

# מבנה מערכת הבנקאות ופעילות הפיקוח על הבנקים

חלק גדול מעבודת הפיקוח על הבנקים הוא בקרת החשיפה של התאגידים הבנקאיים לסיכונים הקיימים והצפויים במערכת הבנקאות ושמירה על תקינותם של יחסי בנק-לקוח.

בשנת 2000 עסק הפיקוח על הבנקים, נוסף על פעילותו השוטפת, בבדיקת כשירותן של קבוצות מועמדים שביקשו לרכוש גרעיני שליטה, והשתתף באופן פעיל בהליכי החקיקה בנושא הלבנת הון, ובכלל זה צו איסור הלבנת הון, שמטרתו העיקרית למנוע שימוש במערכת הבנקאית ככלי להלבנת הון.

במהלך שנת 2000 נמשכה התרחבות השירותים שהבנקים נותנים באמצעות רשת האינטרנט, ובפרט הפעילות שאפיינה את הגיאות סביב המסחר בניירות ערך בשלושת הרבעים הראשונים של השנה. המפקח על הבנקים הרחיב את ההיתר לפעילות באינטרנט גם להעברות לצד שלישי, ומספר בנקים כבר מימשו אפשרות זו. הירידה במספר הסניפים, שאפיינה את שנת 1999, נמשכה גם השנה. זוהי מגמה המלווה תהליך ממושך של הטמעת שינויים טכנולוגיים, והיא צפויה להימשך.

נמשכת הפעילות של נציגויות ושל בנקים להשקעות מחו"ל. השנה פתחו שני בנקים מסחריים זרים סניפים בישראל.

שוק כרטיסי האשראי מתאפיין בשינויים מבניים, הנמשכים מאז אמצע 1998, עת חדרה "אלפא קארד" של "הבנק הבינלאומי" לשוק כרטיסי האשראי, ובכך ביטלה את הדואופול שהורכב מ"ישראכרט" (בבעלות מלאה של "בנק הפועלים") ו"ויזה כ.א.ל." (בבעלות משותפת של "לאומי" ו"דיסקונט"). השינויים המבניים הובילו בשנה הנסקרת להתגברות התחרות בתחומי ההנפקה והסליקה, להפחתת העמלות ולהתחברויות אסטרטגיות בתחום מועדוני הלקוחות והרשתות.

### 1. מבוא

חלקו הראשון של הפרק סוקר את השינויים וההתפתחויות העיקריות במבנה מערכת הבנקאות בשנת 2000; החלק השני מציג נושאים מרכזיים שבהם עסק הפיקוח על הבנקים בשנה זו בתחומים שהוא מופקד עליהם – הסדרה, יחסי בנק-לקוח, מידע ודיווח של התאגידים הבנקאיים, מחקר יישומי בנושאי בנקאות, ביקורת והערכה של פעילות התאגידים הבנקאיים. כן מתואר בחלק השני טיפולו של הפיקוח בקשרים הבין-לאומיים, ברישוי, כמערך התשלומים, בשקים ללא כיסוי ובפעילות הבנקים בזמן חירום.

## 2. שינויים במבנה מערכת הבנקאות

### א. דברים כלליים

בשנים האחרונות גברה התעניינותם של בנקים זרים בפתיחת נציגויות או סניפים בישראל, על רקע תהליכי הליברליזציה והגלובליזציה של המשק, הורדת האינפלציה והגברת המשמעת התקציבית. כניסתם של בנקים זרים למערכת הבנקאית המקומית עשויה לתרום לשיפור התחרות בענף, ליבוא טכנולוגיות בנקאיות ושיטות ניהול חדשות ולהרחבת הגישה של חברות ופרטים בישראל לשוק ההון הבין-לאומי. תחילת פעילותם של בנקים זרים בישראל, כמו במדינות אחרות, מאופיינת במתן שירותים סלקטיבי ללקוחות גדולים, אולם צפוי כי פעילות זו תתרחב, וכי בעתיד ישרתו בנקים זרים גם חברות קטנות ומשקי בית.

לצד המערכת הבנקאית הישראלית מנהלים מספר בנקים גדולים מאירופה (מצרפת, משווייץ, מגרמניה ומאוסטריה) ומארה"ב פעילות פיננסית באמצעות נציגויות ובנקים להשקעות. (אלה - להבדיל מסניפים המספקים בנקאות מסחרית מלאה - אינם נדרשים לקבל מהפיקוח על הבנקים היתר לפעול בישראל.) תחומי פעילותם העיקריים<sup>1</sup> הם: בנקאות השקעות; קרנות הון-סיכון בתחומים שונים, ובפרט בטכנולוגיה; רכישות ומיזוגים; איתור הזדמנויות עסקיות עבור יזמי מדינת המוצא בישראל ולהפך; הנפקות ציבוריות ופרטיות; ניהול תיקי השקעות. הנציגויות תורמות לתחרות הן באופן ישיר, על ידי הצעת מיגוון שירותים אלו בישראל, והן באופן עקיף, על ידי הגברת האיום התחרותי (contestability).

במהלך שנת 2000 לא היה שינוי במספר התאגידים הבנקאיים הפועלים בישראל, והוא עמד על 45 (לוח ו'-1). עם זאת היו, כתוצאה ממיזוגים בין בנקים בחו"ל, שינויים בבעלות של שני בנקים זרים<sup>2</sup> הפועלים בישראל.

### לוח ו'-1

מבנה מערכת הבנקאות, 1980 עד 2000

השנה	מספר התאגידים הבנקאיים <sup>1</sup>	מספר הבנקים המסחריים <sup>2</sup>	מספר הבנקים למשכנתאות	מספר הבנקים למימון השקעות	מספר התאגידים הבנקאיים האחרים <sup>3</sup>
1980	63	30	16	8	9
1990	<sup>3</sup> 57	<sup>3</sup> 25	9	8	15
1995	46	24	9	2	11
1996	45	24	9	1	11
1997	45	23	8	1	13
1998	45	24	8	1	12
1999	45	23	8	1	13
2000	45	23	8	1	13

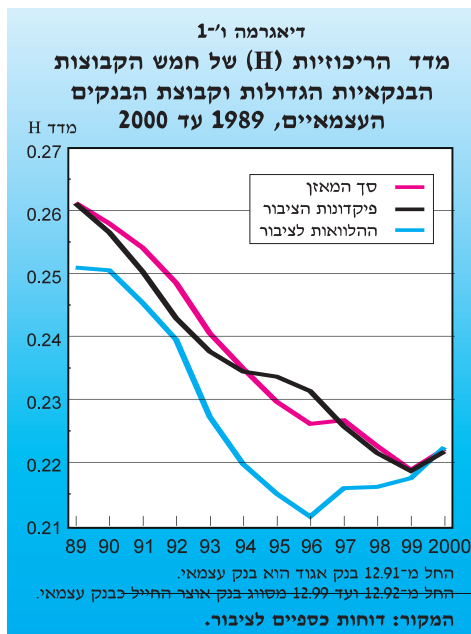
(1) כולל, נוסף על הבנקים המסחריים, גם בנק חוץ. בנקים לקידום עסקים, אגודות שיתופיות לאשראי, מוסדות כספיים וחברות שירותים משותפות.

(2) בשנת 1998 הפך "בנק ירושלים" לבנק מסחרי.

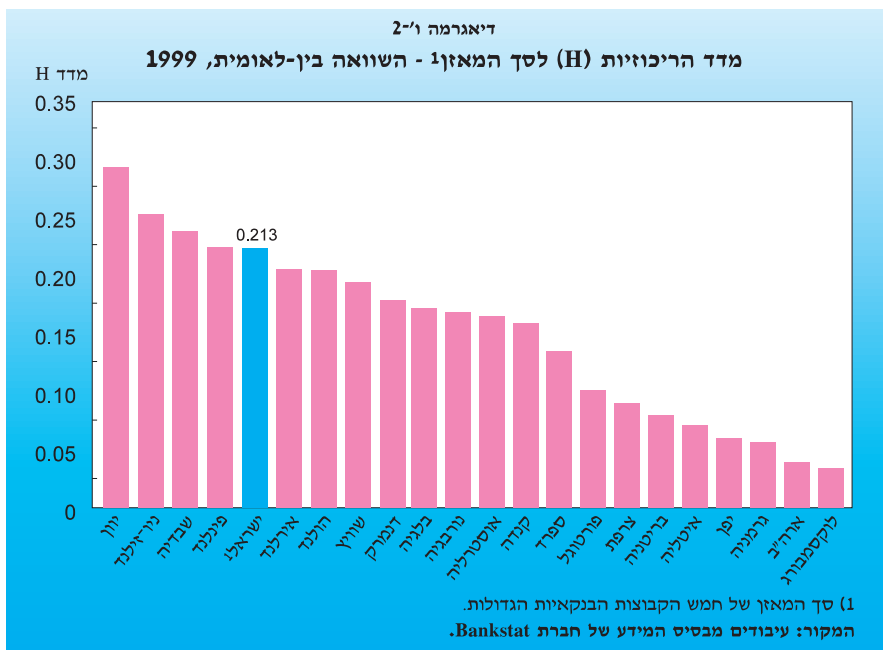
(3) לא כולל בנקים ביהודה, שומרון וחבל עזה.

ה מקור: דיווחים למפקח על הבנקים.

1 ראו גם סקירה שנתית של מחלקת הפיקוח על מטבע חוץ לשנת 1999, פרק ה'.  
 2 Standard Chartered Bank קיבל רשיון בנק באוגוסט 2000 ובא במקום ANZ Banking Group,  
 HSBC Bank Plc- קיבל רשיון בנק בדצמבר 2000 ובא במקום Republic National Bank of NY (Suisse).



אחד המדדים המקובלים לאמידת התחרותיות הוא מדד הרפינדל (מדד H) לריכוזיות, הנותן ביטוי להתפלגות נכסי הבנקים בתוך המערכת. בשנת 2000 הייתה עלייה קלה במדד H, המחושב על סך המאזן של הבנקים – בעיקר על רקע הכללת בנק "אוצר החייל" בקבוצת "בנק הפועלים". שינוי קל זה בא לאחר ירידה חדה של מדד H במחצית הראשונה של שנות התשעים והתמתנות ירידת המדד במחציתן השנייה. בסוף שנת 2000 עמד המדד על 0.222, לעומת 0.226 בשנת 1997 ו-0.256 בשנת 1992 (דיאגרמות ו-1 ו ו-3). השוואה בין-לאומית של מדדי הריכוזיות מראה, כי הריכוזיות בישראל היא מהגבוהות בעולם. ריכוזיות גבוהה (בין 0.203 ל-0.237), בדומה לזו שבישראל (0.213), נרשמה בשנת 1999 בשבדיה, בפינלנד, באירלנד ובהולנד, אולם בהן משמעותה פחות חמורה, מפני הגישה הנוחה למערכות בנקאיות מעבר לגבול וההשתייכות לגוש האירו. לעומתן בארה"ב, בגרמניה, באיטליה, בבריטניה ובצרפת הריכוזיות נמוכה מאוד (בין 0.039 ל-0.089) (דיאגרמה ו-2 ולוח ו-7).



3 "בנק הפועלים" הגדיל את החזקתיו ב"אוצר החייל" ל-66.1%. החל מהריבוע הראשון של שנת 2000 מאוחדים דוחות "אוצר החייל" בדוחות המאוחדים של "בנק הפועלים".

- בשוק כרטיסי האשראי היו בשנת 2000 שני אירועים משמעותיים:
- מכירת חלקו של "בנק לאומי לישראל" בחברת "כ.א.ל." ל"בנק דיסקונט", על פי דרישת המפקח על הבנקים והממונה על ההגבלים העסקיים. המפקח הפעיל את סמכותו לפי סעיף 11ב' לחוק הבנקאות התשמ"א-1981 והתיר לגורמים חיצוניים לרכוש החזקות בתאגיד עזר בנקאי, כדי לאפשר את הישארותו של סולק שלישי גדול בשוק כרטיסי האשראי בישראל, ובכך לשכלל את התחרות.
  - יציאתה של חברת "אלפא קארד"<sup>5</sup> משוק כרטיסי האשראי, מכירת התשתית התפעולית שלה ל"לאומי קארד" והעברת מאגר לקוחותיה ל"ויזה כ.א.ל.". "בנק לאומי" הקים חברת כרטיסי אשראי חדשה על בסיס התשתיות של "אלפא קארד", ביצע "פילוט" בשלהי שנת 2000, והחל בהנפקת כרטיסים ללקוחותיו בינואר 2001.

## ב. סינוף

מספר שנים נוקט בנק ישראל גישה ליברלית במתן אישורים לפתיחה והעתקה של סניפים<sup>6</sup>. מדיניות זו תורמת להתייעלות הבנקים, באפשרה להם למזג סניפים, לסגור את אלה שכדאיותם מוטלת בספק, ואף לשנות את היעדים של סניפים - למשל למקד את פעילותם בשירות ללקוחות עסקיים ומסחריים בלבד<sup>7</sup>, או בשירותי בנקאות פרטית.

ההתפתחויות הטכנולוגיות בתחום התקשורת והמחשוב מאפשרות לבנקים להציע מיגוון שירותים בנקאיים (תחליפים וחדשים), תוך שיפור השירותים ללקוחות, ובפרט לשרת אותם בלי להזדקק לנוכחות הפיזית בסניפים. במקביל הולכים הלקוחות ומתרגלים לשימוש בשירותים אלו. (ראו להלן סעיף ג'). כצפוי, נמשכה מגמה של סגירת סניפים, ובמהלך שנת 2000 נסגרו נטו 23 סניפים<sup>8</sup> (ב-1999 - 35). בשתי הקבוצות הבנקאיות הגדולות נסגרו השנה נטו 16 סניפים - ירידה של כ-2.8% לעומת 1999 וירידה מצטברת של 8.9% משנת 1995. בקבוצת הבנקים הבינוניים נסגרו השנה נטו

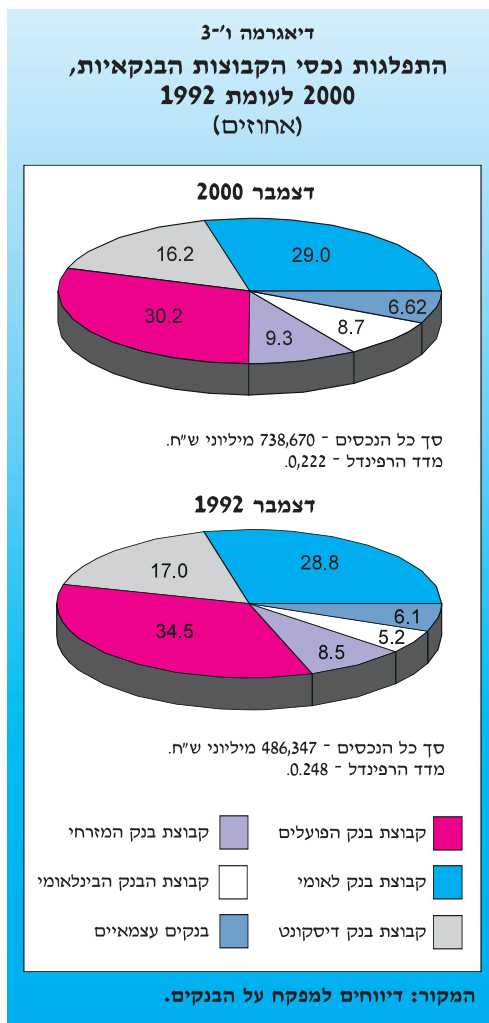
4 נכסי משפחת פישמן ו"הראל המשמר אחזקות".

5 של "הבנק הבינלאומי הראשון".

6 שלא כמו בעבר - ראו סקירה מקיפה ב"מערכת הבנקאות בישראל" סקירה שנתית 1999, פרק ו'.

7 למשל ריכוז שירותים אינטגרטיביים לעסקים במרכזים אזוריים.

8 לא כולל "בנק ירושלים", שעיקר פעילותו עדיין בתחום המשכנתאות. (סניף אחד שלו נסגר ב-2000, וסניף אחד נסגר ב-1999).



## לוח ו'–2

השלוחות הבנקאיות בחוץ לארץ, מספר הסניפים, המשרדים והמשרות, 1991 עד 2000

השנה	סך כל המשרדים	מספר הסניפים והנציגויות <sup>1</sup>	מספר המשרדים של החברות הבנות <sup>2</sup>	מספר המשרות <sup>3</sup>
1991	128	70	58	
1992	126	70	56	3,210
1993	123	73	50	2,962
1994	114	73	41	2,717
1995	108	72	36	2,418
1996	105	72	33	2,225
1997	95	62	33	1,972
1998	93	60	33	2,055
1999	94	60	34	2,044
2000	98	62	36	2,125

1) סניפים, סוכנויות ונציגויות של תאגידים בנקאיים ישראלים בחו"ל.

2) סניפים של החברות הבנות בחו"ל.

3) מספרי המשרות המלאות (כולל שקלול משרות חלקיות) בסניפים, בנציגויות ובחברות הבנות בחו"ל.  
המקור: דיווחים למפקח על הבנקים.

7 סניפים – ירידה של כ-1.5% וירידה מצטברת של 3.5% משנת 1995 לעומת זאת בקבוצת הבנקים הקטנים לא השתנה מספר הסניפים (לוח ו'–3). למרות סגירת סניפים מהירה יותר בקבוצת הבנקים הגדולים, המביאה לירידה הדרגתית של משקלם מסך המערכת, הם מהווים 55% מכלל הסניפים. סביר כי הירידה במספר הסניפים תימשך, וכי הסניפים שייפתחו בעתיד יהיו, בדרך כלל, בעלי מערך טכנולוגי מתקדם וכוח אדם מצומצם יחסית.

## לוח ו'–3

מספר המשרדים בקבוצות הבנקים המסחריים (גדולים, בינוניים וקטנים), 1995 עד 2000

השנה	הבנקים הגדולים	הבנקים הבינוניים	הבנקים הקטנים <sup>2</sup>	סך הכול <sup>2</sup>	המשקל היחסי		
					גדולים	בינוניים	קטנים
1995	608	462	13	1,083	56.1	42.7	1.2
1996	598	464	13	1,075	55.6	43.2	1.2
1997	593	470	13	1,076	55.1	43.7	1.2
1998	592	466	13	1,071	55.3	43.5	1.2
1999	570	453	13	1,036	55.0	43.7	1.3
2000	554	446	13	1,013	54.7	44.0	1.3

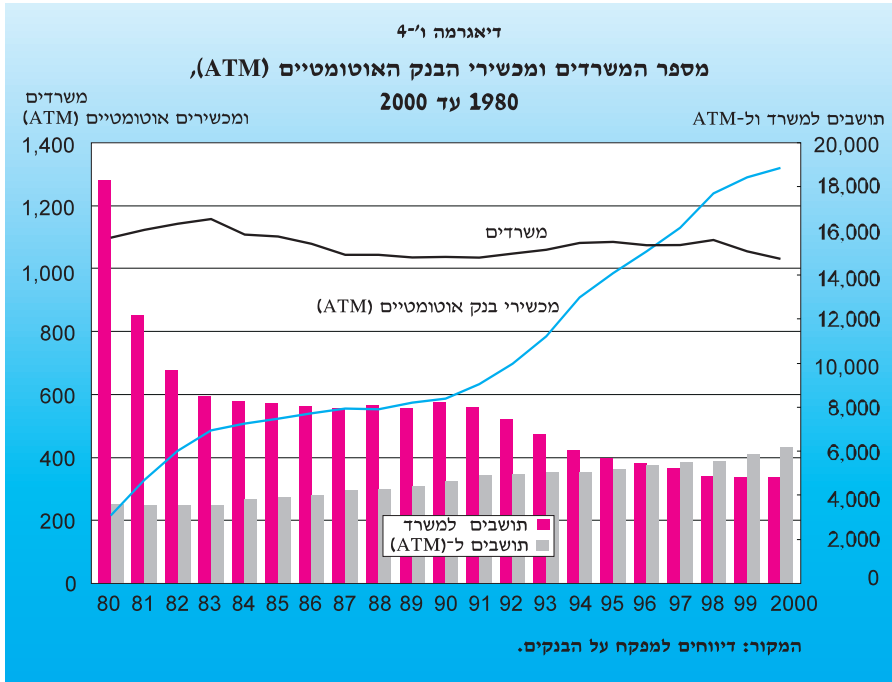
1) הבנקים הגדולים: לאומי והפועלים כולל חברות בנות (אוצר החייל, אמריקאי ישראל, יב, מסד, ערבי ישראלי וקונטיננטל לישראל).

הבנקים הבינוניים: דיסקונט (כולל מרכזתיל דיסקונט ומרכזתיל לישראל), המזרחי, הבינלאומי (כולל פועלי אגודת ישראל) ואיגוד.

הבנקים הקטנים: כללי, הספנות, יורו טרייד, למסחר, לפיתוח התעשייה, החקלאות, עולמי להשקעות, פולסקא, קופת העובד הלאומי.

2) לא כולל 19 סניפי בנק ירושלים (20 ב-99 ו-21 ב-98), שעיקר פעילותו עדיין בתחום המשכנתאות.  
המקור: דיווחים למפקח על הבנקים.

יישום אמצעים טכנולוגיים ואימוצם על ידי לקוחות הבנקים הביאו לירידה של מספר הביקורים בסניף. אישור לכך מתקבל מירידה בת כ-11% של מספר פעולות החיוב בקופה<sup>9</sup> (ממוצע חודשי לסניף), שהוא אחד המדדים לביקורים בסניף, ב-5 השנים האחרונות (לוח ו'-5). במקביל



#### לוח ו'-4

התפתחות מספר הסניפים ומספר מכשירי הבנק האוטומטיים, 1986 עד 2000

מספר התושבים למכשיר	מספר התושבים למשרד <sup>2</sup>	מספר מכשירי הבנק האוטומטיים למידע ולמתן הוראות	מספר מכשירי הבנק האוטומטיים שניתן למשוך מהם מזומנים	מספר המשרדים <sup>1</sup>	התקופה
8,043	4,311	1,320	555	1,049	1990-1986
6,787	5,017	1,695	722	1,063	1995-1991
5,454	5,357	2,000	1,056	1,075	1996 <sup>3</sup>
5,221	5,488	2,055	1,131	1,076	1997
4,872	5,537	2,133	1,241	1,092	1998
4,801	5,874	2,111	1,292	1,056	1999
4,857	6,160	2,170	1,322	1,032	2000

(1) משרדים - סניפים רגילים, סניפים מוגבלים ודלפקים, הפעילים בישראל.  
 (2) להוציא משרדי בנקים מסחריים הפועלים בתחומי יהודה, שומרון וחבל עזה.  
 (3) החל מ-1996 מספר התושבים נקבע על פי האוכלוסייה הקבועה ועודכן לגבי שנים קודמות.

המקור: דיווחים למפקח על הבנקים.  
 9 בגין משיכת מזומנים.

ירד מעט באותה תקופה הממוצע החודשי של מספר משיכות המזומנים למכשיר בנק אוטומטי. בשנת 2000 שירת כל סניף בממוצע קרוב ל-6,200 תושבים, עלייה של כ-5% לעומת 1999 (לוח ו'–4) ודיאגרמה ו'–4).

נתונים המדווחים לפיקוח על הבנקים מצביעים על יציבות במספר המשרות<sup>10</sup> במערכת הבנקאית. עקב הירידה של מספר הסניפים, עלה מספר המשרות הממוצע לסניף בשיעור מתון של כ-3% לעומת שנת 1999, ועמד על 34.6 (לוח ו'–5).

#### לוח ו'–5

#### מספר המשרות ופעולות הקופה<sup>1</sup>, 1996 עד 2000

השנה	מספר הסניפים	מספר המשרות	מספר המשרות לסניף	מספר פעולות החיוב בקופה לסניף	מספר משיכות המזומנים למכשיר
					(ממוצע חודשי)
1996	1,075	35,400	32.9	2,080	7,294
1997	1,076	35,595	33.1	2,045	7,300
1998	1,071	35,259	32.9	1,911	7,015
1999	1,036	34,823	33.6	1,940	7,043
2000	1,013	35,020	34.6	1,850	7,074

(1) לא כולל את סניפי בנק ירושלים.  
המקור: דיווחים למפקח על הבנקים.

השוואה עם מדינות מקבוצת G10<sup>11</sup> לשנת 1999 מלמדת שבישראל מספר המוסדות הבנקאיים ומספר הסניפים של הבנקים המסחריים נמוך מאוד. במדינות שבהן צפיפות האוכלוסין דומה לזו של ישראל (בלגיה והולנד, שבהן 334.6 ו-465.1 תושב לקמ"ר, בהתאמה, לעומת ישראל, שבה 269.6 תושב לקמ"ר) מספר המוסדות גדול פי שלושה, ומספר המשרדים גדול פי שישה. מלבד זאת מספר התושבים לסניף בישראל (5,874) גבוה מאשר בארה"ב (3,469) וביתר מדינות אירופה הכלולות ב-G10, (בין 1,097 ל-2,523 בהולנד), ורמת ההוצאות התפעוליות לסניף בישראל דומה לממוצע של קבוצת ההתייחסות<sup>12</sup>. נתונים אלו עשויים ללמד שמערכת הבנקאות בישראל יעילה מבחינה תפעולית. גם מספר מכשירי הבנק האוטומטיים למשיכת מזומנים בישראל נמוך יחסית (1,292), ולכן מספר התושבים למכשיר (4,808 – לוח ו'–6) גדול יותר מאשר בכל מדינות G10.

10 מספר המשרות המשוקלל. (חלקי משרות נצברים למשרות מלאות).

11 ה-Bank for International Settlements (BIS) מפרסם קובץ סטטיסטי על מערכת התשלומים ב-11 המדינות הנמנות עם קבוצה זו: בלגיה, קנדה, צרפת, גרמניה, איטליה, יפן, הולנד, שוודיה, שווייץ, בריטניה וארה"ב.

12 ממוצע ההוצאות התפעוליות לסניף במספר מדינות (דנמרק, פינלנד, יוון, אירלנד, נורבגיה ופורטוגל) מתוך קבוצת ההתייחסות (הערה 2 בלוח ג'–3) בשנת 1998 הוא כ-11 מיליוני ש"ח לשנה לעומת 11.4 מיליונים לשנה בישראל.

לוח ו'–6

אינדיקטורים למבנה מערכות בנקאות, השוואה בין-לאומית, 1999

הריכוזיות לפי מדד H	מספר התושבים ל-ATM	מספר התושבים למשרד <sup>3</sup>	מספר הסניפים	מספר המוסדות	המדינה
0.213	4,808	5,874	1,056	45	ישראל <sup>1</sup>
0.170	1,645	1,221	8,372	121	בלגיה
0.158	1,144	2,233	13,696	2,108	קנדה
0.089	1,821	2,350	25,144	1,672	צרפת
0.056	1,779	1,481	55,492	2,995	גרמניה*
0.071	1,912	1,400	41,209	878	איטליה
0.059	875	1,961	64,614	3,169	יפן
0.203	2,364	2,523	6,282	123	הולנד
0.237	3,436	2,249	3,940	123	שבדיה
0.193	1,527	1,097	6,528	336	שוויץ
0.079	2,101	1,743	34,146	506	בריטניה
0.039	1,203	3,469	77,983	21,070	ארה"ב
0.123	1,801	1,975	-	-	ממוצע G-10

\* בגרמניה – כולל סניפי דואר.

(1) מדד H חושב עבור חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות.

ה מקור: Statistics on payment systems in the group of ten countries (1999) - Bank for International Settlements.

ג. טכנולוגיה, מחשוב ושירותים בנקאיים

ענף הבנקאות מבוסס ברובו על עיבוד נתונים ותקשורת, ולפיכך ההתפתחויות הטכנולוגיות משפיעות עליו השפעה מהותית.

ההתפתחויות הטכנולוגיות של השנים האחרונות בתחומי המחשוב והתקשורת תרמו להתייעלות בפעילויות הבנקאיות ובמתן שירותי הבנקאות לציבור, והירידה האמורה של מספר הסניפים ומספר העובדים בענף היא אחת התוצאות מכך. המערכת הבנקאית ממשיכה לרתום את הטכנולוגיה לשיפור, לשינוי ולהתאמה של מיגוון הפעולות הבנקאיות, ולהשתמש בה גם כמנוף לקידום הפעילות העסקית וכאמצעי להשגת יעדים אסטרטגיים בתחומי הבנקאות השונים. השימוש באפיקי שירות בנקאי עתירי טכנולוגיה אכן התאפשר הודות לשינויים הטכנולוגיים, אך היקפי השימוש והשינויים על פני זמן בהיקפים אלו הם בעיקר תוצאה של תהליך הטמעתם על ידי ציבור הלקוחות, תהליך שהוא מטבע הדברים ממושך<sup>13</sup>.

בשנה הנסקרת המשיכו שירותי הבנקאות באינטרנט להתרחב, במידה מסוימת גם על חשבון שירותי תקשורת אחרים. כן הופעלו, אמנם עדיין בהיקף מצומצם, שירותים באמצעות רשת הטלפונים הסלולריים.

המערכת הבנקאית בישראל מספקת כיום ללקוחות מיגוון שירותים באינטרנט. ההתרחבות, השנה, הייתה לכיוון של עסקאות בניירות ערך מול הבורסה בתל אביב ומול בורסות אחרות

13 הטמעת השימוש במכשירי בנק אוטומטיים התפרסה על פני שנים רבות.



בעולם, בעיקר בארצות הברית. זאת על רקע ההיתר שנתן המפקח על הבנקים לביצוע פעולות בחשבון הלקוח (ובכלל זה פעולות בניירות ערך) באמצעות האינטרנט ועל רקע הפעילות בשוקי ההון בארץ ובח"ל.

במהלך השנה התיר הפיקוח על הבנקים לבצע העברות כספיות באמצעות האינטרנט גם לצד שלישי. היתר זה מומש, לעת עתה, רק על ידי חלק מהבנקים.

במהלך התקופה הנסקרת הוסיף וגדל השימוש במכשירי בנק אוטומטיים – המאפשרים לבנקים לתת לציבור שירותים פיננסיים בכל שעות היממה בפריסה גיאוגרפית רחבה – וכן השימוש בבנקאות הישירה, המאפשרת ללקוחות לבצע פעולות בנקאיות ללא נוכחות בסניף, גם בשעות שבהן הוא סגור, באמצעות המחשב או הטלפון. לפי מדגם של נתונים<sup>14</sup> לסוף 2000, שנתקבלו בפיקוח, ויש לראות בהם אומדן, מבוצעות באמצעות הבנקאות בתקשורת בכל חודש, בממוצע, כ-13.4 מיליוני פניות לקבלת מידע, כ-20% מהן באמצעות האינטרנט. גדל במידה ניכרת השימוש באינטרנט לקבלת מידע והשימוש במענה טלפוני ממוחשב. במספר הפניות באמצעות מכשירי בנק אוטומטיים, תקשורת "מחשב למחשב" ועמדות לקוח לא היו שינויים מהותיים. כן בוצעו בשנת 2000 בכל חודש בכל חשבון עו"ש כשתי משיכות של מזומנים בממוצע באמצעות מכשירי בנק אוטומטיים, בדומה למספרן בשנה הקודמת.

#### לוח ו'–7

מספר פעולות החיוב בחשבונות העו"ש, המשקל היחסי לפי סוג הפעולה,

שבעת הבנקים הגדולים, 1991 עד 2000

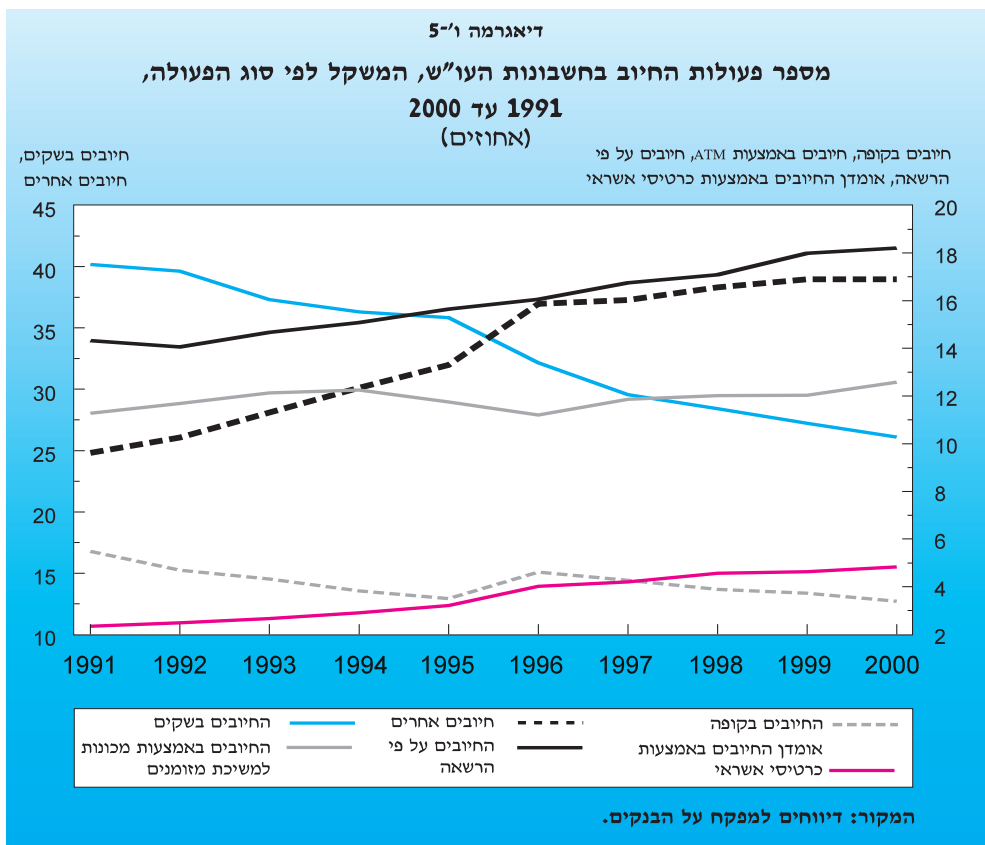
(ממוצע חודשי)

השנה	מספר החיובים בשקים	מספר החיובים בקופה	מספר החיובים באמצעות מכונות למשיכת מזומנים		מספר החיובים על פי הרשאה		סך כל פעולות החיוב
			מספר	אחוזים מסך הכול	מספר	אחוזים מסך הכול	
1991	40.2	5.5	9.6	14.3	2.4	28.0	41.6
1992	39.6	4.7	10.3	14.1	2.5	28.8	45.7
1993	37.3	4.3	11.3	14.7	2.7	29.7	47.4
1994	36.3	3.8	12.4	15.1	2.9	29.9	51.4
1995	35.8	3.5	13.3	15.7	3.2	29.0	53.7
1996	32.1	4.6	15.9	16.1	4.0	27.9	48.5
1997	29.6	4.3	16.0	16.8	4.2	29.2	51.5
1998	28.4	3.9	16.6	17.1	4.6	29.5	52.6
1999	27.2	3.7	16.9	18.0	4.6	29.5	53.8
2000	26.1	3.4	16.9	18.2	4.8	30.6	55.3

המקור: דיווחים למפקח על הבנקים.

14 הנתונים הם של מדגם מוסדות בנקאיים לשנים 1999 ו-2000, שכן חובת הדיווח נכנסה לתוקף רק ברביעי האחרון של 1998. חלק מהנתונים הם אומדנים גם מצד המוסדות הבנקאיים המדווחים.

השפעת הטכנולוגיה על האופן וההיקף של ביצוע פעולות בנקאיות, וממדי הטמעתה בקרב ציבור הלקוחות משתקפים גם בנתונים המדווחים לפיקוח על הבנקים אודות החיובים בחשבונות העו"ש והרכבם. מגמת הירידה במשקל החיובים המבוצעים בגין פעולות שאינן אוטומטיות (המחאות וקופה) בסך כל פעולות החיוב נמשכה גם השנה. מגמה זו בולטת בהמחאות: משקלן בסך החיובים ירד בהתמדה מכ-40% בתחילת שנות התשעים ל-26% בשנת 2000. במקביל עלה בהדרגה הסכום הממוצע להמחאה, והוא עמד בסוף השנה על כ-4,600 ש"ח. בפעילויות באמצעות קופות הבנקים נרשמה ירידה דומה, ומשקלן הגיע ל-3.4% בלבד מסך פעולות החיוב העוברות בחשבונות העו"ש (לעומת כ-5.5% ב-1991). הסכום של פעולת קופה ממוצעת עלה אף הוא במהלך השנים, ועמד השנה על כ-3,150 ש"ח. הירידה בביצוע פעולות בנקאיות לא-אוטומטיות (שימוש בהמחאות ובקופות הבנקים) מיתרגמת לעלייה מתונה של השימוש בפעולות המצריכות התערבות ידנית מצומצמת מצד הלקוחות והבנקים, וכך היה בשנה הנסקרת (לוח ו'-7 ודיאגרמה ו'-5).



#### ד. מכירת שליטה והחלפת בעלות

בעקבות הסדר מניות הבנקים מתנהל תהליך הפרטת הבנקים בדרך של מכירתם לגרעין שליטה מזהה ויצוב. הבנקים שבהסדר נמכרים על ידי משרד האוצר, באמצעות חברת "נכסים מ.י.",

ותפקידו של בנק ישראל לפי חוק הבנקאות (רישוי) הוא לבחון את המבקשים לרכוש שליטה בבנק ולהעניק היתר לאלה שנמצאו ראויים. הקריטריונים המנחים את בנק ישראל באישור מועמדים לקבלת היתר הם, בין היתר, יושר אישי, ניסיון בתחום העסקי ואיתנות פיננסית. כן נבחנים השפעת שינויי הבעלות על התחרות במערכת וקיומם של ניגודי עניינים בין הפעילות העסקית של מבקשי השליטה לבין הניהול של התאגיד הבנקאי הנרכש.

בשנת 2000 פעלה ועדה מקצועית משותפת למשרד האוצר ולבנק ישראל לבדיקת חלופות למכירת גרעין השליטה ב"בנק לאומי". הועלו מספר המלצות, והוועדה המליצה במיוחד על מכירת גרעין השליטה למשקיע אסטרטגי, או על מכירתו באמצעות הבורסה לניירות ערך. במהלך השנה הנסקרת נמשך הטיפול במכירת גרעין השליטה ב"בנק דיסקונט". המתמודדים לא הציגו קבוצה מתאימה לקבלת היתר לרכישתו מנגיד בנק ישראל, ותהליך המכירה הופסק. בתחילת 2001 נמכר "אוצר השלטון המקומי" לקבוצת "דקסיה רואימי" מצרפת.

### תיבה ו-1: מניעת הלבנת הון בישראל

#### רקע

הלבנת הון היא פעולה אשר נועדה לטשטש את המקור של כסף שנבע מפעילות פלילית – בדרך כלל מעבירות הקשורות בפשע מאורגן ומעבירות עתירות הון אחרות – סחר בסמים, סחר לא חוקי בנשק, זנות, הימורים, גנבות, ועוד – באמצעות ניתוק הקשר שבין הכסף לבין הפעילות הפלילית, כך שיהיה ניתן לעשות בכסף שימוש חוקי. בתופעה של הלבנת הון טמונה סכנה של הגברת הפשיעה, בגלל רווחים גדולים ממנה, ויש בה כדי להקשות על איסוף ראיות לעבירת המקור; בטווח הארוך היא מלווה בהשחתת מערכות, העלולה לסכן את יציבות המשטר הדמוקרטי.

המלחמה בהלבנת הון מקבלת לאחרונה מקום חשוב בסדר היום הציבורי של המדינות המערביות. ביוני 2000 פרסם ארגון ה-FATF<sup>1</sup> "רשימה שחורה", ובה 15 מדינות שאינן משתפות פעולה במלחמה בהלבנת הון. מדינת ישראל איחרה לטפל בחקיקה הרלבנטית, ולפיכך הוכללה ברשימה זו<sup>2</sup>.

בשנת 2000 נקטה מדינת ישראל צעדים משמעותיים לקידום המלחמה בהלבנת הון – צעדים שהם הכרחיים לקבלתה לקהילת העמים הנלחמים בהלבנת ההון, ולהוצאתה מ"הרשימה השחורה" של ה-FATF. הבולטים שבהם הם חקיקת חוק לאיסור הלבנת הון וצו של הנגיד בנושא זה. לפיכך ציין ה-FATF (בפברואר 2001) את ישראל כאחת מהמדינות שפעלו לקידום המאבק בהלבנת הון באמצעות חקיקה, אך הטעים כי חקיקה אינה מספיקה לצורך הוצאה מ"הרשימה השחורה", וכי המבחן יהיה ביישומה.

#### חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000

החוק לאיסור הלבנת הון התקבל בכנסת בחודש אוגוסט 2000, וייכנס לתוקף באופן מלא לא יאוחר מפברואר 2002. בצד הגדרתה של הלבנת הון כעבירה פלילית וקביעת

1 ה-Financial Action Task Force – הגוף הבינ-לאומי המוביל את המאבק בהלבנת ההון.  
2 לצד רוסיה, לבנון, פנמה, פיליפינים, בהמ'ס, ליכטנשטיין, איי קיימן, הרפובליקה הדומיניקנית ועוד.

העונש עליה (מאסר של עד 10 שנים וקנס של עד 3 מיליוני ש"ח), הוכללו בחוק נקודות הנוגעות לעולם הפיננסי והבנקאי, ביניהן: חובת זיהוי, דיווח וניהול רישומים על נותני שירותים פיננסיים<sup>3</sup>, ובכלל זה מינוי אחראי למילוי חובות אלו ופיקוח על מילויין; חובת דיווח על הכנסת כספים בסכום של 80,000 ש"ח או יותר לישראל או הוצאת סכום כזה ממנה (1,000,000 ש"ח או יותר לעולה בכניסתו הראשונה) וסנקציות על הפרת חובות דיווח אלו; הקמת רשות מוסמכת לאיסור הלבנת הון במשרד המשפטים, שתקבל דיווחים מנותני השירותים הפיננסיים, תנהל מאגר מידע ותעביר מידע רלוונטי לרשויות האכיפה בארץ (המשטרה והשב"כ) ובחור"ל.

צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים)

חוק איסור הלבנת הון הסמיך את הנגיד ואת השרים שהגופים המדווחים שאינם בנקים כפופים להם להחיל על גופים אלו צווים שיקבעו חובות בעניין זיהוי לקוחות, דיווח (לרשות המוסמכת) וניהול ותיעוד רישומים. צו הנגיד לתאגידים הבנקאיים מ-25.1.01, הראשון שהתקבל בתחום זה, התווה את הדרך לצווים האחרים, הנמצאים עתה בשלבי ביצוע שונים.

בין היתר קובע הצו חובת זיהוי (רישום ואימות פרטי הזיהוי) של מקבלי שירות בתאגידים הבנקאיים, הכוללת זיהוי ואימות של בעלי החשבון ומורשי החתימה וכן רישום נהנים בחשבון נאמנות ובעלי שליטה בחשבון של תאגיד, על פי הצהרה של הלקוחות. כן קובע הצו כי לאחר סגירת החשבון יש לשמור, במשך שבע שנים, את מסמכי הזיהוי ששימשו בפתיחתו, וכן כי יש לשמור את מסמכי ההוראה לביצוע כל פעולה בסכום של 50,000 ש"ח ומעלה במשך תקופה של שבע שנים מיום מתן ההוראה. במסגרת זו נדרשים הבנקים לקיים מאגר מידע ממוחשב של מספרי החשבונות, פרטי הזיהוי של בעליהם, מורשי החתימה, הנהנים ובעלי השליטה; לזהות את מקבלי השירות פנים אל פנים, ולדווח לרשות המוסמכת לאיסור הלבנת הון במשרד המשפטים – דיווח אובייקטיבי<sup>4</sup> (לפי סוג הפעולה וסכומה) ודיווח סובייקטיבי (לפי שיקול דעת) על פעולות הנראות בעיניהם כבלתי רגילות.

הצו מטיל חובות על התאגידים הבנקאיים בדבר היערכותם בתחומי המיכון (אבטחת המידע, הרחבת הרשומות, ממשק של תוכנת הדיווח עם תוכנות אחרות), ההדרכה והכנת הטפסים והנהלים; לפיכך הוא יוחל, לכל המוקדם, שנה מיום פרסומו ברשומות, דהיינו בתחילת 2002.

3 תאגיד בנקאי, חבר בורסה, מנהל תיקים, מבטח וסוכן ביטוח, קופת גמל, חלפן כספים ובנק הדואר.  
4 כגון החלפה והמרה של מזומנים מעל סכום של 50,000 ש"ח; הפקדה ומשיכה של מזומנים דרך חשבון, או העברה וקבלה של מזומנים מחור"ל וכד' בסכומים של 200,000 ש"ח ומעלה; הפקדת שקים במטבע חוץ או העברות בין-לאומיות בסכומים של 1,000,000 ש"ח ומעלה.

### 3. פעילות הפיקוח על הבנקים

התפקידים העיקריים של הפיקוח על הבנקים הם לשמור על יציבותה וחוסנה של מערכת הבנקאות, על רמת תחרותיות נאותה ועל הגינות ביחסי בנק-לקוח, ובכלל זה – על ניהולם התקין של התאגידים הבנקאיים כדי שיוכלו לעמוד בהתחייבויותיהם כלפי המפקידים. העבודה השוטפת בפיקוח על הבנקים עיקרה ביקורת על הבנקים ומעקב אחר פעילותם: שינויים בהיקף ובתמהיל של עסקיהם, כושרם לנהל את הסיכונים ויכולתם להתאים עצמם לשינויים מקרו-כלכליים ואחרים במשק. מעקב זה אחר פעילות הבנקים כולל איסוף מידע בנקאי לסוגיו, ניתוחו והסקת מסקנות ממנו. המידע הנאסף מתחלק לשניים: (1) נתונים כמותיים מדידים - למשל על ההכנסות, על ההוצאות, על שיעורי הריבית, על העמלות, על האשראי ועל המירווחים; (2) מידע איכותי, לא-מדיד - על טיב הניהול, על אבטחת הנתונים, על קיום הנהלים, על שלימות המידע הנמסר ללקוחות הבנק וכדומה. המידע נאסף הן לפי דפוסי דיווח קבועים וממוחשבים, והן על בסיס שיחות של עובדי הפיקוח עם הנהלות הבנקים ועובדיהם. בהליכי הביקורת נאספים נתונים בנקאיים ומידע לא-כמותי רב ערך. מקור נוסף למידע חשוב באשר לליקויים במוסד הבנקאי הבודד או במערכת כולה הוא תלונות הציבור המופנות אל הפיקוח על הבנקים, אשר מבטאות לעתים בעיות של לקוחות רבים במספר תאגידים בנקאיים. כן מתעדכן הפיקוח על הבנקים באורח סדיר בגישות פיקוחיות חדשות המתפתחות בעולם, במחקרים בנקאיים במדינות שונות ובמסקנות היישומיות הנובעות מהם. להלן נסקור את פעילויות הפיקוח ביחידותיו השונות בשנת 2000.

#### א. הסדרת הפעילות הבנקאית

הסדרת הפעילות הבנקאית חוברת אל החקיקה ככלי מרכזי של הפיקוח על הבנקים להנחיית המוסדות הבנקאיים בדבר עמדותיו והוראותיו של המפקח בנושאי בנקאות שונים. הוראות ההסדרה מכוונות להסדיר את פעילות הדירקטוריון הבנקאי והנהלת הבנק, לשפר את מערכות הדיווח הפנימי והחיצוני, לחזק את הבקורות הפנימיות, ולהביא את הנהלות הבנקים לניהול אחראי, תקין וזהיר של התאגידים. ההסדרה מושתתת על עיבוד וניתוח של המידע המגיע לפיקוח ממקורות שונים, ומתורגם להנחיות ולכללי התנהגות המוטלים על הבנקים. אלה נאספות בקובצי "הוראות ניהול בנקאי תקין", "הוראות הדיווח לציבור" ו"הוראות הדיווח לפיקוח על הבנקים". הוראות ההסדרה העיקריות שפורסמו השנה בתחומי הדיווח לציבור, ניהול הסיכונים, יחסי בנק-לקוח ועוד מובאות בנספח לפרק זה.

חקיקת המשנה העיקרית שגובשה בשנת 2000 (ופורסמה בינואר 2001) היא צו איסור הלבנת הון (חובת זיהוי, דיווח וניהול רישומים על ידי התאגידים הבנקאיים), שהוא נדבך חשוב בחוק איסור הלבנת הון התש"ס-2000. (ראו תיבה ו'-1). מטרתו העיקרית של הצו למנוע שימוש במערכת הבנקאית ככלי להלבנת הון.

#### ב. תחום ההערכה

תחום ההערכה המוסדית מורכב משבע יחידות; חמש מופקדות על הערכת הקבוצות הבנקאיות, ושתיים – על הבנקים הקטנים העצמאיים; אחת מהן משלבת הערכה וביקורת, והשנייה הערכה ורישוי.

היחידות עוקבות אחר התאגידיים הבנקאיים, ומכינות הערכות תקופתיות שוטפות על המצב הכלכלי, הניהול והסיכונים של כל אחד מהם (כולל החברות הבנות והסניפים בחו"ל), וכן הערכות מיוחדות בנושאים נבחרים. ניתוח מצב התאגידיים הבנקאיים מבוסס על מידע שנאסף מגורמים רבים – ובעיקר על דוחות של הבנקים לציבור ולבנק ישראל, על דוחות ביקורת שמכינים צוותי הביקורת של הפיקוח על הבנקים, על מידע המתקבל במהלך דיונים עם דרגי הניהול הבכירים בתאגידיים הבנקאיים, על חריגים העולים מתלונות הציבור, ואף על מידע מהעיתונות הכתובה והאלקטרונית.

נוסף על עבודות המעקב וההערכה, מטפלים כלכלני היחידה להערכה מוסדית בבקשות שונות של הבנקים (לפתיחת שלוחות בחו"ל, פעילויות בתחומים חדשים, הנפקת שטרי הון וכד'). בשנת 2000 עסקה היחידה, בין השאר, בנושאים אלה:

- הערכת ניהול הסיכונים בבנקים – עמידת הבנקים בדרישות הפיקוח לגבי ניהול הסיכונים. (גובשה הוראה העוסקת בעיקר בנושא ניהול סיכוני השוק).
- חשיפת התאגידיים הבנקאיים לאשראי במטבע חוץ.
- אישור הנפקת שטרי הון בידי הבנקים ומעקב אחר התפתחות יחסי ההון, בעיקר בבנקים הקרובים למגבלה.
- טיפול בהסדרת החזקות הבנקים בתאגידיים בחו"ל והיתרים להקמתם. נושא זה קיבל דגש מיוחד לנוכח היערכותם של הבנקים להקמת תאגידי החזקה פיננסיים בארה"ב בעקבות שינוי החוק שם.
- בחינת השפעתן של אפשרויות מיזוג בין בנקים על התחרות במערכת הבנקאות, על הפעילות ועל המירווחים (בשיתוף עם יחידות אחרות).
- עמידת הבנקים בדרישות הפיקוח לגבי עסקאות עם אנשים קשורים.
- שינויים בתחום החזקת חברות כרטיסי האשראי והוצאת הרשיונות לכך.
- ליווי כניסתם של סניפי בנקים זרים לישראל והיערכות לגיבוש מסגרת הפיקוח על סניפים אלה.

## ג. תחום הביקורת

תחום הביקורת מורכב ממשש יחידות ביקורת, המתמחות בתחומי פעילות ובנושאים שונים; בניהול הבנקאי; אשראי וביטחונות; דירקטוריון, בקרה וביקורת פנימית; ניהול סיכונים; שירות ללקוח ושוק ההון; ביקורת מערכות המידע. מול הבנקים העצמאיים פועלת יחידה נוספת, המשלבת ביקורת בכל התחומים האמורים והערכה.

יחידות הביקורת נסמכות בעבודתן על איסוף נתונים ישירות ממסמכי הבנק ומספרי הבנק. הליכי הביקורת נועדו לוודא ניהול בנקאי תקין, הכולל, בין השאר, עמידה בהוראות המפקח בנושא זה ובהוראות החוק הנוגעות לתחומי הפעילות הבנקאית. דוחות הביקורת מתריעים על הליקויים שנתגלו ומגדירים יעדים ולוחות זמנים לתיקונם.

פעילות הביקורת מותווית בתכניות עבודה תקופתיות, הנסמכות על יעדי מחזוריות בכיסוי נושאי של התאגידיים המבוקרים. כשליש מתשומות הביקורת מוקדש לנושאים ותחומי סיכון המתבררים אד-הוק במהלך שנת העבודה.

בתחום האשראי הושם בשנת 2000 דגש על התשתית לניהול שליטה ובקרה בפעילות האשראי. נבחנו מנגנוני דירוג אשראי שפותחו בבנקים עצמם, והוערכו מנגנונים לאיתור

וסיווג של חובות בעייתיים. מההיבט הענפי הושם עיקר הדגש בענף הבנייה והנדל"ן, הנתון בקשיים, והוחל בבחינת עסקאות של רכישת שליטה הנסמכות על מימון בנקאי.

בתחום הדירקטוריון, הבקרה והביקורת הפנימית הושם בשנה הנסקרת דגש בהפרדות בין תפקידי הניהול השוטף, שעליהם מופקד הדרג האקזקטיבי, לבין תפקידי הפיקוח והבקרה על ביצועי ההנהלה, שהם עיקר תפקידו של הדירקטוריון. נוסף על כך הוגברה אכיפת פרוצדורות הזיהוי ויישום המגבלות שהוטלו על הפעילות עם "אנשים קשורים".

במסגרת ניהול הסיכונים נמשכו הליכי ביקורת על נאותות המערכות לניהול סיכוני השוק, והוקצו תשומות ניכרות לביקורת על ניהול החשיפות בפעילויות שונות של הבנק ולקוחותיו בשוקי הכספים וההון.

בתחום שירות הבנק ללקוח ושוק ההון נבדקה עמידת הבנקים בהוראות החוק לעניין ייעוץ להשקעות בקרנות נאמנות, על רקע צמדות שביטאה בנושא זה הרשות לניירות ערך. נמשכו ביקורות על מבנה הפעילות של בנקים ותאגידים נשלטים בשוק ההון לשם מניעת ניגודי עניינים. בוקרו היבטים שונים של התחרות המתפתחת בשוק כרטיסי האשראי. כן בוקרה נאותות הפעילות בתחומים של ניהול הלוואות בריבית משתנה, עמלות פירעון מוקדם, חישובי ריבית והיבטי גילוי נאות.

בתחום עיבוד הנתונים האלקטרוני ומערכות המידע הושם עיקר הדגש במערכות למתן שירותי בנקאות בתקשורת, ובפרט באלו המספקות שירותים באינטרנט, שפותחו בשנתיים האחרונות. כן בוקרו תהליכי ההסבה של המערכות המיכוניות והודגשו היבטים שונים הנוגעים למיקור-חוץ (outsourcing) של שירותי מיכון.

#### ד. תחום הקשרים הבין-לאומיים

בעקבות הגלובליזציה, הגדלת הפעילות הבין-לאומית של הבנקים הישראליים והתעניינות הולכת וגוברת של משקיעים בחו"ל במערכת הבנקאות הישראלית, יוחד תחום לקשרים הבין-לאומיים. שיתוף הפעולה והעברת מידע בין רשויות הפיקוח בעולם הפכו לחלק אינטגרלי מעבודת תחום זה, וזאת בהתאם להמלצות ועדת באזל, שקבעו סטנדרטים ונורמות לפיקוח על בנקים במדינות שבהן יש נוכחות של בנקים זרים.

הנושאים העיקריים שבהם מתמקד תחום זה הם:

- ריכוז מידע על מדיניות והסדרה של רשויות פיקוח ושל גופים בין-לאומיים בחו"ל ממקורות שונים והעברתו ליחידות המתאימות בפיקוח.
- מעקב יזום אחר נושאים בעלי חשיבות לפיקוח על הבנקים, ומתן סיוע לפונקציית הרישוי בנושאים הדורשים התמחות ספציפית בנושאי חו"ל.
- ניתוח מגמות והתפתחויות בבנקאות בחו"ל שיש להן השלכות על הבנקאות הישראלית.
- קיום קשרים שוטפים עם רשויות פיקוח וגופים בין-לאומיים בחו"ל במגמה ליצור תשתית מתאימה לפיתוח ערוצי מידע – בין השאר, לשם העברת מידע בהתאם לנדרש על פי עקרונות הליכה (core principles) של ועדת באזל.

בחודשים האחרונים של שנת 2000 עסק תחום הקשרים הבין-לאומיים במיגוון תפקידים בהתאם למטרות שתוארו לעיל. חלק ניכר מהעבודה הוקדש לטיפול הקשור למשלחת קרן המטבע הבין-לאומית, שביקרה בארץ בספטמבר 2000, ובדקה, בין השאר, את הסטנדרטים של הפיקוח על הבנקים ואת הסוגייה של העברת מידע לרשויות פיקוח בעולם.

יחידת המחקר משמשת את הפיקוח על הבנקים כיחידת מטה בנושאים הקשורים לבחינה וניתוח של השפעת גורמים מקרו-כלכליים ואחרים על מערכת הבנקאות – הן על ביצועיה והן על הסיכונים שהיא נחשפת להם, כלומר על יציבותה הפיננסית. היחידה עוקבת אחר ההתפתחויות בבנקאות בעולם ומתעדכנת בגישות חדשות לניתוח והערכה של נושאים שונים – כגון ניהול נכסים והתחייבויות, ניהול סיכונים, אמידה ודרכים לחיסון, הלימות הון ועוד. הידע הנרכש מסקירת הספרות המקצועית ומעבודות המחקר משמש בסיס לכתיבת ניירות עמדה ומחקרים בנושאי מדיניות הפיקוח על הבנקים, לפיתוח כלים, להערכת ביצועיהם של המוסדות הבנקאיים ולניסוח כללים להסדרה בנקאית ולנקיטת אמצעים אחרים, שמטרתם לקדם את מערכת הבנקאות בישראל.

בין הנושאים המרכזיים שנחקרו בשנה הנסקרת:

- הערכת סיכון האשראי בבנקאות על פי מודל לדירוג אשראי;
  - סוגיית המבנה האופטימלי של מערכת הבנקאות;
  - בחינת התשואה המותאמת לסיכון ומבנה הנכסים האופטימלי בבנקאות הישראלית;
  - מידת התחרות בענף הבנקאות תוך שימוש במדדי "כוח השוק".
- מחקרים אלו פורסמו במסגרת "מאמרים לדיון" שמפרסמת יחידת המחקר של הפיקוח על הבנקים.

## ו. תחום יחסי בנק-לקוח

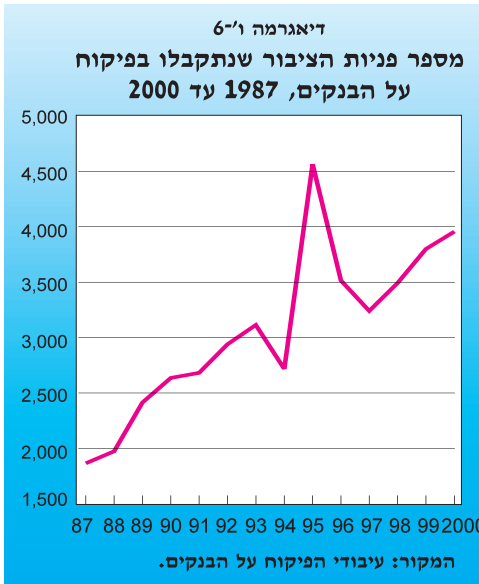
ההגנה על זכויותיהם של לקוחות הבנקים והבטחת הגינות ביחסים שבין הבנק ללקוחותיו חשובים לא רק כשלעצמם אלא גם כנדבך בשמירת יציבותה של מערכת הבנקאות. לשם הבטחת עמידתם של הבנקים בהוראות החוק וההסדרה בתחום יחסי בנק-לקוח, פועל הפיקוח על הבנקים באמצעות היחידה לפניות הציבור, וזאת נוסף על יחידת הביקורת העוסקת בתחום זה. בצד בירור פניות הציבור, משמשת היחידה מקור לגילוי נקודות תורפה רוחביות במערכת, ומפעילה צוות העורך בבנקים בדיקות סמויות. כן פועל צוות המנהל בקרה ומעקב אחר העמלות הבנקאיות, בודק את מערכת התמחור ובוחרן שיטתית את החוזים האחידים בבנקים – במטרה להוציא מתוכם סעיפים מקפחים. הצוות העוסק בכך מפרסם אחת לחצי שנה השוואות בין-בנקאיות בנושאים שונים<sup>15</sup>. פרסומים השוואתיים אלו, ובפרט מדד העמלות, נועדו לסייע לציבור בקבלת מידע על עלות השירותים בבנקים שונים. במסגרת בדיקת החוזים האחידים פועל הפיקוח לביטול סעיפים מקפחים בחוזי העו"ש וההתקשרות<sup>16</sup>, והשנה נבדקו גם חוזי התקשרות בין התאגידים ללקוחות בעניין הפעילות באינטרנט ובכרטיסי אשראי.

15 עלות ההחזקה של חשבון עו"ש או של חשבון ניירות ערך וטבלאות השוואתיות של מדד העמלות בחמשת הבנקים הגדולים.

16 לאחרונה הוגשו לבית הדין לחוזים אחידים הסיכומים במסגרת בקשה לביטול סעיפים מקפחים בחוזה העו"ש של "בנק לאומי לישראל".



(1) פניות הציבור



היחידה לפניות הציבור שואבת את סמכויותיה מ"חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א - 1981"<sup>17</sup>, המטיל על המפקח על הבנקים לברר פניות ציבור ולהגן על זכויותיהם של לקוחות הבנקים. הפניות ליחידה כוללות תלונות בנושאים שונים – מידע מטעה, התניית שירות בשירות, עמלות מופרזות או בלתי מוצדקות, סעיפים מקפחים בחוזים, שירות בלתי נאות, בעיות הקשורות לכרטיסי אשראי, להמחאות, לתכניות חיסכון ועוד. בשנת 2000 התקבלו ביחידה 3,959 פניות, בכתב, והושלם הטיפול ב-4,260 פניות, שחלקן התקבלו השנה וחלקן בשנים קודמות.

מתוך 2,111 תלונות שלגביהן נקבעה עמדה בשנת 2000 נמצאו 741 (35.1%) מוצדקות או מוצדקות חלקית; הטיפול ב-765 תלונות הסתיים ללא קביעת עמדה<sup>18</sup>, ו-176 מתוכן הועברו לטיפול הגופים המוסמכים הרלוונטיים, לאחר שנקבע כי הן אינן בתחום סמכותה של היחידה. 1,384 פניות סווגו כפניות להבהרה, או כבקשות. פניות אלה מקורן בעיקר באי-ידיעה של נהלים והוראות בנושאי בנקאות, או בהזדקקות למידע נוסף (לוח ו'8).

לכ-205 פניות בנושאים בנקאיים שונים היו השלכות על בנק מסחרי מסוים או על כלל המערכת הבנקאית; אלה התבטאו, בין היתר, בדרישה לתיקון נהלים ולרענון הציות להם, בתיקון נוסחים של מסמכי בנק וכיו"ב:

- ביטול גביית דמי ניהול לחוסכים במוסדות כספיים – בעקבות תלונות של חוסכים נבדקו תנאי ההתקשרות בין הקופה לביןם, ונמצא כי אלו אינם מאפשרים גביית עמלה. לפיכך הורה בנק ישראל על החזרת העמלות שנגבו מהחוסכים.
- הטבות לגמלאים – בדיקת תלונות, הנוגעות לגביית עמלות בגין כרטיס מגנטי שהונפק לקבוצת גמלאים באחד הבנקים, הורחבה כדי לוודא שהגמלאים מקבוצה זו קיבלו את מכלול ההטבות המגיעות להם על פי חוזר פנימי שהוציא הבנק. בעקבות הבדיקה הורינו לבנק להחזיר ללקוחות הקבוצה דמי הקצאת אשראי, שנגבו שמהם במהלך השנים אף על פי שהם היו אמורים להיות פטורים מהם על פי חוזר הבנק; העמלות הוחזרו בתוספת ריבית והצמדה מיום הגבייה ועד ליום החזר.
- חשיפת לקוחות לסיכון – בבדיקה, שערכנו בעקבות תלונה, נמצא כי בסניף של אחד הבנקים הוצע למספר לקוחות ליטול הלוואה בדולרים ולהשקיע את תמורתה בתכנית חיסכון בריבית

17 החוק קובע כי "המפקח יברר פניות של ציבור בדבר עסקיהם עם תאגידים בנקאיים שראה בהן ממש וישתמש בסמכויותיו לפי פקודת הבנקאות, 1941, למטרה זו".

18 מפאת ביטול בידי הפונים, גרסאות סותרות, הליכים משפטיים, השגת הסדר בין הלקוח לבין הבנק ומסיבות אחרות.

לוח ו'–8

ממצאי בירור פניות הציבור, 1999 ו-2000  
(מתוך סך הפניות שהטיפול בהן הסתיים במהלך השנה)

2000		1999		
מספר אחוזים	מסך הפניות	מספר אחוזים	מסך הפניות	
17.4	741	19.6	837	תלונות שנקבעה לגביהן עמדה
32.2	1,370	28.2	1,202	א. תלונות מוצדקות ומוצדקות חלקית
49.6	2,111	47.9	2,039	ב. תלונות לא מוצדקות
				סך הכול
3.6	154	4.1	173	תלונות שלא נקבעה לגביהן עמדה
5.5	236	4.2	181	א. הפסקת טיפול עקב הליכים משפטיים
4.1	176	3.5	148	ב. הפסקת טיפול מסיבה אחרת
4.7	199	5.4	232	ג. לא בסמכות היחידה
18.0	765	17.2	734	ד. לא ניתן לקבוע עמדה
				סך הכול
15.0	637	9.9	422	בקשות והבהרות
17.5	747	17.7	756	א. בקשות
32.5	1,384	27.7	1,178	ב. הבהרות
100.0	4,260	92.7	3,951	סך כל הפניות שהטיפול בהן הסתיים

ה מקור : עיבודי הפיקוח על הבנקים.

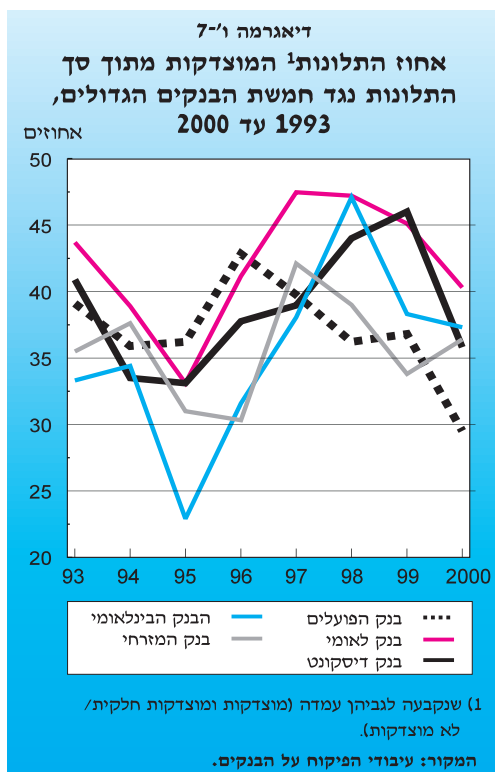
שקלית צמודה למדר. עמדתנו היא שפעולת הסניף הייתה בלתי תקינה לחלוטין, שכן אין זה סביר שהבנק יחשוף את הלקוח לסיכון. הורינו לבנק לבטל למפרע את ההלוואות ואת תכניות החיסכון ולהחזיר לכל הלקוחות את סכום התשלומים החודשיים ששילמו עד לאותה עת בתוספת ריבית והצמדה.

- הפניית לווים לוועדות במשרד הבינוי והשיכון – הבנקים פועלים למימוש נכס באותם מקרים שבהם לווים התקשו לעמוד בתשלומי המשכנתה. בעקבות פניית עולים חדשים לוועדה לפניות הציבור ככנסת, הורה הפיקוח על הבנקים לבנקים למשכנתאות לפרסם בשפה הרוסית, כי עולים המתקשים בהחזרי המשכנתה יכולים לפנות לוועדה הבין-משרדית. משהתברר כי בעיה זו אינה רק בעייתם של העולים, הורה הפיקוח על הבנקים לבנקים לפרסם הנחיות ברורות בעניין זה גם לכלל הלווים.

במקרים אחדים יש לבירור הפניה הבודדת השלכות המצריכות הסדרה בתחום יחסי בנק-לקוח. הנושאים שבלטו בכך בשנת 2000 הם:

- נהלים למתן הלוואות לדיור - באמצעות יחידת ההסדרה הוכנסו תיקונים ותוספות לנהלים למתן הלוואות לדיור. בין השאר, נקבעו שלושה ימי פירעון חלופיים במהלך החודש שהלווים רשאים לבחור באחד מהם (ה-1, ה-10 או ה-15 בחודש)<sup>19</sup>; נקבעה שיטת התחשבות

19 התיקון אינו על על הלוואות מוכוונות והלוואות המשולבות עם הלוואות מוכוונות, וכן על הלוואות שניתנו לפני 01/7/00, מועד כניסת ההוראה לתוקף.



אחידה למקרים שבהם יום החזר ההלוואה בחודש אינו זהה ליום בחודש שבו בוצעה ההלוואה; הורחב הגילוי הנאות בעניין הלוואות צמודות למדד בריבית משתנה, לרבות קביעת בסיס אובייקטיבי חיצוני לשינוי הריבית. הוראות נוספות שהוכנסו לנהלים נועדו למנוע הפעלת לחץ על רוכשי דירה לקבל משכנתה רק בתאגיד בנקאי הקשור לקבלן או ליזם הבנייה (הסבת ערבות), או למנוע מלווה לקבל הלוואה מתאגיד בנקאי אם הוא מחזיק בהלוואה מבנק אחר (שיעבוד נכס בדרגה שנייה).

- חשבונות קטינים – הוחלט לאפשר לקטינים שמלאו להם 14 שנים למשוך את כספם באמצעות כרטיסי חיוב רק כשהיתרה בחשבונם היא בזכות. הדבר התאפשר לאחר שהוברר כי הטכנולוגיה מאפשרת להגביל משיכת מזומנים למצב כזה. ההוראה תוקנה בהתאם.
- חיוב בדיווח דו-חודשי לגבי עסקאות

שנעשו בחו"ל באמצעות כרטיס אשראי – מאחר שחיובים בגין עסקאות במטבע חוץ שבוצעו בחו"ל מבוצעים בחשבון הלקוח מייד עם קבלת החיוב מחו"ל יזם הפיקוח על הבנקים תיקון בתקנות כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986. על פי התיקון, שנכנס לתוקף ביום 08/00/01, מחויבות חברות כרטיסי האשראי למסור ללקוחות, על פי בקשתם, הודעה על חיובים בגין עסקאות שבוצעו בחו"ל לא יאוחר מ-17 ימים ממועד חיוב חשבונם בגין אותן עסקאות.

### (2) בדיקות סמויות

במסגרת היחידה פועל צוות העורך בבנקים בדיקות סמויות. חברי הצוות מבקרים בסניפי הבנקים, מזדהים כלקוחות פוטנציאליים ועורכים תצפיות כדי לבדוק את הדיוק וההיקף של המידע הנמסר ללקוחות, וכן את עמידתם של הבנקים בהוראות המפקח ובדרישות החקיקה באשר ליחסי בנק-לקוח. העמקת הפעילות של המבקרים הסמויים הביאה להגברת המודעות ולתיקון רבים מהליקויים שהתגלו. לאחרונה החלו התאגידים הבנקאיים עצמם להפעיל צוותי ביקורת סמויה לשם בדיקת הנעשה בסניפיהם.

### (3) בקרת עמלות וחוזים אחידים

בשנת 2000 נערכה השוואה בין-לאומית של עמלות<sup>20</sup>. כן נבדקה סוגיית העמלה בגין ביטול שעבודים, ועקב כך הורה בנק ישראל למספר בנקים להפסיק לגבות עמלה זו ולהחזיר כספים

20 ממצאים עיקריים פורסמו באתר האינטרנט של בנק ישראל.

שנגבו בגינה בערכם הריאלי. נוסף על כך טיפלה סוגיית הדיווח ללקוחות על שינויים בתעריפי עמלות והכנסת עמלות חדשות על ידי חברות כרטיסי האשראי, ובעקבותיה נדרשו חברות אלו להודיע ללקוחותיהם, על גבי דף פירוט החיובים החודשי, על שינויים בתעריפי עמלות ועל הכנסת עמלות חדשות. כן גובשו כללים לעיצוב חוזים אחידים המתייחסים לגודל המזערי של האותיות, להדגשת הסעיפים המהותיים והכותרות ולרווח בין השורות. נמשכים דיונים בפני בית הדין לחוזים אחידים בבקשה לביטול סעיפים מקפחים בחוזה העו"ש של "בנק לאומי". כן נדרש אחד הבנקים למשכנתאות לבטל סעיפים מקפחים בחוזה ההלוואה לדיוור הנהוג בו והחלט להביא לדיון בפני בית דין זה גם סעיפים נוספים, שלא הוסכם עם אותו בנק על תיקונם.

## ז. תחום המידע והדיווח הכספי

### (1) היחידה למידע ולדיווח

היחידה למידע ולדיווח בונה את המידע של הפיקוח על הבנקים ומנהלת את מאגרי המידע שלו. לאחר שבפיקוח על הבנקים נקבעות הוראות ניהול בנקאי תקין, מתרגמת היחידה את ההסדרות והמגבלות להוראות דיווח, בונה את מתכונת הדיווח, ומשקיעה משאבים בכניית כלי דיווח מתוחכמים (ביניהם בדיקות לוגיות המשפרות את איכות הנתונים המתקבלים). לאחר קליטת הנתונים מופקים עיבודים, תוך הצלבת נתונים ממערכות מידע אחרות שביחידה. הפיכת הנתונים למידע שמיש וזמין היא חלק חשוב מפעילות היחידה. בעזרת המידע עוקבת היחידה אחר עמידתם של הבנקים במגבלות חוק הבנקאות (רישוי) ובהוראות לניהול בנקאי תקין, ואחר הטיפול המתבקש בבנקים שבהם התגלו חריגות. מפני מורכבות מערכות המידע של הפיקוח על הבנקים עוסקת היחידה גם בהטמעת מערכות דיווח אלו בבנקים.

המידע שבידי היחידה מועבר לגורמים חיצוניים שונים, ואלה נותנים לבנקים משוב. היחידה מטפלת בכל שנה ביותר מ-600 פניות של גורמים שונים במשק, וכן מפרסמת (גם באינטרנט) את שיעור הריבית המרבית בשוק האפור, ואת הריבית הממוצעת – לצורך עמלת פירעון מוקדם בבנקים למשכנתאות.

ליחידה מספר פרסומים: (1) "מידע שנתי על התאגידים הבנקאיים" – חוברת המכילה מידע חמש-שנתי על מערכת הבנקאות הישראלית<sup>21</sup>; (2) "מידע שוטף על התאגידים הבנקאיים" – אוגדן המכיל את המידע המעודכן על מערכת הבנקאות הישראלית; (3) "נתונים עיקריים על פעילות הבנקים לכל בנק" – פרסום רבעוני המשווה בין הבנקים על סמך מידע המופק מדוחותיהם הכספיים לציבור.

היחידה, בשיתוף עם יחידת הדוחות הכספיים, בודקת את ניירות העבודה של הבנק כדי לבחון את מהימנות המידע המתקבל בה. הליקויים המתגלים בביקורות אלו מורים כי יש להמשיך בהטמעתן של מערכות הדיווח בבנקים.

### (2) יחידת הדוחות הכספיים

היחידה יוזמת שינויים, שיפורים ועדכונים בהוראות הדיווח לציבור ועורכת ביקורות בנושאי מדידה וגילוי הקשורים לדוחות הכספיים; זאת הן ברמת המערכת והן ברמת הבנק הבודד.

21 מופיע גם באתר בנק ישראל באינטרנט [www.bankisrael.gov.il](http://www.bankisrael.gov.il) בסעיף "פרסומים ומידע".

בשנת 2000 נערכו ביקורות בתחומים חשבונאיים, ובכלל זה גילוי וסקירות מערכתיות – כגון גילוי בדוח הדירקטוריון בדבר יחס ההון המזערי, גילוי בדבר הלוואות לדיור בבנקים מסחריים ושקלול הלוואות בעייתיות לדיור ביחס ההון המזערי בבנקים למשכנתאות.

- כן טיפלה היחידה בהוראות חדשות בעניין הדיווח לציבור, וביניהן – הוראה בנושא "חשבונאות מכשירים נגזרים ופעילויות גידור"<sup>22</sup>;
- הוראת שעה ל"דיווח איכותי בדבר חשיפה לסיכוני שוק ודרכי ניהולם";
- הנחיות להסדרת הגילוי של פעילות הלוואות לדיור בבנקים מסחריים, לרבות יישום שיטת הפרשה לפי עומק הפיגור.

#### ח. רישוי

יחידת הרישוי עוסקת בכל ההיבטים של רישוי התאגידים הבנקאיים. היא בוחנת את בקשות התאגידים הבנקאיים לקבלת היתרים בהתאם לחוק הבנקאות, (רישוי) התשמ"א - 1981, וכשהיא מוצאת לנכון – מגישה המלצה למתן היתר לנגיד בנק ישראל או למפקח על הבנקים בהתאם להוראות החוק.

כן עוסקת היחידה בבדיקת כשירותם של מועמדים לרכישת אמצעי שליטה ו/או גרעין שליטה בתאגידים הבנקאיים; במסגרת זו היא בוחנת, בסיוע יחידות אחרות בפיקוח, את היושרה והחוסן הכספי של המועמדים ומגישה את המלצותיה.

במהלך שנת 2000 עסקה היחידה, בין השאר, בנושאים מרכזיים אלה:

- כשירותם של המועמדים לרכישת גרעין השליטה ב"בנק דיסקונט"; זו נבדקה בשיתוף עם עובדים מיחידות אחרות בפיקוח.
- כשירותם של המועמדים לרכישת גרעין השליטה ב"אוצר השלטון המקומי בע"מ", גם זאת בשיתוף עובדים מיחידות אחרות בפיקוח.
- מתן היתר ל-HSBC לפתוח סניף בישראל.
- השתתפות בוועדה לבחינת חלופות להמשך הפרטת "בנק לאומי".

#### ט. תחום מערך התשלומים וכרטיסי האשראי

תחום מערך התשלומים עניינו בהיבטים ההסדרתיים והפיקוחיים של מערכת התשלומים במשק הישראלי, ובכלל זה הפעילות בכרטיסי אשראי ומסלקה, פעילות הנוגעת גם ליחסי בנק-לקוח<sup>23</sup>.

#### (1) כרטיסי אשראי

חברות כרטיסי האשראי הן תאגידי עזר המפוקחים ומבוקרים על ידי המפקח על הבנקים. במהלך שנת 2000 הוציא המפקח הוראות המסדירות את הפעילות של חברות אלה, ובהן הוראה המסדירה את אופן תיקונם של רישומים בחשבון לקוחות. כן מתנהלת הסדרה בתחומי הפעילות של החברות והגילוי הנאות מצדן.

22 הופצה לתאגידים הבנקאיים בחזור מס' ח-06-1992 מיום 17.1.00.

23 נושאים שונים הקשורים ליחסים שבין המשלמים (הלקוחות) לבין הסולקים (התאגידים הבנקאיים).

מתנהל תהליך מתמשך של סליקה בשקלים שאינה נובעת משקים באמצעות מרכז הסליקה הבין-בנקאי (מס"ב). באוקטובר 2000 החליט ועד המסלקה כי גם זיכויים חד-פעמיים ייסלקו באמצעות מס"ב.

(3) מערכת התשלומים הגדולים

הגלובליזציה של שוקי הכספים וההון הניעה מדינות רבות לבנות מערכת הסולקת סכומים גדולים בזמן אמת, במטרה להפחית משמעותית את סיכוני האשראי בתהליך הסליקה. מערכות הסולקות בזמן אמת הופכות לסטנדרד, ואחד התנאים להצטרפות לגוש האירו הוא קיומה של מערכת כזאת.

הפיקוח מצפה מהבנקים שיתחילו לנהל את סיכוני האשראי הנובעים מתהליך הסליקה בשקלים, ופנה אליהם בעניין זה ברביע האחרון של שנת 2000, כשלב מקדים להקמת מערך תשלומים גדולים.

י. תפקידים מיוחדים

(1) מושכי שקלים ללא כיסוי

מדור שקלים ללא כיסוי מנהל, יחד עם הבנקים המסחריים, מערכת ממוכנת מורכבת המטפלת במושכי שקלים ללא כיסוי. מערכת זו מבוססת על הוראות חוק שקלים ללא כיסוי התשמ"א – 1981, שתוקן לאחרונה בשנת 1992. בשנים 1994 ו-1995 הורחבו סמכויות ההגבלה על לקוחות בנקים - ובכללם בעלי תיקים בהוצאה לפועל, סרבני גט ופושטי רגל – באמצעות סדרה של חוקים חדשים.

רוב הלקוחות המוגבלים – כ-77,000 בסוף 2000, כמו בשנה הקודמת – הם מושכי שקלים ללא כיסוי. בסוף השנה היו ביניהם 9,600 בעלי תיקים בהוצאה לפועל וסרבני גט. בכל חודש נוספים למאגר, בממוצע, כ-5,000 לקוחות מוגבלים, וזאת עקב הגבלת <sup>24</sup>6,000 חשבונות שקלים בגלל שקלים שסורבו.

גם השנה, בהמשך למגמה שהחלה ב-1998, ירד מספר הלקוחות והחשבונות המוגבלים, וזאת בשיעור של כ-2.3% (לוח ו'–9). הידוק מערכות הבקרה של בנק ישראל ושל הבנקים וההקפדה, יותר מאשר בעבר, על מסגרות האשראי, הן מצד הבנקים והן מצד הלקוחות, תרמו למגמה זו. הקפדת הבנקים באה, ככל הנראה, בתגובה על התגברות סיכוני האשראי בעטייה של ההאטה הכלכלית.

בחינת הלקוחות המוגבלים לפי מאפייני ההגבלה מצביעה על מגמות מנוגדות: בעוד שמספר הלקוחות המוגבלים החדשים והמוגבלים בנסיבות חמורות תורם לירידה הכוללת של מספר הלקוחות המוגבלים, נמשך גידול מהיר של מספר הלקוחות בעלי "הגבלה מיוחדת" (במאגר שמנהל משרד המשפטים).

המערכות הממוכנות המטפלות באכלוסייה זו הן משוכללות. לפיכך מרבית העבודה של המדור היא הנחיית התאגידיים הבנקאיים בבקרה על המתרחש במערכת, וכן טיפול בחריגות ובתלונות. בשנה הנסקרת נרשמו 3,000 פניות של הציבור ושל גופים אחרים בנושא זה, מתוכם

24 ישנם לקוחות בעלי מספר חשבונות מוגבלים.

1,500 ערעורים שהוגשו לבתי משפט (ב-1999 1,300). מספר הפניות הטלפוניות לביוררים ולקבלת מידע נאמד בכ-10,000. מענה קולי ממוחשב מטפל בפניות השכיחות של לקוחות מוגבלים. כ-500 פונים לחודש (המהווים, באומדן גס, כמחצית מן הפונים טלפונית) מקבלים את השירותים באמצעות מענה קולי זה.

בנק ישראל מעמיד לרשות הציבור את המידע בדבר חשבונות מוגבלים במיגוון אמצעים: משלוח שוטף של עדכונים לפירמות גדולות, מענה טלפוני וכן דף באתר בנק ישראל באינטרנט.

לוח ו'-9  
התפתחות מספר הלקוחות והחשבונות המוגבלים, 1996 עד 2000  
(נתוני סוף שנה)

שיעור השינוי						
בשנה האחרונה	2000	1999	1998	1997	1996	
(אחוזים)						
-2.3	135,500	138,754	150,447	162,486	160,258	חשבונות מוגבלים
	93,797	97,390	106,389	113,533	96,805	מזה: בגין שקים שסורבו
-0.6	76,860	77,365	82,621	87,510	81,668	לקוחות מוגבלים
						מזה:
-7.8	33,632	36,470	40,862	44,285	38,625	מוגבלים בנסיבות חמורות
	9,628	6,765	4,177	2,725	1,588	מוגבלים מיוחדים
	(אחוזים)					
-	44	56	55	54	49	שיעור המוגבלים החמורים

### (2) היערכות לשעת חירום

ניהול הפעילות של הבנקים בשעת חירום מעוגן בתפקידו של הפיקוח על הבנקים במערכת המשק לשעת חירום. הבנקאות היא חלק ממסגרת משכ"ל (משק כללי), אך מפני היקפה הגדול יחסית גובשו לגביה הסדרים מיוחדים. השנה טופל בהקמתם והפעלתם של סניפי בנקים ארעיים בריכוזים של אוכלוסייה מפונה.

### (3) בנקים ערביים ביהודה ושומרון

המערכת הבנקאית ביהודה ושומרון נמצאת (מאז סוף 1995) בפיקוח בלעדי של הרשות המוניטרית הפלסטינית. במערכת זו 22 בנקים: 6 בנקים מקומיים, שני בנקים בריטיים, שני בנקים מצריים ו-12 בנקים ירדניים. לאלה, יחד, כ-100 סניפים, שסך נכסיהם כשני מיליארדי דולרים. כמעט כל הבנקים האלה פועלים בשיתוף פעולה הדוק עם הבנקים הישראליים, ולכל אחד מהם בנק ישראלי המשמש חוליית קשר בינו לבין המערכת הישראלית. הפיקוח על הבנקים אינו מפקח אפוא על הבנקים הערביים בשטחי יהודה ושומרון, ומסתפק בסיוע טכני לרשות המוניטרית הפלסטינית, בתיאום עם מערכת הבנקאות הישראלית.

לאחר העברת הסמכויות נותר בשטחי הרשות הפלסטינית רק סניף אחד של בנק ישראלי ("מרכנתיל דיסקונט" בבית לחם), ולקראת סוף השנה נפסקה פעילותו בגלל חילוקי דעות בין הנהלתו לבין הרשות המוניטרית הפלסטינית. יתר הסניפים בשטחי יהודה ושומרון ממוקמים בישובים יהודיים, וימשיכו להיות חלק מן המערכת הישראלית.

המפקח על הבנקים שימש גם ממונה על ניהול נכסי הבנקים הערביים הסגורים. היסטורית קיבל המפקח למשמרת 42 סניפים של בנקים אלו ביהודה ושומרון, בעזה, בצפון סיני ובירושלים המזרחית. במהלך השנים טיפל הפיקוח בגביית אלפי משכנתאות שניתנו בעבר לתושבים מקומיים וכן בהיבטים אחרים של רכוש בנקים אלו. פעילות זו קטנה בהדרגה עקב החזרת סניפים לבנקים שנפתחו מחדש. בשנת 2000 התנהל עיסוק זה רק בסניפים מעטים בירושלים המזרחית. במחצית הראשונה של שנת 2001 הסתיים טיפול הפיקוח על הבנקים בנושא זה והועבר לאחריותו של האפוטרופוס על נכסי נפקדים.

#### נספח א'

#### פעילות הפיקוח על הבנקים - 2000

- 13 בינואר .1. במסגרת הוראות הדיווח לציבור, נקבעה הוראת שעה בנושא דיווח איכותי בדבר חשיפה לסיכונים שוק ודרכי ניהולם.
2. בהוראה בנושא חיובים על פי הרשאה נקבעו הליכים לביצוע שינוי בחשבון המחויב על פי כתב הרשאה מבנק אחד לבנק אחר, ולאופן הטיפול של הבנקים - המעביר והמקבל. מדובר במקרים שבהם כתב ההרשאה המקורי לא נמצא על ידי הבנק המעביר ו/או לא נמסר על ידי הלקוח לבנק המקבל.
- 17 בינואר בעקבות גידול היקפי הפעילות במכשירים פיננסיים נגזרים במערכת הבנקאית ובעקבות פרסומו של תקן לכללי חשבונאות כספית בנושא זה בארה"ב, ניתנה הוראה בדבר חשבונאות מכשירים נגזרים ופעילויות גידור. ההוראה קובעת את כללי החשבונאות והדיווח על פעילות במכשירים נגזרים (לרבות כאלה המשובצים בחוזים אחרים), ושל פעילויות גידור, ומחייבת תאגיד בנקאי להכיר בכל הנגזרים כנכסים או כהתחייבויות במאזן ולמדוד אותם לפי "שווי הוגן".
- 7 בפברואר עם החלתו של חוק החברות, התשנ"ט - 1999, ביום 1 בפברואר 2000, נבחנו השלכותיו על הוראות הדיווח לציבור, ותוקנו הסעיפים הרלבנטיים.
- 28 בפברואר תוקנה ההוראה בדבר נהלים למתן הלוואות לדיוור:
  1. נקבעו שלושה מועדי פירעון חלופים במהלך חודש.
  2. נקבעה שיטת התחשבות אחידה למקרים שבהם המועד בחודש שנקבע להחזר ההלוואה אינו זהה למועד בחודש שבו היא בוצעה.



- 19 במארס פורסם צו הבנקאות (פיקדונות ללא תנועה), התש"ס-2000. בצו המתוקן נקבעו הדרכים להשקעת פיקדונות ללא תנועה.
- 25 במאי 1. לבקשת "בנק לאומי" בוטל רשיונו של "לאומי ושות' בנק להשקעות בע"מ", כבנק לקידום עסקים.  
2. רשיון של בנק לקידום עסקים ניתן ל"לאומי בנק לקידום עסקים בע"מ".
- 15 ביוני המפקח על הבנקים הורה לתאגידים הבנקאיים להימנע מלרכוש מניות של התאגיד עד להסדרת הנושא באמצעות הוראת ניהול בנקאי. זאת אף על פי שחוק החברות התשנ"ט-1999 מתיר לחברה לרכוש מניות כאמור במסגרת "חלוקה", ובתנאים שנקבעו בחוק.
- 5 ביולי 1. במסגרת הוראות הדיווח לציבור נקבע כי החל בדוחות לציבור ליום 30 ביוני 2000 יידרש תאגיד בנקאי לדווח במיליוני ש"ח.  
2. לנוכח גידול הפעילות של תאגידים בנקאיים במכשירים פיננסיים נגזרים, הוחלט לעדכן את מתכונת הגילוי בהוראות הדיווח לציבור, כדי שהיא תשקף את השפעת הפעילות בנגזרים במסגרת ניהול נכסים והתחייבויות על שיעורי הכנסה והוצאה.
- 27 ביולי בעקבות התרחבות הפעילות במכשירים פיננסיים נגזרים במערכת הבנקאות, חויבו התאגידים הבנקאיים לדווח לפיקוח על הבנקים על מאזן ההצמדה – דיווח חודשי (על בסיס הבנק) ודיווח רבעוני (הן על בסיס הבנק והן על בסיס מאוחד). זאת במטרה לקבל תמונה מקיפה של החשיפה לסיכונים.
- 31 ביולי 1. במסגרת הוראות הדיווח לפיקוח, הוקדם מועד הגשת "דוח חודשי של בנק למשכנתאות על האשראי שניתן לציבור ופיקדונות שנתקבלו מהציבור במהלך החודש" (מידע על הריבית), לארבעה ימים מתום החודש שעליו מדווח. התיקון יאפשר למפקח על הבנקים להקדים את מועד הדיווח והפרסום של הריבית הממוצעת כדי שהתאגידים הבנקאיים יוכלו לשנות את הריבית בהלוואות בריבית משתנה בהסתמך על שיעור הריבית המתפרסם.  
2. בנק ישראל פרסם את הסקירה השנתית של המפקח על הבנקים על מערכת הבנקאות בישראל לשנת 1999.
- 13 באוגוסט רשיון בנק חוץ ניתן ל-Standard Chartered Bank.
- 4 בספטמבר תוקנה ההוראה בדבר נהלים למתן הלוואות לדיור:  
1. בהגדרת "הלוואה לדיור" נוספה הלוואה שניתנה במישכון דירת מגורים, וזאת על פי סעיף 13 לפקודת הבנקאות-1941.

2. תאגיד בנקאי חויב לקבוע תקופה סבירה, שלא תפחת מ-10 ימים, שבה יוכל לווה לסיים את הליכי קבלת ההלוואה; במקרה כזה ההלוואה תישא ריבית כפי שנקבע בתחילת התקופה.

3. בהלוואות צמודות למדד שבהן שיעור הריבית אינו קבוע לאורך כל חי ההלוואה נקבע שהבסיס לקביעת שיעור הריבית בהלוואה, במועד שינויו, יהיה אובייקטיבי חיצוני. התאגיד הבנקאי חויב להודיע לווה את שיעור הריבית המותאמת השנתית לאורך כל חי ההלוואה, בהתייחס לנתונים הידועים באותו מועד ובהתחשב בבסיס קביעת שיעור הריבית על ההלוואה. זאת סמוך למועד תחילת ההליכים לקבלתה.

19–5 בספטמבר משלחת של קרן המטבע הבינ-לאומית (IMF) ביקרה בישראל ובדקה (בין השאר) את יציבותו של הסקטור הפיננסי ואת הסטנדרטים של הפיקוח על הבנקים בהתאם לעקרונות הליבה שקבעה ועדת באזל לענייני בנקאות.

19 בספטמבר לבקשת "בנק דיסקונט", בוטל הרשיון שניתן לו להקמת בנק לקידום עסקים.

20 בספטמבר בעקבות הוראת ניהול בנקאי תקין בדבר הקצאת הון בגין חשיפה לסיכונים שוק, חויבו התאגידים הבנקאיים לדווח לפיקוח על הבנקים, דיווח רבעוני, על הקצאת ההון בגין חשיפה זו.

26 בנובמבר 1. לאור הבהרות הבנקים שהטכנולוגיה מאפשרת להם להגביל משיכות בכרטיס בנק רק למצב שבו החשבון נמצא ביתרת זכות, תוקנה ההוראה בדבר חשבונות קטינים כך שהיא תאפשר לקטין שמלאו לו 14 שנים למשוך כסף באמצעות כרטיס חיוב.  
2. בתיקון ההוראה בדבר יחס ההון המזערי הובהר כי לא ניתן להחזיק הון משני בגין הון ראשוני המוקצה כנגד סיכונים שוק.

6 בדצמבר תאגיד בנקאי חויב להודיע למפקח על הבנקים על רכישת שליטה או בעלות עניין בתאגיד בחו"ל 45 יום מראש, ונדרש לדווח על תאגיד חו"ל כפי שייקבע על ידי המפקח. זאת על רקע הרחבת פעילותם של הבנקים בחו"ל בעקבות שינוי משטר הפיקוח על מטבע חוץ בישראל וביטול הצורך בקבלת אישור לרכישה או להקמה של חברות בנות בחו"ל בידי תאגידים בנקאיים בישראל. כן פורסמו האמצעים שעל הנהלת התאגיד הבנקאי לנקוט כדי לוודא קיומם של פיקוח ובקרה על תאגיד חו"ל.

28 בדצמבר רשיון בנק חוץ ניתן ל-HSBC Bank Plc.

31 בדצמבר הושלמה בדיקה מקיפה של הוראות המפקח על הבנקים לאור "חוק החברות התשנ"ט-1999", במיוחד בכל הנוגע לעבודת הדירקטוריון.