

פרק ב'

פעילות הפיקוח על הבנקים

מטרתו העיקרית של הפיקוח על הבנקים היא להגן על טובת הציבור באמצעות שמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית; שמירה על הגינות היחסים בין הבנקים ללקוחותיהם וקידום התחרות והיעילות במערכת הבנקאית; הבטחת הנכסים הפיננסיים שהציבור מפקיד בבנקים; והבטחת רציפותם של השירותים הבנקאיים הניתנים לציבור. תפקידים אלו שלובים זה בזה, והם חיוניים כדי לבסס את אמון הציבור במערכת הבנקאית.

בשנת 2014 המשיך הפיקוח על הבנקים בפעולות לחיזוק יציבותם של התאגידים הבנקאיים, להבטחת הזהירות בהתנהלותם, ולהעמקת ההגינות בפעילותם:

- ננקטו צעדים שנועדו להבטיח כי הבנקים עומדים במתווה להגדלת יחסי ההון הכלול בהוראות המאמצות את הנחיות באזל III, וכי הם מחשבים את היחסים כיאות. הפיקוח גם בחן אם יעדי ההון הפנימיים של הבנקים מתאימים לפרופיל הסיכון שלהם, וכיצד תרחישים שונים משפיעים על השגתם של יעדים אלה. נוסף לכך נקבעו הוראות להחלתו של יחס מינוף מזערי.
- אומצה ההמלצה של באזל III בנוגע ליחס כיסוי הנזילות, ועודכנו ההוראות העוסקות בניהול סיכון הנזילות בבנקים, לרבות הוראות הדיווח לפיקוח. בד בבד בוצעו תהליכים פיקוחיים כדי להעריך את רמת הסיכון ואת איכות ניהולו.
- ניתן דגש לבחינת תכניות העבודה והאסטרטגיות העסקיות של הבנקים ולהערכת תיאבון הסיכון הנגזר מהן, תוך התמקדות בצעדים שנועדו לשפר את היעילות התפעולית.
- נמשך המעקב הצמוד אחר איכותו של תיק האשראי לדיוור בבנקים, ניהולו ובקרתו. הבנקים נדרשו להגדיל את כרית ההון שהם מקצים בגין תיק זה.
- על רקע הגידול באשראי הצרכני (האשראי לאנשים פרטיים שאינו לדיוור) קיים הפיקוח תהליכים להערכה של הסיכון הגלום בו ושל דרכי ניהולו, דרש להגדיל את ההפרשה הקבוצתית בגינו, ונקט צעדים להרחבת המידע עליו.
- נמשך המעקב אחר התפתחות הסיכונים בתיק האשראי העסקי ואחר הטמעתן של הוראות מרכזיות בתחום ניהול הסיכונים, והבנקים נדרשו לתקן את החולשות והליקויים שנמצאו בהטמעה.
- לנוכח התגברות הסיכונים הנובעים מפעילות חוצת גבולות של לקוחות – ועל רקע המאמצים שעושות מדינות שונות, בראשן ארה"ב, לאתר כספים חייבים במס – הפיקוח על הבנקים פעל להערכת החשיפה לסיכונים אלה ולהגבלת השלכותיה על הבנקים. הוא גיבש הוראות שנועדו להבטיח את ניהולו הזהיר של הסיכון בכללותו, תוך דגש על הוראות ה-FATCA שפרסמה ארה"ב. בפירוט, הפיקוח הנחה את הבנקים לקיים תהליכים לזיהוי והערכה של החשיפה, וכן לעדכן את המדיניות והנהלים הנוגעים לפעילות הלקוחות ואת הבקורות עליה, תוך יישום גישה מבוססת סיכון לזיהוי פעילות או לקוחות שעשויים לחשוף את הבנקים לסיכונים בגין פעילות חוצת גבולות.

- בהמשך למדיניות שהפיקוח נקט בשנים האחרונות, גם השנה ניתן דגש משמעותי להתקנת הוראות שמקדמות את ההגינות ביחסים שבין הבנק ללקוח, מחזקות את יכולת המיקוח של הצרכן הבנקאי ואת התחרות בתחום, ומפחיתות את עלויות הניהול של חשבונו בבנק. בין היתר הפיקוח הסדיר מתכונת אחידה לדיווח שנמסר ללקוח על נכסיו, התחייבויותיו ופעילותו בבנק ("תעודת זהות בנקאית"), דרש לגלות ללקוח מידע השוואתי על שיעורי עמלות שלקוחות דומים שילמו בגין פעילות בניירות ערך, קבע הוראות לפישוט תהליך ההעברה של חשבון מבנק לבנק, והשיק את שיטת המסלולים תוך החלת פיקוח על מחיר המסלול הבסיסי והגבלתו ל-10 ש"ח בחודש. בד בבד יישם הפיקוח את מרבית ההמלצות שגיבש הצוות הבין-משרדי לבחינת הגברת התחרות במערכת הבנקאית. לחלק מההוראות נקבעו מועדי תחילה עתידיים כדי לאפשר היערכות מיכונית ליישומן.
 - נמשך הטיפול בפניות הציבור ובתלונותיו, והותקנה הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה שנועדה להבטיח כי הבנקים מעניקים לתלונות טיפול מקיף, הוגן ויעיל, וכי הם מפיקים כראוי לקחים מהמידע שמתקבל מתלונות הציבור.
 - בשנים האחרונות התגברו הסיכונים להמשכיות העסקית, לרבות הסיכונים הנובעים מהאיום הקיברנטי. לנוכח זאת הרחיב הפיקוח על הבנקים את תהליך ההנחיה שהוא מעניק – בשיתוף הרשות הממלכתית לאבטחת מידע – בתחום ההגנה הקיברנטית, ופרסם הוראה חדשה בנושא ניהולה. כמו כן, על רקע האיומים הנשקפים להמשכיות העסקית מהמצב הגיאופוליטי, נקבעו הוראות בדבר מיגון אתרים קריטיים. במהלך מבצע "צוק איתן" ניתנו הקלות זמניות ביישום הוראות מסוימות, לנוכח המצב שנוצר בעקבותיו.
 - הפיקוח על הבנקים קידם והיה שותף לצעדים בעלי השפעה ארוכת טווח על המערכת הבנקאית ועל המערכת הפיננסית בכללותה, ביניהם: פעולות להגברת התחרות בתחום הסליקה של כרטיסי חיוב ולהרחבת השימוש בכרטיס חיוב מיידי (דביט), מתווה לחיזוק הביקורת החיצונית של רואי החשבון המבקרים, המלצות הוועדה לבחינת הסדרי חוב בישראל, המלצות הוועדה לצמצום השימוש במזומן, המלצות הצוות לקידום שוק איגוח בישראל, מתווה לטיפול במצב שבו הגופים המנהלים תעודות סל מחזיקים במניות בנקים. כמו כן המשיך הפיקוח לקדם את תיקוני החקיקה לטיפול בבנק בכשל.
- פרק זה סוקר בהרחבה את הפעולות העיקריות שהפיקוח על הבנקים נקט בשנת 2014. כנספחים מצורפים לוח ההסדרה לשנת 2014 והמבנה הארגוני של הפיקוח על הבנקים, על אגפיו ויחידותיו.

1. חיזוק הלימות ההון והנזילות: באזל III

א. חיזוק הלימות ההון

במהלך 2014 ניטר הפיקוח על הבנקים את היתכנות העמידה של הבנקים במתווה דרישות ההון, ובחן את השלכותיהם של השינויים ביחסי ההון כתוצאה מיישום באזל III, כמו גם מהיישום המדורג של התקן החשבונאי בנושא זכויות עובדים, מהגידול הצפוי בנכסי הסיכון כפי שזה משתקף בתכניות העבודה של הבנקים, ומהאפשרות שהבנקים יחלקו דיווידנדים. הפיקוח התייחס הן למערכת בכללותה והן להשפעות ספציפיות על הבנקים השונים. במקרים שבהם נמצא כי העמידה בדרישות ההון מציבה אתגר לתאגיד הבנקאי, נבחנו התכניות הפרטניות לתכנון ההון. נוסף לכך בחן הפיקוח על הבנקים את נאותות המדידה של הלימות ההון.

בדומה לשנתיים הקודמות, גם השנה נקט הפיקוח על הבנקים צעד משלים וערך למערכת הבנקאית מבחן קיצון מקרו-כלכלי על יסוד תרחיש אחיד. התאגידים הבנקאיים נדרשו לאמוד את תוצאות התרחיש באמצעות המתודולוגיות השונות שהם מפתחים (bottom up), ובמקביל לכך הפיקוח ערך להם את המבחן במתודולוגיה אחידה (top down). מבחן הקיצון האחיד משמש כלי מסייע להערכת עמידותה של המערכת הבנקאית, להבטחת קיומה של רמת הון מספקת, לבחינת תכנון ההון של הבנקים, לקביעת דרישות ההון, ולנקיטת פעולות אחרות במידת הצורך – וזאת בהתאם למקובל בעולם.

ב. יחס המינוף

בשנת 2014 החל הפיקוח על הבנקים להיערך כדי להבטיח שהתאגידים הבנקאיים יישמו את המלצות באזל III בעניין יחס המינוף. בנובמבר 2014 נדרשו התאגידים הבנקאיים לערוך סקר של אומדן השפעה כמותית (QIS), הסקר הופצה טיוטת תרגום של ההמלצות הסופיות שוועדת באזל פרסמה בינואר 2014 – "מסגרת עבודה ודרישות גילוי ליחס מינוף" – ואלה כוללות את הוראות המדידה והגילוי.

המלצות באזל III קובעות לתאגידים בנקאיים יחס מינוף מזערי בשיעור 3% – כלומר יחס שלא יפחת מ-3%. מרבית מדינות העולם אימצו את השיעור הזה, אך חלקן אימצו יחס בשיעור גבוה יותר. ארה"ב למשל קבעה לבנקים בעלי חשיבות מערכתית¹ יחס מינוף בשיעור 6%, ובהולנד התגבשה המלצה לקבוע לבנקים כאלה יחס מינוף בשיעור 4%. באפריל 2015 פרסם הפיקוח את הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 218, "יחס מינוף", וזו דורשת כי יחס המינוף של תאגיד בנקאי לא יפחת מ-5%, ולא יפחת מ-6% בתאגיד בנקאי שסך נכסיו המאזניים מהווה 20% או יותר מסך הנכסים המאזניים במערכת הבנקאית². בהתאם לכך פרסם הפיקוח תיקון להוראות הדיווח לציבור בנושא הגילוי על יחס המינוף.

המערכת הבנקאית בישראל מיישמת את הוראות הגילוי החל מאפריל 2015, והיא תצטרך לעמוד בדרישת יחס המינוף המזערי שנקבע החל מינואר 2018.

ג. יחס כיסוי הנזילות

הפיקוח על הבנקים פרסם ב-2014 הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה (מס' 221) המאמצת את אחד משני התקנים הבין-לאומיים לנזילות שקבעה ועדת באזל – יחס כיסוי הנזילות (LCR, Liquidity Coverage Ratio)³. את התקן

¹ SIFI, systematically important financial institution

² דרישה מתייחסת לתאגידים הבנקאיים על בסיס מאוחד, וכיום היא חלה על הבנקים לאומי והפועלים.

³ הרחבה מופיעה בפרק א' בסעיף 5 - סיכון הנזילות.

הנוסף, יחס המימון היציב נטו (Net Stable Funding Ratio), הפיקוח צפוי לאמץ בהתאם ללוח הזמנים שקבעה הוועדה (1 בינואר 2018), ולאחר שייבחנו השפעותיו האפשריות. על התאגידים הבנקאיים לעמוד ביחס כיסוי הנזילות בהדרגה, החל מ-1 באפריל 2015: ממועד זה היחס הנדרש עומד על 60%, ב-1 בינואר 2016 הוא יעלה ל-80%, וב-1 בינואר 2017 – ל-100%. הדרישה חלה על כל התאגידים הבנקאיים, אולם סניפיהם של בנקים זרים נדרשים לעמוד ביחס נזילות פשוט יותר. במקביל לאימוץ הדרישה הנוגעת ליחס כיסוי הנזילות עדכן הפיקוח את הוראת הדיווח לפיקוח על הבנקים בנושא סיכון הנזילות, בין היתר על מנת ליישם את כלי הניטור (monitoring tools) שוועדת באזל מצפה ממפקחים על בנקים להפעיל. כמו כן עדכן הפיקוח את הוראות הדיווח לציבור בהתאם לדרישות הגילוי של ועדת באזל. תאגידים בנקאיים ייתנו גילוי ליחס כיסוי הנזילות החל מה-1 באפריל 2015. הבחינה של סיכון הנזילות, ברמות של הבנק הבודד והקבוצה, התמקדה ב-2014 באופן יישומה של הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 342 ("ניהול סיכון הנזילות"), במודלים הפנימיים שהתאגידים הבנקאיים משתמשים בהם כדי למדוד סיכון זה, ובאיכות ניהולו. בבנקים שנבחנו לא נמצא חוסר ברמת הנזילות, אולם בחלקם נדרשו כמה צעדי תיקון בתחומים הבאים: ניהול הנזילות על בסיס קבוצתי, מערכות ההתראה, תכניות החירום לתרחישים השונים, מערכות המידע לניהול הסיכון, ומעורבותם של מעגלי הבקרה בניהול הסיכון.

2. זיהוי סיכונים, הערכתם וניטורם

הפיקוח על הבנקים מנטר באופן שוטף את התפתחות הסיכונים בבנקים ובמערכת הבנקאית כולה. נוסף לכך הוא מקיים תהליך שנתי במטרה להעריך את פרופיל הסיכונים של התאגידים הבנקאיים – תהליך ה-SREP (Supervisory Review & Evaluation Process). בדומה למתודולוגיות הפיקוח המקובלות בעולם, תהליך זה מבוסס על מסמכי היסוד של ועדת באזל, והוא עושה שימוש בתוצרי העבודה השונים של הפיקוח על הבנקים – דוחות ביקורת, סקירות, מבחן הקיצון האחד, פגישות שוטפות עם גורמים שונים בבנקים ומחוץ להם, סקירות של ניירות העבודה שמכילים הבנקים, וכו'. בתהליך זה הפיקוח מעריך את הסיכונים המובנים בתאגידים הבנקאיים, את איכותם של ניהול הסיכונים ושל פונקציות הממשל התאגידי, ואת התהליכים הפנימיים שהבנקים מקיימים כדי להעריך את הסיכונים ולקבוע את נאותותה של הלימות ההון. כמו כן התהליך בוחן אם היעדים ליחסי ההון שקבע כל בנק – יעדים שמשתקפים בדוח ה-ICAAP (Internal Capital Adequacy Assessment Process) שהוא הגיש לפיקוח – הולמים את פרופיל הסיכונים שלו.

נוסף לכך הפיקוח על הבנקים עוקב אחרי השלכות אפשריות של ההתפתחויות בכלכלה הגלובלית על הבנקים. במהלך 2014 התרחשו כמה אירועים שהיו עלולים להשפיע על הכלכלה בישראל בכלל ועל מערכת הבנקאות בפרט, לרבות הירידה בערך הרובל, השינויים בשער הפרנק השווייצרי, והחשש שיוון תפרוש מגוש האירו. הפיקוח בחן את החשיפות השונות של התאגידים הבנקאיים, בכללן חשיפות האשראי הישירות, החשיפות בתיק הנוסטרו, החשיפה לירידה בערך הביטחונות, החשיפות ללווים שעיקר פעילותם ו/או מקור הכנסתם עלולים להיפגע כתוצאה מן המשבר או האירוע, החשיפה של פעילים בשוק ההון, וכו'.

א. המדיניות העסקית ותיאבון הסיכון

כבכל שנה, גם במהלך 2014 סקר הפיקוח על הבנקים את תכניות העבודה של התאגידים הבנקאיים. תכניות אלה משקפות את תיאבון הסיכון של התאגידים, וסקירתן נועדה לגבש ראייה כוללת של כיווני הפעילות של המערכת הבנקאית ושל הסיכונים הנשקפים לה. סקירה זו מסייעת לתהליך ההערכה השוטף – הן הפרטני והן המערכתי – שהפיקוח מקיים ולהתאמת תכנית העבודה הפיקוחית. הפיקוח על הבנקים בחן את הליך גיבושן של תכניות

העבודה, את היעדים ואת רמת הסיכון הגלומה בהם, וכן את יכולתו של התאגיד הבנקאי להשיגם. השנה ניתן דגש מיוחד לשינוי במיקוד העסקי של התאגידים הבנקאיים ולהעמקת המעקב אחר היעילות התפעולית של הבנקים.

ב. ניהול הסיכונים

בשנה הנסקרת בחן הפיקוח על הבנקים את אופן הטמעתן של הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 310, בנושא ניהול סיכונים, והוראת ניהול בנקאי תקין מס' 311, בנושא ניהול סיכונים אשראי, אשר מועד תחילתן חל ב-1 בינואר 2014. בחינת ההטמעה של ההוראה לניהול סיכונים בתאגידים הבנקאיים התמקדה בהערכת האפקטיביות של הפונקציה לניהול סיכונים: הפיקוח סקר את מעמדה של הפונקציה, עצמאותה, מעורבותה בתהליכי קבלת ההחלטות בבנק והשפעתה עליהם.

בחינת ההטמעה של ההוראה לניהול סיכונים אשראי התמקדה בתהליכים שבעזרתם הבנקים עוקבים אחר חובות שמצבם מידרדר, הפעולות לסיווגם, ההפרשה להפסדי אשראי בגינם, ומעורבות הפונקציה לניהול הסיכונים בתהליך אישורן של חשיפות אשראי מהותיות. ממצאי הבחינה העידו כי הבנקים הטמיעו חלקים ניכרים מההוראות, אולם נותרו כמה הנחיות שעדיין יש להטמיע.

ג. האשראי לדיור

הגידול המתמשך בתיק האשראי לדיור, ובחלקו בסך תיק האשראי לציבור, הביא לעלייה בסיכונים הגלומים בו, בעיקר נוכח המתאם הקיים בין סיכונים אלה לבין הסיכונים בתיק האשראי לענף הבינוי והנדל"ן ובתיק האשראי הצרכני (האשראי לאנשים פרטיים שאינו לדיור). העלייה בסיכונים הגלומים בתיק האשראי לדיור הדגישה את הצורך לשפר את יכולתה של המערכת הבנקאית לספוג הפסדים בלתי צפויים באמצעות הגדלת כריות ההון. בעקבות זאת נדרשו התאגידים הבנקאיים להגדיל את יעד ההון העצמי רובד 1 בשיעור המהווה 1% מיתרת תיק האשראי לדיור. התאגידים הבנקאיים נדרשים לעמוד ביעד ההון ב-1 בינואר 2017, ועליהם להגדיל את היעד בהדרגה ובשיעורים רבעוניים קבועים החל מה-1 בינואר 2015.

בשנת 2014, במסגרת מבחן הקיצון האחיד שנערך למערכת הבנקאית, נאמד בין היתר ההפסד הישיר בתיק האשראי לדיור עקב התממשות של תרחיש קיצון, במטרה לבחון את הרגישויות בתיק האשראי לדיור לגורמי סיכון שונים. תוצאות מבחן זה שימשו לפיקוח כלי משלים לאמידת הסיכון בתיק האשראי לדיור ולבחינת הצעדים בתחום זה.

נוסף לכך ביצע הפיקוח ב-2014 בחינה מערכתית בתחום האשראי לדיור. זו התמקדה בין היתר בנושאים הבאים: המדיניות לניהול סיכון האשראי, הניטור השוטף באמצעות מדדי סיכון, ותהליך הגבייה והמעקב אחר הפיגורים. הבחינה כללה השוואה מערכתית, ניתוח של היעדים והמגבלות שקבעו הבנקים בפעילות זו ובחינה של האפקטיביות שלהם, תוך דגש על אלו שעלולים להצביע על גורמי סיכון בתיק האשראי לדיור.

ד. האשראי הצרכני (האשראי לאנשים פרטיים שאינו לדיור)

נוסף לגידול בהלוואות לדיור נרשם ב-2013—2014 גידול מהיר גם בהיקף האשראי הצרכני. לנוכח זאת הפיקוח על הבנקים הגביר בשנת 2014 את הפעולות שנועדו לבחון את הסיכון הגלום באשראי הצרכני ואת אופן ניהולו. הבחינה התמקדה בין השאר בתחומים הבאים: הסיכון המובנה, שיווק וייזום האשראי ללקוחות, תהליכי החיתום, איכות הניהול של האשראי הבודד ושל תיק האשראי הקמעונאי בכללותו ואיכות הבקרה עליהם. על מנת לוודא שההפרשות להפסדי אשראי בגין האשראי הצרכני שמרניות דיין, המפקח על הבנקים קבע שיעור מינימלי להתאמות האיכותיות הנכללות בהפרשה הקבוצתית להפסדי אשראי בגינו, החל מהדוחות הכספיים לציבור לשנת 2014. נוסף

לכך הפיקוח על הבנקים גיבש במהלך השנה דרישות חדשות לקבלת מידע מפורט מהבנקים בגין האשראי הצרכני. חלק מהדרישות הללו נכללות בהוראות הדיווח לפיקוח שפורסמו בנובמבר 2014 וחלקן עתידות להתפרסם בקרוב.

ה. האשראי המסחרי והעסקי

בתיק האשראי עדיין קיימת רמה גבוהה יחסית של ריכוזיות לפי גודל הלווה, והיא משקפת את הריכוזיות במשק. בשנים האחרונות ניכרת מגמת ירידה באשראי ללווים גדולים, ובד בבד ניכרת מגמת עלייה בהיקף תיק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים. לכן הפיקוח על הבנקים התמקד ב-2014 לא רק בבחינה של ניהול האשראי ללווים הגדולים במשק – מוקד סיכון שגרתי – אלא גם בבחינה של ניהול האשראי לעסקים קטנים ובינוניים. הפיקוח הוסיף לבחון את ההליכים של חיתום האשראי וניהולו, ואת ההליכים לתיקוף הערכות הסיכון של התאגידים הבנקאיים ולאופן שבו הם מסווגים חובות כבעייתיים ומפרישים להפסדי אשראי צפויים. כמו כן המשיך הפיקוח לעקוב אחרי התהליכים לצמצום הריכוזיות של הלווים הגדולים במערכת הבנקאית.

נוסף לכך המשיך הפיקוח לעקוב אחר התפתחות החשיפה של הבנקים לענף הבינוי והנדל"ן, ואחר האופן שבו הם מנהלים את הסיכון הגלום בפעילות זו, תוך התמקדות במוקדי הסיכון – נדל"ן מניב ונדל"ן כליווי פרויקטים למגורים. הפיקוח בחן בין היתר את היקף החשיפות, המדיניות והמגבלות שנקבעו, תרחישי הקיצון, והאופן שבו הבנקים עוקבים אחר התפתחות הסיכונים בתיק.

ו. סיכוני השוק והריבית

בשנה הנסקרת בחן הפיקוח על הבנקים את הפעילות הבנקאית המתבצעת בנגזרים מעבר לדלפק⁴ בחדר העסקאות, ובפרט את תהליכי הפיקוח והבקרה על פעילות זו ואת האופן שבו מנוהלים סיכוני הצד הנגדי מול בנקים ומוסדות פיננסיים זרים. בכמה בנקים הפיקוח גם בחן כיצד הם מנהלים את סיכון הריבית ומיישמים את הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 333, "ניהול סיכון הריבית".

ז. איסור הלבנת הון ומימון טרור

בשנת 2014 פעל הפיקוח על הבנקים בשני מישורים. ראשית, ההוראות בדבר איסור הלבנת הון ומימון טרור – הפיקוח המשיך לבחון את יישום החובות שהוראות אלה מטילות על התאגידים הבנקאיים ועל חברות כרטיסי האשראי, את נאותות התהליכים לניהול סיכון זה בשלושת מעגלי הבקרה, ואת תפקוד הממשל התאגידי. כאשר תאגידים בנקאיים הפרו את הוראות הדין, הפיקוח מסר הודעה על בקשה להטלת עיצום כספי. הוועדה להטלת עיצום כספי פועלת מכוח חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000. בשנת 2014 היא קיימה שתי ישיבות וקבעה עיצומים בסכום כולל של 3.1 מיליוני ש"ח.

שנית, הערכת סיכונים לאומית – ארגון ה-FATF פרסם ב-2012 המלצות חדשות⁵, והראשונה בהן קשורה בצורך לבצע הערכת סיכונים לאומית. בראש הליך ההערכה הלאומית שמקיימת מדינת ישראל עומדת הרשות לאיסור הלבנת הון, והיא מינתה לשם כך כמה קבוצות עבודה. בין היתר היא הקימה קבוצת עבודה של רשויות הפיקוח על מוסדות פיננסיים, בראשות הפיקוח על הבנקים. קבוצה זו חותרת לקדם במהלך 2015 את הערכת הסיכונים בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור, הן בגופים המפוקחים והן ברשויות הפיקוח, כדי שההערכה תסייע להערכת הסיכונים הלאומית.

⁴ OTC, Over the Counter.

⁵ The FATF (Financial Action Task Force) Recommendations (2012), "International standards on combating money laundering, terrorism & proliferation".

ח. האיום הקיברנטי

בשנה הנסקרת המשיך הפיקוח על הבנקים לבחון כיצד המערכת הבנקאית נערכת לסיכונים הקיברנטיים ומתמודדת עמם:

1. נמשכו שיתופי הפעולה עם הרשויות העוסקות בתחום – היחידה לסיכול איומי הסייבר בשירות הביטחון הכללי (רא"ם) והמטה הקיברנטי הלאומי.
 2. הורחב התהליך שנועד לבחון כיצד לחזק את עמידותם של התאגידים הבנקאיים לאיומים הקיברנטיים. תהליך זה מתקיים בשיתוף מומחים מרא"ם.
 3. נמשכה פעילותו של הפורום המקצועי הבין-בנקאי להגנת סייבר שהפיקוח הקים ב-2012.
 4. נערכו שלושה תרגילי סייבר: תרגיל לנושאי המשרה הממונים על הגנת הסייבר בבנקים ובחברות כרטיסי האשראי (יוני 2014), תרגיל סייבר בבנק ישראל ובפיקוח על הבנקים (יוני 2014), ותרגיל למנהלי אבטחת המידע בתאגידים הבנקאיים ובחברות כרטיסי האשראי (ספטמבר 2014).
 5. נוסף לדיווחים המידיים על התרעות דחופות הועברו למערכת הבנקאית גם דיווחים שוטפים – שהתקבלו ממקורות שונים – על התרעות ואירועים.
 6. במארכס 2015 פורסמה הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 361, "ניהול הגנת הסייבר", וטיטוט חוזר בנושא ניהול סיכונים בסביבת מחשוב ענן.
- במהלך השנה הנסקרת טיפל הפיקוח על הבנקים באירועי סייבר במערכת הבנקאית – או בניסיונות לבצעם – וכן באירוע הסחיטה כתוצאה מדלף מידע ב"לאומי קארד" (נובמבר 2014). הפיקוח הפיק לקחים מהאירוע והוציא למערכת הבנקאית הנחיות לגבי ההליכים הנחוצים להפחתת החשיפה.

ט. ההמשכיות העסקית

במוקד פעילותו של הפיקוח בתחום סיכוני ההמשכיות העסקית ניצב ב-2014 טיפול נקודתי בפערי ההמשכיות העסקית במערכת הבנקאית. נוסף לכך גיבש הפיקוח הנחיות מיגון מינימליות לאתרי הבנק הקריטיים, וזאת בהתחשב בתרחישי ייחוס שונים (שריפה, רעידת אדמה וכו'). הנחיות אלה הוסדרו בהמשך בהוראת ניהול בנקאי תקין בנושא המשכיות עסקית.

כאמור לעיל, במהלך יוני 2014 קיים הפיקוח על הבנקים תרגיל משותף לפיקוח ולמערכת הבנקאית, וזה התבסס על תרחיש התרגיל הלאומי שהיה אמור להתקיים באותם מועדים. התרגיל דימה אירוע סייבר מתגלגל וכלל גם תרגול דיווח יומי בשעת חירום (בהתאם להוראת דיווח ייעודית לפיקוח על הבנקים).

בעקבות מבצע "צוק איתן", וההכרזה על מצב מיוחד בעורף בגזרת ה-40 ק"מ מרצועת עזה, פרסם המפקח על הבנקים שורה של הנחיות המתייחסות לסניפי הבנקים שנמצאים בטווח האיום, לרבות הנחיות שיש בהן משום הקלות לאוכלוסייה.

תיבה ב'-1: סיכונים שנובעים מפעילות חוצת גבולות (Cross Border)

בשנים האחרונות הגבירו מדינות שונות את מאמצי האכיפה בניסיון לאתר כספים שאזרחים חייבים במס העבירו למוסדות פיננסיים זרים. בחזית המאבק נמצאת ארה"ב: בשנת 2008 פרסם הסנאט דוח שהצביע על נזקי התופעה, ובעקבותיו השיק הממשל תכנית אכיפה נמרצת ביחס לבנקים זרים שנחשדים בסיוע ללקוחות אמריקאים להסתיר נכסים ולהימנע מתשלום מסים. במסגרת תכנית זו נקטו הרשויות בארה"ב הליכי חקירה פלילית נגד בנקים זרים שפועלים בשווייץ. כתוצאה מכך נקנס UBS בסכום של 780 מיליוני דולר בעקבות הסכם דיחוי תביעה (Deferred Prosecution Agreement, DPA) שנחתם עמו בפברואר 2008, ו-Credit Suisse נקנס במאי 2014 ב-2.6 מיליארדי דולר בעקבות הסכם הודאה באשמה (Plea Agreement). הרשויות האמריקאיות פתחו בחקירות פליליות גם נגד השלוחות השווייצריות של שלושה בנקים ישראלים, "לאומי", "הפועלים" ו"מזרחי-טפחות". בדצמבר 2014 הגיעו לסיומם הליכי החקירה נגד בנק לאומי בעקבות הסדרים שהוא חתם עם שתי רשויות אמריקאיות – משרד המשפטים האמריקאי והרשות לשירותים פיננסיים של מדינת ניו יורק¹. בהסדרים אלה הודה הבנק כי בין 2000 ל-2010 הוא פעל באופן שסייע ללקוחותיו להסתיר את נכסיהם מפני הרשויות האמריקאיות ולהימנע מתשלום מסים. הבנק נקנס בסכום מצטבר של 400 מיליוני דולר² והוטלו עליו מגבלות ודרישות ביחס לפעילותו עם לקוחות אמריקאים. הבנק נדרש בין השאר למנות גורם חיצוני שיבחן את תכנית הציות בקבוצה ויפקח על יישומה, וכן לציית להוראות ה-FATCA³ ולמנות גורמים שיפקחו על יישומן. לפי הוראות אלה, החל מיולי 2014 תאגידים פיננסיים שפועלים מחוץ לארה"ב חייבים לדווח לרשויות האמריקאיות על חשבונות של לקוחות אמריקאים. מהמועד שבו נודע לפיקוח על הבנקים על החקירות נגד שלוחותיהם של הבנקים הישראליים הוא ניהל מעקב אחר התפתחותן ובחן את השלכותיהן האפשריות. בין היתר הוא וידא כי הבנקים כללו בדוחותיהם הכספיים את המידע הנדרש וביצעו הפרשות מתאימות בגין החשיפה לאירוע. נוסף לכך הוא העריך כיצד הבנקים השונים מנהלים את הסיכונים הכרוכים בפעילותם עם תושבי חוץ, מתוך גישה צופה פני עתיד ובמטרה להפחית את ההסתברות להתרחשותם של אירועים דומים בעתיד. הבנקים נדרשו לקיים גם בעצמם הליכי זיהוי והערכה בנוגע לחשיפתם לסיכונים ציות בפעילות עם תושבי חוץ.

נוסף לפעולות אלה פרסם הפיקוח על הבנקים, באפריל 2014, מכתב לקראת כניסתן לתוקף של הוראות ה-FATCA. המכתב מנחה את הבנקים להמשיך בהיערכות ליישום ההוראות, בראש ובראשונה באמצעות גיבוש מדיניות ונהלים, תוך התחשבות בחובותיהם כלפי הלקוחות. במכתב נקבע בין השאר כי בנק יוכל לסרב לתת שירותים בנקאיים ללקוח שאינו משתף פעולה עם הדרישות שהבנק מציב כדי ליישם את ההוראות.

מדינות נוספות פועלות כדי להשיג מידע על חשבונות הבנקים של תושביהן. יתר על כן, קיימת מגמה של שיתוף פעולה בין-לאומי לשם מאבק בהעלמות מס, והדבר בא לידי ביטוי בין השאר בנוהל לחילופים אוטומטיים של מידע שה-OECD פרסם ב-2014 (Common Reporting Standard; OECD) ; מדינת ישראל הודיעה כי תאמץ אותו מתום 2018). בהתאם לכך הפיקוח על הבנקים פרסם במאוס 2015 הנחיה בנושא ניהול סיכונים שנובעים מפעילות חוצת גבולות של לקוחות, תוך דגש על חבויות מס של לקוחות. הנחיה זו דורשת מהבנקים לקבל מלקוחותיהם הצהרה כי הם דיווחו על הכנסותיהם כדין, וכי הם מוותרים על סודיות כלפי רשויות

¹ עם משרד המשפטים (Department of Justice) הוא חתם על הסכם דיחוי תביעה, ועם הרשות לשירותים פיננסיים (Department of Financial Services) – על צו מוסכם (Consent Order).

² משרד המשפטים הטיל קנס בסך 270 מיליוני דולר, והרשות לשירותים פיננסיים הטילה עיצום כספי בסך 130 מיליוני דולר.

³ Foreign Account Tax Compliance Act.

בחוו"ל. כן היא דורשת מהם ליישם גישה מבוססת סיכון לזיהוי פעילות או לקוחות שעשויים לחשוף אותם לסיכון חוצה גבולות, ולעדכן את המדיניות, הנהלים והבקורות ביחס לסיכון זה. גם הנחיה זו מאפשרת לבנק לסרב לתת שירותים בנקאיים ללקוח שאינו משתף פעולה עם דרישותיו בתחום זה, או ללקוח שפעילותו עשויה לחשוף את הבנק לסיכון שהוא ייחשב למשתף פעולה בהפרת חקיקה זרה החלה על הלקוח. הסטנדרטים הבנקאיים הבין-לאומיים מחייבים בנקים לנקוט פעולות על מנת למנוע מלקוחות לנצלם כדי להעלים מס, ולהימנע מלפעול באופן שעשוי לסייע ללקוחותיהם להעלים מס, אם בישראל ואם בחוו"ל. הרגולציה הבין-לאומית בתחום הוחרמה בשנים האחרונות, והמערכת הבנקאית צריכה להמשיך להתאים עצמה לדרישות החוקיות, הרגולטוריות והערכיות הנוגעות לסוגיית המס.

3. חקיקה, הסדרה ורישוי

בשנת 2014 פעל הפיקוח בתחומי החקיקה, ההסדרה והרישוי במטרה להגן על טובת הציבור ולחזק את יציבותה של המערכת הבנקאית. נספח א' מפרט את פעולות ההסדרה שביצע הפיקוח בשנה זו.

א. הטיפול בבנק בכשל

הפיקוח על הבנקים, ועמו המחלקה המשפטית בבנק ישראל, עוסקים מאז 2013 בגיבוש טיוטת תיקון לפקודת הבנקאות בעניין טיפול בתאגיד בנקאי כושל. בתחילת 2014 ביקרה בישראל משלחת מיוחדת של קרן המטבע ובחנה טיוטה זו. באפריל 2014 הגישה המשלחת לבנק ישראל דוח שכלל את עיקרי המלצותיה, בהתאם לסטנדרט העולמי בתחום זה.

במהלך 2014 ועד לפרסום סקירה זו הוסיף בנק ישראל לגבש את החקיקה ולקדמה. אולם בעקבות הבחירות הכלליות שנערכו ב-2015 עוכב הטיפול בחלק מהנושאים הנוגעים לטיוטה, כדי לדון בהם עם הממשלה החדשה.

ב. המתווה לחיזוק הביקורת החיצונית בבנקים

במסגרת ההסדרה הפיקוח על הבנקים גם קובע הוראות שנועדו לשפר את איכות הביקורת החיצונית שרואי החשבון המבקרים עורכים לדוחות הכספיים של התאגידים הבנקאיים. המפקח על הבנקים והממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר בחנו את הנושא במשותף, ובמאי 2013 הם פרסמו להערות הציבור טיוטה שכותרתה "מתווה לשינוי מבני בביקורת החיצונית של גופים פיננסיים".

הפיקוח בחן את תגובות הציבור וכן את הרגולציה בעולם והניסיון שנצבר בו – המלצות ועדת באזל ממארכ 2014⁶ והדירקטיבה האירופית מיוני 2014⁷. הפיקוח מתבסס על ההמלצות ועל הדירקטיבה כדי לגבש מתווה לחיזוק מבנה הביקורת החיצונית של גופים פיננסיים, מתוך מטרה לשפר את איכותה, לחזק את המנגנונים שנועדו לשמור על עצמאותם של רואי החשבון המבקרים, ולשפר את יכולתן של ועדות הביקורת של הגופים הפיננסיים לפקח על איכות הביקורת שלהם.

⁶ Basel Committee on Banking Supervision, "External audits of banks"

⁷ Directive 2014/56/EU of the European parliament and the council amending directive 2006/43/EC on statutory audits of annual accounts and consolidated accounts.

ג. הוועדה לבחינת הסדרי חוב בישראל

במאי 2013 מינו שר האוצר ונגיד בנק ישראל ועדה לבחינת הסדרי חוב בישראל, בין השאר מפני שהסדרי החוב במשק הישראלי התרבו במרוצת השנים האחרונות. בראש הוועדה עמדה מנכ"לית משרד האוצר, ועם חבריה נמנו מנהל חטיבת המחקר בבנק ישראל והמפקח על הבנקים.

בנובמבר 2014 פרסמה הוועדה דוח שמסכם את עבודתה⁸. המלצות הוועדה נועדו להגביר את הוודאות בקרב הפעילים בשוק, וכן ליצור תמריצים לכך שחברה בקשיים תקדים ותיכנס לתהליך של הסדר חוב לפני שנוצרת פגיעה ממשית בערכה ובערך הנשייה של מחזיקי החוב.

נוסף להמלצות לערוך תיקוני חקיקה הוועדה המליצה לגבש רגולציה ברשויות הפיקוח – רשות ניירות ערך, אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר והפיקוח על הבנקים. הפיקוח על הבנקים אימץ את המלצות הוועדה ועדכן את הוראותיו בהתאם.

ד. הוועדה לקידום השימוש במזומן

הפיקוח על הבנקים השתתף בוועדה הבין-משרדית לבחינת צמצום השימוש במזומן, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. הוועדה קמה לפי החלטת ממשלה מיום 17 בספטמבר 2013, היא הגישה את המלצותיה הסופיות ב-17 ביולי 2014, והממשלה אימצה את ההמלצות באוקטובר אותה שנה. ההמלצות נוגעות להגבלת סכומן של העסקאות שנעשות במזומן, לעבירות צ'קים, ולקידום אמצעי תשלום חלופיים.

ה. איגוח בישראל

הפיקוח על הבנקים שותף לצוות הבין-משרדי לקידום האיגוח בישראל⁹. הצוות פרסם את דוח הביניים במהלך 2014, ובהמשך לעבודתו בכוונת הפיקוח לעדכן חלק מהעקרונות לביצוע עסקאות איגוח במערכת הבנקאית, עקרונות שנקבעו במכתב המפקח מאוגוסט 2009.

בהתאם לעקרונות ועדת באזל לפיקוח בנקאי, בכוונת הפיקוח להתיר איגוח של מגוון סוגי אשראי, תוך מתן דגש לאיגוח הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים (SMEs) מתוך מטרה להגדיל את היצע האשראי למגזר זה. עם זאת, לא יתאפשר לבצע עסקאות בלתי מסורתיות ועסקאות מורכבות (כמו CDO¹⁰), בשל הקושי להעריך כראוי את הסיכונים הגלומים בהן.

ו. גיבוש מתווה להחזקה במניות הבנקים באמצעות תעודת סל (בשיתוף רשות ניירות ערך)

בהתאם לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, כאשר בית השקעות מחזיק במניות הבנקים, לרבות באמצעות תעודות סל שהוא הנפיק ומנהל, החזקתו נכללת במניין ההחזקות של בית ההשקעות (ואם יש בו בעל שליטה, היא נכללת במניין החזקותיו) לצורך המגבלה שחוק הבנקאות קובע לגבי ההחזקה – היינו אין להחזיק יותר מ-5% מכל סוג של אמצעי שליטה בבנק בלא היתר החזקה.

במטרה לאפשר לבתי ההשקעות להמשיך ולהציע ללקוחותיהם מגוון פעילויות של ניהול נכסים, רשות ניירות ערך והפיקוח על הבנקים פרסמו ב-4 באוגוסט 2014 נייר עמדה משותף שמציע מתווה חדש: החברות המנפיקות יוכלו להנפיק ולנהל שני סוגים של תעודות סל שעוקבות אחר מדד ת"א בנקים:

1. תעודת סל "אטומה" – פועלת לפי המודל הקיים;
2. תעודת סל "שקופה" – פועלת לפי מודל חדש. מודל זה מעביר את הבעלות על כל אחד מאמצעי השליטה בבנק למחזיק הסופי בתעודת הסל.

⁸ http://mof.gov.il/Committees/DebtRegularizationCommittee/DebtRegularizationCommittee_Makanot_Report.pdf

⁹ את הצוות מרכז בנק ישראל, וחברים בו נציגים מהרשות לניירות ערך, משרד המשפטים, משרד האוצר ורשות המסים.

¹⁰ המונח CDO² מתייחס לעסקת איגוח שבה מאגר נכסי הבסיס מורכב מנכסי איגוח.

הנכסים בתעודת הסל ה"שקופה" ינוהלו בכפוף לתנאי המתווה, והם לא ייכללו במניין ההחזקות של החברה שתנפיק את התעודה ותנהל אותה.

ז. עידוד הקמתן של אגודות בנקאיות

ב-5 במאי 2015 פרסם הפיקוח על הבנקים את המתווה להקמת אגודות בנקאיות – "תהליך רישוי והקמת אגודה בנקאית בישראל". מתווה זה קובע את המאפיינים הרצויים לאגודות בנקאיות, מאפיינים שיאפשרו להן לתרום לתחרות בתחומי בנקאות שאין בהם די תחרות ובמקביל יבטיחו את יציבותן. במסמך זה נערכו שינויים בעקבות הערות שהתקבלו מגורמים שונים על הטיטה שפורסמה ביוני 2014. במקביל שוקד הפיקוח על יצירת תשתית חוקית ורגולטורית לפעילותן של אגודות בנקאיות, ולשם כך הוא פועל במשותף עם רשם האגודות השיתופיות במשרד הכלכלה ועם משרד המשפטים.

תיבה ב'-2: סוגיות שכרוכות בהחלת ביטוח פיקדונות

א. רקע¹

החלת ביטוח פיקדונות נועדה למנוע "ריצה אל הבנק" – מצב שבו מפקידים רצים אל הבנק בעת משבר כדי למשוך את פיקדונותיהם, וכתוצאה מכך מצוקת נזילות זמנית עלולה להוביל לחדלות פירעון של בנק או אף להתרחבות הכשל למערכת כולה. נוסף למטרה זו הספרות המקצועית מזכירה כמה שיקולים נוספים לטובת ביטוחי פיקדונות:

- הם מגבירים את התחרות ומפחיתים את הריכוזיות, אם הביטוח מתייחס בנפרד לפיקדונות בבנקים שונים ולא לסך פיקדונות המפקיד במערכת הבנקאית. זאת משום שהדבר מעודד את ציבור המפקידים לפצל את פיקדונותיהם בין בנקים שונים על מנת לבטח סכום גדול יותר².
- הם מצמצמים את הנטל על ההוצאה הציבורית בעת משבר.
- הם מעניקים למפקידים מידה רבה של ודאות ביחס ליכולתם למשוך את הפיקדון במהירות.
- הם מהווים חלק מסטנדרטים בין-לאומיים, בין היתר סטנדרטים שקבעו OECD ו-FSB (Financial Stability Board).
אולם לביטוחי הפיקדונות יש גם חסרונות:
- הם מגדילים את הסיכון המוסרי (moral hazard), משום שהם מעודדים את ההנהלה ובעלי המניות של הבנק ליטול סיכונים גדולים יותר כדי להגדיל את הרווחים.
- הם מפחיתים את משמעת השוק מפני שהם פוגעים במוטיבציה של המפקידים לנטר את הסיכון הנשקף מהתנהגות ההנהלה, וכן במוטיבציה שלהם לנקוט סנקציות – באמצעות משיכת הפיקדונות – כאשר הסיכון עולה.
- הם עלולים להעלות את מחירי השירותים הבנקאיים במקרה שהבנקים ישיתו על המפקידים, גם אם חלקית, את עלויות המימון של מנגנון הביטוח.

¹ הנתונים בסקירה לקוחים מתוך: Demircuc-Kunt A., E. Kane and L. Laeven (2014), "Deposit Insurance Database", Policy Research Working Paper 6934, The World Bank – Development Research Group. נייר זה כולל השוואה של נתוני ביטוח הפיקדונות מ-188 חברות בקרן המטבע הבין-לאומית, כולל ליכטנשטיין.

² לשם המחשה, אם סכום הביטוח עומד על 100 ש"ח, והלקוח מפקיד 1,000 ש"ח בבנק אחד, הוא יקבל מהביטוח 100 ש"ח. אך אם הוא מפצל את הפיקדון לשני בנקים, הוא יקבל 200 ש"ח.

כפי שנראה בהמשך, רשתות ביטוח כדוגמת ביטוחי פיקדונות תרמו, במדינות שהנהיגו אותן, ליציבות הפיננסית במהלך המשבר. אולם כדי שהיתרונות שיש לביטוח בעת משבר יגברו על החסרונות הגלומים בו בעתות שגרה, יש ליישמו תוך פיקוח הולם. זאת ועוד, הניסיון שנצבר במשבר האחרון חיזק את העמדה שכדי למנוע מצב שבו כשל של בנק גדול משפיע לרעה על המערכת הפיננסית כולה, אין די בביטוח הפיקדונות ונדרשת ערבות ממשלתית משתמעת³.

ב. מאפייניו של ביטוח הפיקדונות

התפוצה: ביטוח פיקדונות הוא השיטה השכיחה ביותר שמדינות נוקטות כדי להבטיח את כספי המפקידים בעת משבר, ומספר המדינות שיש בהן ביטוח גדל משמעותית בשנים האחרונות – מ-84 מתוך 189 המדינות שבמדגם בשנת 2003 ל-112 מתוך בסוף 2013. ב-96% ממדינות אירופה יש ביטוח פיקדונות.

גובה הכיסוי: גובה הכיסוי של הביטוח משתנה באופן משמעותי ממדינה למדינה, גם באופן מוחלט וגם באופן יחסי להכנסה לנפש, והוא נע מכיסוי של סכומים נמוכים – 50,000 אירו ואף פחות – עד לכיסוי מלא. המדינות בגוש האירו קבעו כי סכום הפיקדון המבוטח יעמוד על 100,000 אירו, בריטניה קבעה כי הוא יעמוד על 85,000 ליש"ט, ארה"ב – על 250,000 דולר אמריקאי, ואוסטרליה – על 250,000 דולר אוסטרלי.

תחום הכיסוי: חלק מהביטוחים בעולם (כ-43%) מבטיחים החזר על הפיקדונות המבוטחים רק במקרה שהבנק נקלע לחדלות פירעון, והשאר כוללים גם תחומי אחריות נוספים, למשל אחריות להקטנת ההפסדים והסיכונים לקרן, דרך הפעלת סמכויות ניטור ובקרה על הגופים המבוטחים. תחומים נוספים אלה משתנים בהתאם לרישוי של הבנקים, לרשות המפקחת, וליכולת לאסוף מהבנקים אינפורמציה.

המנגנון: לביטוחי הפיקדונות מנגנונים מגוונים. חלקם מקבלים מימון מראש, באמצעות קרן צבורה מפרמיות הבנקים המכוסים, וחלקם מקבלים מימון בדיעבד – הם גובים מהבנקים פרמיות לאחר שהשיבו כספים לבעלי פיקדונות של בנק שנקלע לחדלות פירעון.

הגופים המנהלים: ב-66% מהמדינות הממשלה מנהלת את הביטוחים, אולם קיימת שונות רבה בין מדינות. במדינות מתפתחות הממשלות מנהלות 82% מכלל הביטוחים, בשעה שבמדינות המפותחות הן מנהלות 44%. במדינות אלה הבנקים מנהלים 21% מהביטוחים, ואת היתר (35%) הממשלה והגופים הפרטיים מנהלים במשותף.

המימון: המימון לביטוח הפיקדונות מגיע בראש ובראשונה מפרמיה שהבנקים המבוטחים משלמים, אף כי חלק מהביטוחים מקבלים מימון ממשלתי חלקי או מלא. כאשר המימון משותף, המימון הראשוני מגיע מהממשלה, והיתר – מתשלום מתמשך של הבנקים. ב-77% מכלל הביטוחים יש מימון פרטי, ב-2% – מימון ממשלתי, ובשאר (21%) – מימון משותף. מבחינה זו יש בין מדינות שונות משמעותית, ובמדינות שההכנסה לנפש בהן גבוהה, המגזר הפרטי מממן 91% מהביטוחים.

ערבות ממשלתית: כ-38% מהביטוחים נהנים מתמיכה ממשלתית במקרה שהקרן אינה מספיקה, ולרוב משרדי האוצר מעמידים קווי אשראי או ערבויות לחוב שהונפק. מידת הערבות רבה יותר במדינות שבהן ההכנסה לנפש גבוהה, משום שמצבן הכלכלי מאפשר זאת.

המעמד המשפטי: ביטוח הפיקדונות מהווה בדרך כלל (ב-86% מהמקרים) גוף משפטי עצמאי, נפרד מהבנק המרכזי, מהפיקוח על הבנקים, או משרד האוצר.

³ בעגה המקצועית ערבות משתמעת מכונה גם "שמיכה", והיא מתייחסת לערבות שממשלה יכולה להעניק כדי להגן על היציבות הפיננסית, גם אם אפשרות כזו לא נקבעה מפורשות בחקיקה.

ג. שאלת יעילותם של ביטוחי הפיקדונות בזמן המשבר

מחקר שפורסם אשתקד בחן את הקשרים בין סיכון הבנק לבין ביטוח פיקדונות ושביריותה של המערכת הפיננסית הן בשנים שקדמו למשבר של 2008 והן במהלכו⁴. המחקר מצא כי במדינות שיש בהן ביטוח פיקדונות, ההשפעה השלילית של הסיכון המוסרי – דהיינו נטילת סיכונים גדולים יותר – גוברת בעתות שגרה, בשעה שההשפעה החיובית על היציבות גוברת בתקופות משבר. עוד נמצא כי פיקוח ורגולציה יעילים וחזקים מרחיבים את השפעתם החיובית של ביטוחי פיקדונות בעתות משבר ומצמצמים את השפעותיו השליליות של הסיכון המוסרי בעתות שגרה.

ביטוחי הפיקדונות, לצד הפעולות שהבנקים המרכזיים נקטו להרחבה נזילותית והקלות מוניטריות, סייעו למנוע ריצה אל הבנק. לשם המחשה, התמיכה הנזילותית הנרחבת שהבנק המרכזי האמריקאי (ה-Federal Reserve) סיפק לבנקים, ועמה ההבנה שהאוצר יספק תמיכה הולמת ל-FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation), מנעו ריצה אל הפיקדונות של הבנקים המבוטחים בתאגיד זה. נוסף לכך, קרנות כספיות של ברוקרים⁵, ללא ביטוח, קיבלו ביטוח פדרלי זמני כאשר המשבר התעצם בספטמבר 2008 ונרשמו בהן היקפים מסיביים של פדיונות.

ביטוח פיקדונות עשוי אפוא למתן ריצה אל הבנק בעת משבר, אך נראה כי הוא אינו מסוגל למנוע זאת באופן מספק. באירופה יש ביטוח פיקדונות, אך הוא לא מנע ריצה אל הבנק במקרים של "נורת'רן רוק" (Northern Rock) באנגליה⁶ ו-DSB בהולנד. גם ביוון ניכרה משיכת פיקדונות, עקב החשש שהיא תפרוש מגוש האירו ותעזוב את האירו, אך המשיכה התנהלה באטיות יחסית (הפיקדונות ירדו ב-20% בין 2010 ל-2012). כאשר סוקרים את האמצעים שמדינות נקטו במשבר האחרון כדי לייצב את המערכת הפיננסית, מוצאים שביטוח פיקדונות לא ייתר את הצורך בערבות משתמעת של הממשלה. מדינות רבות העמידו ערבויות שכיסו פיקדונות בהיקף גבוה מהיקף הביטוח הקבוע בחוק, ואף הוסיפו ערבות ממשלתית להתחייבויות ולנכסים אחרים של הבנקים, במטרה לשמר את אמון הציבור במערכת הבנקאית. ההתערבות הממשלתית במהלך המשבר לא הסתכמה בצד ההתחייבויות במאזנים, ו-17 מדינות הלאימו משנת 2008 חלק משמעותי מהמערכת הפיננסית (64% מהמדינות שעברו משבר בנקאי ויש בהן ביטוח פיקדונות).

⁴ Anginer D., A. Demirguc-Kunt and M. Zhu (2014), "How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis", *The Journal of Banking and Finance* No. 48, המדגם כלל 4,109 בנקים ב-96 מדינות. המדידה נערכה על נתונים מ-2004—2009: הנתונים מ-2004—2006 מייצגים את התקופה שקדמה למשבר, והנתונים מ-2007—2009 – את תקופת המשבר. כדי למצוא את ההשפעה של ביטוח הפיקדונות השווה החוקרים את מדי הסיכון במדינות בעלות ביטוח פיקדונות למדדים במדינות ללא ביטוח פיקדונות. סיכון הבנק חושב על פי ערך Z שבחן את תנודות התשואה על הנכסים, ואילו שביריות המערכת חושבה על פי המדד להפסדים צפויים של חברה כתוצאה מירידות מחירים בשווקים.

⁵ מדובר בקרנות שמשקיעות בנכסים איכותיים לטווח קצר (פיקדונות בבנקים, ני"ע ממשלתיים וני"ע מסחריים) ויש להן ערך נכסי נטו יציב של \$1. (הערך הנכסי נטו שווה לערך נכסי הקרן בניכוי התחייבויותיה. ירידה משוי של \$1 משמעה שהקרן צפויה להיכנס למשקיעיה הפסדים).

⁶ בריטניה הקימה ביטוח פיקדונות מיוחד: חלקו הראשון של סכום הפיקדון לא היה מבוטח אלא רק החלק שחרג ממנו. אולם הדבר לא מנע התנפלות על "נורת'רן רוק", שכן אף מפקיד לא היה מוכן להפסיד את כמה אלפי הליש"ט הראשונים. הספרות שנכתבה לפני המשבר שיבחה את ההסדר הבריטי כי הוא הרחיב את האחריות האישית, אולם מתברר כי משמעת שוק שנראתה נכונה באופן תיאורטי לא עמדה במבחן המציאות.

ד. סיכום

המשבר הפיננסי האחרון הבליט ארבע עובדות/ התפתחויות. ראשית, ביטוח פיקדונות אינו מייצר את הצורך ברשת הגנה כוללת, במיוחד כאשר מדובר בבנקים בעלי חשיבות מערכתית. הקישוריות בין המערכת הבנקאית לשווקים מצביעה על כך שמשברי מימון בשוקי ההון יכולים לזלוג בקלות לבנקים, ומשברי מימון בבנקים יכולים לזלוג במהירות לשוקי ההון ואף לכלכלה הריאלית. ההיסטוריה מלמדת כי כאשר משבר ריאלי נובע ממשבר פיננסי, הוא עמוק וארוך יותר. הסיכון המערכתי הנשקף מזליגה כזו מדגיש עד כמה חשוב להרחיב את רשת הביטחון גם למוסדות לא-בנקאיים.

שנית, אחד הכלים המשמעותיים בערכת הכלים לטיפול בבנק כושל (resolution) – במיוחד במקרה של בנקים בינוניים וגדולים – הוא קרן ייעודית. לרוב מדינות אירופה לא הייתה ב-2008 כל קרן ייעודית שכזו, ואם היו קרנות הן צברו רק סכומים נמוכים. לכן גוש האירו גיבש לאחרונה חקיקה חדשה, וזו מעבירה אותו להסדר של קרן אירופית כוללת למימון משברים פיננסיים בעתיד. קרן זו אמורה להחליף בעתיד את המנגנון הבודד לטיפול בבנק כושל.

שלישית, לאחרונה מסתמנת בעולם נטייה לצמצם את החשיפה של כספי הציבור לסיכון הנובע מהצורך לחלץ בנקים כושלים, בפרט בנקים גדולים ובינוניים. מסמכי המדיניות של הרגולטורים בחו"ל דנים בהרחבה בכך שראוי כי בעלי מניות ואג"ח לא-מובטחות (non-secured) יישאו בעלויות הכרוכות בכשל הפירמה⁷ לפני שיינתן סיוע ממשלתי.

לבסוף, לפני המשבר ניסו מדינות רבות לצמצם את ההשפעה השלילית שיש לביטוח הפיקדונות על משמעת השוק ועל הסיכון המוסרי באמצעות רמה נמוכה של כיסוי ביטוחי ו/ או ביטוח משותף. זאת מתוך כוונה לתמרץ את המפקידים הקמעונאים המבוטחים – כמו גם גורמים אחרים – לנטר את המוסדות הפיננסיים. תוצאות המשבר מצביעות על כך שניסיון זה נכשל, ונכון לשנת 2013 רק שלוש מדינות הותירו ביטוחים כאלה. לקחי המשבר הפיננסי הובילו את הארגון הבין-לאומי של מבטחי הפיקדונות (IADI, International Association of Deposit Insurers) לפרסם בנובמבר 2014 עדכון לעקרונות הליבה של מערכת יעילה לביטוח פיקדונות. הפרסום כולל 16 עקרונות, והם נוגעים בין השאר לבהירות המטרות של התכנית לביטוח הפיקדונות, לסמכויות המבטח, לעצמאותו, לקשריו עם שאר הגורמים המשתתפים ברשת ההגנה הפיננסית, לרמת הכיסוי הביטוחי, לפיקוח והניטור, למשתתפי התכנית (דרישה שכל הבנקים ישתתפו בה), למקורות המימון ולשימושיהם, ועוד.

בישראל קיימת ערבות ממשלתית משתמעת, אולם אין מנגנון של ביטוח פיקדונות. על רקע זה בנק ישראל בוחן את היתרונות והחסרונות הגלומים בהסדר זה ואת הצורך והאפשרות להחילו בישראל.

⁷ חילוץ ממקורות עצמיים – bail-in.

פרק ב': פעילות הפיקוח על הבנקים

מבנה התכנית לביטוח פיקדונות: השוואה בין מדינות נבחרות לפי נתוני 12/2013*

צרפת	גרמניה	קנדה	יפן	סינגפור	שוודיה	שווייץ	ארה"ב	אנגליה	צ'ילה	אוסטרליה	
סוג התכנית לביטוח פיקדונות											
X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	מפורשת
X	X	X	X	X		X	X	X			מופרדת חוקית
					X				X	X	בנק מרכזי, רגולטור, או שר
		X		X	X		X	X	X	X	בניהול ציבורי
						X					בניהול פרטי
X	X		X								בניהול משותף
				X	X	X			X	X	לפיקדונות בלבד (pay-box)
X	X	X	X				X	X			לפיקדונות ולהפסדים או הקטנת סיכון
	X	X	X				X				תכנית מרובה
כיסוי ומשתתפים											
X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	חובה לבנקים מקומיים
X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	חברות בנות של בנקים זרים
X	X			X		X		X	X		סניפים מקומיים של בנקים זרים
X	X				X	X	X	X	X		פיקדונות במט"ח
		X					X			X	פיקדונות בין-בנקאיים
מימון											
X	X	X	X	X	X		X				מימון מראש (ex-ante)
						X		X	X	X	מימון בדיעבד (ex-post)
									X	X	במימון הממשלה
X	X	X	X	X	X	X	X	X			במימון פרטי
											במימון משותף
הבסיס להערכת התרומה לקרן											
X		X		X	X		X				פרמיה תואמת סיכון
		X	X	X	X						פיקדון מכוסה
X	X							X			פיקדון כשיר
											סך פיקדונות
						X	X		X	X	סך התחייבויות
תשלום למפקידים											
									X		לפי חשבון פיקדון
X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	לפי מפקיד ולפי מוסד
											לפי מפקיד

* מקור הנתונים: Demircuc-Kunt A., E. Kane and L. Laeven (2014), "Deposit Insurance Database", Policy Research Working Paper 6934, The World Bank - Development Research Group.

4. הידוק הקשרים הבין-לאומיים

הפיקוח על הבנקים מנהל קשרים עם רשויות פיקוח שונות בארץ ובעולם במטרה להחליף מידע פיקוחי הן עם המפקחים במדינות שמארחות שלוחות של בנקים ישראליים והן עם המפקחים במדינות האם של שלוחות זרות בארץ, והוא עושה זאת במסגרת התקנים הבין-לאומיים שגיבשה ועדת באזל. בהתאם לכך השתתפו גורמים מהפיקוח על הבנקים בקבוצות עבודה של ארגונים כלכליים שונים, ביניהם ה-OECD וה-FSB CRG for Europe (Financial Stability Board Consultative Regional Group for Europe).

הפיקוח קיים ב-2014 פגישות שוטפות עם חברות דירוג בין-לאומיות, בנקים קורספונדנטים ומשקיעים מוסדיים זרים, כדי להגביר את השקיפות ולהעמיק את ההבנה ביחס לפעילותה ואיתנותה של המערכת הבנקאית בישראל וביחס לדרכי הפיקוח וההסדרה שהוא מקיים.

הפיקוח על הבנקים חבר בארגונים בין-לאומיים, ומתוקף זאת הוא מחויב למלא שאלונים שעל יסודם הארגונים מפרסמים סקירות השוואתיות על נושאים שונים.

5. הפעילות להגברת התחרות ולהעמקת ההגינות במערכת הבנקאית

במהלך 2014 המשיך הפיקוח על הבנקים לפעול להעמקת ההגינות ביחסים שבין התאגידים הבנקאיים לבין לקוחותיהם, לעידוד התחרות במערכת הבנקאית, ולחיזוק מעמדו של הלקוח בפני הבנקים. הפיקוח ביצע פעילות זו באמצעות חקיקה והוראות בתחום בנק-לקוח, הסברה צרכנית ללקוחות הבנקים, טיפול בתחום העמלות, בירור התלונות והפניות של הציבור, וטיפול בתחום החשבונות והלקוחות המוגבלים.

הפיקוח על הבנקים ערך ב-2014 כנס בנושא ההגנה על זכויותיהם של צרכני השירותים הבנקאיים ואופן הטיפול בפניות הציבור. בכנס השתתפו בעלי תפקידים במערכת הבנקאית שעוסקים בתחום זה.

א. אסדרה בתחום יחסי בנק-לקוח

בשנת 2014 המשיך הפיקוח על הבנקים להתקין הוראות ניהול בנקאי תקין, לפרסם חוזרים ומכתבים לכלל המערכת הבנקאית, וליטול חלק פעיל בהליכי חקיקה בתחום בנק-לקוח. כמו כן הוא ייצג את עמדת בנק ישראל בוועדות הכנסת ובוועדות שרים בנושאי צרכנות בנקאית, ונתן חוות דעת מקצועיות בנוגע להצעות חוק רבות, חלקן הבשילו לכדי חקיקה שנכנסה לתוקף במרוצת 2014. בינואר 2015 פרסם הפיקוח באתר האינטרנט שלו את הדוח "הוראות רגולטוריות בתחום יחסי בנק-לקוח לשנת 2014".

(1) המלצות הצוות לבחינת הגברת התחרות בענף הבנקאות

במהלך 2014 יישם הפיקוח על הבנקים את מרבית המלצותיו של הצוות לבחינת הגברת התחרות בענף הבנקאות. להלן נסקור את היישום על פי תחומים.

תמיכה בבנקאות אינטרנטית כמנוף לתחרות ולהסרת חסמים למעבר:

בתחום זה ננקטו השנה צעדים במישורים אחדים: (1) חיובים על פי הרשאה – במהלך 2014 פרסם הפיקוח על הבנקים תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 439, "חיובים על פי הרשאה", אשר מסדירה את העברתם של חיובים על פי הרשאה בעת מעבר מבנק לבנק. התיקון נועד להסיר את החסמים שהיו קיימים עד כה ולפשט ללקוחות את תהליך ההעברה, בין השאר באמצעות ביטול הצורך להגיע לסניף הבנק. (2) פתיחת חשבונות באמצעות האינטרנט – הפיקוח על הבנקים פרסם את הוראת ניהול בנקאי תקין 418, "פתיחת חשבונות באמצעות האינטרנט". ההוראה נועדה להקל על המעבר מבנק לבנק כדי להגביר את כוחו התחרותי של הצרכן הקמעונאי וכך להגביר את התחרות במערכת הבנקאית.

"תעודת זהות" בנקאית:

הפיקוח על הבנקים פרסם את הוראת ניהול בנקאי תקין 425, "דוחות שנתיים ללקוחות התאגידים הבנקאיים" ("תעודת זהות" בנקאית). הוראה זו מסדירה את חובתו של התאגיד הבנקאי לדווח ללקוחותיו על אודות כלל נכסיהם והתחייבויותיהם, לרבות סך הכנסותיהם והוצאותיהם במהלך השנה. הדוחות השנתיים נועדו לשפר את יכולתם של הלקוחות לעקוב אחר פעילותם בחשבון ולהשוות בין מוצרים ושירותים בנקאיים שונים. בשלב זה ההוראה אינה כוללת חובה להציג ללקוח את דירוג האשראי הפנימי שהבנק מייחס לו, משום שלא הבשילו צעדים שמטרתם לצמצם את הפוטנציאל לעשות שימוש לרעה במידע זה. הפיקוח סבור כי מסירת מידע ללקוח על אודות דירוג האשראי הפנימי מהווה רכיב חיוני בתעודת הזהות הבנקאית ובתרומתה לצמצום פערי המידע בין הבנקים ללקוחותיהם.

הקלות במעבר מבנק לבנק ובסגירת חשבון:

הפיקוח על הבנקים פרסם תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 432, "העברת פעילות וסגירת חשבון של לקוח", במטרה להקל על הלקוח לסגור את חשבונו או להעביר את פעילותו מבנק לבנק. התיקון מפשט את הפעולות הנחוצות לשם כך: הוא מאפשר לבנק החדש לבצע עבור הלקוח את הפעולות להעברת חשבונו, מקצר את התהליכים הכרוכים בסגירת חשבון או בהעברתו, חוסך ללקוח טרחה מיותרת בהשלמתם של תהליכים אלה, וקובע כללים שיסייעו ללקוח לממש את בחירתו לנהל את פעילותו הבנקאית, כולה או חלקה, בבנק אחר.

הסדרה של היבטים בשוק האשראי החוץ-בנקאי:

משרד המשפטים פרסם תזכיר לתיקון חוק הלוואות חוץ-בנקאיות, ולפיו יעודכן המנגנון שתקרת הריבית תחושב על פיו. כמו כן תבוטל ההבחנה הקיימת כיום בין מלווים במערכות הבנקאית והחוץ-בנקאית, ותקרת הריבית החדשה תחול על כלל המלווים בשוק.

הפעילות של לקוחות הבנקים בניירות ערך:

הפיקוח על הבנקים פרסם את הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 414, "גילוי עלות השירותים בניירות ערך". ההוראה מחייבת את הבנקים להציג ללקוחותיהם העוסקים בפעילות בניירות ערך, לצד שיעור העמלות שהם שילמו בפועל, את שיעור העמלות הממוצע שנגבה בפועל בגין עסקאות דומות. כן מחייבת ההוראה למסור ללקוחות מידע מפורט יותר על עמלות ניירות ערך שנגבו מהם בפועל. ההוראה נכנסה לתוקף ב-1.1.2015.

מגזר העסקים הקטנים:

הורחבה קבוצת העסקים הקטנים שזכאים ליהנות מהתעריפים שבתעריפון הקמעונאי, וכן ננקטו צעדים שמטרתיהם: (1) להגביר את מודעותם של עסקים קטנים לזכויותיהם (למשל באמצעות הטלת חובה למסור דף הסבר המדגיש את הזכות להצטרף לתעריפון הקמעונאי ומפרט את אופן ההצטרפות); (2) להקל על תהליך ההצטרפות לתעריפון הקמעונאי (למשל באמצעות מסירת דוח שנתי שמוכיח כי העסק הוא עסק קטן רק פעם אחת במקום בכל שנה מחדש); (3) להוזיל את עלויות ניהול החשבון (באמצעות יצירת שירות המסלולים המורחב).

שמירה על ההטבות וההנחות באשראי ובפיקדונות:

נכנסה לתוקפה הוראת ניהול בנקאי תקין 421, "הפחתה או תוספת בשיעורי ריבית". הוראה זו קובעת כי כאשר שיעור הריבית על הלוואות ופיקדונות אינו קבוע ואינו ידוע, תחול עליהם אותה הפחתה מהריבית הבסיסית/תוספת לריבית הבסיסית שחלה במועד העמדת הלוואה או במועד ההפקדה. הוראה זו נועדה להקל על לקוחות הבנקים להשוות בין השירותים והמוצרים הבנקאיים המוצעים להם.

(2) נושאים צרכניים נוספים

הפיקוח על הבנקים פעל לאסדר נושאים צרכניים נוספים, ביניהם:

מסלולי עמלות:

בכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008, נערך תיקון שמחייב את הבנקים לכלול מסלול בסיסי ומסלול מורחב במסגרת השירותים לניהול חשבון עובר ושב שהם מציעים ללקוחותיהם. התיקון נכנס לתוקף ב-2014. נוסף לכך נכנס לתוקף צו פיקוח על מחיר המסלול הבסיסי, וזה קבע שמחירו המרבי לא יעלה על 10 ש"ח.

להלן מופיעים מחיריהם של המסלול הבסיסי והמסלול המורחב בבנקים השונים:

	הפועלים	לאומי	דיסקונט	מזרחי-טפחות	הבינלאומי	אגוד	מרכנתיל	אוצר החייל	מסד	יהב	פאג'יי	ערבי-ישראלי	ירושלים
המסלול הבסיסי	10.0	10.0	9.0	9.0	9.0	10.0	8.5	10.0	10.0	10.0	9.0	10.0	0.0
המסלול המורחב	22.0	20.0	25.0	29.0	26.0	24.0	26.5	27.0	30.0	20.0	29.0	20.0	0.0

המחירים נקובים בשי"ח ומעודכנים ליום 1 בינואר, 2015

במקביל נכנס לתוקף תיקון לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992. תיקון זה דורש מהבנקים למסור ללקוח שמבקש להצטרף לשירות המסלולים, לפני הצטרפותו, מידע בכתב על סכומי העמלות שנגבו ממנו במהלך הרבעון שלפני הרבעון שקדם למועד הבקשה.

כדי להגביר את מודעות הציבור לתיקון האמור, ואת יכולתו להוזיל את עלויות ניהול החשבון, הושק במהלך 2014 מסע הסברה רדיופוני בנושא מסלולי העמלות. במסע הסברה זה ניתן מידע על שירות המסלולים, וכן על מחשבון מסלולי העמלות שבאתר האינטרנט של בנק ישראל, כלי שנועד לסייע ללקוחות לבדוק אם כדאי להם להצטרף לשירות, ואם כן – לאיזה מסלול.

פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהול:

פתיחת חשבון בנק היא זכות בסיסית, והיא חיונית לניהול חייו הכלכליים של לקוח. בהתאם לכך פורסמה הוראה מספר 422, "פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהול", וזו מבהירה מהם השירותים המהווים חלק בלתי נפרד מניהול החשבון, ומהם המקרים שבהם לא תתקבל טענת סירוב סביר לפתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות.

פרסום חוזים אחידים והודעה על ביטול הטבות:

בתיקון לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992, הוטלה על התאגידים הבנקאיים חובה לפרסם באתר האינטרנט שלהם חוזים אחידים, כגון הסכם פתיחת חשבון עובר ושב. כמו כן הוטלה על התאגידים הבנקאיים חובה להודיע ללקוחות מסוימים שבועיים מראש על סיום הטבה שקיבלו בחשבונם.

הטבות לא-בנקאיות ללקוחות:

תיקון להוראה 403, "הטבות לא-בנקאיות ללקוחות", הטיל על התאגידים הבנקאיים הגבלות בהענקת הטבות שאינן בנקאיות. התיקון נועד להקל על הלקוחות להשוות בין השירותים והמוצרים שהתאגידים הבנקאיים מציעים להם ולמנוע כבילה של לקוחות בעקבות הטבות שקיבלו.

עמלת פירעון מוקדם בהלוואות לדיור:

פורסם תיקון לצו הבנקאות (עמלות פירעון מוקדם), התשס"ב-2002. התיקון מתייחס ללווים שהבנק העריך – ביום מתן ההלוואה – כי הם מתאפיינים ברמת סיכון גבוהה, ולכן קבע להם שיעור ריבית גבוה יחסית. לוויים אלה ישלמו הפרשי הוון נמוכים יותר בעת פירעון מוקדם של ההלוואה: כדי לחשב את התשלום שלהם לא ישוו את הריבית הממוצעת בשוק המשכנתאות לריבית על ההלוואה שלהם ביום נטילתה, אלא לריבית הממוצעת על המשכנתאות שהייתה ידועה ביום נטילת ההלוואה.

נספח א' (לוח ההסדרה) כולל מידע נוסף על הוראות אלה ועל הוראות צרכניות אחרות שפורסמו במהלך 2014.

תיבה ב'-3: צעדים להגברת התחרות בתחום כרטיסי החיוב

- בנק ישראל נוקט צעדים להגברת התחרות ולקידום החדשנות והאבטחה בתחום כרטיסי החיוב. אלה כוללים:
- צעדים להרחבת תפוצתם של כרטיסי חיוב מיידי (דביט) ולהרחבת השימוש בהם;
 - צעדים להטמעת השימוש בתקן EMV (Europay MasterCard Visa), הן באמצעות קידום הנפקתם של כרטיסים אלו והן באמצעות הטמעת הטכנולוגיה התומכת בהם במסופי התשלום (POS – Point of Sale) שבבתי העסק;
 - צעדים להגברת התחרות בתחום הסליקה.
- להלן נסקור אותם בפירוט.

כרטיסי חיוב מיידי

בנק ישראל תומך בהרחבת תפוצתם של כרטיסי חיוב מיידי (דביט), ובהרחבת השימוש בהם, כדי לשרת את המטרות הבאות: הגברת התחרות בתחום כרטיסי החיוב; צמצום השימוש במזומן והנגשת אמצעי תשלום אלקטרוניים לכלל הציבור; הרחבת המגוון של פתרונות התשלום למשקי הבית ולבתי העסק; וחיסכון פוטנציאלי בעלויות לבתי העסק (עלויות טיפול במזומן, עלויות מימון ועמלות סליקה) ובעלויות למשקי הבית (דמי כרטיס ועלויות משיכת מזומן והחזקתו).

ועדת השרים לענייני יוקר המחיה, הריכוזיות והתחרותיות במשק, בראשות שר הכלכלה, קיבלה באפריל 2014 החלטה לפנות לבנק ישראל על מנת שיבחן שורת פעולות להגברת התחרות בתחום כרטיסי החיוב, ובפרט פעולות להרחבת השימוש בעסקאות חיוב מיידי (עסקאות בכרטיס חיוב מיידי ועסקאות בכרטיס נטען). המפקח על הבנקים ומנהלת המחלקה לחשבות ולמערכות תשלומים וסליקה מינו לשם כך צוות עבודה בין-חטיבתי.

הצוות המליץ כי היכרות השוק עם מוצר החיוב המיידי תיעשה באמצעות כרטיס ייעודי נפרד, ולא באמצעות כרטיס המשלב סוגים שונים של חיובים, וזאת כדי לאפשר למחזיקי הכרטיס לשמר את היכולת לבחור באפיק החיוב המתאים להם. כמו כן המליץ הצוות כי הרחבת התפוצה של כרטיסי החיוב המיידי תיעשה בשילוב מהלך של חינוך פיננסי, לצרכנים ולבתי העסק, בנוגע למהות המוצר ולשימושו. החינוך הפיננסי ידגיש את יתרונותיו של כרטיס החיוב המיידי – עלויות מופחתות (עלויות דמי כרטיס ועלויות שוטפות בחשבון העו"ש) וניטור שוטף של הוצאות משק הבית. כן ידגיש החינוך את יתרונות הכרטיס כתחליף למזומן, לרבות זמינות ונוחות (ניתן להשתמש בכרטיס בכל רגע ואין צורך למשוך מזומן לקראת ביצוע עסקאות), חיסכון בעלויות (הכרטיס אינו כרוך בעלות שימוש שוטפת בשעה שמשיכת מזומן מהחשבון

- כרוכה בעלות), והפחתת הסיכונים (אם הכרטיס אובד או נגנב ניתן לבטלו ולמנוע נזק, בניגוד למזומן). ניתן לשלב את החינוך הפיננסי בנוגע לכרטיסי החיוב המידי עם הסברה בנושא הפחתת השימוש במזומן.
- בהמשך להמלצות הצוות נקט בנק ישראל שורה של צעדים לקידום השימוש בעסקאות החיוב המידי (אלה כוללות כאמור עסקאות בכרטיסי חיוב מידי ובכרטיסים נטענים). בפירוט:
- פורסמה טיוטת צו של הנגידה המכריז כי העמלה הצולבת על עסקאות חיוב מידי היא בת פיקוח מכוח סעיפים 9א–9יב לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981. מחיר העמלה יעמוד במשך שנה על 0.3%¹;
- הפיקוח על הבנקים קבע כי כרטיס חיוב מידי ייחשב למוצר מדף בנקאי ויהפוך לחלק בלתי נפרד מניהול חשבון עובר ושב;
- הפיקוח על הבנקים אסר לגבות עמלת פעולה בערוץ ישיר בגין כל שימוש בכרטיס חיוב מידי;
- הפיקוח על הבנקים פרסם טיוטת הנחיה שמחייבת את הבנקים לפנות, תוך פרק זמן מוגדר, לכלל בעליהם של חשבונות העו"ש ולהציע להם כרטיס חיוב מידי. לקוחות שברשותם כרטיס אשראי בנקאי יוכלו לקבל את כרטיס החיוב המידי ללא דמי כרטיס נוספים, לכל הפחות בתקופת ההחזקה הראשונה (3 השנים הראשונות). כמו כן הבנקים יידרשו להציע את כרטיס החיוב המידי לכל לקוח שפותח חשבון עו"ש;
- הפיקוח על הבנקים פרסם טיוטת תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 470. התיקון מסדיר את מועדי העברת הכספים בעסקאות חיוב מידי כדי שכל שרשרת התשלום – מחיוב המחזיק בכרטיס ועד לזיכוי בית העסק – תתבצע סמוך למועד ביצוע העסקה, ולא יאוחר משלושה ימי עסקים לאחר הצגתה; כמו כן התיקון מסדיר את הגילוי על עסקאות חיוב מידי במסגרת פירוט הפעולות שנעשו בדף חשבון העו"ש של מחזיק הכרטיס (גילוי על כל עסקה בנפרד, תוך ציון מועדה, סכומה ושם בית העסק).
- הצעדים להרחבת השימוש בעסקאות חיוב מידי ייעשו במקביל להמשך השימוש בכרטיס החיוב הנדחה (deferred debit), היות שגלומים בו יתרונות למשקי הבית ולבתי העסק. בנק ישראל יעקוב אחר הנפקתם של כרטיסי החיוב המידי ואחר השימוש בהם, כדי לבחון אם יש צורך לנקוט צעדים נוספים.

תקן EMV (Europay MasterCard Visa)

הפיקוח על הבנקים רואה חשיבות באימוץ תקן EMV, התקן הבין-לאומי המקובל לאבטחת עסקאות שמתבצעות באמצעות כרטיסי חיוב במסופי תשלום (POS). אימוץ התקן נועד, בין היתר, לצמצם את הפוטנציאל לביצוע הונאות בעזרת כרטיסים מגנטיים (לרבות זיוף הכרטיסים והעתקתם), לחזק את אמון הציבור בכרטיסי החיוב, לקדם חדשנות בתחום התשלומים, ולעודד תחרות בתחום סליקת העסקאות שנעשות בכרטיסי חיוב. השימוש בכרטיסי EMV – "כרטיסים חכמים" – גם יאפשר ללקוחות שנמצאים בחו"ל להשתמש בכרטיס בהתאם לסטנדרטים הבין-לאומיים. בהתאם לכך פרסם הפיקוח על הבנקים טיוטה של מתווה להטמעת השימוש בתקן EMV, ומתווה זה כולל מעבר להנפקת כרטיסים חכמים והחלפת המסופים לתשלום ולמשיכת מזומן (ATM) במסופים שתומכים ב-EMV ("מסופים חכמים").

תחום הסליקה

תיקון 18 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (אוגוסט 2011), קבע כי בנק ישראל אמון על מתן רישיונות סליקה לגופים המבקשים לעסוק בסליקת שוברים של עסקאות שבוצעו בכרטיסי חיוב. בהמשך לתיקון

¹ במהלך תקופה זו יעוגנו סמכויותיו של הממונה על ההגבלים העסקיים לקבוע לעסקאות חיוב מידי עמלה צולבת נפרדת, בהתאם לטיטות החוק לצמצום השימוש במזומן.

חקיקה זה פעל הפיקוח, בשיתוף המחלקה לחשבות ולמערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל, ליצירת תשתית לכניסת סולקים חדשים לשוק.

בדצמבר 2013 פרסם הפיקוח את מדיניותו לגבי תהליך הקבלה של רישיון סולק, וכן קריטריונים ותנאים כלליים לשולט ומחזיק אמצעי שליטה בתאגיד המבקש רישיון סליקה. המדיניות כוללת פירוט של השיקולים הממלאים תפקיד בהחלטה על מתן רישיון, הדרישות הסטנדרטיות מסולק, השלבים בתהליך הרישוי, והמידע הנחוץ לצורך בחינת בקשה לקבלת רישיון.

כדי לאפשר לסולקים חדשים לקבל שירות מהמתג, הפיקוח מקדם שיפורים במערך הטכנולוגי של חברת שירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ (שב"א). נוסף לכך הפיקוח על הבנקים פועל לתיקון חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, כדי לאפשר לחבר סולקים חוץ-בנקאיים בעלי רישיון למתג כרטיסי החיוב שמפעילה חברת שב"א.

בימים אלו שוקד הפיקוח על הבנקים על בחינת בקשות שהוגשו לקבלת רישיון סולק. הפיקוח על הבנקים בוחן צעדים נוספים להגברת התחרות בתחום הסליקה, בפרט הסדרת הגילוי על שירותי הסליקה לבתי העסק והסדרת המועד להעברת הכספים בין מנפיק לסולק בעסקאות חיוב נדחה.

ב. הטיפול בפניות הציבור ובתלונותיו

(1) מבוא

הפיקוח על הבנקים ממלא את תפקידו בתחום השמירה על הוגנות היחסים בין התאגידים הבנקאיים – הבנקים והחברות לכרטיסי אשראי – לבין לקוחותיהם בעיקר באמצעות אגף בנק-לקוח¹¹. באגף זה פועלת היחידה לפניות הציבור¹², ותפקידה לענות לפניות של הלקוחות, לברר את תלונותיהם נגד התאגידים הבנקאיים, ולהפיק לקחים מן המידע המתקבל מהטיפול. פעילות זו כוללת, בין היתר, הכרעה בתלונות ומתן סעד מתאים, איתור של ליקויים מערכתיים וטיפול בהם, ומסירת מידע לציבור הלקוחות במטרה לצמצם את פערי הידע והמידע בינם לבין התאגידים הבנקאיים.

גורם מרכזי נוסף בטיפול בתלונות הציבור הם התאגידים הבנקאיים. במטרה להבטיח כי הם מעניקים לתלונות של לקוחותיהם טיפול נאות ומפיקים כראוי לקחים מהמידע שמתקבל מהן, נקבעה הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה בתחום הטיפול בתלונותיהם של לקוחות בתאגיד בנקאי (308A). הוראה זו נכנסה לתוקף באפריל 2015, והיא מסדירה את מעמדם ותהליכי עבודתם של הנציבים לתלונות הלקוחות בתאגידים הבנקאיים ושל הכפופים להם: בין השאר היא קובעת מגבלת זמן למתן התשובות ונותנת הנחיות בנוגע לאיכותן, להפקת הלקחים מהטיפול, ולדיווח לדירקטוריון, להנהלה ולפיקוח על הבנקים. נוסף לכך ההוראה קובעת כי בתלונה יטפל תחילה מערך הטיפול בתלונות לקוחות של התאגיד הבנקאי. אם מערך זה לא טיפל בתלונה כיאות, או לא נתן כל תשובה במגבלת הזמן, הפיקוח על הבנקים יפעל לבדיקת המקרה.

¹¹ גם אגף הביקורת מקיים פעילות להגנה על הצרכן הבנקאי.

¹² היחידה לפניות הציבור פועלת מכוח סעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, המסמך את המפקח על הבנקים לברר את פניות הציבור בדבר עסקיהם עם התאגידים הבנקאיים.

(2) נתונים על הטיפול של הפיקוח על הבנקים בפניות הציבור ובתלונותיו

מספרן הכולל של הפניות והתלונות בכתב¹³ שהטיפול בהן הסתיים עמד ב-2014 על כ-5,600 – עלייה של כ-10% לעומת 2013. נוסף לכך נענו כ-20,000 פניות טלפוניות, ירידה של כ-5% לעומת 2013.

בשנת 2014 טיפלה היחידה לפניות הציבור ב-4,022 תלונות. לגבי 1,602 מתוכן היא גיבשה עמדה – כלומר הכריעה אם הן מוצדקות או בלתי מוצדקות. שיעור התלונות המוצדקות עמד על 15.8%. לגבי יתר התלונות היחידה לא גיבשה עמדה, בין השאר בשל חוסר יכולת להכריע בין טענות סותרות בעל-פה, בשל הליכים משפטיים מקבילים, או בשל נכונות הבנקים להיענות לדרישותיהם של הלקוחות ולפתור את המחלוקת ללא התערבותו של הפיקוח על הבנקים.

בעקבות התערבותו של הפיקוח על הבנקים בתלונות הפרטניות, התאגידים הבנקאיים שילמו ללקוחותיהם בשנת 2014 כ-3.6 מיליוני ש"ח בסך הכול.

לוח ב'-1: סיכום פעילותה של היחידה לטיפול בפניות הציבור, 2014 לעומת 2013

2014	2013	
20,346	21,450	מספר הפניות הטלפוניות
5,555	5,067	מספר הפניות והתלונות בכתב:
4,022	1,549	מספר התלונות ¹
1,602	1,131	התלונות שהוכרעו
253	251	מספר התלונות המוצדקות

(1) את העלייה שחלה במספר התלונות מסבירה בעיקר העובדה שבסוף 2013 עברה היחידה לפניות הציבור למערכת חדשה לניהול הפניות, ובעקבות זאת שונתה המתודולוגיה לסיווג התלונות והפניות וההכרעה בהן.

כפי שמראה לוח ב'-1, מספר התלונות המוצדקות בשנת הסקירה עמד על 253, בדומה למספרן בשנת 2013. לוח ב'-2 מתייחס לפניות ותלונות בכתב שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2014, והוא מציג את התפלגותן לפי משך הטיפול. הלוח אינו כולל את הפניות הטלפוניות משום שבדרך כלל הן נענות בתוך יום עד יומיים. למעלה מ-80% מהפניות והתלונות בכתב טופלו תוך שלושה חודשים. לעתים הטיפול בתלונות מתמשך, מכיוון שהוא מצריך בירור עם הבנקים או עם החברות לכרטיסי אשראי. במקרים מורכבים נדרשים אף מספר בירורים כדי להכריע בתלונה. בשעה שהטיפול בתלונות עלול להתארך, פניות לקבלת מידע נענות סמוך לקבלתן.

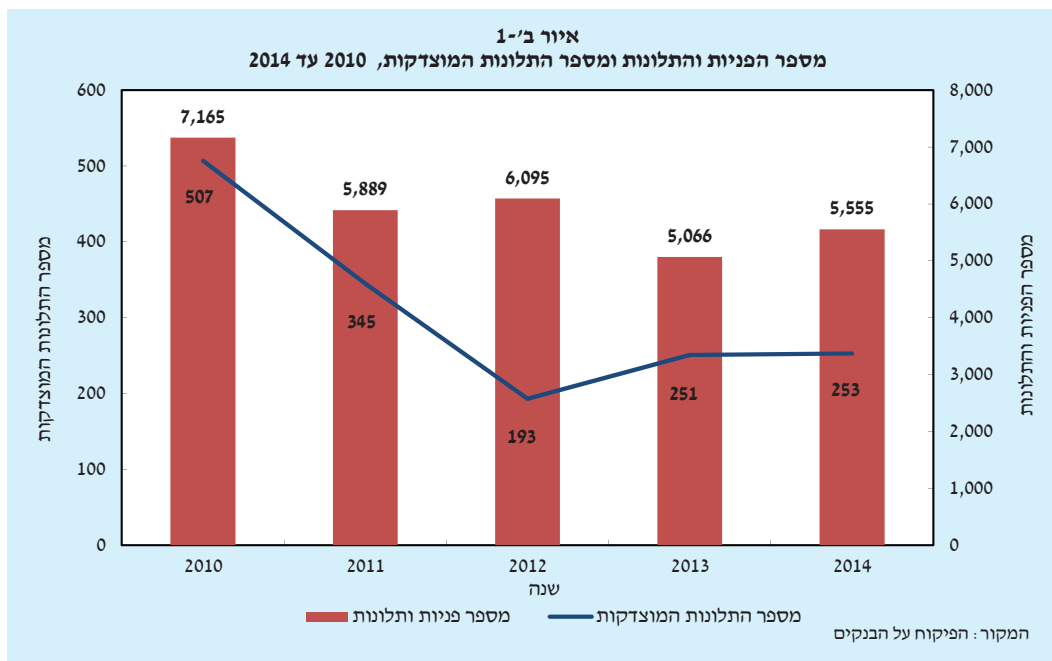
לוח ב'-2

פניות ותלונות בכתב: התפלגותן לפי משך הטיפול

עד 3 חודשים	3 עד 6 חודשים	6 עד 9 חודשים	9 עד 12 חודשים	מעל 12 חודשים
81%	12%	5%	1%	1%

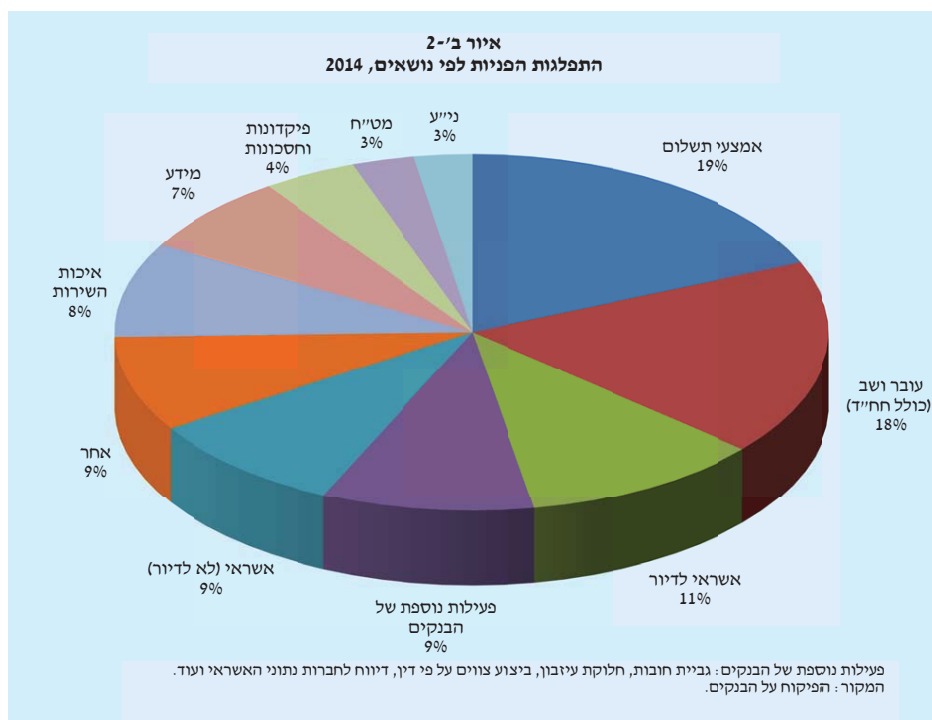
¹³ בדואר רגיל ובדואר אלקטרוני, דרך אתר האינטרנט של בנק ישראל.

פרק ב': פעילות הפיקוח על הבנקים



(3) הנושאים שהתלונות עסקו בהם

בדומה לפניות ולתלונות שהתקבלו ב-2013, גם הפניות והתלונות שהתקבלו ב-2014 עסקו ברובן באמצעי תשלום (בפרט בצ'קים ובכרטיסי אשראי) ובנושאים הקשורים לפתיחת חשבונות עובר ושב ולניהולם. משקלן של הפניות והתלונות שעסקו בהלוואות לדיוור עלה בשנת הסקירה באופן ניכר יחסית למשקלן ב-2013 (7%).



ג. הטיפול בהגבלת חשבוניות ולקוחות

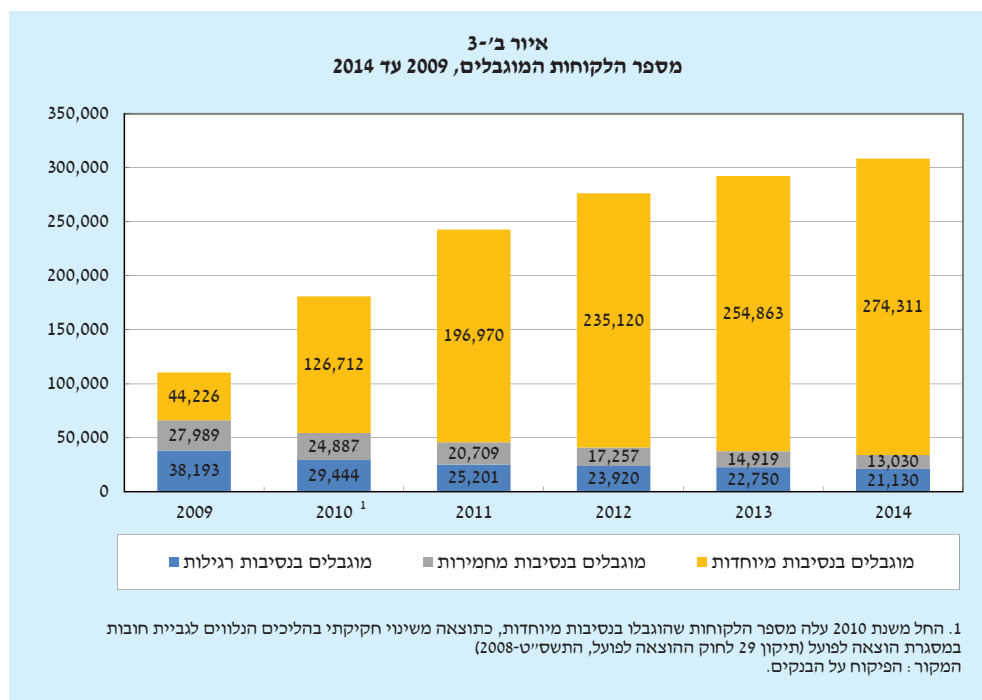
על הטיפול בחשבוניות ולקוחות מוגבלים מופקד מדור מיוחד – המדור לטיפול בהגבלת חשבוניות ולקוחות.

(1) מספר הלקוחות והחשבוניות המוגבלים

בסוף שנת 2014 עמד מספר הלקוחות המוגבלים על 308,471 (לעומת 292,532 בסוף 2013). 21,130 מתוכם הוגבלו בנסיבות רגילות (לעומת 22,750 בסוף 2013), 13,030 הוגבלו בנסיבות מחמירות (לעומת 14,919 בסוף 2013), ו-274,311 הוגבלו בנסיבות מיוחדות (לעומת 254,863 בסוף 2013). לקוחות מוגבלים בנסיבות מיוחדות כוללים מוגבלים מטעם ההוצאה לפועל, מטעם כונס הנכסים הרשמי, מטעם המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, ומטעם בתי הדין הרבניים (מסרבי גט) (ראו איור ב'-3).

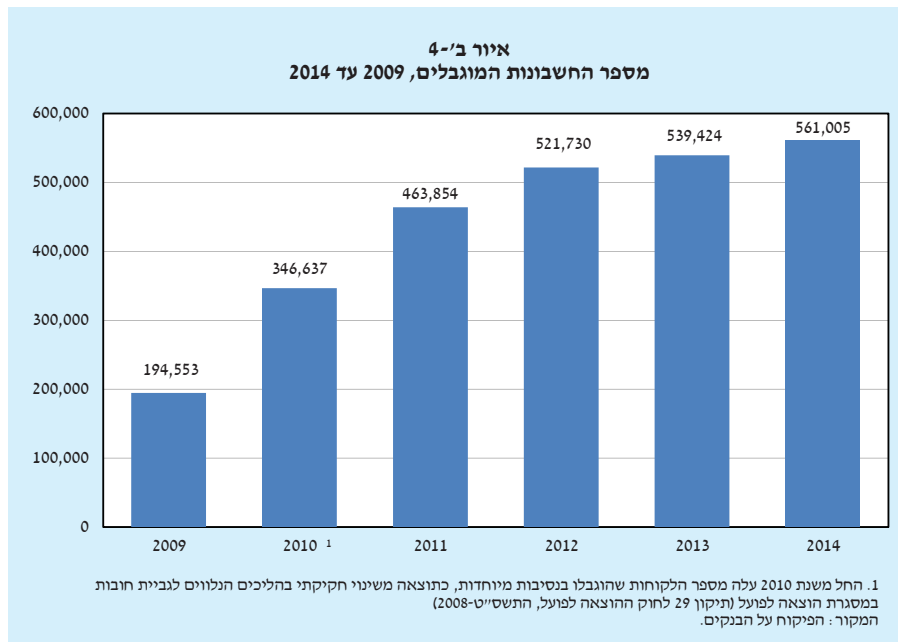
מספר החשבוניות המוגבלים¹⁴ עמד על 561,005 (לעומת 539,424 בסוף 2013). חשבוניות אלה הוגבלו בעקבות החזרת צ'קים מסיבת אין כיסוי מספיק, או בעקבות הגבלה חמורה, או בעקבות הגבלה מיוחדת שהוטלה על בעליהם (ראו איור ב'-4).

מספר הלקוחות המוגבלים עלה משמעותית החל מ-2009, כתוצאה מעלייה במספר הלקוחות שהוגבלו בנסיבות מיוחדות בהליכי ההוצאה לפועל (עלייה זו נבעה משינוי בחקיקה העוסקת בהליכים הנלווים לגביית חובות במסגרת ההוצאה לפועל). אולם בשנתיים האחרונות החלה מגמה זו להתמתן.



¹⁴ החשבוניות המוגבלים כוללים גם חשבוניות סגורים.

פרק ב': פעילות הפיקוח על הבנקים



(2) הטיפול בפניות הנוגעות להגבלות ובערעורים עליהן

במרצת 2014 טיפל המדור בכ-4,000 פניות בכתב ובכ-16,500 פניות שהתקבלו במוקד הטלפוני. חלק מהפונים ביקשו מידע על ההגבלה, השלכותיה ומשמעותה, וחלקם ביקשו לבטלה או לבדוק אם הטלתה תקינה. המדור עוקב באופן שוטף אחר האופן שבו התאגידים הבנקאיים מבצעים את החלטות בתי המשפט, ובהתאם לכך מנהל את תיקי הערעורים על ההגבלות. לרשות הציבור עומדים גם אתר האינטרנט והמענה הטלפוני הממוכן לבירור על חשבוניות מוגבלים ועל לקוחות מוגבלים בנסיבות מחמירות. במהלך 2014 התקבלו כ-27,000 שיחות במוקד הטלפוני הממוכן, וכן נרשמו כ-402,000 ביקורים בדף לאיתור חשבוניות מוגבלים שבאתר האינטרנט של בנק ישראל.

(3) תיקוני חקיקה בתחום

בתנאים מסוימים רשויות המס יכולות להטיל על חייבים הגבלות מיוחדות באמצעות המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, וזאת מכוח תיקון לחוק להעמקת גביית המס והגברת האכיפה (תיקוני חקיקה) (מס' 2), תשע"ד-2014, תיקון שנכנס לתוקפו בתאריך 7.08.2014.

(4) הקלות לשעת חירום

במהלך מבצע "צוק איתן" הנחה הפיקוח על הבנקים את הבנקים לתת שורה של הקלות לציבור המנהל את חשבוניותיו בקו העימות. הרחבה מופיעה בסעיף העוסק בסיכוני ההמשכיות העסקית (סעיף 2.ט.). גם שרת המשפטים התקינה תקנות בעקבות המבצע, מתוקף סמכותה על פי סעיף 21(ב) לחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981:

- תקנות שיקים ללא כיסוי (סייגים לתחולת החוק), התשע"ד-2014 – התקנות מורות על גריעת השיקים¹⁵ לחיילים שנקראו לשירות מילואים בנסיבות חירום או בקשר למצב מיוחד בעורף. התקנות נכנסו לתוקפן בתאריך 30.07.2014.
- תקנות שיקים ללא כיסוי (סייגים לתחולת החוק), התשע"ה-2014 – התקנות מתייחסות לשיקים שהוחזרו מסיבת אין כיסוי מספיק בין ה-8.07.2014 ל-21.09.2014, והן מורות על גריעתם ללקוחות שיש להם זיקה מוכחת ליישובים הכלולים בשטח שבו הוכרז מצב מיוחד בעורף. התקנות נכנסו לתוקפן בתאריך 26.10.2014.

¹⁵ לפי החוק, חשבון יהיה מוגבל ולקוח יהיה מוגבל אם במשך שנים עשר חודשים סורבו עשרה צ'קים או יותר שנמשכו על החשבון. התקנות הנידונות מורות לגרוע ממניין זה את הצ'קים שסורבו במקרים שהן מפרטות.

נספח א': לוח ההסדרה לשנת 2014

עדכון הוראה 304A, "רואה החשבון המבקר – עריכת ביקורת וסקירה בהתאם לתקנים מסוימים בארה"ב" בארה"ב פורסמה הנחיית ביקורת בדבר השיקולים שיש להפעיל בביקורת של בקורות פנימיות על דיווח כספי, ובעקבות זאת עודכנה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 304A בנושא רואה החשבון המבקר – עריכת ביקורת וסקירה בהתאם לתקנים מסוימים בארה"ב. מועד התחילה של ההוראה: הדוחות השנתיים ל-2013.	28 בינואר
עדכון הוראה בנושא גילוי על איכות האשראי של חובות ועל הפרשה להפסדי אשראי בחברות כרטיסי אשראי בארה"ב עודכנו דרישות הגילוי על איכות האשראי של חובות ועל הפרשה להפסדי אשראי, ובעקבות זאת עודכנה מתכונת הביאור על סיכון האשראי של חברות כרטיסי האשראי. במסגרת זו נוספה דרישת גילוי באשר לפרטים המאפשרים להבין טוב יותר את הסיכון הגלום באשראי הצרכני של חברות כרטיסי האשראי. מועד התחילה של מרבית העדכונים: הדוחות לרבעון הראשון של 2014.	10 בפברואר
פרסום צו הבנקאות (שירות ללקוח) (פיקוח על שירות מסלול בסיסי), התשע"ד-2014 בכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008, נערך תיקון שמחייב את הבנקים לכלול מסלול בסיסי ומסלול מורחב במסגרת השירותים לניהול חשבון שהם מציעים ללקוחותיהם. צו הפיקוח קבע שהמחיר המרבי של המסלול הבסיסי לא יעלה על 10 ש"ח. מועד הכניסה לתוקף של צו הפיקוח: 1 באפריל, 2014.	26 במארס
פרסום הוראה 414, "גילוי עלות שירותים בניירות ערך" הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 414 – "גילוי עלות שירותים בניירות ערך" – דורשת מהבנקים להציג ללקוחות שעוסקים בפעילות בניירות ערך, לצד שיעור העמלות שהם שילמו בפועל, גם את שיעור העמלות הממוצע שנגבה בפועל בגין עסקאות דומות. כן היא דורשת מהבנקים לתת מידע מפורט יותר על עמלות ניירות הערך שהם גבו מהלקוחות בפועל. מועד התחילה של ההוראה: 1 בינואר, 2015.	2 באפריל
פרסום מכתב המפקח בדבר היערכות ליישום הוראות ה-FATCA הממשל האמריקאי נאבק בתופעת ההתחמקות מתשלום מס באמצעות פתיחת חשבונות בנק מחוץ לארה"ב, ובמסגרת זו תיקן משרד האוצר האמריקאי תקנות ליישום הוראות ה-FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act); מועד תחילתן חל ב-1 ביולי, 2014. מאחר שההוראות עשויות להשפיע על הבנקים בישראל, הם נדרשו להמשיך בהיערכות ליישומן. כן נדרשו הבנקים למנות אחראי ליישום ולהקים צוות עבודה שירכז אותו ויפעל בכפיפות ישירה לחבר הנהלה.	6 באפריל

9 באפריל

עדכון הוראה בנושא זכויות עובדים

בנושאים מהותיים הפיקוח על הבנקים מאמץ את מערך הדיווח הכספי שחל על הבנקים בארה"ב. מאחר שזכויות עובדים נמנות עם נושאים אלה, הפיקוח התאים את דרישות ההכרה, המדידה והגילוי בתחום זה לכללי החשבונאות המקובלים בארה"ב. מועד התחילה של ההוראה: 1 בינואר, 2015.

עדכון הוראה בנושא סיכון אשראי לפי ענפי משק

בפעילות המשק חלו שינויים מבניים, ובעקבותיהם החליפה הלמ"ס את הסיווג האחיד של ענפי הכלכלה בסיווג חדש. בהתאם לכך עודכנו הוראות הדיווח לציבור. מועד התחילה של ההוראה המעודכנת: ה-1 בינואר, 2015.

עדכון הוראה בנושא דוחות רואה החשבון המבקר

לשכת רואי החשבון בישראל פרסמה תקן ביקורת חדש בדבר הנוסח האחיד (בלתי מסויג) של דוח רואה חשבון מבקר על דוחות כספיים, ובעקבות זאת עודכנו הוראות הדיווח לציבור. מועד התחילה של ההוראה המעודכנת: יום פרסומה.

23 באפריל

עדכון הוראה 453, "ערבויות צד שלישי לטובת תאגיד בנקאי"

תיקון מספר 19 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, קבע והוסיף חובות שיש לתאגיד בנקאי כלפי לקוח כאשר הוא מעמיד הלוואה לפירעון מיידי או נוקט הליך משפטי מפני שהלקוח אינו עומד בתנאי הלוואה. תיקון זה חייב התאמה בעניין משלוח הודעות לערבים, ולכן פורסם עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין מספר 453, "ערבויות צד שלישי לטובת תאגיד בנקאי". מועד התחילה של ההוראה המעודכנת: 10 בספטמבר, 2014.

26 במאי

עדכון הוראה 355, "ניהול המשכיות עסקית"

במערכת הבנקאית נערך סקר של מיגון אתרים קריטיים, ובעקבותיו עודכנה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 355 בדבר ניהול המשכיות עסקית. העדכון קובע סטנדרטים למיגון אתרים אלו. מועד התחילה של ההוראה המעודכנת: יום פרסומה.

פרסום הוראה 422, "פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהול"

הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 422, "פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהול", נועדה להבהיר אילו שירותים מהווים חלק בלתי נפרד מניהול חשבון, ומהם המקרים שבהם לא תתקבל טענת סירוב סביר לפתיחת חשבון. מועד התחילה של סעיפי ההוראה: הדרגתי, עד ל-1 בינואר, 2015.

6 ביולי

עדכון הוראה 403, "הטבות לא-בנקאיות ללקוחות"

העדכון להוראת ניהול בנקאי תקין מספר 403, "הטבות לא-בנקאיות ללקוחות", מטיל על תאגידים בנקאיים הגבלות בהענקת הטבות שאינן בנקאיות, על מנת להקל על הלקוחות להשוות בין השירותים והמוצרים שהתאגידים הבנקאיים מציעים להם ולמנוע כבילה של לקוחות בעקבות ההטבות. מועד התחילה של ההוראה המעודכנת: 1 בינואר, 2015.

10 ביולי

עדכון הוראה 312, "אנשים קשורים"

הוראות ניהול בנקאי תקין הותאמו לשינויים בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, ובפקודת הבנקאות 1941, וכן להנחיות הקיימות בתחום זה בארה"ב ובאירופה. במסגרת ההתאמה עודכנה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 312 בדבר אנשים קשורים. העדכונים העיקריים:

- הסף הקובע בהגדרה של "איש קשור" ירד מ-10% ל-5% החזקה באמצעי שליטה בתאגיד בנקאי.
- הורחבה ההגדרה של "נושא משרה וקרובו".
- הורחבה ההגדרה של "איש קשור" גם למי שמחזיק בסוג כלשהו של אמצעי שליטה בתאגיד שהתאגיד הבנקאי שולט בו.
- מדידת החבות של אנשים קשורים תיעשה ביחס להון רובד 1 במקום ביחס לבסיס ההון. מועד התחילה של עדכון ההוראה: 1 בינואר, 2015.

15 ביולי

גיבוש הוראה 329, "מגבלות למתן הלוואות לדירור"

בשנים האחרונות פורסמו במכתבים הנחיות ומגבלות בתחום ההלוואות לדירור, ואלה אוגדו להוראת ניהול בנקאי תקין חדשה – הוראה מספר 329, "מגבלות למתן הלוואות לדירור". נוסף לכך הוגבל ל-5 מיליוני ש"ח סכום ההלוואה לדירור המאפשר לקבל משקל סיכון מופחת לפי הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 203. הלוואה שסכומה עולה על 5 מיליוני ש"ח תשוקלל במשקל סיכון של 100%. מועד התחילה של ההוראה: כפי שקבע כל מכתב.

פרסום הוראה 418, "פתיחת חשבונות באמצעות האינטרנט"

הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 418, "פתיחת חשבונות באמצעות האינטרנט", נועדה להקל על המעבר מבנק לבנק כדי להגביר את כוחו התחרותי של הצרכן הקמעונאי – משק הבית או העסק הקטן – וכך להגביר את התחרות במערכת הבנקאות. ההוראה מפרטת כמה מגבלות ותנאי סף שנועדו לתת מענה לסיכונים כדוגמת סיכונים איסור הלבנת הון ומימון טרור, ולסיכונים תפעוליים כדוגמת סיכונים התחזות והונאה. מועד התחילה של ההוראה: יום פרסומה.

27 באוגוסט

עדכון לצו הבנקאות (עמלות פירעון מוקדם), התשס"ב-2002

צו הבנקאות (עמלות פירעון מוקדם), התשס"ב-2002, עוסק בעמלות הנגבות בעת פירעון מוקדם של הלוואות לדירור. עדכון הצו מתייחס ללווים שהבנק העריך – ביום מתן ההלוואה – כי הם מתאפיינים ברמת סיכון גבוהה, ולכן העמיד להם הלוואה בשיעור ריבית גבוה יחסית. לוויים אלה ישלמו הפרשי היוון נמוכים יותר בעת פירעון מוקדם של ההלוואה. מועד התחילה של הצו המעודכן: 23 בפברואר, 2015.

1 בספטמבר

עדכון הוראה 439, "חייבים על פי הרשאה"

הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 439 – "חייבים על פי הרשאה" – מסדירה את תהליך ההקמה של הרשאות לחיוב חשבון ואת העברתן בעת מעבר מבנק לבנק. העדכון נועד להסיר את החסמים שהיו קיימים עד כה ולפשט ללקוח את העברת החיובים, בין השאר באמצעות ביטול הצורך להגיע לסניף הבנק ומניעת טרחה מיותרת. מועד התחילה של ההוראה המעודכנת: 1 באוקטובר, 2015.

28 בספטמבר

עדכון הוראה 329, "מגבלות למתן הלוואות לדיור"

- הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 329, "מגבלות למתן הלוואות לדיור", עודכנה בהמשך לצעדים קודמים שננקטו בתחום זה, במטרה להגדיל את כריות ההון שהבנקים מקצים כנגד תיק האשראי לדיור וכך לשפר את יכולתם לספוג הפסדים בלתי צפויים. נקבע כי לצורך חישוב דרישות ההון כאמור בהוראת ניהול בנקאי תקין מספר 201, על התאגיד הבנקאי להגדיל את יעד ההון העצמי רובד 1 בשיעור המהווה 1% מיתרת הלוואות לדיור. מועד התחילה: הדרגתי, בשיעורים רבעוניים קבועים מ-1 בינואר 2015 ועד ל-1 בינואר 2017.
- נקבע כי התאגידים הבנקאיים רשאים להפחית מ-100% ל-75% את משקל הסיכון להלוואות ממונפות בריבית משתנה. מועד התחילה: 1 בינואר 2015.

פרסום הוראה 221, "יחס כיסוי הנזילות"

המלצות באזל III קבעו, בין היתר, תקן מזערי לנזילות במטרה לשפר את העמידות בטווח הקצר של פרופיל סיכון הנזילות של התאגידים הבנקאיים. התקן דורש להחזיק מלאי הולם של נכסים נזילים בלתי משועבדים באיכות גבוהה – כלומר נכסים שניתן להמירם בקלות ובמהירות בשווקים הפרטיים – כדי לענות על צורכי הנזילות בתרחיש קיצון שנמשך 30 ימים קלנדריים. הוראת ניהול בנקאי מספר 221 מאמצת את המלצות באזל III בעניין יחס כיסוי הנזילות במערכת הבנקאית. מועד התחילה של ההוראה: 1 באפריל, 2015.

עדכון הוראה 342, "סיכון נזילות"

בעקבות התקנת הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 221, "יחס כיסוי הנזילות", הותאמה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 342, "סיכון נזילות", בנוגע לבנק חוץ. מועד התחילה של ההוראה המעודכנת: ה-1 באפריל, 2015.

קביעת דרישות גילוי בנושא יחס כיסוי הנזילות

בעקבות התקנת הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 221, "יחס כיסוי הנזילות", עודכנו הוראות הדיווח לציבור ונקבעה הוראת שעה המאמצת את דרישות הגילוי בנדבך 3 של באזל. הדרישות נועדו לשפר את השקיפות של דרישות הנזילות הרגולטוריות, לשפר את משמעת השוק, ולהפחית את חוסר הוודאות בשווקים לגבי יישום יחס כיסוי הנזילות. מועד התחילה של ההוראה המעודכנת: 1 באפריל, 2015.

30 בספטמבר

עדכון הוראה בנושא דיווח בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים בארה"ב בנוגע להבחנה בין התחייבות והון

בנושאים מהותיים הפיקוח על הבנקים מאמץ את מערך הדיווח הכספי שחל על בנקים בארה"ב. מאחר שההבחנה בין התחייבויות להון נמנית עם נושאים אלה, הוחלט להתאים את הוראות הדיווח לציבור בתחום זה לכללי החשבונאות המקובלים בארה"ב. נוסף לכך פורסם קובץ שאלות ותשובות המבהיר את עמדות הפיקוח על הבנקים בנושא זה. מועד התחילה של ההוראה המעודכנת: 1 בינואר, 2015.

פרסום הוראה 308A, "טיפול בתלונות הציבור"

הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 308A נועדה להבטיח כי התאגידים הבנקאיים מטפלים בתלונות של לקוחותיהם באופן מקיף, יעיל והוגן, ומפיקים כראוי לקחים מהמידע שמתקבל מתלונות הציבור. מועד התחילה של ההוראה: 1 באפריל, 2015.

7 באוקטובר

עדכון לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992
העדכון לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992, קובע כי: בכל מקרה שבו התאגיד הבנקאי נדרש להציג מידע בסניפיו או בעיתונים יומיים, הוא יידרש מעתה להציגו גם באתר האינטרנט שלו;
• בכל מקרה שאדם מבקש לפתוח חשבון למטרת עסק, התאגיד הבנקאי יידרש לתת לו דף הסבר שמבהיר כי לעסקים המשתייכים לקטגוריה "עסק קטן" יש אפשרות להצטרף לתעריפון הקמעונאי;
• בכל מקרה שלקוח מבקש להצטרף לשירות המסלולים, התאגיד הבנקאי יידרש לתת לו, לפני הצטרפותו, מידע בכתב על סכומי העמלות שנגבו ממנו במהלך הרבעון שלפני הרבעון שקדם למועד הגשת הבקשה.
מועד התחילה של ההוראה המעודכנת בנושא הצטרפות למסלול: 7 באוקטובר, 2014; מועד התחילה של שאר העדכונים: 6 בנובמבר, 2014.

3 בנובמבר

עדכון הוראה בנושא מגזרי פעילות

בשל הצורך לשפר את היכולת להשוות בין מגזרי פעילות של בנקים שונים, וכך לשפר את שימושיות המידע, עודכנו הוראות הדיווח לציבור. נוסף לכך פורסם קובץ שאלות ותשובות המבהיר את עמדות הפיקוח על הבנקים בנושא זה. מועד התחילה של ההוראות המעודכנות: 2016; ב-2015 יחולו מועדי התחילה של הוראות המעבר.

19 בנובמבר

פרסום הוראה 425, "דוחות שנתיים ללקוחות התאגידים הבנקאיים"

הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 425, "דוחות שנתיים ללקוחות התאגידים הבנקאיים", מסדירה את חובתו של התאגיד הבנקאי לדווח ללקוחותיו על אודות כלל נכסיהם והתחייבויותיהם, לרבות סך הכנסותיהם והוצאותיהם במהלך השנה. הדוחות השנתיים נועדו לשפר את יכולתם של הלקוחות לעקוב אחר פעילותם בחשבון ולהשוות בין מוצרים ושירותים בנקאיים שונים. מועד התחילה של ההוראה: 28 בפברואר, 2016.

23 בנובמבר

עדכון הוראה 311, "ניהול סיכון אשראי"

הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 311, "ניהול סיכון אשראי", עודכנה בעקבות הניסיון שנצבר ובמסגרת התאמת הוראות הניהול הבנקאי התקין להמלצות ועדת באזל לפיקוח על בנקים כמו גם לסטנדרטים מקצועיים במדינות מובילות בעולם. מועד התחילה של ההוראה המעודכנת: ה-1 באפריל, 2014.

- 25 בנובמבר **עדכון הוראה 325, "ניהול מסגרות אשראי בחשבונות עובר ושב"**
הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 325 עודכנה, והעדכון העיקרי נוגע לסכום החריגות ממסגרת האשראי: בחשבונות לאנשים פרטיים הוא יוגדל ל-2,000 ש"ח, ובחשבונות מסחריים – ל-5,000 ש"ח. מועד התחילה של ההוראה המעודכנת: 1 בינואר, 2015.
- 15 בדצמבר **עדכון הוראה 432, "העברת פעילות וסגירת חשבון של לקוח"**
העדכון להוראת ניהול בנקאי תקין מספר 432, "העברת פעילות וסגירת חשבון של לקוח", נועד לפשט, לייעל ולקצר את תהליך העברת פעילותו של לקוח או סגירת חשבונו. מועד התחילה של ההוראה המעודכנת: חלקה ב-1 בינואר 2015, חלקה ב-1 ביולי 2015, וחלקה ב-28 בפברואר 2016.
- 30 בדצמבר **עדכון לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992**
העדכון הנוסף לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992, כולל התאמות להוראות ניהול בנקאי תקין מספר 418 ומספר 425. כמו כן הוא דורש מהתאגידים הבנקאיים לפרסם באתר האינטרנט הסכמים שהם חוזים אחידים, ומטיל עליהם חובה להודיע ללקוחות מסוימים שבועיים מראש על סיום הטבה שהם קיבלו בחשבונם. מועד התחילה של הכללים המעודכנים: חלקם ב-1 בינואר 2015, וחלקם ב-1 באפריל 2015.
- קידום מהלך לעידוד פירעון מוקדם, או מחזור, של הלוואות משכנתה שהמדינה העניקה לזכאים**
משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף הפיקוח על הבנקים, קידמו מהלך לעידוד פירעון מוקדם, או מחזור, של הלוואות משכנתה שהמדינה העניקה לזכאים. המהלך נועד להגביר את מודעות הציבור לכדאיותו הכלכלית של פירעון מוקדם של הלוואות – אם באמצעות מימון עצמי ואם באמצעות מחזור הלוואה בהלוואה חדשה שייתן התאגיד הבנקאי – משום שהן נושאות ריבית צמודה למדד בשיעור גבוה יחסית (4% או יותר). כמו כן המהלך נועד להקל על אלה שמבקשים ויכולים למחזר את הלוואה, היות שהוא מאפשר לעשות כן בהליך מהיר ובמחירי השוק.

נספח ב': מבנה הפיקוח על הבנקים

א. האגף להערכה מוסדית

האגף מגבש הערכות תקופתיות באשר ליציבותם ואופן ניהולם של התאגידים הבנקאיים, לרבות תאגידי עזר, חברות בנות בנקאיות וסניפים בחו"ל. האגף מופקד גם על ההיערכות להמשכיות עסקית בשעת חירום: מאחר שהפיקוח על הבנקים משמש כרשות הפיננסית בתחום הבנקאות, הוא אחראי לכך שהגופים שבנק ישראל מפקח עליהם בעתות שגרה – הבנקים המסחריים, החברות לכרטיסי אשראי וחברות שב"א ומס"ב – יפעלו בשעת חירום.

היחידות להערכה מוסדית

אחריותן של היחידות להערכה מוסדית מחולקת לפי קבוצות בנקאיות, והיחידות מופקדות על הערכת הסיכונים של כל בנק. תהליך הערכת הסיכונים מאפשר לקבוע סדרי פעולה שיסייעו באיתור מוקדם של התפתחויות שליליות וחרירות בפעילות הבנקים ובסיכונים הנשקפים להם. תהליך זה מתנהל בשיטת פיקוח ממוקד-סיכון: ההערכה הכוללת של התאגיד הבנקאי מבוססת על הערכה של הממשל התאגידי, של רמת הסיכונים ואיכות ניהולם ושל ההלימות בין ההון שהבנק מחזיק לבין פרופיל הסיכון הכולל שלו (הערכת ההלימות מתבצעת באמצעות תהליך ה-SREP¹⁶). תהליכי ההערכה כוללים ניתוח של חשיפות הבנק לסיכונים, הערכת המאפיינים והביצועים של פונקציות הניהול והבקרה, ועוד.

נוסף על כך יחידות ההערכה מופקדות על הטיפול בפניות של התאגידים הבנקאיים ומוודאות שהם עומדים בדרישות המפקח.

הממונה על היערכות המערכת הבנקאית לשעת חירום

מתוקף החלטה שהממשלה קיבלה ב-13 בנובמבר 2005, ובאישור ועדת מל"ח (משק לשעת חירום) העליונה, בנק ישראל יקים ויפעיל רשות פיננסית בנקאית ייעודית, בראשותו של המפקח על הבנקים. רשות זו תהיה מופקדת על ההיערכות לשעת חירום – ועל ההפעלה בשעת חירום – של הבנקים המסחריים, חברות כרטיסי האשראי וחברות שב"א ומס"ב, קרי הגורמים שבנק ישראל מפקח עליהם בעתות שגרה. אחריותו של הממונה על היערכות המערכת הבנקאית לשעת חירום נגזרת מתפקידיה העיקריים של הרשות הפיננסית – לתכנן ולהנחות את היערכות המערכת הבנקאית לשעת חירום, ולהדריך את פעילותה בשעת חירום.

ב. אגף הביקורת

האגף מנהל הליכי ביקורת בבנקים ובחברות לכרטיסי אשראי (on-site examination). הביקורת נועדה לזהות ולהעריך את הסיכונים הגלומים במגוון הפעילויות של התאגידים הבנקאיים. נוסף על כך היא נועדה לבחון את איכותו של ניהול הסיכונים – האם הבנק מטפל כיאות בנושא הניצב במוקד הביקורת – וזאת תוך דגש על ציות להוראות החקיקה והרגולציה ולמדיניות הבנק ולנהליו. דוחות הביקורת מתריעים על פגמים וליקויים, מציבים דרישות, וקובעים לוחות זמנים למילוי. ממצאי הביקורות ומסקנותיהן מסייעים להעריך את יציבותם של התאגידים הבנקאיים, את תרבות ניהול הסיכונים בהם ואת הגינותם כלפי לקוחותיהם. את פעולות הביקורת מבצעות חמש יחידות ביקורת ייעודיות, ואחריותן מחולקת על פי סיכונים:

¹⁶ Supervisory Review & Evaluation Process

(1) היחידה לביקורת הניהול של סיכוני האשראי

תפקידה העיקריים הם זיהוי והערכה של הסיכונים הגלומים במתן האשראי הן ברמת העסקה הבודדת והלווה הבודד והן ברמת קבוצות הלווים ומגזרי המשק. היחידה בודקת בין השאר את הנושאים הבאים: נאותותם של מדיניות האשראי ונהליו ואופן הטמעתם, תהליכי אישור האשראי ותפעולו, מערך בקרת האשראי, איתור החובות הבעייתיים וסיווגם הלכה למעשה, והציות להוראות המפקח על הבנקים בתחום ניהול סיכוני האשראי.

(2) היחידה לביקורת הניהול של סיכוני השוק והנזילות

תפקידה העיקריים הם זיהוי של סיכוני השוק והנזילות והערכת איכותם של תהליכי הניהול והבקרה בתחום זה. היחידה עורכת ביקורות בתחומים הבאים: ניהול סיכוני השוק (סיכוני הריבית וסיכוני בסיסי ההצמדה), ניהול תיקי ניירות הערך, ניהול הסיכונים הגלומים בפעילות בנגזרים בחדרי העסקאות, ניהול סיכון הנזילות, וניהול סיכוני אשראי צד נגדי הנובעים מפעילויות של לקוחות הבנק בשוקי ההון. הביקורות כוללות בחינה של מדיניות ניהול הסיכונים הרלוונטית ושל הטמעתה בתהליכי ניהול, מעקב ובקרה, הערכה של המודלים המשמשים לאמידת הסיכונים, בחינה של תשתיות המידע הניהוליות, ובדיקה של היבטי הממשל התאגידי הנוגעים לנושאי הביקורת ושל הציות להוראות המפקח על הבנקים בתחום ניהול סיכוני השוק והנזילות.

(3) היחידה לביקורת הניהול של הסיכונים התפעוליים

תפקידה העיקריים הם הערכה של הסיכונים התפעוליים ושל האופן שבו התאגידים הבנקאיים מנהלים אותם. היחידה שמה דגש על סיכוני טכנולוגיות המידע (IT), לרבות סיכוני אבטחת המידע והסייבר, הסיכונים הנגזרים משינויים מהותיים בתחום טכנולוגיות המידע, הסיכונים הנגזרים מהעובדה שמערכות הבנקים מחוברות לרשתות חיצוניות, סיכוני ההמשכיות העסקית, והסיכונים הקשורים למיקור חוץ. היחידה בוחנת, בין היתר, את נאותותה של מסגרת העבודה לניהול סיכונים תפעוליים, תהליכים רוחביים חוצי-ארגון, מערכות קריטיות, ופעילויות עתירות סיכונים תפעוליים.

(4) היחידה לביקורת הניהול של סיכוני הציות

תפקידה המרכזיים הם בחינת הציות של התאגידים הבנקאיים להוראות הנוגעות למניעת הלבנת הון ומימון טרור ולהוראות הניהול הבנקאי התקין בתחום יחסי בנק-לקוח. בתהליכי הביקורת בודקת היחידה את נאותות המדיניות, את הטמעתה ואת האפקטיביות של מנגנוני הבקרה, לרבות קצין הציות וביקורת הפנים.

(5) היחידה לביקורת הניהול של סיכוני הממשל התאגידי

תפקידה המרכזי הוא לבחון את המאפיינים של הגופים השונים המרכיבים את הממשל התאגידי בתאגידים הבנקאיים. במסגרת הביקורת היחידה בוחנת את האפקטיביות והיעילות של הדירקטוריון, ההנהלה הבכירה, מערך ניהול הסיכונים, ביקורת הפנים וקצין הציות.

ג. האגף למדיניות והסדרה

האגף מגבש הוראות להסדרת המדיניות הפיקוחית, מסדיר את הפעילות הבנקאית ומנסח את כללי המדידה, הגילוי והדיווח, וזאת תוך ניתוח של ההתפתחות בסיכונים ובפעילות הבנקאית. פעילות זו מתבצעת באמצעות ארבע יחידות:

(1) יחידת ההסדרה

היחידה אחראית להסדרת הפעילות הבנקאית באמצעות גיבוש ועדכון הוראות הניהול הבנקאי התקין ומתן פרשנות מקצועית להוראות אלה, וכן בדרך של קידום חקיקה. פעולות אלו נועדו להוביל את התאגידים הבנקאיים לניהול זהיר ותקין, להסדיר את פעילות הדירקטוריון והנהלת הבנק ולחזק את מערכי ניהול הסיכונים והבקורות הפנימיות.

(2) היחידה לדיווח כספי

היחידה אחראית להסדרת כללי המדידה, הגילוי והדיווח לציבור של התאגידים הבנקאיים, והיא עורכת סקירות וביקורות כדי לבחון את נאותות הציות של התאגידים הבנקאיים לכללים אלה. נוסף על כך היחידה אחראית לקבוע את הסטנדרטים להתנהגות מקצועית ואת הסטנדרטים לביקורות שעורכים רואי החשבון המבקרים תאגידים בנקאיים.

(3) היחידה למידע ולדיווח

היחידה אחראית לדיווחים שהתאגידים הבנקאיים מוסרים לפיקוח על הבנקים. היחידה קולטת את הדיווחים, מטייבת ומעבדת אותם, והופכת אותם למידע זמין המשרת את מטרות הפיקוח. מלבד זאת היא מפרסמת לציבור נתונים על המערכת הבנקאית באתר האינטרנט של בנק ישראל.

(4) היחידה הכלכלית

היחידה אחראית על ניתוח הסיכונים הנשקפים ליציבות המערכת כתוצאה מפעילות הבנקים בסביבה המקרו-כלכלית והפיננסית שהם נתונים בה. נוסף על כך היחידה בונה כלים לניתוח מצבה של המערכת הבנקאית והסיכונים הנשקפים לה (מבחינת קיצון וכלים אחרים), וכן מפרסמת סקירות תקופתיות, בכללן הסקירה השנתית על מערכת הבנקאות. היחידה שותפה בצוותי עבודה פנים-ארגוניים ונותנת מענה לסוגיות שונות שהפיקוח על הבנקים מטפל בהן.

ד. אגף בנק-לקוח

האגף פועל לקידום ההגינות ביחסים בין התאגידים הבנקאיים לבין לקוחותיהם ולהגנה על זכויות הצרכן הבנקאי; אוכף את החקיקה וההוראות בתחום בנק-לקוח; יוזם צעדים לקידום התחרות במערכת הבנקאית; ומגביר את מודעות הציבור לזכויותיו הצרכניות בתחום הבנקאות. כדי להשיג יעדים אלה פועל האגף באמצעות שתי יחידות ומדור:

(1) היחידה לפניות הציבור

היחידה מבררת תלונות של לקוחות על התאגידים הבנקאיים ומכריעה במחלוקות המובאות בפניה. המידע המצטבר מהתלונות גם מסייע לאתר ליקויים בתאגידים הבנקאיים ולתקנם. כמו כן היחידה מספקת מידע על בנקאות וצרכנות ומשיבה לשאלות הציבור בנושאים אלה.

(2) יחידת האסדרה (בנק-לקוח)

היחידה מטפלת בחקיקה ובהוראות הניהול הבנקאי התקין בתחום הצרכנות הבנקאית; מנהלת מעקב אחר הציות להוראות המפקח על הבנקים, ליתר הוראות הדין בתחום בנק-לקוח, ולהוראות צרכניות; פועלת כדי להבטיח יישום ואכיפה של הוראות החוק בנושא עמלות, לרבות הוראות הנוגעות להגברת שקיפותם של מחירי השירותים הבנקאיים והיכולת להשוות ביניהם; ועוסקת בהסברה צרכנית כדי להגביר את מודעות הלקוחות לזכויותיהם ולצמצם את פערי הידע בנושאים בנקאיים.

(3) המדור לטיפול בהגבלת חשבונות ולקוחות

המדור מרכז את המידע המתקבל מהבנקים לגבי הגבלת לקוחות והגבלת חשבונות בנק, בכלל זה המידע על הגבלות מיוחדות שמטילים ההוצאה לפועל, כונס הנכסים הרשמי ובתי הדין הרבניים (מסרבי גט). המדור מטפל בבירורים הקשורים לחשבונות וללקוחות מוגבלים וכן בפניות הציבור בנושא זה.

ה. היחידה לקשרים בין-לאומיים

היחידה מנהלת קשר שוטף עם רשויות הפיקוח בעולם, במסגרת שיתוף הפעולה בין מארחים לאורחים (home-host) המתחייב מההסכמים הפורמליים שנחתמו עם רשויות אלה ובהתאם להמלצות של ועדת באזל. נוסף על כך היחידה סוקרת התפתחויות שיש להן השלכות על מערכת הבנקאות הישראלית, וכן מקיימת פגישות עם חברות דירוג, גופים בין-לאומיים ובנקים זרים, במטרה להגביר את השקיפות לקהילה הפיננסית הגלובלית ולהקטין את הסיכון למערכת הבנקאות הישראלית.

ו. יחידת המטה והלשכה

יחידת המטה עוסקת בתיאום תכניות העבודה של הפיקוח על הבנקים, במעקב אחריהן, ובקידום פרויקטים חוצי-ארגון. תחומי האחריות של המטה כוללים, בין היתר, פיתוח של תשתיות המידע והנגשתן לעובדי הפיקוח, הכנת תכניות עבודה, תכנון התקציב, פעולות רכש, וטיפול המשאב האנושי, לרבות בנייה ויישום של תכניות הדרכה. בלשכת המפקח עוסקים בין היתר בתיאום ישיבות ובהכנת חומרים לקראת דיונים בהשתתפות המפקח.

ז. יחידת הרישוי

היחידה מטפלת בבקשות המצריכות, על פי חוק, רישוי מנגיד בנק ישראל או מהמפקח על הבנקים. פעילות היחידה כוללת, בין היתר, בדיקת מועמדים לשליטה בתאגידים בנקאיים או להחזקת אמצעי שליטה בהם, בחינת התאמה וכשירות לתפקיד (fit & proper) של נושאי משרה בכירה בתאגידים בנקאיים, רישוי לסניפים, לפעילות של בנקים זרים בישראל, ועוד.

ח. פונקציית הסייבר

תפקידה המרכזי של פונקציית הסייבר הוא חיזוק עמידותם של הבנקים וחברות כרטיסי האשראי בפני תקיפות קיברנטיות. במסגרת פעילותה מקיימת הפונקציה קשר שוטף עם התאגידים הבנקאיים ומתקשרת עם יועצים חיצוניים, עם המטה הקיברנטי הלאומי, ועם היחידה לסיכול איומי הסייבר בשירות הביטחון הכללי (לשעבר "הרשות לאבטחת מידע").

