



# שקיפות בפיקוח על הבנקים

השוואה לרגולטורים פיננסיים בישראל

נובמבר 2018 | חשון התשע"ט



## תמצית

- מחקר זה השווה בין סוגי ופירוט פרטי המידע המתפרסמים על-ידי רגולטורים פיננסיים על פעילותם הרגולטורית לציבור הרחב. ההשוואה נערכה בין הרגולטורים הבאים: הפיקוח על הבנקים, הרשות לניירות ערך, רשות ההגבלים העסקיים, רשות ההון, ביטוח וחיסכון וכן רשות המיסים.

- להלן תמצית ממצאי המחקר (המבוסס על ניתוח נתונים גלויים):

רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון	רשות המיסים	רשות ההגבלים העסקיים	הרשות לניירות ערך	הפיקוח על הבנקים		
✓	✓	✓	✓		החלטות אכיפה כולל שמות המפוקחים	אכיפה מנהלית
✓	✓	✓	✓		החלטות אכיפה ללא שמות המפוקחים	
✓	✓	✓	✓		פירוט מדיניות האכיפה	
ללא סמכות	✓	✓	✓		החלטות אכיפה כולל שמות המפוקחים	אכיפה פלילית
ללא סמכות	✓	✓	✓		החלטות אכיפה ללא שמות המפוקחים	
ללא סמכות	✓	✓	✓		פיקוח מדיניות האכיפה	
✓		✓	✓		פירוט ההנחיות שניתנו למפוקחים שלא מכוח הליך חוקי	פיקוח כללי
✓					פירוט מסקנות מפעולת הפיקוח	
✓		✓	✓	✓	פירוט מספרי של פעולת הביקורת	ביקורת
✓					פירוט מסקנות כלליות מהליך הביקורת	
✓				✓	פירוט מספרי של פניות שהתקבלו	פניות ציבור
✓				✓	פירוט הטיפול שנעשה בעקבות התלונה	

- מסקנות המחקר:

- הפיקוח על הבנקים נמצא במקום האחרון במידת פרסום ושקיפות המידע על פעילותו מבין כלל הרגולטורים הפיננסיים בארץ. הפיקוח על הבנקים **נמנע מלפרסם לציבור החלטות אכיפה מנהליות ופליליות, מסקנות מהליכי ביקורת, מדיניות ביקורת ואכיפה, פירוט בעלי תפקידים ודרכי יצירת קשר, מפגשים ואינטראקציות עם גופים מפוקחים ועוד.**
- לטענת הפיקוח על הבנקים, מרבית עבודת הפיקוח מתבצעת באמצעות קשר ישיר עם הבנקים **ולא בהליך אכיפה פורמלי**, ולכן הוא נמנע מלפרסם את תיעוד הליכים לציבור. ואולם, נוהג בעייתי זה אינו עולה בקנה אחד עם הנורמה הראויה ועם הנוהג המקובל בקרב שאר הרגולטורים הפיננסיים, אשר מפרסמים מידע מסוג זה בשוטף.
- אשר על כן, ולאור ממצאי מחקר קודם שערכה התנועה שהצביעו על פער עצום בין סטנדרט השקיפות המקובל בפיקוח על הבנקים לזה המקובל בקרב רגולטורים מקבילים בעולם – **קוראת התנועה לאיכות השלטון לערוך רפורמה יסודית במדיניות השקיפות הנוהגת בפיקוח על הבנקים, ולספק לציבור מידע מקיף אודות פעילותו כרגולטור.**

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



## 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, החל בהעברת מסרים שוטפת, עבור בהטלת עיצומים כספיים, וכלה בשלילת הרישיון להפעלת בנק.<sup>1</sup> זאת, במטרה לשמור על **יציבות** התאגידים הבנקאיים בהיבט ההגנה על כספי המפקידים, לוודא שנשמר **ניהול תקין** של התאגידים הבנקאיים ולשמור על **ההגנות** ביחסים העסקיים שבין הבנקים ללקוחותיהם.<sup>2</sup>
2. אחד הכלים המרכזיים העומדים לרשותו של המפקח על הבנקים, כרשות האחראית על רגולציה לגופים פיננסיים פרטיים, הינה אפשרותו להטלת סנקציות, אזרחיות ופליליות, על מפוקח החורג באופן משמעותי מהתנהלות תקינה.
3. אף על פי כן, מבדיקה שערכנו עולה כי המפקח על הבנקים נוקט במדיניות הממעטת מאוד להשתמש בסנקציות שביכולתו להטיל, ובמדיניות גילוי מצמצמת באשר לאופן השימוש בסנקציות אלו. כך, שקיפות המידע הנגיש לציבור אודות פעילותו של הפיקוח הבנקים של בנק ישראל הינה פחותה משמעותית משקיפותם של נתונים דומים ברגולטורים פיננסיים אחרים בישראל, והיקף המידע הזמין לציבור אודות תהליכי הפיקוח והאכיפה שמפעילה הרשות הינם פחותים מאלו הזמינים ברשויות אחרות (ובראשן הרשות לניירות ערך).
4. מדיניות זו אינה עולה בקנה אחד עם שינוי התפיסה הרווחת בקרב רגולטורים פיננסיים בנוגע לאפקט של הגברת השקיפות על המערכת הפיננסית. 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. יתר על כן, בשנים האחרונות, ולאור התפתחות הנורמות בדבר שקיפות המידע אודות פעילותן של רשויות ציבור והנגשתן ברשת האינטרנט, רשויות אחרות העוסקות באסדרת הסקטור הפיננסי בישראל הגבירו אף הן את המאמצים הננקטים להגברת השקיפות אודות הפעלת סמכויותיהן.
5. מטרת נייר זה הינה להציג את השינוי על ידי עריכת ניתוח משווה למידת השקיפות המקובלת בקרב רגולטורים פיננסיים מקבילים בישראל. לאור הממצאים אנו קוראים לקדם מהפכת שקיפות בכל הנוגע למידע על הפעלת סמכויות הפיקוח על הבנקים, ולהשוות את היקף ועומק השקיפות הנהוגים בתחום זה לסטנדרט הנהוג בקרב רשויות אחרות, ובראשן הרשות לניירות ערך ורשות שוק ההון.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> ראו "אודות הפיקוח על הבנקים", אתר בנק ישראל (כניסה ביום 22.03.2018).  
[www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/about.aspx](http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/about.aspx)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



6. לשם כך, נציג בקצרה את הגישות התיאורטיות ביחס להשפעת מידת השקיפות בסקטור הפיננסי על יציבות הכלכלה, תוך התייחסות לשינוי המגמה העולמי, ובהמשך נעמיק בהצגת אופן הנגשת המידע ושקיפותו ברשויות אחרות. לסיכום נציג את המלצותינו, שבעיקרן קוראות לאימוץ סטנדרט מחמיר יותר באשר לשקיפות מהלכיו של הפיקוח על הבנקים.



## 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 כמסייע 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.<sup>3</sup>

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:<sup>4</sup>

א. 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.<sup>5</sup>

ב. 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.<sup>6</sup> כפי שיפורט בהמשך, נראה

<sup>3</sup> לסקירת ספרות אקדמית מרחיבה, ראו: הרשות לניירות ערך "מבנה הפיקוח הרצוי בשוק ההון" 12-21 (ינואר 2015) (להלן: "סקירת הרשות לני"ע"). זמין כאן.

<sup>4</sup> שם.

<sup>5</sup> 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/bcb41.pdf](http://www.bis.org/publ/bcb41.pdf); וכן עמדת הבנקים ההודים בפס"ד

<sup>6</sup> 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



שהפופולריות של גישה זו עלתה בעקבות מסקנות המשבר הכלכלי העולמי  
בסקטור הפיננסי בשנת 2008.

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 יבכר 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> ואכן,  
לאחר המשבר קודמו עקרונות של שקיפות בסקטור הפיננסי במספר ערוצי חקיקה,<sup>10</sup> ואף  
נקלטו בפסיקה בעולם.<sup>11</sup>

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

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

<sup>8</sup> ראו למשל: Solomon A. Tadesse, *The Economic Value of Regulated Disclosure: Evidence from the Banking Sector* (2006); פרק 3.2 ממזאים אמפיריים על הקשר שבין שקיפות ליציבות" בסקירת הרשות לני"ע; וכן ראו המחקרים שנסקרו בבקשת הידיד מטעם צדק פיננסי בעמ"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 סיסטמתי את היציבות הפיננסית) וכן Bank stability and transparency אשר פורסם ב Journal of Financial Stability 1 (2005) 342-354 עסק בבדיקת השפעת השקיפות על יציבות הבנק הבודד (לפיו ככלל שקיפות גבוהה יותר מקטינה את הסיכוי לבעיות בנקאיות משמעותיות ותורמת ליציבות הפיננסית).

<sup>9</sup> 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 1: 40 (ואף 1: 75) מבלי שהציבור היה מודע לכך, באופן שמנע ממנו להיערך בהתאם ולהקטין חשיפה לסיכון (עמ' 19-20).

<sup>10</sup> מרשות לני"ע ומהטעון של התנועה

<sup>11</sup> ראו למשל (2015) 16.12.2015) 91-00 (2015) Reserve Bank of India v. Jayantilal N. Mistry (Transferred Case (Civil)), 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.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



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).<sup>12</sup>

14. עקב כך, החלה להתפתח כתיבה אקדמית המתייחסת למגמת השקיפות הגוברת בעולם, ועוסקת בשאלה מהי הדרך הראויה לרענן את מערכת הדינים בהתאם למגמה זו.<sup>13</sup> 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 קזואיסטית לא קוהרנטית של הדין, על בסיס הכרעות שיפוטיות שעלולות להיות סותרות, ויקרות ביחס למסלול חקיקתי.<sup>14</sup>

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 צפויה לייצב את הכלכלה, ולמנוע מצב בו תאגידים פיננסיים נוטלים סיכונים במחשכים על חשבון לקוחותיהם.

<sup>12</sup> ECB ; Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems (2010) WELCOMES DIALOGUE WITH NGOS ON TRANSPARENCY (2017)

; [www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2017/html/pr170328.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2017/html/pr170328.en.html); וכן סקירת הרשות לני"ע וההפניות שם.

<sup>13</sup> 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](http://BRUEGEL.ORG/WP-CONTENT/UPLOADS/2015/12/PC_2015_20-2.PDF)

<sup>14</sup> ANNETE L. NAZARETH & MARGARET E. THAYAR, TRANSPARENCY AND CONFIDENTIALITY IN THE POST FINANCIAL CRISIS WORLD – WHERE TO STRIKE THE BALANCE?, 1 HARV.BUIS.L.REV. 145 (2011)



## ג. מידת השקיפות בפיקוח על הבנקים

16. לפי דו"ח פעילות הפיקוח על הבנקים בתחום ממשל תאגידי במערכת הבנקאית,<sup>15</sup> בידי הפיקוח על הבנקים מגוון אמצעי פיקוח, ובהם אסדרה, העברת מסרים שוטפת, ביקורת בתאגידי הבנקאיים ואף שלילת רישיון הבנק. אולם, לטענת הדו"ח, לרוב אין צורך בהפעלת סמכויות האכיפה בשל רמת צייתנות גבוהה במערכת הבנקאית. לפי דוחות הפיקוח על הבנקים, שם הפיקוח דגש מיוחד על חיזוק הממשל התאגידי באמצעות כלים פיקוחיים שונים, ובהם אסדרה, פיקוח שוטף, ביקורות והפעלת צעדי אכיפה.<sup>16</sup> כך, לפי דו"ח פעילות הפיקוח על הבנקים בתחום ממשל תאגידי במערכת הבנקאית,<sup>17</sup> בוצעו בשני העשורים האחרונים למעלה מ-110 ביקורות ייעודיות במערכת הבנקאית בנושאי ממשל תאגידי ובקרה, בהם לפחות 15 בדיקות של "אירועים חריגים הרלוונטיים לממשל התאגידי".

17. אולם ככלל, פעילות הביקורת של המפקח על הבנקים איננה פומבית ברובה. כפי שנטען בדו"ח השנתי של בנק ישראל, בפרק העוסק בפיקוח על הבנקים, "פעילות הביקורת אינה מתפרסמת לציבור. שיטת עבודה זו מאפיינת רגולטורים מובילים בעולם, מגובה בחוק, ונדרשת כדי לשמר את אפקטיביות הפיקוח שכן היא מבטיחה לפיקוח גישה בלתי אמצעית אל לב הפעילות העסקית של הבנק ושיתוף פעולה מלא של הגורמים המפוקחים".<sup>18</sup> באשר לחיסיון וסודיות הננקטים, נטען כי הדבר מהווה חלק חיוני מעבודת הפיקוח על הבנקים, באשר הסודיות נדרשת לשם שמירת האמון הציבורי במפוקחים (חשש מתופעת ה"הדבקה") וכן שמירת אמון המפוקחים במפקח. עם זאת, נטען כי חלק מצעדי האכיפה מגיע לידיעת הציבור באופן עקיף, באמצעות חובת הגילוי החלה על התאגידי הבנקאיים.

18. עם זאת, לטענתם, בעשור האחרון הביאה התערבותו של המפקח על הבנקים לסנקציות אישיות על בכירים במערכת הבנקאית **בלפחות 16 מקרים**, בהם זוהו חולשות בממשל התאגידי או בשל חששות לניגודי עניינים.<sup>19</sup> במקרים אלו לא הזדקק הפיקוח לנקוט סנקציות הקבועות בחוק. באותו הדו"ח נטען כי כ-20% מהבקשות שהוגשו למינוי בעלי תפקידים בתאגידי בנקאיים בשלוש השנים האחרונות הותנו על ידי הרשות בעמידה בתנאים למניעת ניגודי עניינים.

19. דיווחים מוגבלים יותר נוגעים להיקפי פעילויות פיקוח, מבלי להתייחס לאופיין ומיהות הגורמים המפוקחים. כך למשל, בדין וחשבון שפורסם בידי המפקח על הבנקים בנושא

<sup>15</sup> דו"ח פעילות הפיקוח על הבנקים בנושא ממשל תאגידי מחודש מאי 2018, כאן, בעמ' 6.  
<sup>16</sup> וראו בעמ' 128 לסקירה השנתית (2017) של מערכת הבנקאות בישראל, שהגישה היחידה הכלכלית בפיקוח על הבנקים, כאן.

<sup>17</sup> דו"ח פעילות הפיקוח על הבנקים בנושא ממשל תאגידי מחודש מאי 2018, כאן, בעמ' 5.  
<sup>18</sup> וראו בעמ' 128 לסקירה השנתית (2017) של מערכת הבנקאות בישראל, שהגישה היחידה הכלכלית בפיקוח על הבנקים, כאן.  
<sup>19</sup> שם, בעמ' 7.



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



מעילות במערכת הבנקאית שדווחו בשנת 2017, פורט היקף הדיווחים על מעילות, סכומן, המקרים בהם המעילות הובילו לפגיעה בלקוחות הבנקים וכד'.<sup>20</sup>

20. בחינת אתר האינטרנט של הפיקוח על הבנקים, ואפיון המידע הנגיש לציבור המצוי בו,<sup>21</sup> מעלה כי בנק ישראל מעמיד לרשות הציבור דוחות שנתיים וחצי-שנתיים אודות פעילות הפיקוח על הבנקים, דוחות מסכמים בדבר פעילותם של צוותים ייעודיים (דוגמת הגברת התחרות בתחום כרטיסי החיוב), ומספר מצומצם של סקירות בתחומים שונים. כמו כן מציג האתר את הדוחות הכספיים שיצרו התאגידי הבנקאיים עצמם.

21. היקפי מידע אלו הזמינים לציבור, הינם מוגבלים ביותר. נוכח היקפי המידע הגלוי לציבור ברשויות פיקוח פיננסי אחרות, כולל דוחות ופרוטוקולים של צעדי אכיפה שננקטו בפועל (כפי שיוצג בהמשך נייר זה), ונוכח סטנדרט השקיפות הנהוג כיום בקרב רגולטורים מקבילים במדינות שונות בעולם,<sup>22</sup> נראה כי פעילותו הפיקוחית של הפיקוח על הבנקים בישראל מתנהל בחשכה יחסית, ללא הצדקה. בפרק הבא נדגים כיצד היקפי חשיפה אלו פחותים משמעותית מאלו הנהוגים בקרב רגולטורים פיננסיים מקבילים בישראל.

---

<sup>20</sup> וראו דין וחשבון המפקחת על הבנקים בנושא מעילות במערכת הבנקאית לשנת 2017, כאן. <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/Default.aspx>

<sup>21</sup> אתר הפיקוח על הבנקים, בכתובת <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/Default.aspx> (נבדק לאחרונה בתאריך 08.10.2018).

<sup>22</sup> וראו בעניין זה את נייר העמדה שהפיצה התנועה למען איכות השלטון בישראל בנושא "שקיפות הפיקוח על הבנקים – מחקר משווה" (מרץ, 2018).

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



## ד. שקיפות בקרב רגולטורים פיננסיים מקבילים בישראל

22. בחינה מדגמית בקרב מספר רשויות אחרות בישראל העוסקות ברגולציה לסקטור הפיננסי בישראל, מעלה כי רשויות אלו נוקטות במדיניות גילוי מרחיבה בהרבה מזו של בנק ישראל. להלן יפורטו הנתונים אודות רשויות אלו:

רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון	רשות המיסים	רשות ההגבלים העסקיים	הרשות לניירות ערך	הפיקוח על הבנקים		
✓	✓	✓	✓		החלטות אכיפה כולל שמות המפוקחים	אכיפה מנהלית
✓	✓	✓	✓		החלטות אכיפה ללא שמות המפוקחים	
✓	✓	✓	✓		פירוט מדיניות האכיפה	
ללא סמכות	✓	✓	✓		החלטות אכיפה כולל שמות המפוקחים	אכיפה פלילית
ללא סמכות	✓	✓	✓		החלטות אכיפה ללא שמות המפוקחים	
ללא סמכות	✓	✓	✓		פיקוח מדיניות האכיפה	
✓		✓	✓		פירוט ההנחיות שניתנו למפוקחים שלא מכוח הליך חוקי	פיקוח כללי
✓					פירוט מסקנות נופעות הפיקוח	
✓		✓	✓	✓	פירוט מספרי של פעולת הביקורת	ביקורת
✓					פירוט מסקנות כלליות מהליך הביקורת	
✓				✓	פירוט מספרי של פניות שהתקבלו	פניות ציבור
✓				✓	פירוט הטיפול שנעשה בעקבות התלונה	

### ד.1. שקיפות ברשות לניירות ערך

23. בחינת המידע הגלוי לציבור אודות פועלה של הרשות לניירות ערך הצביע על שקיפות במידה גבוהה משמעותית. זאת, אף שלכאורה, ובשים לב להבדלים בין הרשויות, ניתן להחיל רבים מהחששות של הפיקוח על הבנקים מחשיפת מידע, על פועלה של הרשות לניירות ערך, ועבודתה למול מושאי הפיקוח עליהם היא מופקדת כרגולטור. זאת, הן בהיבטי אכיפה, פיקוח, ביקורת והצגת הטיפול בפניות הציבור.

24. בהתייחס לכל סוג של גוף מפוקח, מפרט אתר הרשות לניירות ערך את הליכי האכיפה ופסקי הדין שהתקבלו בנושא גופים מסוג זה,<sup>23</sup> בחלוקה להליכי אכיפה מנהלית, עיצומים

<sup>23</sup> ראו למשל פירוט הליכי האכיפה ופסקי דין בהתייחס ליועצים משוקים ומנהלי תיקים, [באן - https://tinyurl.com/y838pyjr](https://tinyurl.com/y838pyjr)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



כספיים, אכיפה פרטית, וכן החלטות שהתקבלו בתחום הרישוי.<sup>24</sup> בתוך כך, מפורסמות עצם קבלת ההחלטה, פרטיה, המסגרת המשפטית לדיון, והחלטת הוועדה. במידת הצורך, מצנזרת הוועדה את פרטי הגורמים המבוקרים (על ידי השחרת שמותיהם, בעיקר) על מנת להימנע מפגיעה בהם.<sup>25</sup>

25. **מבנה ארגוני ובעלי תפקידים** – כמו כן, מפרסמת הרשות לניירות ערך את המבנה הארגוני המפורט כולל מחלקות ותתי-מחלקות וכן את זהותם של כל בעלי התפקידים האחראים על הפיקוח על הגופים השונים.<sup>26</sup>

26. **מדיניות אכיפה ואחריות** – הרשות לניירות ערך מפרסמת את אמות המידה הרשמיות על פיהן מתקבלת ההחלטה האם לפתוח בהליך אכיפה מנהלי או פלילי,<sup>27</sup> וכן את כלל הקריטריונים שיילקחו בחשבון במסגרת החלטה זו.<sup>28</sup> כמו כן, כלל החלטות הרשות לניירות ערך בדבר הטלת אמצעי אכיפה "מתורגמים" להודעות לעיתונות, המרוכזות גם הן באתר הרשות.<sup>29</sup> בנוסף, במסגרת תיעוד הפרוטוקולים מדיוני מליאת הרשות לניירות ערך, אף מובאים דיונים מפורטים אשר דנים בין היתר גם במדיניות האכיפה של הרשות, כולל פירוט החששות הכרוכים בהחלטות אלו, ודיון בדבר יתרונותיה וחסרונותיה של מדיניות האכיפה המוצעת.<sup>30</sup>

27. **טיפול בפניות ציבור** – במסגרת דו"ח שנתי של הרשות, מדווח מספר הפניות שהתקבלו בקרב אגף התאגידים ברשות.<sup>31</sup>

28. **אכיפה** – כמו כן בדוח השנתי של הרשות מפורטות החלטות האכיפה שהתקבלו במהלך השנה ע"י האגף באשר לפניות אלו.<sup>32</sup>

29. עוד מפורסמות כלל החלטות האכיפה החשבונאיות הכוללות את **תיאור עובדות המקרה בו זוהה ליקוי, המסגרת הנורמטיבית לה מחויבים הגופים המבוקרים, נימוקי הגופים המבוקרים להתנהלותם, החלטות סגל הביקורת ברשות, ושיקוליהם לנקיטת האמצעים בהם בחרו. כל זאת, מבלי לחשוף את שמן של החברות המבוקרות.**

30. כמו כן, מדווחים בפירוט פעולות ועדת האכיפה המנהלית ברשות, כולל פירוט תיקי החקירה שנפתחו ברשות במהלך השנה, תוך פירוט סוגם, סוגי העבירות וההפרות

<sup>24</sup> ראו לדוגמה, כאן - <https://tinyurl.com/y9sxkqjl>.

<sup>25</sup> וראו למשל את פירוט החלטת הוועדה המוסמכת מטעם הרשות לניירות ערך בעניין נאותות התמחות בחברה פלונית, ששמה הושחר, כאן.

<sup>26</sup> וראה דף ליצירת קשר עם האחראים ביחידות השונות ברשות, כאן.

<sup>27</sup> וראו כאן.

<sup>28</sup> וראו מסמך המפרט את אמות המידה לניתוב הליכים, כאן.

<sup>29</sup> פירוט ההודעות לעיתונות שנמסרו עד כה במהלך שנת 2018, כאן - <https://tinyurl.com/y8gtc4uo>.

<sup>30</sup> וראו לדוגמה, פרוטוקול משיבת רשות מספר 3-2018 שהתקיימה בתאריך 24.4.2018, כאן בעמ' 5,8.

<sup>31</sup> פירוט הדוחות השנתיים זמין כאן - <https://tinyurl.com/yd3pju8p>. ראו לדוגמה את פירוט החלטות האכיפה

שהתקבלו במהלך שנת 2017, כאן, בעמ' 48-49.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



העיקריות שנחקרו, חיקורי הדין שנעשו במסגרתם, וכו'. הנתונים אף מוצלבים למול מקביליהם בשנים קודמות.<sup>33</sup>

31. בתוך כך, דווחו מקרים במסגרתם סגל הרשות העיר לחברה המבוקרת אודות התנהלותה השגויה, ובשל נימוקיה של האחרונה החליטה הרשות שלא לנקוט בצעדים למול החברה (למשל בשל פעולה שנתפסה כחוסה במרחב הסבירות),<sup>34</sup> ומאידך מקרים בהם הרשות האיצה בחברות לשנות את התנהלותן, והחברות עשו זאת מבלי שיהיה צורך להגיע לכדי הפעלת אמצעי אכיפה. אירועים אלו תועדו בדו"ח מפורט, הכולל את שיקולי החברה, ומעקב אחרי יישום הצעדים המבוקשים.<sup>35</sup>

32. בנוסף, מובאים בפירוט הליכי האכיפה הפלילית והמנהלית, העיצומים הכספיים והסדרי האכיפה שהתנהלו בעקבות חקירות הרשות לניירות ערך. כמו כן מובאים בפירוט התיקים שהתנהלו בבית המשפט בהובלת הרשות, ואף אלו שעודם תלויים ועומדים לפתחי בית המשפט. כל זאת, תוך פירוט שמות הגופים המבוקרים, האישימים כנגדם, ההחלטות שהתקבלו וכו'. בחלק מהמקרים אף מצורף לפירוט מסמך נפרד המפרט את הכרעות וועדת האכיפה המנהלית.<sup>36</sup>

33. **פירוט מסקנות מהליך הביקורת (פיקוח "רד")** – הגם שבחלק מהמקרים מובן שאין אפשרות או הכרח לפרט את נסיבות ופרטי המקרים בהם עסקה פעולת הביקורת של הרגולטור, שכן חלק ניכר מהפעילות נעשה בשיתוף פעולה הדוק עם המפוקח, מתוך התייעצות ואמון הדדי. ניתן להגביר את השקיפות אף תוך התייחסות עקיפה לפעולת הביקורת. כך למשל, הרשות לניירות ערך פרסמה מסמך המפרט **סוגיות משמעותיות שעלו אגב מפגשים עם מושאי הפיקוח**.<sup>37</sup>

## ד.2. שקיפות ברשות המיסים

34. הרשות מפרסמת בגלוי את ההליכים המנהליים והפליליים אותם היא מנהלת. כך, ברשות פועלת וועדה לעיצום כספי, הפועלת בכפוף לתקנות איסור הלבנת הון (עיצום כספי), התשס"ב – 2001. בתוך כך מפורטים השיקולים אותם תשקול הוועדה בבואה לדון במקרה המובא בפניה,<sup>38</sup> ריכוז החלטות האכיפה שהתקבלו במהלך השנה, כולל פירוט החלטות הוועדה (הכוללים את פרטי המקרה, החלטות הוועדה ונימוקיה).<sup>39</sup>

35. כמו כן פועלת ברשות ועדת כופר, הדנה בנושאי מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, ובסמכותה לדון בהחלטות בדבר הטלת כופר. הוועדה מפרסמת את השיקולים המנחים אותה בהטלת

<sup>33</sup> דו"ח הרשות לניירות ערך לשנת 2017, עמ' 55-58.

<sup>34</sup> וראו למשל כאן.

<sup>35</sup> וראו למשל כאן.

<sup>36</sup> וראו לדוגמה, תיק מנהלי של הרשות לניירות ערך נ' רבי ואחרים, כאן.

<sup>37</sup> וראו לדוגמה כאן.

<sup>38</sup> וראו הקדמה להחלטות הוועדה לעיצום כספי.

<sup>39</sup> וראו לדוגמה, דו"ח פירוט החלטות הוועדה לשנת 2017.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



כופר כסף בעבירות מס,<sup>40</sup> וכן דוחות עיתיים המפרטים את פרטי המקרים שהובאו בפני הוועדה, החלטותיה, ונימוקה.<sup>41</sup> באתר הרשות גם מפורסמים פסקי הדין הפליליים בהם הייתה מעורבת רשות המסים (כתובעת וכנתבעת) בשנים האחרונות.<sup>42</sup>

36. לא מן המותר להזכיר כי אחד מפסקי הדין המרכזיים של בית המשפט העליון בנושא חופש המידע חייב את רשות המיסים לפרסם את שמות הנישומים אשר חתמו עמה על הסדרי כופר,<sup>43</sup> כך שכיום גם פרטים אלו גלויים ומפורסמים לכל באתר הרשות.

37. בנוסף, רשות המיסים מפרסמת דוחות של ועדות שהובילה בנושאים שונים,<sup>44</sup> וכן דוחות תקופתיים המנתחים במבט רוחבי היבטים שונים של פעולת רשות המסים, דוגמת נתונים בדבר יבוא מוצרי צריכה, סקירה עתית על ענף הרכב, ועוד.<sup>45</sup>

## 3.4. שקיפות ברשויות נוספות

38. **רשות ההגבלים העסקיים:** באתר הרשות להגבלים עסקיים מפורטים כלי האכיפה הנתונים בידי הרשות למימוש מדיניותה, כולל אכיפה פלילית, אכיפה מנהלית ואכיפה פרטית. בתוך כך, מפרטת הרשות בין היתר את שיקוליה באשר לאכיפה מנהלית,<sup>46</sup> הנהלים הפנימיים להם היא כפופה בשימוש בהליכי אכיפה של עיצומים כספיים,<sup>47</sup> פרוטוקולים מפורטים של דיוני ועדות בדבר מפוקחים קונקרטיים,<sup>48</sup> ואת פירוט כתבי האישום הפליליים אותם היא מנהלת כנגד מפוקחים.<sup>49</sup>

39. **רשות שוק ההון:** באתר הרשות ניתן למצוא פירוט של מקרים רבים בהם פניות ציבור התבררו בידי הרשות, תוך מסירת פרטי התלונות שהוגשו, נסיבות המקרה, הכרעת האגף הרלוונטי ברשות, והנימוקים שהובילו להחלטה זו.<sup>50</sup> הדבר נעשה תוך השמטת שמות הצדדים, על מנת שלא לפגוע במפוקחים. במקרים אחרים מפורטות ביקורות שנעשו על ידי הרשות על גורמים ספציפיים, ששם מפורט, תוך ציון נסיבות המקרה, ממצאי הביקורת, והחלטות הוועדה בדבר עיצומים מנהליים לגורמים המפוקחים.<sup>51</sup> בנוסף, הרשות מפרסמת תדיר את הכרעותיה העקרוניות בנושאים שונים, כפי שהועברו לגופים המפוקחים, בין

<sup>40</sup> כאן, מסמך המפרט את השיקולים אותם על הוועדה לשקול בבואה לבחון הטלת כופר.

<sup>41</sup> וראו לדוגמה, דו"ח פירוט החלטות הוועדה לשנת 2016.

<sup>42</sup> כאן

<sup>43</sup> עע"מ 398/07 התנועה לחופש המידע נ' רשות המיסים.

<sup>44</sup> ראו למשל דו"ח ביניים של הוועדה הבין-משרדית לבחינת צמצום השימוש במזומן, כאן.

<sup>45</sup> וראו מפורטים הדוחות השנתיים הזמינים לעיון.

<sup>46</sup> וראו שיקולי הממונה על הגבלים עסקיים באכיפת האיסור על גביית מחיר בלתי הוגן גבוה, כאן.

<sup>47</sup> הנחיות רשות ההגבלים העסקיים בדבר השימוש בהליכי אכיפה של עיצומים כספיים, כאן.

<sup>48</sup> ראו למשל דיון בנושא אי-הטלת עיצום כספי על התאחדות משרדי הנסיעות ואחרים, בגין קביעת קו של איגוד עסקי,

כאן.

<sup>49</sup> ראו רשימה כאן.

<sup>50</sup> וראו את פירוט המקרים כאן.

<sup>51</sup> וראו למשל, כאן.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



היתר לאור הכרעות שהתקבלו עקב פניות ציבור שונות.<sup>52</sup> בנוסף, כחלק מהנתונים המובאים בדו"ח השנתי של הרשות מוצגים לקורא באופן ברור נתונים שאספה כחלק מהליכי הביקורת על חברות הביטוח השונות, כולל נתונים בדבר רמת השירות ללקוח בחברות השונות,<sup>53</sup> ובהתייחס לאופן ביצוע הליכי הביקורת.<sup>54</sup> בהתייחס לפניות הציבור, מפורט אופן הטיפול של הרשות בפניות אלו, נתונים מספרים אודות הטיפול בפניות אלו,<sup>55</sup> ומדדים הנוגעים באופן טיפול חברות הביטוח בפניות אלו.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> וראו לדוגמה כאן.

<sup>53</sup> וראו כאן את הדו"ח השנתי לשנת 2017, בעמ' 2 לפרק ה' של הדו"ח.

<sup>54</sup> שם, בעמ' 7.

<sup>55</sup> ראו כאן, בפרק ד' לדו"ח זה.

<sup>56</sup> וראו כאן.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



## ה. סיכום והמלצות

40. לסיכום, נראה שסטנדרט השקיפות אותו אימץ בנק ישראל והפיקוח על הבנקים, בייחוד בכל הנוגע להפעלת כלי האכיפה והסנקציות שבסמכותו להפעיל, הינו מוגבל ביותר, ונופל מהסטנדרטים הנהוגים ברשויות רגולציה פיננסית אחרות בישראל. סטנדרט מצמצם זה פוגע באמון הציבור במערכת הבנקאית, בסטנדרטים של מנהל תקין, ואף אינו תואם את התפיסות המקובלות כיום בדבר תרומתה של השקיפות ליציבות המערכת הבנקאית. אשר על כן, קוראת התנועה לאיכות השלטון לקידום מהפכת שקיפות בפיקוח על הבנקים, ולקדם את שיתוף הציבור בפעילותו.

41. להבנתנו, יש שורה ארוכה של פרטי מידע אשר מפורסמים על-ידי הרגולטורים הפיננסיים המקבילים (בהתאמות הנדרשות למושאי פיקוחן, כמובן), אשר אין כל הצדקה להימנע מפרסום ביחס לפעילותו של הפיקוח על הבנקים. על כן, מן הראוי לפרסם באופן מיידי, בהתאמות הנדרשות, את פרטי המידע הבאים ביחס להתנהלות הפיקוח על הבנקים, לשם הגברת שקיפותו:

- א. פרסום פרטים על המבנה הארגוני וכלל בעלי התפקידים ופרטי יצירת הקשר עימם.
- ב. פירוט הקווים המנחים את הרשות לבחינת גוף מבוקר.
- ג. פרסום היקפי השימוש של הרשות בצעדי אכיפה מסוגים שונים.
- ד. תיעוד ופרסום כלל הליכי אכיפה שנקטה הרשות תוך נימוק החלטות הרשות למדיניות האכיפה שנקטה.
- ה. פירוט צעדי הביקורת שנקטה הרשות.
- ו. חשיפת מסקנות כלליות של הרשות מהליכי הביקורת.
- ז. פירוט תכני וממצאי מפגשים ברשות עם המפוקחים (במסגרת "שולחנות עגולים").