

17 ביולי 2025

כ"א בתמוז תשפ"ה

דוח קביעת אסדרה

שם האסדרה:	נוהל בנקאי תקין מס' 367 בנושא: "בנקאות בתקשורת"
מספר חוזר נלווה בפיקוח על הבנקים:	2825
מועד פרסום האסדרה:	17/07/2025
גורם מאסדר בפיקוח על הבנקים:	יחידת טכנולוגיה בבנקאות, אגף טכנולוגיה, חדשנות וסייבר
סוג האסדרה:	הוראת ניהול בנקאי תקין
סטטוס אסדרה:	סופי
מועד תחילה:	31 בדצמבר 2025
תחולה:	התאגידים הבאים כהגדרתם בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981: (1) תאגיד בנקאי; (2) תאגיד כאמור בסעיפים 11 (א) (3א) ו-(3ב); (3) תאגיד כאמור בסעיף 11 (ב); (4) סולק כהגדרתו בסעיף 36ט.
מועד פרסום דוח קביעת האסדרה:	17/07/25

כללי

תיאור תמציתי של האסדרה

התיקון להוראת ניהול בנקאי תקין מס' 367 בנושא "בנקאות בתקשורת" מחייב תאגיד בנקאי למסור, בהקדם האפשרי, לתאגיד בנקאי אחר מידע מבוסס שיכול להערכתו לסייע לתאגיד הבנקאי האחר לזהות ולמנוע הונאה, לרבות שימוש לרעה בחשבון (לרבות חשבון תשלום) או שימוש לרעה באמצעי תשלום. איסוף המידע, העברתו לתאגיד בנקאי אחר, שמירת המידע והשימוש בו יתבצעו בהתאם להוראות הדין ובכלל זאת דיני הגנת הפרטיות וחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988.

תיאור מצב קיים

בשנים האחרונות חלה עלייה ניכרת באירועים של הונאת לקוחות על ידי גורמים עבריינים, לרבות תוך שימוש בחשבונות בנק ובאמצעי תשלום. תופעה זו אינה ייחודית לישראל וניכר שמדובר בתופעה בין-לאומית, אשר על פי התחזיות, רק תלך ותתעצם. ההונאות עלולות לפגוע בכלל הלקוחות, אולם מנייתח דפוסי ההונאות ניכרת התמקדות באוכלוסיות שיש להן אוריינות פיננסית ודיגיטלית נמוכה יותר, כגון עולים וקשישים.

המערכת הבנקאית נוקטת בפעולות שונות כדי להתמודד עם תופעה זו, במטרה להפחית באופן משמעותי את היקפי ההונאות. דא עקא, כל אחד מהתאגידים הבנקאיים מתמודד עם מקרי ההונאה המתרחשים בארגון שלו ללא יכולת להסתייע במידע שנצבר לגבי הונאות דומות בתאגידים בנקאיים אחרים. יתר על כן, בחלק מהמקרים ייתכן שאותה הונאה תהיה קשורה למספר תאגידים בנקאיים. תמונה מלאה שתתקבל מכלל התאגידים הבנקאיים במערכת, עשויה למנוע ולכל הפחות להפחית את ההיקף וההשפעה של מקרי הונאה אלו על לקוחות התאגידים הבנקאיים ועל התאגידים הבנקאיים עצמם.

התועלת הצפויה מקביעת האסדרה

התגברות מעשי ההונאה והשימוש לרעה בחשבון לרבות חשבון תשלום, או שימוש לרעה באמצעי תשלום, הביאו את הפיקוח על הבנקים להגדיר את הטיפול בתופעת ההונאות הפיננסיות כאחד היעדים המצויים במיקוד אסטרטגי בשנים הקרובות. במסגרת זו, בין היתר, בוחן הפיקוח על הבנקים את הצעדים הרגולטורים הנדרשים, כדי לשפר את יכולות המניעה, הזיהוי, התגובה והמודעות לתופעות כגון אלה.

התאגידים הבנקאיים אינם יכולים תמיד להתמודד עם מקרי הונאה לבדם, במיוחד כשמדובר בתופעה רחבת היקף כאמור. לעיתים קרובות מעורבות של רשויות האכיפה נעשית בשלב מאוחר, בו ההונאה כבר הושלמה והכסף יצא מהמערכת הבנקאית. בהתאם לכך, שיתוף מידע, בזמן קרוב ככל שניתן להתרחשות ההונאה, הוא מפתח לזיהוי, חסימה ואף מניעה של מקרים אלו במערכת הבנקאית לטובת לקוחות המערכת הבנקאית ואף המשק בכללותו. האסדרה החדשה תחייב תאגיד בנקאי למסור לתאגיד בנקאי אחר מידע מבוסס, שעשוי לסייע בזיהוי ובמניעת הונאה בתאגיד הבנקאי האחר, לרבות שימוש לרעה בחשבון (לרבות חשבון תשלום) או שימוש לרעה באמצעי תשלום. בדרך זו, מידע רלבנטי ועדכני הנמצא במערכת הבנקאית יובא לידיעתם של כלל התאגידים הבנקאיים ויאפשר להם לצמצם את היקף הנזק של מקרי ההונאה כאמור ולעיתים אף למנוע אותם מבעוד מועד. שיתוף המידע צפוי לסייע גם בהתמודדות עם מקרי הונאה המערבים מספר תאגידים בנקאיים בו זמנית.

בעלי העניין הרלבנטיים

התיקון להוראה צפוי להשפיע על ציבור לקוחות המערכת הבנקאית בכללותו, והאוכלוסיות המוחלשות בפרט, שהן הנפגעות העיקריות ממקרי ההונאה.

התיקון יסייע לתאגידים הבנקאיים בהתמודדות עם תופעת ההונאות ובהפחתת הנזק המשמעותי הנגרם להם וללקוחותיהם כתוצאה ממקרי ההונאה. כפועל יוצא, התיקון צפוי לסייע בהגברת אמון הלקוחות במערכת הבנקאית.

התיקון אף יסייע להגברת האמון במוסדות המדינה כגון: משטרת ישראל ובנק ישראל, וכן יסייע לארגונים עסקיים שונים במשק בצמצום הנזקים שנגרמים להן כתוצאה ממקרי הונאה בהם העבריינים מתחזים לגורמים אלו ופועלים בשמם ובאמצעותם, לכאורה, לפגיעה בנכסי הלקוחות.

בחינת קיום אסדרה מקבילה או סותרת

1. דיני הגנת הפרטיות אוסרים, בין היתר, למסור מידע על ענייניו הפרטיים של אדם, אלא בהסכמתו או מכוח הסמכה בחוק. בהתאם לכך, האסדרה קובעת שאיסוף המידע לצורך זיהוי ומניעת הונאות, העברתו, שמירתו והשימוש בו יהיו כפופים להוראות הדין לרבות דיני הגנת הפרטיות.

2. הואיל ובהתאם לתיקון מוצע לאפשר העברת מידע בין מתחרים, נערכה התייעצות עם רשות התחרות בכדי לוודא ששיתוף המידע בין השחקנים במערכת הבנקאית אינו מהווה פגיעה בתחרות ובכלל זה מוגבל למידע שנצרך עבור התמודדות עם הונאות במערכת הפיננסית בלבד, ומתאפשרת גישה פתוחה לכלל השחקנים שיבקשו גישה למאגר המידע וביניהם גופים חוץ בנקאיים, ככל שיבקשו ובתנאים מסוימים. זאת בדומה למודל שיתוף המידע לצורך התמודדות עם אירועי סייבר הקיים כיום בין התאגידים הבנקאיים ושלגביו ניתן על ידי רשות התחרות "גילוי דעת 3/17 : שיתוף מידע לצורך התמודדות עם איומי סייבר".

למיטב ידיעתנו, לא קיימת בנוסף אסדרה רלבנטית מקבילה או סותרת לאסדרה המפורסמת.

יצוין כי במקביל לתיקון המוצע, נערכה פנייה למשרד המשפטים לצורך קידום חקיקה ראשית שתאפשר הרחבה של סוגי המידע אותם ישתפו התאגידים הבנקאיים – ראו התייחסות בהרחבה בחלק 2 להלן תחת הכותרת: "חלופות אסדרה שנבחנו ואמצעי אסדרה".

חלק 2 – חלופות מרכזיות ונימוקים לחלופה שנבחרה

אפיון הסוגיות המקצועיות המרכזיות שעומדות בפני המאסדר

שיתוף פעולה בין התאגידים הבנקאיים

הסוגיה המקצועית המרכזית שעמדה לדיון בבסיס תהליך האסדרה הייתה כיצד לתת מענה אפקטיבי ברמת המדינה והמערכת הבנקאית בכללותה שיאפשר להפחית באופן משמעותי, בטווח הזמן הקרוב וללא השקעה גבוהה במשאבים, את היקפי ההונאות הגורמים לנזקים משמעותיים ללקוחות וגם לתאגידים הבנקאיים עצמם.

שיתוף מידע בין התאגידים הבנקאיים זוהה כאמצעי שעשוי לסייע במידה ניכרת במיגור תופעת ההונאות. התאגידים הבנקאיים יכולים להסתייע בניסיונם של תאגידים בנקאיים אחרים שהונאות מסוג דומה כבר התרחשו אצלם, ובחלק גדול מהמקרים אף לבצע פעולות זיהוי ומניעה רוחביות כנגד הונאות שמערבות מספר תאגידים בנקאיים.

היקף המידע שיועבר בין התאגידים הבנקאיים

סוגיה נוספת שעלתה היא מהו היקף המידע שיועבר בין התאגידים הבנקאיים לנוכח החשש לפגיעה האפשרית בזכות הפרטיות ובסודיות בנקאית ולנוכח החשש לפגיעה בתחרות. בהתאם לכך האסדרה כוללת מספר גורמים שמטרתם להפחית חששות אלו:

- המידע שיועבר חייב להיות מבוסס.
- המידע שיועבר נדרש להיות כזה שיכול לסייע להערכתו של התאגיד הבנקאי המעביר, בזיהוי ומניעת הונאה בתאגיד הבנקאי הנעבר.
- התאגיד הבנקאי הנעבר יוכל להשתמש במידע שהוא מקבל רק לצורך זיהוי ומניעת הונאות.

חלופות אסדרה שנבחנו ואמצעי אסדרה

נבחנו חלופה של חקיקה ראשית ייעודית ומקיפה של משרד המשפטים, שבכוחה ליצור ודאות משפטית ורגולטורית. חקיקה כזו אמורה לעגן את הסמכות לשיתוף מידע ולתת מענה לחששות בדבר פגיעה בפרטיות או בתחרות. חקיקה כזו גם עשויה להסדיר את מנגנון שיתוף המידע מעבר לגבולות המערכת הבנקאית, לרבות שיתוף מידע בשלב מאוחר יותר עם גורמים פיננסיים נוספים או עם רשויות האכיפה.

מבדיקות שנערכו עולה שעיגון החובה בחקיקה הראשית כאמור, תוך מתן אפשרות לשיתוף מידע רגיש, צפוי לארוך זמן רב, בין היתר נוכח מורכבות הסוגיה ואורכו הממוצע של קידום הליך חקיקה, בו בזמן שלקוחות התאגידים הבנקאיים חשופים לנזקים משמעותיים, עד אובדן כספיהם בסכומים גבוהים ופגיעה בתחושת הביטחון והאמון במערכת הבנקאית ואף במוסדות המדינה, אשר הולכת ומתעצמת עם התרחבות התופעה ובכלל זאת עלייה בתחכום של שיטות הונאות שונות ורבות.

לפיכך, הוחלט ליישם פתרון מהיר במסגרת הרגולטורית הקיימת של הפיקוח על הבנקים עד לקידום חקיקה ראשית, שמקודמת במקביל. פתרון כאמור, במסגרת הוראת ניהול בנקאי תקין, מאפשר לקבוע הסדר ייעודי וממוקד למערכת הבנקאית, שמתחשב בהיבטים הרלבנטיים ביותר לתאגידים הבנקאיים אשר משמשים בהרבה מהמקרים כעין "קו ראשון" מול גורמי ההונאה.

השפעות צפויות של האסדרה

האסדרה היא אחד מהכלים בהם משתמש הפיקוח על הבנקים כדי לשפר את יכולות המניעה, הזיהוי, התגובה והמודעות לטיפול בתופעת ההונאות הפיננסיות במערכת הבנקאית. שיתוף מידע בין התאגידים הבנקאיים יסייע לכל אחד מהתאגידים הבנקאיים לקבל תמונה רחבה של תופעת ההונאות במערכת הבנקאית ובאמצעות כך ימנף את יכולתם להתמודד עם תופעות של הונאות המערבות מספר תאגידים בנקאיים, וכן יסייע להם לשפר את הזיהוי והטיפול במקרי הונאה חדשים שטרם התרחשו אצלם.

כתשתית למערכת המתוכננת לשיתוף מידע בין הגופים השונים נבחרה על ידי הבנקים וחברות כרטיסי האשראי פלטפורמה, אשר בהתאם להערכות של איגוד הבנקים, הקמתה ותחזוקתה אינה צפויה להיות מורכבת, ואינה צפויה להיות כרוכה בעלויות משמעותיות.

חלופה נוספת שנבחנה על ידי הבנקים וחברות כרטיסי האשראי הייתה שימוש בפלטפורמה להעברת המידע על בסיס תשתית קיימת של המדינה המשמשת לשיתוף מידע לצורך התמודדות עם איומי הסייבר. אולם, הנושא לא קודם ולכן הוחלט על החלופה האמורה לעיל.

אמצעים ומדדים להערכת השגת מטרות האסדרה

מספר ההונאות הפיננסיות שהתממשו, היקפן הכספי, ומספר ניסיונות ההונאה (שלא הצליחו אך גרמו לנזק עקיף) ניתנים למדידה ולהשוואה על פני זמן, ולצורך כך אף פועל הפיקוח על הבנקים לגבש הוראת דיווח בהתאם.

יחד עם זאת, מכיוון שפעילות האסדרה היא רק אחד מהכלים שמפעיל הפיקוח על הבנקים כדי להגביר את האמון של הלקוחות במערכת הבנקאית בנושא הטיפול בהונאות פיננסיות ולהביא להפחתה בתופעה מצד התאגידים הבנקאיים, קיים קושי לבדד ולהעריך את השינוי של צעד זה בלבד והשלכותיו.

חלק 4 – שיתוף הציבור – תיאור תהליך שיתוף הציבור והשפעתו על האסדרה

1. במהלך קביעת האסדרה התקיים תהליך סדור של שיתוף הציבור וכל בעלי העניין הרלבנטיים, בהתאם לחוק עקרונות אסדרה, התשפ"ב – 2021 ולנהלי הפיקוח על הבנקים.
 2. טיוטה ראשונה נשלחה ביום 6/1/25, אל חברי הועדה המייעצת לענייני בנקאות, בה חברים בהתאם לחוק נציגי מערכת הבנקאות, נציגי ציבור ונציגי רגולטורים פיננסיים מקבילים, כאשר המועד האחרון להעברת הערות נקבע ליום 13/1/25. זאת, כנדרש לפי פקודת הבנקאות, 1941.
 3. טיוטה להיוועצות עם כלל הציבור לפני פרסום האסדרה הסופית הופצה ביום 1/4/25 כאשר המועד האחרון להעברת הערות נקבע ליום 20/4/25.
 4. במסגרת ההתייעצות עם הציבור התקבלו מספר בקשות להבהרה, בין היתר, בנוגע לצורך בקביעת הסדרי הגבלות אחריות בשל שימוש וביצוע פעולות על סמך מידע שהתקבל ממשתתף אחר במערכת לשיתוף מידע, בנוגע לסוגיה מהו מידע מבוסס הנדרש בשיתוף בהתאם להוראה ולעניין הניטרליות התפעולית של הפתרון הנדרש לשיתוף מידע. הבהרות מתאימות הוכנסו לדברי ההסבר להוראה.
- בנוסף התקבלו בקשות לדחיית מועד תחילת ההוראה לפרק זמן של כשישה חודשים מיום פרסומה חלף שלושה חודשים מיום פרסומה. הנימוקים לבקשה התבססו בעיקרם על פרק הזמן הנדרש ליישום הטכנולוגי של הפתרון שהוחלט עליו, ועל הצורך בהסדרת ההיבט המשפטי לרבות ההסכמות הנדרשות בין הגורמים השונים הצפויים להשתמש בו. בקשות אלו התקבלו.

חלק 5 – אחר

בחינה בדיעבד

הפיקוח על הבנקים בוחן את הצורך בעדכון המדיניות הפיקוחית או בצעדי אסדרה נוספים או משלימים כחלק מפעילותו השוטפת, לעניין צמצום תופעת ההונאות במערכת הבנקאית, ובכלל זה עוקב אחר שיעור ההונאות, היקפן והדרכים המקובלות בעולם למניעתן, וככל שיעלה הצורך או יידרש מכוח חקיקה ראשית, יעדכן את ההוראה בהתאם. האסדרה תבחן בדיעבד בהתאם לדרישת חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 לכל המאוחר בתום תקופה של 10 שנים ממועד כניסתה לתוקף.