

תיבה ו' -4: סקירת פעילות הביקורת הצרכנית של הפיקוח על הבנקים בתחום ההלוואות לדיור

- במהלך שנת 2025 ערך הפיקוח על הבנקים מספר ביקורות בתחום ההלוואות לדיור במטרה לבחון את עמידת הבנקים בהוראותיו, לרבות אופן השיווק של אשראי לדיור, הליך מתן האישור העקרוני ושמירת הריבית שהוצעה בו, מבנה תמהילי ההלוואות, רמת הגילוי הנאות וסוגיות הקשורות לפירעון מוקדם.
- הביקורת העלתה שככלל נוהגים הבנקים בהתאם לנדרש בעיקרי החקיקה וההוראות שנבדקו. עם זאת, בחלק מהבנקים נמצא צורך בשיפור תהליכים מסוימים, לרבות לשם הבטחת אחידות, חיזוק השקיפות ושיפור הסטנדרטים המקצועיים.
- בנושא פרקטיקות שיווק של אשראי לדיור הובהר לחלק מהבנקים כי עליהם לשפר את תהליכי העבודה והבקרה כדי לזהות ולמנוע פרקטיקות שיווק לא־נאותות שעלולות להטעות לקוחות ולהוביל לקבלת החלטות לא־מיטביות.
- בנושא מגוון המסלולים של הלוואות לדיור המוצע ללקוחות נדרשו חלק מהבנקים שלא לעודד ולא להציע תמהילי הלוואות מרובי־מסלולים או מורכבים מעבר לנדרש בהוראות הפיקוח או לצורך ניהול הסיכונים של הלקוחות, אלא אם הגישו בקשה מפורשת.
- בנושא עוגני־ריבית משתנה העלתה הביקורת כי חלק מהבנקים משתמשים בעוגני־ריבית מחושבים ולא מצוטטים וכי חלק מהעוגנים מוצעים לתקופות שאינן מקובלות – פרקטיקה שמקשה על לקוחות להשוות בין הצעות. הבנקים הונחו להימנע מפרקטיקות שמקשות על השוואת הצעות בין הבנקים.
- בנושא הרפורמה של בנק ישראל בתחום המשכנתאות העלתה הביקורת כי הבנקים עומדים בעיקרי הרפורמה, אך לעיתים מציעים סל רביעי מורכב שמקשה על ההבנה וההשוואה. הבנקים נדרשו לפעול לכך שהאישור העקרוני הכללי שיוצג ללקוחות יכלול סלים לתקופה אחידה, בהתאם לסלים הרגולטוריים, וכי התמחור שלהם יהיה שקוף, עקבי ופשוט.
- עוד העלתה הביקורת כי לעיתים לוקחים אזרחים ותיקים הלוואות בשעבוד דירות מגורים לא רק לצרכים אישיים אלא גם לצורך סיוע לילדים או לנכדים. בשל רגישות הנושא הדגיש הפיקוח על הבנקים בפני הבנקים את הצורך לנקוט זהירות מיוחדת כדי להבטיח את טובת הלווה עצמו.

כללי

משכנתה או הלוואה לדיור היא אחת ההחלטות הפיננסיות המשמעותיות ביותר שמקבל משק־בית במהלך חייו. בשל חשיבותו של השירות ושל תהליך השיווק הנלווה אליו תחומים אלו מאופיינים באסדרה מפורטת באמצעות חוקים ובאמצעות הוראות שמפרסם הפיקוח על הבנקים¹. האסדרה של הפיקוח על הבנקים שמה דגש מיוחד על השלב המוקדם של תהליך העמדת הלוואה באמצעות קביעת דרישות פרטניות לגילוי המידע הנוגע לעניין, פישוט המידע והקלה על יכולת ההשוואה בין הבנקים.

במהלך השנה האחרונה ביצע הפיקוח על הבנקים ביקורות באחדים מהגופים שבפיקוחו במטרה לבחון את מידת הציות של הבנקים להוראות האמורות ואופן יישומן. הנושאים שנבדקו כללו את תקינות הליך השיווק שמבצעים הבנקים, המצאת האישור העקרוני ללקוחות², שמירת הריבית שהובטחה באישור העקרוני,

¹ חוק הבנקאות (שירות ללקוח) וחוק אשראי הוגן; הוראות 451 בנושא "הלוואות לדיור" ו-449 בנושא "פישוט הסכמים ללקוח".

² אישור עקרוני הוא המסמך שבו הבנק מציג את הצעת המחיר המאושרת שלו למשכנתה.

מאפייני תמהילי ההלוואה המוצעים, הגילוי הנאות שניתן ללקוחות וסוגיות מסוימות בפירעון מוקדם. כמו־כן נבחן תפקודן של פונקציות הבקרה והביקורת הפנימיות בבנקים בזיקה לתחומים אלה.

התמונה הכללית שעלתה מעבודת הביקורת מצביעה על ציות של הבנקים לעיקרי החקיקה וההוראות שעמדו במרכז תהליך הביקורת וכן על כך שמסלולי ההלוואות שהבנקים מציעים ללקוחותיהם מותאמים למאפייני השוק בעת נטילת ההלוואה, ובכלל־זה לשינויים בסביבת הריבית והמדד (להרחבה ראו פרק ה'-2 בסקירה זו).

במהלך הביקורת עלו מספר תובנות שנוגעות לאופן שבו מיושמות הנחיות הפיקוחיות ולפרקטיקות שבהן נוהגים הגופים המפוקחים. ממצאים אלו העלו את הצורך בהבהרה ובחידוד של עקרונות הפעולה המצופים מאותם גופים, וזאת במטרה להבטיח אחידות, חיזוק השקיפות ועמידה בסטנדרטים מקצועיים נאותים. להלן מוצגים הנושאים המרכזיים שהיו במיקוד הביקורת שקיים הפיקוח על הבנקים³.

פרקטיקות שיווק:

הוראות הפיקוח על הבנקים דורשות כי באישור העקרוני ובהסכם ההלוואה יינתן ללקוחות גילוי נרחב, ברור ומלא של המידע הנוגע להלוואה עצמה. עם־זאת, הפיקוח על הבנקים מייחס חשיבות רבה גם לשלב המשא ומתן ולשיחות השיווק בין הבנק לבין לקוחותיו, שכן לקוחות רבים מסתמכים על הנאמר בהם לצורך קבלת החלטות.

בעבודת הביקורת שביצע הפיקוח על הבנקים בתחום זה בגופים המפוקחים נמצא כי בחלק מהמקרים עלה הצורך לפעול לשיפור תהליכי העבודה הפנימיים והבקרות עליהם כדי להימנע ממצבים שבהם הלקוחות מקבלים מידע שיווקי חלקי או מידע שאינו מדויק. כך, למשל, אמירות שנוגעות למידת האטרקטיביות של הצעת הבנק; למידת השכיחות של תמהיל מסוים; לחוסר חשיבות כביכול של שיעור הריבית בתהליך נטילת המשכנתה ואמירות שמציגות את ההצעה כהצעה מיוחדת שלא תחזור על עצמה. אמירות מסוג זה עלולות להוביל את הלקוחות לקבל החלטות חפוזות ולהתנהלות לא־רציונלית.

ממצאי הביקורת הובילו את הפיקוח על הבנקים לדרוש מהגופים המפוקחים להמשיך ולשפר את תהליכי העבודה האמורים, ובהמשך לכך גם להגביר את הבקרות עליהם. הפיקוח על הבנקים חידד בפני הבנקים את הציפייה הפיקוחית לפעול כלפי הלקוחות על־פי אמות מידה גבוהות של שקיפות, זהירות והגינות במטרה להבטיח כי טובת הלקוחות וצרכיהם עומדים במרכז תהליך השיווק, ובייחוד בשירות צרכני כה משמעותי כמו הלוואה לדיור. בהתאם לכך נדרשו גופי הביקורת והבקרה הפנימיים להגביר את הפעילות שלהן במטרה לזהות פרקטיקות שיווק לא־נאותות או כאלה שאינן עולות בקנה אחד עם גישה זו ואינן מותאמות באופן מספק לצורכי הלקוחות. לדוגמה: הצעות להלוואה לתקופה מרבית שיש בהן כדי להגדיל את הנטל הפיננסי לאורך זמן; הצעות של תמהילי הלוואות מורכבים הכוללים מספר רב של מסלולים, שאינם בהכרח נדרשים לניהול הסיכון של הלקוחות ומקשים על יכולתם להבין את ההצעה ולהשוותה להצעות אחרות; אמירות בדבר האטרקטיביות של הצעת הבנק או חוסר אטרקטיביות של מתחרים שאינן מבוססות על מידע עובדתי, מדויק ובר־השוואה; הצעות שבהן הלקוחות מתבקשים לקבל החלטה בזמן קצר או הצעות שעלולות לעודד את הלקוחות לקבל החלטות לא־רציונליות, למשל כאלו שממעטות בחשיבותם של שיקולים מהותיים בעת נטילת ההלוואה, דוגמת שיעור הריבית.

³ הממצאים והדרישות שמובאים בתיבה זו משקפים תמונת מצב כללית של המערכת הבנקאית ואינם מתייחסים לגוף בנקאי מסוים.

בנוסף חידד הפיקוח על הבנקים את הציפייה כי בשיחות השיווק, וכן בשיחות שירות, יכלול מידע חשוב עבור הלקוחות, כמורגם הצורך במתן הסברים מלאים, ברורים ומפורטים בהיבטים מסוימים. כך, למשל, בעת הטיפול בפירעון מוקדם חלקי של הלוואות לדיור הבנקים נדרשים להסביר ללקוחות כי ברירת המחדל במקרה כזה היא קיצור תקופת ההלוואה⁴, שהיא הכדאית ביותר עבורם. אם הלקוחות בוחרים, משיקוליהם האישיים, בחלופה של הקטנת התשלום החודשי, מצופה מהבנק להבהיר כי חלופה זו כרוכה בסך החזרי ריבית גבוה יותר; כמורכן, בכל מקרה של פירעון מוקדם מצופה מהבנק להסביר ללקוחות, ככל האפשר, את הכדאיות או חוסר-הכדאיות של מתן הודעה מוקדמת על הפירעון המוקדם, בהתאם לתנאי הריבית וההצמדה החלים על ההלוואה⁵. דוגמה נוספת שבה חודד הצורך לכלול בשיחות השיווק מידע מהותי עבור הלקוחות הוא ההפניה לאפשרות להוציא תעודת זכאות⁶.

פישוט, שקיפות והשוואתיות

הפיקוח על הבנקים פועל באופן עקבי לפשט ככל האפשר את תהליך נטילת ההלוואות לדיור, להגביר את הגילוי שניתן ללקוחות ולעודד שקיפות והשוואתיות בין הצעות הבנקים. מבין הצעדים שנקטו אפשר למנות את ההוראה המחייבת את הבנק להמציא ללקוחותיו אישור עקרוני המפרט את הצעתו תוך חמישה ימי עסקים, כדי שיוכלו להשוות בקלות בין הצעות מתחרות⁷; את ההוראה שמסדירה את השימוש בריביות "העוגן" (reference rate) כבסיס אובייקטיבי חישובי שלתאגיד בנקאי "לא תהיה השפעה ישירה בקביעתו", שתכליתה היא למנוע הטעיית לקוחות ופישוט אפשרות ההשוואה בין הצעות מתחרות⁸; ואת הרפורמה במשכנתאות (2022) שנועדה להגביר את השקיפות ללקוחות באמצעות הצגת תמהילי הלוואה שונים והשפעתם על התשלומים החודשיים, סכום כולל של החזר וכיו"ב⁹.

תמהילי ביצועי ההלוואות לדיור והריבית שמשויכת לכל מסלול מושפעים ממגוון רחב של גורמים. חלקם חישוביים לבנק - דוגמת סביבת הריבית במועד נטילת ההלוואה, רמת היציבות האינפלציונית במשק, מידת התחרות וקיומם של יעצי משכנתאות ומעורבות רגולטורית או ממשלתית. לצד זאת קיימים גם גורמים פנימיים, דוגמת מבנה מקורות המימון של הבנק.

בתהליך הביקורת שקיים הפיקוח על הבנקים בנושא נמצא כי הבנקים בישראל מציעים מגוון רחב של סוגי הלוואות לדיור שנבדלים ביניהם במסלולי ההצמדה, בריביות העוגן ובמשכי הזמן שבהן מקובעת הריבית. מגוון סביר של מסלולים הוא חיובי, שכן הוא מאפשר לבנק להתאים בצורה מיטבית את מאפייני ההלוואה לצרכיהם הייחודיים של הלקוחות. עם זאת, מגוון עודף עלול להפוך את ההלוואה לדיור לשירות בעל מורכבות מיותרת שאינה משרתת בהכרח את צורכי הלקוחות ופוגעת בהבנה וביכולת שלהם להשוות מחירים. הבדיקות העלו שבמקרים מסוימים הוצעו ללקוחות תמהילי הלוואות מורכבים שכללו בין ארבעה

⁴ אפשרות שהוגדרה כברירת מחדל בהתאם לסעיף 15א(א) להוראה 451.

⁵ הודעה מראש על הפירעון המוקדם (עשרה ימים לפחות). כדי לבחון כדאיות של מתן הודעה מוקדמת יש להשוות את תשלום הריבית בגין ימי ההודעה עם סכום העמלה; בהלוואות צמודות יש להביא בחשבון גם פרמטרים הנובעים מהצמדה וממועד הפירעון (מחצית ראשונה או שנייה של חודש).

⁶ את התנאים לקבלת הלוואת זכאות קובעת המדינה (משרד הבינוי והשיכון), וקבלתה מצריכה הנפקת תעודת זכאות. עם זאת, מבחינת העמדת האשראי הבנק מחויב לאותם נהלים כמו במשכנתה רגילה. גובה הלוואת הזכאות הוא על-פי קריטריונים שונים שקובעת המדינה.

⁷ הוראה 451, סעיף 4ג; פסקה (א) (5) קובעת כי יש להודיע ללקוח על מתן או סירוב לאישור עקרוני בתוך חמישה ימי עסקים, ובמקרים חריגים - בתוך שבעה ימי עסקים.

⁸ הוראה 451 מחייבת את הבנקים להשתמש בעוגן אובייקטיבי-חישובי לצורך קביעת ריבית משתנה. בסיס אובייקטיבי חישובי הוא בסיס שלתאגיד בנקאי "לא תהיה השפעה ישירה בקביעתו". תכלית ההוראה היא: "למנוע הטעיית הלקוח, וזאת על-ידי קביעת שיעור הריבית על סמך בסיס אובייקטיבי חישובי... כדי לאפשר לו אפשרות השוואה בין הבנקים", על-פי דברי הסבר לסעיף 16א להוראה 451 - סעיף 10 בחוזר 2009-06 מ-4 בספטמבר 2000.

⁹ <https://www.boi.org.il/information/bank-paymnts/financial-education>

לשישה מסלולים, מבלי שנמצא לכך צורך מסוים או הצדקה הנובעת מאפיון הצרכים של הלקוחות. בהשוואה בינלאומית שערך הפיקוח על הבנקים נמצא כי מסלולי ההלוואה שמוצעים ללקוח במדינות אחרות פשוטים יותר.

עוד נמצא כי בנקים אחדים מציעים הלוואות עם עוגני ריבית מחושבים,¹⁰ ולא מצוטטים. בנוסף, נמצא כי באותם בנקים נעשה שימוש בעוגני ריבית לתקופות של חלקי שנה – למשל, תקופה של שנתיים וחצי בסוג מסוים של הלוואות. שימוש בעקומי ריבית לא אחידים ובתקופות ריבית ייחודיות, מכביד על יכולת ההשוואה של הלקוחות, ואינו עולה בקנה אחד עם הציפייה הפיקוחית ועם פרקטיקות מיטביות שנמצאו במקומות אחרים בעולם.

בעקבות הממצאים האמורים חידד הפיקוח על הבנקים את ציפיותיו באשר לאופן שבו על הבנקים לעצב את תמהילי ההלוואות המוצעים ללקוחותיהם, והנחה אותם להימנע משימוש בפרקטיקות כאמור שמקשות על השוואה של הצעות בין הבנקים. בהיבט של ריבוי המסלולים נדרשו הבנקים שלא לעודד תמהילי הלוואות מרובי מסלולים או מורכבים מעבר לנדרש בהוראות הפיקוח ולצורך ניהול הסיכון.

יישום הרפורמה במשכנתאות

הרפורמה במשכנתאות נועדה להקל על ציבור הלווים בתהליך נטילת המשכנתה בשלושה היבטים: שקיפות ויכולת השוואה, פשטות ויכולת הבנה ויעילות בביצוע התהליך.¹¹ הנחת המוצא העומדת בבסיס הרפורמה היא כי הגברת יכולת ההשוואה בין הצעות של מספר גופים תורמת לירידת מחירים, וכי ככל שהשוואה נשענת על מספר רב יותר של גופים – כך צפויה ירידה מצטברת גדולה יותר בעלויות הכוללות של ההלוואה.

במטרה להקל על השוואת עלויות בין הבנקים בתהליך נטילת ההלוואה לדיור נקבע כי כל בנק יהיה מחויב לכלול באישור העקרוני שנמסר ללקוחות בשלב הראשוני שלושה סלים אחידים,¹² בהתאם לתמהילים ולתנאים נוספים שקבע בנק ישראל.¹³ לגבי כל אחד מהם נדרש פירוט של נתונים מרכזיים: הריבית הכוללת החזויה, סך התשלומים החזוי, ההחזר החודשי הראשוני וההחזר החודשי הגבוה ביותר הצפוי לאורך חיי ההלוואה. האישור העקרוני עשוי לכלול גם סל רביעי – סל ייחודי שהבנק ירכיב ויציע ללקוחותיו.

ממצאי הביקורת מצביעים על ציות של הבנקים לעיקרי הרפורמה. עם זאת נמצאו מקרים שבהם הסל הרביעי שהוצע ללקוחות היה מורכב וכלל ריבוי של תקופות לפירעון ותמחור שאינו עקבי עם תמחור הסלים הרגולטוריים. פרקטיקה זו מכבידה על יכולתם של הלקוחות להבין את ההשלכות של בחירה בין המסלולים ועל יכולתם להשוות בין ההצעות של בנקים שונים.

לפיכך דרש הפיקוח על הבנקים כי האישור העקרוני הראשוני שיוצג ללקוחות יכלול סלים לתקופה אחידה וזוהה לזו שנקבעה לתקופת הסלים הרגולטוריים, וכן כי התמחור שלהם יעשה באופן שקוף ועקבי, התואם את עקרונות הפשטות, ההשוואתיות וההוגנות שעליהם הרפורמה מושתתת. בשלב הזה מדובר באישור עקרוני כללי, שנועד לאפשר ללקוחות השוואה בין הצעות הבנקים השונים וטרם הותאם לצרכיהם האישיים ולמאפייני ההלוואה המסוימת המבוקשת מבחינת תקופה ותמהיל.

¹⁰ למשל, נתוני אג"ח ממקור אובייקטיבי-חיצוני (הבורסה לניירות ערך), מעובדים באמצעות תחשיב פנימי.

¹¹ התיקון להוראה 451 שנכנס לתוקפו בשנת 2022.

¹² אחד משיפורי הרפורמה לשקיפות במשכנתאות הוא הפיכת האישור העקרוני למסמך מפורט יותר ובעל מבנה אחיד לכל הבנקים. כחלק מרפורמת המשכנתאות מוצגים ללקוח שלושה סלים אחידים: 1. 100% ריבית קבועה לא-צמודה; 2. שליש הלוואה בריבית קבועה לא-צמודה, שליש בריבית משתנה כל חמש שנים צמודה על-בסיס אג"ח ממשלתית ושליש משתנה על-בסיס פריים; 3. חצי הלוואה בריבית קבועה לא-צמודה וחצי הלוואה בריבית משתנה על-בסיס פריים.

הלוואה בשעבוד דירת מגורים לאזרחים ותיקים

בשנים האחרונות החלו חלק מהבנקים בישראל לשווק הלוואה בשעבוד דירת מגורים לאזרחים ותיקים תחת שמות מסחריים שונים (לדוגמה: "משכנתת זהב", "משכנתת הפוכה"). מטרתן המרכזית של הלוואות אלה היא לספק ללקוחות לאחר גיל פרישה מקור הכנסה נוסף, שיאפשר להם לשמור על רמת החיים שאליה הורגלו גם לאחר הירידה בהכנסות בעקבות הפרישה לגמלאות. ממצאי הביקורת של הפיקוח על הבנקים העלו כי לעיתים קרובות נלקחות הלוואות אלו לא רק לצרכים אישיים של הלווים עצמם, אלא לצורך סיוע לילדים או לנכדים (לעיתים לצורך רכישת דירה בעבורם ולעיתים לצורך כיסוי חובות). אף כי אין מניעה שכספי ההלוואה ישמשו למטרות אלה, הרי ששיקולים כמו גילם של הלווים, חוסר־הוודאות לגבי צרכיהם העתידיים והאפשרות להשפעה או של לחצים מצד גורמים שלישיים העלו את הצורך לחדד את הציפיות הפיקוחיות מהבנקים בדבר הצורך לפעול בזהירות מיוחדת שתבטיח את טובתם של הלווים המבוגרים.

במדינות אחרות שבהן קיים שירות מסוג זה הגופים המפוקחים מחויבים על פי דין לקיים התייעצות עם יועץ אובייקטיבי מוסמך ומפוקח. תפקידו של היועץ הוא לבחון את מידת ההתאמה של ההלוואה לצרכיהם האישיים של הלווים, לבדוק חלופות פיננסיות אפשריות אחרות ולהעריך את ההשלכות ארוכות־הטווח של ההחלטה, בהתחשב בצרכים הייחודיים של האוכלוסייה המבוגרת (כגון צרכי־רפואה, דיור וסיעוד). נוסף על כך נדרש היועץ לשקף בצורה ברורה את ההשלכות האפשריות של ההלוואה על היורשים. כיוון שבשראל טרם הוקם מנגנון ייעוץ אובייקטיבי ומפוקח דומה, הפיקוח על הבנקים מצפה מהגופים המפוקחים לגלות זהירות בעת שיווק של הלוואות מסוג זה. על הבנקים לוודא כי הלקוחות מבינים את מאפייני ההלוואה במלואם, את ההשלכות ארוכות־הטווח שלה ואת הסיכונים הכרוכים בה, ובייחוד כאשר מטרת ההלוואה היא סיוע לבני משפחה אחרים. באשר ללקוחות ובני משפחותיהם, הפיקוח על הבנקים מבקש להדגיש את החשיבות שבבחינת חלופות פיננסיות אחרות ואת הצורך לשקול צרכים עתידיים שעשויים להתעורר עם הזמן, כגון: מעבר לדיור מוגן, הוצאות לא צפויות לתרופות, שירותי רפואה או שירותי סיעוד.