פרק ג'

פעילות הפיקוח על הבנקים

סיכום פעילות הפיקוח על הבנקים בשנת 2018 ותחילת 2019

יציבות – **שמירה על כספי המפקידים**	**הגנה על הלקוח** הבנקאי	**קידום התחרות והיעילות** בבנקים לטובת הלקוחות	**קידום חדשנות** במערכת הפיננסית
ביצוע הערכת סיכונים כוללת בבנקים	טיפול באלפי פניות ציבור בשנה והכרעה במחלוקות	יישום הרפורמה להגברת התחרות	הסרת חסמים למעבר לפעילות דיגיטלית
חיזוק ניהול סיכוני הסייבר והטכנולוגיה	הגברת פעולות האכיפה בנושאים צרכניים	הסרת חסמי רגולציה להקמת בנק חדש	המשך מתן הקלות בפתיחת חשבון בנק באופן דיגיטלי
ביצוע ביקורות ואכיפה לשמירה על היציבות והממשל התאגידי	שיפור הליכי שיווק יזום של אשראי צרכני	הפרדת חברות כרטיסי אשראי	יצירת תשתית להגשת ערבויות באופן דיגיטלי
חיזוק ניהול הסיכונים באשראי צרכני	הפחתת עמלות לעסקים קטנים	הסרת חסם מחשוב לבנק חדש	הסרת חסמים למעבר לטכנולוגיית ענן
חיזוק ניהול הסיכונים בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור	הגברת מודעות פיננסית לציבור וליווי אזרחים ותיקים במעבר לדיגיטל	ביצוע ופרסום סקר שביעות רצון מהשירות הבנקאי	קידום פרויקט בנקאות פתוחה – הקלה על העברת מידע לצדדים שלישיים לבקשת לקוח
הידוק הבקרה על ניהול הבנקים בשלוחות בחו"ל	פישוט הסכמי אשראי	קידום פרויקט להקלת מעבר מבנק לבנק באופן דיגיטלי	קידום הטמעת טכנולוגיה מתקדמת וחדשנית בתחום התשלומים
	סיוע לאוכלוסיות ייעודיות (קשישים, עולים חדשים, נשים מוכות)	קידום התחרות בתחום הסליקה	

1. החזון והיעדים האסטרטגיים של הפיקוח על הבנקים

הפיקוח על הבנקים פועל לטובת הציבור על בסיס סמכויותיו המעוגנות בחוק. יעדי הפיקוח הם: שמירה על יציבותה של המערכת הבנקאית כדי להבטיח את פיקדונות הציבור; הגנה על הלקוח הבנקאי; עידוד התחרות; והבטחת התמיכה של המערכת הבנקאית בפעילות החברות והפרטים במשק. תפקידים אלו שלובים זה בזה, והם חיוניים כדי לשמר את אמון הציבור במערכת הבנקאית וכדי לאפשר צמיחה כלכלית. לשם השגת מטרות אלה הגדיר הפיקוח על הבנקים בשנת 2015 שני יעדים תומכים – קידום טכנולוגיה וחדשנות במערכת הבנקאית ועידוד ההתייעלות של הבנקים.

במהלך שנת 2015 בחן הפיקוח על הבנקים את יעדיו האסטרטגיים וגיבש את חזונו לשנים הבאות – להיות גוף פיקוח מקצועי ויוזם לטובת הציבור והמשק. במסגרת החזון הוגדרו שלושת היעדים המרכזיים: שמירת יציבותם של הבנקים לשם השמירה על כספי המפקידים, קידום הוגנות ביחסים שבין הבנק ללקוחותיו וקידום תחרות בתחום משקי הבית והעסקים הקטנים. כן הוגדרו שני יעדים תומכים – עידוד חדשנות טכנולוגית וקידום התייעלות של המערכת הבנקאית. לקידומו של כל אחד מהיעדים נבנתה תוכנית מוגדרת ובה יוזמות רבות שיובילו לקידומו. לאחר כארבע שנים של הפעלת התוכנית ניתן לראות התקדמות גם ביישום היוזמות, שחלקן הבשילו השנה, וגם במדדים הכמותיים שבהם הוגדרו יעדים – מדדי התייעלות, מדדי ריכוזיות בבנקאות, מדדים של אחוז הפעולות המבוצעות באמצעים דיגיטליים ועוד.

יעדים אסטרטגיים אלו נקבעו תוך בחינת השינויים המשמעותיים המתרחשים בסביבה הכלכלית, הטכנולוגית והחברתית בעולם ובישראל, שינויים המחייבים חשיבה מחודשת על מבנה המערכת, על זהות השחקנים השונים ומספרם ועל המודלים העסקיים שלהם. בראש השינויים נציין את השינויים הטכנולוגיים, המשפיעים מאוד גם על העולם הפיננסי, ואת הרפורמה שמקדמים בנק ישראל ומשרד האוצר להגברת התחרות בתחום הבנקאות למשקי הבית ולעסקים הקטנים.

להלן נסקור את הפעולות המרכזיות שקידם הפיקוח על הבנקים בשנת 2018 ובתחילת 2019. בפיקוח על הבנקים 160 עובדים ומנהלים והפיקוח מקצה ומתעדף את המשאבים ותשומת הלב שלו לנושאים בהם הוא מטפל, על בסיס המטרות האמורות ומתוך ניתוח סיכונים כולל, בגישה מבוססת סיכון.

1.1 הפעולות המרכזיות לחיזוק היציבות

במטרה להוסיף ולחזק את היציבות פעל הפיקוח בנושאים הבאים:

- **ביצע הערכת סיכונים כוללת בכל אחד מהבנקים:** זהו תהליך מקיף ומובנה של הערכת הסיכונים הנשקפים לבנקים, המכונה SREP (Supervisory Review and Evaluation Process). התהליך מתנהל בשיטה סדורה, שעודכנה בשנת 2017 תוך לימוד מניסיונם של רגולטורים מובילים בעולם. במסגרת התהליך העריכו כלכלני הפיקוח את הסיכון המובנה בכל אחת מהפעילויות השונות של הבנק ואת איכות ניהולו. כן הוערכו פונקציות הממשל התאגידי, ונבחנו הנאותות והאיכות של ההון העצמי. לתהליך ה-SREP שלוש מטרות מרכזיות: (א) עדכון דרישת ההון מהתאגיד

הבנקאי הבודד, במידת הצורך. (ב) דרישה מהתאגיד הבנקאי לנקוט צעדים להפחתת הסיכונים ולתיקון תהליכים. (ג) עדכון תוכנית העבודה הפיקוחית, שהיא מבוססת-סיכון. (ראו תיבה ג׳-2: "המתודולוגיה הפיקוחית להערכת הסיכונים בבנקים")

- **חיזוק הניהול של סיכוני סייבר:** הפיקוח, יחד עם מערך הסייבר הלאומי, פעל לחיזוק יכולות הבנקים לנהל את סיכוני הסייבר באמצעות שיתוף במידע על ניסיונות תקיפה, אירועי פישינג וסיכונים מתהווים. זאת ועוד, הפיקוח פרסם הוראה בנושא "ניהול סיכוני סייבר בשרשרת האספקה" שהבהירה לתאגידים הבנקאיים את אחריותם לעבודה מאובטחת מול ספקים חיצוניים מהותיים ואת חובותיהם לניהול סיכונים נאות. התאגיד הבנקאי נדרש לקבוע את הפעולות הנחוצות כדי לוודא שהספקים החיצוניים נוקטים את האמצעים הנדרשים להפחתת חשיפתו של התאגיד הבנקאי לסיכון סייבר, וכן לשלב בהסכם עם הספק את התנאים הנדרשים בהתאם להערכת הסיכונים.
- **חיזוק הניהול של סיכוני הטכנולוגיה:** באגף החדשנות והטכנולוגיה, שהוקם בפיקוח על הבנקים לפני כ-3 שנים לצורך התאמת הפיקוח לסביבה הטכנולוגית המשתנה, נבנתה שיטה לביקורת (on-site) והערכה (off-site) בתחום טכנולוגיית המידע וסיכוני הסייבר. במסגרת זו הוכנסו השינויים הארגוניים הנדרשים כדי להדק את הפיקוח על הסיכונים המתגברים, והוצגה תוכנית לביקורות והערכה של פעילות המערכת הבנקאית בתחום זה.
- **ביצע מבחן קיצון למערכת הבנקאית:** בהתאם לסטנדרט הבינלאומי, הפיקוח על הבנקים ערך גם השנה מבחן קיצון מאקרו-כלכלי למערכת הבנקאית. מטרת המבחן היא לבחון האם באירוע מקרו כלכלי קיצוני, הבנקים יוכלו לספוג את ההפסדים שייווצרו מבלי לסכן את פיקדונות הציבור ואת יציבותם. תוצאות המבחן מוצגות בתיבה א׳-1: "מבחן קיצון מקרו-כלכלי למערכת הבנקאית, 2018".
- **עריכת ביקורות בנושאים שונים:** הפיקוח בדק את איכות הבקרות, ניהול הסיכונים והממשל התאגידי בבנקים הלכה למעשה באמצעות ביקורות וסקירות. הדגשים בבדיקות שנערכו בשנת 2018 היו בניהול סיכוני האשראי, בהוגנות של שיווק האשראי הצרכני, בניהול סיכוני האשראי ללווים עסקיים, לרבות נאותות הסיווג וההפרשה להפסדי אשראי ובחינת האפקטיביות של תהליכי הגבייה והסדרי החוב ללווים אלו, בניהול סיכוני הריבית והחשיפה לשינויים בשיעורי הריבית, בניהול סיכוני ההתנהגות (conduct risk), ניהול סיכוני המעילות וההונאות, לרבות בפעילות חדרי העסקאות ובתחומי איסור הלבנת הון ומימון טרור. בדיקות אלו העלו דרישות קונקרטיות והמלצות לשיפור במקומות שבהם נתגלו חולשות בהתנהלות התאגידים הבנקאיים.
- **חיזוק הממשל התאגידי בבנקים עם דגש בתחומי הטכנולוגיה:** לשם התאמת הדירקטוריון לסביבה הטכנולוגית המשתנה תיקן הפיקוח את הוראת ניהול בנקאי תקין המגדירה את תפקידי הדירקטוריון ודרכי פעולתו, ודרש למנות ועדה לענייני טכנולוגיית מידע וחדשנות טכנולוגית, תוך שהגדיר את התחומים בהם הועדה נדרשת לדון ולמנות חבר דירקטוריון אחד (לפחות) אשר יהיה בעל מומחיות טכנולוגית, בנוסף דרש הפיקוח לקצוב את זמני הכהונה של יושבי הראש בוועדות הדירקטוריון השונות, כדי להבטיח תחלופה ורענון שתורמים לניהול סיכונים אפקטיבי.
- **חיזוק ניהול הסיכונים באשראי הצרכני:** על רקע הגידול המתמשך של האשראי למשקי הבית בשנים האחרונות המשיך הפיקוח במעקב אחר התפתחות הסיכונים בתיק האשראי הצרכני, באמצעות ביקורות ופעולות להפחתת סיכונים אלו. ממצאי

הביקורת הפרטניים שוקפו לבנקים וכללו דרישות לתיקון ליקויים. ממצאי הביקורת הרוחביים שוקפו לציבור באמצעות סקירות רוחב שפורסמו באתר בנק ישראל.

- **חיזוק ניהול הסיכונים באשראי העסקי:** הפיקוח המשיך במעקב אחר התפתחות הסיכונים בתיק האשראי העסקי ואחר הטמעת הדרישות בתחום זה, דרש מהבנקים לתקן את החולשות והליקויים שנמצאו, והדגיש את הצורך בתהליך מוסדר וקפדני של בחינת הנאותות הכוללת של ההפרשות להפסדי אשראי, כדי לוודא שיימצאו הפרשות מספקות בעת הצורך.
- **הפרשות בגין סיכוני האשראי:** הפיקוח קידם את היערכות התאגידים הבנקאיים ליישום כללים חדשים בנושא חישוב ההפרשה להפסדי אשראי צפויים (CECL). הוא הורה לתאגידים הבנקאיים להיערך לאימוץ הכללים החדשים שנקבעו בעניין זה, ועוקב אחר היערכותם. יישום הכללים החדשים צפוי לשפר את עמידות התאגידים הבנקאיים בפני משברים פיננסיים, וכן לשפר את איכות הדיווח על מצבם הכספי, בין היתר באמצעות חיזוק הקשר בין סיכוני האשראי בפועל וניהולם לבין השתקפותם בדוחות הכספיים.
- **חיזוק הניהול של סיכוני ציות:** הפיקוח שיתף פעולה, יחד עם רגולטורים וגורמים לאומיים נוספים, בביקורת של ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force), שהוא הארגון המוביל בעולם בתחום המאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. הארגון בחן את עמידת המדינה בתקנים בין-לאומיים בתחום זה ואת האפקטיביות של משטר האכיפה. בדוח שהגיש הוא מציין שככלל ישראל מפעילה משטר אפקטיבי של איסור הלבנת הון ומימון טרור. הדוח אושר בדצמבר 2018, ועם פרסומו **הצטרפה מדינת ישראל כחברה לארגון ה-FATF.**
- **ליווי של שינוי מבנה הבעלות בבנקאות:** הפיקוח ליווה את תהליך הפיכתו של בנק הפועלים לבנק ללא גרעין שליטה, תוך הגדרת מתווה לביזור גרעין השליטה. מאז סיומו של התהליך בבנק זה, רוב התאגידים במערכת הבנקאית הישראלית מתנהלים ללא גרעין שליטה, כלומר בבעלות ישירה של הציבור והגופים המוסדיים. הוראות ניהול בנקאי תקין נותנות מענה לפיקוח הנדרש על בנקים בעלי מבנה שליטה זה.
- **ניהול סיכונים בפעילות שלוחות חו"ל ומול תושבי חוץ:** הפיקוח פרסם הוראה ייעודית בנושא פיקוח על שלוחות חו"ל, שכללה דרישות חדשות למיקוד הפעילות בחו"ל ולחיזוק ניהול הסיכונים בשלוחות, לצד הידוק וחיזוק הבקרה על פעילותן באמצעות הפעלת מנגנונים פנימיים וחיצוניים של ניהול סיכונים וביקורת, כגון שימוש במשרדי ביקורת חיצוניים מקומיים (במדינת פעילות התאגיד). חלק מהדגשים בהוראה הם פועל יוצא של הפקת לקחים מהחקירות של הרשויות האמריקאיות את הבנקים הישראלים ובנקים נוספים בעולם.
- **חיזוק והרחבה של הקשרים עם רשויות פיקוח בחו"ל ועם גורמי חוץ אחרים:** הפיקוח חתם על מזכר הבנות לשיתוף פעולה ולשיתוף במידע עם רשות הפיקוח הפיננסית בניו יורק (NYDFS), חתם על מזכר הבנות לשיתוף פעולה בנושא פינטק עם רשות הפיקוח השוויצרית (FINMA) והרחיב את הדיאלוג המקצועי עם גורמים במדינות שונות (ארה"ב, אנגליה, סינגפור ואחרות).
- **היערכות הבנקים בתחום ההמשכיות העסקית:** הפיקוח המשיך לחזק את מוכנות המערכת הבנקאית לעמידה בפני סיכוני ההמשכיות העסקית. זאת, בין היתר, באמצעות (א) מעקב אחר עמידתם של הבנקים בדרישות הוראה 355 בתחום מיגון אתרים קריטיים (חדר המחשב, חדר המצב, המוקד הטלפוני, חדר העסקאות וכד'),

ספקים מהותיים למערכת הבנקאית, (ב) עבודת מטה, יחד עם התאגידים הבנקאיים, לקביעת סדר הקדימויות ביחס לשירותי תשתיות לאומיות. במסגרת תפקידו כרשות הייעודית הפיננסית בנקאית, וחברותו בוועדת המשק לשעת חירום, נטל הפיקוח חלק בעבודת המטה ובדיונים הלאומיים לפיתוח ידע ורמות שירות בשעת חירום.

- **ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים**- במסגרת הדיונים הציג הפיקוח על הבנקים לוועדה מידע רב, שפורסם גם לציבור באתר האינטרנט של בנק ישראל. המידע, הציג את אפקטיביות הצעדים הרבים שננקטו לאורך השנים לצורך צמצום ריכוזיות האשראי במערכת הבנקאית, צעדים שסייעו לשמור על יציבות המערכת, גם במהלך המשבר הפיננסי העולמי שהחל ב- 2007 ופגע בבנקים רבים בעולם. בנוסף, הציג הפיקוח רשימה של צעדים שננקטו בכדי לקדם ממשל תאגידי נאות במערכת הבנקאית. בהתייחס לדוח הועדה, העובדות והמסקנות המצוינות בו, מתעתד הפיקוח לפרסם התייחסות נרחבת בהמשך.

1.2 הפעולות המרכזיות לחיזוק ההוגנות ואמון הציבור והגנה על הלקוח הבנקאי

כדי להוסיף ולהעמיק את ההוגנות ביחסים שבין התאגידים הבנקאיים לבין לקוחותיהם ולחזק את מעמדו של הלקוח, הפיקוח –

- נתן מענה לפניות הציבור ושאלותיו בנושא בנקאות וצרכנות וכן בירר והכריע בתלונות הציבור בכל הנוגע לעסקיו עם התאגידים הבנקאיים. בשנת 2018 טופלו 8,394 תלונות ופניות ציבור, במסגרת זו קבע הפיקוח סעדים ללקוחות שפנייתם נמצאה מוצדקת וכן הורה על תיקון ליקויים רוחביים שאותרו מהמידע המצטבר בפניות הציבור, לרבות החזרים לקבוצת לקוחות רלוונטית. בשנת 2018 הוחזרו ללקוחות בתיקים פרטניים כ-3.4 מיליון ₪.
- פיקח וביקר את עבודת נציבי תלונות הציבור בכלל התאגידים הבנקאיים בכל הנוגע לטיפול והמענה בפניות הלקוחות אליהם.
- **הגביר את פעולות האכיפה בנושאים צרכניים** - במהלך 2018-2019, הפיקוח הטיל שישה עיצומים כספיים על תאגידים בנקאיים שונים בסך מצטבר של כ-5 מיליוני ש"ח בגין הפרת חובת אזהרה בפרסומת, בגין התנהלות בנק בהתרחש אירועי כשל ממשיכות ממכשירים אוטומטיים ובגין אי תיקון ליקוי בהתאם להוראות הפיקוח. בנוסף ערך הפיקוח מספר ביקורות בבנקים שונים בנושא ייזום אשראי צרכני, וכתוצאה מהן הציג לכמה מהם דרישות פרטניות ואף חידד את הדרישות בנושא לכלל המערכת. הפיקוח גם מקדם הוראה בנושא האשראי הצרכני בשיתוף עם רשות שוק ההון.
- **ייצג את עמדות בנק ישראל בוועדות הכנסת ובוועדות שרים בנושאי צרכנות בנקאית,** נתן חוות דעת מקצועיות לגבי הצעות חוק רבות וגיבש, יחד עם המחלקה המשפטית של בנק ישראל, עמדות בתובענות ייצוגיות נגד בנקים וחברות כרטיסי אשראי. להלן תיקוני חקיקה עיקריים שהפיקוח לקח חלק פעיל בגיבושם ויסייעו ללקוחות המערכת הבנקאית:
  - **חוק אשראי הוגן** והתקנות מכוחו.
  - **חוק שירותי תשלום** (להרחבה ראו תיבה ב'-2: "הגנות על צרכנים ועסקים בעולם התשלומים המתקדם בעקבות חוק שירותי תשלום 2019").
  - **כללים המאפשרים לאנשים בעלי מוגבלויות מקצרות חיים לקבל הלוואת**

משכנתה.

- תיקון-חוק שנועד לשפר את זמני המענה ללקוחות במוקדים הטלפוניים, וקבע **חובת מענה אנושי בתוך 6 דקות בנושאים של סיום התקשרות, טיפול בתקלה ובירור חשבון.**
- תיקון-חוק שנועד להקל על נוטלי משכנתאות שנקלעו לקשיים תוך קביעת מנגנון **לדחיית מועד הפירעון החודשי של הלוואה לדיור בנסיבות מיוחדות.**
- תיקון-חוק שנועד להקל במקרים של פטירת לווה וקביעת מנגנון של **דחיית מועדי הפירעון של הלוואה לדיור עקב פטירה.**

- **פעל להגברת השקיפות מול הציבור הרחב** כדי לחזק את אמון הציבור ולשקף לו, בכפיפות לחובת הסודיות, את עשיית הפיקוח הרבה והאפקטיבית שלה. במסגרת זו פרסם הפיקוח לציבור חומרים רבים שהועברו לוועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא הסדרי אשראי ללווים גדולים. כן הוא פרסם בשנתיים האחרונות תובנות וממצאים רוחביים מדוחות הביקורת שלו בנושאים שונים, ובכללם:
- **פעל להפחתת עמלות** באמצעות צירוף יזום של עסקים קטנים ועוסקים מורשים

לוח ג'-1

חומרים בנושא הסדרי אשראי ללווים גדולים שהפיקוח על הבנקים פרסם לציבור במסגרת וועדת החקירה הפרלמנטרית

תאריך	נושא
19.2.17	אשראי ללווים גדולים – הלקחים מכשלי האשראי, פעולות הפיקוח על הבנקים והמצב כיום;
16.5.18	פעילות הפיקוח על הבנקים בתחום הממשל התאגידי במערכת הבנקאית;
15.7.18	ממצאים עיקריים ודרישות מתוך דוחות ביקורת של הפיקוח על הבנקים בנושא פעילות בחדרי העסקאות בתחום נגזרים הנסחרים מעבר לדלפק;
יולי 18	ממצאים מדוחות ביקורת שערך הפיקוח על הבנקים לאורך השנים בנושא לווים גדולים ופעולות שביצע לתיקון הליקויים ולצמצום הסיכון.
12.12.18	שיווק יזום של אשראי צרכני: ממצאים מדוחות ביקורת ודרישות הפיקוח על הבנקים בנושא.

לשירות המסלולים, במטרה להוזיל עבורם את העלויות של ניהול חשבון העו"ש. מהלך זה הוא המשך ישיר של מהלך קודם, שבעקבותיו מתבצע צירוף יזום של אזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלויות לשירות המסלולים.

- **פעל לשיפור הגישה של לקוחות למידע אישי בתחום כרטיסי האשראי** – באמצעות יישום דרישות החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל ("חוק שטרום") בעניין הצגת מידע על עסקאות בכרטיסי חיוב באתרי הבנקים. זאת במטרה להקל על הלקוח להיחשף למידע הנוגע לו. במסגרת זו תיקן הפיקוח את הוראת ניהול בנקאי תקין 470, העוסקת בנושא כרטיסי חיוב, וסייע למשרד האוצר בגיבוש התקנות הנדרשות.
- **הוביל פעולות להגברת המודעות הפיננסית של הציבור הרחב.** זאת, בין היתר, באמצעות פעילות בהיקף ארצי, יחד עם המשרד לשוויון חברתי, להעצמה בנקאית דיגיטלית של אזרחים ותיקים. מטרת הפעולות הייתה לסייע לאזרחים הותיקים להסתגל לבנקאות הדיגיטלית וללוות אותם באופן אישי ומובנה בהיכרות עם שירותים בנקאיים דיגיטליים בסיסיים. במהלך הפעילות ניתנו, במסגרת המיזם "שלישי בשלייקס" של המשרד לשוויון חברתי, הרצאות שסיפקו מידע נרחב בנושא הבנקאות

הדיגיטלית, ולאחר מכן הוזמנו האזרחים הוותיקים להדרכות בסניפי הבנקים בנושא השירותים הבנקאיים הדיגיטליים הקיימים בבנק שבו מתנהל חשבונם, לרבות התנסות מעשית. למען הצעירים הוכנה, בשיתוף עם תוכנית "חבצלות" של חיל המודיעין, לומדה בנושא חינוך פיננסי בנקאי, המקנה ידע על התנהלות פיננסית בנקאית נכונה – מעקב אחר ההכנסות וההוצאות, מושגים בסיסיים, מידע על ניהול חשבון הבנק ועוד. בלומדה יעשו שימוש חיילים המתגייסים לחיל המודיעין ובמסגרת קורסים והדרכות שונות.

- **הנגיש הסכמי אשראי לציבור הרחב בשפה פשוטה ובאופן שיאפשר השוואה ותחרות** – פרסם הוראת ניהול בנקאי תקין המפשטת את הסכמי האשראי במערכת הבנקאית, וקובעת פורמט אחיד ותמציתי, שיוצג ללקוח בדף הראשון של ההסכם.
- **תמך בקידום שוק תשלומים חדשני** על ידי השתתפות בהליך חקיקת חוק שירותי תשלום – חוק הנותן מענה להתפתחות הנוכחית והעתידית של תחום שירותי התשלום בישראל. חוק זה מסדיר את היחסים החוזיים בין נותן שירותי תשלום לבין לקוחו, וכן מסדיר את ההגנות הצרכניות במתן שירותי תשלום.
- **פיקח על תהליך סגירת סניפי בנקים** - במסגרת זו המשיך הפיקוח בבחינת בקשות של תאגידים בנקאיים לסגירת סניפים ובהפחתת עמדות הטלר, בכפיפות להוראת הפיקוח בנדון והחוק. התהליך של סגירת סניפים נובע משינוי בהעדפותיהם של הלקוחות בעניין צריכת השירותים הבנקאיים (מעבָר לערוצים ישירים) ומהצורך של הבנקים להתייעל (כדי להיות תחרותיים וכדי להשקיע יותר בחדשנות – מטרות שהן גם לטובת הלקוחות). בהתבסס על דרישת נתונים המוגדרת בהוראה האמורה בוחן הפיקוח על הבנקים כל בקשה לסגירת סניף במטרה לוודא שניתן מענה הולם לצרכי הלקוחות. במסגרת זו בוחן הפיקוח את זמינותם של שירותים בנקאיים חלופיים בסביבת הסניף, תמהיל אוכלוסיית הלקוחות של הסניף, מאפייני הפעילות של הלקוחות בסניף ועוד. בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה מחליט הפיקוח אם לאשר את סגירת הסניף אם לאו, וככל הנדרש קובע תנאים שונים על מנת להבטיח את איכות השירות הניתן ללקוחות.
- **הכניס תיקון בהוראה בדבר פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהולו.** התיקון חייב את הבנק לאפשר לכל הלקוחות קבלת מידע וביצוע פעולות בערוצים אלו באופן עצמאי ונוח, מכל מקום, בכל זמן, וללא תלות בשעות הפעילות של הסניף, ואף להוזיל את העלויות של ניהול החשבון. זאת, בין היתר, כדי להקל על לקוחות שנקלעו לקשיים כלכליים בעבר או מצויים בקשיים בהווה לנהל חשבון ביתרת זכות באמצעות שירותים מגוונים. התיקון נקבע מתוך תפיסה ששימוש בערוצי בנקאות בתקשורת הוא צורך בסיסי הולך וגובר בקרב לקוחות התאגידים הבנקאיים.
- **תיקן את הנהלים למתן הלוואות לדיור** כדי לשפר תהליכים שונים בתחום זה . התיקון כלל שיפור של תהליך ביצוע הערכות השומה לנכסים כדי לשפר את יכולת הלקוח לקבל הצעות מתחרות ולצמצם את חשיפת הלקוח לסיכון שלקראת המועד בו הוא יזדקק לכספים הבנק יסרב לתת את ההלוואה בגלל הערכת שמאי נמוכה מהצפוי. כן כלל התיקון : קביעת חובה להצגת מידע עדכני באינטרנט או ביישומון כדי לאפשר ללקוח לבחון את הכדאיות של פירעון מוקדם ביתר נוחות ובהסתמך על נתונים מעודכנים ; ומסירת אישור ייעודי הממוען לחברת הביטוח, לאחר ביצוע פירעון מוקדם, במטרה להקל ולשפר את תהליך עדכון חברות הביטוח, וכתוצאה מכך להקטין את הפרמיה החודשית שהלקוח משלם על הביטוחים.

- סייע בהגנה על אוכלוסיות מוחלשות:
  - **קשישים:** הפיקוח פעל לתיקון ההוראה בנושא סולקים וסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב. התיקון נועד להתמודד עם תופעה כאובה: לקוחות, ובפרט קשישים, נופלים קורבן למעשי הונאה, הטעיה, והשפעה בלתי הוגנת מצד בתי עסק, והכספים הנגבים מהם מועברים לבתי עסק באמצעות חברות סליקה המשמשות צינור להעברתם בלבד. התיקון מאפשר לסולק לסרב לתת לבית עסק שירותי סליקה או לבצע עבורו פעולה מסוימת אם התעורר אצלו חשש ממשי כי בפעילותו של בית העסק יש משום הונאת לקוחות, הטעיית לקוחות, או הפעלת השפעה בלתי הוגנת עליהם.
  - **עולים חדשים:** כדי להקל על הליך פתיחת החשבון לעולים חדשים פרסם הפיקוח מכתב הבהרה המסדיר את הנושא, והדגיש כי לעניין זיהוי ורישום פרטי זיהוי של לקוח ניתן לראות כתעודת זהות גם תעודת עולה עד 30 ימים מיום הנפקתה.
  - **נשים מוכות:** יחד עם איגוד הבנקים המשיך הפיקוח לפתח את האמנה לסיוע לנשים מוכות במקלטים ובדירות מעבר (אמנה שהופעלה לראשונה ב-2016). יישום האמנה מוביל לסיוע אישי ופרטני של נציגי הבנקים וחברות כרטיסי האשראי, לכל אישה הנכנסת למקלט לנשים מוכות, על מנת להקל עליה לצאת לעצמאות פיננסית לאחר הפרידה מהבעל האלים. בשנה זו הורחבה האמנה בשלושה היבטים: נוסף לה שאלון פיננסי ומדריך נלווה למיצוי זכויותיה של האשה עם כניסתה למקלט; הוארכה תקופת האמנה למשך שנה אחרי יציאת האשה מהמקלט כדי להמשיך את הסיוע ולהקל עליה בהשתלבותה הפיננסית בשלב זה ונוסף אלמנט של חינוך פיננסי במקלטים באמצעות יצירת ממשק ישיר ובלתי אמצעי בין תאגיד בנקאי למקלט אחד או יותר.
- **אכיפה בתחום תקלות של כספומטים:** הפיקוח דרש לבצע החזרים רטרואקטיביים ללקוחות במקרים שבהם נתגלה חוסר התאמה בסכומים בעקבות תקלות במכשירים אוטומטיים למשיכת מזומנים.

1.3 הפעולות המרכזיות לקידום התחרות והיעילות בבנקים

הפיקוח פעל לביצוע שינויים רבים, לרבות שינויים מבניים, שיתמכו בהגברת הלחץ התחרותי והתחרות בתחום משקי הבית והעסקים הקטנים בשנים הקרובות:

- **יישום הרפורמה להגברת התחרות:** הפיקוח פעל, בשיתוף עם משרד האוצר וגורמים נוספים, ליישום "חוק הגברת התחרותיות"; זאת בראש ובראשונה דרך קידום כל הפרויקטים שהוגדרו כחלק מהרפורמה, אשר מתוארים להלן, וכן באמצעות ליווי עבודתה של ועדת המעקב.
- **הורדת חסמים לבנק חדש,** על ידי יצירת ודאות רגולטורית בתהליך קבלת רשיון בנק: המשיך להכניס את השינויים הנדרשים בסביבה הרגולטורית כדי להסיר את חסמי הכניסה ולאפשר הקמת בנקים חדשים. בין היתר הוגדר תהליך מוסדר, המאפשר לקבל רשיון זמני עד להשלמת התהליכים הנדרשים להקמת הבנק, והחל תהליך קביעת רגולציה מותאמת לבנק חדש.

- **הסרת חסם של מחשוב לבנק חדש ובנקים קטנים:** הפיקוח קידם, יחד עם משרד האוצר, הקמה של מרכז מחשבים משותף, שישרת מספר בנקים ושחקנים פיננסיים במשק, מתוך הבנה שנושא תשתיות המחשוב מציב חסם משמעותי לכניסת שחקנים חדשים וקטנים אל שוק הבנקאות. במארס 2019 הודיע משרד האוצר על זכייתה של חברת "TCS" ההודית במכרז. החברה הזוכה תספק שירותי מחשוב לקבוצת יזמים הפועלים להקמתו של בנק דיגיטלי.
- **ליווי ההפרדה של חברות כרטיסי האשראי משני הבנקים הגדולים:** הפיקוח פרסם התאמות להוראותיו שיחולו על חברות כרטיסי אשראי במטרה להקל על פעילותן ביום שלאחר היפרדותן מהבנקים. ההתאמות מיועדות להקל על חברות כרטיסי האשראי במילוי צורכי המימון השוטפים (הנזילות) ולאפשר להן לגוון את מקורות המימון. כן בחן הפיקוח את כל הקבוצות שביקשו לרכוש את חברות כרטיסי האשראי, דן בתוכנית לרכישת לאומיקארד ואישר אותה, וליווה את ההנפקה של "ישראכרט" לציבור הרחב, כולל בדיקה ומתן אישורים נדרשים.
- **קידום תחרות על השירות הבנקאי, באמצעות סקר חדש:** הפיקוח פרסם לציבור תוצאות סקר שערך בעניין רמת השירות שהבנקים השונים מספקים למשקי הבית. הסקר כלל התייחסות למספר נושאים הנוגעים לרמת השירות בבנקים – ערוצי הקשר השונים עמם, תחושת ההוגנות וכו'. מטרת הפרסום היא לעודד את הבנקים לנקוט את הצעדים הנדרשים לשם שיפור השירות ולהאיץ תהליכים. סקר זה ייערך מדי שנה, ויעקוב אחר שיפור השירות. בכוונת הפיקוח לבצע בשנה הקרובה סקר דומה בקרב העסקים הקטנים כדי לבחון את שביעות רצונם מן השירות שנותנים להם הבנקים השונים.
- **הקלה על שחקנים קטנים וחדשים:** הפיקוח פרסם הוראה בנושא מיקור חוץ, שנועדה לתרום להסרת חסמים לכניסת שחקנים חדשים ודיגיטליים ולאפשר לתאגידים הבנקאיים ליישם מטרות אסטרטגיות, להגדיל את הזמינות ללקוחות, ולהמשיך את תהליכי ההתייעלות התפעולית. ההוראה קובעת עקרונות שעל פיהם התאגידים הבנקאיים נדרשים לפעול בהעבירם פעילויות שונות למיקור חוץ ; זאת כדי לצמצם את חשיפתם לסיכונים הגלומים במיקור חוץ.
- **קידם את התחרות בתחום הסליקה באמצעות:**
  - **מתן רשיון לסולק נוסף** (לאחר מתן רישיון לסולק חדש בשנת 2017).
  - **הקלה על סולקים חדשים:** פרסם כללים לאירוח סולקים, אשר נועדו להסיר חסמים טכנולוגיים לכניסת מתחרים חדשים לשוק הסליקה – חסמים הנובעים הן ממגבלת חיבור למערכת התשלומים והן מהעובדה שבניית תשתית לסליקה היא משימה מורכבת, האורכת זמן.
- **קידום בנקאות פתוחה:** הפיקוח מקדם כתיבת תקן לבנקאות פתוחה (Open Banking API), אשר יאפשר הזרמת מידע מהבנקים לגופים פיננסיים ולגופים אחרים ויגדיל את שקיפות המידע ללקוח, כדי לאפשר לגופים אלו להציע ללקוח הצעות ערך.
- **הקלת מעבר בין בנקים:** הפיקוח מקדם, יחד עם משרד האוצר, את הרפורמה של מעבר בקלות בין בנק לבנק. רפורמה זאת, שהיא מהלך תשתיתי מורכב, תאפשר ללקוחות לעבור בין הבנקים השונים באופן מקוון, נוח ומאובטח בתוך שבעה ימי עסקים וללא עלות. הפתרון שיוטמע יאפשר שיפור בתנאי ההתקשרות של הלקוח בבנק שאליו תועבר הפעילות הפיננסית, או בבנק שבו מתנהל חשבונו, בזכות הגברת האיום התחרותי וחיזוק כוח המיקוח שלו.

1.4. הפעולות המרכזיות לקידום החדשנות בבנקים

כדי לתמוך בהשגת יעדיו המרכזיים פעל הפיקוח לעידוד וקידום של חדשנות וטכנולוגיה בבנקאות– בין היתר, באמצעות התאמות בהוראותיו, הסרת חסמים, ותמרוץ הבנקאים להטמיע חדשנות.

- **הפיקוח המשיך לפעול להסרת חסמים למעבר לבנקאות דיגיטלית** – לדוגמה, התיר למנות מנהלי תיקים מרחוק ואיפשר לאלה לפעול בחשבון מקוון, ובכלל זה להכניס שינויים בבעלות על החשבון ולמנות שותפים באופן מקוון וללא הגעה לסניף.
- קידום חדשנות באמצעות הסרת חסמים למעבר לטכנולוגיית ענן: הפיקוח ערך שינויים בהוראותיו בנושא "מחשוב ענן", בהתאם להתפתחות בתחום ולאור הניסיון שנצבר, ובדומה להוראות של רשויות פיקוח מקבילות בעולם. השינויים מקלים על התאגידים הבנקאיים על ידי ביטול הצורך בפנייה לפיקוח על הבנקים לשם קבלת היתר מראש ליישום של טכנולוגיות ענן. ההוראה כוללת הנחיות נוספות לתאגידים הבנקאיים, בין היתר, בעניין האחריות והמעורבות של הדירקטוריון וההנהלה בניהול הסיכונים, תוך הדגשת מחשוב ענן מהותי. ההוראה העדכנית עדיין לא מאפשרת שימוש בטכנולוגיות מחשוב ענן בפעילויות ליבה ו/או במערכות ליבה – אך מאפשרת למפקחת על הבנקים לאשר זאת במקרים חריגים במיוחד – למשל הקמת בנק דיגיטלי חדש. היתרונות הגלומים בשימוש במחשוב ענן יאפשרו לתאגידים הבנקאיים, בין היתר, לקדם פיתוח מהיר של מוצרים חדשניים, לפעול לשיפור הגמישות וזמן התגובה בפיתוח מוצרים חדשים (Time To Market), להקטין הוצאות פיתוח ותפעול, ובכך לתרום להתייעלות.
- **עדכן את הנחיותיו באשר לפתיחת חשבון מקוונת כך שהן יאפשרו פתיחת חשבון מקוון באמצעות טכנולוגיות לזיהוי ואימות חזותיים.** בהתבסס על עדכונים אלו נתן הפיקוח למספר בנקים היתרים לעשות שימוש בטכנולוגיות הנ"ל לפתיחת חשבון, ובכך **אפשר פתיחת חשבונות בנק באופן דיגיטלי.** ביטול הצורך בהגעה לסניף בנק כחלק מהליך פתיחת חשבון יגדיל את התחרות בין הבנקים, ואף יאפשר את קיומו של בנק דיגיטלי לחלוטין, ללא סניפים.
- הפיקוח מקדם, בשיתוף עם החשב הכללי במשרד האוצר, את פרויקט **ערבויות דיגיטליות**, שיאפשר הגשת ערבויות באופן דיגיטלי במכרזים של הממשלה.
- הפיקוח פועל לגיבוש הוראות אשר יעודדו מעבר לקוחות **לקבלת הודעות באמצעים דיגיטליים** במקום בדואר רגיל, תוך קביעת הגנות צרכניות שונות, ובכלל זה קבלת הסכמה מודעת של הלקוח לשינוי והקמת מנגנוני עדכון מהיר בהתרחש אירועים מהותיים בחשבון.
- **קידום הטמעת טכנולוגיה מתקדמת וחדשנית בתחום התשלומים:** הפיקוח קידם את הטמעת התקן המתקדם EMV בשוק הסליקה של כרטיסי החיוב. החלת התקן המתקדם תתרום לקידום החדשנות בתחומי התשלומים – בין היתר תאפשר תשלומים "ללא מגע" באמצעות הטלפון הסלולרי; תחזק את התחרות בתחום ההנפקה והסליקה באמצעות הסרת חסם לכניסת שחקנים חדשים מחו"ל; ותפחית את סיכוני הזיוף וההונאה. בשנת 2019 נכנס לתוקפו מנגנון הסטת האחריות אשר לפיו עסק גדול אשר לא יתאים את ה- POS (point of settlement) לטכנולוגיה חדשה, יישא באחריות במקרים שייעשה בכרטיס שימוש שלא כדין. נושא זה ימשיך להיות במיקוד העשיה של בנק ישראל עד להטמעה מלאה של התקן בכלל המשק.

תיבה ג'-1: תובענות ייצוגיות נגד תאגידים בנקאיים

- **תובענה ייצוגית היא הליך שבו אדם או גוף מגישים תביעה לבית משפט, בשם עצמם ובשמם של אנשים אחרים שתביעותיהם דומות או זהות. זאת בלי לקבל הסמכה מראש לפעול בשם אותם אנשים.**
- **בשנת 2018 התנהלו 181 תובענות ייצוגיות נגד תאגידים בנקאיים, כ-60% מהן בתחום העמלות. בשנה זו הוגשו 53 בקשות חדשות לאישור תובענות ייצוגיות נגד תאגידים בנקאיים, מתוך כ-1,200 בקשות חדשות שהוגשו כנגד כלל הגופים במשק.**
- **הפיקוח על הבנקים נדרש להביע את דעתו בחלק ניכר מהתובענות הייצוגיות שמעורב בהן תאגיד בנקאי – באמצעות בחינה של בקשות לאישור הסדרי פשרה וחיווי דעתו לגביהן או באמצעות הגשת עמדתו לבית המשפט.**
- **לעיתים התובענות הייצוגיות מעלות לסדר היום סוגיות חשובות ובעלות ערך ציבורי רב, ועל כך אנו מברכים. יחד עם זאת, חלק מהתובענות הן תביעות סרק, וחלקן עוסקות בנושאי נישה, שהפיקוח על הבנקים סבור כי אינם משפיעים על לקוחות רבים, או כי אינם נוגעים לנושאי ליבה ביחסים שבין הבנק ללקוחותיו. הואיל ותשומות הפיקוח על הבנקים מוגבלות, הוא מתעדף את הנושאים הצרכניים שהוא עוסק בהם לפי החשיבות והמהותיות שלהם לציבור רחב של לקוחות. הטיפול בתובענות מצריך משאבים רבים, ובא לעיתים על חשבון טיפול בנושאים צרכניים אחרים ומהותיים יותר לטובת הצרכנים הבנקאיים, הנמצאים על סדר יומו.**
- **מהתובענות שנסגרו ב-2018 בוטלו כ-50% (ביוזמת התובע או ביוזמת בית המשפט). ב-50% התביעות הנותרות הושגו הסדרי פשרה שקיבלו תוקף של פסקי דין. במסגרת הסדרים אלה ציבור הלקוחות זוכה בסעדים כספיים ואחרים, והנושאים העולים בתובענות מוסדרים בראייה הצופה לעתיד.**
- **המעורבות בהליכי תובענות ייצוגיות היא אחד ממגוון הכלים העומדים לרשות הפיקוח על הבנקים לאכיפה מנהלית, וככזה הוא משמש אמצעי פיקוחי משלים לאכיפת הדין, אשר מתווסף על כוח ההרתעה של הפיקוח על הבנקים ומעצים אותו. על כן הפיקוח מעודד את השימוש בכלי זה במקרים שעולה בתובענה נושא חשוב ומהותי הנוגע לציבור רחב של לקוחות.**
- **בשנים האחרונות נראה שהופר האיזון הראוי בין תובענות שאין בהן ממש לבין אלה שהציבור מפיק מהן תועלת משמעותית. אנו מקווים אפוא שתקנות האגרות, שנכנסו לתוקף לאחרונה, ישיגו את מטרתן – הפחתת תובענות הסרק, כך שרוב התובענות אשר יוגשו בכל התחומים, ובכלל זה בתחום הבנקאות, יהיו ראויות ומבוססות-עילה, ולכן התועלת שתופק מכלי זה תעלה על החסרונות הגלומים בו.**
- **נציג הפיקוח על הבנקים חבר בקרן למימון תובענות ייצוגיות. הקרן, הפועלת מכוח חוק תובענות ייצוגיות, מסייעת במימון בקשות לאישור תובענות ייצוגיות שיש חשיבות ציבורית וחברתית בהגשתן ובבירורן.**

1. רקע

תובענה ייצוגית היא הליך שבו אדם או גוף תובעים בשמם ובשם אנשים אחרים שתביעותיהם דומות או זהות בלי לקבל הסמכה מראש לפעול בשם אותם אנשים[1]. מטרת החוק, כפי שהיא קבועה בסעיף 1 בו, היא "לקבוע כללים אחידים לעניין הגשה וניהול של תובענות ייצוגיות, כדי לאפשר מימוש של זכות הגישה לבית המשפט לציבור או לקבוצה של פרטים, לרבות לסוגי אוכלוסייה שאין בידם לפנות לבית המשפט כיחידים, ובדרך זו להבטיח אכיפה של הדין והרתעה מפני הפרתו, מתן סעד הולם לנפגעים מההפרה כאמור וניהול יעיל, הוגן וממצה של תביעות".

חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 (להלן: החוק) פורסם בספר החוקים ב-12.3.06. עוד קודם לכן עוגנה התובענה הייצוגית בארץ במספר חוקים ספציפיים, ביניהם חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן:

[1] הצעת חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006, פורסמה ברשומות ביום 26 בינואר 2006.

חוק הבנקאות (שירות ללקוח) או החוק), שאליו הוכנס, בתיקון משנת 1996, פרק ג'1, העוסק בתובענה הייצוגית[2]. ההסדר שנקבע בחוק מקיף וכוללני הרבה יותר מן ההסדרים הפרטניים שהיו פזורים בדברי החקיקה השונים. לענייננו חשוב לציין כי אחד ההבדלים המשמעותיים בין המצב ששרר בתחום זה בשנים 1996–2006 לבין המצב מ-2006 ועד היום הוא בעילות התביעה: בעבר העילות בתחום הבנקאות היו מוגבלות לעילות לפי חוק הבנקאות (שירות ללקוח), ואילו כיום, על פי התוספת השנייה לחוק, הורחבו העילות לכל "תביעה נגד תאגיד בנקאי, בקשר לעניין שבינו לבין לקוח, בין אם התקשרו בעסקה ובין אם לאו"[3].

התובענה הייצוגית נחשבת לכלי יעיל לשם אכיפה של זכויות לקוחות במצבים שבהם תביעה פרטנית אינה יעילה או אינה מעשית. אלה הם בדרך כלל במצבים שבהם סכום התביעה הפרטנית הוא זניח, ולכן ניתן להניח שלקוח בודד לא יטריח את עצמו להגיש תביעה כדי לממש את זכותו לפיצוי בגינו.

התובענה הייצוגית נחשבת גם לכלי הרתעתי משמעותי מאוד, שכן עצם הידיעה של התאגיד הבנקאי, וכן של גופים אחרים, בדבר האפשרות של כל אחד ואחד מלקוחותיו לאכוף את זכויותיו באמצעות כלי זה משפרת את הציות שלו להוראות ולחוקים, ולו רק כדי למנוע הגשת תובענות ייצוגיות נגדו.

במקרים רבים יש פער עצום בין הסכום שנתבע לבין זה שנקבע בפסק הדין בסיום ההליך. הטיפול בתובענות הייצוגיות מסתיים בדרך כלל בהסכם פשרה, שמקבל תוקף של פסק דין, בהסתלקות של התובע, שמביאה למחיקת התובענה, או באי אישור של הבקשה. התאגידים הבנקאיים מחויבים לכלול בדוחותיהם הכספיים מידע על התובענות הייצוגיות שמתנהלות נגדם.

תיבה זו עוסקת במעורבותו של הפיקוח על הבנקים, באמצעות המחלקה המשפטית של בנק ישראל ובשיתוף פעולה הדוק עמה, בתובענות ייצוגיות המוגשות נגד תאגידים בנקאיים. נתאר את תפקידו של הפיקוח ואופן פעולתו בנושא זה.

2. ניתוח הנתונים לשנת 2018 בהשוואה לשנת 2017[4]

לוח 1

ניתוח הנתונים לשנת 2017 בהשוואה לשנת 2018

2017				
תובענות שהוגשו לפני 2017 ועדיין התנהלו במהלך השנה		תובענות שהתווספו במהלך השנה		סה"כ התובענות הייצוגיות שהתנהלו במהלך השנה
נגד תאגיד בנקאי בודד	נגד מספר תאגידים בנקאיים	נגד תאגיד בנקאי בודד	נגד מספר תאגידים בנקאיים	
98	40	22	6	166
2018				
תובענות שהוגשו לפני 2018 ועדיין התנהלו במהלך השנה		תובענות שהתווספו במהלך השנה		סה"כ התובענות הייצוגיות שהתנהלו במהלך השנה
נגד תאגיד בנקאי בודד	נגד מספר תאגידים בנקאיים	נגד תאגיד בנקאי בודד	נגד מספר תאגידים בנקאיים	
104	24	43	10	181

המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

[2] תיקון מס' 6 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981.

[3] סעיף 3 בתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006.

[4] הנתונים מבוססים על מידע שמתקבל מהתאגידים הבנקאיים בפיקוח על הבנקים, בדיווח חצי-שנתי.

- בשנת 2018, התנהלו 181 תובענות ייצוגיות מול תאגידים בנקאיים, לעומת 166 בשנת 2017 (תוספת של כ-9%).
- בשנת 2018 עלה משמעותית מספר התובענות החדשות שהוגשו נגד תאגידים בנקאיים : הוגשו 53 תובענות חדשות, לעומת 28 בשנה הקודמת – תוספת של כ-90%. (לשם השוואה : בשנת 2018 הוגשו בסך הכול, בכלל הנושאים, כ-1,200 בקשות חדשות לאישור תובענות ייצוגיות.) ב-8.5.18 נכנסו לתוקפן תקנות חדשות, המחייבות את המבקשים להגיש תובענה ייצוגית לשלם אגרות בסכומים שבין 8,000 ש"ח ל-16,000 ש"ח, בהתאם לדרג בית המשפט שבו מוגשת התובענה. מטרת התיקון היא למזער את תופעת תובענות הסרק, וכך לפנות משאבים לטיפול בתובענות ייצוגיות ראויות ומבוססות-עילה. מניתוח מספר התובענות החדשות שהוגשו במהלך שנת 2018 עולה כי מספר התובענות שהוגשו במחצית השנייה של 2018 נמוך מאשר במחציתה הראשונה (23 לעומת 30), אולם מוקדם לדעת אם ירידה זו קשורה לתקנות החדשות.
- עוד עולה מהנתונים שמספר התובענות התלויות ועומדות בבתי המשפט הולך וגדל, והמלאי עולה על מספר התובענות המוגשות בכל שנה. זאת משום שההליכים בתובענות אלה מורכבים ולכן ממושכים, ובמקרים רבים הטיפול בהן אף אורך מספר שנים. מפאת מספרן הגדול של התובענות המוגשות מדי שנה בשנה, מספר התובענות החדשות עולה על מספר התובענות שהטיפול בהן מסתיים. הפיקוח על הבנקים והמחלקה המשפטית בבנק ישראל, המעורבים באופן אקטיבי כמעט בכל ההליכים הללו , משקיעים בהם משאבים רבים, מפני מורכבות השאלות שהתובענות מציפות ומפני ההשפעות שעשויות להיות להחלטות בתי המשפט בהן על לקוחות רבים.

3. הנושאים שבהם עוסקות תובענות ייצוגיות נגד תאגידים בנקאיים

רוב התובענות הייצוגיות עוסקות בסוגיות הקשורות לעמלות.
סקירת התובענות הייצוגיות לאורך השנים מעלה כי חלק ניכר מהן עוסק בסוגיות הקשורות בעמלות, ומיעוטן נסב על מגוון נושאים אחרים. מתוך 181 התובענות שהתנהלו בשנת 2018 עסקו 108 (60%) בתחום העמלות. 18 (10%) תובענות עניינן בנושאים הקשורים לאשראי, ויתר 55 התובענות – במגוון נושאים אחרים. להערכתנו הסיבות לכך

לוח 1
ניתוח הנתונים לשנת 2017 בהשוואה לשנת 2018

2017				
תובענות שהוגשו לפני 2017 ועדיין התנהלו במהלך השנה		תובענות שהתווספו במהלך השנה		סה"כ התובענות הייצוגיות שהתנהלו במהלך השנה
נגד תאגיד בנקאי בודד	נגד מספר תאגידים בנקאיים	נגד תאגיד בנקאי בודד	נגד מספר תאגידים בנקאיים	
98	40	22	6	166

2018				
תובענות שהוגשו לפני 2018 ועדיין התנהלו במהלך השנה		תובענות שהתווספו במהלך השנה		סה"כ התובענות הייצוגיות שהתנהלו במהלך השנה
נגד תאגיד בנקאי בודד	נגד מספר תאגידים בנקאיים	נגד תאגיד בנקאי בודד	נגד מספר תאגידים בנקאיים	
104	24	43	10	181

הן: (1) בתחום העמלות, כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), תשס"ח-2008 (להלן: כללי העמלות) שהתאגידים הבנקאיים נדרשים לציית להם מפורטים מאוד, ולעיתים ניתנים לפרשנויות שונות, מה שיוצר פתח למגוון רחב של תובענות ייצוגיות בנושא; (2) נושא העמלות נמצא במרכז השיח הציבורי, אף שהעמלות ירדו בשנים האחרונות. כיוון שזה נושא המעסיק את הציבור, טבעי שגם תובענות ייצוגיות יעסקו בו.

עוד ניתן לומר, כי חלק מהתובענות הן תביעות סרק, וחלקן עוסקות בנושאי נישה, שהפיקוח סבור כי אינם משפיעים על לקוחות רבים, או אינם נוגעים לנושאי ליבה ביחסים שבין הבנק ללקוחותיו. הואיל ותשומות הפיקוח על הבנקים מוגבלות, הוא מתעדף את הנושאים הצרכניים שהוא עוסק בהם לפי החשיבות והמהותיות שלהם לציבור רחב של לקוחות. כיוון שהטיפול בתובענות אלה דורש משאבים רבים, הוא בא על חשבון טיפול בנושאים צרכניים אחרים, מהותיים יותר לצרכנים הבנקאיים, אשר נמצאים על סדר יומו. יחד עם זאת, לעיתים מציפות התובענות הייצוגיות סוגיות חשובות ובעלות ערך ציבורי רב, ועל כך אנו מברכים.

מנתוני שנת 2018 עולה, כי מתוך 37 תיקים שנסגרו במהלכה, 14 הסתיימו בהסתלקות התובע, שהביאה למחיקת התובענה, ו-4 תובענות נוספות הסתיימו בדחיית הבקשה. משמע שבכ-50% מהמקרים ההליך בוטל, ביוזמת התובע או ביוזמת בית המשפט. 19 תיקים נוספים הסתיימו בהסכם פשרה, שקיבל תוקף של פסק דין, חלקם בנושאים שאינם נושאי ליבה.

דוגמאות לתובענות משמעותיות לאורך השנים

לעיתים עולות בתובענות הייצוגיות סוגיות חשובות ובעלות ערך ציבורי רב. חשיבות התובענה יכולה להתבטא בסכום משמעותי שנפסק כפיצוי לקבוצת הלקוחות הרלוונטית, בהבהרת הציפיה הפיקוחית, או בהיותה זרז לשינוי הדין או לשיפור וייעול של תהליכים. להלן נציג מספר דוגמאות.

ארן[1] (2016): שש תובענות ייצוגיות שהוגשו נגד שישה תאגידים בנקאיים, שעניינן חובתו של תאגיד בנקאי – על פי הוראת סעיף 9א לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) – להסיר שעבודים מן המרשמים השונים לאחר סילוק החיובים שלשם הבטחתם נרשמו השעבודים. התובענות היו זרז להתערבות הפיקוח על הבנקים בנושא, וכתוצאה ממנה נמחקו ממאגרי כל המערכת הבנקאית מאות אלפי שעבודים שהיו צריכים להימחק בהתאם לחוק עם סיום תשלום החובות שבגינם נרשמו. זאת ועוד, בעקבות התערבות הפיקוח ובהתאם לעמדתו, נדרשו הבנקים להחיל את הסעיף האמור גם על הערות אזהרה ועל התחייבויות לרישום משכנתה, וכן הוקדמה השלמת המעבר של הבנקים לרישום וביטול מקוון של שעבודים.

טרוים[2] (2003): תובענה שעסקה בחיוב לקוחות הבנק בגין שירות "לאומיפון" בלי שהיה תיעוד של הסכמתם לקבלת השירות. הפיקוח על הבנקים התערב במקרה זה לאחר דחיית הבקשה לאישור התובענה כייצוגית, ובעקבות התערבותו הושבו ללקוחות שלא השתמשו בשירות האמור, ולא היו בידי הבנק אסמכתאות אשר לפיהן הם הסכימו להצטרף אליו, העמלות שנגבו בגינו, בסכום של כ-54 מיליוני ש"ח.

רשף[3] (2018): תובענה שעסקה בחובת הבנק לאתר בעלי פיקדונות ללא תנועה (שלא חלה עליהם חובת השקעה בהתאם לצו הבנקאות) ולהשיב להם את הכספים המצויים בהם. על פי הסדר הפשרה שנערך בין הצדדים וקיבל תוקף של פסק דין, נדרש הבנק להפעיל מנגנון רחב לאיתור ויידוע של בעלי הפיקדונות על קיומם של הפיקדונות והכספים שבהם כדי להשיבם לבעליהם. סכום ההשבה המצטבר היה כ-20 מיליוני ש"ח.

1 ת"צ 30919-04-10 רחל ארן ואח' נ' בנק הפועלים בע"מ ואח'.

2 ת"א (תל אביב יפו) 2162/01 גיל (בר) טרוים נ' בנק לאומי לישראל בע"מ.

3 ת"צ 34724-04-15 גיא רשף ואח' נ' בנק לאומי לישראל בע"מ ואח'.

דיאמנט[4] (תובענה שעדיין מתנהלת): תובענה זו עוסקת בעמלה הנגבית בגין "הפקה או הדפסה של מסמכים המצויים במאגר הממוחשב לבקשת לקוח". בעמדה שהוגשה מטעם הפיקוח על הבנקים לבקשת בית המשפט הבהיר הפיקוח כי מחיר השירות צריך לשקף את העלות התפעולית הנגרמת לתאגיד הבנקאי, וכי מצופה מן התאגידים הבנקאיים להתחשב במציאות המשתנה ובהתפתחויות הטכנולוגיות, שהביאו להפחתת עלויות אלה.

מימון[5] (תובענה שעדיין מתנהלת): תובענה זו עוסקת בטענה בדבר גבייה ביתר ובניגוד לדין של עמלה תפעולית בסך 60 ש"ח מלקוחות הבנק בעת פירעון מוקדם של הלוואת משכנתה הכוללת מספר מסלולים. בעמדת הפיקוח על הבנקים אשר הוגשה לבקשת בית המשפט, הובהר כי במקרה שלקוח מבקש לבצע פירעון מוקדם של הלוואה רשאי התאגיד הבנקאי לגבות בגין פעולת הפירעון המוקדם עמלה תפעולית אחת בלבד גם אם סכום ההלוואה מורכב ממספר מסלולים.

לפינר[6] (תובענה שעדיין מתנהלת): תובענה זו עוסקת בגביית עמלות בחשבונות סטודנט. בעמדת הפיקוח על הבנקים, שהוגשה לבית המשפט העליון על פי בקשתו, מתייחס הפיקוח לגביית עמלות מלקוחות על פי תעריפון העמלות של הבנק לרבות נספח ההטבות הנלווה אליו, ולחובות הפרסום החלות גם על נספח ההטבות. לפי עמדת הפיקוח, אם הבנק לא פרסם את נספחי ההטבות העומדים בתוקפם לאורך כל התקופה שבה הם חלים על לקוחותיו, הרי שהוא הפר את חובת הפרסום. הפיקוח השאיר להכרעת בית המשפט את שאלת המשמעות של הפרה כזאת.

אסטוריה[7] (2010): תובענה זו עסקה בטענה בדבר אי גילוי נאות של התניית מדד רצפה בהלוואות שהבנק העמיד ללקוחותיו. משמעות התניה היא, שאם המדד יורד אל מתחת למדד הבסיס שנקבע בהלוואה, הלקוח לא ייהנה מירידה זו. אף שטכנית הבנק לא פעל בניגוד לדין, בהתאם ללשונו, סבר הפיקוח כי יש מקום לפעול לשיפור הגילוי, ולפיכך פנה במכתב אל התאגידים הבנקאיים ודרש מהם לציין את קיומו של תנאי הקובע מדד רצפה הן בהסכם המסגרת והן במסמך המשלים, ולא להסתפק בהפניה להסכם המסגרת בלבד.

4 ת"צ 920-09-15 אילן דיאמנט נגד ישראכרט בע"מ.

5 ת"צ 11593-10-13 ת"צ איילה מלכה מימון ואח' נגדבנק לאומי לישראל בע"מ ואח'.

6 ת"צ 39507-07-14 מיה (מוגרבי) לפינר נגד בנק דיסקונט לישראל בע"מ.

7 ת"א 2205/04 אסטוריה אינווסטמנטס לימיטד נגדבנק לאומי לישראל.

4. הטיפול בתובענות ייצוגיות – אחד ממגוון הכלים העומדים לרשות הפיקוח על הבנקים להגברת ההוגנות

לרשות הפיקוח על הבנקים עומד מגוון כלים של אכיפה מנהלית שבהם הוא משתמש לשם הגנה על הצרכן הבנקאי[5]. התובענות הייצוגיות הן כלי משלים המעצים את האכיפה המנהלית שהפיקוח על הבנקים מפעיל באמצעות כל הכלים האחרים העומדים לרשותו. למעשה כל לקוח שחש כי נפגע מהתנהלות של תאגיד בנקאי שלא עולה בקנה אחד עם דרישות החוק, וסבור שיש לו עילת תביעה ראויה, יכול לפעול במסגרתו. התוצאה היא שהמשמעות ההרתעתית של הליך זה היא דרמטית.

5 להרחבה בנושא זה ראו תיבה בסעיף 2 לפרק זה: "הפעילות שמבצע הפיקוח על הבנקים בתחום הצרכני".

5. מעורבות הפיקוח על הבנקים בתובענות ייצוגיות

הפיקוח על הבנקים מביע את דעתו בחלק ניכר מהתובענות הייצוגיות שמעורב בהן תאגיד בנקאי. בדרך כלל המעורבות היא בשלב גיבוש הסכם הפשרה, או באמצעות הגשת עמדה לבית המשפט. בשנים האחרונות ניכרת עלייה בדרישת בתי המשפט למעורבות של הפיקוח בתובענות באמצעות הגשת עמדות רגולטור. מעורבות נוספת היא באמצעות החברות בקרן למימון תובענות ייצוגיות[6].

מתן הערות לגבי נוסח הסכם פשרה: על פי סעיף 18 לחוק, בית המשפט מעביר ליועץ המשפטי לממשלה כל בקשה לאישור הסדר פשרה שהוא לא מוצא לנכון לדחותה על הסף, ובפועל היועץ המשפטי מעביר לפיקוח על הבנקים כל בקשה לאישור הסדר פשרה בתובענה נגד תאגיד בנקאי. נוסף על כך קובעת תקנה 12(ד) לתקנות תובענות ייצוגיות, תש"ע-2010 כי בקשות לאישור הסדרי פשרה יועברו גם אל המפקח על הבנקים באופן ישיר. הערות הפיקוח להסדרי פשרה מתייחסות למגוון נושאים[7], ומעורבותו בהסדרים כאלה מאפשרת לבחון את ההסדר מנקודת הראות של חברי הקבוצה המיוצגת. אחת הבעיות העיקריות בכלי התובענות הייצוגיות היא בעיית הנציג, הנובעת מהפער באינטרסים בין הנציגים, שהם התובע המייצג ועורך הדין המייצג אותו, לבין המיוצגים – חברי הקבוצה. בגלל הפער באינטרסים הנציגים עלולים להסכים לפשרות שלפיהן סכומי הפיצוי נמוכים מאלו שלהן היו חברי הקבוצה מסכימים אילו נשאלו לדעתם. כאן נכנס לתמונה הפיקוח על הבנקים ובוחן את ההסכם מנקודת ראותם של חברי הקבוצה. אם ההסכם לא מניח את הדעת מנקודת ראותם, לא נסכים לו, אלא נעיר הערות אשר ישפרו אותו כך שהאינטרסים המלאים שלהם יובאו בחשבון. אם הפיקוח סבור שיש עילת תביעה שמצדיקה פיצוי מלא של חברי הקבוצה, הוא ייטה להתנגד להסכם שייתן להם פיצוי חלקי. ישנם מקרים שבהם הפיקוח מתנגד לאישור הסכם הפשרה שגובש בין הצדדים, ובמקרים אלה, עד היום, בית המשפט לא אישר את הסדרי הפשרה.

הגשת עמדה לבית המשפט, לבקשתו: ההלכה, כפי שנקבעה בעניין זליגמן[8], היא שבית המשפט ייתן משקל משמעותי לעמדת הרגולטור. בעניין יובל לפינר נגד בנק הפועלים ואח'[9], בפסק דין מיום 20.9.18, אשר עסק בשאלת גביית עמלות מלקוח מזדמן, אימצה השופטת דפנה בלטמן את הלכת זליגמן, שנקבעה בבית המשפט העליון, ודחתה את התובענה על בסיס עמדת הפיקוח על הבנקים לגבי הפרשנות הנכונה של החוזר שלו, שעמד בבסיס המחלוקת[10].

לאחרונה אנו מתרשמים שבתי המשפט נוטים יותר ויותר לבקש את עמדת הפיקוח על הבנקים בנושאים שמגיעים לפתחם. היתרון של מתן עמדות רגולטור הוא שהן ניתנות בשלב מוקדם יחסית של ההליך[11] ומסייעות לבית המשפט בגיבוש ההחלטה. מסירת עמדות לבית המשפט גם מאפשרת לפיקוח על הבנקים, כרגולטור, להשפיע על ההליך, ולקדם פרשנות מאוזנת, אחידה ורחבה ביחס לרגולציה שהוא עצמו קבע, או שהוא אוכף בכלים העומדים

[6] להרחבה בנושא זה ראו סעיף 7 להלן.

[7] למשל: הגדרה של חברי הקבוצה – השאיפה היא שהתאגיד הבנקאי יעשה מאמץ מרבי לאיתור חברי הקבוצה, גם אם הם, למשל, כבר אינם לקוחות שלו; נעדיף פיצוי מלא של לקוחות על מתן תרומה; נוודא שהנושא יוסדר באופן מיטבי בראייה צופה לעתיד; על מי יחול מעשה בי-דין; העדפת פשרה סבירה והוגנת על התדיינות ממושכת; בדרך כלל נשאף להפחית למינימום את הסכום שמתחתיו לא ייעשו מאמצי איתור; וככל שעילת התביעה טובה יותר נשאף לפיצוי מלא של חברי הקבוצה.

[8] הלכת בית המשפט העליון בע"א 7448/16 זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ (פורסם בנבו 31.5.18).

[9] ת"צ (מרכז) 44728-05-16 יובל לפינר נ' בנק הפועלים ואח' מ-20.9.18.

[10] "מקום בו התבקשה והתקבלה עמדתו של המאסדר בהליך אזרחי בנוגע לפרשנות שיש ליתן להנחיותיו, בשלב ראשון על בית המשפט לבחון האם עמדה זו מתיישבת עם לשון ההנחיות והאם הפרשנות שמציע המאסדר היא סבירה. זאת בשים לב לכך שמתחם הסבירות ביחס לפעולותיו של המאסדר בתחום מומחיותו הוא, כאמור, רחב ביותר. אם מצא בית המשפט כי עמדתו של המאסדר סבירה ומתיישבת עם לשון הנחיותיו, ברירת המחדל תהיה לאמץ עמדה זו. סטייה מברירת המחדל האמורה, תתאפשר מקום בו ימצא בית המשפט כי קיימים טעמים כבדי משקל לדחיית עמדת המאסדר ואימוץ פרשנות חלופית תחתיה. כך, למשל, מקום בו ישתכנע בית המשפט כי עמדת המאסדר נובעת משיקולים שאינם ענייניים או נגועה בניגוד עניינים, יהווה הדבר טעם כבד משקל לדחיית עמדת המאסדר."

[11] לעומת מצבים שהתרחשו מספר פעמים, של התנגדות להסדר פשרה לאחר שהתיק מתנהל שנים בבית המשפט או שהתנהל שנים אצל מגשר.

לרשותו. החיסרון הוא שהגשת העמדות לבית המשפט כרוכה בהשקעת תשומות רבות מצד בנק ישראל, וכאמור, לא תמיד מדובר בנושאים שהם במרכז העניין של הפיקוח מבחינת הגנת הצרכן הבנקאי.

לא אחת קורה שבעקבות קבלת עמדת הרגולטור המבקשים מקבלים את המלצת בית המשפט להסתלק מבקשת האישור. דוגמה לכך היא פסק הדין בעניין אופנהיים נגד בנק הפועלים[12], שבמסגרתו המליץ בית המשפט (כב׳ השופט גרוסקופף) לתובעים הייצוגיים להסתלק מהתביעה, בין היתר לנוכח עמדת הפיקוח על הבנקים. תביעה זו עסקה בהנהגת מדרגות בעמלות המינימום הנגבות בגין העברת מט״ח מחו״ל ולחו״ל. לטענת התובעים הייתה בכך הפרה של התעריפון המלא. הפיקוח על הבנקים סבר שקביעת מדרגות בעמלה זו מיטיבה, בדרך כלל, עם הלקוחות, ולפיכך עמדתו הייתה שכל עוד נשמר המבנה הבסיסי של עמלות מינימום ומקסימום, אין בכך כדי הפרה של כללי העמלות המעוגנים בתעריפון המלא, וגם לא פגיעה ביכולת להשוות בין עלויות השירות בבנקים השונים.

6. הקשר בין תובענות ייצוגיות לרגולציה צרכנית

לעיתים תובענה ייצוגית בנושא מסוים משמשת זרז לצעד-רגולציה של הפיקוח על הבנקים או מביאה לתיקון חקיקה באותו נושא. כך דוח הביניים של הצוות לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית[13] משנת 2012 המליץ לבטל את עמלות המינימום הנגבות בגין ניהול פיקדון ניירות ערך, וציין שאופן גבייתן עולה מעת לעת בתלונות לקוחות המטופלות בפיקוח על הבנקים ובתביעות ייצוגיות נגד בנקים[14]. הנושא עלה בשלוש תובענות: ירחמיאל אגרט נגד בנק הפועלים[15] (להלן: אגרט), צימרמן נגד מזרחי-טפחות[16] ופינקלשטיין נגד בנק הפועלים[17]. התובענה בעניין אגרט הוגשה ב-2010, ועמדת הפיקוח על הבנקים, שלפיה הבנק פעל כדין בגביית העמלה, נמסרה לבית המשפט באוקטובר 2011. בין הצדדים הושג הסדר פשרה, וביוני 2018 ניתן לו תוקף בפסק דין. במסגרת הסדר הפשרה זכו חברי הקבוצה המיוצגת בתובענה לפיצוי בשיעור של כמעט מחצית מגביית היתר לפי החישוב המקסימלי של הבודק שמונה מטעם בית המשפט (למעלה מ-5.5 מיליוני ש״ח). בין השנים האלה טיפל הפיקוח על הבנקים בנושא, וב-1/3/2013 בוטלה העמלה באמצעות תיקון בכללי העמלות. בית המשפט, בפסק דינו האמור (מ-2018), הזכיר את התיקון, ובנימוקיו הוא ציין: מחד גיסא, בנק ישראל אישר, במסגרת העמדה שהגיש לבית המשפט, את אופן גבייתה של העמלה האמורה (לפני הגשת התובענה); ומאידך– הוא מצא לנכון לבטל את דמי הניהול המינימליים בהסיקו שנוסח התעריפון יצר אצל הלקוחות בלבול בהבנת פעולתו של מנגנון החישוב.

לעיתים תיקונים ברגולציה של הפיקוח מובילים לתובענות ייצוגיות באותו נושא. אנו בפיקוח על הבנקים מודעים לכך, ועל כן, במסגרת כל תיקון ברגולציה אנו משתדלים שיהיה ברור אם התיקון צופה לעתיד, ולא אמור להשפיע על פרשנות החוק או ההוראה בעבר, או שהוא בבחינת הבהרה של המצב הקיים. כשמוגשות תובענות בעקבות תיקוני רגולציה הפיקוח מבהיר במסגרת עמדתו את המצב ששרר בזמן הרלוונטי לתובענה, מצב שלעיתים השתנה מאז.

7. הקרן למימון תובענות ייצוגיות

מעורבות נוספת של הפיקוח על הבנקים בתובענות ייצוגיות היא במסגרת חברותו בקרן למימון תובענות ייצוגיות, שהחלה לפעול במאי 2011. הקרן פועלת מכוח סעיף 27 לחוק, ותפקידה, כפי שהוגדר בחוק, הוא ״לסייע לתובעים

[12] ת״צ 17390-12-16 דניאל אופנהיים ואח׳ נ׳ בנק הפועלים בע״מ מ-13.3.18.

[13] דוח הביניים פורסם ב-15.7.12.

[14] ראו עמוד 110 לדוח הביניים.

[15] ת״צ (ת״א) 3179-09-10 ירחמיאל אגרט נ׳ בנק הפועלים בע״מ, פסק דין מיום 26.6.18.

[16] ת״צ 1936/06 צימרמן אלירז נ׳ בנק מזרחי טפחות בע״מ.

[17] ת״צ 30263-11-10 יצחק פינקלשטיין נ׳ בנק הפועלים.

מייצגים במימון בקשות לאישור ותובענות ייצוגיות, אשר יש חשיבות ציבורית וחברתית בהגשתן ובבירורן". הקרן מנוהלת על ידי הנהלה בת תשעה נציגים שמינה שר המשפטים, אשר מייצגים את התחומים השונים שבהן מוגשות תובענות ייצוגיות, ואחד מחברי הנהלתה הוא נציג הפיקוח על הבנקים[18]. תקציב הקרן הוא כ-1.25 מיליון ש"ח לשנה, והוא מוקצה ברובו למימון חוות דעת מומחה ולהחזר הוצאות משפט וערבון. אחת לשנה מפרסם משרד המשפטים באתר האינטרנט שלו דוח המסכם את פעילות הקרן באותה שנה. הדוח מפרט את עניינן של כל התובענות שהוחלט להיענות בחיוב לבקשת הסיוע שהוגשה בגינן, את סכום הסיוע ואת המטרה שלשמה יועד, בחלוקה לפי מועדי הישיבות שבהן התקבלה ההחלטה. מדוח הקרן לשנת 2018 עולה, כי מתוך כלל הבקשות שהוגשו לה (127), 3% היו בתחום הבנקאות, ומתוך 64 הבקשות שאושר בהן מימון 2% היו בתחום הבנקאות.

[18] החברים האחרים בקרן הם: יו"ר הקרן, נציג הרשות להגנת הצרכן והסחר ההוגן, נציג הממונה על ההגבלים העסקיים, נציג רשות שוק ההון, נציג המשרד לאיכות הסביבה, נציג נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, נציג היועץ המשפטי לממשלה, נציג הציבור.

תיבה ג'-2: המתודולוגיה הפיקוחית להערכת הסיכונים בבנקים

- **הפיקוח על הבנקים עורך בבנקים באופן שוטף שורה ארוכה של פעולות ביקורת, בקרה, מעקב, והערכת סיכונים. את הפעולות מבצעים כלל אגפי הפיקוח במשך כל השנה.**
- **נוסף לכך הפיקוח מקיים תהליך הערכת סיכונים תקופתי מקיף ומובנה – ה-SREP (Supervisory Review and Evaluation Process). ה-SREP מתקיים על פי כללי ועדת באזל לפיקוח בנקאי (BCBS), והוא מקביל לתהליכים דומים שמקיימות רשויות פיקוח מובילות בעולם.**
- **בתהליך ה-SREP כלכלני הפיקוח מעריכים את הסיכונים המובנים בפעילויות הבנק ואת איכות ניהולם; את הפונקציות המרכזיות בממשל התאגידי; ואת נאותות ההון העצמי ואיכותו. הדבר נעשה לפי מתודולוגיה סדורה שמבוססת על כרטיסי סיכון/ הערכה ייעודיים (Risk/ Score Cards).**
- **ל-SREP כמה מטרות מרכזיות: (1) במידת הצורך לקבוע לבנק דרישת הון מעודכנת – כלומר תוספות לדרישות ההון הרגולטוריות הכלליות, שישמשו כרית לספיגת הפסדים בלתי צפויים וישפרו את יציבות הבנק; (2) לגבש לבנק דרישות לגבי צעדים שעליו לבצע כדי להפחית סיכונים ולתקן תהליכים; (3) לעדכן את תוכנית העבודה הפיקוחית מבוססת הסיכון.**
- **בזכות שלל תהליכי המעקב והפיקוח, לרבות תהליך ה-SREP והפעולות האחרות המפורטות בתיבה זו, הבנקים משפרים את ניהול הסיכונים, מחזקים את הממשל התאגידי, ונערכים טוב יותר לאירועי הפסד ולתקופות משבר. זאת, בין היתר, על רקע דרישות והתערבות מוקדמת של הפיקוח במקומות שבהם פעולות המעקב והבקרה שלו זיהו צורך בכך.**

רקע

הפיקוח על הבנקים חותר בראש ובראשונה להגן על כספי המפקידים בבנקים, ולהבטיח שהמערכת הבנקאית תתפקד כיאות ותעניק לציבור ולמשק שירותים בנקאיים סדירים. לשם כך הוא קובע ואוכף פרקטיקות ותקנים שמטרתם לשמור על יציבות הבנקים ולקדם בהם התנהלות זהירה.

בנק, מעצם טבעו, נוטל סיכונים במהלך העסקים השוטף. עבודת הפיקוח מושתתת על ההנחה שהאחריות ליציבות הבנק, לניהול סיכוניו, להתנהלותו ההוגנת כלפי לקוחותיו, ולציות לחוקים ולהוראות, מוטלת בראש ובראשונה על הדירקטוריון וההנהלה הבכירה. תפקיד הפיקוח הוא לקדם בבנקים התנהלות זהירה, ולהגביל ולצמצם ככל האפשר נטילת סיכונים מופרזים, באמצעות ארגז כלים רגולטוריים. אלה כוללים בין היתר חקיקה; הוראות ניהול בנקאי תקין שהפיקוח מפרסם והבנקים חייבים לציית להן; תהליכי בדיקה וביקורת ודרישה לתיקון ליקויים; מתן רישיונות והיתרים לאחר בדיקה מעמיקה (למשל היתרי שליטה והחזקה או היתרים לכהונה של נושאי משרה); קביעת דרישות הון שישמש כרית לספיגת הפסדים בלתי צפויים; הערכת סיכונים בלתי תלויה; עריכת תרחישי קיצון והערכת היכולת של הבנקים לעמוד בהם; מפגשים עם הדירקטוריון וההנהלה הבכירה; והטלת עיצומים כספיים.

תיבה זו מתמקדת בתהליכי המעקב השוטפים וביתר פירוט ב-SREP – התהליך התקופתי המובנה שהפיקוח מקיים לשם הערכת פרופיל הסיכון של הבנקים והמערכת הבנקאית בכללותה.

הערכת הסיכונים והמעקב השוטפים

הפיקוח על הבנקים עוקב באופן שוטף אחר הסיכונים הטמונים בפעילות הבנקים וחברות כרטיסי האשראי ואחר התפתחותם.

היות שמשאבי הפיקוח מוגבלים יחסית לגודל המערכת הבנקאית, הוא פועל בגישה ממוקדת סיכון. בפירוט, כלל הגופים המפוקחים[1] סווגו ל"קבוצות פיקוח", בעיקר לפי שיקולים שנוגעים למהותיות הגוף (היקף הנכסים והפיקדונות ונתח השוק), מורכבות פעילותו, והמבנה התאגידי שלו (תאגיד עצמאי או חברה בת שהיא חלק מקבוצה בנקאית). מסיווג זה נגזרות תדירות המעקב והבקרות ועוצמתן. לשם המחשה, כשמדובר בבנק עצמאי בעל היקף פעילות משמעותי, הוא זוכה למעקב פיקוחי שעוצמתו ותדירותו גבוהות; וכשמדובר בבנק קטן שפעילותו פשוטה והוא חלק מקבוצה בנקאית, הפיקוח בוחן אותו בתדירות ובעוצמה נמוכות יותר (כמובן שבנק האם נדרש לפקח עליו באופן שוטף). הסיווג נערך מחדש מעת לעת, בהתאם לשינויים בתמהיל הפעילות של התאגידים השונים ובהיקפה. בהקשר זה חשוב להבהיר כי החלוקה לקבוצות פיקוח אינה חזות הכול, וכאשר הפיקוח מזהה סיכונים משמעותיים בגופים שאינם דווקא גדולים או עצמאיים, הוא מטפל גם בהם. גישה מבוססת סיכון זו (risk based approach) מאפשרת לפיקוח לנצל ביעילות את משאביו שכן הוא מתאים אותם לרמת הסיכון. גישה זו גם נגזרת מציפיותיהם של גופי הפיקוח הבין-לאומיים המעריכים את פעילות הפיקוח על הבנקים, כגון קרן המטבע הבין-לאומית וארגון ה-FATF.

המעקב והפיקוח השוטפים נערכים במשך כל השנה, והם כוללים שורת פעולות ארוכה. להלן העיקריות שבהן:

1. עריכת ביקורות ב"שטח", בדיקות וסקירות רוחב בבנקים;
2. עריכת תרחישי קיצון פיקוחיים אחידים, במבט צופה פני עתיד (ראו הרחבה בתיבות א'-1: "מבחן קיצון מקרו-כלכלי למערכת הבנקאית, 2018" ו- א'-2: "השפעות תרחיש הקיצון המקרו-כלכלי על תיק האשראי לדיור");
3. קיום פגישות שוטפות עם דירקטוריון הבנק, דירקטורים בודדים, ועדות הדירקטוריון, ההנהלה הבכירה ושומרי הסף הפנימיים (כגון מבקר הפנים, מנהל הסיכונים וקצין הציות);
4. ניתוח האסטרטגיה העסקית ותוכניות העבודה השנתיות של הבנק;
5. בחינת התנהלות הבנקים מול לקוחותיהם לפי הטיפול בתלונות הציבור והבקרות בתחום הצרכני;
6. בחינה שוטפת של הסיכון המובנה בפעילות הבנק והתפתחותו, לרבות בחינה של מדדים כמותיים מקובלים ועמידה במגבלות פיקוחיות (בין היתר יחסי הלימות ההון, יחסי הנזילות, יחסי היעילות והרווחיות, נתחי השוק, המדדים לאיכות האשראי, המדדים לריכוזיות האשראי והפיקדונות, המדדים לסיכוני השוק והריבית, ועוד);
7. ניתוח התוצאות הכספיות של הבנקים על בסיס רבעוני;
8. קיום פגישות שוטפות עם רואי החשבון המבקרים;
9. קריאת פרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון וחלק מוועדותיו;
10. עיון בשורה ארוכה של מסמכים מרכזיים שהבנק מפיק, לרבות: מסמכי המדיניות, מסמך ה-ICAAP[2], מסמכי הסיכונים הרבעוניים, מסמכי הסיכום התקופתיים שמכינות ביקורת הפנים והיחידה לבקרת אשראי, דוחות ביקורת פנימיים (באופן מדגמי), ועוד;
11. מעקב אחר אירועי סייבר ואופן הטיפול בהם;
12. מעקב אחר מעילות ואופן הטיפול בהן.

[1] בנקים עצמאיים, חברות בנות בנקאיות, חברות כרטיסי אשראי, שלוחות של בנקים ישראליים בחו"ל, סניפים של בנקים זרים, חברות בנות שאינן בנקאיות וכו'.

[2] Internal Capital Adequacy and Assessment Process. בקיצור נמרץ, מדובר במסמך פנימי שהבנק מפיק ובו הוא מעריך אם ההון העצמי שלו נאות יחסית לרמת הסיכון. הדרישה לגבש הערכה פנימית לנאותות ההון מוסדרת בהוראות הפיקוח ומבוססת על הנחיות ועדת באזל בנושא הלימות הון.

תהליך ההערכה המובנה התקופתי – ה-SREP

כאמור, נוסף לפעולות שתוארו לעיל הפיקוח מקיים תהליך הערכה תקופתי מקיף ומובנה – SREP (Supervisory Review and Evaluation Process). ה-SREP מתייחס הן למידע שנאסף במהלכו והן למידע שנאסף בפעולות הפיקוח השוטפות שתוארו לעיל. תהליך זה מתקיים על פי כללי ועדת באזל לפיקוח בנקאי (BCBS), והוא מקביל לתהליכים דומים שמקיימות רשויות פיקוח מובילות בעולם. מדובר בתהליך מרכזי בעבודת הפיקוח על הבנקים, וכלל אגפיו שותפים לו.

ה-SREP נערך ברמת הקבוצה הבנקאית (כלומר על בסיס מאוחד) ובדגש על התהליכים בחברת האם. לרוב הוא מתייחס לחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות (הפועלים, לאומי, דיסקונט, מזרחי-טפחות והבינלאומי) ולבנקים העצמאיים (אגוד וירושלים). הודות לאופיו המובנה הוא מאפשר להעריך ולהבין את הסיכונים בכל בנק בנפרד וגם להשוות בין הבנקים, לזהות תחומים וסיכונים חריגים בבנק ספציפי וגם לזהות מגמות סיכון ברמה המערכתית.

ל-SREP כמה מטרות מרכזיות (תוצרים מרכזיים):

1. במידת הצורך לקבוע לבנק דרישת הון מעודכנת – כלומר תוספות הון שישמשו כרית לספיגת הפסדים בלתי צפויים וישפרו את יציבות הבנק.
2. לגבש לבנק דרישות בנוגע לצעדים להפחתת סיכונים ולתיקון תהליכים.
3. לעדכן את תוכנית העבודה הפיקוחית מבוססת הסיכון.

אפשר לחלק את ה-SREP לשלושה שלבים עיקריים. תחילה כלכלני הפיקוח מעריכים את הסיכון המובנה בפעילויות הבנק השונות (סיכון האשראי, סיכון הנזילות, סיכוני השוק, הסיכונים התפעוליים, סיכוני הציות, האסטרטגיה והמודל עסקי), ואת איכות ניהולם. נוסף לכך הם מעריכים את הפונקציות המרכזיות בממשל התאגידי (הדירקטוריון, ההנהלה, ניהול הסיכונים, ביקורת הפנים), ואת נאותות ההון העצמי ואיכותו.

בשלב הבא כלל אגפי הפיקוח מאתגרים את תוצאותיו ומתקפים אותן. תוצאות התהליך נידונות בהנהלת הפיקוח ולאחר מכן מוצגות לנגיד בנק ישראל.

לבסוף נערכות ישיבות עם דירקטוריון הבנק והנהלתו הבכירה, ובהן נמסרים לו עיקרי הממצאים ודרישות לשיפור או לתיקון. כמו כן נשלח לבנק מכתב מפורט שכולל את הממצאים ואת הציפיות והדרישות הפיקוחיות הנגזרות מהם.

מתודולוגיה סדורה מבוססת כרטיסי סיכון/ הערכה

הפיקוח מקיים את הערכת הסיכונים ואת הערכת פונקציות הממשל התאגידי – לב ליבו של ה-SREP – לפי מתודולוגיה סדורה שהוא גיבש לשם כך, ומתודולוגיה זו מבוססת על כרטיסי סיכון/ הערכה ייעודיים (Risk Cards או Score Cards). הפיקוח עדכן את המתודולוגיה לאחרונה בשנת 2017, לאחר סקירה מקיפה של תהליכים דומים ברשויות פיקוח מובילות בעולם, בהתבסס על פרסומי ועדת באזל, ותוך התייחסות להמלצות שקרן המטבע הבין-לאומית (IMF) גיבשה בעקבות ביקורת שנערכה ב-2016 והתמקדה בנושא זה.

כרטיס סיכון/ הערכה הוא כלי תומך החלטה. הכרטיס מרכז מדדי סיכון כמותיים ואיכותיים, שאלות מנחות, ועוד שיקולים שעשויים להשפיע על הערכת הסיכון. כל כרטיס מחולק לכמה רכיבי הערכה, ואלה מייצגים ממדי הערכה שונים (לדוגמה תתי-קטגוריה של סיכון מסוים). הדבר מאפשר לערוך השוואות רוחב ולעקוב אחר מגמות ברמת רכיב הערכה.

רשימת הכרטיסים ותכולתם נבחנות מעת לעת ומתעדכנות בהתאם לצורך. הלוח שלהלן מציג את כרטיסי הסיכון ששימשו להערכת הסיכונים בתהליך ה-SREP האחרון (ב-2018).

לוח 1

כרטיסי הסיכון ששימשו בתהליך ה-SREP האחרון שנערך בשנת 2018

	הסיכון המובנה בפעילות הבנק	איכות ניהול הסיכון
הסיכונים		
סיכון האשראי	✓	✓
סיכוני השוק[1]	✓	✓
סיכון הנזילות	✓	✓
הסיכונים התפעוליים[2]	✓	✓
סיכוני הציות[3]	✓	✓
האסטרטגיה והמודל העסקי	✓	
פונקציות ממשל תאגידי		
הדירקטוריון	✓	
ההנהלה	✓	
ניהול הסיכונים	✓	
ביקורת הפנים	✓	
נאותות ההון	✓	

1) הפיקוח בוחן בין היתר את חשיפות הבנק לשינויים במדד המחירים לצרכן, בשערי המט"ח ובשיעור הריבית, וכן את הרכב הנוסטרו והיקפו.

2) הפיקוח בוחן את אופי הפעילות העסקית של הבנק ואת מורכבותה ומעריך שורת סיכונים ארוכה: סיכוני טכנולוגיות המידע (IT), סיכוני הסייבר ואבטחת המידע, סיכוני ההמשכיות העסקית, סיכוני המעילות וההונאות, הסיכון המשפטי, סיכון מיקור החוץ, סיכון משאבי האנוש ועוד.

3) הפיקוח בוחן בין היתר את הנושאים הבאים: איסור הלבנת הון ומימון טרור; בנקאות חוצה-גבולות (Cross-Border); סיכון ההתנהלות (Conduct) וסיכון הציות בפן הצרכני (בנק-לקוח).

המקור: הפיקוח על הבנקים.

כפי שמראה הלוח, לכל סיכון יש שני כרטיסים: האחד בוחן את הסיכון המובנה והשני – את איכות ניהולו. הפיקוח מצפה כי עם העלייה בסיכון המובנה בפעילות מסוימת תעלה גם איכות ניהולו.

כרטיסי הסיכון המובנה כוללים לרוב מאפיינים ומדדים כמותיים רלוונטיים לסיכון, במנותק מאיכות ניהולו ומפעולות שההנהלה יכולה לנקוט. כרטיסי ניהול הסיכון מתייחסים לתהליכים שהבנק מקיים כדי לתמוך בניהול הסיכון, ביניהם קביעת תיאבון הסיכון, האסטרטגיה והמדיניות; מעקב הדירקטוריון אחר הסיכון ופיקוחו עליו; המסגרת הארגונית התומכת בניהול הסיכון (המבנה הארגוני, הגדרת התפקידים והפרדתם, הנהלים, מדרג הסמכויות, המערכות התומכות, ועוד); הפעולות שננקטות לזיהוי הסיכון ולהערכתו (בפרט תהליכים לפיתוח מודלים ולתיקופם); פעולות הניטור והדיווח; ואיכותה של סביבת הבקרה. תהליכים אלה נבחנים, אם הדבר רלוונטי, בכל שלושת קווי ההגנה של הבנק (הגורם העסקי בבנק, פונקציית ניהול הסיכונים וביקורת הפנים).

כאמור, הפיקוח בוחן באמצעות כרטיסי הערכה גם את פונקציות הממשל התאגידי המרכזיות: הדירקטוריון, ההנהלה, ניהול הסיכונים וביקורת הפנים. בין השאר נבחנים מאפייני הפונקציה (לדוגמה עצמאותה, מעמדה, נאותות המשאבים המוקצים לה) ואפקטיביות עבודתה.

נוסף על כך הפיקוח מעריך את נאותות ההון העצמי של הבנק. הון משמש גורם מפחית סיכון היות שהוא מהווה כאמור כרית לספיגת הפסדים בלתי צפויים. במסגרת כרטיס ההון הפיקוח בוחן את רמת ההון ואיכותו, ומעריך את אופן ניהולו ואת המידה שבה יש לבנק גישה להון נוסף במידת הצורך.

בסוף התהליך מוענק לבנק ציון הערכה כולל – תוצאה של שקלול הציונים בכל כרטיסי הסיכון/ ההערכה. משקל כל כרטיס נקבע לפי מהותיות הסיכון ושיקולים נוספים, וחלוקת המשקלים בין הכרטיסים נבחנת מעת לעת ומשתנה בהתאם לצורך. הציון הכולל נבחן הן לפני השפעת ההון העצמי הן לאחריה, שכן ההון העצמי משמש מפחית סיכון.

הודות לשלל תהליכי המעקב והפיקוח, לרבות תהליך ה-SREP והפעולות האחרות שפורטו לעיל, הבנקים משפרים את ניהול הסיכונים, מחזקים את הממשל התאגידי, ונערכים טוב יותר לאירועי הפסד ולתקופות משבר. שיפורים אלה מושגים, בין היתר, על רקע דרישות והתערבות מוקדמת של הפיקוח במקומות שבהם פעולות המעקב והבקרה שלו זיהו צורך בכך. להלן מספר דוגמאות להתערבויות כאלה, מן השנים האחרונות (רשימה חלקית):

- דרישות להגדלת יחסי ההון של הבנקים;
- דרישות לעצירת חלוקת דיבידנד;
- דרישות לצמצום פעילות עסקית בחו״ל;
- התערבות בכהונה של נושאי משרה;
- דרישה לצמצום ריכוזיות לווים וקבוצות לווים;
- דרישה לצמצום חשיפה לחברות החזקה;
- דרישות לשיפור תפקוד הדירקטוריון;
- דרישות לחיזוק אפקטיביות עבודת שומרי הסף;
- דרישות למתן מענה לסיכונים מתפתחים (סיכוני ציות, טכנולוגיה, סייבר ועוד);
- קידום תוכניות התייעלות בבנקים.

תיבה ג'-3 "אשראי אחראי" – מעיקרון ליישום:
פעילות הפיקוח על הבנקים להטמעת העיקרון בתחום האשראי הצרכני

- הפיקוח על הבנקים פועל להטמעת העיקרון של "אשראי אחראי" (responsible lending) במערכת הבנקאית (בבנקים ובחברות לכרטיסי אשראי), במקביל למגמה דומה ברגולציה הבין-לאומית.
- התאגידים הבנקאיים נדרשים, מעֵבר ליישום הדרישות הספציפיות של החוק והרגולציה, להימנע מהעמדת אשראי העלול להביא להתדרדרות כלכלית של לקוחות ולפגיעה ברווחתם – וכן להימנע מתהליכי שיווק לא נאותים, העלולים לגרום נזק ללקוחות, ובכלל זה משיווק מוצרים שאינם מתאימים לצרכי הלקוח.
- העיקרון "אשראי אחראי" צריך לחול לא רק על התאגידים הבנקאיים, אלא גם על מלווים מקצועיים חוץ בנקאיים, כדי להגן על צרכני השירותים הפיננסיים ולמנוע ארביטרז' רגולטורי.
- הפיקוח על הבנקים אוכף ציות להוראות הדין והרגולציה, והתנהלות אחראית של הבנקים, זאת באמצעות ניטור, ביקורות, ובמידת הצורך – באמצעות הטלת עיצומים כספיים. הלקחים שהוא מפיק מתהליכים אלה מסייעים לו בקידום רגולציה חדשה בתחום האשראי הצרכני.
- במקביל פועל הפיקוח על הבנקים להגברת האוריינות הפיננסית של הציבור בתחום האשראי.
- אף שמינוף משקי הבית בישראל, ככלל, נמוך ביחס למדינות מפותחות בעולם, הפיקוח על הבנקים נוקט אמצעים כדי להבטיח מראש שלא יתממשו סיכונים גדולים – ללקוחות ולבנקים.
- הפיקוח על הבנקים פועל להשגת האיזון הראוי בין הצורך להגן על לקוחות המערכת הבנקאית, לבין הצורך לוודא שהיא תמשיך לספק למשק את האשראי הצרכני הנדרש.

המשבר הפיננסי העולמי שפרץ בשנת 2008 מיקד תשומת לב רבה בחשיבותה של הגנת הצרכן, במיוחד בתחום האשראי, לא רק כנושא ערכי, אלא גם כרכיב מהותי בשמירה על היציבות הפיננסית, בפרט על רקע עלייה במינוף של משקי הבית, במדינות מסוימות[1]. עקרון "האשראי האחראי" (responsible lending) מחייב את התאגידים הבנקאיים להביא בחשבון את מצבו הכלכלי של הלקוח, הן מבחינת יכולתו לפרוע את האשראי במאמץ סביר והן מבחינת התאמת השירות לצרכיו. בשנים האחרונות גברה חשיבותו של עיקרון זה ברגולציה הבין-לאומית.

התנהלות אחראית כלפי הצרכנים (responsible business conduct) היא אחד העקרונות המרכזיים שקבע בשנת 2011 כוח משימה משותף של ארגון ה-OECD ו-G20 לשם הגנה על צרכני השירותים הפיננסיים – עקרונות המהווים תקן מקובל במדינות מפותחות[2]. על פי סקירה בין-לאומית שערך FinCoNet – ארגון בין-לאומי שבו חברות רשויות פיקוח מובילות המפעילות סמכויות בתחום הגנת הצרכן הפיננסי – המדינות החברות בארגון מחזקות את הכלים החוקיים והרגולטוריים במסגרת מעבר למשטר פיקוח קפדני יותר בתחום האשראי הצרכני. הרגולציה המתקדמת בנושא האשראי הצרכני לא מסתפקת בדרישות הנהוגות זה מכבר לגילוי נאות ושקיפות של

[1] FinCoNet (The International Financial Consumer Protection Organisation) Report on Responsible Lending, Review of Supervisory Tools for Suitable Consumer Lending Practices, July 2014.

[2] G20 High Level Principles on Financial Consumer Protection, October 2011 ; ראו עיקרון 6:
Financial services providers and authorised agents should have as an objective, to work in the best interest of their customers and be responsible for upholding financial consumer protection. Financial services providers should also be responsible and accountable for the actions of their authorised agents. Depending on the nature of the transaction and based on information primarily provided by customers financial services providers should assess the related financial capabilities, situation and needs of their customers before agreeing to provide them with a product, advice or service. Staff (especially those who interact directly with customers) should be properly trained and qualified. Where the potential for conflicts of interest arise, financial services providers and authorised agents should endeavour to avoid such conflicts. When such conflicts cannot be avoided, financial services providers and mechanisms to manage such conflicts,. authorised agents should ensure proper disclosure, have in place internal or decline to provide the product, advice or service

תנאי האשראי, אלא מתמקדת בסיוע ללקוחות לקבל החלטות נבונות כלווים ובהתאמת מוצר האשראי ותנאיו לצורכי הלקוח וליכולתו לעמוד בזרמי התשלומים במאמץ סביר[3]. יש שדרישות אלה אף עוגנו בחקיקה – לדוגמה באוסטרליה[4]. נדבך משלים בעבודת הרגולטורים הפיננסיים הוא עידוד אחריות וזהירות מצד הצרכנים באמצעות חינוך פיננסי.

החקיקה בישראל מסדירה היבטים שונים של שירות האשראי במערכת הבנקאית בהיבט הצרכני: איסור להטעות את הלקוח או לנצל את מצוקתו, חוסר ניסיונו או נסיבות מיוחדות נוספות, וכן איסור להפעיל השפעה בלתי הוגנת על הלקוח[5]; איסור הפליה[6]; ועוד.

לצד חובות ואיסורים ספציפיים אלה מוטלת על התאגידים הבנקאיים חובת אמון רחבה וכללית כלפי לקוחותיהם. מכוח חובתם זו עליהם לפעול בהגינות, יושר, גילוי, מקצועיות וזהירות, ותוך התחשבות במאפייני הלקוח – במיוחד הלקוח הקמעונאי – ובצרכיו. חובת האמון נועדה לגשר באופן דינמי וגמיש על פערי הידע והכוח בין התאגיד הבנקאי לבין הצרכן.

הפיקוח על הבנקים בישראל הציב את נושא האשראי הצרכני כאחד ממוקדי פעילותו בשנים האחרונות, ועסק הלכה למעשה בהטמעתו של עקרון האשראי האחראי במערכת הבנקאית באמצעות עשייה מגוונת:

השתתפות בתהליכי חקיקה, רגולציה, ביקורות, אכיפה וחינוך פיננסי, כפי שיפורט בהמשך. להלן נציג את מכלול הפעילות של הפיקוח בנושא האשראי הצרכני, העולה בקנה אחד עם הפרקטיקות המיטביות המתהוות במדינות המובילות.

הפיקוח על הבנקים היה שותף מרכזי לשינויי חקיקה משמעותיים שבוצעו לאחרונה, ואף פרסם מספר הוראות והנחיות למערכת הבנקאית במטרה להסדיר היבטים צרכניים שונים של שירות האשראי: באמצע שנת 2015 קבע הפיקוח, במכתב שנשלח לכל התאגידים הבנקאיים, דרישות מחמירות לשיווק יזום של אשראי צרכני, לפיו נדרשו הבנקים בין היתר לא רק לבחון את יכולת הפירעון של הלקוח (על פי הגדרה שמרנית של קהלי היעד לשיווק), אלא גם את התאמת האשראי לצרכיו; בשנת 2017 פרסם הפיקוח כללים לגביית חוב בעקבות כשל אשראי[7]; בשנת 2019 פרסם הפיקוח הוראה לפיה כל הסכם הלוואה יכלול תמצית קצרה שתציג את עיקרי ההסכם בשפה קריאה ואחידה, כדי שתתאפשר השוואה בין מלווים שונים ותחרות, זאת בעקבות חידוד הדרישות של גילוי ושקיפות של תנאי האשראי בחוק אשראי הוגן ב-2018[8].

הפיקוח על הבנקים עורך ביקורות על תהליך החיתום של האשראי כדי לוודא שהאשראי מועמד רק לאחר שהבנק וידא כי הלקוח יוכל לפרוע אותו במאמץ סביר. זאת במטרה לצמצם ככל הניתן את הסיכון להסתבכות כלכלית של לקוחות ופגיעה ברווחתם. בביקורות אלה נבדק אופן ההתחשבות של הבנק בהכנסתו הפנויה של הלקוח והיקף הבירור של מצבו הכלכלי ושל המינוף הכולל שלו.

[3] ראו הערת שוליים 1.

[4] The National Consumer Credit Protection Act, sec. 133; ASIC, Regulatory Guide 209: Credit licensing: Responsible lending conduct:

A credit contract or consumer lease will be, and must be assessed as, unsuitable where, at the time of the assessment, it is likely that: (a) the contract does not meet the consumer's requirements and objectives; (b) the consumer will be unable to meet their payment obligations, either at all or only with substantial hardship.

[5] חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981.

[6] חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000.

[7] הוראת ניהול בנקאי תקין 450 בנושא "הליכי גביית חובות".

[8] חוק אשראי הוגן, התשע"ח-2018; כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992; הוראת ניהול בנקאי תקין 449 בנושא "פישוט הסכמים ללקוח".

ביקורות נוספות שנערכו נועדו לבדוק את העמידה בעקרון "האשראי האחראי" בהיבט של התאמת השירות לצורכי הלקוח ומניעת פגיעה ברווחתו. דגש מיוחד הושם בשיווק אשראי למשקי בית ביוזמת המערכת הבנקאית – תהליך שבו בנק פונה אל לקוח ספציפי בהצעה למתן אשראי – בסניפים, בערוצים דיגיטליים, בטלפון, ואף אגב טיפול בבקשה אחרת שלו – ומציע לו אשראי. אמנם מדובר בפרקטיקה מקובלת בארץ ובעולם, אך שיווק יזום טומן בחובו גם סיכונים ללקוחות. כך, למשל, בעת פנייה יזומה אין ללקוח לרוב שהות מספקת לבחון את כל תנאי האשראי המוצע לו, להשוות את מחירו מול חלופות המצויות בשוק, להעריך את הנטל הכולל של ההתחייבויות ולתכנן אל נכון את הפירעון.

הביקורות העלו ממצאים הן מבחינת שיטות השיווק והן מבחינת התאמת השירות ללקוח. הפיקוח על הבנקים פרסם סקירה נפרדת בעניין זה ב-12 בדצמבר 2018[9], אשר פירטה כללי "עשה" ו"אל תעשה" בתחום השיווק היזום.

איור 1
סיכום דרישות הפיקוח: "עשה" ו"אל תעשה" בשיווק יזום של אשראי צרכני

✖		✔	
שיווק יזום ללקוחות שיתקשו להחזיר את ההלוואה במאמץ סביר	פנייה תכופה וחוזרת ללקוח שהביע חוסר עניין	הפניית תשומת ליבו של הלקוח להטבות שהוא זכאי להן	תיעוד הפנייה היזומה ללקוח בהצעת אשראי	התאמת פתרון האשראי לצרכי הלקוח
פנייה בהצעות יזומות ללקוחות שהודיעו מראש שאינם מעוניינים בפניות יזומות מצד הבנק	שיווק יזום ללקוחות צעירים מאוד או מבוגרים מאוד	מסירת מידע מלא על הנכסים וההתחייבויות של הלקוח בראשית השיחה	הצעה לפרוס את האשראי כדי להקטין את ההחזר החודשי, (גם אם הריבית יקרה יותר), כדי לסייע בפירעון החוב	הפניית תשומת ליבו של הלקוח ליתרות זכות ופיקדונות, ולפערים בתשואה עליהם לעומת ריבית על אשראי
שידול לקוח לנטילת אשראי לעניין זה "שידול" הוא ניסיון שכנוע והפעלת לחץ	הצעת הלוואה יקרה כדי למחזר הלוואות זולות יותר ללקוח שאינו דורש פריסת אשראי		מסירת מידע מלא על תנאי ההלוואה (למשל, שיעור הריבית, תקופת ההלוואה) בשלב מוקדם של השיחה	

המקור: הודעה לעיתונות מיום 28 בדצמבר 2018: "שיווק יזום של אשראי צרכני: ממצאים מדוחות ביקורת ודרישות הפיקוח על הבנקים בנושא".

בעקבות הביקורות דרש הפיקוח על הבנקים לוודא כי מתקיים תהליך סביר של הבנת צורכי הלקוח והתאמה של סוג השירות (הלוואה או מסגרת אשראי), וכן של תנאיו – כגון הסכום ותקופת הפירעון – לצרכים אלה. הפיקוח על הבנקים מצא כי תגמול משתנה של הבנקאים על בסיס יעדים אישיים עלול להגביר את הסיכון לשיווק שאינו עומד בכללים הראויים. בין היתר, הוא עלול להטות את השיווק לסוג מסוים של שירות, שאינו בהכרח תואם את הצורך של הלקוח. התאגידים הבנקאיים נדרשו לוודא כי מנגנוני התגמול המשתנה של עובדים העוסקים בשיווק אשראי אינם מבוססים על יעדים אישיים לכל בנקאי, או על יעדים אחרים שעלולים להגביר סיכונים צרכניים ואחרים.

כן דרש הפיקוח על הבנקים מהתאגידים הבנקאיים להימנע משיווק אגרסיבי, לרבות הטרדת לקוחות בהצעות אשראי חוזרות לאחר שאלה הביעו חוסר עניין בשירות, ואף הורה לתאגידים הבנקאיים להיערך להטמעת מנגנון אשר יאפשר ללקוחות להודיע מראש כי אינם מעוניינים בפניות יזומות מצד הבנק (מנגנון "אל תתקשרו אליי").

[9] https//:www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages.12-12-18/aspx.

עוד נבדק ציות התאגידים הבנקאיים לדרישת החוק בדבר גילוי נאות ללקוח, בתהליך שיווק האשראי, כי אי עמידה בפירעון עלולה לגרור ריבית פיגורים והליכי הוצאה לפועל. על פי תוצאותיהן של בדיקות אלה הטיל הפיקוח על הבנקים על שלושה תאגידים בנקאיים עיצומים כספיים, ופרסם זאת לציבור.

הפיקוח על הבנקים מכין רגולציה חדשה בנושא האשראי הצרכני, אשר מביאה לידי ביטוי את עקרונות "האשראי האחראי". זו תשלים ותעגן בכללים את הדרישות שהפיקוח הציב במכתב הפיקוחי מ-2015 ובביקורות שערך. טיוטת ההוראה מביאה בחשבון את התובנות שנבעו מהביקורות, וכן את אלה שנלמדו מהרגולציה המתקדמת בעולם. הפיקוח על הבנקים משתף פעולה בעניין זה עם רשות שוק ההון, כדי שעל הבנקים ועל הגופים המוסדיים יחולו אותן אמות מידה. הדבר ישפר את ההגנה על לקוחות השירותים הפיננסיים בצמצמו פערים רגולטוריים בין המערכת הבנקאית לבין ספקי אשראי משמעותיים אחרים[10].

משהופעלה המערכת לשיתוף נתוני אשראי – אחד הפרויקטים החשובים שהוביל בנק ישראל – בנקים וגופים חוץ בנקאיים יכולים להעריך טוב יותר את יכולת ההחזר של הלקוחות ולהימנע מהעמדת אשראי ללקוחות נטולי יכולת החזר. במקביל גוברת החשיבות של עמידת הלקוחות בהתחייבויותיהם : אי פירעון חובות עלול לגרור הורדת דירוג האשראי ללקוח, אשר תייקר את מחיר האשראי עבורו או אף תמנע את גישתו לאשראי.

אחת התובנות שעלתה מפעילות הפיקוח בכלל, ומהאזנה לשיחות השיווק שהתקיימו בין הבנקים לבין לקוחותיהם במהלך הביקורות בפרט, היא הצורך להגביר את מאמציו לשיפור האוריינות הפיננסית של הציבור בנושא האשראי. בקרוב יפרסם הפיקוח מדריך מקיף העוסק באשראי צרכני (לצד המידע הצרכני הרב המצוי כבר עתה באתר האינטרנט של בנק ישראל). בשל התוצאות השליליות של אי פירעון חובות חשוב שהציבור הרחב יגביר את מודעותו לתנאי האשראי, ובמיוחד לשיעור הריבית, ויקפיד על תכנון מושכל של פירעון האשראי.

לסיכום, תיבה זו תיארה את הצעדים שהפיקוח על הבנקים נוקט לשם הטמעת עקרון "האשראי האחראי"; זאת במסגרת פעילותו למזעור הסיכון הצרכני, שעניינו באפשרות של גרימת נזק ללקוחות. בד בבד ממשיך הפיקוח בפעילות האסדרה, המעקב והביקורת אחר סיכון האשראי בתיק הצרכני. הטמעה מלאה של עקרון "האשראי האחראי" במערכת הבנקאית תוביל לצמצום הסיכון הצרכני וסיכון האשראי גם יחד. הפיקוח על הבנקים פועל להשגת האיזון הראוי בין הצורך להגן על לקוחות המערכת הבנקאית לבין הצורך לוודא שהמערכת הבנקאית תמשיך לספק למשק את האשראי הצרכני הנדרש.

[10] הצורך בצמצום הפער הרגולטורי בהגנה על הצרכנים ובהחלת סטנדרטים אחידים להגנה על הצרכנים מוכר גם על ידי ארגונים בינלאומיים. ראה למשל הסקירה של FinCoNet לעיל :

In some jurisdictions, key types of non-bank credit providers and credit intermediaries, including those that deal with the most vulnerable consumers, may operate outside the regulatory scope. This coverage gap may pose a number of policy complexities for countries and jurisdictions including the risk of 'bad apples' operating in the unregulated part of the market (and consequent consumer detriment) and unfair competition due to regulatory arbitrage. However, a growing number of jurisdictions have, or are in the process of, addressing this gap.

2. הטיפול בפניות הציבור ובתלונותיו[1]

- **בשנה הנסקרת טופלו ביחידה לפניות הציבור שבפיקוח על הבנקים 8,394 תלונות ופניות.**
- **ניכרת מגמת עלייה במספר הפניות המתקבלות בפיקוח על הבנקים. בהשוואה לשנת 2016 גדל מספרן בשנה הנסקרת בכ-60% והגיע ל-8,435.**
- **במסגרת כלל הפניות שטופלו בשנת הסקירה שילמו התאגידים הבנקאיים ללקוחותיהם כ-3.4 מיליון ש"ח[2], ובחמש השנים האחרונות הוחזרו ללקוחות, בעקבות פעילות היחידה, כ-15 מיליון ש"ח[3] .**
- **בשנים 2018–2019 הטיל הפיקוח על הבנקים על תאגידים בנקאיים שונים שישה עיצומים כספיים בסך מצטבר של כ-5 מיליון ש"ח בנושאים צרכניים שונים.**
- **היחידה לפניות הציבור[4] בפיקוח על הבנקים מנהלת את מערך הטיפול בפניות שהציבור מפנה לפיקוח על הבנקים בקשר לעסקיו עם התאגידים הבנקאיים (הבנקים והחברות לכרטיסי אשראי). נוסף על מענה ישיר לפניות מפקחת היחידה על נציבויות פניות הציבור בכל הבנקים וחברות כרטיסי האשראי, שהן בבחינת "קו פנייה ראשון" ללקוחותיהם. ללקוחות יש זכות לערער על התשובה שקיבלו מהבנק או מחברת כרטיסי האשראי באמצעות פנייה לפיקוח על הבנקים.**

היחידה משמשת גם ערוץ שדרכו מידע מהציבור עובר – באמצעות הפניות – אל הגורמים המתאימים בפיקוח על הבנקים ובחטיבות רלבנטיות אחרות בבנק ישראל. על יסוד מידע זה (בין היתר) הפיקוח מאתר ליקויים רוחביים בתחום הצרכני – הן בתאגיד הבנקאי שעליו נסבה הפנייה והן במערכת הבנקאית כולה – מטפל בהם, מאסדר נושאים צרכניים, עורך בדיקות אכיפה ומקיים פעולות הסברה. בכל שנה הפיקוח מפרסם סקירה ייעודית על פעילות יחידת פניות הציבור, ולכן הסקירה להלן היא תמציתית.

א. נתונים על טיפולו של הפיקוח על הבנקים בפניות הציבור ובתלונותיו

היחידה לפניות הציבור מטפלת בשלושה סוגים עיקריים של פניות בכתב:

1. תלונות – התלונות עוסקות במחלוקת בין הלקוח לתאגיד הבנקאי. על פי רוב מתלווה אליהן דרישה לקבל פיצוי או דרישה שהתאגיד הבנקאי ינקוט פעולות.
2. בירורים בנושאים בנקאיים – בקשות למתן מידע במגוון נושאים בנקאיים, כגון מדיניותו של הפיקוח על הבנקים והוראותיו, חקיקה בנקאית, זכויות צרכניות ופעילותם של הפיקוח על הבנקים והיחידה לפניות הציבור. כן מתקבלות בפיקוח הצעות שיפור והצעות לתת הנחיות לתאגידים הבנקאיים, תופעה המעידה על מעורבות חברתית ורצון לשפר את המערכת הבנקאית לטובת כלל הציבור.

[1] המידע בסקירה זו נכון למועד פרסומה. המידע הסופי יפורסם בסקירה המפורטת על פעילות היחידה לפניות הציבור.

[2] סכום זה כולל ויתור ללקוח יחיד על חוב בסך של 1.87 מיליון ש"ח.

[3] לרבות ויתור על חוב או בטוחה.

[4] היחידה לפניות הציבור פועלת מכוח סעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, המסמיך את המפקח על הבנקים לברר את פניות הציבור בדבר עסקיהם עם התאגידים הבנקאיים.

3. בקשות לסיוע לפנים משורת הדין – פניות בנושאים שונים : בקשות למחוק חוב או לפרוס אותו, לקבל אשראי ועוד. ההיעתרות לבקשות אלה היא בסמכות התאגיד הבנקאי, ולפיכך הפיקוח מעביר אותן אליו להמשך הטיפול.

בשנת 2018 התקבלו ביחידה לפניות הציבור 8,435 פניות בכתב, ובשנה זו היא טיפלה ב-8,394 פניות בכתב לפי החלוקה הבאה :

- טיפול ישיר – היחידה טיפלה ב-5,071 פניות, מהן 1,970 תלונות, 2,946 בירורים ו-155 בקשות לסיוע לפנים משורת הדין.
- מיצוי הליכים – היחידה העבירה 3,323 תלונות ובקשות לסיוע לפנים משורת הדין לטיפולם הישיר של נציבי תלונות הציבור בתאגידים הבנקאיים, בהתאם לעקרונות שנקבעו בהוראת ניהול בנקאי תקין 308-A בנושא טיפול בתלונות הציבור.

אשר לתלונות בכתב שהיחידה טיפלה בהן ישירות – בשנה הנסקרת הסתיים כאמור הטיפול ב-1,970 תלונות. ב-743 תלונות התקבלה הכרעה אם תלונת הלקוח מוצדקת או בלתי מוצדקת.

בלוח ג'-2 ניתן לראות מגמת עלייה של מספר הפניות שהתקבלו ביחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים בשנים האחרונות. ב-2018 בהשוואה ל-2016 עלה מספרן בכ-60%[5]. העלייה בפניות מוסברת הן לנוכח עלייה במודעות של הציבור לזכויותיו הצרכניות, והן על רקע מאמצים שעושה הפיקוח על הבנקים כדי להביא לידיעת הלקוחות את זכותם לפנות אליו.

לוח ג'-2

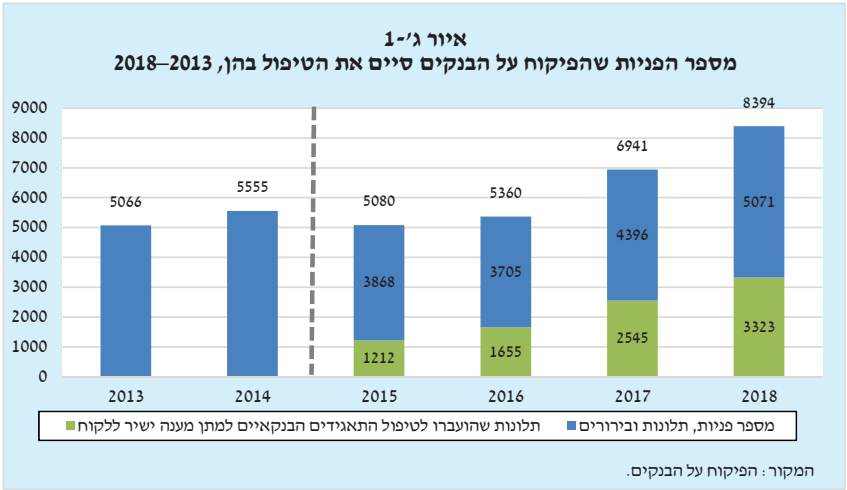
מספר הפניות שהתקבלו בכתב ביחידה לפניות הציבור, 2016-2018

מספר הפניות	2016	2017	2018
בקשה	267	303	348
בירור	1,512	2,158	2,712
תלונה	3,385	4,535	5,375
סה"כ	**5,164**	**6,996**	**8,435**

המקור : הפיקוח על הבנקים.

איור ג'-1

מספר הפניות שהפיקוח על הבנקים סיים את הטיפול בהן, 2013–2018



המקור : הפיקוח על הבנקים.

[5] בספירת התלונות החל משנת 2015 נכללות גם תלונות שהועברו אל נציבויות תלונות הציבור של התאגידים הבנקאיים לשם מיצוי הליכים. אלה נספרו שנית במקרים שהפונה החליט לערער על תשובת הנציב.

כפי שמראה איור ג'-1, משנת 2015 ועד לתום שנת 2018 ניכרת מגמת עלייה במספר הפניות שהיחידה לפניות הציבור טיפלה בהן, באופן ישיר או באמצעות העברתן לנציב תלונות הציבור בתאגיד הבנקאי.

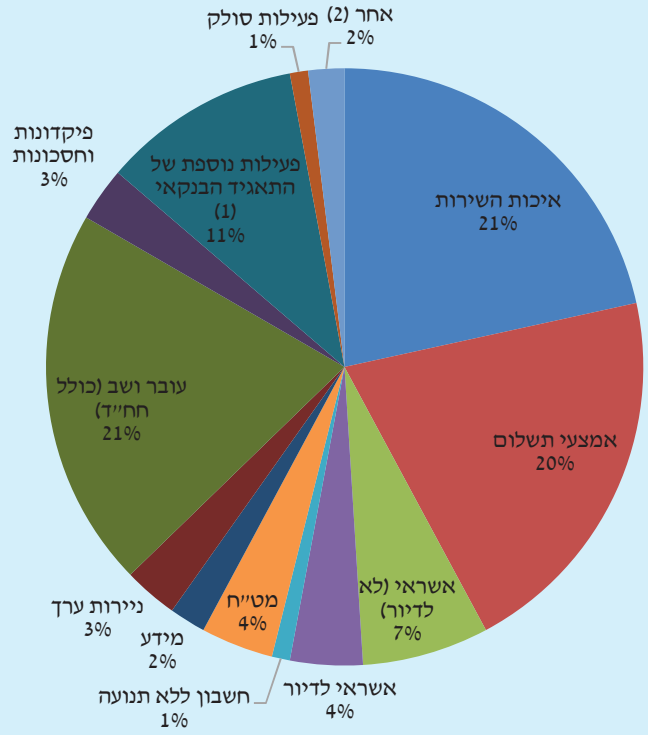
היחידה לפניות הציבור מנהלת גם מוקד טלפוני, ובו ניתן מידע על נושאים בנקאיים וזכויות צרכניות וכן על הליכי הגשת תלונה, מצב הטיפול בתיקים קיימים ועוד.

במסגרת הטיפול בפניות בשנה הנסקרת שילמו התאגידים הבנקאיים ללקוחותיהם כ-3.4 מיליון ש"ח, ובחמש השנים האחרונות הוחזרו ללקוחות בעקבות פעילות היחידה לפניות הציבור כ-15 מיליון ש"ח[6].

ב. נושאי התלונות

התלונות שהיחידה לפניות הציבור טיפלה בהן בשנת 2018 עסקו בכלל הנושאים שבהם ניתן השירות הבנקאי, ואלה העיקריים שבהם: איכות השירות (22%); אמצעי תשלום (21%) – בעיקר צ'קים וכרטיסי חיוב; חשבונות עובר ושב (21%); ואשראי (11%).

איור ג'-2
התפלגות התלונות שהטיפול בהן הסתיים לפי נושאים, 2018



1) פעילות נוספת של הבנקים: גביית חובות, חלוקת עיזבון, ביצוע צווים על פי דין, דיווח לחברות נתוני אשראי, ועוד.
2) אחר: פניות לגבי פעילויות או גופים שאינם מצויים בסמכות היחידה לפניות הציבור, כגון פניות בקשר לפעילות בנק הדואר, פניות בקשר לחברות ביטוח, קופות גמל וקרנות פנסיה, ופניות שאינן נוגעות ליחסי בנק-לקוח.
המקור: הפיקוח על הבנקים.

[6] לרבות ויתור על חוב או בטוחה.

הפיקוח על הבנקים שם דגש על איכות השירות שהבנקים מספקים ללקוחותיהם, ופועל במגוון דרכים כדי לתמרץ את המערכת הבנקאית לשפר את השירות. כדי לקבל תמונת מצב מעמיקה, עדכנית ורחבה של שביעות רצון הלקוחות הפרטיים מאיכות השירות שהם מקבלים כיום מהבנק שלהם ערך הפיקוח על הבנקים סקר שביעות רצון בקרב לקוחות המערכת הבנקאית. סקר זה ייערך מעתה ואילך אחת לשנה, ועיקרי ממצאיו יוצגו לציבור הרחב.

התמונה הכללית העולה מן הסקר מצביעה על רמה סבירה של שביעות רצון מהתפקוד הכללי של הבנקים בישראל, וניתן להבחין בשונות בין הבנקים. ככלל, שביעות הרצון מהשירות בסניפים פחותה ושביעות הרצון מהשימוש באמצעים הדיגיטליים רבה יותר.

עוד עולה מהסקר כי 74% מהלקוחות בוחרים ליצור קשר עם הבנק בערוצים דיגיטליים ואמצעים ישירים (אתר אינטרנט, אפליקציה, מוקד טלפוני, דוא"ל). 23% מכלל הלקוחות יוצרים קשר עם הבנק באמצעות ביקור בסניף, כערוץ עיקרי.

ממצאי הסקר הוצגו לגורמים הרלוונטיים במערכת הבנקאית כדי לשקף להם את תחושות לקוחותיהם, וכדי שיופקו הלקחים הנדרשים. בהשפעת פרסום הסקר האיצו הבנקים תהליכים לשיפור השירות שכבר היו בשלבי ביצוע מתקדמים, וכן החלו בבניית תהליכים חדשים לשיפור השירות הבנקאי.

הפעילות שמבצע הפיקוח על הבנקים בתחום הצרכני

הפיקוח על הבנקים מברר את פניות הציבור (תלונות ובקשות לקבלת מידע) מכוח סמכותה של המפקחת על הבנקים בסעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981. בתלונות שנמצאות מוצדקות, מורה הפיקוח על הבנקים לתאגיד הבנקאי על הדרכים לתיקון הליקוי, ואלו יכול שיכללו סעד של השבה או פיצוי של הלקוח.

נוסף על קביעת עמדות במסגרת טיפול בפניות פרטניות מבצע הפיקוח אכיפה בנושאי צרכנות בנקאית לצורך קידום ההוגנות ושמירה על זכויות הלקוחות בכלל המערכת הבנקאית. הפיקוח משתמש במגוון כלים ובהם:

ביקורות

ביצוע ביקורות עומק בתאגידים בנקאיים שמטרתן לזהות ולהעריך את הסיכונים הגלומים בתחומים צרכניים, וזאת תוך דגש על ציות להוראות החקיקה והרגולציה ולמדיניות הבנק ולנהליו. בשנתיים האחרונות הושם דגש על ביקורות בתחום האשראי הצרכני.

בדיקות אכיפה

פעילות יזומה בנושאים ממוקדים ונקודתיים אשר בדרך כלל מתבצעת מול כלל המערכת הבנקאית, המבקשת לבחון את רמת הציות של תאגיד בנקאי לחובותיו הצרכניות על פי דין. בשנה האחרונה הושם דגש על אכיפה בתחום פרסומות לשיווק אשראי צרכני.

בקרות על עבודת נציבי פניות הציבור

ביצוע בקרות על עבודת נציבי תלונות הציבור ובחינת איכות הטיפול ותהליכי העבודה. בשנה האחרונה הושם דגש על איכות הטיפול של הנציבויות בתלונות שעסקו בטיב השירות שניתן ללקוח בתאגיד הבנקאי.

תיקים מערכתיים[1]

כאשר במסגרת טיפול בפניה פרטנית עולה חשש לליקוי רוחבי כלפי קבוצת לקוחות של תאגיד בנקאי, הפיקוח על הבנקים עורך בדיקה מקיפה בנושא וככל שנדרש נותן הוראות לתיקון הליקוי, לרבות מתן סעד כספי לקבוצת לקוחות רלבנטית.

הפקות לקחים מפסקי דין

בפסקי דין בהם עולה ליקוי חריג כלפי לקוח או קבוצת לקוחות, מתבצעת פניה לבנק לצורך הפקת לקחים ושינוי נהלים.

מעורבות בתובענות ייצוגיות

הפיקוח עוקב אחר התובענות, ומביע את עמדתו המקצועית במענה לשאלות בית המשפט או במסגרת גיבוש הסדרי פשרה בין הצדדים, וכן בוחן צורכי אסדרה העולים מהתובענות השונות. ראו תיבה ג'-1 : "תובענות ייצוגיות מול תאגידים בנקאיים".

אם וכאשר במהלך עבודת הפיקוח על הבנקים, כאמור, נמצא ליקוי מהותי בהתנהלות התאגיד הבנקאי או הפרה של הוראות הדין, הפיקוח קובע את הדרכים לתיקון הליקוי ובכלל זה הוא מורה לתאגיד הבנקאי, בהתאם לנסיבות המקרה, להשיב כספים לקבוצת לקוחות ; להפסיק פעילות עסקית מסוימת ; לתקן הסכמים או נהלי עבודה ; לשנות את אופן עבודת מערכות המחשוב, שיטות העבודה ועוד. כך לדוגמא בשנה הנסקרת דרש הפיקוח להסיר פרסום מטעה, לתקן תנאים מקפחים בחוזים אחידים, לשנות פרקטיקות שיווק אשראי צרכני, ועוד.

בנוסף, המידע הרב המצטבר בפיקוח, בין היתר במהלך בירור פניות הציבור, משמש כבסיס לקידום הליכי אסדרה וחקיקה בתחום הצרכני בכלל המערכת הבנקאית, כך למשל הוזלת עלויות ניהול חשבון לעסקים קטנים.

כלי אכיפה משמעותי נוסף שמצוי בידי המפקחת על הבנקים הוא סמכות להטיל עיצומים כספיים על תאגיד בנקאי בשל הפרה של הוראות חקיקה מסוימות או הוראות ניהול בנקאי תקין, אי קיום הוראה שניתנה לתיקון ליקוי שנמצא[2] ועוד.

במהלך 2018-2019, הפיקוח על הבנקים הטיל שישה עיצומים כספיים על תאגידים בנקאיים שונים בסך מצטבר של כ-5 מיליון ש"ח בנושאים צרכניים שונים.

[1] לאורך השנים הוחזרו על ידי הפיקוח על הבנקים במסגרת טיפול בתיקים מערכתיים כ-185 מיליון ₪ ללקוחות.

[2] הטלת עיצום כספי מכוח סעיף 11א לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) התשמ"א- 1981 ומכוח סעיף 14ח לפקודת הבנקאות 1941.

3.הלקוחות והחשבונות שהוטלה עליהם הגבלה

- **האתר האישי ללקוחות עם חשבונות מוגבלים הפך לערוץ השירות המוביל של פניות בנושא זה, ובעקבותיו פחת משמעותית מספר הפניות הטלפוניות.**
- **מספר הלקוחות שהוטלה עליהם הגבלה נותר ללא שינוי לאורך שנת 2018.**
- **מספר החשבונות שהוטלה עליהם הגבלה גדל במידה מתונה לאורך שנת 2018.**

א. מספר הלקוחות והחשבונות שהוטלה עליהם הגבלה

הלקוחות שהוטלה עליהם הגבלה

נכון לסוף 2018 הוטלה הגבלה על 260,700 לקוחות, והם התפלגו כדלקמן :

לוח ג'-3

מספר הלקוחות המוגבלים, 31 דצמבר 2018

סוג ההגבלה		מספר הלקוחות		שיעור הלקוחות
הגבלה בנקאית	הגבלה רגילה [1]	20,920	31,897	12%
	הגבלה חמורה [2]	10,977		
הגבלה מיוחדת [3]	ההוצאה לפועל	212,071	228,803	88%
	כונס הנכסים הרשמי	16,115		
	המרכז לגביית קנסות	606		
	בתי הדין הרבניים	11		
סה"כ		260,700		100%

1) מוגבל "רגיל" : במשך שנים עשר חודשים סורבו עשרה צ'קים או יותר שנמשכו על חשבונו.

2) מוגבל חמור : מי שהתקיים בו אחד מאלו :

(א) לקוח מוגבל שחשבון נוסף שלו הוגבל;

(ב) מי שהיה לקוח מוגבל וחשבונו הוגבל שנית תוך שלוש שנים מיום שנסתיימה התקופה שבה היה לקוח מוגבל.

3) מוגבל מיוחד : מי שהתקיים בו אחד מאלו :

(א) חייב שרשם ההוצאה לפועל הטיל עליו הגבלה לפי סעיפים 66א(3) או 69ד(א)(2) לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967;

(ב) חייב שרשם לענייני המרכז, כמשמעותו בסעיף 6א(א) לחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995, 1995, הטיל עליו הגבלה לפי סעיף 7א(ג)(3) לחוק האמור.

(ג) חייב שבית משפט הכריז שהוא פושט רגל לפי פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם-1980.

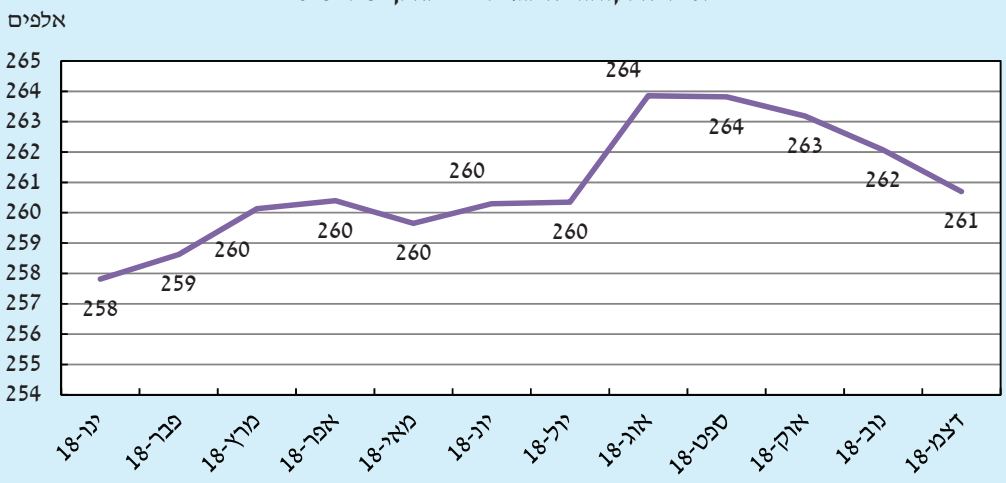
(ד) אדם שבית דין רבני נתן נגדו צו הגבלה לפי סעיף 2(6) לחוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין) (הוראת שעה), התשנ"ה-1995.

המקור: נתוני הפיקוח על הבנקים.

מספר הלקוחות שהוטלה עליהם הגבלה היה יציב יחסית במשך השנה הנסקרת : בינואר הוא עמד על 257,814, בשיאו (באוגוסט) הגיע ל-263,819, ולאחר מכן ירד במתינות עד לסוף השנה. בדצמבר 2018 נמנו, כאמור, 260,700 לקוחות שהוטלה עליהם הגבלה (איור ג'-3).

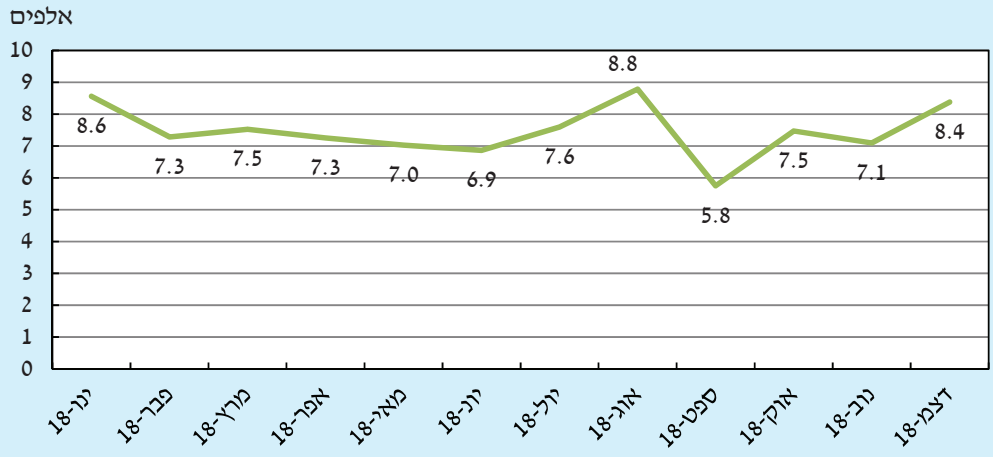
מספר הלקוחות החדשים שהוטלה עליהם הגבלה עמד ב-2018 על 7,468 לחודש בממוצע, ושיא ההגבלות החודשי נרשם אף הוא באוגוסט – 8,786 (איור ג'-4).

איור ג'-3
מספר הלקוחות המוגבלים במהלך שנת 2018



המקור: הפיקוח על הבנקים.

איור ג'-4
מספר הלקוחות המוגבלים החדשים במהלך שנת 2018



המקור: הפיקוח על הבנקים.

החשבונות שהוטלה עליהם הגבלה

נכון לסוף 2018 הוטלה הגבלה על 488,282 חשבונות, והם התפלגו כדלקמן :

לוח ג'-4

מספר החשבונות המוגבלים, 31 דצמבר 2018

סוג ההגבלה		מספר החשבונות		שיעור החשבונות
הגבלה בנקאית	הגבלה רגילה [1]	27,126	63,257	13%
	הגבלה חמורה [2]	36,131		
הגבלה מיוחדת [3]	ההוצאה לפועל	378,168	425,025	87%
	כונס הנכסים הרשמי	46,082		
	המרכז לגביית קנסות	740		
	בתי הדין הרבניים	35		
סה"כ		488,282		100%

1) מוגבל "רגיל" : במשך שנים עשר חודשים סורבו עשרה צ'קים או יותר שנמשכו על חשבונו.

2) מוגבל חמור : מי שהתקיים בו אחד מאלו :

(א) לקוח מוגבל שחשבון נוסף שלו הוגבל ;

(ב) מי שהיה לקוח מוגבל וחשבונו הוגבל שנית תוך שלוש שנים מיום שנסתיימה התקופה שבה היה לקוח מוגבל.

3) מוגבל מיוחד : מי שהתקיים בו אחד מאלו :

(א) חייב שרשם ההוצאה לפועל הטיל עליו הגבלה לפי סעיפים 66א(3) או 69ד(א)(2) לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 ;

(ב) חייב שרשם לענייני המרכז, כמשמעותו בסעיף 6א(א) לחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995, 1995, הטיל עליו הגבלה לפי סעיף 7א(ג)(3) לחוק האמור.

(ג) חייב שבית משפט הכריז שהוא פושט רגל לפי פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם-1980.

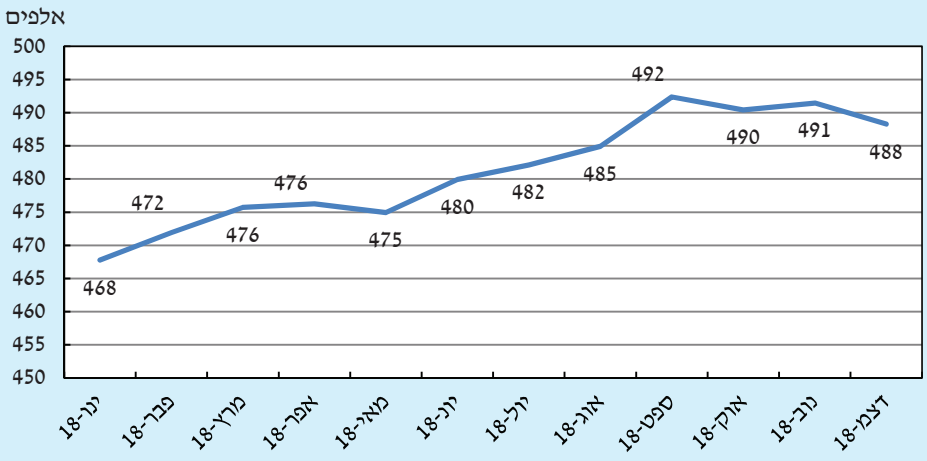
(ד) אדם שבית דין רבני נתן נגדו צו הגבלה לפי סעיף 2(6) לחוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין) (הוראת שעה), התשנ"ה-1995.

המקור: נתוני הפיקוח על הבנקים.

נציין כי הגבלה חמורה והגבלה מיוחדת חלות על כל חשבונות הלקוח, ולכן מספר החשבונות שהוטלה עליהם הגבלה גבוה ממספר הלקוחות שהוגבלו.

מספר החשבונות שהוטלה עליהם הגבלה גדל ב-2018 במידה מתונה, מ-467,773 בינואר ל-488,282 בסוף השנה, כלומר ב-4.3% (איור ג'-5).

איור ג'-5
מספר החשבונות המוגבלים במהלך שנת 2018



המקור: הפיקוח על הבנקים.

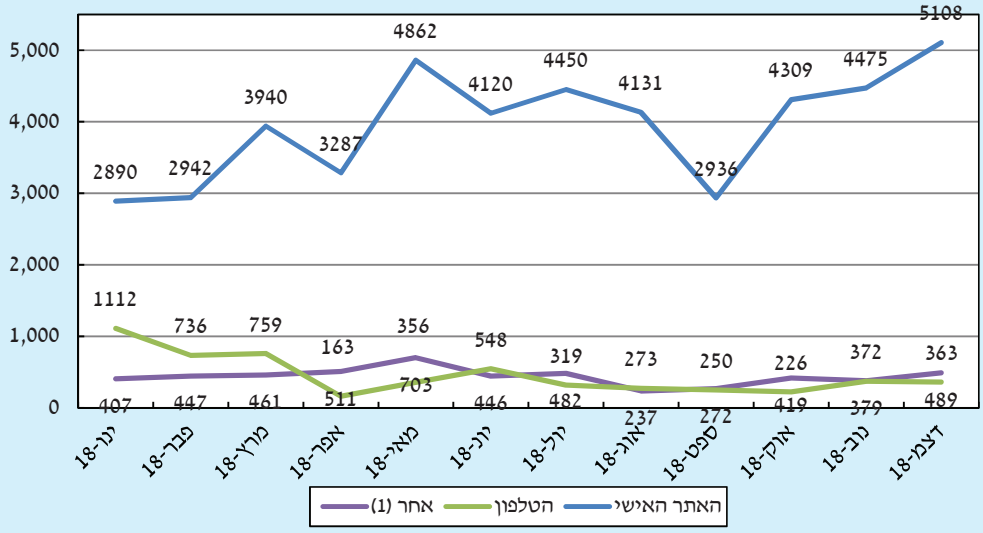
ב. השימוש שעשה הציבור בערוצי הפנייה למדור לחשבונות מוגבלים

בדצמבר 2017 השיק בנק ישראל אתר אישי ללקוחות שהוטלה עליהם הגבלה. האתר מאפשר לכל אזרח בישראל להשתמש בכל מכשיר בכל זמן כדי (א) לקבל תמונת מצב עדכנית על מצבו; (ב) לקבל מידע חשוב "התפור" למצבו האישי ואת פרטי ההתקשרות לגורמים הרלוונטים אליהם הוא יכול לפנות; (ג) להפיק אישור סטטוס הגבלות כדי להציגו לצדדים שלישיים; ו-(ד) לעיין בשאלות ותשובות נפוצות, חקיקה והוראות רלוונטיות ועוד.

נוסף על האתר האישי המדור לחשבונות מוגבלים בבנק ישראל מעמיד לרשות הציבור את ערוצי הפנייה הבאים: דואר אלקטרוני, מוקד טלפוני, טופס ממוחשב, פקס ממוחשב ודואר ישראל.

האתר האישי פתח בפני הציבור אפשרות לקבל במשך כל שעות היממה שירות מהיר, יעיל וחסכוני בזמן ובמשאבים, והוא העלה משמעותית את מספר הפניות למדור. מייד עם השקתו הוא הפך לערוץ הפניות המוביל, וב-2018 עמד מספר הפניות על 3,954 לחודש בממוצע. עד לשנה זו הוביל הטלפון, אך בעקבות השקת האתר ירד מספר הפונים דרכו, מ-1,112 פניות בינואר 2018 ל-363 פניות בדצמבר.

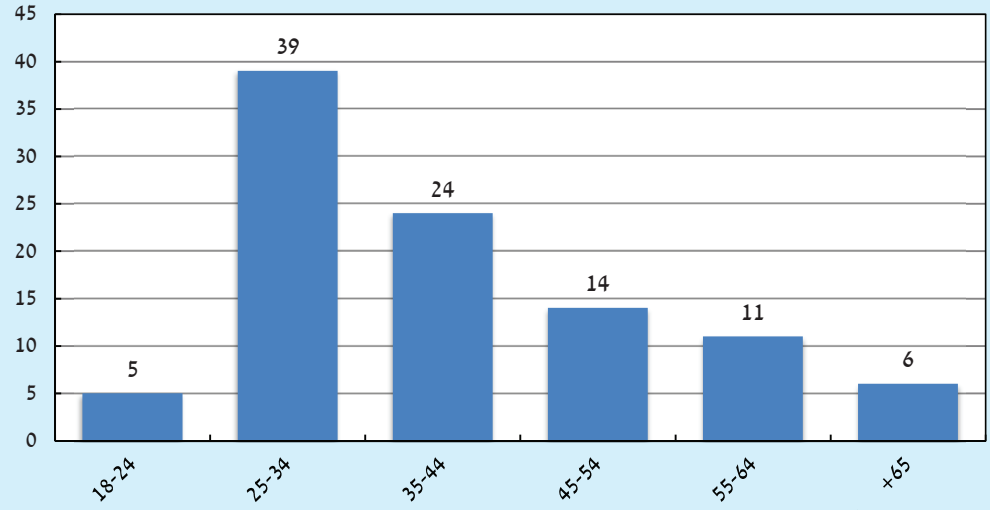
איור ג'-6
הפניות למדור לפי ערוצים, 2018



[1] הקטגוריה "אחר" כוללת דואר אלקטרוני, טופס ממוחשב, פקס ודואר ישראל.
המקור: הפיקוח על הבנקים.

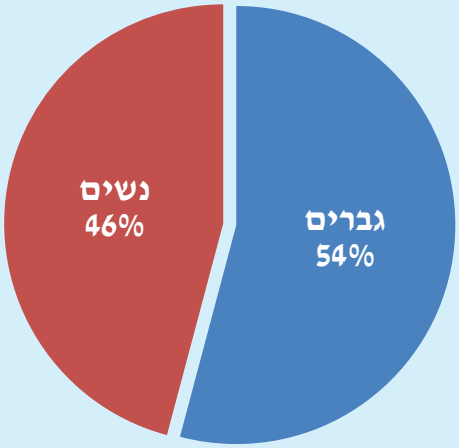
ממצאים נוספים אודות מאפייני הגולשים באתר האישי ללקוחות שהוטלה הגבלה על חשבונם מוצגים באיורים ג'-7 עד ג'-11.

איור ג'-7
התפלגות גיל הגולשים באתר, 2018



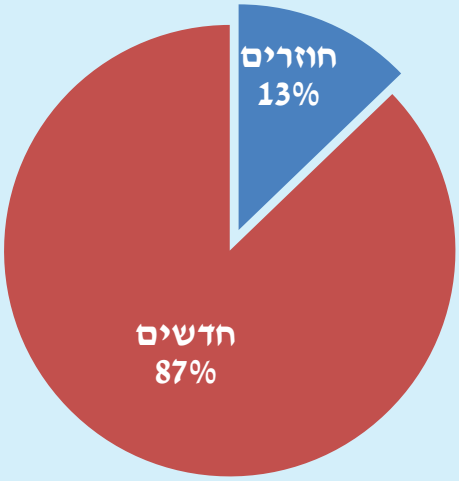
המקור: הפיקוח על הבנקים.

איור ג'-8
התפלגות הגולשים באתר לפי מגדר, 2018



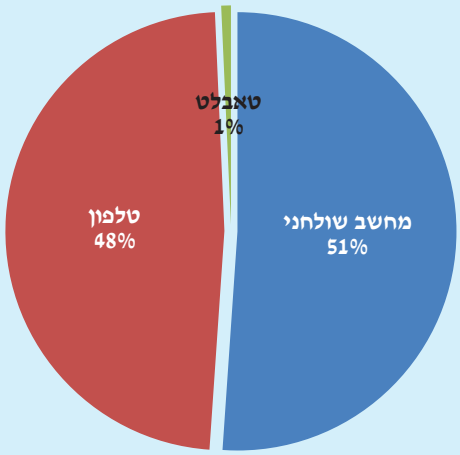
המקור: הפיקוח על הבנקים.

איור ג'-9
התפלגות הגולשים באתר לפי מספר הביקורים הקודמים בו, 2018



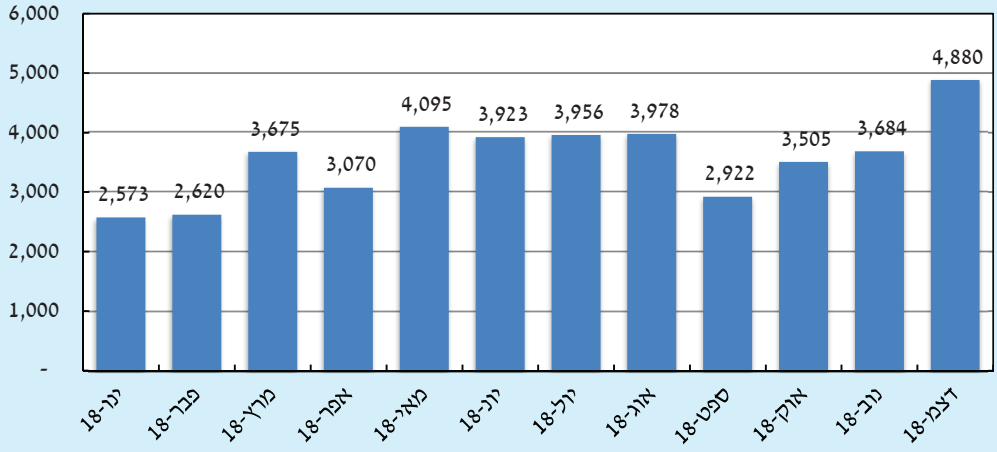
המקור: הפיקוח על הבנקים.

איור ג'-10
התפלגות הגולשים באתר לפי סוג המכשיר שממנו גולשים, 2018



המקור: הפיקוח על הבנקים.

איור ג'-11
מספר משתמשים באתר בחודש, 2018



המקור : הפיקוח על הבנקים.

נספח א: ההוראות שהפיקוח פרסם במהלך 2018[7]

1 בינואר	**פרסום חוזר שמאמץ את תיקון מספר 2017-07 לקודיפיקציה שה-FASB גיבש בנוגע לשיפור ההצגה של הוצאות בגין פנסיה והטבות אחרות לאחר סיום העסקה** החוזר מאמץ את תיקון מספר 2017-07 לקודיפיקציה. התיקון קובע כי יש להפריד את רכיבי עלות ההטבה הנכללים בהוצאות השכר שבדוח הרווח וההפסד, ומבהיר כי כשאפשר להוון הוצאות שכר אפשר להוון רק את עלות השירות.
2 בינואר	**פרסום חוזר שמתיר לשפר את שימושיות הדוחות לציבור שהתאגידים הבנקאיים פרסמו לשנים 2017 ו-2018** במטרה לשפר את שימושיותם ושקיפותם של הדוחות הכספיים שהתאגידים הבנקאיים מפרסמים, ובמטרה לצמצם את הנטל הרגולטורי, הוחלט לערוך בדוחות שינויים. הפיקוח פרסם חוזר שמפרט אילו שינויים אפשר לערוך כבר בדוחות לשנים 2017 ו-2018 – לצמצם משמעותית את תדירות הגילוי, להדגיש מידע חשוב יותר ובר השוואה, לחדד את ההבחנה בין תכליתו של דוח הדירקטוריון וההנהלה לבין תכליתו של דוח הסיכונים, ולקבוע מתכונות גילוי מחייבות במצבים מסוימים כדי לשפר את שימושיות המידע ואת היכולת להשוותו.
8 בינואר	**פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 450, "הליכי גביית חובות"** תיקון ההוראה נדרש מאחר שחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות (תיקון מספר 5), התשע"ז-2017 (חוק אשראי הוגן), אסדר את שיעור ריבית הפיגורים המרבי החל על הלוואה. התיקון נכנס לתוקף במועד שבו ההוראה נכנסה לתוקף (1 בפברואר 2018).
11 בינואר	**פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 420, "משלוח הודעות בתקשורת"** תיקון ההוראה נועד לייעל את משלוח ההודעות ולהוסיף להודעות המיוחדות מידע שעשוי להועיל ללקוחות. חלק מהתיקון נכנס לתוקף ביום פרסומו, וחלק ב-1 באפריל 2018.
21 בינואר	**פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 470, כרטיסי חיוב** התיקון להוראה נדרש במסגרת הפעלת סמכות המפקח על הבנקים לקבוע הוראות מכוח החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז–2017. נוסף לכך עודכן המנגנון להנפקת כרטיס חיוב על מנת להתאים את ההוראה למציאות הטכנולוגית. חלק מהתיקון נכנס לתוקף ביום פרסומו, וחלק שלושה חודשים לאחר מכן.
24 בינואר	**פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין 363, "ניהול סיכוני סייבר בשרשרת אספקה"** הוראה זו נדרשה לנוכח התגברות סיכוני הסייבר הנובעים מניצול חולשות בשרשראות אספקה. ההוראה מבהירה לתאגידים הבנקאיים כי הם אחראים לקיים תצורת עבודה מאובטחת מול ספקים חיצוניים מהותיים, וכי מחובתם לנהל כיאות את הסיכונים בפעילות הספקים האלה, לרבות בחצרותיהם, בחצרי התאגידים הבנקאיים ובממשקים בין הגופים. התאגידים הבנקאיים נדרשים לקבוע מהן הפעולות הנחוצות על מנת לוודא שהספקים החיצוניים המהותיים נוקטים את האמצעים הדרושים כדי להפחית את חשיפת התאגידים לסיכון הסייבר, ולשלב בהסכמים עם הספקים מרכיבים שונים, בהתאם להערכת הסיכונים. הפיקוח על הבנקים מצפה מהנהלות התאגידים להפסיק את ההתקשרות עם ספק מהותי אם הוא חושף את התאגידים לסיכוני סייבר משמעותיים.

[7] הנוסח המלא והמחייב של פעולות האסדרה מופיע באתר האינטרנט של בנק ישראל.

26 בפברואר	**פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 202, "מדידה והלימות הון – ההון הפיקוחי"** בכדי להקל על תהליך ההנפקה של מכשירי הון ולהדגיש כי התאגידים הבנקאיים אחראים לוודא שהמכשירים עומדים בקריטריונים, הוחלט לבטל את הדרישה לקבל מהפיקוח אישור מראש להנפקה. תחת זאת התאגידים נדרשים להודיע עליה לפיקוח תיכף לאחריה ובהתאם למתכונת שנקבעה.
15 במרץ	**פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 203, "מדידה והלימות הון – הגישה הסטנדרטית – סיכון אשראי"** בכדי להקל על זוגות צעירים ועל משפרי דיור שרוכשים דירות בשיעור מימון גבוה, עודכנו שיעורי השקלול של ההלוואות המובטחות במלואן באמצעות משכנתאות על נכס למגורים. נקבע כי כאשר שיעור המימון של ההלוואה גבוה מ-60%, משקל הסיכון שלה יעמוד על 60%.
22 במרץ	**פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 420, "משלוח הודעות בתקשורת"** כצעד משלים לתיקון הוראה 367 בנושא הדוא"ל, תוקנה הוראה 420. מעתה אין יותר משמעות להבחנה בין הודעה מכוח דין להודעה שאינה מכוח דין בכל הקשור לרמת האבטחה, כולל ההצפנה, שיש להשתמש בה כאשר שולחים הודעות בדוא"ל. **פרסום מכתב בנושא פתיחת חשבון לעולה חדש** עלתה טענה שעולים חדשים נדרשים לכאורה להציג תעודת זהות כדי לפתוח חשבון בנק. בעקבות זאת הובהר כי בהתאם לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001, גם תעודת עולה יכולה לשמש תעודת זהות ובלבד שלא חלפו יותר מ-30 יום ממועד הנפקתה.
27 במרץ	**פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 422, "פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהולו"** בהוראה נערכו תיקונים בין היתר בקשר ללקוחות שנקלעו לקשיים כלכליים בעבר או מצויים בקשיים בהווה. התיקונים הנידונים נועדו להקל על לקוחות אלה לנהל חשבון ביתרת זכות באמצעות שירותים מגוונים. התיקון להוראה נכנס לתוקף ב-1 באוקטובר 2018.
24 באפריל	**פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין 306, "פיקוח על שלוחות חו"ל"** ההוראה נקבעה לאחר שהתממשו סיכונים, בעיקר בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור, כתוצאה מפעילות שהתאגידים הבנקאיים קיימו בחו"ל באמצעות תאגידים נשלטים, סניפים ונציגויות. ההוראה נועדה להדגיש כי חשוב לפקח על השלוחות ולקיים בהן עצמן מנגנונים איכותיים של ממשל תאגידי, ביקורת ובקרה.
1 ביולי	**פרסום חוזר הדורש דיווח לפי כללי החשבונאות המקובלים בארה"ב** הדיווח הכספי עובר לאימוץ מלא של כללי החשבונאות המקובלים בבנקים בארה"ב, ובמסגרת זו הבנקים נדרשים ליישם את העדכונים שחלו בשנים האחרונות בכללים אלו בתחום החכירות.

2 ביולי

פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 203, "מדידה והלימות הון – הגישה הסטנדרטית – סיכון אשראי"

ההוראה עודכנה בעקבות החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), 2017, והשינויים שהוא צפוי ליצור בכל הנוגע לחברות כרטיסי אשראי. התיקונים העיקריים:

נוספה הגדרה של "חברת כרטיסי אשראי".

נקבע כי כאשר חברת כרטיסי אשראי תקבל שקלול לצורכי הלימות הון, יראו בה לצורך העניין תאגיד בנקאי גם לאחר שהיא תופרד ממנו.

פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 221, "יחס כיסוי הנזילות"

ההוראה עודכנה בעקבות החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), 2017, והשינויים שהוא צפוי ליצור בכל הנוגע לחברות כרטיסי אשראי. נקבע כי כאשר חברת כרטיסי אשראי עומדת בתנאים הנדרשים, היא לא תצטרך לעמוד ביחס כיסוי הנזילות. עם זאת היא תצטרך להחזיק נכסים נזילים לפי מודל פנימי שתואם את מאפייני פעילותה.

פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 470, "כרטיסי חיוב"

ההוראה תוקנה בעקבות החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), 2017, והשינויים שהוא צפוי ליצור בכל הנוגע לחברות כרטיסי אשראי. התיקונים העיקריים:

התמורה בגין כל העסקאות שנעשו בכרטיס חיוב של מנפיק בנקאי, תועבר למתפעל ההנפקה במועד שנקבע בהסכם הסליקה הצולבת, ללא קשר למועד החיוב של הלקוח ולזהות הסולק שמתפעל ההנפקה מעביר אליו את התמורה.

נקבעה הוראת מעבר שלפיה יומצאו למפקחת על הבנקים הסכמי תפעול חדשים שמנפיק בנקאי ומתפעל הנפקה חתמו עד ל-31 בינואר 2022. אם המנפיק הבנקאי מקיים היקף פעילות רחב, יש לקבל להסכם אישור מהמפקחת.

---

10 ביולי

פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין 449, "פישוט הסכמים"

ההוראה נועדה להקל על הלקוח לקרוא ולהבין את הסכם האשראי. ההוראה קובעת פורמט אחיד ותמציתי שיציג ללקוח את הפרטים והתנאים המשתנים והמהותיים בהסכם האשראי ויופיע בדף הראשון שלו.

---

1 באוגוסט

פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 313, "מגבלות על חבות של לווה ושל קבוצת לווים"

ההוראה תוקנה בעקבות החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), 2017, והשינויים שהוא צפוי ליצור בכל הנוגע לחברות כרטיסי אשראי. התיקונים העיקריים:

נוספו הגדרות של "חברת כרטיסי אשראי" ו-"קבוצת לווים חברת כרטיסי אשראי".

נקבע כי חשיפת תאגיד בנקאי לקבוצת לווים חברת כרטיסי אשראי, בניכוי הסכומים המותרים על פי ההוראה, לא תעלה על 15% מהון התאגיד הבנקאי – בדומה למגבלה החלה על חשיפה לקבוצת לווים בנקאית.

המגבלה הותאמה למעמד החדש של חברות כרטיסי האשראי כדי לכלול אותן במגבלה המצרפית של לווים גדולים. נוסף לכך, החבויות של קבוצת לווים בנקאית לחברת כרטיסי אשראי ייכללו במגבלה המצרפית של לווים גדולים.

נקבעה הוראת מעבר שלפיה חבות של קבוצת לווים בנקאית לחברת כרטיסי אשראי לא תוכפף למגבלת קבוצת לווים בנקאית, ולא תיכלל במגבלה המצרפית של לווים גדולים, במשך חמש שנים מיום פרסום ההוראה.

30 באוגוסט	**פרסום חוזר הדורש דיווח לפי כללי החשבונאות המקובלים בארה"ב** הדיווח הכספי עובר לאימוץ מלא של כללי החשבונאות המקובלים בבנקים בארה"ב, ובמסגרת זו נדרשים הבנקים ליישם את העדכונים שחלו בשנים האחרונות בכללים אלו בתחום המכשירים הנגזרים והגידור, הסיווג והמדידה של מכשירים פיננסיים. נוסף לכך עודכנו מתכונת הגילוי בדבר הדוח על תזרימי המזומנים, הגילוי הנוסף על סיכון אשראי בגין חשיפות משמעותיות לקבוצת לווים, והגילוי על התנועה בחובות פגומים בגין אשראי לציבור.
4 בספטמבר	**פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין מס' 367, "בנקאות בתקשורת", ולהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 462 , "השקעות של לקוחות בנכסים פיננסיים באמצעות מנהלי תיקים" התיקונים העיקריים:** ניתנה אפשרות לתת ייפוי כוח מקוון למי שמחזיק רישיון מנהל תיקים לפי חוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה–1995 ("חוק הייעוץ"), בכפוף לתנאים הקבועים בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 462, "השקעות של לקוחות בנכסים פיננסיים באמצעות מנהלי תיקים". למיופה כוח שמחזיק רישיון מנהל תיקים לפי חוק הייעוץ ניתנה אפשרות לפעול גם בחשבון שנפתח באופן מקוון. ניתנה הקלה שלפיה בדומה ללקוח כשיר, גם לקוח שהוא תאגיד יכול לוותר על קבלת הסברים בקשר לנושאים המוסדרים בייפוי הכוח למנהל תיקים, ובלבד שחתם על טופס ויתור מתאים בפני עורך דין מטעמו. בוטלה הדרישה להעביר סכום אקראי לחשבון בתאגיד בנקאי בישראל על שם המבקש לפתוח חשבון סליקה, אם היקף הסליקה השנתי בחשבון אינו עולה על 50,000 ש"ח.
8 באוקטובר	**פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין A359, "מיקור חוץ"** הוראה זו נקבעה בעקבות שינויים שחלו בסביבת הפעילות של התאגידים הבנקאיים, בין היתר בעקבות ההאצה בהתפתחויות הטכנולוגיות ואימוץ מדיניות שנועדה להגביר את התחרות במערכת הבנקאית ובמערך התשלומים. שימוש במיקור חוץ מאפשר להציב מטרות אסטרטגיות, להגדיל את הנגישות והזמינות ללקוחות, להמשיך את תהליכי ההתייעלות התפעולית, ולהסיר את חסמי הכניסה לשחקנים חדשים ודיגיטליים. ההוראה קובעת את העקרונות שהתאגידים הבנקאיים נדרשים לציית להם כשהם מעבירים פעילויות שונות למיקור חוץ. עקרונות אלו נועדו לצמצם את החשיפה לסיכונים הפוטנציאליים הגלומים במיקור חוץ, והם מבוססים על הרגולציה הקיימת בתחום זה במדינות רבות בעולם.

13 בנובמבר

פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 203, "מדידה והלימות הון – הגישה הסטנדרטית – סיכון אשראי", ולהוראת ניהול בנקאי תקין 313, "מגבלות על חבות של לווה ושל קבוצת לווים"

לאור שיעורי הכשל הנמוכים בבנייה למגורים ולאור חילוט ערבויות, נקבע כי מקדם ההמרה לערבויות אלו יופחת ל-30% אם הדירה טרם נמסרה למשתכן.

תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין A301, "מדיניות תגמול בתאגיד בנקאי"

היות שחשוב לגייס ולשמר עובדי מפתח, בעיקר בתחום הטכנולוגיה, ההוראה תוקנה כדי לאפשר להעניק מענקי שימור לעובדי מפתח שאינם נושאי משרה.

פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין מס' 367, "בנקאות בתקשורת"

העדכון מאפשר לצרף או לגרוע מרחוק בעלים או מורשה חתימה בחשבון, ולכן מהווה שלב נוסף בקידום הערוצים הדיגיטליים ובהרחבת סל השירותים שאפשר לקבל מבלי להגיע פיזית לסניף.

זאת ועוד, על חשבון שנפתח באופן מקוון חלו עד כה מגבלות בנוגע לשינוי בעלים לאחר הפתיחה ולפעילות של מורשה חתימה. העדכון מסיר את המגבלות האלה, ולכן עושה צעד נוסף לקראת מצב שבו תנאי חשבון מקוון ישתוו לגמרי לתנאים של חשבון שנפתח בסניף.

פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 301, "דירקטוריון"

ההוראה עודכנה במטרה להאיץ את התאמתם של התאגידים הבנקאיים לתחומי החדשנות העסקית המבוססת על טכנולוגיה, תשתיות ניהול ושימוש במידע.

על מנת להשיג מטרות אלו נקבעה דרישה להקים ועדה דירקטוריונית ייעודית לענייני טכנולוגיה וחדשנות טכנולוגית.

זאת ועוד, בהמשך להצבת היעדים לשיפור האפקטיביות של עבודת הדירקטוריון והגברת כשירותו המקצועית, נוספה דרישה לקבוע מדיניות לגבי משך הכהונה המקסימלי של יושבי הראש בוועדות הדירקטוריון.

18 בנובמבר

פרסום עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 362, "מחשוב ענן"

בטכנולוגיות מחשוב הענן גלומים יתרונות עבור התאגידים הבנקאיים: הן מאפשרות להם בין היתר לפתח מהר מוצרים חדשניים, לשפר את הגמישות וזמן התגובה (Time to Market, TTM) כשהם מפתחים מוצרים חדשים, לשפר את השירות ללקוחות, ולצמצם את הוצאות הפיתוח והתפעול. בעקבות הניסיון שנצבר בעולם, ובדומה לרשויות פיקוח מקבילות, פרסם הפיקוח על הבנקים הקלות בתחום הענן, הכוללות את ביטול החובה לפנות אליו כדי לקבל מראש היתר ליישם טכנולוגיות ענן מסוימות. ההוראה מעבירה לתאגידים הבנקאיים את האחריות לניהול הסיכונים הכרוכים בשימוש בענן. נוסף לכך ההוראה כוללת הנחיות רלוונטיות, בין היתר בנוגע לאחריות הדירקטוריון וההנהלה לניהול הסיכונים ולמעורבותם בו, במיוחד כשמדובר במחשוב ענן מהותי. ההוראה העדכנית עדיין אינה מאפשרת להעביר לענן מערכות ליבה ולהשתמש בו כדי לבצע פעילויות ליבה. אולם במקרים מיוחדים, למשל במקרה של הקמת בנק דיגיטלי חדש, היא מאפשרת למפקחת לאשר ליישם את מערכות הליבה באמצעות מחשוב ענן.

20 בנובמבר	**פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 470, כרטיסי חיוב** תיקון ההוראה נדרש כדי ליישם את החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017. חוק זה מסמיך את המפקחת על הבנקים לקבוע הוראות לגבי האופן שבו תאגיד בנקאי מציג מידע על העסקאות שלקוח ביצע באמצעות כרטיס חיוב.
28 בנובמבר	**פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 422, "פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהולו"** בהמשך לתיקון ההוראה, שפורסם ביום 27 במרץ 2018, נדרשו להוראה כמה הבהרות נוספות. התיקון האמור ייכנס לתוקף חצי שנה מיום פרסומו. **פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 432, "העברת פעילות וסגירת חשבון של לקוח"** התיקון נועד להקל על הלקוחות להעביר פעילות מחשבון או לסגור חשבון. התיקון נכנס לתוקף חודש מיום פרסומו. **פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 451, "נהלים למתן הלוואות לדיור"** התיקון נועד לשפר תהליכים בתחום ההלוואות לדיור. הוא משפר את תהליך הערכות השומה לנכסים; קובע כי התאגידים הבנקאיים צריכים להציג באינטרנט או ביישומון מידע עדכני שיאפשר ללקוחות לבחון אם כדאי להם לפרוע מוקדם את ההלוואה; וקובע כי לאחר פירעון מוקדם על התאגידים למסור אישור יעודי הממוען לחברת הביטוח אישור ייעודי על כך שהם מסכימים להקטין את סכום הביטוח או לבטל את השעבוד, לפי העניין. התיקון להוראה ייכנס לתוקף שלושה חודשים מיום פרסומו.
23 בדצמבר	**פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 472, "סולקים וסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב"** התיקון נועד לאפשר לסולק לסרב לתת לבית עסק שירותי סליקה או לבצע עבורו פעולה מסוימת, אם התעורר אצל הסולק חשש ממשי כי בפעילותו של בית העסק יש משום הונאת לקוחות, הטעיית לקוחות, והפעלת השפעה בלתי הוגנת עליהם. התיקון ייכנס לתוקף עד שלושה חודשים מיום פרסומו.

הוראות מתחילת 2019

28 בפברואר	**פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 332, "רכישה עצמית על ידי תאגידים בנקאיים"** ההוראה עודכנה במטרה לבטל את האיסור על רכישה עצמית של מניות התאגיד הבנקאי בכפוף לעמידה בתנאים מסוימים, כמקובל ברשויות פיקוח רבות בעולם. התנאים הנדרשים לרכישה עצמית הם, בין היתר: • עמידה בתנאים לחלוקה בהתאם לקבוע בחוק החברות, ועמידה בתנאי הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 331 "חלוקת דיבידנד על ידי תאגידים בנקאיים". • הגבלת היקף הרכישה ל-3% מהון המניות המונפק והנפרע של התאגיד הבנקאי. • ביצוע הרכישה יתבצע על פי מנגנון הגנת נמל מבטחים שפרסמה הרשות לניירות ערך, שיבטיח לתאגיד הגנה משפטית מפני טענת שימוש במידע פנים. • אישור תכנית הרכישה על ידי דירקטוריון התאגיד הבנקאי. • אישור הפיקוח על הבנקים לתכנית הרכישה.

11 במרץ	**פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 449 "פישוט הסכמים ללקוח"** הוראה 449 עוסקת בפישוט הסכם למתן אשראי. הצורך לפישוט הסכם למתן אשראי אף עולה בקנה אחד עם סעיף 3(ד) לחוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות (תיקון מס' 5), התשע"ז – 2017, הקובע, בין היתר, את הפרטים אותם נדרש מלווה לכלול בחוזה ההלוואה. לאור דחיית מועד כניסתו לתוקף של התיקון לחוק הנ"ל, נדחה גם מועד תחילתה של ההוראה למועד כניסתו לתוקף של התיקון לחוק.
3 באפריל	**פרסום צו הבנקאות (שירות ללקוח) (פיקוח על שירות הפקדת שיק דחוי) (הוראת שעה), התשע"ט – 2019** הצו קובע את סכום העמלה המרבי להפקדת שיק מוסב דחוי למשמרת על ידי יחידים ועסקים קטנים, אשר יהיה 2 ₪ לשיק. צו זה נקבע לאור חוק צמצום השימוש במזומן, הקובע כי בנק לא יפרע שיק שמתקיימות לגביו אחת או יותר מהמגבלות המנויות בחוק. תחילתן של הגבלות אלו ביום 1.9.2019, והן לא יחולו על שיקים שהופקדו למשמרת לפני מועד התחילה. בשל החשש ששיק מוסב שניתן קודם לכניסת ההגבלות לתוקף ומתקיימות לגביו אחת או יותר מהמגבלות המנויות בחוק, יופקד לפירעון לאחר כניסת החוק לתוקף ולא יכובד, הופחתה עמלה זו, על מנת לעודד לקוחות אלו להפקיד את השיקים הללו למשמרת בבנקים, בעלות מופחתת, לפני מועד תחילתן של ההגבלות. תחילתו של הצו ביום 15.4.19 ותוקפו עד ליום 30.6.19.
16 באפריל	**פרסום תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 353, "בקרה על הנפקת ערבויות על ידי תאגיד בנקאי"** ההוראה עודכנה כדי להסיר חסמים לחדשנות טכנולוגית. נקבע כי בתהליך הנפקת ערבות על גבי מדיה דיגיטלית ייושם, בין היתר, דגש על סיכונים של הונאות באמצעות שכפול קבצים, הדפסת ערבות יותר מפעם אחת והאפשרות לשנותה על ידי גורמים לא מורשים.
1 במאי	**פרסום כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות) (תיקון), התשע"ט – 2019** נערכו מספר תיקונים בכללי העמלות שעיקריהם מפורטים להלן: • התאגידים הבנקאיים יידרשו לסרוק את כל חשבונות לקוחותיהם שהם עסק קטן או עוסק מורשה, לזהות את אלה שההצטרפות לשירות המסלולים הבסיסי או המורחב משתלמת עבורם, ולהעבירם למסלול המשתלם עבורם באופן יזום, תוך מתן הודעה ללקוח על צירופו למסלול ועל אפשרותו לבטל את צירופו. • הצגת מידע על עלות משיכת מזומן ממכשיר אוטומטי, בהתאם לסוג המכשיר וסוג הכרטיס, תתאפשר לא רק על גבי מסך הכניסה של המכשיר האוטומטי, כי אם גם באמצעות סימון על גבי המכשיר האוטומטי. • הורחבו הדרכים בהם יוכל הלקוח לקבל את תעריפוני העמלות, כך שבנוסף לסניפי התאגיד הבנקאי ודף הבית של אתר האינטרנט של התאגיד הבנקאי, יוכל הלקוח לקבלם גם באמצעות ערוצי קשר נוספים המוצעים על ידי התאגיד הבנקאי. • הותאמו דרכי הודעת לקוח לתאגיד הבנקאי על הצטרפותו לשירות המסלולים או ביטול הצטרפותו, והן יעשו בערוצי הקשר המוצעים על ידי התאגיד הבנקאי, על פי העדפת לקוח. • שירות "ערבות בנקאית מובטחת בפיקדון כספי ספציפי" הוגדר כשירות נפרד, והעמלה בגינו תהיה נמוכה משירות "ערבות בנקאית".

5 במאי

פרסום טיוטת הוראת ניהול בנקאי תקין בנושא מתן מענה טלפוני אנושי ומקצועי

מטרת ההוראה לעגן עקרונות שיבטיחו שירות מענה טלפוני מקצועי והולם ללקוחות, בשים לב למאפייני הפעילות במערכת הבנקאית, וזאת בהתאם לתיקון מספר 29 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א - 1981. כמו כן, ההוראה קובעת חובה לתת קדימות בתור לקבלת מענה אנושי מקצועי באמצעות המוקד הטלפוני ללקוחות שהינם אזרחים ותיקים, ומגדירה דרישות לניטור ובקרה אחר דפוסי המענה ללקוחות במוקד הטלפוני.

---

21 במאי

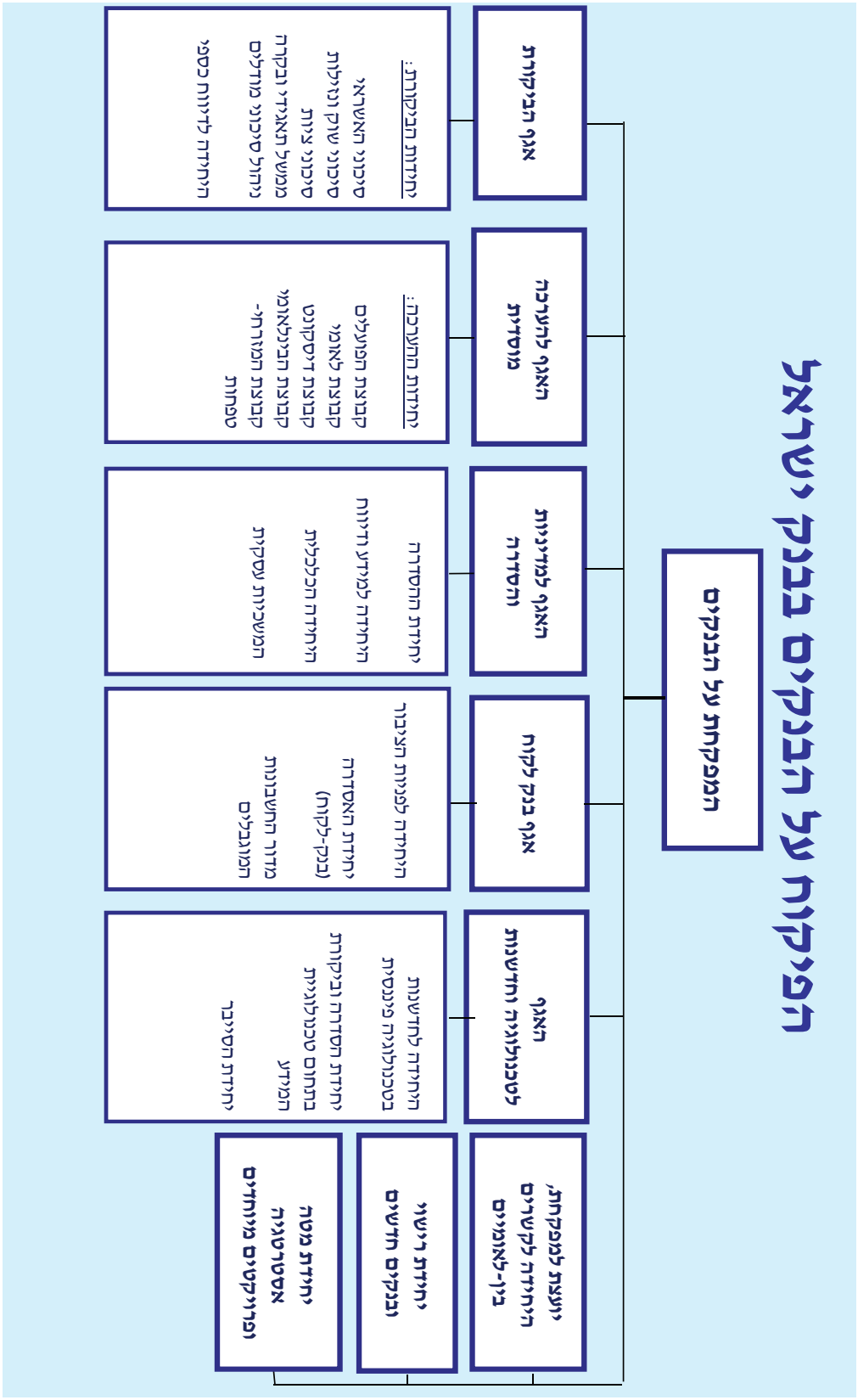
פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין 367 "בנקאות בתקשורת"

בתיקון זה הפיקוח על הבנקים מאפשר ומעודד את הסטת הפעילות מערוץ הפקס לערוצים דיגיטליים אחרים, בהתאם למפורט להלן :

הרחבת סל השירותים האפשריים שניתן לספק באמצעים דיגיטליים, לרבות אתרי האינטרנט של התאגידים הבנקאיים וערוץ הדוא"ל, ללא צורך בהגעה לסניף וחלף משלוח פקס.

פישוט תהליך הזיהוי והאימות של לקוחות המבקשים לבצע פעולות מרחוק בהתייחס לבקשות מידע ולבקשות לביצוע פעולות מסוימות, ובכפיפות לניהול הערכת הסיכונים מצד התאגידים הבנקאיים ; זאת במגוון ערוצים דיגיטליים.

עם זאת יובהר כי הפקס יישאר ערוץ אפשרי ללקוחות התאגידים הבנקאיים שיחפצו בכך בכפיפות להערכת סיכונים של תאגידים אלו.


הנגיד
הפיקוח על הבנקים
אגף בכיר לפיקוח
יחידת הדיווח הכספי
יחידת הסדרה ובקרות
בתחום טכנולוגיות
יחידת הסדרה בתחום
הטכנולוגיות פיננסיות
אגף בכיר לפיקוח
יחידת הסדרה
יחידת הסדרה בתחום
ניהול הסיכונים
יחידת הסדרה בתחום
ניהול הסיכונים
אגף בכיר לפיקוח
יחידת הסדרה
יחידת הסדרה בתחום
ניהול הסיכונים
יחידת הסדרה בתחום
ניהול הסיכונים
אגף בכיר לפיקוח
יחידת הסדרה
יחידת הסדרה בתחום
ניהול הסיכונים
יחידת הסדרה בתחום
ניהול הסיכונים
אגף בכיר לפיקוח
יחידת הסדרה
יחידת הסדרה בתחום
ניהול הסיכונים
יחידת הסדרה בתחום
ניהול הסיכונים
אגף בכיר לפיקוח
יחידת הסדרה
יחידת הסדרה בתחום
ניהול הסיכונים
יחידת הסדרה בתחום
ניהול הסיכונים
אגף בכיר לפיקוח
יחידת הסדרה
יחידת הסדרה בתחום
ניהול הסיכונים
יחידת הסדרה בתחום
ניהול הסיכונים