



ירושלים, א' אדר, תשס"ט
25 פברואר, 2009

סקירת פעילות הפיקוח על הבנקים בנושא חפציבה

מבוא

ביום 6.8.07 הורה בית המשפט על מתן צו להקפאת הליכים כנגד חפציבה. מי שמונה על ידי בית המשפט לטפל בפרשה סבוכה זו, כנאמן זמני של החברה, הוא הכונס הרשמי, עו"ד שחר שלמה. בתאריך 13.8.07, מונה בנוסף עו"ד יצחק מולכו, כמנהל המיוחד, לסייע לכונס הרשמי בתפקידו הנ"ל.

בדו"ח שהוגש על ידי הגורמים הנ"ל לבית המשפט, בתאריך 21.10.07, נטען, כי המדובר ככל הנראה בקריסה הגדולה ביותר של קבוצת בניה שאירעה עד היום בישראל, ובפרשה שיש ועוד עשויות להיות לה השלכות רחב חמורות על ענף הבניה בישראל בפרט, ובמידה כזו או אחרת גם על הכלכלה והחברה הישראלית בכלל.

בהיבט הבנקאי, מיד עם היוודע דבר הקריסה, החל הפיקוח על הבנקים, לצורך גיבוש החלטה באשר לאופן והיקף התערבותו בעניין, לאסוף מידע מהבנקים ומרוכשי הדירות בכל הנוגע לפרשת חפציבה, ובמיוחד מהבנקים אשר העמידו אשראי לחברה, לבניית פרויקטים בשיטת הליווי הפיננסי (להלן: "הבנק המלווה"). שיטת הליווי הפיננסי היא שיטת מימון של פרויקטים של בניה, בה התנהלותו הכספית של הקבלן נעשית באמצעות חשבון בנק מיוחד, אליו גם נדרשים רוכשי הדירות להפקיד את התשלומים בעד רכישת הדירות. בחשבון זה מופקדים תקבולי רוכשי הדירות והבנק המלווה מעמיד אשראי לבניית הפרויקט, כאשר בכל נקודת זמן משקפת יתרת האשראי את התקדמות הפרויקט. במקביל להעמדת האשראי לזים הפרויקט, מעמיד הבנק המלווה ערבות לרוכשי הדירות.

הצלבת המידע שהתקבל, מהבנקים ומהרוכשים גם יחד, אפשר לפיקוח על הבנקים לקבל תמונה ראשונית, בין היתר, בדבר מספר הפרויקטים המלווים ושלבי הבניה שלהם, מספר הדירות בכל פרויקט, מספר הרוכשים אשר אין ברשותם ערבויות חוק מכר, מספר יחידות הדיור שנמכרו ללא ידיעת הבנקים, ועוד.

היקף התערבות הפיקוח על הבנקים

לאחר עיבוד הנתונים שהתקבלו, התברר כי רוכשי דירות רבים נותרו ללא בטוחה מכוח החוק, המבטיחה את כספי התמורה ששילמו לחפציבה. העדר בטוחה חושפת את רוכשי הדירות, במסגרת הליך כינוס הנכסים, לדרישות כספיות נוספות כתנאי לקבלת החזקה בדירה וביטול השעבוד המוטל עליה לטובת הבנק המלווה של הפרויקט, אם קיים כזה.

בחלק מהמקרים גם נמצא, כי הסיבה להעדר הבטוחה הנה התנהלות לקויה של הבנק, במישרין או בעקיפין, כאשר כספי רוכשי הדירות הופקדו בחשבונות שאינם חשבונות ליווי.

לאור האמור, הוחלט כי הטיפול בפניות הרוכשים, אשר הנם הנפגעים העיקריים בכל הפרשה, ייעשה בשני שלבים. שלב ראשון - מתן סעד מידי לרוכשי הדירות, על מנת למזער את נזקיהם, בכפוף לסמכויות המוקנות לפיקוח על הבנקים. שלב שני - בדיקת אופן התנהלות הבנקים, הפקת לקחים, ובחינת דרכים למניעת הישנות מקרים דומים.

עמדות עקרוניות באשר לאופן הטיפול בנפגעי חפציבה

לצורך מתן סעד מיידית לרוכשים, בוצע מיפוי של התלוונות שהתקבלו, וגובשו עמדות עקרוניות באשר לאופן הטיפול בנפגעי חפציבה, בהיבט הבנקאי, כדלהלן:

1. **כספים שהופקדו בחשבון הפרויקט:** אם בידי הרוכש אסמכתאות לפיהן הכספים הופקדו בחשבון הפרויקט => על הבנק המלווה יהיה להוציא לפונה ערבות חוק מכר.
2. **תוקפה של ערבות חוק מכר המותנית בהפקדת כספים לחשבון הפרויקט:** תניה זו הנה בגדר תניה מקפחת בחוזה אחיד. על הבנק היה לבדוק טרם הוצאת הערבות כי הכספים מצויים בחשבון הפרויקט => דינה של ערבות זו כדין ערבות ללא כל התניה.
3. **שיק לפקודת "חפציבה + שם בנק ומספר חשבון פרויקט לזיכוי":** בין אם מופיע על השיק הכיתוב "למוטב בלבד" ובין אם לאו, בין אם ישנה חותמת "זיכינו את חשבון המוטב" ובין אם לאו, שיקים אלה, היו אמורים להגיע לחשבון הפרויקט המצוין על גבי השיק => על הבנק הגובה להעביר את סכום השיק לחשבון הפרויקט.
4. **כספי משכנתא אשר לא הועברו לחשבון הפרויקט:** בנסיבות בהן התשלום לא עבר לחשבון הפרויקט, למרות שהיה באפשרות הבנק שהעמיד את המשכנתא לדעת על קיומו של בנק מלווה וחשבון הפרויקט הנכון => על הבנק לפעול להעברת סכום המשכנתא בשנית לחשבון הפרויקט.
5. **שיק לפקודת "חפציבה בע"מ", בתוספת הכיתוב "למוטב בלבד", אשר לא הופקד בחשבון הפרויקט:** לא קיימת חברה בשם "חפציבה בע"מ". לא קיים גם חשבון בשם הזה, ולכן על הבנק היה להחזיר את השיק ולא להפקידו. מאליו יובן כי לא ניתן להסב שיק כזה => על הבנק הגובה להעביר את סכום השיק לחשבון הפרויקט.
6. **ערבויות שהוחזרו לחברת חפציבה טרם רישום הזכויות בנכס ע"ש הרוכש:** בנסיבות בהן הערבות הוחזרה לחפציבה בסמוך למועד קבלת החזקה בדירה, יידרש הבנק המלווה להשיב לרוכש את כתב הערבות, במידה והוא מצוי ברשותו, או לחילופין לאשר לרוכש את תוקפה של הערבות, בנסיבות בהן כתב הערבות לא ברשותו.

החלטות שיפוטיות עקרוניות

במהלך הטיפול בפניות הציבור, הועלו שתי מחלוקות עקרוניות משפטיות אשר ההכרעה בהן נעשתה על ידי בית המשפט המוסמך:

שאלת כפיפות השעבודים: בין המפקח על הבנקים לבין המנהל המיוחד, התגלעה מחלוקת, אשר גרמה לקשיים בהוצאת ערבויות חוק מכר לרוכשי דירות שהפקידו את כספם בחשבון הליווי. בעוד שהמפקח על הבנקים סבר שהערבויות שהוא הורה לבנקים להוציא לרוכשי הדירות צריכות להיות מובטחות בשעבודים הקיימים לבנקים על הפרויקטים, טען המנהל המיוחד, שהערבויות אינן יכולות להיות כפופות לשעבודים.

בית המשפט קבע בעניין זה, על בסיס עמדתו המשפטית של הפיקוח על הבנקים, כי כל ערבות שמוציא בנק מלווה צריכה להיות כפופה לשעבוד של הבנק בגין הפרויקט, שכן הזכות להוצאת הערבות השתכללה כבר בעת הפקדת הכספים בחשבון הליווי. הוצאת כתב הערבות בפועל היא עניין טכני בלבד, אשר באה לשקף את העובדה שהערבות מבחינה משפטית, כבר ממילא נולדה ערב הקריסה. בהחלטתו סלל בית המשפט את הדרך בפני רוכשי הדירות לקבל ערבויות בגין הכספים שהפקידו בחשבונות הליווי.

העברת כספים לחשבון הליווי: בהחלטה נוספת של בית המשפט, אפשר בית המשפט לבנקים לקיים את עמדת המפקח על הבנקים, ולהעביר כספים, במקרים שהמפקח על הבנקים דרש זאת,

לחשבונות הליווי. בכך שינה בית המשפט החלטה קודמת שלו, לפיה הבנקים צריכים היו להעביר כספים אלה לחשבונות נפרדים ולא לחשבונות הליווי. החלטה זו ניתנה על בסיס בקשה שהוגשה על ידי המנהל המיוחד בתיאום עם הפיקוח על הבנקים.

החלטות אלה הביאו לייעול הטיפול בפניות הציבור וליישום עמדותיו העקרוניות של הפיקוח על הבנקים בנושא זה.

סעדים שהושגו במסגרת הטיפול בפניות של נפגעי חפציבה

נכון למועד פרסום ההודעה התקבלו בפיקוח על הבנקים 1,482 פניות בנושא חפציבה, המתייחסות ל- 814 רוכשי דירות, כאשר במסגרת כל פניה של רוכש ניתנת התייחסות נפרדת לכל תשלום ששולם על חשבון הדירה.

במסגרת הטיפול בפניות, אשר בירורן הגיע לסיומו, ניתנו, בהתאם לעמדת המפקח על הבנקים, סעדים לנפגעי "חפציבה", בסכום כולל של כ- 258 מליון ₪, בהתאם לפירוט שלהלן:

- לגבי תשלומים בסך של כ- 57 מיליון ₪, אשר הופקדו בחשבונות הפרויקטים, הוצאו ערבויות בעקבות התערבות הפיקוח על הבנקים.
- לגבי תשלומים בסך של כ- 90 מיליון ₪, אשר הובטחו בערבויות מותנות, ההתניה בהן בוטלה, בהתאם לעמדת הפיקוח על הבנקים.
- תשלומים בסך של כ- 65 מיליון ₪, אשר הגיעו לחשבונות שונים של חפציבה, הועברו לחשבונות הפרויקטים בעקבות התערבות הפיקוח על הבנקים.
- לגבי תשלומים שהועברו לחשבונות הפרויקט, לאחר התערבות הפיקוח על הבנקים, הוצאו ערבויות בסך של כ- 38 מיליון ₪.
- תשלומים בסך של כ- 8 מיליון ₪, אשר הגיעו לחשבונות שונים של חפציבה, בנסיבות בהן אין בנק מלווה, הושבו לרוכשי הדירות בעקבות התערבות הפיקוח על הבנקים.

הפקת לקחים

כחלק מהליך הפקת הלקחים בעקבות אירועי קריסת חפציבה, הוציא המפקח על הבנקים הוראות ניהול בנקאי תקין הנוגעות לליווי פיננסי ולנוסח כתב ערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה – 1974:

הוראה 326 בנושא ליווי פיננסי: ההוראה בנושא ליווי פיננסי אשר נכנסה לתוקף ב- 1.6.08 נועדה להבטיח את כספי רוכשי הדירות בפרויקטים הממומנים בשיטת הליווי הפיננסי. ההוראה ייסדה את "שיטת השוברים", שהינה שיטה יעילה ובטוחה לתשלום התמורה על ידי רוכשי דירות מקבלן ישירות לחשבון הפרויקט בבנק המלווה, ולהבטחת תשלומים אלו בביטחונות מתאימים. בנקים המממנים פרויקט בניה בשיטת הליווי הפיננסי, נדרשים להפיק עבור כל דירה בפרויקט פנקס שוברים, באמצעותו ישולמו תשלומי התמורה על ידי הרוכשים אך ורק לחשבון הפרויקט בבנק המלווה. כספי הרוכשים שישולמו כאמור מובטחים, והבנק מחויב להוציא לרוכש ערבות להבטחת כספו, או לוודא כי קיבל בטוחה אחרת בהתאם לחוק.

הוראה 456 בנושא נוסח כתב ערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה – 1974: הוראה זו קובעת נוסח אחיד לכתב ערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת

השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה – 1974, אשר מחייב את כל התאגידים הבנקאיים. ערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה – 1974, הינה הבטחה הנפוצה ביותר מבין הבטחות האפשריות על פי החוק להבטחת השקעותיהם של רוכשי דירות. בהוראה נקבע נוסח אחיד לכתב הערבות, אשר בבסיסו שימש, בין היתר, פסק הדין של בית הדין לחוזים אחידים מ- 25.11.07, שנתן תוקף של פסק דין להסכמה שהושגה בין הפיקוח על הבנקים לבנק מזרחי טפחות בע"מ, לעניין ביטול תנאים מקפחים בערבות לפי חוק המכר, ואשר בעקבותיו בוטלו תנאים מקפחים בכתב הערבות של הבנק. הוראה זו נכנסה לתוקף ב- 1.6.08.

הפיקוח על הבנקים נטל חלק גם בתיקון חוק המכר (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) תשל"ה-1974: **חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (תיקון מס' 4), התשס"ח-2008, וחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (תיקון מס' 5), התשס"ח-2008,** במסגרתם חלו שינויים בסעיפים קיימים, ונוספו סעיפים חדשים. בין אלו ניתן לציין סעיפים העוסקים בליווי פיננסי לפרויקט בניה, בחובות החלות על תאגיד שנתן הלוואה לרכישת דירה, במינוי ממונה לעניין החוק וסמכויות הפיקוח הנתונות לו, בהטלת עצום כספי על הפרת הוראות החוק ועוד.