



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ירושלים, ט"ו בטבת תשע"ו  
27 בדצמבר 2015

## מידע על סגירת סניפי בנקים וצמצום שירותים בסניפים

מסמך זה נכתב לקראת דיון הוועדה לפניית הציבור בראשות חבר הכנסת ישראל אייכלר בנושא: פניות ציבור לגבי סגירת סניפים וצמצום שירותים ללקוחות הבנקים. במסמך יובא רקע כללי על מערכת הבנקאות בישראל ועל השינויים באופן צריכת השירותים הבנקאיים בשנים האחרונות, ולאחר מכן יוצגו הנהלים הקיימים בנושא פיקוח על פתיחה וסגירה של סניפי בנק ועל העברת שירותים בנקאיים משירות אנושי למכונות אוטומטיות, וכן על השירות שניתן ללקוחות במקרים אלו. כמו כן יוצגו במסמך נתונים על היקף השינויים האלה, ולבסוף יובאו התייחסויות המפקח על הבנקים, איגוד הבנקים והבנקים עצמם לנושא.

### 1. רקע

במערכת הבנקאית בישראל יש חמש קבוצות בנקאיות: לאומי, הפועלים, דיסקונט, מזרחי-טפחות והבינלאומי הראשון, והן מחזיקות בכ-94% מהיקף הנכסים של הבנקאות המסחרית. נוסף עליהן יש שלושה בנקים קטנים עצמאיים: אגוד, ירושלים ודקסיה. כמו כן פועלים בישראל ארבעה בנקים זרים, אך היקף פעילותם מצומצם, ומסמך זה אינו עוסק בהם. עיקר עיסוקם של הבנקים הוא מתן שירותים פיננסיים, לרבות בנקאות עסקית, מסחרית וקמעונאית, פעילות בשוק ההון ופעילות בכרטיסי אשראי, ייעוץ פנסיוני וייעוץ השקעות.<sup>1</sup>

מערכת הבנקאות הישראלית פועלת בארץ ובחו"ל באמצעות כ-1,270 סניפים ומעסיקה כ-48,500 עובדים; בישראל יש כ-19 סניפי בנק על כל 100,000 מבוגרים – פחות מהממוצע במדינות ה-OECD (31.2 סניפים). נוסף על הסניפים עומדים לרשות הציבור כ-7,470 מכשירי בנק אוטומטיים (ATM – Automated Teller Machine) – כ-5,230 מהם מיועדים למשיכת מזומנים (ומהם כ-70% שייכים לתאגידים לא בנקאיים),<sup>2</sup> וכ-2,240 מיועדים למסירת מידע ולביצוע פעולות בנקאיות. מספר המכשירים בישראל הוא כ-128 על כל 100,000 מבוגרים – יותר מהממוצע במדינות ה-OECD (89.2 מכשירים).<sup>3</sup>

בנק ישראל מפעיל את הפיקוח על הבנקים, שתפקידיו: פיקוח על יציבות הבנקים, שמירה על הניהול התקין שלהם ושמירת ההגינות ביחסים העסקיים שבין הבנקים ללקוחותיהם. הפיקוח משתמש במגוון כלים: רישוי, קביעת נורמות והגבלות, עריכת ביקורות, טיפול בפניות הציבור ועוד.<sup>4</sup> במסגרת הפיקוח על הבנקים

<sup>1</sup> בנק ישראל, [מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2014](#), 24 ביוני 2015, עמ' 6-7.

<sup>2</sup> העמלה הנגבית על ביצוע משיכה ממכשירים השייכים לתאגידים לא בנקאיים אינה מוגבלת על-ידי בנק ישראל.

<sup>3</sup> בנק ישראל, [מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2014](#), 24 ביוני 2015, עמ' 7.

<sup>4</sup> בנק ישראל, [אודות הפיקוח על הבנקים](#), כניסה: 3 בדצמבר 2015.

פועל אגף בנק-לקוח, אשר תפקידו הם: קידום ההוגנות ביחסים בין התאגידים הבנקאיים לבין לקוחותיהם והגנה על זכויות הלקוח, אכיפת החקיקה וההוראות בתחום ועוד.<sup>5</sup>

לפי נתוני מחקר שערכה קבוצת "גולדמן זקס", שהוצגו בהרצאת המפקחת על הבנקים ב-6 בדצמבר 2015, בעשור האחרון ניכר שינוי משמעותי באופן צריכת השירותים הבנקאיים ברחבי העולם: בשנת 2005, כמעט 50% מהפעולות הבנקאיות של הלקוחות נעשו בסניף, ובשנת 2015 ירד שיעור זה ל-5% בלבד; שיעור הפעולות שנעשו באמצעות ערוצים דיגיטליים עלה מ-20% בשנת 2005 ל-34% בשנת 2015, ושיעור הפעולות שנעשו באמצעות הטלפון הנייד עלה מ-9% ל-34%.<sup>6</sup> אין בידינו נתונים על היקף התופעה בישראל, אך מבנק לאומי נמסר כי בשנת 2007 60% מלקוחות הבנק העדיפו שהשירות ינתן להם על-ידי פקידים בסניפי הבנק, וב-2015 שיעור זה ירד ל-40%.<sup>7</sup> מבנק הפועלים נמסר כי יותר משני-שלישים מהפעולות של הלקוחות ויותר מ-90% מבקשות המידע הם בערוצים ישירים.<sup>8</sup>

**במסגרת זו החליטו כמה בנקים, בהתאם לשיקוליהם העסקיים וכחלק מתהליכי ההתייעלות שלהם, על ביטול עמדות הטלרים בסניפים והחלפתן במכשירים אוטומטיים, וכן על סגירת סניפים.** מהפיקוח על הבנקים נמסר כי הם תומכים במהלך זה, שכן הוא מיטיב עם רוב הלקוחות – השירות בערוצים הישירים נוח יותר לרוב הלקוחות ומאפשר להם לנהל את רוב הפעולות שלהם מול הבנק בזמן החופשי ובלי להגיע לסניף, והעמלות על פעולות הנעשות בערוצים הישירים נמוכות בכ-75% מהעמלות הנגבות על-ידי פקיד.<sup>9</sup> יש לציין כי השימוש בערוצים הישירים אינו מוזיל עלויות רק לצרכנים, אלא גם לבנקים עצמם.<sup>10</sup>

עוד נמסר מהפיקוח על הבנקים כי חרף היתרונות שבמגמה זו, הוא ער לקושי של לקוחות מסוימים להסתגל לאמצעים הטכנולוגיים החדשים. מסיבה זו, **ב-6 בדצמבר 2015 יצאה פנייה אל הבנקים, ובה הם התבקשו לגבש מדיניות אשר תיתן מענה ללקוחות המושפעים מסגירת הסניפים ולאלו המתקשים להסתגל לאמצעים הטכנולוגיים החדשים, בין היתר כתוצאה מהפחתת עמדות הטלרים.** במסמך המדיניות שהבנקים התבקשו לגבש נדרשת התייחסות, בין היתר, לתוכנית הסינוף של הבנק בשנים הקרובות ולתוכנית פריסת המכשירים האוטומטיים. הבנקים אשר מתכוונים להפחית את מספר הסניפים והטלרים נדרשו להתייחס לתהליך הליווי של ציבור הלקוחות שהוזכר לעיל, לפריסת המכשירים האוטומטיים ולמגוון השירותים שיינתנו באמצעותם, לעמלות הכרוכות בשימוש במכשירים אוטומטיים שאינם צמודים לסניף בנק, לתגבור מוקדים ועוד. את מסמך המדיניות התבקשו הבנקים להעביר לידי הפיקוח על הבנקים עד סוף ינואר 2016.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> בנק ישראל, [מבנה הפיקוח על הבנקים](#), כניסה: 3 בדצמבר 2015.

<sup>6</sup> חדוה בר, המפקחת על הבנקים, [הטכנולוגיה משנה את פני הבנקאות](#), כנס "גלובס", 6 בדצמבר 2015.

<sup>7</sup> ברכיה (ברי) רוזנברג, מנהל רגולציה וקשרי ממשל בבנק לאומי, דוא"ל, 10 בדצמבר 2015.

<sup>8</sup> גולן שרמן, מנהל אגף בנקאות קמעונית בבנק הפועלים, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

<sup>9</sup> חדוה בר, המפקחת על הבנקים, [הטכנולוגיה משנה את פני הבנקאות](#), כנס "גלובס", 6 בדצמבר 2015; עודדה פרץ, סגנית המפקחת על הבנקים, דוא"ל, 20 בדצמבר 2015.

<sup>10</sup> בהקשר זה דווח לאחרונה בעיתון "דה-מרקר" על מחקר שערכה חברת מקינזי, ולפיו עלות פעולה בנקאית הנעשית באמצעות פקיד בסניף עולה לבנק פי-50 מעלות אותה פעולה הנעשית עצמאית באמצעים דיגיטליים. סיון איזסקו, [הבנקים מעמיקים פעילות דיגיטלית: הפועלים ישיק שירות אינטרנט בסיסי מוזל](#), "דה-מרקר", 20 ביולי 2015.

<sup>11</sup> חדוה בר, המפקחת על הבנקים, [מכתב לתאגידים הבנקאיים בנושא סגירת סניפים וצמצום מספר עמדות הטלרים בבנקים – מתן מענה למגוון הלקוחות](#), 6 בדצמבר 2015; עודדה פרץ, סגנית המפקחת על הבנקים, דוא"ל, 20 בדצמבר 2015.



לאחר קבלת מסמכי המדיניות, הם ייבחנו על-ידי הפיקוח על הבנקים, שיעקוב אחר התהליך ויוודא כי לקוחות המתקשים להסתגל לשימוש באמצעים טכנולוגיים לא ייפגעו. אם בעקבות הבחינה יגיעו בפיקוח למסקנה כי יש מקום לקביעת נהלים מחייבים בנושא, הם יפעלו גם במישור זה.<sup>12</sup>

כמו כן, לפי הפיקוח על הבנקים, בכוונתם לאפשר לבנקים לפתוח סניף חלקי (לרבות סניף נייד) אשר יפעל במועדים קבועים במקומות שבהם אין הצדקה כלכלית לפתיחת סניף חמישה ימים בשבוע.<sup>13</sup>

## 2. פתיחת סניפים וסגירת סניפים

מהפיקוח על הבנקים נמסר כי אין למפקח על הבנקים סמכות חוקית לחייב תאגיד בנקאי לפתוח סניף או לאסור על סגירת סניף, וכי החלטה בנושא מתקבלת בהתאם לשיקוליו העסקיים של כל בנק ובנק.<sup>14</sup> דברים דומים נאמרו בדיון בוועדת הכלכלה במרס 2008<sup>15</sup> על-ידי המפקח על הבנקים דאז רוני חזקיהו, שבעקבות בדיקה בסיסית שערך ציין כי כמעט שלא ידוע לו על מקום בעולם שבו הרגולטור מתערב בשיקולי הבנק בנושא זה.<sup>16</sup>

סעיף 28 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 קובע כי פתיחת סניף בנק מותנית בקבלת היתר מבנק ישראל, אך החוק אינו קובע כללים לגבי מספר הסניפים הנדרש ומיקומם ואינו דורש קבלת היתר לסגירת סניף.<sup>17</sup> מיזע על סגירת סניפים מדווח לפיקוח על הבנקים באמצעות מערכת ממוחשבת במועד שבו נערך השינוי.<sup>18</sup> בפיקוח על הבנקים ציינו כי אומנם אין בידם סמכות למנוע סגירת סניפים, אך במקרה הצורך הם מתערבים בסוגיה באופן לא פורמלי.<sup>19</sup> לפי נוהלי בנק ישראל, האישור לפתיחת סניף או להעברת סניף יינתן על-ידי המפקח על הבנקים או מי שהוסמך על-ידו, ללא צורך בהתייעצות עם ועדת הרישיונות<sup>20</sup> (פתיחת סניפים בעלי מאפיינים ייחודיים מסוימים דורשת התייעצות עם ועדת הרישיונות).<sup>21</sup> להערכת סניף למרחק של 500 מטר לכל היותר ניתן היתר כללי, כלומר הבנק אינו צריך לבקש היתר, אך עליו להודיע למפקח על

<sup>12</sup> עודדה פרץ, סגנית המפקחת על הבנקים, דוא"ל, 20 בדצמבר 2015.

<sup>13</sup> חדוה בר, המפקחת על הבנקים, פגישה, 16 בדצמבר 2015.

<sup>14</sup> עודדה פרץ, סגנית המפקחת על הבנקים, דוא"ל, 20 בדצמבר 2015.

<sup>15</sup> תשובות ברוח דברים אלו ניתנו גם במענה לשאלות שהופנו אל שר האוצר בעקבות סגירת סניפי בנק שונים לאורך השנים.

<sup>16</sup> [פרוטוקול מס' 539 משיבת ועדת הכלכלה](#), 24 במרס 2008.

<sup>17</sup> **הצעת חוק הבנקאות (רישוי) (תיקון – סגירת סניפים), התשע"ה-2015**, של חבר הכנסת איתן כבל ואחרים (פ/1829/20), אשר הונחה על שולחן הכנסת העשרים ב-20 ביולי 2015, מבקשת להסמיך את בנק ישראל להתנגד לסגירת סניף בנק, תוך מתן הזדמנות לתאגיד הבנקאי להשמיע את טענותיו, זאת מאחר שסגירת סניף עלולה לפגוע משמעותית בשירותים הניתנים ללקוחות התאגיד הבנקאי באזור מסוים או בטובת הציבור.

עוד באותו הקשר ראוי להזכיר את **הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון – חיוב פתיחת סניפי בנקים בפריסה ארצית), התשע"ד-2014**, של חבר הכנסת באסל גטאס ואחרים (פ/2605/19), אשר הונחה על שולחן הכנסת התשע-עשרה ב-14 ביולי 2014 וביקשה לקבוע שהמפקח על הבנקים יורה על פתיחת שלושה סניפים של תאגידים בנקאיים שונים בתחום כל רשות מקומית שמתגוררים בה לפחות 20,000 תושבים.

<sup>18</sup> המפקח על הבנקים, [הוראת הדיווח לפיקוח מס' 888 \[1\] \(12/15\): פרטים על התאגיד הבנקאי, על סניפיו ועל מכשירי אוטומטיים](#), 16 בדצמבר 2015.

<sup>19</sup> חדוה בר, המפקחת על הבנקים, פגישה, 16 בדצמבר 2015.

<sup>20</sup> ועדת הרישיונות היא ועדה המייעצת לנגיד בנק ישראל ולמפקח על הבנקים בנושאים הקשורים למתן היתרים להקמת תאגיד בנקאי, לרכישת אמצעי שליטה בתאגיד כזה ולרישוי סניפים בנקאיים, וכן לנקיטת אמצעים מסוימים, המפורטים בחוק, לשם שמירת יציבותו של בנק שבפעולתו נתגלו פגמים. בנק ישראל, [אודות הפיקוח על הבנקים](#), כניסה: 3 בדצמבר 2015.

<sup>21</sup> המפקח על הבנקים, [חקיקה בנקאית \(6/03\): נוהל פתיחת סניפים של תאגידים בנקאיים](#) (נספח 1 לחוזר ח-06-2029), 31 בינואר 2001.

על רקע מדיניות ליברלית של המפקח על הבנקים לגבי פתיחת סניפים, ועל מנת לפשט את תהליך הרישוי במטרה להקטין את העומס הביורוקרטי, עודכן נוהל פתיחת סניפי בנקים בינואר 2001 ונקבעו הנהלים המקילים המצוינים כאן. המפקח על הבנקים, [חקיקה בנקאית \(6/03\): נוהל פתיחת סניפים – כללי \(חוזר המפקח\)](#) (חוזר מס' ח-06-2029), 31 בינואר 2001.



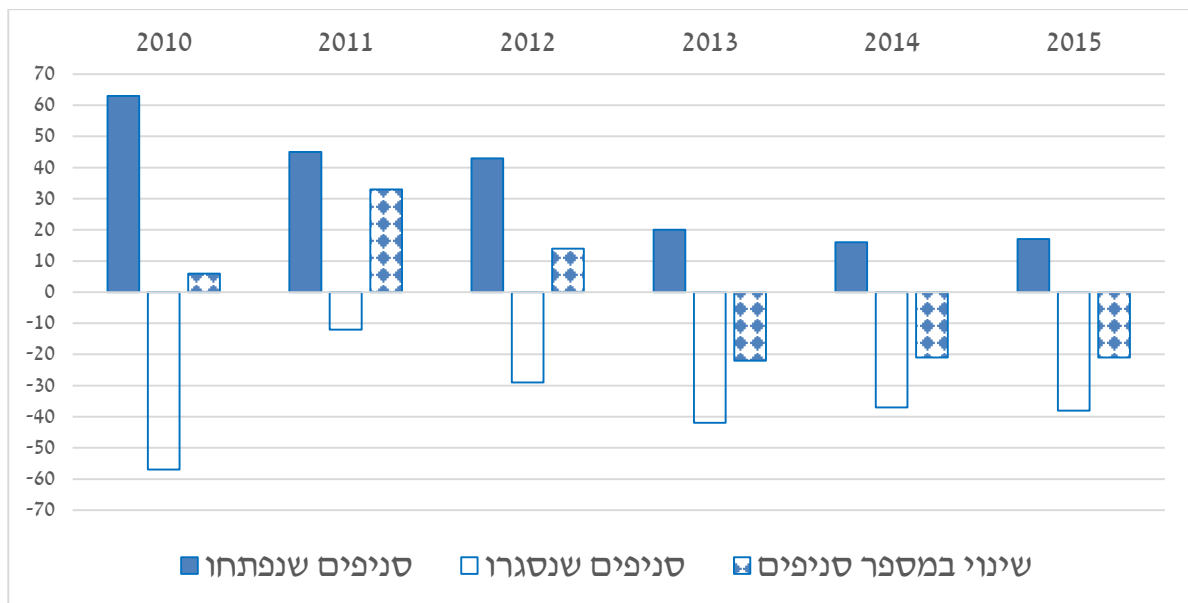
הכנסת

הבנקים לפחות שבועיים מראש על כוונתו לעשות זאת, ובזמן הזה יכול המפקח להודיע לבנק על התנגדותו להעסקה.<sup>22</sup>

## 2.1. נתונים על פתיחת וסגירת סניפים

לפי נתוני בנק ישראל, בשש השנים האחרונות (2010–2015) נפתחו 204 סניפי בנקים בישראל ונסגרו 215 סניפים, כלומר מספר הסניפים הכולל קטן ב-11 סניפים.<sup>23</sup> בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על פתיחה וסגירה של סניפי בנקים בישראל בשש השנים האחרונות, בחלוקה לפי שנים.

### תרשים 1 – פתיחה וסגירה של סניפי בנקים בישראל, 2010–2015<sup>24</sup>



בחינת הנתונים מעלה כי בשלוש השנים הראשונות (2010–2012) נוספו בסך הכול 53 סניפי בנק, ואילו בכל אחת משלוש השנים האחרונות (2013–2015) קטן מספר הסניפים בכ-20. זוהי ירידה בשיעור של כ-5% במספר הסניפים בישראל מאז שנת 2012, אז מספרם היה כ-1,300.<sup>25</sup>

חשוב לציין כי התופעה של הפחתת מספר הסניפים בשנים 2013–2015 אינה מאפיינת את כל הבנקים בישראל. לפי נתוני בנק ישראל, שלושת הבנקים הגדולים – הפועלים, לאומי ודיסקונט – הפחיתו את מספר סניפיהם, ובשאר הבנקים לא חל שינוי או שנוספו סניפים.<sup>26</sup>

עוד חשוב לציין כי הפחתת מספר הסניפים אינה תופעה ייחודית לישראל. לפי נתוני הבנק המרכזי האירופי שהועברו לידנו על-ידי איגוד הבנקים, במדינות גוש האירו הייתה ירידה בשיעור של 7.2% במספר סניפי הבנקים בשנים 2012–2014; לפי נתוני התאגיד הפדרלי לביטוח פיקדונות (FDIC), בארצות-הברית פחת

<sup>22</sup> המפקח על הבנקים, [חקיקה בנקאית \(6/03\): היתר כללי לבנקים - העתקת סניף בישראל](#) (נספח 2 לחוזר ח- 06-2029), 28 בינואר 2001; [חקיקה בנקאית \(6/03\): נוהל פתיחת סניפים של תאגידים בנקאיים](#) (נספח 1 לחוזר ח- 06-2029), 31 בינואר 2001.

<sup>23</sup> עוודדה פרץ, סגנית המפקחת על הבנקים, דוא"ל, 20 בדצמבר 2015.

<sup>24</sup> שם.

<sup>25</sup> בנק ישראל, [מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2012](#), 24 ביוני 2015, עמ' 8.

<sup>26</sup> עוודדה פרץ, סגנית המפקחת על הבנקים, דוא"ל, 20 בדצמבר 2015.



מספר הסניפים בכ- 6.2% מאז שנת 2009.<sup>27</sup> עם זאת, כאמור, מספר הסניפים על כל 100,000 מבוגרים בישראל נמוך משמעותית ביחס לממוצע במדינות ה-OECD – כ-19 לעומת 31.2 בהתאמה.<sup>28</sup>

במרס 2008 דנה ועדת הכלכלה במיעוט סניפי הבנקים ביישובים ערביים ובאזורי פריפריה.<sup>29</sup> בסיום הדיון הביע יושב-ראש הוועדה חבר הכנסת גלעד ארדן חוסר שביעות רצון מהפערים ביחס שבין מספר תושבים לסניף ביישובי פריפריה לעומת יחס זה באזורים במרכז הארץ (וכן מהיחס בארץ לעומת שאר העולם). הוא ציין כי לשם מתן שירות, ראוי לקבוע רף מינימלי ליחס בין מספר התושבים (או משקי הבית) למספר הסניפים בכל יישוב.<sup>30</sup>

מהפיקוח על הבנקים נמסר כי אין בידם נתונים מפולחים על פתיחה וסגירה של סניפים לפי יישובים, אך לדבריהם **רוב הסניפים שנסגרו פעלו בערים הגדולות, ורוב הסניפים החדשים נפתחו בערים בינוניות ובפריפריה.**<sup>31</sup> בהרצאה שנשאה ד"ר חדזה בר, המפקחת על הבנקים, ב-6 בדצמבר 2015, הוצגו נתונים מדויקים יותר – 85% מהסניפים שנסגרו בשנתיים האחרונות פעלו בערים הגדולות, ו-77% מהסניפים החדשים שנפתחו באותה תקופה הם בערים בינוניות ובפריפריה.<sup>32</sup>

לפי איגוד הבנקים, בשלוש השנים האחרונות (2013–2015), 87% מהסניפים שנסגרו היו במרכז הארץ ובשלוש הערים הגדולות. מנגד, כמעט חצי מהסניפים שנפתחו מיועדים לקהל הערבי והחרדי, ומרביתם בפריפריה (במגזר הערבי, בעיקר בצפון הארץ, נפתחו 13 סניפים; במגזר החרדי נפתחו 11 סניפים ונסגרו שניים).<sup>33</sup> מבנק לאומי ובנק הפועלים נמסר גם כן כי רוב הסניפים שנסגרו היו בערים הגדולות, ורוב הסניפים שנפתחו היו ביישובים קטנים (בנק לאומי) או ביישובים ערביים (בנק הפועלים).<sup>34</sup>

לגבי השיקולים אשר מביאים בנקים לסגירת סניפים, מאיגוד הבנקים נמסר כי לכל בנק יש שיקולים משלו בבואו לפתוח או למוג סניפים, והם קשורים לקהל הלקוחות ולהעדפותיו, לנתונים דמוגרפיים, למדיניות השיווק של הבנק ולאסטרטגיה הכוללת שלו.<sup>35</sup> הבנקים שהתייחסו לנושא ציינו בראש ובראשונה חוסר יעילות תפעולית לאורך זמן והיעדר הצדקה כלכלית להמשך קיומו של סניף כסיבות העיקריות לסגירת סניפים, וכן רצון בפריסה גיאוגרפית מיטבית של סניפי הבנק.<sup>36</sup>

<sup>27</sup> גלי כספרי, מנהלת מחלקת המחקר באיגוד הבנקים, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

<sup>28</sup> בנק ישראל, [מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2014](#), 24 ביוני 2015, עמ' 7.

<sup>29</sup> נתונים שהוצגו בדיון ראוי: עמי צדיק, [סניפי בנקים ביחס לאוכלוסייה בישראל ובמדינות מפותחות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 באוקטובר 2007. נתונים עדכניים יותר על סניפי בנק ביישובים ערביים ראוי: איתמר מילרד, [שירותים בנקאיים במגזר הערבי – סניפי בנקים, עמלות ומרווחי ריבית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 באוקטובר 2012.

<sup>30</sup> [פרוטוקול מס' 539 משיבת ועדת הכלכלה](#), 24 במרס 2008.

במהלך הדיון ציין יו"ר הוועדה ארדן כי היות שפתיחת בנק בישראל מותנית בקבלת רישיון מטעם המדינה, ייתכן שאפשר לחייב את הבנקים בתנאי הרישיון שלהם לספק שירותי בנקאות גם באזורים שבהם הרווחיות של שירותי הבנקאות תהיה נמוכה יותר, בדומה לדרישה הקיימת מחברות שקיבלו רישיונות לספק שירותי טלוויזיה רב-ערוצית או להפעלת רשתות סלולריות.

<sup>31</sup> עודדה פרץ, סגנית המפקחת על הבנקים, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 20 בדצמבר 2015.

<sup>32</sup> חדזה בר, המפקחת על הבנקים, [הטכנולוגיה משנה את פני הבנקאות](#), כנס "גלובס", 6 בדצמבר 2015.

<sup>33</sup> גלי כספרי, מנהלת מחלקת המחקר באיגוד הבנקים, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

<sup>34</sup> ברכיה (ברי) רוזנברג, מנהל רגולציה וקשרי ממשל בבנק לאומי, דוא"ל, 23 בדצמבר 2015; גולן שרמן, מנהל אגף בנקאות קמעוניות בבנק הפועלים, דוא"ל, 24 בדצמבר 2015.

<sup>35</sup> גלי כספרי, מנהלת מחלקת המחקר באיגוד הבנקים, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

<sup>36</sup> אורית כספי, ראש מטה החטיבה הבנקאית בבנק דיסקונט, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015; ברכיה (ברי) רוזנברג, מנהל רגולציה וקשרי ממשל בבנק לאומי, דוא"ל, 23 בדצמבר 2015; ישראל טראו, מנכ"ל בנק אגוד, מכתב, 9 בדצמבר 2015; שוקי בורשטיין, מנכ"ל בנק מרכנתיל-דיסקונט, דוא"ל, 10 בדצמבר 2015.



## 2.2. השירות ללקוחות במקרה של סגירת סניף

כללי הניהול הבנקאי התקין קובעים כי במקרה שבנק החליט לסגור סניף או לשנות באופן משמעותי שעות עבודה של סניף, עליו למסור ללקוחות סניף זה הודעה על השינויים לפחות 30 יום לפני מועד השינוי ולהציע להם סניף אחר שאליו יוכלו להעביר את חשבונותיהם ללא עמלת העברה. אם בעקבות השינוי מבקש הלקוח, בתוך 60 יום, להעביר את חשבונותיו לבנק אחר – על הבנק לבצע את ההעברות ללא עמלה.<sup>37</sup>

מאיגוד הבנקים נמסר כי כל בנק קובע את מדיניות הסיוע ללקוחות בעת סגירת סניפים, וכי סיוע כזה יכול לכלול הכוונה לסניף קרוב אחר, הצבת מכוונות שירות אוטומטיות והגדלת כוח-האדם בסניף שבו נקלטים הלקוחות מהסניף שנסגר.<sup>38</sup> הבנקים שהתייחסו לסוגיה זו ציינו כי במקרה של סגירת סניף נמסרת על כך הודעה מראש ללקוחות, וחשבונותיהם מועברים ללא שינוי במאפייניהם וללא עלות לסניף החדש שנבחר על-ידי הבנק (תוך העדפה לסניף קרוב ונגיש) או לסניף אחר, לפי בחירת הלקוח.<sup>39</sup> מבנק הפועלים נמסר כי נוסף על כך ניתן מענה לפנייות פרטניות ונערכות פגישות עם לקוחות לפי הצורך, וכן מוגדל כוח-האדם בסניף הקולט ומושארות מכוונות אוטומטיות ליד הסניף שנסגר, בהתאם לצורך.<sup>40</sup>

## 3. העברת שירותים בנקאיים לערוצים הישירים

כאמור, בארץ ובעולם ניכרת מגמה של מעבר לקוחות לשימוש בבנקאות ישירה, ומהפיקוח על הבנקים נמסר כי כחלק ממגמה זו מספר המכשירים האוטומטיים בישראל נמצא במגמת גידול משמעותית.<sup>41</sup> מאז אמצע שנות ה-2000 חל גידול משמעותי במספר מכשירי הבנק האוטומטיים ביחס לגודל האוכלוסייה הרלוונטית – מכ-70 מכשירים על כל 100,000 תושבים מעל גיל 15 בשנת 2005, לכ-130 מכשירים בשנת 2014. יש לציין כי גידול זה הוא בעיקר תוצאה של גידול במספר המכשירים האוטומטיים למשיכת מזומנים בלבד ששייכים לתאגידים לא בנקאיים, שהם כ-70% מכלל המכשירים למשיכת מזומנים. במספר המכשירים הבנקאיים כמעט שלא חל שינוי מאז אמצע שנות ה-90.<sup>42</sup>

לפי הנהלים כיום, הבנקים אינם מחויבים לדווח לפיקוח על הבנקים על הפסקת מתן שירותים באמצעות פקידי בנק והעברתם למכשירים אוטומטיים, ועל כן נמסר מהפיקוח שאף שהם מודעים לתופעה, אין בידם נתונים על היקפה.<sup>43</sup> שלושה מהבנקים – **אגוד, מזרחי-טפחות ומרכנתיל-דיסקונט** – ציינו במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת כי הם לא צמצמו את מתן השירותים הבנקאיים באמצעות פקיד, ואלו ממשיכים להינתן במקביל לשירותים דיגיטליים.<sup>44</sup> **מבנק יהב** נמסר כי סניף אחד של הבנק הפך לשלוחה של סניף חדש שהוקם קרוב אליו, ושירותי הקופה הועברו לסניף החדש.<sup>45</sup> **מבנק דיסקונט** נמסר כי שירותי

<sup>37</sup> המפקח על הבנקים, סעיף 8 [להוראת ניהול בנקאי תקין \[2\] \(12/95\)](#): ימי פתיחה של משרדי תאגידים בנקאיים, דצמבר 1995.

<sup>38</sup> גלי כספרי, מנהלת מחלקת המחקר באיגוד הבנקים, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

<sup>39</sup> אורית כספרי, ראש מטה החטיבה הבנקאית בבנק דיסקונט, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015; אלה גולן, ראש החטיבה הבנקאית, ואבנר לארי, מנהל מטה החטיבה הבנקאית, הבנק הבינלאומי הראשון, דוא"ל, 9 בדצמבר 2015; חנן ידידיה, משנה למנכ"ל ומנהל אגף בנקאות קמעונית בבנק יהב, דוא"ל, 9 בדצמבר 2015; ישראל טראו, מנכ"ל בנק אגוד, מכתב, 9 בדצמבר 2015; מיכה ארגמן, סגן מנהל החטיבה לתכנון בבנק מזרחי-טפחות, דוא"ל, 8 בדצמבר 2015; שוקי בורשטיין, מנכ"ל בנק מרכנתיל-דיסקונט, דוא"ל, 10 בדצמבר 2015.

<sup>40</sup> גולן שרמן, מנהל אגף בנקאות קמעונית בבנק הפועלים, דוא"ל, 24 בדצמבר 2015.

<sup>41</sup> עודדה פרץ, סגנית המפקחת על הבנקים, דוא"ל, 20 בדצמבר 2015.

<sup>42</sup> חדוה בר, המפקחת על הבנקים, [הטכנולוגיה משנה את פני הבנקאות](#), כנס "גלובסי", 6 בדצמבר 2015.

<sup>43</sup> עודדה פרץ, סגנית המפקחת על הבנקים, דוא"ל, 20 בדצמבר 2015.

<sup>44</sup> ישראל טראו, מנכ"ל בנק אגוד, מכתב, 9 בדצמבר 2015; מיכה ארגמן, סגן מנהל החטיבה לתכנון בבנק מזרחי-טפחות, דוא"ל, 8 בדצמבר 2015; שוקי בורשטיין, מנכ"ל בנק מרכנתיל-דיסקונט, דוא"ל, 10 בדצמבר 2015.

<sup>45</sup> חנן ידידיה, משנה למנכ"ל ומנהל אגף בנקאות קמעונית בבנק יהב, דוא"ל, 9 בדצמבר 2015.



הקופה לא בוטלו באף סניף, אך מאז 2007 נפתחו חמישה סניפים ושש שלוחות ללא קופה.<sup>46</sup> **מקבוצת הבינלאומי הראשון** (הכוללת את הבנק הבינלאומי הראשון, יובנק, בנק פועלי אגודת ישראל, בנק מסד ובנק אוצר החייל) נמסר כי בשנת 2015 בוטלו שירותי הטלר בארבעה סניפים מכלל סניפי הקבוצה.<sup>47</sup> **מבנק ירושלים** נמסר כי הם נמצאים בתהליך לצמצום שירותי הקופה בכל סניפי הבנק. עם זאת צוין כי שירותי הקופה יינתנו גם בעתיד לאוכלוסייה מבוגרת או לבעלי מוגבלויות שאין ביכולתם להשתמש במכשירים האוטומטיים, ללקוחות המבקשים לשלם תשלומי משכנתה במזומן או בשיק ולא באמצעות הוראת קבע וללקוחות חדשים שטרם הונפק להם כרטיס בנקאי.<sup>48</sup> **מבנק הפועלים** נמסר כי בשנה האחרונה ביטל הבנק את שירותי הקופה ב-58 סניפים.<sup>49</sup> **בנק לאומי** לא העביר לידינו נתונים בנושא זה, אך בתשובתו צוין כי השירותים שבוטלו בחלק מהסניפים עדיין ניתנים על-ידי טלרים בסניפים מרכזיים.<sup>50</sup>

### 3.1. הסדרת הסוגיה

**על-פי הפיקוח על הבנקים, הפסקת מתן שירותים בנקאיים באמצעות פקידי בנק והעברתם למכשירים אוטומטיים אינה מותנית באישור הפיקוח על הבנקים, והבנקים כאמור אף אינם מחויבים להודיע לפיקוח על שינויים כאלה. כיום אין נהלים לביצוע השינויים, אך הפיקוח על הבנקים פנה לאחרונה לבנקים בבקשה שיגבשו מדיניות שתסדיר זאת, ובכוונתו לעקוב אחר המהלך ולוודא את ביצועו המיטבי. במקרה הצורך יפעל הפיקוח על הבנקים לקביעת נהלים בנושא.**<sup>51</sup>

הוראות חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, אינן חלות על שירות הניתן על-ידי בנקים.<sup>52</sup> פרק ג' לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, מגדיר את תחומי הפעולה של תאגידי בנקאיים, ופרק ב' לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, מגדיר את חובות התאגיד הבנקאי במתן שירותים בנקאיים. בשני החוקים אין התייחסות ישירה לאופן שבו הבנקים מחויבים לתת שירותים אלה. נוהלי המפקח על הבנקים קובעים כי חובה על הבנקים לאפשר ללקוחות לאחזר מידע באמצעות עמדת שירות רגילה **או** עמדת שירות אינטרנטית, ולהציב עמדת שירות בכל אחד מסניפי התאגיד הבנקאי.<sup>53</sup> כמו כן, חובה על בנקים אשר מפעילים לפחות עשרה סניפים ומנהלים לפחות 10,000 חשבונות עובר-ושב לאפשר ללקוחות למשוך מזומנים באמצעות הצבת מכשיר בנק אוטומטי מחוץ לכל סניף או סמוך לו.<sup>54</sup>

<sup>46</sup> אורית כספי, ראש מטה החטיבה הבנקאית בבנק דיסקונט, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

<sup>47</sup> שרון עזרא, החטיבה הבנקאית בבנק הבינלאומי הראשון, דוא"ל, 22 בדצמבר 2015.

<sup>48</sup> גיל טופז, מנכ"ל, וישראל בוקר, סמנכ"ל ומנהל חטיבה קמעונית, בנק ירושלים, דוא"ל, 9 בדצמבר 2015.

<sup>49</sup> גולן שרמן, מנהל אגף בנקאות קמעונית בבנק הפועלים, דוא"ל, 24 בדצמבר 2015.

<sup>50</sup> ברכיה (ברי) רוזנברג, מנהל רגולציה וקשרי ממשל בבנק לאומי, דוא"ל, 23 בדצמבר 2015.

<sup>51</sup> עודדה פרץ, סגנית המפקחת על הבנקים, דוא"ל, 20 בדצמבר 2015.

<sup>52</sup> סעיף 39(1) לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981.

הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון – ביטול החרגת תאגידי בנקאיים וביטוחיים), התשע"ה-2015, של חברת הכנסת קסניה סבטלובה ואחרים (פ/1257/20), מבקשת להחיל את חוק הגנת הצרכן על השירות הבנקאי ללקוח ולהכפיף את הבנקים לפיקוח הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן במשרד הכלכלה. בדברי ההסבר להצעת החוק נטען כי במצב העניינים הנוכחי, כאשר בנק ישראל הוא האחראי הבלעדי על הבנקים ועל היציבות הפיננסית במשק, יש משום ניגוד עניינים, ונדמה כי לעתים רבות יציבותם הכלכלית של הבנקים עדיפה בעיני הבנק המרכזי על-פני טובת הלקוח הקטן. הצעת החוק הועלתה לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה ב-21 ביוני 2015, והוועדה החליטה להתנגד להצעה, אך בדיון בהצעת החוק במליאה ב-25 ביוני 2015 דווח כי הצדדים הגיעו להבנה שהצגת עמדת הממשלה וההצבעה על הצעת החוק יידחו למועד אחר. "[דברי הכנסת](#)" ה-20, [ישיבה מס' 27](#), 24 ביוני 2015.

<sup>53</sup> המפקח על הבנקים, סעיף 4 [להוראת ניהול בנקאי תקין](#) [1] (11/02), [אחזור מידע על-ידי לקוחות](#), 20 בנובמבר 2002.

<sup>54</sup> המפקח על הבנקים, סעיף 7 [להוראת ניהול בנקאי תקין](#) [1] (12/05), [משיכת מזומנים ממכשירי בנק אוטומטיים](#), 18 בדצמבר 2005.



כאמור, כדי לעודד שימוש בערוצי השירות הישירים, כללי הבנקאות קובעים עמלות מופחתות על פעולות בערוצים אלה לעומת פעולות באמצעות פקיד. בכללים נקבע כי לקוח שאינו מחזיק כרטיס למשיכת מזומן, לקוח עם מוגבלות ולקוח שהוא אזרח ותיק זכאים לארבע פעולות בחודש באמצעות פקיד במחיר פעולה בערוץ ישיר. עוד נקבע שבמקרה שבנק לא מעמיד לרשות לקוחותיו אפשרות סבירה להפקדת שיקים או מזומן בערוץ ישיר, העמלה המרבית על פעולות אלה תהיה כעמלה של פעולה בערוץ ישיר.<sup>55</sup>

סעיף 19 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, קובע כי מקום ציבורי, לרבות בנק, יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות; סעיף 19יא לחוק קובע כי שירות ציבורי, לרבות שירות בנקאי, יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, קובעות כי יש להנגיש שירות ציבורי, לרבות שירות בנקאי, לבעלי מוגבלויות, בין שהשירות ניתן על-ידי נותני שירות ובין שהוא ניתן באמצעות מכונות אוטומטיות. לגבי הנגשת שירות הניתן באמצעות מכונות אוטומטיות, תקנת משנה 25(ג) קובעת כי חובת ההנגשה חלה רק במקרה שאפשר לרכוש או לייבא באופן סביר מכונה מונגשת. על-פי תקנה 95, בבנק המפעיל ארבעה סניפים לכל היותר, פעולות ההנגשה היו צריכות להסתיים עד סוף שנת 2014; בבנק המפעיל חמישה סניפים ומעלה, ההנגשה של כ-40% מהסניפים הייתה צריכה להסתיים עד יוני 2015,<sup>56</sup> וההנגשה של כלל הסניפים צריכה להסתיים עד נובמבר 2017.

### 3.2. השירות ללקוחות במקרה של העברת שירותים בנקאיים לערוצים הישירים

כאמור, אין כיום מדיניות מחייבת המגדירה את חובותיהם של הבנקים בכל הנוגע לשירות ולסיוע ללקוחות במקרה של הפסקת מתן שירותים בנקאיים באמצעות פקידים בסניף. מאיגוד הבנקים נמסר כי לכל בנק יש מדיניות ודרכי פעולה שנועדו לסייע ללקוחות המתקשים להתמודד עם ביטול שירות מסוים בסניף, וכי מדיניות זו עשויה לכלול הקצאת עובדים ייעודיים שתפקידם לסייע ללקוחות המתקשים לבצע בעצמם פעולות בעמדות אוטומטיות, להנפיק כרטיסים מגנטיים או קוד לפעילות בטלפון או באינטרנט ללקוחות הזקוקים לכך ועוד. חלק מהפעולות נעשות עוד לפני ביצוע השינוי בפועל. בהקשר זה ביקשו באיגוד הבנקים לציין גם כי יש קשישים ואנשים עם מוגבלויות הנעזרים בקרובי משפחה בפעילותם מול הבנק, וכי האפשרות להשתמש בערוצים דיגיטליים במקום להגיע לסניף יכולה להקל עליהם.<sup>57</sup>

להלן יובאו תשובות הבנקים שבחלק מסניפיהם הופסקו שירותי פקידים, על פנייתנו בנושא הסיוע שהם מציעים ללקוחות סניפים אלה.

**מבנק הפועלים** נמסר כי אחד השיקולים לבחירת הסניפים שבהם יבוטלו שירותי הקופה הוא שימוש רב יחסית במכשירים לשירות עצמי ולקוחות בעלי מודעות גבוהה לטכנולוגיה. לפני ביצוע השינוי נבחן הצורך של הלקוחות בכרטיס בנקאי, וניתנת להם הדרכה לפעילות בערוצים הישירים. עובדי הבנק מקבלים הכשרה ומונחים להדריך לקוחות המתקשים בשימוש במכשירים, ולמשך תקופת ההסתגלות מוקצה לסניפים כוח-אדם נוסף. נוסף על כך נפרסות מכונות נוספות, ומוקצות דיילות ייעודיות לשם ליווי הלקוחות והדרכתם. עוד נמסר כי בכל הסניפים הנגישים של הבנק, כל המכשירים לשירות עצמי הונגשו פיזית, ועד נובמבר 2017

<sup>55</sup> התוספת הראשונה לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008.

<sup>56</sup> יצוין כי לא נבחנה מידת היישום של הנגשת הסניפים.

<sup>57</sup> גלי כספרי, מנהלת מחלקת המחקר באיגוד הבנקים, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.



יונגשו כל שאר סניפי הבנק. ברוב הסניפים מוצבים מכשירים למשיכת מזומנים הנגישים ללקוחות עיוורים, ובבנק פועלים להנגשת פעולות נוספות בבנקט ובמכשירים לשירות עצמי.<sup>58</sup>

**מבנק לאומי** נמסר כי דיילים הוצבו בכלל הסניפים שבהם נסגרו שירותי הקופה, והם מלווים את הלקוחות בביצוע פעולות בערוצים הישירים. כדי לתת מענה ללקוחות שאין להם כרטיס, נערכו מבצעים לשיווק כרטיסי אשראי וכרטיסי כספומט ללקוחות הזכאים לכך. כמו כן, הורחבו השירותים הניתנים ללקוחות חסרי כרטיס, באמצעות קוד ייעודי המאפשר משיכה והפקדה של מזומן, הפקדת שיקים ותשלום שוברים. נוסף על כך יש אפשרות למשיכת קצבאות ביטוח לאומי גם ללקוחות שאינם יכולים להיכנס ליתרת חובה.<sup>59</sup>

**מקבוצת הבינלאומי הראשון** נמסר כי עם קבלת ההחלטה על ביטול שירותי קופה בסניף נשלחת ללקוחות הסניף הודעה שבה הסבר על השירותים שאפשר לקבל באמצעות המכונות האוטומטיות וכתובות סניפי הקבוצה שבהם ניתן להמשיך לקבל שירותי קופה. כמו כן, בסניף ממונה עובד שתפקידו לסייע בתפעול המכשירים. המכשירים מוצבים בסניף שלושה חודשים לפני ביטול שירותי הקופה, ובתקופה זו עובדי הסניף שהוכשרו לכך מסייעים ללקוחות ומדריכים אותם בתפעול המכשירים.<sup>60</sup>

**מבנק ירושלים** נמסר כי הכללים המנחים את מהלך צמצום שירותי הקופה בסניפי הבנק הם הפצת כרטיסים בנקאיים לכל לקוחות הבנק וחיבור כלל הלקוחות לאינטרנט ולשירותי המוקד הטלפוני. כאמור, מהבנק נמסר כי לקוחות אשר עלולים להתקשות בשימוש במכשירים אוטומטיים ימשיכו לקבל שירותי קופה גם בעתיד.<sup>61</sup>

#### 4. שירות בסניפי הבנקים לבעלי משכנתאות פעילות

מהפיקוח על הבנקים נמסר כי תחום ההלוואות לדיור מוסדר בהוראת ניהול בנקאי תקין 451 – נהלים למתן הלוואות לדיור. הוראה זו מסדירה בין היתר מתן מידע ללקוחות, הן בטרם קבלת הלוואה לדיור והן במהלך תקופת ההחזר.<sup>62</sup> סעיף 15א להוראה<sup>63</sup> קובע כי על הבנקים למסור ללווה המבקש זאת מידע כתוב הנחוץ לו לשם בחינת כדאיות של פירעון מוקדם של ההלוואה. המידע יימסר ללווה תוך שני ימי עסקים ממועד הבקשה, בסניף, בדואר או בפקס, לפי בקשת הלקוח. בגין מסירת מידע זה, עד פעמיים בשנה, לא יגבה הבנק עמלה.

מבנק אגוד ומבנק ירושלים נמסר בהקשר זה כי הבנקים מפעילים מרכזי שירות לקוחות טלפוניים בתחום המשכנתאות.<sup>64</sup> מבנק דיסקונט נמסר כי ב-63 סניפים של הבנק יש יועצי משכנתאות שמהם ניתן לקבל מידע או שירותים הקשורים למשכנתאות, ונוסף על כך הלקוחות יכולים לקבל שירות באמצעות המוקד הטלפוני או בערוצים הישירים.<sup>65</sup> גם מבנק מרכנתיל-דיסקונט נמסר שהשירות ניתן בסניפים או באמצעות הטלפון

<sup>58</sup> גולן שרמן, מנהל אגף בנקאות קמעונית בבנק הפועלים, דוא"ל, 24 בדצמבר 2015.

<sup>59</sup> ברכיה (ברי) רוזנברג, מנהל רגולציה וקשרי ממשל בבנק לאומי, דוא"ל, 23 בדצמבר 2015.

<sup>60</sup> אלה גולן, ראש החטיבה הבנקאית, ואבנר לארי, מנהל מטה החטיבה הבנקאית, הבנק הבינלאומי הראשון, דוא"ל, 9 בדצמבר 2015.

<sup>61</sup> גיל טופז, מנכ"ל, וישראל בוקר, סמנכ"ל ומנהל חטיבה קמעונית, בנק ירושלים, דוא"ל, 9 בדצמבר 2015.

<sup>62</sup> עודדה פרץ, סגנית המפקחת על הבנקים, דוא"ל, 20 בדצמבר 2015.

<sup>63</sup> המפקח על הבנקים, [הוראת ניהול בנקאי תקין 451 \(11/06\): נהלים למתן הלוואות לדיור](#), תאריך עדכון אחרון: 27 בנובמבר 2006.

<sup>64</sup> גיל טופז, מנכ"ל, וישראל בוקר, סמנכ"ל ומנהל חטיבה קמעונית, בנק ירושלים, דוא"ל, 9 בדצמבר 2015; אורית כספי, ראש מטה החטיבה הבנקאית בבנק דיסקונט, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.

<sup>65</sup> אורית כספי, ראש מטה החטיבה הבנקאית בבנק דיסקונט, דוא"ל, 13 בדצמבר 2015.



ובערוצים הישירים.<sup>66</sup> מבנק מזרחי-טפחות נמסר כי הבנק מפעיל מרכזי משכנתאות בסניפים רבים של הבנק (ושל בנק יהב, שהוא חברת-בת של הבנק), וכן מרפז בנקאות ייעודי לתחום המשכנתאות.<sup>67</sup>

**כתיבה: עדו אבגר**

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

---

<sup>66</sup> שוקי בורשטיין, מנכ"ל בנק מרכזית-דיסקונט, דוא"ל, 10 בדצמבר 2015.

<sup>67</sup> מיכה ארגמן, סגן מנהל החטיבה לתכנון בבנק מזרחי-טפחות, דוא"ל, 8 בדצמבר 2015.

