

פתיחה

פרק ו' - התפתחות התפיסה של הפיקוח על הבנקים בתחום הצרכני

1. רקע

הפיקוח על הבנקים פועל על כל זרועותיו, לטובת לקוחות מערכת הבנקאות. פעילות זו כוללת את תהליך הערכת התאגידיים הבנקאיים - תהליך ה-SREP, ביקורות צרכניות, המשכיות עסקית, הגנת הסייבר, פעילות בתחום ההכלה הפיננסית, חינוך פיננסי והסברה צרכנית, פרסום מידע לציבור, פרסום השוואות מחירים, טיפול במעילות, חדשנות וטכנולוגיה, קביעת מגבלות בתחום המשכנתאות, ניתוח כלכלי ושיח עם בעלי עניין ועוד. פעילותו של הפיקוח על הבנקים בתחום הצרכני מרוכזת ברובה באגף ייעודי - אגף בנק-לקוח. בפרק זה נתמקד בפעילותו של אגף זה ונסקור את השינויים ואת ההתפתחויות שחלו לאורך השנים בתחום של הגנת הצרכן הבנקאי. בפרק זה מובאת לעיונכם בפרספקטיבה היסטורית עשייתו הענפה של אגף בנק-לקוח, שפועל לקידום ההטמעה של תרבות ארגונית של הוגנות במערכת הבנקאות ממגוון של נקודות מבט:

1. אבני הדרך במבנה הארגוני של התחום הצרכני בפיקוח על הבנקים;
2. התפתחותם של יעדי הפיקוח על הבנקים, תוך מיקוד ביעדים צרכניים;
3. ההתפתחות והחיזוק של תחומי העיסוק לטובת לקוחות מערכת הבנקאות בהיבט הצרכני;
4. ציוני דרך בהתפתחות הטיפול בצרכן הבנקאי.

התיאור שמובא בפרק זה נועד להקנות תמונת-על אודות הפעילות הענפה שנעשית בפיקוח על הבנקים למען לקוחות מערכת הבנקאות. למרות מאמצים רבים שנעשים בכדי להביא לידיעת הציבור את המידע על כך, רבים בציבור אינם מודעים לפעילות זו ולא מכירים במידה מספקת את הכלים המסייעים שהפיקוח על הבנקים מעמיד לרשותם בבואם למצוא את זכויותיהם כצרכנים בנקאים.

במטרה לחזק את כוחם של הלקוחות בפעילותם מול מערכת הבנקאות, קבע הפיקוח על הבנקים את חזונו: "להיות פיקוח מוביל, מקצועי ויוזם, לטובת הציבור והמשק". במסגרת יישומו של חזון זה, חיזוק ההוגנות במערכת הבנקאות הוא הנושא שמהווה את אחד היעדים האסטרטגיים של הפיקוח על הבנקים.

תפיסתו של הפיקוח על הבנקים בתחום הצרכני התפתחה והתגבשה במהלך שנות פעילותו בתהליך ארוך ומתמשך וכבר לפני 50 שנה הוכלל תחום הצרכנות הבנקאית ביעדי הפיקוח.² כיום מוגדר יעד הפיקוח בתחום הצרכנות הבנקאית כאחד מארבעת היעדים האסטרטגיים של הפיקוח על הבנקים: "הוגנות - הטמעת תרבות הוגנת כלפי הלקוחות, מכלילה ומשפיעה". הפיקוח פועל להשגת היעד של הטמעת תרבות של הוגנות כלפי הלקוחות במערכת הבנקאות באמצעות מגוון רחב של כלים וביניהם: טיפול בתלונות ובפניות של לקוחות, פיקוח ואכיפה צרכנית, חקיקה ואסדרה צרכנית, פרסום דוחות השוואה תקופתיים במגוון נושאים, הסברה צרכנית, מעורבות בתובענות ייצוגיות, קידום רפורמות, יוזמות חברתיות ועוד.

נקודת ציון מרכזית בהתפתחות שחלה בתפיסת הפיקוח בתחום הצרכנות הבנקאית הייתה בשנת 1981, עם חקיקתו של חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 [להלן: חוק הבנקאות (שירות ללקוח)], חוק הבנקאות או החוק]. הרקע לחקיקת החוק הוא חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, שנחקק באותה שנה, אשר עיגן חובות צרכניות במערכת היחסים שבין ספקים ונותני שירותים לבין לקוחותיהם בענפי משק שאינם בנקאים. בשל האופי המיוחד של שירותי הבנקאות שניתנים לציבור, שנובע מכך שהם הופקדו באופן בלעדי בידי התאגידיים הבנקאים מתוקף טבעם, מעמדם ותפקידם הייחודי במערכת הכלכלית, הוטלו עליהם חובות ייעודיות, שאוגדו בחוק נפרד, הוא חוק הבנקאות (שירות ללקוח). למרות שהמילים 'הגנה' או 'הוגנות' לא מופיעות בו, מעניק החוק על סעיפיו השונים (שעוסקים בנושאים כדוגמת איסור הטעיה, איסור פגיעה בנסיבות מיוחדות, איסור התניית שירות בשירות ועוד) הגנה ללקוחות של מערכת הבנקאות ויישומו לצד אכיפתו תורמים להוגנות ביחסים שבין הבנקים ללקוחותיהם.

¹ פעילות ענפה לטובת לקוחות מערכת הבנקאות נעשית בפיקוח על הבנקים גם מחוץ לאגף בנק-לקוח, באמצעות פונקציות אחרות שלו כדוגמת יחידת המטה, אגף הביקורת, אגף חדשנות וטכנולוגיה ועוד. פרק זה עוסק בעבודה שנעשית באגף בנק-לקוח ושבו ממוקדת עיקר הפעילות בתחום זה.

² להרחבה בנושא זה ראו בסעיף 2 שעוסק בהתפתחותם של יעדי הפיקוח.

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. בהתאם לכך מביא הפיקוח את עקרונות ההוגנות בכל רבדי עשייתו הצרכנית - באסדרה של הוראות ניהול בנקאי תקין, בבירור תלונות הציבור ובפעולות האכיפה הצרכנית.³

נכון להיום, הפעילות בתחום ההגנה על הלקוח בפיקוח על הבנקים נסמכת, ראשית דבר, על תשתית הפסיקה, החקיקה והאסדרה הצרכנית ועל אלה מבוססת הציפייה הפיקוחית מהתאגידיים הבנקאים להטמיע ערכים שמקדמים תרבות ארגונית הוגנת והגונה כלפי לקוחותיהם, שתהווה חלק בלתי נפרד ממערכת היחסים שבין התאגיד הבנקאי לבין הלקוח. תפיסה זו של הוגנות אשר מובילה ליציבות, נשענת על קיומו של קשר ישיר בין הוגנות לבין אמון הציבור במערכת הבנקאות וכן על קיומו של קשר ישיר בין אמון הציבור לבין יציבותה של מערכת הבנקאות.

<ul style="list-style-type: none"> • מיקוד בהגנה על צרכנים פגיעים (Vulnerable) ומחלשים (Disadvantage) כגון: קשישים, נוער, עולים חדשים, נשים נפגעות אלימות ועוד. <p>הגנה על אוכלוסיה מיוחדת</p>	<ul style="list-style-type: none"> • "המידע שייך ללקוח". • גישה נוחה ומהירה למידע. • ניסוח חוזים אחידים והוגנים המשקפים גם את טובת הלקוח. <p>גילוי אפקטיבי ושקיפות</p>	<ul style="list-style-type: none"> • פתיחת חשבון בנק. • גישה לבנקאות מרחוק ולאמצעי תשלום. <p>בנקאות לכל אחד</p>	<ul style="list-style-type: none"> • פרסום שאינו מטעה. • שיווק אשראי הוגן. • מתן אשראי אחראי. <p>פרסום ושיווק הוגנים</p>	<ul style="list-style-type: none"> • מציאת פתרונות למחלוקות בין הלקוח והבנק תהיה באמצעות מנגוני בירור תלונות יעילים. • תלונה מטופל בשלב ראשון בנציבות פניות הציבור בבנק ובשלב שני בפיקוח על הבנקים. <p>טיפול בתלונות ציבור</p>
<ul style="list-style-type: none"> • שמירה על אינטרס הלקוח גם כאשר לא קיים תמריץ כלכלי. • לקיחת אחריות עסקית <p>התנהגות עסקית אחראית</p>	<ul style="list-style-type: none"> • הגנה על כספי לקוחות. • פיתוח מנגנוני הגנה מפני הונאה, מרמה ושימוש לרעה. • מנגנונים יעילים לפיצוי לקוחות <p>הגנה על הלקוח מפני הונאות</p>	<ul style="list-style-type: none"> • אי שמירת מידע עודף. • שמירה על פרטי הלקוח. • מחיקת מידע ותיקון. • הטמעה של עקרון "הסכמת הלקוח" לשימוש במידע אישי. <p>פרטיות המידע</p>	<ul style="list-style-type: none"> • התייחסות שוויונית ביושר והגינות בכל שלבי מערכת היחסים בין הבנק והלקוח. <p>שוויון ואי אפליה</p>	<ul style="list-style-type: none"> • זמני מענה קצרים בכל ערוצי השירות. • שירות מקצועי. • שימת הלקוח במרכז ומתן דגש על "חווית הלקוח". • שירות מבוסס הוגנות. • התאמה לצרכי הלקוח. <p>שירות מקצועי אמין וזמין</p>

דוגמאות לנורמות ולעקרונות הוגנות צרכנית

כדי לבצע את תפקידיו בתחום הצרכני, הוקנו למפקח על הבנקים סמכויות בחוקים שונים: פקודת הבנקאות, 1941 (להלן: פקודת הבנקאות), חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן: חוק הבנקאות (רישוי)), חוק אשראי הוגן, התשנ"ג-1993 (להלן: חוק אשראי הוגן), חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019 (להלן: חוק שירותי תשלום), חוק הבנקאות (שירות ללקוח) ועוד. סמכות המפקח על הבנקים להוציא הוראות ניהול בנקאי תקין קבועה בסעיף 5 לפקודת הבנקאות ומכוח סמכות זו הוא מוציא הוראות בשני תחומי האחריות שלו - היציבות והצרכני. בסעיף 6 לחוק הבנקאות (רישוי) נקבע, כי במסגרת החלטה על מתן רישיון בנק יובאו בחשבון בין היתר "תרומת מתן הרישיון לתחרות בשוק ההון ובמיוחד לתחרות במערכת הבנקאית ולרמת השירותים בה", כמו גם "טובת הציבור". שיקולים

³ 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.

של תחרות, רמת שירותים וטובת הציבור יובאו בחשבון גם במתן היתר לאמצעי שליטה בתאגיד בנקאי ובמתן רישיון סליקה.

חשוב לציין כי בשל חשיבותו ונוכחותו התדירה בחיי אזרחי ישראל, הנושא של הגנת הצרכן הבנקאי לא יורד לרגע מסדר היום הציבורי. גורמים רבים עוסקים בנושא זה ברמה היומיומית - הפיקוח על הבנקים ורגולטורים אחרים, בתי המשפט (הן במסגרת תובענות פרטניות והן במסגרת תובענות ייצוגיות), חברי הכנסת, משרדי הממשלה (ובכללם משרד המשפטים, משרד האוצר ועוד) התקשורת, האקדמיה, ארגונים חברתיים והציבור בכללותו. מכיוון שהנושא זוכה לאור הזרקורים, והפיקוח קשוב לקולות השונים, מושפעת העבודה שנעשית בפיקוח להגנת הצרכן הבנקאי מכוחות חיצוניים שמושכים לכיוונים שונים וקורה גם לא אחת שיוזמות פיקוחיות נפגשות עם יוזמות שמגיעות מכיוונים אחרים ואלה מסייעות ותורמות לקידומה של עשיית הפיקוח.

פעילותו של הפיקוח לצד פעילותם של גורמים רבים אחרים בתחום הצרכנות הפיננסית, הובילה עם השנים לגיבוש מקבץ חשוב של פסקי דין והחלטות שיפוטיות, לצד פקודות, חוקים, תקנות, צווים, כללים, הוראות ניהול בנקאי תקין, חוזרים, מכתבי פיקוח, קבצי שאלות ותשובות וחוות דעת משפטיות, שעוסקים כולם בתחום ההגנה על הצרכן הבנקאי. ההנחיות השונות רוכזו באוגדן חקיקה (בנק-לקוח) בהתאם לנושאים שבהם הם עוסקים והם מפורסמים לנוחות הציבור באתר האינטרנט של בנק ישראל.⁴

על אף העיסוק ההולך וגובר בתחום והצעדים הרבים שננקטו בו לאורך השנים, מעידים סקרי שביעות רצון משקי הבית והעסקים הקטנים שעורך הפיקוח אחת לשנה על כך שהציבור עודנו סבור שרמת ההוגנות של מערכת הבנקאות כלפיו אינה גבוהה.⁵ עמלות וקשיים בקבלת שירות מהווים את הסיבות העיקריות לתפיסת ההתנהלות הלא-הוגנת של הבנק ומהווים אתגרים שאותם הפיקוח בוחן ושואף לשפר באופן מתמיד.⁶

2. אבני הדרך במבנה הארגוני בתחום הצרכני בפיקוח על הבנקים

עוד טרם נחקק סעיף 16 בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התקיים בפיקוח הליך מוסדר לבירור פניות מהציבור וזאת מכוח הסמכות הכללית של המפקח על הבנקים המצויה בפקודת הבנקאות, 1941 (להלן: פקודת הבנקאות) ומתוך תפיסה של הציבור שראה במפקח את הגורם שאחראי גם על נושאים צרכניים. כבר בסקירה על מערכת הבנקאות בישראל שפורסמה בשנת 1974, הוקדש פרק נכבד לנושא תלונות הציבור ובו תיאור מפורט שכולל ניתוחים סטטיסטיים ותיאור הנושאים שבהן עסקו התלונות ואופן הטיפול בהן, באופן פרטני ורוחבי. באותה סקירה מצוין כי "עקב החשיבות הציבורית הניכרת שבנושא זה, מינה המפקח על הבנקים, ביולי 1974, עוזר מיוחד לצורך הטיפול בתחום האמור." מהסקירה עולה, כי נתונים בדבר כמות הפניות החלו להיאסף בשנת 1970, שבה התקבלו בפיקוח על הבנקים 185 פניות וכמות זו הלכה בשנים הראשונות ועלתה מדי שנה בעשרות אחוזים.⁷ בסקירה לשנת 1975 מוזכרת לראשונה היחידה לפניות הציבור, שהוקמה אז וכללה בשלב ראשון עובדים ספורים בלבד.⁸

בשנת 1994 הוקם בפיקוח "תחום יחסי בנק-לקוח" שבראשו עמד סגן המפקח על הבנקים. בתחום נכללו, בנוסף ליחידה לפניות הציבור, שני תחומי אחריות נוספים - עמלות (שטופל עד לאותו מועד ביחידה אחרת בפיקוח) וחוזים אחידים, שהיה תחום פעילות חדש.

⁴ אסדרה צרכנית אוגדן חקיקה (בנק-לקוח) כולל את הנושאים הבאים: כללי; חשבונות בנק - פתיחת חשבון, ניהול חשבון, סגירת חשבון; אמצעי תשלום; הלוואות וחובות - הלוואות, הליכי גבייה; ערבויות; ערבויות לטובת רוכשי דרות; ריבית; עמלות; פתיחת סניפים והצבת מכשירים אוטומטיים; חשבונות ללא תנועה; שיקים ללא כיסוי; איסור הלבנת הון; ניירות ערך; שונות; צעדים שננקטו עקב משבר הקורונה. אחד מממצאי סקר שביעות רצון ללקוחות (משקי בית) מאיכות השירות של הבנקים, נובמבר 2022, הוא שרק 55% מהנשאלים סוברים שהבנק מתנהל בצורה הוגנת כלפיהם.

⁶ ממצאי הסקר השנתי האחרון פורסמו בתאריך 20 בדצמבר 2022: <https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/48687>.

⁷ למעט ירידה בשנת 1973 שמוסברת בהשפעתה של מלחמת יום הכיפורים. בשלוש השנים האחרונות מספר הפניות לפיקוח על הבנקים עומד על כ-10,000 פניות בשנה.

⁸ כיום מונה אגף בנק-לקוח בפיקוח על הבנקים 27 עובדים/ות ו-9 סטודנטים/יות.

בעקבות שינוי ארגוני שחל בפיקוח על הבנקים בשנת 2008, הוקם אגף בנק-לקוח, תוך פיצול תחומי העיסוק בנושאים הצרכניים לשתי יחידות: היחידה לפניות הציבור ולעמלות; ויחידת האסדרה (בנק-לקוח). כמו כן צורף לאגף גם מדור חשבונות מוגבלים, שאמון על קיומם של תפקידי המפקח על הבנקים על פי הוראות חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981. הקמת אגף בנק-לקוח הייתה נקודת ציון חשובה בתהליך שעבר הפיקוח על הבנקים בהיבטים של תשומת הלב ושל התשומות שהוא מקדיש לנושא של חיזוק ההוגנות במערכת הבנקאות, גם משום המעמד הארגוני שהנושא הזה זכה לו, כאחד מתוך ארבעה אגפים בפיקוח ובפרט בשל ההחלטה על פיצול האסדרה, לאסדרה יציבותית, שמטופלת באגף מדיניות והסדרה ולאסדרה צרכנית, שמטופלת ביחידה נפרדת ויעודית לאסדרה לנושאים אלה ושמוצבת מהבחינה הארגונית באגף בנק-לקוח. העברת סמכויות האסדרה, שטופלו עד לאותו מועד ביחידה שעיקר עיסוקה היה אסדרה יציבותית, לאגף החדש, חיזקה מאד את מעמדו של תחום ההגנה על הלקוח בתוך הפיקוח ותרמה משמעותית לגידול בהיקפה של פעילות האסדרה הצרכנית. השילוב של האסדרה הצרכנית עם היחידה לפניות הציבור באגף אחד, יצר את הסינרגיה הרצויה בין שני תחומי עיסוק אלה, כאשר נושאים שעולים בפניות הציבור ושמצביעים על תופעה רוחבית, זכו למענה ולטיפול במסגרות של האסדרה.

כדי לייעל את התהליך של מתן המענה לציבור, הותאם המבנה הארגוני השטוח של היחידה לפניות הציבור לצרכים ההולכים וגוברים והוקמו בה שלושה מדורים: מדור שירות ומידע, אשר אחראי על ניהול המוקד הטלפוני ועל המענה הדחוף והראשוני לפונים לפיקוח על הבנקים; מדור תלונות ציבור אשר עוסק בבירור ובהכרעה בתלונות ציבור ובאיתור ותיקון ליקויים רוחביים שעולים מפניות הציבור; מדור בקרה צרכנית, שאמון על בקרות שוטפות על פעילות הבנקים ועל חברות כרטיסי האשראי בנושאים צרכניים ועל ביצוע בדיקות אכיפה יזומות, מתוך מטרה להגביר את האכיפה להוראות.

בשנת 2022 שונה שמה של היחידה לפניות הציבור ל"יחידה לפניות הציבור ולבקרה צרכנית". שינוי זה נותן ביטוי לתהליכי ההגברה של האכיפה הצרכנית, שהועצמו מאד בשנים האחרונות, כחלק מסדר היום הפיקוחי והוא משקף את הזיקה המקצועית ההדוקה שבין הבירור של פניות ציבור לבין הבקרה הצרכנית.



⁹ בהמשך, בשנת 2012, הועבר הטיפול בנושא העמלות ליחידת האסדרה (בנק-לקוח).

3. התפתחות יעדי הפיקוח תוך מיקוד ביעדים צרכניים

הגדרתם של יעדי הפיקוח על הבנקים בעיסוקו בתחום היחסים שבין הבנק ללקוח התפתחו לאורך השנים. ניתן לראות שכבר לפני 50 שנה היה נושא זה חלק מיעדי הפיקוח. עם זאת השתנתה התפיסה של הנושא מנושא שמטופל "בנוסף" לתחום היציבות, לנושא שהוא במרכז העשייה של הפיקוח - כחלק מתפיסת 'הלקוח במרכז'. הסקירות השנתיות של הפיקוח על הבנקים מהוות מקור מאיר עיניים לשינויים שחלו בתפיסה ובטיפול של הפיקוח בנושא הצרכני:

מתוך סקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 1976 - "הפיקוח על הבנקים רואה את יעדיו המרכזיים בשמירה על יציבות בנקים בודדים והמערכת בכללה, וכן הבטחת שירותים בנקאים נאותה." במסגרת התיאור של מבנה הפיקוח נכתב: "במיוחד יש לציין את קיומו של גוף לפניות הציבור, המהווה כתובת ל"מכאובים" ולשאלות של הציבור בנושאים הקשורים למערכת הבנקאות."

מתוך סקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 1980 - "תפקידו של הפיקוח על הבנקים לשמור על יציבותם של הבנקים במערכת, תוך שימת לב להגנת הלקוחות, אכיפת הוראות בנק ישראל ושיפור הוראות הדיווח." זו השנה הראשונה שבה מוזכר התפקיד הצרכני של הפיקוח במונחי "הגנת הלקוחות".

מתוך סקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2010 - "תפקידו העיקרי של הפיקוח על הבנקים הוא שמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית. במסגרת זו הוא חותר לחיזוק מסגרת ניהול הסיכונים וההון בבנקים. נוסף על כך אחראי הפיקוח על הבנקים להגברת התחרות והיעילות במערכת ולשמירת ההוגנות ביחסים שבין הבנקים ללקוחותיהם."

במהלך כהונתו של מר דוד זקן כמפקח על הבנקים (2011-2015), הוא החל בהטמעת המסר שהפיקוח על הבנקים מגן על טובת הציבור בכל מישורי פעילותו והשמירה על יציבותה של מערכת הבנקאות איננה עומדת כערך בפני עצמו, אלא חשובה בראש ובראשונה עבור הלקוחות, לצורך שמירה על פיקדונותיהם. זאת כדי לתת מענה לביקורות שמושמעות כלפי הפיקוח על הבנקים, על כך שהוא שם את יציבותה של מערכת הבנקאות בראש סדרי העדיפויות שלו ומציב את הדאגה ללקוחותיה במקום נמוך יותר. בהתאם לכך חל שינוי בהגדרת התפקיד של הפיקוח על הבנקים ובסקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2013 נכתב כך: "מטרתו העיקרית של הפיקוח על הבנקים היא להגן על טובת הציבור באמצעות שמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית, שמירה על הגינות היחסים בין הבנקים ללקוחותיהם, וביסוס אמונו של הציבור במערכת הבנקאית. נוסף על כך חותר הפיקוח להגביר את התחרות והיעילות במערכת הבנקאית. תפקידים אלו שלובים זה בזה ונועדו להבטיח את הנכסים הפיננסיים של הציבור ואת רציפות השירותים הבנקאיים."

במהלך שנת 2015, עת נכנסה ד"ר חדוה בר לתפקיד המפקחת על הבנקים, בחן הפיקוח על הבנקים את יעדיו האסטרטגיים וגיבש את חזונו לשנים הבאות - להיות פיקוח מקצועי ויוזם לטובת הציבור והמשק - מתוך כוונה לחזק את אותו המסר. היעד בתחום הצרכני באותה עת היה "שמירה על הוגנות היחסים בין הבנקים ללקוחותיהם", וכך נוסח תפקיד הפיקוח בסקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2016: "הפיקוח על הבנקים חותר להגן על טובת הציבור... היעד האסטרטגי הראשי של הפיקוח על הבנקים הוא לשמור על יציבותם של התאגידים הבנקאיים ולהבטיח את התנהלותם הזהירה כדי להגן על כספי הציבור המופקדים בבנקים. שני יעדים אסטרטגיים נוספים הם: עידוד התחרות בשירותים הבנקאיים...; שמירה על ההוגנות, מאפיין חיוני גם לשימור אמונו של הציבור במערכת הבנקאית."

במהלך שנת 2021 בחן שוב הפיקוח את יעדיו האסטרטגיים והגדיר את יעדיו לשנים הקרובות. הפיקוח על הבנקים, בניהולו של המפקח הנוכחי - מר יאיר אבידן - גיבש לצד שימור החזון האמור את היעדים האסטרטגיים לשנים הקרובות וכך נכתב בסקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2021:

"היעדים האסטרטגיים הפיקוחיים שנקבעו בהלימה ליעדי בנק ישראל עבור השנים הקרובות הינם:

- יציבות - שמירה על כספי המפקידים, עמידה בפני משברים, הבטחת שירותים רציפים לציבור בשגרה ובחירום.
- הוגנות - הטמעת תרבות הוגנת כלפי הלקוחות, מכלילה ומשפיעה.
- ביסוס מערכת פיננסית תחרותית ומתקדמת לטובת הלקוחות.
- התאמת מודל ההפעלה של הפיקוח לסביבה המשתנה."

היעד, בהגדרתו העדכנית - הוגנות - הטמעת תרבות הוגנת כלפי הלקוחות, מכלילה ומשפיעה - שם מעבר להגנה על הלקוחות דגש על הטמעת תרבות של הוגנות בפעולותיה של מערכת הבנקאות מול הצרכן הבנקאי. היעד של הגנה על הלקוחות בניסוח כזה או אחר היה לצד השמירה על היציבות תמיד אחד מיעדי הפיקוח. הבדל מהותי קיים בין שני הביטויים: כשמדובר על הגנת הלקוח הבנקאי, משמעות הדבר היא שהלקוחות זקוקים להגנה מפני הגופים המפוקחים והפיקוח על הבנקים נדרש ליזום צעדים כדי להגן עליהם. לעומת זאת, כשמדובר על הטמעת תרבות של הוגנות מול הצרכן הבנקאי, המסר הוא שכל תאגיד בנקאי מחויב להטמיע תרבות כזו, שתחילתה בהנהלה ובדירקטוריון והמשכה בהטמעתה בכל שדרות הארגון, כאשר היעד הפיקוחי הוא לסייע בהטמעה זו.¹⁰

התפתחותם של יעדי הפיקוח בתחום הצרכני מהווה תמונת ראי של תהליכים מקבילים שעברו על החברה הישראלית באותן השנים. ההתפתחות שחלה בתחום ההגנה על הצרכן ובתפיסת הפיקוח בתחום, היא תולדה של התפתחותן של אסדרה ושל חוקים, התפתחותה של הפסיקה בנושא חובות האמון והזהירות כלפי לקוחות מערכת הבנקאות, התרחשותם של אירועים פיננסיים, שינויים בסביבות העסקית, הפוליטית, התחרותית, הטכנולוגית ועוד. הפיקוח החל את דרכו כגוף שמטרתו להבטיח את יציבותה של מערכת הבנקאות. עם זאת ראה בו הציבור כתובת שתפקידה לתת מענה למכאוביו ופנה אליו בציפייה לקבלו. כתוצאה מכך החל הפיקוח לטפל בפניות שהגיעו אליו וחוק הבנקאות (שירות ללקוח) עיגן זאת בשנת 1981 באופן שהעצים את התפקיד. מכיוון שהחוק התמקד בתפקידו של הפיקוח לטפל בפניות הציבור, התמקד והעמיק הפן הצרכני בפעילותו לאורך שנים רבות בהיבט זה של מענה לפניות פרטניות שעלו מהציבור. במהלך השנים עלה מאד, כפי שתואר ברקע לפרק זה, העניין בתחום זה מצד גורמים רבים, ובמקביל התגברה גם פעילותו של הפיקוח והעיסוק שלו בתחום זה התרחב, כמתואר בסעיף 3, לתחומי עיסוק רבים נוספים. לצד זאת הלכה התודעה הצרכנית בציבור הישראלי והשתכללה, ורף הציפיות ואמות המידה בצריכה של השירותים הבנקאיים עלה עוד ועוד, כפי שקרה גם בתחומי שירות אחרים. בד בבד הלך ועלה גם רף ההוגנות של הפיקוח על הבנקים. התפתחות האינטרנט, ובהמשך הרשתות החברתיות תרמו גם הן תרומה נכבדה להגברת העיסוק בתחום, שכן המידע אודות ליקויים בהם נתקלים צרכנים החל זורם באופן מידי לציבור רחב, דבר המחייב התמודדות מהירה של כל הגורמים הרלוונטיים למציאת פתרונות. לאור העניין הרב של נבחריו הציבור בתחום זה, התקצרה הדרך מפרסום ידיעה בתקשורת ועד להנחת הצעת חוק פרטית ודיון בוועדות הכנסת. תהליכים אלה ואחרים הובילו לאורך השנים לגיבוש התובנה בדבר הקשר ההדוק שבין אמון הציבור במערכת הבנקאות, שנשען על היותה הוגנת כלפי לקוחותיה, לבין יציבותה ומכאן החשיבות הרבה של ההגנה על הלקוחות.

הנדבך הבא בתהליך זה היה התובנה בדבר חשיבות ההוגנות כערך בפני עצמו, המהווה בסיס מוסרי להתנהלות מערכת הבנקאות, כחלק בלתי נפרד מהתרבות הארגונית שלה, מתוך תפיסה של העברת הכוח ללקוח, השמת הלקוח במרכז, ומתוך תפיסה מכלילה ומשפיעה. זהו המקום בו הפיקוח נמצא כיום.

¹⁰ גם ה-OECD מתעתד לשנות את שם הוועדה שדנה בנושאים הצרכניים, במקום Financial Consumer Protection יורחב ל-Consumer Finance ויכלול את הנושאים: חינוך פיננסי; הכלה פיננסית; וכן Finance Wellbeing.

4. ההתפתחות והחיזוק של תחומי העיסוק לטובת לקוחות מערכת הבנקאות בהיבט הצרכני

במהלך שנות פעילותה של היחידה לפניית הציבור, שהמשכה בתחום יחסי בנק-לקוח וכיום באגף בנק-לקוח, חלו התפתחויות רבות בתחומי העיסוק שלו לטובת לקוחותיהם של הבנקים. להלן נסקור את תחומי הפעילות ואת ההתפתחות שחלה בהם לאורך השנים.

הטיפול בפניות ציבור

הטיפול בתלונות הציבור הוא אחד הכלים החשובים שבאמצעותם מקדם הפיקוח על הבנקים את חזונו ופועל לחיזוק האמון וההוגנות ביחסם של התאגידים הבנקאים כלפי לקוחותיהם. מנגנון זה מאפשר לפיקוח לחדד את מסריו, שמציבים את הלקוח במרכז העשייה ולהדגיש את נושאי האחריות החברתית הענפה שמוטלת על התאגידים הבנקאים, אשר כוללים את החיזוק ואת השמירה על ערכי השוויון ואת ההכלה הפיננסית של כלל האוכלוסיות. סעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) מקנה לפיקוח על הבנקים את הסמכות לברר תלונות של לקוחות כנגד התאגיד הבנקאי ולקבוע האם התלונה מוצדקת. הפיקוח על הבנקים קובע, בנוסף להכרעתו, גם את דרכי התיקון, לרבות השבה כספית ללקוח.¹¹

לאורך השנים התגלעו מדי פעם מחלוקות בין הפיקוח על הבנקים לבין מערכת הבנקאות בנוגע לחובת התאגידים הבנקאים לפעול על פי הודעת המפקח בפנייה שנמצאה מוצדקת והובע ספק באשר לסמכותו של הפיקוח לכפות את עמדתו על התאגיד הבנקאי. עמדת הפיקוח על הבנקים הייתה מאז ומתמיד, שהיחידה לפניית הציבור פועלת כגוף שמוסמך לברר פניות של הציבור תוך שימוש בסמכויותיו לפי דין ולתקן ליקויים, ושהתאגידים הבנקאים מחויבים לפעול בהתאם לעמדה שנקבעה על ידה בפנייה ולהעניק לפונה את הסעד שנפסק בה. במקרים שבהן התגלעו מחלוקות מסוג זה, הן הוכרעו בסופו של דבר על ידי המפקח על הבנקים ובפועל בוצעו עמדות היחידה לפניית הציבור תמיד. המחלוקת העקרונית בדבר הפרשנות של הסעיף הוכרעה באופן סופי בשנת 2005, עם חקיקתו של החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל תיקוני חקיקה, התשס"ה-2005, שבמסגרתו הוסף סעיף 11א לחוק הבנקאות שקובע: "היה למפקח יסוד סביר להניח כי תאגיד בנקאי לא תיקן ליקוי בהתאם להוראות המפקח שניתנו לו לפי סעיף 16(ב), רשאי הוא להטיל עליו עיצום כספי בסך מאתיים וחמישים אלף שקלים חדשים". עיצום בהתאם לסעיף זה הוטל בשנת 2018 על אחד הבנקים בנושא שליחתם של שיקים בדואר ישראל.

גשת תלונה לפיקוח על הבנקים עשויה להוות במקרים מסוימים תחליף להגשת תביעה נגד התאגיד הבנקאי ויש לה יתרונות רבים: היא לא כרוכה בעלויות ישירות לפונה, הליך הברור יהיה בדרך כלל הרבה יותר קצר והוא הרבה פחות רשמי מהגשת תביעה. ההכרעה בתלונה מחייבת את התאגיד הבנקאי הנילון (בכפוף לזכות שעומדת לו לעתירה לבג"צ), אך איננה מחייבת את הפונה - ככל שהכרעת היחידה היא שהתלונה אינה מוצדקת או שהסעד שנפסק בה אינו מספק את רצונם של המתלוננים, באפשרותם להגיש תביעה נגד התאגיד הבנקאי באותו נושא, ועל פי סעיף 16 לחוק, החלטות וממצאי הפיקוח על הבנקים, לא יהיה בהם כדי למנוע זאת. בהתאם לתהליך העבודה של היחידה, שתואם את החוק, התאגיד הבנקאי הנילון לא יקבל העתק מהמענה שניתן ללקוחות במקרים שבהם תלונתם הוכרעה כבלתי מוצדקת. עם זאת יש לא מעט מקרים שבהם הגשת תלונה היא פחות מתאימה, כדוגמת פניות שלא ניתן להכריע בהן ללא שמיעת צדדים שלישיים או פניות שמבוססות על דברים שהוחלפו בעל פה. כמו כן חשוב לדעת שהיחידה אינה מכריעה בנזקים עקיפים ופוסקת נזקים ישירים בלבד ובעיקר השבה של כספים שנגבו שלא כדין.

¹¹ לפירוט נוסף ראו בנספח א' לסקירת פניות הציבור - "היחידה לפניית הציבור ולבקרה צרכנית סמכויות ועקרונות הטיפול בפניות"

<https://www.boi.org.il/publications/regularpublications/21778/50294>

העובדה שללקוחות של תאגיד בנקאי יש אפשרות, באופן ייחודי למדי, לפנות כתחליף להגשת תביעה לפיקוח על הבנקים ולקבל סעד למיצוי זכויותיהם בסכסוך אישי שיש להם עם הבנק, מחזקת ביותר את כוחם.

הפיקוח על הבנקים מייחס חשיבות רבה לפתרון מחלוקות ישירות מול הלקוחות ורואה בכך עמידה ברף גבוה של הגינות, כפי שמצופה מהתאגיד הבנקאי בניהול עסקיו. נציין, כי הפיקוח מעודד לאורך השנים טיפול לפני משורת הדין של התאגידים הבנקאים והיענות לבקשות של לקוחות במקרים הומניטריים קשים וזאת גם אם אין ללקוח זכאות לקבל סעד על פי דין. כדי לעודד פעילות זו נוהג הפיקוח לפרסם מדד בסקירת פניות הציבור של הפיקוח על הבנקים, כפי שיורחב להלן, שעוסק בנכונותו של הבנק לפעול לטובת הפונים אף שתלונתם לא נמצאה מוצדקת.

האכיפה הצרכנית - תיקון ליקויים רוחביים במערכת הבנקאות ועיצומים כספיים

אחד הצעדים להטמעתה של תרבות ארגונית של הוגנות הוא הגברת האכיפה. הפיקוח רואה בציות להוראות צרכניות ולחוקים, מדרגה נמוכה מהוגנות, אולם זהו תנאי בלעדיו אין. האכיפה נעשית במגוון רחב של דרכים.¹² התוצאה של כל אחת מפעולות האכיפה יכולה להיות: עיצום כספי או מכתב דרישה לתיקון ליקויים, תיקון נהלים, תיקון חקיקה או אסדרה והשבה כספית לקבוצה של לקוחות.

תיקון ליקויים רוחביים:

במקרים של תלונות פרטניות שבהם 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. ניתן ללמוד על ליקוי רוחבי כאשר קיימות תלונות חוזרות באותו הנושא או לחילופין, כאשר תלונה בודדת מלמדת על אפשרות של כשל בהתנהלותו של התאגיד הבנקאי כלפי קבוצה של לקוחות. ליקויים במערכות של התאגיד הבנקאי, בנהלו או בחוזה אחיד שמשמש אותו בהתקשרות עם לקוחותיו עשויים להוות דוגמאות לכך. הפיקוח על הבנקים מבצע כדי להגביר את הציות להוראות החוק והאסדרה הצרכנית גם בדיקות אכיפה יזומות בנושאים צרכניים. בבדיקת האכיפה מבוצעת בקרה על ציות התאגיד הבנקאי לחוקים ולהוראות צרכניות וזאת בהתבסס על מגוון רחב של מקורות מידע, כגון: פסקי דין, כתבות בתקשורת, רשתות חברתיות ועוד.

במקרים שבהם מאותרים ליקויים משמעותיים שעלו מבירורן של פניות הציבור ומבדיקות האכיפה, מורה הפיקוח על תיקון הליקויים, הפקת לקחים ושיפור תהליכים, לרבות באמצעות השבה כספית לקבוצה של לקוחות שלהם נגרם נזק וזאת בדומה להשבה כספית שמתבצעת באמצעות תובענות ייצוגיות. התאגידים הבנקאים נדרשים לסרוק ולאתר את כלל לקוחות התאגיד שנפגעו מאותו ליקוי ולפצות אותם על הנזק שנגרם להם. תהליכים אלה מובילים לשיפור ההוגנות כלפי הלקוחות והם נהנים מהשבת כספים מבלי שנקטו בפעולה כלשהי. תהליכים אלה גם מיייתרים במקרים רבים תובענות ייצוגיות, כי הם מביאים לפתרון יעיל ומהיר של הסוגיה שעל הפרק לטובת כל הנוגעים בדבר.

עדות לפעילות מסוג זה של היחידה לפניות הציבור ניתן למצוא כבר בסקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 1979, שבה מוזכר מקרה שבו נבדק ונמצא בעקבות הצטברותן של תלונות בנושא מסוים, כי קיימים לווים נוספים שנפגעו מאותו ליקוי שאתר בתלונות וכי הבנק נדרש לאתרם ולהשיב להם את הסכומים שנגבו מהם באופן לקוי בשעתו. גם בסקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 1983 מוזכר מקרה נוסף של השבת כספים לקבוצה של לקוחות. הפעילות להשבת כספים לקבוצות של לקוחות החלה להתבצע באופן מקיף ושיטתי בשנת 2002 ובסקירות השנתיות של פניות הציבור שפורסמו מאז אותה שנה, מפורסמת טבלה מסכמת של תיקים רוחביים מהותיים שהסתיימו בתקופה הנסקרת. כיום כולל הפרסום פירוט שם התאגיד הבנקאי, אומדן לסכום ההשבה הכספית או אופן תיקון הליקוי הרוחבי ותקציר לגבי נושא הליקוי הרוחבי שאותר. סכום ההשבה הגבוה ביותר במסגרת פעילות זו עמד על כ-54 מיליון ש"ח, ואלה הושבו ללקוחות בשנת 2004 במסגרת פרשת לאומיפון. מאז 2002 ועד היום הוחזר ללקוחות הבנקים במסגרת פעילות זו סכום של כ-240 מיליון ש"ח בעשרות נושאים, שעיקרם גביית עמלות ורביית

¹² ראו לעניין זה מסמך "מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ואכיפה של הפיקוח על הבנקים", שפורסם בינואר 2022 ושבנו מוצגת התפיסה של האכיפה הפיקוחית, שמבוססת על שלושה רבדים מרכזיים. מסמך מדיניות בנושא מפורסם באתר האינטרנט של בנק ישראל.

שלא כדין. בשנת 2022 הודיע המפקח על הבנקים לתאגידי הבנקאים כי כחלק מהגברת השקיפות בנושא האכיפה הצרכנית בפיקוח על הבנקים וכדי שיהוו מקור ללמידה ולהפקת לקחים של תאגידי בנקאים אחרים, יש בכוונתו לפרסם עדכונים שוטפים אודות פעילות זו.¹³ להלן רשימת תיקים רוחביים עיקריים שטופלו ביחידה לפניית הציבור ולבקרה צרכנית בשנים האחרונות:

שנה	מהות הליקוי	סכום השבחה בש"ח
2018-2019	גביית עמלת העברת מט"ח לחו"ל בסכום עודף מבעלי עסקים קטנים	95,000
	העלאת ריבית מסגרת האשראי באופן חד-צדדי בניגוד להוראה 421	1,200,000
	אי-הודעה מראש על שינוי בגביית ריבית שלילית על יתרות זכות בחשבון לקוח	60,000
	אי-זיכוי לקוחות שביצעו ניסיונות משיכה או הפקדת מזומנים במכשירים אוטומטים שלא צלחו	5,000,000
	לקוחות שחויבו בריבית פיגורים שגבוהה מההסכם	78,000
	חיוב בעמלה בניגוד לקבוע בכללי העמלות של לקוחות נפגעי רדיפות הנאצים שזכאים לרנטה הולנדית	64,000
	חיוב בעמלה בניגוד לקבוע בכללי העמלות של לקוחות נפגעי רדיפות הנאצים שזכאים לתשלומי קצבה לניצולי שואה מהביטוח הלאומי הפולני	27,000
2020	אי-מתן הטבות בדמי כרטיס חיוב מיידי ללקוחות מועדון סטודנט שהיו זכאים לפטור מעמלה	1,000,000
	אי-גילוי מידע אודות גביית עמלת מכשיר אוטומטי מרוחק בניגוד לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), תשס"ח-2008	97,000
	אי-מתן מלוא הטבות ללקוחות הבנק שניהלו חשבון מועדון סטודנט, חייל וצעיר בניגוד להסכם ולתעריפון הבנק	10,000,000
	אי-שמירת הטבת ריבית בפיקדון רנטת פיצויים במועד חידושו	1,700,000
	חיוב לקוחות בדמי כרטיס דביט בניגוד לקבוע בכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), תשס"ח - 2008	230,000
	אי-עדכון לקוחות מראש על סיום הטבה בעמלות ניירות ערך בניגוד לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב - 1992	1,000,000
	גביית עמלת מכתב התראה על חוב מבלי שנשלח המכתב	746,000
	גביית עמלת מט"ח בשיעור הגבוה מהנקוב בתעריפון הבנק	1,800,000
	אי-מתן הטבה ללקוחות הסניף הדיגיטלי בעת סיום מסלול הטבות	960,000
2021	גביית הוצאות 'צד שלישי - דואר רשום' מעל לעלות הממשית ובניגוד לכללי העמלות	7,000,000
	גביית ריבית פיגורים מערב יחיד בניגוד לחוק הערבות	900,000
	גביית דמי כרטיס חיוב טרם שפעולו בניגוד לתעריפון הבנק	1,100,000
	חיוב כרטיס מבוטל בדמי כרטיס בעת קליטת עסקות לאחר ביטולו בניגוד להוראת נב"ת 471	580,000
	גביית דמי כרטיס מכרטיס חיוב שבוטל	68,000
	צירוף לקוחות לשירות דואר בסניף ללא הסכמת לקוח וגביית עמלה בעבור השירות	800,000
	ליקוי במתן הטבות ללקוחות הסניף הדיגיטלי של הבנק	1,200,000
סה"כ		35,705,000

¹³ ראו לעניין זה מכתב המפקח על הבנקים מתאריך 16 בפברואר 2022 <https://www.boi.org.il/roles/2501/2503>. בהתאם לכך, החל הפיקוח בהצגת פרסומים כאמור באתר האינטרנט של בנק ישראל.

כמו כן משתמש הפיקוח על הבנקים במקרים המתאימים בסמכויותיו להטלת עיצום כספי צרכני על התאגיד הבנקאי, מעבר לדרישה להשבה הכספית לקבוצה של הלקוחות.

עיצומים כספיים:

כאשר הליקוי שנמצא מהווה הפרה של הוראה או של חוק שבגינם ניתן להטיל עיצום כספי, הפיקוח על הבנקים עושה במקרים המתאימים שימוש בסמכות להטלת עיצום כספי. סעיפי החקיקה העיקריים אשר מאפשרים להטיל עיצום כספי על תאגיד מפוקח הינם:

- סעיף 14ח לפקודת הבנקאות, שמאפשר עיצום כספי בסכום של מיליון ש"ח בגין הפרה של הוראות ניהול בנקאי תקין;
 - סעיף 11א לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), שמאפשר הטלת עיצום כספי על הפרת סעיפים מסוימים באותו חוק ובחוקיקת משנה צרכנית, בסך של 50,000 ש"ח, 250,000 ש"ח, 750,000 ש"ח או 1,500,000 ש"ח, בהתאם לסוג ההפרה;
 - סעיף 11א(א)(2) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), שמאפשר הטלת עיצום כספי בסך 250,000 ש"ח בגין אי-תיקון ליקוי, למרות הוראה שנתן הפיקוח על הבנקים במסגרת בירור תלונת ציבור;
 - חוק איסור הלבנת הון ומימון טרור בגין הפרה של סעיפים מסוימים בחוק;
 - סעיף 50 לחוק הבנקאות (רישוי) בגין הפרה של סעיף 28א לחוק, המאפשר הטלת קנס בסך כ-150,000 ש"ח;
 - סעיף 4ב(ב) לחוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974, שמאפשר הטלת עיצום כספי בסך 1,000,000 ש"ח;
 - סעיף 15 לחוק אשראי הוגן, שמאפשר הטלת עיצום כספי בסך 1,000,000 ש"ח;
 - סעיף 42 לחוק שירותי תשלום, שמאפשר הטלת עיצום כספי בסך 100,000 ש"ח או 200,000 ש"ח, בהתאם לסוג ההפרה.
- עיצום כספי מוטל בגין הפרות שהן קלות לבירור ולהוכחה במישור העובדתי ושאינן מצריכות להידרש לפרשנות. בקבלת החלטה בדבר הטלת עיצום כספי שוקל הפיקוח בין היתר את השיקולים הבאים:
- האם מדובר בהפרה ברורה וחד-משמעית;
 - האם ההפרה עומדת במבחן המהותיות, לרבות ההשפעה האפשרית שלה;
 - האם העיצום הכספי הוא האמצעי המיטבי לטיפול בהפרה או שנכון להשתמש בכלים פיקוחיים אחרים;
 - מהי רמת הציאות של התאגיד המפוקח ומידת שיתוף הפעולה שלו עם הפיקוח על הבנקים.

בעבר נעשה שימוש מצומצם בכלי אכיפה זה והוטלו בתוך כך מספר עיצומים צרכניים בודדים. כך למשל, הוטל בשנת 2012 עיצום כספי בסך 600,000 ש"ח בגין גביית עמלות שלא כדין בעת סגירת חשבון. החל משנת 2018 הוגבר השימוש בכלי זה וממועד זה הוטלו 15 עיצומים כספיים נוספים בנושאים צרכניים, כמפורט להלן:

מועד הטלת העיצום	התאגיד הבנקאי	סכום העיצום	הליקוי שבגינו הוטל העיצום
2018	לאומי קארד	1,350,000 ש"ח	שני עיצומים כספיים בשל פרסום סרטונים שיווקיים, שמעודדים נטילת הלוואות, ללא צירוף אזהרה, בניגוד לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"ט-1981.
	דיסקונט	750,000 ש"ח	פרסום סרטונים שיווקיים, שמעודדים נטילת הלוואות, ללא צירוף אזהרה, בניגוד לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"ט-1981.
2019	ישראכרט	675,000 ש"ח	פרסומת שהוצגה באתר האינטרנט השיווקי של החברה, ללא צירוף אזהרה, בניגוד לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"ט-1981.
	פועלים	385,000 ש"ח	אי-תיקון ליקוי בנושא שליחת שיקים בדואר.
2021	פועלים	1,575,000 ש"ח	שני עיצומים כספיים בשל אי-זיכוי לקוחות בגין משיכות שלא צלחו במכשירים האוטומטיים של הבנק, בניגוד להוראת ניהול תקין 433 שעניינה "רישום שגוי בחשבון הלקוח".
	ישראכרט	37,500 ש"ח	קשיים בקבלת מענה אנושי במוקד הטלפוני בעת בקשה לסיום התקשרות, בניגוד לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981.
	לאומי	975,000 ש"ח	גביית עמלת "מכתב התראה מעורך דין" ביתר בניגוד לצו הבנקאות (שירות ללקוח)(פיקוח על שירות הודעות או התראות), התשע"ה-2015.
2022	מקס איט פיננסים	900,000 ש"ח	חיוב עסקות בכרטיס מבוטל בניגוד להוראת ניהול בנקאי תקין 470 שעניינה "כרטיס חיוב".
	כ.א.ל.	650,000 ש"ח	חיוב עסקות בכרטיס מבוטל בניגוד להוראת ניהול בנקאי תקין 470 שעניינה "כרטיס חיוב".
	פועלים	850,000 ש"ח	כשלים בדיווח על תקבולים להוצאה לפועל בניגוד לסעיף 25 להוראה 450 שעניינה "הליכי גביית חובות".
2023	מזרחי	700,000 ש"ח	כשלים בדיווח על תקבולים להוצאה לפועל בניגוד לסעיף 25 להוראה 450 שעניינה "הליכי גביית חובות".
	דיסקונט	1,200,000 ש"ח	שני עיצומים כספיים בשל כשלים בדיווח על תקבולים להוצאה לפועל ועיכוב בדיווח להוצאה לפועל על הסדרי חוב, בניגוד לסעיפים 25 ו-26 להוראה 450 שעניינה "הליכי גביית חובות".

מכתבי דרישה לתיקון ליקויים בהתאם לסעיף 8א לפקודת הבנקאות, 1941:

הפעילות הפיקוחית השוטפת מהווה כלי עבודה מרכזי לאיתורם ולמזעורם של סיכונים, למניעת הפרות ולשיפור הניהול במערכת הבנקאות. הניסיון מלמד כי על פי רוב די בה כדי לתקן ליקויים ולמזער סיכונים וכן כדי לבסס את רמת הציאות שנדרשת במערכת הבנקאות, לרבות הרתעה אפקטיבית. עם זאת, מפעיל הפיקוח במצבים מסוימים, כאשר אין די בפעילות פיקוחית שוטפת, אמצעי אכיפה שנתונים לו בהתאם לסמכותו לפי סעיף 8א(א) לפקודת הבנקאות ובמסגרת זו נשלח לתאגיד הבנקאי מכתב דרישה לתיקון ליקויים. במקרים שבהם לא תיקן התאגיד הבנקאי את הפגמים, רשאי הפיקוח להטיל סנקציות כמפורט בסעיף 8ג לפקודה ובכלל זה: להורות לתאגיד להימנע מסוג מסוים של פעולה, לאסור על חלוקת דיווידנד או רווחים לבעלי מניות, לאסור על מתן הטבות לדירקטורים ומנהלים, להתלות או להגביל את סמכותו של דירקטור או של מנהל ולהעביר נושא משרה מתפקידו. להלן פירוט מכתבי דרישה לתיקון ליקויים שנשלחו במהלך השנים האחרונות במסגרת סעיף 8א לפקודה:

מועד שליחת המכתב	התאגיד הבנקאי	תחום האכיפה
2020	מקס, אגוד, הבינלאומי, ירושלים, לאומי, מזרחי טפחות, כ.א.ל וסיטי בנק	משך ההמתנה לקבלת מענה אנושי מקצועי, בהתאם לסעיף 3א5 לחוק הבנקאות.
2021	יהב, ירושלים, מרכנתיל, קבוצת הבינלאומי	העברת מסמך המדיניות של הבנק בנושא סינוף לפיקוח, בהתאם לסעיף 7 להוראה 400.
	ירושלים והבינלאומי	הסרת שעבוד לאחר שהחייב נפרע, בהתאם לסעיף 9א לחוק הבנקאות.
	פועלים ולאומי	גביית עמלה בעד שירות בהתאם לסעיף 9 לחוק.
	דיסקונט	קיום עמדה של היחידה לפניות הציבור בהתאם לסעיף 16(ב) לחוק הבנקאות.
2022	לאומי, מזרחי-טפחות, דיסקונט, פועלים, מרכנתיל, יהב	הסרת שעבוד לאחר שהחייב נפרע, בהתאם לסעיף 9א לחוק הבנקאות.
2023	פועלים	עיקול קצבאות מוגנות.

אסדרה צרכנית

לצורך קידום יעד ההגנות פועל הפיקוח על הבנקים באמצעות יחידת האסדרה (בנק-לקוח) שבאגף בנק-לקוח, לקביעת אמות מידה התנהגותיות מחייבות ביחסים בין התאגידים הבנקאים לבין לקוחותיהם, שמיועדים להבטיח התנהלות תקינה והוגנת ביחסים שבין התאגידים הבנקאים לבין לקוחותיהם. במקביל לפעילותה העיקרית לגיבושה של אסדרה צרכנית ומעורבותה בהליכי חקיקה, התרחבו לאורך השנים תחומי האחריות של היחידה. היחידה אמונה כיום גם על גיבוש חוות דעת מקצועיות בהקשרים שונים (תובענות ייצוגיות, שאילתות של חברי כנסת, פניות רוחביות של ארגונים חברתיים, פניות מהתקשורת ועוד); תחום הפיקוח על עמלות עבר לאחריותה והיא מופקדת כיום הן על הניהול השוטף של דיווחי התאגידים הבנקאים על שינויים בעמלות והן על גיבוש מדיניות האסדרה של התחום; כמו כן היא מטפלת מאוגוסט 2016 בבקשות של בנקים לסגירת סניפים, כחלק מיישום תיקון מס' 22 לחוק הבנקאות (רישוי), השתמ"א-1981, אשר הסמיך את המפקח על הבנקים לטפל בנושא זה.

העקרונות שעומדים במרכזה של התנהלות תקינה והוגנת כוללים, בין היתר, פרסום ושיווק הוגנים; שוויון במתן שירותים בנקאים; גילוי אפקטיבי ושקיפות; פישוט המוצר הבנקאי והגברה של יכולת השוואה; תקשורת אפקטיבית בין התאגידים הבנקאים לבין לקוחותיהם; שירות מקצועי וזמין; והגנה על אוכלוסיות מיוחדות. הדבר נעשה באמצעות פרסום הוראות ניהול בנקאי תקין חדשות ועדכון הוראות קיימות וכן הוצאת מכתבים למערכת הבנקאות בנושאים אלה. האסדרה הצרכנית ממוקדת במקרים רבים בלקוחות הקמעוניים ובחלקה נוגעת לכלל הלקוחות. להלן מספר דוגמאות להוראות שמקדמות את היעד הזה:

כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992¹⁴ - כללים אלה שהתקין נגיד בנק ישראל בהתאם לסמכותו בסעיף 5 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) נכנסו לתוקף באוגוסט 1986. הכללים במתכונתם המקורית קבעו איזה מידע יש לכלול בהסכמי ההתקשרות בין הבנק לבין הלקוח ומהו המידע שיש למסור ללקוח בקשר לעמלות ולריביות הנגבות ממנו. כמו כן ניתנו בהם הנחיות בקשר לגילוי הנדרש בתחומים ספציפיים,

¹⁴ כללים אלה שתחילתם ביום 15 ביוני 1993, החליפו את כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשמ"א-1986

נקבעו הבהרות בדבר דרך חישוב הריבית המתואמת והצגתה בסניפים וכן הוצגה בהם דוגמה של תעריפון עמלות מתומצת, שנדרש להציגו במקום בולט בסניף. בשנת 1992 בוצע תיקון מקיף בכללים ופורסם נוסח עדכני שלהם.

חשבונות של קטינים - הוראה 416 - בתחילת שנות ה-90 התקבלו ביחידה לפניית הציבור תלונות רבות באשר לניהול חשבונות של קטינים, רובן מצד הוריהם. התלונות נסבו בעיקר על שאלת אחריותם של ההורים לפעילות המתנהלת בחשבונות אלה, על גובה האשראי הניתן לקטינים ועל שימושם בשיקים ובכרטיסי אשראי. בעקבות ריבוי התלונות בנושא, ועל רקע כשרותם המוגבלת של הקטינים, הוסדר הנושא בהוראת ניהול בנקאי תקין שנכנסה לתוקף ביום 29 בנובמבר 1993, שקבעה לראשונה מגבלת גיל מינימלי לפתיחת חשבון עו"ש לקטין - 14 שנה, וכן קבעה כללים לגבי אמצעי תשלום בחשבונות קטינים. חשיבותה המרכזית של ההוראה היתה בקביעת האיסור על מתן אשראי בחשבונות קטינים ללא הסכמת הורים.

הלוואות לדיור - הוראה 451 - בשנת 2022 בוצעה רפורמה מקיפה לשיפור השקיפות בתחום המשכנתאות, שנועדה להקל על הלווים בתהליך נטילת המשכנתא או של מחזורה של משכנתא קיימת. במסגרת זו נדרשו הבנקים להציג ללקוחות אישור עקרוני במבנה אחיד, שבו יוצגו שלושה סלים אחידים שהרכבם נקבע על ידי בנק ישראל וסל נוסף אשר יותאם לצרכים ולמאפיינים של הלקוח בהתאם לבקשתו. מטרת הסלים האחידים היא לשפר את יכולתם של הלקוחות לערוך השוואת עלויות בין הצעות המחיר השונות של הבנק וכן מול הצעות מחיר אפשריות של בנקים אחרים. בין המשתנים שיוצגו באישור העקרוני: הריבית הכוללת החזויה; סך כל הסכום הצפוי החזוי שישולם עד לסוף תקופת הלוואה; וכן סכום ההחזר החודשי הראשון וסכום ההחזר החודשי הגבוה ביותר הצפוי על פי התחזית. נתונים אלה מביאים בחשבון את העמלות ואת התשלומים החודשיים הצפויים לאורך תקופת הלוואה על בסיס התחזיות לשינויים במדד המחירים לצרכן ובשיעורי הריבית במשק, שמעודכנות ליום מתן האישור העקרוני. תחזיות אלה נועדו להמחיש תשלומים ושיעורי ריבית בעתיד.

בנוסף נקבע שלקוחות הבנקים יוכלו להגיש בקשה לאישור עקרוני באופן מקוון ובטלפון ולקבל גם את האישור העקרוני באופן מקוון. כמו כן נקבע פרק הזמן שבין הגשת הבקשה להלוואה לקבלתו של האישור העקרוני והוא הוגבל ל-5 ימי עסקים (במקרים חריגים ל-7 ימי עסקים).

ההוראה גם מחייבת הנגשת מידע ללקוח באתרי הבנקים, שיסייע לבחינת הכדאיות של הצעת משכנתא ובצוע המחזור של הלוואת משכנתא. לצורך בחינת הכדאיות של הצעת משכנתא, נדרש כל בנק להעמיד באתר האינטרנט שלו מחשבון שמאפשר את ביצוען של הדמיות של תמהילים שונים של הלוואות בטווחי זמן שונים.

פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהול - הוראה 422 - סעיף 2(א) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובע כי תאגיד בנקאי לא יסרב סירוב בלתי סביר לפתיחת חשבון עובר ושב במטבע ישראלי ביתרת זכות וניהול. פתיחת חשבון בנק היא זכות בסיסית וחיונית לצורך התנהלות כלכלית של כל משק בית או עסק קטן, גם אם הוא בעל אמצעים כלכליים מוגבלים. הוראה זו מבהירה מהם המקרים שבהם לא תתקבל טענת "סירוב סביר" לפתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות ללקוח. ההוראה קובעת גם מהם השירותים ואמצעי התשלום אשר התאגיד הבנקאי מחויב להעמיד ללקוח לצורך ניהול החשבון, למעט בנסיבות שבהן הסירוב לכך הוא סביר. השירותים ואמצעי התשלום אשר הינם חלק בלתי נפרד מניהול חשבון עובר ושב ביתרת זכות, כוללים ביצוע תשלומים בדרך של חיובים על פי הרשאה, כרטיס בנק לחיוב מידי, כרטיס בנק למשיכת מזומנים וביצוע פעולות בערוצי בנקאות בתקשורת. בנוסף נדרש התאגיד הבנקאי לאפשר ללקוח גישה למידע אודות חשבונו בערוצי בנקאות בתקשורת, על מנת לאפשר ללקוח לבצע בקרה על החשבון באופן עצמאי ולקבל באופן יעיל מידע על החשבון. חשיבות ההוראה היא בכך שהיא מחזקת את ההכלה הפיננסית בישראל, שכן היא מחייבת מתן שירותים בסיסיים של פתיחה ושל ניהול חשבון בנק לכלל הלקוחות, נושא שבו רואה הפיקוח מרכיב משמעותי בתרבות הגונה והוגנת של התאגידים הבנקאים כלפי לקוחותיהם.

הקלה במעבר מבנק לבנק - כללי הבנקאות (שירות ללקוח)(העברת פעילות פיננסית של לקוח בין בנקים), התש"פ-2019 והוראה 448 בנושא העברת פעילות פיננסית של לקוח בין בנקים באופן מקוון - במסגרת פעולותיו לקידום התחרות והחדשנות במערכת הבנקאות, קידם הפיקוח על הבנקים, ביחד עם משרד האוצר וגורמים נוספים בבנק ישראל, את פרויקט "מעבר מבנק לבנק בקליק". פרויקט זה מעודד את התחרות בין הבנקים, מאפשר לשחקנים חדשים להציע שירותים פיננסיים, מסיר חסמים למעבר בין בנקים ומאפשר ללקוחות לשפר את תנאי ההתקשרות שלהם, בין באמצעות הבנק הקיים ובין באמצעות הבנק החדש, על ידי חיזוק כוח המיקוח של הלקוחות. במסגרת הפרויקט מיושם תיקון 27 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), שמחייב את התאגידים הבנקאים לאפשר ללקוחותיהם להעביר את פעילותם הפיננסית בין בנקים באופן מקוון, נוח, אמין, מאובטח, ללא עלות ובתוך 7 ימי עסקים. בהתאם לסמכויותיהם של נגיד בנק ישראל ושל המפקח על הבנקים שנקבעו בחוק, פורסמו בשנת 2019 כללי הבנקאות (שירות ללקוח)(העברת פעילות פיננסית של לקוח בין בנקים), התש"פ - 2019 והוראת ניהול בנקאי תקין 448 בנושא העברת פעילות פיננסית של לקוח בין בנקים באופן מקוון. פרסומים אלה קבעו כללים ליישום החקיקה הראשית בנושא והם מהווים את תשתית האסדרה למעבר מקוון בין הבנקים. בכללי הבנקאות מפורטים סוגי החשבונות וסוג הפעילות הפיננסית שלגביהן יוחל החוק, לרבות לוחות הזמנים לביצוע המעבר בין הבנקים והפעילות הפיננסית שלגביה יינתן שירות "עקוב אחרי" ובהוראת ניהול בנקאי תקין 448 מפורטים הכללים שעל הבנקים ליישם במסגרת הטיפול בבקשת הלקוחות להעביר את הפעילות הפיננסית בין הבנקים באופן מקוון.

יישום החקיקה חייב שיתוף פעולה בין הבנקים לבין חברות כרטיסי האשראי והשקעה של תשומות רבות ולאחר תקופת היערכות משמעותית, שבמהלכה ניהל הפיקוח על הבנקים מעקב הדוק אחר אופן יישום החקיקה וקידום הפרויקט, הושקה המערכת לציבור הרחב למועד שנקבע בחוק, בתאריך 22 בספטמבר 2021. כיום מתאפשר ללקוחות הבנקים להעביר את רוב הפעילות הפיננסית מחשבון בבנק אחד לחשבון בבנק אחר, באופן מסונכרן ובצורה ידידותית ומהירה. כמו כן הוטמע במסגרת הרפורמה פתרון חדשני של שירות "עקוב אחרי" בהעברת הפעילות בין בנקים, שמאפשר ללקוח לשמור על הרציפות בפעילות הפיננסית. במטרה לחזק את אמון הציבור במערכת המקוונת ולהגביר את השימוש בה, מקיים הפיקוח על הבנקים מעקב אחר ביצועי המערכת המקוונת ואחר אופן היישום על ידי התאגידים הבנקאים, לרבות סקרי שביעות רצון לקוחות וכן מתקיימים תהליכי בחינה של היבטים נוספים שעשויים להרחיב ולשפר את השימוש במערכת. בנוסף, במטרה להמשיך ולהגביר את המודעות של הציבור הרחב לאפשרות המעבר באמצעות המערכת המקוונת, קידם הפיקוח על הבנקים מסעות הסברה תקשורתיים בנושא.

הוגנות בגביית חובות - הוראה 450 - הפיקוח על הבנקים מייחס חשיבות להוגנות, לכבוד ולשקיפות הנדרשים מצד התאגידים הבנקאים בכל שלבי מערכת היחסים שבינם לבין לקוחותיהם ובכלל זה בשלב של הליכי גביית חובות מלקוחות שלא עומדים בתנאי הלוואתם. לפיכך פעל הפיקוח לגיבוש הוראה שמטרתה להביא להגברת ההוגנות והשקיפות מצד התאגידים הבנקאים בהליכי גביית החוב. הכלל הבסיסי הוא שהלוואות יש להחזיר ובנסיבות שבהן אין הלקוחות עומדים בהתחייבויות, רשאי התאגיד הבנקאי לנקוט נגדם בהליכים משפטיים לשם גביית החוב. עם זאת, בטרם יעשה כן, מצופה מהתאגיד הבנקאי לנסות ולמצות, ככל הניתן, דרכים שונות לגביית החוב, כגון פריסת החוב, דחיית חלק מתשלום הלוואה (גרייס) וכד'. ההוראה מסדירה את הפעולות שיש לנקוט לצורך ההגברה של ההוגנות ושל השקיפות בעת גביית חובות מלקוחות אשר אינם עומדים בתנאי הלוואתם ואינם פורעים אותה כסדרה. לאור החשיבות הרבה שהפיקוח על הבנקים מייחס להוראה זו, אשר נותנת מטרית הגנה ללקוחות במצב שבו יש פער כוחות מובנה משמעותי בין הבנק לבין הלקוח, ביצע הפיקוח פעילות לאכיפתה, שבעקבותיה הוטלו בתאריך 6 בפברואר 2023 ארבעה עיצומים כספיים על הבנקים פועלים, דיסקונט ומזרחי-טפחות.¹⁵

ניהול אשראי צרכני - הוראה A311 - הוראה זו מרכזת את הדרישות של הפיקוח על הבנקים ממערכת הבנקאות בתחום האשראי ללקוחות הצרכניים והיא משלימה הוראות והנחיות שנקבעו על ידו בנושא זה בשנים האחרונות.

¹⁵ [/https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/54696](https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/54696)

ההוראה נכתבה על רקע החשיבות הרבה שמייחס הפיקוח על הבנקים לנושא של אשראי אחראי והיא עוסקת בין היתר בנושאים הבאים: קיומה של תרבות ארגונית נאותה; מדיניות ותהליכים להבטחת תהליכי שיווק אשראי נאותים והוגנים ובפרט תהליכים לשיווק יזום של אשראי; קיומם של תהליכי אישור אשראי שכוללים, בין היתר, את החובה להעמיד אשראי בהתאם ליכולתו הפיננסית של הלווה לפרוע את ההלוואה (וזאת לצד האחריות שיש ללווה עצמו בניהול פיננסי אחראי). ההוראה נכתבה בשיתוף עם רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, מתוך מטרה ליצור עקרונות ואמות מידה עקביות ואחידות של הוגנות בתחום האשראי הצרכני אל מול כל נותני האשראי.

הפיקוח פועל בימים אלה לקידום עקרונות חדשים להתנהלות הוגנת של התאגידים הבנקאים עם לקוחותיהם, המבוססים על הנחיות בין-לאומיות, כדוגמת עקרונות ה-OECD להגנה על הלקוח הפיננסי, וכן על עקרונות ה-FCA.

במסגרת זו התחיל הפיקוח לגבש בשנת 2022 בהשראת הוראת ה-Consumer Duty שהוציא ה-FCA הוראות להטמעת עקרונות-על להתנהלות נאותה והוגנת של התאגידים הבנקאים כלפי הלקוחות ולהשרשת קוד אתי ותרבות ארגונית של הוגנות בתאגידים הבנקאים. במסגרת גישה זו מובעת הציפייה של הפיקוח מהגופים המפוקחים להתנהל באופן כזה שלא ייגרם נזק ללקוח, כאשר אין הדבר מהווה סיכון לגוף הפיננסי. במסגרת המדיניות החדשה מתכוון הפיקוח לפרסם הנחיות ייעודיות בארבעה נושאי ליבה שמקיפים את מכלול היחסים שבין התאגידים הבנקאים לבין לקוחותיהם: התאמת המוצרים והשירותים ללקוחות; מוצרים ושירותים בעלי ערך ותועלת ללקוחות; מערך שירות ותמיכה ללקוחות; גילוי מידע והבנתו על ידי הלקוחות. בהוראות אלה יוגדרו חובות מפורשות להתנהלות מקצועית ואחראית, יושרה, תום לב ותמיכה בצרכי הלקוחות ובהשגת יעדיהם הפיננסיים. בנוסף להגדרה של עקרונות-העל המחייבים, יוגדרו בהוראות הייעודיות גם חובות מפורשות לדירקטוריון ולהנהלה הראשית, אשר יבטיחו את קיומם של תהליכים סדורים של פיקוח, בקרה ואחריותיות בתאגיד הבנקאי לצורך מימושו של החובות הללו ולשיפור מתמיד של התהליכים העסקיים בארגון. ההוראה הראשונה מבין ההוראות שעוסקות בנושאי הליבה הנ"ל, הינה הוראה שמתמקדת בתחום מערך השירות והתמיכה ללקוחות, אשר הנוסח הסופי שלה פורסם בתאריך 29 במרץ 2023 ושייכנס לתוקף לאחר שנה.

ניהול מערך שירות ותמיכה ללקוחות - הוראה 501 - שנים רבות נקט הפיקוח על הבנקים בגישה לפיה נושא השירות ללקוחות הינו אינטרס מובהק של התאגיד הבנקאי ולא נטה להתערב בו באופן ישיר. תלונות של לקוחות לפיקוח בתחום זה היו נענות ברוח הדברים הללו.¹⁶ בשנים האחרונות השתנתה גישה זו והפיקוח רואה כיום בנושא השירות את אחד העקרונות הבסיסיים בהטמעתה של תרבות ארגונית של הוגנות. בהתאם לכך עוגנה המדיניות החדשה בהוראת ניהול בנקאי תקין חדשה, שמסדירה את החובות של התאגידים הבנקאים במתן שירות זמין, איכותי, נגיש ובהיר. הוראה זו קובעת עקרונות למתן שירות ותמיכה ללקוחות, שיהוו אמות מידה מקצועיות למתן שירות ותמיכה הולמים בערוצי השירות השונים וכן חובות בתחום הממשל התאגידי ותהליכי העבודה של התאגידים הבנקאים, שמטרתן להבטיח כי תחום השירות והתמיכה בלקוחות ינוהל ויבוקר באופן מתמיד, מתמשך ויזום, תוך ביסוס תשתיות ותהליכים ניהוליים, עסקיים ותפעוליים והקצאה של המשאבים הנדרשים לצורך שיפור איכות השירות והעמידה בעקרונות למתן שירות ותמיכה בלקוחות. העקרונות שנקבעו מתייחסים לנושאים הבאים: מתן שירות מיטבי ללקוחות במגוון ערוצי שירות; קידום תקשורת מועילה בין התאגיד הבנקאי לבין הלקוח במסגרת מתן השירות והתמיכה; מניעת חסמים לקבלת שירות ומניעת נזק והטעה; הבטחת זמינות ואיכות גבוהה של מערך השירות והתמיכה לאורך כל תקופת ההתקשרות עם הלקוח; התאמת מערך השירות והתמיכה לצרכי הלקוחות; וכן מתן שירות נאות במגוון ערוצים. התאגידים הבנקאים נדרשים לפעול לקידום העקרונות באופן שיטתי, מתמיד ומתמשך, תוך הפעלת שיקול דעת וקביעת סדרי עדיפויות בהתאם לחשיבותם עבור הלקוחות, בדגש על לקוחות שהם משקי בית ועסקים קטנים. זאת במטרה להבטיח כי מערך השירות והתמיכה ללקוחות יספק מענה מיטבי לצרכי כלל הלקוחות וכי השירות והתמיכה שניתנים להם הינם בעלי ערך. בנוסף נקבעו בהוראה דרישות לפרסום אמנת שירות,

¹⁶ ראו לעניין זה סקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 1981, עמוד 252.

לרבות הסכם תנאי שירות וכן פרסום מידע לציבור אודות ערוצי השירות השונים וכן את ממוצע של זמני ההמתנה והמענה בפועל, בהתייחס לכל אחד מהשירותים וערוצי השירות שמפורטים באמנת השירות ובהשוואה לרמות השירות שאליהם התחייב התאגיד הבנקאי באמנת השירות.

העצמת אזרחים ותיקים - הפיקוח על הבנקים רואה כחלק מתפקידי חשיבות רבה לסייע לקבוצות אוכלוסייה ייחודיות שראויות לקידום ולהעצמה, כגון: עולים חדשים; נפגעות ונפגעי אלימות; לקוחות עם מוגבלויות; בני מיעוטים ועוד. זאת כדי לחזקן ולסייע להן למצוא את זכויותיהן בתחום קבלת השירותים הבנקאיים. במסגרת פעילות זו מושם דגש מיוחד על הגנה על אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ונעשית לאורך השנים פעילות רבה ומגוונת, על מנת לתת מענה לקשיים ולאתגרים שאיתם הם מתמודדים. הקשיים שחווים חלק מן האזרחים הוותיקים במהלך צריכת שירותים בנקאיים, זוכים לקשב מלא מצד הפיקוח על הבנקים ואנו מאתגרים את עצמנו כל העת לחשיבה מחודשת במטרה לאתר עוד ועוד פתרונות שיספקו מענה רחב יותר לצרכיה של אוכלוסייה זו. הפיקוח נקט ומוסיף לנקוט צעדים שונים כדי לסייע ללקוחות אלה, הן בהקשר של בחינת חלופות שתיתנה מענה לאוכלוסייה המבוגרת שמתקשה להגיע אל הסניפים והן בהקשר של היבטים אחרים שנוגעים לאוכלוסייה זו - ראו פירוט להלן:

**הצעדים המרכזיים שבהם נקט הפיקוח על הבנקים להקלה על אוכלוסיית האזרחים הוותיקים
צעדי סיוע להסתגלותם של האזרחים הוותיקים לשינויים בפריסת הסניפים**

צעדים למתן מענה ללקוחות המתקשים להסתגל לשינוי	צעדים למתן מענה ללקוחות בעלי יכולת הסתגלות לשינוי
<ul style="list-style-type: none"> • הדרכה, סיוע ותמיכה באמצעות דיילים מטעם הבנקים כנדרש בהוראה 400 • סניפים ניידים/חלקיים המוסיפים לספק שירותי בנקאות פרונטאליים באזור הסניף שנסגר ובבתי אבות - ב-20% מבקשות הסגירה • קליטה בסניף חלופי בקרבת מקום • יפוי כוח מתמשך - תמיכה בתיקון החוק • קדימות במקדים הטלפוניים לבני 70 פלוס • סגירת הסניף 'שקופה' ללקוח • שילוב דרישה לפניה טלפונית ישירה ואישית על ידי פקיד, ללקוחות שגילם עולה על 70, וללקוחות עם מוגבלויות, המידעת אודות סגירת הסניף ומעניקה הסברים וסיוע ללקוחות אלה, בכל אישור לסגירת סניף • מעבר בקליק - נכנס לתוקף ב-22/9/21. 	<ul style="list-style-type: none"> • ב-2019 הפיקוח הוביל בשיתוף המשרד לשוויון חברתי תכנית לחינוך דיגיטאלי לאזרחים ותיקים להגברת המודעות הפיננסית - דיגיטאלית של האזרחים הוותיקים; • חקיקת חוק שירותי תשלום - הגנה צרכנית משמעותית מפני שימוש לרעה בשירותי תשלום; • קידום וליווי תהליכים לצמצום התופעה של הונאת אזרחים ותיקים - הוראה 472 ועוד; • עידוד הבנקים לפיתוח כלים דיגיטליים מתקדמים; • משיכה ממכשירים אוטומטיים בעמלה מוזלת - הגדרת מכשירים נדרשים ודרישת הוספת שירותים במכשירים; • הוזלת עמלות בשירותי הדיגיטל; • קביעה כי מכשיר בנקאי מרוחק יהיה במחיר מוזל ללקוחות הבנק המפעיל את המכשיר; • שילוב דרישה לקיום הדרכה ייעודית ללקוחות הסניף שגילם עולה על 70 בכל אישור לסגירת סניף.

צעדים נוספים שנקט הפיקוח על מנת לסייע לאזרחים הוותיקים

- גיבוש "אמנה לקידום ערבות הדדית להנגשת שירותי בנקאות לאזרחים ותיקים בתקופת הקורונה" - פורסמה בינואר 2021;
- הגנה מפני שיווק יזום ושל אשראי - הוראה 311A בנושא אשראי צרכני פורסמה בפברואר 2021;
- עמלות מופחתות לאזרחים ותיקים - צירוף יזום למסלולי העמלות;
- קביעה שברירת המחדל במשלוח הודעות ללקוחות לא משתנה אוטומטית מדואר פיסה למשלוח מקוון מבלי לקבל הסכמה מפורשת של הלקוח לכך;
- פרסום תבחינים לניצול כלכלי של אזרחים ותיקים בסקירת פניות הציבור - אוקטובר 2020;
- פעולות ייעודיות לסיוע לאזרחים ותיקים בהתמודדות עם משבר הקורונה;

- ביצוע פעולות פיננסיות ללא צורך הגעה לסניף;
- הבטחת זמינות והמשכיות במתן שירותים בנקאים חיוניים;
- סיוע ללקוחות במשיכת קצבאות;
- דרישה למתן שירות איכותי וזמין ללקוחות בסניפים ובמוקדים הטלפונים.

מעורבות בהליכי חקיקה

נושא הגנת הצרכן הבנקאי הינו נושא שנמצא בסדר היום הציבורי ומעורר עניין רב בשל מרכזיותה של מערכת הבנקאות ונחיצותם של השירותים אשר היא מספקת. כתוצאה מכך היו לאורך השנים וישנן גם כיום יוזמות חקיקה רבות בתחום זה, הן יוזמות חקיקה ממשלתיות והן הצעות חוק פרטיות של חברי כנסת. בשני העשורים האחרונים חלה עלייה משמעותית בכמות הצעות החוק הפרטיות שעוסקות בהגנת הצרכן הבנקאי. מעניין לציין שבסקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 1980 צוין כי הוגשה לכנסת הצעת חוק פרטית אחת (בנושא פיקדונות ללא תנועה). כיום מדובר בהיקף של עשרות הצעות חוק פרטיות מדי שנה.

הפיקוח על הבנקים נוקט עמדה מקצועית ועניינית ביחס לכל אחת מהצעות החוק שנוגעות לתחומי עיסוק ומביע את עמדותיו המקצועיות בפני וועדת השרים לענייני חקיקה בדרכים המקובלות. כאשר מוגשות הצעות חוק שהפיקוח סבור שהן ברורות קידום לטובת הלקוחות, הוא נוטל לצד המחלקה המשפטית בבנק ישראל ומשרד המשפטים חלק פעיל בדיוני הוועדות ומסייע בגיבוש הנוסח הסופי של הצעת החוק.¹⁷ כדוגמה למעורבות בהליכי חקיקה ניתן לציין את חוק שירותי תשלום, אשר קבע אסדרה רוחבית ואחידה על כלל שירותי התשלום באופן שיתאים להתפתחות הטכנולוגית, יספק הגנה צרכנית ויאפשר תחרות. חוק זה קובע, בין היתר, הגנות צרכניות שיחולו על כלל חשבונות התשלום ואמצעי התשלום ובכלל זה הגנות שחלו עד כה על כרטיסי חיוב בלבד.

לצד זאת, כל אימת שהצעת החוק איננה מיטיבה עם לקוחות הבנקים, מגיעים נציגי הפיקוח לוועדת שרים לענייני חקיקה בכנסת ומביעים את העמדה המקצועית לגבי המשמעויות של יוזמת החקיקה. כאשר מתעוררת בפיקוח סוגיה צרכנית שמחייבת אסדרה באמצעות חקיקה, פונה הפיקוח למשרד המשפטים ויוזם תיקון חקיקה בנושא. דוגמה בולטת לכך היא יוזמתו ומעורבותו של הפיקוח בתיקונים שהוכנסו בחוק הערבות, התשכ"ז-1967,¹⁸ שקבעו הגנות משמעותיות על ערבים ונתנו מענה לקשיים רבים שהתעוררו בתחום זה וטופלו על ידי היחידה לפניות הציבור. התיקון, שנכנס לתוקף ביום 1 ביוני 1998 וחל על ערבויות שנחתמו החל ממועד זה ואילך, כלל שני שינויים מרכזיים לעומת המצב המשפטי ששרר קודם לחקיקתו: האחד מטיל על נושים חובה למצות את ההליכים כלפי החייבים העיקריים בתנאי לזכותם להיפרע מהערבים. השני מגביל את חבותו של כל ערב לחלק מהחוב, באופן שהחוב מתחלק שווה בשווה בין הערבים. כמו כן התיקון הרחיב את תחולת ההגנות הקבועות בחוק באמצעות עדכון משמעותי של סכומי ה"חיוב" וכן נקבעו בו פרטים רבים שהנושה חייב לגלות לערב לפני חתימת חוזה הערבות, כאשר לגבי כל חובת גילוי נקבעה בחוק סנקציה למקרה שהנושה אינו מקיים את אותה החובה. בחלק מהמקרים הסנקציה שנקבעה היא חריפה עד כדי שחרור הערב מערבותו. תיקון החקיקה גם כלל הוראות נוספות, שאימצו הוראות שכבר היו קיימות בהוראות ניהול בנקאי תקין בנושא זה.¹⁹ כדוגמת החובה למסור לערב עותק מכתב הערבות שחתם עליו, וגם עותק מהחוזה בין הנושה לחייב, אם יבקש זאת. דוגמה משמעותית נוספת היא תיקונים בחוק המכר (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) תשל"ה-1974: חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (תיקון מס' 4), התשס"ח-2008 וחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (תיקון מס' 5), התשס"ח-2008, שחוקקו בעקבות פרשת 'חפציבה', כדי למנוע את הישנותו של מקרה דומה.

¹⁷ דוגמאות לכך הם חוק חובת אזהרה בפרסום ובשיווק של הלוואה (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017, הצעה לתיקון מס' 14 לחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981 והצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 18), התשע"ח-2018.

¹⁸ חוק העקבות (תיקון מס' 2), התשנ"ח-1997.

¹⁹ בעקבות ריבוי תלונות בנושא, עודכנה הוראת ניהול בנקאי תקין 453 – ערבויות צדד שלישי לטובת תאגיד בנקאי מספר פעמים במהלך שנות ה-90 כדי לתת מענה לקשיים שעלו בתלונות.

פעילות בנושא עמלות

העיסוק של הפיקוח בתחום העמלות היה קיים מאז ראשיתו של הפיקוח על הבנקים, ובוצע בעיקרו על ידי יחידת המחקר עד שהועבר בשנת 1994 לתחום החדש שהוקם אז בפיקוח "תחום יחסי בנק-לקוח"²⁰. באותן שנים הפיקוח לא אחז בסמכות ייעודית בתחום הפיקוח על העמלות אך היה מקבל דיווחים על שינוי תעריפון, ומשכך הפעילות של הפיקוח בתחום נעשתה באופן לא פורמלי. באותם מקרים בהם נתגלו מחלוקות בין הפיקוח לבין תאגיד בנקאי אודות גובה תעריף שירות בנקאי, הפיקוח היה פונה למפקח על המחירים במשרד המסחר התעשייה, שהיה בעל הסמכות באותה עת להטלת פיקוח על מחירי שירותים בנקאיים, ודורש להכניס עמלות לפיקוח על שירות בנקאי. באותן השנים, דרכי הפעילות העיקריות של הפיקוח בנושא העמלות היו באמצעות: קבלת דיווחים שוטפים מתאגידים בנקאיים על שינוי תעריפי עמלות ובדיקתם; בדיקת בקשות להנהגת עמלות חדשות; עידוד התחרות בין הבנקים באמצעות פרסומים תקופתיים בעיתונות ובכלי התקשורת של מדד עמלות חצי שנתי ככלי להשוואת מחירי עמלות ושל עלות ניהול חשבון עו"ש והשוואת מחירי עמלות ומחשבונים באתר בנק ישראל; פעילות להקלת המעבר מבנק לבנק באמצעות הוזלת עלויות מעבר ופישוט תהליך המעבר; הגברת הנגישות של מידע בתחום העמלות; הגברת הגילוי הנאות של מחירי השירותים הבנקאיים והטלת חובת פרסום תעריפונים גם באתרי האינטרנט של הבנקים; אסדרת מסגרת אחידה לתעריפון עמלות בהוראת נוהל בנקאי תקין מס' 414 ופרסום הנחיות לאופן גביית עמלות בהוראת נוהל בנקאי תקין מס' 415.

הרפורמה בעמלות, שהקנתה לפיקוח על הבנקים ולנגיד בנק ישראל סמכויות פורמליות בנושא הפיקוח על העמלות נכנסה לתוקף בשנת 2008,²¹ ומאז כניסתה לתוקף מתקיימת פעילות ענפה של הפיקוח על הבנקים בתחום העמלות, שמתרכזת בעיקר באסדרה, בפיקוח שוטף ובאכיפה ובקרה. להלן תיאור סוגי הפעילויות העיקריות בתחום:

טיפול בדיווחי תאגידים בנקאים - סעיף 9 טו בחוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובע כי תאגיד בנקאי לא רשאי להעלות את הסכום או את השיעור בעד שירות שאינו בר-פיקוח, אלא אם כן הוא הודיע על כך למפקח 30 יום מראש. בהתאם לחובה זו מדווחים התאגידים הבנקאים לפיקוח על השינויים העתידיים בתעריפוני העמלות שלהם. הפיקוח רושם את הדיווחים, עוקב אחריהם, עורך השוואות בין התאגידים בתעריפי העמלות ומבצע ניתוח מגמות לאורך זמן. לעיתים נרשמים דיווחים שמלווים בהסתייגות של המפקח ובמקרה הצורך אף מוכרזים שירותים כברי פיקוח או כמפוקחים.

דיווח תקופתי לכנסת - סעיף 9 יח לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובע, כי המפקח ידווח לוועדת הכלכלה של הכנסה מדי שישה חודשים על פעולות שנקט בהתאם לסמכויותיו שהוגדרו בחוק ועל יישומן של ההוראות על ידי התאגידים הבנקאים. בדיווח התקופתי מוצגים נתונים מספריים אודות העלות של ניהול חשבון עו"ש, החזקת כרטיסי חיוב, פעילות בני"ע, המלצות להוזלת תשלום על עמלות ועוד מידע ממין העניין וחשוב לציבור הלקוחות. הדיווח התקופתי מפורסם מדי חצי שנה לציבור הרחב באתר האינטרנט של בנק ישראל.²²

הכרזה על שירות כבר-פיקוח - סעיפים 9 יא - 9 יג לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) מקנים לנגיד בנק ישראל את הסמכות להכריז על שירות בנקאי כשירות בר-פיקוח ולקבוע מחיר מרבי שישולם בעדו. החוק מגדיר את העילות אשר בהתקיימן רשאי הנגיד לעשות שימוש בסמכות זו. במהלך השנים הכריז הנגיד הכריז כמה פעמים על שירות בנקאי כשירות בר-פיקוח, כדוגמת המסלול הבסיסי, הודעות, הפקת דוחות ועוד. לאחרונה, באוגוסט 2022, פרסם הנגיד צו הכרזה כשירותים מפוקחים על השירותים: פעולה על ידי פקיד; פעולה בערוץ ישיר; וכן פעולה במסלול מורחב.

אסדרה - במהלך השנים שחלפו מאז כניסת הרפורמה לתוקף בשנת 2008 תוקנו כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008, כאשר מעת לעת, לנוכח שינויים שחלו בסביבה העסקית, בהתפתחות הטכנולוגיה,

²⁰ ראו לעיל את חלק אבני הדרך במבנה הארגוני בתחום הצרכני בפיקוח על הבנקים בפרק זה.

²¹ להרחבה בעניין הרפורמה בעמלות ראו להלן חלק "הרפורמה בעמלות" בפרק זה.

²² <https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/55963>

שינויים בדפוס הפעילות של הלקוחות או כדי לתת מענה לכשלי שוק, התעורר הצורך להתאים ולתקן אותם. אחד התיקונים המשמעותיים היה הוספת שירות המסלולים בתיקון שנכנס לתוקף בתאריך 1 באפריל, 2014. מדובר בשירות שמזיל משמעותית את עלויות ניהול חשבון עו"ש עבור משקי בית ועסקים קטנים. בהתאם לשירות זה, מחויבים הבנקים להציע ללקוחותיהם (יחידים ועסקים קטנים) שיטת תמחור נוספת: מחיר אחד לשירותים הבסיסיים שכרוכים בניהול חשבון העו"ש (מסלול בסיסי או מסלול מורחב). המסלול הבסיסי - כולל עד 10 פעולות בערוץ ישיר ועד פעולת פקיד אחת ומחירו מפוקח ואינו יכול לעלות על 10 ש"ח. המסלול המורחב - כולל עד 50 פעולות בערוץ ישיר ועד 10 פעולות באמצעות פקיד. בהמשך בוצעו בכללים תיקונים נוספים, שקבעו את הצירוף היזום של אזרחים ותיקים, אנשים עם מוגבלויות ועסקים קטנים לשירות המסלולים.

בימים אלה בוחן הפיקוח על הבנקים את קידומן של הנחיות שנועדו לשפר את מנגנון החיוב הקיים עבור פעילות עו"ש שוטפת לכלל האוכלוסייה ולהרחיב גם את קבוצת העסקים הקטנים שתעריפון העמלות המוזל יחול עליהם.

במטרה ליצור אפשרויות נוספות עבור משקי בית עם פעילות בנקאית ענפה, מקודם עדכון למסלול "מורחב פלוס". מסלול זה יורחב כך שמספר פעולות הפקיד והישיר שנכללות בו יהיו ללא הגבלה וזאת במטרה לייחד אותו משני המסלולים האחרים (מסלול בסיסי ומסלול מורחב). כך הוא יהווה מוצר ייחודי ותחרותי. מסלול זה מיועד ללקוחות שמקיימים פעילות בנקאית ענפה ומעוניינים במסלול אשר נותן להם ערך נוסף, מעבר לשירותים הבסיסיים (פעולה בערוץ ישיר ופעולה באמצעות פקיד).

בנוסף, במטרה לאפשר לעסקים קטנים רבים יותר להצטרף אל התעריפים המוזלים, פועל הפיקוח להרחיב את קבוצת העסקים הקטנים שהתעריפון המוזל יחול עליהם, באמצעות העלאת הרף ממחזור עסקים של 5 מיליון ש"ח ל-10 מיליון ש"ח ופועל לשינוי ברירת המחדל בצירוף עסק קטן לתעריפון המוזל, כך שכל התאגידים יוגדרו כ"עסק קטן" והתאגיד הבנקאי יהיה רשאי לבקש דוח שנתי במקרים שבהם הוא סבור כי מדובר בעסק גדול.

פעילות בנושא סגירות סניפים

ההתפתחויות הטכנולוגיות שחלו בעשור האחרון ושהשפיעו על מערכת הבנקאות בעולם וגם בישראל, הובילו לגידול בהיקפי השירותים הבנקאים הישירים ולשיפור בזמינות ובנוחות של קבלתם. כתוצאה מכך חלו שינויים בהעדפות הצרכנים, שיעור הלקוחות שעושים שימוש בשירותי הבנקאות הישירים עולה מדי שנה ושיעור הלקוחות שמגיעים אל הסניפים הולך ויורד. עם זאת יש עדיין לקוחות שמתקשים לעשות שימוש בערוצים הישירים ונזקקים לשירותי פנים-אל-פנים (אוכלוסיות מוחלשות, אזרחים ותיקים, לקוחות עם צרכים מיוחדים או מוגבלות) ועוד. במטרה לתת ללקוחות אלה מענה הולם, נכנס לתוקף באוגוסט 2016 תיקון מס' 22 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, שקובע שסגירה של סניף קבוע של תאגיד בנקאי טעונה את אישורו של המפקח על הבנקים וכי אישור זה צריך להתבסס על מכלול שיקולים ולשמור על האיזון שבין טובת התאגיד הבנקאי לבין טובת הציבור. יישום החוק הוטל על אגף בנק-לקוח בפיקוח על הבנקים, שאמון על קידומו של יעד ההגנות של התאגידים הבנקאים כלפי לקוחותיהם. כצעד משלים לתיקון לחוק קבע הפיקוח את הוראת ניהול בנקאי תקין 400, שמעגנת עקרונות על פיהם נדרשים בנקים להתנהל בטרם יקבלו החלטה לפנות אל הפיקוח על הבנקים בבקשת סגירה/העתקה של כל סניף. ההוראה נועדה לוודא כי הבנקים ינהלו את השינויים במערך הסינוף תוך מתן משקל מספק לצרכים של מגוון הלקוחות של הסניף שמיועד לסגירה. כן נדרשים הבנקים לשימת לב מיוחדת לצרכי לקוחותיהם שנמנים על האזרחים הוותיקים, על אנשים עם מוגבלות ועל אוכלוסיות מוחלשות. בנוסף נדרשים התאגידים לקבוע מדיניות סדורה בנושא ונהלי עבודה מתאימים ולגבש תכנית להמשך מתן שירותים זמינים, נגישים ונוחים ללקוחות וכן נדרשים הדיריקטוריון והנהלה הבכירה למעורבות בתהליכים אלה. כדי לעמוד בדרישת ההוראה, עורכים הבנקים סינון מקדים של הבקשות שמועברות לפיקוח ובמקרים רבים הם נמנעים מהעברת בקשות שצפוי שתדחנה על ידי הפיקוח.

בהמשך פנה המפקח אל התאגידים הבנקאים בינואר 2022 במכתב בנושא סגירות סניפים, תוך הפניה להוראה 400, שבמסגרתו הם נדרשו לשים דגש על בחינת הפריסה הגאוגרפית והתאמתה לצרכי הלקוחות ולבחון טרם הגשת בקשה לסגירה לעומק וברגישות הנדרשת את מכלול הנסיבות של כל מקרה לגופו, מתוך תפיסה של 'הלקוח במרכז' והבנה שהצורך בקיום סניפים ובקבלת שירותי פנים-אל-פנים לא התייתר.

מלבד כל אלה מיישם הפיקוח מתודולוגיה קפדנית לבחינת בקשות הסגירה שמוגשות לו, במטרה לזהות את ההשפעה האפשרית של המהלך על הלקוחות של הסניף המיועד לסגירה. בכלל זה נבחנים המאפיינים הדמוגרפיים ודפוסי השימוש של לקוחות הסניף ובפרט של הלקוחות שנמנים על האזרחים הוותיקים. קיימות דרישות שונות שהפיקוח יכול להציב כתנאי לסגירת סניף וביניהן הותרת מכשיר למשיכת מזומנים בעמלה מוזלת ו/או הותרת סניף חלקי/נייד. הפיקוח עושה בהתאם למקרה שימוש תדיר בתנאים אלה בחלק ניכר מן הבקשות וכאשר עולה כי יש צורך בכך. במקרים שבהם מתרשם הפיקוח כי אין בחלופות המוצעות כדי לתת מענה הולם לצרכי הלקוחות, דוחה הפיקוח את הבקשה.²³

מעורבות בהליכי תובענות ייצוגיות המוגשות נגד תאגידים בנקאים

תובענה ייצוגית היא הליך שבו אדם או גוף תובעים בשם עצמם ובשם של אנשים אחרים מן הציבור, שתביעות של כל אחד מהם דומות או זהות זו לזו, מבלי לקבל הסמכה מראש לפעול בשם אותם אנשים. הפיקוח על הבנקים נותן את דעתו בחלק ניכר מהתובענות הייצוגיות שמעורב בהן תאגיד בנקאי, אם באמצעות בחינה של בקשות לאישור הסדרי פשרה שהוא נדרש לחוות את דעתו לגביהם, או באמצעות הגשת עמדה לבית המשפט, בהתאם להחלטת בית המשפט. פעילות זו נעשית בשיתוף פעולה צמוד ובאמצעות המחלקה המשפטית של בנק ישראל. המעורבות בהליכים של תובענות ייצוגיות הוא אחד ממגוון הכלים שעומדים לרשות הפיקוח על הבנקים לאכיפה מנהלית וככזה הוא מהווה כלי פיקוחי משלים לאכיפת הדין ומכפיל כוח שמעצים את כוח ההרתעה של הפיקוח על הבנקים. על כן מעודד הפיקוח את השימוש בכלי זה, ככל שעולה בתובענה נושא חשוב ומהותי שנוגע לציבור רחב של לקוחות. בנוסף חבר נציג של הפיקוח על הבנקים בקרן למימון תובענות ייצוגיות, שפועלת מכוח חוק תובענות ייצוגיות לסיוע במימון בקשות לאישור תובענות ייצוגיות אשר יש חשיבות ציבורית וחברתית בהגשתן ובבירורן.

כדי להגביר את השקיפות של העמדות שמוגשות על ידו במסגרת תובענות ייצוגיות, החל הפיקוח בשנת 2021 לפרסם אותן באתר האינטרנט של בנק ישראל.²⁴ פרסום העמדות מגביר את השקיפות של העמדות כלפי התאגידים הבנקאים שלא מעורבים בתובענה וגם מאפשר ללקוחות של מערכת הבנקאות להכיר את העמדות ומסייע להם כך במיצוי זכויותיהם.

לאורך השנים חל גידול בשימוש בכלי התובענות הייצוגיות, בכלל זה גם בתובענות שמוגשות נגד תאגידים בנקאים וכתוצאה מכך הלך העיסוק של בנק ישראל בנושא זה והתעצם.²⁵

פעילות הערכה צרכנית לאמידת תרבות ארגונית של הוגנות

הפיקוח על הבנקים מפרסם מדי שנה דוח של הערכת הטיפול של התאגידים הבנקאים בלקוחותיהם, כפי שהוא משתקף מפניות הציבור. מידע זה פורסם לראשונה כבר בסקירת מערכת הבנקאות בישראל בשנת 1974. עיון בסקירה זו מעלה מגוון רחב של נתונים השוואתיים, אלא שאז פורסם המידע בחלוקה לפי קבוצות בנקאיות, מבלי לציין את שם הבנק. החל משנת 1993, השנה שלגביה פורסמה הסקירה הראשונה של פעילות היחידה לפניות הציבור, החל הפיקוח בדירוג של התאגידים הבנקאים לפי אחוז הפניות המוצדקות, תוך ציון שמם. המדד שבו נעשה שימוש החל משנה זו היה אחוז התלונות המוצדקות מתוך סך התלונות נגד הבנק שהטיפול בהן הסתיים באותה שנה. פרסום מדרג זה היה מאד משמעותי להעלאת רמת ההוגנות במערכת לאורך השנים, שכן הסקירה ומדד

²³ למידע אודות מצבת סניפי הבנקים ראו פרק א. 3. לסקירה זו.

²⁴ <https://www.boi.org.il/publications/advertisement/legalpossession>

²⁵ להרחבה בנושא זה ראו תיבה ג'-1 "תובענות ייצוגיות מול תאגידים בנקאיים" שפורסמה בסקירה השנתית של מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2018.

זה בפרט, זכו תמיד להד תקשורתי והמוניטין של התאגידים הבנקאים הושפע ממנו. כתוצאה מכך נוצרה תחרות עזה בנושא זה, שהובילה לניסיונות של התאגידים הבנקאים לשאוף ולהקטין את אחוז התלונות המוצדקות שלהם, פעילות שלקוחותיה של מערכת הבנקאות נהנו ממנה.

מכיוון שהיה ברור שאחוז התלונות המוצדקות אינו חזות הכול, נערכה במהלך השנים חשיבה על מדד מורכב יותר, שישקף בצורה מדויקת יותר את המידע שנצבר ביחידה לפניית הציבור אודות התנהלותם של התאגידים הבנקאים אל מול לקוחותיהם. בעקבות תהליך זה גובש מדד חדש ובשנת 2011 הוערך הטיפול של התאגידים הבנקאים בלקוחותיהם, כפי שהדבר השתקף מהטיפול בפניות הציבור, בהתבסס על ארבעה תבחינים:²⁶

- א. שיעור התלונות המוצדקות מתוך סך התלונות שנקבעה בהן עמדה;
- ב. היחס שבין חלקו של בנק בתלונות המוצדקות לבין חלקו במערכת;
- ג. שיעור הפניות והתלונות שטופלו באופן תקין על ידי התאגיד הבנקאי מתוך סך הפניות והתלונות שהייתה בהן פנייה לאותו תאגיד בנקאי;
- ד. שיעור הפניות והתלונות שבהן הבנק פעל לטובת הלקוח, למרות שלא סווגו כמוצדקות.

התוצאה של הערכה זו פורסמה בשקיפות מרבית, בסולם שבין 'לקוי', 'טעון שיפור ניכר' ו'טעון שיפור' בצד הנמוך של הסולם ועד ל'תקין', 'טוב' ו'טוב במיוחד' בצד הגבוה שלו.²⁷

בסקירת פניות הציבור שפורסמה בשנת 2017 עבור שנת 2016, הודיע הפיקוח על הפסקת פרסומו של מדד זה, שכן עקב שינוי השיטה לטיפול בפניות הציבור שחל באפריל 2015,²⁸ היה המידע שברשותו אודות התלונות חלקי מאד ולא ניתן היה לבסס עליו את המדד באופן סטטיסטי. לכן פורסמו במהלך השנים מאז ועד היום מדדים פרטניים שונים וכן התוצאה שמתקבלת בכל אחד מהם, מבלי לפרסם כפי שהיה נהוג עד אז טבלת דירוג אחת.

נסיבות אלה הציפו את הצורך בגיבוש מדד עדכני שיהיה מבוסס על מלוא המידע שזורם לפיקוח על הבנקים מכיוונים רבים. בהתאם לכך החל הפיקוח בגיבוש מתודולוגיה למדידת רמת ההוגנות בתאגידים הבנקאים, לא רק הערכה של הטיפול בפניות הציבור, כפי שהיה עד כה, כי אם ביסוסו על מידע נוסף. מתוך מטרה לאמוד ולהעריך את רמת ההוגנות של התרבות הארגונית בבנקים, נערך תהליך הערכה צרכנית שמתבסס על תהליכי העבודה השוטפים של הפיקוח בנושאים צרכניים, ניתוח המידע שמתקבל מדיווחי מערכת הבנקאות בערוצים שונים ועל בסיס ממצאים שנמצאו במסגרת בירור תלונות הציבור והבקורות הצרכניות שבוצעו בפיקוח. מתוך המידע שנאסף, נבחרו ונבחנו מדדים כמותיים ואיכותיים לאמידת הפעילות של נציבויות הבנקים (כדוגמת: שיעור התלונות שהוגשו כנגד הבנק לפיקוח ביחס לגודלו; משך זמן המענה; נכונות לפעול לפנים משורת הדין; איתור ליקויים מערכתיים; אופן הטיפול הנציבות בתיקים מול הפיקוח) וכן מדדים נוספים לאמידת פעילות הבנקים בתחום הצרכני (כדוגמת: ליקויים מהותיים שאותרו; שיעור התלונות המוצדקות שקבע הפיקוח על הבנקים; עיצומים כספיים; מעילות; זמני מענה במוקד הטלפוני; פריסת סניפים ומכשירים בפריפריה; פעילות הנציבות בתקופת הקורונה ושבח רגולטורי). השקלול של כל אלה הוביל בהתאם למתודולוגיה שגובשה להערכה מסכמת של רמת ההוגנות בתרבות הארגונית של כל אחד מהתאגידים ולדירוג שלהם בהיבט זה. בכונת הפיקוח לפתח ולטייב תהליך הערכה צרכני זה, לרבות באמצעות שיתוף הציבור ולפרסם את ממצאיו. כתוצר של תהליך זה, נשלח בשנת 2021 להנהלות חמשת הבנקים הגדולים מכתב בנושא 'הוגנות התרבות הארגונית בבנק', שבו הוצגו חוזקות ונושאים לשיפור ונערכו פגישות לצורך הצגתה של ההערכה.

²⁶ בנספח לסקירות בשנים 2015-2011 שבהן פורסם מדרג לפי מדד זה, ניתן הסבר תמציתי לגבי כל האחד מהתבחינים ולגבי אופן ביצוע ההערכה.

²⁷ דוגמה לפרסום כזה ניתן לראות בלוח 4: הדירוג של חמשת הבנקים הגדולים בשנים 2011 עד 2013 בסקירת הפיקוח על הבנקים אודות הטיפול בפניות הציבור ובתלונותיו בשנת 2013.

<https://www.boi.org.il/publications/regularpublications/21778/>

²⁸ להרחבה בנושא מעבר לשיטת מצ"ה ראו בהמשך פרק זה, חיזוק הפונקציה של נציבי תלונות הציבור בתאגידים הבנקאיים "המעבר לשיטת מצ"ה (מיצוי הליכים) בטיפול בפניות הציבור".

במקביל לתהליכים אלה מעביר אגף בנק-לקוח לאגף הערכה מוסדית בפיקוח על הבנקים דוח הערכה בתחום הצרכני וזאת כחלק מתהליך ה-SREP שמבוצע אחת לשנה לצורך הערכת הסיכונים המובנים בפעילות התאגידים המפוקחים ולהערכת איכות ניהולם. במסגרת זו מבוצעת הערכה של נאותות ההון העצמי ואיכותו ונקבעת לבנק במידת הצורך דרישת הון מעודכנת, שתשמש כרית לספיגת הפסדים בלתי צפויים ושתשפר את יציבות הבנק. במכתבים שנשלחים לתאגידים הבנקאים במסגרת התהליך משולבת פסקה שעוסקת בנושא "הערכת הפעילות של הבנק בתחום ההוגנות".

חשבונות מוגבלים

בסקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 1978 מוזכרת תחילת הטיפול בנושא שיקים ללא כיסוי ונכתב בה שהפיקוח פנה לציבור בבקשה להעלות רעיונות שעשויים למנוע תופעה זו. מצוין שם כי הפיקוח הוציא לבנקים הנחיה לחסום למשך שנה את האפשרות למשוך שיקים מחשבונם של לקוח שמשך שיקים ללא כיסוי וזאת בהכנה למימוש הרעיון של הנהגת רשימה מרכזית של לקוחות שנוהגים למשוך שיקים ללא כיסוי, שנבחנת על ידי ועדה בראשותו של מנכ"ל משרד המשפטים.

חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981 (להלן: חוק שיקים ללא כיסוי או החוק) והתקנות שהותקנו על פיו, נכנסו לתוקף בדצמבר 1981 ולצורך קיומו הוקמה בבנק ישראל והופעלה החל בתאריך 31 בדצמבר 1981 מערכת ממוכנת שזכתה לכינוי 'מערכת מושל"ך'.²⁹ במהלך שנת 1982 הוגבלו בהתאם לחוק כ-17,000 לקוחות, מהם כ-1,200 בנסיבות מחמירות. מספר החשבונות המוגבלים שהחזיקו לקוחות אלה היה כ-17,400. במחצית שנת 1982 הפעיל בנק ישראל לראשונה את סמכותו לפי סעיף 14(א) לחוק ופרסם בציבור את מספרי החשבונות המוגבלים. הרשימות הופצו לתאגידים הבנקאים וגם תמורת תשלום למנויים שנתיים שאינם תאגידים בנקאים. בשנת 1992 תוקן החוק בעקבות המלצותיה של ועדה בראשות עו"ד טנה שפניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז³⁰ ונוספו בו הוראות להחמרה עם מושכי שיקים ללא כיסוי, על מנת להחריף את המאבק בתופעה של משיכת שיקים ללא כיסוי.

החוק קובע כי אם סורבו עשרה שיקים (או יותר) בתוך 12 חודשים, מאותו החשבון, החשבון יהיה מוגבל ובעליו יהיה מוגבל. "שיק שסורב" הינו שיק שהוצג לפירעון בתאריך הנקוב בו או אחריו והבנק סירב לפרעו מחמת שלא הייתה יתרה מספקת בחשבון. בעליו של חשבון שהוטלה עליו הגבלה אינו רשאי למשוך שיקים ואינו רשאי לפתוח חשבון שיקים חדש. החוק מתייחס גם למקרים בהם לקוח הוגבל פעמיים במקביל או בפער של עד שלוש שנים ומחייב את בנק ישראל להטיל על לקוח כזה הגבלה "חמורה" שנמשכת שנתיים (לעומת שנה אחת בלבד להגבלה "רגילה") ובגינה על הבנקים להגביל את כל החשבונות של הלקוח (ולא רק את החשבון בו התקיימו התנאים להטלת הגבלה).

החל משנת 1994 ואילך הרחיב המחוקק לאורך השנים את קבוצת המוגבלים על ידי הסמכת גופי אכיפה "חוץ-בנקאים" להטיל הגבלות שמכונות בסעיף 3ג בחוק "הגבלות מיוחדות". נכון להיום, הגופים המוסמכים בחוק להטיל הגבלה "מיוחדת", שדומה במאפייניה להגבלה "חמורה" (הגבלת כל חשבונות החייב עליו הוטלה הגבלה זו), הינם: ההוצאה לפועל; כונס הנכסים הרשמי; מרכז הגבייה והקנסות; וכן בתי הדין הרבניים (סרבני גט).

לאורך השנים חלה עלייה מתמדת במספרם ובשיעורם של הלקוחות המוגבלים, רובם על רקע של משיכת שיקים ללא כיסוי, בד בבד עם יציבות בשיעור שיקים ללא כיסוי במשק. ואולם, לאחר שחוקק חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29), התשס"ט-2008, שהקל את התנאים להטלת הגבלה מיוחדת, החלה להשתנות המגמה בהרכב הלקוחות המוגבלים, כך שמספר הלקוחות שהוטלה עליהם הגבלה מיוחדת גדל בהתמדה ואילו מספרם של המוגבלים "הבנקאים" פחת. בעוד שבשנת 2009 עמד מספרם של המוגבלים "הבנקאים" על 66,182, לעומת 44,226 מוגבלים "מיוחדים", הרי שבשנת 2010, השתנה המצב ומספר המוגבלים המיוחדים באותה השנה הפך לרוב ועמד

²⁹ ראשי תיבות של 'מושכי שיקים ללא כיסוי'.

³⁰ דין וחשבון הוועדה לבדיקת בעיית השיקים ללא כיסוי, ירושלים, התשנ"א-1990.

על 126,712 בהשוואה ל-54,331 מוגבלים "בנקאים". נכון לסוף 2022 עמד מספר לקוחות שהוטלה עליהם הגבלה "מיוחדת" על 251,260, בעוד שהמספר הלקוחות שהוטלה עליהם הגבלה "בנקאית", עמד על 19,562. נציין כי מספר הלקוחות שהוטלה עליהם הגבלה "בנקאית" פחת באופן ניכר (קרוב ל-50%) בעקבות ההקלות בזמן מגפת הקורונה. להערכתנו מספרם יגדל בשנים הקרובות ויגיע לרמות דומות לאלו שנצפו טרם המשבר, דהיינו בסביבות 35,000 לקוחות.

תפקידיו של מדור חשבונות מוגבלים, שבאמצעותו ממלא בנק ישראל בכלל והמפקח על הבנקים בפרט את תפקידו, כפי שמוגדר בחוק שיקים ללא כיסוי, כוללים בראש ובראשונה את ניהול מאגר לקוחות וחשבונות מוגבלים במדינת ישראל. תפקיד זה כולל אחריות על קליטת מידע מהגופים המוסמכים להטיל הגבלה במדינת ישראל [הבנקים והגופים המיוחדים שהוסמכו בחוק (ראו לעיל)], חישוב סטטוס הלקוחות שממנו נגזרות הסנקציות הרלוונטיות בחוק והפצת מידע לגופים שאמונים על הטלת הסנקציה (בנקים וגופי האכיפה והגבייה) ולבעלי עניין נוספים (מאגר נתוני אשראי, לציבור הרחב, אתר אישי ללקוחות מוגבלים ועוד). כמו כן, פועל המדור לביצוע בקרה ושמירה על אמינות המידע במאגר ותיקון ליקויים, מתן מענה לביורורים מצד בעלי העניין בגופים שמשותפים בתהליך הטלת הגבלות ופניות מורכבות בנושא לקוחות וחשבונות מוגבלים, מתן מענה מקצועי לסוגיות שקשורות באמינות שיקים בכלל ושיקים ללא כיסוי בפרט, שינויי אסדרה, שאלות מצד ארגונים חברתיים, התקשורת ועוד.³¹

5. ציוני דרך בהתפתחות הטיפול בצרכן הבנקאי

הטיפול בצרכן הבנקאי התפתח לאורך השנים בתהליך אבולוציוני.³² עם זאת היו בתהליך זה מספר נקודות ציון ייחודיות שגרמו לקפיצות מדרגה בתחום ושראו להאיר עליהן זרקור ואלה הן:

חקיקת חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981

כאמור, נקודת ציון מרכזית בהתפתחותה של תפיסת הפיקוח בתחום הצרכני הייתה בשנת 1981, עם חקיקתו של חוק הבנקאות (שירות ללקוח). במסגרת סעיפי החוק, נכלל סעיף 16 שקובע:

- "(א) המפקח יברר פניות הציבור בדבר עסקיהם עם תאגידי בנקאיים שראה בהן ממש וישתמש בסמכויותיו לפי פקודת הבנקאות 1941, למטרה זו.
- (ב) מצא המפקח שפניה היתה מוצדקת, יודיע על כך לפונה ולתאגיד הבנקאי הנוגע בדבר; המפקח יפרש בהודעתו את ממצאי הבירור ואת הדרכים לתיקון הליקוי שמצא.
- (ג) מצא המפקח שפניה לא היתה מוצדקת, או שאין היא ראויה לבירורו, יודיע על כך לפונה; המפקח רשאי לפרש בתשובתו את ממצאי הבירור.
- (ד) החלטותיו וממצאיו של המפקח בבירור פניה-

- (1) לא יהיה בהם כדי להעניק לפונה או לאדם אחר זכות או סעד בבית המשפט או בבית דין שלא היו לו לפני כן;
- (2) לא יהיה בהם כדי למנוע מהפונה או מאדם אחר להשתמש בזכות אחרת או לבקש סעד אחר שהוא זכאי להם, אולם אם נקבע לכך מועד בחיקוק לא יוארך המועד על ידי הגשת הפניה למפקח או בירורה."

באמצעות סעיף זה, הטיל המחוקק לראשונה חובה מפורשת על הפיקוח על הבנקים לברר פניות ציבור בדבר עסקיהם עם תאגידי בנקאים. כמו כן קבע כי הסמכויות שהוענקו למפקח בפקודת הבנקאות ישמשו אותו גם לצורך בירור הפניות ונתן למפקח את שיקול הדעת להחליט אילו פניות לברר. הטלת חובה מוגדרת לבירור פניות ציבור בחוק, יחד עם סמכויות רחבות מתוך פקודת הבנקאות לצורך מילוי המשימה, מהווה נקודת ציון חשובה במיסוד

³¹ בנק ישראל יזם תיקון לחוק שיקים ללא כיסוי שיביא לקיום תכלית החוק באמצעות כלים מתקדמים, תוך הפחתת תוצרי הלוואי שנובעים ממנגנון ההגבלות הקיים היום. הנושא נמצא בימים אלה בדיונים מתקדמים יחד עם משרד המשפטים.

³² לפירוט ראו ההתפתחות והחיקוק של תחומי העיסוק לטובת לקוחות מערכת הבנקאות בהיבט הצרכני, בפרק זה.

ההליך של בירור פניות הציבור ועיגון פונקציה פעילה בפיקוח על הבנקים לצורך שמירה על זכויות הלקוח. בית המשפט העליון יצק בהמשך פרשנות לסעיף, וראוי לציין בהקשר זה את בג"צ ארבל³³ ואת בג"צ גזונטהייט³⁴, שבשניהם נדחתה העתירה נגד המפקח על הבנקים, ובית המשפט קבע שלא נפל בפגם בשיקול דעתו של המפקח אשר ראה לנכון שלא לברר את התלונות של העותרים.

פרשת האשראי לרכישת ניירות ערך

תופעת העמדת אשראי ללקוחות למטרת פעילות בניירות ערך, בין השאר באמצעות מבצעים למיניהם, אפיינה את מערכת הבנקאות בסוף שנת 1993. במקרים רבים הועמדה הלוואה בלון בסכום של 100,000 ש"ח לתקופה של שנה, מתוך ציפיה שניתן יהיה להשיב את הלוואה (קן + ריבית) לאחר שנה וליהנות מהרווח, כתוצאה מעליית מחירי המניות. ההשלכות השליליות של התופעה נתגלו במלוא חומרתן במהלך שנת 1994. עם התבדות הציפיות ירדו שערי ניירות הערך ירידה ניכרת, שהביאה לשחיקה משמעותית בשוויים של תיקי ניירות הערך שבידי המשקיעים. במהלך 1995 הסתכם מספר הפניות בנושא בכ-1,500. רוב הפניות בנושא התקבלו ביחידה לפניות הציבור לאחר פברואר 1995, בעקבות קריאה בטלוויזיה של המפקח על הבנקים דאז, מר זאב אבלס, לכל מי שיש לו תלונה בנושא לפנות ליחידה לפניות הציבור. אירוע זה הוביל בשנת 1995 לעלייה של כ-68% בכמות הפניות ליחידה לעומת שנת 1994, עלייה שחייבה שינוי בהיערכות וגיוסם של עובדים נוספים ליחידה והייתה זו אבן דרך משמעותית בהתפתחותה.

הטענה הנפוצה ביותר בתלונות הייתה כי פקידי הבנק פיתו את הלקוח לטול אשראי ולרכוש בו ניירות ערך - בדרך כלל קרנות נאמנות של הבנק. רוב הטענות האחרות היו במספר תחומים עיקריים: שיווק אגרסיבי;³⁵ אי-גילוי הסיכון; העמדת אשראי בסכומים גבוהים שלא תאמו את יכולתו הכלכלית של הלקוח. הטיפול בתופעה חייב טיפול פרטני בכל מקרה בהתאם לנסיבותיו והיה עצים ביותר. תלונות רבות נמצאו מוצדקות והלקוחות קיבלו סעד בדמות מחיקה חלקית או מלאה של חובותיהם.

העיסוק בתחום החוזים האחידים

בשנת 1994 החל לפעול בתחום יחסי בנק-לקוח בפיקוח על הבנקים צוות חוזים אחידים. המסגרת החוקית העיקרית לפעילותו של צוות זה הייתה חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982. בשימושם של תאגידים בנקאים מצויים חוזים רבים העונים על הגדרת "חוזה אחיד" ובהתאם לסעיף 6 לחוק רשאי בנק ישראל לבקש מבית הדין לחוזים אחידים לבטל תנאים מקפחים בחוזה אחיד. הצוות היה מופקד על בדיקתם של חוזים אחידים שמצויים בשימוש התאגידים הבנקאים, איתור תנאים מקפחים ונקיטת צעדים שונים להוצאת תנאים אלה מתוך החוזים. במסגרת פעילות זו, שנעשתה יחד עם המחלקה המשפטית בבנק ישראל ועם משרד המשפטים, הוגשו לבית הדין לחוזים אחידים ארבעה חוזים מרכזיים:³⁶ חוזה לניהול חשבון עו"ש של בנק לאומי; חוזה הלוואה לדיור של הבנק הבינלאומי הראשון למשכנתאות; חוזה ערבות לפי חוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974 של בנק מזרחי-טפחות וחוזה למתן שירותים בתקשורת של בנק הפועלים.

בעקבות התארוכותם של ההליכים (הטיפול בחוזה העו"ש של בנק לאומי נמשך כ-13 שנים)³⁷ והתובנה כי לפיקוח על הבנקים יש סמכות עצמאית לדרוש מתאגיד בנקאי להסיר או לשנות סעיף מקפח בחוזה וגם לאור מכתב המפקח למערכת הבנקאות משנת 2010,³⁸ שבמסגרתו נדרשו התאגידים הבנקאים לסרוק את כל החוזים הנוהגים במוסדם ולתקן את הדרוש תיקון בכל החוזים הנוספים שבהם קיימים סעיפים דומים לאלה שנדונו בפסקי הדין, הוחלט שאין צורך להמשיך בפעילות זו.

³³ בג"צ 5048/07 דב ארבל – עו"ד נ' בנק ישראל - המפקח על הבנקים

³⁴ בג"צ 10788/06 אברהם גזונטהייט נ' בנק ישראל - המפקח על הבנקים

³⁵ בעקבות טענה זו הוציא המפקח בתאריך 27 ביוני 1994 את הוראת ניהול בנקאי תקין 455 בנושא העמדת אשראי לרכישת נכסים פיננסיים, שאוסרת על תאגיד בנקאי ליזום פנייה ללקוח באמצעות מבצע שיווק ו/או פרסומת לרכוש נכסים פיננסיים במימון אשראי לצורך זה.

³⁶ [/https://www.boi.org.il/q-a/](https://www.boi.org.il/q-a/)

³⁷ בשנת 1997 הוגשה הבקשה לביטול או שינוי תנאים מקפחים לבית הדין לחוזים אחידים. בשנת 2004 ניתן פסק דין על ידי בית הדין לחוזים אחידים. בסמוך לכך הוגש ערעור ובשנת 2010 ניתן פסק דין על ידי בית המשפט העליון בערעורים.

³⁸ מכתב בנושא תיקון חוזים בנקאיים בהתאם לפסיקת בית הדין לחוזים אחידים ובית המשפט העליון

פרסום סקירות פניות הציבור³⁹

בשנת 1994 פורסמה לראשונה חוברת שסיכמה את פעילותה של היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים לשנת 1993 ומאז ועד היום מפורסמת סקירה כזו אחת לשנה.⁴⁰ סקירות אלה כוללות את דבר המפקח, שמשקף את תפיסת הפיקוח בתחום הצרכני, נתונים על פניות הציבור בתקופה הנסקרת, מידע אודות פעולותיה של היחידה בתחום האכיפה ותיקון ליקויים רוחביים במערכת הבנקאות, תיבות מעניינות במגוון נושאים צרכניים עכשוויים, תיאור הטיפול בתלונות נבחרות שניתן ללמוד מהן, מידע אודות עקרונות הטיפול בפניות וזרקור על פעילות האסדרה הצרכנית בתקופה הנסקרת. בנוסף מוצגים בסקירה מדדים נבחרים לדירוג של איכות הטיפול בתלונות הציבור על ידי חמשת הבנקים הגדולים, מתוך מטרה להביא לשיפור השירות במערכת הבנקאות. היקפה של הסקירה השנתית ותכניה התפתחו כמובן עם השנים וכיום היא מהווה נדבך מרכזי וחברת למידה של סוגיות צרכניות שמאפשרת בתוך כך לכלל התאגידים הבנקאים במערכת להיחשף לעמדות שניתנו מטעם הפיקוח על הבנקים לתאגידים אחרים.

פרשת קריסת חברת 'חפציבה'

בתאריך 6 באוגוסט 2007 הורה בית המשפט על מתן צו להקפאת הליכים נגד חברת הבנייה 'חפציבה'. הטיפול של היחידה לפניות הציבור בנושא החל בסמוך לאחר מכן, כאשר פניות של רוכשי 'חפציבה' החלו לזרום ליחידה לפניות הציבור. הפיקוח על הבנקים פעל מייד ובאופן נמרץ לאיסוף מידע מהבנקים ומרוכשי הדירות לצורך גיבוש החלטה באשר לאופן ולהיקף התערבותו בעניין. במסגרת הטיפול בפניות פעל הפיקוח על הבנקים כי ייתנו בהתאם לעמדותיו לנפגעי 'חפציבה' סעדים בסכום חסר תקדים כולל של כ-307 מיליון ש"ח. סעדים אלה ניתנו במסגרת 1,637 פניות, שמתייחסות ל-881 רוכשי דירות. יצוין כי במסגרת כל פנייה של רוכש, נתנה היחידה לפניות הציבור התייחסות נפרדת לכל תשלום ששולם על חשבון הדירה.

בנוסף, כחלק מתהליך הפקת לקחים מפרשת 'חפציבה', פעל הפיקוח במהלך שנת 2008 גם במישור האסדרה להבטחת כספם של רוכשי דירות כדי למנוע את הישנותו של מקרה כזה. הפיקוח על הבנקים הוציא הוראות ניהול בנקאי תקין הנוגעות לליווי פיננסי ולנוסח כתב ערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974: הוראה 326 בנושא ליווי פיננסי נכנסה לתוקף בתאריך 1 ביוני 2008 שנועדה להבטיח את הכספים של רוכשי הדירות בפרויקטים שממומנים בשיטת הליווי הפיננסי. ההוראה ייסדה את שיטת השוברים, שהינה שיטה יעילה ובטוחה לתשלום התמורה על ידי רוכשי דירות מקבלן ישירות לחשבון הפרויקט בבנק המלווה ולהבטחת תשלומים אלה בביטחונות מתאימים; הוראה 456 בנושא נוסח כתב ערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974 - הוראה זו, אשר נכנסה לתוקף בתאריך 1 ביוני 2008, קובעת נוסח אחיד לכתב ערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974, אשר מחייב את כל התאגידים הבנקאים.⁴¹ בנוסף נטל הפיקוח על הבנקים חלק גם בתיקונים שהוכנסו בחוק המכר (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) תשל"ה-1974: חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (תיקון מס' 4), התשס"ח-2008 וחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות) (תיקון מס' 5), התשס"ח-2008.⁴² הטיפול בפרשה זו, שארך כשנתיים וחצי, היה עצים ביותר. הוא הוביל לזינוק בכמות הפניות ליחידה לפניות הציבור והיווה אבן דרך משמעותית בהבנת החשיבות של הטיפול בנושא הצרכני בפיקוח על הבנקים. כחלק מתובנה זו, הוקם בשנת 2008 אגף בנק-לקוח.

³⁹ [/https://www.boi.org.il/publications/regularpublications/21778](https://www.boi.org.il/publications/regularpublications/21778)

⁴⁰ בשנים הראשונות, משנת 1994 עד שנת 2023, פורסם סיכום פעילות דו-שנתית. הקישור המופיע בהערת שוליים 39 מפנה לאתר המציג את סקירות פניות הציבור משנת 1998 ואילך.

⁴¹ הנוסח האחיד שנקבע בהוראה התבסס, בין היתר, על פסק הדין של בית הדין לחוזים אחידים מתאריך 25 בנובמבר 2007, שנתן תוקף של פסק דין להסכמה שהושגה בין הפיקוח על הבנקים לבין בנק מזרחי-טפחות בע"מ, לעניין ביטול תנאים מקפחים בערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974 ואשר בעקבותיו בוטלו תנאים מקפחים בכתב הערבות של הבנק.

⁴² להרחבה בנושא זה ראו סקירת פעילות הפיקוח על הבנקים בנושא 'חפציבה' מתאריך 25 בפברואר 2009. <https://www.boi.org.il/publications/regularpublications/21778>

הרפורמה בעמלות

ביולי 2008 נכנסה לתוקף הרפורמה בעמלות. מטרת הרפורמה הייתה הגברת התחרות במערכת הבנקאות. הרפורמה הושתתה על הנחת יסוד שלפיה יש לשקף ללקוחות את המידע על המחירים שהם משלמים על שירותים בנקאים באופן שיאפשר להם להשוות את המחירים שמוצעים להם ולנהל משא ומתן כדי לשפר את תנאיהם, ובמידת הצורך אף לעבור לבנק שמציע להם את התנאים המיטביים. הרקע לרפורמה היו המלצות שגובשו על ידי הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל לעידוד התחרות במערכת הבנקאות, אשר אומצו בהמשך על ידי וועדה חקירה פרלמנטארית שפעלה בנושא במחצית הראשונה של 2007. בעקבות זאת, חוקק חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון מס' 12), התשס"ז-2007, שמקנה לבנק ישראל ולפיקוח על הבנקים סמכויות בנוגע לעמלות של התאגידים הבנקאים. הסמכויות העיקריות שהוקנו בחוק לבנק ישראל ולפיקוח על הבנקים הן:

1. קביעת רשימה אחידה וברורה של שירותים בנקאים שבעדם רשאים התאגידים הבנקאים לגבות עמלות. בתוך כך הוסמך הפיקוח על הבנקים לצמצם באופן ניכר את מספר העמלות והוא פעל בהתאם לסמכות זו וצמצם את מספרן לכדי שליש ממספרן המקורי. רשימת השירותים הוסדרה בכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008 ולצד זה גם נקבעו תעריפונים מצומצמים בתחומי הפעילות המרכזיים: חשבון עו"ש; משכנתאות; וכן כרטיסי חיוב;
2. התערבות במחירי השירותים הבנקאים, בהתקיימן של העילות הקבועות בחוק;
3. פרסום השוואות לציבור במטרה לעודד את התחרות במערכת הבנקאות.

הרפורמה מהווה ציון דרך בחיזוקה של מעטפת ההגנה הצרכנית ללקוח. קדמה לה ביקורת נוקבת ומתמשכת מצד התקשורת, הכנסת והציבור הרחב על הפיקוח על הבנקים ועל בנק ישראל על חוסר האחידות בשמות של השירותים הבנקאים במערכת הבנקאות, על הקושי של הלקוחות להבין מהן העמלות שאותן הם משלמים וכן גם ביקורת על גובה תעריפי השירותים הבנקאים. במצב החוקי שקדם לרפורמה לא היו לפיקוח על הבנקים ולבנק ישראל סמכויות פעולה בתחום העמלות. הסמכויות הרשמיות שהוענקו לפיקוח על הבנקים ולבנק ישראל לראשונה אפשרו יצירת מסגרת אחידה פשוטה וברורה לשמות של השירותים הבנקאים ולאופן הגבייה עבורם, מעקב אחר מחירי השירותים הבנקאים ומיסודו של מנגנון פיקוח על תחום העמלות.

אחד הצעדים המרכזיים שבוצעו אגב הרפורמה, שמדגים את התרומה של פישוט תחום העמלות עבור ציבור הלקוחות, הוא איחוד השירותים הנפוצים בניהול חשבון עו"ש לשני שירותים בהתאם לערוץ הפעולה: "פעולה על ידי פקיד" ו"פעולה בערוץ ישיר" (שירותים שאוחדו: הפקדות לחשבון, משיכות מחשבון, העברות לחשבון וממנו, משיכות שיקים, הפקדות שיקים, הוראות קבע, הרשאות לחיוב חשבון, ועוד). צמצום סוגי השירותים הללו לשני שירותים בלבד הקלו על הלקוחות ואפשרו להם להבין באופן פשוט וקל עבור מה הם משלמים.

אחד מפירות הרפורמה הוא גם ירידה מתמשכת בעלות של ניהול חשבון עו"ש ובעלות הממוצעת של החזקת כרטיס חיוב לחשבון עו"ש. ירידה זו החלה לאחר הרפורמה ומאז ועד למחצית הראשונה של שנת 2022 נרשמה ירידה בעלויות אלה בשיעור מצטבר של כ-46%.⁴³

המחאה החברתית והקמת הצוות לבחינה של הגברת התחרותיות במערכת הבנקאות

נקודת הציון הבאה שהייתה חשובה מאד בהתפתחות של העיסוק בתחום הצרכני בפיקוח על הבנקים הייתה הקמת הצוות לבחינה של הגברת התחרותיות במערכת הבנקאות בתאריך 7 בדצמבר 2011. הצוות הוקם בעקבות המלצתה של הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג (הידועה בכינויה - 'ועדת טרכטנברג'), אשר בחנה בין היתר את ענף הבנקאות בישראל והגישה את המלצותיה לממשלה בתאריך 3 באוקטובר 2011. כתב

⁴³ ראו לעניין זה את הדיווח התקופתי אודות מחירי השירותים הבנקאים הנפוצים למשקי הבית, מחצית ראשונה לשנת 2022. <https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/55963>

המינוי של הצוות מגדיר את מטרותיו וקובע: "הצוות יבחן וימליץ על אמצעים ומהלכים שונים להגברת התחרותיות בשוק הבנקאות הישראלי. הצוות ייתן דעתו לאמצעים שונים לפישוט המוצר הבנקאי, להעצמת כוח המיקוח של הלקוחות ולשיפור ושכלול תחום נתוני האשראי, במגזר משקי הבית והעסקים הקטנים."

הצוות, היה צוות בין-משרדי⁴⁴ שבראשו עמד המפקח על הבנקים דאז, מר דוד זקן וחלק ניכר מהמלצותיו, שהוגשו במסגרת הדוח המסכם של הצוות במארכ 2013, נכנסו לתכנית העבודה של אגף בנק-לקוח בפיקוח על הבנקים. המלצות הצוות יושמו רובן ככולן. כפי שנכתב במכתבו של המפקח על הבנקים לשר האוצר מר יאיר לפיד ולנגיד בנק ישראל הפרופ' סטנלי פישר, שלהם הוגש הדוח, יועדו ההמלצות שגובשו לספק פתרונות מעשיים לחיזוק מעמדם התחרותי של לקוחות המגזר הקמעוני מול המערכת הבנקאית, תוך התמקדות בפתרונות שניתנים ליישום בטווח הקצר והבינוני, מתוך אמונה כי יישום מכלול ההמלצות והצעדים שמוצגים בדוח יביא לשינוי משמעותי במערכת היחסים שבין הבנק לבין הלקוח על היבטיה השונים. בין הצעדים המשמעותיים שננקטו במסגרת יישום המלצות הצוות היו:⁴⁵

הקלת המעבר מבנק לבנק - תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 432 - תיקון שקבע את האפשרות של ביצוע כל הפעולות עבור הלקוח על ידי הבנק החדש; אפשר את העברת פעילות או את סגירת חשבון באופן נגיש יותר ללקוח, ללא צורך בהגעה לסניף בנק בכלל ולסניף שבו מתנהל חשבון הלקוח בפרט; חייב את הבנקים במסירת מידע עדכני אודות הפעילות בחשבון וכן אודות הליך סגירת החשבון באופן ידידותי ונגיש ללקוח; קבע את סופיות הליך סגירת החשבון ועוד.⁴⁶

תעודת הזהות הבנקאית - הוראת ניהול בנקאי תקין 425 - תעודת הזהות הבנקאית הינה דוח קצר שמציג ללקוח את כל הפעילות הקיימת בחשבונו בצורה ברורה, שקופה וקלה להשוואה. המידע שמופיע בדוח כולל את יתרות העו"ש, את ריכוז הפיקדונות והחסכונות, את ריכוז הלוואות (משכנתא, הלוואות אחרות), מידע על מסגרות אשראי, סך העמלות ששולמו ופרטים נוספים, כגון, הוראות הקבע, מיופי הכוח בחשבון ועוד. באמצעות תעודת הזהות הבנקאית יכול הלקוח להכיר את המוצרים הבנקאיים שקיימים בחשבונו, לנהל משא ומתן עם הבנק לשיפור תנאי ניהול החשבון, להשוות את תנאי ניהול החשבון שלו עם הצעות של בנקים אחרים ובמידה והוא מעוניין בכך, להעביר את חשבונו לבנק אחר באופן מקוון, ידידותי וללא עלות.

גילוי עלות שירותים בניירות ערך - בתאריך 1 בינואר 2023 נכנסה לתוקף הוראת נוהל בנקאי תקין מס' 414 אשר חלה על יחידים ועסקים קטנים. ההוראה מחייבת תאגידי בנקאים להציג ללקוחותיהם, שמחויבים בעמלות בגין פעולות קנייה, מכירה או פדיון של ניירות ערך ישראלים ו/או זרים או בעמלת דמי ניהול פיקדון ניירות ערך, מידע השוואתי בדבר שיעורי העמלות ששילמו לקוחות אחרים של התאגיד הבנקאי שמחזיקים פיקדונות בשווי דומה לשווי הפיקדון שמחזיק הלקוח. המידע השוואתי מפורסם גם באתר האינטרנט של התאגיד הבנקאי וכן מוצג ללקוח במסגרת הדיווח החצי-שנתי עבורו, לצד מידע מפורט על עמלות קנייה, מכירה ופדיון של ניירות ערך ועמלת דמי ניהול פיקדון ניירות ערך שבהן חויב הלקוח בפועל.

חוק אשראי הוגן - הצוות בחן את חוק הלוואות חוץ-בנקאיות התשנ"ג-1993, שקובע תקרת ריבית להלוואות במגזר הלא-צמוד. החוק חל על הלוואות ליחידים שסכומן עד לתקרה של כמיליון ש"ח. כתוצאה מהתפתחויות שונות שאירעו במהלך השנים מאז נחקק החוק ובעיקר הירידה בסביבת הריבית בישראל, התברר כי המנגנון לקביעת תקרת הריבית שקובע בו אינו מתאים. בנושא זה איתר הצוות חסמים להתפתחותו של שוק האשראי החוץ-בנקאי במדינת ישראל, שהעיקריים בהם היו: גובה תקרת הריבית הופך את מתן האשראי החוץ-בנקאי לבלתי כדאי ומונע

⁴⁴ השותפים בצוות היו נציגים מהפיקוח על הבנקים, רשות ההגבלים העסקיים, משרד האוצר, משרד המשפטים והמועצה הלאומית לכלכלה.

⁴⁵ אחד הצעדים המשמעותיים במסגרת יישומן של המלצות הצוות הוא חקיקת חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 והקמת מאגר נתוני אשראי בבנק ישראל. פרק זה לא עוסק בכך.

⁴⁶ שלב נוסף ומשמעותי בהקלת המעבר בין בנקים בוצע בהמשך, בשנת 2021, עם השקת פרויקט ניויד לקוחות בין בנקים באמצעות "מעבר מבנק לבנק בקליק".

כניסת שחקנים לגיטימיים לשוק זה; תקרת הריבית חלה רק על מלווים בשוק החוץ-בנקאי ואינה חלה על מערכת הבנקאות, לרבות החברות לכרטיסי האשראי. כתוצאה מכך נוצר עיוות: לא הייתה מניעה חוקית שיינתן אשראי במערכת הבנקאות בריבית גבוהה מזו שמותרת על פי החוק לגופים חוץ-בנקאים. מתוך מטרה להגביר את התחרות באמצעות הגדלת מספר המתחרים בשוק מתן האשראי הקמעוני, גיבש הצוות ההמלצות שנועדו בין השאר להחיל כללים שווים על כל השחקנים בשוק: לתקן את מנגנון קביעת תקרת הריבית, כך שיבטיח תקרת ריבית נורמטיבית במצבי שוק שונים; להחיל את תקרת הריבית גם על התאגידים הבנקאים; ולהבטיח הגנה נאותה על הצרכנים בשוק האשראי, באמצעות קביעה כי מתן אשראי בריבית שעולה על ריבית שתקבע תיחשב כעבירה פלילית. בהמשך להמלצות הצוות וכחלק מיישומן, הוביל משרד המשפטים בשיתוף עם בנק ישראל את חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות (תיקון מס' 5), התשע"ז-2017, הוא חוק אשראי הוגן.

חיזוק הפונקציה של נציגי תלונות הציבור בתאגידים הבנקאיים - המעבר לשיטת מצ"ה (מיצוי הליכים) בטיפול בפניות הציבור

כדי להבטיח את הטיפול הנאות של התאגיד הבנקאי בתלונות הציבור, נכנסה לתוקף באפריל 2015 הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה שעוסקת בתחום הטיפול בתלונותיהם של לקוחות בתאגיד הבנקאי (הוראה מספר 308A). ההוראה מחייבת את התאגידים הבנקאים להקים פונקציה ייעודית, בלתי תלויה, עם סמכויות מוגדרות לטיפול בתלונות ציבור ולמנות נציגי תלונות ציבור שיעמוד בראשה וקובעת גם את תפקידיהם של ההנהלה ושל הדירקטוריון בעניין זה. היא קובעת כללים שמטרתם להבטיח את הטיפול הנאות של התאגיד הבנקאי בתלונות הציבור, מתוך תפיסה שטיפול הוגן ויעיל של תאגידים בנקאים בתלונות הציבור בדבר עסקיו עם התאגיד הבנקאי הוא רכיב חיוני להבטחת אמון הציבור במערכת הבנקאות ולהבטחת ערך ההוגנות ביחסים בינם לבין לקוחותיהם.

בהתאם להוראה תהיה הנציבות של התאגיד הבנקאי הקו הראשון לבירור תלונות מצד לקוחותיו. המתלונן נדרש בשלב הראשון לפנות לנציבות של התאגיד הבנקאי ואם הוא לא נענה תוך 45 ימים או שהמענה איננו לשביעות רצונו, הוא יכול להשיג על המענה שקיבל מהתאגיד הבנקאי באמצעות פנייה ליחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים, כדי שתבדוק את תלונתו בהתאם לסמכויות המוקנות לה.

ההוראה נועדה לייעל את השירות ואת הטיפול בפניות הציבור בכלל מערכת הבנקאות והיא מונעת מן התפיסה שהלקוחות של התאגידים הבנקאים הם בראש ובראשונה לקוחותיהם ועל כן הטיפול הראשוני בהם צריך להיעשות בחצרותיהם. עם זאת היה חשש כי השינוי יוביל לכך שכמות המידע אודות הכשלים במערכת הבנקאות שהיחידה לפניות הציבור תהיה חשופה לו יתמעט. כדי להתגבר על החיסרון האמור וכדי לוודא שהלקוח יקבל מהתאגיד הבנקאי טיפול איכותי ושירות מיטבי בהתאם לאמות המידה שמצופות ממערכת הבנקאות, נדרשו התאגידים הבנקאים, בין היתר, לדווח לפיקוח על הבנקים במסגרת הוראת דיווח לפיקוח 826 שעוסקת בתלונות ציבור מידע נרחב אודות התלונות שטופלו על ידי נציגי תלונות הציבור של התאגיד הבנקאי. בהתאם להוראה האמורה נדרשים הבנקים לפרט עבור כל תלונה, בין היתר, את הנתונים הבאים: תאריך קבלת התלונה בתאגיד; תאריך מתן תשובה סופית ללקוח; נושא התלונה; הממצא בתלונה; וכן הסעד העיקרי שניתן. על התאגידים הבנקאים להגיש את הדוח לפיקוח על הבנקים בשני מועדים: ב-1 בספטמבר באותה שנה בגין המחצית הראשונה וב-1 במרץ בשנה העוקבת בגין נתונים שנתיים.

הפיקוח עוקב ומנטר דיווחים אלה ופועל לאיתור ליקויים באמצעות הניתוח שלהם. כדי לייעל את תהליך הניטור הוקמה מערכת מצפן שהינה מערכת לניתוח נתונים שמתקבלים מהתאגידים הבנקאים במסגרת הוראת הדיווח ולניהול בקרות. מאגר זה כולל מידע אודות כ-30,000 תלונות ופניות מדי שנה ובכלל זה מידע רב אודות הטיפול בהן.

בחלוף 8 שנים משינוי התהליך של הטיפול בתלונות כפועל יוצא מההוראה, ניתן לומר בפה מלא שהיא השיגה את מטרתה. השינוי הוביל לקיצור של זמני המענה לפניות, גרם לכך שעבודת הפיקוח מתמקדת בתלונות המורכבות

והמשמעותיות יותר, כאשר רוב המענה השוטף ניתן במסגרת הטיפול בנציבויות של התאגידים הבנקאים. לא פחות חשוב מכך - הקמת הנציבויות וקביעת ההנחיות שהקנו להן מעמד גבוה בארגון, העצים את הגורמים שעסקו גם קודם לכן בטיפול בפניות בתאגידים הבנקאים, באופן שברור כיום שהם מהווים זרוע ארוכה של הפיקוח בתאגידים הבנקאים, והיא מתיישבת עם התפיסה הפיקוחית בדבר הטמעת תרבות ארגונית הוגנת בתאגידים הבנקאיים.

אמנת 'זמינות פיננסית' ואמנות נוספות

בינואר 2016 הושקה אמנת 'זמינות פיננסית'. זוהי אמנה וולונטרית שנועדה להקלת ההתמודדות הפיננסית של נשים ששוהות במקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהן או בדירות מעבר, לנפגעות ולנפגעי אלימות שמטופלים במרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה בקהילה (החל בתאריך 6 במרץ 2022) ולשורדות ושורדי זנות (החל בתאריך 12 במרץ 2023).⁴⁷ המענה ניתן באמצעות מתן פתרונות פיננסיים שמתאמים לצרכיהם, שיסייעו להם להתגבר על האלימות הכלכלית שחוו ולפתוח דף חדש בחייהם. מאז השקתה סייעה האמנה לכ-2,115 נשים בהתמודדות עם האלימות הכלכלית במגוון נושאים כדוגמת פתיחת חשבון חדש, הסדר חוב ובירור עיקולים, הקפאת משכנתא, בקשות ליציאה מחשבון משותף וגריעת בעלים מהחשבון, ביטול כרטיסי אשראי ועוד. בנוסף לפיקוח על הבנקים משתתפים באמנה גופים רבים ובהם איגוד הבנקים, שמוביל את הפרויקט, המוסדות הפיננסיים (הבנקים, חברות האשראי, בנק הדואר), משרד הרווחה והביטחון החברתי, רשות האכיפה והגבייה, העמותות שמפעילות את המקלטים לנשים נפגעות אלימות וארגונים חברתיים נוספים.

הפיקוח על הבנקים רואה את אמנת 'זמינות פיננסית' כחלק מתפיסת בנקאות אחראית ומשפיעה. בהתאם לתפיסה זו יש למערכת הבנקאות חלק חשוב בעיצוב המרקם החברתי במדינה ושומה עליה להקדיש תשומת לב ייחודית לאוכלוסיות שונות שחלקן מתקשות לצרוך את שירותיה. לתפיסתו של הפיקוח, הבנקים וחברות כרטיסי האשראי הם גופים מקצועיים, מנוסים ומומחים בתחומם והם חולשים בפעילותם על תחומים רבים ומגוונים שנוגעים לחיי היומיום. השילוב בין המאפיינים הללו הופך את המערכת הפיננסית לגורם ראוי ומתאים לקידום נושאים חברתיים וקהילתיים משמעותיים.

מדינות מובילות בעולם מודדות את מערכת הבנקאות גם בתחום הפעילות החברתית. הפיקוח על הבנקים פועל ממקום ערכי של הבנת הנושא וחיבתו, אגב בחינת מהלכים שמיושמים בעולם ודורש מהבנקים להציג באופן שקוף לציבור את ההיבטים הסביבתיים והחברתיים בפעילותם והכל במטרה לחזק את תרומתה של מערכת הבנקאות לסביבה ולחברה.

חיבתה של אמנת 'זמינות פיננסית' היא בהיותה הצעד הראשון של הפיקוח בכיוון זה. מאז קודמו צעדים וולונטאריים נוספים במסגרת אמנות או מתוים. דוגמא חשובה לכך היה המתווה לדחיית תשלומי הלוואות שגובש בתקופת משבר הקורונה, שבמסגרתו אפשרה מערכת הבנקאות דחייה של תשלומי הלוואות, בעידודו של הפיקוח על הבנקים, מתוך רצון לסייע למשקי הבית ולעסקים להתמודד עם הנסיבות הקיצוניות שנכפו עליהם.⁴⁸ אמנה נוספת שראוי להזכיר בהקשר זה היא האמנה הוולונטרית לקידום ערבות הדדית מתאריך 30 בדצמבר 2020, שגובשה גם היא בתקופת מגפת הקורונה יחד עם המשרד לשוויון חברתי, איגוד הבנקים ומערכת הבנקאות, במטרה להנגיש שירותי בנקאות לציבור האזרחים הוותיקים.⁴⁹ אמנה זו סייעה לציבור זה להתמודד עם האתגרים שנוצרו בקבלת השירותים הבנקאיים והובילה להנגשתם באמצעות שיפור המענה הטלפוני שניתן לו, קדימות בתור לשירות בסניפי הבנקים והעמדת חלופות שונות להנגשתם של השירותים הבנקאיים, שכוללות סניף נייד במיקומים שמאופיינים בריכוז של אוכלוסייה מבוגרת.

⁴⁷ [/https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/55937](https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/55937)

⁴⁸ המתווה פורסם בתאריך 7 במאי 2020 ולאחר מכן הורחב והוארך בתאריך 13 ביולי 2020 ובתאריך 29 בספטמבר 2020.

⁴⁹ https://www.boi.org.il/media/ghdhfjfx/%D7%90%D7%9E%D7%A0%D7%AA-%D7%96%D7%9E%D7%99%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%A4%D7%99%D7%A0%D7%A0%D7%A1%D7%99%D7%AA_2023.pdf

תקופת משבר הקורונה - פעילות הפיקוח על הבנקים בהיבט הצרכני⁵⁰

התפרצות מגפת הקורונה בחודש מרץ 2020 והשפעותיה על המצב הכלכלי בעולם ובארץ על משקי הבית ועל העסקים, הציבו אתגרים מהותיים ורבים בפני מערכת הבנקאות וציבור הלקוחות. השינויים המשמעותיים במצב הכלכלי ובשוק התעסוקה, יחד עם אי-הוודאות שכרוכה באופן ההתמודדות עם המגפה ובמשכה, הביאו לתמורות בסיכונים שעמם מתמודדת מערכת הבנקאות והשפיעו על מצבם הפיננסי של רבים מלקוחותיה.

לנוכח המשבר פעל הפיקוח על הבנקים במגוון רחב של דרכים ושל כלים ובאופן מהיר, כדי לסייע ללקוחותיה של מערכת הבנקאות להתמודד עם אי-הוודאות הכלכלית ועם קשיי התזרים והנזילות שאליהם נקלעו חלק מהלקוחות, במקביל לכלים מוניטרים שהפעיל בנק ישראל על מנת לתמוך בשוק ההון ולהגדיל את הנזילות ואת הזמינות של האשראי במשק. המטרות המרכזיות של הפיקוח על הבנקים במהלך ההתמודדות עם המשבר היו: לאפשר לציבור להמשיך ולקבל שירותים בנקאיים שוטפים שמהווים שירות חיוני; לסייע ללקוחותיה של מערכת הבנקאות להתמודד עם המשבר והשלכותיו על מצבם הפיננסי; וכן להמשיך ולשמר את יציבותה של מערכת הבנקאות, תוך רתימת כוחה ויכולותיה להמשיך התמיכה בפעילותו הכלכלית של המשק וכל זאת במקביל להקפדה על התנהלות רגישה והוגנת כלפי הלקוחות שנקלעו לקשיים. הפיקוח על הבנקים הפעיל את מגוון כלי האסדרה שעומדים לרשותו על מנת לסייע לציבור ובין היתר פורסמו תיקונים להוראות ניהול בנקאי תקין ובוצעו שיתופי פעולה עם משרדי הממשלה ועם רשויות פיקוח נוספות לצורך קידום יוזמות לטובת הציבור ומתן ליווי להליכי חקיקה ייעודיים שנקטו על רקע המשבר.⁵¹

מערכת מ.פ.ל

החל מסוף שנות ה-90 החלה לפעול היחידה לפניות הציבור באמצעות מערכת ממוחשבת, שנחשבה באותן שנים למערכת מתקדמת מאד. לאחרונה עלתה לאוויר **מערכת ניהול קשרי לקוחות (CRM) חדשה** לניהול פניות הציבור והבקורות הצרכניות. המערכת נבנתה בסביבת ענן ומטרתה לשפר את התהליכים, ליעלם ולהביא לשיפור השירות לציבור. למערכת זו יש תועלות רבות, הן מבחינת שיפור השירות ללקוח והן בהיבטים תפקודיים וניהוליים. המערכת כוללת פורטל באתר בנק ישראל שמאפשר צפייה בפניות ובסטטוס הטיפול בהן, הגשת בקשות למידע ועוד. הקשר עם הלקוחות הורחב ויעשה גם באמצעות הודעות דוא"ל, מסרונים, טפסים מגוונים, מכתבים רשמיים ועוד. בנוסף כולל הפורטל מערכת "זיהוי לקוחות" באמצעות אתר ממשל זמין והוגברה בכך השמירה על פרטיותם של הלקוחות ועל מאגר המידע. בנוסף הוקמו בפיתוח המערכת דוחות ותהליכים רבים לקידום ולשיפור ניהול התיקים באמצעות בקורות ניהוליות, לוחות, מחוונים, לוחות בקרה ועוד. במסגרת המערכת הוקם גם פורטל ייעודי להעברת מידע ותכתובות בצורה ישירה מהירה ובטוחה, לרבות לוחות, מחוונים ולוחות בקרה שמציגים למשתמשים מידע על הטיפול בתיקים. המערכת החדשה מאפשרת לפונים ליחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים לקבל שירות טוב יותר, תוך הרחבתם של ערוצי התקשורת עם היחידה, שקיפות גדולה יותר לתהליך הטיפול ונגישות.

ובראייה צופה פני עתיד

הפיקוח על הבנקים נמצא בימים אלה בעיצומם של מספר תהליכים שצפויים להוביל לקפיצת מדרגה בהטמעתה של מערכת יחסים הוגנת יותר בין מערכת הבנקאות לבין לקוחותיה ובפעילותו לשיפור השירות. ביניהם ניתן למנות את התהליכים הבאים:

⁵⁰ להרחבה בנושא הפעילויות המרכזיות שביצע הפיקוח על הבנקים בתחום הצרכני במהלך המשבר במטרה לסייע ללקוחות מערכת הבנקאות לצלוח את התקופה המאתגרת, ראו סקירת פניות הציבור וצעדים להגנה על הלקוח שנת 2019 ומבט לשנת 2020 (משבר הקורונה). [/https://www.boi.org.il/publications/pressreleases](https://www.boi.org.il/publications/pressreleases)

⁵¹ להרחבה בנושא פעילות הפיקוח על הבנקים בתקופת משבר הקורונה בהיבט הצרכני ראו פרק ה' לסקירת פניות הציבור וצעדים להגנה על הלקוח שנת 2019 ומבט לשנת 2020 (משבר הקורונה). [/https://www.boi.org.il/publications/pressreleases](https://www.boi.org.il/publications/pressreleases)

בתחום האסדרה - הפיקוח פועל בימים אלה לקידום עקרונות חדשים להתנהלות הוגנת של התאגידים הבנקאים עם לקוחותיהם, המבוססים על הנחיות בין-לאומיות, כדוגמת עקרונות ה-OECD להגנה על הלקוח הפיננסי, וכן על עקרונות ה-FCA. צעד ראשון נעשה בתאריך 29 במרץ 2023, עם פרסום הוראה 501 שקובעת עקרונות להתנהלות בנקאית נאותה בתחום השירות והתמיכה והצעדים הבאים נמצאים בתהליך מתקדם;

בתחום השירות של הפיקוח על הבנקים במענה לפניית הציבור - באמצעות מערכת ניהול קשרי הלקוחות (CRM) חדשה, שמוטמעת בימים אלה ממש, יחול שיפור משמעותי בשירות שניתן על ידי הפיקוח לציבור הפונים אליו;

בתחום ההערכה הצרכנית - פיתוח מדד ההוגנות כפי שתואר בפרק זה הוא חלק מתכנית רחבה יותר להעמקה ולהרחבה של תהליכי ההערכה הצרכנית שיתקיימו במערכת הבנקאות, לצד תהליכי ההערכה היציבותית שמתקיימים זה שנים ארוכות;

בתחום האכיפה - הפיקוח פועל בשנים האחרונות ומתכוון להמשיך ולחזק את האכיפה הצרכנית במגוון הכלים שעומדים לרשותו, כפי שתוארו בפרק זה.

6. סיכום

תיארנו בפרק זה את התפתחותה של העשייה הצרכנית בפיקוח על הבנקים עד כה. כפי שהצגנו, הפיקוח על הבנקים מעורב בפועל באמצעות פעילותו הענפה של אגף בנק-לקוח בכלל ההיבטים של הצרכנות הפיננסית. מדובר למעשה ברשות חזקה להגנת הצרכן הבנקאי, שמעורבת באופן משמעותי הן בעשייה רוחבית שיש לה השלכה על כלל לקוחותיה של מערכת הבנקאות והן בעשייה פרטנית לטובת לקוחות שפונים לקבלת סיוע, עם דגש על משקי בית ואוכלוסיות מוחלשות ועסקים קטנים בפרט.

בשנים האחרונות שם הפיקוח על הבנקים דגש על תפיסת ההוגנות כערך ולא רק כסיכון - מדובר על תרבות ארגונית, להבדיל מהניהול של הסיכון ההתנהגותי, של הסיכון המשפטי או של סיכון המוניטין, שהם הסיכונים שבנק עלול להיחשף אליהם כשהוא פועל בחוסר הוגנות כלפי לקוחותיו. הרעיון שעומד בבסיסו של שינוי זה הינו שההוגנות כלפי הלקוחות הינה ערך בפני עצמו, שראוי לשמירה ולטיפול גם במנותק מניהול הסיכונים, מתוך הנעה פנימית והשמת הלקוח במרכז. משמעות הדבר היא שהפיקוח מצפה שההתנהלות ההוגנת כלפי הלקוחות תבוא ממקום ערכי ולא מתוך כפייה או מתוך חשש להתממשותם של סיכונים. הציפיה הפיקוחית היא, שמעבר לציות לאסדרה הצרכנית, יטמיע התאגיד הבנקאי ערכים שמקדמים תרבות של הוגנות כלפי לקוחותיו ושתרבות זו תוטמע גם מלמעלה למטה וגם מלמטה למעלה.

כמו כן, כפי שראינו, נוסף בשנים האחרונות ליעד ההוגנות הנושא של בנקאות מכלילה ומשפיעה, נושא שגם בו עוסק הפיקוח רבות. המטרה היא להניע את מערכת הבנקאות לקחת חלק משמעותי יותר במרקם הכלכלי-חברתי בישראל.

המסר של הפיקוח על הבנקים בדבר מרכזיותה של תרבות ארגונית של הוגנות במערכת הבנקאות והחשיבות של הטמעתה כחלק בלתי נפרד ממערכת הבנקאות, מועבר על ידי הפיקוח לגופים המפוקחים וללקוחותיהם בחמש דרכים מרכזיות:

פעילות שוטפת, יומיומית - כפי שתוארה בתמצית בפרק זה ובכלל זה קביעת אסדרה מחייבת להתנהלות הוגנת; טיפול ומתן מענה בכתב ובמוקד טלפוני לאלפי פניות ציבור; פיקוח ואכיפה צרכנית; פרסום דוחות השוואה תקופתיים במגוון תחומים; הסברה צרכנית; מעורבות בתובענות ייצוגיות; קידום רפורמות ויוזמות חברתיות ועוד. כל אלה נעשים מתוך תחושת שליחות עמוקה ובמסירות רבה, כדי שנחיה פה בחברה טובה יותר.

הדהוד המסר - המסר נכלל באופן ברור וישיר בפרסומי הפיקוח ובדו-שיח של הפיקוח עם הגופים המפוקחים ועם הציבור, לדוגמה: הוראות ניהול בנקאי תקין; מכתבי המפקח; סקירות; הודעות לעיתונות; פגישות עם הגופים המפוקחים; הרצאות ועוד. בשנים האחרונות התעצמה פעילות זו מאד ומסרים בדבר היותו של 'הלקוח במרכז' והחשיבות של הטמעת תרבות ארגונית הוגנת והגונה מופיעים בפרסומי הפיקוח השונים באופן תדיר.

אכיפה - פעילות אכיפה צרכנית שוטפת, יזומה ומגיבה, אשר הועצמה בשנים האחרונות, מחזקת את יישומם של החוקים, של הכללים ושל ההנחיות הצרכניות שקבע הפיקוח. פעילות זו קיבלה חיזוק בהקמתו של מדור בקרה צרכנית ביחידה לפניות הציבור ולבקרה צרכנית בשנת 2020.⁵²

מדידה - פיתוח מדד ההוגנות שאומד ושמעריך את רמת ההוגנות בתרבות הארגונית במערכת הבנקאות, נועד להוות, לכשיתפרסם, "תו תקן" עבור הציבור לרמת ההוגנות של כל אחד מהתאגידים הבנקאיים. הפיקוח שוקד בימים אלה על הפיתוח ועל הטיוב של תהליך הערכה צרכני זה, לרבות באמצעות שיתוף הציבור, מתוך מטרה לפרסם את הממצאים לציבור.

שקיפות - להגברת השקיפות של פעילות הפיקוח לטובת הלקוחות יש חשיבות רבה כדי לסייע לציבור למצות את זכויותיו. אחד הצעדים המשמעותיים בתחום הזה הוא פרסום סקירת פניות הציבור השנתית. כמו כן נוסחו דפים ייעודיים באתר של בנק ישראל: דף סקירות פניות הציבור;⁵³ דף עיצומים כספיים;⁵⁴ דף עמדות שמוגשות בתובענות ייצוגיות ובהליכים אחרים;⁵⁵ דף שירות לציבור;⁵⁶ דף מדריכים;⁵⁷ וכן דף דיווחים לכנסת.⁵⁸ צעד חשוב להגברת השקיפות נעשה לאחרונה עם פרסום הריביות שמשלמים בנקים בעד פיקדונות וריביות שנגבות בעד אשראי. הרקע לפרסום הוא שינויים שחלו בסביבת הריבית והאינפלציה החל מהמחצית השנייה של שנת 2022, אשר העלו את החשיבות של הגברתה של יכולת ההבנה של הלקוחות את השלכותיהם של השינויים והגברתה של יכולת ההשוואה שלהם בין התנאים שמוצעים להם על ידי בנקים שונים במגוון המוצרים הבנקאיים, הן בצד האשראי והן בצד הפיקדונות.⁵⁹

אנו תקווה כי הסקירה בפרק זה, שמציגה רקע היסטורי של התפתחות התפיסה של הפיקוח על הבנקים בתחום הצרכני, תשפוך אור על חשיבות פעילותו של הפיקוח על הבנקים, שתהיה אפקטיבית יותר ככל שתהיה ידועה ומוכרת יותר לציבור בישראל.

⁵² אכיפה צרכנית מתבצעת גם ביחידת ביקורת ממשל תאגידי ובקרה באגף הביקורת, באמצעות קיומן של ביקורות צרכניות.

⁵³ [/https://www.boi.org.il/publications/regularpublications/21778](https://www.boi.org.il/publications/regularpublications/21778)

⁵⁴ [/https://www.boi.org.il/roles/supervisionregulation/50342](https://www.boi.org.il/roles/supervisionregulation/50342)

⁵⁵ ראו הערת שוליים 28.

⁵⁶ [/https://www.boi.org.il/publications/pressreleases](https://www.boi.org.il/publications/pressreleases)

⁵⁷ [/https://www.boi.org.il/roles/supervisionregulation/54438](https://www.boi.org.il/roles/supervisionregulation/54438)

⁵⁸ להרחבה בנושא זה ראו את ההודעות לעיתונות מאוקטובר 2022 ומפברואר 2023 וכן דף השוואת הריביות באתר של בנק ישראל.

⁵⁹ -שקיפות צרכנית בסביבה פיננסית משתנה - פרסום שיעורי הריביות של התאגידים הבנקאיים - השלמת השלב ראשון

-השוואת ריביות על פיקדונות ועל אשראי

-השוואת ריביות על פיקדונות ועל אשראי