

ירושלים, י"ט באלול תשפ"ו

1 בספטמבר, 2026

26LM5750

פיקוח על הבנקים

לשכת המפקח

לכבוד

ועדת הכלכלה

הכנסת

הנדון: דיווח לוועדת הכלכלה בהתאם לסעיף 33(א) לחוק התכנית

הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות

התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023

בהתאם לסעיף 33(א) לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, נדרש המפקח על הבנקים לדווח לוועדת הכלכלה של הכנסת בדבר יישום הוראות סעיף 2(ה) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, ובכלל זה על סוגי הדיווחים שהתקבלו אצלו לפי סעיף זה ואופן הטיפול בהם.

המפקח על הבנקים נדרש למסור את הדיווח האמור אחת לשנה, החל מיום 1 בספטמבר 2024, ובמשך חמש שנים.

בהתאם לכך, הנני מתכבד להגיש לוועדה את הדיווח התקופתי השלישי.

בכבוד רב,

דניאל חחיאשוילי

המפקח על הבנקים

דיווח לוועדה הכלכלה של הכנסת

בהתאם לסעיף 33(א) לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 (להלן – "חוק התכנית הכלכלית"), נדרש המפקח על הבנקים לדווח לוועדת הכלכלה של הכנסת על יישום הוראות סעיף 2(ה) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן – "חוק הבנקאות (שירות ללקוח)"), ובכלל זה על סוגי הדיווחים שהתקבלו אצלו לפי סעיף זה ואופן הטיפול בהם.

1. סעיף 2(ה) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח)

סעיף 2(א)(2) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובע, כי תאגיד בנקאי לא יסרב סירוב בלתי סביר לתת שירות של פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהולו לטובת לקוח. בספטמבר 2023 נכנס לתוקף סעיף 2(ה) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), הקובע כי במקרה בו תאגיד בנקאי סירב לפתוח ולנהל חשבון עובר ושב ביתרת זכות לטובת גוף פיננסי¹, או שלא נתן שירות כאמור בתוך שלושה חודשים ממועד הגשת הבקשה הראשונה של הגוף הפיננסי לפתיחת חשבון כאמור וניהולו, ימסור התאגיד הבנקאי הודעה על כך למפקח על הבנקים וינמק את נסיבות הסירוב או העיכוב למתן השירות. עוד נקבע בסעיף 2(ה) לחוק האמור כי המפקח רשאי לתת הוראות לביצוע סעיף קטן זה בהוראות ניהול בנקאי תקין.

2. ההוראות שפרסם המפקח על הבנקים בעניין

בדצמבר 2023, פרסם המפקח על הבנקים הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה שמספרה 424 בנושא "פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות לגופים פיננסיים" (להלן – "הוראה 424"). במסגרת הוראה זו הוסדרו הדרישות החלות על התאגידים הבנקאיים כלפי גוף פיננסי, כהגדרתו בסעיף 2(ה) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), אגב פתיחת חשבון וניהולו. בכלל זאת, הוראה 424 מגדירה כי בכל מקרה של סירוב לפתיחת חשבון, נדרש התאגיד הבנקאי למסור לגוף הפיננסי את החלטתו בדבר הסירוב לפתיחת החשבון, בכתב ובסמוך למועד ההחלטה, כאשר החלטה זו תכלול את פירוט הנימוקים לסירוב, בכפוף לכל דין. כמו כן, היה וחלפו שלושה חודשים מיום בקשת הגוף הפיננסי לפתוח חשבון, וטרם נמסרה הודעה בדבר אישור הבקשה או סירובה, נדרש התאגיד הבנקאי למסור לגוף הפיננסי הודעה בכתב שתכלול את פירוט הנימוקים לעיכוב, בכפוף לכל דין. במסגרת מסירת הודעות אלו, התאגיד הבנקאי יסקף לגוף הפיננסי כי הוא רשאי לפנות לפיקוח על הבנקים בעניין הסירוב או העיכוב. ראו בהמשך פירוט נוסף לעניין הטיפול של הפיקוח על הבנקים בפניות פרטניות.

¹ לעניין הסעיף האמור, הוגדר "גוף פיננסי" כאחד מאלה – בעל רישיון לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 או חברת תשלומים כהגדרתה בחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023.

עוד נקבע בהוראה 424 כי הדיווח לפיקוח על הבנקים לפי החוק, יימסר בהתאם להוראת הדיווח לפיקוח מס' 824 בנושא "דיווח על בקשות לפתיחת חשבון לגוף פיננסי" (להלן – "הוראת דיווח 824").

במקביל לפרסום הוראה 424, בדצמבר 2023 פרסם הפיקוח על הבנקים את הוראת דיווח 824, אשר במסגרתה נקבע כי תאגיד בנקאי נדרש לדווח לפיקוח על כל בקשה לפתיחת חשבון שסורבה וכן על כל בקשה לפתיחת חשבון שלא טופלה בתוך שלושה חודשים ממועד הבקשה. בנוסף התאגיד הבנקאי נדרש לדווח על סטטוס הבקשות שהוגשו לתאגיד הבנקאי, אחת לרבעון.

בשנת 2025 בוצע עדכון להוראת הדיווח האמורה, במטרה לחדד ולשפר את המידע הקיים בפיקוח. במסגרת זו, התווספה דרישה לדיווח על מספרי חשבונות על מנת לאפשר לעקוב אחר התפתחות הפעילות בתחום פתיחת חשבון לגוף פיננסי.

עוד נציין כי בהתאם להוראות הדין, ובכלל זה הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 411 שעניינה "ניהול איסור סיכוני איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור" (להלן – "הוראה 411"), התאגידים הבנקאיים נדרשים לבצע בעת פתיחת חשבון וניהולו, בדיקות נאותות של הלקוח בהתאם לגישה מבוססת סיכון. במסגרת ניהול הסיכונים, רשאים התאגידים הבנקאיים לבקש מידע ואסמכתאות על מנת לבחון, בין השאר, את מטרת פתיחת החשבון והפעילות הצפויה בו. בהתאם לסעיף 50 להוראה 411 יראו סיבה לסירוב סביר לפתיחת חשבון וניהולו לעניין חוק הבנקאות (שירות ללקוח), מקום בו התקיים אחד או יותר מהתנאים הבאים: הלקוח אינו נענה למסירת פרטים הנדרשים בהתאם להוראות הדין בתחום איסור הלבנת הון ומדיניות ונהלי התאגיד הבנקאי שנקבעו על פיהם, קיים יסוד סביר לחשש כי הפעולה קשורה להלבנת הון או למימון טרור, או אם ביצוע "הליך של הכרת הלקוח" יוביל להפרת האיסור הקבוע בסעיף 12 לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א - 2001.

3. סוגי הדיווחים שהתקבלו בפיקוח על הבנקים ואופן הטיפול בהם

ניתוח ובקרה על הנתונים המתקבלים מדיווחי הבנקים²: הפיקוח מנתח את הנתונים שמתקבלים מהבנקים במסגרת הוראות הדיווח לפיקוח. בתוך כך, הפיקוח מנתח ועורך בקרה מדגמית על תוצאות המקרים שבבסיס הדיווחים אודות בקשות לפתיחת חשבון לגוף פיננסי שסורבו וכן בקשות שלא טופלו בתוך שלושה חודשים ממועד הגשת הבקשה לפתיחת חשבון. במסגרת זו בוחן הפיקוח, בהתאם לנסיבות המקרה, האם נסיבות הסירוב ברורות, האם העיכוב מקורו בהתנהלות הבנק או לא, האם ניתנה תשובה לפונה ומועדה ועוד.

במסגרת הבקרה, עוקב הפיקוח אחר מגמות רוחביות, במטרה לזהות דפוסים בעייתיים, וכן בוחן האם קיימים כשלים באופן טיפול התאגידים הבנקאיים בבקשות לפתיחת חשבון של גופים פיננסיים, בין אם בתאגיד בנקאי מסוים ובין אם במערכת הבנקאית בכללותה. במידת הצורך, הפיקוח פונה לתאגידים בנקאיים ספציפיים בשאלות הבהרה ביחס לסוגיות אשר מצריכות בירורים נוספים. במקרים שבהם עולות אינדיקציות לכשלים בטיפול התאגידים הבנקאיים מבוצע בירור וטיפול בנושא על מנת לוודא שהם פועלים בהתאם להוראות החוק.

² בהתאם לתחולת סעיף 2(ה) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), הנתונים מתייחסים לחמש הקבוצות הגדולות במערכת הבנקאית.

4. עיקרי הממצאים לתקופת הדיווח

נכון ליוני 2026, מנוהלים במערכת הבנקאית 1,869 חשבונות של גופים פיננסיים, גידול של 143 חשבונות ביחס לשנה קודמת.

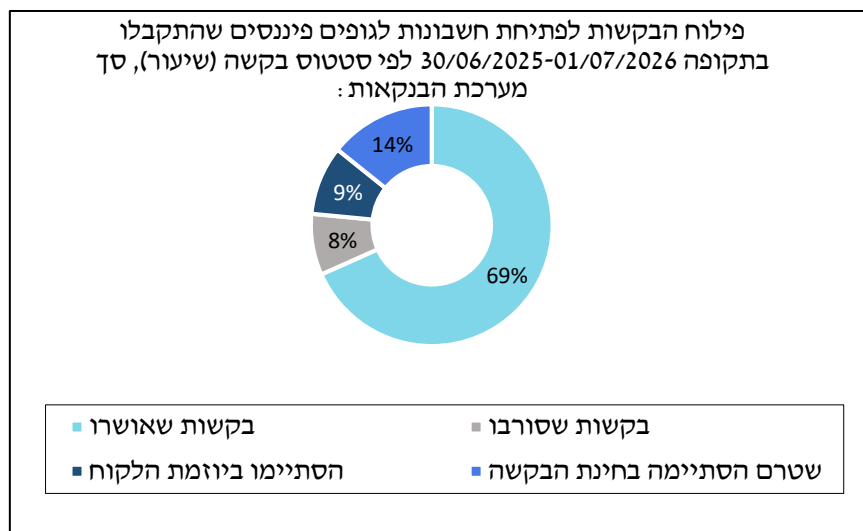
להלן נפרט את הממצאים העולים מהדיווחים השוטפים שדווחו לפיקוח בתקופה הרלוונטית (01/07/2025-30/06/2026):

הנתונים מלמדים כי מרבית המבקשים לפתוח חשבון במערכת הבנקאית הצליחו להשלים את התהליך ולקבל אישור לפתיחת חשבון. מסך הבקשות שהתקבלו בתקופת הדיווח האחרונה סורבו רק כ-8% מהבקשות כאשר קיימות עוד 14% בקשות הנמצאות עדיין בבחינה. בנוסף, מהנתונים עולה כי מספר הבקשות לפתיחת חשבון נותר ברמה דומה לזו שנצפתה בתקופה המקבילה אשתקד ועומד על כ-280 בקשות לשנה.

התפלגות מספר הבקשות לפתיחת חשבון לגוף פיננסי:

מספר הבקשות לפתיחת חשבון שהתקבלו ³	מספר בקשות שאושרו	מספר בקשות שסורבו	מספר בקשות שטרם הסתיימה בחינת הבקשה	הסתיימו ביוזמת הלקוח
281	192	23	40	26
276	180	38	39	19

להלן התפלגות הבקשות:



לעניין סירובים לפתיחת חשבון: מהדיווחים שהתקבלו בפיקוח על הבנקים, עולה, כי הרוב המכריע של מקרי הסירוב פתיחת החשבון, נבעו מאי הענות הלקוח למסור פרטים הנדרשים למילוי הוראות צו איסור הלבנת הון החל על התאגידים הבנקאיים⁴, הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 411 ונהלי התאגיד הבנקאי שנקבעו על פיהם.

³ יתכן ספירת בקשות מתקופות קודמות.

⁴ צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א – 2001.

במקרים שבהם סירבו התאגידים הבנקאיים לבקשה לפתיחת חשבון, לווה הדיווח בתיאור הנסיבות ותהליך בחינת הבקשה ונימוקי קבלת ההחלטה. מהבדיקה עולה, כי הבקשות סורבו בין היתר מהסיבות הבאות: חשש כי פעילות הלקוח המבקש את פתיחת החשבון הינה עבור גורם אחר, חוסר בקיאותו של הלקוח המבקש את פתיחת החשבון בתחום העיסוק של החברה, חוסר התאמה בין המסמכים שהוצגו או בין במידע שנמסר לבנק, אי מתן הסברים לגבי מקור הכספים בחשבון. בעניין זה עורך הפיקוח בקרה במקרים הנדרשים על מנת לוודא כי התאגידים פועלים בהתאם לדין. במקרים הפרטניים אודות הסירובים לפתיחת החשבון, לא מצא הפיקוח על הבנקים עילה להתערבות בהחלטת הבנק לסירוב לפתיחת החשבון.

לעניין עיכובים בהחלטה בדבר פתיחת החשבון: בתקופת הדיווח הנוכחית דווחו 41 בקשות שחל עיכוב של מעל 3 חודשים בקבלת ההחלטה בדבר אישור או סירוב פתיחת החשבון, מתוכם 13 בקשות בסופו של יום אושרו, ו-18 בקשות עדיין נבחנות (חלק מבקשות אלו הוגשו לתאגידים הבנקאים בתקופת הדיווח הקודמת). מהדיווחים שהתקבלו בפיקוח על הבנקים עולה, כי העיכוב בקבלת החלטה בדבר בקשת גוף פיננסי לפתיחת חשבון בתאגיד הבנקאי, מקורה, בחלק ניכר מהמקרים, בבקשה של התאגיד הבנקאי להמצאת מסמכים או קבלת הבהרות. בעניין זה, עורך הפיקוח על הבנקים בירור ומעקב במקרים הנדרשים, על מנת לוודא, כי התאגידים הבנקאיים פועלים בהתאם לדין.

בנוסף לפעילות הבקרה אותה מבצע הפיקוח על הבנקים אגב דיווחי הבנקים כאמור לעיל, הפיקוח על הבנקים פועל באמצעות כלים נוספים לבחינת ניהול החשבונות לגופים פיננסיים, ובכלל זה באמצעות טיפול בפניות פרטניות שמתקבלות מהציבור. במקרים בהם גוף פיננסי פונה לפיקוח בתלונה על תאגיד בנקאי בנושא סירובו לפתיחת חשבון, או קשיים בניהול החשבון, הפיקוח מברר את התלונה מכוח סמכותו לפי סעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח). במקרים בהם נמצא, כי הפנייה מוצדקת, מורה הפיקוח לתאגיד על תיקון הליקוי ומודיע על כך לפונה. בתקופת הדיווח התקבלו וטופלו תלונות בודדות של גופים פיננסיים בנושא זה.