות"**

סוג 3:

**אשראי שהועמד באופן
תקין**

הפיקוח טיפל בשני סוגי המצבים הראשונים בנחישות

במקביל, הפיקוח פעל לחיזוק ניהול הסיכונים והממשל התאגידי באופן כללי

סוג 1: מקרה יו"ר בנק הפועלים לשעבר, דני דנקנר, מלמד על אופן עבודת הפיקוח

דני דנקנר- מקרה חמור וקיצוני:

על רקע ליקויים חמורים ביותר בהיבטי ממשל תאגידי, המפקח על הבנקים והנגיד פעלו להדחתו מתפקיד יו"ר הדירקטוריון

הפיקוח יזם את העברת הממצאים לפרקליטות בשנת 2009. בעקבותיה נפתחה חקירה פלילית נגד דנקנר, שהובילה להרשעתו ולעונש מאסר ב- 2013

במקרים נוספים בהם היה חשד לניגוד עניינים חמור או חשד לפעולה פלילית- הפיקוח העביר את החומר לפרקליטות ולמשטרה

בנק ישראל עמד מול לחצים רבים שהופעלו כנגד הדחת יו"ר בנק הפועלים והוביל גישה מקצועית לא מתפשרת



TheMarker

דני דנקנר ליו"ר ועדת הכספים: התערב במשבר עם בנק ישראל



פורסם: 11.05.09 , 00:16

יו"ר בנק הפועלים, דני דנקנר, נפגש עם יו"ר ועדת הכספים, ח"כ משה גפני, וביקש ממנו להתערב במשבר עם בנק ישראל.

גפני שוקל אם לפנות אל הנגיד, סטנלי פישר, והמפקח על הבנקים, רוני חזקיהו, כדי למצוא פשרה.

(צבי לביא)

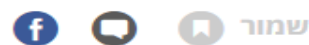
גלובס

פרופסור אוריאל פרוקצ'יה, מומחה לדיני חברות מהמרכז הבינתחומי הרצליה: "המפקח חזקיהו חורג מסמכותו"

"יכול להיות שיש סיפורים שאני לא יודע עליהם אבל אני מתייחס לכל עניין בחירת המנכ"ל לבנק הפועלים. הרקע לכך הוא שצבי זיו והדירקטוריון לא ראו עין בעין בנושאים אסטרטגיים של ניהול הבנק. זה לגיטימי"

מבקר המדינה יחליט בימים הקרובים אם לחקור את בנק ישראל על הדחת דני דנקנר

מיכה לינדנשטראוס ונגיד בנק ישראל דנו אתמול בפרשה, וכן
בחוק בנק ישראל החדש



צבי זרחיה, שרון שפורר |
07:07 03.09.2009

>>מבקר המדינה, מיכה לינדנשטראוס, יחליט בימים הקרובים אם
לפתוח בחקירה בנוגע להתנהלותו של בנק ישראל, כאשר דרש לפני



ערוץ 7
www.inn.co.il

עובדי הפועלים: לעצור הפעולות נגד היו"ר

יו"ר ארגון עובדי בנק הפועלים שלח היום מכתב לנגיד הבנק ובו הוא טוען כי המפקח מונע
"מחוסר הבנה, מניעים אישיים וקטנוניים ונקמנות אישית".



שלמה פיוטרקובסקי, ב' באייר תשס"ט 14:07 26/04/09

סוג 2: ברוב המקרים האחרים לא עליה חשד לשיקולים זרים, אולם הועמד אשראי עם חולשות וסיכון גבוה בקבוצות הלווים הגדולות

- פרקטיקות חיתום לא שמרניות וסיכון גבוה - **אשראי לראש הפירמידה**, מינוף גבוה, הסתמכות על שווי מניות כבטוחה, נגזרים ללא ביטחונות נזילים ועוד
- "**אפקט הילה**": הסתמכות יתר על ניסיון קודם עם הלווה, ומשקל נמוך מידי לנתונים אובייקטיביים (אומדן תזרים מזומנים וכו')
- **הלוואות גדולות מאוד**, שנבעו מהריכוזיות במשק (ההלוואות היו בהלימה עם מגבלות הרגולציה בישראל באותה עת ובעולם)

אכיפה: במקרים של ליקויים חמורים בממשל תאגידי ננקטו צעדים אישיים כנגד נושאי משרה

מ- 2008 הפיקוח היה מעורב בסיום הכהונה של כ- 15 נושאי משרה בבנקים,
בגין נושאים שונים שנגעו להיבטי ממשל תאגידי

התהליך בוצע במהירות ובאופן אפקטיבי

הטיפול במקרים של טעות בשיקול הדעת, ללא שיקולים זרים

- במקרים בהם ההחלטה העסקית בוצעה ללא שיקולים זרים, וללא ליקויים חמורים בממשל תאגידי, מדיניות הפיקוח היא שאין מקום לסנקציות אישיות (Business Judgment Rule)

- **הסיבות:**

- גם באשראי טוב סיכונים מתממשים מעת לעת
- ההחלטה על אשראי גדול לא מתקבלת על-ידי אדם אחד, אלא בוועדת אשראי
- לאשראי הבנקאי יש חשיבות משקית; "אפס תאבון סיכון" באשראי לא ישרת את המשק
- החלטות אשראי אינן טכניות ונדרש להפעיל שיקול דעת רב
- **כשבביקורות נמצאו טעויות בשיקול הדעת או שהיו חולשות בחיתום, הפיקוח דרש שינוי מדיניות, תהליכים, צמצום חשיפת האשראי, סיווג האשראי כבעייתי, ועוד**

אכיפה: כלי נוסף בו השתמש הפיקוח הוא דרישות הון מחמירות על הבנקים בנושא אשראי ללווים גדולים

- הפיקוח הטיל על בנקים מסוימים **דרישות להחזיק הון נוסף** כנגד ריכוזיות גבוהה של אשראי ללווים גדולים
- **הדרישה להון נוסף נעה בין 150 מיליוני ש"ח לכ- 1 מיליארד ש"ח. המשמעות:**
 - פגיעה ברווחיות
 - צמצום בונוסים
 - לחץ על הבנק לצמצם אשראי ללווים הגדולים
 - כרית לספיגת הפסדים עתידיים שייתכנו

מניעה- הפיקוח מבצע סינון נוקשה של נושאי משרה במערכת הבנקאית

הפיקוח פסל את המינוי של כ- 80 איש לנושאי משרה בבנקים בעשור האחרון

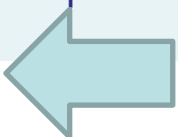
השיקולים המרכזיים:

- **יושרה**
- **פוטנציאל לניגודי עניינים**
- **זיקה ללווה גדול\תאגיד ראלי משמעותי**
- **אי כשירות**



הסדרה: הפיקוח פרסם 15 הוראות חדשות והחמרות להוראות קיימות בתחום האשראי וממשל תאגידי (1)

שנת הוצאה/עדכון	נושא ההוראה/מכתב	מספר הוראה	הסבר
1985	מגבלות על חבות לווה וקבוצת לווים	313	פרסום הוראות
1990	מידע כספי בתיקי לווים	317	
	מפרטי ביקורת לניהול אשראי	316	
	הערכה נאותה של סיכוני אשראי ומדידה נאותה של חובות	314	
1992	מגבלות חבות ענפית	315	דרישה לביצוע הפרשה נוספת כעתודה נגד סיכונים לא מזוהים הגלומים בכלל חבויות הלקוחות לתאגיד הבנקאי.
1995	מאגר מידע על ביטחונות	318	דרישה לקיום מאגר מידע ממוחשב על כל סוגי הביטחונות.
1996	מגבלות חבות ענפית	315	עדכון למדידת החבות החריגה בגין ריכוזיות ענפית.
1998	מגבלות על חבות לווה וקבוצת לווים	313	הורחבה הגדרת חבות (התחייבויות למתן אשראי ישוקללו ב-100% במקום 50%) ומאידך צומצמה מגבלת הלווים הגדולים (לשיעור של 135% מההון במקום 100%).



לסיכום: מדרג הטיפול בליקויים בתחום האשראי ונושאים יציבותיים נוספים

חשד לפלילים:

**העברה לפרקליטות
ולמשטרה**

**בעיות חמורות
בממשל תאגידי:**

סיום כהונה

**טעות בשיקול
הדעת, ללא
שיקולים זרים (BJR)**

• **דרישה לתיקון
ליקויים**

• **סיווג והפרשה**

• **דרישת הון**

פרסום הוראות למערכת הבנקאית

סדר הדברים

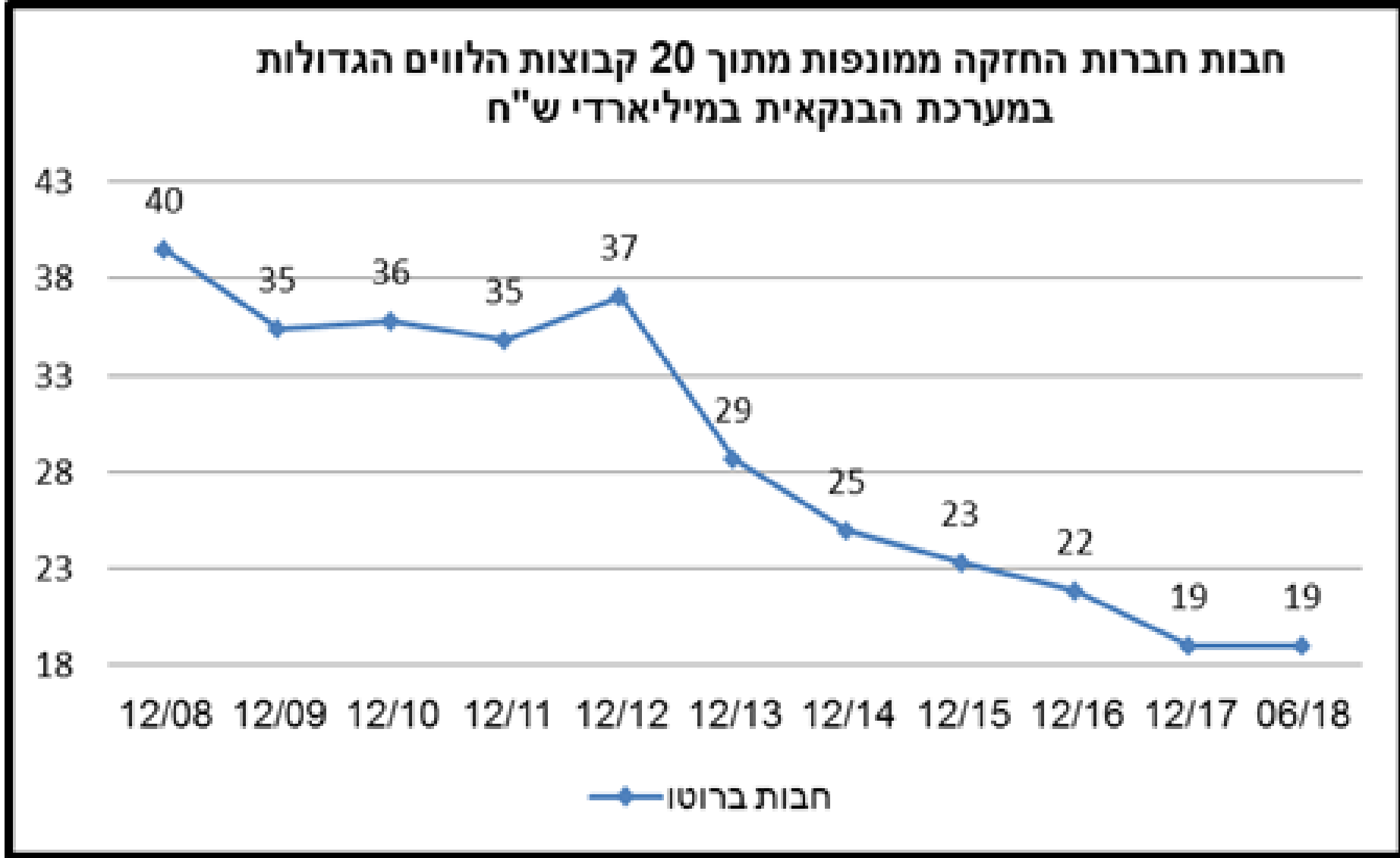
1. הריכוזיות במשק הישראלי והחשש שהיה מפני סיכון משמעותי

2. החולשות שהיו בהעמדת האשראי ללווים הגדולים ואופן הטיפול של הפיקוח

3. מבחן התוצאה: השינוי ואיתנות המערכת הבנקאית בישראל

4. תפקידי הפיקוח על הבנקים והבקרה עליו

פעולות הפיקוח מנעו התממשות סיכון משמעותי וצמצמו באופן דרמטי את האשראי לחברות החזקה בקבוצות הגדולות



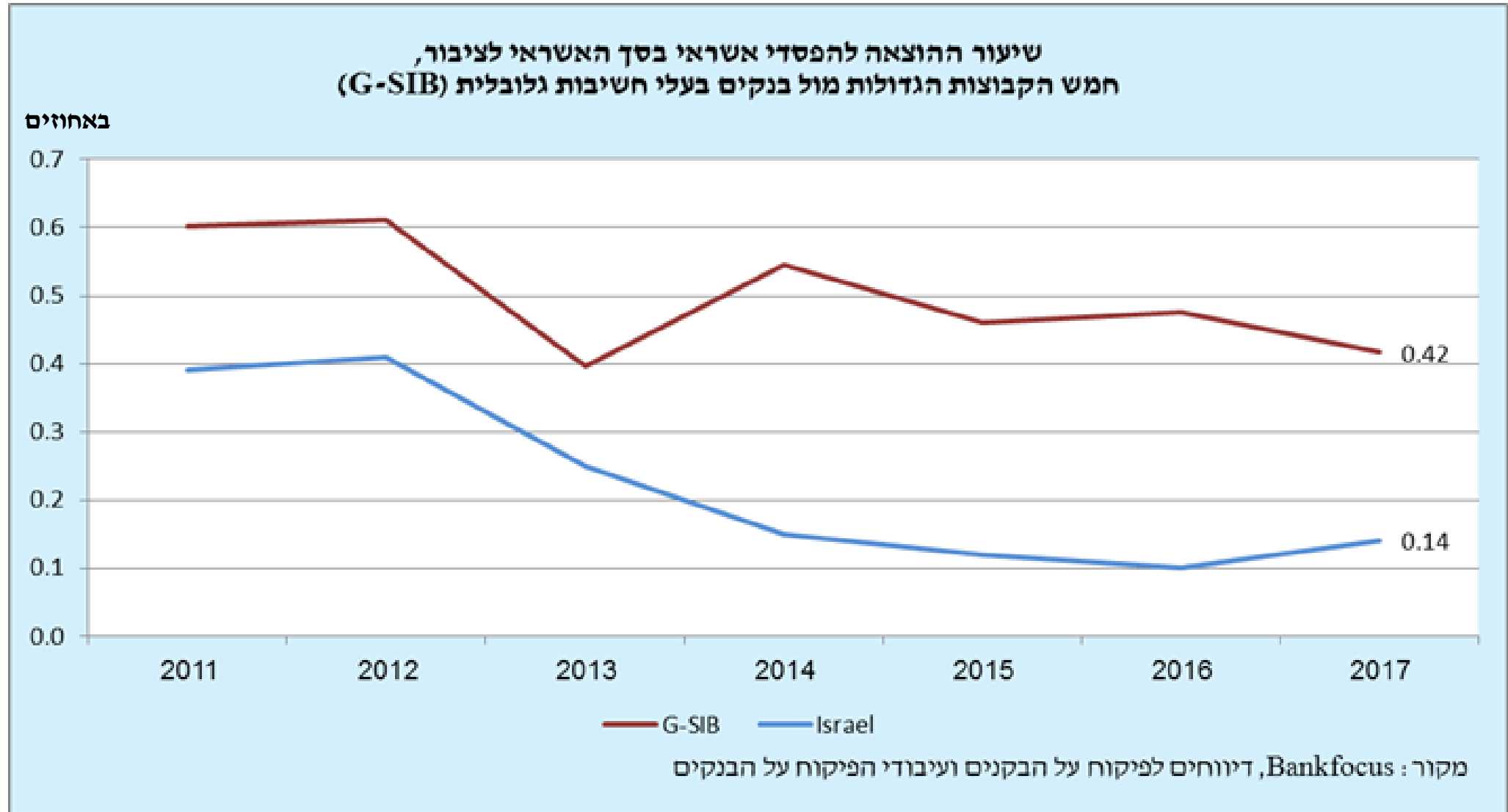
צמצום הריכוזיות: פעולות הפיקוח והרפורמות במשק הובילו לצמצום דרמטי במספר קבוצות הלווים הגדולות בבנקים

■ **2005: היו 28 קבוצות לוויים בעלות אשראי גבוה מ- 10% ויותר מהון הבנק**

■ **2017: יש 2 קבוצות לוויים בעלות אשראי גבוה מ- 10% ויותר מהון הבנק**

* ללא חברות ממשלתיות

מבחן התוצאה: הפסדי האשראי של הבנקים בישראל נמוכים מאוד ביחס לעולם (כולל אירועי הלוויים הגדולים)



מבחן התוצאה: אף מפקיד בישראל לא הפסיד את כספו בעשור האחרון, בעוד שבארה"ב ואירופה בנקים רבים פשטו רגל

דוגמאות לבנקים שפשטו רגל בפועל בעשור האחרון



עבר והווה - בעקבות רפורמות ממשלתיות בעשור האחרון צומצמה מאוד הדומיננטיות של הבנקים ושל הקבוצות העסקיות הגדולות

בעבר

- הייתה דומיננטיות של הבנקים בשוק ההון והכספים
- היו קשרי בעלות בין הבנקים לחברות ריאליות
- הייתה תחרות מוגבלת לבנקים
- דומיננטיות של הקבוצות העסקיות הגדולות ו"הפירמידות" וריכוזיות גבוהה במשק

היום

- צומצמו האחזקות הריאליות
- צומצמה מעורבות הבנקים בשוק ההון
- המוסדיים הפכו למתחרים באשראי
- פורקו הפירמידות העסקיות (בתהליך)
- בוצעה הפרדה בין פיננסי לריאלי
- בנק ישראל פועל להגברת תחרות בקמעונאות
- חברות כרטיסי האשראי מופרדות
- נבנה מאגר נתוני אשראי ו"בנקאות פתוחה" (בתהליך מתקדם)
- הורדו חסמי כניסה לבנק חדש

סדר הדברים

1. הריכוזיות במשק הישראלי והחשש שהיה מפני סיכון משמעותי
2. החולשות שהיו בהעמדת האשראי ללווים הגדולים ואופן הטיפול של הפיקוח
3. מבחן התוצאה: איתנות המערכת הבנקאית בישראל
4. תפקידי הפיקוח על הבנקים והבקרה עליו

הפיקוח על הבנקים: 160 איש שמפקחים על מערכת של 42,000 עובדים ואשראי בגובה של כ- 1 טריליון ש"ח

תפקידים:

- שמירה על ביטחון כספי הציבור בבנקים (יציבות)
- שמירה על יחסים הולמים בין הבנק ללקוחותיו

בנוסף, הפיקוח פועל לקידום תחרות בבנקאות *נושא במיקוד

מי מפקח על המפקח?

- הפיקוח על הבנקים כפוף לנגיד בנק ישראל
- הפיקוח מבוקר על-ידי מבקר המדינה (שראשי לקבל את כל המידע שבפיקוח)
- הפיקוח מבוקר וולנטרית על-ידי קרן המטבע הבינ"ל

בנוסף

- הוראות הפיקוח בנושאי יציבות מבוססות על הסטנדרט העולמי של הוראות באזל לענייני בנקאות

- מבנה זה, של פיקוח על הפיקוח, שומר על היות הפיקוח על הבנקים מקצועי, בלתי תלוי, ולא נתון להשפעות חיצוניות לא רצויות

הפיקוח על הבנקים הפיק לקחים מליקויים ומסיכונים שהתממשו וביצע תיקונים

הפקת הלקחים בוצעה על-ידי כל המפקחים על הבנקים בשנים שחלפו:

- **באופן עצמאי, בעקבות הביקורות שבוצעו בבנקים ואירועים שהתממשו**
- **בהתאם לממצאי דו"ח מבקר המדינה בנושא הסדרי חוב ו"תספורות" של הלווים הגדולים במערכת הבנקאית, 2013**
- **בנק ישראל תיקן את ההערות שעלו בדוח מבקר המדינה שהיו בסמכותו**
- **בעקבות ועדות בין משרדיות, כגון ועדת הריכוזיות והועדה להסדרי חוב**

הפיקוח על הבנקים הוערך ב- 2016 על-ידי קרן המטבע הבינ"ל כמחמיר ואפקטיבי

מתוך דוח הקרן, שהתפרסם ביוני 2016

"הפיקוח על הבנקים בישראל נוקט בגישה **מאוד מחמירה ומקיפה**. גישת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל דומה ולעיתים עולה במובנים רבים על הסטנדרט שקיים במדינות מפותחות אחרות, גם בהיקף הפיקוח וגם בעומק הערכת הסיכונים"

"...וכתוצאה מכך גישת הפיקוח הובילה **לתועלת משמעותית לכלכלה ולחברה** הישראלית בכללותה"

סיכום

האשראי ל"פירמידות" העסקיות (חברות ההחזקה) ירד מאוד בשנים האחרונות, וכך גם מספר קבוצות הלווים הגדולות בבנקים

טיפול הפיקוח בבעיית הריכוזיות **מנע התממשות של סיכון גדול יותר**

סיכום

בראיה צופת פני עתיד, ולנוכח הארביטרז' הרגולטורי שנוצר, בנק ישראל פעל להשלמת החקיקה שתאפשר הקמת הועדה ליציבות פיננסית

הדבר חשוב: גם בהתייחס לאשראי ללווים גדולים וגם לאשראי למשקי בית

תודה