



פיקוח ואכיפה על ידי הפיקוח על הבנקים להלכה (סמכויות) ולמעשה (הפעלתן)

השוואה לרגולטורים פיננסיים בישראל

לקראת הופעת הפיקוח על הבנקים בפני ועדת החקירה הפרלמנטרית
להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים

נובמבר 2018 | כסלו התשע"ט

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



1. על רקע דיוני ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים ("ועדת פישמן"), קוראת התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: "התנועה") לבחון את התנהלות הפיקוח על הבנקים ואופן טיפולו בהליכים שאינם תקינים להקצאת אשראי בכלל, ובמקרים הנכנסים לגדרי סמכותה של הוועדה בפרט.

2. בייחוד, מציפה התנועה חשש כי כאשר התגלה אצל הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, שבנק העניק אשראי בהליך בלתי תקין, נמנע הפיקוח על הבנקים מלהפעיל את סמכויות האכיפה שהוקנו לו בחוק, ובכללן:

2.1. סמכויות חקירה פליליות: לפי ס' 5(ג) לפקודת הבנקאות, ניתן להסמיך עובדי בנק ישראל לערוך חקירה פלילית כקציני משטרה.

ואולם, בנק ישראל הודה כי על אף שבעבר הוסמכו עובדיו לערוך גם חקירות פליליות, בפועל הפיקוח על הבנקים מעולם לא הפעיל את סמכויותיו הפליליות, למרות חשיבותן וכוחן הרב בהרתעה. כך ככלל, וכך בפרט ביחס לכשלים בהליכי הקצאת אשראי. לאחרונה, בעקבות בקשת חופש מידע שהוגשה בנושא, נודע כי מזה כמה שנים שלא הוסמך אף עובד בפיקוח על הבנקים כחוקר פלילי.¹

יתירה מזאת, גם כשהפיקוח על הבנקים מעביר מידע שהעלה חשד לפליליים לטיפול המשטרה או הפרקליטות הוא אינו מלווה את התהליך ולא מנהל מעקב ובקרה האם אכן נערכה חקירה, האם הוגש כתב אישום והאם הייתה הרשעה. המשטרה והפרקליטות, מצדן, השיבו לבקשתנו כי אף הן אינן מנהלות מעקב ובקרה על מידע שהעביר בנק ישראל.²

לעומת זאת, ולשם השוואה, הרשות לניירות ערך והרשות להגבלים עסקיים מפעילות כדרך קבע באפקטיביות רבה סמכויות חקירה פליליות. בנוסף, בקרב הרשות לניירות ערך פועלת מחלקת חקירות ומחלקת אכיפה פלילית חזקות ואפקטיביות בתוך הרשות וכן פרקליטים מטעמה שפועלים ביחידה נפרדת בתוך פרקליטות מחוז ת"א כלכלית עימם נמצאים בקשר הדוק ובמעקב שוטף.

2.2. סמכויות אכיפה וסנקציות מנהליות: לפי ס' 8א-8טו לפקודת הבנקאות, בנק ישראל מוסמך להטיל סנקציות מגוונות על בנקים ונושאי משרה שכשלו ונמנעו מלתקן, ובהם: להטיל עיצום כספי; להורות לבנק להימנע מסוגי פעולות; לאסור על חלוקת דיבידנד ועל מתן הטבות לחברי הנהלה; להגביל או להעביר מתפקיד נושא משרה; לחייב תאגיד בנקאי לפרסם הפרות שביצע ועוד.

¹ תשובת הפיקוח על הבנקים מיום 27.6.2018, במענה לבקשת חופש מידע שהעבירה התנועה ביום 20.3.2018.
² תשובת משטרת ישראל מיום 1.9.2018, כמו גם תשובת משרד המשפטים מיום 1.9.2018, במענה לבקשת חופש מידע שהעבירה התנועה לשתייהן ביום 8.8.2018.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ואולם, בעקבות בקשת חופש מידע שהגישה התנועה בעניין, נודע כי מבין שלל הסנקציות הנ"ל שניתנו בידי בנק ישראל, כיום הפיקוח מטיל אך ורק עיצומים כספיים על בנקים, וגם זאת לעיתים נדירות בלבד. ובאשר לכשלים בהקצאות אשראי, לפי המפורסם, המפקח מעולם לא הטיל סנקציה כלשהי על בנק בשל הליך הקצאת אשראי בלתי תקין, זאת, למרות שהליכי הקצאת אשראי לא נאותים עלולים לפגוע ביכולת התאגידים הבנקאיים לעמוד בהתחייבויותיהם, וכן לעמוד בסתירה להנחיות הוראה 311 בדבר ניהול סיכון אשראי אותה המפקח עצמו פרסם.

על כך ניתן ללמוד, בין היתר, מן הטבלה להלן, שנערכה לפי מידע מתשובת הפיקוח על הבנקים לבקשת חופש המידע, המרכזת את כלל המקרים בהם הפעיל הפיקוח על הבנקים אמצעי אכיפה ב-7 השנים האחרונות (4 מקרים בלבד!)³:

תאריך הטלת העיצום	קנס/ עיצום כספי	הסכום (לאחר קיזוזים)	ס' בחוק מנחו הוטל העיצום	הבנק	ההפרה
13.12.2011	קנס	112,950 ₪	50 לחוק הבנקאות (רישוי)	דיסקונט	שיווק מוצרי חבי' בית מניב בסניפי הבנק; החזקת למעלה מ-20% מאמצעי השליטה בבית מניב
11.3.2012	עיצום	600,000 ₪	11 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח)	הפועלים	גביית עמלה שלא לפי התעריפונים; פקיעת תוקף הסכם ניהול חשבון; הצגת חיובים בחשבון שנסגר; מועד סגירת חשבון
23.1.2013	קנס	30,000 ₪	50 לחוק הבנקאות (רישוי)	דיסקונט	פתיחת סניף ללא היתר
30.7.2014	עיצום	200,000 ₪	11 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח)	דיסקונט	משיכת יתר מחשבון של קטין

התנהלות זו עומדת בניגוד להתנהלותן של הרשויות הרגולטוריות המקבילות בישראל אשר מרבות להפעיל את אמצעי האכיפה המנהליים והפליליים שבידן – הרשות לניירות ערך, הרשות להגבלים עסקיים והרשות לשוק ההון הביטוח והחיסכון – ובניגוד למגמה הכללית של הרחבת הטיפול בהפרות במישור המנהלי. בכך חוטא הפיקוח על הבנקים לתפקיד שהושם בידי המוחוק.

³ תשובת הפיקוח על הבנקים מיום 27.6.2018, במענה לבקשת חופש מידע שהעבירה התנועה ביום 20.3.2018.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



3. השוואת הסמכויות הפליליות של הפיקוח על הבנקים מול רשויות הפיקוח והאכיפה האחרות בישראל:

<u>השוואה בין סמכויות האכיפה הפליליות המוקנות בחוק לרגולטורים הפיננסיים בישראל</u>				
רשות	הרשות	הרשות לני"ע ⁵	בנק ישראל ⁴	הרשות / הסמכות
רשות ההון ⁷	ההגבלים ⁶			
(1)ג49	(א)46 + (ב)46	(א)56	(א)5	לדרוש מסמכים
(2)ג49	(א)45	2(א)56	X	לתפוס מסמכים
(3)ד49 (בצור)	(א)45	56(ב)2	X	לערוך חיפוש במקום שאינו בית מגורים
X	(א)45 (1) (בצור)	56(ב)1 (בצור)	X	לערוך חיפוש בבית מגורים
X	(א)46 (סמכות לפי ס' 2-3 לפקודת פרוצדורה (עדות))	56(א) (סמכות לפי ס' 1)2 לפקודת פרוצדורה (עדות))	(ג)5 (סמכות לפי פקודת פרוצדורה (עדות))	לנהל חקירה פלילית
X	(ד)46	1ג56(א)	X	לעכב ולעצור אדם

4. דוגמה להפעלת סמכויות אכיפה על ידי רשות ני"ע: שימוש בסמכויות רשות ני"ע בפרשת הרצת המניות (בהכרעה בעניינם של אבנר שטרומ ונחיי דנקנר):

4.1 בפרשת הרצת המניות, נראה שרשות ני"ע השתמשה בסמכותה לאסוף הקלטות של שיחות ממערכת הבנק והן בסמכותה להאזנות סתר.

4.2 כך עולה מהצגת הקלטות בפני ביהמ"ש בפס' 614 [שיחה ראשונה בין שטרומ לניצה זעפרני, מנהלת מחלקת שוק ההון בסניף הראשי של הבנק הבינלאומי בתל אביב], בפס' 616 [שיחה בין זעפרני לאילן בצרי, ראש החטיבה העסקית בבנק], ובפס' 622 [שיחה בין זעפרני לבין אבנר, קודמה בתפקיד, בו היא מתארת את "הקומבינה"]:

4.3 כך עולה גם מלשון ביהמ"ש, כדלקמן:

⁴ סמכויות בנק ישראל, ובהתאם הסעיפים אליהם מפנה ההשוואה, קבועים בפקודת הבנקאות, 1941.
⁵ סמכויות רשות לני"ע, ובהתאם הסעיפים אליהם מפנה ההשוואה, קבועים בחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968.
⁶ סמכויות רשות ההגבלים, ובהתאם הסעיפים אליהם מפנה ההשוואה, קבועים בחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988.
⁷ סמכויות רשות ההון שנבחנו בהקשר זה, ובהתאם הסעיפים אליהם מפנה ההשוואה, קבועים בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1988 (חוקים רלוונטיים נוספים שלא נבחנו: חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), תשס"ה-2005; חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



4.3.1. פס' 683 להכרעת הדין במחוזי:

"במסגרת החקירות בתיק בוצעו על ידי רשות ניירות ערך מחקרי תקשורת מקיפים שכללו העתקת מכשירי הטלפון הניידים של החשודים ועדים מרכזיים, קבלת ההקלטות מהבנק הבינלאומי וכן בוצעו האזנות סתר לשטרום. יש להדגיש כי לא הוצגו בפניי תכני השיחות או ההתכתבויות בין הנאשמים"

4.3.2. פס' 618 להכרעת הדין במחוזי:

"על פי נתוני טלפוניה של מכשירי הטלפון הניידים של דנקר ושטרום [ת/109, ת/110] וכן נתונים משלוחתו במשרד של בצרי [ת/104] אשר הוגשו לבית המשפט, בשעה 12:49, דהיינו כחמש עשרה דקות לאחר שיחת שטרום עם זעפרני, שוחח שטרום עם בצרי שיחת טלפון קצרה בת פחות מדקה. כעשר דקות לאחר מכן, בשעה 12:58 שוחחו בצרי ודנקר. שיחות אלו לא הוקלטו במערכת הבנק, כיוון שנערכו לפלאפון האישי של בצרי ועל כן לא הובאו בפני בית המשפט."

5. השוואת הסמכויות האחרות של הפיקוח על הבנקים מול רשויות הפיקוח והאכיפה האחרות בישראל:

<u>השוואה בין סמכויות האכיפה האחרות המוקנות בחוק לרגולטורים הפיננסיים בישראל</u>				
רשות ההון	רשות ההגבלים	הרשות לני"ע	בנק ישראל	הרשות הסמכות
11 ✓	10 ✓	9 ✓	8 ✓	להטיל עיצום כספי
14 ✓	X	13 ✓	12 ✓	להגביל עיסוק נושא משרה
18 ✓	17 ✓	16 ✓	15 ✓	להורות לתקן הפרה
X	X	19 ✓	X	לקבוע פיצוי לנפגע

⁸ ס' 14 ח לפקודת הבנקאות.

⁹ ס' 52 וס' 52 נגד לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

¹⁰ ס' 150 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.

¹¹ ס' 94 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1988; ס' 43 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), תשס"ה-2005; ס' 72 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016.

¹² ס' 5(א) לפקודת הבנקאות.

¹³ ס' 52 נגד לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

¹⁴ ס' 68 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.

¹⁵ ס' 8 לפקודת הבנקאות.

¹⁶ ס' 52 נגד לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

¹⁷ ס' 50 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.

¹⁸ ס' 67 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.

¹⁹ ס' 52 נגד לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



23 ✓	22 ✓	21 ✓	20 ✓	לפרסם החלטת אכיפה
27 ✓	26 ✓	25 ✓	24 ✓	להטיל עיצום כספי

6. והנה, מתשובת הפיקוח על הבנקים²⁸ עולה כי הפיקוח לא הפעיל כלל בשבע השנים האחרונות את סמכותו: להעביר נושא משרה מתפקידו או להתלות או להגביל את סמכותו (ס' 8ג(א)(3) לפקודת הבנקאות); לאסור על חלוקת דיבידנד, רווחים או מתן הטבות (ס' 8ג(א)(2) לפקודת הבנקאות); להורות לתאגיד בנקאי להימנע מסוגי פעולות מסוימות (ס' 8ג(א)(1) לפקודת הבנקאות); או לחייב תאגיד בנקאי לפרסם הפרות שביצע (ס' 14ד לפקודת הבנקאות).

7. ענינו הרואות, כי סמכויות דומות ואף נרחבות מאלו שהוענקו בחוק לפיקוח על הבנקים, נתונות גם בידי הרשויות הרגולטוריות המקבילות. ואולם, יש פער גדול באשר להפעלתן. כך, בעוד שהרשויות המקבילות נתפסות כרגולטור חזק שאינו מהסס להשתמש בכלים שהושמו בידו על ידי המחוקק ולהפעילם כנגד מפרי חוק – הפיקוח על הבנקים נותר מדשדש מאחור – ממעט להפעיל את סמכויותיו ולהשתמש אף באמצעי האכיפה המועטים שניתנו לו.

8. על הפיקוח על הבנקים להשתמש באמצעי אכיפה במקרים חמורים שמצדיקים זאת על לשמור על כוח הרתעה. הימנעותו המתמדת מהפעלת אמצעי האכיפה המועטים שניתנו בידו ובפרט הימנעותו מהטלת סנקציה כלשהי גם כשמתגלים כשלים חמורים, מעוררת את החשש משבי רגולטורי ומתפיסת תפקיד המזכירה יותר "ייעוץ ארגוני" מרגולטור מפקח.

9. על רקע זה, יש לבחון עריכת שינוי מהותי בתפיסת היסוד של הפיקוח על הבנקים, תוך הבהרת מחויבותו להגן על טובת הציבור, ולא רק על יציבות הבנקים. כן יש לבחון את הצורך להקצות כוח אדם ייעודי שיוכשר להפעלת סמכויות הפיקוח והאכיפה, כמו גם להרחיבן.

מסמך זה חובר על ידי עו"ד נילי אבן-חן, מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר בתנועה למען איכות השלטון, ויוסף גדליהו, רכז המחלקה.

²⁰ ס' 14ד לפקודת הבנקאות.
²¹ ס' 52 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.
²² ס' 50ד לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.
²³ ס' 92כב לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.
²⁴ ס' 14ח לפקודת הבנקאות.
²⁵ ס' 52טו וס' 52נג לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.
²⁶ ס' 150 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.
²⁷ ס' 92א לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1988; ס' 43 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), תשס"ה-2005; ס' 72 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016.
²⁸ תשובת הפיקוח על הבנקים מיום 27.6.2018, במענה לבקשת חופש מידע שהעבירה התנועה ביום 20.3.2018.