



שקיפות הפיקוח על בנקים

מחקר משווה

מרץ 2018 | ניסן התשע"ח



תמצית

- הפיקוח על הבנקים במדינת ישראל נוקט במדיניות גילוי מצמצמת ביותר בכל הנוגע לפעילותו הפיקוחית למול הבנקים. כשלים מהותיים וסטיות משמעותיות שנעשו על ידי נושאי משרה ותאגידים פיננסיים אינם מובאים לידיעת הציבור, גם במקרים בהם פרסום המידע אינו צפוי להוביל ל"ריצה אל הבנק" (Run on the Banks) ולפגוע ביציבותו.
- כך, למעט פרסומים בודדים אודות הטלת עיצומים כספיים (המופעלים בצורה נדירה) וכן מידע אודות מעילות שהתגלו – הפיקוח על הבנקים אינו מפרסם לציבור כל מידע על כשלים שגילה בפעילותו של בנק, מה היו מסקנותיו והמלצותיו, ואילו סנקציות הוטלו.
- מחקר זה ביקש להשוות את מידת השקיפות בה נוהג הפיקוח על הבנקים (בפרט ביחס לדוחות ביקורות) במדינת ישראל, למספר מדינות נבחרות ובהן ארה"ב, בריטניה, אוסטרליה, אירלנד והודו. נבדקה הן מידת הפרסום בפרקטיקה (באתרי האינטרנט של הרגולטורים המקבילים האמונים על הפיקוח על הבנקים) והן המסגרת הנורמטיבית המסדירה את מידת הגילוי בשיטת המשפט הרלוונטית (החקיקה והפסיקה).
- הממצאים במחקר מצביעים על כך שמדיניות הגילוי של הפיקוח על הבנקים הינה מצמצמת הן ביחס לשיטות משפט עם מסגרת נורמטיבית מקלה מזו הישראלית, והן ביחס לשיטות משפט נוקשות יותר, דוגמת ארה"ב.
- מדיניות הגילוי של הפיקוח על הבנקים אף מנוגדת לעמדה המקובלת כיום בספרות מאז המשבר הכלכלי העולמי של שנת 2008. כך, לפי גישת ה"שקיפות-יציבות", הגברת השקיפות בסקטור הפיננסי לא רק אינה צפויה לפגוע ביציבות, אלא שבכוחה אף לחזק ולהעצים את יציבות המערכת הפיננסית.
- אשר על כן, קוראת התנועה לאיכות השלטון לשנות את מדיניותו המצמצמת של המפקח על הבנקים ולהגביר את שקיפות פעילותו. זאת ועוד, להבנתנו קיימת חשיבות בהסדרת נהלי הגילוי, נוכח רגישות הסוגיה ומורכבותה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



א. רקע

1. למפקח על הבנקים סמכויות סטטוטוריות ייחודיות, המאפשרות לו לקבל מידע מהסקטור הבנקאי, לבצע ביקורות על התנהלותו ולהטיל סנקציות על בנקים במידת הצורך.¹ זאת, במטרה לשמור על יציבות התאגידים הבנקאיים בהיבט ההגנה על כספי המפקידים, לוודא שנשמר ניהול תקין של התאגידים הבנקאיים ולשמור על ההגיונות ביחסים העסקיים שבין הבנקים ללקוחותיהם.²
2. אחד הכלים המרכזיים הנתון בידי המפקח על הבנקים, מגולם בסמכותו לקבל מידע מתאגידים פיננסיים בארץ, לערוך דוחות ביקורת על אודות התנהלותם, ואף לפרסמן.
3. אף על פי כן, נראה כי המפקח על הבנקים בישראל נוקט במדיניות גילוי מצמצמת ביותר – הן מבחינת סוגי המסמכים המפורסמים, והן מבחינת מידת הפירוט והגילוי המצויה בהם. התנהלות זו בוקרה זה מכבר בכלי התקשורת.³
4. מדיניות זו אף אינה עולה בקנה אחד עם שינוי התפיסה הרווחת בקרב רגולטורים פיננסיים. כך, אם בעבר הסברה הרווחת הייתה כי קיים מתח בין שקיפות המערכת הפיננסית ליציבותה; בעקבות תהליך הפקת הלקחים מהמשבר בסקטור הפיננסי ב-2008 השתרשה תפיסה הפוכה לפיה דווקא החלת חובת שקיפות רחבה על הסקטור הפיננסי תורמת ליציבות המשק. בהמשך לכך, נראה שנורמת הגילוי בסקטור הפיננסי במדינות שונות בעולם עוברת עדכון והרחבה, הכוללות בין היתר הגברת חובת השקיפות החלה על המפקח על הבנקים.
5. מטרת נייר זה הינה להציג את השינוי על ידי עריכת ניתוח משפטי תיאורטי ומשווה, ולקרוא למחוקק הישראלי לרענן את המסגרת הנורמטיבית החלה בישראל, בהתאם למגמה העולמית. בנוסף, הנייר מבקש להצביע על כך שמדיניות הגילוי בפועל של המפקח על הבנקים מצמצמת גם ביחס לגילוי החל במדינות עם מסגרת נורמטיבית נוקשה מזו הישראלית.
6. לשם כך, נציג בקצרה את הגישות התיאורטיות ביחס להשפעת מידת השקיפות בסקטור הפיננסי על יציבות הכלכלה, תוך התייחסות לשינוי המגמה העולמי. בהמשך, נעמיק בהצגת המסגרת הנורמטיבית במספר מדינות, ובמקביל נציג את מדיניות הפרסום הננקטת בהן בפועל. לסיכום, נציג את המלצותינו, שבעיקרן קוראות להגברת השקיפות במגזר הפיננסי בכלל, ובקרב המפקח על הבנקים בפרט, כדרך לקדם את האינטרס הציבורי שבהתנהלות תקינה ובכלכלה יציבה.

¹ סמכויות המפקח מוסדרות בפקודת הבנקאות לשנת 1941, חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 וחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981.

² ראו "אודות הפיקוח על הבנקים", אתר בנק ישראל (כניסה ביום 22.03.2018).
www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/about.aspx

³ ראה למשל: ערן הילדסהיים "כך 'קובר' בנק ישראל פרשיות מביכות בבנקים בשלושה שלבים" הכלכלה האמיתית www.amitit.co.il/10.09.2016 כדך-קובר-בנק-ישראל-פרשיות-מביכות-בנקי

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ב. הגישות התיאורטיות והמגמה העולמית

7. בבסיס המתח בין הגישות השונות לגבי מידת השקיפות הרצויה ניצבים ניתוחים תיאורטיים מנוגדים לשאלה כיצד צפויה הגברת השקיפות להשפיע על הסקטור הפיננסי. כך, בעוד נראה שקיימת הסכמה באשר לחשיבות שבפרסום מידע העוסק בהתנהלות מסוכנת או לא חוקית של גופים פיננסיים ללקוחות הבנקים, ויש שראו בהגברת שקיפות הסקטור הפיננסי כמוסייע להגברת יציבותו – היו שטענו את הטענה ההפוכה, ולפיה דווקא הפרסום עלול להוביל לתופעת "ריצה אל הבנקים" (Run on the Banks) אשר תערער את יציבות התאגיד הבנקאי, ואולי אף גופים נוספים.⁴

8. לשיטת האחרונים, קיים חשש שמא יפורסם דוח הביקורת המבטא כשל זמני ובר תיקון בהתנהלות הבנק, יביא לכך שלקוחות הבנקים יחששו שהבנק לפני קריסה, ולכן יזדרזו למשוך את כספם מהבנק. ככל שכמות גדולה של לקוחות ינהגו כך, בתקופת זמן מצומצמת, התנהלותם אכן תערער את יציבות הבנק הרלוונטי, ובמקרים חריגים עשויה אף להתפשט לבנקים נוספים ובכך לערער את הכלכלה.

9. על כן, נהוג לתאר שתי גישות בסיסיות ביחס לגילוי מידע רגולטורי פיננסי:⁵

9.1. גישת "שקיפות-שבירות" (Transparency-Fragility) (להלן: "גישת השבירות") –

רואה בגילוי הקשיים הפיננסיים של בנקים כ"החצנה שלילית", שעשויה להביא למשבר נזילות ואף לאיים על כלל המשק. כך, לפי גישה זו החשש מכך שהמידע המפורסם יפורש על ידי המשק כאינדיקטור לבעיה בסיסית ורחבה יותר, ועל כן לקוחות הבנק המדובר "ירוצו אל הבנקים" באופן העשוי לדרדר את המשק כולו אם הבהלה תתפשט, מצדיק נקיטת משנה זהירות וריסון בפרסום מידע בנקאי הנוגע להתנהלות לא תקינה. גישה זו הייתה הגישה הרווחת בעולם עד למשבר הכלכלי בשנת 2008.⁶

9.2. גישת "שקיפות-יציבות" (Transparency-Stability) (להלן: "גישת היציבות") – מנגד,

גורסת שדווקא גילוי מרבי של מצב והתנהלות הסקטור הפיננסי, מאפשרת לשחקנים להעריך טוב יותר את הסיכונים בהיקשרות עם מוסד פיננסי "בעייתי" ולהגן על עצמם, וכן ליצור מערך תמריצים המעודד את הבנקים לנהוג באחריות, מחשש לפרסום כשליהם בעתיד.⁷ כפי שיפורט בהמשך, נראה שהפופולריות של גישה זו עלתה בעקבות מסקנות המשבר הכלכלי העולמי בסקטור הפיננסי בשנת 2008.

⁴ לסקירת ספרות אקדמית מרחיבה, ראו: הרשות לניירות ערך "מבנה הפיקוח הרצוי בשוק ההון" 12-21 (ינואר 2015) (להלן: "סקירת הרשות לני"ע"). זמין ב[כאן](#).

⁵ שם.
⁶ ראו למשל עמ' 11-12 לדו"ח וועידת באזל משנת 1998, בנושא: Enhancing Bank Transparency – Public Disclosure and Supervisory Information That Promote Safety and Soundness in Banking Systems Reserve Bank of India v. Jayantilal N. Mistry (Transferred Case (Civil) 91-00 (2015) 16.12.2015); www.bis.org/publ/bcbs41.pdf; וכן עמדת הבנקים ההודים בפס"ד.

⁷ להרחבה, ראו סקירת הרשות לני"ע, לעיל הי"ש 4.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



10. על גישת השבירות, שכאמור בעבר הייתה הגישה השלטת בעולם, נמתחו ביקורות במישור התיאורטי עוד לפני פרוץ המשבר. לפי הביקורת, העובדה שהתנהלות לפי גישה זו מעודדת ריסון בנוהג פרסום המידע עלולה להטיל ספק במהימנות המידע שכן מפורסם. זאת, משום שהציבור עלול לסבור שהעובדה שהמפקח חרג ממנהגו ובחר לפרסם מידע למרות החשש מהשלכות הדבר על יציבות הכלכלה, מצביעה על כך שבפועל המוסד מצוי בקשיים רבים יותר משגילו לציבור. עקב כך, הציבור יבחר להתבסס על מידע חלופי או נוסף הנוגע התנהלות הבנקים המפוקחים, אשר יהיה זמין רק במקורות עקיפים ובהימנות משתנה, באופן שיביאם בסופו של יום לעשות שגיאות שיפגעו בהם.⁸

11. קצרה היריעה מלעמוד על כל המחקר האקדמי בנושא, אולם נדגיש כי **מחקרים אמפיריים** שנעשו הצביעו על מתאם חיובי בין שקיפות הסקטור הפיננסי לבין יציבות הכלכלה, באופן התומך בגישת היציבות.⁹

12. להבנתנו, המשבר הכלכלי ב-2008, אשר החל בסקטור הפיננסי האמריקאי והתפשט למרבית כלכלות העולם, היווה נקודת המפנה ביחס לסוגיית הגילוי והשקיפות של הסקטור הפיננסי. זאת, בין היתר, נוכח ההבנה שהתגבשה במסגרת תהליכי הפקת לקחים על הגורמים שהביאו למשבר, כי דווקא העדר השקיפות אפשר לסקטור הפיננסי להתנהל באופן שמסכן את לקוחותיו מבלי לתת על כך את הדין למול לקוחותיו והציבור.¹⁰ ואכן, לאחר המשבר קודמו עקרונות של שקיפות בסקטור הפיננסי במספר ערוצי חקיקה,¹¹ ואף נקלטו בפסיקה בעולם.¹²

13. בהדרגה, גישה זו החלה לצבור תמיכה בקרב רגולטורים מדינתיים ועל-מדינתיים, כמו גם ערכאות שיפוטיות, אשר החלו לאמץ את גישת היציבות ולדחות את הטענה בדבר הסכנה ליציבות הכלכלה העולה מהצבת חובת שקיפות מרחיבה. בין גופים אלו, ניתן למנות את ועדת באזל לפיקוח בנקאי, הבנק העולמי, קרן המטבע העולמי, הבנק המרכזי האירופי (ECB).¹³

⁸ שם, עמ' 15; Ronny Hoffman, *Bank Regulatory Certification and CAMEL Framework-related Accounting Signals in the Debt Market*, (2012), עמ' 7.

⁹ ראו למשל: Solomon A. Tadesse, *The Economic Value of Regulated Disclosure: Evidence from the Banking Sector* (2006); פרק "3.2 ממצאים אמפיריים על הקשר שבין שקיפות ליציבות" בסקירת הרשות לני"ע; וכן ראו המחקרים שנסקרו בבקשת הידיד מטעם צדק פיננסי בע"מ 5087/16: Central bank transparency and financial stability, אשר פורסם בגליון פברואר 2016 של *Journal of Financial Stability* (לפיו הגדלת השקיפות של נתוני הבנק המרכזי עד לרמה מסוימת העלתה באופן סיסטמטי את היציבות הפיננסית) וכן *Bank stability and transparency* אשר פורסם ב-342-354 *Journal of Financial Stability* 1 (2005) עסק בבדיקת השפעת השקיפות על יציבות הבנק הבודד (לפיו ככלל שקיפות גבוהה יותר מקטינה את הסיכוי לבעיות בנקאיות משמעותיות ותורמת ליציבות הפיננסית).

¹⁰ ראו FINANCIAL CRISIS INQUIRY REPORT: FINAL REPORT OF THE NATIONAL COMMISSION ON THE CAUSES OF THE FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS IN THE UNITED STATES (2011), ובפרט התייחסויות להעדר שקיפות כאחד הגורמים שגרמו למשבר בסיכום פרקים 19-20; וכן התייחסות לכך שגופים פיננסיים עמדו על יחס רזרבה של 40:1 (ואף 75:1) מבלי שהציבור היה מודע לכך, באופן שמנע ממנו להיערך בהתאם ולהקטין חשיפה לסיכון (עמ' 19-20).

¹¹ מרשות לני"ע ומהטעון של התנועה Reserve Bank of India v. Jayantilal N. Mistry (Transferred Case (Civil) 91-00 (2015) 2015.12.16, במסגרתו נדונה טענתו של הבנק המרכזי בהודו שפרסום דוחות ביקורת של המפקח על הבנקים יפגע ביציבות הכלכלה. בית המשפט קבע שפרסום הדוחות דווקא יקדם את האינטרסים הכלכליים של הודו, והורה לפרסמם.

¹² *Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems* (2010) ECB WELCOMES DIALOGUE WITH NGOS ON TRANSPARENCY (2017) ; www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2017/html/pr170328.en.html; וכן סקירת הרשות לני"ע וההפניות שם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



14. עקב כך, החלה להתפתח כתיבה אקדמית המתייחסת למגמת השקיפות הגוברת בעולם, ועוסקת בשאלה מהי הדרך הראויה לרענן את מערכת הדינים בהתאם למגמה זו.¹⁴ בהקשר זה, ראוי להתייחס לעמדתם של Nazareth ו-Tahyar (2011), לפיה לאור המגמה העולמית בדבר הגברת השקיפות בסקטור הפיננסי, על המחוקק ליצור מערכת דינים מפורטת ומפורשת באשר לסוגי המידע המתפרסם, הליכי הפרסום וכיוצא באלה דברים. זאת, בשל חשש מהתפתחות קזואליסטית לא קוהרנטית של הדין, על בסיס הכרעות שיפוטיות שעלולות להיות סותרות, ויקרות ביחס למסלול חקיקתי.¹⁵

15. הנה כי כן, נראה כי גישת השבירות, אשר הצביעה על חשש תיאורטי ולפיו פרסום מידע המצוי בידי הרגולטור הפיננסי על אודות התאגידים שתחת פיקוחו צפוי לערער את הכלכלה – מוחלפת באורח הדרגתי בגישת היציבות, ולפיה אימוץ עקרונות בסקטור הפיננסי צפוייה לייצב את הכלכלה, ולמנוע מצב בו תאגידים פיננסיים נוטלים סיכונים במחשכים על חשבון לקוחותיהם.

ג. משפט משווה

16. נעבור כעת לסקירת המסגרת הנורמטיבית והפסיקה בשיטות משפט שונות. בהקשר זה, יובהר כי בחלק מהמדינות ישנו נוהג פרסום מרחיב למרות קיומה של מסגרת חקיקתית נוקשה, ועל כן נשזרו בסקירה המשווה הפניות לדוחות ביקורת המפורסמים על ידי הרגולטורים הפיננסיים השונים, במטרה להדגים עד כמה הפרסום הנהוג שם מרחיב בכלל, וביחס לזה הישראלי בפרט.

17. נזכיר כי במדינת ישראל, הפיקוח על הבנקים אינו מפרסם כלל את ממצאי הפיקוח, מסקנותיו או המלצותיו בנוגע לביקורת שנערכה בבנק זה או אחר בטענה כי הם כפופים לסודיות מוחלטת. לטענת הפיקוח על הבנקים, סעיף 15א לפקודת הבנקאות, 1941¹⁶ אשר אוסר על עובדי הפיקוח לפרסם ידיעה או מסמך שבנק הגיש לו מכוח הפקודה, מטיל סודיות מוחלטת על כל דוחות הביקורת לנוכח הלכת אזולאי.¹⁷

18. עיון באתר בנק ישראל מגלה כי האתר מכיל אך ורק פרסומים לקונים ומצומצמים בדבר הטלת עיצומים כספיים מכוח חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 וחוק הבנקאות

¹⁴ ראו למשל פרסום של גוף המחקר הכלכלי האירופי Bruegel, בפרסומו: FINANCIAL REGULATORY TRANSPARENCY: NEW DATA AND IMPLICATIONS FOR EU POLICY (2015), לפיו הגברת השקיפות על גופי הפיקוח הפיננסיים מעודדת יציבות, אחריותיות, ותחרותיות (בדמות הורדת העמלות בסקטור הפיננסי) – זמין בכתובת BRUEGEL.ORG/WP-CONTENT/UPLOADS/2015/12/PC_2015_20-2.PDF

¹⁵ ANNETE L. NAZARETH & MARGARET E. THAYAR, TRANSPARENCY AND CONFIDENTIALITY IN THE POST FINANCIAL CRISIS WORLD – WHERE TO STRIKE THE BALANCE?, 1 HARV. BUS. L. REV. 145 (2011)

¹⁶ נוסח ס' 15א לפקודת הבנקאות, 1941: "לא יגלה אדם ידיעה שנמסרה לו ולא יראה מסמך שהוגש לו לפי פקודה זו או לפי חוק הבנקאות (רישוי), אולם מותר לגלות ידיעה אם הנגיד יראה צורך בכך לצרכי תביעה פלילית, או אם הידיעה או המסמך נתקבלו מתאגיד בנקאי - בהסכמתו".

¹⁷ רע"א 6546/94 בנק איגוד לישראל בע"מ נ' אזולאי ואח', פ"ד מט(4) 54 (1995). יש לציין כי בחודש מאי 2018 עתיד להתקיים דיון בבית המשפט העליון בערעור מנהלי עקרוני שהגישה התנועה לאיכות השלטון במטרה להפוך את הלכת אזולאי (ולכל הפחות להבהיר כי היא אינה חלה על דוחות הביקורת בעניין כשלי האשראי לקבוצת דנקנר) – עע"מ 5089/16. לקבלת כתיב הטענות ומסמכים רלוונטיים ניתן לפנות לדוא"ל economic@mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



(רישוי), התשמ"א-1981,¹⁸ או הטלת עיצומים כספיים בגין הפרת הוראות חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000,¹⁹ ואינו כולל פרסומים בדבר פעולות פיקוח כלשהן שנקטו בבנק זה או אחר לפי הוראות סעיפים 5 ו-8 לפקודת הבנקאות. ככל הידוע לתנועה, בשנים האחרונות בשני מקרים בודדים בלבד פורסמה תמצית דוח ביקורת בהוראת הפיקוח על הבנקים – בפרשת העלמות המס של לקוחות אמריקאים בבנק לאומי²⁰ ובפרשת ההטרדה המינית בבנק הפועלים²¹.

19. להלן נציג את המסגרת הנורמטיבית ונוהג הפרסום האמריקאי, האוסטרלי, הבריטי, ההודי והאירי. יצוין, כי בפרק זו מוצגים סעיפי החוק שלהבנתנו הם העיקריים לשאלת פרסום מידע מצד המפקח על הבנקים. בפועל, בחלק מהמדינות קיימים סעיפי חוק נוספים שעשויים להיות רלוונטיים במקרים ספציפיים.

20. ארה"ב:

20.1. החקיקה האמריקאית, שהינה נוקשה באופן יחסי לזו הישראלית, כוללת שתי סוגי מגבלות מפני פרסום מידע של הסקטור הפיננסי בכלל, והרגולטור הפיננסי בפרט.

20.2. ראשית, §8(a)(A) לחוק 5 U.S. Code §552, מחריג מתחולת חובת הגילוי שמוטלת בחוק, מידע שפרסומו אסור לפי חוק אחר. בכך, יכולים התאגידים המפוקחים להתבסס על איסורים ספציפיים מענפי דין אחרים – חסיונות המוטלים על סודות מסחריים, יחסי אמון בקשר למול הרגולטור וכו', כדי למנוע פרסום מידע בידי הרגולטור הפיננסי.

20.3. שנית, חריג 8 בס"ק (b), קובע שהחוק לא יחול על מידע שהושג במסגרת פעילות של גוף רגולטורי.²² בכך, מוטל חיסיון רחב על מידע המצוי בידי הרגולטור, וזוהי בעצם המגבלה המרכזית בפני גילוי מידע המצוי בידי המפקח על הבנקים.

20.4. לגישת פרופ' סגל, ניתן לקרוא את חריג 8 כפוטר מחובת הגילוי, אך לא כאוסר או מונע את גילוי המידע מצב בו יש טעם לפרסומו.²³ ואכן, במספר הזדמנויות, הפסיקה נקטה בפרשנות יצירתית על מנת לעקוף את הסעיף. כך למשל, הבחינה בין מידע

¹⁸ ראו לדוגמה: בנק ישראל "הודעה לעיתונות – הטלת עיצומים כספיים על תאגידים בנקאיים" (13.03.2012)

www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/120313h.aspx

¹⁹ ראו הפיקוח על הבנקים "הודעות לעיתונות בנושא ועדת העיצומים"

www.boi.org.il/he/BankingSupervision/AntiMoneyLaunderingAndTerrorFundingProhibition/Pages/SanctionsCommittee.aspx

²⁰ ראו דוח ביקורת שערך הפיקוח על הבנקים בנושא: ניהול החשיפה לסיכונים בפעילות חוצה גבולות של לקוחות אמריקאים (26.8.2015) <http://mayafiles.tase.co.il/rpdf/988001-989000/P988463-00.pdf>

²¹ ראו תמצית דוח הפיקוח על הבנקים לבחינת תהליכי ממשל תאגידי בבנק הפועלים בבירור טענה כנגד המנכ"ל

לשעבר של הבנק (26.12.2017) <http://mayafiles.tase.co.il/rpdf/1138001-1139000/P1138673-00.pdf>

²² The Freedom Of Information Act, 5 U.S.C §552(b)(8) " (8) contained in or related to examination, operating, or condition reports prepared by, on behalf of, or for the use of an agency responsible for the regulation or supervision of financial institutions"

²³ פרופ' זאב סגל הקביל את החוק לסי' 9(ב) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, המפרט שורה של עניינים שלגביהם הרשות "אינה חייבת" למסור מידע; להבדיל מסי' 9(א), האוסר על הרשות למסור את המידע. וראה עמ' 81: פרופ' זאב סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (2000).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



- גולמי – המותר לפרסום; למול מידע מעובד, המבטא את תפיסת הרגולטור – ואסור לפרסום.²⁴
- 20.5. אולם, בשורה של פסקי דין נבחנה הפרשנות של המסגרת החקיקתית, ונראה שנוסחה הנוקשה המפורש הקשה על השופטים להיעתר לבקשות הגילוי שנדונו, כפי שעלה במספר פסקי דין.²⁵ זוהי העמדה העולה אף ממסמך שפורסם על ידי משרד המשפטים האמריקאי להבהרת הפרשנות הנכונה של חריג 8.²⁶
- 20.6. הנה כי כן, נראה שההסדר החקיקתי האמריקאי הינו מחמיר מזה הישראלי, משום שהוא כולל פטור גורף מחובת פרסום מידע שהתקבל במסגרת רגולטורית.
- 20.7. אף על פי כן, נראה שבפועל מדיניות פרסום המידע על ידי המפקח על הבנקים האמריקני, מרחיבה בהרבה מזה הישראלי, למרות החקיקה הנוקשה.
- 20.8. בארצות הברית מתפרסמים מדי שנה מאות דוחות פיקוח ואכיפה מפורטים של המפקח על הבנקים (ברמה הפדרלית ובמדינות השונות) על צעדי אכיפה שנקטים כנגד בנקים. הדוחות הללו כוללים לעיתים אף שמות אישיים של בנקאים שנקטו כנגדם סנקציות (שאוסרים עליהם למשל לעסוק בבנקאות), איסור על חלוקת דיבידנדים וכדו'. אתרי האינטרנט של רשויות האסדרה והפיקוח על הבנקים בארצות הברית – הבנק הפדראלי האמריקאי (Board of Governors of the Federal Reserve System), רשות הפיקוח על המטבע (Office of the Comptroller of the Currency) והרשות הפדראלית לפיקוח על פקדונות (Federal Deposit Insurance Corporation) מכילים את כל דוחות הפיקוח והאכיפה שנערכו ע"י המפקחים על הבנקים (משנת 1997) ואף כוללים מנועי חיפוש מתוחכמים שמאפשרים לאתר דוחות לפי חתכים שונים.

²⁴ ראו למשל: *Pentagon Fed.*, No. 95-1476, 1996 U.S. Dist. LEXIS 22841, at *11 (E.D. Va. June 7, 1996); *Lee v. FDIC*, 923 F. Supp. ; ("material purely factual") גולמי ("material purely factual") ; *Schreiber v. Bd. Of Governors of the Fed. Reserve Sys.*, 11 F.3d at 220, 451, 459 (S.D.N.Y 1996), בו נמנע הטלת חיסיון על מידע שעיקרו גולמי ("Primarily Factual") ; *In re Subpoena Served upon Comptroller of Currency & the Sec'y of the Bd. Of Governors of the Fed. Reserve Sys.*, 967 F.2d 630, 634 (D.C. Cir. 1992) של הרגולטור, ולא על מידע עובדתי ; *Investors Arbitration Bar Ass'n v. SEC*, 771 F.3d 1, 4 (D.C. Cir. 2014) דומה.

²⁵ וראו ציטוטים נבחרים מהפסיקה האמריקנית: "if Congress has intentionally and unambiguously crafted a particularly broad, allinclusive definition, it is not [the courts'] function, even in the FOIA context, to subvert that effort" *Consumers Union of the U.S., Inc. v. Heimann*, 589 F.2d 531, 533 (D.C. Cir. 1978) ; "this court has explained time and again that Exemption 8's scope is 'particularly broad'" *Investors Arbitration Bar Ass'n v. SEC*, 771 F.3d 1, 4 (D.C. Cir. 2014) ; "Congress has left no room for a narrower interpretation of Exemption 8" *McCullough v. FDIC*, No. 79-1132, 1980 U.S. Dist. LEXIS 17685, at *2-3 (D.D.C. July 28, 1980)

²⁶ Department of Justice Guide to the Freedom of Information act Exemption 8 (2015) זמין בכתובת www.justice.gov/sites/default/files/oip/pages/attachments/2015/04/21/exemption_8_posted_april_22_2015.pdf

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



20.9. כך למשל, ניתן למצוא באתר של הבנק הפדראלי האמריקאי חלוקה לפרסומים הנוגעים למספר קטגוריות של פעולות אכיפה:²⁷

20.9.1. **Cease and Desist Order** – צווים הנשלחים לתאגידים מפוקחים,

וקוראים להם להמנע מהמשך ביצוע פעולה בלתי תקינה.²⁸

20.9.2. **Civil Money Penalty** – קנסות כספיים שהוטלו על גופים מפוקחים

על ידי בתי משפט אזרחיים.

20.9.3. **Prohibition From Banking** – סנקציה בדמות הרחקת נושא משרה

שסטה מן השורה מהמשך עבודה בתעשייה הפיננסית.²⁹

20.9.4. **Prompt Corrective Action** – הטלת עיצומים על גופים מפוקחים

אשר סטה מיחס הרזרבה המותר, והתנהלו ללא הון מספיק ביחס

להתחייבויותיהם.³⁰

20.9.5. **Written Agreement** – הסדרי טיעון שהושגו בין התאגיד המפוקח

לבין הרגולטור.³¹

20.9.6. **Sanction 19 Letters** – מכתבים אשר נשלחו לנושאי משרה אשר נאסר

עליהם לעבוד במערכת הפיננסית, בשל התנהלות בעייתית או פלילית

קודמת.³²

20.10. זאת ועוד, נראה שכחלק מתהליך הפקת הלקחים שנערך בארה"ב באשר לגורמים

שאפשרו והובילו למשבר בסקטור הפיננסי ב-2008 שהתפתח למשבר כלכלי עולמי,

השתנתה העמדה הבסיסית של הרגולטור האמריקאי ביחס לחשיבות השקיפות.³³

20.11. התפיסה שהייתה רווחת, ולפיה יש לנקוט ריסון בשקיפות כעולה מהחקיקה הנוקשה,

החליפה תפיסה ולפיה דווקא העדר השקיפות בסקטור הפיננסי, אפשר לנושאי

המשרה בתאגידים המרכזיים ליטול סיכונים משמעותיים על חשבון לקוחותיהם

ומבלי ידיעתם, ועקב כך שחקה את האחריותות החלה על תאגידים פיננסיים למול

לקוחותיהם. נטילת סיכונים זו, הביאה לפגיעה ביציבות הכלכלה.

²⁷ פירוט כלל פעולות האכיפה שנעשו מצד הרגולטור באתר המפקח (Board of Governors of the Federal Reserve System), בכתובת www.federalreserve.gov/apps/enforcementactions/search.aspx

²⁸ דוגמה לגילוי של המפקח על נסיבות המקרה בהודעתו לתקשורת, שכללה עשרות עמודים - Federal Reserve Board fines HSBC Holding plc and HSBC North America Holding inc. \$175 million for unsafe and unsound practices in FX trading (2017)

²⁹ www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/files/enf20170929a1.pdf

³⁰ ראו דוגמה למכתב מסוג זה, בכתובת: www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/enforcement20170724a.htm

³¹ ראו למשל פרסום הנוגע להסכם הכולל הוראות הנוגעות לכשלים במתן אשראי: Written Agreement by and among Orrstown Financial Services, Inc., Orrstown Bank and Federal Reserve Bank of Philadelphia (22.03.2012), זמין בכתובת www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/files/enf20120327a1.pdf

³² ראו דוגמה למכתב מסוג זה, בכתובת: www.federalreserve.gov/supervisionreg/files/201711092.pdf

³³ ראו FINANCIAL CRISIS INQUIRY REPORT: FINAL REPORT OF THE NATIONAL COMMISSION ON THE CAUSES OF THE FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS IN THE UNITED STATES (2011), ובפרט התייחסויות להעדר שקיפות כאחד הגורמים שגרמו למשבר בסיכום פרק 19, 20; וכן התייחסות לכך שגופים פיננסיים עמדו על יחס רזרבה של 1:40 (ואף 1:75) מבלי שהציבור היה מודע לכך, באופן שמנע ממנו להיערך בהתאם ולהקטין חשיפה לסיכון (עמ' 19-20).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



20.12. עקב השינוי, נרשמו בארה"ב מספר הליכי חקיקה שתכליתם הגברת השקיפות, אולם סעיפי החוק שהוצגו לעיל טרם שונו. כך למשל, בהצעת חוק בשם Federal Reserve Transparency Act of 2017,³⁴ שתכליתה הגברת שקיפות הפיקוח על הבנקים המרכזיים בארה"ב. הצעת החוק, מבקשת לאפשר חשיפת מידע הכולל העברות כספים בינ"ל; דיונים, החלטות ופעולות במדיניות המוניטרית של הבנקים המרכזיים; פעולות שננקטות בהוראת הועדה הפדרלית לשווקים פתוחים; וכן תקשורת בין עובדי הבנקים המרכזיים הנוגעים לסוגיות אלו.

20.13. לסיכום, נראה שארה"ב היא דוגמה למדינה שלמרות שהמסגרת החקיקתית שלה מבטאת את גישת השבירות, והינה נוקשה יותר מזו הישראלית, בפועל הרגולטור נוקט במדיניות פרסום מרחיבה. כמו כן, נראה שארה"ב מצויה בתהליך של רענון ועדכון חקיקתי, בהתאם לגישת השקיפות-יציבות.

21. אוסטרליה:

21.1. המסגרת החקיקתית האוסטרלית מנגד, משקפת כבר כעת את גישת היציבות, על ידי הענקת סמכויות ושיקול דעת נרחב באופן יחסי לרגולטור הפיננסי, להכריע איזה מידע ניתן וראוי לפרסם ואיזה צריך לקבל חיסיון, תוך התחשבות באינטרס הציבורי שבפרסום.

21.2. 56s לחוק Australian Prudential Regulatory Authority Act 1998 (להלן: "APRA Act") קובע ש"מסמך מוגן" הינו מסמך שהתקבל במסגרת או למטרת פיקוח סטטוטורי, ככל שהוא קשור לגוף מהסקטור הפיננסי; לתאגיד הקשור או שהיה קשור לגוף המפוקח; ללקוח של גוף מפוקח; או לאדם שהיה קשור לגורם שהגיש בקשה לפרסום מידע בהתאם לחוק Financial Sector (Collection of Data) act 2001.

21.3. אולם, לצד איסור גורף זה, הדין האוסטרלי כולל שורה ארוכה של חריגים, המאפשרים פרסום של פעילות רגולטורית של המפקח על הבנקים ואף מסמיכים אותו להכריע איזה מידע מותר לפרסם ואיזה לא.

21.4. כך, ראשית, APRA Act-ל-57s, מסמיך את APRA (המפקח על הבנקים האוסטרלי) להכריע איזה חלק מהמידע שהתקבל בפעילות הפיקוח אסור לפרסום, ואיזה לא. הסעיף כולל אף הסמכה ספציפית, ולפיה APRA רשאי להכריע שהשיקול המכריע

³⁴ הצעת החוק זמינה בכתובת: www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/24?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Federal+Reserve+Transparency+Act+of+2017%22%5D%7D&t=4

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



הוא האינטרס הציבורי שבפרסום המידע, גם למול אינטרסים נוגדים בעלי משמעות.³⁵

21.5 יתרה מכך, §57(B7) קובע חריג ספציפי, ולפיו פרסום "מידע מוגן" האסור לפי §56 לא יחשב כעבירה - ככל שמדובר בהצהרה של APRA בדבר מידת התנהלות הגוף המפוקח בהתאם לחוק (ס"ק (a)); ככל שמדובר בתיאור של הליך משפטי הקשור להפרה שנעשתה על ידי הגוף המפוקח (ס"ק (b)); ככל שמדובר פעילות ש-APRA עושה או צפוי לעשות בקשר להפרה של חוק רגולטורי (שם); או כלל שנוגע לגוף שמפוקח על יד APRA או נושא משרה באותו גוף (ס"ק (c)).

21.6 §57(A7) קובע חריג ספציפי נוסף, לפיו מידע בדמות שמות הגופים המפוקחים על ידי APRA, הכתובות שלהם, וכל מידע נוסף שנדרש באורח סביר כדי לאפשר לציבור ליצור קשר עם גורמים בגופים המפוקחים.

21.7 יצוין, כי §56 כולל שורה של חריגים נוספים, המאפשרים פרסום מידע בשורה של מצבים, בהם – מצב בו חשיפת המסמך המוגן נועדה לשמור על חוקי הרגולציה (ס"ק 3); מצב בו הגוף המפוקח אישר את פרסום המידע המוגן (ס"ק 4); העברת המסמך המוגן לצד ג' תסייע לפיקוח על הסקטור הפיננסי (ס"ק 5); חשיפת מידע או מסמך מוגן במטרה לעמוד בחוקי הרגולציה איננה עבירה (ס"ק AA5); המידע מועבר לתכליות סטטיסטיות (ס"ק A5), ועוד כמפורט בהמשך הסעיף.

21.8 בפועל, APRA נוקט בשקיפות רבה, ובאתר של הרגולטור ניתן לצפות בחופשיות בדוחות אכיפה וביקורת שכוללים פירוט נרחב של הגופים שכשלו, כיצד סטו מן השורה, ואילו נושאי משרה נושאים באחריות לכך.³⁶

21.9 כלומר, נראה כי המסגרת הנורמטיבית האוסטרלית איננה נוקשה כמו זו הבריטית או האמריקאית, ובפועל היא מסמיכה את הרגולטורים הפיננסיים להפעיל שיקול דעת רחב באורח יחסי על מנת לקבוע אם מותר לפרסם מידע מסוים המצוי ברשותם או אסור, תוך התחשבות באינטרס הציבורי שבפרסום.

21.10 בכך, נראה שהחקיקה האוסטרלית מיישמת את מדיניות השקיפות-יציבות, ומבטאת את החשיבות שבשקיפות הסקטור הפיננסי בכלל, והרגולטור על הסקטור הפיננסי בפרט, בקידום אינטרס הציבור.

³⁵ "... if, taking into account any representations made under subsection (3) in relation to the document or documents of that kind, APRA considers that the benefit to the public from the disclosure of the document or documents, or information contained in the document or documents, outweighs any detriment to commercial interests that the disclosure may cause".

³⁶ ריכוז הדוחות זמינים באתר APRA בכתובת: www.apra.gov.au/CrossIndustry/Pages/EnforceableUndertakings.aspx; דוגמה לפעולת אכיפה שפורסמה על ידי APRA כנגד Mega International Commercial Bank Co. (2009) ניתן למצוא בכתבת: www.apra.gov.au/adi/Documents/cfdocs/MEGA-EU-240809.pdf

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



22. בריטניה:

- 22.1. Financial Services and Markets Act 2000 (1)348§ לחוק קובע שאין לפרסם מידע שהתקבל ברשות ללא הסכמת מוסר המידע. אולם, 348§(4)(a) מחריג מתחולת ס"ק (1), מידע שנעשה זמין לציבור באופן חוקי בדרך אחרת.
- 22.2. במקביל, ובדומה לדין האמריקני, 144§(1) לחוק Freedom of Information Act 2000 קובע פטור מחובת גילוי של מידע שקיים איסור בדין לפרסמו, מנוגד למחויבויות של בריטניה לאו"ם או שפרסומו יהווה ביזיון בית המשפט.
- 22.3. בנוסף, 29§ לאותו חוק, קובע חריג נוסף מחובת הגילוי, ביחס למידע שגילוי עלול באורח סביר לפגוע באינטרסים של הכלכלה הבריטית. ככל שמקבלים את גישת השקיפות-שבירות, הרי שחריג זה יכול לבסס טענה כנגד גילוי מידע שנאסף אצל הרגולטור הפיננסי. מנגד, לפי תפיסת השקיפות-יציבות, תכלית הסעיף – שמירה על האינטרסים של הכלכלה הבריטית – תתקיים דווקא בהטלת חובת שקיפות מוגברת.
- 22.4. מנגד, קיימים בחוק סעיפים אשר מאפשרים גילוי מידע. כך למשל, 96§(2) לחוק קובע כי ייתכן ויוטלו על מנפיקים של בטחונות רשומים חובות גילוי, ובמידה ולא יסכימו לפרסם את המידע כמבוקש, המפקח על הבנקים (FCA- Financial Conduct Authority) רשאית לפרסם.³⁷
- 22.5. בהמשך לכך, FCA מפרסם לעיתים ספרי הדרכה על חובות גילוי של מפקחים, אשר כוללים אף הם התייחסות לסמכות FCA לדרוש מהמפקחים גילוי של מידע, וככל שלא יסכימו לגלותו, רשאית FCA לפרסמו בעצמה.³⁸
- 22.6. למרות המגבלות הנורמטיביות שתוארו, ניכר שהרגולטור הפיננסי הבריטי נוהג לפרסם דוחות באופן מרחיב מזה הישראלי.³⁹
- 22.7. הנה כי כן, נראה כי הגם שהדין הבריטי איננו נוקשה כמו הדין האמריקאי, שכן איננו כולל איסור גורף לפרסום מידע שהתקבל בידי רשויות רגולטוריות, הוא כולל מיני הגבלות על פרסום המידע.
- 22.8. יתר על כן, נראה שאף הרגולטור הפיננסי הבריטי נוהג במדיניות פרסום מרחיבה ומפורטת יותר מזו הישראלית.

³⁷ 96§(2) לחוק Financial Services and Markets Act 2000 : "the rules... may include provision authorizing the competent authority to publish it in the event of his failure to do so".

³⁸ ראו 1A.3.1§ לפרסום : Disclosure Guidance and Transparency (January 2018) Rules sourcebook

³⁹ ראו הודעה טיפוסית של FCA לגוף מפקח: FCA Final Notice to JPMorgan Chase Bank N.A. (November 2014), זמין בכתובת www.fca.org.uk/publication/final-notice/final-notice-jpm.pdf; והשוו להודעה טיפוסית של המפקח על הבנקים בישראל "עיצומים כספיים בגין הפרות הוראות מכוח חוק איסור הלבנת הון" (10.10.2013), זמין בכתובת www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/120313h.aspx. לא אותר דוח הביקורת עצמו באתר המפקח.



23. הודו:

- 23.1. בדין ההודי הרציונל בבסיס המסגרת הנורמטיבית שונה. כך, 27§ לחוק The Banking Regulation Act, 1949 מסמיך את הבנק המרכזי של הודו לקבל מידע מהגופים המפוקחים ו-35§(5) לאותו חוק מסמיך באופן גורף את הממשל המרכזי לפרסם דוחות שגובשו על ידי הבנק המרכזי במסגרת פעולות פיקוח על הבנקים, וזאת לאחר שהעביר הודעה לגורם המפוקח. יצוין, כי ההגדרה למונח "בנק" בחוק, כוללת את כל חברות הבנק שהתאגדו בהודו וכן סניפים הודיים של בנקים זרים.
- 23.2. לצד הסמכה רחבה זו, קיימים סעיפי חוק אחרים המעגנים שורה של חריגים מחובת גילוי, והגנות על סוגי מידע ספציפיים. כך למשל, 8§(1)(a) ל-The Right to Information Act, 2005 קובע שלא תהיה חובה על אזרח להעביר מידע שצפוי להשפיע באופן שלילי על האינטרסים הכלכליים של הודו.
- 23.3. 8§(1)(d) לחוק, קובע שלא תהיה חובה לאזרח להעביר מידע חסוי מטעמים מסחריים, סודות מסחריים או קניין רוחני, שפרסומם צפוי לפגוע במידת התחרותיות של צד שלישי, אלא אם הרשות סבורה שהאינטרס הציבורי מצדיק את פרסומו.
- 23.4. 8§(1)(e), קובע שמידע שהושג במסגרת יחסי אמון פטור מגילוי, אלא אם הרשות סבורה שהאינטרס הציבורי מצדיק את פרסומו.
- 23.5. הנה כי כן, נראה כי קיימים מספר חסיונות שעלולים למנוע פרסום של מידע רגולטורי על אודות הסקטור הפיננסי. אף על פי כן, בשנת 2015 נדונה בבית המשפט העליון בהודו עתירה שעניינה פרסום שורה של מסמכים פיננסיים, בהם דוחות ביקורת של המפקח על הבנקים - Reserve Bank of India v. Jayantilal N. Mistry (Transferred Case (Civil) 91-00 (2015) 16.12.2015).
- 23.6. במסגרת פסק הדין, נקבע שאין ממש בטענות הבנקים, ולפיהן פרסום המידע צפוי לערער את הכלכלה בהתאם לתפיסת השבירות; או שהמידע חסוי מתוקף היותו מידע שהתקבל מיחסי אמון בינם לבין הרגולטור הפיננסי – חריג לפי 8§(1)(e) לעיל.
- 23.7. בית המשפט הורה לפרסם שורה של מסמכים פיננסיים ורגולטוריים. ניתן לראות בפסק דין זה מ-2015, כמבטא את המעבר של הודו מגישת השקיפות-שבירות לגישת השקיפות-יציבות, כחלק מהמגמה העולמית לאחר המשבר.
- 23.8. הנה כי כן, נראה כי הודו מהווה דוגמה למדינה אשר בהתאם למגמה הגלובלית ביחס לחשיבות השקיפות בסקטור הפיננסי, החליטה לערוך שינוי בגישתה.
- 23.9. עם זאת, שינוי הגישה נבע מהתדיינות שיפוטית יקרה שהגיעה עד לבית המשפט העליון, גבתה עלויות על המערכת המשפטית ההודית כמו גם על הצדדים לסכסוך, ועל כן לשיטתנו עדיף ששינוי כזה יערך במקום או במקביל בחקיקה מפורטת ומפורשת של מדיניות הגילוי החדשה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



24. אירלנד:

24.1. אירלנד הינה מדינה חריגה ברשימה זו, שכן הסקטור הפיננסי שלה כפוף לרגולציה הן מצד הבנק המרכזי האירופי (ECB), המתמקד בגופים הגדולים והמשמעותיים במשק; והן מצד הרגולטור הפיננסי האירי, שמתמקד בפיקוח על גופים פיננסיים קטנים יותר. מפאת שוני בסיסי זה במערכת הנורמטיבית החלה על הסקטור הפיננסי, לא נציג את החקיקה הרלוונטית בדין האירי, ונתמקד בנוהג הפרסום החל שם.

24.2. באירלנד, למרות סמכויות הפיקוח המצומצמות של הרגולטור האירי, והכפפתו למערכת דין בין-אזורית המחייבת התנהלות בהתאם לנורמות אזוריות, נראה שהרגולטור האירי דוגל בשקיפות רבה, ומפרסם את מרבית פעולות הביקורת שהוא עורך.

24.3. במסגרת זאת, באתר הבנק המרכזי האירי, ניתן למצוא בקלות ובמהירות:

24.3.1. שימועים וחקירות המבוצעות על ידי גופי הפיקוח והכרעותיהם (Inquiry Hearing) – הכוללות פירוט של שמות החברות, נושאי המשרה בה והקשיים שהביקורת העלתה.⁴⁰

24.3.2. הסדרי טיעון שהושגו בין הרגולטור לגוף המפוקח שסטה מן השורה – באתר הרגולטור מופיעים למעלה ממאה הסדרי טיעון מפורטים שהושגו עם גופים מפוקחים.⁴¹

24.3.3. הכרעות טריבונל הערעור לשירותים פיננסיים (IFSAT – The Irish Financial Services Appeals Tribunal) – בדין האירי קיים טריבונל ערעור לשירותים פיננסיים, המכריע בסוגיות הנוגעות לרגולציה פיננסית, דוגמת עתירות המבקשות מהמפקח לקיים שימוע באופן פרטי ומבלי ששמות נושאי המשרה המעורבים במקרה יתפרסמו.⁴²

⁴⁰ ראו ריכוז הפניה לשימועים וחקירות באתר האינטרנט של הבנק המרכזי באירלנד בכתובת: www.centralbank.ie/news-media/legal-notice/inquiry-hearings

⁴¹ ראו למשל: Settlement Agreement Between the Central Bank of Ireland and Kinsale Capital Management Limited, זמין בכתובת - www.centralbank.ie/docs/default-source/news-and-media/legal-notice/settlement-agreements/public-statement-on-kinsale-capital-management.pdf?sfvrsn=4

⁴² ראו ריכוז של הכרעות IFSAT (The Irish Financial Services Appeals Tribunal), בכתובת www.ifsat.ie/decisions/default.asp

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ד. סיכום

25. פעילותו הפיקוחית של הפיקוח על הבנקים בישראל מתנהלת רובה ככולה במחשכים. למעט דוחות שנתיים אגרגטיביים ופעולות נדירות של הטלת עיצומים כספיים על פי חוק, הפיקוח על הבנקים אינו מפרסם לציבור כל מידע אודות ממצאי פעולות הפיקוח, מסקנותיו, המלצותיו והוראות אופרטיביות לבנק כזה או אחר.
26. התנהלות זו מנוגדת לגישה המקובלת כיום, מאז פרוץ המשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008 וכחלק ממסקנותיו, לפיה הגברת השקיפות בסקטור הפיננסי בכלל, וזו המוחלת על המפקח על הבנקים בפרט, לא תפגע ביציבות המערכת הפיננסית אלא אך תקדמה.
27. התנהלות זו אף מנוגדת למקובל בקרב רגולטורים מקבילים במדינות שונות בעולם, וזאת אף בקרב מדינות שהמסגרת הנורמטיבית בהן הינה נוקשה ומגבילה פרסום יותר מישראל.
28. אשר על כן, יש לשנות את מדיניות הפרסום המצמצמת בה נוקט המפקח על הבנקים, ולפעול לאימוץ נורמות שקיפות משמעותיות יותר מאלו הקיימות כיום. זאת, כחלק מעדכון המדיניות הנוהגת והמסגרת הנורמטיבית בהתאם למגמה העולמית, באופן שאך יחזק את יציבות המערכת הפיננסית הישראלית, יקדם את האינטרס הציבורי, ויקיים את התכליות עבורן הוקם מוסד הפיקוח על הבנקים.