

## תפיסת יעד ההוגנות של הפיקוח על הבנקים

הפיקוח על הבנקים פועל להטמיע תרבות של הוגנות כלפי הלקוחות, ורמת שירות מיטבית ומכלילה.

תרבות ארגונית החותרת על דגלה את ההוגנות כלפי הלקוחות היא הבסיס למתן שירות הוגן ואיכותי ולאמון הציבור במערכת הבנקאית בישראל, והיא נמצאת בליבת היחסים בין התאגידיים הבנקאיים ללקוחותיהם.

יעד זה נגזר מחזון הפיקוח על הבנקים שהינו "קידום טובת הציבור על ידי שמירה על היציבות וההוגנות של המערכת הבנקאית, באמצעות פיקוח מקצועי, מוביל ושקוף" ומתפקידיו על פי חוק לפקח על ניהולם התקין של הגופים המפוקחים, לשמור על ענייני הלקוחות ולהגן על זכויותיהם הצרכניות.

נייר זה מציג את עיקרי תפיסת ההוגנות של הפיקוח על הבנקים, לרבות הצבתה במרכז העשייה של המערכת הבנקאית בישראל ואת מסגרת העבודה הפיקוחית למימוש תפיסה זו.

### מסגרת נורמטיבית

הפעילות בתחום ההגנה על הלקוח בפיקוח על הבנקים נסמכת על תשתית של חקיקה, אסדרה צרכנית ופסיקה. כך, כבר במסגרת ההחלטה על מתן רישיון לבנק יש להביא בחשבון שיקולים של תחרות, רמת שירות וטובת הציבור.<sup>1,2</sup> לפיקוח על הבנקים סמכות להוצאת הוראות ניהול בנקאי תקין לשם שמירה על עניינם של הלקוחות.<sup>3</sup> לאורך השנים פורסמו הוראות רבות בתחום הצרכני שנועדו לקדם את ההכלה הפיננסית, רמת השירות במערכת הבנקאית ואת השמירה על טובת הציבור. הוראות אלה קובעות אמות מידה התנהגותיות מחייבות ביחסים בין התאגידיים הבנקאים לבין לקוחותיהם, שמיועדות להבטיח התנהלות תקינה והוגנת. כלי נוסף ומשמעותי לקידום ההוגנות כלפי לקוחות הינו סמכות הפיקוח לביטול ולהכרעה בתלונות הציבור.<sup>4</sup> בנוסף, לפיקוח על הבנקים הוקנו בפקודת הבנקאות גם סמכויות רחבות לביצוע בקורות וביקורות לשם פיקוח מתמשך, איתור חולשות וניטור שוטף של סיכונים התאגידיים הבנקאיים, סמכויות להוציא דרישות לתיקון ליקויים ולאכוף אותן,<sup>5</sup> סמכויות לביצוע אכיפה מנהלית בדרך של הטלת עיצומים כספיים<sup>6</sup> בשל הפרות בתחום הצרכני וכן סמכויות פיקוח על עמלות<sup>7</sup> ועל סגירות סניפים<sup>8</sup>

<sup>1</sup> סעיף 6 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

<sup>2</sup> שיקולים אלה מובאים בחשבון גם במתן היתר לאמצעי שליטה בתאגיד בנקאי ובמתן רישיון סליקה.

<sup>3</sup> סעיף 5(א) לפקודת הבנקאות.

<sup>4</sup> סעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 מקנה לפיקוח על הבנקים את הסמכות לברר תלונות של לקוחות כנגד התאגיד הבנקאי ולקבוע האם התלונה מוצדקת, ולצורך כך מפרש הפיקוח את הוראות הדין הרלוונטיות וקובע, בנוסף להכרעתו, גם את דרכי התיקון, לרבות השבה כספית ללקוח. במקרים של תלונות פרטניות שבהן נמצא ליקוי משמעותי מבחינת החומרה של ההפרה או של היקפה, אין הפיקוח על הבנקים מסתפק בטיפול הפרטני, אלא פועל לתיקון הליקוי לטובת כלל הלקוחות הנוגעים בדבר בצורה רוחבית.

<sup>5</sup> סעיף 8א, 8ג לפקודת הבנקאות, 1941.

<sup>6</sup> סעיפי החוקים המפרטים את הסעיפים בגינם ניתן להטיל עיצומים כספיים: סעיף 14 לפקודת הבנקאות, 1941; סעיף 11א לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981; סעיף 50 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981; סעיף 4(ב) לחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974; סעיף 15 לחוק אשראי הוגן, התשנ"ג-1993; סעיף 42 לחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019.

<sup>7</sup> פרק 22 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981.

<sup>8</sup> סעיף 28א לחוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א-1981.

**בהתאם לתפיסת הפיקוח על הבנקים תרבות ארגונית הוגנת של המערכת הבנקאית כלפי**

**לקוחותיה הינה מהותית והכרחית לטובת הציבור והמשק.** בהתאם, הפיקוח על הבנקים הגדיר לעצמו יעד עיקרי להטמעתה של תרבות הוגנות במערכת הבנקאית בישראל.<sup>9</sup> יעד זה עומד לצד יעד היציבות לשמירה על כספי המפקידים, עמידה בפני משברים והבטחת שירותים רציפים לציבור בשגרה ובחירום. הפיקוח על הבנקים רואה ביעדים אלה כיעדים משלימים ותומכים זה בזה, שכן האינטרס הראשון במעלה של הלקוח היא הגנה על כספו, ומאידך יציבות המערכת תלויה במידה משמעותית באמון הניתן בה על ידי הלקוחות, אשר מושג באמצעות התנהלות הוגנת כלפיהם.

בנוסף, יעד התחרות שהציב הפיקוח על הבנקים הוגדר כחלק מהיעדים התומכים, שכן התחרות בין המשתתפים במערכת מביאה ליעילות ומקסום הערך החברתי וכן תורמת לרווחה הפיננסית של הלקוחות.<sup>10</sup>

תרבות הוגנת והוגנות בהתנהלות העסקית (Conduct) של התאגידים הבנקאיים מהווים את הבסיס למניעת נזקים ולשמירה על הלקוחות, וכפועל יוצא הם מביאים ליצירה וחיזוק אמון הציבור ולחיזוק יציבות המערכת הבנקאית. על תרבות הוגנת להיות חלק בלתי נפרד מההתנהלות העסקית של התאגיד הבנקאי כאשר אבן הבוחן של מדיניות ההוגנות היא תרומתה לרווחה הפיננסית הכוללת של הלקוח. התנהלות בלתי הוגנת, ובכלל זה מתן שירות לא הולם או שאינו מתאים לצרכי הלקוחות על ידי התאגיד הבנקאי, לרבות התנהלות עובדיו וספקי מיקור חוץ שלו, אף אם אינה עולה לכדי הפרה של הוראת דין, עלולה להביא לתוצאה בלתי רצויה עבור לקוחות התאגיד הבנקאי, לפגיעה באמון הציבור ואף לגרימת נזקים כספיים ואחרים ללקוחות התאגיד, בין אם נזק ממשי ובין אם נזק פוטנציאלי.

הוגנות במערכת הבנקאית נדרשת לטובת יעילות ומקסום הערך החברתי ורווחת הלקוחות שכן היא יכולה להביא להגברת השקיפות ויכולת ההשוואה ובחירה מיטבית של הלקוח, להפחתה במחירי השירותים הבנקאיים, לתמריץ חיובי להצעות ערך המיטיבות עם הלקוח, למניעת חסמים וטרטור, להגברת ההכלה הפיננסית, ולשיפור השירות והאמון במערכת.

ערך ההוגנות מחייב את הגופים הבנקאיים לשים את 'הלקוח במרכז', לפעול מולו בשקיפות ובהגינות, ולתת לו את הצעת הערך הטובה ביותר בעבורו.

**נאמן לתפיסה זו, הציב הפיקוח על הבנקים בשנים האחרונות את קידומה והטמעתה של התרבות הארגונית ההוגנת בתאגידים הבנקאיים בחזית העשייה הפיקוחית.** הפיקוח הוביל מהלכים לקידום ההוגנות וכך למשל בשנים האחרונות פורסמה חקיקה בנקאית ענפה ורגולציה תומכת לשם הרחבת מטריית ההגנה ללקוחות. בהתאמה לרגולציה הפיננסית בעולם, גם בישראל, מתפתחת המגמה לכלול ברגולציה הצרכנית "עקרונות על" להוגנות והתנהגות הוגנת כלפי לקוחות, לצד הוראות ספציפיות.<sup>11</sup> לאור חשיבות הטמעת הרגולציה ומתוך מטרה להפחית נזק פוטנציאלי ונזקים בפועל ללקוחות, הגביר הפיקוח על הבנקים גם את תהליכי הבקרה והאכיפה. פעילות זו קיבלה ביטוי גם בתהליכי ההערכה הצרכנית והושם דגש על הערכת סיכון הציות הצרכני. בנוסף פועל הפיקוח על הבנקים לבניית מדד הוגנות ולפרסומו לציבור.

במסגרת התהליך, הביא הפיקוח את חזונו ואת ציפיותיו לקידום תרבות ארגונית הוגנת לפתחם של התאגידים הבנקאיים, ובשטח התקיימו והועצמו תהליכים אשר נתנו ביטוי לחזון זה. במסגרת זו נדרשו התאגידים הבנקאיים לשים את ההוגנות ועקרונות הגנת הצרכן, הציות להוראות הצרכניות ומתן שירות מיטבי כחלק בלתי נפרד מהאסטרטגיה ומדיניות התאגיד הבנקאי, ואף לוודא הטמעת ההוגנות בשטח והעמדת רווחת הלקוחות וטובתם במרכז ההתנהלות העסקית. הטמעתה של תרבות ארגונית הוגנת באופן מיטבי, שוזרת את עקרונות ההוגנות בכל רבדי פעילות התאגיד הבנקאי כחוט השני, וזאת החל שלב התכנון והאסטרטגיה, דרך פיתוח מוצרים ושירותים, מכירה שירות ותמיכה, ועד לרמת המגע עם הלקוח הבודד.

<sup>9</sup> אסטרטגיית הפיקוח על הבנקים של המפקח על הבנקים, פורסמה ביום 04.02.2024.  
<sup>10</sup> להרחבה ראו "תפיסת התחרות של הפיקוח על הבנקים".

<sup>11</sup> בכלל זאת פורסם חוק שירותי תשלום, תשע"ט-2019 המרחיב את ההגנות ללקוחות בעת ביצוע פעולות תשלום; תוקנה הוראת ניהול בנקאי תקין 422 לעניין פתיחת חשבון וניהולו וחודדה חובת מתן שירותים בנקאיים מרחוק לאוכלוסיות מוחלשות; הושקה הרפורמה בשקיפות המשכנתאות; יושמה מערכת מקוונת לניוד ולהעברת פעילות בין בנקים ואף פורסמה לראשונה הוראת ניהול בנקאי המסדירה עקרונות למתן שירות מיטבי ללקוחות (הוראה 501).

לתפיסת הפיקוח, על הדירקטוריון להבטיח שההוגנות כלפי הלקוחות תוטמע באופן נאות בתאגיד הבנקאי ושהנהלת התאגיד הבנקאי תפעל להשאת תוצאות טובות יותר ללקוחות ולבדיקה האם פעילותה העסקית מתבצעת בהתאם לדין ובאמת מידה גבוהה העומדת בסטנדרטים של הוגנות. בתוך כך פועל הפיקוח על הבנקים לחיזוק הממשל התאגידי במערכת הבנקאית, האמון בין היתר על פיקוח ובקרה, ניהול סיכונים, ציות לחקיקה והטמעת תרבות ארגונית של הוגנות. לשם כך עומדים בפני הפיקוח על הבנקים מגוון אמצעים ובהם מסגרת של כלים רגולטוריים שכוללים הליכי אסדרה (רגולציה), ביקורת ואכיפה.

## **עקרונות ההוגנות**

חובות הנאמנות, הזהירות ותום הלב אשר מושרשות בהלכות של בתי המשפט, מהוות בהתאם לדין הישראלי את הבסיס לחובותיהם של התאגידיים הבנקאים כלפי לקוחותיהם ומהן נגזרו לאורך השנים נורמות התנהגות ועקרונות לשמירה על האינטרסים של הלקוחות ולהתנהלות עסקית אחראית, תוך הימנעות מניגוד עניינים בעת ניהול ענייני הלקוח. הפיקוח על הבנקים רואה קווים מנחים ועקרונות צרכניים אלה כחלק מתרבות ארגונית של הוגנות וכבסיס הכרחי להגנה על לקוחות ולשמירה על זכויותיהם.

הפיקוח על הבנקים מאמין שהוגנות המערכת הבנקאית כלפי לקוחותיה נשענת על נורמות ועקרונות שמטרתם להביא לצמצום פערי המידע שבין הבנק והלקוח, להגברת איכות וזמינות השירותים הבנקאיים, לתמחור הוגן של המוצרים ועוד. עקרונות אלה נשאבים מהדין הישראלי וכן נשענים על הנחיות בין-לאומיות כדוגמת עקרונות ה-OECD להגנה על הלקוח הפיננסי<sup>12</sup>, וכן על עקרונות ה-FCA.<sup>13</sup>

בהתאם, גיבש הפיקוח על הבנקים את המיקודים הפיקוחיים שלו בשנים הקרובות כך שיתמקדו בנושאים הבאים: קידום ממשל תאגידי נאות והתנהלות הוגנת; שיפור רמת השירות ללקוחות; בחינת המדיניות הפיקוחית בתחום העמלות; חיזוק הערכת ואכיפת הציות הצרכני; וחיזוק ההגנה על לקוחות מפני הונאות.

להלן יפורטו עקרונות ההוגנות שהפיקוח על הבנקים פועל לאורם:

### **שירות ותמיכה בלקוחות**

הפיקוח על הבנקים רואה בנושא השירות את אחד העקרונות הבסיסיים בהטמעתה של תרבות ארגונית של הוגנות. בהתאם לכך עוגנה המדיניות בהוראת ניהול בנקאי תקין חדשה,<sup>14</sup> שמסדירה את החובות של התאגידיים הבנקאים במתן שירות זמין, איכותי, נגיש ובעל ערך עבור הלקוח ובהוראות הדין השונות המעגנות חובות בתחום מתן השירות. הפיקוח על הבנקים פועל לכך שהתאגידיים הבנקאיים ינקטו בצעדים לשיפור מתמיד של איכות השירות והעמידה בעקרונות למתן שירות ותמיכה הולמים בלקוחות בכלל ערוצי השירות - הסניפים, המוקדים הטלפוניים, ערוצי הדיגיטל ועוד.

### **הכלה פיננסית והגנה על אוכלוסיות ייחודיות**

הפיקוח על הבנקים רואה בהכלה פיננסית ערך מרכזי בפעילות בנקאית הוגנת וזאת באמצעות פתיחת חשבון בנק ונגישות לשירותים ולמוצרים בנקאיים באופן שוויוני, ביושר ובהגינות. טיפול הוגן בלקוחות צריך להיות חלק בלתי נפרד מהתרבות הארגונית של התאגיד הבנקאי ותשומת לב מיוחדת צריכה להיות מוקדשת לצרכים של קבוצות פגיעות/מוחלשות.

### **הגנה על לקוחות ומניעת נזקים**

התאגידיים הבנקאיים נדרשים בראש ובראשונה לשמור ולהגן על האינטרסים ונכסי הלקוחות. במסגרת זו התאגידיים הבנקאיים נדרשים לפתח מנגנוני הגנה, ניטור ובקרה לצורך שמירה על פיקדונותיהם, חסכוניותיהם וכלל נכסיהם הפיננסיים של הלקוחות. בכלל זאת על התאגידיים הבנקאיים מוטלת החובה לפעול בהתנהלות עסקית אחראית כלפי לקוחותיהם ולהימנע מניגוד עניינים. במסגרת ההגנה על הלקוחות נדרשים התאגידיים הבנקאיים לפעול לצמצום הונאות, מעילות ושימוש לרעה בחשבון הבנק, אמצעי התשלום או המידע של הלקוח.

---

12 ארגון ה-G-20 וארגון ה-OECD קבעו 12 עקרונות אשר מהווים קווים מנחים להתנהלות עסקית אחראית של גופים פיננסיים נותני שירותים. הקווים המנחים מהווים מאז השקתם ועד היום את אמות המידה הבין-לאומיות המתקדמות להתנהלות צרכנית ראויה והם כוללים בין היתר את העקרונות הבאים: טיפול הוגן וצודק בצרכנים; גילוי נאות ושקיפות; חינוך פיננסי ומודעות; הגנה על נכסי הצרכן מפני הונאה ושימוש לרעה; הגנה על נתוני הצרכן ופרטיותו; מענה לתלונות הציבור ופתרון; נגישות והכלה פיננסית; איכות של מוצרים פיננסיים.

13 FCA, FG22/5 Final non-Handbook Guidance for firms on the Consumer Duty 13

14 הוראת ניהול בנקאי תקין 501 שעניינה "ניהול מערך שירות ותמיכה בלקוחות".

### **צמצום פערי מידע שבין התאגיד הבנקאי והלקוח**

עקרון השקיפות הינו עקרון בסיסי בהגנה על הלקוחות ושיפור יכולתם להבין ולקבל החלטות פיננסיות מיטביות. מתן מידע ברור פשוט ותמציתי אודות הפעולות, ההסכמות והעלויות הבנקאיות הינו מרכיב מרכזי בהגנת הצרכן וביכולת של הלקוחות להבין את חובותיהם כלפי התאגיד הבנקאי ולמצות את זכויותיהם.

כדי לצמצם את פערי המידע הנובעים מאי-הסימטריה המובנית במידע שבין הבנק והלקוח, פועל הפיקוח על הבנקים לקידום רגולציה והנחיות שמטרתם לקבוע עקרונות בתחום גילוי המידע, פישוט המידע והנגשתו ללקוח. בנוסף, פועל הפיקוח לפרסום מידע וכלים המסייעים בהשוואות בין שירותים ומוצרים.

### **קידום רווחה פיננסית של הלקוח**

על התאגידי הבנקאיים לפעול באופן שהאינטרסים של לקוחותיהם יעמדו במרכז התרבות הארגונית. עליהם לפעול באופן שיתמוך בלקוחות בהשגת מטרותיהם הפיננסיות, וזאת לכל אורך מסע הלקוח ומחזור החיים של המוצר או השירות. כחלק מקידום הרווחה הפיננסית של הלקוח על התאגידי הבנקאיים לפעול בהוגנות בתמחור השירותים והעלויות, לפתח ולעצב את המוצרים הבנקאיים באופן שיהיו בעלי ערך ללקוחות, להביא בחשבון את צרכי הלקוח ולא לנצל הטיות התנהגותיות העלולות לגרום נזק ללקוח.