



זכויות היוצרים בפרסום זה שמורות לבנק ישראל.
הרוצים לצטט רשאים לעשות כן, בתנאי שיציינו את המקור.
במידה שיהיו תיקונים לסקירה, הם יתפרסמו באתר של בנק ישראל : www.bankisrael.org.il

סדר ועיצוב : יחידת ההוצאה לאור, בנק ישראל
נדפס בישראל, מאי 2018
בדפוס איילון בע"מ, ירושלים

ISSN 1565-3250
מס' קטלוגי 103042

הקדמת המפקחת על הבנקים

במסגרת הסקירה השנתית של מערכת הבנקאות בישראל, אנו משקפים לציבור את האופן בו הפיקוח על הבנקים רואה את ההתפתחויות במערכת הבנקאית בישראל, על פעילויותיה והסיכונים שבה, ואת מדיניות הפיקוח, פעולותינו לטובת הציבור הרחב, והדגשים הפיקוחיים בראיה צופת פני עתיד.

המערכת הבנקאית

המערכת הבנקאית עברה שינויים גדולים מאוד בשנים האחרונות: היא שיפרה את יציבותה בעקבות דרישות פיקוחיות רבות ומגוונות, צמצמה את החשיפה לסיכונים פיננסיים גדולים, וביצעה שינויים משמעותיים במודל העסקי-תפעולי, לצורך התאמתו ל"בנקאות המחר" – שצפויה להיות תחרותית וטכנולוגית יותר. כך, הון הבנקים גדל בכ-50% ויחס ההון עלה בכ-3 נקודות האחוז מ-2008, על רקע דרישות הפיקוח ולקחי המשבר הפיננסי העולמי; הבנקים ישמו את הלקחים מאירועי העבר - צמצמו מאוד את החשיפה ללווים גדולים, תוך הגדלת הפיזור בתיק האשראי הבנקאי, וצמצמו מאוד את החשיפה לתושבי חוץ, שההתנהלות מול חלקם הובילה לחקירות של רשויות אכיפת החוק בחו"ל נגד חלק מהבנקים ולקנסות (על בנק לאומי ובנק מזרחי, ולקנס צפוי בבנק הפועלים); על רקע תמריצים שנתן הפיקוח על הבנקים, הבנקים ביצעו תהליכי התייעלות משמעותיים, אשר התבטאו בצמצום גדול של כוח האדם והנדל"ן, בהתאמת מבנים ארגוניים ובשינוי תהליכי עבודה; הוסרו חסמים רגולטורים ובוצעו השקעות גדולות בחדשנות טכנולוגית ודיגיטל, כדי להתאים את שירותי הבנקאות ל"מהפכה התעשייתית הרביעית". צעדים אלה התבטאו בתוצאות הכספיות של הבנקים ובאמון גבוה של שוק ההון, כפי שניכר בהמשך המגמה של עליית מחירי מניות הבנקים מעבר למדד המניות הכללי. בשנים האחרונות עברו בהדרגה מניות הבנקים מידי בעלי השליטה לידי הציבור הרחב. **כיום הציבור מחזיק בכ-83% מהמניות של הבנקים**, וכך הוא נהנה מגידול הדיבידנדים שמחלקים הבנקים ומעליית שווי המניות.

בשנים האחרונות פחתו הסיכונים הפיננסיים בפעילות הבנקאית, ובראשם סיכוני האשראי וסיכוני הנזילות, ועלו באופן יחסי סיכונים תפעוליים ובראשם סיכוני סייבר וסיכונים טכנולוגיים, שנובעים מ"המהפכה הטכנולוגית" שעוברת על כלל תחומי חיינו. ככלי נוסף להערכת הסיכונים בבנקאות והשינוי בהם, ערך השנה הפיקוח על הבנקים לראשונה סקר נרחב בקרב נושאי המשרה הבכירים של כל הבנקים וחברות כרטיסי האשראי, בו נבדקה התפיסה של נושאי המשרה לגבי הסיכונים העיקריים. על הסקר ענו כ-80 נושאי משרה – יושבי ראש, דירקטורים חיצוניים, מנכ"לים, מנהלי סיכונים ומבקרים פנימיים. מהסקר עולה בבירור שסיכון הסייבר הוא הסיכון המטריד ביותר את המערכת הבנקאית. 90% מנושאי המשרה מוטרדים מסיכון זה – שיעור גבוה לאין ערוך בהשוואה לכל הסיכונים האחרים שציינו נושאי המשרה (איור א'-15). זהו גם הסיכון המטריד ביותר את הפיקוח על הבנקים כיום, ואנו פועלים לוודא שניהול הסיכון יהיה הולם. עוד עולה מהסקר שכדי לנהל את הסיכון, ועל רקע דרישות של הפיקוח על הבנקים, מינו הבנקים מומחים לניהול סיכוני סייבר, יצרו תוכניות להתמודדות עם אירוע סייבר, הגדילו מאוד את המשאבים המושקעים בתחומי אבטחת המידע והטמיעו טכנולוגיות ניטור והגנה.

מדיניות הפיקוח על הבנקים

הפיקוח על הבנקים פועל להשגת מספר יעדים לטובת הציבור והמשק: שמירה על כספי המפקידים במערכת הבנקאית (שמירה על יציבות הבנקים), הגנה על הלקוח הבנקאי, קידום תחרות, ולצידם הפיקוח מקדם שני יעדי משנה בשנים האחרונות- הטמעת חדשנות טכנולוגית ושיפור היעילות של המערכת הבנקאית.

קידום תחרות: בשנה האחרונה הבשילו כמה פרויקטים משמעותיים שקידם בנק ישראל יחד עם משרד האוצר במטרה להגביר את התחרות בשירותי הבנקאות למשקי הבית ולעסקים הקטנים: (א) הפרדת שתי חברות כרטיסי האשראי מהבנקים הגדולים תוך יצירת שני גופים פיננסיים עצמאיים ותחרותיים יצאה לפועל. (ב) הקמתה ותחילת פעילותה של מערכת נתוני אשראי, אשר תגביר את התחרות מצד גופים חוץ - בנקאיים על העמדת אשראי למשקי הבית. לצד כל הבנקים וחברות כרטיסי האשראי המדווחים למערכת נתוני האשראי הצטרפו למערכת עד היום גם 18 גופים חוץ - בנקאיים שמציעים אשראי לציבור, והמספר ממשיך לעלות. (ג) בחירת הזוכה במכרז להקמת לשכת שירותי מחשוב, פרויקט שצפוי להקל על בנקים וגופים פיננסיים חדשים לקום ולתמוך בפעילותם של הבנקים הקטנים הקיימים. (ד) שינוי הבעלות על חברת שב"א (מתג הסליקה המרכזי של המשק), עם כניסה של שני גורמים בין-לאומיים מובילים ("ויזה" ו"מאסטרקארד") כבעלי מניות בחברה, חלף החזקות הבנקים. גופים אלה יוכלו לתרום מניסיונם העולמי לקידום תחום התשלומים בישראל. (ה) לראשונה מזה שנים רבות הוגשו לפיקוח על הבנקים, בקשות להקמת בנק חדש, בעקבות הסרת חסמים רבים שביצע הפיקוח על הבנקים (הורדת דרישות ההון לבנק חדש, יצירת ודאות רגולטורית בתהליך מתן רישיון בנק, ועוד).

כל אחד מהפרויקטים האמורים, מקדמי התחרות, הוא גדול ומורכב ליישום, וכולם יחד מהווים תשתית חדשה להגברת התחרות בבנקאות ובעולם התשלומים בכללו. הפרויקטים מחייבים היערכות רגולטורית נרחבת – התאמת הוראות ניהול בנקאי תקין, עדכוני חקיקה, תיאום בין מספר רגולטורים – לצד היערכות תפעולית גדולה ויקרה של הבנקים והגופים הפיננסיים במשק.

פירותיהם של הצעדים להגברת התחרות כבר החלו להבשיל ותהליך זה צפוי להימשך בהדרגה בשנים הקרובות. כבר עתה אנו עדים לגידול של זמינות האשראי למשקי הבית ולעסקים הקטנים באמצעות גופים חוץ - בנקאיים; בשנים האחרונות ירדו **עמלות** הסליקה לבתי עסק – בעיקר לעסקים קטנים ובינוניים. הלקוחות של הבנקים ושל חברות כרטיסי האשראי נהנים מחדשנות דיגיטלית-פיננסית – אפליקציות תשלומים נוחות לשימוש, אפליקציות לביצוע פעולות בנקאיות רבות ומגוונות מרחוק (למשל ניהול תיק ניירות ערך), אפשרות לפתוח חשבון בנק באופן מקוון בלי להגיע לסניף ועוד. חדשנות זו היא פועל יוצא של המאמץ שעושים הבנקים כדי להתחרות על לקוחות והסרת חסמים רגולטורים. במסגרת התחרות ישנם בנקים המקדמים שירות טכנולוגי-דיגיטלי מרחוק ואילו אחרים מחזקים דווקא את השירות האישי בסניפים.

לצד השינויים האמורים התבססו השנה השינויים במבנה השוק הבנקאי-פיננסי: הריכוזיות בתוך המערכת הבנקאית הוסיפה ופחתה: נתח השוק של שני הבנקים הגדולים הצטמצם (לכ-55%) לצד עליית חלקם של הבנקים הבינוניים; גדל מספר הגופים הפיננסיים החוץ - בנקאיים המציעים אשראי למשקי הבית ולעסקים הקטנים, ומערכת נתוני האשראי שהחלה לפעול לאחרונה צפויה לחזק גופים אלה. ניתן לצפות שמגמות אלה יימשכו גם בשנים הקרובות ושהשוק הבנקאי יוסיף וישתנה, וייתכן שיידרש שינוי בחוק הבנקאות (רישוי), שנכון להיום מגביל את מרחב הפעילויות המותרות לבנקים בישראל, כדי לאפשר לשוק להמשיך להתאים את עצמו לסביבה הטכנולוגית-תחרותית המשתנה.

קידום חדשנות טכנולוגית: לצורך קידום הטמעת חדשנות בבנקאות הפיקוח פעל להסיר חסמים רגולטוריים. לשם כך הוא הסיר חסמים למעבר אל טכנולוגיית ענן, עדכן את הוראות הפיקוח כך שיתאפשר ללקוחות לבצע פעולות באמצעים ישירים ומרחוק (במייל, באמצעות טכנולוגיות לזיהוי פנים ועוד), ועודד שיתופי פעולה של בנקים עם חברות פינטק, שמסייעות בהטמעת חדשנות לטובת הלקוחות וייעול תהליכי עבודה בבנקים. התאמת המודל העסקי של הבנקים, גם תוך נטילת סיכונים מסוימים בתחומי הטכנולוגיה והחדשנות, נדרשת כדי להציע ללקוחות שירות טוב יותר, חדשני ומותאם לדרישותיהם, וגם כדי לפעול להבטחת קיומו של מודל עסקי בנקאי בר קיימא ולנהל סיכון גדול יותר – הסיכון האסטרטגי של הבנקים. אחד המדדים שמלמדים על השינוי הדיגיטלי המתחולל במערכת הבנקאית הוא אחוז הפעולות הבנקאיות שמשקי הבית מבצעים באמצעים דיגיטליים וישירים. מאז שהפיקוח החל למדוד נתון זה עלה שיעור הפעולות המבוצעות באמצעים ישירים מ-45% מכלל הפעולות הבנקאיות בשנת 2016 ל-60% בשנת 2018. במקביל פעל הפיקוח כדי להבטיח שכל פעולותיהם של הלקוחות בדיגיטל יהיו זולות יותר מן הפעולות המבוצעות מול פקיד.

הגנה על הלקוח הבנקאי: במטרה לתמרץ את הבנקים להתחרות על שיפור איכות השירות הבנקאי למשקי בית, ערך הפיקוח השנה, לראשונה, סקר שביעות רצון בקרב משקי בית, ופרסם את תוצאותיו לציבור הרחב. כוונת הפיקוח היא לערוך ולפרסם סקר כזה בכל שנה. תוצאות הסקר מצביעות על שונות רבה בין הבנקים בשביעות הרצון של הלקוחות. ככלל, שביעות הרצון מהבנקים הקטנים ומאלה המתמחים באוכלוסיות ספציפיות (מורים, עובדי מדינה וכו') גבוהה יותר מאשר מהבנקים הגדולים. כן נמצאה שונות גדולה בשביעות הרצון מערוצי ההתקשרות השונים של הבנקים: שביעות הרצון מזמן ההמתנה בסניף ומהמוקד הטלפוני נמוכה, בעוד ששביעות הרצון מהערוצים הדיגיטליים גבוהה מאוד. בעקבות הסקר דרש הפיקוח מכל הבנקים להציג לו תוכניות לחיזוק אותם תחומים שבהם נמצא ששביעות הרצון של הלקוחות נמוכה, והבנקים שנדרשו לכך אכן בנו תוכניות משמעותיות לשיפור השירות.

במקביל פעל הפיקוח במהלך השנה להגברת האכיפה בתחומים הצרכניים. הוא ערך ביקורות בבנקים בתחומי האשראי הצרכני, במסגרתן חידד את דרישותיו הנוגעות להוגנות בשיווק אשראי למשקי בית, ופרסם את עיקרי הממצאים והדרישות לציבור הרחב. כמו כן ביצע הפיקוח בדיקות צרכניות בבנקים וחברות כרטיסי אשראי בתחומים של פרסום אשראי צרכני, שליחת צ'קים לבית הלקוח, ושירות בכספומטים, והטיל עיצומים כספיים על גופים שנמצאו בהם הפרות משמעותיות. הדגש על האכיפה הצרכנית יימשך גם בשנה הקרובה.

חיזוק ניהול הסיכונים ושמירה על כספי הציבור: צוותי הפיקוח עבדו גם השנה במטרה לנטר את הסיכונים המתפתחים ברמת המערכת וברמת הבנק הבודד, ולדרוש מהבנקים לחזק את ניהול הסיכונים במקומות הנדרשים. השנה כללנו בסקירה תיבה שמסבירה לראשונה את תהליך הערכת הסיכונים השיטתי שמבצע הפיקוח על הבנקים (תיבה ג'-2), כדי לשקף לציבור את אופן פעולת הפיקוח בתחום זה. על רקע הערכות הפיקוח על הבנקים כי סיכון הסייבר הוא סיכון גבוה ועולה, פעל הפיקוח לחיזוק והבניה של ממשקי העבודה מול מרכז הסייבר הלאומי, כדי ליצור מעין "כיפת ברזל לאומית" שתהווה שכבת הגנה נוספת בתחום הגנת הסייבר על המערכת הבנקאית. מטרת הפיקוח היא לוודא כי בהתרחש אירוע גדול בבנקאות בתחום הסייבר, הבנקים והפיקוח בסיוע מערך הסייבר ינהלו אותו בדרך שתצמצם את הפגיעה בלקוחות, באמון במערכת הבנקאית וביציבות הבנקים, וכי ההתאוששות מהאירוע תהיה מהירה.

דגשי הפיקוח בראיה צופת פני עתיד: הנושאים המרכזיים בהם יעסוק הפיקוח על הבנקים בשנה הקרובה הם

המשך קידום הצעדים והפרויקטים להגברת התחרות והגנה על הלקוח הבנקאי, ובפרט המשך הבדיקה והליווי של קבוצות שמעוניינות להקים בנק חדש; קידום פרויקט מעבר מבנק לבנק בקליק, שמטרתו ליצור פלטפורמה טכנולוגית ותהליכית שתקל על ניידות לקוחות בין בנקים; ופרויקט בנקאות פתוחה (open banking), שנועד לאפשר ללקוחות להעביר בקלות את המידע הפיננסי שלהם, ובדרך זו לקבל הצעות מתחרות מגופים שונים, וליהנות משירותים פיננסיים רחבים וחדשניים (גם באמצעות חברות פינטק). כן ימשיך הפיקוח לפעול לקידום שוק התשלומים בישראל ולהפיכתו לחדשני יותר; לאכיפה מוגברת בתחומים הצרכניים; ולהמשך הגנה על אוכלוסיות מוחלשות (קשישים, נשים נפגעות אלימות פיזית וכלכלית ועוד).

בצד ניהול הסיכונים: נמשיך לפעול לחיזוק ניהול סיכונים טכנולוגיה וסייבר בבנקים ובפיקוח עצמו, תוך היערכות לאירוע משמעותי; לחיזוק ניהול הסיכונים בתחום האשראי למשקי הבית; ולמעקב שוטף אחר סיכונים נוספים שמתפתחים בבנקאות, תוך עריכת ביקורות בשטח והתאמת הדרישות הרגולטוריות.

לצד כל אלה ימשיך הפיקוח לפעול להגברת השקיפות לגבי פעילותו, כלפי הכנסת והציבור הרחב, בין השאר באמצעות פרסום סקירות, ניתוחים וצעדי אכיפה, וזאת כחלק מהמענה לציפיה הציבורית להגברת השקיפות מצד הפיקוח. ציפיה זו עלתה גם בדו"ח הועדה הפרלמנטרית בנושא לווים גדולים, שלגביו מתעתד בנק ישראל לפרסם התייחסות נרחבת.

ד"ר חדוה בר

חנה בר

המפקחת על הבנקים

תוכן העניינים

א. ההתפתחויות והסיכונים במערכת הבנקאות

3	1. התוצאות העסקיות
7	2. היעילות התפעולית ותהליכי ההתייעלות
13	3. הסיכונים
18	3.1 תיק האשראי וסיכון האשראי
32	3.2 סיכון הנזילות
34	4. הלימות ההון והמינוף
38	5. ההתפתחויות העיקריות בפעילות המאזנית והחוץ-מאזנית
40	תיבה א'-1: מבחן קיצון מקרו-כלכלי למערכת הבנקאית
47	תיבה א'-2: השפעות תרחיש הקיצון המקרו-כלכלי על תיק האשראי לדיור
54	תיבה א'-3: אירועי סייבר - מגמות ואופן התמודדות
59	תיבה א'-4: הפרשות להפסדי אשראי צפויים בגישה צופה פני עתיד : גישת ה-CECL, המשמעויות והיישום הצפוי בישראל
63	לוחות

ב. התמורות המרכזיות במערכת הבנקאות

89	תיבה ב'-1: מעבר מבנק לבנק ופיצול המוצרים הבנקאיים
	תיבה ב'-2: הגנות על צרכנים ועסקים בעולם התשלומים המתקדם בעקבות חוק שירותי תשלום 2019
96	תיבה ב'-3: בנקאות פתוחה: משמעויותיה, המצב בעולם והפרויקט שמוביל בנק ישראל
99	תיבה ב'-4: בנקאות בענן
103	תיבה ב'-5: מערכת נתוני אשראי

ג. סיכום פעילות הפיקוח על הבנקים בשנת 2018 ומחצית משנת 2019

114	1. החזון והיעדים האסטרטגיים של הפיקוח על הבנקים
114	1.1 הפעולות המרכזיות לחיזוק היציבות
117	1.2 הפעולות המרכזיות לחיזוק ההוגנות ואמון הציבור והגנה על הלקוח הבנקאי
120	1.3 הפעולות המרכזיות לקידום התחרות והיעילות בבנקים
123	תיבה ג'-1: תובענות ייצוגיות מול תאגידים בנקאיים
131	תיבה ג'-2: המתודולוגיה הפיקוחית להערכת הסיכונים בבנקים
	תיבה ג'-3: "אשראי אחראי" – מעיקרון ליישום: פעילות הפיקוח על הבנקים להטמעת
136	העיקרון בתחום האשראי הצרכני
140	2. הטיפול בפניות הציבור ובתלונותיו
145	3. הטיפול בחשבונות ולקוחות מוגבלים
	4. נספחים
152	נספח א: לוח האסדרה לשנת 2018
160	נספח ב: מבנה הפיקוח על הבנקים

