

תיבה ז'-7:

שיווק אחראי והוגן של הלוואות צרכניות במערכת הבנקאות

- חיזוק התרבות הארגונית של הוגנות במערכת הבנקאות הוא אחד היעדים המרכזיים של הפיקוח על הבנקים. לצורך הגשמת יעד זה פעל הפיקוח על הבנקים, בין השאר, כדי לוודא התנהלות הוגנת של הבנקים ושל חברות כרטיסי האשראי בשיווק אשראי צרכני. שיווק האשראי הוא שירות חיוני וחשוב, ואולם אם נעשה לא נכון, הוא עלול לגרום נזק ללקוחות.
- כפועל יוצא נקט הפיקוח על הבנקים החל משנת 2015 שורה של פעולות להבטחת ההוגנות בשיווק אשראי, לרבות בתהליכי ביקורת. על בסיס הניסיון שנצבר, ובשיתוף פעולה עם רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, בסוף שנת 2021 נכנסה במלואה לתוקף הוראה בנושא ניהול אשראי צרכני שפורסמה על ידי הפיקוח על הבנקים במטרה להגן על צרכני האשראי בצורה נאותה.
- ההוראה קובעת עקרונות להגנה צרכנית ובכללם ניהול שיחות שיווק הוגנות, התאמה של שירות האשראי לצרכי הלקוחות וליכולת הפירעון שלהם, תמחור הוגן, גילוי מוגבר והימנעות מפניות מיותרות ללקוחות. לצד העקרונות להגנה צרכנית קובעת ההוראה סדרה של מנגנונים ושל תהליכים ארגוניים שנועדו להגביר את הציות להוראה: עיגון החובות הצרכניות במסמכי מדיניות שמאשרים על ידי הדירקטוריון; חיזוק הפיקוח של הדירקטוריון; קביעת תסריטי שיחה שתואמים את ההגנות הצרכניות ובקרה על שיחות; בדיקת מנגנוני התגמול; וחובת הדרכה של כלל העוסקים בשיווק.
- הבדיקות שערך הפיקוח על הבנקים מעלות כי כל הגופים המפוקחים נקטו צעדים במטרה לשפר באופן משמעותי את תהליכי העבודה שלהם בנושא זה ופעלו להטמעה וליישום של ההוראה החדשה.
- הפיקוח על הבנקים יוסיף לנטר ולאכוף את נושא ההוגנות בשיווק אשראי צרכני במגוון הדרכים שעומדות לרשותו. לצד זאת, ערנותו של הציבור, לרבות התהודה הציבורית והתקשורתית במקרים שאינם תקינים, ככל שיהיו, והשימוש באפשרות של פנייה לנציבויות תלונות הציבור בגופים המפוקחים, ובמידת הנדרש גם לפיקוח על הבנקים, היא אחת הדרכים החשובות שמאפשרות לפיקוח על הבנקים לעמוד על המצב בזמן אמת או בסמוך לכך.
- במבט צופה פני עתיד ההוראה בנושא ניהול מערך שירות ותמיכה ללקוחות, שפורסמה על ידי הפיקוח על הבנקים בחודש מרס 2023 ושעיקר סעיפיה ייכנסו לתוקף בעוד שנה, תחול על כל סוגי התקשורת בין הלקוחות לבין הגופים המפוקחים, לרבות בעת שיווק האשראי. בהוראה דורש הפיקוח על הבנקים "לקדם הטמעה של גישה פרואקטיבית, שלפיה התאגידים הבנקאים "ישימו עצמם בנעלי הלקוחות", ויפעלו על מנת שמערכי השירות והתמיכה יאפשרו ללקוחות לקבל מידע רלוונטי (ובכלל זה מידע אודות התועלות, הסיכונים והעלויות), בעיתוי ובאופן שיאפשרו ללקוחות להגיע להחלטה מיטבית עבורו".

מבוא

חיזוק התרבות הארגונית של הוגנות במערכת הבנקאות הוא אחד היעדים המרכזיים של הפיקוח על הבנקים. לצורך הגשמת יעד זה פעל הפיקוח על הבנקים, בין השאר, כדי לוודא התנהלות הוגנת של הגופים המפוקחים על ידי שיווק אשראי צרכני. שיווק האשראי הוא שירות חיוני וחשוב, ואולם אם נעשה לא נכון, הוא עלול לגרום נזק ללקוחות. כפועל יוצא נקט הפיקוח על הבנקים החל משנת 2015 שורה של פעולות להבטחת ההוגנות בשיווק אשראי, לרבות פעולות ביקורת, שבעקבותיהן נדרשו הגופים המפוקחים לתקן ליקויים שהתגלו.

בסוף 2021 נכנסה לתוקף הוראה חדשה של הפיקוח על הבנקים אשר נועדה להגן על ציבור נוטלי ההלוואות הצרכניות וחייבה את הגופים המפוקחים לפעול באופן אחראי והוגן כלפי הלקוחות (הוראה 311A ניהול אשראי צרכני – להלן, "ההוראה"). ההוראה הייתה תוצאה של ניסיון שנצבר על ידי הפיקוח על הבנקים בבדיקות שונות שקדמו להכנת ההוראה. ההוראה פורסמה במשותף על ידי הפיקוח על הבנקים ועל ידי רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון שמפקחת על גופי אשראי חוץ-בנקאים, במטרה להביא להגנה צרכנית דומה של לקוחות בתחום האשראי.¹

לאחר תקופת האטה בשיווק הלוואות צרכניות במהלך מגפת הקורונה, שבו הבנקים בשנת 2022 למסעי שיווק באמצעות פרסום ופניות יזומות ללקוחות במגוון של ערוצי תקשורת.² הפיקוח על הבנקים השלים במהלך השנה האחרונה בדיקה מערכתית שנועדה לוודא את יישומן בפועל של דרישות ההוראה ותוצאות הבדיקה מובאות בתמצית בתיבה זו. הבדיקה העלתה כי חלו שיפורים משמעותיים בתהליכי השיווק של אשראי צרכני בהיבטים שנוגעים לטובת הצרכנים והחריגות שזוהו בעבר היו באופן כללי לנחלת העבר.

עם זאת הפנה הפיקוח על הבנקים את תשומת ליבה של המערכת לליקויים שהתגלו לפני כניסת ההוראה לתוקף וזאת כדי לוודא שהמצב השתפר ושלקוחים כאלה לא יישנו.

מה השתנה בפועל מבחינת הלקוחות בעקבות ההוראה ותהליכי יישומה במערכת הבנקאות

ההוראה קובעת חמישה עקרונות צרכניים עיקריים שתכליתם להבטיח התנהלות הוגנת מצד הגופים המפוקחים כלפי הלקוחות בשיווק האשראי הצרכני:

- חובה לנהל שיחות שיווק בהגינות³
- חובה להתאים את שירות האשראי לצרכי הלקוחות⁴ וליכולתם לפרוע את האשראי⁵
- חובת תמחור הוגן⁶
- חובות גילוי מוגברות⁷
- צמצום תדירות הפניות היזומות והסרת שמות מרשימות השיווק⁸

במקביל לקביעתם של עקרונות צרכניים כאמור, קובעת ההוראה סדרה של תהליכים ואמצעים לחיזוק הציות לעקרונות הצרכניים וביניהם: עיגון משמעותי במדיניות המאשרת על ידי הדירקטוריון של דרכי עבודתו של הגוף המפוקח בתחום האשראי הצרכני, במטרה לחזק את פיקוח הדירקטוריון על עבודת הנהלה; הגברת דיווחים של הנהלה לדירקטוריון בנושאים שקשורים לאחריות ולהוגנות במתן אשראי; חובת קיום שיחות שיווק בהתאם לתסריטים שנבדקו על ידי גורם בקרה שאינו הגורם העסקי; בדיקת מנגנוני תגמול במטרה לוודא שאינם מעודדים שיווק אגרסיבי בניגוד לעקרונות; חובת תיעוד שיחות שלא הוקלטו; קביעת מנגנוני בקרה אחר קיום ההוראה והמדיניות; חובת הדרכה של כלל העוסקים בשיווק אשראי.

¹ "מיישרים קו ברגולציה על אשראי צרכני: הסדרה אחידה של רשות שוק ההון והפיקוח על הבנקים בנושא שיווק אשראי לצרכנים פרטיים במוסדות פיננסיים", הודעה משותפת לעיתונות מתאריך 25 בנובמבר 2020.

² בעוד שבשנת 2020 חלה ברוב הבנקים ירידה בהיקפי האשראי הצרכני (לא לדיר), חלה בשנת 2021 התאוששות מסוימת ובשנת 2022 הסתמנה מגמה של גידול בהיקפי השיווק.

³ סעיף 21.2 להוראת ניהול בנקאי תקין A311. ההפניות לסעיפים שלהלן הן לסעיפי ההוראה, אלא אם צוין אחרת.

⁴ סעיף 23.

⁵ סעיפים 24-27.

⁶ סעיף 16.2.

⁷ סעיף 18.

⁸ סעיפים 20 ו-21.4, בהתאמה.

יישום ההוראה בפועל

בסקירה שלהלן נפרט את הצעדים שננקטו ליישומה של ההוראה במערכת הבנקאות. כדי להסביר את השינוי שחל נביא דוגמאות לחריגות שנמצאו בעבר,⁹ אשר ככלל תוקנו. דוגמאות אלה הן אוסף כללי ואינן מייצגות אף גוף מפוקח מסוים.

החובה לנהל שיחות שיווק בהגינות

ההוראה אוסרת על "שיווק אגרסיבי ועל הפעלת לחץ על לקוחות לקבל החלטה להתקשר בעסקת אשראי".¹⁰ איסור זה מתווסף לאיסור החוקי להטעות את הלקוחות, לנצל מצוקה, חולשה, חוסר ניסיון ואי-ידיעת השפה, הפעלת השפעה בלתי הוגנת¹¹ וכן לחובות האמון והזהירות שנקבעו בפסיקת בתי המשפט, שמעוגנות גם הן בהוראה.¹²

בבדיקות נמצא כי הגופים המפוקחים נקטו צעדים רבים כדי לוודא את תקינותן של שיחות שיווק ופעלו (כפי שגם יפורט להלן) כדי לשנות את תרבות השיח עם הלקוחות. הדבר נעשה באמצעות: בדיקה ועדכון של תסריטי שיחה מובנים שמחייבים את העוסקים בשיווק; פעולות הדרכה שעליהם לעבור; פעולות בקרה על שיחות השיווק שנוקטים גורמי בקרה בגופים המפוקחים; בדיקת נאותות של מנגנוני תגמול של העוסקים בשיווק אשראי;¹³ פעילות הביקורת הפנימית בגופים המפוקחים.

בעבר התגלו לעתים שיטות שיווק לא תקינות שהפיקוח אסר עליהן:¹⁴ הפעלת לחץ על הלקוח לקבל החלטה מהירה – "תוכל לקבל הלוואה רק היום, מחר היא תתבטל", שימוש בביטוי שידול, מיחזור יזום של הלוואות זולות בהלוואה אחת יקרה, הפעלת לחץ על הלקוח באמצעות שכנוע חוזר ונשנה ליטול הלוואה, לעיתים אף שהלקוח הודיע כי אינו מעוניין.

החובה להתאים את שירות האשראי לצרכי הלקוחות וליכולתם לפרוע את האשראי

על הגופים המפוקחים חלה החובה לתת שירותי אשראי באופן אחראי למניעת מינוף יתר של משקי בית מסוימים, בפרט משקי בית מוחלשים וכדי לוודא שלקוחות יוכלו לפרוע את האשראי במאמץ סביר; חובה נוספת היא לוודא התאמה בין מאפייני האשראי המוצע ללקוח לבין מטרת האשראי וצרכי הלווה.¹⁵ חובות אלה מבטאות את התפיסה הפיקוחית, כי אין די בחובת הגילוי הנאות של תנאי האשראי ללקוח – על הגוף המפוקח לסייע בידי לקוחות לקבל החלטה כלכלית מתאימה עבורם.¹⁶

ההוראה דורשת לקיים בדיקת כושר החזר, בהתחשב בין היתר במינוף הכולל של הלווה בגוף עצמו ובגופים אחרים. תהליך זה מתבסס ככלל על מודלים להערכת הסיכון של הלקוח ומצופה מהגופים המפוקחים להסתייע במאגר נתוני האשראי שמנוהל בבנק ישראל ולפי העניין גם במנגנון הבנקאות הפתוחה, שפותח בשיתוף עם הפיקוח על הבנקים.

⁹ בדיקות שביצעו הפיקוח על הבנקים וגופי הבקרה בגופים המפוקחים.

¹⁰ סעיף 21.2.

¹¹ סעיפים 3 ו-4 בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981.

¹² סעיף 3.

¹³ בעבר התגלו מקרים חריגים שבהם תגמול המבוסס על יעדי שיווק אישיים עודד התנהגות לא נאותה בקרב העוסקים בשיווק.
¹⁴ ראו: הודעה לעיתונות של הפיקוח על הבנקים מיום 12 בדצמבר 2018 – "שיווק אשראי צרכני: ממצאים מדוחות ביקורת ובדרישות הפיקוח על הבנקים בנושא".

¹⁵ סעיפים 2-4, וסעיף 23. ראו גם "אשראי אחראי – מעקרון ליישום", מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2018, אשר פורסמה בתאריך 22 במאי 2019.

¹⁶ "אשראי אחראי – מעקרון ליישום", שם.

במסגרת בירור מטרת הלוואה ומענה לצרכי הלקוח, חל איסור על הגופים המפוקחים ליזום ולשווק שירות אשראי מסוים, הלוואה או מסגרת אשראי, במנותק מבירור הצרכים של הלקוח. בבדיקתנו, כל הגופים המפוקחים עיגנו במסמכי המדיניות את החובה להתאים את שירותי האשראי לצרכי הלקוחות וליכולתם לפרוע את האשראי במאמץ סביר וקבעו מתודולוגיה לבדיקת כושר החזר. התסריטים מנחים את העוסקים בשיווק לברר מהם צרכי לקוחות ולהתאים את האשראי המשווק לצרכים אלה. גם בנושא זה מתקיימים בגופים המפוקחים תהליכי בקרה פנימית וביקורת פנימית.

בבדיקות שבוצעו בעבר נמצאו ליקויים בתחום התאמת האשראי לצרכי הלקוחות והגופים המפוקחים נדרשו כאמור לתקנם: העדר בירור צרכים תוך שיווק מוצר מסוים בהתאם למבצע השיווק שעליו הוחלט; "הצפה" של צרכים על ידי בנקאים, במקום בירור הצרכים עם לקוח, למשל: "לקוחות רבים מתכוונים לצאת לחופשה, להחליף רכב או לשפץ את הבית, האם גם לך מתוכננת הוצאות מיוחדות בקרוב?", הצעה של הלוואה בסכום מרבי אפשרי, ללא בירור מעמיק של הצורך של הלקוח; ואף הצעת שירות שלא מתאים ללקוח, במסגרת בקשתו לשירות אחר.

חובת תמחור הוגן

ההוראה מחייבת את הגופים המפוקחים לתמחר אשראי צרכני באופן הוגן, בין היתר, בעקביות עם רמת הסיכון של הלווה ומאפייניו. בהתאם להוראות הפיקוח על הבנקים, רמת הסיכון של כל לקוח נקבעת באופן עצמאי על ידי הגופים המפוקחים, באמצעות מודלים שהם פיתחו, בסולם של עשרה דירוגים, מלקוח בעל רמת סיכון נמוכה ביותר ועד ללקוח בכשל (למשל, פיגור של 90 ימים בהחזר הלוואה). לצורך הערכת הסיכון של הלקוח רשאי הבנק להשתמש לא רק בתבחינים הקבועים במודל, אלא גם "במידע רך" על הלקוח, כמו מידע שטרם בא לידי ביטוי בנתונים כמותיים בדבר הרעה צפויה במצב הכלכלי של הלקוח. ההוראה דורשת לקבוע במסמכי מדיניות האשראי הצרכני קווים מנחים לתמחור הוגן ועל בסיס זה נדרשו הגופים המפוקחים לגבש וליישם מתודולוגיה לתמחור תואם סיכון. ככלל, המתאם בין רמת הסיכון לבין שיעור הריבית צריך שיתקיים גם ברמת הלקוח הבודד ולא רק ברמת תיק האשראי בכללו.

חובות גילוי מוגברות

ההוראה מוסיפה חובות גילוי מעבר לאלה שקבועות בחוק אשראי הוגן ובכללי הגילוי הנאות הרגילים שחלים על הגופים המפוקחים:¹⁷ בעוד שחוק אשראי הוגן וכללי הגילוי נאות מתמקדים בשלב החוזי – שלב שבו הלקוח כבר נתן את הסכמתו לעסקה, הרי שההוראה דורשת מהגוף המפוקח למסור ללקוח את הפרטים המהותיים של הצעת האשראי בראשית השיחה. פרטים מהותיים אלה כוללים, בין השאר, את שיעורי הריבית ואת סוג הריבית (כמו, קבועה או משתנה), תקופת הלוואה, גובה התשלום החודשי, יתרת האשראי שכבר קיימת ללקוח.

על גוף מפוקח ליידיע בהתאם להוראה את הלקוח גם על זכותו לבטל את עסקת האשראי תוך שלושה ימי עסקים וההסבר צריך לכלול את הדרכים הנגישות לביצוע הביטול. ככלל, אין הגוף המפוקח אמור להציע במסגרת שיווק יזום מיחזור של הלוואה קיימת בריבית יותר יקרה, לרבות בדרך של איחוד והגדלת הלוואות. מיחזור כאמור יכול להתקיים רק במסגרת ארגון מחדש של חוב בעייתי (להבדיל משיווק יזום משיקולים מסחריים) או לפי בקשה שהועלתה על ידי הלקוח עצמו, לאחר שהשלכות של ייקור האשראי כבר הוסברו ללקוח.

¹⁷ חוק אשראי הוגן, התשנ"ג-1993 וכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992.

הגופים המפוקחים עיגנו את ההנחיות לגילוי מוגבר בתסריטי השיחה שמנחים את העוסקים בשיווק, ואוכפים את ההנחיות האלה באמצעות גופי בקרה וביקורת. שיחות שיווק לא תקינות שמאותרות על ידי הבקרה בגופים המפוקחים עשויות להילקח בחשבון לצורך הפחתת התגמול של העוסקים בשיווק. חובת גילוי מוגברת מקבלת משנה תוקף כאשר בנק מציע באופן יזום אשראי ללקוח בעל יתרת עו"ש משמעותית או יתרה משמעותית ונזילה ובפיקדונות: אין איסור להציע אשראי לבעלי פיקדונות, אולם במקרים אלה חלה החובה לגלות ללקוח את הריבית בהלוואה ואת הריבית בפיקדון,¹⁸ כדי שיוכל להתרשם מפערי הריבית ולקבל את ההחלטה הנכונה בעבורו, ולמאפיינים חשובים נוספים (כגון: מועד סיום הפיקדון או תחנת יציאה הקרובה; השוואת קנס שבירה של פיקדון לסכום הריבית בגין הלוואה).

צמצום התדירות של פניות יזומות ללקוח ומנגנון הסרת שמות מרשימות שיווק

במסגרת הצמצום של תדירות הפניות היזומות, חל על גוף מפוקח האיסור לפנות ללקוח שהביע חוסר עניין באשראי, אלא כעבור שלושה חודשים לפחות. איסור זה נועד למנוע פניות חוזרות ונשנות ללקוחות שהביעו חוסר עניין באשראי, אשר גרמו לחוסר שביעות רצון מצד הלקוחות.

בנוסף מאפשרת ההוראה ללקוחות שמעוניינים בכך להסיר את עצמם מרשימת השיווק – כך שגוף מפוקח לא יפנה כלל לאותו לקוח בהצעות אשראי יזומות. מנגנון זה דומה בעיקרו למנגנון מקביל שנקבע מכוח חוק הגנת הצרכן; בהתאם לכך על הגופים המפוקחים לייצע את הלקוחות על אפשרות זו ולהעמיד לרשותם דרכים נוחות לגריעתם כאמור. נכון להיום כל הגופים המפוקחים מאפשרים את גריעת הלקוח מרשימת השיווק לפי בקשתו, אך בפועל התגלה היקף השימוש במנגנון כמועט. השימוש המועט נובע לדברי הגופים המפוקחים מהפחתה משמעותית בתדירות הפניות היזומות בהתאם לאמור לעיל.

לסיכום

ככלל, כל הגופים המפוקחים נקטו צעדים רבים כדי לשפר את תהליך שיווק האשראי ללקוחות ולחזק את הגינותו.

בתהליך הבדיקה שהשלים הפיקוח על הבנקים לאחרונה הוא העמיד את הגופים המפוקחים על ההשלמות שיש לבצע כדי לחזק את הציות לדרישות ההוראה בתחום של שיווק ותמחור אשראי צרכני. כך למשל, בתחום הבקרה יש אתגר מיוחד שנובע מהיעדר הקלטה של שיחות השיווק שמתבצעות מסניפי הבנקים (להבדיל משיחות ממוקדים טלפוניים של בנקים ושל חברות כרטיסי אשראי). שיחות שיווק שמבוצעות בסניפים, אינן מוקלטות ומצב דברים זה מקשה על השגת האיכות הרצויה של הבקרות. עמדת הפיקוח על הבנקים היא כי אין לקיים מכירת שירותי האשראי ללא בקרה נאותה ולפיכך נדרשים כל הגופים המפוקחים להתאים שיטות בקרה שונות – בין פתרון של ריכוז שיחות שיווק או מרביתן בשלוחות מוקלטות ובין פתרונות אחרים, כמו האזנה פיזית בזמן אמת, לקוח סמוי, סקרי לקוחות וכד'.

שיחות השיווק מנוהלות בסניפים ובמוקדי השירות על ידי עובדי הגופים המפוקחים ונותני שירותים מטעמם, וכמו בכל פעילות אנושית, עלולות להתרחש תקלות. הפיקוח על הבנקים יוסיף לנטר ולאכוף את דרישות ההוראה במגוון הדרכים שעומדות לרשותו.¹⁹ לצד זאת, ערנותו של הציבור, לרבות תהודה ציבורית ותקשורתית במקרים שאינם תקינים, והשימוש מצדו במנגנון פניות הציבור היא אחת הדרכים החשובות שמאפשרות לפיקוח על הבנקים לעמוד על המצב בזמן אמת. לפיכך מתאפשר ללקוחות שנתקלים בהתנהלות שאינה

¹⁸ או בחשבון העו"ש ביתרת זכות שבו בדרך כלל לא משולמת ריבית, או שהיא מאוד נמוכה.

¹⁹ ראו "מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ואכיפה" של הפיקוח על הבנקים.

עומדת בעקרונות שפורטו לעיל להלין בפני נציבי תלונות הציבור בגופים המפוקחים²⁰ וככל שהם לא זוכים למענה הולם - גם בפני הפיקוח על הבנקים.²¹

במבט צופה פני עתיד ההוראה בנושא ניהול מערך שירות ותמיכה ללקוחות,²² שפורסמה על ידי הפיקוח על הבנקים בחודש מרס 2023 ושעיקר סעיפיה ייכנסו לתוקף בעוד שנה, תחול על כל סוגי התקשורת בין הלקוחות לבין הגופים המפוקחים, לרבות בעת שיווק האשראי. בהוראה דורש הפיקוח על הבנקים "לקדם הטמעה של גישה פרואקטיבית, שלפיה התאגידים הבנקאים "ישומו עצמם בנעלי הלקוחות", ויפעלו על מנת שמערכי השירות והתמיכה יאפשרו ללקוחות לקבל מידע רלוונטי (ובכלל זה מידע אודות התועלות, הסיכונים והעלויות), בעיתוי ובאופן שיאפשרו ללקוחות להגיע להחלטה מיטבית עבורו".

²⁰ [/https://www.boi.org.il/information/public-enquiries-unit/complaints-on-banks](https://www.boi.org.il/information/public-enquiries-unit/complaints-on-banks)

²¹ [/https://www.boi.org.il/information/public-enquiries-unit](https://www.boi.org.il/information/public-enquiries-unit)

²² הוראת ניהול בנקאי תקין 501.