

בנק ישראל

פעולות ביקורת

במחלקת הפיקוח על הבנקים נבדק הפיקוח על מתן אשראי לרכישת יחידות השתתפות בקרנות נאמנות בשנים 1993-1994.

הפיקוח על מתן אשראי למימון רכישת יחידות השתתפות

בקרנות נאמנות בשנים 1993-1994

1. ברבעון האחרון של שנת 1993 הפעילו כמה בנקים מסחריים מבצעים אגרסיביים לשיווק קרנות הנאמנות שלהם, שכללו מתן אשראי למימון רכישת יחידות השתתפות בקרנות הנאמנות (להלן - מבצעי השיווק). לפי נתוני מחלקת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - המחלקה), יתרת האשראי מסוג זה הגיעה בינואר 1994 לכ- 3.2 מיליארד ש"ח. מקצת הלקוחות נטלו מהבנקים הלוואות בסכומים גדולים למדי יחסית לכושר הפירעון שלהם.

בפברואר 1994 אירעה מפולת בשערי המניות בבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ (להלן - הבורסה). עקב התמשכות השפל בשערי המניות התקשו לווים רבים לפרוע את הלוואותיהם במועדי פירעונן, בעיקר ברבעון האחרון של שנת 1994.

2. בחודשים מאי-יולי 1999 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולה של המחלקה בנושא¹

3. מבצעי שיווק אגרסיביים עלולים לגרום נזק בעיקר בשלושה היבטים:

(א) תיאורטית, יציבותו של בנק עלולה להיפגע אם הוא נאלץ למחוק חובות של לקוחות בהיקף גדול יחסית להונו.

בעניין זה סברה המחלקה שסכום האשראי שנתן כל אחד מהבנקים ללקוחותיו לשם מימון רכישת יחידות השתתפות בקרנות נאמנות שבניהולו, לא היה בהיקף כזה שהיה עלול להעמיד בסכנה את יציבותו.

¹ המחלקה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי לא היו בידיה נתונים על כלל האשראי שכנגדו החזיקו הלקוחות בניירות ערך אחרים, פרט ליחידות השתתפות בקרנות נאמנות, משום שקשה להבחין בין מתן אשראי לשם מימון רכישת ניירות ערך אחרים, בין ביזמת הבנק ובין ביזמת הלקוח, לבין מתן אשראי לפי בקשת לקוח לצרכיו העסקיים והאחרים, שכנגדו משמשים ניה"ע שבידי הלקוח בטוחות. משרד מבקר המדינה לא בדק את טיפול המחלקה במתן אשראי למימון רכישת ניה"ע אחרים, שכלל הידוע לא היה קשור במישרין למבצעים האגרסיביים שעשו הבנקים בתקופה הנדונה לשיווק קרנות הנאמנות שלהם.

(ב) עידוד לקוחות ליטול אשראי למימון רכישת יחידות השתתפות בקרנות הנאמנות שבניהולו של הבנק המלווה עלול להיות כרוך בחשש לניצול לרעה של ניגוד עניינים² ולהטעיית לקוחות.

(ג) מבצעי שיווק אגרסיביים עלולים להעמיד לקוחות בסכנה של הסתבכות כספית חמורה. בעניין זה התברר למחלקה מתלוננות רבות שהגישו לה לקוחות, בעיקר בשנים 1995-1996, כי במקרים רבים הלוו הבנקים ללקוחותיהם סכומים גדולים למדי, יחסית לכושר הפירעון שלהם, או שלא בדקו כדורש את כושר הפירעון שלהם. מפאת הסיכון שהשקעה בקרנות נאמנות כרוכה בו, היה בכך כדי לסכן את הלקוחות בהסתבכות קשה מאוד, ואכן הסכנה התממשה. בעניין זה כתבה המחלקה בסקירה השנתית על מערכת הבנקאות בשנת 1994:

"הלהיטות של הבנקים למכור קרנות נאמנות הניעה חלק מהם להעניק אשראי לרכישת קרנות נאמנות ללא בדיקה נאותה של כושר ההחזר של הלקוחות, ולעיתים – ללא הקפדה על מתן מידע נאות ללקוח אודות הסיכונים של השקעתו. בכמה מקרים היו כשלי בקרה של ההנהלות האזוריות על הנעשה בסניפים. אמנם מדובר במקרים חריגים, אך היקפם היה גבוה מדי. ממצאי הבדיקות שערך הפיקוח על הבנקים בעניין זה טופלו בשני מישורים – יחסי בנק-לקוח וניהול בנקאי תקין."

פעולות הפיקוח על הבנקים לפני מבצעי האשראי

1. עוד בינואר 1993 כתב המפקח על הבנקים (להלן – המפקח) להנהלות הבנקים, כדלהלן:

"התופעות שאנו עדים להם בתקופה האחרונה בכל מה שקשור למחירי המניות בבורסה לניירות ערך מחייבים בחינה מדוקדקת של מדיניות הבנק בכל הנוגע לנושא מתן אשראי לצורך רכישת ניירות ערך, כולל קרנות נאמנות שבניהול הבנק.

בדיקות שערכנו לאחרונה הראו כי לא התקיימו דיונים בדירקטוריונים בנושא זה וכי במרבית הבנקים אין מערכת דיווחית שתאפשר להנהלת הבנק לקבל נתונים על היקף האשראי המובטח בניירות ערך או שניתן למטרת רכישת ניירות ערך.

פעילות הבנק בנושא זה בעיקר מתן אשראי לרכישת קרנות נאמנות בניהולו עלולה להיראות לכאורה ככזאת שיש בה ניגודי עניינים שכן הבנק משמש כיועץ, כמבצע, כמלווה וכמנהל קרן נאמנות.

לאור האמור לעיל אבקשכם להביא נושא זה לדיון בדירקטוריון מוסדכם תוך התייחסות להיבטים הבאים:

-מדיניות השיווק של קרנות הנאמנות שבניהול הבנק.

-מדיניות מתן אשראי כולל סוגי אשראי ותנאיו, כנגד רכישת מניות וקרנות נאמנות.

² בדבר החששות לניגודי עניינים מפאת ריבוי התפקידים של הבנקים (בין השאר: מתן אשראי, ניהול קופות גמל וקרנות נאמנות, ייעוץ בעניין ניירות ערך וחתמות), ראו בדוח מבקר המדינה על מניות הבנקים – משבר אקטובר 1983, מדצמבר 1984, עמ' 24-25 ועמ' 82; בדוח שנתי 35, עמ' 63-53; בדוח מבקר המדינה על ההיערכות למכירת מניות הבנקים שבהסדר, מאפריל 1993, עמ' 17 ועמ' 93-67; בדוח שנתי 46, עמ' 23-1; וכן בדוח ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים (ועדת בייסקי), מאפריל 1986.

-מרווחי בטחון כנגד אשראי מסוג זה.
 -קביעת מגבלות כמותיות על אשראי לרכישת ניירות ערך.
 -קביעת אמצעי מעקב, בקרה ודיווח על היקפי האשראי המובטח בניירות ערך.

כמו כן על הדירקטוריון לדון בהשלכות של שינויים אפשריים ברמת והיקף הפעילות בשוק ההון על הרווחיות ועל מכלול פעילויות הבנק.

אבקשכם להשיב לי על האמור במכתב זה תוך התייחסות לתוצאות הדיון בתוך 30 יום ממועד קבלת מכתבי זה".

2. במסמך פנימי של המחלקה, ממאי 1993, הובאה טבלה המרכזת את ממצאיה בדבר היענות הבנקים לדרישות המפקח. בטבלה צוין, שאין להנהלות הבנקים מערכת למעקב אחר האשראי הניתן כנגד ניירות ערך (להלן - ני"ע), או שהמערכת אינה שלמה. עוד צוין, כי בבנקים הגדולים אין נהלים המבטיחים שלא יהיו ניגודי עניינים, או שלא נתנו כלל את דעתם על הנושא, וכי הדירקטוריון של אחד הבנקים המסחריים (להלן - בנק א') רשם לפניו שאין לכאורה חשש לניגודי עניינים. כן צוין בטבלה, שרוב הבנקים לא קבעו לעצמם הגבלות כמותיות על מתן אשראי לרכישת ני"ע. יצוין, כי שאלה זו נבדקה מההיבט של שמירה על יציבות הבנקים, ולא מההיבט של הגנה על הלווים מפני סכנת הסתבכות חמורה מפאת נטילת אשראי בהיקף גדול, יחסית לכושר הפירעון שלהם, לצורך רכישת ני"ע. המחלקה בדקה גם אם הדירקטוריונים דנו במרווחי בטחון כנגד אשראי למימון רכישת ני"ע. גם שאלה זו נשאלה בעיקר, ככל הנראה, מההיבט של שמירה על יציבות הבנקים, אבל היתה לה חשיבות גם מההיבט של הגנה על הלווים מהסתבכות כאמור. בשאלה זו, וכן בנושאים אחרים שהמפקח דרש שהדירקטוריונים של הבנקים ידונו בהם, צוין בטבלה באופן סתמי "נדון" בלא לפרט מה היו מסקנות הדיון.

בפברואר 2000 הסביר המפקח³ למשרד מבקר המדינה כדלהלן:

"... המפקח על הבנקים ביקש מהדירקטוריונים של הבנקים לקיים דיון בנושא מתן האשראי לצורך רכישת ניירות ערך, כולל קרנות נאמנות, תוך התייחסות למספר היבטים, ובין השאר על-מנת לגרום לדירקטורים לרענן את ידיעתם של דירקטורים באשר לחובותיהם ביחס לנושא. המפקח לא התערב במהות הדיונים ובתוצאותיהם והוא השאיר את שיקול הדעת וההחלטות העסקיות לדירקטוריונים ולהנהלות הבנקים. לכן כאשר צויין בטבלה 'נדון' אין הדבר משקף התייחסות סתמית, אלא משמעות הדבר שהבנק קיים את הוראת המפקח, לגבי החובה לקיים דיון בנושאים שהועלו במכתבו".

בטבלה האמורה, בשורה שכתרתה "המלצות ראש הצוות להמשך טיפול", נכתב בטור של בנק א': "נראה שיש חשש לניגוד עניינים", והומלץ לשלוח לבנק מכתב בעניין מערכת המעקב והחשש לניגוד עניינים. אולם המלצה זו נמחקה, ובמקומה נכתב שלאחר שיחה עם אחד מראשי צוותי הביקורת הגיע הממליץ למסקנה שאין מקום לטיפול נוסף בעניינים אלה. בקשר לכמה בנקים אחרים נכתב מלכתחילה: "אין מקום לטיפול נוסף בשלב זה". עם זאת, נכתבה גם הערה כללית בדבר המלצות ראשי הצוותים, כדלהלן:

"לטיב מרווחי הבטחון והפיזור שנקבעו בבנקים השונים לאשראי וני"ע יש להתייחס בביקורות השונות בנושאים אלה. כאשר למגבלות מחייבות על אשראי לרכישת ני"ע יש לבחון עקרונית אם ברצוננו לכפות מגבלה כזו על המערכת".

³ המפקח הבהיר שתשובותיו למשרד מבקר המדינה, שרבות מהן מובאות בדוח זה, משקפות גם את דעתו של המפקח הקודם, שתקופת כהונתו כללה את התקופה הנדונה בדוח זה.

בפברואר 2000 הסביר המפקח למשרד מבקר המדינה כדלהלן:

"באשר להגבלות מחייבות על אשראי לרכישת ני"ע, מדיניות הפיקוח על הבנקים הייתה, כי אין לכפות מגבלות כמותיות על אשראי שלא למטרות יציבותיות, שפירושן חזרה לשיטות של אשראי מוכוון. המפקח על הבנקים ייחס חשיבות לטיב מרווחי הביטחון. בתחילת 1993, בשל העלייה הנמשכת במחירי המניות, ביקש המפקח לוודא כי אכן קבעו כל הבנקים מרווחי ביטחון סבירים. בעקבות זאת, אסף צוות ביקורת אשראי את המידע בבנקים והסתבר שאכן יש לבנקים מקדמי ביטחון סבירים ... הבעיות שהתגלו לגבי האשראי שניתן בסוף 93, היו בעיקרן כתוצאה מאי עמידה באותם מרווחי ביטחון סבירים ומאי עמידה בהוראות ניהול בנקאי תקין. יש לציין שבדרך"כ בעת שנעשות ביקורות אשראי בודקים את נהלי האשראי והאם חלו שינויים במרווחי הביטחון שנקבעו".

אשר להמלצה בקשר לבנק א', הסביר המפקח, שהעובד שינה את המלצתו "אולי בשל כך שהשתכנע שהבנק 'פועל בנדרון' וכי 'אין חשש לכאורה לניגוד עניינים', כפי שצויין באותה טבלה ...".

פעולות הפיקוח בתקופת המבצעים ולאחריה

1. במהלך תקופת הגאות בבורסה אספה המחלקה מפעם לפעם נתונים על יתרות האשראי שנתנו חמשת הבנקים הגדולים למימון רכישת יחידות השתתפות בקרנות נאמנות. להלן סיכום הנתונים, לפי מסמך שכתבה המחלקה באמצע ינואר 1994 (במיליוני ש"ח).⁴

סוף נובמבר 1992	סוף ינואר 1993	סוף אוקטובר 1993	סוף דצמבר 1993	אמצע ינואר 1994
1267	1785	*1846	3054	3198

* מבקר המדינה העיר למפקח בינואר 2000, כי הסכום שנרשם במשבצת סך הכול לאוקטובר 1993 בטבלה שמסרה המחלקה למשרד מבקר המדינה - 1,726 מיליון ש"ח - קטן ב-120 מיליון ש"ח מסך היתרות של חמשת הבנקים שפורטו באותה טבלה (1,846 מיליון ש"ח). בתשובתו מפברואר 2000 כתב המפקח, שבמסמך האמור נפלה טעות בסיכום היתרות לאוקטובר 1993, והסכום הנכון הוא 1,846 מיליון ש"ח.

2. בתזכיר של היחידה לפניות הציבור של המחלקה (להלן - היחידה לפניות) מ-23.12.93, בדבר הייעוץ להשקעות הניתן ללקוחות בבנקים, צוין, כי בכל הוועדות שדנו בייעוץ להשקעות בבנקים נטען, כי יועץ ההשקעות של הבנק נמצא במצב של נאמנות כפולה: מחד גיסא הוא חב חובת נאמנות ללקוח, שמשמעותה חובה לייעץ לו ייעוץ מקצועי ובלתי תלוי, ומאידך גיסא הוא

⁴ המחלקה הסבירה בפברואר 2000, שהטבלה כוללת את חמשת הבנקים הגדולים ולא את קבוצות הבנקים, אולם למיטב ידיעתה של המחלקה הנתונים משקפים קרוב ל-100% ממערכת הבנקאות. הנתונים כוללים בעיקר אשראי שניתן לשם מימון רכישת יחידות השתתפות בקרנות נאמנות, אך סביר להניח שהם כוללים גם אשראי שניתן למטרות אחרות, וכנגדו שימשו יחידות ההשתתפות בטוחות (המחלקה לא יכלה להפריד בין שני סוגי האשראי).

כפוף להנחיות הדרג המינהלי הממונה, שעשויות להכתיב את תוכנו של הייעוץ הניתן בתאגיד הבנקאי, וייתכנו מקרים שבהם הבנק יפעל לקדם ביקוש לני"ע של הבנק או של גופים הקשורים עמו. בתזכיר נאמר, שמבחינה משפטית, חובת הנאמנות של היועץ היא אך ורק ללקוח, אך צוין כי בבדיקות סמויות שנעשו בבנקים מטעם המחלקה, נמצא שבמרבית סניפי הבנקים ממליצים הפקידים העוסקים בייעוץ להשקעות להשקיע רק בקרנות נאמנות ובקופות הגמל של הבנק או של הקבוצה הבנקאית.

עוד נאמר בתזכיר, כי בתגובה על דוח שנשלח לבנקים "נמסר לנו על ידי כל הבנקים שאכן הייעוץ הוא מגמתי והיועצים ממליצים רק על קרנות נאמנות וקופות גמל של הבנק והקונצרן".

בתזכיר הומלץ לאסור על הבנקים להשתמש במונח "ייעוץ", ולחייבם לפרסם שהם משווקים אך ורק את ה"סחורה" שלהם. עוד הומלץ כי הבנקים יחויבו לרשום בטופסי ההזמנות של ני"ע כי הפעולה נעשתה "לאחר המלצה", ולא להשלים עם המצב הקיים, שבו הבנקים נמנעים לחלוטין מלרשום שהפעולה בוצעה לאחר ייעוץ.

בתזכיר נאמר שמפניות שהגיעו אל היחידה לפניות ומפרסומים בעיתונים ובחוצות הערים, התברר שהבנקים משדלים לקוחות לרכוש יחידות השתתפות בקרנות הנאמנות שבניהולם בעזרת הלוואות למימון רכישתן.

בעקבות התזכיר האמור, הכינה היחידה לפניות ב-27.12.93 טיוטת חוזר מטעם המפקח. טיוטת החוזר לא נחתמה בידי המפקח והחוזר לא נשלח לבנקים. בטיוטה נאמר, בין היתר, שלקוח מצוי של הבנק עלול להיות סבור שהמלצת בנק משקפת את דעת היועץ על הקרן המתאימה לו ביותר מבין אלה הנסחרות בבורסה. לכן, לפי הנאמר בטיוטה, יש חשש שההמלצה להשקיע רק בקרנות נאמנות של הקבוצה הבנקאית אינה עולה בקנה אחד עם האמור בסעיף 3 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981. בטיוטה נאמר עוד, כי עמדת המפקח היא שעל הבנקים לחדול משימוש במונח "ייעוץ" ולציין בהבלטה כי הפקידים העוסקים בשיווק הקרנות אינם יועצים אלא משווקים את הקרנות הקשורות בבנק ויכולים לתת ללקוחות המבקשים לרכוש יחידות השתתפות בקרן כזאת מידע רק על הקרן או הקרנות האחרות של הקבוצה. ייעוץ בקשר להשקעה בני"ע צריך להינתן במקום נפרד מהמקום שבו משווקים קרנות נאמנות.

עוד נכתב בטיוטת החוזר:

"מפניות המגיעות אל היחידה לפניות הציבור וכן מפרסומים בעיתונים עולה שהבנקים משווקים באופן אגרסיבי, כולל התקשרות לבית הלקוח, קרנות נאמנות. לשם כך, יוזמים הבנקים הצעות של מתן אשראי ללקוח בתנאים טובים, כאשר האשראי ניתן אך ורק לשם רכישת קרנות נאמנות של הקבוצה הבנקאית.

עמדתי היא שבנק לא ייזום ולא ישדל לקוח לקבל אשראי לרכישת ני"ע בכלל ולשם רכישת קרנות נאמנות של הקבוצה בפרט".

3. ב-9.1.94 נפגש המפקח עם מנהלי הבנקים ודן עמם, בין השאר, על הגידול המדאיג, בשיעור של 70% , באשראי למימון רכישת יחידות השתתפות בקרנות נאמנות, למרות רמת השערים הגבוהה בבורסה באותה העת. המפקח דרש מהבנקים להימנע מחציית "קווים אדומים", כדלהלן: "להימנע מוויתור בלתי סביר על ביטחונות; להימנע מייזום מתן אשראי לקרנות נאמנות; לבחון הפרדה מוחלטת בין הייעוץ בניה"ע לבין הפעילויות האחרות ...".

ביולי 1994 קבע המפקח הוראת ניהול בנקאי תקין בדבר "העמדת אשראי לרכישת נכסים פיננסיים"; וזו לשון ההוראה, בניסוחה המעודכן מדצמבר 1995:

"מבוא

לאור הבעייתיות, העלולה להיווצר כתוצאה משיווק נכסים פיננסיים באמצעות מתן אשראי לרכישתם, הן מהיבט טובת הלקוח והן מהיבט ניגודי עניינים של התאגיד הבנקאי, קבעתי את ההוראה להלן.

...

אשראי לרכישת נכסים פיננסיים

3. תאגיד בנקאי לא ייזום פניה ללקוח באמצעות מבצע שיווק ו/או פרסומת לרכוש נכסים פיננסיים במימון אשראי לצורך זה. מבצע שיווק ופרסומת לענין זה כולל גם מבצעי שיווק ופרסומת ברמת סניף והנהלה אזורית, פניה באמצעות חוזר לסניפים או הנחיות בעל פה לסניפים.

4. משרד מבקר המדינה העיר למפקח בינואר 2000, כי מהמסמך שכתבה המחלקה באמצע ינואר 1994 עולה, כי היא לא אספה נתונים על יתרות האשראי מסוג זה בספטמבר 1993, לפני תחילת מבצעי השיווק, ובנובמבר 1993, בעיצומם של המבצעים; וכי אין זה מן הנמנע שאילו היו בידי המחלקה נתונים על יתרות האשראי באותם חודשים, היא היתה מגיעה מוקדם יותר למסקנה שנחוץ להורות לבנקים לעצור את המבצעים.

בתשובת המפקח מפרברואר 2000 נאמר כדלהלן:

"... לדעתנו לא ניתן לבחון את פעילות הפיקוח על הבנקים מבלי לאזכר את הרקע הכללי והאווירה ששררה בשוק ההון בתקופה הנדונה - עליות רצופות ומתמשכות בשוק המניות מראשית שנות ה-90 ועד מחצית חודש פברואר 1994, ורגישות רבה מאוד של השוק לשמועות והתבטאויות שונות של קובעי מדיניות.

יש לזכור שכל פעילות ולו גם כזו שעשויה היתה להיראות כדרושה במסגרת הישירה של יחסי הפיקוח והבנקים, עלול היה שיהיו לה השלכות משמעותיות על ציבור המשקיעים שהם הם לקוחות הבנקים. כלומר, על המפקח היה לשקול בה בעת הן את ההיבטים היציבותיים של הבנקים, הן את טובתם של הלקוחות והן את הפגיעה שעלולה הייתה להיגרם בעקבות החלטותיו לשוק ההון ולמשק כולו; פגיעה גדולה בהרבה מזו שנדרשה להשגת מטרות הפיקוח על הבנקים. לכן אין לראות באי עשיית פעולות מסויימות המתוארות בדו"ח המבקר ככאלה שעומדות בפני עצמן. נראה לנו שאת פעולות הפיקוח על הבנקים באותה תקופה יש לבחון עפ"י סבירות שיקול הדעת בשעת מעשה ובזמן אמיתי ולא בראייה לאחור.

...

אין אנו סבורים שקבלת נתונים לגבי ספטמבר 1993 היתה מביאה את הפיקוח על הבנקים לעצירת התופעה כבר אז, שכן גם כיום איננו סבורים שיתרות בסדר גודל כפי ששררו בסוף אוקטובר 1993 מחייבות התערבות לעצירת השיווק בשל חשש ליציבות הבנקים. באותה תקופה לא סברנו שיש הצדקה לקיום מבצע של איסוף נתונים נוסף בבנקים כעבור חודש ...

ברצוננו להבהיר שהפיקוח על הבנקים מטיל על התאגידים הבנקאיים חובה לדווח באופן שוטף דיווחים רבים לגבי הפעילויות שלהם. יש להדגיש שלא ניתן ואין גם הצדקה להטיל חובת דיווח שוטף לגבי כל עניין ועניין. מעת לעת, כאשר יש צורך, בעקבות אירועים מיוחדים שקורים, לקבל מהבנקים נתונים דחופים לגבי נושאים שאין לגביהם דיווח נוסף

שוטף, הפיקוח, באמצעות צוותי הביקורת, אוסף את הנתונים הרצויים. כך נעשה בזמנו גם לגבי האשראי לרכישת קרנות נאמנות.⁵

לדעת משרד מבקר המדינה, על רקע האווירה ששררה בתקופה הנדונה, כפי שציין המפקח עצמו בתשובתו, יש מקום לדעה כי מוטב היה אילו קיים המפקח דאז מעקב צמוד יותר אחר מבצעי השיווק, ואילו הקדים את דרישתו לעצור אותם.

5. עוד העיר משרד מבקר המדינה למפקח בינואר 2000, כי לכאורה היה אפשר לצמצם במקצת את היקף האשראי מהסוג הנדון ואת היקף הנזק ללקוחות, אילו פעל המפקח לעצור את מבצעי השיווק בימים האחרונים של חודש דצמבר 1993, בעת שהכינה היחידה לפניות טיוטת חוזר לשם עצירתם, במקום ב-9.1.94. העיכוב הזה מתוסף לעיכוב שאפשר לייחס לעובדה שהמחלקה לא בדקה, כאמור, את נתוני האשראי מסוג זה בספטמבר ואף לא בנובמבר 1993.

המפקח הסביר בתשובתו כדלהלן:

"הטיוטה הוכנה ע"י היחידה לפניות הציבור מנקודת הראות של יחסי בנק-לקוח. המפקח על הבנקים סבר שמהנימוקים שהועלו במסמך זה, ובעיקר בשל הגידול המהיר באשראי לרכישת הקרנות, שעלול בעתיד, אם המגמה תמשך, להתפתח לסיכון יציבותי, יש לעשות לעצירת מבצעי השיווק באמצעות האשראי. המפקח פעל במהירות ופער הזמן מאז הטיוטה ועד לפגישה עם מנהלי הבנקים (כשבועיים) היה קצר בכל קנה מידה שהוא, מה גם שבמהלך תקופה זו נאלץ המפקח לצאת לארבעה ימים לחו"ל, לצורך שיחות השלום עם הפלשתינאים שהתקיימו אז באירופה.

יתר על-כן, המפקח סבר שעל רקע רגישות הנושא והשלכות אפשריות של פרשנויות על צעד כזה, אין לצאת בחוזר גלוי לבנקים, שתוכנו עלול היה כשלעצמו להשפיע באופן שלילי, ושלא בכוונת מכוון, על שוק ההון ועל המשק בכלל. בנוסף, גם הליכי האישור הרגילים [של] הוראת ניהול בנקאי תקין, כפי שהוצאה חצי שנה מאוחר יותר, אורכים זמן לא קצר, ואם היו פועלים על פיהם, הנוהל היה נכנס לתוקף הרבה אחרי 9.1.94.

מכלול שיקולים אלו הביאו את המפקח להחליט לקיים את הישיבה עם הבנקאים ביום 9/1/94 באופן דיסקרטי, ומהיר הרבה יותר מאשר הנוהל הרגיל".

6. בעניין השמירה על יציבות הבנקים כתב המפקח למשרד מבקר המדינה בפברואר 2000:

"... לדעתנו יש להתייחס [לסכומי האשראי מהסוג הנדון] בהקשר לנתונים על סך האשראי ושווי שוק המניות באותה התקופה. נציג להלן מספר נתונים לדצמבר 1993, במחירי דצמבר 1993, שימחישו את העובדה שמשקל האשראי לרכישת קרנות נאמנות היה זעיר יחסית:

-ס"ה שווי המניות בבורסה - 151 מיליארד ש"ח

-ס"ה שווי קרנות הנאמנות - 36 מיליארד ש"ח

-ס"ה האשראי במערכת הבנקאית - 124 מיליארד ש"ח

-ס"ה האשראי לרכישת קרנות נאמנות בשיאו בינואר 1994 - 3.2 מיליארד ₪

⁵ המחלקה חייבה את הבנקים לדווח לה פעמיים בחודש, החל מסוף ינואר 1994, על יתרת האשראי מהסוג הנדון, והחל ביולי 1995 - פעם בחודש; היא ביטלה חובה זו בסוף אוקטובר 1996, עקב ירידת יתרת האשראי לרמה שלא הצדיקה המשך קיומה.

נתונים אלה מסייעים לדעתנו ליתן תמונה מלאה על המשקל שניתן היה וצריך היה ליחס **באותה עת** להשלכות האפשריות של האשראי הנדון על יציבות המערכת הבנקאית, או על יציבותו של בנק בודד אחד, כמו גם על מצב שוק ההון כולו. המפקח אכן לא סבר שיש בעיות יציבותיות והוא עצר את ייזום השיווק, כאשר, בין היתר, היה לו חשש שעלויות יהיו להיווצר בעיות יציבותיות באם המגמה שהסתמנה בינואר 1994 לגבי גידול האשראי אכן תמשך בעתיד. הסתבר שעצירת מבצע האשראי אכן היתה במועד ולא נוצרו בעיות יציבות.

על רקע זה אנו סבורים שעצירת מבצעי האשראי נעשתה במהירות רבה ככל שניתן לצפות מתגובות של מוסד מפקח על מערכת בנקאית, אשר מעצם טבעו בוחן דברים לאחר מעשה, שכן הוא איננו ממונה על הניהול השוטף של הבנק.

7. אשר לחשש לניצול לרעה של ניגודי עניינים, כתב המפקח בתשובתו מפברואר 2000 כדלהלן: " ... יש לציין כי אין פגם במתן אשראי לרכישת קרנות נאמנות, כל זמן שהדבר נעשה בזהירות ובתום לב ... [המפקח קבע מבעוד מועד בהוראת ניהול בנקאי תקין הנחיות למניעת ניגודי עניינים]. כמו כן באותה עת היו קיימים [כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (ייעוץ להשקעות), התשמ"ו-1986] שהוציא נגיד בנק ישראל מכוח חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981. התממשות ניגודי העניינים כפי שעלתה אח"כ מממצאי ברור התלונות באה לידי ביטוי בהתנהגות מנוגדת לכללים ובפרשנות לא נכונה שנתנו מספר סניפים בבנקים שונים לכללים אלו. יתרה מכך היא עמדה בניגוד לחובת הנאמנות הבסיסית של פקיד בנק וייעוץ השקעות ללקוחו, וגם אילו לא היו הוראות ספציפיות של הפיקוח על הבנקים בנושא זה, ברור שדרך ההתנהגות של בנקים אלה איננה עולה בקנה אחד עם אותה חובת נאמנות בסיסית.

באשר לניגוד עניינים פוטנציאלי, העולה מעיסוקו של בנק בשיווק נכסים פיננסיים ומייעוץ, בעת ובעונה אחת, ברצוננו לציין שבעייה זו איננה ייחודית דווקא למבצעי השיווק של קרנות הנאמנות. היא רחבה ביותר, ונסיון לפתרה נעשה במסגרת חוק היעוץ להשקעות שנתקבל מאוחר יותר.⁶

בהקשר לחקיקתו של חוק זה נעיר שבנק ישראל ונציגיו, בעת הדיונים הבינמשרדיים לעניין חקיקת חוקים שונים להסדרת שוק ההון, הביע עמדה נחרצת, הן טרם תחילת תהליך החקיקה והן במהלכו, להפריד באופן ברור בין ייעוץ להשקעות, שיאסר על הבנקים, ובין שיווק הכלים הפיננסיים של הבנקים עצמם. דרישה זו לא נענתה ולא נתקבלה וחוק הייעוץ נחקק במתכונת שנתקק, כך שהושארה בידי הבנקים היכולת לייעוץ על אף פוטנציאל ניגוד העניינים. אנו מסכימים שטוב היה אילו חוק כזה היה נחקק במועד מוקדם הרבה יותר, ולמצער לאחר פירסום דוח ועדת בייסקי".

עוד כתב סגן המפקח למשרד מבקר המדינה בפברואר 2000: "ככלל אמור חוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הסדרת הייעוץ) והקביעות המסורות לשר האוצר על פיו, להחליף את כללי הייעוץ, והדבר אף בא לידי ביטוי מפורש בתיקון העקיף לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, שמצא מקומו בסעיף 44 לחוק הסדרת הייעוץ, ולפיו נמחקה

⁶ חוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995.

פסקה (4) לסעיף 5(א) לחוק השירות ללקוח, פסקה אשר הסמיכה את נגיד בנק ישראל לקבוע כללים ביחס לחובת תאגידים בנקאיים 'לגלות ללקוחותיהם המקבלים מהם עצה בעסקאות ניירות ערך את העניין שיש להם בנושא העצה'. כוונתנו הינה, שאת אותן הוראות המתייחסות לנכס פיננסי הכלול באותם כללי הייעוץ, אולם אינו כלול בחוק הסדרת הייעוץ, דהיינו פיקדונות לסוגיהם, נשלב בכללי הבנקאות, לעניין גילוי נאות ומסירת מסמכים. כללים אלה מטפלים בין כך בהיבטים צרכניים רבים של אותם פיקדונות.

דא-עקא, שלמרות פניותנו, מספר פעמים, לרשות ניירות ערך ולאוצר, כבר ב-1997, טרם מצאו הם לנכון להוציא אל הפועל את רשאותו של שר האוצר, 'לקבוע עניינים אשר יחשבו מהותיים לעסקה או לייעוץ וכללים לעניין אופן הגילוי' עפ"י ס' 14(ב) לחוק הסדרת הייעוץ, כמו גם את רשאותו 'לקבוע נסיבות שיראו בהן ניגוד עניינים' עליהם חייב בעל רישיון להודיע ללקוח וכמפורט בסעיף 15 לאותו חוק.

משכך, לא ראינו לעצמנו, לעת עתה, יכולת לבטל את כללי הייעוץ, שעיקרם הוא ס' 2, העוסק בפירוט העניינים שיש ליתן לגביהם מידע ללקוח כגילוי נאות, כמו-גם ס' 3, שכותרתו גילוי על ניגוד עניינים בנייר ערך.

בסעיף 2 לכללי הייעוץ נקבע:

"(ג) בהשקעה בעסקה בעלת סיכון מיוחד, יציין היועץ להשקעות, בטופס שנקבע לכך ואשר עליו יחתום הלקוח, את הפרטים העיקריים שמסר ללקוח כאמור בסעיף קטן(ב)4 ; הטופס יישמר בידי התאגיד הבנקאי ועל פי בקשת הלקוח יימסר לו העתק. אולם, אם ניתן הייעוץ בשיחה בטלפון, על פי בקשת הלקוח, והלקוח הודיע בכתב לבנק שהוא מבקש לקבל שירות זה באמצעות הטלפון, לא יהא הבנק חייב להחתים את הלקוח על גבי הטופס בו צוינו הפרטים העיקריים של הייעוץ שניתן."

בסעיף 3 נקבע:

"(א) היה התאגיד הבנקאי בעל עניין בנייר ערך שלגביו ניתנה עצה להשקעת כספים, יביא זאת היועץ להשקעות לידיעת הלקוח והוראות סעיף 2(ג) יחולו.
(ב) לעניין סעיף זה יראו את התאגיד הבנקאי כבעל עניין בנייר ערך אם:
(1) נייר הערך הונפק בידי אחד מאלה:
(א) התאגיד הבנקאי עצמו;
...

(2) נייר הערך הוא תעודת השתתפות בקרן להשקעות בנאמנות שהתאגיד הבנקאי, או תאגיד שבשליטתו, הוא המנהל שלה."

התכתבות בין שר האוצר לנגיד בנק ישראל

במכתב מ-16.1.94 כתב שר האוצר, אברהם שוחט, לנגיד בנק ישראל (להלן - הנגיד) כי לדעתו, אחת הסיבות העיקריות למצב בשוק ההון היא "הזרמה מסיבית של אשראי לציבור, שבאמצעותו המערכת הבנקאית תורמת לליבוי הביקושים ולעליה בשערי המניות". השר הביע חשש ליציבות השווקים הפיננסיים בכלל ולתקינותם של שוק ההון ושוק המניות בפרט. השר הציע שהמפקח יקבע בהוראת ניהול בנקאי תקין ערך נמוך לבטוחה שהיא נייר ערך הממומן באשראי בנקאי, כדי לבלום את התופעה של עידוד רכישת מניות בדרך של מתן אשראי על ידי

הבנקים (השר לא הזכיר במכתבו מתן אשראי למימון רכישת יחידות השתתפות בקרנות נאמנות של הבנקים עצמם). השר הביע את דעתו כי ניסיון לבלום את התופעה באמצעות העלאת ריבית אינו יעיל ועלול לדכא את הפעילות הכלכלית במשק.

בתשובתו, יומיים לאחר תאריך מכתבו של השר, כתב הנגיד:

"... בצד גורמים חיוביים להתפתחויות בשוק ההון, ... מסתמנות גם תופעות בלתי רצויות ועיוותים בתיפקוד שוק ההון. בין התופעות השליליות החשובות (שהטיפול בהן מופקד בידי משרד האוצר) ניתן למנות את הגורמים המבניים שמשפיעים על פעילותם של מנהלי תיקי השקעות, קרנות נאמנות וקופות גמל; השלמה למשך תקופה ארוכה עם תופעת מחירי המקסימום והחתמות יתר בשוק הראשוני, וסיבות מבניות אחרות. גם הגידול בכמות הכסף במשק אשר נדרש להורדת הריבית, תרם לגידול בביקושים בשוק ההון, והעלאת הריבית, שבה נקטנו לאחרונה, נועדה לסייע לתיקון מצב זה.

בנק ישראל עוקב מקרוב מזה זמן אחר התופעה של מימון רכישת ניירות ערך, ובעיקר קרנות נאמנות, באשראי בנקאי, אולם לא הייתי מעמיד תופעה זו בראש הרשימה. לפיכך אינני סובר כי גם אם ניצור מצב שיחייב את הבנקים לשנות מדיניותם בתחום זה, התערבות שיש לה גם השפעות שליליות בלתי מבוטלות, תשתנה באופן משמעותי המציאות בשוק ההון.

באשר למדיניות המוניטרית בה אנו נוקטים, זו נועדה בראש ובראשונה לשם העמידה ביעד האינפלציה שקבעה הממשלה לשנת 1994

לריסון האינפלציה חשיבות רבה לצמיחת המשק, ולכן גם אם עלית הריבית מרסנת ביקושים, בסופו של דבר היא תתרום באופן חיובי להשקעות ולצמיחה דרך תרומתה ליציבות הכלכלית.

בעניין דבריו של הנגיד על "השלמה למשך תקופה ארוכה עם תופעת מחירי המקסימום והחתמות יתר בשוק הראשוני", יש לציין, כי באותה תקופה היה גל של הנפקות חדשות של מניות של חברות קטנות ובינוניות שיצאו לבורסה בפעם הראשונה. הנפקות אלו אופיינו בדרך כלל בהחתמות יתר בסכומי עתק עקב שיטת מחירי המקסימום שנהגה אז. מזמיני המניות נהגו לקחת מהבנקים אשראי ליום-יומיים בהיקפים עצומים למימון פיקדונות שהיו חייבים להפקיד באותם בנקים לאותם יום-יומיים במלוא הסכומים שנקבו בהזמנותיהם, בידיעה שלא יזדקקו למלוא הסכום אלא לשבריר אחוז ממנו, לפי שיעור ההקצאה שייקבע במחיר המרבי. כמו כן יש לציין, שהביקוש למניות החדשות (וכן למניות אחרות) נבע בין השאר מכספי קופות הגמל וקרנות הנאמנות שבשליטת הבנקים (בדבר כתבי אישום שהוגשו ב-1995 נגד בעלי תפקידים בכירים בשתי קבוצות בנקים, בשל ניצול כספי קופות הגמל וקרנות הנאמנות שבניהולם בתקופה הנדונה כאן, לצורך השפעה בדרכי תרמית על שערי ני"ע בבורסה, ראו דוח שנתי 46, עמ' 7). שיטת מחירי המקסימום בוטלה בצו ניירות ערך (ביטול מחיר מירבי) (הוראת שעה), התשנ"ד-1993, שנתן שר האוצר בנובמבר 1993. הצו נכנס לתוקף ב-1.12.93. ותוקפו הוארך כמה פעמים עד סוף דצמבר 1996.

בדיקות וביקורות לאחר תקופת המבצעים

1. מבצעי השיווק נדונו בנייר עמדה (לא חתום) שהכינה היחידה לפניות במאי 1995. לפי נייר העמדה, עשו הבנקים מבצעים לעידוד לקוחותיהם ליטול הלוואות למימון רכישת יחידות השתתפות בקרנות נאמנות בתקופה שבה היתה גאות בבורסה ושררה אווירת אופוריה, אשר נבעה, לדעת כותב נייר העמדה, מכמה גורמים, ובהם שיעור הריבית הנמוך שנשאו ההלוואות.

וציפיות לשלום שיביא לצמיחה ולשגשוג באזור. בנייר העמדה מתוארות שיטות הפיתוי שנקטו הבנקים, כפי שעולה מדברי המתלוננים שפנו ליחידה. שיטות אלו כללו בין היתר: (א) שיווק אגרסיבי, שכלל פניות טלפוניות גם בשעות שהסניפים סגורים, ולצורך זה העסיקו הבנקים בתקופת המבצע פקידים מיוחדים. המתלוננים תיארו מסעי שכנוע בלתי נלאים, בין השאר באמצעות ימי עיון, אירוח במסעדות, ביקורי בית של הפקידים, הענקת מתנות, מתן הנחות בעמלות, מתן מעמד של לקוח מועדף, הענקת כרטיסי אשראי זהב ואף דברי חנופה. לדברי המתלוננים, הפקידים לא הרפו מהמהססים. (ב) יצירת מצג שלפיו העסקה בטוחה לחלוטין. מצג זה נתמך באי בקשת ביטחונות להלוואות, למעט שיעבוד ניה"ע שנקנו בכספי ההלוואות. הלקוח לא נדרש לסכן כל רכוש שבבעלותו תמורת ההלוואה, ולפי התלונות, פקידי הבנק הסבירו שאין צורך בביטחונות כיוון שהעסקה נטולת סיכון. (ג) מתן אשראי בסכומי עתק, בין 100,000 ₪ למיליון ש"ח, שלא תאמו כלל את יכולת ההחזר של מקצת הלווים.

לדברי הכותב, עובדות אלו מלמדות שהבנק האמין שאכן מדובר בעסקה נטולת סיכון, ולכן גם לקוחות מעוטי הכנסה יוכלו לעמוד בהחזר ההלוואה.

בנייר העמדה נכתב, שאין ספק שלקוחות רבים פתו ליטול אשראי לרכישת יחידות השתתפות בקרנות נאמנות - עסקה שלא היו עושים לולא השיווק האגרסיבי. עוד נאמר בנייר העמדה, כי במקרים רבים גבל הפיתוי בהטעיית הלקוח. לדעת הכותב, אין להלין על לקוח שקיבל את אשר אמר מי שנחשב בעיניו למומחה בתחום. הכותב המליץ להעביר לטיפולו של היועץ המשפטי לממשלה מקרים של הטעייה לכאורה, לצורך העמדה לדין.

2. יחידת הביקורת של המחלקה עשתה ביקורת בנושא זה בכמה בנקים, ובין השאר עשתה בחודשים פברואר-מאי 1995 ביקורת בבנק א'. בדוח מספטמבר 1995 על הביקורת בבנק א' (להלן - דוח הביקורת) נאמר, שבפברואר 1993 דן דירקטוריון הבנק בנושא, ולאחר שמיעת סקירת ההנהלה החליט לאמץ את מדיניותה. לפי דוח הביקורת, הבנק הודיע למפקח במארס 1993 כדלהלן: "לאחר קיום הדיון, החליט דירקטוריון [בנק א'] לאמץ את מדיניות ההנהלה בנושא הפעילות בשוק ההון בתחומי קרנות נאמנות וני"ע ומדיניות מתן אשראי כנגד רכישת מניות וקרנות נאמנות".

בפרוטוקול הדיון, כפי שצוטט בדוח הביקורת, נאמר:

"מדיניות הבנק במתן אשראי לרכישת ניירות ערך הבנק, קובעת כי הבנק אינו מעודד רכישת מניות וקרנות נאמנות מנייתיות באמצעות אשראי, אך עם פניית הלקוח בבקשה לקבל אשראי לצורך רכישת ני"ע וקרנות נאמנות לסוגיהן, כולל מניות, הבנק שוקל מתן אשראי במגבלות כפי שפורטו בנספח 3.

כיום כמדיניות לא נערכים מבצעים לרכישת קרנות נאמנות באמצעות אשראי, אם כי יתכן כי בעתיד יתכן מבצע לקרן נאמנות או לתכנית מסוימת במסגרתו יינתן אשראי במגבלות להלן. המגבלות קובעות כי ערכם של ני"ע כבטחון לאשראי נקבע עפ"י מקדמי בטחון המחושבים כדלקמן ...".

בדוח הביקורת לא הובאה שיטת חישוב מקדמי הביטחון האמורים, אך צוין כי "בנושא מגבלות כמותיות על אשראי לרכישת ני"ע, נאמר שאין צורך בהגבלה כזו מאחר והבנק אינו נותן אשראי כזה בהיקפים גדולים (באותה תקופה הסתכם האשראי לרכישת קרנות נאמנות בכ-400 מ' ש"ח)".

3. משרד מבקר המדינה שאל את המפקח בינואר 2000, אם לא היה מן הראוי שהמפקח דאז יגיב עוד במאי 1993 על האפשרות שהוזכרה בפרוטוקול הדיון האמור, שהבנק יעשה מבצע

לשיווק קרנות נאמנות בעזרת מתן אשראי, והמפקח יורה לבנק א' (וכן לשאר הבנקים) להימנע משיווק קרנות נאמנות או ני"ע אחרים בעזרת מתן אשראי ביזמתם, ובייחוד אשראי מוזל; ולפחות שהמפקח יורה להם לנקוט אמצעי זהירות למניעת ניצול לרעה של ניגודי עניינים והטעיית לקוחות, אם אמנם יעשו הבנקים מבצעי שיווק כאלה.

המפקח הסביר בתשובתו כדלהלן:

"מבצעי השיווק של השקעות שונות נערכו ונערכים מידי פעם ואין אנו רואים, בהם כשלעצמם, פסול. כמה מבצעים שכאלו למשל נערכו כבר בראשית 1993. באשר לשאלה הכללית האם מן הראוי היה, כפי שעשה המפקח בראשית 1994, לאסור לחלוטין את מבצעי שיווק קרנות הנאמנות באמצעות אשראי עוד קודם לכן - שאלה זו נדונה ונשקלה בזמנו כבר בראשית 1993 והוחלט שאין מקום לאיסור גורף על מבצעי שיווק באמצעות אשראי, שנראה אז כאמצעי לגיטימי. בהקשר זה יש לציין שבעת קבלת החלטה זו לא היה קיים הניסיון השלילי שהצטבר מאוחר יותר. יתרה מכך, מבצעי האשראי הגדולים שערכו הבנקים בסוף 1992 וראשית 1993 לא גררו אחריהם תלונות של לקוחות. בהקשר זה יש להדגיש שאפילו לאחר מבצעי סוף 1993 לא מיהרו הלקוחות להתלונן. עד 27/1/95, מועד בו נדון עניין זה בוועדת המשנה לשוק ההון של ועדת הכספים של הכנסת, נתקבלו בפיקוח על הבנקים רק 27 תלונות בנושא זה.

יש להבין כי ביקורות שגרתיות נערכות בבנק על מסמכים ומהם, מטבע הדברים, אין מקבלים תמונה על מה שנאמר ללקוחות ואי אפשר לקבוע אם הלקוחות הוטעו או פותו. עניין זה הוא שהיווה את הבעיה העיקרית שהועלתה מאוחר יותר, לאחר שהחלו לזרום התלונות".

4. בסיכום דוח הביקורת דרשה המחלקה מהבנק שהדירקטוריון יקיים דיון בממצאי ויוסקו המסקנות האישיות המתבקשות כלפי מנהלי אזורים ומנהלי סניפים שהיו בהם מעשים או מחדלים חמורים, כמפורט בדוח. עוד דרשה המחלקה מהבנק, לקבוע נהלים שיבטיחו כי במתן אשראי לרכישת קרנות נאמנות לא ייווצר עירוב בין ייעוץ לשיווק, וכן להגביר את אמצעי הבקרה, המעקב והשליטה של המינהלות האזוריות על הסניפים שבאחריותן.

המפקח הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כדלהלן:

"המסקנות באשר לסדרי העבודה והשליטה של ההנהלה בסניפים נפתרו במסגרת רה-ארגון שערך הבנק ... באשר למסקנות האישיות שנדרשו כלפי מנהלי אזורים ומנהלי סניפים - אלה סוכמו ודווחו למפקח בפגישה עם יו"ר הנהלת בנק א' עוד לפני שנשלח דו"ח הביקורת לקבלת תגובת הבנק".

טיפול המחלקה בתלונות שהגישו לה לקוחות הבנקים

1. בִּפְרִבְרֹאֵר 1995 (לאחר מועדי פירעונן של ההלוואות לשנה שניתנו בתקופת מבצעי השיווק) קיימה ועדת המשנה לענייני שוק ההון של ועדת הכספים של הכנסת את הראשון בסדרה של דיונים בנושא. התברר שלקוחות רבים שנטלו הלוואות בסכומים גדולים לשם רכישת יחידות השתתפות בקרנות נאמנות נקלעו לקשיים כספיים חמורים בעקבות מפולת השערים בבורסה בפברואר 1994 והתמשכות המשבר בבורסה לאחר מכן. בעקבות הדיון בוועדת המשנה, הודיע המפקח בכלי התקשורת, שכל לקוח שמרגיש פגוע בעניין זה יכול לפנות ליחידה לפניות, והיא תבדוק את תלונתו ותסיק את המסקנות המתבקשות.

בעקבות זאת הוגשו ליחידה לפניות כ-2,000 תלונות. המתלוננים טענו בדרך כלל, כי הם נענו להצעותיהם של יועצי השקעות ומנהלי סניפים בבנקים לקחת הלוואות בסכומי עתק, הרבה מעבר לכושר הפירעון שלהם, כדי להשקיע בקרנות הנאמנות של הבנק. מתלוננים רבים טענו כי פותו, בין השאר, בעזרת ההסבר שמדובר בעסקה חסרת סיכון. עקב התמוטטות שערי המניות בבורסה, ערך יחידות ההשתתפות בקרנות הנאמנות - שהיו הבטוחה היחידה ששועבדה לפירעון ההלוואות - לא היה בו כדי לכסות אפילו את קרן ההלוואות. משקי בית נקלעו לחובות של מאות אלפי ש"ח, שהלכו ותפחו בשל חיובי הריבית.

בטבלה דלהלן פרטים על התלונות בדבר מתן אשראי לרכישת יחידות השתתפות בקרנות נאמנות ובני"ע אחרים, שטופלו במהלך השנים 1995-1998, לפי הנתונים והסיווג של היחידה לפניות. הממצאים בתלונות

הממצאים בתלונות	1995	1996	1997	1998	ס"ה
מוצדק חלקית*	76	89	19	1	185
מוצדק*	123	117	16	0	256
לא מוצדק	476	390	73	9	948
הבהרה	35	57	9	4	105
לא בסמכות המפקח	23	1	0	0	24
גרסאות בע"פ	46	37	8	0	91
בית משפט	87	95	36	7	225
בקשות	8	8	1	0	17
אי יכולת להכריע	35	19	4	0	58
הפסקת טיפול	44	49	11	2	106
ס"ה	953	862	177	23	2015

* בקטגוריה "מוצדק חלקית" כללה היחידה לפניות את המקרים שבהם ויתר הבנק ללקוח על חלק קטן מחובו, ובקטגוריה "מוצדק" - את המקרים שבהם ויתר הבנק על מרבית יתרת החוב.

2. במקרים רבים התקשתה היחידה לפניות להכריע בין טענות המתלוננים, כי היה בהסברים שנתנו פקידי הבנקים בעל פה כדי להטעותם ולפתותם ליטול עליהם התחייבויות בסכומים גדולים כנגד השקעה בנכסים בני סיכון בלא שהסבירו להם את הסיכונים החמורים הכרוכים בכך, לבין טענות פקידי הבנקים, כי הבהירו ללקוחות את מהות העסקה המוצעת ואת הסיכונים הכרוכים בה. במקצת המקרים לא הכריעה היחידה לפניות, אלא הפנתה את המתלוננים לאפשרות להביא את טענותיהם לפני בית משפט. במקצת המקרים קבעה היחידה לפניות כי על הבנק שעליו התלונה למחוק חלק מהחוב של המתלונן או את כולו, בהתחשב, בין השאר, במידת התמצאותו של הלקוח בשוק ההון (בהתבסס על מידת פעילותו בשוק בשנים שקדמו למבצעי השיווק) ובמידת אי-הסבירות של הסכום שהלווה לו הבנק יחסית לכושר הפירעון שלו. במקרים רבים שבהם מצאה היחידה לפניות כי היה בסיס לתלונת הלקוח, היא קבעה שגם ללקוח היה חלק באחריות למצב שנוצר. בדוח שפרסמה המחלקה על פעולות היחידה לפניות בשנים 1994-1995 נאמר בעניין זה:

"במקרים אלו לא היה זה סביר מצד הבנק להעמיד ללקוח אשראי בסכום שאינו תואם את כושר ההחזר שלו, ולא היה סביר מצד הלקוח לקחת אשראי שכזה; לפיכך הייתה עמדת הפיקוח על הבנקים שעל הבנק והלקוח להתחלק בחוב שנוצר".

3. רבים מהמתלוננים הגישו לאחר מכן תלונות לנציבות תלונות הציבור (להלן - נת"צ) על טיפולה של היחידה לפניות בתלונותיהם.

במסגרת בירור התלונות האלה דנה נת"צ עם היחידה לפניות, החל משנת 1995, על השיקולים שהובאו לעיל ועל יישומם בהכרעותיה של היחידה בדבר חלוקת האחריות בין הבנק לבין הלקוח וחלוקת ההפסד הכספי ביניהם בהתאם למידת האחריות של כל צד. נת"צ מצאה שהכרעות היחידה לפניות לא חרגו בדרך כלל ממתחם הסבירות, ולא מצאה מקום לקבוע שטיפולה של היחידה לא היה נאות.

משרד מבקר המדינה בדק בשנים 1995 ו-1999 מדגמים של תיקי תלונה ביחידה והעלה ממצאים דומים.

בדיקת חששות לעבירות של הטעיית לקוחות

1. במאוס 1996 כתבה הממונה על פניות הציבור (להלן - הממונה) למפקח, כי לאחר בדיקת יותר מ-600 תלונות נגד בנק א' ולאחר פגישות עם פקידי סניפים שנגדם הופנו התלונות לא שוכנעה היחידה בקשר לכמה תלונות (שתקציריהן צורפו למכתבה) שהפקידים אכן הסבירו לכמה מהלקוחות מהמתלוננים את מלוא המשמעות הכלכלית של השקעה בני"ע הנסחרים בבורסה. להלן נימוקי הממונה:

"1. הפקידים סיפרו בפגישות הללו שהמידע היחיד שמסרו ללקוחות על הסיכון שבביצוע השקעתם היה מתן אינפורמציה על נתוני העבר באשר לתשואות שהשיגו קרנות הנאמנות ובמקרים מסוימים הובהר ללקוחות שבורסה אינה חברה ביטוח.

אנו סבורים שאין די באמירות שכאלו, וכי הייתה חובה על הפקידים להבהיר ללקוחות מסוג זה, בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים, שהם לוקחים על עצמם סיכון שעלול להביאם למצב בו לא רק שיפסידו את השקעתם, אלא שהם עלולים להפסיד גם את קרן ההלוואה שהועמדה להם, או את חלקה במקרה של ירידת שערים בבורסה.

אנו סבורים שהצגת הדברים כפי שהוצגו ע"י הפקידים ואי העמדת המידע המלא בדבר הסיכון, מהווה הטעיה עפ"י סעיף 3 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח).

2. העובדה שמבצע השיווק היה למתן אשראי לרכישת קרנות של בנק [א'], מהווה לדעתנו ניגוד עניינים, ויש בו כדי לחזק את חששותינו להטעיית הלקוחות. במצב עניינים זה האינטרס של פקידי הבנק היה לשווק את המוצר של הבנק ...

5. התרשמותנו הכללית מגרסאות פקידי הבנק ומהדברים ששמענו מהם בפגישות היא שהללו אינם אומרים את כל האמת ומנסים כיום להגן על עורם.

עפ"י דברי רוב הפקידים מתקבל הרושם שכלל לא היה מבצע בבנק [א'] ברבעון האחרון של שנת 1993 להעמדת אשראים לקרנות נאמנות.

רוב יועצי ההשקעות טענו שהם כלל לא יזמו אשראים אלו, לא האמינו בהם ולא שכנעו אף לא לקוח אחד לקחת אשראי לצורך השקעה בני"ע.

לאור ריבוי התלונות וסתירות שמצאנו בדברי הפקידים, אנו מתקשים להאמין לטענות אלו, מה גם שבמקרים מסוימים הודו נציגי הבנק בפנינו שאכן קיים חשש להטעיה במספר מקרים ולפיכך הסכים הבנק לבטל את העסקות הללו מעיקרן.

הממונה ציינה, כי נציגי בנק א' סירבו להצעה לקיים פגישות פנים אל פנים בין הפקידים למתלוננים. הממונה על היחידה הביעה את דעתה, כי יש להעביר את התלונות לפרקליטות המדינה לשם חקירה.

בספטמבר 1996 כתבה הממונה אל הלשכה המשפטית של בנק ישראל, כי בעניין בנק א' נותר בעינו החשש שנעברו עבירות המצדיקות, לדעתה, חקירה משטרתית והעמדה לדין במקרה הצורך. הממונה הוסיפה כי המפקח ביקש להעביר לפרקליטות את התיקים שבהם התעורר החשש האמור וביקשה את הנחיות הלשכה המשפטית של הבנק.

בדצמבר 1996 מסר בנק ישראל לפרקליטות המדינה העתקים ממכתבה של הממונה למפקח וממכתבה ללשכה המשפטית של בנק ישראל.

2. מבירור שעשה משרד מבקר המדינה בפרקליטות המדינה ובמשטרה בדבר טיפולן בחששות לכאורה למעשים פליליים של בנק א' עולה, שבנק ישראל לא מסר לפרקליטות ולמשטרה כל חומר נוסף בעניין החששות להטעיית לקוחות בידי בנק א'⁷ (פרט לחומר הנוגע ליועץ השקעות באחד מסניפי בנק א')⁸, אלא לאחר שהנושא עלה שוב לדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ובתקשורת. את החומר הנוסף (דוח הביקורת שהכינה המחלקה עוד בספטמבר 1995 וחומר בנוגע לתלונות רבות שבהן טיפלה היחידה לפניות), מסר המפקח למשטרה, לפי בקשתה, רק ב-1998. בספטמבר 1998 ביקשה הפרקליטות מראש אגף החקירות במשטרה להורות על פתיחת חקירה. בספטמבר 1999 מסרה המשטרה לפרקליטות את תיק החקירה לצורך הכנת כתב אישום.

3. משרד מבקר המדינה ביקש מהמפקח בדצמבר 1999 להסביר מדוע התעכבה זמן כה רב מסירת החומר האמור לפרקליטות ולמשטרה.

בינואר 2000 השיב המפקח:

"פרט לחומר שנמסר ע"י בנק ישראל לפרקליטות המדינה, ושכלל עניינים שונים שעלו מפניות הציבור, לא סבר הפיקוח על הבנקים שחומר אחר הקשור בנושא, כולל דוח הביקורת שהועבר [בספטמבר 1995] ... יש בו כדי להצביע על חשדות למעשים פליליים המחייבים העברה לפרקליטות המדינה. בדומה לרוב רובם של דוחות הביקורת האחרים, אשר עשרות כמותם נכתבים מדי שנה בשנה, התייחס גם דוח הביקורת הנ"ל לעניינים הדורשים תיקון, כמו כשלים ניהוליים, חריגות של פקידים מנוהלים וכיו"ב. הממצאים בדוח זה היו חמורים, ולדעת הפיקוח על הבנקים חייבו הסקת מסקנות אישיות נגד מנהלים שונים בבנק (וכך גם נדרש הבנק לעשות), מבלי שהיה נראה שיש לגבי עניינים אלה משום חשד למעשים פליליים או מעשים המחייבים העברה לטיפול במישור הפלילי.

באוגוסט 1998, לאחר שהחל בוועדת ביקורת המדינה בכנסת הדיון על האשראי לגיירות ערך, ובמסגרתו הועלה גם עניין העברת החומר לפרקליטות, התקיימה ישיבה ...

⁷ עבירה לפי סעיף 3 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981

⁸ באפריל 1996 הגישה המחלקה למשטרה תלונה נגד יועץ זה, שהועלו נגדו גם חששות לרישום כוזב במסמכי תאגיד. העברת החומר ב-1996 וב-1998 נעשתה באישור הנגיד, בהתאם לסעיף 15א(א) לפקודת הבנקאות, 1941

בהשתתפות אנשי הפרקליטות ואנשי בנק ישראל. באותה ישיבה נסקרו באופן מקיף העניינים שבהם עסק הפיקוח על הבנקים בנושא האשראי לניירות ערך. במסגרת זו אוזכר דבר קיומו של דוח הביקורת הנ"ל. בתום אותה ישיבה סוכם שדוח הביקורת על בנק [א'] יועבר לעיונו של [בעל תפקיד בכיר בפרקליטות], ובהתאם להתרשמותו יוחלט על המשך הצעדים. מאוחר יותר נמסר לנו שנפתחה חקירת משטרה ובמסגרתה אף נגבו עדויות מאנשי בנק ישראל. כמו כן קוימה אף ישיבה ארוכה עם משטרת ישראל".

משרד מבקר המדינה ביקש מהמפקח להסביר כיצד מתיישבת תשובתו עם דברי הממונה על היחידה לפניות במכתבה מספטמבר 1996, כי בבירור התלונות של לקוחות שטענו שפקידי בנק א' הטעו אותם "מצאנו שמדובר היה בתופעה של ממש", ובעקבות פגישות היחידה עם פקידי בנק א' "נותר בעינו החשש שנעברו עבירות המצדיקות, לדעתנו, חקירה משטרתית והעמדה לדין במקרה הצורך"; כי במקצת התלונות "אנו סבורים שקיימות אינדיקציות ברורות דיין להוכחת טענת ההטעיה", וכי "בעקבות מכתבי למפקח על הבנקים, בקש המפקח להעביר לפרקליטות את אותם תיקים בהם התעורר חשש כאמור".

המפקח השיב בפברואר 2000 כדלהלן:

"אכן בשנת 1996 לא הועבר לפרקליטות או למשטרה חומר נוסף מעבר למסירת שני המכתבים האמורים, שכן מכתבים אלה הועברו במטרה לקבל את תגובת הפרקליטות לשאלה האם יש בסיס לחשדות פליליים והאם יש צורך בהעברת חומר נוסף בתחילת חודש נובמבר 1998, סמוך לאחר שהנושא הועבר על ידי הפרקליטות לבדיקה למשטרת ישראל, פנתה המשטרה אלינו ובעקבות כך העברנו למשטרה סיכום של התלונות שהוגשו כנגד בנק [א'] עפ"י ממצאי הבירור, ממויין עפ"י שמות. מייד לאחר מכן, הועברה למשטרה, עפ"י רשימה שהוכנה על-ידה, רשימה הכוללת שמות וכתובות של כ-120 לקוחות אשר תלונתם נמצאה מוצדקת.

כאמור במכתבנו מינואר 2000 לא סבר הפיקוח כי מדוח הביקורת כשלעצמו עולים חשדות לעבירות פליליות ... הדוח הועבר מאוחר יותר לפרקליטות המדינה לאחר שנפגשו אתם ב-1998, כרקע להסברת האירועים לפרקליטות המדינה ע"י הפיקוח על הבנקים, וכאמור, ללא חשד מצידנו לעבירות פליליות. חשדות כאלה התעוררו אצלנו כאמור, רק מבדיקת תלונות שבהן מופיעה גרסת הלקוחות, והיה חשש שהדבר מייצג בעייתיות רחבה יותר, שהוגדרה ע"י הממונה על פניות הציבור כחשד ל'תופעה'. למעשה סיכום כללי של אותן תלונות ופרוט הסניפים שבהם מדובר, הועברו על-ידנו כבר ב-1996 לבדיקת הפרקליטות, באשר הן נכללו במכתבה של הממונה על פניות הציבור למפקח, באותה עת.

... ב-1996, לאחר בדיקה של כ-600 תלונות (מתוך כ-2000 שהתקבלו ביחידה בסה"כ עד כה), הגענו למסקנה שקיים חשש להטעיה. כבר אז הועבר החומר לפרקליטות המדינה במטרה לקבל את תגובתה, האם קיים בסיס לחשדות פליליים אלה, ובהתאם לכך להעביר כל חומר נוסף שידרש לצורך החקירה. אנו סבורים שגם בעניין זה פעלנו כנדרש".

4. מתברר אפוא, כי במשך יותר משנה וחצי לא ביררה המחלקה מהי תגובת הפרקליטות על העתקי המכתבים שמסרה לה המחלקה בדצמבר 1996 במטרה לקבל את תגובתה, עד שהחליטה הפרקליטות, ב-1998, לחקור את החששות לכאורה לביצוע עבירות של הטעיית לקוחות.

טענות שהעלה יו"ר הכנסת לשעבר

1. ביולי 1999 פורסמה כתבה בעיתון "גלובס", ובה נאמר:

"יו"ר הכנסת לשעבר, דן תיכון מחזיק בבטן מידע לוחט (שעיקרו פורסם לראשונה ב'גלובס'), שלפיו פרשת האשראי הייתה ויסות מתואם שנקבע בפגישות שבועיות חשאיות בין נציגי בנק ישראל והאוצר. את הפרטים הבטיח לגלות רק בוועדת חקירה ממלכתית. היום הוא נרתע וטוען 'מאוחר מדי לחקור את הפרשה'."

בעקבות פרסום הכתבה כתב מבקר המדינה ביום 18.7.99 למר תיכון כדלהלן:

"אודה לך אם תעביר אלי, ככל המוקדם, כל מידע שברשותך (אם קיים כזה) בכל הנוגע לאמור בכתבה, וכן בכל הנוגע למתן האשראי על ידי הבנקים, ולנושא הידוע כ'משבר קרנות הנאמנות'.

מידע אשר כזה עשוי לעזור לי, כמבקר המדינה, למלא את תפקידי בבדיקת הפרשה האמורה, אם אחליט לעשות כן.

אם אין בידך מידע כלשהו בנדון, אנא הודיעני על כך."

2. משלא הגיב מר תיכון על המכתב, הזמין אותו אליו מבקר המדינה, כדי לשמוע את תגובתו על האמור בכתבה. בפגישה שהתקיימה ב-11.10.99 מסר מר תיכון, כי בשנים 1993-1994 היה נהוג לקיים דיונים בפורום לענייני שוק ההון, שכלל בעלי תפקידים בכירים במשרד האוצר ובבנק ישראל, ובהם המפקח; וכי באחד מהדיונים, שהתקיים בנובמבר 1993 והשתתפו בו גם בנקאים, הוחלט לנקוט צעד או צעדים שהיה צפוי שיגרמו לקריסת שערי המניות בבורסה, שבה שררה עד אז גיאות ממושכת. בפגישה האמורה אמר מר תיכון, בין השאר, בעניין האמור בכתבה, את הדברים האלה:

"אני לא אחראי לכתבה ולתוכנה, ואני לא יכול להתייחס לכתבה שנכתבה מתוך הרהורי לבו של הכותב.

...

אם תשאל אותי אם אני יודע שהוחלט לתת אשראי מיוחד כדי להעלות את השערים בבורסה בין בנק ישראל לבין האוצר, אז כמובן שהדברים הם לא כך, אבל אם תשאל אותי אם ישב פורום לענייני שוק ההון במקום מסוים ליד שר מסוים ותיאם את הדברים הללו, וקיבל החלטות, [ומשקיבל] החלטות, ההחלטות האלה נראו כמדיניות לחלק מחברי הפורום, ומה שקרה, הפועל היוצא של אותן ההחלטות, של אותו פורום בא לכלל ביטוי מאוחר יותר בעת ששוק ההון קרס.

...

נתקבלה החלטה להפסיק את מתן האשראי ולקרוא לכסף בחזרה, והמשמעות של ההחלטה הזאת הייתה ברורה - שוק ההון ייפול.

...

אני טענתי שהחלטה להפסיק את האשראי ולצמצם אותו, לקרוא לכסף שניתן כאשראי בחזרה - המשמעות שלה אחת - התרסקות של שוק ההון. וזה שהעביר לי את המידע הזה, כשאני הייתי עד לכך שהפורום יצא, ידע מה הוא עושה. ואכן ההתרסקות הזאת לא איחרה לבוא.

...

[בפורום] דנו במה שקרה באותם ימים בשוק ההון, ושוק ההון באותם ימים הרקיע שחקים בצורה שכנראה עוררה את חששם, והם החליטו לקרר את שוק ההון.

...

אותו אדם היה מספיק אחראי כדי לומר לי - הדברים הם נוראיים. המשמעות היא התרסקות, המשמעות של החלטה מן הסוג הזה, שלא יהיו ספקות, אתה מדבר על ויסות, זה בדיוק הוויסות, כשאני אומר לך שמחליטים לקרוא לכסף בחזרה לאשראי בהיקף של מיליארדים ...

...

המידע הזה הטריד אותי יותר מכל, כי אני ידעתי שחוזרים על המשבר של אוקטובר 83, אני ראיתי את ההחלטה הזאת כהחלטה דומה למשבר באוקטובר 83 במהדורה יותר גדולה.

אנחנו [חברים בסייעת הליכוד] חשבנו שעצם עשיית הפרסום לעניין הזה תגרום להתמוטטות שוק ההון, ואז אנחנו נואשם כמי שמוטטנו את שוק ההון. זאת אומרת התמודדנו עם העניין הזה

...

...

אם שמת לב, אני לא מבדיל בין אשראי לקרנות נאמנות ואשראי לרכישת מניות או לאמיסיות. בשבילי זה הכל אותו דבר, זה הכל אותו כשל. ברגע שאתה קורא לאשראי הזה, אין ברירה. השוק [אטומטית (?)], זה פועל יוצא - קיבלת החלטה, יש לה משמעויות, רק מי שקיבל החלטה חשב שהוא בסך הכל יצנן ולא יהרוס, אבל ברור היה שהוא יהרוס ולא יצנן, כי הוא פשוט אין לו ניסיון בעניין הזה.

...

... אני חושב שאף אחד לא יוכל להכחיש את זה. אתה תשים לב, אף אחד לא מכחיש את מה שאני אומר."

מר תיכון לא הבהיר אם ההוראה שניתנה, לדבריו, "לקרוא בחזרה" את הכסף שניתן כאשראי חלה על אשראי למימון רכישת יחידות השתתפות בקרנות נאמנות; על אשראי למימון רכישת מניות וני"ע אחרים; או על אשראי רישומי ליום-יומיים כל פעם, שנתנו הבנקים ללקוחותיהם לצורך מימון פיקדונות רישומיים בבנקים לאותם יום-יומיים בגין הזמנות יתר של מניות שהונפקו לראשונה, בשיטת מחירי המקסימום שנהגה אז.

3. בדצמבר 1999 כתב משרד מבקר המדינה למר תיכון כדלהלן:

"אודה לך אם תבהיר את דבריך למבקר המדינה ... על החלטה 'לקרוא לכסף שניתן כאשראי בחזרה'. לאיזו משלוש האלטרנטיבות המנויות להלן התייחסו דבריך?

(א) האם, לפי ידיעתך, נגעה ההחלטה לאשראי למימון רכישת יחידות השתתפות בקרנות נאמנות?

(ב) האם, לפי ידיעתך, נגעה ההחלטה לאשראי למימון רכישת מניות וניירות ערך אחרים?

(ג) האם, לפי ידיעתך, נגעה ההחלטה לאשראי שהבנקים נהגו לתת, ליום יומיים כל פעם, וכסף זה נשאר מופקד בבנק המלווה, לאותם יום יומיים, לצורך הזמנת מניות שהונפקו לראשונה, בשיטת מחירי המקסימום שגוררה החתמת יתר בשיעורים גדולים מאוד?"

מר תיכון לא נענה לבקשת משרד מבקר המדינה להבהיר את דבריו ולמסור כל מידע שיש לו בנושא.

משרד מבקר המדינה לא מצא מסמכים שיאששו את דבריו של מר תיכון בעניין החלטתו של פורום שוק ההון להורות לבנקים "לקרוא בחזרה את הכסף שניתן כאשראי".

4. משרד מבקר המדינה שאל את המפקח בדצמבר 1999 את השאלות האלה:

(א) האם אמנם היה קיים בתקופה האמורה פורום כאמור, ואם כן - מה היה טיבו, מי היו החברים בו, והאם יש בידי בנק ישראל פרוטוקולים של ישיבותיו בתקופה האמורה?

(ב) האם הפורום, בנק ישראל, משרד האוצר או יחידה מיחידותיהם נקטו בתקופה האמורה פעולות שנועדו להשפיע, במישרין או בעקיפין, על רמת השערים בבורסה?

(ג) האם הפורום, בנק ישראל, משרד האוצר, או יחידה מיחידותיהם, נקטו פעולה שהיה בה כדי לגרום למפולת בבורסה ב-1994 או לתרום להתרחשותה? בכלל זה, האם הם הורו לבנקים "לקרוא בחזרה" אשראי מאחד או מכמה מהסוגים הנזכרים לעיל?

(ד) מה גרם, לדעת בנק ישראל, למפולת האמורה?

המפקח השיב בינואר 2000:

"לא ידוע לנו על קיומם של דיונים כלשהם, באותה תקופה, בפורום שנקרא 'פורום שוק ההון'... נציגים מבנק ישראל לא השתתפו באותה עת בפורום כזה וממילא אין לנו כל פרוטוקולים או ידיעה על מה שנדון שם, אם נדון.

כבקשתכם, העברנו את פנייתכם גם [למפקח לשעבר] והוא מסר לנו שגם לו לא ידוע על פורום כנ"ל.

עוד מסר לנו [המפקח לשעבר], כי בתחילת 1994 (כנראה בפברואר) התקיים אצל שר האוצר דיון בהשתתפות הנגיד, המפקח על הבנקים ובכירים נוספים מבנק ישראל ומהאוצר, בו נדונו שאלות הקשורות לשוק ההון. בדיון זה ביקש שר האוצר (בהמשך לחליפת מכתבים בין שר האוצר לנגיד ...) שהמפקח על הבנקים ישתמש בסמכותו ויגביל את הבנקים במתן אשראי לניירות ערך, וזאת במטרה 'לבלום את התופעה של עידוד רכישת מניות בדרך של מתן אשראי ע"י הבנקים'. בקשת שר האוצר סורבה. לא התקבלו החלטות אופרטיביות באותה ישיבה. על סמך הידוע לנו וכפי שמסר לנו [המפקח לשעבר], דרישתו של המפקח על הבנקים מהבנקים ב-9.1.94 (טרם חליפת המכתבים האמורה) להפסיק לזום מתן אשראי לרכישת קרנות נאמנות היתה הדרישה היחידה בעניין זה. המפקח נדרש לנושא זה באותה עת מהיבטים של יציבות המערכת הבנקאית ומהיבטים של יחסי בנק-לקוח.

נושא הגורמים למפולת לא נבדק בצורה סיסטמטית, לא נעשה מחקר בעניין זה, ואין בידינו הערכה מוסמכת לגורמים למיפנה בשוק ההון.



בדוח זה מדובר בפרשה עגומה, אשר עדיין לא ירדה מעל סדר היום הציבורי, משום שמספר ניכר של לקוחות הבנקים, שנענו למבצעי השיווק האגרסיביים של הבנקים ונטלו הלוואות בסכומים גדולים למדי למימון רכישת יחידות השתתפות בקרנות הנאמנות שבשליטת הבנקים המלווים, נקלעו לקשיים כספיים חמורים ביותר.

לדעת מבקר המדינה, מוטב היה אילו הקדים המפקח דאז את דרישתו לעצור את מבצעי השיווק האגרסיביים; יתכן שאילו הפעיל המפקח אמצעים למעקב הדוק יותר אחר המבצעים, בייחוד נוכח הגאות ששררה בבורסה, הוא היה מגיע מוקדם יותר למסקנה שנחוץ לעצור אותם. נראה שהמחלקה לא היתה ערה, בשעת מעשה, לעובדה שהסכמתם של מקצת הלקוחות ליטול אשראי בסכומים הגדולים למדי שהציעו להם הבנקים במסגרת מבצעי השיווק, היתה עלולה לגרום להם נזק חמור ביותר. הדבר נודע למחלקה, ככל הנראה, רק כשהחל גל התלונות של הלקוחות, יותר משנה לאחר שהמפקח הורה לבנקים להימנע מייזום מתן אשראי למימון רכישת יחידות השתתפות בקרנות נאמנות.

משרד מבקר המדינה אינו שולל את הסבריו של בנק ישראל, שלפיהם לא היה מקום לצפות שהמפקח יבחין בשעת מעשה בכך שבנקים מציעים ללקוחותיהם הלוואות בסכומים שחרגו מכושר הפירעון שלהם, לשם רכישת נכסים שיש בהם סיכון, ושמקצת הלקוחות נענו להצעות הללו בלא שפקידי הבנקים הסבירו להם - לפי טענות הלקוחות - את הסיכון החמור שעסקה כזאת כרוכה בו. הנזק החמור שנגרם לאותם לקוחות ממחיש - לא בפעם הראשונה - עיקרון חיוני לציבור כולו: על כל משקיע לשקול בזהירות רבה מאוד כל עסקת השקעה שיציע לו בנק (או כל גוף אחר) ולבחון, לצד הסיכויים להפיק ממנה רווח, את הנזק שהיא עלולה לגרום לו אם לא יתממשו הסיכויים אלא הסיכונים שהיא כרוכה בהם.

בהקשר זה יצוין, כי העיקרון הכללי הוא, כי על לקוח בעל ניסיון בהשקעות בבורסה לשאת באחריות לחוב שנוצר בחשבונו בעקבות המפלות בבורסה. קבלת גישה גורפת שלפיה כל מי שהשקעתו בנכסים פיננסיים שהוצעו לו הכזיבה, זכאי, כדבר מובן מאליו, לפיצוי, להקלה, למחילה על חובותיו, וכד', יש בה כדי לגרום שיבוש בשיקולי הסיכויים והסיכונים (שיבוש המכונה "סיכון מוסרי" - "moral hazard"), אשר עלול לפגוע בתפקודו התקין של שוק ההון.

בעקבות הפרשה העגומה, הורה המפקח לבנקים להימנע מליזום עסקאות מהסוג הנדון בדוח זה. אולם מתשובות המפקח עולה, כי בסוגיית החששות לניגודי עניינים מפאת ריבוי התפקידים של הבנקים (ובכלל זה ייעוץ בענייני השקעות) - שנדונה בהרחבה בכמה דוחות של מבקרי המדינה - עדיין לא הושלמה מלאכת סתימת הפרצות.

לא למותר הוא להוסיף, כי הביקורת בדוח זה מתייחסת לחלקו של בנק ישראל בנושא הנדון, שכן הוא, כמובן, גוף מבוקר. אין הדוח דן, ואין הוא יכול לדון, בהתנהגותם של הבנקים עצמם, שאינם גופים מבוקרים, ובהסקת מסקנות כלפיהם. לפיכך, דוח זה אינו מתמקד בבנקים, ואין בכך משום הבעת דעה מצד מבקר המדינה על פעולותיהם.