

הפיקוח על הבנקים

02 ביולי 2025

ו' בתמוז תשפ"ה

מדיניות הפיקוח על הבנקים לבחינת בקשות לסגירת סניפים קבועים

תוכן עניינים

2.....רקע

2.....סקירת הרגולציה הקיימת

4.....הקריטריונים הנשקלים בבחינת בקשות לסגירות סניפים

6.....קבלת ההחלטות בפיקוח על הבנקים בנוגע לבקשות לסגירת סניפים קבועים

## רקע

מעבר לקוחות לשימוש באמצעים דיגיטליים חלף שירות פרונטלי הינו תופעה כלל עולמית וחוצת תחומים, הנובעת מהתפתחויות טכנולוגיות מואצות ומשינויים בהעדפות הצרכנים, המאפיינים את השנים האחרונות. כתוצאה מתופעה זו, היקף מופע הקהל בסניפים נותני שירות בכל הענפים, ובכלל זה המגזר הציבורי והמערכת הבנקאית, ירד משמעותית, וכתוצאה, הצטמצמה פריסתם. בצד היתרונות הטמונים בשינויים האמורים (שיפור הזמינות והנוחות, הוזלת עלויות), ישנם לקוחות שהשינוי עשוי להקשות עליהם, ובפרט לקוחות המשתייכים לאוכלוסיות מוחלשות, לרבות אזרחים ותיקים ולקוחות עם צרכים מיוחדים או מוגבלות (להלן: אוכלוסיות ייחודיות). לאור כך, נתן המחוקק דעתו לנושא וקבע רגולציה המסמיכה את הפיקוח על הבנקים לדון בבקשות לסגירת סניפים ולהחליט אם לאשר אותן, במטרה להבטיח המשך מתן שירותים הולמים ללקוחות. מסמך זה מתאר את הרגולציה שנקבעה ואת יישומה על ידי הפיקוח ובכלל זה את הקריטריונים הנשקלים בעת בחינת בקשות לסגירת סניפים ואת תהליך קבלת ההחלטות.

## סקירת הרגולציה הקיימת

1. **חקיקה ראשית** - בעקבות התמורות שתוארו לעיל נחקק בשנת 2016 תיקון מס' 22 לחוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א-1981 (להלן: החוק), הקובע שסגירת סניף קבוע של בנק טעונה אישור של המפקח על הבנקים. החלטת המפקח תסתמך על שיקולים שונים, המאזנים בין טובת הציבור לבין שיקולים עסקיים של הבנקים<sup>1</sup>. עוד קבע התיקון<sup>2</sup>, כי החלטה בדבר התנגדות לסגירת סניף קבוע תתקבל לאחר שניתנה לבנק הזדמנות להשמיע את טענותיו ולאחר היוועצות עם ועדת הרישיונות.

ביום 25 ביולי 2024 נכנס לתוקף תיקון מס' 32 לחוק, הקובע, בין היתר, כי הפיקוח ייוועץ בוועדת הרישיונות בטרם קבלת החלטה בקשר עם כל בקשות הסגירה שתוגשנה לו. כמו כן, בהתאם לתיקון החוק על המפקח לתת את החלטתו בתוך 90 ימים מיום קבלת הבקשה ולדווח לוועדת הכלכלה של הכנסת על יישום הוראות החוק.

2. **גיבוש רגולציה ייעודית**<sup>3</sup> - בעקבות תיקון מס' 22 לחוק, קבע הפיקוח על הבנקים רגולציה ייעודית (להלן: הוראה 400) שנועדה לוודא, כי הבנקים ינהלו את השינויים במערך הסינוף שלהם באופן מעמיק, תוך מתן משקל מספק למאפייני הסינוף ולצרכי מגוון לקוחותיהם. אגב כך, נקבעו הקווים המנחים לבנקים בעת קבלת החלטה על סגירת סניפים קבועים, ובכלל זה, נדרשו הבנקים לקיים הליך בחינה מקדמית טרם קבלת ההחלטה. עוד נקבע, כי דירקטוריון הבנק ייטול חלק בגיבוש מדיניות סדורה בתחום הסינוף וכי הנהלת הבנק תקבע נהלי עבודה מתאימים למדיניות זו. כן נדרש הבנק לגבש תכנית להמשך מתן שירותים זמינים, נגישים ונוחים ללקוחות. בפרט, מתבקשים הבנקים לתת שימת לב מיוחדת לצרכי לקוחות הנזקקים לשירות פרונטלי, ולהבטיח את נאותות החלופות למתן השירותים הבנקאיים, ובפרט ביחס לצרכיהן של אוכלוסיות ייחודיות.

<sup>1</sup> סעיף 29 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981

<sup>2</sup> סעיף 28א. (ד) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981

<sup>3</sup> הוראת ניהול בנקאי מס' 400 בנושא "סגירת סניפי בנק וצמצום שירותי טלר".

בין היתר, נדרשים הבנקים לוודא, כי הלקוחות ממשיכים לקבל את מגוון שירותי המטבע, להעניק סיוע אנושי בשימוש בעמדות השירות האוטומטיות ולוודא כי תקינות העמדות נשמרת באופן סדיר, להכשיר את העובדים לסייע ללקוחות ולקיים הדרכות ייעודיות.

עוד קובעת הוראה 400 תהליך להגשת בקשות סגירה לפיקוח על הבנקים. במסגרת זו גם נקבע, כי העתקה של סניף (שינוי כתובת) טעונה אף היא אישור של המפקח. על אף שבחוק אין אזכור או הגדרה למקרה של העתקת סניף, ולמרות שאין מדובר בצמצום של הפריסה הסניפית של בנק, הפרשנות המקובלת של בנק ישראל היא כי יש להתייחס גם אל העתקה כאל סגירת סניף בכתובת מסוימת, ופתיחתו מחדש בכתובת חדשה. לפיכך, קובעת הוראה 400, כי גם העתקת סניף טעונה אישור, וכי החובות המוטלות על הבנקים בקשר עם סגירת סניף רלוונטיות גם להעתקת סניף (למעט מקרים בהם המרחק בין הכתובת הישנה והכתובת החדשה אינו עולה על 500 מטרים, בהם נדרשים הבנקים להגיש בקשה ובה מידע בסיסי בלבד, לאור ההשפעה הפוטנציאלית הנמוכה על הלקוחות).

לאור האמור, בכל התהליכים המפורטים להלן, מתייחס המונח "בקשה לסגירת סניף" גם אל בקשות להעתקת סניף, אלא אם צוין אחרת.

מעטפת זו של תהליך קבלת החלטות ראוי, השזור בכל השדרה הניהולית של הבנקים, נועדה לוודא כי צרכי הלקוחות עומדים לנגד עיני כל הדרגים בבנק, וכי ניתנת עליהם הדעת ונגקטים כל הצעדים על מנת לוודא שהשירות לא נפגע.

כתוצאה מהרגולציה הייעודית שפורטה לעיל, ומתוך הבנה כי הפיקוח מקיים תהליך בחינה מדוקדק של כל בקשה ובקשה, כפי שיתואר להלן, מבצעים הבנקים תהליך סינון מקדים מעמיק, ונמנעים מלהגיש בקשות סגירה שקרוב לוודאי תדחנה על ידי הפיקוח.

לפיכך, ברוב בקשות הסגירה המוגשות לפיקוח, מוצע סניף קולט הממוקם במרחק סביר מן הסניף הנסגר<sup>4</sup>, ובמקרה הצורך, מוצעות חלופות נוספות להבטחת המשך מתן השירותים, כנדרש בהוראה 400.

3. מלבד הרגולציה הייעודית לנושא והתהליכים הסדורים שנקבעו בה, כאמור לעיל, נוקט הפיקוח בצעדים נוספים כדי להבטיח את המשך קיומם של שירותים פרונטאליים וטלפוניים הולמים ללקוחות המערכת הבנקאית, הזקוקים להם, וביניהם:

- הוראה 501 בנושא "ניהול מערך שירות ותמיכה ללקוחות"<sup>5</sup> שפורסמה בשנת 2023, מעגנת עקרונות למתן שירות ותמיכה ללקוחות המערכת הבנקאית בערוצי השירות השונים, וקובעת חובות בתחום הממשל התאגידי ותהליכי העבודה של התאגידים הבנקאיים, על מנת לקדם תרבות ארגונית ששמה דגש על איכות וזמינות השירות והתמיכה הניתנים ללקוחות. זאת, באמצעות קביעת אסטרטגיה, מדיניות ותכניות עבודה מתאימות ויישום מנגנוני פיקוח ובקרה וכלים שונים לניטור, מדידה וניתוח של צרכי הלקוחות (כדוגמת סקרים, ניתוחי התנהגות, דפוסי שימוש ועוד). עוד קובעת ההוראה, כי על הבנק להבטיח מתן שירות ותמיכה מותאמים ללקוחות בהתאם לצרכיהם המגוונים, בשים לב לצורך לתת

<sup>4</sup> או הכתובת החלופית, במקרה של העתקת סניף.

<sup>5</sup> [הוראת ניהול בנקאי 501](#) בנושא "ניהול מערך שירות ותמיכה בלקוחות", פורסמה ביום 26.3.23, נכנסה לתוקף ביום 26.6.24.

מענה מותאם ללקוחות המשתייכים לאוכלוסיות ייחודיות ואחרות. כן קובעת ההוראה את העיקרון של מתן שירות נאות ואיכותי במגוון ערוצים, שמשמעותו היא, שיש להרחיב את השירותים הניתנים באופן דיגיטלי, ומבחינה כי יש לעשות כן מבלי לפגוע באפשרות לקבל שירותים באופן לא דיגיטלי. התאגידים הבנקאיים נדרשים בהוראה לפעול באופן שיטתי מתמיד ומתמשך לצורך שיפור עמידתם בעקרונות שנקבעו.

- עדכון הוראה 401 בנושא "ימי פתיחה של משרדי התאגידים הבנקאיים" משנת 2023, קובע כי תאגיד בנקאי לא ימנע מלקוחות להיכנס לסניף ולקבל בו שירות מקצועי בשעות הפעילות, וזאת גם אם לא תיאמו תור מראש<sup>6</sup>.
- במכתב המפקח<sup>7</sup> שהופץ למערכת הבנקאית בינואר 2022, הובהר כי על הבנקים להיות ערים לצרכי מגוון לקוחותיהם, ובפרט ללקוחות המשתייכים לאוכלוסיות ייחודיות, ולאפשר להם לצרוך שירותים גם באופן פרונטלי, באמצעות סניפים<sup>8</sup>.
- הוראה 426 שפורסמה בשנת 2019 קובעת, בין היתר, חובה על הבנקים לתת קדימות בתור במוקד הטלפוני לאזרחים ותיקים, ומגדירה דרישות לניטור ובקרה אחר דפוסי המענה ללקוחות במוקד הטלפוני.

#### הקריטריונים הנשקלים בבחינת בקשות לסגירות סניפים

הפיקוח על הבנקים מייחס חשיבות עליונה לשמירה על זכויותיו של הלקוח הבנקאי ועל המשכיות של מתן שירותים זמינים, נגישים ונוחים למגוון לקוחות הבנקים, והוא פועל ללא לאות להגברת ההוגנות הבנקאית ביחסי הבנק והלקוח, הגברת השקיפות והגילוי ללקוחות. הקשיים שחווים לקוחות המשתייכים אל האוכלוסיות הייחודיות, במהלך צריכת שירותים בנקאיים, זוכים לקשב המלא של הפיקוח, אשר מאתגר את עצמו כל העת לחשיבה מחודשת, במטרה לאתר פתרונות נוספים, שיספקו מענה רחב יותר לצרכי אוכלוסיות אלו.

לצורך יישום החוק, הוטל הטיפול בבחינת הבקשות לסגירות סניפים קבועים על אגף בנק-לקוח בפיקוח על הבנקים, האמון על קידום יעד ההוגנות של הבנקים כלפי לקוחותיהם, וזאת מתוך תפיסת 'הלקוח במרכז', ובמטרה לצמצם למינימום את הפגיעה הפרוטנציאלית בלקוחות כתוצאה מסגירת סניף. האגף מקיים תהליך בחינה קפדני של בקשות סגירה המוגשות לפיקוח על הבנקים מכוח החוק, לצורך זיהוי ההשפעה האפשרית של המהלך על לקוחות הסניף.

#### להלן הקריטריונים הנשקלים בכל בקשה:

1. **החלופות המוצעות** - הקריטריון המשמעותי ביותר שבוחן הפיקוח כשהוא מקבל מבנק בקשה לסגירת סניף קבוע, הוא המידה בה החלופות המוצעות על ידי הבנק צפויות לתת מענה הולם לשמירה על המשכיות מתן השירותים, כך שאלה יוסיפו להיות זמינים, נגישים ונוחים למגוון לקוחות הסניף<sup>9</sup>, בדגש על אוכלוסיות ייחודיות.
2. **סבירות המרחק מן הסניף הקולט** - הפיקוח בודק, האם המרחק בין הסניף הנסגר ובין הסניף המוצע כקולט, סביר. ככלל, מרחק העולה על 3 ק"מ נחשב ככזה הדורש מן הבנק התייחסות

<sup>6</sup> עדכון הוראה 401 מיום 26.3.23 במסגרת שורת עדכוני הוראות שהותאמו בהמשך לפרסום הוראה 501.

<sup>7</sup> מכתב המפקח על הבנקים מיום 11 בינואר 2022 בנושא "סגירות והעתקות סניפים" (סימוכין: 22LM4333).

<sup>8</sup> פרט לבנקים החדשים הדיגיטליים אשר הוגדרו מראש ככאלה שאינם מספקים שירותים פרונטאליים.

<sup>9</sup> בכלל זה, מתבקשים הבנקים לציין בבקשתם האם השירותים וכן ימי ושעות הפעילות בסניף הקולט זהים לאלו של הסניף הנסגר; ככל שלא - מתבקש הבנק להבהיר כיצד כוונתו להבטיח המשך מתן מענה הולם לצרכי מגוון הלקוחות,

מיוחדת וככל שנדרש, חיזוק החלופות המוצעות על ידו. כמו כן, נבחנת המידה בה ערוך הסניף הקולט לקלוט את לקוחות הסניף הנסגר (מבחינת היבטים כדוגמת גודל השטח של הסניף, כמות העובדים וכד').

3. **הצלבת מידע עם המערך הקיים של פריסת הסניפים ובקשות סגירת סניפים אחרות - הפיקוח** מצפה מן הבנק כי בקשות תוגשנה רק לאחר שבחן בראייה כוללת את המערך הקיים של פריסת הסניפים והמכשירים הבנקאיים. משכך, נבחנת פריסת הסינוף הקיימת ביישוב במטרה לזהות האם ישנה מעטפת בנקאית לתושבים. במסגרת זו נבחנות, הן השאלה אם יש סניפים אחרים של אותו הבנק בקרבת מקום והן השאלה אם קיימים סניפים של בנקים אחרים בקרבת מקום, שיכולים לתת מענה ללקוחות אותו סניף שנושא המרחק הפיסי חשוב להם, באמצעות מעבר פשוט מבנק לבנק<sup>10</sup>. כמו כן, נבדק האם לקוחות הסניף הנדון כבר הועברו לסניפים אחרים בטווח של פחות משלוש שנים, זאת במטרה למנוע מהלקוחות טרחה מיותרת הכרוכה במעברים תכופים<sup>11</sup>.

4. **פריסת מכשירי ה-ATM הבנקאיים המוזלים<sup>12</sup> בסביבת הסניף הנסגר - הפיקוח בוחן את** דפוסי השימוש של הציבור במכשירי ה-ATM הצמודים לסניף שהבנק מעוניין בסגירתו, כדי לאמוד את המידה בה החלופות המוצעות על ידי הבנק להמשך מתן השירותים אכן צפויות לתת מענה הולם לצרכי הציבור.

5. **מאפייני סביבת הסניף הנסגר - הפיקוח בוחן את רמת הפריפריאליות של האזור בו ממוקם** הסניף<sup>13</sup>, כמות התושבים ביישוב בו ממוקם הסניף, מאפיינים סוציו-דמוגרפיים, קיומם של בתי אבות/דיור מוגן הממוקמים בסמיכות לסניף ובחינה האם לקוחות הסניף נמנים בין תושביו.

6. **מאפייני הלקוחות של הסניף הספציפי - הפיקוח בוחן את המאפיינים השונים של לקוחות** הסניף הספציפי המיועד לסגירה, במטרה לזהות את האוכלוסיות העיקריות העושות שימוש בשירותים ולוודא כי הבנק הציע בבקשתו חלופות שתיתנה מענה הולם לצרכיהן. בכלל זה נבחנים הפרמטרים הבאים:

- ♦ שיעור הלקוחות שהם אזרחים ותיקים;
- ♦ קיומן של אוכלוסיות ייחודיות;
- ♦ מדד סוציו-אקונומי;
- ♦ קהלי היעד אותם משרת הסניף (עסקי/קמעונאי/פרטי וכד');;
- ♦ מספר הלקוחות שהסניף משרת;
- ♦ שיעור המשתמשים בפועל בערוצי בנקאות ישירה;
- ♦ שיעורם של אלה המשתמשים בשירותים הפרונטאליים בלבד;

<sup>10</sup> סעיף 1.35 בחוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובע, כי על הבנקים לאפשר ללקוחותיהם להעביר את פעילותם הפיננסית אל בנק אחר באופן מקוון וללא עלות. הוראת ניהול בנקאי תקין 448 בנושא "העברת פעילות פיננסית של לקוח בין בנקים באופן מקוון" מפרטת את הכללים על פיהם נדרשים הבנקים ליישם את המעבר כאמור. התיקון וההוראה נכנסו לתוקף ביום 22.9.21.

<sup>11</sup> בהתאם להוראות הפיקוח, על המעבר להיות "שקוף" ללקוחות, כלומר - לא כרוך בטרחה כלשהי. יחד עם זאת, הפיקוח רואה בעצם המעבר סוג של טרחה עבור הלקוחות בהיכט של השינוי שנכפה עליהם.

<sup>12</sup> מכשירים מסוג "סמוך" או "נדרש" כהגדרתם בכללי הבנקאות (שירות ללקוח)(עמלות), תשס"ח-2008. מכשיר "סמוך" הינו מכשיר מוזל המוצב בקיר סניף בנק או במרחק של עד 500 מטרים ממנו. מכשיר "נדרש" הינו מכשיר מוזל המוצב בהתאם להחלטת המפקח אגב אישור בקשה לסגירת סניף.

<sup>13</sup> בהתאם למדד פריפריאליות 1 - 10 לשנת 2015 של הלמ"ס. (פרסום הלמ"ס מנובמבר 2023 בנושא מדד פריפריאליות של יישובים ורשויות מקומיות - 2020).

- ♦ מופע הקהל בסניף ודפוס השימוש במכשירים האוטומטיים הסמוכים לו ;
- ♦ קיומן של עמדות טלר בסניף הנסגר והשימוש בהן וקיומן/אי קיומן בסניף החדש ;
- ♦ שיעור הלקוחות המתגוררים בקרבה הגיאוגרפית של הסניף, ובמקרה הצורך - שיעור המבוגרים מתוכם.

7. **מאפייני הסניף הקולט -** הבנק נדרש לציין בבקשתו האם מאפייני הסניף הקולט דומים/עדיפים על פני אלה של הסניף הנוכחי, ובכלל זה : תנאי ההגעה ברכב ובתחבורה ציבורית, שירותי החניה ותנאי הבטיחות (מרחב מוגן).

8. **שיקולים אחרים - בהתאם לנסיבות העניין.**

### **קבלת ההחלטות בפיקוח על הבנקים בנוגע לבקשות לסגירת סניפים קבועים**

בהתייחס לבקשות שמוגשות לפיקוח, מבוצע תהליך הבחינה שפורט לעיל. בהתאם להתרשמותו של הפיקוח מן המידה בה החלופות שהוצעו בבקשה אכן צפויות לתת מענה הולם לצרכי הלקוחות, ולאחר היוועצות בחברי ועדת הרישיונות בהתאם לקבוע בסעיף 28א.ג) לחוק הבנקאות, החלטת הפיקוח יכולה להיות אחת מההחלטות כמפורט להלן :

- ♦ אישור הבקשה ;
- ♦ אישור המותנה בהתניות שונות (חלופות שהציע הבנק או חלופות נוספות שדרש הפיקוח) ;
- ♦ דחייה של הבקשה.

1. **בקשות לסגירת סניפים קבועים המאושרות ללא התניות נוספות -** כפי שצוין לעיל, התשתית הרגולטורית שנקבעה הובילה את הבנקים לקיום תהליך סינון מקדים מעמיק, וככלל, הם נמנעים מלהגיש בקשות סגירה, שקרוב לוודאי תדחנה על ידי הפיקוח. המקרים בהם מתקבלת החלטה לאשר בקשת סגירה ללא התניות כוללים, בין היתר, מקרים כגון קיומו של סניף חלופי במרחק קצר מהסניף הנסגר ; מופע קהל נמוך מאוד בסניף ; שיעור נמוך של לקוחות המתגוררים בקרבת הסניף ; אילוצים הנוגעים לנכס בו ממוקם הסניף וכד'.

2. **בקשות לסגירת סניפים קבועים המאושרות בכפוף להתניות שונות -** במקרים בהם מתרשם הפיקוח כי על הבנק להעמיד חלופות נוספות להבטחת המשך מתן השירותים ברמה נאותה ללקוחות הסניף הספציפי, יותנה אישור הסגירה בהעמדת חלופות אלו לרווחת הלקוחות (בין אם החלופות הוצעו על ידי הבנק במסגרת בקשתו, ובין אם מדובר בחלופות שדרש הפיקוח להוסיף בהתאם לשיקול דעתו). ההתניות/החלופות יכולות להיות קבועות או זמניות, בהתאם לצורך. הכלים המרכזיים בהם עושה הפיקוח שימוש במקרים אלו :

- ✓ דרישה להותרת מכשירים אוטומטיים בנקאיים מוזלים בסמוך לסניף הנסגר ;
- ✓ הפעלת סניף חלקי/נייד שיוסיף לספק שירותים פרונטאליים בקרבת הסניף הנסגר בהתאם לצרכי הלקוחות (למשל במקרים בהם הסניף החלופי המוצע מרוחק או ששיעור המבוגרים בסניף גבוה).
- ✓ חלופות אחרות למתן שירות שיוצעו על ידי הבנק בהתאם לשיקול דעתו, לנסיבות ולכלים האפשריים במסגרת ההיתרים הקיימים.

### 3. דחיית בקשות

במקרים בהם מתרשם הפיקוח כי אין בחלופות שהוצעו על ידי הבנק כדי לתת מענה הולם ללקוחות, ובהתאם לקבוע בחוק<sup>14</sup>, ניתנת לו הזדמנות להשמיע את טענותיו ולהעביר מידע נוסף העשוי לתמוך בבקשתו. ככל שאינו עושה כן, או שהנימוקים הנוספים לא שינו את עמדת הפיקוח, יכול הפיקוח לדחות את הבקשה.

בנוסף לאמור, בכל אישור של בקשת סגירה (בין אם מותנה ובין אם לאו), נקבעות דרישות לפיהן:

1. התהליך ינוהל תוך מתן תמיכה וסיוע הולמים לצרכי כלל הלקוחות;
2. תתבצע פניה טלפונית ישירה ואישית על ידי פקיד ללקוחות שגילם עולה על 70, וללקוחות המשתייכים לאוכלוסיות ייחודיות, ובכלל זה, לקוחות עם מוגבלויות, כהגדרתם בכללי הבנקאות (שירות ללקוח)(עמלות), תשס"ח-2008, המיידעת אודות השינוי ומעניקה הסברים וסיוע ללקוחות אלו.
3. הבנק ימשיך לעקוב אחר המצב, לאחר השינוי, ולוודא כי הפתרון נותן מענה הולם לצרכי הלקוחות.
4. יש לעדכן את הפיקוח אם התקבל לאחר אישור הבקשה מידע מהותי חדש שלא עמד בפניו קודם להחלטה, או שחל שינוי מהותי בנסיבות. במקרים אלו ישוב הפיקוח ויקיים היוועצות עם וועדת הרישיונות.

---

<sup>14</sup> סעיף 28א(ד) (לחוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א-1981), קובע כי החלטה בדבר התנגדות המפקח לסגירת סניף קבוע, תתקבל לאחר שניתנה לבנק הזדמנות להשמיע את טענותיו, ולאחר התייעצות עם ועדת הרישיונות.