

מבנה מערכת הבנקאות ופעילות הפיקוח על הבנקים

המטרות העיקריות של פיקוח על בנקים הן שמירה על יציבות המערכת הבנקאית בסביבה כלכלית משתנה, הגנה על כספי המפקידים וטיפול הוגנות ביחסי בנק-לקוח, תוך שמירה על מערכת תחרותית. להשגת מטרות אלו פועל הפיקוח במישורים שונים, ביניהם: מעקב אחר פעילותם העסקית של הבנקים, ובכלל זה אחר ניהולם התקין, יכולתם לנהל את הסיכונים ולהתאים עצמם להתפתחויות במשק; הסדרה באמצעות הוראות והנחיות; עריכת ביקורות; פיקוח על היחסים שבין התאגיד הבנקאי ללקוחותיו; דרישה להעמדת הון כנגד סיכונים בלתי צפויים; הגבלות אשראי ברמת הלווה הבודד וברמה הענפית ועוד. בשנת 2002 עסק הפיקוח על הבנקים, נוסף על פעילותו השוטפת, בהסדרה בתחומים שונים: מינוי קצין ציות (compliance officer), נהלים בנושא עמלות, רכישה עצמית על ידי תאגידים בנקאיים, מניעת הלבנת הון, זיהוי לקוחות וניהול רישומים, אחזור מידע, מימון רכישת אמצעי שליטה, חשבונאות של מכשירים נגזרים ושל פעילויות גידור ועוד. כן בדק הפיקוח את חשיפתם של התאגידים הבנקאיים לסיכונים האשראי השונים, עקב אחר יישום הוראות המעבר של הצו לאיסור הלבנת הון, ההיערכות לשעת חירום ועוד.

על רקע המשך המצב הכלכלי והביטחוני נערכו ביקורות מיוחדות בתחום האשראי, עם דגש בהערכת הנאותות של סיווג החובות הבעייתיים והחובות המסופקים, וכן ביקורות בתחום שירותי הבנקאות בתקשורת. במהלך שנת 2002 נמשכה הירידה במספר הסניפים, שאפיינה את שלוש השנים הקודמות, והתייצב השימוש שהבנקים עושים בסניפים ארעיים. במקביל התרחב השימוש באינטרנט ובאמצעים הטכנולוגיים האחרים המאפשרים גישה ישירה - כמעט מיידית - למידע בנקאי וביצוע פעולות בנקאיות ללא נוכחות פיזית בסניף הבנק. מספר הלקוחות הרשומים כמשתמשים באינטרנט הגיע לכ-700 אלף, ומספר הפניות לקבלת מידע באמצעות האינטרנט הסתכם בכ-16 מיליון בממוצע חודשי.

מבוא

חלקו הראשון של הפרק סוקר את מבנה המערכת הבנקאית בישראל ואת השינויים וההתפתחויות העיקריות שנרשמו בו בשנת 2002 ובראייה ארוכת טווח; החלק השני מציג נושאים מרכזיים שבהם עסק הפיקוח על הבנקים בשנה זו בתחומים שהוא מופקד עליהם - הסדרה, יחסי בנק-לקוח, מידע ודיווח של התאגידים הבנקאיים, מחקר יישומי בנושאי בנקאות, ביקורת והערכה של פעילות התאגידים הבנקאיים. כן מתואר בחלק השני טיפולו של הפיקוח בקשרים הבין-לאומיים, ברישוי, בשקים ללא כיסוי ובמניעת הלבנת הון.

חלק א' – מבנה המערכת הבנקאית בישראל

1. דברים כלליים

הפעילות הבנקאית בתחומים השונים מתנהלת באמצעות חמישה קונצרנים בנקאיים גדולים, בנקים עצמאיים, חברות שירותים משותפות העוסקות בסליקה של הפעילות הבנקאית וחברות לכרטיסי אשראי (דיאגרמה ו'–1).

בסוף שנת 2002 פעלו בישראל 41 תאגידים בנקאיים (לוח ו'–1). זאת לאחר שבמהלך השנה נסגרו "בנק למסחר" – שבו נתגלתה מעילה בהיקף הגדול בהרבה מהונו העצמי, ולפיכך הוא נתפס על ידי בנק ישראל והועבר לפירוק – ו"בנק לאומי חברה למימון". בפברואר 2003 רכש "בנק הפועלים" את כל המניות הרגילות של "בנק הספנות" והפך לבעלים של בנק זה. ב-30.6.2003 הושלם מיזוג כל פעילות "בנק הספנות" על רבדיה השונים בפעילותו של "בנק הפועלים".

המערכת הבנקאית הישראלית מתאפיינת בריכוזיות גבוהה יחסית (המתוארת בפרק א' של סקירה זו), גם מבחינת הפריסה של הסניפים: כ-1,011 סניפים, למעלה מ-94% מכלל הסניפים (לוח ו'–3), שייכים לחמשת הקונצרנים הגדולים. מערכת הבנקאות הישראלית היא אוניברסלית באופיה: הבנקים בדרך כלל מספקים ללקוחותיהם, תחת קורת גג אחת, את

לוח ו'–1
מבנה מערכת הבנקאות, 1980 עד 2002

השנה	מספר התאגידים הבנקאיים ¹	מספר הבנקים המסחריים ²	מספר הבנקים למשכנתאות	מספר הבנקים למימון השקעות	מספר התאגידים הבנקאיים האחרים
1980	63	30	16	8	9
1990	58 ³	26 ³	9	8	15
1995	46	24	9	2	11
1996	45	24	9	1	11
1997	45	23	8	1	12
1998	45	24	8	1	12
1999	45	23	8	1	13
2000	45	23	8	1	13
2001	43	23	7	1	12
2002	41	22	7	1	11

(1) כולל, נוסף על הבנקים המסחריים, גם בנקים זרים, בנקים לקידום עסקים, אגודות שיתופיות לאשראי, מוסדות כספיים וחברות שירותים משותפות.

(2) בשנת 1998 הפך "בנק ירושלים" לבנק מסחרי.

(3) לא כולל בנקים ביהודה, שומרון וחבל עזה.

המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים.

1 שרשינו כמסד בנקאי בוטל ב-30.7.02.

לוח ו'-2
השלוחות הבנקאיות בחוץ לארץ: סניפים ומשרדים, 1992 עד 2002

השנה	סך כל המשרדים	מספר הסניפים והנציגויות ¹	מספר המשרדים של החברות הבנות ²	מספר המשרות ³
1992	126	70	56	3,210
1993	123	73	50	2,962
1994	114	73	41	2,717
1995	108	72	36	2,418
1996	105	72	33	2,225
1997	95	62	33	1,972
1998	93	60	33	2,055
1999	94	60	34	2,044
2000	98	62	36	2,125
2001	111	64	47	2,243
2002	117	63	54	2,469

(1) סניפים ונציגויות של תאגידים בנקאיים ישראלים בחו"ל.

(2) סניפים של החברות הבנות בחו"ל.

(3) לא כולל שעות נוספות.

המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים.

כל מיגוון השירותים הבנקאיים – ביניהם בנקאות מסחרית קלאסית, בנקאות למשכנתאות, פעילות בשוק ההון, עמילות בורסה (ברוקרז') ושמירת ניירות ערך. להשלמת המיגוון של פעילות התיווך הבנקאי משמשות חברות מוחזקות שונות העוסקות בחכירה מימונית, בהפקה, בפעילות בשוק ההון כולל חתמות, ניהול תיקים, ניהול קרנות נאמנות ובנקאות להשקעות, בפעולות סליקה (באמצעות חברות שירותים משותפות) ובכרטיסי אשראי (באמצעות בעלות מלאה או חלקית על חברות כרטיסי האשראי).

בין 41 תאגידים אלו נכללים גם שלושה בנקים זרים הפועלים בישראל באמצעות סניפים (Standard Chartered Bank; HSBC Bank Plc; CitiBank N.A.)²; מהם נמצא Standard Chartered Bank בתהליך סגירה). משקל פעילותם במערכת הבנקאית הישראלית עדיין נמוך, משום שהם החלו לפעול לפני מספר שנים בלבד, ובגלל המשבר הכלכלי המתמשך, בפרט בענפי משק עיקריים ובענפי הטכנולוגיה העילית, והמצב הביטחוני המעורער.

הבנקים הישראליים פועלים גם בחו"ל – באופן ישיר ובאמצעות חברות בנות, סניפים וסוכנויות. בשנת 2002 היו כ-117 משרדים של שלוחות מסוגים שונים, 46% מהם משרדים של חברות בנות (לוח ו'-2). שלוחות אלו ממוקמות במרכזים כלכליים באירופה (בשווייץ,

2 נוסף על כך פועלים בארץ שני בנקים זרים – Investec-1 PKO – באמצעות חברות בנות, וכן מוסד כספי אחד, "אוצר השלטון המקומי", שבבעלות Dexia.

לוח ו-3

מספר הסניפים לפי קבוצות בנקאיות* (בנקים גדולים, בינוניים ועצמאיים¹), 1996 עד 2002

השנה	קבוצת הבנקים			מזה:	המשקל היחסי		
	הגדולים	הבינוניים	הקטנים		בנקים מסחריים	הגדולים	הקטנים
				סך הכול			(אחוזים)
1996	610	511	72	1,193	1,075	51.1	42.8
1997	605	515	73	1,193	1,076	50.7	43.2
1998 ²	604	509	74	1,187	1,092	50.9	42.9
1999	580	485	76	1,141	1,055	50.8	42.5
2000	571	474	66	1,111	1,032	51.4	42.7
2001	575	453	64	1,092	1,013	52.7	41.5
2002	571	440	60	1,071	990	53.3	41.1

* כולל סניפים של מוסדות בנקאיים השייכים לקבוצה ופועלים בישראל. סניפים המשרתים בנקאות מסחרית וכלולים בהם דלפקים לפעולות אחרות – כגון משכנתאות – נספרו פעם אחת.
 (1) הבנקים הגדולים: "בנק לאומי" ו"בנק הפועלים", הבנקים הבינוניים: "בנק דיסקונט", "בנק המזרחי" ו"הבנק הבינלאומי", הבנקים העצמאיים: המוסדות הבנקאיים העצמאיים האחרים, כולל סניפי בנק חוץ.
 (2) ב-1998 קיבל "בנק ירושלים" לפיתוח ומשכנתאות בע"מ רשיון לבנק מסחרי וסניפיו כלולים במניין הסניפים.
 המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים.

בגרמניה, באנגליה, בצרפת ועוד), בארה"ב, בדרום אמריקה (בארגנטינה, בברזיל, בצ'ילה), בדרום אפריקה ובאוסטרליה, וכן במרכזים של Off Shore Banking. שלוחות הבנקים בחו"ל עוסקות בעיקר בתחומי הבנקאות הסיטונאית והבנקאות הפרטית. המאזן הכולל שלהן הסתכם בשנת 2002 בכ-30 מיליארדי דולרים, המהווים כ-18% מסך נכסי הקבוצות הבנקאיות.
 מאפיין נוסף של המערכת הבנקאית הישראלית הוא שימוש מתרחב בערוצים עתירי טכנולוגיה, ביניהם האינטרנט ומענה טלפוני ממוחשב, המאפשרים גישה ישירה וכמעט מיידית למידע בנקאי וביצוע פעולות בנקאיות בלי להזדקק להופעה פיזית בסניף הבנק. (ראו סעיף 3 להלן.) שימוש מתרחב זה הביא לירידה מתמשכת של מספר הסניפים במערכת. מגמת הירידה נמשכת זה חמש השנים, שבהן נסגרו (נטו³) למעלה מ-100 סניפים, ומספרם הגיע בסוף 2002 ל-1,071, מהם 990 סניפים של הבנקים המסחריים (לוח ו-3).

השוואה עם מדינות מקבוצת ה-G10 מלמדת שב ישראל מספר המוסדות הבנקאיים ומספר הסניפים של הבנקים המסחריים נמוך מאוד במונחים יחסיים (לוח ו-4). גם מספר מכשירי הבנק האוטומטיים בישראל נמוך מאשר ב-G10: מספר התושבים לסניף בנק הוא 6,242 לעומת ממוצע של 2,857 ב-G10 ובין 3,963 ל-4,389 בבריטניה, בהולנד ובשבדיה. גם מספר התושבים הממוצע למכשיר בנק אוטומטי בישראל, 4,861, גבוה מאשר במדינות G10, 1,505 בממוצע. לעומת זאת מספר משיכות המזומנים לתושב ממכשירי ATM בישראל, 18.6 בממוצע לשנה, נמוך מהממוצע במדינות G10, 29.1. סכום המשיכה הממוצעת בישראל הוא 75.5

3 השינוי נטו במספר הסניפים כתוצאה מפתחה, מסגירה או משינוי ייעוד של סניפים.

לוח ו'-4
אינדיקטורים למבנה מערכת הבנקאות, השוואה בין-לאומית, 2000

המדינה	מספר המוסדות	מספר הסניפים	מספר התושבים למשרד	מספר המכשירים למשיכת מזומנים	מספר התושבים ל-ATM	מספר המשיכות לתושב	סכום המשיכה הממוצע לתושב (\$ ארה"ב)
ישראל ^{1,2}	41	1,071	6,196	1,365	4,861	18.6	75.3
בלגיה	119	6,610	1,551	6,860	1,495	20.4	97.8
קנדה	1,916	13,701	2,252	31,909	967	48.3	66.7
צרפת	418	25,564	2,364	35,171	1,718	17.9	56.2
גרמניה ³	2,821	56,147	1,463	47,657	1,724	20.4	134.6
איטליה	841	28,177	2,049	31,693	1,821	9.1	150.7
יפן	2,830	40,028	3,171	117,026	1,085	3.2	532.2
הולנד	113	3,790	4,201	6,925	2,299	29.5	79.8
שבדיה	146	2,021	4,389	2,617	3,390	36.1	92.3
שווייץ	375	2,903	2,482	4,863	1,481	17.8	117.0
בריטניה	500	15,059	3,963	34,311	1,739	34.0	84.5
ארה"ב	20,512	77,752	3,542	272,894	1,009	47.9	68.0
ממוצע G10			2,857	44,410	1,505	29.1	76.5

(1) נתון לשנת 2002.

(2) מספר הסניפים - כולל בנקים מסחריים, בנקים לקידום עסקים, בנקים למשכנתאות, בנקים למימון השקעות, מוסדות כספיים ובנקים אחרים.

(3) בגרמניה: כולל סניפי Deutsche Postbank AG.

המקור: Bank of International Settlements. Statistics on payment systems in the group of ten countries (2000).
עבור ישראל: דיווחים לפיקוח על הבנקים.

דולרים, דומה לסכום המשיכה הממוצעת בהולנד (79.8 דולרים), בבריטניה (84.5 דולרים), בקנדה (66.7 דולרים) ובארה"ב (68 דולרים).

2. שלוחות חוץ לארץ

עליית מספרם של כלל משרדי שלוחות התאגידים הבנקאיים הישראליים בחו"ל בשנת 2002 התמקדה בפתיחת משרדים חדשים של חברות הבנות הקיימות. זו השנה השלישית ברציפות שמספר המשרדים הולך ועולה - מ-94 משרדים בשנת 1999 ל-117 השנה, עלייה מצטברת של קרוב ל-25% (לוח ו'-2), שעיקרה הוספת 20 משרדים לחברות בנות וחמישה משרדים לנציגויות, לעומת סגירת שניים מהסניפים והסוכנויות של הקבוצות הבנקאיות בחו"ל. בשנת 2002 גדלה פעילות השלוחות בחו"ל הן בארה"ב והן באירופה. הצמיחה המאזנית הושגה, בין היתר, על רקע המשך הרחבת הפעילות בתחום הבנקאות הפרטית כפעילות ממוקדת, בצד

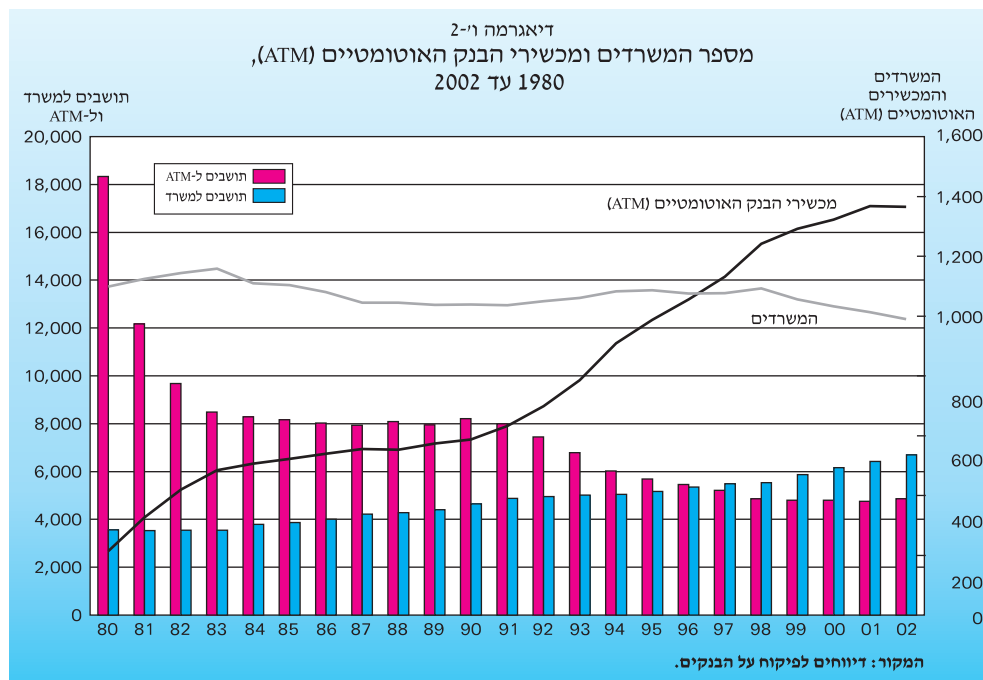
הפעילות הסיטונתית, ועל אף המיתון במדינות שהשלוחות פועלות בהן. דיון נרחב בשלוחות חו"ל ראו בפרק ד' של סקירה זו.

3. ערוצי ההפצה והתמסורת של השירותים הבנקאיים

א. הסינוף

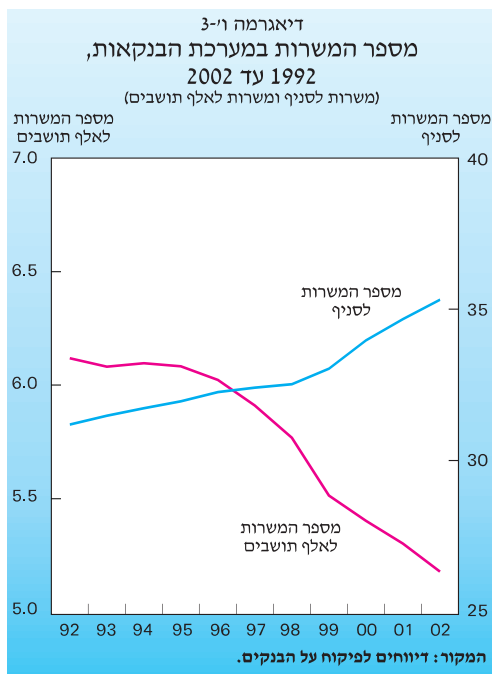
מספר הסניפים של הבנקים המסחריים במערכת ירד ב-2% לעומת השנה הקודמת, והגיע בסוף 2002 ל-990 - כ-92% מכלל הסניפים במערכת הבנקאות הישראלית. עיקר הירידה - 13 סניפים מתוך 21 - הוא בקבוצת הבנקים הבינוניים⁴ (לוח ו'-3 ודיאגרמה ו'-2).

תהליך קבלת היתר לפתיחת סניף בנקאי פושט בתחילת 2001, וכיום ניתן לפתוח סניף לעתים אף ללא צורך בהיתר ספציפי. עיקר ההגמשה הוא במתן היתרים לפתיחת סניפים ארעיים⁵. סניף ארעי נפתח לתקופה של עד 3 חודשים כדי לספק שירותים בנקאיים לפי תנאים המפורטים בהיתר שניתן מראש על ידי בנק ישראל. הסניפים הארעיים משמשים את הבנקים כמכשיר שיווקי ומאפשרים להם גישה לאזורים וללקוחות חדשים - למשל במבצעים יוזמים לקהלי לקוחות יעד באוניברסיטאות ובמכללות עם פתיחת שנת הלימודים האקדמית, בתערוכות וירידים, ואף בחברות עסקיות. השימוש בסניפים הארעיים התרחב בהתמדה עד שנת 2001, שבמהלכה הופעלו 241 סניפים כאלה. ב-2002 הופעלו רק 147 סניפים ארעיים - ירידה של כ-39% לעומת 2001, המוסברת על רקע ההאטה במשק (לוח ו'-5). משך הפעלת



4 בבנק "דיסקונט" ירד מספר הסניפים ב-19, ואילו "בנק המזרחי" ו"הבנק הבינלאומי הראשון" יחד עלה מספרם ב-6 נטו.

5 הרחבה ראו גם פרק ו' של הסקירה לשנת 2001.



הסניפים הארעיים הוא מגוון: 12 סניפים נפתחו לתקופה המרבית - 3 חודשים - 18 נפתחו לפחות משבוע (מחציתם ליום אחד בלבד), ויותר 117 הסניפים נפתחו לתקופות שבין שבוע לחודשיים. התקופה הממוצעת של הפעלת סניף ארעי הייתה ב-2002 34 יום. כן בולט השימוש בסניפים ארעיים במוסדות אקדמיים, שבהם נפתחו במהלך 2002 126 סניפים מסוג זה. משך פתיחתם היה בדרך כלל למספר שבועות (ורק בשני מקרים - ל-60 יום ומעלה).

צמצום מספר הסניפים הרגילים, השימוש בסניפים ארעיים למטרות שיווק והתקשרות ראשונית עם הלקוח, וביסוס הקשר השוטף עם הלקוחות על אמצעים משלימים משתלבים במגמה עולמית: ירידה בביקורי הלקוחות בסניפי הבנקים ומעבר לקבלת מידע, ולמתן הוראות וביצוע עסקאות באמצעים אלקטרוניים ובצורה מקוונת - מכשירים

אוטומטיים (ATM), מרכזים טלפוניים (call centers), תקשורת בין מחשבים, אינטרנט וגם תקשורת סלולרית. בישראל ירד מספר הביקורים בסניפי הבנקים, כפי שמשקף בירידת הממוצע החודשי של מספר פעולות החיוב בקופה בגין משיכת מזומנים ושל מספר פעולות הזיכוי בקופה (לוח ו'-5, לוח ו'-7 ודיאגרמה ו'-4). בחמש השנים 1997-2002 ירד מספר משיכות המזומנים בקופות סניפי הבנקים ירידה מצטברת של 17% (אף כי ב-2002 נרשמה דווקא עלייה מתונה של 3%).

ב. שירותים בנקאיים עתירי טכנולוגיה

היקף השימוש בשירותים בנקאיים עתירי טכנולוגיה תלוי בעיקר בקצב הטמעתם על ידי ציבור הלקוחות. אנו עדים למגמה רצופה של עליית השימוש באינטרנט ובאמצעים הטכנולוגיים האחרים לקבלת מידע בנקאי, ואף לביצוע פעולות בנקאיות בלא נוכחות בסניף הבנק. הבנקים מעודדים את השימוש באמצעים אלה בעזרת הנחות ותמריצים, שכן הוא חוסך בעלויות תפעול (החזקת הסניפים, כוח אדם וכד').

להלן מספר נתונים על ההתפתחות בתחום זה:

- מספר הלקוחות (העסקיים והפרטיים) הרשומים כמשתמשים באינטרנט הגיע ברביע האחרון של שנת 2002 ל-679 אלף בממוצע לחודש, פי שניים מאשר בדצמבר 2000 ועלייה של 40% לעומת ממוצע הרביע האחרון של 2001, המשקפת גידול רבעוני ממוצע של כ-10% (לוח ו'-6).
- מספר הפניות לקבלת מידע באינטרנט ברביע האחרון של 2002 הגיע ל-15.8 מיליון בממוצע לחודש, פי שניים ויותר מאשר בתקופה המקבילה אשתקד. השימוש במענה הטלפוני הממוחשב גדל משמעותית, אמנם בשיעור נמוך יותר: ברביע האחרון של שנת

לוח ו'-6

ערוצי הפצה נבחרים של השירותים הבנקאיים:

מספר הלקוחות, הפניות לקבלת מידע והעסקאות שבוצעו, עד 2000

השינוי בין הרביע האחרון של 2002 ובין מקבילו ב-2001	2002				2001		2000
	רביע IV ¹	רביע III ¹	רביע II ¹	רביע I ¹	דצמבר	רביע IV ¹	דצמבר
	(אלפים)				(אחוזים)		
מספר הלקוחות - פרטיים ועסקיים							
40.2	679	626	580	541	484	492	314
-11.7	34	35	37	38	39	41	38
שפועלים באמצעות האינטרנט							
שפועלים בתקשורת ממחשב למחשב							
מספר הפניות לקבלת מידע							
108.3	15,771	12,306	10,468	9,192	7,571	8,335	3,870
48.6	23	20	18	17	16	17	12
18.6	4,331	4,040	4,147	3,828	3,651	3,716	3,270
-1.6	5,463	5,430	5,312	5,222	5,551	5,550	5,440
-8.4	1,832	1,834	1,800	1,774	2,000	1,882	1,820
באינטרנט							
ממוצע פניות למשתמש							
במענה טלפוני ממוחשב							
בעמדות לקוח							
במכשירי בנק אוטומטיים							
ביצוע עסקאות באמצעות האינטרנט							
52.5	56	49	38	33	36	37	24
80.4	20.2	17.4	14.5	12.9	11.2	11.8	3.6
94.1	9.1	7.4	6.0	5.2	4.7	5.3	0.6
36.6	59.5	51.6	54.1	66.2	43.6	52.9	33.5
הפקדה/ משיכה של פקדונות שקליים							
העברות בין חשבונות של אותו לקוח							
העברות לצד שלישי							
קנייה/ מכירה של ניירות ערך							

(1) ממוצע חודשי של נתוני הרבעים המסתיימים במארס, יוני, ספטמבר ובדצמבר, בהתאמה.

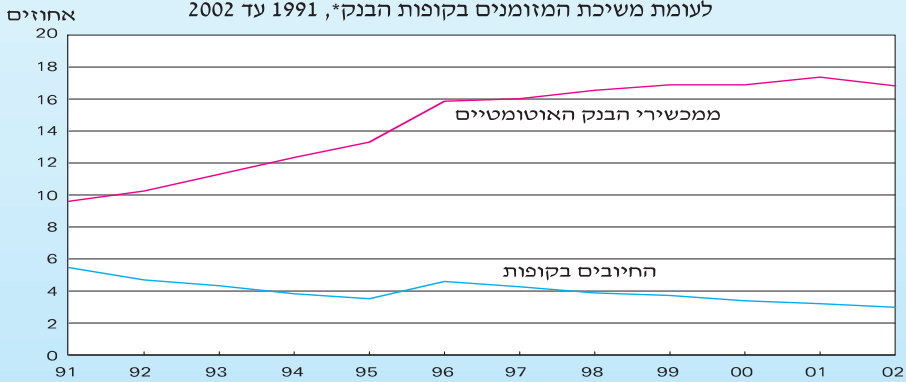
המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים.

2002 הוא הסתכם בממוצע לחודש, ב-4.3 מיליון פניות, עלייה של כ-19% לעומת התקופה המקבילה אשתקד.

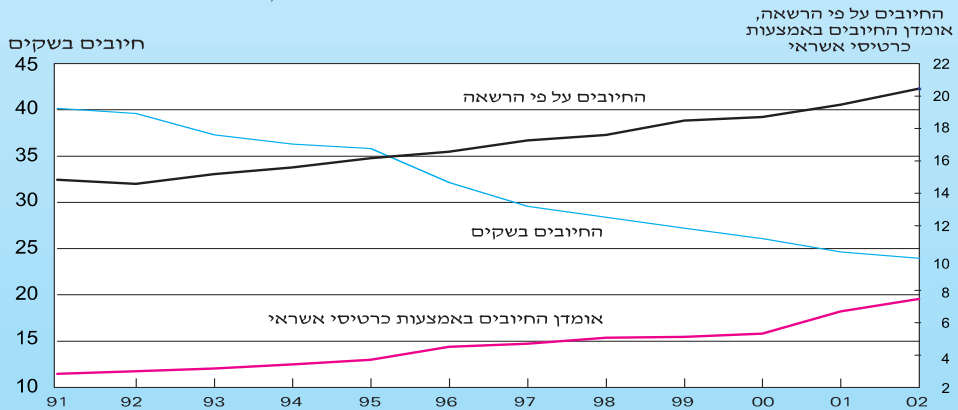
- עלה מספר הפעולות החודשי הממוצע למשתמש, שכן הגידול של מספר הפעולות היה מהיר יותר מזה של מספר המשתמשים. מספר הפניות לקבלת מידע עמד בסוף 2001 על כ-17 לחודש, וברביע האחרון של 2002 הוא הגיע ל-23 (לוח ו'-6).
- מספר הפניות לקבלת מידע באמצעות מכשירי הבנק האוטומטיים ירד - כצפוי - וזאת בשיעור של כ-9% לעומת שנת 2001, ועמד על 1.8 מיליון פניות בחודש בממוצע, ומספר פניות לקבלת מידע באמצעות עמדות לקוח ירד בכ-1.6% לעומת 2001 ועמד על 5.4 מיליון.
- השימוש באינטרנט התרחב גם לתחום ביצוע פעולות בשוק הכספים. מספר פעולות הקנייה והמכירה של ניירות ערך עלה ב-37% לעומת 2001, ומספר פעולות ההפקדה או המשיכה של פיקדונות שקליים עלה ב-52%. עם זאת עדיין מדובר בהיקפים נמוכים יחסית - כ-60

דיאגרמה ו-4

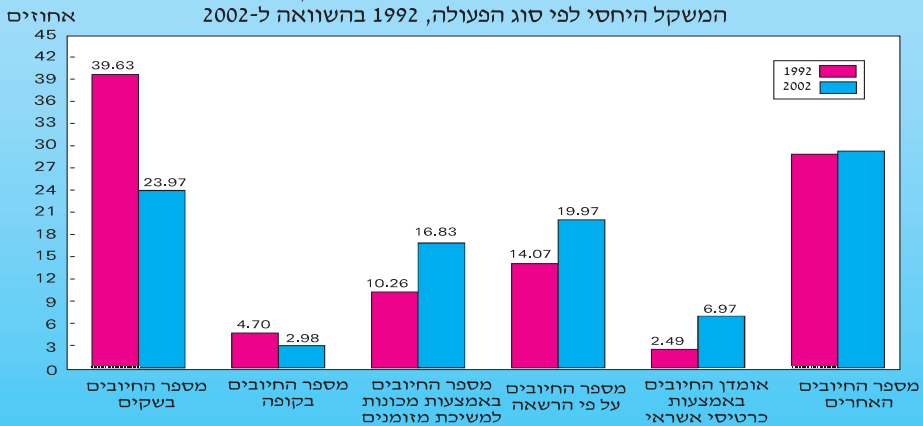
א. משיכת המזומנים ממכשירי הבנק האוטומטיים
לעומת משיכת המזומנים בקופות הבנק*, 1991 עד 2002



ב. החובים בשקים לעומת התחליפים -
חובים על פי הרשאה וחובים באמצעות כרטיסי אשראי*, 1991 עד 2002



ג. פעולות החיוב בחשבונות העו"ש,
המשקל היחסי לפי סוג הפעולה, 1992 בהשוואה ל-2002



* מספר הפעולות כמשקל יחסי בסך פעולות החיוב בחשבונות העו"ש.
המקור: דיווחים למפקח על הבנקים.

אלף פעולות קנייה ומכירה של ניירות ערך וכ-55 אלף הפקדות/משיכות של פיקדונות שקליים, בממוצע חודשי לרביע האחרון של 2002. השוני בנתונים הממוצעים בין הרביעים השונים של שנת 2002 משקף ככל הנראה את המצב המשתנה בשוק הכספים. סביר כי בשוק כספים צומח השימוש באינטרנט לפעילויות כאלה יהיה גדול הרבה יותר.

- מספר הפעולות הנוגעות להעברת כספים באמצעות האינטרנט – בין חשבונות הלקוח ולצד שלישי – עלה ביחס לשנת 2001 ב-80% ו-94%, בהתאמה. קצב הגידול בתחום זה הוא רציף והדרגתי על פני רביעי השנה; ברביע האחרון שלה הוא הגיע בממוצע חודשי ל-20 אלף העברות בין חשבונות הלקוח ול-9 אלפים העברות לצד שלישי.

המגמה רבת השנים⁶ של מעבר לשימוש בערוצי תשלומים עתירי טכנולוגיה נמשכה גם בשנת 2002 (לוח ו'-7 ודיאגרמה ו'-4), ואמנם, למרות עלייה של כ-11% במספר הפעולות לחיוב חשבון⁷, חלקם של החיובים בגין פעולות קופה למשיכת מזומנים בסך החיובים בממוצע חודשי המשיך לרדת והסתכם בשנת 2002 ב-3.0% בלבד מסך פעולות החיוב. מגמה דומה אפיינה גם את החיובים באמצעות המחאות, שחלקם בסך פעולות החיוב ירד ל-24%. לעומת זאת נמשכה מגמת העלייה של השימוש באמצעים החוסכים נוכחות בסניף, כגון הרשאות לחיוב חשבון וכרטיסי אשראי, אשר שיעוריהן בכלל פעולות החיוב, בממוצע חודשי, עלו בשנת 2002 ל-20% ול-7%, בהתאמה.

לוח ו'-7

מספר פעולות החיוב בחשבונות העו"ש, המשקל היחסי לפי סוג הפעולה –
שבועת הבנקים הגדולים, 1991 עד 2002
(ממוצע חודשי)

מספר החיובים								
התקופה	בשקים	בקופה	באמצעות מכונות למשיכת מזומנים		על פי הרשאה	באמצעות כרטיסי אשראי ¹		סך כל פעולות החיוב (מיליונים)
			אחרים ¹	אחרים ¹		אחרים ¹	אחרים ¹	
1995-1991 (ממוצע)	37.9	4.4	11.4	14.8	2.7	29.1	100	48.0
2000-1996 (ממוצע)	28.7	4.0	16.5	17.2	4.4	29.3	100	52.4
2001	24.6	3.2	17.4	19.0	6.2	29.6	100	55.1
2002	24.0	3.0	16.8	20.0	7.0	29.3	100	61.1

(1) החל משנת 2001 כולל אומדן החיובים באמצעות כרטיסי האשראי גם חיובים בגין פעולות בחו"ל.
המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים.

6 ראו פרק ו' בסקירה לשנת 2001.

7 כ-6 מיליוני פעולות חיוב בממוצע חודשי.

4. מכירת שליטה והחלפת בעלות

מחמת הקושי למכור את "בנק לאומי לישראל בע"מ" למשקיע אסטרטגי, החליטו שר האוצר ונגיד בנק ישראל, בסוף שנת 2001, על מכירת החזקות המדינה במניות הבנק באמצעות שוק ההון במפוזר – ללא גרעין שליטה בבנק. לשם עיבוד הפרטים החוקיים והאחרים הכרוכים ביישומה של החלטה זו הוקמה ועדה משותפת בראשותו של מנכ"ל האוצר ("ועדת מראני"), שבה יושבים נציגי האוצר, "נכסים מ.י." ובנק ישראל.

הוועדה המליצה להקטין את השיעור המינימלי לרכישה והחזקה של אמצעי שליטה בתאגיד בנקאי המחייבים קבלת היתר מהנגיד – מ-10% ל-5%, וכן להתאים את ההוראות לעניין הרכב הדירקטוריון ודרכי בחירתו. בתאגיד בנקאי ללא גרעין שליטה שקיבל היתר מאת הנגיד יש להרכב הדירקטוריון ולדרכי בחירתו חשיבות מיוחדת, משום שבמקרה זה גם להחזקה בשיעורים נמוכים יחסית יש פוטנציאל השפעה גדול. כן הומלץ לחייב את המחזיק ב-2.5% ומעלה מאמצעי שליטה לדווח למפקח על הבנקים ולתאגיד הבנקאי. הוועדה המליצה גם על כללים לאישור מינוי נושאי משרה על ידי המפקח על הבנקים, על הרחבת סמכויות הנגיד לנקוט צעדים נגד מי שפעל ללא היתר, ועל הסמכת המפקח על הבנקים לפטר דירקטור, מנהל עסקים ובעל זכות חתימה. עמדת הוועדה היא כי יש לעגן את המלצותיה בחקיקה וראוי להגביל ל-6%-7% את הון המניות המונפק והנפרע שניתן למכור לפני החקיקה.

בהמשך למכירת "אוצר השלטון המקומי" (בתחילת שנת 2001) לקבוצת "דקסיה – רואימי", מימשה "דקסיה", בתחילת שנת 2003, אופציה לרכוש מניות ממר א' רואימי, ובכך הגדילה את החזקותיה ב"אוצר השלטון המקומי" לשיעור של כ-65%.

5. שוק כרטיסי האשראי

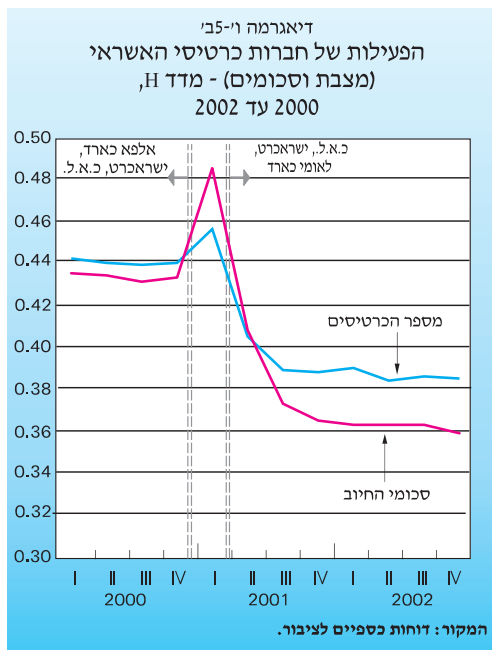


השינויים בהרכב הבעלות על חברות כרטיסי אשראי והקמת חברה בבעלות "בנק לאומי" בשנת 2000 הביאו לשינויים במשקלותיהן של החברות השונות הן מבחינת מספר כרטיסי האשראי והן מבחינת היקף הפעילות בהם. שינויים אלו מקורם במעבר לקוחות בין החברות או בכך שלקוחות מחזיקים כרטיסי אשראי מחברות אחדות.

מספר כרטיסי האשראי הפעילים הסתכם ב-2002, במוצק שנת, ב-3.5 מיליונים, ומשקל הכרטיסים שהם באחריות החברות לכרטיסי אשראי בסך כל הכרטיסים הפעילים הגיע ברבע האחרון של 2002 לכ-9% (לעומת כ-8.3% ברבע הראשון של השנה).

כן עולה מהדיווח כי כ-51% מכרטיסי האשראי הם לשימוש מקומי בלבד (דיאגרמה וי-א5'). לפי הדיווח לפיקוח על הבנקים בוצעו באמצעות כרטיסי אשראי במהלך שנת 2002

8 ראו פרק ו' בסקירה לשנת 2001.



כ-385 מיליוני עסקאות בממוצע, שהן כ-110 פעולות בשנה לכרטיס, 96% מתוכן בישראל. היקף העסקאות שבוצעו בישראל במהלך שנת 2002 הסתכם בכ-87 מיליארדי ש"ח, עלייה של כ-12% לעומת 2001. היקף העסקאות שבוצעו בחו"ל הסתכם בכ-5 מיליארדי דולרים - אמנם ללא שינוי לעומת השנה הקודמת במונחי שקלים, עקב עלייה בשערי החליפין של מטבעות חוץ, אך ירידה ריאלית במונחי מטבע חוץ.

הנתונים מצביעים על שוני בין החברות במשקל הכרטיסים שבאחריות החברה ובשיעורי גידולו על פני זמן. כמו כן יש שוני במשקלן של החברות, המבטא תחרות ביניהן, כך שהעלייה נטו, פחות מ-0.5%, של מספר הכרטיסים במשק כוללת גם מעבר של לקוחות בין החברות השונות. ביטוי מסוים לתחרות בשוק זה אפשר לראות בהתפתחות

מדד הרפידל (מדד H) לשנים 2002-2000 (דיאגרמה ו-ב'י). החלפת הבעלות של חברת כ.א.ל. בשלהי שנת 2000, הקמת "לאומיקארד" והפעלתו בתחילת 2001 הביאו לירידה חדה במדד H. בנתוני שנת 2002 מסתמנת בו ירידה מתונה נוספת, בעיקר בתחום סכומי החיוב.

חלק ב' - פעילות הפיקוח על הבנקים

1. דברים כלליים

כדי לשמור על יציבות המערכת הבנקאית בסביבה כלכלית משתנה, להגן על כספי המפקדים ולקיים הוגנות ביחסי בנק-לקוח תוך תחרות במערכת, פועל הפיקוח על הבנקים במספר מישורים, שעיקרם: מעקב שוטף אחר פעילותם העסקית של הבנקים, ובכלל זה אחר ניהולם התקין ויכולתם לנהל את סיכונים ולהתאים את עצמם להתפתחויות במשק; הסדרה באמצעות הוראות והנחיות; עריכת ביקורות; פיקוח על היחסים שבין התאגיד הבנקאי ללקוחותיו; דרישה להעמדת הון כנגד סיכונים לא צפויים; הגבלות של אשראי ללווה הבודד, לענפים השונים ועוד.

המעקב אחר פעילות הבנקים כולל איסוף מידע בנקאי לסוגיו, ניתוחו והסקת מסקנות ממנו. המידע המצטבר שנאסף מכיל: (1) נתונים כמותיים מדידים - למשל על ההכנסות, ההוצאות, שיעורי הריבית, העמלות, האשראי והמירווחים. (2) מידע איכותי, לא-מדיד - על טיב הניהול, אבטחת הנתונים, קיום הנהלים, שלימות המידע הנמסר ללקוחות הבנק וכדומה. המידע נאסף הן לפי דפוסי דיווח קבועים וממוחשבים והן על בסיס שיחות של עובדי הפיקוח עם הנהלות הבנקים ועובדיהם. בהליכי הביקורת נאספים נתונים בנקאיים ומידע לא-כמותי רב ערך. (3) תלונות הציבור המופנות אל הפיקוח על הבנקים הן מקור נוסף למידע חשוב באשר לליקויים

במוסד הבנקאי הבודד או במערכת כולה. תלויות אלו מבטאות לעתים בעיות של לקוחות רבים במספר תאגידים בנקאיים. (4) כן מתערכן הפיקוח על הבנקים באורח סדיר בגישות פיקוחיות חדשות המתפתחות בעולם, במחקרים בנקאיים במדינות שונות ובמסקנות היישומיות הנובעות מהם.

על בסיס מידע זה מערכן הפיקוח על הבנקים את הוראותיו ואוכף על הבנקים השונים צעדים לתיקון ליקויים בפעילותם ולחזוקת יציבותם. עם זאת יודגש כי הפיקוח על הבנקים אינו יכול ואינו רשאי לנהל את הבנקים, והאחריות הבלבדית לכך מוטלת על ההנהלות והדירקטוריונים שלהם. אין בפעילות הפיקוח על הבנקים כדי לפטור גורמים אלה ואת גורמי הבקרה הפנימיים (כגון הביקורת הפנימית) והחיצוניים (כרואה החשבון המבקר) מאחריותם לתקינות ניהולו ופעילותו של התאגיד הבנקאי.

להלן נסקור את פעילויות הפיקוח ביחידותיו השונות בשנת 2002.

2. הסדרת הפעילות הבנקאית

הסדרת הפעילות הבנקאית היא כלי מרכזי של הפיקוח על הבנקים להנחיית המוסדות הבנקאיים בדבר עמדותיו והוראותיו של המפקח בנושאי בנקאות וחשבונאות שונים. הוראות ההסדרה מכוונות להסדיר את פעילות הדירקטוריון הבנקאי והנהלת הבנק, לשפר את מערכות הדיווח הפנימי והחיצוני, לחזק את הבקורות הפנימיות, ולהביא לניהול תקין וזהיר של התאגידים. ההסדרה מושתתת על עיבוד וניתוח של המידע, המגיע לפיקוח ממקורות שונים, ומתורגם להנחיות ולכללי התנהגות המוטלים על הבנקים. אלה נאספים בקובצי "הוראות ניהול בנקאי תקין", "הוראות הדיווח לציבור" ו"הוראות הדיווח לפיקוח על הבנקים".

הוראות ההסדרה העיקריות שפורסמו השנה היו בנושאים: מינוי קצין ציות (Compliance Officer), נהלים בנושא עמלות, רכישה עצמית על ידי תאגידים בנקאיים, מניעת הלבנת הון, זיהוי לקוחות וניהול רישומים, אחזור מידע, מערכת סגורה, מימון רכישת אמצעי שליטה, חשבונאות מכשירים נגזרים ופעילויות גידור.

חקיקת המשנה שפורסמה בשנת 2002 היא צו הבנקאות (עמלת פירעון מוקדם), שמטרתו העיקרית היא התאמת הצו לרמות האינפלציה הנמוכות השוררות בישראל בשנים האחרונות ולסוגי המשכנתאות המוצעים.

3. תחום ההערכה

תחום ההערכה המוסדית היה מורכב משבע יחידות: חמש המופקדות על הערכת הקבוצות הבנקאיות, ושתיים על הבנקים הקטנים העצמאיים; מהן אחת המשלבת הערכה וביקורת, והשנייה – הערכה ורישוי.

באפריל 2003 צומצם מספר היחידות ל-5. הקבוצה המשלבת ביקורת והערכה נותרה ללא שינוי, ואילו תחום הרישוי שולב בתחום הקשרים הבין-לאומיים. מהלך זה הוא חלק משינוי ארגוני המיועד לייעל את הפיקוח על התאגידים הבנקאיים.

המטלה המרכזית של יחידות ההערכה המוסדית היא לרכז ולגבש הערכות תקופתיות של הפיקוח על הבנקים על מידת יציבותם וחוסנם של התאגידים הבנקאיים (כולל תאגידי עזר, חברות בנות בנקאיות וסניפים בחו"ל).

היחידות עוקבות אחר שינוי בתמהיל הפעילויות של התאגידים הבנקאיים ואחר מידת חשיפתם למכלול הסיכונים הבנקאיים וגורמי הרווח וההפסד.

במסגרת המעקב בוחנות היחידות את עמידתם של התאגידים הבנקאיים בהוראות ניהול בנקאי תקין וחוק הבנקאות (רישוי) וכן מכינות ניירות עמדה בנושאים בנקאיים שונים. המעקב, הניתוח וההערכה של מצב התאגידים הבנקאיים מבוססים על מידע הזורם ונאסף מגורמים שונים – ובעיקר על דיווחים תקופתיים של התאגידים הבנקאיים לבנק ישראל, דיווחיהם הכספיים לציבור, ודוחות הביקורת שמכינות יחידות הביקורת של הפיקוח על הבנקים – על מידע המתקבל מהתאגידים הבנקאיים על פי דרישת הפיקוח על הבנקים אודות חריגים העולים מתלונות ציבור, ואף על מידע מהעיתונות ומקורות אחרים. נוסף על המעקב וההערכה מטפלים כלכלני היחידה להערכה מוסדית בבקשות של הבנקים לפתיחת שלוחות בחו"ל, לפעילויות בתחומים חדשים, להנפקת שטרי הון וכד'.

בשנת 2002 התמקדו היחידות בנושאים אלה:

- הטמעת הוראת ניהול בנקאי הנוגעת לפעילותו של קצין ציות בתאגידים הבנקאיים.
- היערכות לשעת חירום בתאגידים הבנקאיים.
- התקדמות הבנקים ביישום הוראות המעבר בצו איסור הלכנת הון והפעולות שהם נוקטים לעניין זה.
- התפתחות יחסי ההון, בעיקר בבנקים הקרובים למגבלה, ובחינת אפשרויות להגדלת ההון.
- חשיפת התאגידים הבנקאיים לאשראי – אשראי במטבע חוץ, אשראי לענפי המשק ואשראי ללווים גדולים.
- חשיפת התאגידים הבנקאיים לסיכוני נזילות במטבע ישראלי ובמטבע חוץ.
- עמידת הבנקים בדרישות הפיקוח לגבי עסקאות עם אנשים קשורים, בפרט בתחום האשראי.
- הטמעת ניהול סיכוני השוק בבנקים ויישום הוראות הפיקוח על הבנקים בנושא.
- היערכות התאגידים הבנקאיים והתאגידים הנשלטים בארץ ובחו"ל לעריכת סקר מעילות והונאות.

4. תחום הביקורת

תחום הביקורת מורכב ממשש יחידות ביקורת, המתמחות בתחומי פעילות ובנושאים שונים בניהול הבנקאי: אשראי וביטחונות; דירקטוריון, בקרה וביקורת פנימית; ניהול סיכונים; שירות ללקוח ושוק ההון; ביקורת מערכות המידע. מול הבנקים העצמאיים פועלת יחידה המשלבת ביקורת בכל התחומים האמורים ומשימות של מעקב שוטף והערכה. יחידות הביקורת נסמכות בעבודתן על איסוף נתונים ישירות מהמסמכים והספרים של הבנק. הליכי הביקורת נועדו לוודא ניהול בנקאי תקין, הכולל, בין השאר, עמידה בהוראות המפקח בתחומים המבוקרים ובהוראות החוק הנוגעות לתחומי הפעילות הבנקאית. דוחות הביקורת מתריעים על הליקויים שנתגלו ומגדירים יעדים ולוחות זמנים לתיקונם. פעילות הביקורת מותווית בתכניות עבודה תקופתיות. אלו אמנם נסמכות על יעדים מחזוריים, אך נקבעות, בעיקרו של דבר, על פי סדרי עדיפות הנגזרים מאירועים משקיים ומתמורות בפעילות המערכת הבנקאית עצמה. כשליש מתשומות הביקורת מוקדש לנושאים ותחומי סיכון המתבררים אד-הוק במהלך שנת העבודה. בעבודה מול הבנקים העצמאיים מתבססות תכניות העבודה התקופתיות, נוסף על האמור לעיל, על ניתוח סיכונים שוטף בבנקים ובתחומי הפעילות השונים, תוך שילוב של מהלכי ביקורת וכלים של מעקב נתונים.

בהמשך לפעילות ביקורת אינטנסיבית שננקטה בשנת 2001 בתחום האשראי, הושם גם בשנת 2002 דגש בהערכת נאותות הסיווג של חובות בעייתיים והפרשות לחובות מסופקים. הליכי הביקורת מוקדו בעיקר בענפים ובעסקאות שלגביהם זוהו אינדיקציות לסיכון מוגבר, על רקע המשבר המשקי המתמשך.

בתחום הדירקטוריון, הבקרה והביקורת הפנימית הושם בשנה הנסקרת דגש בהפרדה בין תפקידי הניהול השוטף, שעליהם מופקד הדרג האקזקוטיבי, לבין תפקידי הפיקוח והבקרה על ביצועי ההנהלה, שהם עיקר תפקידו של הדירקטוריון. נוסף על כך נמשכה אכיפת הליכי הזיהוי ויישום המגבלות שהוטלו על הפעילות עם "אנשים קשורים".

בתחום ניהול הסיכונים נמשכו הליכי ביקורת על נאותות המערכות לניהול סיכוני השוק, ובכלל זה בבנקים למשכנתאות, הוקצו תשומות ניכרות לביקורת על ניהול החשיפות בפעילויות שונות של הבנק ולקוחותיו בשוקי הכספים וההון, ונבדקו סדרי פיקוח ובקרה של תאגידים בנקאיים מסוימים בישראל על שלוחותיהם בחו"ל.

בתחום שירות הבנק ללקוח ושוק ההון נמשכו ביקורות על מבנה הפעילות של בנקים ותאגידים נשלטים לשם מניעת ניגודי עניינים ועל ייעוץ להשקעות בבנקים; בוקרה נאותות ההתאמה לשינויים בהוראות המפקח על הבנקים בתחומים: הלוואות בריבית משתנה, חישובי עמלות פירעון מוקדם, חישובי ריבית, גילוי נאות ובכלל זה בפעילות באינטרנט, והוקדשו תשומות ניכרות למיסוד מערך הביקורת בתחום מניעת הלבנת הון, כמתחייב משינויי החקיקה בתחום זה.

בתחום עיבוד הנתונים האלקטרוני ומערכות המידע הושם עיקר הדגש במערכות למתן שירותי בנקאות בתקשורת. כן בוקרו תהליכים הקשורים לניהול ובקרה של מערך המחשוב, עם התמקדות במערך האבטחה. דגש מיוחד הושם במהלך 2002 בתחומי ההיערכות לשעת חירום, השרידות וכיו"ב.

5. תחום הקשרים הבין-לאומיים

בעקבות הגלובליזציה, הגדלת הפעילות הבין-לאומית של הבנקים הישראליים והתעניינות של משקיעים בחו"ל במערכת הבנקאות הישראלית, יוחד תחום לקשרים הבין-לאומיים. בהתאם להמלצות "ועדת באזל" נכללו שיתוף הפעולה והעברת המידע בין רשויות הפיקוח בעולם בתחום זה.

הנושאים העיקריים שבהם מתמקד תחום הקשרים הבין-לאומיים הם:

- מעקב יזום אחר מדיניות והסדרה של רשויות פיקוח חשובות בעולם וסיוע לפונקציית הרישוי בנושאים הדורשים התמחות ספציפית בנושאי חו"ל.
- ניתוח מגמות והתפתחויות בבנקאות בחו"ל שיש להן השלכות על הבנקאות הישראלית.
- קיום קשרים שוטפים עם רשויות פיקוח וגופים בין-לאומיים בחו"ל במגמה לפתוח ערוצי מידע - בין השאר, לשם העברת מידע בהתאם לנדרש על פי עקרונות הליבה (core principles) של ועדת באזל.

בשנת 2002 עסק תחום הקשרים הבין-לאומיים במיגוון נושאים, ואלה העיקריים שבהם:

- ליווי וסיוע למשלחת קרן המטבע הבין-לאומית בעת ביקורה בישראל.
- העברת מידע על מערכת הבנקאות בישראל לגופים שונים בחו"ל, לרבות רשויות פיקוח, מוסדות בין-לאומיים וחברות דירוג.

- הכנת ניירות עמדה בנושאי פיקוח שונים, ביניהם הטיפול הפיקוחי בסיכוני הונאות ומעילות מפרספקטיבה בין-לאומית.
- השתתפות ישראל בהסכם השקעות של OECD.
- טיפול, יחד עם רשויות הפיקוח בחו"ל, בנושאים הקשורים לפעילות השלוחות הישראליות.
- איסוף מידע, סיוע ולימוד בנושאים כביטוח פיקדונות, "באזל II", סיכונים תפעוליים, פיקוח on-site ו-off-site ועוד.

6. תחום המחקר

יחידת המחקר עוקבת אחר ההתפתחויות בבנקאות בארץ ובעולם ומתעדכנת בגישות חדשות לניתוח והערכה של נושאים שונים - ניהול נכסים והתחייבויות, ניהול סיכונים, אמידה ודרכים לחיסון ודרכים לאמידת הלימות ההון, על פי הדרישות החדשות של ועדת באזל בנושאים אלו.

הידע הנרכש מסקירת הספרות המקצועית ומעבודות המחקר משמש בסיס לכתיבת ניירות עמדה ומחקרים בנושאי מדיניות הפיקוח על הבנקים, וכן מסייע בפיתוח כלים להערכת ביצועיהם של המוסדות הבנקאיים בניסוח כללים להסדרה בנקאית ובנקיטת אמצעים אחרים, לשם קידום מערכת הבנקאות בישראל.

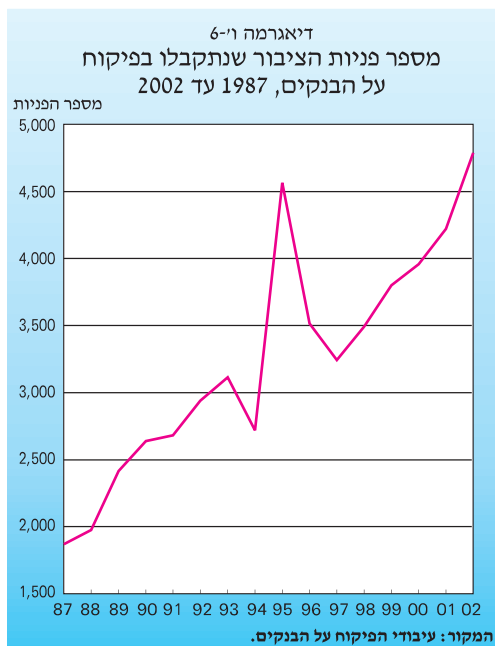
יחידת המחקר כותבת ומפרסמת את הסקירה השנתית של הפיקוח על הבנקים (בעברית ובאנגלית), שבה מנותחות ההתפתחויות בבנקאות הישראלית הן בתקופה הנסקרת והן בטווח הארוך.

במארכ 2003 פרסמה יחידת המחקר את חוברת 16 של "סוגיות בבנקאות". מטרתו העיקרית של כתב עת זה לעודד את המחקר בתחום הבנקאות והמימון מנקודת ראות מיקרו-כלכלית, עם דגש בעבודות אמפיריות ומחקרים יישומיים. בחוברת האחרונה פורסמו מאמרים בנושאים הבאים:

- פרמיית סיכון וכוח שוק בבנקאות הישראלית;
- משמעת השוק בבנקאות הישראלית;
- מדידת התחרותיות במערכת הבנקאות תוך הבחנה בין מגזר משקי הבית לבין הפירמות העסקיות;
- מיפוי מערכת הבנקאות הישראלית באמצעות שיטת הביפלוט - מודל המשמש כהתרעה מוקדמת על ליקויים במצב המערכת;
- אמידת שער החליפין הצפוי באמצעות אופציות רכש.

7. תחום יחסי בנק-לקוח

אחד מייעודיו המרכזיים של הפיקוח על הבנקים הוא הגנה על זכויותיהם של לקוחות הבנקים. תפקיד זה הוטל על המפקח על הבנקים בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א - 1981. במסגרת זו פועל הפיקוח על הבנקים לגילוי ליקויים בתפקוד הבנקים בתחום יחסי בנק-לקוח ולתיקונם של ליקויים אלה. חלק ניכר ממשאבי הפיקוח על הבנקים מוקדש לפעילות זו, המתרכזת ביחידה לפניות הציבור ובצוותי חוזים ואחידים ועמלות, המרכיבים את תחום יחסי בנק-לקוח. נוסף על אלה פועל גם צוות ביקורת של הפיקוח על הבנקים, אשר עורך בסניפי הבנקים ביקורות ממוקדות בנושאים של יחסי בנק-לקוח.



א. היחידה לפניות הציבור

היחידה לפניות הציבור פועלת מתוקף סעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א - 1981, המסמיך את המפקח על הבנקים לברר את פניות הציבור בדבר עסקיו עם התאגידים הבנקאיים. בירור פניות הציבור מתבצע ביחידה בהתאם להוראות חוק שונות וכללים שהותקנו מתוקף אותם חוקים, ובהתאם לנהלים שהמפקח על הבנקים מפרסם בתחום זה מעת לעת. בסיום הבירור של תלונת הלקוח ניתנת לו תשובה מפורטת, הכוללת ממצאים ומסקנות ומציגה את העמדה של הפיקוח על הבנקים.

מלבד בירור הפניות והכרעה בסכסוך הקונקרטי, משמשת היחידה לפניות הציבור מכשיר רב ערך לגילוי נקודות תורפה במערכת הבנקאית בכללותה. כן מפעילה היחידה צוות מבקרים סמויים העורך בסניפי

הבנקים בכל רחבי הארץ ביקורות, שמטרתן לבדוק אם הפקידים ממלאים אחר הוראות החוק והנהלים של הפיקוח על הבנקים בתחום יחסי בנק-לקוח.

(1) היקף הפניות ותוצאות בירורן

בשנת 2002 התקבלו ביחידה לפניות הציבור 4,787 פניות בכתב (עלייה של כ-13% לעומת השנה הקודמת). כן ניתן מענה לכ-10,000 פניות טלפונית. בשנה זו הסתיים הטיפול ב-5,108 פניות (עלייה של כ-17% לעומת השנה הקודמת). שחלק מהן התקבלו באותה שנה וחלק - בשנים קודמות. מניתוח הנתונים עלו הממצאים הבאים:

852 תלונות (כ-32%) מתוך 2,694 תלונות שנקבעה לגביהן עמדה בשנת 2002 נמצאו מוצדקות ומוצדקות חלקית.

הטיפול ב-270 פניות הביא, בין היתר, לתיקון ורענון נהלים ולהנחיות חדשות של הפיקוח על הבנקים. מתוכן הובילו 254 פניות למתן הנחיות לבנק בודד. 36 מתוך פניות אלו הובילו להחזר כספי או לפיצוי לקבוצת לקוחות, והיתר - לרענון נוהלי עבודה ולתיקונים במסמכי הבנק.

תפקידה של היחידה לפניות הציבור אינו מתמצה בדרישה מהבנק לתקן את הליקוי בפנייה הספציפית, אלא כולל גם תיקון ליקויים שנחשפים עקב הפנייה הבודדת, ויש להם השלכות לגבי בנק כלשהו ו/או לגבי כלל המערכת הבנקאית.

במסגרת היחידה לפניות הציבור פועל, כאמור, צוות העורך בדיקות סמויות בסניפי הבנקים בכל רחבי הארץ כדי לבדוק אם הפקידים ממלאים את הוראות החוק והנהלים של הפיקוח על הבנקים בתחום יחסי בנק-לקוח. אנשי הצוות מציגים עצמם כלקוחות פוטנציאליים, על פי תרחישים שהוכנו מראש, ובמידת הצורך עורכים תצפיות ובדיקות נוספות בסניף. בתום

לוח ו'-8
ממצאי בירור פניות הציבור, 2001 ו-2002
(מתוך סך הפניות שהטיפול בהן הסתיים במהלך השנה)

2002		2001		
אחוזים	מספר הפניות	אחוזים	מספר הפניות	
מסך הפניות		מסך הפניות		
תלונות שנקבעה לגביהן עמדה				
16.7	852	17.6	770	א. תלונות מוצדקות ומוצדקות חלקית
36.1	1,842	35.2	1,535	ב. תלונות לא מוצדקות
52.7	2,694	52.8	2,305	סך הכול
תלונות שלא נקבעה לגביהן עמדה				
2.6	132	2.8	122	א. הפסקת טיפול עקב הליכים משפטיים
5.4	276	5.0	218	ב. הפסקת טיפול מסיבה אחרת
7.1	364	4.2	182	ג. לא בסמכות היחידה
5.2	268	4.2	183	ד. לא ניתן לקבוע עמדה
20.4	1,040	16.2	705	סך הכול
בקשות והבהרות				
8.4	430	14.9	651	א. בקשות
18.5	944	16.1	702	ב. הבהרות
26.9	1,374	31.0	1,353	סך הכול
100.0	5,108	100.0	4,363	סך כל הפניות שהטיפול בהן הסתיים

המקור: עיבודי הפיקוח על הבנקים.

הבדיקה חושף הבודק את עצמו בפני מנהל הסניף, מציג בפניו את הליקויים, אם מצא כאלה, ומבקש את תגובתו על ממצאיו. הממצאים מרוכזים בדוחות, הנשלחים להנהלות הבנקים, ואלה נדרשות להגיב עליהם ולפעול לתיקון הליקויים. הודענו לבנקים שאם הממצאים המעלים חשדות לעבירות על חוק יישנו, יועבר הטיפול בהם לפרקליטות המדינה.

בשנת 2002 נערכו ביקורות סמויות ב-67 סניפים של בנקים, ובעקבותיהן הוצאו דוחות ביקורת המצביעים על ליקויים, שהבנקים נדרשו לתקנם. הממצאים מוכיחים כי נמשכת מגמת השיפור בתפקוד הסניפים, ובתוך כך גוברת המודעות בקרב העובדים בכל הנוגע למילוי אחר הוראות ונהלים.

(2) צוות בקרת עמלות וחוזים אחדים מלבד היחידה לפניות הציבור, פועל במערך יחסי בנק-לקוח שבפיקוח על הבנקים צוות העוסק בבקרת העמלות הבנקאיות של הבנקים ובבחינה שיטתית של החוזים האחדים שבין הבנקים לבין לקוחותיהם, במטרה לאתר ולהוציא מתוכם סעיפים מקפחים.

לוח ו-9
התפלגות הפניות לפי נושאים, 2001 ו-2002

הנושא	סך הפניות שהטיפול בהן הסתיים ¹		סך התלונות המוצדקות ²		אחוז התלונות המוצדקות מסך התלונות בנושא ³		
	2002	2001	2002	2001	2002	2001	
	(מספר הפניות)		(אחוזים)				
אשראי	183	258	4.2	5.1	21	26	21.9
ביטחונות	33	20	0.8	0.4	4	3	28.6
ביצוע צווים עפ"י דין	150	160	3.4	3.1	25	17	26.0
גביית חובות	167	191	3.8	3.7	14	19	19.2
הוראה לחיוב חשבון	87	113	2.0	2.2	21	33	34.4
חובות בנק ללקוח	69	46	1.6	0.9	7	3	19.4
חסכוניות לטווח ארוך	249	309	5.7	6.0	25	35	22.7
חשבון בנק	720	834	16.5	16.3	121	124	27.6
כרטיס חיוב	476	426	10.9	8.3	166	123	47.3
מטבע חוץ	117	198	2.7	3.9	20	19	22.0
מסמכים בנקאיים	59	67	1.4	1.3	6	12	30.0
משכנתאות	954	1,111	21.9	21.8	168	229	34.7
ניירות ערך	157	200	3.6	3.9	18	24	24.0
סניפים	40	70	0.9	1.4	7	15	50.0
עסקאות עתידיות	26	23	0.6	0.5	6	5	31.6
עמלות	223	269	5.1	5.3	10	27	40.0
ערבות צד שלישי	65	74	1.5	1.4	18	14	48.6
שקים	333	361	7.6	7.1	96	97	48.5
שירותים בנקאיים אחרים	150	170	3.4	3.3	17	25	26.6
אחר ⁴	105	208	2.4	4.1	0	2	0.0
סך הכול	4,363	5,108	100.0	100.0	770	852	33.4
							2002

(1) כולל פניות משנים קודמות שהטיפול בהן הסתיים בשנת הדיווח.

(2) כולל תלונות שנמצאו מוצדקות חלקית.

(3) שנקבעה לגביהן עמדה (מוצדק/מוצדק חלקית/לא מוצדק).

(4) פניות בנושאים רבים.

המקור: עיבודי הפיקוח על הבנקים.

לוח 10-1
התלונות הלונות¹ שהטיפול בהן הסתיים², 2001 ו-2002
(לפי בנקים)

אזור התלונות	המוצדקות ⁴ מסך כל התלונות נגר הבנק		התלונות המוצדקות ⁴	התלונות המוצדקות ⁴		סך כל התלונות ¹ שהטיפול בהן הסתיים השנה	סך כל הפניות ³ שהטיפול בהן הסתיים השנה		רובן
	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	
בנק הפועלים	23.4	24.4	110	95	471	389	782	661	בנק הפועלים
בנק לאומי	31.1	32.3	151	128	486	396	773	681	בנק לאומי
בנק דיסקונט	34.7	29.8	74	62	213	208	379	369	בנק דיסקונט
הבנק הבינלאומי	29.5	29.2	57	50	193	171	317	269	הבנק הבינלאומי
בנק המזרחי	30.3	41.6	54	57	178	137	281	244	בנק המזרחי
יתר הבנקים המסחריים ⁵	37.6	40.7	175	209	466	513	969	783	יתר הבנקים המסחריים ⁵
סך הכול	30.9	33.1	621	601	2,007	1,814	3,501	3,007	סך הכול
בנק טפחות	32.5	42.2	41	49	126	116	208	231	בנק טפחות
בנק לאומי למשכנתאות	40.4	48.1	124	74	307	154	434	300	בנק לאומי למשכנתאות
בנק משכן	42.1	30.5	51	39	121	128	212	213	בנק משכן
יתר הבנקים למשכנתאות	12.8	11.3	14	7	109	62	132	138	יתר הבנקים למשכנתאות
סך הכול	34.7	36.7	230	169	663	460	986	882	סך הכול
כלל המערכת	31.9	33.9	851	770	2,670	2,274	4,487	3,889	כלל המערכת

- 1) שנקבעה לגביהן עמדה (מוצדקת/חלקית/לא מוצדקת).
- 2) כולל תלונות משנים קודמות שהטיפול בהן הסתיים בשנת הדיווח.
- 3) לא כולל פניות שבהן לא צוין שם הבנק.
- 4) כולל תלונות שנמצאו מוצדקות חלקית.
- 5) לרבות חברות כרטיסי אשראי ומוסדות כספיים.

המקור: עיבודי הפיקוח על הבנקים.

(א) עמלות

ביזמת הפיקוח על הבנקים בוצע תיקון לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992, הכולל הרחבה ושיפור של הגילוי הנאות שהבנקים מחויבים לספק ללקוחותיהם. התיקון נכנס לתוקף ב-1/4/2003. להלן עיקרי התיקונים:

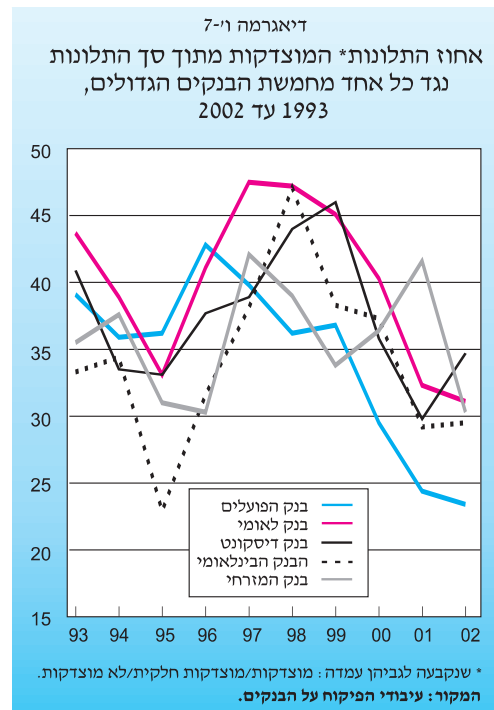
- תאגיד בנקאי מחויב להודיע ללקוח על כל חיוב בעמלה, תוך ציון מהותה, שיעורה, סכומה ודרך חישובה.
- בנק המשנה תעריפי עמלות מחויב לפרסם את השינוי גם בשני עיתונים יומיים (נוסף על הפרסום על גבי לוח בסניף).
- הבנק מחויב לתת ללקוח מידע על הטבות או הנחות הניתנות לקבוצות מסוימות של לקוחות הבנק (סטודנטים, גמלאים וכד') בהתאם לקריטריונים שקבע.
- הרחבה חובת הדיווח ללקוח על העלות האפקטיבית: על הבנק לתת מידע זה על הלוואות שאינן לדיוור עד לסכום של 500,000 ש"ח ועל הלוואות לדיוור עד לסכום של 1,000,000 ש"ח (במקום להלוואות עד לסכום של 60,000 ש"ח - לפני התיקון).

(ב) חוזים אחידים

במהלך השנה נמשכו ההליכים המשפטיים בפני בית הדין לחוזים אחידים, בבקשה לשינוי או ביטול של תנאים מקפחים בחוזה האחיד של "הבנק הבינלאומי הראשון למשכנתאות בע"מ", חוזה שעניינו מתן הלוואה לדיוור.

לנוכח השימוש ההולך וגובר בשירותי בנקאות בתקשורת, ולאחר שנבדקו חוזי התקשרות שעניינם קבלת מידע וביצוע פעולות באמצעות שירותים אלו, הוגשה לבית הדין לחוזים אחידים בקשה לביטול או לשינוי תנאים מקפחים בחוזה האחיד של "בנק הפועלים", חוזה שעניינו מתן שירותים בנקאיים באמצעות האינטרנט ובאמצעות הטלפון הסלולרי.

מאחר שרכישת דירה כרוכה בהוצאה כספית גדולה, והרוכש מקבל כבטוחה להשקעתו, במרבית המקרים, ערבות בנקאית הכוללת תנאים רבים המקשים עליו לממשה בעת הצורך, נבדקו כתבי ערבויות בנקאיות הניתנות לטובת רוכשי דירות. בעקבות זאת



הוגשה לבית הדין לחוזים אחידים בקשה לביטול או שינוי של תנאים מקפחים בחוזה האחיד של "טפחות בנק משכנתאות לישראל בע"מ", שעניינו ערבות בנקאית של הבנק לטובת רוכשי דירות על פי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה - 1974.

א. היחידה למידע ולדיווח

היחידה למידע ולדיווח אחראית על קבלת דיווחי הבנקים לפיקוח על הבנקים ולהפיכתם למידע זמין ואמין המשרת את המפקח והעובדים ביחידות השונות של הפיקוח. בעזרת מידע זה מתנהל המעקב אחר פעילות הבנקים. הבנקים מדווחים ומציגים נתונים בתחומי פעילותם, בחתכים שונים ובאמצעות מערכות דיווח שונות. הנתונים המקיפים את מיגוון פעילותם מתקבלים בתדירות משתנה, בהתאם לצורכי הפיקוח, ומתנקזים ב-43 מערכות דיווח. לכל מערכת דיווח מיישמת היחידה, באמצעות כלים ומתוככמים, מספר גדול של בקורות לאיתור בעיות בנתונים עוד בשלב הכנתם על ידי הבנקים, לפני הגיעם אל הפיקוח. היחידה קולטת את דיווחי הבנקים ומנהלת את מאגרי המידע של הפיקוח על הבנקים. גם תהליך זה כולל בדיקות מתוככמות, שבאמצעותן נערכות השוואות של הנתונים ממערכות הדיווח השונות, בין הבנקים השונים ובין תקופות דיווח שונות. תוצאות בדיקות אלו מתומצתות ב"דוח בדיקה", הכולל המלצות לתיקונים הן בבנקים והן במערכות היחידה. בעזרת המידע עוקבת היחידה אחר עמידתם של הבנקים במגבלות כמותיות שונות שנקבעו בחוק הבנקאות (רישוי) ובהוראות לניהול בנקאי תקין.

היחידה בונה הוראות דיווח חדשות ומעדכנת הוראות קיימות, במטרה לשפר את המידע שלרשות הפיקוח. הבנייה והעדכון נובעים בחלקם מהתאמות הנדרשות בעקבות שינויים ב"הוראות ניהול בנקאי תקין" וב"הוראות הדיווח לציבור", ובחלקם – מיזמת היחידה. כל שינוי או בנייה של הוראת דיווח לפיקוח גורר עדכון ופיתוח של המערכת הממוכנת שבעזרתה יתקבלו מהבנקים הדיווחים החדשים. פיתוח זה כולל בנייה של מתכונת דיווח ושל הבקורות הלוגיות והאחרות. מפני מורכבותן של מערכות המידע עוסקת היחידה גם בהטמעת המערכות בבנקים. בעקבות מתן עדיפות לנושא איסור הלבנת הון, הוטמעה מערכת דיווח בנושא זה גם בפיקוח על הבנקים. היחידה גם שולחת לבנקים מידע מצרפי, כמשוב. זה משמש אותם ככלי ניהולי וככלי להשוואת נתונים אל אלה של סך המערכת.

בכל שנה מטפלת היחידה ביותר מ-1,500 פניות לקבלת מידע מגורמים שונים במשק, וכן מפרסמת (גם באינטרנט) את שיעור הריבית המרבית בשוק האפור ואת הריבית הממוצעת לצורך חישוב עמלת פירעון מוקדם בבנקים למשכנתאות בתכיפות חצי-חודשית.

ליחידה מספר פרסומים: (1) "מידע שנתי על התאגידים הבנקאיים" – חוברת המכילה מידע חמש-שנתי על מערכת הבנקאות הישראלית⁹; (2) "מידע שוטף על התאגידים הבנקאיים" – אוגדן המכיל את המידע המעודכן על מערכת הבנקאות הישראלית; (3) "נתונים עיקריים על הפעילות של כל בנק" – פרסום רבעוני המשווה בין הבנקים על סמך מידע המופק מדוחותיהם הכספיים לציבור.

היחידה, בשיתוף עם יחידת הדוחות הכספיים, עורכת בבנקים ביקורות לאימות דיווחים, כדי לבחון את מהימנות הנתונים המתקבלים בפיקוח על הבנקים. איתור הליקויים המתגלים בביקורות ובבדיקות הפנימיות מאפשר לשפר את מערכות הדיווח ואת הנתונים המתקבלים מהבנקים.

9 מופיע גם באתר בנק ישראל באינטרנט www.bankisrael.gov.il בסעיף "פרסומים ומידע".

השנה הוטל על היחידה לתאם גם את הפעילות לשעת חירום. במסגרת מטלה זו נבנתה ונבנתה מחדש רשימת "סניפי הגרעין" – הסניפים שבהם תמשיך המערכת הבנקאית לספק שירותים בנקאיים גם בשעת חירום במקרה שהבנקים לא יוכלו לתפעל את כל מערך סניפיהם. נבנתה מערכת ממוחשבת לקליטת דיווחים תמציתיים של הבנקים בשעת חירום, ונערכו מספר תרגולים לבדיקת המוכנות של הבנקים לדיווח זה בשעת חירום. נקבע המעגל השני של חברות המספקות שירותים לבנקים, ואלו הוכרו כמפעלים חיוניים בשעת חירום.

ב. יחידת דוחות כספיים

היחידה עוסקת בשני תחומים עיקריים: (1) הסדרה של הוראות הדיווח לציבור, הקובעות כללים לגבי אופן עריכת הדוחות של התאגידים הבנקאיים לציבור (דוחות שנתיים ורבעוניים); הדוח לציבור כולל דוח הדירקטוריון, סקירת ההנהלה, דוח הדירקטוריון וההנהלה על אחריותם לדוח השנתי והדוח הכספי) וכן הסדרה בנושאים הקשורים לעבודתו של רואה החשבון המבקר של תאגיד בנקאי. (2) עריכת ביקורות, הן ברמת המערכת והן ברמת התאגיד הבנקאי הבודד, בנושאים הקשורים לדיווח הכספי של תאגיד בנקאי לציבור ולדיווחים של תאגידים בנקאיים לפיקוח על הבנקים¹⁰.

כפעילות נלווית מטפלת היחידה באופן שוטף בנושאים הנוגעים לדיווח כספי של תאגידים בנקאיים (מענה לפניות בנקים, טיפול בסוגיות מזדמנות, הנחיות לבנקים ספציפיים ולכלל המערכת, הקלות בגילוי וכו').

בשנת 2002 השלימה היחידה את ההסדרה וגיבשה הוראות דיווח לציבור בנושאים הבאים:

- (1) חשבונאות מכשירים נגזרים ופעילויות גידור – התאמת מתכונת הגילוי על מכשירים נגזרים ועסקות גידור לכללים האמריקאיים בעניין זה (FAS 133);
- (2) גילוי ב"דוח הדירקטוריון וההנהלה על אחריותם לדוח השנתי" בדבר תקני ביקורת מסוימים שפורסמו על ידי לשכת רואי החשבון בארה"ב והמפקח על הבנקים אימץ אותם;
- (3) עדכון והרחבה של הוראות קיימות בנושאים: שכר רואה החשבון המבקר בדוח הדירקטוריון; סיכון האשראי לפי ענפי המשק; דרישות הגילוי בביאור על תמצית הדוחות הכספיים על פי מבנה הקבוצה הבנקאית.

- (4) התאמת הוראות הדיווח לציבור לשינויים בכללי חשבונאות מקובלים:

- התאמת תקנות ניירות ערך למערכת הבנקאית: צירוף דוחות כספיים של חברות כלולות וגילוי כמותי על החשיפה לסיכוני שוק ודרכי ניהולם.
- הנחיות ליישום תקני חשבונאות חדשים שפרסם המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות: תקן חשבונאות מס' 7 – "אירועים לאחר תאריך המאזן" ותקן חשבונאות מס' 8: "פעילויות מופסקות".

בשנת 2002 השלימה היחידה גם את ההסדרה בנושאים הבאים, הקשורים לעבודתו של רואה החשבון המבקר של תאגיד בנקאי:

- (1) החלפת שותף אחראי בפירמת רואה חשבון מבקר של תאגיד בנקאי – תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 302.
- (2) חיוב רואה חשבון מבקר של תאגיד בנקאי ליישם תקני ביקורת מסוימים שפורסמו על ידי לשכת רואי החשבון בארה"ב.

¹⁰ פעילות זו נעשת בשיתוף עם היחידה למידע ודיווח.

הביקורות שנערכו במהלך שנת 2002 התמקדו בביקורות גילוי מערכתיות (בכל התאגידים הבנקאיים) בנושאים דיווח על מגזרי פעילות בדוח לשנת 2001 והכנסות ריבית בגין חובות בעייתיים. ממצאי הביקורות האלה שימשו בסיס למכתבי ביקורת מערכתיים, שכללו, בין השאר, הנחיות ליישום הוראותינו באותם נושאים.

9. רישוי

הפעילות בתחום זה כוללת טיפול בבקשות הטענות רישוי של נגיד בנק ישראל או של המפקח על הבנקים. נושאי הטיפול העיקריים הם:

- בדיקת מועמדים לרכישת שליטה או אמצעי שליטה בתאגיד בנקאי בישראל;
- בקשות של תאגידים בנקאיים להקמת חברות בנות בנקאיות בארץ או בחו"ל;
- גיבוש מדיניות סינון וטיפול בבקשות לפתיחת סניפים;
- בקשות של בנקים זרים להקמת סניפים בישראל או לשימוש במילה "בנק" בשם הנציגות שהם מקימים בישראל;

הנושאים העיקריים שטופלו בשנה הנסקרת הם:

- הכנת הצעת תיקון לחוק כדי לאפשר את הפרטת "בנק לאומי" באמצעות שוק ההון ("דוח ועדת מראני");

- רכישת "בנק הספנות" על ידי "בנק הפועלים";

- השלכת הארגון-מחדש של מבנה קבוצת אינווסטק בעולם על דרך החזקת הבנק בישראל;

- הגדלת שיעור החזקתו של תאגיד הבנקאות האירופי "דקסיה" ב"אוצר השלטון המקומי" בתחילת 2003 לכ-65% מההון.

10. מושכי שקים ללא כיסוי

מדור שקים ללא כיסוי מנהל, על פי מידע שמתקבל מהבנקים המסחריים וממקורות נוספים כגון ההוצאה לפועל ובתי הדין הרבניים, מערכת ממוכנת מורכבת המטפלת במושכי שקים ללא כיסוי. מערכת זו מבוססת על הוראות חוק שקים ללא כיסוי.

המערכת, שנבנתה בפקיח על הבנקים, נועדה בעיקרה ליישם את הוראות חוק שקים ללא כיסוי, התשמ"א 1981, שתוקן בשנת 1992, וכן לשמש להתראה והרתעה.

תפקידי המדור מגוונים ורחבים, והעיקריים שבהם - קביעתם של לקוחות כמוגבלים בנסיבות מחמירות ומשלוח הודעות ללקוחות אלה - מעוגנים בחוק. מדובר בלקוחות שהיו מוגבלים בנסיבות רגילות והוגבלו פעם נוספת בתוך תקופת ההגבלה או בתוך שלוש שנים מתום ההגבלה הקודמת.

כתוצאה משינויי חקיקה בשנים 1994 ו-1995, הורחבו חובות ההגבלה של המפקח על הבנקים, ועובדי המדור מגבילים בנסיבות מחמירות גם לקוחות שדווח עליהם כעל סרבני גט, או כאלה שראש ההוצאה לפועל הורה להגביל את חשבונם בנסיבות מחמירות.

תפקידה העיקרי של המערכת הוא התראה והרתעה, כדי לצמצם את נגע משיכת השקים ללא כיסוי. המדור עוסק בקליטת רשימות החשבונות המוגבלים בנסיבות רגילות, ומנחה את המערכת הבנקאית בכל העניינים הקשורים למערכות הממוחשבות של התאגידים הבנקאיים המטפלות בהגבלות ובבקרה על מערכות אלה. המדור מטפל בפניות ציבור בעל פה ובכתב,

במקרים שבהם הוגשו ערעורים לבית המשפט, ובחריגות מהחוק. הוא משתף פעולה עם משטרת ישראל בטיפול בתיקי הונאה, וכן פועל לשיפור המערכות המטפלות במושכי שקים ללא כיסוי.

בסוף 2002 נרשמו 149,616 חשבונות מוגבלים – עלייה של כ-12% לעומת השנה הקודמת. מספר הלקוחות המוגבלים הגיע בסוף השנה ל-85,465, מתוכם 36,007 שהוגבלו בנסיבות רגילות¹¹, 29,956 שהוגבלו בנסיבות מחמירות¹² ו-19,502 בנסיבות מיוחדות¹³. מספר הלקוחות המיוחדים – בעלי תיקים בהוצאה לפועל וסרבני גט – גדל השנה בשיעור ניכר והסתכם ב-19,507, גידול של 51.9% לעומת השנה הקודמת. רוב הגידול הוא תוצאה של עליית מספר בעלי התיקים בהוצאה לפועל. מגמות אלו קשורות עם ההרעה המתמשכת במצב המשק.

לוח ו'–11
מספר החשבונות המוגבלים והלקוחות המוגבלים, 2000 עד 2002
(נתוני סוף שנה)

שיעור השינוי בשנת 2002	2002	2001	2000	
11.9	149,616	133,683	135,500	חשבונות מוגבלים
6.5	95,196	89,375	93,797	מזה: בגין שקים שסורבו
12.8	85,465	75,795	76,860	לקוחות מוגבלים
12.2	36,007	32,096	33,600	מזה: מוגבלים רגילים
-2.9	29,956	30,862	33,632	מוגבלים בנסיבות מחמירות
51.9	19,502	12,837	9,628	מוגבלים מיוחדים

המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים.

בשנה הנסקרת הוגבלו בכל חודש, בממוצע, כ-5,000 לקוחות בנסיבות מחמירות, בגין הגבלה של כ-6,000 חשבונות, שהיו קודם לכן מוגבלים. במהלך השנה נמשך הגידול של מספר הפניות לבירור בנושא מושכי שקים ללא כיסוי, הן באמצעות המענה הקולי והן באמצעות אתר האינטרנט. ממוצע הפניות ב-2002 הגיע ל-20,000, לעומת 15,000 ב-2001. מענה הטלמסר החל לפעול בנובמבר 2001, ומספר הפניות בו הגיע בסוף 2002, במונחים שנתיים, לכ-43,000 בשנה, לעומת כ-24,000 בחודשים הראשונים להפעלתו. בשנה הנסקרת נרשמו כ-2,000 פניות בכתב של הציבור ושל גופים אחרים (מתוכן כ-800 ערעורים שהוגשו לבתי המשפט). נוסף על כך היו פניות טלפוניות לבירורים ולקבלת מידע, שמספרן נאמד בכ-6,000 בשנה.

11 לקוח מוגבל רגיל – לקוח שהוגבל בחשבון אחד; רשאי לפעול בחשבונות אחרים, אך לא לפתוח חשבונות חדשים.

12 לקוח מוגבל בנסיבות מחמירות – לקוח שהוגבל בשני חשבונות; מנוע מלמשוך שקים על כל חשבונותיו.

13 לקוח מוגבל מיוחד – לקוח שהוגבל על ידי ראש ההוצאה לפועל או בית דין רבני.

לוח ו'-12
התפתחות מספר פניות הציבור בנושא מושל"כ, 2001 ו-2002
(נתוני מצטברים לשנה)

שיעור השינוי בשנת 2002	2002	2001	
29.2	1,124	870	פניות בכתב
20.0	876	730	ערעורים לבתי המשפט
33.3	20,000	15,000	פניות למענה הקולי (טלמסר)
-7.7	6,000	6,500	פניות טלפוניות למדור
898	43,000	4,308	פניות לאתר בנק ישראל באינטרנט

המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים.

הורחבו שירותי המידע לגבי חשבונות ולקוחות מוגבלים הניתנים לציבור הרחב באמצעות אתר הבנק באינטרנט (www.bankisrael.gov.il/black.html) ובמענה הקולי (טלמסר מס' 1212332755). באמצעים אלו ניתן לקבל - ללא תשלום, בהתבסס על סעיף 14 לחוק שקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981 - מידע על חשבונות שקים מוגבלים, וכן מידע לפי מספרי זהות של לקוחות פרטיים ומספרי תאגידים שהוגבלו בנסיבות מחמירות¹⁴.

לאחרונה הפעיל בנק ישראל שיטה חדשה להעברת מידע על חשבונות מוגבלים והחל לפרסם אותם באתר האינטרנט שלו. לפני כן מכר הבנק מידע זה לכ-60 חברות, שחלק מהן עיבדו והפיצו אותו תמורת תשלום. המטרה בהפצת המידע באמצעות אתר האינטרנט היא שהוא יגיע ליותר אנשים וליותר חברות, כדי שהם יוכלו לבדוק בזמן אמת את השקים שהם מקבלים שמא הם נמשכים על חשבונות מוגבלים או על חשבונות המוגבלים בנסיבות מחמירות. כך יהיה ניתן להגביר את המלחמה בתופעת מתן שקים ללא כיסוי - נגע ההולך ומתפשט במיוחד עתה, בתקופת השפל הכלכלי.

1.1 איסור הלבנת הון - חקיקה והסדרה

א. חקיקה והסדרה

ביום 17.02.2002 נכנס לתוקפו צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים), התשס"א-2001 (להלן: "הצו"). במסגרת הצו נכללים חובות דיווח של תאגידים בנקאיים לרשות לאיסור הלבנת הון (דיווחים לפי סוג הפעולה וגודלה ודיווחים על פעולות בלתי רגילות); חובות לזיהוי ולאומות פרטי זיהוי של לקוחות; חובות לניהול ולתיעוד רישומים.

במאי 2002 הוכנס שינוי מקיף בהוראת ניהול בנקאי תקין מספר 411 - מניעת הלבנת הון זיהוי לקוחות וניהול רישומים, ואומצו הסטנדרטים הבין-לאומיים לנושא "הכר את הלקוח",

¹⁴ המידע על לקוחות שהוגבלו בנסיבות מחמירות לא כולל מידע על לקוחות שהוגדרו בחוק כמוגבלים מיוחדים (מטעם כונס נכסים או הוצאה לפועל בגין סירוב גט), לקוחות שערערו לבית משפט השלום ולקוחות שלא עברו 60 יום ממועד משלוח ההודעה על הגבלתם.

שפורסמו על ידי ועדת באזל באוקטובר 2001; ביניהם קביעת מדיניות לגבי זיהוי פעולות בלתי רגילות ודיווח עליהן, סיווג חשבוניות בסיכון גבוה לעניין הלבנת הון, התייחסות לחשבוניות נאמנות, לחשבוניות של אנשים החשופים מבחינה ציבורית, לחשבוניות ממוספרים ועוד. השינוי המקיף נכנס לתוקף ב-1.09.02, והוראות שמחייבות היערכות ממוחשבת ליישומן ייכנסו לתוקפן ב-1.09.03. הבנקים נדרשו לדווח לפיקוח על הבנקים על התקדמותם ביישום הוראות המעבר בצו והפעולות שהם נוקטים לעניין זה.

במהלך שנת 2002 עבד צוות בבנק ישראל על תיקון הצו – בשיתוף עם משרד המשפטים, הרשות לאיסור הלבנת הון, המשרד לביטחון פנים, משטרת ישראל ואיגוד הבנקים – על סמך הניסיון שנצבר ביישומן ובהתאם ולהמלצות קרן המטבע, שהוחלט לאמץ. טיוטת התיקון לצו תוגש לאישור ועדת החוקה של הכנסת.

ב. ביקורות של גופים זרים בישראל

במאי 2002 ערך צוות של ה-FATF (Financial Action Task Force) ביקורת בישראל כדי לבחון את העשייה של מדינת ישראל לעניין המלחמה בהלבנת הון. בעקבות ביקור זה התקבלה בחודש יוני החלטת ה-FATF להוציא את ישראל מהרשימה השחורה של המדינות שאינן משתפות פעולה במלחמה לאיסור הלבנת הון¹⁵ (NCCT). ההוצאה מהרשימה השחורה באה בעקבות מאמציה של ישראל במלחמה נגד הלבנת הון, הן בחקיקה והן ביישומה. במהלך חודש דצמבר נערכה ביקורת נוספת בנושא איסור הלבנת הון, על ידי משלחת של קרן המטבע הבין-לאומית. המשלחת נפגשה, בין היתר, עם נציגי בנק ישראל ועם נציגי תאגידים בנקאיים בישראל. היא סיכמה את ביקורה בהתרשמות טובה מאוד מהמאמצים הנעשים בישראל כדי להתמודד עם הלבנת ההון, תוך ציון מספר נושאים שבהם נדרש תיקון. חלק מההערות מוצאות ביטוי בטייטה לתיקון הצו.

ג. אכיפה

בדיקות הערכה כלליות לעניין איסור הלבנת הון נערכו בשנת 2002 ב-15 תאגידים בנקאיים, על ידי צוות משותף של בנק ישראל (מהפיקוח על הבנקים ומהמחלקה המשפטית). נבדקו נוהלי הבנק, ההיערכות התפעולית והמיכונית והטמעת הנושא בקרב העובדים. גם יחידת הביקורת בפיקוח על הבנקים ערכה ביקורות בנושא זה, במספר תאגידים בנקאיים. החל מספטמבר 2002 הביקורות מתייחסות גם לעמידה בהוראות ניהול בנקאי תקין 411, שנכנסה לתוקף במועד זה. לבדיקות אלו חשיבות ניכרת, הן בתחום האכיפה והן בתחום הדרכת קציני הציות של התאגידים הבנקאיים.

באפריל 2002 הוקמה ועדת עיצומים, כנדרש בחוק. הוועדה התכנסה לראשונה באפריל 2003 כדי לדון בהפרה של חובות תאגיד בנקאי, העולה מממצאי ביקורת שנערכה בתאגיד זה.

15 ישראל הוכנסה לרשימה השחורה ביוני 2000, עם תחילת פעולתו של ה-FATF.

נספח א': פעולות הפיקוח על הבנקים – לוח אירועים

במסגרת הסדרת מערכת היחסים בין הבנקים לבין הלקוחות תוקנה ההוראה בדבר נהלים בנושא עמלות. אלה עיקרי התיקונים:

1. ההוראה הוחלה גם על תאגידי עזר שהם חברות לכרטיסי אשראי.
2. נאסרה גביית עמלות עבור רישום פעולה שפוצלה ביזמת הבנק למספר רכיבים.
3. תאגיד בנקאי חויב להשיב ללקוח את חלקה היחסי של עמלה שנגבתה מראש במקרה שהשירות אשר עבורו היא נגבתה הופסק לפני סיום התקופה המקורית.
4. על תאגיד בנקאי נאסר לגבות ממקבל הלוואה לדירור שביצע ביטוח שלא באמצעותו, עמלה עבור משלוח הודעה על פקיעת ביטוח נכס או ביטוח חיים לקראת תום שנת הביטוח.
5. כדי להגביר את הגילוי ללקוח על העמלות הנגבות ממנו ולאפשר לו לבדוק את נכונותן, חויב תאגיד בנקאי לפרט בדף החשבון את דמי הניהול הקבועים ואת דמי הניהול המשתנים – בנפרד.

1 בינואר

לנוכח ההתפתחות הטכנולוגית בתקשורת המחשבים, וכדי לעודד את התחרות במערכת הבנקאית נקבעה הוראה חדשה בנושא פעילות תאגיד בנקאי במערכת סגורה. ההוראה קובעת כי לקוח יוכל להפקיד כספים גם בבנק שבו לא מנוהלת פעילותו השוטפת, בלי להיכנס לסניף וללא פתיחת חשבון עו"ש באותו בנק; זאת בתנאי שמתקיימים תנאים המבטיחים כי בתום תקופת הפיקדון הכספים יחזרו לחשבון העו"ש שממנו נמשכו ללא כל הוראה נוספת מצד המפקיד.

6 בינואר

1. לנוכח קיצור מועדי הדיווח של חברות ציבוריות והתפתחות מערכות המידע בתיקי הלווים, תוקנה ההוראה בדבר מידע כספי בתיקי לוויים. קוצרו התקופות המתייחסות לדוח הכספי המעודכן שהלווה חייב למסור לבנק, ונקבעו התקופות שבהן הדוח נחשב למעודכן. כן עודכנו הסכומים המחייבים דוח כספי מעודכן לעניין אשראי הניתן לאיש קשור.

16 בינואר

2. נקבעה הוראה בדבר רכישה עצמית על ידי תאגידי בנקאיים. על פי ההוראה נאסר על תאגיד בנקאי ועל תאגיד שבשליטתו לבצע רכישה עצמית של מניותיו או לממן רכישה כזאת. למרות איסור זה הותר מתן מימון במקרה של רכישה שהיא חלק מתכנית לרכישת ניירות ערך על ידי עובדים, אם מימון הרכישה נבחן ואושר על ידי המפקח, וכן במסגרת רכישת מניות המרכיבות את מדד המעו"ף, בסכום מוגבל.

1. כדי לסייע לדירקטוריון ולהנהלה של תאגיד בנקאי לקיים את אחריותם לציות התאגיד הבנקאי לדרישות החוק ולדרישות רגולטוריות אחרות בתחום הצרכני ובתחום איסור הלבנת הון, נקבעה הוראה בדבר קצין ציות. ההוראה מחייבת מינוי קצין ציות בכל תאגיד בנקאי, וקובעת את הקווים המנחים למילוי תפקידו, לרבות הפעולות הבסיסיות שעל הדירקטוריון והנהלה לנקוט. מינוי קצין ציות נדרש במסגרת הכללית של ניהול הסיכונים בתאגיד בנקאי, במטרה להקטין את ההסתברות להפרה של חוקים והוראות, להביא לגילוי מוקדם של הפרות חוקים והוראות, לצמצם את חשיפת התאגיד ומנהליו לתביעות, לרבות בגין הפרות של חובות הזהירות והאמונים המוטלות על נושאי משרה, למנוע הפסדים כספיים העלולים להיגרם לתאגיד הבנקאי בגין אלו ולשמור על המוניטין שלו.

2. על פי הוראות הדיווח לציבור נדרשים תאגידים הבנקאיים לפרט בדוח הדירקטוריון את יתרות סיכון האשראי הכולל בגין לווים בעייתיים, וזאת במתכונת שנקבעה.

הורחב ההיתר למתן שירותים בנקאיים מסוימים. על פי המתכונת החדשה, תאגיד בנקאי רשאי להחתים לקוחות מכל סוג על הסכם למתן אשראי לרכישת רכב בסוכנויות המכירה של יבואני הרכב המורשים, בכפיפות לתנאים המפורטים במתכונת ההיתר, שמטרתם לשמור על עקרונות חיוניים בביצוע פעילות בנקאית נאותה.

על רקע המלחמה הבין-לאומית בהלבנת הון והביטוי שניתן לה בחקיקה בישראל תוקנה ההוראה בדבר מניעת הלבנת הון, וזיהוי לקוחות וניהול רישומים. נקבע כי תאגיד בנקאי חייב לקבוע מדיניות ונהלים בנושא "הכר את הלקוח", תוך התייחסות לסוגיות של פתיחת חשבון והגדרת סוגי לקוחות, לקבוע נהלים לעניין שמירת המידע על זהותו של הלקוח ומהות עסקיו, כולל מקור המידע, תקופת שמירתו, סוג הלקוח וצפי לגבי היקף הפעילות בחשבון, וכן לעדכן מידע זה מדי פעם בפעם. נוסף על כך חויב התאגיד הבנקאי לקבוע כללים ולקיים מערך בקרה על חשבונות של לקוחות בסיכון גבוה (לעניין איסור הלבנת הון) באמצעות הפעלת מערך אינדיקטורים – ביניהם סוג הלקוח, הרקע שלו, המדינה שממנה הכספים מועברים אליו וסוגי הפעולות. כן מחויב התאגיד הבנקאי לרשום את פרטי הזיהוי של מי שפודה במזומן שק בסכום של 10,000 ש"ח ומעלה.

על פי הסכם התקשרות כתוב בין הבורסה לבין הבנק בחו"ל, המתייחס גם לחלוקת האחריות בין הבנק בישראל, הבורסה והבנק בחו"ל, תוקנה ההוראה בדבר עיסוקו של תאגיד בנקאי בניירות ערך עבור לקוחותיו.

התיקון קובע כי הדרישה שלפיה תאגיד בנקאי המחזיק ניירות ערך למשמרת אצל אחרים חייב לחתום על הסכם בכתב עם השומר, שבו יפורטו תנאי ההתקשרות, לא תחול על החזקה באמצעות מסלקת הבורסה לניירות ערך בישראל.

- 30 ביולי בוטל הרשיון למוסד כספי של "לאומי חברה למימון בע"מ".
- 25 באוגוסט במסגרת הוראות הדיווח לציבור עודכן דוח הדירקטוריון והנהלה על אחריותם לדוח השנתי. נקבע שעל הדירקטוריון והנהלה להביא לידיעת המשתמשים בדוחות כספיים של תאגידים בנקאיים כי הביקורת של הדוחות הכספיים השנתיים נערכה לפי תקנים שנקבעו בתקנות רואי החשבון ותקני ביקורת מסוימים, שפורסמו על ידי לשכת רואי החשבון, בארה"ב ויישומם חויב על פי ההנחיות של המפקח על הבנקים.
- 29 בספטמבר במסגרת הוראות הדיווח לציבור פורטו הבהרות לגבי עמדת הפיקוח בעניין הדיווח על התפלגות סיכון האשראי לפי ענפי המשק. בעקבות פרסומם של תקני חשבונאות מספר 7 "אירועים לאחר תאריך המאזן" ותקן מס' 8 "פעילויות מופסקות", הותאמו הוראות הדיווח לציבור לכללים שנקבעו בתקנים.
- 28 באוקטובר עודכנה ההוראה בדבר חשבונאות המכשירים הנגזרים ופעילויות הגידור בדוחות הכספיים של התאגידים הבנקאיים (והוחלה ברביע המסתיים ביום 31.3.03). הוראה זו משלבת את הכללים שנקבעו בעניין הנגזרים בהוראות הדיווח לציבור, ומתאימה את מתכונת הגילוי על מכשירים נגזרים ופעילויות גידור בדוח כספי של תאגיד בנקאי להוראות הדיווח של רשויות הפיקוח בארצות הברית.
- 6 בנובמבר תיקון של כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים) (תיקון), התשס"ג – 2002 אושר על ידי ועדת הכספים של הכנסת. התיקון ייכנס לתוקף ביום 1.4.2003.
- 12 בנובמבר לאור החקיקה החדשה בארה"ב – Sarbanes-Oxley Act of 2002 – ובהתאם לנורמות במקצוע ראיית החשבון בארה"ב ובאנגליה, תוקנה ההוראה בדבר רואה החשבון המבקר של תאגיד בנקאי. בתיקון נקבע שרואה החשבון המבקר ימנה, בכל תאגיד בנקאי, שותף אחראי על הביקורת וכן שותף האחראי על הסקירה השנתית של הביקורת. נאסר על שותפים אלו למלא תפקידים אלה במשך תקופה העולה על 5 שנים עוקבות. בתום תקופה זו הם יוחלפו.

18 בנובמבר

בעקבות אישור תקנות ניירות ערך המסדירות את הדיווח על סיכוני שוק ואת דרכי ניהולן עודכנה הוראת השעה של הדיווח לציבור, ונוספה דרישה לגילוי כמותי של חשיפות לסיכוני שוק, נוסף על הדיווח האיכותי.

20 בנובמבר

במטרה לחזק את היעילות של בקרת הלקוח על התנועות והיתרות בחשבוננו, נקבעה הוראה בדבר אחזור מידע על ידי לקוחות. על פי ההוראה, תאגיד בנקאי יעמיד לרשות הלקוח אמצעים אוטומטיים (עמדת שירות, שתוצב בבנק) שיאפשרו לו לאחזור מידע על כל חשבונותיו, ביזמתו ובאופן עצמאי – ללא תלות בפקיד, ביזמת התאגיד או בהפקות מידע היוזמות על ידי המערכת הממוחשבת שלו. על השירות הנדרש להתאפיין ביכולת להפיק תדפיס יתרות מפורט, ולספק מידע יומיומי עדכני על כל נכס או התחייבות מייד, לפי דרישה.

12 בדצמבר

ההוראה בדבר חשבונות קטינים תוקנה כך שתאגיד בנקאי יוכל להנפיק לקטין שמלאו לו 14 שנה –

1. כרטיס המאפשר משיכת מזומנים בלבד, ובתנאי שחשבון הקטין נמצא ביתרת זכות.

2. כרטיס חיוב מוגבל, שיונפק בהסכמת נציג הקטין ובתנאי שהמפקח אישר מראש לאותו תאגיד בנקאי הנפקה של כרטיס מעין זה. כרטיס זה יאפשר ביצוע עסקאות בישראל בלבד, בחיוב מידי, רק אם חשבון הקטין נמצא ביתרת זכות, ובלבד שסכום העסקאות היומי לא יעלה על 400 ש"ח.

22 בדצמבר

1. הוחמרו המגבלות בהוראה בדבר מימון רכישת אמצעי שליטה בתאגידים. נקבע כי יתרת האשראי לרכישת אמצעי שליטה בתאגידים, במקרים ששיעור המימון מסך העסקה עלה על 50% (במקום 70% עד כה), לא תעלה על 70% מהונו של התאגיד הבנקאי (במקום 100% עד כה). המגבלות על רכישת אמצעי שליטה בתאגידים בנקאיים הוחמרו לשיעור מימון של 30% (במקום 50% עד כה).

נקבע כי מפאת הקושי בקביעת שווי התאגיד הנרכש והביטחונות לאשראי, על התאגיד הבנקאי לוודא את שוויים בעצמו, תוך התחשבות בירידה פוטנציאלית של ערכם, ולא להסתמך רק על הערכת שווי של גורמים הקשורים לתאגיד הנרכש או ללווה.

2. ההוראה בדבר ערבויות צד שלישי לטובת תאגיד בנקאי תוקנה והותאמה לחוק הערבות התשכ"ז-1967. במסגרת התיקונים נוספו והוגדרו חובות נוספים כלפי "ערב יחיד" וכלפי ערב שאינו "ערב יחיד", בעיקר בתחומי הגילוי הנאות ומתן הודעות.

נספח ב': פניות ציבור בעלות השלכות כלליות, 2002

הפניות שיתוארו בפרק זה כדוגמאות עוסקות בנושאים הנוגעים לציבור הרחב. המידע שמובא לידיעת הציבור באמצעות דוגמאות אלה עשוי לשמש אותו בעסקיו עם התאגידים הבנקאיים. אין בדוגמאות שנבחרו כדי לייצג את מכלול הפניות שטופלו ביחידה. להלן נושאים כלליים ועקרוניים, שמקורם בפניות ספציפיות, שבהן טיפלה היחידה במהלך שנת 2002, ונמצא שיש להן השלכה כללית על לקוחות אחרים באותם תאגידים.

הריבית הנהוגה בהלוואת משכנתה

בירור פניות של לווים שנטלו הלוואה לדיור בריבית משתנה העלה, כי בהסכמי ההלוואות שבהן המנגנון לשינוי הריבית היה על פי "הריבית הנהוגה בבנק", פירשו הבנקים את המונח "ריבית נהוגה" כשווה לריבית התעריפית, כלומר זו המתפרסמת בטבלאות הריבית של הבנק. עמדתנו הייתה, כי כאשר נקבע בחוזה ההלוואה ששינוי הריבית ייעשה על פי "הריבית הנהוגה בבנק", הכוונה היא לריבית שבה נוהג הבנק להעמיד הלוואות לדיור במועד השינוי. על כן, ובהתייחס למועדי שינוי ריבית בשנת 1998 ואילך, נדרשו הבנקים לתקן את שיעורי הריבית בהלוואות אשר לגביהן נמצא כי הריבית שהייתה נהוגה בבנק במועד השינוי הייתה נמוכה מהריבית שהוא קבע בפועל ולזכות את הלווים בהתאם. בבנקים שבהם בוצע התיקון עד כה זוכו הלקוחות בסכום כולל של כ-7.4 מיליוני ש"ח.

עמלת הפקדת כספים שלא באמצעות הוראת קבע בבנק למשכנתאות

מבירור תלונות עלה, כי בעת פירעון מוקדם של הלוואות משכנתה, נהג אחד הבנקים למשכנתאות לגבות עמלה בסך של כ-15 ש"ח בגין הפקדת הכספים בדלפק "שלא באמצעות הוראת קבע". נוסף על כך גבה הבנק את העמלה התפעולית המעוגנת בצו הבנקאות (עמלות פירעון מוקדם). מכאן שהוא גבה תשלום כפול עבור אותה פעולה בנקאית. על פי דרישתנו חדל הבנק מגביית העמלה הנוספת, אשר אינה מעוגנת בצו, והשיב לכל הלווים שחויבו בה בשבע השנים האחרונות סך כולל של כ-1.9 מיליוני ש"ח.

ניהול חשבונות לקוחות תוך עקיפת חוק שיקים ללא כיסוי

מספר תלונות נגד בנק מסוים העלו חשד כי הוא איפשר ללקוחות שהוגבלו מכוח חוק שקים ללא כיסוי להמשיך ולנהל פעילות ענפה בשיקים – לעיתים אף פעילות עסקית – במסגרת חשבונות שנפתחו למראית עין על ידי אנשים אחרים. למעשה נוהלו החשבונות על ידי הלקוחות המוגבלים, שהחוק אסר עליהם, למשך תקופות שונות, למשך שקים על חשבונם המוגבל או לפתוח חשבון שקים, גם אם לא הם עצמם חתמו על השקים. הבנק ידע זאת ואף סייע, לכאורה, לעקיפת הוראות החוק האמור. מחמת החשד שהתעורר וחומרת התופעה בעיני הפיקוח על הבנקים, הועברו התיקים לטיפול פרקליטות המדינה.

"הנוסע הנאמן"

במסגרת בירור תלונת לקוח אחד הבנקים, שטען כי הוא צורף שלא בידיעתו וללא הסכמתו למועדון "הנוסע הנאמן" של חברת "אל-על", הסביר הבנק כי בשל טעות הוא העביר למועדון האמור קובץ לקוחות שהיו חברים במועדון אחר של חברת "אל-על" – מועדון בשם "קונים טסים". כתוצאה ממעבר זה, חויבו הלקוחות הללו בדמי חבר-מועדון בסך 10 דולרים, אף

שהמעבר היה אמור להתבצע ללא כל עמלה. הפיקוח על הבנקים הורה לבנק להחזיר לכל הלקוחות שנפגעו ממהלך זה את הכספים שנגבו מהם שלא כדין בתוספת ריבית לפי שיעור ריבית החובה המקסימלי הנהוג בבנק, וזאת כדי שאף לקוח לא ייפגע מהחוב שנעשה בזמנו בחשבון העו"ש שלו. בעקבות המהלך האמור, זוכו 3,519 לקוחות, כל אחד בסך של 10 דולרים בתוספת ריבית כאמור. נוסף על כך, מפני חומרת המקרה בעיני הפיקוח על הבנקים, הועבר הנושא לטיפול פרקליטות המדינה.

משלוח דפי חיוב ללקוחות שכרטיס האשראי שלהם מבוטל
בירור תלונות העלה, כי אחת מהחברות לכרטיסי אשראי אינה נוהגת לשלוח דף פירוט חודשי ללקוחותיה המבטלים את כרטיס האשראי שלהם, וממשיכים להיות מחויבים בכרטיס בגין עסקאות כלשהן. אם הלקוח ביקש לקבל דף פירוט, הוא חויב בעמלה בסך 9 ש"ח עבור משלוח הדף. עמלה זו לא הייתה מעוגנת בתעריפון העמלות של אותה חברה, ועל כן גבייתה לא-תקינה. הורינו לחברה להפסיק מייד את גביית העמלה, ובמקביל לאתר את כלל הלקוחות שחויבו בה ולזכותם בסכום החיוב. החברה איתרה 2,130 לקוחות והשיבה להם סך כולל של כ-55,000 ש"ח.

חיוב חצי שנתי בדמי חבר - כרטיס אשראי
מבירור תלונה של לקוח עלה, כי, במקרים מסוימים, אחת מחברות כרטיסי האשראי חייבה את לקוחותיה בחיוב חצי-שנתי של דמי חבר. זאת אף שלפי המוסכם עמם, הם היו פטורים מכך, אם ביצעו במהלך שנה, מספר מסוים של פעולות בכרטיס. בסוף השנה זיכתה חברת כרטיסי האשראי את הלקוחות שעמדו בתנאי הפטור בהתאם לשער החליפין של הדולר. הואיל והבדיקה של עמידת הלקוח בתנאי הפטור הייתה אפשרית רק בסוף השנה (שכן הממוצע לפי המוסכם הוא שנתי), והחיוב החצי-שנתי עמד בניגוד למוסכם עם הלקוחות, נדרשה החברה לזכות את כולם בהפרשי הצמדה וריבית כחוק ולשלוח לכל אחד מהם מכתב המודיע לו על ההשבה. במכתב נדרשה החברה לציין, כי במקרה שהלקוח יוכיח כי נגרם לו נזק נוסף בגין גבייה זו, הוא יהיה זכאי לפיצוי מלא עליו. זוכו 3,308 לקוחות בסכום כולל של כ-16,000 ש"ח.

הסדרים לתשלום חוב פיגורים
אחד הבנקים למשכנתאות נהג לשלוח ללווים ולעריבים מכתבי התראה בגין פיגורים בהלוואות גם לאחר שכבר הושגו הסדרים עם הלווים לגבי פירעון חובותיהם, והלווים עמדו בהסדרים אלו. דרשנו מהבנק כי במקרים שבהם הושגו הסדרים כאמור, ונמצא כי הלווים עומדים בתנאיהם, תופסק גביית העמלה בגין משלוח מכתבי ההתראה האמורים. כן נדרש הבנק להחזיר ללווים את העמלה שבה חויבו באופן לא תקין. סכום הזיכוי הכולל ללקוחות שמחשבונותיהם נגבו עמלות אלו עמד על כ-53,000 ש"ח.

הלוואה בחלקים בריבית משתנה
אחד הסעיפים בנהלים למתן הלוואות לדירור שהוציא המפקח על הבנקים קובע, כי בהלוואות המבוצעות בחלקים יש לנהוג כפי שנוהגים בהלוואות בריבית משתנה - משמע שהריבית בכל חלק של ההלוואה צריכה להיקבע על פי בסיס אובייקטיבי. חיצוני. מבדיקת תלונות, התברר, שאחד הבנקים למשכנתאות לא קיים הוראה זו וקבע את הריבית בהלוואות האמורות,

שלא על פי בסיס אובייקטיבי חיצוני. בעקבות התערבותנו נדרש הבנק להחזיר את הריבית שנגבתה לכל הלווים שנטלו הלוואות בחלקים בריבית משתנה, ממועד כניסתו לתוקף של הסעיף הרלוונטי לנהלים למתן הלוואות לדירור. סכום הזיכוי הכולל ללווים היה כ-309,000 ש"ח.

גביית עמלת פירעון מוקדם למרות מחזור ההלוואה במסגרת בירור תלויות נמצא כי, בעת מיחזור הלוואות, נהג אחד הבנקים למשכנתאות לגבות עמלה בשיעור של 1% בגין אי מתן הודעה מראש – בניגוד להוראת סעיף 4(ב)(1) לצו הבנקאות (עמלות פירעון מוקדם), התשמ"ב-1981. הבנק נדרש להחזיר את העמלה שגבה, וסכום הזיכוי הכולל היה כ-27,000 ש"ח.

גביית עמלה על החזרת שק מסיבה של חוסר היסב תשלומים ל"בנק לאומי למשכנתאות", על חשבון הלוואת המשכנתה, שלא באמצעות הוראת קבע, מתבצעים לרוב באמצעות שקים אישיים של הלווים, המופקדים בסניפי "בנק לאומי". בעת ביצוע תשלום בדרך זו, על הפקיד מבצע ההפקדה להטביע בגב השק חותמת "זיכינו את חשבון המוטב אצלנו" – במקום חתימת היסב של "בנק לאומי למשכנתאות". נדרשנו למקרים שבהם לא הוטבעה חותמת כאמור, באשמת אותו פקיד: במקרים אלו השק הוחזר מסיבה של חוסר היסב, והלווה חויב בעמלה של כ-70 ש"ח. לאחר תיקון הליקוי השק אמנם הוצג שנית, אך ללווה נגרמו נזקים נוספים בגלל אי ביצוע התשלום במועד המקורי. עמדתנו, שהובהרה ל"בנק לאומי למשכנתאות" במהלך בירור הפניות בנושא, הייתה כי חיוב הלקוחות בעמלה זו הוא בלתי תקין ויש לחדול ממנו לאלתר. כן נדרש הבנק להחזיר לכל הלקוחות את העמלות שנגבו מהם בשבע השנים האחרונות, ולפצותם בגין כל הנזקים שנגרמו להם כתוצאה מהחזרת אותם השקים. מאחר שלא היה ניתן לאתר את כל הלווים אשר שבחשבוניותיהם הוחזרו שקים בשבע השנים האלה, נדרש הבנק לפרסם, בשלושה עיתונים יומיים נפוצים, מודעה המזמינה אותם לפנות לנציגות הבנק הקרובה ולפרט שם את סך הנזקים שנגרמו להם כתוצאה מאותה החזרה. הבנק פעל כאמור, ועד כה החזיר סך כולל של כ-250,000 ש"ח.

גביית הוראת קבע לאחר פירעון מוקדם של הלוואת משכנתה מבירור תלויות בנוגע לאחד הבנקים למשכנתאות עלה כי במקרים רבים לווה שפרע את מלוא הלוואתו בפירעון מוקדם חויב בחודש העוקב בתשלום חודשי נוסף באמצעות הוראת הקבע. הדבר גרם נזקים רבים בחשבוניות העו"ש של הלווים בבנק המסחרי, ביניהם חיובים בגין יתרת חובה, חיובים בגין עמלות רישום פעולה, וכן החזרים של שקים והוראות קבע שהוצגו בחשבון המסחרי של הלווה כאשר יתרתו לא הייתה מספקת לכיבודם. הבנק נדרש לחדול לאלתר מכל גביית של הוראת קבע לאחר סילוק מוקדם של הלוואה במלואה ומגביית סכום העולה על היתרה הבלתי מסולקת – במקרה של פירעון מוקדם חלקי. כן נדרש הבנק להשיב ללקוחות את כל הסכומים שגבה מהם שלא כדין, ולפצותם על כל נזק מוכח שנגרם להם כתוצאה מאותה גביית. עד כה השיב הבנק ללקוחות סך כולל של כ-185,000 ש"ח.

גביית עמלת פירעון מוקדם בניגוד לסעיף 4(ג) לצו הבנקאות (עמלות פירעון מוקדם),

התשמ"ב-1981

סעיף 4(ג) לצו הבנקאות (עמלות פירעון מוקדם), התשמ"ב-1981 קבע, שאם הפירעון המוקדם נעשה בתוך שנתיים ממועד הפירעון הסופי של החלואה, תופחת הריבית הממוצעת בנקודת אחוז אחת. משמעות הדבר היא העלאת שיעור העמלה. במהלך בדיקת תלונה התברר, כי שני בנקים למשכנתאות פירשו את יום שינוי הריבית בחלואות בריבית משתנה כמועד הסופי של החלואה, וכתוצאה מפרשנות זו, גבו עמלות מופרזות מלווים שפרעו חלואות בריבית משתנה במהלך שנתיים שלפני מועד שינוי הריבית החוזית שלהם. הובהר לאותם בנקים שאין לפרשנות זו כל בסיס משפטי, והם נדרשו להשיב את הסכום העודף שנגבה לכל הלווים שביצעו - במהלך שבע השנים האחרונות - פירעון מוקדם של חלואות בריבית משתנה והעמלה שלהם לא חושבה בהתאם לעמדתנו. עד כה החזירו שני הבנקים, בגין השנים 2000 ו-2001, כ-453,500 ש"ח.

הפיקוח על הבנקים - המבנה הארגוני

תחום

