

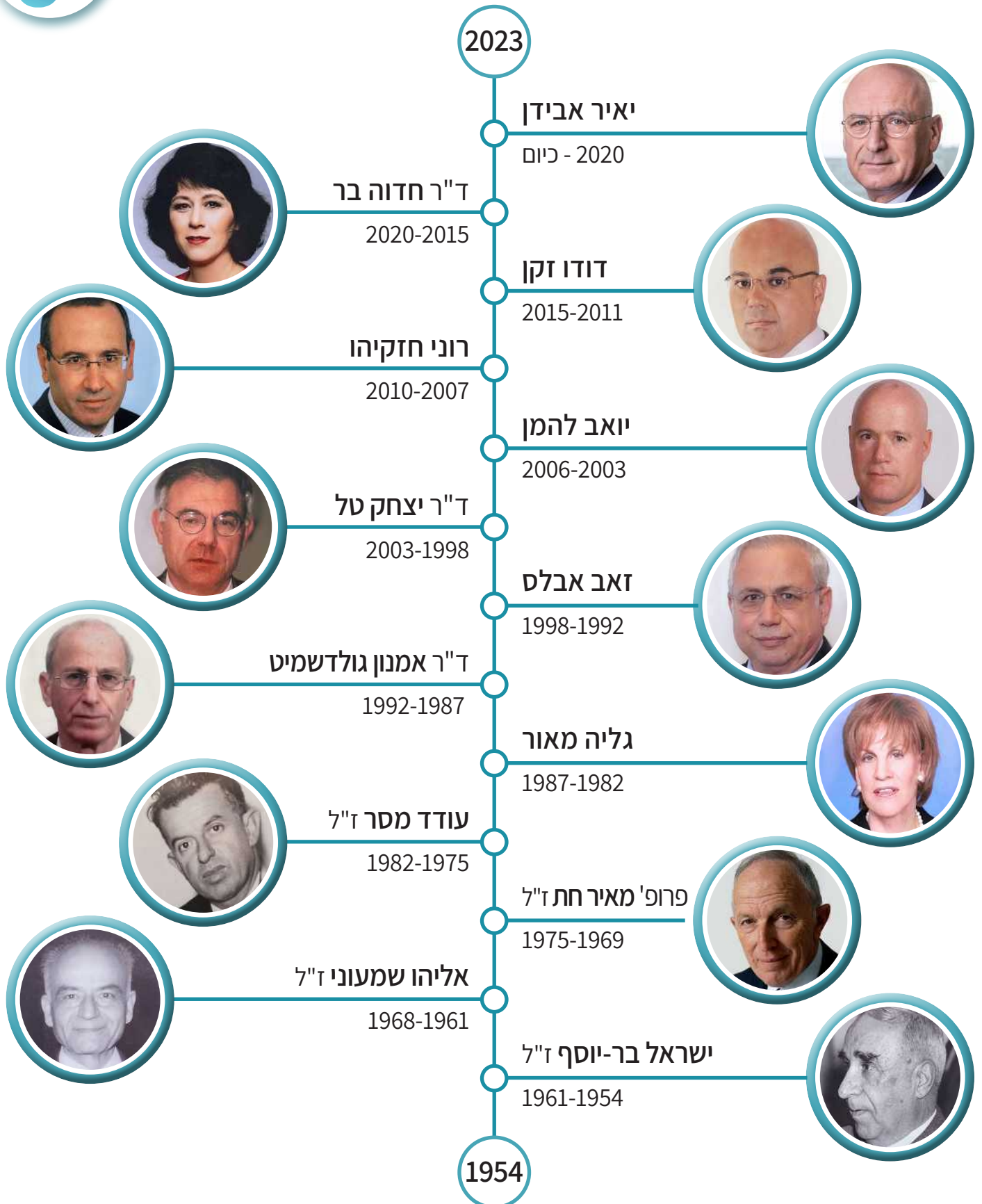
# דברי

# המפקחים

**דברי המפקחים על הבנקים לאורך השנים**



## המפקחים על הבנקים לדורותיהם - (ותקופת כהונתם)



## ד"ר חדוה בר 2020-2015

**אני חשתי זכות גדולה לשרת את הציבור בישראל ולהוביל את הפיקוח על הבנקים והמערכת הבנקאית בין השנים 2015 עד 2020. מעצם העובדה שהפיקוח על הבנקים מגן על המפקידים במערכת הבנקאות ודרך כך גם על היציבות הפיננסית והכלכלית במשק, מהווה העבודה בפיקוח על הבנקים ובבנק ישראל זכות אמיתית שמאופיינת בתחושה של שליחות ושל משמעות.**



ניתן להבין את תפקידו של הפיקוח על הבנקים דווקא מתוך התבוננות על משקים שבהם לא נשמרה היציבות הבנקאית, שבהם בנקים קרסו ושהדבר הוביל לכאוס כלכלי רחב, לפגיעה במשקיעים ולירידה של מספר שנים בהכנסה הלאומית וברמת החיים. כך היה במשבר הפיננסי העולמי בשנת 2008, שבו בנקים במדינות מפותחות רבות ובראשן ארה"ב ומדינות אירופה פשטו רגל או שעמדו על סף פשיטת רגל וחולצו על-ידי הממשלות באמצעות הכספים של משלמי המיסים. גם בישראל התערעה בשנות ה-80 בתקופת משבר מניות הבנקים היציבות של מערכת הבנקאות הישראלית והיו לכך מחירים משקיים גבוהים.

ההשפעה הרוחבית על המשק היא ההיבט השני שמייחד את העבודה בפיקוח על הבנקים: לשינויים שהפיקוח עושה במדיניות הפיקוח יש השפעה מהותית על ציבור רחב ועל מאפייני המקרו של המשק. כך לדוגמה, כאשר הפיקוח על הבנקים נקט צעדים שונים בתחום המשכנתאות – השפיע הדבר באופן מיידי על כל משקי הבית שרכשו או שתכננו לרכוש דירה. כשהפיקוח נקט צעדי מדיניות חדשניים בתקופת משבר הקורונה, הייתה לכך השלכה מיידיית על דחיית משכנתאות והלוואות לכלל לקוחות הבנקים. עצם ההשפעה המהותית והרוחבית האמורה, מחייבת את הצוות המקצועי בפיקוח על הבנקים לנתח את המשמעויות הרחבות של ההחלטות והמדיניות שלו לעומק, את היתרונות ואת החסרונות, את התרחישים השונים, כולל את ההשפעות הלא-רצויות שעלולות לנבוע ממדיניותו ורק אז לקבל החלטה ולשנות את המדיניות ואת ההוראות הפיקוחיות.

שלושת האתגרים העיקריים שעימם התמודד הפיקוח על הבנקים בתקופת כהונתי היו **הצורך והציפיה הציבורית שהפיקוח על הבנקים יוביל מהלכים להגברת התחרות בענף הבנקאות**. כך, למרות שהחוקים שמנחים את עבודת הפיקוח על הבנקים לא מגדירים חובה ישירה כזו להגברת תחרות, הציבו משרד האוצר, הכנסת והציבור הרחב בפני הפיקוח על הבנקים ובפני בנק ישראל בכלל מראה, שלפיה הריכוזיות הגבוהה במערכת הבנקאות פוגעת בלקוחות הבנקים ושיש לכן לנקוט צעדים לקידום התחרות. ואכן זו הייתה האסטרטגיה של הפיקוח ובנק ישראל במהלך כהונתי – להגביר את התחרות בענף הבנקאות, תוך ביצוע שינויים מבניים גדולים במערכת, לצד יעדים תומכים של הגדלת יעילות והובלה של טרנספורמציה דיגיטלית.

האתגר השני המשמעותי היה **ניהול המדיניות הפיקוחית בתקופת משבר הקורונה**. המשבר פרץ בשנת 2020 בשלהי תקופת כהונתי כמפקחת, לאחר שהכרזתי שבכוונתי לסיים את הכהונה בת חמש השנים ולעזוב את בנק ישראל. לנוכח המשבר הגדול ולבקשתו של הנגיד הארצתי במעט את תקופת הכהונה למשך כל "הגל הראשון" של המגפה ושבנו ערכנו במדיניות הפיקוחית שנויים רבים בהיקף יוצא דופן ותוך יישומם של כלים שלא יושמו בעבר. כך לדוגמה, קיבלנו החלטה להוריד בתחילת המשבר את יחס ההון המזערי הנדרש מהבנקים, כדי לאפשר לבנקים להזרים נזילות למשק – לחברות ולמשקי הבית - ולמנוע בכך מחנק אשראי, פשיטת רגל של חברות ושל יחידים וירידה בתוצר מעל ומעבר לירידה בתוצר שנגזרה כתוצאה מסגירת המשק והעולם. בתקופה זו הוכחנו שמערכת הבנקאות היציבה והפיקוח השמרני טומנים בחובם ערך רב למשק בכללו. הבנקים יכלו "להיכנס מתחת לאלונקה" ולסייע למשקי בית בדחיית החזרי משכנתא ולחברות

בדחיית תשלומי ההלוואות בזכות יציבותם ועודפי ההון והנזילות שלהם ולהמשיך לספק שירותי בנקאיות מקוונים ומרחוק לאורכו של כל המשבר הבריאותי.

אתגר שלישי משמעותי בתקופת כהונתי היה המעבר לבנקאות מקוונת, מרחוק, שלצד יתרונותיה הרבים, שבראשם הגדלת הזמינות והנוחות של השירות הבנקאי, יצרה קושי לאוכלוסייה מבוגרת ולאוכלוסייה חסרת נגישות לשירותים אלה. לצורך כך פעל הפיקוח במגוון כלים כדי לסייע לאותן אוכלוסיות, לדוגמה – באמצעות מהלך ארצי של חינוך פיננסי-דיגיטלי לאוכלוסיות מבוגרות בשיתוף עם הבנקים ועם איגוד הבנקים. כמו כן קבע הפיקוח על הבנקים מדיניות לסגירתם של סניפים ובחן כל בקשה לסגירה של סניף בראי של אותן אוכלוסיות, קרי – האם יש סניף קרוב אחר שיוכל לשרת אותן. המעבר לשירותים המקוונים לא היה כמובן ייחודי לענף הבנקאות, אלא אפיין את כל חיינו גם בתחומי בריאות, ברכישות באינטרנט ועוד וראינו במהלך התקופה ששביעות הרצון של לקוחות שהשתמשו בשירותים המקוונים הייתה גבוהה מאוד. מנגד שמענו את הקולות שעלו מהאוכלוסיות שנפגעו מהמעבר לשירותים המקוונים ומהצמצום במספר סניפי הבנק וניסינו לסייע וליצור להן גשר לעולם החדש. דיונים רבים התקיימו יחד עם נציגי הפיקוח על הבנקים בכנסת, בוועדת הכלכלה ובוועדת הכספים סביב נושא זה והכנסת גם קבעה חוק חדש שחייב את הפיקוח על הבנקים לבחון בקשת סגירה של כל סניף וסניף, לאשרה או לדחותה, צעד שאינו מובן מאליו, שכן מדובר בהתערבות בתחום של מיקרו-ניהול.

הדבר המשמעותי ביותר שהפיקוח על הבנקים הוביל בתקופתי היה בניית התשתיות לתחרות והמעבר לבנקאות מקוונת, תוך שמירה על יציבותה. במשך כל חמש השנים של תקופת כהונתי ערכנו באמצעות שינוי הוראות ניהול בנקאי תקין וחקיקה מספר רב של שינויים מבניים שנועדו ליצור תשתית לתחרות, חלקם יחד עם משרד האוצר ועם "ועדת שטרומ" אציין מספר צעדים שיישמו לקידום התחרות: הורדת חסמים רבים להקמת בנקים חדשים; מתן רישיון לבנק הדיגיטלי הראשון (בנק וואן זירו) לאחר 43 שנים שבהן לא ניתן רישיון לבנק חדש; הובלת פרויקט מעבר מבנק לבנק "בקליק", תוך 7 ימים; הקמת מאגר נתוני אשראי על ידי בנק ישראל, בהובלת הנגידה, פרופ' קרנית פלוג, שתרתם להורדת חסמי המידע הן לגופים חוץ-בנקאים והן לבנקים הקטנים יותר; הפרדת שתי חברות כרטיסי האשראי מהבנקים הגדולים כדי להגדיל את מספר השחקנים המתחרים; וקידום היעילות של מערכת הבנקאות – שמהווה בסיס למערכת תחרותית. כל אחד מצעדים אלה מהווה רפורמה משמעותית ויחדיו הם מהווים תשתית שהורידה חסמי כניסה לבנקאות, יצרה תשתית להגדלת מספר השחקנים בשוק ולמעבר קל יותר של לקוחות בין השחקנים הללו – לצורך תיחור ושיפור תנאים.

כשאני חושבת על הכיוונים שאוכל להציע למפקחות והמפקחים על הבנקים בעתיד, אציע להיות ערניים לסביבה המשתנה ולסיכונים החדשים ולהתאים את מדיניות הפיקוח מבעוד מועד, כדי שהמערכת תהיה מוכנה לתרחישי קיצון שקורים אחת לכמה שנים ולצמצם בכך את ההשפעה השלילית של משבר כזה על המשק. יש בראייתי חשיבות גדולה שהמפקח והפיקוח על הבנקים יהיו אמיצים ונטולי מורא בהובלת רפורמות משמעותיות שמתחייבות מהצרכים ומהזמנים, תוך ניהולו של שיח פתוח עם הציבור, עם נבחרי הציבור ועם מערכת הבנקאות.

הפיקוח על הבנקים הוא גוף מקצועי מאוד, מעמיק, שמתאים את המדיניות שלו לסביבה המשתנה. בהסתכלות על פני זמן ניתן לומר שבהשוואה לתקופת כהונתי משתמש היום הפיקוח על הבנקים בצעדי אכיפה רבים יותר בתחומי בנק-לקוח, כדי להגביר את ההוגנות של הבנקים כלפי לקוחותיהם וזאת בהמשך לביקורת שעלתה לגבי הפיקוח על הבנקים בתקופת כהונתי, גם במסגרת הוועדה שדנה באשראי ללווים הגדולים ("ועדת חה"כ כבל"), שלפיה אין הפיקוח משתמש באופן מספק באמצעי אכיפה פומביים כלפי מערכת הבנקאות. שימוש זה בכלי אכיפה הוא להערכתי צעד נכון במקרים שאכן יש הפרות של הוראות דרישות רגולטוריות, גם משום שלקוחות רבים חסרים אוריינות פיננסית מספקת כדי להתמודד בעצמם עם המערכת.

מאפיין נוסף של עבודת הפיקוח כיום, ששרר במידה פחותה יותר בתקופת כהונתי הוא הממשק הגבוה ולעיתים החיכוך בין המפקחים השונים - המפקח על הבנקים, המפקח על שוק ההון, ורשות ני"ע וזאת עקב טשטוש הגבולות שנוצר בין הפעילויות של השחקנים הפיננסיים השונים. ממשק זה מחייב כיום להערכתי חשיבה גם על מבנה הפיקוח הרצוי על השוק הפיננסי בישראל. רפורמה במבנה של הפיקוח, ככל שתבוצע, צריכה להיעשות תוך שמירה על עצמאותו ואי-תלותו של הפיקוח היציבותי במסגרת בנק ישראל, לטובת שמירה על היציבות הפיננסית במשק.

## דודו זקן 2015-2011

השמירה על היציבות של הבנק הבודד ושל מערכת הבנקאות כולה, כתפקידו העיקרי של הפיקוח על הבנקים, מיצתה את הגישה הפיקוחית המסורתית של בנק ישראל. אולם עם השנים התגבשה התפיסה שלפיה הבטחת יציבותם והתנהלותם התקינה של הבנקים, קשורה הן לשמירה על קיומם של יחסים הוגנים בין הבנקים לבין לקוחותיהם והן לרמת התחרות והיעילות בשירותים הפיננסיים. ההכרה שהנכס העיקרי של בנק הוא לקוחותיו מחייבת את השמירה על יחסים הוגנים עמם, כי אמונם בבנק לאורך זמן מהווה מרכיב חיוני בשמירה על יציבותו.



המשבר הפיננסי הגלובלי בשנת 2008 והנזק שגרם למשק העולמי, המחישו את החשיבות שבשמירה על היציבות הפיננסית, בד בבד עם הצורך בקיום יחסים הוגנים בין הבנקים לבין לקוחותיהם. כחלק מהפקת הלקחים הבין-לאומית של המשבר, גיבש הפיקוח על הבנקים אסטרטגיה ארוכת טווח להגדלה הדרגתית של הון הבנקים (הקטנת המינוף הפיננסי), תוך שמירה על איזונים בראייה מערכתית, בהם: צרכי האשראי של המשק; צמצום המבנה הריכוזי של מערכת הבנקאות; יכולות הבנקים להגדיל את ההון והנזילות; ויישומן של אמות מידה בין-לאומיות בנושא. לבד מניתוח מקצועי מעמיק של ההיבטים השונים, כללה האסטרטגיה שגובשה רכיב ייחודי ופורץ דרך, שלפיו דרישת ההון מהבנקים הגדולים – הפועלים ולאומי – גבוהה יותר. מדובר בהובלה של שינוי תפיסתי בקביעתן של תקנות אסדרה מבדילות בהתאם לגודלו של הבנק, למורכבותו ולהשפעתו על המשק.

אחד הלקחים המרכזיים של המשבר הפיננסי היה הסדרת הפיקוח המקרו-יציבותי, במטרה למזער פגיעויות מערכתיות ולהשיג יציבות עבור המערכת הפיננסית כמכלול וזאת בשני מובנים עיקריים: ההבחנה שהתחדדה כי אירוע או התפתחות שנראים כלא-משמעותיים ברמת התאגיד הבודד, עלולים לגרום כאשר לוקחים בחשבון את ההשפעה המצטברת על כלל הגורמים או על כלל השווקים, לסיכון מערכתי; וכן חשיבות ההבנה של משמעותם של הפערים שקיימים בדרישות האסדרה שחלות על מוסדות פיננסיים שונים – בין אם הם מפוקחים על ידי רשויות שונות ובין אם אינם מפוקחים כלל.

הפיקוח על הבנקים היה אחד מגופי האסדרה הראשונים במדינות המערב שאימצו את גישת הפיקוח המקרו-יציבותי וכבר משנת 2010 החל הפיקוח לנקוט צעדים מקרו-יציבותיים בשוק המשכנתאות במטרה להקטין את הסיכונים שגלומים בו, ללווים ולבנקים כאחד. הפיקוח קבע לנוכח העלייה במחירי הדיור, הגידול המואץ בהיקפי המשכנתאות והשינוי במאפייני הסיכון שלהן, שורה של כללים ומגבלות על מתן משכנתאות (על ידי הבנקים, יש לציין) שנועדו במקביל: להקטין את רמת הסיכון בהלוואות לדיור ולצמצם את ההסתברות להתרחשותו של משבר בשוק זה; להגדיל את כריות ההון שהבנקים מחזיקים כנגד המשכנתאות כדי לצמצם את השפעותיו של משבר אפשרי בשוק זה; ולחזק את הליכי החיתום והגילוי הנאות במשכנתאות. מדובר בכללים ייחודיים למדינת ישראל שמשיעיים באופן ישיר על חיי הפרט, כגון מגבלות על המשקל של החלק של המשכנתא בריבית משתנה, מגבלות על שיעור המימון ביחס לנכס ומגבלות על שיעור ההחזר החודשי ביחס להכנסה.

המחאה החברתית שהתרחשה בשנת 2011 הציפה ביתר שאת את המחיר שמשלם הציבור בגין השמירה הקפדנית על יציבותם של הבנקים, על חסמי הכניסה והיציאה הגבוהים בענף ועל המבנה הריכוזי של מערכת הבנקאות בישראל וזאת משום שבניגוד לציפייה להתנהגות של תחרות משוכללת מהבחינה הכלכלית, מתפרש הפעלתו של כוח שוק או של כוח אוליגופוליסטי כקיומם של יחסים לא-הוגנים בין הבנק לבין לקוחותיו. לפיכך הדילמה הקבועה,

בעבר, בהווה ובעתיד, שעמה מתמודד הפיקוח היא כיצד ובאיזו מידה יושג האיזון בהוראות ובהנחיות שנועדו לשמירה על היציבות, שמגדילות בפועל את חסמי הכניסה והיציאה במערכת הבנקאות.

אחד מחסמי התחרות בענף הבנקאות, בפרט במגזר הפעילות הקמעוני, גלום בפערי המידע והידע המובנים (בשל מורכבות המוצר הבנקאי) שבין הבנק לבין הלקוח הקמעוני (משק בית ועסק קטן), שמציבים את הלקוח בעמדת נחיתות אל מול הבנק. כדי לצמצם את הפערים האלה ולשפר את המידע אודות נתוני האשראי (credit scoring) המליץ הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות בראשותי על הנהגת "תעודת זהות בנקאית", שמטרתה היו: צמצום פערי המידע בין הבנק לבין הלקוח, באמצעות הגברת השקיפות, המידע והמודעות של הלקוח לשירותים ולמוצרים הבנקאיים ולמחיריהם; וכן שכלול שוק האשראי. תעודת הזהות הבנקאית היא למעשה דוח בנקאי שנתי מרוכז, שמציג ללקוח תמונה כוללת של חשבון הבנק שלו, לרבות: הנכסים, ההתחייבויות, העמלות והריביות שאותן הוא משלם והריבית על הפיקדונות שאותה הוא מקבל, בפורמט אחיד, קצר, קל להבנה ולהשוואה.

נושא העמלות עלה שוב גם הוא לסדר היום הציבורי, כאשר הדיון אודותיו הציף סוגיות עקרוניות, כגון: האם מוצדק לגבות עמלה בגין ניהול חשבון עו"ש? האם מוצדק לגבות עמלה עבור כל שירות בעו"ש? מהו מהותו של שירות?

כדי להגביר את השקיפות בנוגע למחירים – כך שהלקוחות יידעו על מה וכמה הם משלמים ולשפר את יכולת ההשוואה שלהם, יזם הפיקוח על הבנקים את הנהגת המסלולים בניהול חשבון העו"ש. הבנקים חויבו להציע שני מסלולי עו"ש: האחד בסיסי, שמחירו נקבע בפיקוח; והשני מורחב, מעין הכול-כלול, שמחירו נקבע על ידי הבנק. המסלולים פישטו את המוצר הבנקאי שנקרא ניהול חשבון עו"ש מאוד אך עם זאת נראה כי הסוגיות בנושא העמלות ובמיוחד עמלות ניו"ע והמרה, יגיעו שוב לפתחה של האסדרה.

לא אחת עלתה השאלה האם הריכוזיות של מערכת בנקאות אינה מהווה מצב שהוא "נוח" לפיקוח על הבנקים, שכן בהינתן שהיציאה והכניסה של בנקים לענף היא בבחינת אירוע נדיר, נראה שקל יותר לפקח על מספר קטן של בנקים. זו שאלה שקיבלה משנה חשיבות, לנוכח התרומה של הפיקוח למכירתם/מיזוגם של הבנקים הקטנים, לאחר נפילתו של הבנק למסחר. מבנה ריכוזי כשלעצמו מהווה סמן לפעילות כלכלית לא-יעילה ולא-תחרותית, אולם מבנה ריכוזי זה, בשילוב עם היעדרם של חלופות ושל איום תחרותי, עולה לכדי בעיה של ממש. ריכוזיות זו טומנת בחובה השפעה שלילית על הציבור, הן בשגרה ובפרט בעת משבר. בפעילות השוטפת בא הדבר לידי ביטוי בשלל של מחירים שבהם נושאים האזרחים: בריביות ובעמלות; ברמת האיכות של השירות; ובמיעוט של חדשנות. ובעת משבר של תהיה לריכוזיות זו השפעה הרסנית.

בשנת 2012 ולא בפעם הראשונה וכנראה גם לא באחרונה, טופל נושא הריכוזיות במסגרת ועדה בין-משרדית - ועדת הריכוזיות (הוועדה להגברת התחרותיות במשק), שבה היו שותפים בנק ישראל והפיקוח על הבנקים ולקחו חלק משמעותי בגיבוש של המלצותיה ובפרט בתחומי הממשל התאגידי והשליטה. אני סבור שיש מקום להמשיך ולטפל בריכוזיות בכל ענפי המשק ובפרט בענפי הפיננסים, שלהם ניתנת תמיכה סמויה של המדינה וכן בקשרים שמקיימים הגורמים הריכוזיים בינם לבין עצמם.

ועדת הריכוזיות אימצה למעשה את הניסיון שנצבר בפיקוח עם גרעיני שליטה בבנקים והתיקונים לחוקי הבנקאות שהוא הוביל, כדי שיאפשרו את קיומו של בנק ללא גרעין שליטה (החזקה מבוזרת בבנק) ואת תפקודו התקין. כך גובשה מסגרת חקיקתית שתאפשר לשני המצבים להתקיים: בנק עם גרעין שליטה ובנק ללא גרעין שליטה, מבלי שתהיה העדפה מובנית לאחד ממצבים אלה (שכן, לכל מצב יתרונות וחסרונות), תוך טיפול בחסרונות של כל מצב וטיפול במעבר בין מצב אחד למשנהו. תיקוני חקיקה אלה נועדו לשמר בחוק את התכלית למניעת שליטה בפועל בבנק על ידי מי שאין בידו היתר מנגיד בנק ישראל.

לנוכח החשיבות הניכרת שיש להמשכיות העסקית של מערכת הבנקאות וליכולתם של הבנקים לספק שירותים בנקאיים עיקריים גם בשעות חירום - מלחמה, טרור קיברנטי, רעידות אדמה, שיטפונות, וכדומה, נדרש היה להסדיר

את הנושא. כלומר, לקבוע מסגרת מקיפה לניהול המשכיות עסקית ולניהול ההגנה על סביבת הרשת. לפיכך קבע הפיקוח על הבנקים עקרונות של ממשל תאגידי ושל ניהול ושל כללים פרטניים להיערכות לשעת חירום, שמשלבים הן את אמות המידה הבין-לאומיות בנושא והן את ההיבטים הייחודיים (הגיאופוליטיים) של היערכות לשעת חירום במדינת ישראל.

החשיבות של ההגנה על סביבת הרשת ועל המשכיות העסקית קיבלו משנה תוקף באירוע הכופר שהופעל כנגד בנק לאומי, שבמסגרתו איים עובד של חברת הבת "לאומיקארד" לפרסם את פרטי הלקוחות. האירוע ומשאבי הטיפול הניכרים שהוא דרש, הן מרשויות אכיפת החוק והן מהפיקוח על הבנקים ומהנהלת הבנק, המחיש את משמעותו של הסיכון התפעולי, בהשוואה לשאר הסיכונים הפיננסיים שאליהם חשוף הבנק.

#### **אסיים בנימה אישית.**

עבורי בנק ישראל והפיקוח על הבנקים לא היה רק מקום עבודה, אלא גם בית ומשפחה - התחלתי לעבוד בפיקוח במשרת סטודנט וסגרתי מעגל כמפקח. כאן למדתי, הכרתי את רעייתי, את חבריי, תוך שילוב של אירועים, של חוויות ושל זיכרונות אישיים ומשפחתיים. נשארתי בפיקוח ולא במקרה: החשיבות שקיימת בעבודתו, ההשפעה והתרומה שהוא מרים לכלכלה ולחברה בישראל, המקצועיות, היושרה והאכפתיות של החברים לעבודה, האתגרים הרבים שהפכו לחלק משגרת העבודה היומיומית וחדוות העשייה, לא מותירים ספק כי זהו המקום אשר אליו רציתי להשתייך.

פיקוח על מערכת בנקאות מתקדמת ויצירתית שחשופה לסיכונים מקומיים וגלובליים, הוא אתגר לא פשוט ועבודת הפיקוח היא לעיתים סזיפית וכפוית טובה, שכן יהיו מי שיחשבו שהפיקוח הרחיק לכת וכאלה שיחשבו כי לא עשה די. הדבר מחייב את הפיקוח להמשיך ולחתור למקצועיות, למציאות, להיכרות מעמיקה הן עם התיאוריה והן עם השטח וללימוד מתמיד.



## רוני חזקיהו 2010-2007

**זכיתי לכהן כמפקח על הבנקים באחת התקופות הסוערות והמעניינות במשק המקומי והגלובלי. מייד עם כניסתי לתפקיד בינואר 2007 הצבתי יעדים ברורים אשר ככוונתי להשיג בשנות כהונתי ובראשם אימוץ ויישום הוראות "באזל 2" בישראל. יעדים נוספים היו שיפור היעילות והתחרות במערכת ושמירה על הוגנות ביחסי בנק-לקוח.**



בצד הפעולות השונות להשגת יעדים אלו, נחתו על שולחני סוגיות נוספות רבות ובראשן רפורמת העמלות, אשר העסיקה אותנו באמצעות ועדת הכלכלה של הכנסת בעצימות גבוהה.

ברקע הנושאים הרבים עמד לנגד עיניי שיפור מעמדו של הפיקוח על הבנקים

במשק בכלל ובקרבה של המערכת הפיננסית בפרט.

הדבר התאפשר וקרנו של הפיקוח עלתה הודות לפעולות הרבות שבוצעו בסוגיות שונות במערכת הבנקאות ומחוצה לה. אך מה שגרם במיוחד להישגים ולהערכה שבאה בעקבותיהם היו דווקא המשברים שנחתו עלינו מסוף 2007, עת פרוץ המשבר הפיננסי הגלובלי.

ההתנהלות במשבר ופעולות הפיקוח בעיצומו, הובילו לשמירה על יציבותה של מערכת הבנקאות ולהיותה של ישראל ובעקבות כך אחת מהמדינות הבודדות בעולם שהתמודדו בהצלחה רבה עם המשבר ועם תוצאותיו. לא ניתן לסקור תקופה זו בלי להזכיר את המשבר שפקד את הבנק הגדול במדינה ואת ההתמודדות מול האיזמים של גורמים רבים על מעמדו ועל סמכויותיו של בנק ישראל ובכללו הפיקוח על הבנקים כגוף האסדרה הראשי של מערכת הבנקאות.

שני אירועים אלו תבעו מהמפקח ומצוות הפיקוח ואף מהנגיד, פרופ' סטנלי פישר, כוחות מקצועיים ואף נפשיים למכביר על מנת לעמוד בלחצים רבים, שלוו בתקשורת תוקפנית, אך הצלחתנו במאבקים אלו כאמור העצימו את מעמדו של הפיקוח ואיפשרו הישגים נוספים בעתיד.

במשך כל התקופה הסוערת הזו, חרף הלחצים הרבים, השלמנו כמתוכנן בסוף שנת 2009 את אימוץ "באזל 2" במערכת הבנקאות בישראל, שתוצאתו המיידית הייתה שיפור יציבותה של המערכת דרך השדרוג של ניהול הסיכונים בבנקים והגידול המשמעותי בהלימות ההון.

הפיקוח על הבנקים עוסק בכובעו השני בהגנה על ציבור הלקוחות ומפאת החשיבות וההתעצמות של הטיפול בנושא, חיצקנו את צוותי הפיקוח שמוקדשים לכך ואף שדרגנו את מעמד המחלקה והקמנו את אגף בנק-לקוח בראשותה של סגנית מפקח ויצרנו בכך תשתית ארגונית להתמודדות עם יעדי הפיקוח בתחום זה.

תפקיד המפקח על הבנקים טומן בחובו אתגרים רבים ומגוונים והיכולת להתמודד בהצלחה עם המשימות והממשקים הרבים נעוצה בעבודה קשה ובהתמסרות גמורה לתפקיד ורתימתם של צוותי הפיקוח המוכשרים למשימה.

ולסיום דבריי, עברו כשנים-עשר שנים מאז ובתקופה זו עברתי בארגונים גדולים אחרים בשרות הציבורי ובמגזר הפרטי. אולם, התקופה המרתקת הזו שבה שירתתי כמפקח על הבנקים, הייתה ייחודית. זה נבע בעיקר מהרגשת השליחות שליוותה אותנו ויצרה בפיקוח מערכת נדירה של יחסי עבודה של אחווה ושל גאווה יחידה, אשר תוצאותיה בוטאו בתפוקות ובהישגים רבים.



## יואב להמן 2006-2003

הצטרפתי לפיקוח על הבנקים ב-1977 ואיתרע מזלי ללוות מקרוב משברים וסערות מקרו-כלכליים ופיננסים משמעותיים בתולדות ישראל: ההיפר-אינפלציה והשלכותיה המעוותות; ויסות מניות הבנקים והמשבר של 1983; תכנית ייצוב המשק והשלכותיה על הלווים במערכת הבנקאות (כמו החרפת משבר הקיבוצים והמושבים).



הלקחים העיקריים שהפקתי מהמשברים האלה היו: החובה של הפיקוח על הבנקים לנקוט צעדי מנע מוקדמים בהתייחס לאיומים אפשריים, גם אם הם נובעים מבעיה משקית או בין-לאומית נרחבת וגם אם איומים אלה עוד רחוקים. כך גם באשר לפרקטיקות לא חוקיות או לא נאותות בבנקים, גם אם הן "ידועות לכל" ו"מקובלות" ואפילו אם הן עדיין שוליות. יש חשיבות לנקוט בצעדי המנע מוקדם ככל האפשר, גם אם הם ייתקלו בהתנגדות ובביקורת וחשוב לעצב את צעדי המנע באופן שמסיר מהשורש את התמריצים הכלכליים שגורמים לעיוותים ולפרקטיקות הלא נאותות.

לקחים אלה הנחו אותי בטיפול במשימות המרכזיות כשכיחתי בתפקידים בכירים בפיקוח וכמפקח על הבנקים (בשנים 2003-2006):

1. בעקבות המיתון העמוק של 2001/2 (האינתיפאדה השנייה) נדרש הפיקוח על הבנקים להתמודד עם בעיות האשראי החריפות בבנקים ועם בעיית הריכוזיות הגבוהה של האשראי ללווים ולקבוצות הלווים הגדולות במשק (ריכוזיות שהוחרפה גם כתוצאה ממיזוגים ורכישות ממונפות באשראי). אחד הצעדים המשמעותיים שנקטנו היה החמרה משמעותית בהגבלה של האשראי הבנקאי לקבוצות הלווים הגדולות במשק. מהלך זה עורר התנגדות עזה וחששות ליצירת מחנק אשראי, לקריסת עסקים ולאבטלה נרחבת, אך הודות ליישומי ההדרגתי, העקבי והנחוש, הוא השיג את מטרתו ללא פגיעת לוואי במשק. שיפור פיזור האשראי התאפשר גם הודות לגידול ולהתפתחותו של האשראי החוץ-בנקאי.
2. למרות שחלפו דאז כמעט 20 שנה מפרסום המלצות וועדת בייסקי ולמרות שגם במשבר קרנות הנאמנות ב-1994 התממשו ניגודי עניינים של הבנקים תוך פגיעה בלקוחותיהם, לא יושמו המלצות הוועדה באשר להפרדת הבעלות על קופות הגמל וקרנות הנאמנות מהבנקים. ביקורות שערכנו בבנקים העלו שוב ייעוץ מוטע והתממשות נרחבת של ניגודי עניינים. הנחיות התיקון של הרשות לני"ע ושל הפיקוח על הבנקים נתקלו בהתנגדותם של הבנקים. לכן תמכתי באימוץ המלצות וועדת בייסקי בעניין זה ב"ועדת בכר" שהוקמה ב-2004. זאת משום שבנוסף לפגיעה

הלא-הוגנת בלקוחות, שכרוכה בפעולת הבנקים בניגוד עניינים, ראיתי בה גם משום סיכון מוחשי ליציבותם (סיכון שעלול להתממש בעת משבר בשוק ההון). החקיקה והיישום של ההמלצות בוצעו אפילו מהר מהצפוי והמהלך הביא להפחתת הריכוזיות בשוק הכספים וההון בישראל, להגברת התחרות במערכת הפיננסית, לחיזוק האיום התחרותי על מערכת הבנקאות מצד שוק ההון, למזעור ניגודי העניינים, לשיפור הלימות הון הבנקים ולהפחתת הסיכונים המערכתיים ל"הדבקה" בעת משבר פיננסי.

3. רפורמה נוספת שיישמתי התייחסה לנוהג פסול וייחודי לישראל בניהול חשבונות העו"ש והחח"ד, תוך חריגות ניכרות ומתמשכות ממסגרות האשראי. משך שנים רבות פגע נוהג זה בלקוחות בשל אי-הוודאות והשרירותיות של הבנקים בהחלטותיהם איזה חיובים לא לכבד ובשל חוסר השקיפות במחיר האשראי. הדבר גם פגם בשליטת הבנקים בניהול סיכוני האשראי. הסדרת הנושא קידמה בבנקים פיתוח והטמעת כלים ומתודולוגיות מתקדמות לניהול, לתמחור ולהקצאת האשראי מחד ולהתנהלות ולצרכנות פיננסיות מושכלות, מתוכננות ונכונות יותר, מצד הלקוחות מאידך.

4. בתוך כך פעלנו במגוון נושאים בנקאים חשובים ומורכבים, שקצרה היריעה מלפרט ומלהרחיב: שיפור ועדכון סוגיות צרכניות, כמו הקלת המעבר מבנק לבנק, שקיפות והוזלת עמלות הבנקים, משכנתאות, ועוד; הבטחת שירותים בנקאיים חיוניים לתושבי הצפון בזמן מלחמת לבנון השנייה; השלמת הפרטת הבנקים הגדולים; השלמת סגירתם או מיזוגם של בנקים זעירים, שתרומתם לתחרות הייתה אפסית ואילו הסיכון לכספי המפקידים בהם היה גבוה מדי; הטמעת עדכונים לפי אמות מידה בין-לאומיות - כמו "באזל 2", איסור הלבנת הון, ניהול סיכונים ובקורות, גילוי בדוחות הכספיים, ועוד ומאידך גם פעלנו למנוע "יבוא" של פרקטיקות שליליות לישראל שרווחו בחו"ל, כמו הלוואות משכנתא Subprime ואיגוח משכנתאות, תוך השארת "נכסים רעילים" במאזני הבנקים.

חשוב להדגיש, שחלק נכבד מהמהלכים הפיקוחיים שננקטו בתקופת כהונתי כמפקח, הוכנו ועוצבו בזמן כהונתי של קודמי בתפקיד, ד"ר יצחק טל ועל כך אני מוקיר לו תודה והערכה רבה גם היום. תודה רבה מוקיר אני גם לעמיתי, נשים וגברים כאחד, עובדי ומנהלי הפיקוח על הבנקים בתקופת כהונתי, שבזכות מסירותם ומקצועיותם כל העבודה הפיקוחית הזו התאפשרה.

אין לי ספק, שיישום צעדי המנע הפיקוחיים שתוארו לעיל (ובפרט רפורמת "ועדת בכר"), יחד עם צעדי מנע חשובים נוספים שיישמתי ושיישמו קודמי וממשיכי בתפקיד, תרמו תרומה מכרעת לחוסנה יוצא הדופן של מערכת הבנקאות הישראלית בעת המשבר הפיננסי העולמי ב-2008, שפרץ כשנתיים לאחר תום כהונתי.

## זאב אבולס 1998-1992

הייתה לי הזכות להימנות על עובדי הפיקוח על הבנקים בעת שהתפרסמה הסקירה הראשונה. אמנם לא נמנית באותה עת על הדרג הבכיר, אולם הייתי בכל זאת עד לחבלי הלידה ולהתלבטויות שליוו את הפרסום של הסקירות הראשונות. אין כיום ספק בנחיצותה של הסקירה השנתית לצורך השימור של ההיסטוריה הבנקאית של ישראל, כפי שהיא משתקפת בהצגה השנתית של הנתונים הפרטניים והמצרפיים של מערכת הבנקאות. כמפקח לשעבר יש ביכולתי להעיד כי השתמשתי בסקירה ככלי להבעת דעה ולהצגת עמדה פיקוחית על אירועים שונים שאירעו במהלך השנה שאליה מתייחסת הסקירה, כמו גם להתייחסותי למדיניות בתחומים השונים שהעסיקו אותי כמפקח.



הרצף ההיסטורי של פרסומי הסקירה מאפשר לעקוב אחר השינויים הדרמטיים שעיצבו את מערכת הבנקאות הישראלית במהלך שנים אלה, ממערכת שנשלטה בפעילותה על ידי הממשלה באמצעות החלת הוראות נזילות של קרוב ל-100%, מה שאפשר לה לשלוט בשוק האשראי במשק, לאחת המערכות המתקדמות בעולם, הן בכלים הטכנולוגיים והן בהיקפי וברמת השירותים שהיא מעמידה לרשות פעילותם הכלכלית של הציבורים הקמעונאי ועסקי כאחד.

השינויים שעברה מערכת הבנקאות, חייבו גם את הפיקוח על הבנקים לבצע במקביל את ההתאמות הדרושות, כדי לתת להם מענה הולם. הסרת הפיקוח על מטבע החוץ, הגידול בסחר החוץ של מדינת ישראל והתרחבותה של מערכת הבנקאות מעבר לגבולות המדינה, חייבו את הפיקוח על הבנקים להתאים את אמות המידה הפיקוחיות לאלה שמקובלות בעולם המפותח. ואכן השכיל הפיקוח לעשות זאת בצורה מהירה ומקצועית.

המפקחים השונים הועמדו במהלך השנים בפני אתגרים מורכבים והסקירות השנתיות השונות מאפשרות לעמוד עליהם. גם בפני עמדו במהלך כהונתי כמפקח מספר אתגרים וברצוני להתייחס כאן לאחד מהם.

משבר מניות הבנקאיות גרם להעברתן של ארבע מחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות לשליטתה של הממשלה. אירוע דרמטי זה גיבש בקרבי את ההכרה שחובה עליי כמפקח להציב בתגובה לכך שני יעדים: האחד, למנוע את מעורבותה של הממשלה בניהול השוטף של הבנקים באמצעות מינוי דירקטורים מטעמה; והשני, ליצור תשתית של הוראות לגבי המאפיינים שנדרשים ממי שמבקשים לקבל היתר שליטה בתאגיד בנקאי ולקדם בכך את הפרטתם של התאגידים הבנקאים שבבעלות המדינה.

היעד הראשון הושג באמצעות חקיקת חוק המניות הבנקאיות שבהסדר, שקבע שהדירקטורים בתאגידים הבנקאים שעברו לבעלות המדינה, ימונו על ידי ועדה בלתי תלויה בממשלה ואשר בראשה יעמוד שופט בדימוס ושבחירת היו"ר של תאגיד כזה תהיה כפופה לאישורם של שר האוצר ושל המפקח על הבנקים.

היעד השני הושג בכך שנקבעו תבחינים לגבי הדרישות והמאפיינים לצורך מתן היתרי שליטה, מה שאפשר להפריט שלושה בנקים במהלך תקופת כהונתי (אגוד, מזרחי ופועלים).

הבנקאות כיום הרבה יותר מתוחכמת עם היצע של מגוון רחב מאד של מוצרים פיננסיים, כולל מוצרים מורכבים. עם זאת היא תלויה בטכנולוגיות מתקדמות אשר מחד משפרות משמעותית את רמת השרות ללקוחות ומייעלת את

יכולות הניהול והבקרה של ההנהלה, לדוגמה, באמצעות שימוש בפיתוחים של חברות פינטק ומאידך מגבירות את הסיכונים ואת החשיפות, בעיקר בתחום הסייבר. מאפיינים אלה של מערכת הבנקאות מחייבים שינוי והתאמה של דגשים פיקוחיים, כולל מיומנויות של עובדים וזאת על מנת לאפשר עמידה של הפיקוח באתגרים שנגזרים מתחומים שההתייחסות הפיקוחית אליהם הייתה בעבר שולית.

לסיכום, יכול אני להעיד מניסיוני, שהמפקח על הבנקים נתון לאורך תקופת כהונתו לביקורת וללחצים רבים, לעתים בוטים, מצד גורמים שונים שאינטרסים תועלתיים מניעים את רובם. על המפקח, להטות אוזן קשבת, אולם עליו מוטלת החובה לדבוק בסופו של דבר בהשקפה הפיקוחית המקצועית אשר מונעת מהצורך של מילוי החובות על פי החוק ולטובת הכלל, וזאת על אף "רעשי" הסביבה.

## ד"ר אמנון גולדשמיט 1987-1992

כשהגעתי ל"מחלקת הפיקוח על הבנקים" היה אז המפקח פרופ' מאיר חת, שממנו נפרדנו לאחרונה. מאיר חת חיפש כלכלנים צעירים ליחידה החדשה בשם "יחידת המחקר". בראיון שערך עמי הוא הדגיש את הצורך במחקר שימושי שישען על נתונים שמבוססים על הביצועים של כל בנק ושל כלל המערכת, כדי שיהווה בהמשך את הבסיס לסקירה השנתית על מערכת הבנקאות בישראל.



פיתוחה של תשתית נתונים זו היה לפרויקט מתמשך גם בתקופתי כמפקח ואכן, משימה מרכזית שהצבתי לעצמי בעת קבלת התפקיד (בנוסף כמוזן למעקב הדוק אחר יציבותו של כל בנק), הייתה לגבש דוח כספי חדש ושלם שמגביר את השקיפות של מצבם ושל התנהלותם הפיננסית של הבנקים ומאפשר לאנליסטים ולמומחי שוק ההון לנתח את פעילותם ואת תוצאותיהם העסקיות (במונחים נומינליים וריאליים). לחצים ולוחצים רבים קמו עלינו לדחות או לצמצם את הדווח הכספי החדש - אך התגברנו. לחצים, בעיקר פוליטיים, בנושאי רוחב שונים, היו מנת חלקי לאורך כהונתי ובהדיפתם נעזרתי בנגיד דאז, פרופ' מיכאל ברונו ז"ל.

הנושאים שבהם עסק הפיקוח על הבנקים בתקופתי משקפים גם את השפעתם הנמשכת של המשברים שחווה המשק כמה שנים קודם לכן וביניהם משבר מניות הבנקים, משבר חובות הקיבוצים וקריסת חברת העובדים. אחד הנושאים שהעסיקו אותנו על רקע זה היה שיפור התפקוד של דירקטוריוני הבנקים, בהסתמך על נוהל עבודת הדירקטוריון בבנקים שגובש על ידי קודמתי בתפקיד, הגב' גליה מאור. כדוגמה אזכיר את אי-תפקודו של דירקטוריון בנק לאומי, על רקע הטיפול בפנסיה של מנכ"ל הבנק בעת משבר המניות. אי-תפקוד זה אילץ אותי, יחד עם נגיד בנק ישראל, להביא להפסקת כהונתם של כל חברי הדירקטוריון ובחירה של דירקטוריון חדש. אירוע זה מדגיש את כוחו של הפיקוח על הבנקים, אך יש תמיד לזכור גם את הצורך להשתמש בכוח זה בשום-שכל ובמשורה.

בכל ארגון שאליו התגלגלתי בהמשך דרכי המשכתי להישען על הבסיס ועל הכלים שקיבלתי בבנק ישראל בכלל ובפיקוח על הבנקים בפרט: להיות נאמן לעובדות; להישען על נתונים; ולפתור בעיות על ידי זיהוי הגורמים הקריטיים לפתרון.

האנשים המצוינים בפיקוח על הבנקים שאותם הכרתי ושאתם עבדתי לאורך השנים ליוו אותי גם בהמשך דרכי.

## גליה מאור 1987-1982

מוניתי למפקחת על הבנקים באוקטובר 1982. מינוי של אישה לתפקיד יוקרתי זה, לא היה מובן מאליו - רבים ממכריי חזרו ושנו שאין סיכוי שאישה תבחר לתפקיד, אך הם טעו. במינויים לתפקידים בכירים לא היה זה מקובל בכלל בבנק ישראל, להפלות בין נשים לגברים. בנק ישראל הפגין, גם בתחום זה, גישה עצמאית, שינקה מתפיסת המצפן והמצפון.



המדיניות של ניהול משאבי האנוש בבנק ישראל הצטיינה בהשקעה, בפיתוח ובקידום של עובדות ועובדים מבפנים. הגישה ששלטה באיושם של תפקידים בפיקוח על הבנקים, כמו גם בכל הדרגים בבנק ישראל, הייתה לבחור את המתאימים ביותר לתפקיד. כך הובטחה רמה מקצועית גבוהה ועבודת צוות טובה. במינוי נסללה להערכתי הדרך למינוין של נשים לתפקידים בכירים בבנק ישראל ולימים מונו הן קרנית פלוג לנגידת בנק ישראל והן חדה בר למפקחת על הבנקים. בנוסף מונו נשים לניהולן של מחלקות חשובות בבנק המרכזי ונשים במערכת הבנקאות מונו לעמוד בראשם של בנקים.

מצאתי לנכון לפתוח ולציין את העדרה של ההפליה המגדרית במינוי לתפקיד המפקחת על הבנקים - שהמשיכה כעבור שנים במינוי למנכ"לית בנק לאומי - ואני מביעה כאן את תקוותי שהן המגזר הציבורי והן המגזר העסקי יאמצו את הגישה הזו ויישמו אותה בהרחבה.

סיכום קצר זה, לרגל הסקירה של שנת ה-50 של הפיקוח על הבנקים, נכתב בימים קשים למדינת ישראל כשברקע כשלים במערכת הבנקאות העולמית והתפתחויות חריגות בשווקים הפיננסים בעולם כולו. בימים שכאלה אי-אפשר להגזים בחשיבות תפקידו ותפקודו הנאות של הפיקוח על הבנקים ובחשיבות של מעמדו הסטטוטורי במסגרת בנק מרכזי חזק ועצמאי.

במבט לאחור וכזה שצופה גם אל פני העתיד, חשוב לומר שלפיקוח על הבנקים הייתה לאורך עשרות בשנים, בימים כתיקונם ובעתות משבר, תרומה חיובית משמעותית ביותר ליציבותה של מערכת הבנקאות בישראל ולצמיחתו של המשק. אני סבורה שמדיניותם ופעילותם של המפקחים על הבנקים בישראל, לדורותיהם, הונעה מתחושת שליחות שבבסיסה ההכרה בחשיבותה של היציבות של מערכת הבנקאות. תחושת שליחות זו סייעה למפקחים ולמפקחות להתמודד היטב עם לחצים כבדים שהופנו אליהם מכל בעלי העניין בפעילות הבנקאית, וגם מהמערכת הפוליטית, ולנווט את ספינת הפיקוח כנדרש.

תכני הפעילות של מחלקת הפיקוח והיקפה, כמו גם מבנה הפיקוח, נבנו במהלך השנים רובד על רובד, בדגש על מתן תגובה מהירה ומקצועית לשינויים במאפייני המשק ובמערכת הבנקאות ותוך אימוץ קפדני ונרחב של התפיסות הפיקוחיות המתקדמות בעולם. גישה זו הוכיחה את עצמה. אין הכוונה לומר שלא היו כשלים כלל - והיו - אבל הנזקים גודרו, מהכשלים הפוקו לקחים והמיקוד בפעילות נבחן וסייע למימוש המטרות. יצוין שהגישה הפיקוחית הזו קוימה והתאפשרה במסגרת חקיקתית שלא הייתה שלמה ומקיפה דיה וזאת בעיקר בדרך של הפעלת הכלי של "נהלים בנקאיים תקינים", הן בתחום האסדרה והן בטיפול במשברים.

בתקופת כהונתי כמפקחת הועצם השימוש ב"נהלים בנקאיים תקינים" (נב"ת) להעברת הנחיות מחייבות למערכת הבנקאות. בעקבות משבר המניות הבנקאיות בוצע תהליך מקיף של הפקת לקחים ומערכת הבנקאות נדרשה לקיים כללי התנהגות חדשים (וחדשניים) וביניהם - נוהל הדירקטוריונים, שהיה לימים תשתית לחקיקה נרחבת בתחום זה

בעולם החברות הציבוריות והוראות לפיזור נאות של תיק האשראי הבנקאי, קרי, הגבלת אשראי ללווה בודד ולקבוצת לווים. הוראות אלה עוד הורחבו לימים, תוך התייחסות למכלול הסיכונים שגלומים בפעילותה של מערכת הבנקאות.

חשוב לציין: ראשי מערכת הבנקאות ואחרים הסתייגו מקביעות מסוימות בנהלים האמורים וניסו לערער על סמכותה של המפקחת לקבוע הנחיות מחייבות. מסע זה לא היה קל. אבל השיח הפתוח, ההקשבה ההדדית והזמן שהוקדש להתייעצויות רבות וענייניות, תרמו לגיבוש נהלים טובים יותר, להסכמה רחבה על חשיבותם ולממשל תאגידי מתקדם וטוב יותר בבנקאות הישראלית.

כאשר כיהנתי כיו"ר הוועדה המייעצת בעניינים שנוגעים לעסקי בנקאות, הבנתי עד כמה יש להקשיב בפתיחות וללמוד מהתגובות של כל חברי הוועדה, ביניהם החברים מטעם הגופים המפוקחים. להבנה המפורשת שהשלכותיהן של הנחיות חדשות תיבחנה לאחר יישומן וכי, ככל שיידרש, יונהג בהן שינויים (כפי שאכן קרה בפועל), הייתה תרומה חשובה לדיאלוג הבונה שנוצר בוועדה.

במבט לפניים ברצוני להדגיש שהצלחתו של הפיקוח במילוי תפקידיו מחייבת את אישוו באנשי ונשות מקצוע מהשורה הראשונה, שניחנים בהכרה טובה של מערכת הבנקאות ושל הסיכונים שגלומים בפעילותה, ובהבנה עמוקה של השינויים המהירים והדינמיים בשווקים הפיננסיים ובעולמות הבנקאות. תנאי הכרחי להתמודדותו הדרושה של הפיקוח עם האתגרים שמשתנים במהירות, ועם הסיכונים שגלומים בפעילותם של המוסדות הבנקאים, הוא קיומם של עובדים בכל הדרגים, שמוכנים לקיים שיח מתמיד, אמיתי ופתוח עם המערכת וניחנים בו זמנית, ביכולת להתמודד עם הלחצים החיצוניים שמופעלים על ידי כל בעלי העניין. זהו תנאי הכרחי, שבהעדרו לא יוכל הפיקוח להתמודד, כנדרש, עם אתגרים וסיכונים אלו.

אני סבורה שצדק הנגיד, עם הקמתו של בנק ישראל, כשעמד על הכללתו של הפיקוח בתוך בנק ישראל. אני מאמינה שהשילוב של שלושת הגורמים: חוק בנקאות מידתי; פיקוח יעיל; וביטוח פיקדונות, הוא הערובה ליציבותה ולפעולתה התקינה של מערכת המוסדות הבנקאים בישראל.

ברצוני לסכם ברוח זו ולומר שאני גאה להיות חלק ממשפחת בנק ישראל והפיקוח על הבנקים ומאחלת לעומדים בראשם שיצליחו בביצוע תפקידיהם החשובים.



## פרופ' מאיר חת ז"ל 1975-1969

### יזם את פרסום סקירת הפיקוח הראשונה לשנת 1972

**קטעים מתוך ספרו "כך היה" בהוצאת כנרת, זמורה, דביר – מוציאים לאור בע"מ**



"עם הקמת בנק ישראל הועברה אליו מחלקת הפיקוח על הבנקים. יש הטוענים שאין לכלול את הפיקוח בבנק המרכזי, כיוון שלא רצוי ששיקולי הפעלת המדיניות המוניטרית יביאו בחשבון את השפעתה על מצב מצבם של הבנקים. אני סבור שצדק הנגיד שעמד על הכללת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל מאחר והמדיניות המוניטרית פועלת על הבנקים וחשוב לדעת מה יכולה להיות השפעתה על רווחיותם ויציבותם. ישראל בר יוסף היה המפקח הראשון ואחריו בא אליהו שמעוני."

"כשנכנסתי לתפקיד המפקח בראשית שנת 1969 היה זה זמן לא רב לאחר משבר הבנקאות של 1967 שבו חוסלו שלושה בנקים (י"ל פויכטוונגר, אלרן וקרדיט לישראל) וכמה אחרים נקלעו לקשיים. בנק ישראל התערב במשבר וסייע לבנקים שחוסלו לעמוד בהתחייבויותיהם למפקידים, וזאת באישור הממשלה, מכיוון שבאותו זמן לא היה בנק ישראל מוסמך לערוב למפקידים בבנק שאינו יכול לעמוד בהתחייבויותיו. סמכות זו ניתנה לבנק בתיקון נרחב לפקודת הבנקאות שנעשה בשנת 1969. באותו תיקון גם הורחבו סמכויות המפקח והוגדרו הצעדים שהוא רשאי לנקוט כאשר בנק סוטה בפעילותו מנוהל בנקאי תקין. על בסיס סמכות זו הוציאו המפקחים על הבנקים במרוצת השנים הנחיות נוהל בנקאי תקין בכל תחומי הפעילות הבנקאית."

"בשתי השנים הראשונות לכהונתי כמפקח עסקתי בעיקר בחיזוק מחלקת הפיקוח על ידי בניית היחידה כלכלית, קידום מבקרים צעירים, הקמת יחידת מחשוב ייעודית והפרדת יחידת האשראי המכוון מגוף המחלקה. עניין שני שבו השקעתי מאמצים מרובים היה "שיפוץ" מוסדות מקבוצת הבנקים הבינוניים שיצאו חבולים מפגעי משבר המיתון של סוף העשור הקודם. בנק ישראל ומשרד האוצר סייעו במתן אשראי בתנאים נוחים למוסדות שספגו הפסדים בתקופת המיתון ולא נחלצו מהם בכוחות עצמם."

"דיבורים על הצורך בביטוח פיקדונות נשמעו לאחר כל משבר בנקאי וגם לאחרונה מדברים שוב על הביטוח כחלק מהצעדים להגברת התחרות בענף הבנקאות. עד כתיבת דברים אלה לא קרה דבר. אחת הסיבות להיסוס להנהיג הסדר ביטוח מן הסוג המקובל בעולם – מוגבל בסכום וללא ביטוח פיקדונות בנקים ופיקדונות המטבע חוץ – היא שהוא עלול להיחשב להרעת המצב הקיים ובכך להחטיא את המטרה של מתן ביטחון למפקידים."

"מצבם הרעוע של כמה מהמוסדות הבנקאיים חייב את הממשלה ואת בנק ישראל לחזק מוסדות קיימים... במרוצת השנים שלאחר המשבר נבלעו מרבית המוסדות העצמאיים שהיו קיימים לפניו לתוך הבנקים הגדולים."

"מגזר אגודות האשראי השיתופיות לאשראי נמחק כולו כאשר מרבית האגודות העבירו את עסקיהן לבנקים. גם אגודות שלא נקלעו למשבר העדיפו להימכר בשל התנאים שהיו קיימים בשוק הבנקאי עד סוף שנות השמונים. הכוונה בעיקר לחומרת הפיקוח המוניטרי, לתנאי האינפלציה ולהיקף ההתערבות הרגולטורית בחופש הפעילות של המוסדות הבנקאיים. בנק ישראל שהיה ער לקשיים שהיו מנת חלקם של המוסדות הקטנים, לא פעל למניעת המיזוגים מדיניות שהייתה נכונה לשעתה, אך חבל שהבנק לא היה פרואקטיבי יותר בהכוונת המיזוגים ליצירת כמה בנקים חדשים, גדולים יותר."

"פרשה בפני עצמה הייתה הטיפול באשראי המכוון. מאז שהוקם בנק ישראל הוטל על הפיקוח הטיפול באישור אשראי מכוון למטרות מועדפות. האישורים היו אינדיבידואליים וניתנו על פי החלטת ועדה שבה השתתף נציג המשרד

האחראי לענף לצד האחראים בבנק ישראל. שיטה זו נראתה לי חשופה להעדפות בילתי מוצדקות ואפילו מושחתות. לא היתה לי סיבה לחשוד במישהו מאנשי הפיקוח, אך סברתי שיש לקבוע קריטריונים שיגבילו את שיקול הדעת של הפקידים. לא רציתי להיות אחראי למערכת זו והעברתי אותה לאחריות סגני יוסף שריג שהגיע לבנק ישראל לאחר שירות ארוך בממר"מ. הוא קיבל על עצמו את האחריות להסדרת הטיפול באשראי המכוון לצד פעילותו בבניית מערכות המחשוב של הבנק."

"מחלקת הפיקוח על הבנקים שאליה הגעתי מנתה כמה עשרות עובדים, רובם עובדי ביקורת. היא דמתה למשרד רואי חשבון, מקצוע שעמו נמנו מרבית העובדים. מבנה המחלקה וכישורי העובדים התאימו לביקורת על מוסדות קטנים, אך הם התקשו להתמודד עם מוסדות גדולים ולא היה להם בסיס ידע לבחינת נושאים הנוגעים למבנה מערכת הבנקאות והמדיניות הבנקאית. יתר על כן, מערכת המחשוב בבנק ישראל כולו היתה אז בחיתוליה. ללא מערכת כזו נפגעת היכולת לעבד ולנתח את הדו"חות התקופתיים שהיו הבנקים חייבים להמציא לפיקוח. אחד השינויים שהכנסתי במבנה המחלקה היה הקמת יחידת מחקר קטנה שעסקה בכלכלת ענף הבנקאות והפיקה משנת 1972 ואילך דו"ח שנתי על התפתחות הענף במקביל לדו"ח השנתי של הבנק שהקדיש רק פרק קצר לבנקאות כחלק מן המערכת הפיננסית כולה."