

בנק ישראל

פיקוח המפקח על הבנקים בבנק ישראל על בנק למסחר בע"מ

תקציר

בנק למסחר בע"מ (להלן - הבנק) קרס באפריל 2002 כתוצאה ממעילה גדולה מאוד שביצעה סגנית מנהלת מחלקת ניירות ערך (להלן - העובדת) במשך כחמש שנים. במהלך ביקורת מיוחדת שעשתה מחלקת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - המחלקה) בבנק באותו חודש כדי למצוא את הסיבה למצוקת הנזילות אליה נקלע הבנק, וככל הנראה בשל אותה ביקורת, מסרה העובדת למשטרת ישראל, כי גנבה מהבנק סכום עתק. העובדת הורשעה בגניבת כ-254 מיליון ש"ח ובעבירות נוספות. בנק ישראל קיבל עליו, באישור הממשלה, ובסייגים מסוימים, ערבות לפיקדונות הציבור בבנק.

על פי תפישת המחלקה, תפקידה לעסוק בעיקר בפיקוח על הסיכונים העיקריים שיש בהם כדי לסכן את יציבותו של בנק ואף את יציבותה של מערכת הבנקאות, דהיינו סיכונים אשראי, סיכונים הצמדה וריבית וסיכונים שוק. לפי תפישתה, אין מקום לכך שהיא תקצה ממשאביה המוגבלים לפיקוח ישיר על סיכונים מעילה - מעילות בדרך כלל אינן בהיקף גדול, ולדירקטוריון של כל בנק ולהנהלתו יש עניין רב למונען או לפחות לגלותן בהקדם. לבנקים מערכות בקרה וביקורת פנימיות, שמתפקידן לעסוק בין השאר במניעת מעילות ובגילויין.

התפישה העקרונית של המחלקה בדבר חלוקת התפקידים והאחריות בינה לבין הנהלת בנק ומערכות הבקרה והביקורת שלו בכל הקשור לסיכונים מעילה, נראית סבירה בעיני מבקר המדינה. גם בקשר למעילה בבנק לא העלה משרד מבקר המדינה ליקויים בפעולות הפיקוח של המחלקה על הבנק, המצביעים על קשר סיבתי ישיר בינם לבין אי מניעה או אי גילוי המעילה במועד מוקדם יותר. עם זאת, מצביע משרד מבקר המדינה על הערות והמלצות הנוגעות באופן כללי לפיקוח העקיף של המחלקה על האמצעים שבנקים נוקטים נגד סיכונים מעילה, שעשויות היו לעבות את אמצעי ההגנה של הבנק, ושל בנקים אחרים, נגד סיכונים מעילה.

המחלקה לא ניצלה תמיד לקחים שהפיקו בנקים ממעשי מעילה שגילו, ולקחים שהיא עצמה הפיקה מהם, כדי לחייב את כלל הבנקים, באמצעות הוראות ניהול בנקאי תקין (להלן - הוראות נב"ת) או בדרך אחרת, לקבוע נהלים שיחזקו את אמצעי ההגנה שלהם נגד סיכונים מעילה. לדוגמה, היא לא חייבה את כל הבנקים לקבוע את הנהלים שהיא ביקשה מבנק גדול לקבוע בעקבות מעילה שגילה. ככלל, חיוב כל הבנקים לקבוע נהלים כאלה עשוי להקשות על ביצוע מעילה.

בהערכת הנאותות של היקף הביקורת הפנימית בבנק, לא הביאה המחלקה בחשבון את היעדרה של מערכת אחזור מידע בבנק. נראה, שהמחלקה גם לא הביאה בחשבון לעניין זה את "המשמעת העסקית הירודה" ששררה בבנק, לפי ממצאי הביקורת שלה, לפחות בחמש השנים עד קריסתו.

המחלקה לא קבעה בנוהל כי עובדיה יקראו את הדוחות המפורטים השנתיים שמגישים רואי החשבון המבקרים, לפי הוראת נב"ת, לדירקטוריונים של הבנקים. המחלקה לא עשתה כדי לקבל לידיה את הדוחות המפורטים שרואה החשבון המבקר של הבנק הגיש לדירקטוריון שלו, ורובם לא היו בידיה. בדוח המפורט לשנת 1998 ובטיטות הדוח לשנת 1999 על הביקורת שעשה רואה החשבון המבקר בבנק לא נמצאו הערכה של פעולות הביקורת הפנימית ושל תקינות מערכת הבקרה הפנימית, והצהרה של רואה החשבון המבקר בדבר מידת הסתמכותו עליהן בקביעת היקף הביקורת שלו, כנדרש בהוראת נב"ת. לא נמצא שהמחלקה העירה לבנק על כך.

המחלקה העלתה בביקורתיה בבנק ליקויים רבים וחמורים בניהולו, והבנק הסכים לתקנם כפי שדרשה המחלקה. לעתים חזרו הליקויים ונשנו, והבנק תיקנם שוב לפי דרישת המחלקה, וחוזר חלילה. לעתים העלתה המחלקה נתונים שגויים ואף מסולפים בדוחות שהגיש לה הבנק לצורך הפיקוח על יציבותו. המפקח לא השתמש בסמכויות המוקנות לו לפי סעיפים 8א ו-8 לפקודת הבנקאות, 1941 (להלן - הפקודה) ולא יזם פנייה לצורך נקיטת הליכים משפטיים לפי סעיפים 14ב(ב) או 15(2)ב לפקודה, משום שהמחלקה הייתה בדעה כי השיגה את מטרת הפיקוח בכך שהביאה לתיקון הליקויים בבנק ללא הפעלת סנקציות.

מפאת מגבלת המשאבים שלה (שמונעת ממנה לעשות ביקורת מעקב אחר תיקון כל הליקויים שהעלתה), יש שהמחלקה מקבלת את הצהרתו של בנק כי תיקן ליקויים לפי דרישותיה כאישור לכך שהליקויים אכן תוקנו. לעתים גילתה המחלקה בביקורת מעקב, כי הבנק לא תיקן ליקויים שהנהלתו הצהירה כי תיקנה אותם. לדוגמה, שני מורשי חתימה בכירים של הבנק הצהירו בכתב בינואר 2002, כי בוטלו כל הסמכויות של מחלקת ניירות ערך לתת אשראי, כפי שדרשה המחלקה בדוח ביקורת שדן בתחום פעילות של מחלקת ניירות ערך שבו לא הועסקה העובדת. התברר למחלקה לאחר קריסת הבנק, שהסמכות של מחלקת ניירות ערך לתת אשראי לא בוטלה, או לפחות לא נעשו החסימות הנחוצות לאכיפת ביטולה. הנהלת הבנק לא מנעה מהעובדת לרשום הלוואות בהיקף גדול (שהתברר שהיו מזויפות) גם לאחר שהצהירה כי ביטלה את הסמכויות של מחלקת ניירות ערך לתת אשראי. לפיכך, יש מקום לשקול הגברת התדירות של ביקורות מעקב של המחלקה בבנקים בכלל או בבנקים מסוימים שמהימנות דיווחיהם אינה מובהקת.

כן המליץ מבקר המדינה, שהמפקח ישקול ויבחן ייזום תיקון חקיקתי שלפיו יוסמך המפקח להטיל קנס אזרחי מדורג על בנק (או על מנהלו או על שניהם) שיפר הוראת נב"ת או הוראה ספציפית של המפקח לתקן ליקוי, או שיימצא שהצהרתו כי תיקן ליקוי לפי דרישת המפקח לא הייתה נכונה.



מעילה בבנק למסחר

1. בנק למסחר בע"מ (להלן - הבנק) הוא בנק קטן, שפעל בשני סניפים, אחד בתל אביב ואחד בבאר שבע. מניות הבנק נסחרו בבורסה. ההון העצמי שלו, לפי הדוח הכספי המבוקר שלו ליום 31.12.01, היה כ-46 מיליון ש"ח, ובתוספת ההון המשני שלו, הסתכם הונו הכולל בכ-51 מיליון ש"ח. באפריל 2002 העסיק הבנק 57 עובדים, ומספר הלקוחות שלו, לפי נתוניו, היה 3,746.

בדיעבד התברר, כי הדוחות הכספיים של הבנק היו רחוקים מאוד מלשקף את מצבו הכספי: מפאת מעילה גדולה מאוד שבוצעה בבנק החל בחודש מארס 1997 (או בסמוך לו), צבר הבנק הפסדים סמויים שקיזזו כבר בתחילת שנת 2001 את מלוא ההון הכולל שלו, ומאז הלכו ההפסדים הסמויים וגדלו, עם התגברות קצב המעילה, עד שקרס הבנק ב-25.4.02, לאחר שעובדת הבנק (שהיתה בתפקידה האחרון סגנית מנהלת מחלקת ניירות ערך, שנקראה גם מחלקת ההשקעות; להלן - העובדת) מסרה למשטרת ישראל, כי גנבה מהבנק סכום עתק.

כתב אישום הוגש נגד העובדת בבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו ביוני 2002, וכתב אישום מתוקן - באוקטובר אותה שנה. בהכרעת הדין, שניתנה במרס 2003, הורשעה העובדת בגניבת כ-254 מיליון ש"ח (בעיקר בשיטות המתוארות להלן) וברוב העבירות האחרות שבהן הואשמה¹. תאור פעולות המעילה בדוח זה נסמך גם על האמור בהכרעת הדין.

2. בחודשים מאי-ספטמבר 2002 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח של מחלקת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - המחלקה), שבראשה המפקח על הבנקים (להלן - המפקח), על הבנק בפרק הזמן 1997-2002, שבו בוצעה המעילה.

יודגש, כי הבדיקה לא נעשתה בבנק, שאיננו גוף מבוקר, ונסמכה רק על החומר שבידי המחלקה, ממצאיה ופעולותיה. כיוון שכך, אין משרד מבקר המדינה מביע עמדה על קביעות המחלקה הנוגעות לתפקודם של בעלי תפקידים בבנק.

3. במסמך שכתבה המחלקה במאי 2002 על סמך בדיקה ראשונית (להלן - מסמך המחלקה ממאי 2002), נאמדה המעילה בכ-216 מיליון ש"ח; לפי המסמך, בוצעה המעילה בשתי השיטות האלה:

א. משיכת פיקדונות של לקוחות: העובדת משכה פיקדונות בתכניות חיסכון ופיקדונות לזמן קצוב שלא לפי הוראות המפקדים, וגנבה את כספי הפדיון של הפיקדונות לפני מועד סיומו של כל אחד מהם, או במועד סיומו, אגב הימנעות מחידוש הפיקדון. לפי האומדן הראשוני במסמך המחלקה ממאי 2002, גנבה העובדת בשיטה זו יותר מ-82 מיליון ש"ח ממאי 1997 עד אפריל 2002. לפי מאזן הבנק לשנת 2001, יתרת פיקדונות הציבור (שאינה כוללת את יתרת הפיקדונות שנגנבו) ירדה מכ-594 מיליון ש"ח בסוף 1999 לכ-479 מיליון ש"ח בסוף 2001 (הכל במחירי מדד המחירים לצרכן בגין חודש דצמבר 2001). מרבית הירידה הזאת נבעה כנראה מהמעילה.

ב. רישום הלוואות מסוג גב-אל-גב: העובדת רשמה לחובת לקוחות הלוואות בחשבונות שהיא פתחה בשמות זהים או דומים לשמות של לקוחות בעלי פיקדונות בבנק, ללא ידיעתם, ורשמה שעבוד של פיקדונותיהם לפרעון הלוואות אלה, והכל באמצעות זיוף חתימת הלקוחות (להלן - הלוואות מזויפות). לפי האומדן הראשוני במסמך המחלקה ממאי 2002, גנבה העובדת בשיטה זו כ-134 מיליון ש"ח, מספטמבר 2000 עד אפריל 2002. לפי מאזן הבנק, בשנת 2001 לא הייתה עלייה חדה בסעיף "אשראי לציבור" (מכ-362 מיליון ש"ח בסוף 2000 לכ-385 מיליון ש"ח בסוף 2001,

1 ת"פ 40182/02 מדינת ישראל נ' אתי אלון ואח'.

במחירי מדד המחירים לצרכן בגין חודש דצמבר 2001). יתרה זו כללה את ההלוואות המזויפות. הנהלת הבנק לא הפסיקה את מתן ההלוואות מסוג גב-אל-גב אף על פי שבקר האשראי דיווח להנהלת הבנק (כנראה בתחילת שנת 2002) שההלוואות נרשמו בלא שבקשות אשראי של לקוחות הובאו לדיון בצוות האשראי שלה; עוד במאי 2001 אושרו בדיעבד הלוואות שרשמה העובדת אגב "חריגה בוטה מסמכותה" (כלשון מסמך המחלקה ממאי 2002).

4. את הכספים שגנבה העובדת היא העבירה למוטבים שונים באמצעות שקים בנקאיים או באמצעות העברות לזכות חשבונות אחרים בבנק, או לזכות חשבונות בבנקים אחרים.

5. במסמך שכתבה המחלקה בדבר עקרונות הפיקוח על הבנקים ויישומם בפיקוח על הבנק (להלן - מסמך המחלקה מאוגוסט 2002) צוין, כי נוכח ציפייה שהדוח הכספי לשנת 2001 שיפרסם הבנק יצביע על הרעה במצבו (בעקבות קיום דרישות המחלקה בדוח ביקורת שלה מפברואר 2002 לסווג מחדש חובות של לוויים ולהפריש הפרשה לחובות מסופקים), החליטה המחלקה בפברואר 2002 להדק את פיקוחה על מצב הנזילות של הבנק ולהורות להנהלתו לשפרו. ב-11.4.02 נקלע חשבון העו"ש של הבנק בבנק ישראל למשיכת יתר - מצב חריג מאוד. הבנק הצליח לכסות את משיכת היתר לפי דרישת המחלקה, אולם נוכח המשך מצוקת הנזילות שלו, עשתה המחלקה ביקורת מיוחדת בבנק בימים 21-25 באפריל 2002, כדי לברר את הסיבות למצוקה זו, ובין היתר לבדוק אם היא לא נבעה ממעילה. בתוך זמן קצר הבחינה המחלקה בצורך לבדוק את ההלוואות שרשמה העובדת בהיקף גדול במיוחד בחודשים הראשונים של שנת 2002 (כ-68 מיליון ש"ח - כמחצית מכלל ההלוואות המזויפות), עד כדי הכבדה על מצב הנזילות של הבנק; המחלקה ציינה שהעובדת הורתה במטרה משום שהבינה שבתוך שעות אחדות תגלה המחלקה את המעילה.

במסמכי המחלקה ממאי ומאוגוסט 2002 צוין, שכנראה לא הייתה הנהלת הבנק ערה לאפשרות שמצוקת הנזילות נבעה מהקצב המוגבר שבו רשמה העובדת מתן הלוואות לחובות לקוחות הבנק ושילמה (למוטבים אחרים) את סכומיהן, לא כל שכן לאפשרות שהן היו מזויפות; כי הנהלת הבנק המשיכה לאשר את ההלוואות שרשמה העובדת, בו בזמן שההנהלה עשתה מאמצים נמרצים לפתור את מצוקת הנזילות; וכי אף על פי שבעלי תפקידים בבנק הצביעו לפני ההנהלה על סימנים לפעילות חריגה בהיקף גדול (הם כנראה לא ציינו שהיה בסימנים אלה כדי לעורר חשש למעילה), נראה שההנהלה לא בדקה אותם.²

המחלקה הסבירה למשרד מבקר המדינה בינואר 2003, כי צוותי הביקורת שלה אינם נוקטים נוהלי ביקורת "בגישת חשד" במהלך הרגיל של ביקורת בבנקים, אלא אך ורק כאשר מתגבש חשד ממשי, וכי "מובן מאליו שכשאינן סימנים מעידים כאלה אין מקום לערוך ביקורת בגישת חשד - וכך נוהגים המפקחים על הבנקים בכל העולם". המחלקה ציינה, כי אף על פי שמצוקת הנזילות יכולה לנבוע מכשלים שונים בניהולו, הייתה המחלקה ערה "לאפשרות רחוקה ונדירה" שהמצוקה נבעה ממעילה, ועשתה ביקורת מיוחדת וחריגה, בגישת חשד, כדי למצוא את הסיבה למצוקה, ואילו דירקטוריון הבנק, הנהלתו ומערכות הבקרה והביקורת שלו לא עשו כן.

7. לאחר גילוי המעילה מינה נגיד בנק ישראל (להלן - הנגיד), בתוקף סמכותו לפי סעיף 8(ד) לפקודת הבנקאות, 1941 (להלן - הפקודה), ובאישור הממשלה, מנהל מורשה לבנק.

ב-2.5.02 מינה בית המשפט המחוזי בת"א את כונס הנכסים הרשמי למפרק הזמני של הבנק. הכונס מינה עורך דין ורואה חשבון למנהלים מיוחדים של הבנק. ב-2.9.02 מינה בית המשפט את הכונס למפרק הקבוע של הבנק.

2 במכתב למשרד מבקר המדינה מינואר 2003 כתב המנכ"ל לשעבר של הבנק, כי במשך כל תקופת כהונתו, גורמי הבקרה והביקורת של הבנק לא הצביעו, אף לא ברמז, על חשדות או תמיהות הקשורים לסיכוני מעילה.

8. אין בארץ ביטוח לפיקדונות בבנקים, כפי שקיים בארצות רבות. בהיעדרו, פעל הנגיד בדיעבד, לאחר קריסת הבנק, כפי שפעל הנגיד בעקבות קריסת בנקים בעבר, בתוקף סמכותו לפי סעיף 8א לפקודה, הקובע:

“(א) רשאי הנגיד, באישור הממשלה, להודיע ברשומות כי בנק ישראל ... יהיה ערב -

(1) לפקדונות שהופקדו בתאגיד בנקאי ..., בין למלוא סכום הפקדונות ובין עד לסכום מסוים לגבי כל פקדון מסוגי הפקדונות שייקבעו”.

ביולי 2002 חתם הנגיד על הודעה בדבר מתן ערבות להתחייבויות הבנק ובה נאמר, בין היתר:

“בתוקף סמכותי לפי סעיף 8א [לפקודה], ... ולאחר שראיתי כי טובת הציבור מחייבת מתן ערבות להתחייבויות מסוימות של הבנק, ובאישור הממשלה, אני מודיע בזאת על מתן ערבות על ידי בנק ישראל בשיעור, באופן, לתקופה ובכפיפות לתנאים שיפורטו להלן.

הערבות והיקפה

2. (א) בנק ישראל ערב לשלם את התחייבויותיו של הבנק, שנוצרו כדין עד ליום תחילתה של ערבות זו, וזאת בכפוף לתנאים שלהלן.

...

(ג) היקף הערבות יהיה כלהלן:

...

(2) בעל התחייבות שסך התחייבויות הבנק כלפיו, במועד תשלומן לפי ערבות זו, הינו מעל ארבעה מיליון שקלים חדשים - ערבות מלאה עד סכום של ארבעה מיליון שקלים חדשים וערבות בשיעור תשעים וחמישה אחוזים (95%) מסכום ההתחייבויות העולה על ארבעה מיליון שקלים חדשים.

...

סייגים לערבות

3. (א) ערבות זו לא תחול על -

(1) התחייבות כלפי איש קשור לבנק, כלפי קרובו, או כלפי תאגיד שבשליטת אחד מהם ...;

(2) התחייבות שלא היתה רשומה בספרי הבנק ערב תחילתה של ערבות זו;

(3) התחייבות שלבנק ישראל יש יסוד להניח כי נוצרה עקב ניהול לא תקין של עסקי הבנק או שלא במהלך עסקיו הרגיל;

(4) התחייבות כלפי מי שלבנק ישראל יש יסוד להניח כי הוא קשור או מעורב בכל דרך שהיא, במישרין או בעקיפין, בפעילות לא תקינה שבוצעה בבנק, כלפי קרובו, או כלפי תאגיד שבשליטת אחד מהם ...;

(5) התחייבות כלפי מי שלבנק ישראל יש יסוד להניח שהתרשל במילוי תפקידו או במילוי חובותיו כלפי הבנק או לקוחותיו, באשר לפעילות לא תקינה שבוצעה בבנק, כלפי בן זוגו, או כלפי תאגיד שבשליטת אחד מהם ...;

...

(ד) בנוסף ובלי לפגוע באמור בסעיף זה, רשאי בנק ישראל לקבוע כי הערבות לא תחול על התחייבות כלשהי, אם נסיבות הענין מצדיקות זאת על פי שיקול דעתו הבלעדי.

המחלקה הודיעה למשרד מבקר המדינה במאוס 2003, כי הסכום המשוער שבנק ישראל יצטרך לשלם לפי כתב הערבות, בניכוי דיבידנד שיקבל בנק ישראל בנושה ממימוש נכסי הבנק שבפירוק, הוא 260 עד 292 מיליון ש"ח; סכום זה אינו כולל את ההוצאות על פירוק הבנק. בסכום המשוער לא הובאו בחשבון פיקדונות שיימצא קשר בינם לבין המעילה, ושלא תחול עליהם הערבות, לפי סעיף 3 בכתב הערבות. ההפרש בין הסכום המשוער לבין סכום המעילה יתכן שינבע בעיקר מהפרש בין סכום האשראי שנתן הבנק לבין הסכום שיצליחו לגבות המנהלים המיוחדים. המחלקה ציינה שבתחשיב של הסכום המשוער יש נתונים לא ודאיים.

הפיקוח על הבנקים

תפקיד המפקח

סעיף 5 לפקודה מסדיר את סמכויותיו של המפקח, וקובע, בין היתר, כי בידי יהיו הפיקוח הכללי והביקורת על כל תאגיד בנקאי (להלן גם - בנק), ותהא לו הסמכות לדרוש מבנק, מדירקטור, מעובד ומרואה חשבון של בנק למסור לו ידיעות ומסמכים הנוגעים לעסקיו.

פעילות הבנקים מוסדרת בחקיקה, ובעיקר: הפקודה; חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981; חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981; חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981; וחוקים משנה. נוסף על אלה, במהלך השנים הפיץ המפקח לבנקים חוזרים שונים, שהציגו את עמדתו בדבר הנדרש לניהול בנקאי תקין בתחומים שונים, ובשנת 1991 הוא הפיץ לבנקים קובץ הוראות ניהול בנקאי תקין (להלן - הוראות נב"ת), שהיה מבוסס על חוזרים שהפיץ במהלך השנים. לעתים המפקח מוסיף הוראות נב"ת ומעדכן הוראות בהתאם להתפתחויות בבנקאות ובתפישת הפיקוח על בנקים בארץ ובעולם.

להלן מקצת הוראות נב"ת והוראות של חוקים וחוקיקת משנה החלות על בעלי תפקידי הניהול והביקורת בבנקים.

הדירקטוריון: הוראות נב"ת 301 מפרטת את תפקידי הדירקטוריון של תאגיד בנקאי וקובעת שהאמור בהן "בא להוסיף על חוק החברות". ההוראה קובעת, בין היתר, כי הדירקטוריון ידון במדיניות התאגיד הבנקאי, יקבע את הקווים העקרוניים לפעולתו, וידון בכמה נושאים, כדלהלן: (א) דוחות הביקורת של המפקח ונקיטת הפעולות המתחייבות מהם, וכן תשובת התאגיד הבנקאי לסיום הטיפול בדוח הביקורת; (ב) כל עניין אחר בעל חשיבות מהותית לפעילותו או לפיקוח ולבקרה על ניהולו; (ג) כל אירוע חריג, כולל עבירה או עבירה לכאורה על החוק, פגיעה בהוראות נב"ת, פגיעה בטוהר המידות. אם באירוע החריג יש חשש לעבירה פלילית, על הדירקטוריון להעבירו לבדיקת המבקר הפנימי או למשטרה.

המנהל הכללי: בחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), סעיף 120, נקבע כי "המנהל הכללי אחראי לניהול השוטף של ענייני החברה במסגרת המדיניות שקבע הדירקטוריון וכפוף להנחיותיו". בסעיף 121(א) נקבע, כי למנהל הכללי יהיו כל סמכויות הניהול והביצוע שלא הוקנו בחוק זה או בתקנות לאורגן אחר של החברה, וכי יהיה נתון לפיקוחו של הדירקטוריון, ובסעיף 122(א) נקבע כי על המנהל להודיע לדירקטוריון על כל עניין חריג שמהותי לחברה.

ועדת הביקורת: בחוק החברות, סעיף 117, נקבעו תפקידי ועדת הביקורת: "(1) לעמוד על ליקויים בניהול העסקי של החברה, בין היתר תוך התייעצות עם המבקר הפנימי של החברה או עם רואה החשבון המבקר, ולהציע לדירקטוריון דרכים לתיקונם; (2) להחליט אם לאשר פעולות ועסקאות הטעונות אישור ועדת ביקורת לפי סעיפים 255 ו-268 עד 275."

סעיף 25(א) להוראת נב"ת 301 קובע, כי דירקטוריון של בנק ימנה ועדת ביקורת, כמשמעותה בסעיף 115 לחוק החברות; יו"ר הוועדה ורוב חבריה יהיו דירקטורים חיצוניים.

בסעיף 26 להוראת נב"ת 301 נקבעו תפקידי הוועדה, ובהם לדון בתכניות עבודה של המבקר הפנימי ולעקוב אחר יישומן; לדון בדוחות ביקורת שהכין המפקח ולקבל החלטות בעקבות דיונים אלו; ולדון בדוחות הביקורת של רואה החשבון המבקר.

רואה החשבון המבקר: סעיף 154 לחוק החברות קובע, שכל חברה תמנה רואה חשבון מבקר שיבקר את הדוחות הכספיים השנתיים ויחווה את דעתו עליהם. סעיף 170(א) קובע, כי רואה החשבון המבקר אחראי כלפי החברה ובעלי המניות לאמור בחוות דעתו על הדוחות הכספיים.

בתקני ביקורת ובנוהלי ביקורת שקבעה לשכת רואי החשבון נאמר, כי "הבקרה הפנימית היא תכנית הארגון וכלל השיטות והאמצעים שאומצו במסגרת הגוף המבוקר כדי להבטיח את שלמות הנכסים, את הנכונות והאמינות של הנתונים החשבונאיים ואת השמירה על ביצוע ההוראות שנקבעו". עניינו של רואה החשבון בבקרה הפנימית נובע בעיקר מההשפעות שיש לה על מהימנותו של הדוח הכספי. לפי תקני הביקורת, יעשה רואה החשבון סקר על הנהלים, השיטות והאמצעים הנהוגים בגוף המבוקר, כדי לאפשר לו להחליט באיזו מידה הוא יכול להסתמך על הבקרה הפנימית ועל ממצאיה.

תקן ביקורת בין-לאומי מס' 240 ("אחריות המבקר לשקול הונאות וטעויות בביקורת דוחות כספיים") מציין, שהאחריות למניעה ולגילוי של הונאות וטעויות מוטלת על ההנהלה, באמצעות תפעול מתמשך של מערכות חשבונאות ובקרה פנימית נאותות. מערכות אלו מצמצמות את האפשרות להונאות או לטעויות אך אינן מונעות אותה. רואה החשבון המבקר אינו יכול להיות אחראי למניעת הונאות וטעויות. העובדה שהוא עושה ביקורת שנתית היא גורם מרתיע.

הוראת נב"ת 302 קובעת הוראות שיחולו על רואה החשבון המבקר של בנק, נוסף על האמור בחוק החברות ובחוק רואי החשבון, התשט"ו-1955, ובתקנות שהותקנו על פיו. ההוראה קובעת, כי רואה החשבון המבקר חייב לדווח לדירקטוריון על כל הפעולות שהגיעו לידיעתו ושנראה לו שיש בהן חריגה מהותית מנהלים תקינים או שהן מנוגדות לחוק או שיש בהן פגיעה מהותית בזכויותיהם של הנושים, של הלקוחות או של בעלי המניות של התאגיד הבנקאי; רואה החשבון המבקר חייב להעביר למפקח, באמצעות יו"ר הדירקטוריון, דוחות ביקורת שעשה, אשר יש בהם, לדעתו, עניין למפקח.

הביקורת הפנימית: על פי סעיף 14(ה) לפקודה, דירקטוריון של בנק ימנה מבקר פנימי על פי הצעת ועדת הביקורת של הדירקטוריון. סעיף 14(ב) לפקודה קובע, כי המבקר הפנימי יבדוק, בין היתר, את תקינות הפעולות של התאגיד הבנקאי מבחינת השמירה על החוק, השמירה על טוהר המידות, החיסכון והיעילות והשמירה על ניהול בנקאי תקין, וכן יבדוק אם מקוימות הוראות המפקח.

המפקח, מתוקף סמכותו לפי סעיף 14(ו) לפקודה ולאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת לענייני עסקי בנקאות שמירתה הממשלה לפי סעיף 6 לפקודה, קבע את כללי הבנקאות (הביקורת הפנימית), התשנ"ג-1992, המגדירים את תפקידי המבקר הפנימי ואת נוהלי העבודה, כללי הדיווח וכיו"ב. על פי הכללים, הביקורת תכלול אימות קיומם של נהלים מעודכנים; הערכת שלמותם ועמידתם בחוקי המדינה; ואיתור חריגות מנוהלי עבודה. עוד נקבע, שעל המבקר הפנימי לדווח לוועדת הביקורת ולמנכ"ל על ליקויים שמצא, לתת המלצות לתיקונם ולהגיש מסקנות מהמעקב אחר תיקונים.

בסעיף 3(ב)(2) לכללים נקבע כי תכנית העבודה של הביקורת הפנימית תתבסס, בין היתר, על מיפוי מוקדי הסיכון בפעילויות השונות ומוקדי הסיכון למעילות והונאות.

הרכב המחלקה

1. לפי נתוני המחלקה, בשנת 2001 היו בישראל 43 בנקים (לרבות הבנק); לכל אחת מקבוצות הבנקים הגדולות יש כמה שלוחות בנקאיות בחו"ל, וכן תאגידי עזר בתחומי החיתום, ההנפקה ועוד, ותאגידי שוק הון (לניהול קרנות נאמנות, קופות גמל או תיקי השקעה).
2. המחלקה מונה כ-155 עובדים, המועסקים בשמונה תחומים:
 - א. בתחום הביקורת יש שש יחידות העוסקות כל אחת בנושא מסוים, כמפורט להלן:
 1. צוות אשראי: ביקורת על ניהול סיכוני אשראי, תפעול האשראי ושליטה ובקרה עליו;
 2. צוות פמ"ד: ביקורת על התפקוד של הדירקטוריון וועדותיו ושל הביקורת הפנימית;
 3. צוות שירות בנק לקוח (שב"ל): ביקורת על קיום כללי גילוי נאות ללקוח, בדיקת חישובי ריבית ועמלות ומניעת ניגודי עניינים בפעילות בשוק ההון.
 4. צוות ניהול סיכונים: ביקורת על ניהול סיכונים שאינם סיכוני אשראי (בסיס ההצמדה, ריבית וסיכוני שוק, ניהול חדרי עסקאות ועוד).
 5. צוות מערכות מידע (ענ"א): ביקורת על מערכות המחשוב והתקשורת של הבנקים.
 6. צוות מוסדות בנקאיים עצמאיים (מב"ע): יחידה משותפת לתחום הביקורת ולתחום ההערכה המוסדית.
 - ב. תחום ההערכה המוסדית והמחקר
 1. הערכה מוסדית: ניתוח שוטף של פעילות הבנקים ומעקב אחריה, הכנת סקירות ודוחות הערכה תקופתיים. התחום מחולק לשבע יחידות: חמש מפקחות על חמש קבוצות הבנקים העיקריות ושתיים (אחת מהן צוות מב"ע) מפקחות על שאר הבנקים.
 2. מחקר: ניתוח של פעילות ענף הבנקאות.
 - ג. תחום מידע ודיווח כספי
 - ד. תחום יחסי בנק - לקוח
 1. פניות הציבור: טיפול בפניות ובתלונות של הציבור והפעלת מבקרים סמויים בסניפי הבנקים כדי לגלות ליקויים וחריגות בתחום יחסי בנק-לקוח.
 2. חוזים אחידים, עמלות ותמחור: סריקה שיטתית של חוזים אחידים, קביעת מדיניות ומעקב אחר העמלות הבנקאיות והאגרות.
 - ה. תחום קשרים בין-לאומיים ורישוי
 - ו. תחום ההסדרה: הכנת הוראות וחוזרים של המפקח וריכוז ההתייעצות בתחום זה.
 - ז. תחום סיכוני שוק ומערך תשלומים: פיקוח על סיכוני שוק, על ביצוע הוראות חוק שקים ללא כיסוי, על חברות כרטיסי אשראי ועל איסור הלבנת הון.
 - ח. תחום טכנולוגיה בבנקאות
3. המחלקה הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2003, כי כ-70 מעובדיה המקצועיים מועסקים בתחומי הביקורת וההערכה המוסדית, שעיקר תפקידיהם לפקח על יציבות הבנקים. שבעה מאותם 70 עובדים מועסקים בצוות מב"ע; עובדיו מפקחים על תשעה בנקים זעירים, שנכסיהם (כולל נכסי הבנק) הסתכמו בסוף שנת 2001 ב-1.6% בלבד מנכסי מערכת הבנקאות.

סטנדרטים בין-לאומיים

1. ועדת בזל לענייני פיקוח על בנקים (להלן - ועדת בזל), שליד Bank for International Settlements (מוסד של הבנקים המרכזיים בעולם), קבעה אמות מידה לפיקוח על בנקים, ובאוקטובר 1999 הפיצה מסמך המפרט 25 "עקרונות ליבה" של פיקוח אפקטיבי על בנקים. רוב המדינות בעולם, ובכללן ישראל, אימצו את העקרונות.

עקרונות הליבה אינם מאזכרים במפורש סיכוני מעילה, אלא דנים בין השאר בפיקוח על מערכת הבקרה הפנימית של הבנקים ועל הביקורת הפנימית והחיצונית שלהם (שתפקודן התקין עשוי למנוע מעילות ולהרתיע עובדים מלבצען, ולהקל על בנקים לגלות מעילה אם בוצעה), וכן בפיקוח על החשיפה של בנקים לסיכונים תפעוליים (שמקובל לכלול בהם סיכוני מעילה והונאה).

2. התאגיד המבטח פיקדונות בבנקים בארה"ב (Federal Deposit Insurance Corporation; FDIC - להלן - קבע בהנחיותיו לעובדי הביקורת של מערך הפיקוח שלו, כי הפיקוח לא נועד לגלות מעשי הונאה (לרבות מעילה), אולם חיוני שמפקחים יהיו ערים לפעילות חריגה ויחקרו את הנסיבות שבהן נעשתה. בהנחיות כלולה רשימה של 50 סימנים כלליים שיש בהם כדי לעורר חשש למעילה ולשאר סוגי הונאה בידי עובדי בנקים (ובכללם בעיות כספיות כתוצאה מהפסדים בהימורים), וכן מאות סימנים בתחומי פעילות מסוימים בבנקים. בהנחיות של FDIC בדבר חובת עובדי הפיקוח שלו להיות ערים לאפשרות של הונאה, צוין בראש סוגי המעילה בסעיף ההלוואות שטר חוב מזויף, ובראש סוגי המעילה בסעיף הפיקדונות צוינה משיכה בלא רשות. בהנחיות של Office of the Comptroller of the Currency (אחד מגופי הפיקוח על הבנקים בארה"ב) נדונים סיכוני מעילה בפירוט מצומצם יותר, אבל מוזכר בהן הצורך לבדוק אם בנק מקיים הפרדת תפקידים ואם הוא מוציא עובדים לחופשה רצופה של שבועיים בשנה, כפי שראוי לדעתו שיעשה, ואם הוא מקיים רוטציה בין עובדים בלא הודעה מראש. גם FDIC רואה צורך בחופשה רצופה של שבועיים.

המחלקה הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2003, כי הפיקוח על הבנקים בישראל שותף לגישת רשויות הפיקוח בארה"ב, שלפיה לא נועד הפיקוח לגלות מעשי הונאה ומעילה, ועל כן עובדי הביקורת של רשויות הפיקוח אינם אמורים לגלות באופן יזום סימנים המעידים על חשד להונאה או למעילה, אלא עליהם להיות ערים לאפשרויות כאלה, ואם מצאו סימנים מחשידים, עליהם לבדוק אותם.

3. בשנת 2000 בדקה משלחת של קרן המטבע הבין-לאומית את הפיקוח על הבנקים בישראל על פי עקרונות הליבה של ועדת בזל. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המחלקה, שמבדיקות שעשתה הקרן בכ-60 מדינות עולה, כי ישראל נמנית עם עשר המדינות הראשונות בעמידתה בעקרונות בזל.

הפיקוח של המפקח על סיכוני מעילה

המחלקה נוקטת תפישה, שלפיה: (א) תפקידה לפקח בעיקר על ניהול הסיכונים העיקריים שיש בהם כדי לסכן את יציבותו של בנק (בעיקר סיכוני איכות האשראי וסיכוני תנודות במדד המחירים לצרכן ובשערי ריבית, מטבעות וניירות ערך); (ב) מעילות בדרך כלל אינן בהיקף גדול ואינן מסכנות את יציבותו של בנק אלא גורעות מרווחיו; (ג) יש לבעלי השליטה בבנקים ולהנהלותיהם מוטיבאציה חזקה למנוע מעילות באמצעות ביקורת פנים וסדרי בקרה (כגון הפרדת סמכויות); (ד) מכאן, שבהקצאת משאבי הביקורת, ההערכה, ההסדרה ושאר משאבי הפיקוח שלו, על המפקח לתת עדיפות לפיקוח על סיכוני האשראי, סיכוני ההצמדה והריבית, סיכוני השוק וכיו"ב - שיש

בהם, במקרים חמורים, כדי לסכן את יציבותו של בנק, ואף של מערכת הבנקאות - יותר מלפיקוח על סיכוני מעילה, שבדרך כלל אין בהם אלא כדי לסכן את רווחיותו או את הונו של בנק, ואף זאת בדרך כלל במידה קטנה יחסית. המפקח קבע בהוראות נב"ת כללים בסיסיים שנועדו להבטיח את תקינות פעילותם של הבנקים. המפקח גם הקצה משאבי ביקורת לא גדולים לפיקוח עקיף על האמצעים שבנקים נוקטים נגד סיכוני מעילה (להבדיל מביקורת פרטנית ישירה על פעילות בנקאית לשם גילוי מעילות).

המחלקה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2003, כי התפישת האמורה נקוטה בידי כל רשויות הפיקוח בעולם, וכי מניעת מעילה או גילוייה בהקדם כרוכים בתפקוד הפרטני והיום-יומי של מערכות הניהול, הבקרה והביקורת הפנימיות של כל בנק; עשרות מעשי מעילה בכל שנה, בדרך כלל בהיקף קטן יחסית, מתגלים כמעט כולן בידי אותן מערכות פנימיות; המפקח אינו יכול להקצות ממשאביו המוגבלים לבידוק פרטנית של פעולות בנקאיות כדי לגלות מעשי מעילה, אלא לחיזוק המערכות האמורות של הבנקים ולתיקון ליקויים בתפקודן.

אשר למעילה הנדונה בבנק, נאמר במסמך המחלקה מאוגוסט 2002:

"על אף ההתעמקות בכלל מערכי הניהול, השליטה והבקרה, בכל תחום שבוקר או טופל על ידינו בבנק, לא סביר היה, ולא ניתן לצפות, כי יופעלו נתיבי מעקב וביקורת על מנת להבטיח אותנטיות של חתימת לקוח המורה על שחרור פקדונות או אותנטיות של בקשת הלוואה שמאושרת בחתימת דרג אשראי בכיר ונמשכת בשיק שחתום ע"י שני מורשי חתימה בבנק. אין אלא להניח, כי בדיקות מסוג זה מבוצעות בידי צלעות הפיקוח והבקרה האחרות, ובעיקר - גורמי הבקרה לאורך השדרה הניהולית, הביקורת הפנימית ובאספקטים מסוימים, אולי גם בידי רוח החיצונית".

התפישת העקרונית של המחלקה בעניין חלוקת התפקידים והאחריות בין הפיקוח של המחלקה לבין הנהלת בנק ומערכות הבקרה והביקורת שלו בכל הקשור לסיכוני מעילה, נראית סבירה בעיני מבקר המדינה. גם בקשר למעילה בבנק לא העלה משרד מבקר המדינה ליקויים בפעולות הפיקוח של המחלקה על הבנק, כפי שנגזרו מהתפישת העקרונית של המחלקה, המצביעים על קשר סיבתי ישיר בינם לבין אי מניעה או אי גילוי המעילה במועד מוקדם יותר. עם זאת, מצביע משרד מבקר המדינה על הערות והמלצות, הנוגעות באופן כללי לפיקוח העקיף של המחלקה על האמצעים שבנקים נוקטים נגד סיכוני מעילה, שהוא לפי תפישת המחלקה בגדר תפקידה. הערות והמלצות אלה אינן קשורות, כאמור, ישירות למעילה הגדולה בבנק, ואולם יישומן היה עשוי לעבות את אמצעי ההגנה של הבנק, ושל בנקים אחרים, נגד סיכוני מעילה.

קביעת הוראות ניהול בנקאי תקין למניעת מעילות ולגילויין

1. אחדות מהוראות נב"ת מחייבות את כל הבנקים לקבוע נהלים המיועדים בין היתר למנוע מעילות או להקשות על עובדי בנקים לבצען, או להקל על הביקורת הפנימית ועל שאר מנגנוני הניהול והבקרה של הבנקים לגלותן מוקדם ככל האפשר; ואילו הוראת ניהול בנקאי תקין 351, שכותרתה "מעילות והונאות של עובדים", כוללת רק הוראות בדבר חובתו של בנק שגילה מעילה או הונאה לדווח עליה למחלקה. בהוראה הזאת נקבע, כי "בתיאור השיטה [שנקט המועל] יובהרו הליקויים בבקרה הפנימית, אם היו, שאפשרו את האירוע".

ב"נוהל עבודה - טיפול הפיקוח על הבנקים בדיווח על מעילות והונאות" מנובמבר 2001 נקבעה חלוקת העבודה בנושא זה בין יחידות ההערכה המוסדית, הביקורת והמידע והדיווח של המחלקה. בנוהל נדון בעיקר הטיפול "במקרי מעילות מהותיים (בטיבם, בסכום הנזק, כשמצביעים לכאורה על בעיה רוחבית וכדו')...". הנוהל קובע שצוות ההערכה המוסדית המופקד על בנק שדיווח על מעילה מהותית יכין מסמך שידון, בין השאר, בהמלצות של המבקר הפנימי של אותו בנק או בלקחים

שהפיק ויישם אותו בנק בעקבות המעילה, כגון נהלים נוספים או בקורות נוספות שאותו בנק קבע או שהמבקר הפנימי שלו המליץ לקבוע.

2. המחלקה לא תמיד ניצלה את הלקחים שהפיקו בנקים ממעשי מעילה שהם גילו ואת אלה שהיא עצמה הפיקה מהם, כמקור לקביעת הוראות נב"ת שיצמצמו ככל האפשר, בכל הבנקים, את הפרצות שאפשרו את מעשי המעילה שבנקים גילו, או שהקשו עליהם לגלותם בשלבים מוקדמים יותר.

לדוגמה, צוות פמ"ד סקר, במכתב מאוקטובר 1997 להנהלת בנק גדול (להלן - הבנק הגדול), מעילה באחד מסניפיו, שגילתה הביקורת הפנימית שלו; פירט את הלקחים שהפיקה הביקורת הפנימית מהמעילה ואת ההמלצות שהגישה להנהלה; וביקש מההנהלה להגיש לוח זמנים להשלמת יישומן של מקצת ההמלצות של הביקורת הפנימית, שלפיהן על הבנק הגדול להדק את הפיקוח של המנהל של כל סניף או סגנו על פעולות בחשבונותיהם הפרטיים של מורשי החתימה ושל שאר העובדים בסניף; לקבוע נוהל שלפיו לא יתאפשר "דואר על ידי הסניף" אלא אם הגיש הלקוח בקשה מיוחדת, מאושרת בידי מנהל הסניף או סגנו; ולהנהיג הפקת דוח יומי למנהלי סניפים על הפעולות שבוצעו מורשי החתימה, ולשקול קביעת נוהל שיחייב כל מנהל סניף לבדוק מדגמית את הפעולות.

בתכתובת בין הצוות לבנק הגדול, הציג הבנק הגדול נוהל שקבע, המחייב מנהלי סניפים ויחידות לוודא שכל עובד יצא לחופשה רצופה של שבועה ימים פעם בשנה.

הצוות ביקש מהבנק הגדול להבהיר בחוזר לעובדים, כי אסור על עובד להימצא בעת ניצול החופשה הרצופה שלו בין כותלי הסניף שבו הוא מועסק, וכן ביקש הצוות מהבנק הגדול שייטל על מנהלי הסניפים והיחידות שלו לוודא את קיום הוראה זו. נראה, כי זו הייתה דרישה חדשה שנבעה מהלקחים שהפיק צוות פמ"ד מהמעילה הנדונה. הבנק הגדול קבע בנוהל כי: "על פי הנחיות בנק ישראל, יש להקפיד כי עובד בחופשה לא יגיע לסניף/ליחידה על מנת לעסוק בענייני עבודתו בזמן שהייתו בחופשה, למעט קבלת שירותים בנקאיים ככל לקוח רגיל."

מתברר, שהמפקח לא הטיל על כלל הבנקים, באמצעות הוראות נב"ת או בדרך אחרת, לקבוע נהלים זהים או דומים לאלה שביקש צוות פמ"ד מהבנק הגדול לקבוע על סמך הלקחים שהפיקו הביקורת הפנימית של הבנק הגדול וצוות פמ"ד (לדוגמה, נוהל בדבר אי כניסה לסניף בזמן חופשה רצופה).

3. בעניין זה כתב המפקח למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2002:

"מעמדן של הוראות ניהול בנקאי תקין הוא כזה שמנהלי הבנקים אשר מפירים הוראות אלה, יקשה עליהם לטעון, שניהול הבנק תחת שרביטם היה תקין. יחד עם זאת, אין הדבר אומר, שאם קיימו את ההוראות, היה הניהול תקין. אפילו היכן שהוראות אלה קובעות נורמות מינימליות כמותיות (כמו יחס הון מזערי ולווה בודד), או אפילו קבע המפקח לבנק מסוים החמרות ספציפיות, הן אין משחררות, ולו גם במעט, את מנהלי הבנק מאחריותם להתאים את הרמה הראויה למאפיינים המיוחדים של הבנק, של הלקוחות וכד'. האחריות הבלבדית לניהול התקין של הבנק והתאמתה למאפייניו מוטלת על מנהלי ודירקטוריון הבנק."

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמפקח ישקול להציג את ההבהרה הזאת במבוא לקובץ הוראות נב"ת, או במסגרת פנייה לבנקים לקבוע נהלים מתאימים. עם זאת, ולמרות היבטים בעייתיים נוספים שציין המפקח בקביעת הוראות נב"ת מפורטות בנוגע למניעת מעשי מעילה ולגילויין, ובכלל זה החשיפה של כל בנק לסיכונים מעילה בהתאם למאפייניו, מן הראוי שהמפקח ישקול לקבוע הוראות נב"ת שיחייבו נקיטת אמצעים שמתאימים ליישום בכלל הבנקים, או יבחן דרכים אחרות ליישם במערכת הבנקאות כולה את הלקחים שהמחלקה מפיקה מביקורותיה ומדיווחי בנקים על מעשי מעילה.

המחלקה הודיעה למשרד מבקר המדינה במאסר 2003, כי צוות שלה מעבד הצעה לטיוטת הוראת נב"ת בדבר חופשה רצופה וכללי רוטציה; הטיוטה תועלה בקרוב לדיון בהנהלת המחלקה. המחלקה ציינה גם, שבכמה מקרים, עוד לפני קריסת הבנק, היא עשתה פעולות ביקורת בבנקים רבים והוציאה הנחיות כלליות למערכת הבנקאות בדבר הצורך לסתום פרצות חמורות שהיו עלולות לחשוף את הבנקים לסיכונים מעילה ולסיכונים הונאה אחרים.

4. אחדות מהפרצות שנדונו בביקורת שעשתה המחלקה בבנק הגדול דומות לאלו שהיו בבנק. כך למשל, הבנק קבע נוהל המחייב את עובדיו לצאת לחופשה רצופה של שבעה ימים פעם בשנה, ויישומו של נוהל זה נבדק בידי הביקורת הפנימית בשנת 1997. אולם לא נמצא במסמכי המחלקה שהבנק הורה לעובדיו כי אסור להם לבוא לסניף כדי לעסוק בענייני עבודתם בזמן שהייתם בחופשה הרצופה. ככלל, קביעת נהלים דומים לאלה שצוות פמ"ד דרש שהבנק הגדול יקבע וביקורת על אכיפתם עשויות להקשות על ביצוע מעילות ולאפשר גיליון במועד מוקדם יותר.

המחלקה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2002:

"באירוע בנק למסחר היה כשל של רבדים רבים של מערכות הניהול והבקרה שקבענו בהוראות ושסביר להניח, שאילו תפקדה, ולו רק אחת מהן, בערנות הראויה, ... מעילתה של [העובדת] הייתה נמנית בין אותן עשרות מעילות קטנות יחסית שמדווחות בכל שנה ושאינן מהוות איום יציבותי על הבנק.

ועם זאת, ... איננו שוללים את האפשרות שבמקרים שמאפייניהם ייחודיים, נשקול טיפול לרווח המערכת. ... איננו סבורים שעל הפיקוח על הבנקים להגדיר בנוהל בנקאי תקין את התרופות לכל סוג מעילה זה או אחר. כאמור אנו שוקלים דרכים אחרות (שאינן הוצאת הוראת ניהול בנקאי תקין), שיאפשרו לבנקים ויביאו אותם להתאים תרופות לאירועים כאלה - אולי דיווח למבקר הפנימיים על מאפייני מעילות מסוימות (בכפוף, כמובן, למגבלות החוק על העברת מידע שהגיע לפיקוח על הבנקים מכוח סמכויותיו).

סקרים לצורך מיפוי מוקדי סיכון למעילות ולהונאות

פעמיים בשנות התשעים - במאסר 1990 ובסוף דצמבר 1996 - דרש המפקח מכל אחד מהבנקים לעשות סקר לצורך מיפוי מוקדי סיכון למעילות ולהונאות. הסקר השני שעשה הבנק, ב-1997, באמצעות רואה חשבון חיצוני, כלל את תגובת הבנק לממצאיו ולהמלצותיו של רואה החשבון. הדירקטוריון וועדת הביקורת שלו דנו בסקר ביולי 1997 ואישרו אותו ואת תגובת הבנק, שבה קיבל עליו הבנק ליישם את מרבית ההמלצות. הם המשיכו לדון ביישום ההמלצות גם ב-1998.

יצוין, כי הממצאים וההמלצות של הסקר הנוגעים למחלקת ניירות ערך, שבה עבדה העובדת, לא דנו כלל בתחום הפעילות של העובדת, שעסקה בעיקר בקבלת פיקדונות, להבדיל מניירות ערך. לא נדונו בסקר נוהלי שחרור פיקדונות, ובכלל זה שבירת תכניות חיסכון ופיקדונות אחרים, ולא נדון מתן אשראי על ידי מחלקת ניירות ערך להבדיל ממתן אשראי על ידי מחלקת האשראי. עוד יצוין, שהסקר נעשה זמן קצר לאחר שהעובדת החלה לגנוב פיקדונות (עדיין בסכום קטן יחסית), וזמן רב לפני שהתחילה לרשום הלוואות מזויפות.

המחלקה הודיעה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2002, כי היא פועלת להפקת לקחים מהמעילה בבנק. מיד אחר גילוי המעילה בבנק קיימה המחלקה שיחות עם המבקרים הפנימיים של הבנקים, והאיצה בהם לבחון את החשיפה של הבנקים שלהם למאפייני המעילה בבנק, וכן הגבירה את בדיקותיה בעניין זה.

בנובמבר 2002 ביקש המפקח מכל אחד מהבנקים למנות צוות בראשות המנכ"ל שיטפל בבחינה מחודשת של מוקדי הסיכון למעילות והונאות והלימות הבקורות נגדם, ולמסור למחלקה עד סוף

אפריל 2003 את תוצאות הסקר שיעשה ואת הפרוטוקולים משיבות ועדת הביקורת והדירקטוריון שבהן יידונו תוצאות הסקר. כמו כן ביקש המפקח, שכל בנק יקבע נוהל לעדכון שוטף של הסקר; יכלול בתכנית העבודה של הביקורת הפנימית ביקורות תקופתיות בדבר יישום המלצות הסקר; ויקבל בוועדת הביקורת של הדירקטוריון החלטות בדבר התדירות שבה תיעשה בחינה כוללת מחדש של מיפוי סיכונים המעילות וההונאות ושל נאותות מנגנוני הבקרה שנקבעו לטיפול בהם, ובלבד שבחינה כוללת כזאת תיעשה לפחות פעם בשלוש שנים.

חוב בנקים לאפשר ללקוחותיהם אחזור מידע באמצעות מסוף

1. המפקח לא חייב את הבנקים לאפשר ללקוחותיהם לקבל תדפיסים מחשבוניתיהם באמצעות מסוף של מערכת ממוחשבת לאחזור מידע.

בהיעדר מערכת אחזור מידע בבנק, נהגה העובדת, לפי האמור בהכרעת הדין, למנוע הפקת דוחות עתיים על מצב חשבוניתיהם של הלקוחות שבהם טיפלה ומשלוח דברי דואר של הבנק אליהם, ולתת להם במישרין תדפיסים כוזבים על חשבוניתיהם, שהיא הפיקה ממחשב אישי שבו רשמה מידע שונה מזה שנרשם במערכת החשבוניות של הבנק.

2. משרד מבקר המדינה העיר למחלקה באוגוסט 2002, כי מערכת אחזור מידע עשויה לספק ללקוחות הבנקים אמצעי בקרה חשוב על מצב חשבוניתיהם והפעולות הנרשמות בהם, אולם משרד מבקר המדינה ציין, כי גם בבנקים שמקיימים מערכת אחזור מידע, לקוח שיש לו פיקדון עלול לקבל תדפיס של חשבון הפיקדון בלא לדעת שהפיקדון שועבד להלוואה שנרשמה לחובתו. כמו כן, ייתכן שבנק ישלח ללקוח בקשה לאימות יתרת פיקדון בלי לציין שהפיקדון משועבד לפירעון אשראי.

3. המחלקה השיבה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2002, כי המפקח - כמו המפקחים על הבנקים במדינות אחרות - לא חייב את הבנקים להעמיד לרשות לקוחותיהם מערכת לאחזור מידע, אולם בעקבות המעילה בבנק החליט המפקח שלא להסתפק עוד בראיית שירותי אחזור מידע "כחלק ממכלול השירותים שמתגבשים במסגרת התחרות העסקית...", אלא לחייב את כל הבנקים להפעיל מערכת כזאת, על מנת שתשמש אמצעי לבקרת הלקוחות על חשבוניתיהם.

בנובמבר 2002 קבע המפקח, לאחר התייעצות בוועדה המייעצת בעניינים הנוגעים לעסקי בנקאות, הוראת נב"ת חדשה, מס' 441 (אחזור מידע בידי לקוחות), ובה קבע, שכל בנק יאפשר ללקוחותיו לאחזור מידע באמצעות עמדת שירות (רגילה או אינטרנטית), שתוצב בכל סניף בנק; כל בנק ינקוט את כל האמצעים הדרושים כדי לצרף את כל לקוחותיו לשירות אחזור מידע; השירות יעמוד בכמה תנאים, ובהם: מתן השירות יתבסס על זיהוי נאות של הלקוח, ויבוצע בלא מעורבות של עובד בנק; השירות יינתן ביוזמת הלקוח בלבד, מיד לאחר שהלקוח סיים להזין את פרטי הבקשה לאחזור מידע; השירות יאפשר ללקוח לקבל נתונים מפורטים על כל נכסיו והתחייבויותיו (יתרות ותנועות), כפי שרשומים בספרים, ואלה יהיו מעודכנים מדי יום ביומו (למעט נתונים על יתרות שאינן משוערכות כל יום, ואלה יהיו מעודכנים לפי מועד השערוך האחרון). בדברי ההסבר להוראה נאמר עוד, שפיקדון שמשועבד לפירעון הלוואה יסומן בסימן מיוחד שיצביע על כך.

פיקוח על הביקורת הפנימית ועל הביקורת החיצונית בבנק

פיקוח על יחידת הביקורת הפנימית של הבנק ותכניות העבודה שלה

המפקח אינו קובע, בדרך כלל או בעניין בנק מסוים, את ההיקף המזערי של הביקורת הנדרשת מיחידת הביקורת הפנימית של בנק. במועד גילוי המעילה מנתה יחידת הביקורת הפנימית של הבנק עובדת אחת (גמלאית של בנק גדול) במשרה מלאה ועוזר בחצי משרה; הבנק רכש שירותי ביקורת ענ"א במיקור חוץ. הבנק העסיק (במשך רוב התקופה הנסקרת) גם בקר אשראי ובקר סיכונים, שהיו אמורים לעשות בקרה פנימית בתחומים אחדים.

המחלקה הצביעה לאורך שנים על משמעת עסקית ירודה בבנק, על היעדר נוהלי עבודה כתובים בתחומי פעילות עסקיים חשובים ועל חריגות רבות שלו מהוראות נב"ת. המחלקה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2002, כי כתוצאה מכך היא הידקה את הפיקוח על הבנק והגבירה את תדירות הביקורת שלה בתחומי הסיכון העסקיים, ודרשה בכל דוחות הביקורת שלה לתקן ליקויים במשמעת העסקית של הבנק.

עם זאת, נוכח הצירוף של פגמים יסודיים שמצאה המחלקה בניהול הבנק והיעדר בקרת לקוחות באמצעות אחזור מידע, היה מקום שהמחלקה תדרוש מהבנק לתגבר את תשומות הביקורת (הפנימית או החיצונית או שתיהן). המחלקה הודיעה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2002, כי היקף תשומות הבקרה הפנימית לכאורה לא היה קטן יחסית להיקפן בבנקים אחרים בגודל דומה, אולם המחלקה לא עשתה בעבר הבחנה, בעניין זה, בין בנקים שמאפשרים ללקוחותיהם אחזור מידע לבין אלה שאינם מאפשרים זאת, משום שעד מועד המעילה לא הייתה מודעות, במידה הקיימת מאז, לצורך באחזור מידע אוטומטי כאמצעי בקרה. נראה, שגם ממצאי המחלקה בדבר המשמעת העסקית הירודה בבנק לא הובאו בחשבון בשיקולי המחלקה בעניין זה.

בדיקת הדוחות המפורטים של רואי החשבון המבקרים של הבנקים

1. לפי הוראת נב"ת 303, רואה החשבון המבקר של בנק (להלן - רואה"ח) יגיש לדירקטוריון, או לוועדה מטעמו, דוח מפורט (להלן - הדוח המפורט) על הביקורת שעשה על הדוח הכספי השנתי, שיכלול את הנושאים שנקבעו בנספח להוראה, ובכללם הערכה של פעולות הביקורת הפנימית ושל תקינות מערכת הבקרה הפנימית ומידת הסתמכותו עליהן לצורך קביעת היקף הביקורת שלו.

2. בתכנית העבודה למעקב שוטף של צוותי ההערכה המוסדית של המחלקה, לא נקבע שהצוותים יבדקו את הדוחות המפורטים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2003 ציינה המחלקה, כי "המעקב השוטף המיושם על ידי צוותי ההערכה המוסדית, כולל סקירה רציפה של פרוטוקולים משיבות הדירקטוריון וועדותיו ובמידת הצורך, של חומר הרקע המצורף לשיבות אלו ומצורף לפרוטוקולים".

המחלקה לא עשתה כדי לקבל לידיה העתקים מכל הדוחות המפורטים שהגיש רואה"ח לדירקטוריון הבנק. המחלקה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי אין בידיה הדוח המפורט על ביקורת החשבונות בבנק לשנת 2000; יש בידיה עותק מהדוח לשנת 1998, עמוד אחד בלבד מהדוח לשנת 1997 וטיוטה מהדוח לשנת 1999.

3. בדוח המפורט לשנת 1998 ובטיוטת הדוח המפורט לשנת 1999 הצביע רואה"ח על ליקויים בכמה עניינים, אולם לא נמצאו בהם הערכה של פעולות הביקורת הפנימית ושל תקינות מערכת הבקרה הפנימית או הצהרה של רואה"ח בדבר מידת הסתמכותו עליהן בקביעת היקף הביקורת שלו. לא נמצא שהמחלקה העירה לבנק על כך.

המחלקה הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2003, כי היא התלבטה באיזו מידה נכון לחייב עיון שוטף של המחלקה בדוחות המפורטים וטיפול בהם, וכי היא נוקטת פעולה נרחבת ומעמיקה לעדכון הוראת נב"ת 303. היא הוסיפה:

"בין יתר השיקולים יהא צורך להבטיח כי לא תטושש אחריותם הראשונית והמוחלטת של גורמי הניהול והדירקטוריון להפקת הלקחים ולביצוע פעולות תיקון, אם נדרשות, ברקע ממצאי הדוח המפורט. יהיה גם צורך להגדיר היטב ולהישמר מאפשרות או פרשנות שיש בעיון הפיקוח על הבנקים בממצאי בדיקות רואה החשבון החיצוני משום אישור לשלמותם, איכותם, תקפותם וכו' - שכן אחרת, יהיה הדבר פתח לשחרור גורם זה מאחריותו הסטטוטורית והמקצועית, והטלתם על הפיקוח על הבנקים.... לצד כל האמור לעיל, אנו בהחלט מסכימים כי יש מקום לשקול נוהל עבודה שיחייב סקירה שוטפת, על ידי המחלקה, של דוח הביקורת המפורט. בכל מקרה, חשוב להבהיר כי מטרתה של סקירה כזו אינה בדיקה של עבודת רוח"ח או של טיב הביקורת שבוצעה על ידיו. יתרונה, יכול שהיא בזהוי בעיות מסוימות שאינן מוכרות לנו מכלים אחרים ובהצלבת ממצאים שעשויה לתרום לשיפור המעקב השוטף".

אכיפת הוראות נב"ת והוראות המפקח לתיקון ליקויים

1. סעיף 8 לפקודה מסמיך את המפקח, לאחר התייעצות בוועדת הרישיונות, לנקוט אמצעים, אם משום שבנק לא תיקן פגמים שעליהם הודיע לו המפקח ואם כדי למנוע מצב שהבנק לא יוכל לקיים את התחייבותיו או שיפגע בלקוחותיו או בבעלי זכויות בו, ואלה האמצעים: להורות לבנק להימנע מסוגי פעולות שנמנו באותה הוראה, למעט קיום התחייבות; לאסור עליו לחלק דיברנד או רווחים לבעלי מניותיו ולתת הטבות לחברי הדירקטוריון, לבעלים ולבעלי זכות חתימה של הבנק; להתלות או להגביל את סמכותו של חבר דירקטוריון, מנהל עסקים או בעל זכות חתימה.

סמכויות אלה ונוספות, קיצוניות מהן (כגון השעיית חבר דירקטוריון או מנהל עסקים, מינוי מנהל מורשה, או מפקח מיוחד או ועדת הנהלה), מסורות גם לנגיד בנסיבות מסוימות המפורטות בסעיף 78 לפקודה, ובהן שחברי הדירקטוריון של בנק או מנהלי עסקיו נהגו בדרך העלולה לפגוע בניהול התקין של עסקיו.

עוד קובע סעיף 8 לפקודה, כי בנק שעבר על הוראה מההוראות שנתן לו המפקח לפי סעיף 8 או שעבר על הוראה מההוראות שנתן לו הנגיד לפי סעיף 78, יוטל עליו קנס.

בסעיף 14ב(ב) לפקודה נקבע, כי חבר דירקטוריון או מנהל עסקים של בנק אשר ביודעין עשה בעסקי הבנק בדרך שפגעה בניהול תקין של עסקיו, דינו מאסר שנה או קנס.

בסעיף 15(2)ב לפקודה נקבע, כי מנהל או מנהל עסקים של בנק אשר אינו נוקט את כל הפעולות הדרושות כדי להבטיח את נכונותו של כל דוח המוגש בהתאם להוראות הפקודה, אם ימצא חייב בדין יהיה צפוי על כל עבירה ועבירה למאסר של שנתיים לכל היותר או לקנס, או לשניהם.

2. בשנת 1997 נענה המפקח לבקשת הבנק להקטין את השיעור המזערי של יחס ההון הנכסי הסיכון המשוקללים (הלימות ההון) של הבנק מ-15% ל-14.5% (הוא סירב להיענות לבקשותיו להקטין עוד ל-13.5%). בדוח מפברואר 2002 הצביע צוות מב"ע על ליקויים חמורים בתחום ניהול האשראי והביטחונות, וציין שהמחלקה סבורה "שעל הדירקטוריון לשקול הצבת יעדים בתחום ההון אשר יבטיחו כרית בטחון רחבה יותר מזו שהציע עד כה בסיס ההון הקיים". בהמשך לדיונים על הדוח ביקשה המחלקה במכתב לבנק באפריל 2002 - ארבעה ימים לפני קריסתו - לחזור ולדון בדירקטוריון "ולבחון את המלצתנו, בשלב זה, כי יחס ההון המזערי בו פועל הבנק לא יפחת

מ-17.5% [במקום 14.5%]. המפקח לא השתמש לצורך זה בסמכותו לפי סעיף 5(ב) בהוראת נב"ת 311 לקבוע לבנק את השיעור המזערי האמור.

3. המחלקה הצביעה בדוחות הביקורת שלה על הבנק במשך כל התקופה הנסקרת על ליקויים רבים וחמורים בניהולו, ובכללם הפרות חמורות, חוזרות ונשנות, של הוראות נב"ת ושל הוראות המפקח בדבר תיקון פגמים בניהול הבנק, ועל חשיפתו לסיכונים חמורים בשל כך. לעתים התברר למחלקה כי הבנק לא תיקן ליקויים שהודיע לה כי יתקנם או כי כבר תיקנם.

בין השאר דרשה המחלקה שהבנק יתקן ליקויים רבים שהעלתה באיוש משרות ניהול ובקרה, ובכמה מקרים שכנעה את הנהלת הבנק לסיים את העסקתם של בעלי משרות ניהול ובקרה שהיא מצאה ליקויים חמורים בתפקודם. אולם במשך פרקי זמן ניכרים לא הצליח הבנק לאייש כראוי את משרות הניהול והבקרה. המחלקה הצביעה בדוחות הביקורת שלה, כי הליקויים באיוש המשרות האמורות ובסדרי הבקרה הפנימית בבנק חשפו אותו לסיכונים רבים בתחומי הפעילות שהיא בדקה.

4. לפי האמור במסמך המחלקה ממאי 2002, הפרצות שאפשרו את המעילה ומנעו את גילוייה במשך שנים היו נעוצות בליקויים חמורים בתפקודם של דירקטוריון הבנק והנהלתו, וכן של מערכות הבקרה והביקורת הפנימיות שלו. על רבים מהליקויים הללו ועל "משמעת עסקית ירודה ושיקול דעת פגום של דרגי הניהול הבכירים בבנק", התריעה המחלקה לפני הנהלת הבנק במשך שנים. באותו מסמך נאמר: "על אף פעולות אכיפה וסנקציות שונות שהטיל המפקח בתחומים אלה, הדרישות המפורטות שהוצבו על ידינו לתיקון הליקויים, ושהאחריות לקיומן הוטלה על ידינו מפורשות ובאופן חד משמעי על הדרג הדירקטוריוני, ואף שאלה אישרו לפיקוח על הבנקים כי הליקויים תוקנו, בפועל חלק ניכר מהם לא תוקנו, ואיפשר את המעילה והתמשכותה". במכתביהם למשרד מבקר המדינה הסתייגו היו"ר לשעבר של דירקטוריון הבנק והמנכ"ל לשעבר של הבנק מקביעות המחלקה בדבר ליקויים בתפקודם.

המחלקה הבהירה למשרד מבקר המדינה בינואר 2003, כי מלשון המסמך ממאי 2002 אין להבין שהבנק לא תיקן חלק ניכר מכלל הליקויים שהיא הצביעה עליהם ודרשה לתקנם. היא ציינה, כי היא אכפה על הבנק את תיקון הליקויים בסדרה ארוכה של נושאים; "בכולם, ללא יוצא מן הכלל, לא הרפינו מהבנק עד אשר נוכחנו, בעין, בתיקון הליקוי או שלפחות, עד אשר תיקון הליקוי אושר ע"י דרגי הניהול הבכירים"; הליקויים שבמסמך המחלקה ממאי 2002 צוין שלא תוקנו, הם ליקויים ספציפיים שבדיעבד נראה שהיו קשורים למעילה.

דא עקא, דרגי הניהול הבכירים של הבנק, שהמחלקה קיבלה את הצהרתם כאישור כי הליקויים עליהם הצביעה תוקנו, היו אותם דרגי ניהול בכירים שהמחלקה הצביעה במשך שנים על פגמים בשיקול דעתם ועל המשמעת העסקית הירודה ששררה בבנק שהם ניהלו. כמו כן, המחלקה קבעה לעתים בביקורת מעקב, כי הצהרות ההנהלה שתוקנו ליקויים לא היו נכונות, וכן ציינה לעתים שהדוחות שהגיש לה הבנק לצורך הפיקוח על יציבותו היו לדעתה שגויים ואפילו מסולפים.

5. בשני דוחות ביקורת בשנת 2001 הצביעה המחלקה על ליקויים חמורים בתפקודה של מחלקת ניירות ערך (שני הדוחות לא דנו בתחום הפעילות שבו הועסקה העובדת). בין השאר הצביעו הדוחות על הפרות חמורות של כללי בקרה פנימית ואבטחת מידע, ודוח צוות ענ"א הצביע בין השאר על חשיפה לסיכונים מעילה (לא מהסוגים שביצעה העובדת).

שני מורשי חתימה בכירים של הבנק הודיעו למחלקה במכתב בינואר 2002 (בתגובה על הדוח האמור של צוות מב"ע בדבר פעילות של מחלקת ניירות ערך שלא בתחום שבו הועסקה העובדת), כי בוטלה הסמכות של עובדי מחלקת ניירות ערך, לרבות המנהלת, לתת אשראי או לאשר מסגרות אשראי, וכן בוטלה "כל סמכות אחרת שהיא במהותה סמכות אשראי".

יצוין, כי לפי סעיף 8 לפקודה רשאי המפקח, בנסיבות המפורטות שם, ולאחר התייעצות בוועדת הרישיונות, להתלות או להגביל את סמכותו של בעל זכות חתימה.

על השאלה מדוע לא עיגנה המחלקה את דרישתה בסעיף 8 השיבה המחלקה בינואר 2003 כדלהלן:

“הפיקוח על הבנקים הורה על ביטול סמכויות האשראי של עובדי מחלקת ני”ע, והביטול אושר על-ידי דירקטוריון הבנק. הביטול אושר בלוח זמנים מהיר ומיידי וללא התנגדות הבנק, ולפיכך לא היה טעם לפעול ולא היה מקום להתלות, בניסוח הדרישה, במקור סמכות כזה או אחר.”

לאחר קריסת הבנק התברר, לפי האמור במסמך המחלקה ממאי 2002, כי הסמכות של מחלקת ניירות ערך לתת אשראי לא בוטלה, כנראה, ולפחות לא נעשו החסימות הנחוצות לאכיפת ביטולה. הנהלת הבנק לא מנעה מהעובדת לרשום הלוואות בהיקף גדול מאוד (שהתברר שהיו מזויפות), בניגוד להודעה האמורה מינואר 2002.

המחלקה השיבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2003 כדלהלן:

“פסקה זו ... מצביעה על כך שכנראה המנהלים הנזכרים בה היטעו את הפיקוח על הבנקים. מיקומה של פסקה זו אולי בתיאור המעילה, או אולי כהערה של ביקורת המדינה כנגד מנהלים אלה על הטעייה או כשל ניהולי שלהם, אך ודאי לא כחלק מביקורת על הפיקוח על הבנקים.”

המחלקה נוהגת, מפאת מגבלת משאביה, לסמוך במידה ניכרת על הודעות הנהלות הבנקים כי קיימו את דרישותיה לתקן את הליקויים שציננה בדוחות הביקורת שלה. אולם אין זה מן הנמנע שיתברר שבנק לא תיקן את הליקויים במלואם, או שתיקנם אך לא בדיוק לפי דרישות המחלקה; ובמקרה דנן התברר בדעבד שהבנק לא מילא את דרישת המחלקה לתיקון הליקוי, או שלא נקט את האמצעים הנחוצים כדי לוודא שתיקון הליקוי לא יופר.

לשאלת משרד מבקר המדינה בדבר תפקידה של המחלקה לעקוב אחר תיקון ליקויים, השיבה המחלקה במאוס 2003, כי “מעקב תיקון הליקויים מתחיל בנושאים רבים עוד במהלך הביקורת; בנושאים רבים נדרשים ומתקבלים מסמכים בשלב ההתכתבות על דוח הביקורת אשר מספקים ראיות לתיקון ליקויים שונים, ובכל ביקורת חדשה מוקדשות תשומות למעקב תיקון ליקויים מביקורת קודמות”.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמחלקה תבחן מחדש באיזו מידה, באילו בנקים ובאילו סוגים של ליקויים דרושה ביקורת מעקב בסמוך לאחר הודעה כי תוקנו ליקויים, כדי לוודא שאכן תוקנו, ולגביהם אין להסתפק בהצהרות של הנהלות הבנקים, בייחוד הצהרה של הנהלת בנק שהמחלקה כבר מצאה אי-דיוקים בדיווחים שהגיש לה. ראוי גם לשקול ייזום חקיקה שעל פיה ייקבע כי ניתן להטיל על בנק סנקציות של ממש כל אימת שיתברר שבנק לא תיקן ליקוי כפי שהצהיר, דבר שעשוי להרתיע בנק מלהיכשל בהצהרה לא מדויקת על תיקון ליקוי (ראו בעניין זה להלן).

6. להלן דוגמה לאופן אכיפת הוראות נב”ת בתחום מגבלות אשראי, שבו העלתה המחלקה ליקויים חמורים בביקורת שעשתה בבנק בשנים 1997 - 2002.

א. בדוח ביקורת משנת 1995 הצביע צוות מב”ע כי הבנק פיצל אשראי ללווה א’ כדי להסתיר חריגה מהגבלת האשראי ללווה יחיד שנקבעה בהוראת נב”ת 313; בדוח משנת 1997 הצביע הצוות

על פיצול אשראי ללווה ב'; ובדוח משנת 1998 הצביע על פיצול אשראי ללווה ג' באמצעות רישום חלק מסכמו כאשראי לחברה שהוקמה כנראה במטרה לעקוף את הגבלת האשראי ללווה יחיד.

בראשי פרקים מספטמבר 1998 לדיון המפקח עם דירקטוריון הבנק, הוצגה שורה ארוכה של ליקויים חמורים, ובכללם פיצול האשראי ללווה ג', וצוין: "על מקרה זהה לחלוטין הערנו בעבר [בקשר ללווה ב']. סברנו כי ניתן לצפות לחיסול תופעות מסוג זה גם לעתיד. התבדנו³".

בדוח של צוות מב"ע משנת 1998 התרתה המחלקה בבנק, כי הישנות של פיצול אשראי כדי לעקוף את הגבלת האשראי ללווה יחיד תטופל כעבירה של מנהלי הבנק על פי סעיף 14ב(ב) לפקודה. בסקירת צוות מב"ע על הבנק לשנת 1998 נאמר שהבנק תיקן את החריגה מההגבלה באשראי שנתן ללווה ג' בזמן שקצבה לו המחלקה. המחלקה הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2003, כי מאז היא לא מצאה שאשראי פוצל לצורך הסתרת חריגה מהוראה 313. אולם יצוין, כי המחלקה מצאה סילופים מסוגים אחרים בדוחות הבנק למחלקה (דוגמאות ראו להלן).

ב. המחלקה הצביעה פעמים רבות בשנים 1997-2001 על חריגות מההגבלה על אשראי ללווה ד'. באפריל 1999 בדק מבקר הפנים של הבנק, לפי דרישת המחלקה, את הסיבות לחריגות ולהפרת חובת הבנק לדווח לה מיד על חריגה כזאת, וציין בדוח שלו שהטיפול באשראי ללווה ד' היה לקוי בכל שלבי הניהול והבקרה; כמו כן העיר: "ייתכן שקיום מחלקת אשראי אפקטיבית (איוש המשרות של מנהל מחלקת אשראי ובקר אשראי בתקופה הרלוונטית) עשוי היה למנוע חלק מבעיות השליטה והפיקוח". בסקירת צוות מב"ע על הבנק לשנת 1999 נאמר שהבנק דיווח כי באוגוסט ובנובמבר חרג מההגבלה על אשראי ללווה ד'. הצוות גילה שהסכרי הבנק לחריגה לא היו נכונים, והעיר שהבירורים שעשה העלו כי דרגי האשראי בבנק לא הכירו כראוי את פעילותו של הלווה הגדול ביותר של הבנק. בספטמבר 2000 כתב ראש צוות מב"ע למפקח: "מזה זמן רב שהמעקב השוטף בבנק למסחר מאתר חריגות חוזרות ונשנות מהוראותינו בנושא זה. לאורך תקופה ארוכה נעשו מאמצים להביא את הבנק לכדי ציית להוראות, נכון למועד נוכחי מאמצים אלו נכשלו". הבנק נענה לדרישות המחלקה לבטל את החריגות האמורות.

בדוח ביקורת משנת 2001, ציינה המחלקה, כי הבנק חרג מההגבלה על אשראי ללווה ה', וכי הבנק חרג מההגבלה על אשראי ללווה יחיד לפחות עוד שש פעמים בשנת 2000. בדוח הודגש, כי בשל חומרת הליקויים קבע המפקח כי אם תיווצר חריגה נוספת בחובות של לווה יחיד או של קבוצת לוויים, הוא יורה להקטין את תקרת החבות המותרת ללווה יחיד בסכום השווה למלוא סכום החריגה, לפי סעיף 4(ה) של הוראת נב"ת 313. המחלקה הודיעה למשרד מבקר המדינה במארכ 2003, כי מאז התראת המפקח לא נמצאו בבנק חריגות נוספות מהגבלה זו.

ג. בתקופה הנסקרת (1997-2002) גילתה מהחלקה שהושמטו פריטים ונעשו סילופים גם בדוחות הבנק על החבות של קבוצות לוויים, ועל החבות הכוללת של ששת הלוויים וקבוצות הלוויים הגדולים של הבנק, במטרה לעקוף את ההגבלות של חבויות אלו לפי הוראה 313 (או להסתיר חריגות מהן), וכן בדוחות הבנק על החבויות של ענפים כלכליים, כגון נדל"ן.

לדוגמה, בסקירת צוות מב"ע על הבנק לשנת 1999 נאמר, כי בדוח החודשי של הבנק לסוף דצמבר 1999 על ששת הלוויים הגדולים של הבנק השמיט הבנק שניים משלושת הלוויים הגדולים ביותר שלו. המחלקה הבהירה לבנק, כי השמטת שני לוויים גדולים בדוח למחלקה הייתה "תופעה בלתי מובנת, בלשון המעטה".

3 יצוין, כי בראשי הפרקים צוין גם שכמה פעמים נוצרו יתרות חובה בחשבון העו"ש של הבנק בבנק ישראל. לראשי הפרקים צורף מכתב מנובמבר 1997 שכתב ראש צוות מב"ע למנכ"ל הבנק, ובו ציין שיתרות החובה שנוצרו באוקטובר ובנובמבר אותה שנה העידו על ליקויים במערך תכנון הנזילות בבנק. בראשי הפרקים מספטמבר 1998 נאמר: "על מקרה דומה בתחילת השנה לא הגבנו, בהנחה כי לא יחזור על עצמו".

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום לנקיטת לשון המעטה בקשר לממצאים האמורים. נקיטת תחבולות, כגון השמטת נתונים, פיצול חשבוניות אשראי וכל כיו"ב, כדי להסתיר חריגות מהוראות נב"ת, משווה חומרה יתרה לחריגות.

ד. המחלקה הצביעה כי ברוח על הלוויים הגדולים שלו לסוף ספטמבר 2000 וברוח על החבות הכוללת של ששת הלוויים הגדולים שלו, ניכה הבנק מהחבות המדווחת של לווה ה' כ-2 מיליון ש"ח בגין פיקדון שהפקיד לווה ה' בבנק, אף על פי שבאותו מועד לא היה בידי הבנק כתב התחייבות של לווה ה' להימנע מלמשוך את הפיקדון עד שיפרע את האשראי שכנגדו, כנדרש לצורך ניכוי כזה לפי סעיף 5(א) של הוראה 313. המחלקה העירה שהיא רואה בחומרה את הדיווח השגוי, שכן היה על הבנק לדעת שהוא שגוי (לאחר מועד הדוח האמור שלח לווה ה' לבנק כתב התחייבות, שגם הוא לא עמד, לפי קביעת המחלקה, בתנאים הדרושים לניכוי).

7. משרד מבקר המדינה העיר למפקח, כי למרות קביעת המחלקה כי הבנק חרג שוב ושוב מהוראות נב"ת 313 וכי דוחותיו לעניין עמידתו בהוראה זו היו לעתים שגויים ואף מסולפים, לא נקטה המחלקה הליכים להטלת סנקציות לפי סעיפים 8א ו-8 לפקודה, ולא יזמה פנייה לטיפול בחריגות האמורות, ובייחוד אלה הנוגעות בנקיטת תחבולות ובסילוף נתונים, כבעבריות לכאורה של מנהלי הבנק לפי סעיף 14ב(ב) לפקודה (כפי שהתרתה המחלקה בקשר לשיטה להסתרת חריגות מההוראה ב-1998) או לפי סעיף 15 לפקודה.

המחלקה השיבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2003 כדלקמן:

"העלאת רף התגובה, על מנת לחסל תופעות אלו, לא הצדיקה הפעלת סנקציות על פי סעיף 8 לפקודה ובוודאי שלא נקיטת פעולות במישור החוקי על פי סעיף 14ב(ב). פיקוח שוטף על הפעילות הבנקאית מעלה לא אחת ליקויים, חלקם חמורים ובתחומי פעילות מרכזיים וחלקם בעלי השלכות סיכון ניכרות. התגובה הפיקוחית ואמצעי האכיפה שיינקטו, צריך שייבטאו מידתיות ... מתוך ראייה זו, ועל מנת להבטיח חיסול של התופעה, קבע המפקח כי אירוע נוסף של חריגה ממגבלת לווה בודד יגרור הקטנה מיידית של תקרת החבות המותרת במלוא סכום החריגה. לא נראה כי ניתן לערער על אפקטיביות התגובה הנ"ל. מאותה נקודה ואילך, לא נצפתה בבנק למסחר, ולו חריגה אחת, מהמגבלות הקבועות בהוראה מס' 313".

עוד ציינה המחלקה, כי ניתן להאשים חבר דירקטוריון או מנהל של בנק בעבירה לפי סעיף 14ב(ב) רק אם בידי המחלקה להוכיח כי "ביודעין עשה בעסקי התאגיד הבנקאי בדרך שפגעה בניהול התקין של עסקיו", ואין זה קל להוכיח שפגיעה כזאת נעשתה ביודעין.

8. בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה, מדוע נוהגת המחלקה בדרך כלל להימנע מלעגן במפורש את דרישותיה לתיקון ליקויים בסעיף 8א או 8 לפקודה, השיבה המחלקה בינואר 2003 כדלהלן:

"ברובם המכריע של המקרים (מאות ואולי אלפי הוראות לתיקון ליקויים בכל שנה) די באכיפה באמצעות הוראות ביקורת או הנחיות בכתב מטעם הפיקוח על הבנקים, וכמעט בכל שאר המקרים (והיו לא מעט מקרים כאלה), די בהוראה לפי סעיף 8 לפקודה להשגת יעד הפיקוח - וזו המטרה (לא רק בכדי שנוכל לומר שהשתמשנו בסמכות שהוקנתה לנו). רק במקרים בודדים ביותר, בכלל עלה צורך לשקול אמצעי אכיפה חמורים יותר."

לדעת משרד מבקר המדינה, מלבד הצורך להביא להפסקה של הפרות מסוג מסוים שמוצאת המחלקה בתאגיד בנקאי, על המפקח לשים לנגד עיניו גם את שיקול ההרתעה. הימנעות המחלקה לאורך שנים מלהטיל סנקציות על הבנק או מנהליו, לאחר שמצאה הפרות חוזרות ונשנות בבנק, פגעה ביכולת ההרתעה מפני הפרות של הוראות נב"ת והוראות ספציפיות של המפקח לבנק. עם זאת, מובן שהתגובה צריכה הייתה להיות מידתית.

לעניין זה הצביעה המחלקה, במסמך המחלקה מאוגוסט 2002, על הקושי הנורמטיבי להחריף את מדרג הסנקציות כשבנק נענה לדרישות לתקן ליקויים, כדלהלן:

"הפיקוח על הבנקים נתקל לעתים אפילו בקושי להחריף את מדרג אמצעי האכיפה הקבועים בסעיף 8 בפקודת הבנקאות, גם כאשר מאותרים ליקויי ניהול בתכיפות וחומרה גבוהים. זאת, במיוחד כאשר הנהלת הבנק נכונה להיענות לדרישות התיקון שמגדיר הפיקוח. בפועל, מתברר בהמשך שהיא עושה זאת בצורה בלתי מספקת (בבדיקה החוזרת של הפיקוח), ומשהתברר שהתיקון לא הביא לשיפור הניהול המתחייב, שוב על הפיקוח להגדיר את הליקויים ודרישות התיקון, ולתת לבנק הזדמנות לתקן את הליקויים (במיוחד כאשר מתחלפת הנהלה או דירקטוריון) - וחוזר חלילה."

9. מממצאי הביקורת עולה, כי השימוש באמצעי האכיפה המושתתים על הוראות הפקודה שהפרתן היא עבירה פלילית אינו מעשי, והמפקח נמנע מלהשתמש בהם (אלא, לעתים רחוקות, בלשון התראה, כדי להמריץ בנק לקיים את הוראותיו)⁴. לדעת משרד מבקר המדינה, על בנק ישראל לשקול ולבחון ייזום תיקון חקיקתי של הפקודה, שלפיו ייקבע, כי אם יימצא שבנק הפר הוראות נב"ת או הוראה ספציפית של המפקח לבנק לתקן פגמים בניהולו, או שיימצא כי הצהרה שהגיש למפקח בדבר תיקון ליקויים לא הייתה נכונה, יהיה המפקח מוסמך להטיל קנס אזרחי (מדורג לפי סוג ההפרה וחומרתה) על בנק או מנהלו או על שניהם, בהתאם לנסיבות העניין, דוגמת המתכונת שנקבעה בחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994, או מתכונת דומה אחרת. ההנחה היא שקנס בשיעור ניכר הוא עונש מרתיע לבנק, והאפשרות להטיל תעמיד לרשות המפקח אמצעי יעיל ומהיר שעשוי להגביר את כוח ההרתעה, ולצמצם את ההפרות, בייחוד אלה שהסנקציות החמורות הכלולות בפקודה אינן הולמות אותן.



4 יצוין, שבתאור המסגרת החוקית שבה ומכוחה פועל המפקח, במסמך המחלקה מאוגוסט 2002, מוזכרות כמה מהסנקציות שנקבעו בפקודה, כגון השעיית דירקטור או מינוי מנהל מורשה או מפקח מיוחד לבנק שיציבותו התערערה, אבל אין מוזכרות כלל העברות הפליליות שנקבעו בסעיפים 8, 14ב ו-15 לפקודה.

בדוח זה מועלות כמה המלצות שיישומן עשוי לשפר את אמצעי ההגנה של הבנקים נגד סיכוני מעילה. לדעת מבקר המדינה יש לקבל במידה רבה את טענת המפקח, כי אין להגדיר כליקוי בתפקוד המחלקה את העובדה שהיא לא נקטה בשעת מעשה אמצעים, אשר בחכמה שלאחר מעשה נראה, כי נקיטתם מבעוד מועד הייתה עשויה להקשות על העובדת לנצל פרצות במערכות הבקרה והביקורת של הבנק, או להגדיל את הסיכוי שהן יגלו את המעילה במועד יותר מוקדם. עם זאת, הפרשה החמורה, הנדירה והחריגה של קריסת הבנק עקב מעילה גדולה מאוד ממחישה את הסיכון שבאי סתימת פרצה במנגנוני הבקרה של בנק, ואת הנזק בהיקף שלא ישוער כתוצאה מכך.

לדעת מבקר המדינה, יש מקום לשקול הגברת התדירות של ביקורות מעקב של המחלקה בבנקים בכלל או בבנקים מסוימים שמהימנות דיווחיהם אינה מובהקת, אם כי אין זה סביר שביקורות מעקב יקיפו מדגם של 100% מהליקויים שתיקונם נדרש, ויש לשאוף שלא יפגעו בסדרי העדיפויות בתכניות הביקורת של המחלקה. לפיכך, נחוץ להגביר את כוח ההרתעה של המפקח באמצעות סנקציות, כגון קנס אזרחי, שהוא אמצעי יעיל ומהיר, ובמקרים רבים הולם את ההפרות יותר מאשר הסנקציה החמורה של הליך פלילי לפי סעיפי הפקודה. מן הראוי אפוא, לדעת מבקר המדינה, שהמפקח ישקול ויבחן ייזום תיקון חקיקתי שלפיו יוסמך המפקח להטיל קנס אזרחי מדורג על בנק (או על מנהלו או על שניהם) שיפר הוראת נב"ת או הוראה ספציפית של המפקח לתקן ליקוי, או שיימצא שהצהרתו כי תיקן ליקוי לפי דרישת המפקח לא הייתה נכונה.