



הפיקוח על הבנקים עסק במהלך שנת 2022 בשיפור מוכנותה של מערכת הבנקאות לעמידה בפני משברים כלכליים ובחיזוק חוסנה. כמו כן, המשיך הפיקוח על הבנקים לעסוק בחיזוק כוחם של משקי הבית ובהגברת התחרות במערכת הבנקאות. במסגרת תהליכים אלו קודמו לטובת לקוחות מערכת הבנקאות מספר רפורמות שמפורטות בהרחבה בפרק זה.

## החזון והיעדים האסטרטגיים של הפיקוח על הבנקים

החזון של הפיקוח על הבנקים הוא "להיות פיקוח מקצועי ויזום לטובת הציבור והמשק". יעדי הפיקוח על הבנקים נגזרים מלשון החוק ומיעדים אסטרטגיים אשר נקבעו במטרה לתמוך ולסייע בהשגת חזונו. החוק קובע כי על הפיקוח על הבנקים לפעול לטובת הציבור והמשק באמצעות שלושה יעדים מרכזיים: מניעת פגיעה ביכולתם של תאגידים בנקאים לקיים את התחייבויותיהם; הבטחת תפקודם התקין של תאגידים בנקאים ושמירה על ענייני לקוחותיהם; תמיכה ביציבותה של המערכת הפיננסית.

היעדים האסטרטגיים הפיקוחיים שנקבעו בהלימה ליעדי בנק ישראל הינם:

- יציבות - שמירה על כספי המפקידים; עמידה בפני משברים; הבטחת שירותים רציפים לציבור בשגרה ובחירום;
- הוגנות - הטמעת תרבות של הוגנות כלפי הלקוחות, מכלילה ומשפיעה.

בנוסף נקבעו יעדים תומכים:

- ביסוס מערכת פיננסית תחרותית ומתקדמת לטובת הלקוחות;
- התאמת מודל ההפעלה של הפיקוח לסביבה המשתנה.

## הפעולות המרכזיות לחיזוק היציבות ולהגנה על כספי המפקידים בבנקים

הפיקוח על הבנקים פעל במטרה לחזק את היציבות ולהבטיח את תפקודה התקין של מערכת הבנקאות בנושאים הבאים:

### סביבת מקרו - הערכת סיכונים

בעקבות עליית הסיכון בסביבה המקרו כלכלית, בין היתר לאור העלייה בסביבת האינפלציה, עליית שיעורי הריבית בעולם, התנודתיות בשווקים הפיננסיים וחוסר היציבות בהיבט הגאופוליטי, פעל הפיקוח על הבנקים לוודא כי ההיערכות הבנקאית לשינויים בסביבה הכלכלית מנוטרת ומנוהלת על ידי הדירקטוריון וההנהלה וכי המדדים הפיננסיים - הלימות ההון, הנזילות והרווחיות - יציבים ותואמים לסיכונים הנצפים. בתקופה האחרונה נצפו בעולם מספר מקרים של בנקים שנראה כי ההתפתחויות כאמור הובילו אצלם לקשיים. הפיקוח על הבנקים בוחן את סכנת ההדבקה לבנקים המקומיים ופועל גם להפקת לקחים מהתפתחויות אלה.

### סקירה רוחבית בנושא משכנתאות

במהלך השנה האחרונה ערך הפיקוח על הבנקים סקירה רוחבית של נושא האשראי לדיור. הסקירה כללה ניתוח כמותי מקיף של הפעילות בשוק הדיור ושל שוק המשכנתאות ובחינה של מדדי סיכון בולטים, תוך שימת דגש על נושאי כושר החזר מההכנסה ובחינתם לעומק. במסגרת הסקירה בחנו את הגידול בתיאבון הסיכון במערכת הבנקאות, שהתבטא בעלייה בהיקפי הפעילות ובהתקרבות למגבלות האסדרה. כמו כן בחנו את הצעדים שנקטו הבנקים בעקבות השינויים שחלו בתקופה האחרונה בתנאי המקרו (עליות הריבית, האינפלציה ותרחישים שונים) תוך התייחסות מיוחדת למבחני רגישות ולתרחישי קיצון שהבנקים מבצעים (בנוסף לתרחיש הפיקוחי). הסקירה העלתה ממצאים חשובים, אשר נדונו באופן פרטני מול כל בנק ובנק.

## בחינת ההשפעה של העלייה בריבית על החזרי המשכנתאות

במקביל לבחינה ולניתוח של הנתונים הפרטניים שבידי הפיקוח על הבנקים באשר להשפעתה של עליית הריבית על החזרי המשכנתאות, בירר הפיקוח מהם מוקדי הסיכון שכל אחד מהבנקים מזהה בתחומו ובחן עמם את הפתרונות שהם מציעים ללקוחותיהם בנדון. מהבחינה עלה שסכומי החזר עלו באופן משמעותי, בעיקר בקרב לקוחות שנטלו את ההלוואות שלהם במהלך 18 החודשים האחרונים, אך שאלה נהנים מהכנסה גבוהה באופן יחסי, כך שלא ניכרת עד כה הרעה באיכותו של תיק האשראי הבנקאי או עלייה משמעותית בפיגורים. כמו כן עלה מהבירור שהבנקים מאפשרים ללקוחותיהם לפרוש ללא תוספת עלות את מסלול הפריים שבמשכנתא לתקופה ארוכה יחסית וכי הם מנהלים שיח עם הלקוחות שמזוהים ככאלה שעלולים לחוות קשיים בהחזרי המשכנתא (להרחבה ראו תיבה ה'-2).

## חיזוק רמת הגנת הסייבר במערכת הבנקאות

הפיקוח על הבנקים המשיך גם השנה בפעילויות שמטרתן לשפר ולחזק את רמת ההגנה על סביבת הרשת של מערכת הבנקאות. בתוך כך אושרה תכנית רב שנתית לשדרוג ה-CERT הפיננסי<sup>1</sup> (המעניק מענה לאיומי סביבת רשת ייחודיים למגזר הפיננסי), על ידי נגיד בנק ישראל, המפקח על הבנקים וגופי אסדרה פיננסיים נוספים וכן על ידי הגורמים הבכירים במערך הסייבר הלאומי ובמשרד האוצר. כחלק מבניית התכנית הוקמו ועדת היגוי (בהובלת משרד האוצר ובהשתתפות גופי האסדרה הפיננסיים) ומנהלת למימוש התכנית אשר החלה עבודתה לצורך קידומה. הפיקוח על הבנקים מוודא במסגרת זו כי הצרכים של מערכת הבנקאות מהמעטפת המדינית בהקשרים של סביבת הרשת משולבים כחלק מתכנית השדרוג וכי המשימות השונות מתקדמות בהתאם לתכנון.

במסגרת פעילותו של הפיקוח על הבנקים לקידום עמידות סייבר במערכת הבנקאות ערך הפיקוח על הבנקים באפריל 2022 תרגיל סייבר למערכת הבנקאות, כאשר לראשונה הוגדרו המנכ"לים של מערכת הבנקאות כקהל היעד המיועד לתרגול. הפיקוח על הבנקים ריכז את כלל התובנות שעלו במסגרת זו, הציגם לבעלי עניין מתאימים במסגרתם של כמה פורומים ופרסם בדצמבר 2022 מכתב למערכת הבנקאות שמפרט את עיקרי הסוגיות, את התובנות ואת הצעדים להמשך.

כמו כן התקיימו במהלך 2022, כחלק מהפעילות להגברת שיתוף המידע והידע לצמצום הסיכון ולהעלאת רמת ההגנה במערכת הבנקאות, שבעה מפגשים של פורום הגנת הסייבר הבין-בנקאי, לרבות מפגש שהתקיים בהשתתפות המפקח על הבנקים וראש מערך הסייבר הלאומי במרכז ה-CERT הלאומי של מערך הסייבר בבאר שבע. בנוסף בוצעו פעולות ביקורת והערכה שוטפת מול התאגידים הבנקאים בהיבטי הגנת סייבר ובמיוחד באזורים שבהם קיים סיכון סייבר מוגבר. כחלק מכך נמשכה גם הפעלה תקופתית של כלי סריקה חיצוני, שמונגש על ידי מערך הסייבר הלאומי לשימוש של הפיקוח על הבנקים. כלי זה מספק תמונת מצב אודות רמת ההגנה בהיבטי סייבר ואבטחת המידע בגופים המפוקחים בהקשר של אופן הנראות שלהם כלפי חוץ.

## ביצוע הערכה לפרופיל הסיכון של הבנקים

הפיקוח על הבנקים ערך לאורך שנת 2022 שורה ארוכה של פעולות ביקורת, בקרה, הערכה ומעקב שוטף מול התאגידים הבנקאים ומול חברות כרטיסי האשראי. במסגרת זו ערך הפיקוח פגישות עם דירקטורים, עם חברי הנהלות התאגידים ועם שומרי הסף הפנימיים, בחן את התכניות האסטרטגיות ואת תכניות העבודה השנתיות, ניתח את הדוחות הכספיים שמפורסמים לציבור ועוד.

## עריכת ביקורות וסקירות במערכת הבנקאות

הפיקוח על הבנקים מנהל באמצעות צוותים של מבקרים שמתמחים בסיכונים שונים תכנית מתמשכת של משימות ביקורת<sup>2</sup> במטרה לזהות ולהעריך את מגוון הסיכונים שגלומים בפעילויות השונות ואת העמידה בדינים והוראות; לבחון את תפקודם של מערכי הניהול, הבקרה והממשל התאגידי; ולהביא לזיהוין של הפרות ולתיקונם של ליקויים.

<sup>1</sup> Computer Emergency Response Team

<sup>2</sup> הפיקוח מפעיל משימות ביקורת בעלות אופי שונה בהיקף ובטיב שמותאמים לנושא ולנסיבות ובדרכים שמויעדות להשיג את השילוב המיטבי של בחינת הנושא, את היקף הכיסוי ואת עומק הבדיקות.

מעבר לדרישות לתיקון ליקויים, משמשים הממצאים להערכה של התפקוד של הגופים המפוקחים ולאיתור צרכים בנוגע לאסדרה ולאכיפה.

תכנית המשימות השנתית של הביקורת נקבעת בתום תהליך שבו משוקלל כלל המידע שמצוי בידי הפיקוח על הבנקים ובהתאם לעקרונות של פיקוח ממוקד סיכון.<sup>3</sup>

בדיקות שנערכו בשנת 2022 התמקדו בנושאים הבאים:

- הוגנות בתהליכי השיווק של אשראי צרכני – (ראו תיבה ז'-7); וכן בתמחור של מסגרות האשראי.
- אפקטיביות הממשל התאגידי בהתוויית מדיניות, בפיקוח על עבודת ההנהלה וכן האפקטיביות של עבודת שומרי הסף - הביקורת הפנימית, ניהול הסיכונים והציות.
- סיכוני איסור מימון טרור – בחינה של עמידת הבנק בהוראות וכן ביצוע הערכת סיכונים במסגרת הערכת הסיכונים הלאומית עבור מערכת הבנקאות בנושא מימון טרור.
- אופן היישום של הכללים החדשים בנושא הפסדי אשראי צפויים (CECL)<sup>4</sup> על ידי מערכת הבנקאות, לרבות בדיקת האופן שבו מובאים בחשבון במסגרת הכללים החדשים פרמטרים שמשמשים לצורך ניהול סיכוני האשראי של התאגידים הבנקאים. למידע נוסף על כללים אלה – (ראו תיבה א'-3 בסקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2021).
- הנאותות של התהליכים לקביעה ולתיעוד של ההנחות האקטואריות שמשמשות לקביעה של ההתחייבויות בגין זכויות עובדים בתאגידים בנקאים.
- שיפור ואיכות הגילוי בדוחות לציבור של התאגידים הבנקאים.
- ההערכה של סיכוני אשראי בענף הבינוי והנדל"ן, לרבות פרסום דוגמאות שעלו בביקורת בהתייחס לסוגיות בחיתום ובסיווג של חובות בעייתיים בענף זה ושיפור הדיווחים על האשראי לענף הבינוי והנדל"ן.
- היבטים של חיתום סינדיקציה וסיכונים סביבתיים במימון של תשתיות.
- סקירה של סיכוני אשראי במימון פעילות חו"ל.
- בדיקתן של קבוצות לווים גדולות ובדיקה של לווים בהתאם לסימנים באשר לעלייה בסיכון האשראי.
- סיכוני התנהגות בחדר עסקות, בדגש על ההוגנות ועל השקיפות בפעילות המסחר בחדרי עסקות ואימוץ הקוד הגלובלי לפעילות בשוק המט"ח (FX Global Code) שפורסם במאי 2017.
- האיכות של ניהול סיכוני אשראי צד נגדי של לווים, שמבצעים פעילות משמעותית ודינמית בשוק ההון.
- בדיקות בתחום של סיכוני מודלים, לרבות בהיבטים של: ממשל, מדיניות ובקורות; פיתוח, הטמעה ויישום; וכן הליכים לתיקוף של מודלים. במסגרת בדיקות אלה הודגשו על רקע הקשיים שעלו בתחום זה בתקופת משבר הקורונה הנושאים של הניהול ושל המעקב אחר סיכונים של מודל, של הבדיקות לבחינתם של המודלים בהיבטים של נאותות ושל תהליכי הפיתוח שלהם, תיקופם של המודלים והשימוש במודלים שמגלמים סיכון גבוה וכל אלה בהפעלת כלים מהעולמות של מדע הנתונים (data science), של הכלכלה, של הסטטיסטיקה, של מדעי המחשב ושל המתמטיקה.

## ביצוע מבחני קיצון למערכת הבנקאות -

הפיקוח על הבנקים ביצע כמדי שנה ובהתאם למקובל בעולם מבחן קיצון למערכת הבנקאות שמבוסס על תרחיש אחיד. מבחן הקיצון מהווה כלי להערכה של איתנותם ושל עמידותם של הבנקים השונים במערכת הבנקאות ומטרתו לזהות את מוקדי הפגיעויות של הבנקים השונים. בשנת 2022, מבחן הקיצון התאפיין בזעזוע גלובלי שמחלחל מהעולם לישראל ושמטבטא, לצד העלאת שיעור הריבית בעולם בעקבות אינפלציה גבוהה, בהאטה חדה של הפעילות המשקית ובנפילות בשווקים הפיננסים בעולם ובישראל. בהמשך התרחיש, לצד בלימת האינפלציה, משנים הבנקים המרכזיים כיוון ומורידים את הריבית באופן חד, בניסיון לאושש את הפעילות הכלכלית (להרחבה ראו תיבה ה'-1).

<sup>3</sup> תכנית העבודה עשויה להשתנות ולהתעדכן בעקבות התפתחויות מהותיות או צרכים משתנים וזאת בהתאם לעקרונות הפיקוח הדינמי.

<sup>4</sup> Current Expected Credit Losses

## המשכיות עסקית

התגברות האיומים הגאופוליטיים לצד השינויים וההתפתחויות בסביבה העסקית מחייבים מוכנות מיטבית של מערכת הבנקאות והפיקוח על הבנקים לאירועי החירום השונים. פעילותו של הפיקוח על הבנקים בשנת 2022 התמקדה בשלושה היבטים: קידום ההיערכות של מערכת הבנקאות לחירום; שיפור המוכנות של הפיקוח לחירום; והשתלבות באירועים הלאומיים. פעילות זו באה לידי ביטוי בין היתר באסדרה של העקרונות והציפיות הפיקוחיות לניהול המשכיות העסקית בתאגידים, של ביצוע הדרכות ותרגולים וכדומה. להרחבה אודות פעילות הפיקוח בתחום זה (ראו פרק ה' 7).

## ההסרה של חסם מערכות הליבה הבנקאיות בענן

במסגרת תיקון להוראת מחשוב הענן ניתן לתאגידים הבנקאים היתר לעשות שימוש בשירותי מחשוב ענן עבור פעילויות ליבה או מערכות ליבה. התאגידים הבנקאים מחויבים בקביעת מדיניות לשימוש בשירותי מחשוב ענן שבמסגרתה, בין השאר, הקביעה של מאפייני השירותים שמוגדרים כ"מחשוב ענן מהותי" בכפוף לשיקולים כאמור ולניהול הסיכונים לשימוש בשירותי מחשוב ענן בכללם. (להרחבה נא עיינו בתיבה א'-1 בנושא הוראת ניהול בנקאי תקין "מחשוב ענן").

## סקירה רוחבית של ההיבטים הטכנולוגיים בנושא המשכיות העסקית

הטכנולוגיה מהווה אחד משורה של נדבכים שכלולים בתכנית המשכיות העסקית של כל ארגון באשר הוא. על מנת להבטיח את המשכיותם של התהליכים הקריטיים נדרש בין היתר לוודא שמערכות המידע שתומכות אותם תמשכנה להיות זמינות בעת אירוע ותאפשרנה שרות מיטבי ללקוחות ובה בעת תאפשרנה לעובדים להתחבר מרחוק ולספק להם במידת הצורך תמיכה. בשנת 2022 בוצע על בסיס ידע שהצטבר בפיקוח מתוך דיווחים שהועברו אליו תרגיל שבו נבחר תרחיש של כשל טכנולוגי. על התאגידים הבנקאים שתורגלו היה בין היתר לבצע ניתוח של השפעת התרחיש על הפעילות העסקית ועל הלקוחות ושל פירוט המענה הטכנולוגי שניתן לצד העסקי לצורך הטיפול באירוע הכשל הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. האתגר המשמעותי בתרגיל זה עבור התאגידים הבנקאים שתורגלו היה הצורך לנתח את ההשפעה של אירוע כשל נקודתי בראייה הוליסטית על התהליך העסקי מקצה לקצה, לרבות היכולת לזהות את כלל הרכיבים הטכנולוגיים שמושפעים ממנו ומתן מענה שיאפשר המשכיות עסקית ברמת השירות ובתוך פרק הזמן שהוגדר ולא דווקא מענה של מעבר אוטומטי לאתר ההתאוששות מאסון (DR<sup>5</sup>). (ראו פירוט בפרק ה' 7).

## בקרה בנושא מניעת מעילות

במהלך השנה האחרונה התקיים תהליך ביקורת מערכתי בנושא הבקרה הפנימית למניעת מעילות. במסגרת התהליך, התאגידים הבנקאים חיזקו וחיידדו את המדיניות ואת מגוון תהליכי הבקרה המתאימים לצמצום הסיכון למעילות ולהונאות.

## מתן היתר שליטה ב"מקס" לחברת הביטוח "כלל"

בתאריך 1 בספטמבר 2022 התקבלה בקשתה של חברת "כלל החזקות עסקי ביטוח בע"מ" לקבל היתר החזקה בחברת כרטיסי האשראי "מקס איט פיננסים בע"מ" (להלן, "מקס") שנשלטת על ידי "ורבורג פינקוס", קרן השקעות פרטית. לאחר תהליך לבחינת הבקשה, אושרה העסקה.

## אסדרה יציבותית

אחד מהאמצעים המרכזיים לחיזוק יציבותה של מערכת הבנקאות והבטחת תפקודה התקין הוא באמצעות מתן של הוראות אסדרה בנושאים אלה. להלן עיקרי הנושאים שבהם פעל הפיקוח על הבנקים בנושאים של אסדרה יציבותית:

### תשלומי שכר לעובדים פלסטינים

בחודש יוני 2022 פרסם הפיקוח על הבנקים מכתב בנושא "ביצוע תשלומי שכר לעובדים פלסטינים באמצעות העברות בנקאיות", לפיו נדרשת מערכת הבנקאות להיערך לצורך תשלומי שכר לביצוע העברות בנקאיות בהיקפים משמעותיים ולפיתוח ממשק שיאפשר אימות מידע אודות העובד אל מול מאגר מידע של רשות האוכלוסין וההגירה, הליך שמהווה אמצעי נוסף להפחתת הסיכון. בחודש דצמבר 2022 פרסם הפיקוח על הבנקים עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין בנושא "ניהול סיכונים איסור הלבנת הון ומימון טרור", שעיגן בהוראה את הדרישה האמורה תוך הגדרת המקרים שבהם לא נדרש לבצע בדיקה כאמור. במחצית השנייה של שנת 2022 וברביע הראשון של שנת 2023 המשיך הפיקוח על הבנקים בליווי תהליך ההיערכות וטיפול בסוגיות פיקוחיות שעלו אגב ההיערכות (ראו הרחבה בתיבה ז'-3).

### עדכון ההוראה בנושא ניהול סיכון ריבית בתיק הבנקאי

הפיקוח על הבנקים מצוי בעיצומו של תהליך האימוץ של הוראת באזל בנושא ניהול סיכון ריבית בתיק הבנקאי. בחודש יוני 2022 הופצה למערכת הבנקאות טיוטת הוראה בנושא. הטיטה כוללת הנחיות איכותיות לניהול הסיכון וכן פירוט על אופן מדידת המפקח על הבנקים את סיכון הריבית בתיק הבנקאי (תקנים להתמודדות עם זעזועים) וזאת כדי לקבל תוצאות ברות השוואה לאומדן של רמת הסיכון בתאגידים בנקאים ובסולקים. הוראה סופית צפויה להתפרסם במהלך שנת 2023.

### פיקדונות תפעוליים ביחס כיסוי הנזילות

הפיקוח על הבנקים עדכן את הוראת יחס כיסוי הנזילות על מנת לאפשר הכרה בפיקדונות תפעוליים. פיקדונות תפעוליים הם פיקדונות של גופים פיננסיים ולעיתים של גופים עסקיים שמופקדים בתאגיד בנקאי בשל הפעילויות שאותו תאגיד בנקאי מבצע עבור אותו גוף ולא מטעמי השקעה או השאת תשואות. ככאלה, פיקדונות תפעוליים מקבלים "שיעור משיכה" נמוך יותר ביחס כיסוי הנזילות ולכן ההכרה בהם מיטיבה עם יחס כיסוי הנזילות. תאגיד בנקאי יכיר בפיקדונות תפעוליים אם הציג בפני הפיקוח על הבנקים עמידה בדרישות ההוראה. בנוסף, שיעור ההכרה בפיקדונות תפעוליים כפוף למגבלות כמותיות. עדכון ההוראה בוצע על רקע בדיקה השוואתית למדינות מרכזיות אחרות.

### פעילות התאגידים הבנקאים כרוקר דילר

במהלך חודש מרץ 2023 הופצה לוועדה המייעצת הוראה בנושא ברוקר דילר שמסדירה את פעילותם של התאגידים הבנקאים בתחום התיווך הפיננסי - קבלה והעברה של הוראות לשם ביצוע פעולות בניירות ערך עבור לקוחות - הן בפעילותם כמתווכים והן בדרך של מסחר לחשבונם העצמי. מטרת ההוראה היא להגן על הלקוחות המשקיעים ולשמור על יעילות ועל הוגנות השוק ולצמצם את הסיכונים לתאגידים הבנקאים וסיכונים תפעוליים בחדרי העסקות בפרט.

### ניהול סיכונים פיננסיים שמקושרים לאקלים ולסביבה

הפיקוח על הבנקים ממשיך לקדם את מוכנותה של מערכת הבנקאות ושל הפיקוח על הבנקים לסיכונים פיננסיים שמקורם בשינויי אקלים וסביבה. הטיפול בנושא זה נפרש על פני מספר מישורים במקביל ובכלל זה אימוץ של תקנים בין-לאומיים לניהול אפקטיבי של סיכונים פיננסיים שקשורים לאקלים ושילובם בטיטת הוראת ניהול בנקאי

תקין חדשה שנדונה בחודש מרץ האחרון בוועדה המייעצת לענייני בנקאות; אימוץ של נוהגים מיטביים בהיבטים של דיווח לציבור וגילוי לפיקוח על הבנקים; בניית יכולות פיקוחיות ומערכתיות לביצוע מבחני קיצון; חברות בפורומים בין-משרדיים וחוצי חטיבות לטיפול בחסמי נתונים ומידע; צבירת ידע על ידי מעקב אחר פרסומים וספרות מקצועית, ניירות עבודה ומסמכי מדיניות של רשויות פיקוח פיננסי מובילות, גופים בין-לאומיים וחברות בצוותי העבודה ובמליאה של ארגון ה-NGFS.<sup>6</sup>

### אימוץ של הנחיות באזל בנושא חשיפות גדולות

הוראת באזל בנושא חשיפות גדולות תורגמה לקראת הפצתה לדיון ראשוני עם מערכת הבנקאות. התקיים דיון פנימי בסוגיות שונות שמתאימות למערכת הבנקאות הישראלית והחלטות הדיון הוטמעו בהוראה. עוד הוחלט על ביצועו של סקר לבחינת ההשפעה הכמותית של ההוראה החדשה על רמת הריכוזיות במערכת הבנקאות.

### מדידה והלימות הון - הסיכון התפעולי

הפיקוח על הבנקים החל בתהליך אימוץ של הוראת ועדת באזל העדכנית בנושא חישוב דרישות הון בגין סיכון תפעולי, שמהווה חלק מהפרסומים המכונים 'באזל 4'. ההוראה צפויה להיות מפורסמת כסופית במהלך שנת 2023, תוך קביעת מועד יישום עתידי, על מנת לאפשר היערכות ליישומה.

### קביעת משקל לסיכון מוגבר במימון של רכישת קרקע

לאחר שהפיקוח על הבנקים זיהה את עליית הסיכון במימון של רכישת קרקע למטרות פיתוח או בנייה, הוחלט לפרסם תיקון להוראה 203, שבמסגרתו נקבע משקל סיכון מוגבר של 150% בעת מימון של רכישת קרקע גולמית בשיעור שעולה על 80% משווי הנכס הנרכש (LTV).<sup>7</sup>

### מכירת הלוואות לדיוור

הפיקוח על הבנקים פרסם הוראה בנושא - "מכירת הלוואות לדיוור ושיתופי פעולה להעמדת הלוואות לדיוור". ההוראה מסדירה עקרונות לביצוע עסקות מסוג זה, שמבוססים על לקחים שנלמדו בעקבות המשבר הפיננסי העולמי ונועדו בין היתר לשמור על זכויות הלווים בתיקי הלוואות שנמכרו, למנוע מצב של סלקציה שלילית שתפגע באיכותו של תיק האשראי של הבנק ולמנוע את ההתפתחות של סיכון מוסרי לגוף הרוכש.

### עיצום כספי בגין הפרת חוק איסור הלבנת הון

במסגרת צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידי בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001, נקבעה חובה לשמירת מסמכי זיהוי בעת פתיחת חשבונות בנק. חובת שמירת מסמכי הזיהוי מהווה נדבך חיוני של משטר איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור. בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים שקבע ארגון ה-FATF, תיעוד ושמירת מסמכי הזיהוי לא נועד רק לצרכי הבנק או הפיקוח על הבנקים, אלא גם ובעיקר לצרכיהם של גופי האכיפה במדינה.

שתי תקלות טכנולוגיות נפרדות שהתרחשו במסגרת הדיגיטלית "פפר" של בנק לאומי, הביאו להפרת חובת שמירת המסמכים בהיקף רחב של חשבונות שנפתחו באופן מקוון במהלך שנת 2021.

בהתאם לחוק, בגין כל הפרה ניתן להטיל עיצום כספי בסך של 2.26 מיליון ש"ח. ועדת העיצומים לתאגידי בנקאיים<sup>8</sup> החליטה על הפחתת גובה העיצום ביחס לגובה העיצום המקסימאלי שנקבע בחוק, מאחר והבנק גילה

<sup>6</sup> Network for Greening the Financial System – ארגון בין-לאומי של בנקים מרכזיים ושל מפקחים ושבחו חברים למעלה ממאה בנקים מרכזיים ומפקחים בעולם.

<sup>7</sup> Loan-To-Value (LTV) Ratio.

<sup>8</sup> ועדת העיצומים לתאגידי בנקאיים (להלן - "הוועדה"), הינה ועדה שהוקמה מכוח חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן - "החוק"), ושבתמכונה, כחלק מאמצעי האכיפה בכל הנוגע לאיסור הלבנת הון, להטיל עיצומים כספיים, על תאגידי בנקאיים (עד לגובה של כ-2.26 מיליון ש"ח להפרה), בגין הפרות של החוק, צווים ותקנות שהוצאו מכוחו.

באופן עצמאי את ההפרות, דיווח עליהן לפיקוח על הבנקים ופעל לתיקון הליקויים. לכן נקבע כי גובה העיצום בגין ההפרה הראשונה יעמוד על כ- 0.75 מיליוני ש"ח, ובגין ההפרה השנייה העיצום יעמוד על 1.13 מיליוני ש"ח. כך, הסך הכולל של העיצום הכספי לאחר ההפחתה נקבע ל-1.88 מיליוני ש"ח.

### פעילות קריפטו

במהלך שנת 2022 תוקנה הוראת ניהול תקין בנושא איסור הלבנת הון ומימון טרור ועוגנו בה עקרונות לניהול סיכון איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור שנובע מפעילותם של לקוחות בנכסים וירטואליים. ההוראה קובעת בפרט כי תאגיד בנקאי נדרש לבצע הערכת סיכונים לעניין העברות כספים של לקוחותיו שמקורם או יעדם בפעילות קריפטו. בהתאם לכך נדרש התאגיד הבנקאי לקבוע מדיניות לפעילותו בתחום זה ובכל מקרה קובעת ההוראה שלא ניתן לסרב באופן גורף למתן השירות של קבלת כספים על ידי הלקוחות. בפברואר 2023, פורסם עדכון להוראה בנושא "ניהול סיכונים", שמחייב תאגידים בנקאים לדווח למפקח על הבנקים מראש על פעילותו של התאגיד הבנקאי בנכסים קריפטוגרפיים. במקביל נשלח מכתב פיקוחי בנושא פעילותם של תאגידים בנקאים בנכסים קריפטוגרפיים-פיננסיים (להלן, קריפטו). המכתב הפיקוחי מציג את הסיכונים העיקריים שנובעים מפעילות בקריפטו, דורש מהתאגיד הבנקאי לראות בכך מוצר שמחייב תהליך של בחינת מוצר חדש ומגדיר את הדרישות מהתאגיד הבנקאי בנושא (ראו הרחבה בתיבה ז'2).

### הוראות דווח על טכנולוגיה חדשה

הפיקוח על הבנקים רואה חשיבות רבה בניהול טכנולוגיית המידע באופן איכותי, כך שיבטיח את התפתחותו של התאגיד הבנקאי ועמידה ביעדיו מחד ומניעת כשלים והשגת יציבות בתפקודו של התאגיד הבנקאי ובמתן שירותיו הדיגיטלים ללקוחותיו. לשם כך נוסדה הוראת דיווח יציבותית חדשה בנושא מדדים טכנולוגיים. נושאים עיקריים בהוראת הדיווח הם: יציבות וזמינות; המשכיות עסקית; מחשוב ענן; משאבים, קווי הגנה ובקורות; פרויקטים אסטרטגיים; ובינה מלאכותית. דיווח זה ישמש להערכת הסיכון הטכנולוגי של התאגידים הבנקאים. הדיווח יחל בשנת 2024 על הביצועים של טכנולוגיית המידע בקרב התאגידים הבנקאים בשנת 2023.

## הפעולות המרכזיות להטמעת תרבות של הוגנות כלפי הלקוחות, מכלילה ומשפיעה

### אסדרה צרכנית

#### רפורמה במשכנתאות להגברת השקיפות ויכולת ההשוואה

בשנת 2022 פורסמו שני עדכונים להוראה בנושא "נהלים למתן הלוואות לדירור" ועדכון להוראה בנושא "פישוט הסכמים". בעדכונים אלו נקבעה הרפורמה במשכנתאות, אשר מקדמת שורה של צעדים צרכניים שנועדו לחזק את כוחם של הלקוחות, לשפר את הסביבה התחרותית בשוק ולהקל על הלווים בתהליך של נטילת המשכנתא בשלושה היבטים: שקיפות ויכולת השוואה; פשטות ויכולת הבנה; ויעילות בביצוע התהליך. צעדים אלו נכנסו לתוקף בתאריך 31 באוגוסט 2022.

במסגרת צעדים אלה חויבו הבנקים לספק ללקוח אישור עקרוני בתבנית אחידה שבו יוצגו, בנוסף לסל המשכנתא שמוצע על ידם, שלושה סלים אחידים שהרכבם נקבע על ידי בנק ישראל, כאשר אורך תקופת ההלוואה ייבחר על ידי הלקוח. בכל אחד מהסלים יוצגו בין היתר: הריבית הכוללת החזויה; סך התשלומים החזוי בכל תקופת המשכנתא; והתשלום החודשי הגבוה ביותר הצפוי על פי התחזיות. בנוסף קוצר הזמן למתן האישור העקרוני לימים ספורים בלבד ונקבע כי תתאפשר בכלל הבנקים הגשת הבקשה וקבלת האישור באופן מקוון. לאחר פרסום ההוראה נמשך המעקב אחר היישום של הרפורמה על ידי הבנקים ומקצה שיפורים בנושא ייבחן במידת הצורך.

### הוראה חדשה בנושא ניהול מערך השירות והתמיכה בלקוחות

אחת מהמטרות המרכזיות שמקדם הפיקוח על הבנקים הינה "הטמעת תרבות של הוגנות כלפי הלקוחות, מכלילה ומשפיעה". איכות השירות שניתן ללקוחות מהווה מרכיב מרכזי בהתנהלות הוגנת כלפיהם. לצורך השיפור של איכות השירות פרסם הפיקוח על הבנקים את הוראת ניהול בנקאי תקין בנושא "ניהול מערך שירות ותמיכה בלקוחות". ההוראה מעגנת עקרונות למתן שירות ותמיכה בלקוחות וקובעת חובות בתחום הממשל התאגידי וחובות בתחום קביעת אמנת שירות ופרסום פרטים אודות מערך השירות והתמיכה בלקוחות, במטרה לקדם תרבות ארגונית ששמה דגש על איכותם וזמינותם של השירות ושל התמיכה שניתנים ללקוחות ובמטרה להגביר את השקיפות כלפי הלקוחות. ההוראה פורסמה בתאריך 29 במרץ 2023 ורובה תיכנס לתוקף בתוך שנה ממועד פרסומה.

### פרסום צו פיקוח על עמלות העו"ש הבסיסיות לצורך הקפאת מחירים

הפיקוח על הבנקים פרסם צו פיקוח על עמלות עו"ש בסיסיות משיקולים של טובת הציבור ובמטרה להקפיא את רמת המחירים הקיימת. השירותים שבהם יורחב הפיקוח הינם: "פעולה על ידי פקיד"; "פעולה בערוץ ישיר"; "מסלול מורחב"; וכן "מסלול מורחב פלוס" (נכנס לתוקף בתאריך 1 בספטמבר 2022). המסלול הבסיסי כבר נמצא בפיקוח ומחירו המרבי נקבע על 10 ש"ח.

### הוראה חדשה בנושא "שירותי תשלום מתקדמים"

על רקע הגידול המשמעותי בהיקף עסקות התשלום שמבוצעות באמצעות יישומי תשלומים, פורסמה בתאריך 19 ביוני 2022 הוראת ניהול בנקאי תקין בנושא "שירותי תשלום מתקדמים", שמרחיבה את המידע שמוצג ללקוחות בחשבונות העו"ש ובכרטיסי התשלום בגין הפעילות של הלקוחות ביישומי התשלום. ההוראה משלימה את ההוראות של חוק שירותי תשלום, תשע"ט-2019 ומסדירה את המידע שיוצג ללקוחות.

### הוראה בנושא "פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהול חשבון"

תחולת ההוראה הורחבה באופן שהיא תחול, מעבר לניהול חשבון עובר ושב ביתרת זכות, גם על ניהול חשבון עובר ושב ביתרת חובה שאינה חורגת ממסגרת האשראי המאושרת וזאת על מנת להבטיח שגם ללקוחות אלה תינתן גישה לשירותי תשלום בסיסיים ולקבלת מידע בערוצי תקשורת. בנוסף, לאור החשיבות והצורך במתן שירותים בנקאים לכלל הלקוחות, הוחלט לעדכן ולחדד את ההנחיות הקיימות בהוראה ולהבהיר כי אין לקבוע כללים גורפים לחסימת פעילות של לקוח, רק בשל השתייכותו לקבוצת אוכלוסייה מסוימת. כמו כן הורחבו שירותי התשלום הבסיסיים שנקבעו בהוראה. עדכון ההוראה פורסם בתאריך 29 במרץ 2023.

### השלכות המלחמה בין רוסיה לבין אוקראינה

השלכות המלחמה, בהתייחס לתאגידים הבנקאים בישראל, כרוכות בהתמודדות עם אתגרים רבים בקשר עם ניהול הסיכונים, לנוכח החשיפה המשמעותית להפרה או לעקיפה של משטרי העיצומים הבין-לאומיים. לאור זאת פרסם הפיקוח על הבנקים מכתבים פיקוחיים שונים כגון: מכתב המפקח בנושא "סיכונים הכרוכים בהתקשרות עם גורמים מוכרזים ברשימות סנקציות בינלאומיות וברשימות סנקציות לאומיות של מדינות זרות" מחודש יוני 2022, לפיו מערכת הבנקאות נדרשת לקבוע מדיניות ונהלים באשר לאופן שבו ייעשה שימוש ברשימות של עיצומים בין-לאומיים וברשימות של עיצומים לאומיים של מדינות זרות ולהתקשרות או לביצוע פעולות עם גורמים מוכרזים וזאת על רקע פוטנציאל הסיכון לניצולה של מערכת הבנקאות לצורך עקיפתם של משטרי העיצומים.

לצד זאת פעל הפיקוח על הבנקים והוא ממשיך לפעול במגוון האמצעים שעומדים לרשותו במטרה לסייע לעולים החדשים בקשיים שהם מתמודדים עימם מול מערכת הבנקאות, כאשר המסר העיקרי הוא שעל מערכת הבנקאות

לפעול ברגישות ולהנגיש את שירותיה לעולים החדשים. מסרים אלה קיבלו ביטוי גם בשני מכתבים פיקוחיים שפרסם הפיקוח על הבנקים: "פתיחת חשבונות לעולים חדשים וקבלת כספים מרוסיה באמצעות מערכת הבנקאות בישראל" מחודש אוגוסט 2022; וכן "מתן שירות ללקוחות המערכת הבנקאית בישראל ברקע המלחמה בין רוסיה לאוקראינה" מחודש פברואר 2023, שכולל הבהרות אשר נועדו להקל על עולים חדשים שהגיעו לישראל על רקע המלחמה (ראו הרחבה בתיבה ז'-4).

### **סגירות והעתקות סניפים**

המפקח על הבנקים פנה במכתב פיקוחי למערכת הבנקאות וציין כי יש להקפיד על היישום של דרישות ההוראה בנושא "סגירת סניפי בנק וצמצום שירותי טלר", שבמסגרתה יש לשים דגש על בחינת הפריסה הגאוגרפית והתאמתה לצרכי הלקוחות ולבחון לעומק וברגישות הנדרשת, טרם הגשת בקשות לסגירת סניפים, את מכלול הנסיבות של כל מקרה לגופו ומתוך תפיסה של 'הלקוח במרכז' והבנה שהצורך בקיום סניפים ובקבלת שירותים פנים-אל-פנים לא התייתר.

### **הוגנות צרכנית בסביבה פיננסית משתנה**

על רקע שינויים שחלו בסביבת הריבית והאינפלציה פנה המפקח על הבנקים במכתב לתאגידים הבנקאים שבו הדגיש את ציפיותו לשמור על ענייני הלקוחות לנוכח השינויים האמורים ולוודא שהאינטרסים של הלקוחות יעמדו במרכז. כמו כן, עדכן המפקח אודות הכוונה של הפיקוח על הבנקים לפרסם את שיעורי הריביות שנותנים הבנקים בפועל – מידע אשר פורסם לציבור כמפורט בהמשך.

### **מכתבי הבהרה בנושאים שונים בתחום העמלות**

המפקח על הבנקים פרסם כמה מכתבי פיקוח בתחום העמלות הבנקאיות שנועדו להבהיר נושאים שונים לטובת ציבור הלקוחות. בין הנושאים שאליהם התייחסו המכתבים: גילוי על עלות השירות במקרה של הוצאות צד שלישי; הוצאות צד שלישי אגב מתן אשראי; עמלה בעד הגשת בקשה להלוואה לדיור בעקבות תיקון חוק אשר קבע את המחיר המרבי של עמלה שהתאגיד הבנקאי רשאי לגבות בעד טיפול בבקשה להלוואה לדיור.

### **הגברת השקיפות בנושא האכיפה הצרכנית**

הובהרה לתאגידים הבנקאים כוונת הפיקוח על הבנקים לפרסם באתר של בנק ישראל בין היתר עדכונים שוטפים אודות צעדים פיקוחיים נוספים שנקטו על ידו כלפי גופים מפוקחים ובכלל זה דרישה להשבת כספים לקבוצת לקוחות, כתוצאה מטיפול בתיקים רוחביים שטופלו ביחידה לפניות הציבור.

### **שיתוף התאגידים הבנקאים וחברות כרטיסי האשראי בתהליך הערכת ההוגנות במערכת הבנקאות**

הפיקוח על הבנקים הזמין את התאגידים הבנקאים ואת חברות כרטיסי האשראי לבצע תהליך חשיבה פנימי בנושא הערכת ההוגנות ולהעביר לפיקוח הצעות לשכלולה של המתודולוגיה.

### **הגבלת חשבון שיקים סגור – מסירת הודעות ללקוח**

הובהר כי חלה בהתאם לחוק חובת משלוח הודעות בדבר הטלת הגבלה על החשבון, גם במקרים שבהם מוטלת ההגבלה על חשבון סגור.

## פרסומים תקופתיים שמיועדים להגביר את ההוגנות כלפי הלקוחות של מערכת הבנקאות

### שיעורי ריבית: פרסום מידע השוואתי של שיעורי ריבית על פיקדונות ואשראי

כחלק מהבחינה והניתוח של מנגנון התמסורת, של חשיבות השקיפות ושל העברת הכוח ללקוח, פרסם הפיקוח על הבנקים את שיעורי הריבית שמשולמים בפועל בעד פיקדונות שקליים (בריבית קבועה ומשתנה, ושנגבים בפועל בעד מתן אשראי בריבית משתנה) וזאת כדי לאפשר ללקוחות לקבל החלטה מושכלת על בסיס יכולת השוואה פשוטה, נגישה ונוחה יותר של התנאים שמוצעים בתאגידים הבנקאים השונים. המידע באתר מעודכן מדי חודש ובחודש פברואר 2023 הורחב המידע שמפורסם מתוך רצון להנגיש לציבור מידע שלם ומפורט יותר שיסייע לו לבצע השוואה טובה יותר של שיעורי הריבית במוצרים השונים של פיקדונות ואשראי. במהלך שנת 2023 יפרסם הפיקוח על הבנקים באתר גם נתונים אודות שיעורי הריבית שנגבים בפועל על ידי חברות כרטיסי האשראי.

### עמלות: דיווח תקופתי אודות מחירי השירותים הבנקאים הנפוצים למשקי הבית

הפיקוח על הבנקים פרסם בחודש ספטמבר 2022 את הדיווח התקופתי אודות מחירי השירותים הבנקאים הנפוצים למשקי הבית. הדוח מבוסס על דיווח ההכנסות בפועל של התאגידים הבנקאים ושל חברות כרטיסי האשראי מעמלות שנגבו במהלך שנת 2021.

### מענה טלפוני: דיווח תקופתי לוועדת הכלכלה של הכנסת על עמידת התאגידים הבנקאים בהוראות משך ההמתנה לקבלת מענה אנושי מקצועי

הפיקוח על הבנקים פרסם בחודש יולי 2022 את הדיווח התקופתי לוועדת הכלכלה של הכנסת אודות עמידת התאגידים הבנקאים בהוראות לעניין משך ההמתנה לקבלת מענה אנושי מקצועי. הדיווח כולל מידע השוואתי של הנתונים של זמני המענה של התאגידים הבנקאים וכן נתונים כלליים בגין התקופה המדווחת.

### הטיפול בפניות הציבור בפיקוח על הבנקים בשנת 2022<sup>9</sup>

היחידה לפניות הציבור ולבקרה צרכנית בפיקוח על הבנקים פועלת על מנת לטפל בפניות שמתקבלות בפיקוח על פעילותם של הבנקים ושל חברות כרטיסי האשראי וזאת הן מנקודת ראותו של הלקוח אשר הגיש את התלונה והן מנקודת מבט רוחבית, שמטרתה לאתר ולתקן ליקויים בפעילות של התאגיד הבנקאי או של מערכת הבנקאות בכללותה כלפי הלקוחות.

בשנת 2022 התקבלו וטופלו ביחידה לפניות הציבור כ-10,000 בקשות מידע ותלונות מהציבור. בנוסף נתן המוקד הטלפוני של היחידה מענה ליותר מ-15,000 פניות טלפוניות.

להלן נתונים אודות הבקשות למידע והתלונות בכתב:

1. **טיפול ישיר** - היחידה טיפלה בכ-5,400 פניות - מהן כ-1,800 תלונות וכ-3,600 בקשות למידע.
2. **טיפול באמצעות הליך מיצוי הליכים** - כ-4,600 תלונות אשר התקבלו בפיקוח על הבנקים הועברו לנציבי תלונות הציבור בתאגידים הבנקאים ובחברות כרטיסי האשראי לצורך מענה ישיר מצידם, בהתאם לעקרונות שנקבעו בהוראת ניהול בנקאי תקין A308 בנושא טיפול בתלונות הציבור.

הטיפול בתלונות הציבור כלל את בדיקתן של התלונות בהתאם לחקיקה וקביעה של סעדים ללקוחות במקרים המתאימים. במסגרת זו הושבו ללקוחות בשנת 2022 כ-1.3 מיליון ש"ח בגין טיפול ישיר בפניות פרטניות.

<sup>9</sup> סקירת פניות הציבור של הפיקוח על הבנקים וצעדים להגנת הצרכן שכוללת את פעולות הפיקוח על הבנקים בבדיקה של התלונות וההכרעה בהן וכן את הפעולות בתחום האכיפה והתיקון של ליקויים רוחביים במערכת הבנקאות, מפורסמות מידי שנה באתר של בנק ישראל.

## בקה צרכנית וטיפול בליקויים מהותיים ורוחביים

- הטיפול בפניות הציבור מספק הזדמנויות לתיקון פגמים וליקויים, לטיפול רוחבי בבעיות קיימות ולהפקת לקחים שמביאים לשיפור משמעותי בשירות שניתן על ידי התאגידים הבנקאים ללקוחותיהם. בנוסף פועל הפיקוח על הבנקים לביצוע בקרות ובדיקות אכיפה יזומות שמטרתן להביא להגברת הציות הצרכני. במקרים שבהם מאותרים ליקויים משמעותיים שעלו מבירור של פניות הציבור ובבדיקות האכיפה, מורה הפיקוח על הבנקים על תיקון הליקויים, בין היתר, באמצעות השבה כספית לקבוצת לקוחות שלהם נזק. במסגרת טיפול רוחבי זה, הושבו ללקוחות בשנת 2022 ועד למועד פרסומה של סקירה זו סך של כ-4.5 מיליון ש"ח. פעילות זו כללה מגוון של נושאים, ביניהם: החזר בגין גביית עמלות בשיעור שהוא גבוה מהנקוב בתעריפון הבנק; החזר בגין אי-מתן הטבות ללקוחות, בניגוד לפרסומי הבנק; וכן החזר בגין גביית דמי כרטיס חיוב טרם שפעולו בניגוד לתעריפון.
- בדיקות אכיפה יזומות מבוצעות מעת לעת בהתאם לנושאים שנמצאים במיקוד של הפיקוח. במסגרת פעילות זו בוצעה בשנת 2022 בדיקה בנושא ביטול שעבודים, אשר העלתה כי יש שעבודים שנרשמו על נכסי לקוחות ולא בוטלו בנסיבות שבהן ההלוואות שהועמדו כנגד אותם שעבודים נפרעו במלואן כנדרש בחוק. לאור זאת דרש הפיקוח על הבנקים את תיקון הליקויים שעלו וכן הורה לבנקים לבצע בדיקה רחבה יותר, כדי לוודא שנמחקו שעבודים בגין אשראי שנפרע. בעקבות דרישתו זו של הפיקוח על הבנקים הוסרו מעל ל-30,000 שעבודים בכלל מערכת הבנקאות.
- במקרים המתאימים שבהם אותרו ליקויים משמעותיים, משתמש הפיקוח על הבנקים בסמכויותיו להטלת עיצום כספי צרכני על התאגיד הבנקאי. הפיקוח על הבנקים הטיל בשנת 2022 עיצום כספי על חברת "כ.א.ל. - כרטיסי אשראי לישראל" בסכום של 650,000 ש"ח וזאת בעקבות בדיקה שביצע הפיקוח על הבנקים ושבה עלה כי החברה כיבדה, במקרים מסוימים, חיובים שהתקבלו בכרטיס אשראי שבוטל. בנוסף, מבדיקה שערך הפיקוח על הבנקים בנושא גביית חובות עלה כי הבנקים דיסקונט, פועלים ומזרחי-טפחות לא עמדו בהוראת ניהול בנקאי תקין, שעניינה גביית חובות מלקוחות והטיל עליהם על כן בחודש פברואר 2023 עיצומים כספיים בסך 1,200,000 ש"ח, 850,000 ש"ח ו-700,000 ש"ח בהתאמה. על כל אחד מהבנקים - בנק דיסקונט, בנק הפועלים ובנק מזרחי-טפחות - הוטל העיצום הכספי בגין אי-דיווח להוצאה לפועל על תקבולים ששולמו על חשבון החוב. על בנק דיסקונט הוטל עיצום כספי נוסף בגין אי-דיווח להוצאה לפועל, תוך זמן סביר, על הסדרי חוב שנערכו בין הבנק ללקוח.

## חשבונות מוגבלים

- נכון לתאריך 31 דצמבר 2022 עמד מספר החשבונות המוגבלים על 525,652. מספר הלקוחות שהוטלה עליהם הגבלה עמד על 270,822, מתוכם 251,260 לקוחות שהוטלה עליהם הגבלה מיוחדת מטעם גופי האכיפה (הוצאה לפועל; כונס הנכסים הרשמי; מרכז הגבייה והקנסות; ובית הדין הרבני) ו-19,562 לקוחות שעליהם הוטלה הגבלה "בנקאית" (בעקבות משיכת שיקים ללא כיסוי).
- לאחר ירידה חדה במספר הלקוחות שעליהם הוטלה הגבלה "בנקאית" (בעקבות משיכת שיקים ללא כיסוי) בתקופה שלאחר פרץ מגפת הקורונה וההקלות שניתנו בעקבותיה, החלה להסתמן מגמת עלייה במספרם, מ-15,937 בסוף שנת 2021, ל-19,562.
- לאורך שנת 2022 טיפל הפיקוח על הבנקים ב-3,449 פניות בכתב בנושא חשבונות מוגבלים ובמקביל עשו 47,116 לקוחות שימוש באזור האישי שמעמיד שירותי מידע אישי ייחודי והפקת אישורים ללקוחות שעליהם הוטלה הגבלה.

## אמנת זמינות פיננסית

"אמנת זמינות פיננסית" הושקה בחודש ינואר 2016 במטרה לסייע בהתמודדות עם ההשלכות של האלימות הכלכלית נגד נשים נפגעות אלימות ששוהות במקלטים ובדירות מעבר, באמצעות מתן פתרונות פיננסיים מותאמים לצרכים של נשים אלה, שסייעו להן להתגבר על האלימות הכלכלית שחוו ולפתוח דף חדש בחייהן. בחודש מרץ

2022 התקיים מפגש האמנה השנתי. במסגרת העדכון השנתי של האמנה, ניתן דגש על שני נדבכים חדשים: האחד - סיום תכנית ההרצה והרחבת האמנה ל-169 מרכזי הטיפול באלימות במשפחה שפזורים בכל רחבי הארץ, כך שלמעשה ערוכים המוסדות הפיננסיים ששותפים לאמנה להחלתה בכלל המרכזים שפועלים בישראל. השני - טיפול במצב שבו מצבת החובות של הנפגעת כוללת חובות כלפי מספר נושים, שמקשים על הטיפול בנפגעת במסגרת המוסד הפיננסי.

בשנת 2023 הורחבה האמנה לאוכלוסיית שורדות הזנות, מתוך הבנה כי למצבן הכלכלי השפעה רבה על מידת ההצלחה של תהליכי השיקום שלהן וכי קושי בהתנהלות פיננסית מהווה חסם מרכזי בתהליכי היציאה והשיקום.

### **פעולות לעידוד "בנקאות חברתית משפיעה"**

תחום הבנקאות המשפיעה (Impact Banking), שמכיל בחובו את האחריות התאגידית החברתית, תופס בשנים האחרונות מקום משמעותי במגזר הבנקאות בעולם. הרעיון שעומד בבסיס הגישה של "בנקאות משפיעה" הוא שעל התאגיד הבנקאי לנקוט פעולות שמטרתן להיטיב עם החברה ועם הסביבה בכללותה ואשר יובילו לבנייתו ולחיזוקו של אמון הציבור במערכת הבנקאות, תוך מיצוי פוטנציאל ההשפעה של מערכת הבנקאות, על ידי הוספת שיקולים חברתיים למגוון השיקולים העסקיים בפעילותה.

הפיקוח על הבנקים מקדם מטרה זו באמצעות יצירת מדד השוואתי שיפורסם לציבור. מדד זה ירתום את מערכת הבנקאות לשינוי, יקבע אמת מידה בסיסית שעל פיה יידרשו כל הבנקים לפעול ויסייע לחיזוקו של אמון הציבור במערכת הבנקאות. טיוטת השאלון הועברה למערכת הבנקאות לצורך התייחסותה הראשונית.

### **הגברת המודעות הפיננסית בחברה הערבית**

הפיקוח על הבנקים, בשיתוף מרכז השלטון המקומי ויחד עם איגוד הבנקים ועם מערכת הבנקאות, קידם בחודש יוני 2022 פעילות נרחבת להגברת המודעות הפיננסית בחברה הערבית, אשר התקיימה בעשרות ישובים ברחבי הארץ ובהשתתפותם של אלפי אזרחים. הפעילות כללה הרצאות בשפה הערבית בנושא "איך להתנהל נכון עם הכסף שלי" והדרכות פרטניות בסניפי הבנקים. לאור חשיבותו של הנושא ובמטרה לאפשר לאזרחים נוספים מהחברה הערבית לרכוש כלים להתנהלות פיננסית אחראית, התקיים בחודש דצמבר 2022 סבב נוסף של הפעילות.

### **סקרי שביעות רצון משקי בית ובעלי עסקים עצמאים, זעירים וקטנים**

בדצמבר 2022 פרסם הפיקוח על הבנקים את ממצאי הסקרים לשנת 2022 בנושא שביעות רצון לקוחות מהשירות שניתן להם על ידי מערכת הבנקאות. להלן ממצאים עיקריים שעלו מסקר שביעות הרצון של משקי הבית לשנת 2022, בין היתר, בהשוואה לממצאי הסקר שבוצע בשנת 2021:

- שביעות הרצון מהשימוש באתרי האינטרנט של הבנקים ממשיכה להיות גבוהה.
- שביעות הרצון מהשימוש ביישומונים של הבנקים ממשיכה להיות גבוהה.
- חלה ירידה בשביעות הרצון מהשירות של המוקדים הטלפונים.
- חלה ירידה בשביעות הרצון מהשירות שניתן בסניף הבנק.
- לא חל שיפור בתפיסת ההוגנות כלפי הלקוחות של הבנקים.

ממצאים דומים עלו בסקר שביעות הרצון של עסקים עצמאים, זעירים וקטנים. יש לציין בנוסף כי הזמינות והיחס האישי סומנו כשני הצרכים המהותיים בקשר עם הבנק. אולם שביעות הרצון מזמינותם של הבנקאים ומהיכרותם את הפעילות העסקית של בעלי העסקים הינה נמוכה.

## הפעולות המרכזיות לביסוס מערכת פיננסית תחרותית ומתקדמת לטובת הלקוחות

### קידום בנקאות פתוחה - Open Banking API

הפיקוח על הבנקים המשיך להוביל ולקדם את הבנקאות הפתוחה בישראל, שהיא מהווה למעשה מתן גישה לצדדים שלישיים לחשבון הלקוח, בהסכמתו, לצורך קבלת מידע או לביצוע פעולות. החזון של הפיקוח על הבנקים הוא הרחבת עולם הבנקאות הפתוחה, כך שכלל המערכת הפיננסית תהיה שותפה להנגשת המידע (Open Finance). פעילות הבנקאות הפתוחה מהווה אבן דרך ראשונה ומרכזית לשינוי מוצרים ותהליכים בעולם הבנקאות והפיננסים, שבמרכזם נכס המידע שנמצא בבעלותו של הלקוח ושפועלים למנף אותו באמצעות הטכנולוגיה לטובת צרכי הלקוחות. מטרת הבנקאות הפתוחה היא חיזוק כוחו של הלקוח הבנקאי והגברת התחרות והחדשנות בשירותים הפיננסים. חוק שירות מידע פיננסי, תשפ"ב-2021 שפורסם בחודש נובמבר 2021 ושנכנס לתוקף בחודש יוני 2022, הציג לוח זמנים, כך שסלי מידע בבנקאות הפתוחה ישולבו באופן מדורג עד לסוף שנת 2023. עד כה מחצינה מערכת הבנקאות מידע אודות פעילות בחשבונות העו"ש, פעילות בכרטיסי אשראי, פיקדונות ואשראי ליחידים ולעסקים קטנים. בנוסף פעל הפיקוח על הבנקים לפרסם סטנדרט לעניין החצנת מידע על פעילות בניירות ערך. בראייה צופה פני עתיד יש סבירות שהבנקאות הפתוחה (Open Banking) תתרחב למערכת פיננסית פתוחה (Open Finance) ואולי אף למאגרי מידע פתוחים (open data), פעילות שתהיה בעלת השפעה רוחבית משמעותית ושתשפיע כמובן על פעילי השוק השונים (ראו תיבה ז'1).

### רפורמת מעבר מבנק לבנק

בחודש ספטמבר 2021 נכנסה לתוקף, בהובלת בנק ישראל ומשרד האוצר, רפורמה אשר חייבה את מערכת הבנקאות לאפשר ללקוחות הבנקים לעבור מבנק לבנק, בצורה קלה, מהירה, בטוחה וללא עלות. מטרת הרפורמה הן: להגביר את התחרות בין הבנקים; לאפשר לשחקנים חדשים להציע שירותים פיננסיים; להקל על יכולת המעבר בין בנקים; ולאפשר ללקוחות לשפר את תנאי ההתקשרות שלהם, בין באמצעות הבנק הקיים ובין באמצעות הבנק החדש, באמצעות החיזוק של כוח המיקוח של הלקוחות. בחלוף שנה מהשקת הרפורמה פרסם הפיקוח על הבנקים בחודש דצמבר 2022 מידע נוסף אודות רפורמת המעבר מבנק לבנק, שכלל: נתונים שהתקבלו אגב שימוש במערכת המקוונת; פעולות בקרה שמבוצעות על ידי הפיקוח על הבנקים; וממצאי סקר שביעות רצון לקוחות שבוצע בחלוף שנה מהשקת המערכת. כמו כן התקיימה בחודש נובמבר 2022 פעימה נוספת של מסע ההסברה במרשתת לשם ההגברה של מודעות הציבור למערכת המקוונת ולאפשרות לעבור בנק בצורה קלה ומקוונת.

### פרויקט הקמת מערכת ערביות דיגיטליות

פרויקט ההקמה של מערכת ערביות דיגיטליות נועד לאפשר ביצוע של כל תהליכי ההנפקה וההגשה של הערביות לרשויות המדינה באופן דיגיטלי מלא. משרדי הממשלה מקבלי הערביות שיתחילו בשלב הראשון לעבוד עם המערכת באמצעות מערכת מרכז"ה הם רוב משרדי הממשלה וכן הצטרפות מדורגת של מערכות ייעודיות ברשות האוכלוסין וההגירה, ברשות מקרקעי ישראל, במכס ובמשטרת ישראל. מערכת הבנקאות בישראל הצטרפה אף היא לעבודה במערכת הערביות הדיגיטליות באופן מדורג על פני השנים 2021 ו-2022. בתאריך 1 בספטמבר 2022 בוצע מעבר לקבלת ערביות דיגיטליות (למעט אישורים חריגים) ועל פי החלטת הממשלה, מקבלים משרדי הממשלה (למעט חריגים) החל מינואר 2023 ערביות דיגיטליות בלבד.

### יישומני (אפליקציות) תשלום

בתאריך 15 בינואר 2023 נכנס לתוקף הסדר שמעוגן בהוראת ניהול בנקאי תקין בקשר עם הליכים של זיהוי ושל אימות של לקוחות בעת מתן שירותי תשלום על ידי תאגידי בנקאים. ההסדר קובע הקלות בחובות הזיהוי והאימות שמוטלות על התאגידי הבנקאים בעת מתן שירותי תשלום מסוימים.

## פעילותם של נותני שירותים פיננסיים מוסדרים ("נש"פים") מול מערכת הבנקאות

בשנים 2021-2022 ביצע הפיקוח על הבנקים בחינה מקיפה בקשר עם מדיניות הבנקים בתחום הנש"פים. בימים אלה עובד הפיקוח על הבנקים על ההסדרה של הוראת דיווח חצי-שנתית של הבנקים לפיקוח בנושא חשבונות נש"פים.

## הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלומים

בתחילת שנת 2023 פורסמה הצעת חוק להסדרת העיסוק בשירותי תשלום ובייזום תשלומים. הצעת חוק זו גובשה על ידי משרד האוצר, משרד המשפטים וגופי האסדרה הפיננסיים השונים (בנק ישראל, רשות ניירות ערך ורשות שוק ההון) וכן רשות התחרות. מטרת החקיקה היא להסדיר את הפיקוח על הבנקים על נותני שירותי תשלום ולקבוע את זהותו של הגוף שאמור לפקח עליהם, את החובות של גופים אלו, את תהליך קבלת הרישיון, את הפעילויות המותרות להם ועוד. החוק קובע כי נותני שירותי תשלום שאינם בנקים או תאגידי עזר יפוקחו על ידי רשות נ"ע. עם זאת יפוקחו בשלב זה נותני שירותי תשלום בעלי חשיבות יציבותית, ביניהם גם חברות כרטיסי האשראי, על ידי בנק ישראל.

כמו כן מסדירה הצעת החוק בחקיקה את חובתם של מנהלי חשבונות התשלום לאפשר גישה ליוזמי תשלומים לחשבונות של לקוחות, על מנת לכתוב עבורם הוראות תשלום או הרשאות לחיוב חשבון או לביטול הרשאות לחיוב חשבון. בתחום ייזום התשלומים נקבעו שתי חובות: האחת לייזום בסיסי - שבו הלקוח מאשר את הוראת התשלום אצל מנהל חשבון התשלום והשנייה לייזום מתקדם - שבו הלקוח מאשר את יוזם התשלומים כרשאי לשלוח הוראות תשלום לביצוע ולאחר מכן, לעניין כל הוראת תשלום, מאשר הלקוח אצל היוזם המתקדם את הוראת התשלום. עם התקדמות החקיקה ימשיך הפיקוח על הבנקים בקביעת הוראות ותקנים מתאימים לסוגים הנוספים של ייזום תשלומים.

## ליווי ההקמה של בנקים חדשים

### השלמת הליך ההקמה של וואן זירו הבנק הדיגיטלי בע"מ

בתאריך 9 בינואר 2022 הוסרו המגבלות מרישיונו של בנק וואן זירו הבנק הדיגיטלי בע"מ (להלן, "הבנק"), לאחר שהבנק עמד באבני הדרך להקמת הבנק. לפיכך הפך רישיון הבנק שניתן לו בתאריך 13 בדצמבר 2019 לרישיון ללא הגבלת זמן וללא הגבלות. זהו הבנק הראשון שניתן לו רישיון לאחר למעלה מ-41 שנים שבהן לא ניתן רישיון בנק בישראל. הפיקוח על הבנקים עוקב אחר פעילותו של הבנק החדש במסגרת מעקב שוטף שמותאם לבנק הקטן והחדש, מנטר את הסיכונים שאליהם חשוף הבנק ועוקב אחר יישום תכניות העבודה שלו.

### מתן רישיון בנק מותנה לבנק "אש ישראל (בהקמה) בע"מ"

בתאריך 25 בדצמבר 2022 ניתן לבנק "אש ישראל (בהקמה) בע"מ" רישיון בנק. הרישיון הינו מותנה בעמידה באבני הדרך שנקבעו ברישיונו והוא טרם הופעל. הקמת הבנק מלווה על ידי ועדת היגוי בראשותו של המפקח על הבנקים ובהשתתפותן של החטיבות השונות בבנק ישראל, אשר מלוות מקרוב את הקמת הבנק ומוודאות את העמידה באבני הדרך שנקבעו להקמתו.

## היתרי שליטה ורישיונות לסולקים חדשים

הפיקוח על הבנקים בוחן בקשות נוספות לקבלת רישיון סליקה לסולקים חדשים. הבדיקות מתמקדות ביושרתם האישית והעסקית של המבקשים של היתר השליטה, בבדיקת חוסנם הפיננסי וביכולתם לתמוך בעלויות שדרושות להקמה ולתפעול של סולק חדש. הפיקוח על הבנקים בוחן גם את התכנית העסקית שלהם ואת הסיכוי להגשמתה.

## הפרדת חברת כ.א.ל. – דיסקונט

בהתאם לתקנות הבנקאות (רישוי) (בנק בעל היקף פעילות רחב), התשנ"ג-2023 יידרש בנק דיסקונט למכור את החזקותיו בחברת כרטיסי האשראי שבשליטתו, "כ.א.ל. - כרטיסי אשראי לישראל בע"מ" בתוך תקופה של 3 שנים (ובתנאים מסוימים בתוך 4 שנים). הפיקוח על הבנקים מלווה את תהליך ההפרדה.

## הפעולות המרכזיות להתאמה של מודל הפעלת הפיקוח לסביבה המשתנה

החזון של הפיקוח על הבנקים הינו "להיות פיקוח מקצועי ויוזם לטובת הציבור והמשק". במסגרת הפעולות להגשמתו של חזון זה פעל הפיקוח על הבנקים לטובת חיזוק תפקודו במספר חזיתות, כדי להתעדכן במגמות האחרונות, בכלים הקיימים, בתכנים ובדגשים המתאימים. להלן מספר דוגמאות:

### SupTech - טכנולוגיית פיקוח

במחצית השנייה של 2021 התניע הפיקוח על הבנקים פרויקט שמטרתו היא גיבוש החזון למיקסום של הערך שנובע מהמידע ומהלכים אפשריים ליצירת ערך עסקי. מתוך מהלכים שהוצגו, נבחרו במהלך שנת 2022 שני מהלכים בעלי ערך משמעותי לפיקוח והיתכנות גבוהה לביצוע – התרעות ופרסום מידע לציבור. במחצית השנייה של שנת 2022 התקיימו סדנאות עם עובדים ועם מנהלים על מנת לבחור תרחישים עבור ההתרעות הנדרשות. נבחרו שני תרחישים: התקרבות למגבלה וזיהוי של חריגים (ראו תיבה ז'-5).

### יישום חוק עקרונות האסדרה

חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (להלן, החוק), אשר נכנס לתוקף בתאריך 1 בינואר 2023, חל על בנק ישראל כתאגיד ציבורי לעניין הפעלת סמכויותיו בכל הנוגע לאסדרה של תחומי הבנקאות, הסולקים והשיתוף בנתוני אשראי. מטרתו של חוק זה היא לקדם אסדרה מיטבית של גורמי ממשלה ותאגידים ציבוריים שנועדה להשיג יעד ברור ומעוגן בסמכויותיו של המאסדר ולהוות אסדרה איכותית אשר לא משיחה נטל אסדרה עודף. בחודש דצמבר 2022 פרסם הפיקוח על הבנקים הנחיות לעניין אופן הביצוע של הדוח בקביעת האסדרה בהתאם לחוק עקרונות האסדרה והוא מיישם החל משנת 2023 את דרישות החוק.

### בחינת מודל הפעלת הפיקוח

לאור השינויים שחלו בשנים האחרונות בתחום הפיננסי (המקומי והגלובלי), בסביבה המקרו כלכלית, הרגולטורית, בתחום הטכנולוגי, היציבות והצרכני/חברתי, עלה הצורך לבחון מחדש את פרקטיקות העבודה של הפיקוח, את תהליכי העבודה, את יכולות הפיקוח, את הנאותות של משאבי הפיקוח ואת התאמתם לסביבה המשתנה על היבטיה השונים, תוך כאמור ראייה צופה פני עתיד (להלן, מודל ההפעלה של הפיקוח) וזאת במטרה להיות פיקוח מוביל. במהלך שנת 2022 בחן הפיקוח על הבנקים את מודל ההפעלה שלו ופעל בהתאם לשיפורם של תהליכי עבודה פנימיים.

### משלחת המפקח על הבנקים לסינגפור ואוסטרליה

בחודש נובמבר 2022 יצאה לסינגפור ואוסטרליה משלחת של מנהלי הפיקוח בראשות המפקח על הבנקים. המשלחת נפגשה עם נציגים של בנקים מרכזיים, של רשויות פיקוח, של בנקים מסחריים, של גופי ייעוץ בין-לאומיים ועוד. המשלחת עסקה במנעד רחב של נושאים: תפישה פיקוחית; סיכונים; אקלים וסביבה; חדשנות וטכנולוגיה; התנהלות עסקית; רישוי ובנקים דיגיטלים חדשים; ועוד. תובנות להמשך עבודת הפיקוח בתחומים השונים, בהתאם לאמות מידה בין-לאומיות מיטביות, שולבו בתכניות העבודה.

### **הסדרת הקשר ושיפור מנגנון חילופי המידע מול רשויות הפיקוח האמריקאיות**

הפיקוח על הבנקים ממשיך לתחזק ולנהל קשרי עבודה שוטפים עם רשויות פיקוח פיננסי זרות כחלק מקשרי Home-Host בין מארחים לאורחים, כמתחייב מההסכמים הרשמיים שנחתמו עם רשויות אלה ובהתאם להמלצותיה של ועדת באזל. במסגרת זאת פעל הפיקוח על הבנקים במהלך שנת 2022 לביסוס מנגנון סדור ומובנה לחילופי מידע בין הפיקוח על הבנקים לבין שלושת המפקחים הפיננסיים בארצות הברית, שאמונים על הפיקוח על השלוחות של הבנקים הישראלים בארצות הברית: FDIC; FED; NYSDFS.

## תיבה ה'-1: בנקאות פתוחה

- האסדרה של הבנקאות הפתוחה התפתחה ונקבעה בעולם בשנים האחרונות וכך גם בישראל. פעילותה של הבנקאות הפתוחה החלה בחודש אפריל 2021 מתוקף הוראה של הפיקוח על הבנקים למערכת הבנקאות והחל מחודש יוני 2022 מתוקף חוק שירות מידע פיננסי שחוקק.
- לקראת סוף שנת 2022 חל זינוק משמעותי בשימושיות של המערכת ולהערכתנו וככל שהמערכת תתפתח ותתייצב והציבור יהיה מודע לה וייתן בה את אמונו, יגבר בה השימוש באופן משמעותי.
- מורכבותה של המערכת בהיבטי הטכנולוגיה והאסדרה מצביה אתגרים לכל המשתתפים בה ומוטל עליהם לפעול יחד ובשיתוף פעולה על מנת לפתור את הבעיות שעלולות להופיע. הציפייה היא לעבודה סדירה ותקינה הן מצד מקורות המידע והן מצד נותני השירות של המידע הפיננסי.
- הבנקאות הפתוחה עוררה יוזמות נוספות להרחבת שיתוף מידע בעולמות תוכן נוספים ואף בעולמות תוכן שאינם פיננסיים. יש בעולם יוזמות לשיתוף מידע מעולמות הביטוח, התשתיות, הבריאות ועד ליוזמות לשיתוף של כלל המידע.

### מבוא - התפתחות הבנקאות הפתוחה בעולם

בשנים האחרונות התפתחה בעולם אסדרה מעמיקה בתחום הבנקאות הפתוחה, הכוללת את הדירקטיבה האירופית ה-PSD2<sup>1</sup> (Payment Services Directive 2) בנושא שירותי תשלום ואסדרת ה-CDR<sup>2</sup> (Consumer Data Rights) באוסטרליה. אסדרות אלה מחזקות את השליטה של הלקוח במידע הפיננסי שקיים אודותיו ואת אופן ביצוע הפעולות בחשבון הבנק שלו, בכך שהן מחייבות את הבנקים לתת גישה לחשבונות הלקוח, בכפוף להסכמתו, לספקי צד שלישי מורשים ובכך לשותף את המידע הבנקאי שלו ולכתוב עבורו הוראות תשלום.<sup>3</sup> על בסיס הגישה לחשבונות אלה יוכלו ספקי צד שלישי להציע ללקוחות שירותים ומוצרים חדשים וכאלה שמותאמים אישית ללקוח וזאת תוך שיפור חווית הלקוח. ביסוס מערכת מסוג ecosystem של בנקאות פתוחה (להלן- אקוסיסטם)<sup>4</sup> יאפשר ויעודד כניסה של שחקנים חדשים בתחומים שקשורים לשירותים הפיננסיים: תשלומים; מידע; תיווך; ובכך למעשה יאפשרו ללקוח לקבל תמונת מצב פיננסית טובה יותר, לקבל שירותים חדשניים יותר בתחומים אלה ובתחומים אחרים, לצרוך את השירותים הפיננסיים שלו מגורמים מגוונים (פריקות של השירותים הפיננסיים) וכן לקבל הצעות ערך תחרותיות יותר באופן כללי וגם כאלה שמותאמות אישית ללקוח.

הוראות אסדרה אלה קובעות מצד אחד כללים ברורים בתחומי חובות הרישוי של ספקי צד שלישי, הסדרי אחריות, כללי אבטחת מידע וכד' ומצד שני משאירות מקום להתפתחותו של האקוסיסטם בקצב שתואם את התפתחותם של הטכנולוגיה ושל השירותים החדשים ללקוחות. ניתן לראות כי יש תפיסה שונה לגבי החובה לפתוח את המידע לצדדים שלישיים, לרבות הקביעה של תשתית אסדרה מתאימה להתפתחות אקוסיסטם של בנקאות פתוחה. באירופה, אוסטרליה, ברזיל ועוד מדינות נקבעה תשתית אסדרה שהייתה קריטית להתפתחות זו (Regulatory Driven) בעוד שבארצות הברית התפתחותה של הבנקאות הפתוחה נובעת מהשוק (Market Driven).

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015L2366>

<sup>2</sup> <https://www.cdr.gov.au>

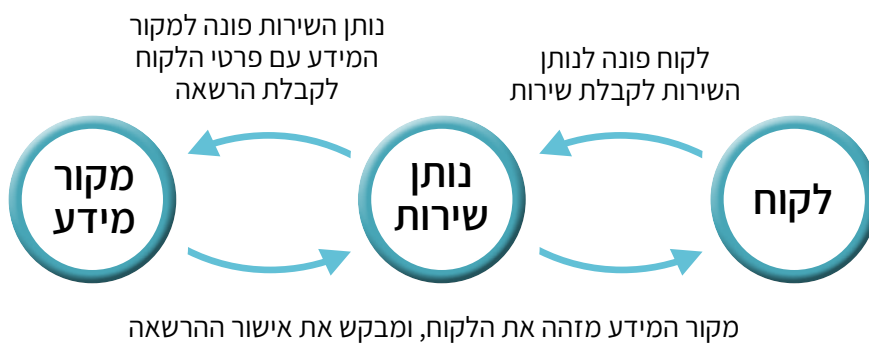
<sup>3</sup> במערכות בנקאות פתוחה יש שלושה גורמים עיקריים: לקוחות - לקוח פרטי או תאגיד עסקי שמבקשים לצרוך שירותי בנקאות פתוחה; ספקי צד שלישי - גופים אשר משמשים בשני כובעים: כצרכני מידע - פונים למקורות המידע בבקשה לקבלת מידע על הלקוח (בישראל נקראים "נותן שירות מידע פיננסי"; "נותן שירות") וכיוזמי תשלום - כתיבת הוראת תשלום עבור הלקוח שנדרש לאחר מכן לאשרה בגוף הפיננסי; גופים פיננסיים אשר משמשים בשני כובעים: כמקורות מידע-מחויבים להעביר את המידע לנותני השירות וכמנהלי חשבון תשלום - חייבים לקבל את הוראת התשלום מיוזם התשלומים.

<sup>4</sup> קיצור של הצירוף מערכת אקולוגית באנגלית. מערכת של פרטים שמקיימים ביניהם קשרי גומלין. בעולם העסקי הכוונה היא למערכת היחסים שנוצרת בין גורמים המעורבים במוצר או בטכנולוגיה, כמו יצרנים, ספקים ולקוחות. (מתוך מילון אבניאון).

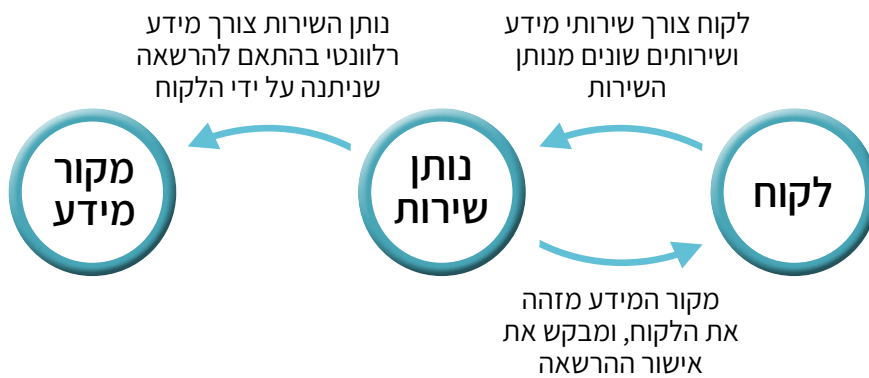
במקביל התפתחה ההבנה, בין אם בשוק ובין אם בקרב הרגולטורים (גופי האסדרה), כי קיומו של תקן עבור הבנקאות הפתוחה, שיקבע את כללי המשחק העסקיים והטכנולוגים עבור כל המשתתפים, הינו נדבך חשוב נוסף להתפתחותו של האקוסיסטם של הבנקאות הפתוחה ובהמשך גם למערכת של מידע פתוח. לאור הבנה זו קמו יוזמות שונות בעולם שגיבשו תקן אחיד, בין אם ביוזמה של השוק ובין אם ביוזמת הרגולטור (בריטניה, קבוצת ברלין, STAT, אוסטרליה ועוד). פעילותה של הבנקאות הפתוחה והסכמתו של הלקוח מתוארים להלן בעזרת האיורים הסכמטים ז'1-1 וז'2-2.

בתיבה זו נתאר ראשית את התפתחותה של הבנקאות הפתוחה בישראל, אופן יישום הבנקאות הפתוחה בישראל, האתגרים ביישום, התפתחות בנקאות פתוחה בעתיד ויוזמות לשיתוף מידע בעולם.

**איור ז' - 1** תהליך הסכמת לקוח



**איור ז' - 2** פעילות בנקאות פתוחה



## התפתחותה של הבנקאות הפתוחה בישראל

תהליכים לגבי שיתוף מידע החלו כבר במסגרת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017, שקבע כי נותן שירות השוואת עלויות יקבל גישה לחשבון הלקוח באמצעות סיסמה ייעודית. עם זאת לא נקבעו הוראות לעניין זה ועל כן, בהתאם לחוק, לא נכנס הסעיף לתוקף. במקביל, ולמרות העדר חקיקה מסדירה או תקנות מתאימות, המשיך בנק ישראל לקדם את סביבת בנקאות פתוחה וזאת בשל החשיבות שמייחס הבנק לקידום החדשנות והתחרות בתחום השירותים הפיננסיים בישראל והפוטנציאל המהותי של פעילות זו. בנק ישראל חרט על דיגלו את קידום התחרות במערכת הבנקאות ואת שיפור המעמד של הלקוח, בין היתר, באמצעות שיתופי המידע במערכת הבנקאות, תחילה כרגולטור מאפשר ובהמשך ככזה שמחייב. בנק ישראל כרגולטור פורץ דרך, לא רק שחייב את יישומה של הבנקאות הפתוחה עוד בטרם גובשה חקיקה בנושא, אלא שגם פעל לבחירתו של תקן בין-לאומי, מתוך הבנה ששפה אחידה ובין-לאומית תסייע רבות לכניסתם של משתתפים נוספים לאקוסיסטם. בנק ישראל פעל רבות לקידום אקוסיסטם יעיל של בנקאות פתוחה ורואה בקידום הבנקאות הפתוחה פרויקט דגל של הבנק לאורך השנים האחרונות.

בהתאם לכך גיבש הפיקוח על הבנקים הוראת ניהול בנקאי תקין, שמגדירה בין היתר גם תקן טכנולוגי אחיד שמבוסס API (Application Programming Interface) לכלל האקוסיסטם של הבנקאות הפתוחה, שיאפשר לגופים חדשים להשתלב בו. לאחר בחינה מעמיקה, שכללה התייעצות עם מומחים מהארץ ומחו"ל, התייעצות עם שחקנים שונים באירופה ובישראל (בנקים וחברות פינטק), בחר בנק ישראל לאמץ את התקן של קבוצת ברלין<sup>5</sup> NextGenPSD2, תוך ביצוע התאמות נדרשות לצורך יישומו של אותו תקן במשק הישראלי.

בחודש פברואר 2020 פורסמה לראשונה הוראת ניהול בנקאי תקין 368 שמגדירה את אופן יישומו של תקן הבנקאות הפתוחה בישראל (להלן - **ההוראה או הוראה 368**), הוראה זו גובשה תוך שיח עם כלל השחקנים הרלוונטיים לאקוסיסטם,<sup>6</sup> מתוך הבנה שהבנקאות הפתוחה משפיעה על גורמים רבים במשק ולא רק על מערכת הבנקאות. ההוראה בגרסתה הראשונה חלה על הבנקים ועל חברות כרטיסי האשראי, שכן הם גופים מפוקחים. המטרה הייתה לפתח את התשתית עבור הבנקאות הפתוחה על ידי מערכת הבנקאות כמקורות מידע ולאחר שתושלם החקיקה בנושא, יוכלו גופים נוספים, בעלי אסדרה מתאימה להצטרף למערכת זו במהירות יחסית ותוך קיצור של לוחות הזמנים. בהתאם עלתה לאוויר לראשונה בחודש אפריל 2021 מערכת בנקאות פתוחה בישראל. החל ממועד זה, הבנקים בישראל אפשרו ללקוחות לתת גישה באופן דיגיטלי ומאובטח למידע שלהם בחשבון העו"ש לצדדים שלישיים מתוך מערכת הבנקאות. כמו כן קבעה ההוראה תנאים והוראות לפעילות שירות של ייזום תשלום<sup>7</sup> בעולם הבנקאות הפתוחה, כאשר החובה בשלב זה היא רק על פעולת יזומה עבור תשלום בודד ושאינו מעותד, וזאת על מנת לבסס את התשתית לייזום התשלומים.

בנובמבר 2022 פורסם חוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב-2021, (להלן - **חוק שירות מידע פיננסי**), אשר נכנס לתוקף בחודש יוני 2022 ושהסדיר את כלל הפעילות שכלולה במתן שירותי מידע פיננסי, הן מצד

<sup>5</sup> קבוצת ברלין היא יוזמה כלל אירופית שמטרתה העיקרית היא להגדיר תקינה טכנולוגית לשימוש המשתתפים השונים ברגולציית ה-PSD2. בקבוצה חברים משתתפים שונים מכלל אירופה, החל משנת 2019 הצטרף בנק ישראל כחבר בקבוצה.

<sup>6</sup> מערכת הבנקאות, חברות פינטק, משרד המשפטים, משרד האוצר, רשות שוק ההון, רשות ניירות ערך, רשות התחרות, רשות הסייבר הלאומית וישראל דיגיטלית - מערך הדיגיטל.

<sup>7</sup> פעילות שירות ייזום תשלום - כתיבת פרטי הוראת תשלום, שתאושר על ידי המשלם ושתבוצע בהתאם על ידי מנהל חשבון התשלום של המשלם, שאינו מי שכתב את פרטי הוראת התשלום).

נותני שירות מידע פיננסי<sup>8</sup> - ספקי צד שלישי שייתנו את השירות ללקוח והן מצד מקורות המידע<sup>9</sup> - הגופים הפיננסיים שמחויבים לתת גישה למידע הפיננסי של הלקוחות שמרוכז אצלם. בהתאם לכך עודכנה הוראת הנב"ת על מנת שתכלול את ההסדרים שנקבעו בחוק האמור וללוחות הזמנים שקבועים בו.

להלן לוח הזמנים שנקבע על פי ההוראה והחוק ליישום סלי המידע על ידי הבנקים וחברות כרטיסי האשראי:

מועד יישום/תחולה	סלי המידע ושירות ייזום	מקור החובה
אפריל 21	מידע אודות חשבון העו"ש	על פי הוראה 368
מרץ 22	מידע אודות כרטיסי החיוב; ייזום תשלום בודד	על פי הוראה 368
יוני 22	מידע אודות אשראי (הלוואות); מידע אודות חסכונות	על פי החוק
ינואר 23	הרחבת המידע על אוכלוסיית תאגידים בעלי היקף של עד חמישה מ"ח, להם מורשה חתימה יחיד	על פי החוק
יוני 23	מידע אודות ניירות ערך	על פי החוק
דצמבר 23	הרחבת המידע על כלל אוכלוסיית התאגידים	על פי החוק

על אף לוח הזמנים הקצר עמדה מערכת הבנקאות בדרישות להרחבת המידע הנגיש בסביבת הבנקאות הפתוחה. עם זאת יש לציין כי לוח הזמנים שנקבע בחוק מהווה אתגר מבחינת יישום הבנקאות הפתוחה על סל מידע ניירות ערך וכן על הרחבת המידע על תאגידים. אימוץ תקן בין-לאומי דורש התאמות לשוק הפיננסי הישראלי ולמאפייניו, לרבות המוצרים הייחודיים ובוודאי לאור העובדה כי לא היה קיים תקן נ"ע והוא פורסם על ידי קבוצת ברלין רק בחודש נובמבר 2022.<sup>10</sup>

## היישום של הבנקאות הפתוחה

החוק קבע את מסגרת האסדרה לרבות את זהות הגופים שמוגדרים כמקורות המידע וכן את זהות ארבעה גופי האסדרה (הפיקוח על הבנקים; רשות שוק ההון; רשות ניירות ערך; המערכת לשיתוף נתוני אשראי) שרשאיות לתת אישור או רישיון<sup>11</sup> לפעול כנותני שירות מידע פיננסי באקוסיסטם. החל מהרבעון האחרון של שנת 2022 עלה באופן ניכר מספר נותני השירות שקיבלו אישור מהפיקוח על הבנקים או רישיון מרשות ניירות ערך. נכון לחודש מרץ 2023 קיבלו כ-22 גופים<sup>12</sup> אישור או רישיון לפעול באקוסיסטם כ"נותן שירות".

כפי שניתן לראות משני האיורים שלהלן, חלה עלייה משמעותית בפעילות באקוסיסטם, כאשר העלייה בפעילות נובעת מגידול בנותני השירות, בהתייצבותה של המערכת ובמודעות הולכת וגדלה של הלקוחות

<sup>8</sup> על פי החוק "נותן שירות מידע פיננסי" הוא גוף בעל רישיון למתן שירות מידע פיננסי או בעל אישור למתן שירות מידע פיננסי. החוק איפשר לגופים רבים לפעול כנותן שירות מידע פיננסי כגון חברת פינטק, בנק, חברת כרטיסי אשראי, לשכת אשראי, גוף מוסדי וכד'.

<sup>9</sup> החוק הגדיר את הגופים הבאים כמקורות מידע: בנק; סולק; תאגיד עזר (כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישיון)); גוף מוסדי; בעל רישיון למתן שירותי פיקודון ואשראי; בעל רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי; גופים אחרים שייקבעו לפי סעיף 68(ג) בחוק. נכון להיום רק הבנקים וחברות כרטיסי האשראי משמשים כמקורות מידע.

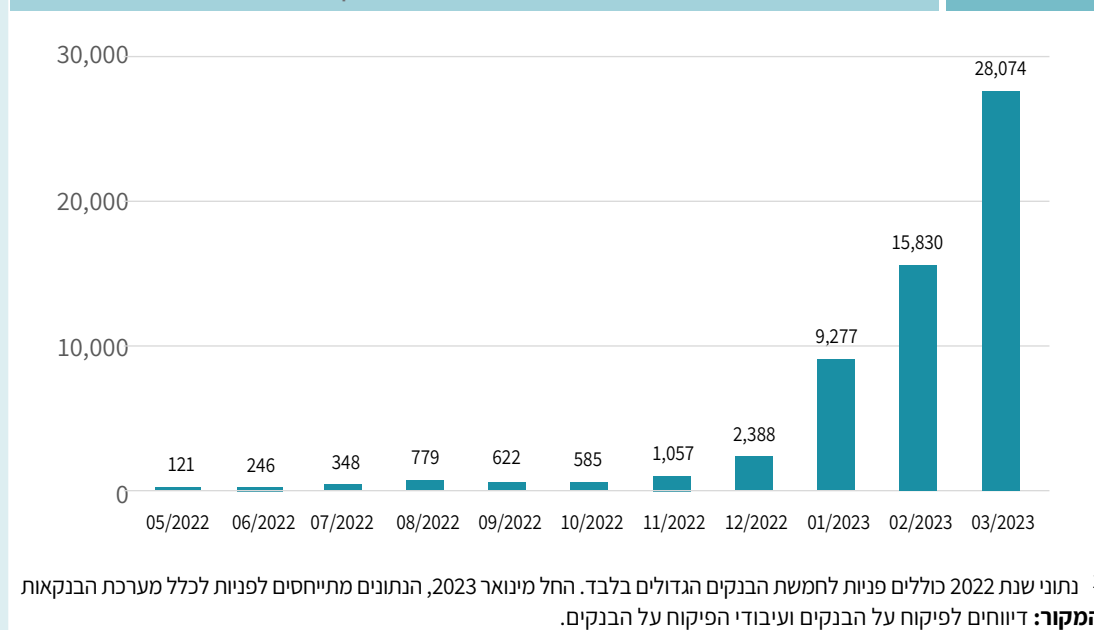
<sup>10</sup> לאור לוח הזמנים הקצרים לצורך יישום סל מידע ניירות ערך, ובהמשך לפניית הנגיד לשר האוצר, פרסם שר האוצר ביום 27 לאפריל 2023, טיוטת צו שירות מידע פיננסי להערות הציבור לעניין דחיית יום התחילה של החוק לגבי סל ניירות ערך וחשבונות של תאגידים גדולים. בטיטה מוצע לדחות את יום התחילה לגבי סל ניירות ערך ליום 15 באוקטובר 2023, ולדחות את כניסתה לתוקף של החובה להנגשת מידע לגבי חשבונות של תאגידים גדולים ליום 14 באפריל 2024.

<sup>11</sup> גופים פיננסיים שיש להם רישיון אחר (למשל בנק, לשכת אשראי או גוף פיננסי בעל אישור מתן אשראי) נדרשים לקבל אישור מהרשות המפקחת עליהם. גופים שאינם גופים פיננסיים (למשל חברות פינטק) נדרשים לקבל רישיון מרשות ניירות ערך.

<sup>12</sup> הגופים מורכבים מתשעה גופים ממערכת הבנקאות שקיבלו אישור מהפיקוח על הבנקים, עשרה גופים שקיבלו רישיון מרשות ניירות ערך ועוד שלושה גופים המפוקחים וקיבלו אישור מרשות שוק ההון. מצ"ב קישור לאתר בנק ישראל בנושא: <https://www.boi.org.il/roles/supervisionregulation/16992>.

לבנקאות הפתוחה. בחודשים נובמבר ודצמבר 2022 יש עלייה משמעותית במספר פניות API, בקשות לקבלת מידע, כאשר מספר הפניות שהתקבלו עומד על כ-1 מיליון וכ-2.4 מיליון בהתאמה וזאת בהשוואה לכ-0.24 (כרבע) מיליון פניות שהיו בחודש יוני 2022 שבו החוק נכנס לתוקף (בחמשת הבנקים הגדולים). החל מינואר 2023 חל זינוק משמעותי נוסף במספר הפניות למערכת (כלל מערכת הבנקאות), כאשר כמות הפניות עמדה בחודש מרץ 2023 על כ-28 מיליון וזאת בשל שילוב של פניות של נותני שירות לחברות כרטיסי האשראי בד בבד עם התייצבותה של המערכות בקרב מקורות המידע ובקרב נותני השירות.

**איור ז' - 3** מספר פניות API שהתקבלו, מאי 2022 עד מרץ 2023 | אלפים



כמו כן ניתן לראות כי כמות ה"הסכמות"<sup>13</sup> בחמשת הבנקים עולה בהתאם. טרם כניסת החוק לתוקף עמד מספר ההסכמות המתמשכות בסוף רבעון הראשון של שנת 2022 על כ-487 ובסוף הרבעון השני של 2022 על כ-1,286. לעומת זאת, לאחר כניסת החוק לתוקף, החלה עלייה משמעותית כאשר עמד מספר ההסכמות המתמשכות בסוף הרבעון האחרון של 2022 על כ-11,988. ובסוף רבעון הראשון של 2023 על כ-34,239.

### אתגרים ביישום של הבנקאות הפתוחה

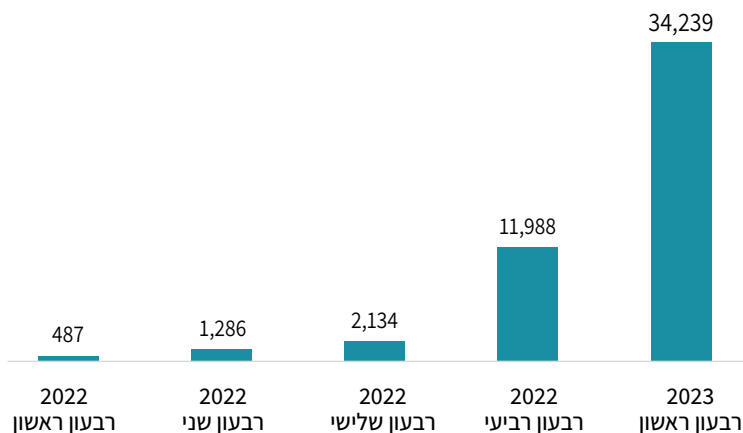
פיתוח האקוסיסטם והיישום של הבנקאות הפתוחה על ידי המערכת הפיננסית מצריך שילוב ידיים בין גופים רבים – לרבות גופי האסדרה והגורמים המשתתפים – מקורות המידע, נותני השירות וגם הלקוח עצמו. נתאר כאן את אתגרי היישום המרכזיים:

#### מגרש משחקים אחיד

החוק קבע את המסגרת הכללית של האסדרה עבור הפעילות והותיר לגופי האסדרה לפרט ולהגדיר את מהותה ואת הוראותיה, את הכללים עבור מקורות המידע ונותני השירות בנושאים רבים וכן לתאם ביניהם

<sup>13</sup> הסכמה – הכוונה ל"הרשאת גישה" - מקור מידע יאפשר ללקוח לתת הרשאה לגישה של נותן שירות, למידע פיננסי על אודות הלקוח שנמצא ברשות מקור המידע, באמצעות מערכת הממשק למידע פיננסי.

**איור ז' - 4** מספר הסכמות מתמשכות (יתרה בסוף רבעון), חמשת הבנקים הגדולים, רבעון ראשון 2022 עד רבעון ראשון 2023



**המקור:** דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

בנושאים נוספים. בנוסף לתיאום ההכרחי בנושאים רבים בין גופי האסדרה השונים, הסבך הרגולטורי יצר אתגר נוסף בשל הצורך לקבוע אסדרה כזו שתוכל להתאים הן לגופים גדולים כמו בנק או גוף מוסדי והן לגופים קטנים כמו חברות פינטק. על מנת להתמודד עם האתגר הזה פעל הפיקוח על הבנקים לשיח שוטף מול צוותי העבודה של שאר גופי האסדרה תוך שיתוף פעולה הדוק וזאת על מנת להתמודד עם סוגיות של אסדרה ושל היבטים עסקיים וטכנולוגים אשר יש להן נגיעה לכלל האקוסיסטם.

### קביעה של תקן שמשרת את כלל המערכת

רמת המוכנות של נותני השירות והחשיבות של היערכותם ומוכנותם של הגופים שנמצאים בצד שמקבל את המידע הוא אחד האתגרים שיש להתמודד עמו. לכן החליט הפיקוח על הבנקים עוד בשנת 2019 להקים פורום ארכיטקטים ייעודי לחברות הפינטק שמעוניינות לפעול כנותני שירות מידע פיננסי וגם לאקוסיסטם כולו,<sup>14</sup> על מנת להסביר סוגיות מרכזיות בתקן ולענות לשאלות שקשורות ליישום של התקן ולהטמעתו באופן פשוט, כדי שיווצר בהמשך אקוסיסטם יעיל. עד לחקיקת החוק התקיימו דיונים בפורום בנושאים שקשורים לתהליכים העסקיים בבנקאות הפתוחה, לתהליכי החקיקה ולמועדי העלייה לאוויר. לאחר חקיקת החוק הוסב הפורום לדיונים בנושאי ארכיטקטורה ושינויים נדרשים בעקבות החוק. בפורום עלו לדיון סוגיות טכניות ונערכו מפגשים שבהם הוסבר התקן הטכנולוגי לכל המשתתפים. באופן זה יתאפשר לכל הגופים באקוסיסטם להיות מוכנים ולעמוד בשורה אחת כאשר המערכת תתחיל לפעול.

מעבר לכך לוח הזמנים שהוגדר על ידי החוק איתגר את קביעת התקן הטכנולוגי, בשלב החקיקה התקן התייחס רק לשני סלי המידע, עו"ש וכרטיסי חיוב אשר יושמו באירופה. לכן, הפיקוח על הבנקים פעל מול קבוצת ברלין לקביעת תקן בין-לאומי שאינו היה קיים בסלי המידע: אשראי, פיקדונות וני"ע. בפועל, הקדמנו

<sup>14</sup> אנו מזמינים את חברות הפינטק המעוניינות לפעול כנותני שירות מידע פיננסי להצטרף לפורום ארכיטקטים זה. גוף שמעוניין לקחת חלק בדיון בפורום חברות פינטק, מוזמן להעביר את פרטי הקשר שלו בצירוף חצי עמוד שתפורט בו פעילותו לכתובת: [forumfintech@boi.org.il](mailto:forumfintech@boi.org.il). ישיבות אלו מוקלטות ומועלות לאתר בנק ישראל כשירות הדרכה לציבור. כתובת האתר: <https://www.boi.org.il/roles/supervisionregulation/16992>.

את אירופה ועלה הצורך להסביר את אופן הפעילות של השוק הישראלי לחברים בקבוצת ברלין ולכתוב תקן סטנדרט בין-לאומי על זה. דוגמה למורכבות הפעילות בישראל לעומת אירופה היא סוגי ההצמדה השונים למוצרי האשראי והפיקדונות אשר אינם שכיחים ביבשת האירופית.

אתגר נוסף שעלה ביישום התקן הוא בשונות העסקית והתפעולית בין הגופים. התקן הטכנולוגי מייצר אחידות רבה, אך בהיותו תקן בין-לאומי אשר ניתן ליישום בשווקים שונים, הוא מאפשר עם זאת דרגות חופש. בנוסף יש שונות בין מקורות המידע באופי הפעילות העסקית, באופן שמירת הנתונים ובאופן הצגתם ללקוח בנכסים הדיגיטליים (יישומון ואתר במרשתת). שני גורמים אלה יוצרים פערים שהתקן אינו מתייחס אליהם והיה עלינו כגוף שמפרסם את התקן הישראלי להגדיר למשתתפי המערכת מקרים שבהם נדרשת למרות השוני רמה של אחידות מחד ולהגדיר מאידך את המקרים שבהם יש מקום לשמירה של השונות וזאת בהתאם לסוגיה העסקית ולמהות העניין.

### יישום התקן הלכה למעשה - חבלי לידה וייצוב המערכת

סביבת הבנקאות הפתוחה הינה מערכת צעירה אשר מתפתחת במהירות שיא ויש באופן טבעי סוגיות שעולות מממשקי העבודה בין הגורמים השונים אשר פועלים במערכת. הפיקוח על הבנקים שמטפל בכל סוגיה כזו באופן יסודי, פועל ועומד על כך שהמענה שניתן לפניותיהם של נותני השירות, תהליכי בירור של תקלות והתיקון שלהן ייעשו בטווחי זמן מהירים כנדרש במערכת מסוג זה והנושא קיבל ביטוי בהוראה 368 בגרסתה האחרונה. הסוגיות נחלקות לכמה סוגים:

**הבנת התקן הטכנולוגי** – הפיקוח על הבנקים פעל בהתאם לעניין וניתן מענה פרטני או מענה בפורומים רחבים ככל שנדרש. כמו כן תוארו הנושאים במקרים שבהם היה צורך בביאור נוסף במסמך שאלות ותשובות שמפורסם באתר בנק ישראל.<sup>15</sup>

**שגיאות ביישום התקן** – עולה כי חלק מהשגיאות נובע משגיאות של נותן השירות עצמו, חלקן מיישום לא נכון על ידי מקור המידע וחלקן מאי הבנה או מפרשנות שונה של התקן על ידי כל אחד מהצדדים. במקרים אלה פעל הפיקוח על הבנקים בשיח ישיר מול הגופים. ככל שהתברר כי מדובר בתקלה, בין אם של נותן השירות או של מקור המידע, הם נדרשו לתקנה. היה והגוף לא יישם את התקן באופן הנכון (דוגמה לכך היא מקרה שבו לאחר בחינה התברר כי מקור מידע או נותן שירות אינם מיישמים שדות חובה בתקן) הוא נדרש לפעול בהתאם לתקן וזאת מתוך ההבנה כי יישום בחסר של התקן מצד מי מהצדדים מונע מתן מענה מלא ונכון בהתאם להוראה ולתקן.

**פערי מידע בתקן** – ככל שהסתבר כי יש מידע שאינו מקבל בתקן ביטוי בצורה ברורה או נכונה, פעלנו שהדבר יתוקן בהתאם לדחיפות הנושא. עוד נוספו הבהרות במסמך השו"ת למקרים של חסר בתקן עד אשר יתוקן. יש לציין כי ככל שהמערכת צוברת ניסיון מצמצמים מקורות המידע ונותני השירות את כמות השגיאות.

### עתיד הבנקאות הפתוחה והתפתחות עולמית ביוזמות של שיתוף מידע

שיתוף מידע בנקאי דרך סביבת הבנקאות הפתוחה הוא רק הצעד הראשון לשימושים נוספים שניתן לבצע על בסיסה של המערכת הזו. גם בתהליכים של שיתוף מידע, בנקאות פתוחה היא הסנונית הראשונה לקראת מערכת פיננסית פתוחה ועד להגעה לשלב של מערכת מידע פתוח.

<sup>15</sup> ניתן למצוא את מסמך שאלות ותשובות באתר בנק ישראל. כתובת האתר: <https://www.boi.org.il/roles/supervisionregulation/16992>

## שימושים במערכת הבנקאות הפתוחה

על מנת למקסם את האקוסיסטם ניתן להרחיב את השימושים בסביבת הבנקאות הפתוחה לשימושים שאינם מופיעים בחוק למספר אפיקים כדוגמת אלה שלהן:

**הרחבת התשלומים במערכת הבנקאות הפתוחה** - עולם הבנקאות הפתוחה נחלק לשתי זרועות, זרוע המידע (קריאת מידע - 'reading') וזרוע הייזום (כתיבה בחשבון - 'writing'). כאמור התייחס חוק שירות מידע פיננסי לגישה למידע של הלקוח ושימוש בו. בצד הכתיבה מתמקדת הבנקאות הפתוחה בישראל ובעולם בייזום תשלומים ובימים אלה פועלים משרד האוצר ומשרד המשפטים יחד עם בנק ישראל, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון ורשות התחרות לכתיבת חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלומים. במסגרת חקיקה זו תוסדר בדומה לאירופה פעילות ייזום התשלומים, כאשר ההזדהות נעשית אצל יוזם התשלום להקמת הרשאות לחיוב חשבון ואף, מעבר לנהוג באירופה, תורחב לייזום מתקדם (כתיבת הוראות תשלום עבור לקוח על בסיס הסכמה מתמשכת של הלקוח אל מול מנהל חשבון התשלום שלו). בהתאם ירחיב הפיקוח על הבנקים את התקן הקיים בתחום ייזום התשלומים למגוון גדול יותר של שירותים בתחום זה, כגון, תשלומים מרובים, תשלום עתידי, תשלום חוזר, RTP (Request To Pay) ועוד. פעילות זו עתידה להגביר את התחרות בעולם התשלומים, הן בין לקוחות (P2P) והן מול בתי עסק (P2B) וכן מול אמצעי תשלום אחרים - לדוגמה, כרטיסי חיוב.

קבוצת ברלין פועלת רבות כחלק מביסוס אקוסיסטם של מערכת פיננסית פתוחה להרחבת התקן בתחום התשלומים ופועלת להוסיף לתקן שירותי תשלום נוספים. בכוונת הפיקוח על הבנקים לפעול בעתיד מול קבוצת ברלין אשר פועלת להרחבת הכתיבה לא רק להוראות תשלום אלא גם לכתיבת פעולות נוספות, כגון, הרשאה לחיוב חשבון, הפקדה לפיקדון ואף הוראות ביצוע בניירות ערך.

**בנקאות פתוחה ככלי לזיהוי** - השלב הראשון בהצטרפות לקוח לשירותי בנקאות פתוחה הינה כאמור זיהוי חזק של הלקוח על ידי מקור המידע וזאת על מנת לאפשר לו להקים הרשאת גישה. כלומר, הבנקאות הפתוחה יצרה תהליכים טכנולוגיים מאובטחים שבהם מתקיים משולש שבו משתתפים: מקור מידע---לקוח---נותן שירות. ניתן להשתמש בתהליך זה גם לצורך זיהוי לקוח על ידי מקור מידע (בנק או חכ"א) לטובת שימושים אחרים שאינם בנקאות פתוחה. כך יוכל לדוגמה מקור מידע להציע שירותי זיהוי לקוח לגופים שונים (שאינם חייבים להיות פיננסיים - כגון גורמים ממשלתיים, שירותי בריאות וכד'). כלומר, על מנת לעבור זיהוי - לקוח שמתחיל מסע לקוח אצל אותו גוף שלישי, מועבר לבנק/ לחכ"א שלו, אצלם מתבצע תהליך הזדהות (לרוב מהיר ביותר שכולל טביעת אצבע) והוא מוחזר לאותו גוף שלישי עם מסר מהבנק/ מהחכ"א, כי הלקוח זוהה.

**בנקאות פתוחה ככלי לשיפור תהליכי KYC** - שימוש נוסף, יכול להתבטא בהעברת מידע לגוף שלישי לטובת תהליכי "הכר את הלקוח" או on-boarding של לקוח אצל גוף פיננסי אחר. הסכמת הלקוח יכולה להתקבל באותו אופן שבו נותן הלקוח את הסכמתו להצטרפות לשירותי בנקאות פתוחה. לקוח מתחיל את מסעו אצל גוף שלישי, מועבר לבנק/ לחכ"א שבהם הוא מאשר את העברת המידע המתאים ואז מוחזר לאותו גוף השלישי. תהליך זה יכול לשפר פלאים את תהליכי ההתחברות של לקוחות לגופים פיננסיים, בפרט לגופים חדשים קטנים ולצמצם תהליכי נטישה שבהם לקוחות נדרשים להעביר טפסים ומידע רב שאינו נגיש להם בצורה מהירה.

## שיתוף מידע מתקדם - מערכת פיננסית פתוחה ומערכות מידע פתוח

המגמה בעולם בתחום המידע מתרחבת, כאשר הצעדים הבאים בעולמות שיתוף המידע יוצאים מגבולות העולם הפיננסי לתחומים נוספים אחרים. כלומר, הלקוח יוכל לתת הרשאת גישה לצרכני מידע קיימים

(לדוגמה, נותני שירות מידע פיננסי) או אחרים שיוגדרו, למידע שהוא מעבר למידע הבנקאי או הפיננסי שלו. מגמה זו מתרחבת לאור התפיסה כי המידע על הלקוח שייך ללקוח. מכאן שיש לאפשר ללקוח לשתף אודותיו מידע בתחומים רבים נוספים כגון: תשתיות (חברות גז, חשמל, מים) תקשורת (סלולר, מרשתת, שירותי טלוויזיה) וכן רשויות מקומיות.

בהתאם החלו מספר רב של מדינות בעולם לפעול בעולמות שיתוף המידע, בין אם הדבר ממוקד רק בשיתוף מידע בנקאי מצומצם (בנקאות פתוחה אך רק בחשבונות תשלום וכרטיסי חיוב) ובין אם מדובר בשיתוף מידע נרחב יותר (מערכת פיננסית פתוחה - open finance, מידע פתוח - open data).

יש יוזמות מונחות שוק (Market-Driven) במדינות כגון הודו, יפן, סינגפור ודרום קוריאה, שבהן אין אסדרה בנושא בנקאות פתוחה, אך קובעי המדיניות מקדמים הנחיות וכללים לטובת עידוד ואימוץ יוזמות בנקאות פתוחה ושיתוף מידע. גם ארה"ב בחרה בגישה של הובלת השוק, אך ללא כל יוזמות ממשלתיות מהותיות לתמיכה בפיתוחם של מוצרים ושירותים בבנקאות הפתוחה. הבנקים הגדולים בארה"ב מודעים היטב לחשיבות האסטרטגית של בנקאות פתוחה ומפתחים בשותפויות חוזיות עם צדדים שלישיים הצעות מבוססות API כדרך למשיכת לקוחות חדשים ולהשגה של יתרון תחרותי.

מאידך יש יוזמות מונחות אסדרה (Regulatory-Driven) במדינות כגון הונג קונג, ברזיל, אוסטרליה, האיחוד האירופי, בריטניה וישראל שמתקדמות יותר מיוזמות מונחות שוק ברמת הבשלות והמידע שישותף. להלן מספר דוגמאות:

ראשית, אוסטרליה שבולטת בגישה החדשנית. אסדרת ה-CDR אינה מדיניות בנוגע לשירותים פיננסיים אלא מדיניות בנוגע לשיתוף נתונים, כך תאפשר האסדרה לצרכנים לשתף את הנתונים שלהם לא רק במידע פיננסי אלא במגזרים נוספים. דבר זה יחול אמנם תחילה רק על בנקים, אך לאחר מכן האסדרה תחול על מגזרי האנרגיה והתקשורת ובסופו של דבר ניתן יהיה ליישם אותה על כל מגזר שהוא.

דוגמה נוספת היא ברזיל, שמהווה זרז משמעותי ומקדמת את שיתוף המידע בצורה רחבה. תחילה דרך הבנקאות הפתוחה שהתפתחה למערכת פיננסית פתוחה ובהמשך פותחה בנוסף מערכת ביטוח פתוחה, כאשר התכנון הוא שתהיה קישוריות (interoperability) בין שתי המערכות, כך שגופים שפועלים בכל אחת מהן יוכלו לקבל מידע גם מהאחרת. בברזיל המגמה אף מתרחבת לשיתוף מידע בתחום הבריאות. משרד הבריאות מוביל יוזמה ליצירת פלטפורמה למידע בריאותי, אשר תיצור תיעוד רפואי ייחודי עבור המטופל ותאפשר זריזות רבה יותר בניידות בין תכניות הבריאות השונות. המנגנון מפותח בשותפות עם הסוכנות הלאומית המשלימה לבריאות (ANS - National Supplementary Health Agency), שמסדירה את שוק התכניות הפרטיות, משרד הכלכלה והבנק המרכזי. פרויקט Open Health דומה בתפיסתו למערכת הפיננסית הפתוחה שקיימת במדינה. כלומר, הוא יאפשר שיתוף נתונים לטובת התועלות של הלקוחות בשירותי ומוצרי בריאות. ההבדל המרכזי נעוץ בגישות המידע שישותף. במערכת פיננסית פתוחה המידע הוא פיננסי (בנקאות, ביטוח והשקעות), בבריאות פתוחה הנתונים הם כאלה שקשורים לבריאות – והם נמצאים לכן ברמת רגישות גבוהה יותר.

גם באירופה ניתן לראות כי יש אסטרטגיה לפתיחת המידע במגוון רחב של תחומים. הדבר מבוסס באירופה על החוק EU Data Act<sup>16</sup>, כאשר תעשיות רבות יהיו חייבות לפתוח את המידע. כאמור, יש יוזמות של בנקאות פתוחה רבות ולהלן טבלת השוואה בין מספר יוזמות של בנקאות פתוחה ושל שיתוף מידע בהשוואה לבנקאות הפתוחה בישראל:

<sup>16</sup> <https://www.eu-data-act.com>

אוסטרליה	ברזיל	אירופה	בריטניה	ישראל	היקף המידע
Open finance <sup>22</sup>	Open finance <sup>18</sup> , Open insurance <sup>20,19</sup> Open health <sup>21</sup>	PSD2 חשבונות תשלום; חשבונות כרטיסי חיוב	חשבונות תשלום <sup>17</sup>	חוק שירותי מידע פיננסי: חשבונות תשלום; כרטיסי חיוב; אשראי; פיקדונות; ניירות ערך	
פיננסי, תשתיות, תקשורת	פיננסי (לרבות ביטוח)	בנקאי	בנקאי	פיננסי	מגזר
קריאה	קריאה וכתביבה (יש ייזום תשלומים)	קריאה וכתביבה	קריאה וכתביבה	קריאה וכתביבה	היקף הגישה
CDR – גוף של הממשלה	הבנק המרכזי	יוזמות שונות	OBIE – גופי האסדרה הקימו גוף שממומן על ידי התעשיות	בנק ישראל	הגדרת התקן

שיתוף המידע ממערכת הבנקאות הוא לתפיסת בנק ישראל אך הסנונית הראשונה וכי יש להמשיך ולפעול על מנת לשתף מידע פיננסי מכלל המקורות באקוסיסטם הישראלי וזאת על מנת לאפשר ללקוח לקבל תמונה מלאה על הפעילות הפיננסית שלו. כאמור הגדיר חוק שירותי מידע פיננסי כי גם גופים מוסדיים וגופים בעלי רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי<sup>23</sup> ישמשו כמקורות מידע לעניין סלי המידע המתאימים.

יש כאמור מידע פיננסי שנמצא אצל גופים פיננסיים נוספים שאינם מחויבים בשלב זה לשתפו בבנקאות הפתוחה. כמו כן יש גופים נוספים שאינם מחויבים כלל לפעול כמקורות מידע (לדוגמה: חברי בורסה וברוקרים). ואולם, יש לשר האוצר סמכות והוא רשאי להפעיל אותה על מנת שגופים אלה יפעלו באקוסיסטם גם ביחס למידע הנוסף (מידע פיננסי כגון חסכונות לטווח ארוך (גמל ופנסיה)). פתיחת המערכת כולה לשיתוף מידע תתרום לכך שלקוח יוכל לראות את כל התמונה הפיננסית שלו במקום אחד. כלומר בהסתכלות צרכנית יוכל הלקוח לראות את כל המידע בצורה כוללת (ואובייקטיבית), כאשר היתרונות של בנקאות פתוחה ישוכפלו גם למוצרים של מגזרים אחרים (הפחתת עלויות, הצעות ערך, שירותי אגרגציה מלאים). התמונה המלאה אינה מתבטאת רק בהצגת המידע המלא, אלא בסינרגיה בין מוצרים. למשל, בעת שינוי סכום המשכנתא, נותן שירות מידע פיננסי יוכל לבחון האם ביטוחי החיים מותאמים להיקפי ההלוואות וככל שלא, אפשר יהיה להציע ללקוח לשנות את הכיסוי הביטוחי. דוגמה נוספת יכולה להיות בהעברות כספים חד פעמיות (סגירת מסלול משכנתא) או מחזוריות (הפקדה לקופ"ג בהעברה מחזורית) שבה הגוף המקבל יכול להקל על תהליכי הלקוח, ראשית דרך ייזום של פעולת תשלום בודדת או מחזורית ולאחר מכן בכל תהליכי הווידוא של אסמכתות מול הגוף המשלם ובכך להסיר חיכוכים מיותרים ונטישות של לקוחות בעת ביצוע פעולות פיננסיות.

<sup>17</sup> <https://standards.openbanking.org.uk/customer-experience-guidelines/account-information-services/latest>

<sup>18</sup> [https://liftchallenge.bcb.gov.br/en/financialstability/open\\_finance](https://liftchallenge.bcb.gov.br/en/financialstability/open_finance)

<sup>19</sup> [https://thepayers.com/online-mobile-banking/brazil-rolls-out-phase-2-of-open-insurance--1261580?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Daily+2023-03-01+Daily-Newsletter-Banking](https://thepayers.com/online-mobile-banking/brazil-rolls-out-phase-2-of-open-insurance--1261580?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Daily+2023-03-01+Daily-Newsletter-Banking)

<sup>20</sup> <https://www.openbankingexcellence.org/blog/open-insurance-in-brazil>

<sup>21</sup> <https://thepayers.com/online-mobile-banking/open-banking-inspiration-brazil-to-enter-open-health--1257797>

<sup>22</sup> <https://www.cdr.gov.au/rollout>

<sup>23</sup> מי שבידו רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים

הניהול העסקי משתנה ונעשה יותר ויותר מבוסס דאטה. ואולם, החוכמה היא לא רק לקבל את המידע, אלא לדעת לנתח אותו באופן הנכון, לעשות בו את השימוש הנכון ולהציע שירותים ורעיונות מעניינים. הצלחת הבנקאות הפתוחה פתחה את התיאבון ואת המחשבה לכך שצריך לקדם פתיחה של מידעים בתחומים רבים נוספים וגם לחבר בין מגזרים שונים, דבר אשר יכול להביא לערך מוסף רב לצרכנים. שילוב מידע ממגזרים שונים יכול להרחיב את התובנות ואת הערכים המוספים ללקוח ולהביא לצמיחה כלכלית של הפרט ושל הכלכלה. ההערכות בבריטניה בשנת 2018, כי שיתופי המידע והמודלים שיתפתחו כתוצאה מכך ירימו לכלכלה הבריטית תרומה של כ-27.8 מיליארד ליש"ט בשנה<sup>24</sup> וההערכות הן כי התרומה לתוצר תהיה כ-1.15 אחוז בשנת 2030.<sup>25</sup>

כמו כן פורסם בחודש ינואר 2021 נייר משותף<sup>26</sup> של הרשות להגנת הפרטיות (יחידה במשרד המשפטים), רשות התחרות והרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן שבו הן ממליצות לקדם חקיקה ולאמץ בדין הישראלי את הזכות לניוד מידע. המסמך מתייחס לגידול בנפח הנתונים וכי השימוש בנתוני הצרכן מוביל לפיתוח מוצרים, שירותים ומודלים עסקיים חדשים ולכך נדרשים שינויים בדין הישראלי על מנת לאפשר לצרכן את הזכות לניוד מידע. היתרונות לצרכן ולשוק הישראלי שצפויים לנבוע מאימוץ הזכות לניוד מידע הם משמעותיים, בין היתר, מתן שליטה ועצמאות ליחיד על המידע האישי שנאסף עליו על-ידי גופים שונים בהיותו בעל הזכויות במידע; הענקת האפשרות להעביר מידע אישי בין ספקים באופן שצפוי להקטין את עלויות המעבר בענפים שונים ולהגביר את הלחץ התחרותי מצד חברות קטנות או חדשות מול החברות השולטות בשוק; וכן העצמת הצרכן הפרטי מול הגופים המשמעותיים, כמו גם שיפור השירות שמוענק לו ושיפור חווית המשתמש. עם זאת, על-מנת להבטיח שהזכות תהיה אפקטיבית ושתשיג את יעדיה, יש לעצבה בקפידה.

<sup>24</sup> מתוך דוח [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/755219/Data\\_Mobility\\_report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/755219/Data_Mobility_report.pdf), Data mobility: The personal data portability growth opportunity for the UK economy, 2018

<sup>25</sup> <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/financial-data-unbound-the-value-of-open-data-for-individuals-and-institutions>

<sup>26</sup> <https://www.gov.il/BlobFolder/policy/dataportability/he/opinion.pdf>

## תיבה ז'-2:

### אסדרת פעילותם של התאגידים הבנקאים בנכסים קריפטוגרפיים

- בשנים האחרונות אנו עדים לעלייה בפעילות בתחום הנכסים הקריפטוגרפיים הפיננסיים בישראל ובעולם.
  - בפעילות בנכסים הקריפטוגרפיים גלומים מחד סיכונים רבים, שחלקם אף התממשו בשנה החולפת, אך לצד סיכונים אלה גלומים במכשירים פיננסיים אלה גם פוטנציאל לחדשנות בעולמות הפיננסיים.
  - בין הסיכונים הקיימים בפעילות בנכסים קריפטוגרפיים ניתן למנות סיכוני ציות, סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, סיכוני אשראי, סיכונים משפטיים, סיכוני שוק ונזילות, סיכונים טכנולוגיים, סיכונים תפעוליים, סיכונים למעילות והונאות, סיכונים ליציבות המערכת הפיננסית וסיכונים שנוגעים לקשר שבין הבנק ללקוחותיו.
  - בשנים האחרונות אנו רואים התפתחויות הן באסדרה העולמית והן באסדרה המקומית שמטרתן לנהל באופן מושכל את הסיכונים הללו.
  - באשר לאסדרה הבנקאית המקומית נעשו לאורך השנה האחרונה כמה תיקונים בהוראות ניהול בנקאי תקין שמטרתם:
  - להסדיר שירותי תשלום אגב פעילות במטבעות וירטואלים (קרי הפקדת והעברת כספים לפעילות שמקורה בהשקעה בנכסים וירטואלים);
  - להסדיר אפשרות לבנקים להציע מוצרים חדשים ללקוחות בתחום הנכסים הקריפטוגרפיים.
  - הבשלתם של תיקונים אלה מגיעה לאחר התפתחויות בשינויי אסדרה שבוצעו ברשויות פיקוח מקבילות ועיקרן הכפפתם של נותני שירותים פיננסיים בתחום הקריפטו בישראל לצו איסור הלבנת הון.
  - הפיקוח על הבנקים יוסיף לעקוב אחר ההתפתחויות בתחום הנכסים הקריפטוגרפיים וימשיך לפעול לטובת הלקוחות, תוך ניהול סיכונים מוקפד שיגן על מערכת הבנקאות ועל לקוחותיה.
- בשנים האחרונות אנו עדים לעלייה בפעילות בתחום הנכסים הקריפטוגרפיים הפיננסיים (להלן "קריפטו")<sup>1</sup> בישראל ובעולם. בין השאר מתפתחים נכסים ושירותים חדשים וחדשניים שניתנים על ידי מגוון של גופים ושמפנים לקהל רחב יותר של לקוחות בקצב מואץ. מעורבותם של תאגידים בנקאים ושל סולקים בפעילויות שקשורות בתחום, בין במישרין ובין בעקיפין, יש בהם כדי להשפיע על היכולת להבטיח סביבה פיננסית יציבה ואמינה.
- בפעילות בנכסים הקריפטוגרפיים גלומים מחד סיכונים רבים, שחלקם אף התממשו בשנה החולפת, אך לצד סיכונים אלה גלומים במכשירים פיננסיים אלה גם פוטנציאל לחדשנות בעולמות הפיננסיים, שכן יש בהם כדי לשכלל ולהוזיל ביצוע פעילות פיננסית ולהפחית בכך עלויות עסקה, לחסוך את הצורך במתווכים ולספק דרכי תשלום חלופיים גם למי שאין להם גישה למוצרים פיננסיים רגילים ולהגדיל בכך את ההכלה הפיננסית.
- לאורך השנים נקטו התאגידים הבנקאים בגישה זהירה בכל הקשור לפעילות בנכסים קריפטוגרפיים ונמנעו מלהציע ללקוחות הבנק מוצרים שנשענים על נכסים אלה ונקטו מדיניות זהירה בכל הקשור לקבלת כספים שמקורם בפעילות בנכסי קריפטו (בין אם משירותי תשלום אגב פעילות במטבעות אלה ובין אם בפעילות

<sup>1</sup> המונח "נכס קריפטו", מתייחס בדרך כלל לכל נכס דיגיטלי שמושם באמצעות טכנולוגיות קריפטוגרפיות. המונח "פעילויות שקשורות לקריפטו" כולל: הנפקת קריפטו ונכסים דיגיטליים אחרים; שירותי משמורת על נכסי קריפטו (Custody); אחזקת רזרבות stablecoin; רכישה ומכירה של מטבעות קריפטוגרפיים; פעילות כסוכן או שירותי סליקה; פעילויות אשראי על בסיס קריפטו; כמו גם פעילויות נלוות חדשניות עתידיות.

השקעה) ולא ביצעו גם השקעות בנכסים כאלה באופן ישיר. גישה זו נבעה מהסיכון הגבוה שגלום בפעילות בנכסים וירטואלים<sup>2</sup> (כאשר חלק מסיכונים אלה אף התממשו בשנה החולפת) ולנוכח העובדה שמדובר בפעילויות חדשות שמתפתחות במהירות ומשכך הן עדיין לא מוכרות ומובנות במלואן, מה שמעצים עוד יותר את הסיכונים ואת החששות שישנן לנוכח פעילות זו ובפרט כאשר האסדרה טרם הותאמה להתמודדות עם פעילות מסוג זה. עם זאת נציין כי היום, על רקע ההתפתחויות בשוקי העולם ושינויי האסדרה בתחום, אנו רואים פעילות מסוימת בתחום הקריפטו שכמה בנקים וחברות כרטיסי אשראי ישראלים מציעים ללקוחותיהם.

בשנים האחרונות חלו התפתחויות הן באסדרה העולמית והן באסדרה המקומית שמטרתן לאפשר את הפעילות בנכסים הקריפטוגרפים, תוך ניהול מושכל של הסיכונים הללו. הסביבה החוקית והאסדרתית שקיימת כיום אינה מעודדת או אוסרת על התאגידים הבנקאים מלאפשר ללקוחותיהם לבצע פעילויות שונות במטבעות קריפטוגרפים. עם זאת, נדרש כי כל פעילות שקשורה לנכסים קריפטוגרפים שהבנק יבחר להציע ללקוחותיו, לרבות מתן שירותי תשלום אגב פעילות במטבעות וירטואלים, תינתן בזehירות המתחייבת, תוך הבטחת היציבות של התאגידים, שמירה על הלקוחות וההגנות ובהתאם לחוק והאסדרה הקיימת, בפרט בהתייחס לאיסור הלבנת הון ומימון טרור.

באשר לאסדרה הבנקאית המקומית נעשו לאורך השנה האחרונה כמה תיקונים בהוראות ניהול בנקאי תקין שמטרתם:

- (1) להסדיר שירותי תשלום אגב פעילות במטבעות וירטואלים (קרי הפקדת והעברת כספים לפעילות שמקורה בהשקעה בנכסים וירטואלים);
- (2) להסדיר את הדרישות מהבנקים במקרה של הצעת מוצרים חדשים ללקוחות בתחום הנכסים הקריפטוגרפים.

הבשלתם של תיקונים אלה מגיעה לאחר התפתחויות באסדרה העולמית ושינויי אסדרה שבוצעו ברשויות פיקוח מקבילות בישראל ועיקרן הכפפתם של נותני שירותים פיננסיים בישראל בתחום הקריפטו לצו איסור הלבנת הון.

### הסיכונים שגלומים למערכת הבנקאות בפעילות בנכסים קריפטוגרפים

פעילות בנכסים קריפטוגרפים מייצרת למערכת הבנקאות סיכונים מיקרו ומקרו-כלכליים כאחד. בצד הסיכונים המיקרו-כלכליים שעלולים להשפיע על יציבותו של התאגיד הבנקאי עצמו, ניתן למנות רשימה רחבה של סיכונים ובהם גם סיכונים פיננסיים מסורתיים. סיכון מרכזי בהקשר של הפעילות בנכסים קריפטוגרפים הוא סיכון ציות, וזאת משום שפעילויות בנכסי קריפטו מקושרות במקרים רבים לפעילויות של הלבנת הון ומימון טרור, כי באמצעות פלטפורמות אלה מועברים סכומים משמעותיות בין מדינות (cross border) תוך שימוש באנונימיות המובנית בחלק מסוגי המטבעות האלה ופעמים רבות ללא תיווך של גורמים פיננסיים שעליהם חל משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור. ככלל, יש מקרים מדווחים של שימוש בנכסי קריפטו לפעילויות בלתי חוקיות וזאת בשל הקושי בהתחקות אחר מקור הכסף וזהות הבעלים בנכס, בוודאי כאשר יש קושי בסיסי באימות ובהוכחת הבעלות להחזקה בנכס ובזכויותיו באופן מוסמך ומתוקף, במיוחד בסביבה שמתפתחת במהירות.

<sup>2</sup> ייצוג דיגיטלי של נכס פיננסי, מכונה באופנים שונים ובהם מטבעות קריפטוגרפים, מטבעות וירטואלים, נכסים דיגיטליים ועוד. לעניין זה, כלל המונחים הנ"ל המופיעים בתיבה זו מתייחסים בכלליות לאותה הפעילות.

בנוסף לכך עלולות פעילויות שונות בנכסים קריפטוגרפים לייצר סיכונים אשראי, שוק ונזילות למערכת הבנקאות. קיים חשש של חשיפה לסיכון אשראי שנגרם בשל נכס הקריפטו או המסגרת (Structure) שבה מוחזק הנכס, שנובע מקושי במדידת איכות הנכס ושווי ההוגן, אפשרויות מימושו ומחשיפה לסיכון אשראי של צד נגדי. הבעיה נובעת גם מהקושי להעריך אם הנכס הוא בר העברה (Bankable). נשקף סיכון שוק משמעותי, שכן ספק הדבר אם יש שיטות מתאימות לתמחור ולהערכת השווי של נכסי הקריפטו. יתר על כן, תקני הטיפול החשבונאי והדיווח הכספי בגין נכסי קריפטו ופעילויות שקשורות לקריפטו מתפתחים ומתהווים בעת הזו ועשויים להשפיע משמעותית על כלל העוסקים בתחום, כולל השפעה על הקצאת ההון<sup>3</sup> בגין הפעילות, עד כדי אי-כדאיות עסקית. נשקף סיכון נזילות, במיוחד כאשר מדובר בנכסי קריפטו עם ערכים תנודתיים ביותר.

בנוסף לאמור, יש סיכונים טכנולוגיים שמאתגרים את מנגנוני ההגנה הקיימים, ביחס לרמת הסיכון, לשמירה על סודיות, לשלמות ולזמינות של מערכות המידע ונכסי המידע וכן סיכונים תפעוליים שנובעים משיתופי פעולה בין התאגיד הבנקאי לצדדים שלישיים דוגמת גופים שמתמחים בתחום הקריפטו, אשר אינם מפוקחים ומתאפיינים בכך שמנגנוני הניהול והממשל התאגידי נמצאים בהם בשלבי התפתחות.

עוד נציין כי המאפיינים הייחודיים של נכסים קריפטוגרפים, בפרט בעת הסתמכות או שימוש בצדדים שלישיים, עלולים להוות כר פורה להונאות, מעילות ומניפולציות מסחר, בנוסף לסיכונים מערכות המידע, אבטחת המידע וסביבת הרשת, כגון גניבה או אובדן של מפתחות פרטיים (סיסמאות) ומתקפות מסביבת הרשת על בורסות לנכסים קריפטוגרפים.

בצד הסיכונים המקרו-יציבותיים, הרי שנכסים קריפטוגרפים מסוימים או פעילויות שקשורות בהם, עלולים להביא גם לסיכונים מערכתיים שעלולים להיווצר באופן לא מכוון כתוצאה ממבנה הפעילות בנכסים אלה או לאור ההשפעה ההדדית שקיימת בין הפעילות בקריפטו למערכת הפיננסית המסורתית. כמו כן השיבוש או ההונאה בפעילויות שקשורות בנכסי קריפטו, עלולים לגרום ל"ריצה" ("Run") אל נכסים פיננסיים שמגבים את נכס הקריפטו או את הפעילות שקשורה לקריפטו, מה שעלול ליצור תנועה מחזורית שמזינה את עצמה, של פדיון נכסים פיננסיים ומכירות בלחץ (Fire sales), שעלולה מצדה לשבש את שוקי המימון באופן קריטי ולהביא אף לסיכון הידבקות. יתר על כן, כשלים תפעוליים דוגמת הונאות ומעילות, מניפולציות מסחר ומתקפות מסביבת הרשת שקשורים לנכסי קריפטו או לפעילויות נלוות בתחום, עלולים להיות בעלי השפעה מערערת על תאגידי שעוסקים בפעילות זו.

עוד יש לציין במכלול הסיכונים שגלומים בפעילות זו את הסיכון ההתנהגותי. הפיקוח על הבנקים ער לסיכונים הצרכניים שנובעים מפעילויות חדשות שקשורות בקריפטו, כמו היכרות לא-מספקת של הלקוחות לגבי מהות נכסי הקריפטו שמוצעים על ידי התאגיד הבנקאי או באמצעותו. כך למשל, הסיכונים שגלומים באופיים הספקולטיבי של נכסי קריפטו מסוימים בהשוואה למוצרים בנקאיים מסורתיים, דוגמת פיקדונות. בנוסף עשויים הלקוחות שלא להבין את תפקידו של התאגיד הבנקאי בפעילות ולייחס לפעילות את האמון שהם מייחסים לתאגיד הבנקאי. כמו כן מתמודד התאגיד הבנקאי עם סיכונים ציות בהקשר של יישום דרישות הוראות צרכניות, דוגמת גילוי נאות ברור ורחב בשפה ברורה ופשוטה, כך שהלקוחות יבינו היטב את הסיכונים וכן את ההוראות בנוגע לשיטות שיווק ונוהגים מטעים או שעלולים להטעות. בנוסף נדגיש כי התממשותם של חלק מהסיכונים דלעיל עלולה להוות סיכון לפגיעה במוניטין של התאגיד הבנקאי.

<sup>3</sup> הוועדה לפיקוח על הבנקים של ארגון ה-BIS פרסמה בחודש דצמבר 2022 מסמך לקביעת כללים להקצאת הון בשירותים בנכסים קריפטוגרפים (Prudential treatment of Cryptoassets exposures). טרם פורסמו הנחיות מקבילות בישראל. <https://www.bis.org/bcbs/publ/d545.htm>

לנוכח מכלול סיכונים אלה ובמיוחד לנוכח אירועי הכשל של גופים שונים בעולם בתחום הקריפטו בשנה החולפת ובהם, בין היתר, נפילת המטבעות טרה-לונה ונפילת בורסת FTX, שלח המפקח על הבנקים מכתב למנכ"ל התאגידים הבנקאים וחברות כרטיסי האשראי שמפרט את הסיכונים המרכזיים שעולים מפעילות בתחום הקריפטו וזאת בדומה לרשויות פיקוח נוספות בעולם.<sup>4</sup>

### האסדרה על גופים שהם ספקי שירותים במטבעות וירטואלים

האסדרה העולמית בתחום זה נמצאת בראשיתה בלבד, כאשר מדינות שונות בעולם נמצאות בשלבים שונים בביסוסה של מסגרת האסדרה עבור תחום הנכסים הווירטואלים. בחודש יוני 2019 אישר ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force) את התיקון של התקנים הבין-לאומיים לעניין איסור הלבנת הון בנכסים וירטואלים ופרסם מדריך<sup>5</sup> המכיל הנחיות שיסייעו למדינות ביישומן של המלצות הארגון. בהתאם להמלצות מחויבת כל מדינה שחברה בארגון בהחלת אסדרה למאבק בהלבנת הון ומימון טרור בנוגע לפעילות בנכסים וירטואלים ונותני שירותים בנכס וירטואלי. בהתאם לתקנים אלה חייבות המדינות להעריך את הסיכונים שכרוכים בפעילות זו ועל ספקי השירותים ולנקוט צעדים להפחתתם; כמו כן נדרשות המדינות לקבוע חובת רישוי או רישום של ספקי השירותים שעוסקים בתחום. בנוסף יהיו נותני השירותים בנכסים וירטואלים נתונים לפיקוח של רשות שמוסמכת לכך עם סמכויות מספקות, לרבות סמכויות לביצוע ביקורות, לקבלת מידע ולהטלת עיצומים במקרה שבו ספקי השירותים בתחום לא עומדים במחויבויות שלהם בתחום הלבנת הון ומימון טרור. המדינות חייבות להבטיח כי ספקי השירותים בתחום יעריכו את סיכוני הלבנת ההון ומימון טרור ויבצעו גם בדיקת נאותות של הלקוח, יערכו רישומים וידווחו על עסקות חשודות כנדרש מגופים שכפופים לאסדרה בתחום של איסור הלבנת הון ומימון טרור. מהסקירות התקופתיות שמפרסם ארגון ה-FATF אודות הפעילות בנכסים וירטואלים עולה כי המדינות השונות שחברות בארגון מתקדמות אמנם ביישומן של המלצות הארגון ביחס לפעילותו של המגזר, אך ברוב המדינות נדרש עדיין שיפור (ובחלקן אף שיפור רב) ביישום ההמלצות. בין הפערים הבולטים ניתן למנות נקיטת צעדי חקיקה כחלק מיישום ה-Travel Rule: דרישות של ה-FATF לגבי רישום והעברת פרטי הזיהוי של הצדדים בביצוע העברה של נכס וירטואלי; פערים באופן הערכת סיכוני הלבנת הון ומימון טרור בפעילות זו; יישום של אמצעי מנע וכלי אכיפה; וכן האצת היישום של המלצות הארגון באופן כללי. צמצום פערים אלה יאפשר להשיג משטר גלובלי אפקטיבי עבור נכסים וירטואלים ונותני שירותים בנכס וירטואלי (VASP's).<sup>6</sup>

במסמך שפורסם בשנת 2021, העריך ארגון ה-BIS כי הפיקוח אחר נותני השירותים בנכסים וירטואלים נמצא ברמה הגלובלית בתחילת דרכו. רוב המדינות נמצאות בשלבי יישום ואכיפה ראשוניים של העקרונות הבין-לאומיים בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור וטרם ננקטו צעדים ליישומם של פיקוח פעיל אחר הפעילות של נותני השירותים בנכסים וירטואלים.<sup>7</sup> בינואר 2023, הארגון פרסם נייר נוסף ובו הציף דיון לגבי האפשרויות השונות ניצבות בפני גופי האסדרה לשם אסדרת הפעילות הזו. כך נפרסו במסגרת הנייר שלוש גישות לאסדרת הפעילות בנכסים קריפטוגרפים, יתרונותיהן וחסרונותיהן, כאשר שלוש הגישות הן:

<sup>4</sup> ראה מכתב המפקח בנושא "עיסוק בנכסים קריפטוגרפים פיננסים" מיום 26 בפברואר 2023 <https://www.boi.org.il/roles/2501/2503/55454>

<sup>5</sup> Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers, June 2019

<sup>6</sup> Targeted Update on Implementation of The FATF Standards on Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers, June 2022; Second 12-Month Review of Revised FATF Standards - Virtual Assets and VASPs, July Month Review - Revised FATF Standards on Virtual Assets and VASPs, June 2020; 2021 12

<sup>7</sup> FSI Insights on policy implementation No. 31 Supervising cryptoassets for anti-money laundering, April 2021

- (1) לאסור פעילות בקריפטו;
- (2) לבודד את פעילות הקריפטו מהכלכלה המסורתית;
- (3) לאסדר את פעילות הקריפטו בדומה לכלכלה המסורתית.

בנייר זה, הציג ה-BIS גם גישה חלופית שלפיה יש ליצור תשתית שמעודדת ושמאפשרת חדשנות יציבה בתחום, שתשמש לשכלולה של הכלכלה המסורתית.<sup>8</sup>

**בישראל**, גוף האסדרה בתחום נותני השירותים הפיננסיים, שהעוסקים במתן שירותים בנכסים וירטואלים נמנים עליהם היא רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון. בשנת 2016 חוקק חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) התשע"ו-2016 שבו נקבע שהממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון ישמש כמפקח על נותני שירותים פיננסיים שניתנים על-ידי מי שאינם בנקים או גופים מוסדיים. שירותים אלה כוללים, בין היתר, קנייה, מכירה, המרה, החלפה, העברה, שמירה וניהול של נכסים פיננסיים לרבות מטבעות וירטואלים שמוגדרים בחוק זה כ"נכס פיננסי". חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים הוסיף את מגזר נותני השירותים הפיננסיים לרשימת הגופים שכלולים בתוספת השלישית לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 אשר עליהם חל משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור. צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירותים בנכס פיננסי ונותני שירותים אשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ח-2018 תוקן על מנת להחיל חובות של איסור הלבנת הון ומימון טרור על נותני שירותים בנכס פיננסי (לרבות נותני שירותים בנכס וירטואלי; "רישיון נש"פ") ושנכנס לתוקף בחודש נובמבר 2021. כניסתו לתוקף של הצו מהווה נדבך בהפחתת הסיכון למערכת הבנקאות בניהול פעילות זו, כאשר נדבכים נוספים כנדרש בתקנים הבין-לאומיים בהקשר זה יהוו ביסוסם של הליכי פיקוח ואכיפה אחר גופים אלה והחלת החובה להעברתם של פרטי הזיהוי של מבצעי פעולות במטבעות וירטואלים על נותני השירותים במטבע וירטואלים.

בתוך כך, על אף ההתקדמות בהסדרה בשנים האחרונות, מדרג סקר הערכת הסיכונים הלאומית בתחום איסור הלבנת הון מחודש נובמבר 2021 את הסיכון של נותני שירותים מטבע שפועלים בתחומי סיכון, כדוגמת קריפטו, בסיכון גבוה (4.5 מתוך 5).<sup>9</sup>

כלל גופי האסדרה הפיננסיים הישראלים חולקים את התפיסה שלפיה יש לקדם את האסדרה על הנכסים הדיגיטליים ושנדרש בהקשר זה תיאום ושיתוף פעולה חוצה משרדים. כחלק מתפיסה זו פרסמה הכלכלנית הראשית במשרד האוצר בחודש נובמבר 2022 דו"ח בנושא אסדרת תחום הנכסים הדיגיטליים<sup>10</sup> ובו סקירה של תמונת האסדרה של נכסים אלה בישראל ובעולם, עקרונות מנחים לאסדרת התחום והמלצות מדיניות לכלל הגופים שעוסקים בדבר במשק הישראלי. ההמלצות עוסקות בעיקר בהסרת חסמים תוך שמירה על ניהול סיכונים כנדרש, הסדרה והרחבה של סמכויות קיימות, ריכוז סמכויות בגוף אחד, עיגון בחקיקה של סמכויות רישוי ופיקוח על הנפקה של נכסים דיגיטליים מגובים (מטבעות יציבים) ומתן שירותים פיננסיים באמצעותם.

כמו כן פועלת בבנק ישראל בשנתיים האחרונות ועדה בראשותו של המשנה לנגיד אשר בוחנת את נושא הנכסים הדיגיטליים מההיבטים היציבותי, האסדרתי, הטכנולוגי, המוניטרי והמשפטי. בין היתר פעלה הוועדה לגיבוש מסמך עקרונות לאסדרה של הפעילות במטבעות יציבים בישראל אשר פורסם בחודש פברואר

<sup>8</sup> Aquilina, Matteo, Jon Frost, and Andreas Schrimpf. Addressing the risks in crypto: laying out the options. No. 66. Bank for International Settlements, 2023. <https://www.bis.org/publ/bisbull66.pdf>.

<sup>9</sup> הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, "הערכת הסיכונים הלאומית (NRA) בתחום איסור הלבנת הון – גופי האכיפה", נובמבר 2021. [https://www.gov.il/blobFolder/dynamiccollectorresultitem/nra-enforcement-bodies-2021/he/periodic-docs\\_nra\\_enforcement\\_bodies\\_2021.pdf](https://www.gov.il/blobFolder/dynamiccollectorresultitem/nra-enforcement-bodies-2021/he/periodic-docs_nra_enforcement_bodies_2021.pdf)

<sup>10</sup> הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, "דו"ח אסדרת תחום הנכסים הדיגיטליים – מפת דרכים למדיניות", נובמבר 2022.

2023.<sup>11</sup> מטרת האסדרה היא לאפשר פעילות במטבעות יציבים תוך ניהול הסיכונים שכרוכים בשימוש בהם והתאמת ההגנות הצרכניות והדרישות היציבותיות לקיומה של פעילות ייחודית זו.

### השינויים באסדרה הבנקאית הישראלית שנוגעת לנכסים קריפטוגרפים

הפיקוח על הבנקים ביצע במהלך השנה החולפת שני תיקונים בהוראות הניהול הבנקאי התקין שמטרתם להסדיר את פעילות הבנק ולקוחותיו בתחום הנכסים הקריפטוגרפים.

**תיקון ראשון** נגע לשירותי תשלום ללקוחות הבנק אגב פעילות במטבעות וירטואלים. על רקע הגידול בהיקפי הפעילות של לקוחות במטבעות וירטואלים וכנגזרת מכך הגידול בבקשות של הלקוחות להעביר את הכספים שמקורם בפעילות זו אל חשבונות תשלום שמנוהלים במערכת הבנקאות, תיקן הפיקוח על הבנקים בחודש מאי 2022 את הוראת ניהול בנקאי תקין 411 שעוסקת בניהול סיכון איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור והוסיף את סעיף 87א להוראה, שעוסק בשירותי תשלום אגב פעילות של לקוחות במטבע וירטואלי.<sup>12</sup>

ההוראה מגדירה עקרונות לניהול סיכונים איסור הלבנת הון ומימון טרור שנובעים מהפעילות האמורה וקובעת כי על התאגידים הבנקאים לבצע הערכת סיכונים ייעודית לתחום וכי תאגיד בנקאי לא יסרב לתת שירותי תשלום אגב פעילות במטבע וירטואלי, רק בשל היות השירות קשור במטבעות וירטואלים וזאת ככל שנותן השירות במטבעות וירטואלים שהינו צד לעסקה קיבל רישיון למתן השירות בישראל. כמו כן מגדירה ההוראה בין היתר כמה נושאים שיש לכלול במדיניות ובנהלים אשר ייקבעו בהתאם להערכת הסיכונים שביצע התאגיד הבנקאי ובהתאם לגישה מבוססת סיכון. בין היתר יש לבחון את זהותו של נותן השירותים ואת דרישות איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור שחלות על פעילותו. ההוראה קובעת כי לא ניתן לקבוע מדיניות של סירוב גורף במקרה של פעילות שמבוצעת באמצעות נותן שירותים במטבע וירטואלי אשר קיבל רישיון מהממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון למתן שירותים במטבע וירטואלי. בנוסף נדרשים התאגידים הבנקאים לקבוע מדיניות ביחס לפעילותם שמבוצעת באמצעות נותני שירותים במטבעות וירטואלים אחרים וזאת בהתאם לממצאי הערכת הסיכונים שהם ביצעו. ההוראה קובעת כי על התאגיד הבנקאי לקבוע את נתיבי המטבע הווירטואלי שבהם הוא יאפשר שירותי תשלום אגב פעילות במטבע וירטואלי וכן לברר את מקור הכספים ששימשו לרכישת המטבע הווירטואלי ואת הנתיב שעברו הכספים ממועד רכישת המטבע הווירטואלי ועד להפקדת הכספים שמקורם במימוש המטבע הווירטואלי בחשבוננו של הלקוח בתאגיד הבנקאי.

נוסף לאלה כוללת ההוראה חובת גילוי ללקוח, שלפיה יש לגלות ללקוח בכל אחד מערוצי הביצוע האפשריים של הפעולות (בסניף, בטלפון, ביישומון וכדומה), בסמוך וככל הניתן טרם הוצאת כספים ראשונה מחשבונות שמנוהלים בתאגיד הבנקאי אל חשבון נותן השירותים במטבע וירטואלי, אודות מדיניותו של התאגיד הבנקאי ביחס לקבלת הכספים תמורת הפעילות במטבעות וירטואלים מנותן שירותים במטבע וירטואלי לחשבונות שמנוהלים בתאגיד הבנקאי. כמו כן נדרש התאגיד הבנקאי לפרסם באתר המרשתת שלו את מדיניותו לעניין מתן שירותי תשלום אגב פעילות במטבעות וירטואלים.

**תיקון שני** נוגע למוצרים חדשים שיוצעו ללקוחות על ידי הבנק בתחום הנכסים הקריפטוגרפים. בתוך כך פרסם הפיקוח על הבנקים בחודש פברואר 2023 עדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 310 בנושא ניהול סיכונים, שמפנה את תשומת הלב לסיכונים שנגזרים בתחום זה, לרבות לדרישות הצרכניות שנובעות מפעילות זו.<sup>13</sup> במסגרת התיקון להוראה הורחבו הדרישות שחלות בתהליך של הצעת מוצר חדש ללקוחות

<sup>11</sup> בנק ישראל, "עקרונות לפעילות מטבעות יציבים – מסמך להערות הציבור", פברואר 2023.

<sup>12</sup> ראו הוראת ניהול בנקאי 411 בנושא ניהול סיכונים איסור הלבנת הון <https://www.boi.org.il/roles/2501/3455/18098>.

<sup>13</sup> ראה הוראת ניהול בנקאי 310 בנושא ניהול סיכונים <https://www.boi.org.il/roles/supervisionregulation/3455/%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C-%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D/%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C-%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D>.

הבנק, כך שהתהליך יכלול גם בחינה כי המוצר עומד בדרישות החוקים והתקנות וכי הערכת הסיכונים תכלול התייחסות לחובות הבנק כלפי לקוחותיו. בנוסף לכך, על רקע פוטנציאל הסיכון שגלום בפעילות שקשורה לנכסים קריפטוגרפים, נקבעה חובה להודיע למפקח על הבנקים מראש ובכתב על פעילות שקשורה לנכסים קריפטוגרפים.

הפיקוח על הבנקים יוסיף לעקוב אחר ההתפתחויות בתחום הנכסים הקריפטוגרפים וימשיך לפעול לטובת הלקוחות, תוך ניהול סיכונים מוקפד, ובנוסף צפוי לעגן הוראות דיווח תקופתית לפיקוח על הבנקים בנוגע להיקפי העברות והפקדות כספים אגב פעילות במטבעות וירטואלים וכן בנוגע להיקפי פתיחה וניהול של חשבונות לקוחות שהם נותני שירותים בנכסים וירטואלים.

### תיבה ז'-3:

## תשלום שכר לעובדים פלסטינים שמועסקים בישראל כדין באמצעות העברות בנקאיות

- בשנתיים האחרונות נערכה עבודת מטה בין משרדית של בנק ישראל, מתאם פעולות הממשלה בשטחים, החשב הכללי במשרד האוצר ורשות האוכלוסין וההגירה, להקמת מנגנון שיאפשר תשלום שכר לעובדים פלסטינים תושבי יהודה ושומרון, שמועסקים בישראל כדין, באמצעות העברות בנקאיות לחשבונותיהם, לאחר אימות העסקתם במאגר רשמי של מדינת ישראל.
- במסגרת המנגנון תינתן לבנקים גישה למרשם מוסמך של רשות האוכלוסין וההגירה שכולל מידע על אותם מועסקים פלסטינים. אימות המידע אודות מועסקים פלסטינים מול מאגר מידע רשמי של מדינת ישראל, יש בו בכדי להפחית משמעותית את הסיכון למימון טרור ולהלבנת הון שגלום בפעילות, מאחר ויש בבדיקה להעיד על חוקיותה של ההעסקה ועל היעדר מידע של גורמי ביטחון על מעורבות בטרור.
- בסוף שנת 2022 הושלמה ההיערכות של מערכת הבנקאות לקבלת מידע מרשות האוכלוסין וההגירה באופן שיאפשר מתן שירות של תשלומי שכר באמצעות העברות בנקאיות בהיקפי פעילות משמעותיים. כמו כן הטילה רשות האוכלוסין וההגירה בתחילת שנת 2023 חובה על מעסיקים ישראלים לשלם את שכר העובדים הפלסטינים שעובדים בישראל באמצעות העברות בנקאיות לחשבונות הבנק של עובדים אלה ברשות הפלסטינית.
- המעבר לתשלומי שכר באמצעות העברות בנקאיות, יש בו כדי לסייע בצמצום השימוש במזומן, וכפועל יוצא בצמצום הלבנת הון והעלמות מס בישראל ובטיוב של אמצעי הפיקוח והבקרה של הרשויות המוסמכות בישראל על ההעברות של תשלומי השכר לעובדים הפלסטינים.

### רקע

כיום מועסקים בתחומי מדינת ישראל כ-120 אלף עובדים פלסטינים ולפי הערכותיהם של הגורמים המקצועיים, מסתכם היקף המזומנים שמשולמים מדי שנה לעובדים אלה לכ-15-10 מיליארד ש"ח בשנה.

לשימוש נרחב במזומנים יש כדי להקל על ביצוען של עבירות שקשורות להעלמות מס, להלבנת הון, למימון טרור ועבירות שונות נוספות והוא מאפשר גם לעקוף את המערכת הפיננסית, שמהווה שומר סף במאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. נוכח תופעות שליליות אלה, נחקק החוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018, שמטרתו להגביל את השימוש הרחב במזומנים ובמסגרתו הוטלו הגבלות על תשלום או על קבלה של שכר עבודה במזומן.<sup>1</sup>

בנוסף לכך, ביצוע תשלומי שכר לעובדים הפלסטינים באמצעות מזומנים מציב כמה אתגרים נוספים ובהם אופן הפיקוח על העברת התשלומים, אופן הבקרה על תשלומי מיסים לישראל ולרשות הפלסטינית (רש"פ) ובנוסף גורם הדבר לעיתים ליצירה של מחלוקות בין עובדים פלסטינים לבין מעסיקיהם בנוגע להיקף השכר ששולם בפועל. גם בצדה של הרשות הפלסטינית יש לשימוש הנרחב במזומנים השלכות שליליות ובדיונים עם נציגי הרשות המוניטרית הפלסטינית, עם קרן המטבע הבין-לאומית ועם גורמים בין-לאומיים נוספים, עלה כי הסדרת תשלומי שכר באמצעות העברות בנקאיות לחשבונות הבנק של העובדים ברש"פ, יסייע

<sup>1</sup> במקרים שבהם שכר העבודה עולה על 6,000 ש"ח (סעיף 2 לחוק). מהוראה זו הוחרגו אזרחים ישראלים שמשלמים במזומן לתושבי יהודה ושומרון או לתושבי המועצה הפלסטינית (קרן, הרש"פ) שאינם אזרחים ישראלים, או מקבלים תשלום במזומן מתושבים כאמור, באמצעות הוראת שעה.

בצמצום המזומנים אשר נמצאים בידי הבנקים הפועלים ברש"פ ויקטין בכך עלויות תפעול משמעותיות, לצד השיפור שייגרם בתחום של ההכלה הפיננסית.

החלטת ממשלה מס' 2174 מדצמבר 2016, שעניינה הגדלת היקפי התעסוקה של עובדים פלסטינים מאזור יהודה ושומרון בישראל, ייעול אופן ההקצאה של היתרי עבודה והבטחת תנאי העסקה הוגנים לעובדים פלסטינים, מהווה צעד משמעותי שסייע להתמודדות עם אתגרים אלה ועם אתגרים נוספים. במסגרת החלטה זו נקבע בין היתר כי יוקם צוות בין-משרדי אשר יבחן את הסדרת תשלומי השכר והזכויות הסוציאליות של העובדים הפלסטינים, לרבות הטלת חובה על המעסיקים להעביר את שכר העובדים הפלסטינים באופן סדיר אל חשבונות הבנק שלהם באמצעות מנגנון שייקבע על ידי הצוות. כך הוקם צוות עבודה בין-משרדי בהובלת מנכ"ל משרד האוצר ובו החולט לקדם מנגנון של תשלומי שכר לעובדים הפלסטינים באמצעות העברות הבנקאיות. לצורך יישום החלטת צוות העבודה הבין-משרדי נערכה בשנתיים האחרונות עבודת מטה בין-משרדית מאומצת של בנק ישראל, מתאם פעולות הממשלה בשטחים, החשב הכללי במשרד האוצר ורשות האוכלוסין וההגירה, לשם הקמת מנגנון שיאפשר תשלום שכר לעובדים פלסטינים תושבי יהודה ושומרון שמועסקים בישראל כדין, באמצעות העברות בנקאיות לחשבונותיהם ברשות הפלסטינית.

בתום עבודת המטה, הודיעה רשות האוכלוסין וההגירה לציבור המעסיקים הישראליים על השלמת הקמתו של מנגנון זה ועל החובה לשלם החל מתאריך 1 בינואר 2023 את שכרם של העובדים הפלסטינים תושבי יהודה ושומרון באמצעות העברה בנקאית לחשבון בנק ברשות הפלסטינית.<sup>2</sup>

### תשלומי השכר לעובדי הרשות הפלסטינית טרם הקמת המנגנון

טרם הקמת המנגנון שמאפשר תשלום שכר לעובדים פלסטינים שמועסקים בישראל כדין באמצעות העברות בנקאיות לחשבונותיהם ברש"פ, יכלו אמנם המעסיקים לשלם לעובדיהם תשלומי שכר באמצעות העברה בנקאית, אך הדבר לווה במורכבות רבה מצד הבנקים, נוכח הדרישות בגין איסור הלבנת הון ומימון טרור, דבר שהוביל לכך שבחינת העברות לווה בבדיקות פרטניות, מה שהקשה על האפשרות לבצע העברות בנקאיות בהיקפים משמעותיים ובמהירות הנדרשת. עניין זה מקבל משנה תוקף לנוכח העובדה שהרשות הפלסטינית מוגדרת כטריטוריה בסיכון להלבנת הון ולמימון טרור, מה שמתבטא בניטור מוגבר אחר הפעילות הפיננסית אל מול הרשות הפלסטינית ולדיווח לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור על פעילות רגילה בספים נמוכים יותר באופן משמעותי מהעברות למדינות שאינן מוגדרות כטריטוריות בסיכון.

משכך, על מנת לאפשר בשגרה תשלומי שכר באמצעות העברה בנקאית לכלל העובדים הפלסטינים שמועסקים בהיתר, נדרש היה להבטיח כי למערכת הבנקאות יהיו כלים הולמים, זמינים ומהירים לניהול הסיכון, כך שההעברות יוכלו להתבצע בצורה ידידותית ויעילה. בשל כך עלה הצורך לאפשר לבנקים גישה למרשם מוסמך של המדינה, שכולל מידע על אותם מועסקים פלסטינים. לתפיסת הפיקוח על הבנקים, אימות המידע אודות מועסקים פלסטינים מול מאגר מידע רשמי של מדינת ישראל, יש בו כדי להפחית משמעותית את הסיכון למימון טרור ולהלבנת הון שגלום בפעילות, משום שהוא מעיד על חוקיות העסקה ועל היעדר מידע של גורמי ביטחון על מעורבות בטרור.

<sup>2</sup> חוזר ראש מינהל 18/2022 מתאריך 2 בנובמבר 2022 של רשות האוכלוסין וההגירה בנושא "חובת תשלום שכר העובדים הפלסטינים באמצעות העברה בנקאית". [https://www.gov.il/he/Departments/policies/obligation\\_to\\_pay\\_palestinian\\_workers](https://www.gov.il/he/Departments/policies/obligation_to_pay_palestinian_workers)



## תיבה ז'-4:

### פעילות הפיקוח על הבנקים ברקע המלחמה בין רוסיה לבין אוקראינה

- לאור החשיבות הרבה שהפיקוח על הבנקים מייחס למתן שירות בנקאי מיטבי לאוכלוסיית העולים החדשים, פועל הפיקוח על הבנקים בכל האמצעים כדי לאפשר לעולים החדשים לנהל בה פעילות בנקאית ופיננסית תקינה.
- בהכירו את תפקידה החשוב של המערכת הפיננסית במארג החיים של העולים החדשים, פעל וימשיך הפיקוח על הבנקים לפעול במגוון האמצעים והדרכים שברשותו במטרה לסייע לאוכלוסייה זו להתמודד עם הקשיים שהם חווים בהתנהלותם הפיננסית מול מערכת הבנקאות בישראל תוך מתן דגשים למערכת הבנקאות לפעול ברגישות ולהנגיש את שירותיה לעולים החדשים.
- בשל המלחמה בין רוסיה לאוקראינה, הונהגו על ידי מדינות זרות וארגונים בין-לאומיים שונים משטרי סנקציות על גורמים שונים באשר לפעילות מול רוסיה. המלחמה הביאה לעלייה בסיכון איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור בפעילות אל מול רוסיה. כך שהפוטנציאל לניצולה של מערכת הבנקאות לצורך עקיפה של משטרי סנקציות אלה, חושף את התאגידים הבנקאים לסיכונים משמעותיים וביניהם סיכוני ציות וסיכוני הלבנת הון ומימון טרור.
- בפני התאגידים הבנקאים בישראל עומדים אתגרים רבים באשר למציאת האיזון בין חשיבות ניהול הסיכונים השונים לבין החשיבות של מתן שירות ללקוחות קיימים וחדשים.

### רקע

המלחמה בין רוסיה ואוקראינה שהחלה בחודש פברואר 2022 ושעדיין נמשכת, הביאה להטלת סנקציות על ידי מדינות המערב כנגד רוסיה. לצד זאת הביאה המלחמה האמורה לעלייה נרחבת של עולים חדשים מארצות חבר העמים לשעבר (אוקראינה, רוסיה ובלרוס) שמבקשים להעביר את מרכז חייהם לישראל. בשל המלחמה הונהגו על ידי מדינות זרות וארגונים בין-לאומיים שונים משטרי סנקציות מורכבים, דינמיים ועם השלכות שונות על יחידים, על גורמים עסקיים, על גופים פיננסים שונים, על אזורים גיאוגרפים ועל ענפי משק שונים.

ניצולה האפשרי של מערכת הבנקאות לצורך עקיפה של משטרי סנקציות אלה, חושף את התאגידים הבנקאים לסיכונים משמעותיים וביניהם, סיכוני ציות, סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, סיכונים משפטיים וסיכוני מוניטין.

על רקע המלחמה עומדים התאגידים הבנקאים בישראל באתגרים רבים באשר לאיזון בין שתי חובות רגולטוריות המוטלות עליהם: ניהול הסיכונים לנוכח החשיפה המשמעותית להפרה או לעקיפה של משטרי הסנקציות הבין-לאומיות כאמור מחד והחובה למתן שירות ללקוחות ובכלל זה מתן האפשרות לעולים החדשים להתנהל פיננסית בישראל מאידך.

לאור חשיבותה של המערכת הפיננסית במארג החיים של העולים החדשים, פעל וימשיך הפיקוח על הבנקים לפעול לטובת מטרה זאת במגוון האמצעים והדרכים שברשותו, כאשר המסר העיקרי הוא שעל מערכת הבנקאות לפעול למתן שירות מיטבי לאוכלוסיית העולים החדשים, בדגש על רגישות ועל הנגשת השירותים בשפה הרוסית וזאת כפוף למדיניות ניהול הסיכונים.

## עיקרי הפעילות של הפיקוח על הבנקים:

### פעילות האסדרה

מאז פרוץ המלחמה פרסם הפיקוח על הבנקים שלושה מכתבים לתאגידי הבנקאים שבמסגרתם הוא הנחה אותם לנהל את הסיכון באשר לחשיפה לניצולם לצורך הפרה או עקיפה של משטרי הסנקציות הבין-לאומיות ולפעול בזהירות וברגישות למצבם של לקוחות קיימים וחדשים שמושפעים מהמלחמה.

**1.** מכתב המפקח על הבנקים מיום 8 ביוני 2022 בנושא "סיכונים הכרוכים בהתקשרות עם גורמים מוכרזים ברשימות סנקציות בינלאומיות וברשימות סנקציות לאומיות של מדינות זרות", במסגרתו נדרשו הבנקים, כחלק מתהליכי ניהול הסיכונים שהם נדרשים להם, לקבוע במסגרת הוראת ניהול בנקאי תקין 310 בנושא "ניהול סיכונים" מדיניות ונהלים באשר לאופן שבו ייעשה שימוש ברשימות בין-לאומיות וברשימות סנקציות לאומיות של מדינות זרות ולהתקשרות או לביצוע פעולות עם גורמים מוכרזים ברשימות כאמור. כל זאת בכפוף לחובות של התאגידי הבנקאים כלפי לקוחותיהם ובין היתר, בהתחשב בנסיבות ואופי הפעולה. עוד הודגש במכתב כי סירוב לביצוע פעילות, התקשרות חדשה והפסקת התקשרות קיימת בשל יישום מדיניות כאמור, ייחשבו סירוב סביר למתן שירות לעניין חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א - 1981.

**2.** מכתב המפקח על הבנקים מיום 16 באוגוסט 2022 בנושא "פתיחת חשבון לעולים חדשים וקבלת כספים מרוסיה באמצעות המערכת הבנקאית בישראל" במסגרתו הודגשה הציפייה הפיקוחית למתן שירות מיטבי לאוכלוסיית העולים החדשים באמצעות מערכת הבנקאות בישראל בדגש על התנהלות ברגישות גבוהה למצבם, תוך הנגשת השירותים הבנקאיים הבסיסיים בערוצי הפעילות השונים בשפה הרוסית והאחדת תהליכי עבודה בסניפי הבנק השונים של אותו תאגיד בנקאי.

**3.** מכתב המפקח על הבנקים מיום 2 בפברואר 2023 בנושא "מתן שירות ללקוחות המערכת הבנקאית בישראל ברקע המלחמה בין רוסיה לאוקראינה" שפורסם על רקע פניות מארגונים חברתיים ולקוחות של מערכת הבנקאות לפיקוח על הבנקים, בדבר קשיים של העולים החדשים מול מערכת הבנקאות בישראל. בהמשך למכתב הקודם מיום 16 באוגוסט 2022 ניתן דגש במכתב לציפייה הפיקוחית להתנהלות ברגישות גבוהה לאוכלוסיית העולים החדשים, תוך איזון בין הצורך לנהל את הסיכון כאמור. כל זאת תוך הנגשת המידע בשפה הרוסית והאוקראינית וכנדרש בהוראת ניהול בנקאי תקין הוראה 406 שעניינה "שירותים בנקאיים לעולים חדשים". כמו כן הובהר במכתב כי אין לנהל סיכונים באמצעות הימנעות גורפת ממתן שירותים וכי במקרה של סירוב להעברת כספים מרוסיה או מאוקראינה למערכת הבנקאות בישראל ולהפך, נדרש התאגיד הבנקאי לתת ללקוח נימוק מפורט ובהיר. במכתב הודגש גם כי התאגידי הבנקאים נדרשים להתנהל באופן אחיד בקשר למסמכים הנדרשים לפתיחת חשבון בין סניפים שונים של אותו תאגיד בנקאי ולהגדיר גם את רשימת המסמכים הנדרשים לשם הבחינה של בקשת עולה חדש לפתיחת חשבון.

### המעקב אחר ניהול הסיכונים במערכת הבנקאות

הפיקוח על הבנקים מקיים שיח שוטף אל מול מערכת הבנקאות והוא מדגיש במסגרתו את החשיבות של קביעת מדיניות ניהול סיכונים בהתאם לנדרש במכתב המפקח על הבנקים מיום 8 ביוני 2022, תוך נקיטת פעולות מעקב וניטור הדוקות אחר הפעילות מול רוסיה. הפיקוח מקיים מעקב אחר ניהול הסיכון של הבנקים אגב הסנקציות שהוטלו על ידי מדינות המערב וזאת לצד מעקב אחר התנהלותם של הבנקים בעניין העולים

החדשים, לרבות קבלת מידע כמותי אודות היקף פתיחת החשבונות והיקף העברות הכספים של העולים החדשים שמגיעים לישראל מהמדינות שנתונות לסנקציות ובדגש על כך כי לא קיימים חסמים רגולטוריים ושהתנהלותם של הבנקים מאפשרת את התנהלותם הפיננסית של העולים החדשים מולם.

### פעילות ההסברה

הפיקוח על הבנקים קיים פגישות עם ארגונים חברתיים שפועלים למען העולים החדשים מרוסיה (כגון, לובי המיליון) וזאת במטרה להבין ישירות מה"שטח" מהם הקשיים של העולים החדשים, להסביר את האמצעים ואת הדרכים שבהם הפיקוח על הבנקים נוקט על מנת לסייע לאוכלוסיית עולים שנתקלים בקשיים בפעילותם מול מערכת הבנקאות בישראל, בכפוף למדיניות ניהול הסיכונים של הבנקים וגם לדון יחדיו בדרכים המיטביות שבאמצעותן ניתן לסייע לאוכלוסייה זו. הפיקוח על הבנקים קיים שולחן עגול בהשתתפות נציגים של מערכת הבנקאות, נציגים של ארגונים חברתיים, של משרד הקליטה, של הסוכנות היהודית, שבו גובשו בין השאר פתרונות אפשריים שבהן ניתן לסייע לקשיים שאיתם מתמודדים העולים החדשים. לאור האמור לעיל, בנק ישראל יקיים מפגש הסברה לאוכלוסיית העולים החדשים, למערכת הבנקאות, לארגונים חברתיים ולגופים שעוסקים בתחום העלייה והקליטה, שילווח במסע הסברה דיגיטלי מתורגם לשפה הרוסית לאוכלוסיית העולים החדשים ושיעסוק בנושא. בנוסף התקיימה פגישה עם נציגי משרד הקליטה על מנת לדון בקשיים השונים של העולים החדשים מול מערכת הבנקאות ובמטרה לגבש דרכי סיוע ולתת מענה הולם למצבם.

### הפעילות של היחידה לפניות הציבור

מאז פרוץ המלחמה טיפלה היחידה לפניות הציבור של הפיקוח על הבנקים (להלן, "היחידה") בכ-100 פניות ותלונות פרטניות שהתקבלו בפיקוח על הבנקים ושהועברו לטיפול הבנקים ותלונות שהתקבלו כערעור והפיקוח על הבנקים התערב בעניין.

על רקע גל העלייה לישראל הונגשו דרכי הפנייה ליחידה, המידע אודות פעילות היחידה ודרכי הפנייה לנציבויות פניות הציבור בבנקים וביחידה כפי שהדברים מפורסמים באתר המרשתת של בנק ישראל בשפה הרוסית. כמו כן הורחבו דרכי הפנייה ליחידה, כך שמתאפשר לפנות בכתב גם בשפה הרוסית. בנוסף הנגיש הפיקוח על הבנקים לעולים החדשים מידע מתאים נוסף בשפה הרוסית ובכלל זה את מכתבי הפיקוח האמורים שפורסמו על רקע המלחמה.

### פעילות במסגרת כוח המשימה הבין-סוכנותי בנושא הסנקציות

הפיקוח על הבנקים הינו שותף בכוח המשימה הבין-סוכנותי שטיפול בעניין הסנקציות שהטילו מדינות מערב על רוסיה, בהובלת משרד החוץ, שכלל גם משרדי ממשלה ורשויות נוספים (להלן, "כוח המשימה"). פעולות הפיקוח המתאימות בוצעו בתיאום מול כוח המשימה.

## תיבה ז'-5:

### שימוש במודלים של למידת מכונה (ML - Machine Learning) לניהול האיכות ולניטור המידע הפיקוחי

- גופי פיקוח רבים בעולם וביניהם הפיקוח על הבנקים בישראל העמיקו בעשור האחרון את השימוש במידע כבסיס לניהול המדיניות הפיקוחית. הצורך הגובר בהפקת תובנות מהמידע לביצוע תפקידיו של הפיקוח על הבנקים, הביא לעלייה מתמשכת בהיקף הנתונים שנקלטים ושמונהלים באופן שוטף בפיקוח על הבנקים והגביר את הצורך להשתמש בכלים ייעודיים, ממוכנים ויעילים לניהול ולניתוח נתוני עתק (להלן, 'ביג-דאטה').
- מודלים של למידת מכונה (ML - Machine Learning) מאפשרים טיפול ממוכן ויעיל לאתגרים של ניהול המידע ובפרט אתגרי בקרת איכות של סדרות נתונים על פני זמן, כגון הצפתה של טעויות דיווח או טעויות בחישובים של סדרות והצפה של אירועים חריגים.
- על מנת להבטיח איכות טובה של המידע המנוהל (DQM – Data Quality Management) וכדי להציף אירועים משמעותיים לבעלי התפקידים השונים בפיקוח, פותחו בבנק ישראל שלושה מודלים של ML: מודל חד משתני לזיהוי תצפיות חריגות להצפה של טעויות דיווח, מודל רב-משתני לזיהוי תצפיות חריגות להצפה של חריגות עסקיות ומודל לזיהוי של התקרבות למגבלה רגולטורית.
- הפיקוח על הבנקים והחטיבה לטכנולוגיית המידע בבנק ישראל, החלו בסוף שנת 2022 בפיתוח של אסטרטגיית דאטה רחבה ובפרט מערכת התרעות פיקוחית שתכלול ארבעה סוגים של התרעות: סטטוס ותהליכים; תוכן ונתונים; מגמות; וכן ניטור של סיכונים. שלושת מודלי ה-ML שפותחו על מנת ליעל ולשפר את עבודת הפיקוח על הבנקים יכללו במערכת ההתרעות הפיקוחית וייתנו מענה לצורך של הצפת התרעות מסוג תוכן ונתונים, וניטור סיכונים.

#### חלק א - הצורך בניהול חכם של מידע, ריבוי נתונים ושימוש במודלים של ML

גופי אסדרה רבים בעולם וביניהם הפיקוח על הבנקים בישראל העמיקו בעשור האחרון את השימוש במידע כבסיס לניהול המדיניות הפיקוחית. הפיקוח על הבנקים מנתח בעבודתו השוטפת ועוקב אחר ההתפתחויות בתחומי היציבות, התחרות, החדשנות וההוגנות של מערכת הבנקאות. תהליך זה מתבסס על איסוף, ניהול וניתוח שוטפים של נתונים עדכניים שמתקבלים מהתאגידים במערכת הבנקאות (בנקים וסולקים).

הצורך הגובר בהפקת תובנות מהמידע לצורך ביצוע תפקידיו של הפיקוח על הבנקים, הביא לעלייה מתמשכת בהיקף וברמת הגרנדולריות של הנתונים שנקלטים ומנוהלים באופן שוטף בפיקוח על הבנקים (איור ז'-5).

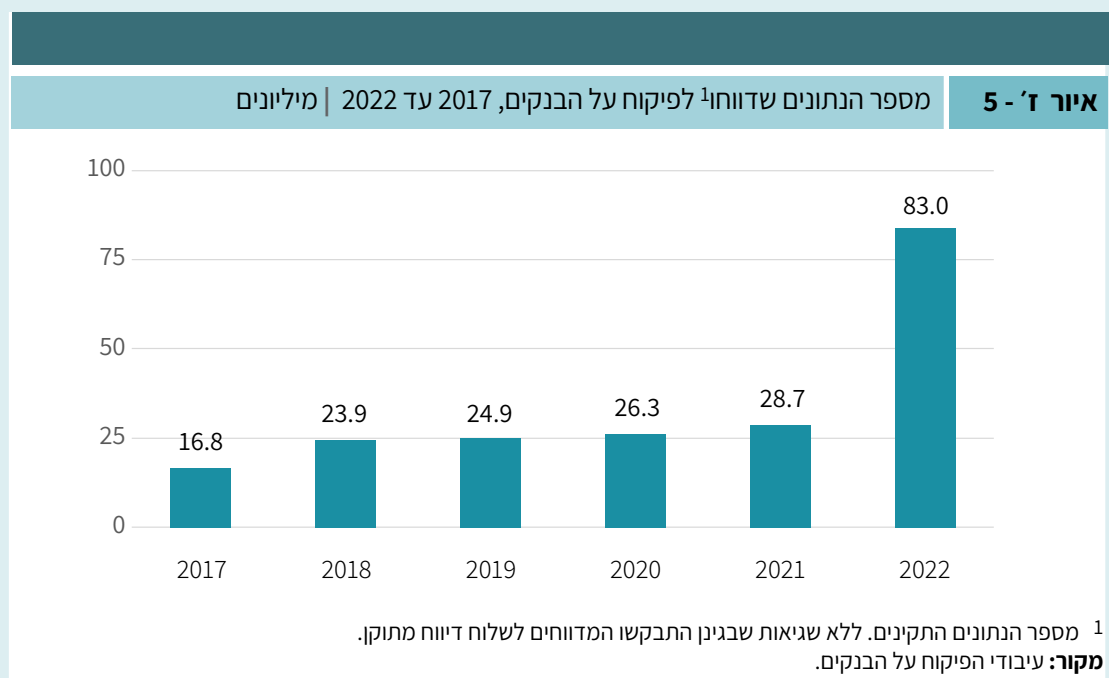
היקף המידע שמתקבל באופן שוטף העלה את הצורך להשתמש בכלים ייעודיים, ממוכנים ויעילים לניהול ולניתוח של נתוני עתק (להלן, 'ביג-דאטה'). אחד האתגרים המרכזיים בהקשר של ניהול מאגרים ברמת ביג-דאטה קשור לבקרה על איכות המידע ולניתוח והנגשה של כמויות מידע גדולות. בעוד שעבודתם של מנהלי מאגרי מידע נעשתה בעבר לרוב בצורה ידנית, רכישת ידע ומיומנויות בתוכנות ובשיטות שמתאימות לנפחים גדולים במיוחד של מאגרי מידע, הופך כיום ליותר ויותר חיוני בעבודתם השוטפת.

מאגר הסדרות של בנק ישראל שהוקם בשנת 2021 מרכז את כלל סדרות הנתונים העתיות בארגון.<sup>1</sup> מאגר זה כולל סדרות נתונים במגוון רחב של נושאים שמיצרות בחטיבות השונות של בנק ישראל. נתוני הבנקאות

<sup>1</sup> להרחבה על הסוגים ועל ההיקפים של הדיווחים שנקלטים בפיקוח על הבנקים ועל מאגר הסדרות ראו תיבה "ניהול המידע הפיקוחי ומיצוי הערך הטמון בו" בסקירת מערכת הבנקאות לשנת 2021.

במאגר הסדרות שמנוהלים בחטיבת הפיקוח על הבנקים כוללים מעל ל-240 אלף סדרות עתיות שמתייחסות לנתונים גולמיים שדווחו על ידי הגופים המפוקחים וחישובים שמתבצעים בפיקוח על הבנקים, על בסיס הנתונים הגולמיים האלה, ונשמרים במאגר הסדרות. סדרות אלה מונגשות לעובדי הפיקוח על הבנקים למעקב ולניטור שוטף אחר פעילותה של מערכת הבנקאות, לחוקרים ולמקבלי החלטות בבנק ישראל לצורך ביצוע תפקידיהם וכן לציבור הרחב באתר של בנק ישראל.

תהליך הניהול והניתוח של הסדרות העתיות כולל בתוכו תהליכי בקרת איכות להצפת טעויות בדיווח או בחישובים וכן הצפת מקרים חריגים. תהליכים אלו מהווים אתגר הן עבור מנהלי המאגרים והן עבור מנתחי המידע בפיקוח על הבנקים וקיים קושי לתת להם מענה ידני בשל היקפם הגדול של הנתונים, ולעיתים קיים צורך במתן פתרונות המבוססים על מודלים הסתברותיים. מודלים של למידת מכונה (ML-Machine Learning) מאפשרים טיפול ממוכן ויעיל לאתגרים אלו. בתיבה זו נציג מודלים של ML שפותחו בבנק ישראל עבור ניהול איכות וניטור המידע הפיקוחי.



### חלק ב' - מודל חד משתני לזיהוי תצפיות חריגות בסדרות עתיות

כחלק מעבודתם השוטפת נדרשים מנהלי מאגרי מידע לנהל את איכות הדאטה (Data Quality Management, DQM). מטרתו של ה-DQM הוא להבטיח רמת איכות טובה ואמינות גבוהה של הנתונים ולאפשר בכך למשתמשי הדאטה להפיק ממנו תובנות עם מהימנות מרבית. תהליך של DQM מתחיל מאפיון מדויק של דרישת הדיווח מהגופים המפוקחים. דרישה קפדנית ומדויקת תמנע טעויות בדיווח ושונות בנתונים בין מדווחים שנובעת מאי-הבנות לגבי המידע המבוקש. בעת קליטת המידע נערכות בדיקות סבירות ובדיקות לוגיות שהן דטרמיניסטיות. למשל: בדיקה של סוג הנתון שיכול להיות מדווח בכל שדה - נומרי, טקסטואלי, אחוזי וכדומה; מגבלות על ערכים; וכן בדיקות לוגיות בין שדות. לאחר קליטת הנתונים מתבצעות בדיקות סטטיסטיות לאיתור תצפיות חריגות בדאטה. שלב זה משלב מודלים של ML שמאפשרים

פתרון של בעיות סיווג, כאשר המטרה של המודלים היא הסיווג של התצפית החדשה כחריגה או נורמטיבית. מודלים סטטיסטיים לומדים מאפשרים להתריע על תצפיות שהחריגות שלהן אינה בולטת לעין, וגם לעבור ביעילות ובמהירות על כמות דאטה מאוד גדולה שלא מאפשרת חיפוש ידני של חריגים. בסוף התהליך, מנהל מאגר המידע מחליט באילו מקרים לפנות למדווח לבירור על תצפית חריגה ולבקש בעת הצורך את התיקון של המידע. זהו שלב חשוב שבו ניתן להעריך את הצלחתו של מערך ה-DQM באיתור של בעיות בדיווח ואת הצלחתו של המודל הסטטיסטי בסיווג החריגים בפרט.

יש שני סוגי חריגים שאותם אנו מעוניינים להציף: האחד הוא טעות בדיווח שדורשת תיקון על ידי הגוף המדווח והשני חריגה עסקית - תצפית חריגה שיש לה נימוק עסקי ושלא נובעת מטעות בדיווח, שאותה נרצה להציף לצורך מעקב וניהול סיכונים.

המודל החד משתני לזיהוי חריגים פותח על מנת להציף תצפית חריגה שנובעת מטעות בדיווח. מודל זה בוחן כל סדרה בפני עצמה ומודד חריגות בתצפית שנבדקת ביחס לתצפיות העבר של אותה הסדרה. מודל טוב לזיהוי חריגים צריך לקחת בחשבון את מאפייניהן של הסדרות. נדגיש כי סדרות אלה הן סדרות עתיות שבהן התצפיות נמדדות זו אחר זו במרווח זמן נתון, כך שיש תלות בין תצפית לתצפית שקודמת לה. לסדרות מסוג זה יש מודלים ייעודיים שמסוגלים להתמודד עם המאפיינים הייחודיים שלהן. הסדרות שנבדקות מתעדכנות בתדירות שונות (שנתית, רבעונית, חודשית וכו'), עם העומק ההיסטורי המרבי שמתאפשר לפי הוראת הדיווח. פיתוח המודל מבוצע תוך התייחסות לתדירות ולעומק של הסדרות, משום שכמות מועטה של תצפיות בסדרה מקשה על למידת ההתנהגות של הסדרה מההיסטוריה שלה. במקרה כזה יותאם מודל שונה שלא מניח תלות בין נקודות זמן עוקבות.

לפני הפעלת המודל, בהתאם למאפיינים הייחודיים של הסדרה, נדרש לעיתים שלב של עיבוד הנתונים (Pre-Processing), על מנת להתאימם למודלים השונים. למשל: חישוב הפרשים עבור סדרה מצטברת; אומדן לתצפיות חסרות באמצע הסדרה; חישוב שיעורי שינוי; ועוד.

### מודל STL (Seasonal and Trend Decomposition using LOESS) לסדרות עם עומק היסטורי

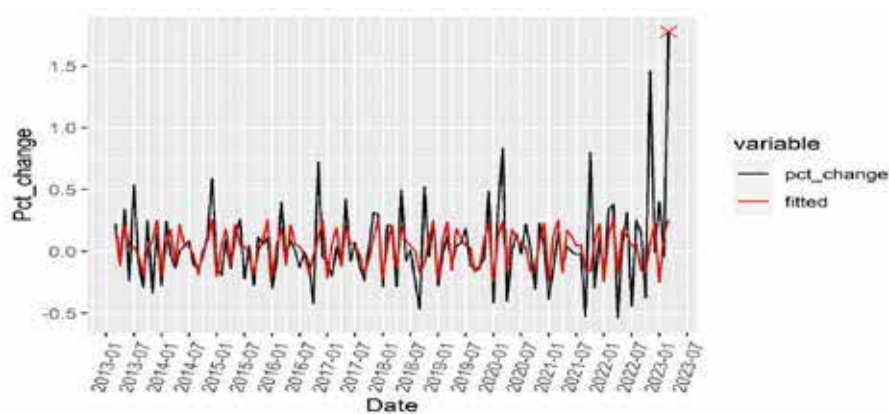
מודלים ייעודיים לסדרות עתיות מבוססות לרוב על פירוק סדרה עתית לגורמים, לדוגמה: גורם מגמה - שמייצג את התבנית ארוכת הטווח של הסדרה; גורם עונתי - דפוס התנהגות קצר-הטווח של הסדרה שכולל שינויים צפויים בערכי הסדרה שחוזרים על עצמן בתקופות קלנדריות קבועות. מודלים אלה לומדים מההיסטוריה של גורמים אלה לצורך אמידת תחזית עבור נקודת זמן עתידית. מודל STL אומד את גורמי העונתיות ואת המגמה של תצפיות העבר של הסדרה באמצעות מודל LOESS (יפורט בהמשך). על מנת לחשב תחזית לתקופה הבאה (out of sample observations), מופעלת החלקה מעריכית (ETS), שחוזרת את התצפית הבאה על בסיס ממוצע משוקלל של תצפיות העבר. תחזית זו מושווית לתצפית האמיתית, כאשר התצפית תסווג כחריגה על פי כלל סף סטטיסטי לחריגות שנקבע מחוץ למודל. חישוב הסף מתבסס על טעות החיזוי - המרחק בין התצפית האמיתית לבין החיזוי שלה, בהשוואה לשאר טעויות החיזוי של המודל בנקודות הזמן ההיסטוריות. על מנת להימנע מריבוי של התרעות שווא, רגישות המודל לטעות החיזוי נקבעת כך, שהמודל יתריע רק במקרים של חריגות משמעותיות.

איור ז'-6 ממחיש את היישום של ה-STL על סדרה חודשית שמשמשת את הפיקוח על הבנקים. בקו השחור מוצגת סדרה של שיעורי שינוי שחושבה על בסיס נתוני הסדרה המקורית, בקו האדום סדרת שיעורי השינוי החזויים שמייצר המודל ובחודש מרץ 2023 התצפית החריגה שזוהתה במודל (מסומנות ב-X אדום).

מודל STL אומד את גורמי העונתיות ואת המגמה של תצפיות העבר של הסדרה ומפעיל החלקה מעריכית שחוזרת את התצפית הבאה על בסיס ממוצע משוקלל של תצפיות העבר. תחזית זו מושווית לתצפית האמיתית, כאשר התצפית תסווג כחריגה על פי כלל סף סטטיסטי לחריגות שנקבע מרוחב למודל.

דוגמה ליישום מודל STL על סדרה חודשית המשמשת את הפיקוח על הבנקים.  
מודל Locally Estimated Scatterplot Smoothing (LOESS)

איור ז' - 6



המקור: דיווחי הבנקים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים

במידה ואין לסדרה עומק היסטורי מספק, יש קושי לזהות תבניות בסדרה ולאמוד את גורמי העונתיות והמגמה, מה שעלול לפגוע בדיוק של התחזיות. במקרים כאלה ניתן להפעיל את מודל LOESS ישירות, ללא השלב המקדים של פירוק לגורמים כפי שנעשה במודל STL. מודל זה הוא ממשחה של מודלים שמכונים Locally Weighted Regressions, אשר מבוססים על גרסיה קלאסית ושממשקלים את התצפיות כך, שהתצפיות שקרובות אל התצפית החזויה מקבלות משקל רב יותר. היתרון בשקלול התצפיות הוא שבהיעדר עומק היסטורי מספק יתבסס החיזוי יותר על סביבת הזמן הקרובה. מודל LOESS מאפשר עמידות (Robustness) בכך שהוא מגביל את השפעתן של תצפיות היסטוריות חריגות על התחזית ומשפר בכך את יכולת הזיהוי של תצפית חריגה בתקופה הבאה.

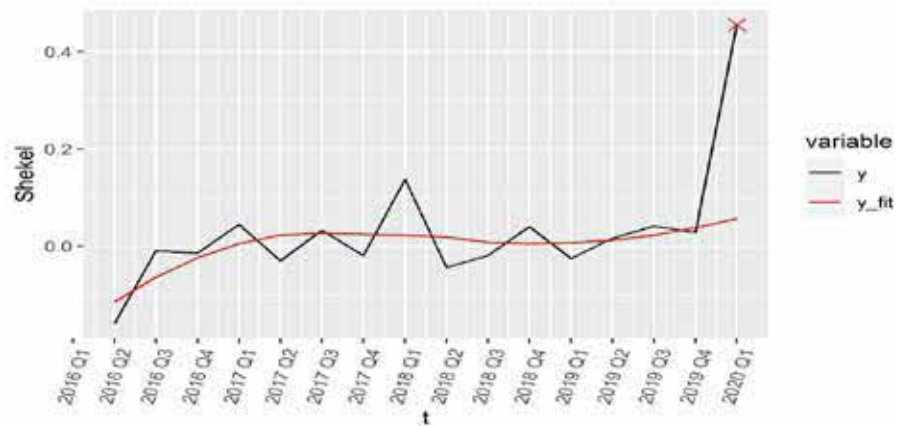
איור ז'-7 ממחיש את הפעלת המודל על סדרה רבעונית שמשמשת את הפיקוח על הבנקים. בקו השחור מוצגת סדרה של שיעורי שינוי שחושבה על בסיס נתוני הסדרה המקורית, בקו האדום סדרת שיעורי השינוי החזויים על פי המודל, וברביע הראשון של 2020 התצפית החריגה שזוהתה במודל (מסומנת ב-X אדום). לצורך הצגת הדוגמה נקטמה הסדרה לתאריך זה על מנת לדמות סיווג לחריג היסטורי עם המידע שהיה קיים עבור המודל בזמן אמת.

### חלק ג' - מודל רב משתני לזיהוי תצפיות חריגות בסדרות עתיות

מודל רב משתני לזיהוי חריגים פותח על מנת להציף תצפית חריגה שנובעת מטעות בדיווח או חריגה עסקית. מודל זה בודק את החריגות של תצפית מסוימת ביחס לנתוני העבר באותה סדרה עתית וכן ביחס לסדרות נוספות. מודל זה מתאים למקרים שבהם יש קבוצה של סדרות שמתנהגות באופן דומה ולעתים אף מושפעות אחת מהשנייה. הכנסת נתוני הסדרות האחרות מסייעת למודל ללמוד את ההתנהגות הצפויה, מבחינה עסקית, של התקופה הבאה בסדרה הנחקרת, באמצעות למידת ההתנהגות המשותפת של הסדרה הנחקרת ושל שאר הסדרות. מודל זה מספק ערך מוסף בהשוואה למודל חד משתני בכך שהוא לומד דפוסים עם

במידה ואין לסדרה עומק היסטורי מספק עבור שימוש במודלים ייעודיים לסדרות עתיות, ניתן להפעיל מודל LOESS שמבוסס על רגרסיה קלאסית ושמשקל את התצפיות כך, שהתצפיות שקרובות אל התצפית החזויה מקבלות משקל רב יותר.

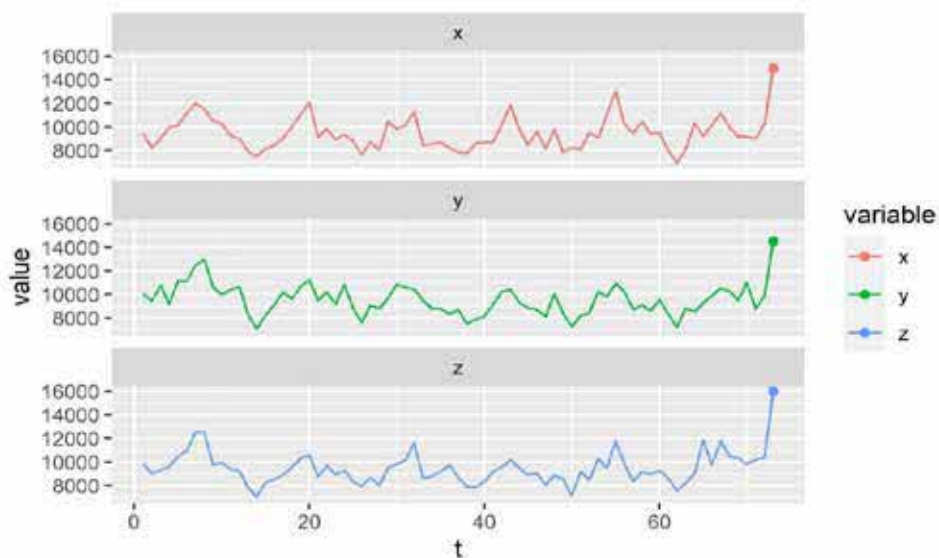
**איור ז' - 7** דוגמה ליישום מודל LOESS על סדרה רבעונית שמשמשת את הפיקוח על הבנקים.



**המקור:** דיווחי הבנקים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים

כאשר החריגות נאמדת על פי נתוני העבר של הסדרה וגם בהתחשב בדמיון העסקי בין הסדרה הנחקרת לסדרות שמתואמות איתה, לא יסווג המודל הרב משתני את התצפית האחרונה כחריגה משום שנצפתה עלייה משמעותית בכל הסדרות.

**איור ז' - 8** המחשת מודל רב משתני לזיהוי תצפיות חריגות בשלוש סדרות עם מתאם גבוה (Z,Y,X)

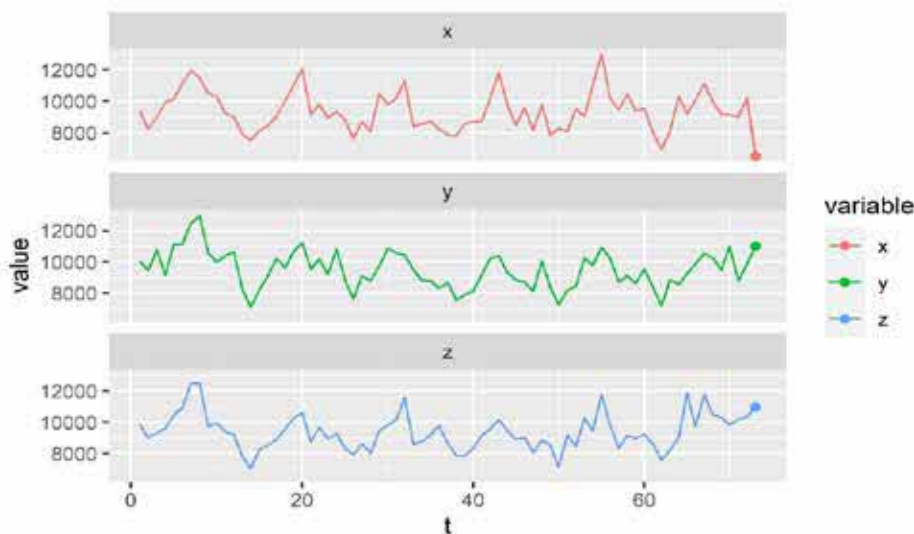


**המקור:** עיבודי הפיקוח על הבנקים

המודל הרב משתני יסווג את התצפית האחרונה כחריגה משום שנצפתה ירידה משמעותית בסדרה הנחקרת, בעוד שבתקופה זו נצפתה עלייה בשאר הסדרות.

דוגמה לסיווג של תצפית חריגה באמצעות מודל רב משתני בשלוש סדרות עם מתאם גבוה (Z,Y,X)

איור ז' - 9



המקור: עיבודי הפיקוח על הבנקים

קשר עסקי בסדרות נוספות ומתחשב בדפוסים אלה בעת חיזוי התקופה הבאה והסיווג של התצפית החריגה. על מנת להדגים את המנגנון של המודל, להלן הדמיה של שלוש סדרות עם מתאם גבוה, כאשר סדרה X היא הסדרה הנחקרת (איור ז'-8). התצפית האחרונה בסדרה X שונה משמעותית מתצפיות העבר בה ותסווג כתצפית חריגה במודל החד משתני. לעומת זאת, כאשר החריגות נאמדת בהתחשב בדמיון העסקי בין סדרה X לבין הסדרות Y ו-Z שמתואמות לה, לא יסווג המודל הרב משתני את התצפית האחרונה כחריגה.

המודל הרב משתני נותן ערך מוסף גם במקרה ההפוך: באיור ז'-9 התצפית האחרונה בסדרה X סבירה ביחס לתצפיות העבר באותה הסדרה והיא לא סווגה כחריגה במודל החד משתני. לעומת זאת, כאשר החריגות נאמדת בהתחשב בדמיון העסקי בין הסדרה הנחקרת - X לבין סדרות שמתואמות לה - Y ו-Z, המודל הרב משתני יסווג את התצפית האחרונה כחריגה משום שנצפתה ירידה בסדרה הנחקרת, בעוד שנצפתה עלייה בתצפית האחרונה שבסדרות שמתואמות לה.

המודל הרב משתני מתבסס על מודל Prophet<sup>2</sup> של חברת Facebook. בשלב הראשון אומד המודל את גורמי הסדרה - מגמה ועונתיות, בהתבסס על נתוני העבר של הסדרה הנבדקת בשלב השני חוזה המודל את התצפית הבאה באמצעות גרסיה רב משתנית שכוללת את הגורמים שנאמדו וכן סדרות נוספות שמתואמות עם הסדרה הנבדקת. לדוגמה, סדרות של שיעורי ריבית מסוגים שונים עבור בנקים שונים: שיעורי ריבית קבועים ומשתנים, בטווחי זמן שונים, על אשראי ועל פיקדונות. כמו כן, לקבוצה זו נוספה סדרת ריבית בנק ישראל כמשתנה מסביר נוסף.

<sup>2</sup> למידע נוסף על המודל, ראו: Taylor SJ, Letham B. 2017. Forecasting at scale. PeerJ Preprints

לאחר שהמודל יוצר חיזוי לתצפית בתקופה הבאה, נמדד הפער בין התצפית החזויה לתצפית בפועל, בדומה למודל החד משתני. הסיווג לתצפית חריגה מתבצע על ידי השוואת פער זה לשאר הפערים שקיימים בין תחזיות המודל לנתוני העבר לבין התצפיות בפועל.

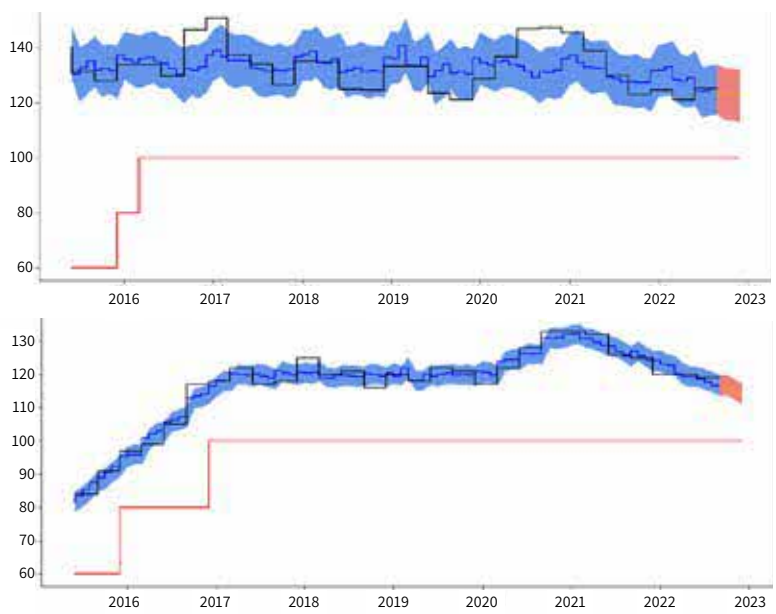
### חלק ד'-מודל זיהוי "קרבה למגבלה רגולטורית"

על מנת לנטר ולנהל סיכונים פיקוחיים, פותחה התרעת "קרבה למגבלה רגולטורית", שמתריעה על התקרבותו של הגוף המפוקח בהתייחס למגבלות של הפיקוח על הבנקים. הפיקוח על הבנקים מנטר באופן שוטף מדדים עיקריים של גופים מפוקחים ועוקב אחר התקרבות משמעותית למגבלות הפיקוחיות שאותן הוא קבע בנושאים שונים. לדוגמה, מגבלות על הלימות ההון<sup>3</sup> מגדירות עבור כל גוף מפוקח את הרמה המינימלית של יחס ההון העצמי רובד 1 לנכסי הסיכון ואת הרמה המינימלית של יחס ההון הכולל לנכסי סיכון משוקללים; מגבלות על חבות ענפית<sup>4</sup> מגדירות עבור כל גוף מפוקח את הרמה המרבית של היחס בין חבות הענף לבין סך החבויות של הציבור לתאגיד הבנקאי; כמו כן, קיימות מגבלות רגולטוריות במגוון נושאים נוספים: יחס כיסוי הנזילות; יחס המינוף; יחס מימון יציב נטו; ועוד.

כגוף שמפקח על העמידה בדרישות אלה, אנו נדרשים להיות ערים גם למקרים שבהם תאגידים בנקאים מתקרבים למגבלה ועלולים לחצות אותה. לצורך זה פותח מודל ML שמסתמך על מודל Prophet של חברת

במודל Prophet לזיהוי "קרבה למגבלה רגולטורית" מושפע רוחב רווח הסמך מהתנודתיות של הסדרה. המודל מספק עבור סדרה רוחב סמך רחב יותר, עם דפוס התנהגות תנודתי יותר. עבור רוחב סמך רחב יותר, התקרבות למגבלה תוגדר באופן שמרני יותר על ידי כך, שהתרעה תופעל עבור חיזוי במרחק גדול

**איור ז' - 10-11** המחשה של פעולת המודל על מגבלת יחס כיסוי הנזילות של שני בנקים שונים



**המקור:** דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים

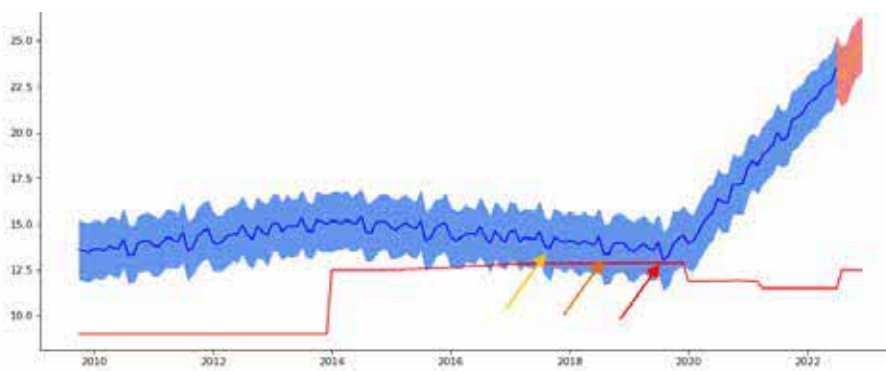
<sup>3</sup> נוהל בנקאי תקין 201.  
<sup>4</sup> נוהל בנקאי תקין 315.

Facebook, שמתריע על התקרבות למגבלה רגולטורית. מודל זה מקבל עבור כל מגבלה רגולטורית את נתוני המגבלה של כל בנק ואת נתוני המדד המתאים בפועל. המודל מבוסס על מתודולוגיה שמותאמת לסדרות עתיות, בדומה למודל STL שפורט בחלק ג' של תיבה זו. כל תצפית של המדד בפועל מחולקת לרכיבי הסדרה העתית - מגמה ועונתיות. באמצעות רכיבים אלה מספק המודל תחזית לתצפית הבאה, לרבות רווח סמך סביב התחזיות ברמת דיוק של 80%. התחזית לתקופה הבאה ורווח הסמך מסייעים להעריך את מידת ההתקרבות למגבלה בתקופה הנוכחית, בהתחשב בדפוס ההתנהגות ההיסטורי של הסדרה.

עם התווספותן של תצפיות חדשות של המדד שאחריו עוקב המודל, מבוצעת למידה מחודשת של דפוס ההתנהגות של הסדרה, שעשויה להרחיב או לצמצם את רוחב רווח הסמך ולהשפיע על רגישותו של המודל להתריע.

התרעה "צהובה", "כתומה" או "אדומה" מתייחסות להתקרבות למגבלה הרגולטורית ברמת סיכון נמוכה, בינונית או גבוהה, בהתאמה. הספים שנקבעו עבור ההתרעות השונות גובשו יחד עם מומחי התוכן מהפיקוח על הבנקים והמודל מאפשר לדייק אותם עם הזמן.

**איור ז' - 12** המחשה של פעולת המודל לפי רמות הסיכון השונות



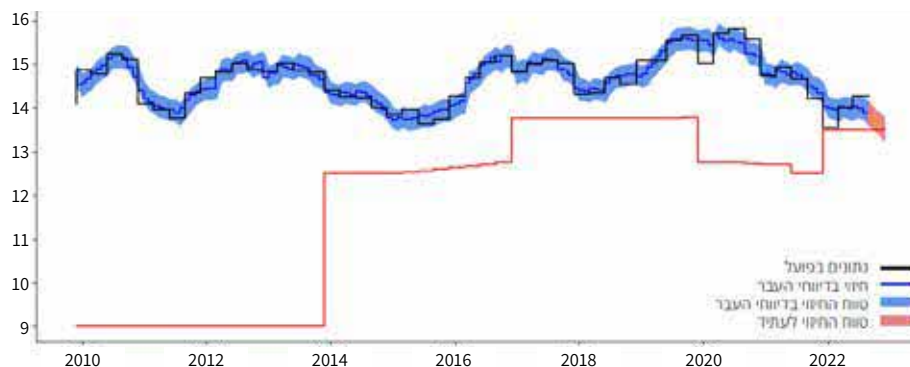
**המקור:** דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים

איורים ז'10-ו-ז'11 מציגים את מגבלת יחס כיסוי הנזילות של שני בנקים שונים. בקו האדום מוצגת המגבלה הרגולטורית, בקו הכחול מוצגת סדרת החיזויים, לרבות רווח הסמך לחיזוי שמוצגת בשטח הכחול בהיר. המקטע האדום מתייחס לתצפיות העתידיות שאותן חוזה המודל. ניתן לראות כי עבור היחס של בנק א', שדפוס ההתנהגות שלו תנודתי יותר, סיפק המודל רווח סמך רחב יותר בהשוואה לבנק ב'. עבור רווח סמך רחב יותר, התקרבות למגבלה תוגדר באופן שמרני יותר על ידי כך, שהתרעה תופעל עבור חיזוי במרחק גדול יותר מהמגבלה.

המנגנון שמספק את ההתרעות ומסווג אותן בהתאם לרמת הסיכון, מתבסס על רוחב רווח הסמך סביב התחזית לתצפית הבאה. בהתבסס על רווח הסמך, מחושבות ההסתברויות שהתצפית בתקופה הבאה תתקרב למגבלה. הסתברות נמוכה לא מקפיצה אף התרעה ועבור הסתברויות גבוהות יותר מוקפצות התרעות בדרגות חומרה שונות, כאשר התרעה "צהובה", "כתומה" או "אדומה" מתייחסות להתקרבות ברמת סיכון נמוכה, בינונית או גבוהה, בהתאמה. הספים שנקבעו עבור ההתרעות השונות גובשו יחד עם מומחי התוכן מהפיקוח על הבנקים והמודל מאפשר לדייק אותם עם הזמן.

## הסיכוי להתקרבות משמעותית למגבלה הרגולטורית בתקופה הבאה מוערך באמצעות רווח הסמך מתחת לסף התחתון ליצירת התרעה

איור ז' - 13 הפעלה של המודל על סדרת יחס ההון הכולל לנכסי סיכון לשנים 2010-2022



**המקור:** דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים

איור ז'-12 ממחיש את פעולת המודל ואת חלוקת ההתרעות לרמות הסיכון השונות. בקו האדום מוצגת המגבלה הרגולטורית, בקו הכחול מוצגת סדרת החיזויים, לרבות רווח הסמך לחיזוי שמוצגת בשטח הכחול בהיר. החץ הצהוב באיור מצביע על נקודה שבה חזה המודל התקרבות למגבלה בסיכון נמוך, החץ הכתום באיור מצביע על נקודה שבה חזה המודל התקרבות למגבלה בסיכון בינוני והחץ האדום מצביע על נקודה שבה חזה המודל התקרבות למגבלה בסיכון גבוה.

איור ז'-13 מציג את הפעלת המודל על סדרת יחס ההון הכולל לנכסי סיכון לשנים 2010-2022. בקו האדום מוצגת המגבלה הרגולטורית, בקו השחור מוצגת סדרת היחס בפועל, בקו הכחול מוצגת סדרת החיזויים, לרבות רווח הסמך לחיזוי שמוצגת בשטח הכחול בהיר. המקטע האדום מתייחס לתצפיות העתידיות שאותן חוזה המודל.

המודל צופה את המשך במגמת הירידה במהלך התקופה הקרובה. הסיכוי להתקרבות משמעותית למגבלה הרגולטורית בתקופה הבאה מוערך באמצעות רווח הסמך מתחת לסף התחתון ליצירת התרעה.

### חלק ה': הערכה של טיב המודלים

על מנת להפיק תובנות מהימנות ומדויקות ממודלים של ML נדרש שלב של מדידת טיב המודל וביצוע התאמות ושיפורים באופן הבא: הנתונים מחולקים לסט אימון וסט בדיקה - train and test - (סט הבדיקה כולל תצפיות של סוף התקופה) כאשר המודל לומד מקובץ האימון, מודד את הדיוק של התחזיות על קובץ הבדיקה ומשפר בהתאם באמצעות כיוול הפרמטרים של המודל. עבור הערכת הדיוק של סיווג המודל, יש לעקוב אחר תוצאות הסיווג לאורך זמן ולאמתן על פי הידע העסקי של מומחה התוכן. עם סיום פיתוח המודלים שנסקרו להלן נדרשת תקופת הרצה ובחינה של תוצאותיהם אל מול הידע העסקי של מומחה התוכן. האימות של תוצאות המודלים מאפשר בנייה של סט דאטה מתויג, כאשר כל

תצפית מקבלת סיווג לחריגה או תצפית עם ערך נורמטיבי (במודל לזיהוי קרבה למגבלה תצפית תקבל סיווג של "קרוב למגבלה או של "לא קרוב למגבלה). סט מתווג מאפשר לכייל ולדייק את המודלים. אירועים מסוג תצפית חריגה או קרבה למגבלה הם נדירים ולכן נדרשת תקופת הרצה ארוכה יותר של המודלים על מנת לדייק את הפרמטרים שלהם, לדוגמה, ספים לקביעה של החריגות.

### חלק ו' - מערכת התרעות פיקוחית

שלושת המודלים של ה-ML שנסקרו לעיל מהווים חלק ממערכת התרעות פיקוחית חכמה שתסייע לזהות סיכונים מערכתיים בשלבי התהוותם ולקדם פעולות למניעתם. המערכת, שמפותחת על ידי הפיקוח על הבנקים והחטיבה לטכנולוגיית המידע בבנק ישראל, תרכז מידע ונתונים שונים ממקורות פנימיים וחיצוניים ותתריע אודות אירועים פיקוחיים שונים.

מערכת ההתרעות נבחרה כאחד מהמהלכים ליישום בתהליך לגיבוש אסטרטגיית דאטה לביסוס הפיקוח על הבנקים כגוף פיקוח מונחה דאטה ותובנות, תוך שימוש בטכנולוגיה ואנליטיקה מתקדמות. תהליך גיבוש האסטרטגיה שהחל בשנת 2021 בשיתוף "ישראל דיגיטלית"<sup>5</sup> בוצע תוך מתן דגש על קידום אוטומציה מבוססת בינה מלאכותית ולמידת מכונה במסגרת יישום והטמעת טכנולוגיות תומכות (SupTech)<sup>6</sup> בראייה צופה פני עתיד.

תהליך החשיבה והאפיון של מערכת ההתרעות כלל מחקר לגבי מערכות דומות שמשמשות גופי פיקוח אחרים בעולם וכן ראיונות וסדנאות חשיבה מרוכזות עם עובדים ומנהלים בפיקוח. המערכת תיתן מענה להתרעות מסוגים שונים: **תוכן ונתונים** - התרעות שנוגעות לנתונים שמדווחים לפיקוח על הבנקים תוך התייחסות לסבירות ולחריגות שלהם מבחינת איכות המידע, לדוגמה, המודלים של זיהוי חריגים שנסקרו לעיל לשם זיהוי נתונים חריגים; **ניטור סיכונים** - זיהוי ואומדן של סיכונים מיידיים וסיכונים צופי פני עתיד במערכת הבנקאות, לדוגמה, מודל התקרבות למגבלה רגולטורית שנסקר לעיל; **סטטוס ותהליכים** - התרעות שקשורות לתהליכים פיקוחיים שונים ולסטטוס שלהם, לדוגמה, קליטה של דוח מגוף מפוקח, פניות שלא טופלו; **מגמות** - התרעות כתוצאה מזיהוי מגמות שעולות מהנתונים, לדוגמה, גידול באשראי לענף מסוים.

המערכת תאפשר התאמה לפרט מלאה על ידי הגדרת הנמענים של כל התרעה והפלטפורמה שבה תישלח ההתרעה, כאשר תיתכן שונות בין הנמענים ובין הפלטפורמות שבהן תוצג אותה התרעה עבור דרגות סיכון שונות. לדוגמה: התרעות בנושאים שונים יישלחו לעובדים שונים בפיקוח על הבנקים; התרעות בדרגות סיכון שונות (כפי שמתבצע במודל התקרבות למגבלה רגולטורית) יישלחו לקבוצות עובדים שונות ויוצגו בפלטפורמות שונות.

לאחר תקופת הרצה והבחינה של המודלים שכלולים במערכת ההתרעות, עתידה המערכת לסייע בניהול הסיכונים, בקבלת ההחלטות ובשמירה על יציבותה של מערכת הבנקאות על ידי שיפור היכולת להתמודד עם ריבוי המידע והנתונים שמנוהלים בפיקוח על הבנקים; ייעול תהליכי העבודה על ידי צמצום העיבודים והניתוחים הידניים; ניטור אירועים פיקוחיים בחלון זמן מיטבי; הצפת תובנות מורכבות מהנתונים באמצעות שימוש בבינה מלאכותית ולמידת מכונה.

<sup>5</sup> כיום "מערך הדיגיטל הלאומי".

<sup>6</sup> Supervisory technology - שימוש בטכנולוגיה ייעודית להקלה ולהעצמה של תהליכי פיקוח מנקודת המבט של רשויות הפיקוח.

## תיבה ז'-6: הונאות של לקוחות

- החל מסוף שנת 2021 ניכרת עלייה באירועים של הונאת לקוחות על ידי גורמים עבריינים שמתחזים לגופים עסקיים או ממשלתיים ושמנסים לבצע פעולות הונאה מתוך מטרה להוציא במרמה כספים מלקוחות. ההונאות מיועדות לפגוע בכלל הלקוחות, אולם ניכרת התמקדות באוכלוסיות שיש להן התמצאות פיננסית ודיגיטלית נמוכה יותר, כגון עולים וקשישים.
  - תופעה זו אינה ייחודית לישראל וניכר שמדובר בתופעה בין-לאומית, אשר על פי התחזיות, תלך ותתעצם.
  - על אף העלייה בהיקף התופעה, הנזקים למערכת הבנקאות אינם מהווים סיכון יציבותי, עם זאת ניכרת עליה מסוימת בנזקים ללקוחות.
  - אי לכך, בכונת הפיקוח על הבנקים לקדם מספר מהלכים שיסייעו לבנקים ולציבור הלקוחות להתמודד עם התופעה, בין היתר, באמצעות קידום של שיתופי פעולה מדינתיים; קידום הגנות נוספות ללקוחות שנפגעו משימוש לרעה; פעילות הסברה במטרה להגביר את מודעות הציבור; והבהרה של אסדרה קיימת.
- החל מסוף שנת 2021 ולאורך שנת 2022 התקבלו בפיקוח על הבנקים דיווחים וידיעות אודות התרחשותם של אירועי הונאת לקוחות מסוג Vishing באופן פעולה שקיבל את הכינוי "העוקץ הרוסי".<sup>1</sup> במסגרת זו, פונים גורמים עברייניים בטלפון, בשפה הרוסית, ליוצאי חבר העמים, תוך שהם מתחזים לגורמים לגיטימיים (כדוגמת חוקרי משטרה, נציגי בנק ישראל או בנקים מסחריים). אותם גורמים מבצעים הנדסה חברתית, במקרים רבים ברמת תחכום גבוהה, במסגרתה הם מזהירים את הקורבנות כי הבנק עומד להעלים את כספם ועליהם לפעול מוקדם ככל האפשר, לטובתם ולטובת אחרים. אם הקורבן לא משתף פעולה מופעלים עליו לחצים ולעיתים אף איומים. משהקורבן "משתכנע" לפעול, הוא מודרך לנקוט בפעולות שונות, לעיתים הוצאת כספים (פיזית) מחשבוננו הפרטי והעברתו לידי אותם גורמים ולעיתים פעולות שקשורות לחשבוננו הדיגיטלי (מסירת פרטי הזדהות). לאחר ביצוע פעולת העברה מנתק הגורם העברייני את הקשר. בהתאם למידע שהתפרסם מטעם משטרת ישראל,<sup>2</sup> עולה שנכון לסוף 2022 נאספו מאות תלונות בכל רחבי הארץ, כאשר היקף המרמה הגיע לכ-70 מיליון שקלים. מהמידע שנאסף מהמערכת הבנקאית עולה כי במסגרת שיטת הונאה זו הותקפו עד כה כ-2,300 לקוחות, כאשר כ-37% מהם חוו נזקים בגין התקיפה.
- אירועים אלה הצטרפו לאירועי הונאות של לקוחות שונים שעמם מתמודדת מערכת הבנקאות ולקוחותיה, כגון: הנדסה חברתית - ובתוך כך התחזות מסוג פשינג (דיוג - Phishing), סמישינג (דיוג סמס - Smishing) ושינג (דיוג קולי - Vishing) במרחב של סביבת הרשת,<sup>3</sup> הונאות בכרטיסי אשראי, זיופי שיקים ועוד. הונאת לקוחות עשויה להתרחש על ידי גורמים שונים ובאופנים שונים מתוך מטרה להשיא רווח או תועלת אחרת.
- אירועים של הונאת לקוחות אינם ייחודיים לישראל. ממסמכים של סקירות ושל תחזיות שונים שמתפרסמים על ידי גורמים שונים מעידים שמדובר בתופעה בין-לאומית והתחזית הנה המשך התגברותה של התופעה.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> [https://www.gov.il/he/departments/news/police\\_12-12-22\\_russian\\_scam](https://www.gov.il/he/departments/news/police_12-12-22_russian_scam)

<sup>2</sup> ראו הערת שוליים 1.

<sup>3</sup> פשינג (דיוג - PHISHING) - הינה הונאת הנדסה חברתית שבמהלכה מתבצע ניסיון להשיג פרטים אישיים מהגורם הנתקף תוך שימוש בהודעות דוא"ל. סמישינג (SMISHING) - הינה הונאת פשינג (דיוג) שמתבצעת באמצעות שליחת מסרונים (הודעות SMS) כחלק ממאמציו של התוקף לדליית המידע רגיש. ושינג (VISHING) - הינה הונאת פשינג (דיוג) שנעשה בה שימוש בשיחה טלפונית (Voice) לצורך דליית המידע מהגורם המותקף.

<sup>4</sup> ביניהם: ENISA Threat Landscape 2022 - <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-2022>, FBI IC3 Internet Crime Report 2022 - [https://www.ic3.gov/Media/PDF/AnnualReport/2022\\_IC3Report.pdf](https://www.ic3.gov/Media/PDF/AnnualReport/2022_IC3Report.pdf).

התרחשויות אלו וסימנים נוספים, הביאו את הפיקוח על הבנקים לבצע מול התאגידים הבנקאים וחברות כרטיסי האשראי תהליך לאיסוף וריכוז של היקפי התופעה של הונאת לקוחות והמיקודים שלה, כבסיס לבחינה האם ובאילו פעולות פיקוחיות ו/או אחרות יש לנקוט, לרבות תוך שיתופי פעולה עם גורמים נוספים (בין היתר גורמים מדינתיים), כדי לשפר את יכולות המניעה, הזיהוי, התגובה והמודעות לתופעות כגון אלה.

מהמידע שנאסף בנושא: במהלך 2022 נצפו מגוון של מתווי הונאות של לקוחות, אם כי אופן פעולת "העוקץ הרוסי" היה מתווה הונאות הלקוחות המשמעותי והבולט; חלה עלייה מסוימת בהיקפי התופעה ורוב התאגידים הבנקאים וחברות כרטיסי האשראי צופים גם בשנת 2023 את המשך העלייה ברמת הסיכון שנגזרת מתופעה זו; על אף העלייה בהיקפי התופעה, נראה שלא חלה בשנת 2022 עלייה משמעותית בנזקים לתאגידים הבנקאים בהשוואה לשנת 2021 ושאינן בנזקים אלה כדי להוות סיכון ליציבותם של התאגידים הבנקאים ושל חברות כרטיסי האשראי וליציבותה של כלל מערכת הבנקאות; עם זאת ניכרת בשנת 2022 עלייה מסוימת בנזקים ללקוחות כתוצאה מאירועים כאמור. לפי המידע שנאסף עולה כי הנזק המצטבר ללקוחות נאמד בכעשרות מיליוני ש"ח בודדים.

התאגידים הבנקאים וחברות כרטיסי האשראי נוקטים צעדים שונים על מנת להקטין את הנזקים שנובעים מההונאות של הלקוחות, למשל, באמצעות שימוש במערכות אבטחה, כדי לנטר ולזהות התרחשויות אלה מוקדם ככל הניתן; יישום, שדרוג והתאמה של מערכות בקרה; קביעה של נהלים ושל תהליכי עבודה סדורים; ניהול תהליכים להפקת לקחים; הכשרות של עובדים; והעלאה של המודעות בקרב הלקוחות.

לאור המידע שנאסף בהיבט של נזק ללקוח הבודד והבנת המשמעות של הפוטנציאל של אירוע כאמור, מתכוון הפיקוח על הבנקים להמשיך ולעקוב אחר התפתחות התופעה, תוך שהוא מוודא מול התאגידים הבנקאים ומול חברות כרטיסי האשראי שהם מפתחים ומתאימים את יכולות הניטור והזיהוי המוקדם שלהם בגין אירועים מסוג זה.

בנוסף, במטרה להגביר את מודעות הציבור לנושא של הונאות לקוחות ולסייע להם בהתמודדות עם סוגי הונאות נפוצות, מקדם פורום חינוך פיננסי שמוביל הפיקוח על הבנקים וחברים בו איגוד הבנקים ומערכת הבנקאות, פעילות הסברה נרחבת שכוללת הרצאות פנים-אל-פנים ברחבי הארץ, אירוע סמינר רשת (וובינר) לציבור הרחב בעברית, ערבית ורוסית, בניית אתר ייעודי שיכיל חומרי הסברה וסרטונים וקידום של מסע הסברה בערוצי התקשורת השונים לצורך ההעלאה של מודעות הציבור לנושא זה, וזאת בנוסף לצעדים אחרים שמתבצעים ברמת המדינה.

הפיקוח ממשיך לפעול להרחבת ההגנות ללקוחות שנפגעו משימוש לרעה במקרים של הונאות. במסגרת זו פועל הפיקוח בשיתוף פעולה עם משרד המשפטים והרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן לקידום הליכי חקיקה בנושא.

זאת ועוד, הפיקוח על הבנקים ממשיך בפעילותו לקדם שיתופי פעולה עם מערך הסייבר הלאומי והמרכז לרציפות פיננסית במשרד האוצר, מתוך מטרה לבחון עד כמה ניתן להעביר מידע ולשפר ככל הניתן את עומק שיתופי המידע לגבי הונאות לקוחות בין התאגידים הבנקאים ולגבש ולקדם מתווה לשיפור ההתמודדות עם מקרי הונאות שיש בהן צורך בתגובה מהירה, תוך שיתוף פעולה בין גורמים שונים במרחב הישראלי, לרבות מערך הסייבר הלאומי, משטרת ישראל, משרד התקשורת ועוד.

סוגי ההונאות שעלו מהתלונות לפיקוח על הבנקים		איור ז' - 14
התחזות לאחר	התחזות לבית עסק או למשרד ממשלתי	התחזות לנותן שירותי תשלום
בנק ישראל, משטרה, ק.ג.ב, עמותות שונות ועוד	דואר ישראל, מכס, מרכז הקנסות של רשות האכיפה והגבייה, משרד התחבורה ועוד	בנק או חברת כרטיסי אשראי
<p><b>דוגמה:</b> לקוח מסר פרטי חשבון וקוד זיהוי שנשלח אליו בהודעת מסרון SMS לגורם שהתקשר אליו לנייד, התחזה לשוטר ואף הציג תעודת שוטר מזויפת. הגורם המתחזה השתמש בפרטי הזיהוי לכניסה לחשבון הלקוח ולהעברת כספים מהחשבון.</p>	<p><b>דוגמה:</b> לקוח פתח קישור שנשלח אליו בהודעת מסרון SMS שנחזתה להיות הודעה מדואר ישראל לשחרור פריט דואר. הלקוח הזין את מספר כרטיס האשראי שלו וכן את הקוד הסודי שנשלח אליו בהודעת מסרון לטלפון הנייד. הגורם המתחזה השתמש בפרטי הזיהוי שמסר הלקוח וחייב באמצעותם את כרטיס האשראי של הלקוח בעסקות שונות.</p>	<p><b>דוגמה:</b> לקוח קיבל שיחת טלפון מגורם שהתחזה לקצין ביטחון של בנק וכביכול הזהיר את הלקוח מפני אירוע חריג שלכאורה מתרחש בחשבון שלו. אותו עבריון מתחזה ביקש מהלקוח למסור לו את פרטי החשבון האישי שלו ואת קוד הזיהוי שנשלח אליו לטלפון הנייד. הלקוח מסר את המידע המבוקש. הגורם המתחזה התחבר מרחוק לחשבון הלקוח והעביר כספים רבים מהחשבון.</p>

### הגנה על הלקוחות במקרה של הונאות ושימוש לרעה

על רקע חומרת התופעה של הונאת לקוחות על ידי בתי עסק שאינם פועלים בהתאם לחוקי הגנת הצרכן ובפרט לקוחות קשישים, קבע הפיקוח על הבנקים כבר בשנת 2018 בעדכון להוראת ניהול בנקאי תקין מס' 472 בנושא 'סולקים וסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב', כי סירובו של סולק לתת שירותי סליקה או לבצע פעולה מסוימת עבור בית עסק שלגביו קיים חשש ממשי<sup>5</sup> שיש בפעילותו הונאת לקוחות, הטעית לקוחות או השפעה בלתי הוגנת עליהם ייחשב סירוב סביר. עדכון זה מאפשר לסולקים לסגור חשבונות סליקה או לעצור פעילות סליקה של בתי עסק כאמור.

בהליכים משפטיים בהם נתבעים סולקים עקב הפסקת שירותי סליקה לבתי עסק בהתקיים חשש ממשי כאמור, פועל בנק ישראל בשיתוף פעולה עם משרד המשפטים במתן עמדות התומכות בהפסקת הסליקה. חוק שירותי תשלום, תשע"ט-2019 – אשר החליף את חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986, יצר אסדרה רוחבית ואחידה לשירותי תשלום שונים. החוק קובע הוראות צרכניות רבות ומפורטות במטרה להגן על הלקוחות, להגביר את אמון הציבור באמצעי תשלום מתקדמים ולעודד את השימוש בהם.

סעיף 24 לחוק קובע כי לקוח לא יהיה אחראי לשימוש לרעה שנעשה באמצעי התשלום שלו לאחר שמסר הודעה על כך לנותן שירותי התשלום שלו. לגבי התקופה שקדמה למסירת ההודעה תוטל על הלקוח אחריות מוגבלת. הגבלת אחריות זו לא תחול אם הלקוח מסר את "הרכיב החיוני" לרשותו של אדם אחר (בכפוף לחריגים שנקבעו בחוק). רכיב חיוני מוגדר בחוק כ"רכיב באמצעי התשלום, הייחודי למשלם, ובכלל זה החפץ או פרט האימות שנעשה בו שימוש כחלק מאמצעי התשלום, או צירוף של רכיבים כאמור, שבעל הגישה לרכיב או לצירוף הרכיבים כאמור יכול לתת באמצעותו הוראת תשלום..", כך לדוגמה, קוד שקיבל לקוח במסרון ממנפיק כרטיס האשראי שלו ביחד עם פרטי כרטיס האשראי, מהווים רכיב חיוני.

<sup>5</sup> הוראה זו מפרטת דוגמאות לתבחינים שמבססים מהו חשש ממשי.

בעקבות פניות שהתקבלו בפיקוח על הבנקים בעניין מקרי הונאה מסוג הונאות "פשינג", פנה בנק ישראל להתייעצות עם משרד המשפטים לעניין תחולת ההגנה הצרכנית שנקבעה בחוק שירותי תשלום לעניין אותן נסיבות. בעקבות פנייה זו, פרסם משרד המשפטים חוות דעת בשאלת תחולת סעיף 24 לחוק שירותי תשלום בנסיבות של התחזות לנותן שירותי תשלום. בחוות הדעת הובהר, כי בנסיבות שבהן מוסר הלקוח את הרכיב החיוני שבאמצעי התשלום לגורם שהתחזה בפניו כנותן שירותי תשלום, ייחשב האירוע כ"שימוש לרעה" והלקוח יהיה זכאי ליהנות מההגנות הקבועות בחוק.<sup>6</sup>

בימים אלה מקודמת הצעת חוק להגנה על הצרכן מפני עוסקים שמבצעים הפרות בנסיבות מחמירות (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023, במסגרתה מוצע, בין היתר, לעגן בחוק שירותי תשלום את ההבהרה שניתנה בחוות הדעת לעניין סעיף 24 לחוק כאמור ובנוסף להתייחס למקרים של התחזות לגורם אחר שסביר היה למסור לו את הרכיב החיוני, כגון גורם ביטחוני. זאת למעט אם נותן שירותי התשלום מזהיר את המשלם באופן מיוחד בדבר ביצוע אותה הוראת תשלום במטרה למנוע את השימוש לרעה והמשלם ביצע אותה בכל זאת.

עוד מוצע במסגרת הצעת חוק זו לתקן את חוק הגנת הצרכן, ולהרחיב את סמכויות הממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן ולאפשר לו לקבוע כי עוסק הוא מפר בנסיבות מחמירות, קביעה שמשמעה, בין היתר, הפסקת הסליקה.

**הציבור מתבקש להגביר את ערנותו ולהימנע ממסירת פרטים אישיים וחסיים, ואף להגביר את מודעותם של המבוגרים בקרבם. אנו מבקשים לציין כי בנק ישראל, בנקים מסחריים וחברות כרטיסי האשראי לא יפנו לאזרחים בבקשה למסור פרטים אישיים וחסיים ופרטים פיננסיים הכוללים אמצעי אימות וזיהוי שנשלחו לפונה כגון מסרון המכיל קוד אישי.**

אם יש לך חשש כי נפלת קורבן לאירוע הונאה או ממליצים לפנות בהקדם האפשרי ישירות למטרה, למחלקת הביטחון של התאגיד הבנקאי או של חברת כרטיסי אשראי ולנציבות תלונות הציבור. ככל שלא קיבלת מענה או המענה אינו לשביעות רצונך, באפשרותך לפנות אל הפיקוח על הבנקים בתלונה בנושא.

### המלצות ודגשים המסייעים להתמודדות עם ניסיונות הונאה:

- אל תתחברו לחשבון הבנק מתוך מסרון או דוא"ל שאתם מקבלים.
- בדקו את כתובת האתר שאתם מתחברים אליו (וודאו שהוא מאוית כראוי), במיוחד כאשר מתחברים לאחר חיפוש הכתובת במנועי החיפוש.
- מסרו פרטי זיהוי אך ורק לאחר ביצוע שיחה חוזרת למוקד של התאגיד הבנקאי למספר טלפון שמצאתם **בעצמכם** באתר הבנק.
- אל תמסרו פרטי כרטיס אשראי או קוד זיהוי שנשלח אליכם בקישור שקיבלתם בהודעת מסרון או דוא"ל להשלמת פרטים. **הבנק או חברת האשראי לא יבקשו את פרטי הקוד בשיחה טלפונית שהלקוח לא יזם אותה.**
- טעיתם ואתם חוששים שמסרתם פרטים לגורם עוין, פנו באופן מיידי לתאגיד הבנקאי ודווחו על כך.
- **בצעו בדיקה תקופתית** של התנועות בחשבונכם לצורך איתור תנועות חשודות או אי-התאמות.
- **אם יש ספק – אין ספק** ומוטב שלא להיענות להודעה, לשיחה או ללחוץ על קישור, לפני בדיקה מול הבנק או מול החברה המתאימים.

<sup>6</sup> [https://www.gov.il/BlobFolder/reports/phishing-opition/he/international-law\\_media\\_phishing-opition.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/phishing-opition/he/international-law_media_phishing-opition.pdf)

## תיבה ז'-7:

### שיווק אחראי והוגן של הלוואות צרכניות במערכת הבנקאות

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

### מבוא

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

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

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

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

## מה השתנה בפועל מבחינת הלקוחות בעקבות ההוראה ותהליכי יישומה במערכת הבנקאות

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

- חובה לנהל שיחות שיווק בהגינות<sup>3</sup>
- חובה להתאים את שירות האשראי לצרכי הלקוחות<sup>4</sup> וליכולתם לפרוע את האשראי<sup>5</sup>
- חובת תמחור הוגן<sup>6</sup>
- חובות גילוי מוגברות<sup>7</sup>
- צמצום תדירות הפניות היזומות והסרת שמות מרשימות השיווק<sup>8</sup>

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

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

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

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

<sup>4</sup> סעיף 23.

<sup>5</sup> סעיפים 24-27.

<sup>6</sup> סעיף 16.2.

<sup>7</sup> סעיף 18.

<sup>8</sup> סעיפים 20 ו-21.4, בהתאמה.

## יישום ההוראה בפועל

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

## החובה לנהל שיחות שיווק בהגינות

ההוראה אוסרת על "שיווק אגרסיבי ועל הפעלת לחץ על לקוחות לקבל החלטה להתקשר בעסקת אשראי".<sup>10</sup> איסור זה מתווסף לאיסור החוקי להטעות את הלקוחות, לנצל מצוקה, חולשה, חוסר ניסיון ואי-ידיעת השפה, הפעלת השפעה בלתי הוגנת<sup>11</sup> וכן לחובות האמון והזהירות שנקבעו בפסיקת בתי המשפט, שמעוגנות גם הן בהוראה.<sup>12</sup>

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

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

## החובה להתאים את שירות האשראי לצרכי הלקוחות וליכולתם לפרוע את האשראי

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

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

<sup>9</sup> בדיקות שביצעו הפיקוח על הבנקים וגופי הבקרה בגופים המפוקחים.

<sup>10</sup> סעיף 21.2.

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

<sup>12</sup> סעיף 3.

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

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

<sup>16</sup> "אשראי אחראי – מעקרון ליישום", שם.

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

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

### חובת תמחור הוגן

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

### חובות גילוי מוגברות

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

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

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

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

### צמצום התדירות של פניות יזומות ללקוח ומנגנון הסרת שמות מרשימות שיווק

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

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

### לסיכום

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

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

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

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

<sup>19</sup> ראו "מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ואכיפה" של הפיקוח על הבנקים.

עומדת בעקרונות שפורטו לעיל להלין בפני נציבי תלונות הציבור בגופים המפוקחים<sup>20</sup> וככל שהם לא זוכים למענה הולם - גם בפני הפיקוח על הבנקים.<sup>21</sup>

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

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

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

<sup>22</sup> הוראת ניהול בנקאי תקין 501.