

בנק ישראל

הפיקוח על שלוחות בנקים ישראלים בחו"ל

תקציר

רקע כללי

במסגרת תפקידיו של הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - הפיקוח על הבנקים או הפיקוח) הוא עשוי להידרש לפקח על פעילותם של בנקים מסחריים ישראלים בחו"ל. הצורך במעורבותו התעורר נוכח פעילותם של כמה בנקים מסחריים ישראלים בחו"ל שהביאה לידי חקירות של רשויות אמריקאיות נגדם בעקבות חשד לסיוע ללקוחות אמריקאים להתחמק מתשלום מס. החקירות נמשכות זה יותר משלוש שנים.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2014 - יוני 2015 בדק משרד מבקר המדינה את הצעדים שנקט הפיקוח על הבנקים בעניין פעילותם של בנקים מסחריים ישראלים, שעל פי הדין האמריקאי מהווה לכאורה סיוע ללקוחות זרים להתחמק מתשלומי מס. בדיקות השלמה נעשו באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל), ברשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים) וברשות ניירות ערך.

הליקויים העיקריים

הפיקוח על שלוחות של בנקים ישראלים בחו"ל - היעדר מדיניות

הפיקוח על הבנקים לא קבע מדיניות מנחה מתי הוא נדרש לבצע ביקורות בשלוחות הבנקים בחו"ל על הפעילות בחו"ל, וזאת אף שהדבר נדרש על פי עקרונות ועדת באזל¹.

אי-בדיקת חלק מהסוגיות שעלו מהשינוי במדיניות רשויות החוק והמס בארצות הברית

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי עד לפתיחת החקירה נגד הבנקים בשווייץ ב-2011 לא בדק הפיקוח על הבנקים חלק מהסוגיות שעלו מהשינוי שחל במדיניות של רשויות החוק והמס בארצות הברית.

הפיקוח על הבנקים לא דרש מבנקים ישראלים בחינה ודיון ברמת הדירקטוריון

נמצא כי עד לפתיחת החקירה נגד הבנקים בשווייץ ב-2011 לא דרש הפיקוח על הבנקים מבנקים ישראלים לבחון ולדון ברמת הדירקטוריון בסיכונים ובהשלכות הנובעים מפעילות חוצה גבולות של לקוחות אמריקאים לנוכח השינויים שחלו במדיניות רשויות החוק והמס בארצות הברית משנת 2008.

אי-הסדרת מסגרת בקרה נאותה ובלתי תלויה על שלוחות חו"ל

לא נמצא כי הפיקוח על הבנקים פעל כדי לוודא כי בנק א' פעל להסדרת מסגרת פנים-בנקאית לבקרה נאותה ובלתי תלויה על שלוחות חו"ל, ובכלל זה שינוי מבנה הפיקוח והבקרה עליהן.

1 עקרונות ועדת באזל לפיקוח אפקטיבי על הבנקים (Core Principles for Effective Banking Supervision) מספטמבר 2012 מתווים למעשה את הרף התחתון לפיקוח על בנקים ומשמשים את המדיניות השונות להערכת טיב הפיקוח בארצן. ראו באתר www.bis.org/publ/bcbs230.htm

השימוש בחשבונות ממוספרים במערכת הבנקאית

הפיקוח על הבנקים לא בחן אם בנק א' פעל לפי נוהל בנקאי תקין 411, ולפי חשבונות ממוספרים לא ישמשו להסתרת זהות הלקוח ממערכת הציות והביקורת או מרשויות הפיקוח.

תיאום ושיתוף פעולה הלוקים בחסר בין הפיקוח לבין רשות ניירות ערך

המפקח על הבנקים דאז מר דוד זקן (להלן - המפקח על הבנקים) לא עדכן את הרשות לניירות ערך על הנחיותיו לביצוע הפרשות בדוחות הכספיים של בנק ב' ובנק ג' אף שההפרשות נרשמו תחת הפרשה להפסד בגין התחייבות תלויה. רק בשלהי 2014 עם הפרסומים בתקשורת הנוגעים לחקירה, גילתה הרשות לניירות ערך, באמצעות פנייה יזומה לבנקים, את קיומן של ההפרשות.

אי-הסדרת תשתית משפטית ליישום הסכם ה-FATCA

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעקבות חתימתה של ממשלת ישראל על הסכם ה-FATCA² על משרד האוצר לקדם ביחד עם משרד המשפטים ביתר נחישות את תיקון החקיקה לשם הסדרתה של תשתית משפטית בתחום זה שתאפשר ליישם את ההסכם. מאחר שהתשתית הקיימת מבוססת על פרשנותו של הפיקוח על הבנקים בלבד, כלל הגופים הפיננסיים שההסכם חל עליהם, ובהם הבנקים, עלולים שלא לקיים את ההסכם, ובסופו של דבר - אף לשלם את המחיר על כך.

אי-יישום ההמלצה לעניין הוספת העלמת מס כעברת מקור

משרד מבקר המדינה מעיר לגופים האמונים על הנושא, בהם הנהלות משרד המשפטים ומשרד האוצר, כי מאחר שהוספת עברה של העלמת הכנסות במרמה ובערמה³ כעברת מקור נמנתה עם המלצותיהן של שתי ועדות שדנו בנושא: הוועדה הבין משרדית ממאי 2002 וועדת ארבל⁴ שהמלצותיה הוגשו לשר האוצר בפברואר 2013, ומאחר שמבקר המדינה העיר על כך פעם נוספת בדוח שנתי 62⁵, עליהם להמשיך ולפעול ביתר נחישות כדי ליישם את ההמלצה האמורה.

- 2 FATCA (Foreign Accounts Tax Compliance) - הוראות שהוסדרו במסגרת חקיקה של ארצות הברית, שנועדו להעמיק את גביית המס מלקוחות אמריקאים.
- 3 סעיף 5220[5] לפקודת מס הכנסה.
- 4 צוות מקצועי שהוקם בדצמבר 2011 בראשות מנהל רשות המסים דאז מר דורון ארבל ובהשתתפות נציגי רשות המסים, אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד המשפטים. מטרתו הייתה לבחון את הטיפול בנושא ההון השחור, אכיפת הגבייה והעלמות המס.
- 5 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012) עמ' 153. ראו גם דוח שנתי 60 (2010) עמ' 223.

ההמלצות העיקריות

1. על בנק ישראל לפעול בהקדם להסדרה, בחקיקה, של סמכויות הפיקוח על הבנקים לקיים פיקוח ובקרה על שלוחות הבנקים הישראליים בחו"ל, כנדרש בין היתר על פי עקרונות ועדת באזל. כמו כן מן הראוי כי הפיקוח על הבנקים יבחן את התהליכים המשמשים אותו לאיתור סיכונים הנובעים מהפעילות בחו"ל, וכיצד היה עליו לפעול מבעוד מועד על מנת להפנים שינוי מדיניות של מדינות זרות ואת הסיכונים המשמעותיים הכרוכים בכך.
2. על הפיקוח על הבנקים לבחון את מדיניותו בנוגע לניהול חשבונות ממוספרים כפי שמופיעה בנוהל בנקאי תקין 411 ולהתאימה לשינויים בחקיקת ה-FATCA.
3. כדי למנוע מצב שבו הוראות ההתאמה ל-FATCA יהיו תלויות פרשנות בלבד, מן הראוי שמשדר האוצר יקדם עם משרד המשפטים ביתר נחישות ובהקדם את הסדרת החקיקה בנושא ה-FATCA.

סיכום

מערכת הבנקאות ממלאת תפקיד מרכזי בכל מדינה ובכל משק מודרני, ובידיה הציבור מפקיד את חסכוניותו הכספיים. פעילות הבנקים הישראליים שעל פי הדין האמריקאי מהווה לכאורה סיוע ללקוחות זרים להתחמק מתשלומי מס הביאה לידי הטלת קנסות כבדים על בנק אחד מצד המאסדרים בארצות הברית ועלולה להביא לידי הטלת קנסות נוספים גם על בנקים נוספים, שיביאו לפגיעה כלכלית באותם בנקים, ופגיעה באמון של הציבור במערכת הבנקאית.

נמצא כי עד לפתיחת החקירה נגד הבנקים בשווייץ ב-2011 לא בדק הפיקוח על הבנקים את כל הסוגיות שעלו כחלק מהשינוי שחל במדיניות רשויות החוק והמס בארצות הברית, ולא דרש מבנקים מסחריים ישראליים לבחון ולדון ברמת הדירקטוריון בסיכונים ובהשלכות הנובעים מפעילות חוצה גבולות של לקוחות אמריקאים.

לדעת משרד מבקר המדינה לצורך שמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית ועל אמון הציבור בה, על הפיקוח על הבנקים לבחון את התהליכים המשמשים אותו לאיתור סיכונים והתנהלות בלתי תקינה, גם סיכונים הנובעים מפעילות הבנקים בחו"ל, ובכלל זה איתור סיכונים מוקדם יותר - במועד היווצרותם כסיכון משמעותי. לדעת משרד מבקר המדינה, על בנק ישראל לפעול בהקדם להסדרה, בחקיקה, של סמכויות הפיקוח על הבנקים לקיים פיקוח ובקרה על שלוחות הבנקים הישראליים בחו"ל, כנדרש בין היתר על פי עקרונות ועדת באזל; וכן עליו לנקוט צעדים מעשיים, באמצעות הפיקוח על הבנקים, שימנעו בעתיד התנהלות בלתי תקינה של הבנקים הישראליים.

הליקויים העולים מדוח זה מלמדים על התנהלות לקויה של בנק ישראל בנוגע לפיקוח על פעילותן של שלוחות בנקים ישראלים בחו"ל. על בנק ישראל להקפיד על מניעת פעילות בלתי תקינה של בנקים ושל לקוחותיהם שיש בה כדי להפר חוקים ו/או אמנות בין-לאומיות.



מבוא

מבנה התאגידים הבנקאיים בארץ כולל בנקים שהם חברות אם שלעיתים מחזיקים בבנקים נוספים בארץ ובחו"ל, בבעלות מלאה או חלקית. הפעילות הבין-לאומית של הבנקים מתבצעת על ידי שלוחות מחוץ לישראל הכוללות נציגויות⁶, סוכנויות⁷, סניפים⁸ וחברות בנות. עם זאת, חברת האם היא חברה רשומה בישראל ולפיכך חלים עליה הדינים הישראליים, הכוללים בין היתר את חוק החברות, התשנ"ט-1999, והיא נתונה לפיקוח ולרגולציה של הפיקוח על הבנקים מכוח פקודת הבנקאות, 1941 (להלן - פקודת הבנקאות).

מבנה התאגיד הבנקאי המתואר לעיל כולל חברות בנות שהן בנקים במדינות אחרות, וכל אחת מהן היא בעלת ממשל תאגידי נפרד, דירקטוריון נפרד ונושאי משרה משלה. כל בנק כזה כפוף לחוקי המדינה שבה הוא פועל ולכללי הפיקוח והרגולציה שקבעו רשויות הפיקוח השונות במדינה זו. עם זאת, חברת האם, שחלים עליה חוקי מדינת ישראל, היא בעלת השליטה על בנקים אלו, ונתונה הכספיים המוצגים בדוחות הכספיים המאוחדים כוללים את הדוחות הכספיים של אותם בנקים.

בהיעדר ציות מספק של חברות הבנות בחו"ל להוראות הרגולטוריות המקומיות, הקבוצה הבנקאית עלולה להיחשף לסיכונים משמעותיים, ובעקבותיהם - לפגיעה כלכלית בשל הטלת קנסות ואף לפגיעה במוניטין של התאגיד הבנקאי ושל מערכת הבנקאות בישראל.

תפקידי הפיקוח על הבנקים כוללים: פיקוח על יציבות התאגידים הבנקאיים הישראליים - מניעת סיכונים עודפים ליציבותם, לרבות אלה הנובעים מפעילותם בחו"ל והגנה על כספי המפקידים; הבטחת הניהול התקין של התאגידים הבנקאיים ושמירת ההגנות ביחסים שבין הבנקים ללקוחותיהם⁹. לשם כך בסמכותו של המפקח על הבנקים לתת לבנקים הוראות הנוגעות לדרכי פעולתם וניהולם.

בארצות הברית נהוגה שיטת מיסוי פרסונלית, ולפיה כל אדם משלם מס על פי הכנסתו האישית, ללא קשר למיקום הגאוגרפי שבו התקבלה ההכנסה. בעקבות המשבר הפיננסי העולמי שהחל בשנת 2008 והרצון להגביר את הכנסות הממשל הפדרלי ממסים חלו שינויים במדיניות הרשויות בארצות הברית בנושאים הנוגעים ללקוחות אמריקאים, כדי לגבות מס גם מישויות ומחייבי מס שחשבוניותיהם או פעילותם העסקית מתנהלים גם מחוץ לארצות הברית. השינוי היה הן בהיבטי אכיפת החוקים הקיימים והן בכוונה לאמץ שינויים בחקיקה בנוגע לכללי ה-QI¹⁰, כללי "מתווכים מורשים", שינויים אלו היו צפויים להרחיב את רמת הדיווח הנדרשת.

בספטמבר 2011 פנתה FINMA, רשות הפיקוח השוויצרית על השוק הפיננסי השוויצרי¹¹, לכמה בנקים שוויצריים וביקשה מידע סטטיסטי על עסקיהם עם לקוחות אמריקאים לצורך העברתו

6 נציגות - שלוחה בחו"ל שאדם אחד או יותר מייצגים בה את הבנק בארץ המארחת. הנציגות מוגבלת ליצירת קשרים עם לקוחות ולהעברת מידע ואינה רשאית לעשות עסקים בנקאיים.

7 סוכנות - שלוחה בחו"ל הרשאית לבצע סוגים מסוימים של עסקאות בנקאיות, ובדרך כלל אינה רשאית לקבל פיקדונות או למלא תפקידים של נאמן.

8 סניף - מקום קבוע (כלומר לא נפתח מראש לתקופה מוגבלת), מותר לבצע בו את כל הפעילות המותרת לתאגיד בנקאי, הוא פועל בזמני פעילות שנקבעו כמקובלים באותו תאגיד בנקאי, הניהול שלו נעשה בסניף, ומותר לשרת בו את כל הלקוחות.

9 ראו בסעיף 5 לפקודת הבנקאות, 1941 ובאתר בנק ישראל: <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/Pages/Default.aspx>

10 QI - Qualified Intermediary. כללי "מתווכים מורשים" הם כללי דיווח לרשויות המס בארצות הברית המוטלים על מתווכים פיננסיים מורשים (לרבות הבנקים בישראל) בנוגע לפעילות הלקוחות האמריקאים. הכללים בתוקף משנת 2001.

11 FINMA - Swiss Financial Market Supervisory Authority

לרשויות בארצות הברית. פנייה זו הייתה השלב הראשון בתהליך חקירה של משרד המשפטים של ארצות הברית (United States Department of Justice, להלן - ה-DOJ) נגד אותם בנקים, שכלל חשד לסיוע ללקוחות אמריקאים להתחמק מתשלום מס ומחובות דיווח בארה"ב. שלושה מתוך בנקים שווייצריים אלו הם חברות בנות של בנקים ישראלים.

באוגוסט 2013 נחתם הסכם¹² בין הרשויות בשווייץ לבין ה-DOJ בעניין הסדרי מס והעברת מידע על אודות לקוחות על פי דרישה. ההסכם עודד את הבנקים לשיתוף פעולה עם רשויות המס של ארצות הברית בתמורה לפטור מהליך פלילי. ההסכם לא חל על בנקים שהיו נתונים לחקירה פלילית (בכללם שלוש החברות הבנות של הבנקים הישראליים ו-11 בנקים אחרים) - להם נשלחה הודעה מאת ה-DOJ כי נפתחה חקירה פלילית בנוגע לעסקיהם. באותם בנקים (שהיו נתונים לחקירה פלילית) נוהלו חשבונות של לקוחות אמריקאים, והתעורר חשד כי לקוחות אלו חייבים מס לרשויות המס האמריקאיות, וכן כי הבנקים סייעו ללקוחות בהעלמת מס מהרשויות האמריקאיות.

מאמצע 2014 החלה גם חקירה של הוועדה לניירות ערך ולבורסות של ארצות הברית (US Securities and Exchange Commission, להלן - ה-SEC) ושל הרשות לשירותים פיננסיים של מדינת ניו יורק (New York Department of Financial Services, להלן - ה-DFS) נגד קבוצת בנק א'.

ב-22.12.14 חתמה קבוצת בנק א' על שני הסדרים עם שתי רשויות אמריקאיות, ה-DOJ וה-DFS, לתשלום קנסות בהיקף כולל של מאות מיליוני דולר. הסדרים אלו הושגו לאחר חקירה של למעלה משלוש שנים נגד הבנק ונגד כמה משלוחותיו על סיועו ללקוחות אמריקאים של הקבוצה בהעלמת מס. בחקירה אחרת - של ה-SEC - נחקרת עברה של אותו בנק על חוקי ניירות ערך בכל הקשור ללקוחות אמריקאים. חקירה זו עדיין לא הסתיימה¹³.

בחודשים דצמבר 2014 - יוני 2015 בדק משרד מבקר המדינה את הצעדים שנקט הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל בעניין פעילותם של בנקים מסחריים ישראלים שעל פי הדין האמריקאי יש בה לכאורה סיוע ללקוחות זרים להתחמק מתשלומי מס. בדיקות השלמה נעשו באגף החשב"ל שבמשרד האוצר, ברשות המסים וברשות ניירות ערך.

12 על פי ההסכם, עד ל-31.12.13 היה כל בנק הפועל בשווייץ מחויב לסווג את עצמו לקטגוריה המשקפת את פעילותו מתוך הקטגוריות האלה: (א) קטגוריה 1 - בנקים בחקירה. על הבנקים בקטגוריה זו לפעול ישירות מול משרד המשפטים האמריקאי בעניין הקנס שיושת עליהם, וכן עליהם לדווח ל-FINMA כאילו היו בקטגוריה 2; (ב) קטגוריה 2 - בנקים הפעילים עם לקוחות אמריקאים וסבורים כי בפעילותם עברו עברות מס לפי החוק האמריקאי. סיווג הבנק בקטגוריה זו מחייב דיווח ל-FINMA על נכסי פעילות לקוחותיהם האמריקאים בתקופות שונות. מדיווח זה ייגזר הקנס לבנק על פי נוסחת חישוב קבועה ובמקביל יימנעו הרשויות האמריקאיות מתביעה פלילית נגד הבנק במסגרת הסדר מסוג NPA (הסדר אי-העמדה לדין); (ג) קטגוריה 3 - בנקים הפעילים עם לקוחות אמריקאים, אך סבורים שלא עברו עברות מס לפי החוק האמריקאי. בנקים אלו צריכים לספק ראיות רבות, גם של בודק חיצוני, וצפויים לביקורת הרשויות האמריקאיות לבחינת נכונות הסיווג; (ד) קטגוריה 4 - בנקים שבסיס לקוחותיהם מקומי בלבד, ולכן הם סבורים כי בפעילותם לא הפרו את חוקי המס של ארצות הברית. בנקים אלה יידרשו להוכיח את נאותות סיווגם וצפויים לבדיקה חיצונית.

13 נכון למועד כתיבת דוח זה עדיין מתנהלת חקירה של כמה רשויות אמריקאיות נגד בנק ב' ובנק ג'.

היקף סמכויות בנק ישראל לפיקוח על שלוחות הבנקים בחו"ל

על פי עקרונות הליכה של ועדת באזל לפיקוח אפקטיבי על בנקים¹⁴, מפקח הבית (המפקח על הבנקים במדינה שבה פועלת חברת האם של הבנק) והמפקח המארח (המפקח במדינה הזרה שבה פועל הבנק) יחלקו מידע וישתפו פעולה לצורך פיקוח יעיל על הקבוצה הבנקאית וטיפול יעיל במצבי משבר¹⁵. עקרונות הליכה נוגעים לאופן חלוקתה של עבודת הפיקוח בין המפקח המארח למפקח הבית. המפקח המארח אחראי לפעילות המקומית של השלוחה במדינה הזרה ומבצע פיקוח על פי מהותיות הסיכון שהוא קובע כמו לגבי יתר הגופים המקומיים המצויים בפיקוחו, ומפקח הבית אחראי לפיקוח על הקבוצה. סעיף 2 לעקרון ליבה 13 במסמך מתייחס לאופן שיתוף הפעולה בין המפקחים, ונקבע בו כי אחד הקריטריונים החיוניים הוא שיתוף במידע. בין היתר באמצעות: "Informal or formal arrangements (such as memoranda of understanding) are in place to enable the exchange of confidential information". עוד נקבע כי גם למפקח הבית צריכה להיות גישה ישירה לביקורת בשלוחות הבנקים בחו"ל, ועליו רק להודיע למפקח המארח על כוונתו לבצע ביקורת, זאת כדי לסייע להערכתו את איתנות הקבוצה ואת הציות לדרישות בנושא בדיקות נאותות של לקוחות. על מפקח הבית לבקר בשלוחות בחו"ל מפעם לפעם, לפי הסיכון והחשיבות שבפעילותן, ולפגוש באותה העת את המפקחים המארחים. כמו כן, בסיפא של סעיף 4 לעקרון ליבה 12 נקבעה החובה הבאה: "The supervisor has a policy for assessing whether it needs to conduct on-site examinations of a bank's foreign operations or require additional reporting and has the power and resources to take those steps as and when appropriate".

בתשובה שמסר סגן המפקח על הבנקים דאז (להלן - סגן המפקח על הבנקים) לנציגי משרד מבקר המדינה מינואר 2015 נכתב בין היתר כי "הכלים הנתונים בידי הפיקוח, בכל הקשור לפעילות שלוחות שהן חברות בת בחו"ל מצומצמים".

כמו כן, סגן המפקח על הבנקים ויועץ למפקח על הבנקים מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה בפגישה במאי 2015, כי הפיקוח על הבנקים מנסה להגיע לידי הסכמים פורמליים עם מפקחים מקבילים בחו"ל, כדוגמת מסמך שיתוף פעולה עם רשויות הפיקוח בארצות הברית¹⁶, ומקיים עמם פגישות עבודה שנתיות שוטפות לצורך החלפת מידע. הפיקוח על הבנקים אינו מבצע ביקורת ישירה על שלוחות של בנקים ישראלים בחו"ל, אלא מבצע את ביקורתו באמצעות החלפת מידע עם מפקחים מקבילים, קיום פגישות עבודה עם המנכ"ל ועם מנהלים אחרים בשלוחות האלה ודרישת חומר רלוונטי ככל האפשר מחברת האם.

14 ועדת באזל היא פורום עבודה ושיתוף פעולה מקצועי בנושאי פיקוח על תאגידים בנקאיים. בוועדה חברות מספר רב של מדינות. היא מתכנסת בקביעות בשווייץ, ויעדיה הם הגברת ההבנה בנושאים הקשורים בפיקוח ושיפור איכותו ברחבי העולם.

15 ראו עקרון ליבה 12: "Consolidated Supervision" ועקרון ליבה 13: "Home-host Relationships" מספטמבר 2012. עקרונות דומים הופיעו במסמכים קודמים של ועדת באזל: "Core Principles Methodology" מאוקטובר 2006; "Home-host Information Sharing for Effective Basel II Implementation" מיוני 2006; וכן "High-Level Principles for the Cross-Border Implementation of the New Accord". בתשובת המפקח על הבנקים מאוגוסט 2015 צוין כי הפיקוח על הבנקים פועל בהתאם לעקרונות באזל.

16 מסמך שיתוף פעולה (Statement of Cooperation) מאוגוסט 2011 בין הפיקוח על הבנקים לבין הרגולטורים האמריקאים - מועצת הנגידים של הבנק המרכזי בארצות הברית (Board of Governors of the Federal Reserve System) והתאגיד הפדרלי לביטוח פיקדונות (Federal Deposit Insurance Corporation).

נמצא כי הפיקוח על הבנקים לא קבע מדיניות מנחה מתי הוא נדרש לבצע ביקורות בשלוחות הבנקים בחו"ל על הפעילות בחו"ל, וזאת אף שהדבר נדרש על פי עקרונות ועדת באזל.

בתשובת המפקח על הבנקים למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2015 צוין כי לפי סמכותו של המפקח על הבנקים שמעוגנת בפקודת הבנקאות "אין לפיקוח על הבנקים סמכות לדרוש מידע פרטני מבנקים בחו"ל שהם חברות בת של תאגידים בנקאיים בישראל, ואף לבצע בהם ביקורת". עוד צוין, כי על רקע הקבוע בחוק (פקודת הבנקאות) "הפיקוח על הבנקים פועל בהתאם לעקרונות באזל, ומסתמך על הליכי ביקורת שעורכות הרשויות המקומיות, אשר להן יתרון משמעותי בכל הקשור להיכרות עם סביבת הפעילות העסקית, המשפטית והרגולטורית בה פועלות השלוחות". בהמשך צוין כי "אף בשל הוראות החוק בכל מדינה, לרבות כללי הסודיות והסמכויות השונות, מוגבלת כניסתם של המפקחים במדינת בנק האם, בביצוע ביקורת על חברות בת הפועלות במדינה המארחת. סוגית חלוקת הפיקוח בין המפקח במדינת האם לבין המפקח במדינה מארחת עולה בפורומים בינלאומיים, ויתכן שלנוכח הסיכון הטמון בפעילות חוצת גבולות של הבנקים והקושי לטפל בבנקים כאמור, שנקלעים לקשיים, יחולו שינויים בכללים אלו".

לאור הסיכונים הנובעים מפעילות הבנקים בחו"ל ומאחר שהערכת הסיכון של השלוחות בחו"ל עשויה להיות שונה בין המפקח במדינת האם למפקח במדינה המארחת, על בנק ישראל לפעול להסדרה בהקדם, בחקיקה, את סמכויות הפיקוח על הבנקים לקיים פיקוח ובקרה על שלוחות הבנקים הישראליים בחו"ל, כנדרש בין היתר על פי עקרונות ועדת באזל.

פעולות הפיקוח בכל הנוגע לשינוי שחל במדיניות הרשויות בארצות הברית

באוגוסט 2008 נכנס לתוקפו צו מוסכם (Cease & Desist Order) שנחתם על ידי סניף בנק ג' ועל ידי המאסדרים בארצות הברית לתיקון ליקויים שנמצאו בבנק בעקבות ביקורת שעשה FDIC, תאגיד ביטוח הפיקדונות הפדרלי¹⁷, בסוף 2007 בעניין יישומה של תכנית ציות לדיני הסודיות הבנקאית, איסור הלבנת הון ועסקאות B.T.B.¹⁸. בדצמבר 2010 הוסר הצו לאחר דוח ביקורת נוסף של ה-FDIC משנת 2010, שממנו עלתה שביעות רצון מתיקון הליקויים בסניף זה.

במקביל התקיימה נגד הסניף חקירה של התובע המקומי מטעם ה-DOJ, וכן התקיים משא ומתן על הסדר¹⁹ אי-העמדה לדין. במשא ומתן לא הושג הסדר, ובסוף 2013 הגיעה קבוצת בנק ג' להסכמה עם ה-DOJ שהטיפול בכל הקבוצה יאוחד, קרי הטיפול בנושא זה ישולב עם החקירה של בנק ג' בשווייץ, שנפתחה בסוף 2011.

17 FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation)
18 B.T.B (Back to Back) - מתן הלוואה במקום אחד כנגד פיקדון הנמצא במקום אחר.
19 הסדר NPA (Non Prosecution Agreement), שמשמעו אי-העמדה לדין.

דרישת התובע המקומי מטעם ה-DOJ לקבלת מידע וגילוי מסניף בנק ג' הייתה רחבה וכללה את כל החשבונות של אמריקאים או של מוטבים אמריקאים שלא דיווחו כחוק לרשויות המס בארצות הברית.

מכתב האישום שהוגש נגד בנק ג' בארצות הברית במהלך 2009 עולה, כי ההתייחסות של הרגולטור בארצות הברית להלוואות המגובות בנכסים בישראל, השתנתה, והוא אינו רואה בשימוש במוצר בנקאי זה להסתרה ולסיוע בהעלמת מס שימוש לגיטימי.

כמו כן, במהלך 2008 נחשפה פרשת בנק זר. עובד בסניף הבנק בניו יורק שהסתכסך עם מעבידו החליט לחשוף מידע על סיועו של הבנק לתושבי ארצות הברית להימנע מתשלום מס על ידי הפקדת הונם בשווייץ באמצעות חברות ביניים. בעקבות חשיפת המידע, הגישו הרשויות בארצות הברית, ה-DOJ וה-SEC, כתב אישום נגד הבנק. הצדדים הגיעו לידי פשרה. בהסכם שנחתם²⁰ ושפורסם ביולי 2009 (הסדר מסוג DPA²¹) הוסכם כי הבנק הזר ישלם קנס של כ-780 מיליוני דולר וימסור את שמותיהם של 4,500 עד 10,000 לקוחות אמריקאים. מההסדר שפורסם עולה כי דפוס הפעולה של הבנק כלל סיוע אקטיבי ללקוחותיו האמריקאים להימנע מתשלום מס, בין היתר באמצעות שימוש בחברות Offshore²².

בדוח ביקורת של הפיקוח על הבנקים על בנק א'²³ מאוגוסט 2015 (להלן - דוח הביקורת על בנק א') צוין כי "הסיכונים המשפטיים וסיכונים המוניטין בפעילות חוצה גבולות גדלו משמעותית החל מ-2008, בעיקר בכל הקשור ללקוחות אמריקאים. משנת 2008 הגבירו השלטונות האמריקאים את האכיפה של דיני המס החלים על משלמי מס אמריקאים המנהלים חשבונות בבנקים מחוץ לארה"ב ובמסגרת זאת גם על בנקים ובנקאיים הפועלים מחוץ לארה"ב, אשר על פי הדין האמריקאי, נחשבים כמסייעים למשלמי מס אמריקאים בהעלמת מס. בפברואר 2008 החליטה ועדה של הסנאט האמריקאי לחקור את סוגית הבנקים מחוץ לארה"ב המשמשים מקלטי מס למשלמי מס אמריקאים וביוני 2008 פורסם דוח החקירה²⁴, בדגש על כספים המוחזקים מעבר לים (Offshore) בליכטנשטיין ובשווייץ".

עוד צוין בדוח הביקורת האמור כי "החל משנת 2009 הושקו מספר תכניות בארה"ב לגילוי כספים שלא הוצהר עליהם לשלטונות המס האמריקאים במסגרתן השתתפו עשרות אלפי משלמי מס אמריקאים שניהלו חשבונות מחוץ לארה"ב. בחלק מהמקרים מסרו הנישומים מידע אודות בנקאים שסייעו להם בהעלמת המס. במהלך התקופה פורסם מידע אודות הליכים שנוקטות הרשויות האמריקאיות במסגרתם הוגשו כתבי אישום כנגד בנקים זרים ועובדיהם בגין שיתוף פעולה וסיוע לרמות את רשויות ארה"ב בזיהוי, חישוב, הערכה וגבייה של מס".

מחקירת סניף בנק ג' ומכתב האישום שהוגש בעקבותיה, מפרשת הבנק הזר ומהמידע שפורסם על הליכים שנוקטות הרשויות בארצות הברית שבמסגרתם הוגשו כתבי אישום נגד בנקים זרים ועובדיהם היה אפשר ללמוד כי הרשויות החלו לשנות את גישתן בנושאים הנוגעים ללקוחות אמריקאים, כדי להעמיק את גביית המס מן החייבים שחשבונויותיהם או פעילותם העסקית מחוץ לארצות הברית. אם בעבר לא פעלו הרשויות בארצות הברית נגד סיוע אקטיבי של הבנקים

- 20 עיקרי ההסכם הופיעו באתר ה-DOJ כבר בפברואר 2009. ראו באתר www.justice.gov/opa/pr/
- 21 הסדר מסוג DPA (Deferred Prosecution Agreement) הוא הסדר הכולל הגשת כתב אישום שהדיון בו מוקפא, וכך אם הבנק יעמוד בתנאי ההסכם בתקופה המוגדרת, יבוטל כתב האישום ותימנע הרשעה פלילית.
- 22 חברות Offshore - חברות הרשומות מחוץ לארצות הברית, במדינות המשמשות מקלטי מס שבהן קשה להתחקות על הזהות האמתית של החברה.
- 23 בדוח זה נבחנה פעילות בנק א' בתקופה שבין ינואר 2007 ועד אפריל 2011. תמצית הדוח פורסמה במסגרת דיווח מידי של בנק א' ב-27.8.15.
- 24 United State Senate, **Tax Haven Banks and U.S. Tax Compliance** (17.7.2008)

ללקוחותיהם האמריקאים להימנע מתשלום מס, הרי במסגרת פרשות אלו הן החלו לפעול נגד סיוע מסוג זה.

על מדיניות רשויות החוק והמס בארצות הברית בכל הנוגע לטיפול באמריקאים המעלימים מס אפשר ללמוד גם מהתרשומות האלה: (א) מתרשומת ישיבה של הפיקוח על הבנקים עם אחד מהבנקים המסחריים מפברואר 2008 בנושא דרישת ה-DOJ להמצאת מידע. בישיבה זו עלה מדברי מנכ"ל הבנק דאז כי הרשויות בארצות הברית רוצות לתפוס את כל האמריקאים מחוץ לארצות הברית שלא שילמו מס כדין. עוד צוין באותה ישיבה, כי חובה לדווח על הלוואות חשודות שניתנו בלס אנג'לס ומגובות בישראל; (ב) מתרשומת ישיבה של הפיקוח על הבנקים עם משרד המשפטים הישראלי ממרץ 2008 בנושא דרישת רשויות האכיפה בארצות הברית לקבל מסמכים מאחד הבנקים המסחריים. לדברי נציג משרד המשפטים בישיבה זו: "עולה חשש מהראיות כי הסניף נקט במדיניות של סיוע אקטיבי ללקוחותיו להסתרת כספים במטרה להגדיל רווחיות".

סמוך לאחר פרסום ההסכם בין בנק זר לבין הרשויות בארצות הברית נערכה באגף להערכה מוסדית ורישוי (להלן - הערכה מוסדית) בפיקוח על הבנקים, בדיקה של הסיכונים הנובעים ממהלכי הרשויות בארצות הברית ומתיקוני החקיקה שעשו לנוכח המשבר הפיננסי העולמי ורצון הממשל האמריקאי להעלות את הכנסותיו ממסים. בנייר עמדה של ההערכה המוסדית מינואר 2010 צוין כי "ההערכות הן כי רשויות האכיפה האמריקאיות ינקטו הליכים נוספים נגד בנקים זרים שאינם שוויצרים". בנקודת זמן זו, תחילת 2010, נבדקו במערכת הבנקאית שני נושאים: (א) חשבונות Offshore של לקוחות אמריקאים, זאת מתוך התייחסות לגישה האמריקאית המחמירה ועל פיה לקוח שהוא בעל שליטה או נהנה בחשבון Offshore חזקה עליו שהוא עבריין מס; (ב) ייעוץ בניירות ערך שניתן ללקוחות אמריקאים, זאת מתוך התייחסות להקשחת הפרשנות של החוק האמריקאי בנושא הייעוץ ללקוחות בתוך גבולות ארצות הברית. על פי פרשנות זו, גם ייעוץ באמצעי תקשורת (פקס, דואר אלקטרוני או טלפון) הוא בגדר עברה על החוק.

בנייר מסכם של ההערכה המוסדית מפברואר 2010 נאמר כי "בעקבות המשבר הפיננסי העולמי והרצון להגביר את הכנסות הממשל ממסים ועל רקע פרשת בנק זר, חלו שינויים במדיניות של רשויות החוק והמס בארה"ב הן בהיבטי אכיפת החוקים הקיימים והן בכוונה לאמץ שינויים בהם". מדובר היה בשינויי חקיקה בנוגע לכללי ה-QI ("מתווכים מורשים"), שהיו צפויים להרחיב את רמת הדיווח הנדרשת. מהבדיקות האמורות, שקיבלו ביטוי באותו נייר מסכם, עלה כי הבנקים נוקטים שורה של צעדים בנושאים אלו. עם זאת, מאחר והפיקוח על הבנקים זיהה כי בבנק ד' קצב הטיפול אטי יותר, כתבה מנהלת יחידת הערכה מוסדית, לבנק, בפברואר 2010, מכתב בנושא בו הבנק נדרש להתייחס לאותם נושאים הנוגעים ללקוחות האמריקאים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד לפתיחת החקירה נגד הבנקים בשווייץ ב-2011 לא בדק הפיקוח על הבנקים חלק מהסוגיות שעלו מהשינוי שחל במדיניות של רשויות החוק והמס בארצות הברית.

נמצא כי בבדיקה שעשה הפיקוח על הבנקים במערכת הבנקאית במסגרת ההערכה: לא נבדקה סוגיית הסיוע האקטיבי להעלמת מס; לא נדרשו הבנקים המסחריים הישראליים הרלוונטיים למפות את מכלול הפעילויות והשירותים שהם מעמידים ללקוחות אמריקאים ולא נדרשו לבחון מה נחשב בעיני הרשויות האמריקאיות בבחינת סיוע להעלמת מס, לרבות באמצעות פנייה לקבלת חוות דעת משפטית; ולא נכללה התייחסות להלוואות מגובות בנכסים כדוגמת SBLC²⁵. כאמור, מתרשומת הישיבה של הפיקוח על הבנקים עם אחד הבנקים המסחריים הישראליים מפברואר 2008 עולה, כי

25 SBLC (Standby Letter of Credit) - הלוואות בהן ניתנת הלוואה במקום אחד כנגד פיקדון הנמצא במקום אחר. כאמור, הלוואות אלו מכונות גם הלוואות back to back.

הלוואות מסוג זה כבר הוזכרו כהלוואות שדורשות דיווח לרשויות האמריקאיות וצוינו בכתב התביעה מ-2009 מטעם התובע האמריקאי נגד אותו בנק כפעילות ששימשה להונאת רשויות המס בארצות הברית.

עוד נמצא כי עד לפתיחת החקירה נגד הבנקים בשווייץ ב-2011 לא דרש הפיקוח על הבנקים מבנקים מסחריים ישראלים לבחון ולדון ברמת הדירקטוריון בסיכונים ובהשלכות הנובעים מפעילות חוצה גבולות של לקוחות אמריקאים לנוכח השינויים שחלו במדיניות של רשויות החוק והמס בארצות הברית משנת 2008.

זאת ועוד, בדוח הביקורת על בנק א' צוין כי "פונקציית הפיקוח והבקרה [של חברת האם] על פעילות השלוחות הייתה כפופה לחטיבה לבנקאות פרטית בינלאומית, דבר שפגע באי התלות של פונקציה זו ובאפקטיביות של פעילותה. בכך לא התאפשר הליך בלתי תלוי של זיהוי הסיכונים הכרוכים בפעילות עם לקוחות אמריקאים, הערכתם והמלצות לצמצום החשיפה של החטיבה לבנקאות פרטית בינלאומית והשלוחות".

ממסמכים שמסר הפיקוח על הבנקים למשרד מבקר המדינה עולה כי בינואר 2006 דרש הפיקוח על הבנקים מבנק א' להקים יחידה עצמאית ובלתי תלויה שתעסוק בבקרה אחר פעילות שלוחות הבנק בחו"ל.

לא נמצא כי הפיקוח על הבנקים פעל כדי לוודא כי בנק א' פעל להסדרת מסגרת פנים-בנקאית לבקרה נאותה ובלתי תלויה על שלוחות חו"ל, ובכלל זה שינוי מבנה הפיקוח והבקרה עליהן.

בתשובת המפקח על הבנקים למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2015 צוין כי "ביחס לסוגיית הסיוע האקטיבי להעלמת מס - הרי שהיא לא נבדקה ולא הייתה צריכה להיבדק על ידי הפיקוח על הבנקים. בנק א' הודה בהסכם עם ה-DOJ כי סייע ללקוחות אמריקאים להעלים מס, וזאת על בסיס הדין הפלילי האמריקאי, פרשנותו ויישומו, אשר שונים בתכלית מהדין בישראל. הפיקוח על הבנקים אינו נדרש לבדוק ואין בידיו כלים לבדוק אם תאגידים בנקאיים עומדים בהוראות דינים זרים, ובכלל זה מה נחשב על פי הדין הזר לסיוע להעלמת מס ומתי קיים חשש שבנק ייחשב כאחראי לסיוע כאמור".

משרד מבקר המדינה סבור כי לנוכח השינויים שחלו במדיניות רשויות החוק והמס בארצות הברית משנת 2008, היה על הפיקוח על הבנקים לדרוש מהבנקים המסחריים הישראליים לבחון את סוגיית פעילות שעלולה לעלות לכדי סיוע אקטיבי להעלמת מס, וזאת כדי להעריך את הסיכונים בפעילות זו, לרבות הסיכון המשפטי, ולנקוט את הצעדים הנדרשים כדי להפחית את הסיכונים כאמור ככל שהדבר נדרש.

עוד צוין בתשובת המפקח על הבנקים למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2015 כי "לפיקוח על הבנקים תהליך מובנה להערכת סיכונים, המבוצע באופן שוטף והכולל את החשיפה לסיכונים בשלוחות חו"ל וכן את הסיכונים הכרוכים בפעילות חוצה גבולות של לקוחות". וכן צוין כי "הפנמת המדיניות האמריקאית כרוכה באימוץ הסכם FATCA ושינויי החקיקה הנובעים מכך - הליכים שטרם הושלמו".

לדעת משרד מבקר המדינה הפיקוח על הבנקים לא העריך באופן נאות את הסיכון הקיים לבנקים המסחריים הישראליים בפעילות חוצה גבולות של לקוחות אמריקאים. מן הראוי כי לאור סמכות הפיקוח על הבנקים הכוללת גם רובד של פיקוח על שלוחות בנקים ישראליים בחו"ל, יבחן הפיקוח על הבנקים את התהליכים המשמשים אותו לאיתור סיכונים הנובעים גם מפעילות הבנקים בחו"ל וכיצד עליו לפעול מבעוד מועד על מנת להפנים שינוי מדיניות של מדינות זרות, ואת הסיכונים המשמעותיים הכרוכים בכך.

השימוש בחשבונות ממוספרים במערכת הבנקאית

נוהל בנקאי תקין 411 של הפיקוח על הבנקים²⁶, עוסק במניעת הלבנת הון ומימון טרור ובזיהוי לקוחות. על פי נוהל זה, חשבונות ממוספרים מוגדרים: חשבונות שזהות בעליהם ידועה לתאגיד הבנקאי, אולם במקום הפרטים המזהים מופיעים מספרים או שמות קוד בחלק מרישומי התאגיד הבנקאי.

בנוהל נקבע, בין היתר, כי "חשבונות ממוספרים לא יישמשו להסתרת זהות הלקוח ממערכת הציות והביקורת או מרשויות הפיקוח"²⁷.

במסגרת ההסדרים שחתמה קבוצת בנק א' בדצמבר 2014 עם ה-DOJ ועם ה-DFS הודה הבנק כי עזר ללקוחות אמריקאים בהסתרת החשבונות, בין היתר באמצעות שימוש בחשבונות בעלי שמות בדויים ובחשבונות ממוספרים, שבהם אין שם בעל החשבון מופיע בשום התכתבות או אישור יתרה של החשבון וגם לא בהעברות בנקאיות.

משרד מבקר המדינה העלה כי הפיקוח על הבנקים לא בחן אם בכך פעל בנק א' לפי נוהל בנקאי תקין 411.

סגן המפקח על הבנקים מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בפגישה מדצמבר 2014, כי רק עם סיום החקירה של רשויות המס האמריקאיות ופרסום ההסכם יהיה אפשר לבחון את הבסיס העובדתי של הדברים ולהיווכח אם הופרו הוראות הנוהל.

לפי נתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה מן הפיקוח על הבנקים ושפורסמו בדוח של ארגון Moneyval²⁸ על ישראל ל-2013, בסוף 2013 היו בבנקים הישראליים (על בסיס קבוצתי) 1,966 חשבונות בנק ממוספרים והיקפי הפיקדונות בהם היו בסך של כ-2.7 מיליארדי ש"ח.

קיומם של חשבונות בנק ממוספרים יכול להצביע על כך שמדובר בלקוחות המחזיקים כספים לא מדווחים והם, בין היתר, חלק מהפרקטיקות שנקט בנק א' (כפי שהודה בהסדרים שנחתמו עם

26 הוראות המפקח על הבנקים המשקפות את עמדתו לגבי הנורמות הנדרשות לניהול בנקאי תקין בתחומים שונים.

27 סעיף 18(ג) לנוהל בנקאי תקין 411.

28 בארגון Moneyval חברים כיום 30 מדינות אירופאיות וארגונים בין-לאומיים. מטרתו לוודא שהמדינות ממלאות אחר הסטנדרטים הבין-לאומיים בנושא המאבק בהלבנת הון ובמימון טרור, וזאת באמצעות ביצוע ביקורות הדדיות (Mutual Evaluations) בין המדינות החברות בו. ב-2006 החלה מדינת ישראל לשמש משקיפה פעילה בארגון ונתונה לביקורתו. בשנת 2013 הוענקו לה זכויות הצבעה בארגון.

הרשויות האמריקאיות) וחלק מ"הדגלים האדומים"²⁹ שהגדירם ה-DOJ באמצע 2012 במהלך החקירה של בנק א'.

בתשובת המפקח על הבנקים למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2015 צוין כי "לכשתנוסח החקיקה המבוססת על 'חקיקת FATCA', יבחן הפיקוח על הבנקים את מדיניותו באשר לניהול חשבונות ממוספרים, וככל שהיא לא תתיישב עם החוק, ישנה את ההוראה. נכון למועד זה טרם הוטמעה 'חקיקת FATCA' בחוק הישראלי. בשלב זה פורסם תזכיר שלפיו יוסמך שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת ובהתייעצות עם נגיד בנק ישראל ועם יושב ראש רשות ניירות ערך, לקבוע בתקנות הוראות לעניין זיהוי פרטים של בעל חשבון במוסד פיננסי ישראלי החייב בדיווח; טרם נוסחה טיוטת התקנות".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חקירתן של הרשויות האמריקאיות נגד בנק א' והנתונים הידועים לפיקוח, על הפיקוח על הבנקים לבחון את מדיניותו בנושא ניהול חשבונות ממוספרים ולהתאימה לשינויים בחקיקת ה-FATCA.

תיאום ושיתוף פעולה הלוקים בחסר בין הפיקוח לבין רשות ניירות ערך

ביוני 2007 חתמו המפקח על הבנקים באותו מועד, יו"ר רשות ניירות ערך דאז והממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון במשרד האוצר דאז על מזכר הבנות לשיתוף פעולה ולשיתוף מידע בנוגע לפיקוח על השווקים הפיננסיים בישראל (להלן - מזכר ההבנות).

בסעיף 4 למזכר ההבנות נקבע כי "המפקחים מסכימים כי שיתוף מלא ובזמן אמת במידע הינו מרכיב חשוב ומהותי לקידום מטרות מזכר זה", וכן כי "המפקחים מסכימים, כי ישתפו את המפקחים האחרים, לפי העניין ובמידה ואין בכך כדי לפגוע בביצוע פעולות חקירה וביקורת, במידע המצוי ברשותם והדרוש למפקחים האחרים לשם מילוי תפקידם".

ביולי 2014 הנחה המפקח על הבנקים את בנק ב' ובנק ג' להפריש בדוחות הכספיים, החל ברבעון השני של 2014, סכומים שלא יפחתו מגובה הקנס על פי הנוסחה של קטגוריה 2 על פי ההסכם מאוגוסט 2013 בין הרשויות בשווייץ לבין ה-DOJ. המפקח על הבנקים העיר לבנק ב' כי "אם הבנק חושש מיצירת קשר בין הפרשה לבין הפעילות בישראל, שיתיעץ עם רואי החשבון החיצוניים שלו כיצד לרשום הפרשה זו".

נמצא כי המפקח על הבנקים לא עדכן את הרשות לניירות ערך על הנחיותיו לביצוע ההפרשות בדוחות הכספיים של בנק ב' ובנק ג' אף שהן נרשמו תחת הפרשה להפסד בגין התחייבות תלויה³⁰. רק בשלהי 2014 עם הפרסומים בתקשורת הנוגעים לחקירה גילתה הרשות לניירות ערך, דרך פנייה יזומה לבנקים, את קיומן של ההפרשות ובאה בדברים עם הפיקוח על הבנקים כדי לתאם את נוסח הגילוי בדוחות הכספיים של הבנקים לשנת 2014. היעדר התיאום ושיתוף הפעולה בין הפיקוח על

29 "דגלים אדומים" - פרמטרים עיקריים שנבדקו על ידי רשויות המס האמריקאיות במהלך החקירה של בנק א' וכוללים: מעבר לקוחות מבנקים שווייצרים שתחת חקירה, חשבונות שיש בהם הלוואות מסוג SBLC (Standby Letter of Credit), חשבונות Offshore וחשבונות ממוספרים. רשויות המס האמריקאיות רואות בדגלים אלו סימנים שעשויים להעיד כי מדובר בלקוח שמעלים מס.

30 בהתייחס להתחייבויות תלויות כללי חשבונאות אינם מחייבים גילוי לסכום ההפרשה שבוצעה, וזאת תחת ההבנה שהפסד שנוקף על ידי ביצוע הפרשה כבר בא לידי ביטוי בתוצאות העסקיות.

הבנקים והרשות לניירות ערך מנע את האפשרות לשיתוף הרשות לניירות ערך בסוגיית הגילוי הנאות בשלבים מוקדמים יותר.

משרד מבקר המדינה סבור כי הדבר מעיד שהתיאום ושיתוף הפעולה בין הפיקוח על הבנקים ובין הרשות לניירות ערך לוקים בחסר.

בתשובת המפקח על הבנקים למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2015 צוין כי "מתקיים שיח פתוח בין הרשות לניירות ערך לבין הפיקוח על הבנקים בהתאם להבנות שסוכמו במזכר ההבנות, לרבות באמצעות פורום הרגולטורים, אשר במהלכו בין היתר מעדכנים הרגולטורים השונים זה את זה במהלכים מהותיים שהם מתכוונים לבצע ומתייעצים זה עם זה בסוגיות שעל הפרק".

עוד ציין המפקח על הבנקים בתשובתו הנזכרת כי "העמדה המקצועית של הפיקוח על הבנקים הייתה כי עצם שיוך ההפרשה לאירוע אינו מתחייב מהכללים החשבונאיים, והיות וניתן מידע כללי אודות החקירות כאמור וכן סכומי ההפרשה באים לידי ביטוי בתוצאות הכספיות, הרי שאין צורך במתן דיווח מדי על ידי הבנקים ואין מדובר במידע כזה שהעברתו לרשות נדרשת או מתאפשרת".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המפקח על הבנקים ויו"ר רשות ניירות ערך לקבוע כללים ברורים בדבר העברת מידע בין שני הגופים המאסדרים האמורים ולוודא שקיים שיתוף פעולה מלא ביניהם, כדי שיישמר עניינו של ציבור המשקיעים מצד אחד, וכדי שלא תיפגע היציבות הבנקאית, מצד אחר.

בתשובת רשות ניירות ערך למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 צוין כי רשות ניירות ערך מסכימה עם אמירת מבקר המדינה שיש לקבוע כללים ברורים בדבר העברת מידע בין הפיקוח על הבנקים ורשות ניירות ערך ולוודא שיתוף פעולה מלא ביניהם.

אימוץ הסכם ה-FATCA

לפי סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן - חוק הבנקאות), תאגיד בנקאי לא יסרב סירוב בלתי סביר לתת שירותים בנקאיים מסוימים, בהם פתיחת חשבון ללקוח. עוד נקבע בסעיף כי "רשאי תאגיד בנקאי להודיע למפקח על מדיניות עסקית שקבע למתן שירותים, ואם לא נתקבלה מהמפקח הודעה על התנגדותו למדיניות האמורה, ייחשב כסביר סירוב הנובע מאותה מדיניות".

ביוני 2014 חתמו ממשלות ישראל וארצות הברית על הסכם לשיפור אכיפת מס בין-לאומית ויישום הוראות חקיקת ה-FATCA. ההסכם מסדיר העברת מידע³¹ ל-IRS (רשות המס של ארצות הברית) באמצעות רשות המסים הישראלית, אשר תקבל את המידע מהגופים הפיננסיים בישראל. יישום הוראות חקיקת ה-FATCA יחייב את הבנקים לסרב להעניק שירותים בנקאיים ללקוחות אשר אינם משתפים עימם פעולה באופן הנדרש ליישום אותן הוראות.

בחזורי המפקח על הבנקים מאפריל 2014 לתאגידים הבנקאיים בדבר "היערכות ליישום הוראות ה-FATCA" וממרץ 2015 בדבר "ניהול סיכונים הנובעים מפעילות חוצת גבולות של לקוחות

31 מידע שיכלול פרטים על אודות חשבונות פיננסיים המוחזקים בישראל בידי אזרחי ארצות הברית.

(cross-border), נקבע מהו סירוב סביר להעניק שירותים בנקאיים. החוזרים האמורים של המפקח על הבנקים מהווים פרשנות בלבד של המפקח לחוק הבנקאות לעניין סירוב סביר.

בתשובת המשנה לממונה על הכנסות המדינה גב' פרידה ישראלי למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 נכתב כי משרד האוצר פעל ביוני 2015 להכניס את חקיקת ה-FATCA לחוק ההסדרים, אך בדיונים שהתקיימו עם משרד המשפטים ועל פי החלטתם, סורבה בקשה זו של משרד האוצר לכלול את החקיקה בחוק ההסדרים בנימוק שהחקיקה מורכבת.

כמו כן, הוסיפה המשנה לממונה על הכנסות המדינה בתשובתה כי ביולי 2015 פנה הכלכלן הראשי במשרד האוצר ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לקבוע את הדרך הראויה להשלמת החקיקה הדחופה. במקביל פעל משרד האוצר מול משרד האוצר האמריקאי בבקשה לדחות את יישום ההסכם לראשונה ל- 30.9.16 וקיבל לכך את הסכמתו. משרד המשפטים הנחה את משרד האוצר לפרסם תזכיר חוק חדש, ולאחרונה תואם הנוסח עם משרד המשפטים לאחר עבודה אינטנסיבית ומורכבת עם הממונה מטעמו אשר הועמדה לצורך משימה זו. עוד ציינה המשנה לממונה על הכנסות המדינה בתשובתה: "אנו מצפים כי בתוך כ-4 שבועות יובא הנוסח לאישור ועדת שרים לחקיקה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעקבות חתימתה של ממשלת ישראל על הסכם ה-FATCA על משרד האוצר לקדם עם משרד המשפטים ביתר נחישות את תיקון החקיקה להסדרתה של תשתית משפטית בתחום זה שתאפשר ליישם את ההסכם. מאחר שהתשתית הקיימת מבוססת על פרשנותו של הפיקוח על הבנקים בלבד, כלל הגופים הפיננסיים שההסכם חל עליהם, בהם הבנקים, עלולים שלא לקיים את ההסכם, ובסופו של דבר - אף לשלם את המחיר על כך.

הגדרתה של העלמת מס כעברת מקור לעניין החוק לאיסור הלבנת הון

לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן - החוק לאיסור הלבנת הון) נותני שירותים פיננסיים, והבנקים בכלל זה, חייבים לזהות לקוחות על פי כללים שנקבעו בתקנות, ולדווח על עסקות ועל פעולות פיננסיות מסוימות שהוגדרו וכן על פעולות פיננסיות של לקוחות הנראות חריגות אל מאגר מידע ברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור שבמשרד המשפטים (להלן - הרשות לאיסור הלבנת הון).

עברת איסור הלבנת הון מוגדרת בחוק לאיסור הלבנת הון כעשיית פעולה ברכוש, לשם הסתרתו או הסוואתו של המקור הבלתי חוקי של רכוש זה, זהותם של בעלי הזכויות בו, מיקומו, תנועתיו או עשיית פעולות בו, כאשר מקור הרכוש הוא ברשימת העברות המנויות בתוספת הראשונה לחוק (עברות מקור). רשימת עברות המקור כוללת עברות פליליות חמורות וכן עברות בעלות אופי מסחרי, אך אינה כוללת עברות מס. לו הוגדרה עברת מס כ"עברת מקור", היה נדרש מהבנקים הישראליים לבדוק את מקור הכספים של לקוחותיהם ולדווח בהתאם, והדבר היה מקשה על הסיוע של בנקים ישראליים ללקוחות אמריקאים להתחמק מתשלום מס ומחובות דיווח בארצות הברית.

במאי 2002 יזם משרד המשפטים הקמת ועדה בין-משרדית בהשתתפות נציגים ממשרד המשפטים, מהרשות לאיסור הלבנת הון, מהמשרדה, מהמשרד לביטחון פנים ומרשות המסים. דוח הוועדה הוגש לממשלה ביולי 2003 והומלץ בו, בין היתר, להוסיף על עברות המקור שבתוספת הראשונה

לחוק גם עברה של העלמת הכנסות במרמה ובערמה³². במסגרת הצעת חוק לתיקון חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 7) שהגיש משרד המשפטים לכנסת בשנת 2007, הוא החליט שלא לכלול את סעיף 220 לפקודת מס הכנסה ברשימת עברות מקור בשל מחלוקות שהתעוררו באותה העת סביבו.

בדצמבר 2011 הוקמה ועדה³³ בראשות מנהל רשות המסים דאז מר דורון ארבלי ובהשתתפות נציגי רשות המסים, אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד המשפטים ומטרתה הייתה לבחון את הטיפול בנושא ההון השחור, אכיפת הגבייה והעלמות המס. בפברואר 2013 הוגש הדוח המסכם של הוועדה לשר האוצר, ובין היתר הומלץ בו להגדיר עברות מס חמורות כעברות מקור לפי החוק לאיסור הלבנת הון.

ביולי 2013 עברה בכנסת בקריאה ראשונה הצעת חוק³⁴ הכוללת הוספת עברה לפי סעיף 220 לפקודת מס הכנסה כעברת מקור. המשך אישור ההצעה התעכב בשל התפזרות הכנסת בסוף 2014.

בתשובת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015, ובתשובת הרשות לאיסור הלבנת הון מנובמבר 2015, שהועברה באמצעות משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, צוין כי משרד המשפטים והרשות לאיסור הלבנת הון עשו ועושים מאמצים רבים וממושכים לקדם את התיקון לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, הקובע את עברות המס החמורות כעברות מקור. עוד צוין כי בימים אלו "נכלל התיקון המוצע במסגרת הצעת חוק העמדת גביית המסים והגברת האכיפה (אמצעים לאכיפת תשלום מסים ולהרתעה מפני הלבנת הון) (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015. הצעה זו פוצלה מחוק ההסדרים ועברה קריאה ראשונה ב-12.10.15. לאחרונה החליטה וועדת הכנסת כי הצעת החוק תידון בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת כהכנה לקריאה שנייה ושלישית, אולם טרם נקבעו דיונים בהצעת החוק".

משרד מבקר המדינה מעיר לגופים האמונים על הנושא, בהם הנהלות משרד המשפטים ומשרד האוצר, כי מאחר שהוספת עברה של העלמת הכנסות במרמה ובערמה כעברת מקור נמנתה עם המלצותיהן של שתי ועדות שדנו בנושא: הוועדה הבין-משרדית ממאי 2002 וועדת ארבלי שהמלצותיה הוגשו לשר האוצר בפברואר 2013, ומאחר שמבקר המדינה העיר על כך פעם נוספת בדוח שנתי 62, עליהם להמשיך ולפעול ביתר נחישות כדי ליישם את ההמלצה האמורה.

סיכום

מערכת הבנקאות ממלאת תפקיד מרכזי בכל מדינה ובכל משק מודרני, בידיה הציבור מפקיד את חסכוניותו הכספיים. פעילות הבנקים הישראלים שעל פי הדין האמריקאי מהווה לכאורה סיוע ללקוחות זרים להתחמק מתשלומי מס הביאה לידי הטלת קנסות כבדים על בנק אחד מצד המאסדרים בארצות הברית ועלולה להביא לידי הטלת קנסות נוספים גם על בנקים נוספים, שיביאו לפגיעה כלכלית באותם בנקים, ופגיעה באמון של הציבור במערכת הבנקאית.

- 32 סעיף 220[5] לפקודת מס הכנסה.
 33 ועדת ארבלי הוקמה בעקבות המלצות ועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. הממשלה אימצה את המלצות ועדת טרכטנברג באוקטובר 2011.
 34 הצעת חוק להעמקת גביית המסים והגברת האכיפה (אמצעים לאכיפת תשלום מסים ולהרתעה מפני הלבנת הון) (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשע"ג-2013.

נמצא כי עד לפתיחת החקירה נגד הבנקים בשווייץ ב-2011 לא בדק הפיקוח על הבנקים את כל הסוגיות שעלו כחלק מהשינוי שחל במדיניות רשויות החוק והמס בארצות הברית ולא דרש מבנקים מסחריים ישראלים לבחון ולדון ברמת הדירקטוריון בסיכונים ובהשלכות הנובעים מפעילות חוצה גבולות של לקוחות אמריקאים.

לדעת משרד מבקר המדינה לצורך שמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית ועל אופן הציבור בה, על הפיקוח על הבנקים לבחון את התהליכים המשמשים אותו לאיתור סיכונים והתנהלות בלתי תקינה, גם סיכונים הנובעים מפעילות הבנקים בחו"ל, ובכלל זה איתור סיכונים מוקדם יותר - במועד היווצרותם כסיכון משמעותי. לדעת משרד מבקר המדינה, על בנק ישראל לפעול בהקדם להסדרה, בחקיקה, של סמכויות הפיקוח על הבנקים לקיים פיקוח ובקרה על שלוחות הבנקים הישראליים בחו"ל, כנדרש בין היתר על פי עקרונות ועדת באזל; וכן עליו לנקוט צעדים מעשיים, באמצעות הפיקוח על הבנקים, שימנעו בעתיד התנהלות בלתי תקינה של הבנקים הישראליים.

הליקויים העולים מדוח זה מלמדים על התנהלות לקויה של בנק ישראל בנוגע לפיקוח על פעילותן של שלוחות בנקים ישראלים בחו"ל. על בנק ישראל להקפיד על מניעת פעילות בלתי תקינה של בנקים ושל לקוחותיהם שיש בהם כדי להפר חוקים ו/או אמנות בין-לאומיות.