



הפיקוח
על הבנקים

מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ואכיפה

ינואר 2022

תוכן עניינים

4.....	1. תפקידיו המרכזיים של הפיקוח על הבנקים.....
6.....	2. עקרונות היסוד של המדיניות.....
12.....	3. הממשל התאגידי ומנגנוני אכיפה פנימיים בתאגידים המפוקחים.....
14.....	4. פעילות פיקוחית שוטפת (Supervisory Actions).....
14.....	4.1 זיהוי והערכה של סיכונים וליקויים.....
15.....	4.2 דרישות פיקוחיות.....
18.....	5. נקיטה בסנקציות.....
18.....	5.1 הפעלת אמצעי אכיפה לתיקון ליקויים (Corrective Enforcement).....
21.....	5.2 אכיפה מינהלית – הטלת עיצום כספי (Money Penalties).....
21.....	5.2.1 הסמכות להטיל עיצום כספי.....
22.....	5.2.2 השיקולים להטלת עיצום כספי.....
23.....	5.2.3 הגדלה או הפחתה של סכום העיצום הכספי.....
23.....	5.2.4 תהליך הטלת העיצום הכספי.....
25.....	6. העברת מידע לצורך אכיפה פלילית או לרגולטורים אחרים.....
26.....	נספח א' - פירוט סמכויות עיקריות של הפיקוח על הבנקים בזיקה למדיניות האכיפה.....

1. תפקידיו המרכזיים של הפיקוח על הבנקים

הפיקוח על הבנקים פועל לשמירת האינטרס הציבורי באמצעות תפקידים מרכזיים אלה:

- שמירה על יציבותם של הגופים המפוקחים, כדי למנוע פגיעה בכספי מפקידים ובציבור.
- פיקוח על ניהולם התקין של הגופים המפוקחים.
- שמירה על ענייני הלקוחות.
- תמיכה ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה.
- הפיקוח על הבנקים מפקח על בנקים, תאגידי עזר בנקאיים וסולקים – חברות כרטיסי האשראי (להלן: "התאגידים המפוקחים").

לצורך מילוי תפקידים אלה, פועל הפיקוח על הבנקים במישורים העיקריים המפורטים להלן:¹

פעולות הננקטות מראש כדי לצמצם סיכונים או ליקויים בתאגידים המפוקחים: אסדרה (Regulation) – פרסום הוראות המפקח על הבנקים. רישוי (Licensing) – מתן רישיונות ואישורים כנדרש לפי החוק, תוך קביעת תנאים ברישיונות ובאישורים. מתן אישורים מראש – כדוגמת אישור כהונה של נושאי משרה (Fit & Proper). במסגרת זו, הפיקוח על הבנקים מבנה ודורש חיזוק של מערכי בקרה ופונקציות שמירת הסף בתאגידים המפוקחים.	פעילות מנע (Preventive Action)
פעולות הליבה של הפיקוח על הבנקים לצורך איתור ליקויים: מעקב וניטור (Monitoring) ; בדיקות, לרבות סקירות וביקורות (Off-site and On-site Examinations) ;	פעילות שוטפת פיקוחית

¹ לפיקוח על הבנקים ולבנק ישראל מגוון כלים לצורך לטיפול בבנק בכשל או בחשש לכשל (Resolution). מסמך מדיניות זה אינו עוסק בכלים אלה, אלא מתמקד בפעילות הפיקוח במקרים שאינם מגיעים לכדי קריסת בנק.

תכליתן של פעולות אלה לזהות ולהעריך מוקדם ככל האפשר סיכונים קיימים או מתהווים, ולדרוש מהתאגיד המפוקח לצמצמם, בהתאם לעקרון ההתערבות המוקדמת (Early Intervention) – ראו תיבה א' להלן. פעילות זו מטבעה אוכפת גם את הוראות החוק והרגולציה.

(Supervisory
Actions)²

נקיטה בסנקציות (Enforcement Actions)
כוללת הפעלת אמצעי אכיפה וענישה מינהלית, כלהלן:
הפעלת אמצעי אכיפה לתיקון ליקויים (Corrective Enforcement) – פעילות המתבצעת כדי להבטיח ציות לדרישות פיקוחיות, כאשר תאגיד מפוקח אינו מתקן ליקוי כנדרש, או במקרים חמורים במיוחד. בין אמצעי האכיפה – הוראה להימנע מפעילות מסוימת עד אשר יתוקן הליקוי, איסור על חלוקת דיבידנד, ביטול או התלייה של סמכויות נושאי משרה, איסור על מתן הטבות למנהלים או לדירקטורים.
אכיפה מנהלית (Money Penalties) – הטלת עיצום כספי על תאגיד מפוקח, המופעלת בעת איתור הפרה של הוראות, בהתאם למדיניות של הפיקוח על הבנקים.

פעילות משלימה **העברת מידע לרשויות אחרות** לצורך טיפול בליקוי במישורים אחרים: המישור הפלילי או מישורים הנתונים לסמכותם של רגולטורים אחרים.

ראו בנספח טבלה המפרטת את עיקרי הסמכויות בכל אחד מסוגי הפעילויות. מסמך זה מתאר את עקרונות היסוד להפעלת הצעדים השונים של הפיקוח על הבנקים כדי לוודא שהליקויים אכן מתוקנים בפועל, ואת כלי ההרתעה השונים העומדים לרשותו.

² בטרמינולוגיה הנהוגה בחו"ל מקובל להבחין בין המונחים Supervisory Actions ו-Enforcement Actions. מכיוון שאצלנו המונח "צעדים פיקוחיים" מקבל משמעות כוללת יותר, בחרנו במסמך זה להתייחס ל-Supervisory Actions כ-"פעילות פיקוחית שוטפת" (להבדיל מאמצעי אכיפה וענישה).

2. עקרונות היסוד של המדיניות

הפיקוח על הבנקים מיישם בעבודתו סטנדרטים בין-לאומיים מיטביים, המיושמים על ידי הרגולטורים היציבותיים והצרכניים המובילים בעולם.

ועדת באזל,³ אשר מונתה על ידי נגידי הבנקים המרכזיים ובה חברים ראשי רשויות הפיקוח מהמדינות המובילות, קובעת את הסטנדרט הבין-לאומי המיטבי לעבודת רשויות הפיקוח. סטנדרט זה, אשר מתגבש בעבודה מתמדת של הפקת לקחים בין-לאומית בפיקוח היציבותי מכונה "עקרונות הליבה לעבודה אפקטיבית של פיקוח בנקאי" - Core Principles for Effective Banking Supervision (להלן: "עקרונות הליבה").⁴ עקרונות הליבה מהווים אמת מידה מחייבת לעבודתם של כל הרגולטורים במדינות המפותחות, וכמובן גם לעבודת הפיקוח על הבנקים בישראל. זאת ועוד, הפיקוח על הבנקים מבוקר על ידי גופים בין-לאומיים על פי עמידתו בעקרונות הליבה, ותוצאות הביקורות הללו עלולות להשפיע על דירוג המערכת הפיננסית הישראלית.

ראו פירוט הסטנדרטים הבינלאומיים הרלוונטיים למדיניות זו בתיבה א' להלן.

תיבה א': עיקרי עקרונות הליבה לפיקוח אפקטיבי בזיקה למדיניות האכיפה

1. פיקוח ממוקד סיכון – Risk Based Supervision

משאבי הרגולטור המוגבלים מטבעם מוקצים, בראש ובראשונה, לעיסוק בסיכונים הגדולים, על פי הערכה מקצועית ועצמאית של סיכונים, המתעדכנת מעת לעת, וזאת להבדיל מהערכה של ציות הבנקים לכללים טכניים. עקרון זה קריטי לעבודת הפיקוח על הבנקים ולהשגת יעדיו – הוא נועד למקד את המשאב המוגבל של המפקח לטיפול בעיקרי הסיכונים של הפעילות המתרחבת במערכת הבנקאית.

The risk-based process targets supervisory resources where they can be utilized to the best effect, focusing on outcomes as well as processes, moving beyond passive assessment of compliance with rules.

³ ועדה בין-לאומית של מפקחים פיננסיים הפועלת במסגרת בנק להסדרי סליקה בין-לאומיים.

⁴ BCBS – The Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, Core Principles for Effective Banking Supervision (2019).

2. **התערבות מוקדמת – Early Intervention באמצעות פעילות פיקוחית שוטפת**
תקשורת מוקדמת בין המפקח לבין התאגידים המפוקחים הכרחית לפי הוראות באזל, לצורך זיהוי מהיר של סיכונים והפחתתם המהירה. בתקשורת המוקדמת המפקח מעביר לתאגידים המפוקחים מסרים ודרישות, אשר נועדו להביא לתיקון ליקויים מוקדם ככל הניתן. ההתערבות המוקדמת נעשית לרוב באמצעות הפעלת סמכויות שוטפות של המפקח, ואילו השימוש באמצעי אכיפה לתיקון ליקויים או טיפול במישור הפלילי ננקטים במקרים חמורים, או כאשר אין די בכלים הרגילים.

Communication with the bank is therefore very important and forms a critical part of early and effective intervention... A balance also has to be struck between informal methods – to be used if the bank's problems are less serious and bank management is cooperative ... More formal corrective measures will be used when banks face more serious problems or are not cooperating to ensure compliance with supervisory recommendations. The use of formal corrective action is therefore seen as having moved beyond early supervisory intervention and towards dealing with weak banks.⁵

3. **סמכות המפקח לאכוף תיקון ליקויים ולהטיל סנקציות – Corrective and sanctioning powers of supervisors**

בתחום היציבות:

הכלי המרכזי בעבודת המפקח היציבותי בהתאם לעקרונות הליבה של באזל, הוא כלי ההתערבות המוקדמת ונקיטת פעולות לתיקון ליקויים במסגרת פעילות פיקוחית שוטפת. האמצעי המשלים הוא נקיטה בסנקציות, כאשר הדבר נדרש.

The supervisor acts at an early stage to address unsafe and unsound practices or activities that could pose risks to banks or to the banking system. The supervisor has at its disposal an adequate range of supervisory tools to bring about timely corrective actions...

The supervisor has available an appropriate range of supervisory tools for use when, in the supervisor's judgement, a bank is not

⁵ BCBS, Bank for International Settlements, Frameworks for Early Supervisory Intervention (2018)

complying with laws, regulations or supervisory actions, is engaged in unsafe or unsound practices or in activities that could pose risks to the bank or the banking system, or when the interests of depositors are otherwise threatened.⁶

בתחום הצרכני:

גם בתחום הצרכני קיימת הכרה בצורך לקיים תקשורת מוקדמת ושוטפת בין עם התאגידים המפוקחים ובהתערבות מוקדמת למען תיקון ליקויים ומתן סעדים ללקוחות. אולם, בתחום זה, להבדיל מהתחום היציבותי, פעילות פיקוחית ממוקדת יותר באכיפת הדינים וההוראות שמחייבות את התאגידים המפוקחים. כך בהתאם

ל-OECD:⁷

The realistic threat of enforcement action can be an important tool in deterring poor behavior, misconduct and achieving compliance with consumer protection requirements. Therefore oversight bodies have the necessary powers to impose remedial measures, take corrective enforcement action and impose sanctions, where necessary.

Oversight bodies have the necessary powers to apply a range of actions or remedial measures which allows for early intervention when necessary.

Preventive and corrective measures are commensurate with the severity of the issues encountered and may include fines, remediation to consumers, routine off-site surveillance and on-site examinations, monitoring of complaints received from consumers, undertaking of thematic reviews and continuous dialogue with entities.

בהלימה לסטנדרטים בין-לאומיים, להלן עקרונות היסוד המשמשים את הפיקוח על הבנקים בדיקה למדיניות האכיפה:

⁶ Basel Committee on Banking Supervision, Core Principles for Effective Banking Supervision, BIS, 2012.

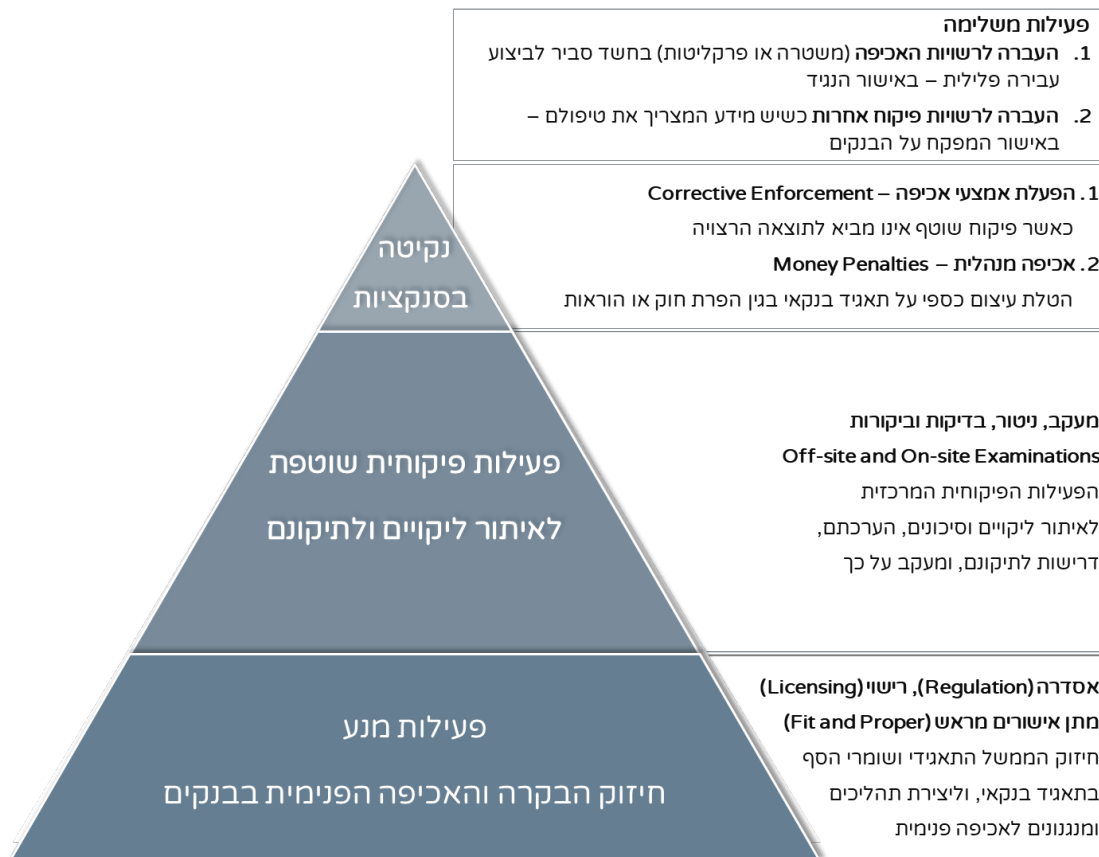
⁷ G20/OECD Task Force on Financial Consumer Protection, Effective Approaches to Support the Implementation of the Remaining G20/OECD High-Level Principles on Financial Consumer Protection, 2014, pp. 20-21, §§ 94-96, 98, 100.

- תפקידו של הפיקוח על הבנקים כרגולטור פיננסי יציבותי⁸ מחייב אותו לפעילות אפקטיבית ושוטפת של זיהוי סיכונים, הערכתם וקביעת סדרי העדיפות בטיפול בהם וזאת על בסיס העיקרון של "פיקוח ממוקד סיכון". ענף הבנקאות מתאפיין בדינאמיות, ובפגיעות למגוון סיכונים, אשר חלקם עשויים להתפתח במהירות, ולהביא לנזקים מהותיים לכלכלה ולרווחת הציבור. בישראל אחריות הפיקוח על הבנקים בתחום זה היא גבוהה במיוחד, שכן גם קריסה של בנק קטן יחסית עשויה לגרום לנטל משמעותי על הקופה הציבורית, לאפקט ההדבקה של גופים אחרים ולפגיעה באמון הציבור. עם זאת, אין משמעות הדבר שבידי הפיקוח על הבנקים למנוע כל כשל או הפסד באשר הוא, שכן הדבר ייצור נטל רגולטורי בלתי סביר, יכביד על הפעילות הפיננסית במשק, ואף יפגע בתחרות ובצמיחה של המשק.
- האחריות ליציבות התאגיד המפוקח, לציות לחוקים ולהוראות ולמתן הגנה ראויה לצרכנים מוטלת בראש ובראשונה על הדירקטוריון, ההנהלה ועל שומרי הסף השונים בתאגיד המפוקח. תפקידו המרכזי של הפיקוח על הבנקים הוא לוודא כי בתאגיד מפוקח מתקיים ממשל תאגידי נאות ומנגנונים אפקטיביים להבטחת ניהול סיכונים, ציות, בקרה וביקורת פנימית. הפיקוח על הבנקים בודק ומעריך את תפקוד מנגנונים אלה, ומידת התערבותו עומדת ביחס הפוך לאפקטיביות שלהם.
- בהתאם לעקרונות הליבה ולאופן התנהלות הרגולטורים המובילים בעולם, הכלי המיטבי למילוי תפקידי הפיקוח, מלבד חיזוק הממשל התאגידי ושומרי הסף בתאגידים המפוקחים, הוא הפעילות הפיקוחית השוטפת, המאפשרת התערבות מוקדמת ומהירה שתכליתה לצמצם ביעילות ובמהירות את הסיכון לתאגיד המפוקח או את הפגיעה בציבור.
- על פי מתודולוגיה בין-לאומית מקובלת לתחומי הרגולציה הפיננסית, מקובל להבחין בין פעילות פיקוחית שוטפת לבין פעילות הטלת סנקציות בגין אי ציות או אי תיקון ליקויים. עם זאת, לא ניתן להסתכל על הפעלת סנקציות במנותק ממישורי הפעילות האחרים של הפיקוח – שכן עיקר ההרתעה הפיקוחית מושגת באמצעות

⁸ זאת להבדיל למשל מרשות ניירות ערך ורשות התחרות. לעניין זה נודעת חשיבות רבה, שכן רגולטור יציבותי, מעבר לקביעה ולאכיפה של נורמות התנהגות של המפוקח, אחראי גם על האיתנות הפיננסית של המפוקח ובהתאם מפוקח גם על איכות הניהול העסקי ואיכות ניהול הסיכונים. מובן שאלה מחייבים ניטור וקשר שוטף ומעורבות עוד בשלבי התהוותה. בהיבט זה הפיקוח על הבנקים דומה במהותו אך ורק לרשות שוק ההון בתפקידה כמפקחת על גופים פיננסיים לא בנקאיים (חברות ביטוח, קרנות פנסיה, קופות גמל).

פעילות הפיקוח השוטפת (מעקב, ניטור, בדיקות, סקירות וביקורות והכרעה בתלונות הציבור).

- התרשים להלן מתאר בתמצית את הפעילות הפיקוחית ליצירת הרתעה במערכת הבנקאית:



- הפיקוח על הבנקים רואה חשיבות בהשגת רמה גבוהה של ציות במערכת הבנקאית, והרתעה מפני הפרות חוק ורגולציה, וזאת לתועלת הציבור והמשק. ניסיון מעשי ארוך שנים של הפיקוח על הבנקים מלמד כי מכלול הפעילות המתבצע בפועל על ידי הפיקוח על הבנקים מייצר ככלל הרתעה אפקטיבית. שימוש בסנקציות נועד להוות אמצעי משלים לפעילות פיקוחית שוטפת.

- מבין מגוון הכלים העומדים לרשותו, יבחר הפיקוח על הבנקים בכלי המיטבי או בתמהיל הכלים המיטבי לטיפול אפקטיבי בהפרה או בליקוי או להפחתת הסיכון. תמהיל הכלים נבחר בהתאם לשיקול דעתו של הפיקוח על הבנקים, על פי נסיבותיו של כל מקרה ומקרה, ועל פי צרכי ההרתעה של הפיקוח על הבנקים, אשר עשויים להשתנות מעת לעת, בהתאם להערכת הסיכונים ולנסיבות.

- הפיקוח על הבנקים עשוי להשתמש בכלים מסוגים שונים, במקביל או בזה אחר זה, כדי להשיג את יעדיו. כך למשל, במקביל לתיקון הפגמים והליקויים במסגרת פעילות פיקוחית שוטפת או במסגרת הפעלת אמצעים כדי לכפות תיקון ליקויים, עשוי הפיקוח על הבנקים, במקרה המתאים, להורות על זיכוי לקוחות, ולהטיל עיצום כספי, אם מצא הפרה המצדיקה זאת.
- בנוסף לכל אלה, פועל הפיקוח על הבנקים בהתאם לעקרונות החלים על כל גוף ציבורי ובין השאר לפי אמות מידה של סבירות ומידתיות, ולאחר מתן זכות טיעון.

3. הממשל התאגידי ומנגנוני אכיפה פנימיים בתאגידים המפוקחים

הממשל התאגידי הוא אבן יסוד בניהול תקין של מוסדות בנקאיים ופיננסיים. עקרונות הממשל עוסקים באורגנים שתפקידם, בין היתר, פיקוח ובקרה, ניהול סיכונים, ציות לחקיקה ולרגולציה, ותרבות ארגונית. הממשל התאגידי בא לידי ביטוי בעיקר בתפקודם התקין של אותם אורגנים בתאגיד. דגש מיוחד ניתן לתפקודם של שומרי הסף בתאגידים המפוקחים: הדירקטוריון, רואה החשבון המבקר, הביקורת הפנימית, מנהל הסיכונים, היועץ המשפטי, קצין הציות והחשבונאי הראשי. לאורך השנים, הפיקוח על הבנקים פועל לחיזוק הממשל התאגידי במערכת הבנקאית בישראל, באמצעות מגוון כלים פיקוחיים – הוראות אסדרה, ביקורות, צעדי אכיפה, ועוד.

בתאגיד שבו הממשל התאגידי הוא תקין קיימים מנגנונים יעילים של בקרה ואכיפה פנימית, אשר מאפשרים זיהוי מוקדם של ליקויים, תיקונם והפקת לקחים במטרה למנוע את הישנותם. תהליך הפקת הלקחים כולל, במקרים מתאימים, גם קביעת אחריות אישית וניהולית לליקויים, ונקיטת צעדים ניהוליים או משמעתיים כלפי האחראים.

הוראות ניהול בנקאי תקין בתחום הממשל התאגידי קובעות דרישות מפורטות של ממשל תאגידי, החלות בנוסף על הדין הכללי דוגמת חוק החברות.

כפועל יוצא מכך, תאגידים מפוקחים נדרשים לקיים מנגנונים פנימיים לאכיפה והפקת לקחים מהליקויים, במספר רבדים:

- במסגרת הפונקציות העסקיות של התאגיד המפוקח פועלות יחידות ייעודיות שעוסקות בבקורות בתחומים שונים כתפקידן היחיד או הדומיננטי.
- הנהלת התאגיד המפוקח כוללת, לצד בעלי תפקידים עסקיים, גם את שומרי הסף – ראשי פונקציות שעוסקות אך ורק בניהול סיכונים, פיקוח ובקרה. שיקול דעתם המקצועי של שומרי סף אלה אינו תלוי בראשי הפונקציות העסקיות.
- ביקורת פנימית של התאגיד המפוקח נהנית מאי-תלות מלאה בהנהלה ופועלת לפי שיקול דעתה המקצועי תחת הנחייתם הכללית של יו"ר הדירקטוריון וועדת הביקורת של הדירקטוריון.
- הדירקטוריון מקיים פיקוח על ההנהלה מתוך ראית טובת התאגיד והלקוחות.

הדרישה הפיקוחית היא כי כלל שומרי הסף ופונקציות האכיפה הפנימית בתאגידים המפוקחים יפעלו בכל הנוגע לגילוי ותיקון ליקויים באפקטיביות, תוך גילוי יוזמה, יישום

שיקול דעת עצמאי, הפקת לקחים משמעותית מהליקויים, נקיטת צעדים משמעותיים בעקבותיהם ודיווח לפיקוח על הבנקים על הליקויים המשמעותיים והצעדים לתיקונם.

וידוא עמידת התאגיד המפוקח בדרישה זו, באמצעות ניטור שוטף, מהווה נדבך ראשון ומרכזי במדיניות האכיפה הפיקוחית. עם זאת, אין הפיקוח על הבנקים סומך את ידו על פעילותם של המנגנונים הפנימיים בתאגיד המפוקח בלבד, ומקיים בעצמו פעילות ענפה, כפי שיפורט להלן.

4. פעילות פיקוחית שוטפת (Supervisory Actions)

הפעילות המרכזית והשוטפת של הפיקוח על הבנקים, בהיותו רשות פיקוח יציבותית, ממוקדת בהתערבות המוקדמת, דרישה להפחתת סיכונים ולתיקון ליקויים (Supervisory Actions). פעילות זו מגבירה את ההרתעה, משפרת את רמת הציות, וכפועל יוצא ממנה, פעולות אכיפה לכפיית תיקון ליקויים נדרשות לעיתים רחוקות יותר.

4.1 זיהוי והערכה של סיכונים וליקויים

הפיקוח על הבנקים נוקט בשיטות שונות של איסוף מידע כדי לאתר ליקויים בתאגידים המפוקחים, מוקדם ככל הניתן, באמצעות בדיקות, סקירות וביקורת On-site and (Off-site Examinations) ובאמצעות איסוף מידע מהתאגידים המפוקחים וניתוחו, כמתואר בתמצית להלן:

- ניטור ובקרה שוטפים של פעילות התאגידים המפוקחים.
- עיון שוטף במסמכים פנימיים של גורמי ניהול ובקרה.
- מפגשים שוטפים עם נושאי משרה ומנהלים בכירים.
- ניתוח נתונים שתאגידים מפוקחים מדווחים לפיקוח על בסיס שוטף או תקופתי.
- בירור פניות ותלונות הציבור ובדיקת תלונות עובדי המערכת הבנקאית, לרבות תלונות אנונימיות.
- ביצוע בדיקות ממוקדות בתאגידים המפוקחים, לרבות סקירות וביקורות.
- ניתוח מידע ממקורות חיצוניים: כגון מידע מרשויות אחרות, מידע מרגולטורים בחו"ל ואחר.
- ביצוע בקורות שוטפות על עבודת נציב תלונות הציבור בתאגידים המפוקחים.
- ביצוע בדיקות אכיפה רחביות יזומות בנושאים שעולה ממקורות מידע שונים החשש שמתקיימים בהם ליקויים.

מטרתם של תהליכים אלה היא להעריך את פעילות התאגידים המפוקחים ואת תפקוד ההנהלה והדירקטוריון, ולהבטיח שהם פועלים באופן זהיר בניהול הסיכונים ובאופן נאות כלפי לקוחותיהם, ומצייתים לחוקים והוראות. ראו לעניין זה גם ההגדרה המשמשת את הרשות הרגולטורית האמריקאית:⁹

⁹ אתר של Office of the Comptroller of the Currency (OCC) – [קישור](#).

Examinations are fundamental to the supervision... Examiners evaluate bank activities and management processes to ensure that banks operate in a safe and sound manner, do not take excessive risks, and comply with laws and regulations.

4.2 דרישות פיקוחיות

בעקבות איתור ליקויים בכל אחד מהערוצים, כמפורט לעיל,¹⁰ הפיקוח על הבנקים מודיע על כך לתאגיד המפוקח מוקדם ככל האפשר, ומפרט את דרישותיו לתיקון הליקוי ולוח זמנים לביצוע התיקון. הפיקוח רשאי לדרוש מהתאגיד המפוקח לנקוט בכל אחד ממגוון אמצעים לתיקון ליקויים, ואלה העיקריים שבהם:

- דרישה לתיקון הליקוי באמצעות שינוי ההתנהלות במקרה ספציפי או כללי, שינוי תהליכי עבודה, נהלים ומדיניות ו/או שיפור בבקורות ובמערכות התאגיד המפוקח בתחום בו קיים הליקוי.
- הגדלת דרישת הון שעל התאגיד המפוקח להחזיק, לרבות באמצעות הגדלת משקל הסיכון של חשיפה מסוימת לסיכון. דרישה זו מעלה את היכולת שלו לספוג הפסדים, ומצמצמת את רווחיותו, וכפועל יוצא מכך את יכולתו לתגמל מנהלים, לחלק דיבידנד ועוד.
- הפסקה או צמצום של פעילות מסוימת.
- דרישה לתיקון מצגים בדוחות לציבור, לרבות סיווג חוב כבעייתי וזקיפת הפסדי אשראי, זקיפת ירידות ערך, נאותות הכרה ברווחים, דרישה להרחבת גילוי הניתן בדוחות תקופתיים או מיידיים ועוד.
- דרישה לזיכוי לקוח במקרה מתאים (ראו תיבה ב' בנושא מתן סעד ללקוחות).
- דרישה לחיזוק הממשל התאגידי (שיפור תהליכי העבודה והממשקים בין הפונקציות השונות בממשל התאגידי, שיפור הניהול של פונקציה מסוימת). תאגיד מפוקח עשוי להידרש, בין השאר, לבדוק את מידת ההתאמה לתפקיד של נושאי משרה ומנהלים – דבר שעשוי להוביל לשינויים פרסונאליים בדרגי הניהול, על פי החלטת התאגיד עצמו.
- ביצוע בדיקה, בקרה או ביקורת ייעודית על ידי שומרי הסף: קצין ציות, חשבונאי ראשי, מנהל סיכונים, יועץ משפטי, ביקורת פנימית, תוך דיווח לפיקוח על הבנקים. בדיקה, בקרה וביקורת אלה עשויות לגעת במגוון תחומים, כולל מידת האחריות

¹⁰ ליקוי שאיננו עולה עד כדי איום מידי על יציבות התאגיד המפוקח או בעיית רוחב חמורה בניהולו.

הפרסונאלית של מנהלים ועובדים, וטיפול בהם בהתאם לממצאים, באמצעות מנגנוני האכיפה הפנימיים בתוך התאגיד המפוקח.

- לפירוט בעניין צעדים פרסונאליים (ראו תיבה ג' בנושא צעדים בעלי אופי פרסונאלי).
- דרישה לשינוי מנגנון התגמול של מנהלים או עובדים.
- ביצוע בדיקה או תיקוף בידי גורם חיצוני בלתי תלוי.

הפיקוח על הבנקים מבצע מעקב תיקון ליקויים באמצעים שונים, ובכלל זה באופן ממוקד, באמצעות דיווח, ביקורת חוזרת או באמצעות בדיקות שונות.

תיבה ב': מתן סעד ללקוחות

ליקוי בהתנהלות התאגיד המפוקח, עובדיו או גופים אחרים הפועלים מטעמו עשוי לגרום נזק ללקוח בודד או קבוצת לקוחות. ליקויים אלה יכולים להתבטא במעשה, מחדל או בתקלה אשר מהווים הפרת דין או הסכם.

לפיקוח על הבנקים עומדת סמכות לברר תלונות של לקוחות על תאגיד מפוקח,¹¹ להורות על תיקון ליקוי, ובכלל זה, במקרים המתאימים, על זיכוי לקוח שנפגע. תאגיד מפוקח שלא תיקן ליקוי בהתאם להוראות המפקח הבנקים צפוי לעיצום כספי.¹²

בהתאם להוראת ניהול בנקאי תקין 308A בנושא "טיפול בתלונות ציבור" תאגידי מפוקחים מחויבים למנות נציב תלונות הציבור – פונקציה של אכיפה פנימית. נציב תלונות הציבור בתאגיד המפוקח מחויב לפעול בהתאם להוראות הדין ועמדות שנקבעו על ידי המפקח על הבנקים בטיפול בפניות הציבור,¹³ ואף להתריע על הצורך לנקוט באמצעים רחבים יותר מאשר טיפול בתלונה בודדת.

פעילות הפיקוח השוטפת לאיתור ליקויים בתאגידי המפוקחים ולתיקונם, כוללת הן פעילות ייעודית בתחום צרכני,¹⁴ והן פעילות בתחום היציבותי, או פעילות

¹¹ סעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), תשמ"א-1981.

¹² סעיף 11א(א)(2) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), תשמ"א-1981.

¹³ סעיף 4 להוראת ניהול בנקאי תקין 308A.

¹⁴ ראה סקירות שנתיות שמפרסם הפיקוח על הבנקים על פעילותו בתחום הצרכני:

<https://www.boi.org.il/he/ConsumerInformation/Pages/PublicInquiries.aspx>

המשלבת את שני ההיבטים יחד. פעילות הפיקוח יכול שתהיה בעקבות תלונות שהתקבלו מלקוחות ויכול שתהיה כתוצאה מיוזמה של הפיקוח.

הפיקוח על הבנקים רואה חשיבות בתיקון שלם של ליקויים שאותרו בתאגיד בנקאי, הן בהיבט של מניעת הישנות מקרים דומים בעתיד וביסוס הרתעה, והן בהיבט של תיקון נזקי הפגיעה שכבר התרחשה, לרבות בהיבט של מניעת פגיעה בלקוחות. הדרישה לפצות לקוחות במקרים מתאימים ניתנת כבר בשלב הפעילות הפיקוחית השוטפת, ואם לא יהיה די בכך, הפיקוח על הבנקים יפעיל אמצעי האכיפה כדי לכפות על תאגיד מפוקח לזכות לקוחות, ככל שהוא לא פעל כך מרצונו.¹⁵ במקביל לדרישה לזכות לקוח או קבוצת לקוחות, יבחן הפיקוח על הבנקים את הצורך בצעדים נוספים, לרבות הטלת עיצום כספי על התאגיד בהתאם לסמכותו.

¹⁵ סעיף 8א ו-8ג לפקודת הבנקאות.

5. נקיטה בסנקציות

5.1 הפעלת אמצעי אכיפה לתיקון ליקויים (Corrective Enforcement)

פעילות פיקוחית שוטפת מהווה כלי עבודה מרכזי לאיתור ולמזעור סיכונים, למניעת הפרות ולשיפור הניהול במערכת הבנקאית. הניסיון מלמד, כי די בה על פי רוב כדי לתקן ליקויים ולמזער סיכונים, וכן כדי לבסס את רמת הציות הנדרשת במערכת הבנקאית, לרבות הרתעה אפקטיבית.

עם זאת, במצבים מסויימים שלא היו שכיחים עד כה,¹⁶ כאשר אין די בפעילות פיקוחית שוטפת, יפעיל בנק ישראל¹⁷ את אמצעי האכיפה הנתונים למפקח על הבנקים או לנגיד בנק ישראל¹⁸ כגון: הימנעות מסוג פעולה מסויים,¹⁹ איסור חלוקת דיבידנד או רווחים לבעלי מניות, איסור מתן הטבות לדירקטורים ומנהלים, התלייה או הגבלת סמכותו של דירקטור או מנהל וכאשר הדבר איננו מספיק – העברת נושא המשרה מתפקידו; אם לא די באלה, רשאי הנגיד להורות על מינוי מפקח מיוחד או מנהל מורשה מטעמו. אי ציות לאמצעי האכיפה של הפיקוח על הבנקים או של הנגיד מהווה עבירה פלילית.²⁰

החלטה בדבר הפעלת אמצעי אכיפה אלה תישקל, אם התקיימו אחד או יותר מאלה:²¹

- כאשר לא מולאו להנחת דעתו של הפיקוח על הבנקים דרישות שמסר במסגרת פעילות פיקוחית שוטפת, כאמור בפרק 4 למדיניות (למשל דרישות תיקון ליקויים בעקבות ביקורת, תהליך הערכה פיקוחי או בעקבות פעולות בדיקה וניטור אחרות).

¹⁶ בעבר הרחוק נדרש הפיקוח על הבנקים לכלים אלה בשל חשש ליכולתו של בנק לקיים את התחייבויותיו או בשל חשש ממשי לפגיעה בלקוחות, והעדר נכונות לתקן ליקויים מצד הנהלת התאגיד. בשנים האחרונות לא נתקל הפיקוח על הבנקים באירועים המצדיקים את הפעלת הכלים האמורים.

¹⁷ אמצעי האכיפה ננקטים לאחר התייעצות עם ועדת הרישיונות; ועדת הרישיונות מייצעת לנגיד ולמפקח בנושאים הקשורים למתן היתרים להקמת תאגידיים מפוקחים, לרכישת אמצעי שליטה בתאגיד כזה ולרישוי סניפים בנקאים, וכן לנקיטת אמצעים מסויימים המפורטים בחוק.

¹⁸ סעיפים 8א - 8ד לפקודת הבנקאות.

¹⁹ למעט קיום התחייבות.

²⁰ סעיף 8ה לפקודת הבנקאות.

²¹ התנאים הקבועים בסעיף 8ג לפקודת הבנקאות.

- כאשר זוהתה התנהלות המובילה לפגיעה משמעותית בלקוחות, בבעלי עניין אחרים או בציבור בכללו.
- כאשר נתגלתה התנהלות המבססת חשד סביר לביצוע עבירה פלילית מצד נושאי משרה או מנהלים, או חשד סביר לפגיעה בטוהר מידות, גם אם לא מגיע לכדי חשד לביצוע עבירה פלילית כאמור. בנוסף, מקרים בהם קיים חשד סביר לביצוע עבירה פלילית כאמור, יועברו, באישור הנגיד, לטיפול הרשות הרלוונטית שעוסקת באכיפת החוק הפלילי (ראו פרק 7 למדיניות זו להלן).

להפעלת אמצעי האכיפה קודם מתן התראה שהתאגיד המפוקח רשאי להגיב עליה.²² במקרים חמורים ודחופים – כאשר נדרשת התערבות מהירה – רשאי הפיקוח על הבנקים להפעיל את אמצעי האכיפה, אף מבלי שקדמה לכך התראה. התערבות כזו עשויה להידרש כאשר קיים סיכון ממשי ליציבות התאגיד המפוקח, חשש ממשי לפגיעה בבעלי הזכויות בתאגיד המפוקח, חשש ממשי לפגיעה מהותית בלקוחות או פגיעה מהותית באמון הציבור במערכת הבנקאית.

אמצעי האכיפה האמורים עומדים לרשות הפיקוח על הבנקים, ולעצם קיומם בספר החוקים משמעות הרתעתית רבה, כך שהשימוש בהם בפועל אינו נדרש לעיתים תכופות.²³ בפועל, המקרים בהם תאגיד מפוקח אינו מתקן ליקוי לפי דרישת הפיקוח על הבנקים הראשונה הם נדירים.

תיבה ג': צעדים בעלי אופי פרסונאלי

התאגידים המפוקחים נדרשים לקיים מנגנונים יעילים של אכיפה פנימית, המאפשרים טיפול עצמאי נאות בסוגיות פרסונאליות, לרבות הליכים משמעותיים ופיטורין. הצורך של הפיקוח על הבנקים לנקוט צעדים פרסונאליים נגזר במישורן ממידת האפקטיביות של אותם המנגנונים. אם המנגנונים הפנימיים של התאגיד

²² תאגיד מפוקח רשאי להגיש הערות והשגות לגבי הפגמים, או הדרישות לתיקונם, בתוך תקופה שקצב הפיקוח על הבנקים, על פי שיקולי הדחיפות. החלטת המפקח בהערות או השגות התאגיד המפוקח תינתן סמוך ככל האפשר לאחר קבלתן.

²³ ראו גם דבריו של סגן שר האוצר בעת חקיקת התיקון לפקודת הבנקאות והוספת סמכויות אלה לפקודה: "ניסיון העבר לגבי הבנקים הכושלים... לימד אותנו כי יש צורך דחוף בסמכויות אשר יאפשרו התערבות בשלב מוקדם למניעת כישלון בעסקיו של הבנק. אומנם הניסיון הראה כי אין צורך להשתמש לעיתים קרובות בסמכויות כאלה, אולם יש להכין מראש את הכלים הדרושים לאותם מקרים מיוחדים".

המפוקח אינם פועלים כראוי, ודרישות הפיקוח על הבנקים לא מבוצעות, הפיקוח עשוי להידרש לנקוט בצעדים פרסונאליים בעצמו.

לפיקוח על הבנקים סמכות לנקוט בצעדים שעלולים להגיע לכדי הפסקת כהונתו של נושא משרה או מנהל, כאשר הצעד נדרש כדי להבטיח ניהול תקין של התאגיד המפוקח.

לגבי דירקטורים וחלק מן המנהלים הבכירים,²⁴ אשר עוברים, כתנאי לכניסתם לתפקיד, הליך אישור על ידי הפיקוח על הבנקים (Fit&Proper) – ניתנה לפיקוח על הבנקים סמכות ספציפית לבחון הפסקת כהונתם, על פי סעיף 11א(ה) לפקודת הבנקאות, אם התגלו פרטים נוספים או חדשים אודות התאמתם לתפקיד – פרטים אשר לא היו ידועים לפיקוח על הבנקים עת אושרה מועמדותו של אותו נושא משרה, ובכלל זה אופן התנהלותו של נושא המשרה במילוי תפקידו בפועל. בחינת הצורך בהליך הפסקת הכהונה תתבצע בפיקוח על הבנקים כאשר קיימות ראיות שמעוררות חשש סביר לאי התאמתו של נושא המשרה לתפקידו.

הרף והראייתי הנדרש להפסקת כהונה של נושא משרה או בעל תפקיד עולה על הרף הנדרש לצורך התנגדות למינוי נושא המשרה מלכתחילה. רף כזה עשוי להתמלא במצבים אלה למשל:

- היקלעות הבנק למצב של סכנה יציבותית כתוצאה מתפקוד לקוי של נושא המשרה.
- פגיעה מהותית בלקוחות על ידי תאגיד מפוקח, תוך הפרת דין או הסכם, בתחום עליו ממונה אותו נושא המשרה. במקרים אלה יידרש נושא המשרה להוכיח כי נקט במאמץ סביר כדי למנוע פגיעה בלקוחות.
- אי קיום מהותי של דרישה לתיקון ליקויים שניתנה על ידי הפיקוח על הבנקים, בתחום עליו ממונה אותו נושא משרה, או אירועים מצטברים של אי קיום דרישות הפיקוח. במקרים אלה יידרש נושא המשרה להוכיח כי נקט במאמץ סביר כדי לוודא שתאגיד מפוקח יקיים את הדרישה.
- אי מסירת מידע מלא לפיקוח על הבנקים במסגרת מילוי תפקידו (התנהגות כאמור עלולה להגיע לכדי עבירה פלילית).

²⁴ מנהל כללי, מבקר פנימי, יועץ משפטי ועד שבעה בעלי תפקידים נוספים בכל תאגיד מפוקח, בהתאם להחלטת המפקח.

- מקרים חמורים של העדר יושרה אישית, כגון הימצאות נושא המשרה במצב של ניגוד עניינים, לדוגמה: קבלת החלטה בעניין שיש לו זיקה אישית אליו.
 - העמדה לדין פלילי או חקירה פלילית או חשד סביר לביצוע עבירה פלילית שבעטיו הוגשה תלונה למשטרה (ראו פרק 7: העברת מידע לצרכי חקירה פלילית).
- לגבי נושאי משרה ומנהלים שכהונתם לא טעונה אישור מצד הפיקוח על הבנקים, המפקח על הבנקים רשאי להתלות או להגביל את סמכות של נושאי משרה ובעלי תפקידים אחרים, ואם ראה שאין די בכך אף להעבירם מתפקיד, אם לא תיקן פגם שעליו הצביע בהודעה על פגמים שניתנה על פי סעיף 8א לפקודה.
- החלטה בדבר הפסקת כהונתו של נושא המשרה תינתן רק לאחר מתן זכות טיעון ולאחר התייעצות עם ועדת הרישיונות.
- נושא המשרה שכהונתו הופסקה רשאי לערער על החלטת המפקח על הבנקים בפני נגיד בנק ישראל.
- הפיקוח על בנקים רשאי לנקוט בצעדים מתונים יותר מאשר הפסקת הכהונה, במקרים בהם אמצעים אלה מהווים מענה מספק לצורך למנוע פגיעה בלקוחות או בציבור. דוגמאות לאמצעים אלה: התראה, נזיפה, עיכוב קידום, או דרישה מהתאגיד המפוקח להפחתה או לשלילה של תגמול משתנה, צמצום סמכויות.

5.2 אכיפה מינהלית – הטלת עיצום כספי (Money Penalties)

בנוסף לסמכויות הרחבות ולכלים הרבים שעומדים לרשות הפיקוח על הבנקים במסגרת פעילות פיקוחית שוטפת ובמסגרת סמכויות נוספות, כאמור בפרק 5.1 לעיל, אשר לחלקם הגדול גם נודעת משמעות הרתעתית רבת משקל, עומד לרשות הפיקוח גם אמצעי של אכיפה מינהלית – הטלת עיצום כספי על תאגיד מפוקח.²⁵

5.2.1 הסמכות להטיל עיצום כספי

להלן סעיפי החקיקה העיקריים אשר מאפשרים להטיל עיצום כספי על תאגיד מפוקח:

²⁵ בהתאם לחקיקה הקיימת, לא ניתן להטיל עיצום כספי אישי על בעל תפקיד או נושא משרה בתאגיד מפוקח, פרט לעיצום כספי בסכום 60 אלף ₪ שמפקח יכול להטיל, מכוח סעיף 14ח(ב) לפקודה, על דירקטור שכיהן ללא אישור מינוי לפי סעיף 11א או חרף הפסקת כהונתו לפי סעיף 11א(ה).

- סעיף 14ח לפקודת הבנקאות: עיצום כספי בסכום של מיליון ש"ח בגין הפרה של הוראות ניהול בנקאי תקין.²⁶
- סעיף 11א לחוק הבנקאות (שירות ללקוח): עיצום כספי על הפרת סעיפים מסויימים באותו חוק ובחיקת משנה צרכנית.
- סעיף 11א(א)(2) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח): בגין אי תיקון ליקוי למרות הוראה שנתן הפיקוח על הבנקים במסגרת בירור תלונת ציבור.
- לפי חוק איסור הלבנת הון ומימון טרור בגין הפרה של סעיפים מסויימים בחוק, סמכות זו נתונה לוועדה להטלת עיצום כספי, שבה רוב החברים הם מטעם הפיקוח על הבנקים.
- לפי חוק הבנקאות (רישוי) בגין הפרה של סעיפים מסויימים בחוק.
- סעיף 4ב(ב) לחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974.
- סעיף 15ה לחוק אשראי הוגן, התשנ"ג-1993.
- סעיף 42 לחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019.

5.2.2 השיקולים להטלת עיצום כספי

עיצום כספי מוטל בגין הפרות שהן קלות לבירור ולהוכחה במישור העובדתי ואינן מצריכות להידרש לפרשנות. בהתאם לכך, הוא מתאים יותר מטבעו לטיפול בהפרות בתחום הפיקוח הצרכני. לעומת זאת, הפרות מסוג זה לגבי הוראות בתחום הפיקוח היציבותי הן נדירות, בין היתר מכיוון שאלו מתבססות ככלל על עקרונות, ולא על כללים טכניים.²⁷

בקבלת החלטה בדבר הטלת עיצום כספי שוקל הפיקוח בין היתר את השיקולים הבאים:

- האם מדובר בהפרה ברורה וחד משמעית.
- האם ההפרה עומדת במבחן המהותיות (בין כמקרה פרטי ובין כחלק מתופעת רוחב), לרבות ההשפעה הפוטנציאלית האפשרית שלה.

²⁶ בנוסף, מכוח אותו סעיף קיימת סמכות להטיל עיצום כספי בגין הפרה של צו הנגיד בעניין עמלת פירעון מוקדם בהלוואות לדירובי ובגין הפרת צו הנגיד בעניין אופן ההשקעה של פקדונות ללא תנועה.

²⁷ ההתבססות על עקרונות (principle based regulation) נובעת ככלל מהצורך לאפשר לתאגיד המפוקח הפעלת שיקול דעת משמעותי באופן היישום של העקרונות, זאת בהתאם למאפייני תחומי הפעילות היציבותיים ולסטנדרטים הבינלאומיים בפיקוח על תחומים אלה.

- האם העיצום הכספי הוא האמצעי המיטבי לטיפול בהפרה או שנכון להשתמש בכלים פיקוחיים אחרים.
- מהי רמת הציות של התאגיד המפוקח, ומידת שיתוף הפעולה שלו עם הפיקוח על הבנקים. בהקשר זה, לא יוטל עיצום כספי במקרה שבו התאגיד המפוקח גילה בעצמו את הליקוי, דיווח על ההפרה לפיקוח על הבנקים ותיקן את הליקוי מיוזמתו.

5.2.3 הגדלה או הפחתה של סכום העיצום הכספי

ניתן להגדיל את הסכום הקבוע בחוק:

- במקרה של הפרה חוזרת של אותה הוראה תוך שנתיים מהטלת עיצום כספי קודם, סכום העיצום הכספי יגדל במחצית. למשל, אם סכום העיצום בגין ההפרה לפי הפקודה הינו 1 מיליון ש"ח, הרי שסכום העיצום בגין ההפרה החוזרת יהיה 1.5 מיליון ש"ח.
- במקרה של הפרה נמשכת יתווספו לסכום העיצום 2% נוספים בגין כל יום שבו נמשכת ההפרה.

המפקח אינו רשאי להטיל עיצום בסכום נמוך יותר מהקבוע בפקודה או בחוק, אלא בכפוף לכללי ההפחתה שנקבעו על ידי נגיד בנק ישראל. בהתאם לכללים אלה²⁸ סכום העיצום יכול להיות מופחת בשיעורים שנקבעו בכללים, כאמור להלן, ובלבד שהשיעור הכולל של ההפחתה לא יעלה על 85%. לדוגמה, ניתן לבצע הפחתה במקרה שבו התאגיד מפוקח פעל ביוזמתו ובמהירות לתיקון הליקוי, לאחר שאותר על ידי המפקח.

5.2.4 תהליך הטלת העיצום הכספי

במקרים בהם הוחלט שהעיצום הכספי מהווה אמצעי מתאים של אכיפה מנהלית בשים לב למכלול נסיבות העניין, תישלח לתאגיד מפוקח הודעה על הכוונה להטיל עליו עיצום כספי, ותינתן לו הזדמנות להשמיע את טענותיו. לאחר מכן המפקח יקבע החלטה סופית בעניין, ואם הוחלט על הטלת העיצום – תישלח לתאגיד מפוקח דרישה לתשלום העיצום.

תאגיד מפוקח רשאי להגיש ערעור על הדרישה לתשלום העיצום לבית משפט השלום בירושלים, תוך 30 ימים ממועד מסירת הדרישה.

²⁸ כללי הבנקאות (שיעורי הפחתה מרביים של סכום העיצום הכספי), תשע"א-2011; כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (שיעורי הפחתה מרביים של סכום העיצום הכספי), תשע"א-2011; כללי הבנקאות (רישוי) (הפחתה של סכומי הקנס האזרחי), תשע"א-2011.

סכום העיצום משולם לאוצר המדינה (ולא לבנק ישראל).

הודעות על הטלת עיצום כספי מתפרסמות באתר האינטרנט של בנק ישראל ונכללות

בדיווח אודות פעילות הפיקוח על הבנקים לכנסת ולציבור.

6. העברת מידע לצורך אכיפה פלילית או לרגולטורים אחרים

הפיקוח על הבנקים אינו מבצע בעצמו אכיפה פלילית.²⁹ בכל מקרה של חשד לביצוע עבירה פלילית פועל הפיקוח על הבנקים על פי סעיף 15א לפקודת הבנקאות, הקובע כי חרף חובת הסודיות רשאי הפיקוח על הבנקים להעביר ידיעות ומסמכים לצרכי תביעה פלילית באישור הנגיד. לאחר מתן אישור הנגיד, הפיקוח מעביר את המידע לרשויות החקירה הפליליות, תוך הענקת סיוע מקצועי לחוקרים ולפרקליטים ושיתוף פעולה מלא עמם. החלטות אלה הינן סודיות לפי סעיף 15א לפקודת הבנקאות, שכן הן מבוססות על מידע שהתקבל מהתאגיד המפוקח.

עם זאת, אם החקירה הפלילית לא תסתיים בהגשת כתב אישום, הפיקוח על הבנקים יכול לבחון בשנית את הצורך בהטלת עיצום כספי או סנקציות אחרות. במקרים מסויימים ניתן להטיל עיצום כספי או סנקציה אחרת במקביל לחקירה הפלילית או הליך משפטי, תוך תיאום עם הרשות החוקרת או הפרקליטות.

בנוסף, הפיקוח על הבנקים בוחן את הצורך בהעברת מידע לרשויות פיקוח נוספות (רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, רשות פיקוח בחו"ל) לשם מילוי תפקידם. מסירת המידע כפוף לשמירה על סודיות מצד הרשות שמקבלת את המידע, כאמור בסעיפים 15א ו- 15ב לפקודת הבנקאות.

²⁹ אמנם, בהתאם לסעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות השר לביטחון הפנים רשאי להסמיך עובד הפיקוח על הבנקים לערוך חקירות על פקודת הבנקאות, חוק הבנקאות (רישוי) וחוק בנק ישראל, וכן בעניין עבירות בנכסי לקוחות של בנק; אולם בפועל מדובר בסמכות מוגבלת של גביית עדות. בנק ישראל והפיקוח על הבנקים בחנו בעבר האם צריך שתקום, בתוך בנק ישראל או בתוך הפיקוח על הבנקים, זרוע אכיפה עצמאית, והגיעו לכלל מסקנה כי אין מקום להקים בבנק ישראל או בפיקוח על הבנקים זרוע עצמאית קטנה של אכיפה פלילית. היקף העבירות הפוטנציאליות, המצומצם יחסית בענף הבנקאות (הענף מורכב כיום ממספר קטן של תאגידים) לא יאפשר ליצור את ההתמחות המיוחדת בחקירות פליליות. בנוסף, נדרשת הפרדה משמעותית ("חומות סיניות") בין עבודת הפיקוח על הבנקים, לבין פעילות החקירה וההעמדה לדין. הפיקוח היציבותי מקדם שיח פתוח וגלוי כאמצעי לזיהוי מוקדם של סיכונים והפחתתם; לעומת זאת, בתהליך פלילי לנחקר ולחשוד זכויות יסוד כמו זכות השתיקה, החיסיון מפני הפללה עצמית וחיסיון עורך דין-לקוח.

נספח א' - פירוט סמכויות עיקריות של הפיקוח על הבנקים בזיקה

למדיניות האכיפה

סוג הפעילות	הסמכות	מקור עיקרי	תיאור
פעילות מנע	אסדרת פעילות המערכת הבנקאית Regulation	פקודת הבנקאות – סעיפים 5(11)-(12)	סמכות להתקין הוראות ניהול בנקאי תקין – נורמות משפטיות כלליות שמחייבות את התאגידים המפוקחים, הן בתחום היציבותי והן בתחום הצרכני.
רישוי Licensing		חוק הבנקאות (רישוי)	סמכות לתת היתרים להקמת תאגידים מפוקחים חדשים; להחזקת אמצעי שליטה בתאגידים המפוקחים או לשליטה בהם; לסניפים, לפעילות של בנקים זרים, ועוד.
אישור מינוי של נושאי משרה מסוימים Fit&Proper		פקודת הבנקאות – סעיף 11א	הפיקוח על הבנקים מאשר מועמדות של דירקטורים, מנהלים כלליים וחלק מחברי הנהלה נוספים בתאגידים המפוקחים.
הפעלת אמצעי האכיפה לתיקון ליקויים Corrective Enforcement	ביטול מינוי של נושאי משרה מסוימים	פקודת הבנקאות – סעיף 11א	לפיקוח נתונה הסמכות להורות על הפסקת כהונה של אותם נושאי משרה, אם התבררו פרטים חדשים או נוספים אודות יושרתו או ההתאמה המקצועית של נושא המשרה.
פעילות פיקוחית שוטפת Supervisory Actions	איתור ליקויים ותיקונם באמצעות כלים פיקוחיים שוטפים	פקודת הבנקאות – סעיף 5(א)	סמכות רחבה לבצע "פיקוח כללי וביקורת" על כל תאגיד מפוקח, ובכלל זה לדרוש כל ידיעה או מסמך הנוגעים לעסקי התאגיד המפוקח והחברות הבנות – מהתאגיד עצמו, דירקטור, עובד או רואה חשבון. סמכות זו נועדה לאפשר איתור של ליקויים בהתנהלותו, והיא מופעלת בעיקר באמצעות: <ul style="list-style-type: none"> ▪ מעקב שוטף אחר התאגידים המפוקחים. ▪ בדיקות, סקירות וביקורות בתאגידים מפוקחים. <p>אם הפיקוח סבור כי קיים ליקוי בפעילות התאגיד המפוקח – הוא עשוי לדרוש, בהתאם</p>

סוג הפעילות	הסמכות	מקור עיקרי	תיאור
			לשיקול דעתו המקצועי, שהתאגיד המפוקח יתקן את הליקוי באופן שעליו יורה.
	הכרעה בתלונות הציבור וטיפול מערכתי	חוק הבנקאות (שירות ללקוח) ופקודת הבנקאות	בירור תלונות הציבור, לרבות טיפול בחשד לקיומם של ליקויים מערכתיים; בדיקות אכיפה בתחום הצרכני.
הפעלת אמצעי האכיפה לתיקון ליקויים Corrective Enforcement	כפיית ליקויים בתאגידים המפוקחים	פקודת הבנקאות – סעיפים 8א – 8ד	סמכות לאכוף תיקון ליקויים שעלולים, לדעת המפקח, לסכן יציבות התאגיד המפוקח או לפגוע בניהול תקין של עסקיו. מגוון הכלים נע בין משלוח הדרישה לתיקון ליקויים, דרך הוראה להימנע מפעילות ועד להדחת הנהלת התאגיד המפוקח, תוך מינוי מנהל מורשה מטעם בנק ישראל במקומה.
הפעלת אמצעי האכיפה לתיקון ליקויים Corrective Enforcement	מתן סעד ללקוחות סמכות שיפוטית (Restitution)	פקודת הבנקאות – סעיפים 8א, 8ג חוק הבנקאות (שירות ללקוח) – סעיפים 12 ו-16	סמכות לחייב תאגיד מפוקח בהשבת כספים ללקוח, בתשלום פיצוי או בסעד אחר (כגון: ביצוע פעולה מסויימת למשל, מתן הפטר לערב או הימנעות מדרישת חוב. הסמכות מיושמת: <ul style="list-style-type: none"> במסגרת בירור תלונות ציבור ספציפיות. במסגרת בירורים מערכתיים, בדיקות אכיפה, בקרות על נציבויות תלונות הציבור וביקורות. אמצעים אלה נועדו לאתר גם את אותם הליקויים אשר לא הביאו לתלונות לקוחות.
			הפיקוח יכול להורות לתאגיד המפוקח לזכות לקוחות באופן יזום – אף אם הם לא דרשו זאת או לא היו מודעים לליקוי שבהתנהלות התאגיד.
הטלת עיצום כספי Money Penalty	ענישה מנהלית – עיצום כספי – סמכות שיפוטית	פקודת הבנקאות – סעיפים 14ח-14טו	סמכות להטיל עיצום כספי על תאגיד מפוקח - בעיקר בעקבות הפרת הוראות ניהול בנקאי תקין ועמדות שנקבעו בבירור תלונות הציבור.

סוג הפעילות	הסמכות	מקור עיקרי	תיאור
		חוק הבנקאות (שירות ללקוח) – סעיף 11א	
פעילות משלימה	העברת מידע לזרועות אכיפת	פקודת הבנקאות	סמכות העברת מידע למשטרה, רשות חוקרת אחרת או לפרקליטות לצורך תביעה פלילית.
העברת מידע	החוק ולרגולטורים אחרים	– סעיפים 15א- 15א2	סמכות להעביר מידע לרשות שוק ההון, רשות ניירות ערך ולרגולטורים זרים לצורך מילוי תפקידם.