



בנק ישראל

הפיקוח על הבנקים

מדיניות פעילות פיקוחית

מאי 2025

תוכן

1.	מבוא	4
2.	הסמכות החוקית	6
3.	עקרונות היסוד הרלבנטיים למדיניות	6
4.	עיקרי הפעילות הפיקוחית	7
4.1	ניטור שוטף (Monitoring)	7
4.2	ביקורות וסקירות (Examinations)	8
4.3	תלונות הציבור	9
4.4	מבחני קיצון	10
4.5	תרגילי המשכיות עסקית ותרגילי הסייבר	11
4.6	קבלת דיווח על אי סדרים (Whistleblowing)	12
4.7	הערכה תקופתית	12
5.	תוצרי הפעילות הפיקוחית	15
5.1	תיקון ליקויים וחולשות בתאגידים המפוקחים	15
5.2	הנחיה והדרכה של התאגידים המפוקחים	15
5.3	איתור צרכים לאסדרה עתידית	16
5.4	גיבוש יעדי הפיקוח ותכנית עבודתו	16
5.5	פרסום מידע לציבור	17

1. מבוא

תפקידי הפיקוח על הבנקים בהתאם לחוק הם:

- שמירה על יציבותם של התאגידים המפוקחים, כדי למנוע פגיעה בכספי מפקידים ובציבור
- פיקוח על ניהולם התקין
- שמירה על ענייני הלקוחות
- תמיכה ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה

התאגידים המפוקחים, מעצם טבעם ובדומה לגופים עסקיים בכלל, וגופים פיננסיים בפרט, נוטלים סיכונים במהלך העסקים השוטף. האחריות לניהול תקין של עסקיו, לרבות ניהול הסיכונים, להתנהלותו נאותה כלפי לקוחותיו, ולציות לחוקים ולהוראות, מוטלת בראש ובראשונה על הדירקטוריון והנהלה הבכירה של הגוף העסקי כאמור.

תפקיד הפיקוח הוא לצמצם ככל האפשר נטילת סיכונים מופרזים, ולקדם ניהול תקין. הוא עושה זאת באמצעות ארגז כלים רגולטוריים הכולל רישוי (Licensing)¹, אסדרה (Regulation)², פעילות פיקוחית (Supervision) ופעילות תיקון ליקויים ואכיפה (Enforcement)³.

מסמך זה דן במדיניות הפעילות הפיקוחית (Supervision).

1.1 סוגי הפעילות הפיקוחית (Supervisory Actions)

הפעילויות הפיקוחיות המפורטות להלן משמשות למילוי תפקידי הפיקוח על הבנקים, ומבוצעות על ידי מגוון יחידות ארגוניות בפיקוח על הבנקים:

- ניטור שוטף
- ביקורות וסקירות
- טיפול פרטני ומערכתי בתלונות ציבור
- מבחני קיצון
- תרגילי היערכות בתחום ההמשכיות
- העסקית ושעת חירום
- קבלת דיווח על אי סדרים (Whistleblowing)
- קביעת כללי מדידה ודיווח כספי
- הערכה תקופתית

להרחבה לגבי פעילויות אלה ראו פרק 4 להלן.

¹ מסמכי מדיניות בנושא זה מפורסמים באתר בנק ישראל.

² ראה הנחיות הפיקוח על הבנקים ליישום עקרונות חוק האסדרה, התשפ"ב-2021 באתר בנק ישראל.

³ מסמך מדיניות פעולות פיקוח, תיקון ואכיפה מפורסם באתר בנק ישראל.

1.2 תוצרי הפעילות הפיקוחית

- תיקון חולשות וליקויים בתאגידים המפוקחים (Corrective Actions), ואכיפה במידת הצורך (Enforcement Actions)
- הנחיה של התאגידים המפוקחים
- איתור צרכים לאסדרה⁴
- קביעת יעדי הפיקוח העתידיים
- פרסום מידע לציבור

להרחבה לגבי פעילויות אלה ראו פרק 5 להלן.

סך התהליכים הללו מהווה את מחזור הפעילות הפיקוחית:



⁴ זאת בנוסף לאימוץ סטנדרטים בינלאומיים ויישום מדיניות פיקוחית.

2. הסמכות החוקית

הסמכות לביצוע הפיקוח הכללי והביקורת קבועה בסעיף 5(א) לפקודת הבנקאות. בנוסף, סעיף זה מקנה למפקח על הבנקים סמכות לדרוש מכל עובד, דירקטור ורואה חשבון של התאגיד המפוקח ידיעות ומסמכים הנוגעים לעסקיו, לרבות ידיעות המאוחסנות במערכת ממוחשבת. בגין הפרה של הדרישה למסירת מידע ומסמכים קובעת פקודת הבנקאות סנקציה פלילית.

בביצוע פעילות הפיקוח מפעילים עובדי הפיקוח על הבנקים שיקול דעת מקצועי, והם כפופים לנהלים פנימיים שנועדו להבטיח עצמאות מקצועית ואי תלות. על עובדי הפיקוח המבצעים תהליכי ביקורת חלים כללים מחמירים יותר מאשר על כלל עובדי הפיקוח על הבנקים. לפיקוח על הבנקים מוקנית גם הסמכות לברר תלונות של לקוחות כנגד התאגידים המפוקחים ולקבוע האם התלונה מוצדקת.⁵

3. עקרונות היסוד הרלבנטיים למדיניות

הפיקוח על הבנקים מיישם בעבודתו את הסטנדרטים הבין-לאומיים המיטביים המפורסמים ע"י ועדת באזל, ארגון ה-FATF וסטנדרטים מקצועיים רלבנטיים המיושמים על ידי רגולטורים מובילים בעולם.⁶

במסגרת זו ועדת באזל קבעה את "עקרונות הליבה לעבודה אפקטיבית של פיקוח בנקאי" – Core Principles for Effective Banking Supervision (להלן: "עקרונות הליבה").⁷ עקרונות הליבה מהווים אמת מידה מקצועית לעבודתם של רגולטורים במדינות המפותחות, וכמובן גם לעבודת הפיקוח על הבנקים בישראל. הפיקוח על הבנקים מבוקר על ידי גופים בין-לאומיים על פי עמידתו בעקרונות הליבה, ותוצאות הביקורות הללו עלולות להשפיע על דירוג המערכת הפיננסית הישראלית.

⁵ סעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, המסמיך את המפקח על הבנקים לברר פניות ציבור, תוך שימוש בסמכויותיו על פי פקודת הבנקאות.

⁶ ועדת באזל, אשר מונתה על ידי נגידי הבנקים המרכזיים ובה חברים ראשי רשויות הפיקוח מהמדינות המובילות, קובעת את הסטנדרט הבין-לאומי המיטבי לעבודת רשויות הפיקוח.

⁷ BCBS – The Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, Core Principles for Effective Banking Supervision.

4. עיקרי הפעילות הפיקוחית

4.1 ניטור שוטף (Monitoring)

הפיקוח על הבנקים פועל בהתאם לעקרון פיקוח ממוקד סיכון. פעילויות הניטור, היקפן ותדירותן נגזרים מהיקף הפעילות של התאגידים המפוקחים ומורכבותה, וכן מהערכת הסיכון. לשם המחשה, תאגיד בעל היקף פעילות משמעותי זוכה למעקב פיקוחי שעוצמתו ותדירותו גבוהות; בתאגיד קטן שפעילותו פשוטה מנוטר בתדירות ובעוצמה נמוכות יותר. היקף הניטור ותדירותו נשקלים מעת לעת, בהתאם לשינויים בתמהיל הפעילות של התאגידים השונים ובהיקפה.

המעקב והניטור נערכים באופן שוטף באמצעות תמהיל של פעולות המותאמות לתאגיד המפוקח כאמור לעיל, ולהלן העיקריות שבהן:

- בחינה שוטפת של הסיכונים המובנים בפעילות התאגידים המפוקחים והתפתחותם, כולל בחינה של מדדים כמותיים מקובלים ועמידה במגבלות פיקוחיות (כמו יחסי הלימות ההון, יחסי הנזילות, יחסי היעילות והרווחיות, המדדים לאיכות האשראי, המדדים לריכוזיות האשראי והפיקדונות, המדדים לסיכונים השוק והריבית). לשם כך הפיקוח מנתח מידע כמותי ואיכותי שהתאגידים המפוקחים מדווחים לפיקוח על הבנקים על בסיס שוטף או אד-הוק, בהתאם להוראותיו ודרישותיו. הפיקוח על הבנקים מגבש ומקדם אסטרטגית דאטה פרואקטיבית, תוך קידום מהלכים לשיפור תהליכי הדיווח, מינוף המידע ומיצוי הערך הטמון בו, שימוש בכל ניתוח מתקדמים לקבלת החלטות, הגברת היעילות והאפקטיביות לאורך זמן.
- ניתוח האסטרטגיה העסקית ותוכניות העבודה השנתיות של התאגיד המפוקח.
- ניתוח המצב הכספי והתוצאות הכספיות של התאגיד המפוקח על בסיס רבעוני.
- עיון וניתוח התיעוד של תהליכים מהותיים בתאגידים המפוקחים, ובכלל זה: פרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון וחלק מוועדותיו; מסמכי המדיניות, מסמך ה-ICAAP⁸; מסמכי הסיכונים הרבעוניים, מסמכי הסיכום התקופתיים שמכינות ביקורת הפנים והיחידה לבקרת אשראי, דוחות ביקורת פנימיים (באופן מדגמי).

⁸ Internal Capital Adequacy and Assessment Process. בתמצית, מדובר בתהליך פנימי שהבנק ובו מעריך התאגיד את נאותות ההון העצמי יחסית לרמת הסיכון. הדרישה לגבש הערכה פנימית לנאותות ההון מוסדרת בהוראות הפיקוח ומבוססת על הנחיות ועדת באזל בנושא הלימות ההון.

- קיום פגישות שוטפות עם חברי הדירקטוריון של התאגידים המפוקחים, ועדות הדירקטוריון, ההנהלה הבכירה ושומרי הסף (כגון מבקרים פנימיים, מנהלי הסיכונים וקציני הציות, מנהלי הגנת הסייבר, מנהלי המשכיות עסקית ונציבי תלונות הציבור). בנוסף, מתקיימות פגישות שוטפות עם רואי החשבון המבקרים.
- ניתוח סיכונים שהתממשו או אירועים שהתרחשו בגופים פיננסיים או אחרים, בארץ או בחו"ל – למשל, התממשות סיכונים פיננסיים, אירועי סייבר, אירועי דלף מידע או מעילות והונאות – הפיקוח על הבנקים מנתח אירועים אלה ולומד מהם כדי לצמצם את הסיכון להתרחשותם בתאגידים המפוקחים.⁹

4.2 ביקורות וסקירות (Examinations)

בנוסף לניטור השוטף כאמור לעיל, מבצע הפיקוח על הבנקים מגוון תהליכי ביקורת וסקירה בתאגידים המפוקחים (להלן – בדיקות). הבדיקות מתבצעות בהיקף ובעומק המשתנים בהתאם לעניין ולנסיבות. משימות הבדיקה ותחומן, וכן אופן ביצוען נקבעים באופן שמיועד להשיג איזון מיטבי בין היקף הכיסוי לבין עומק הבדיקות¹⁰ (ראו גם פרק 5.3 להלן).

הבדיקות מתבצעות על ידי צוותים ייעודיים המתמחים בתחומי סיכון שונים (למשל אשראי, שוק ונזילות, טכנולוגיה, הגנת הסייבר, ציות בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור, הגנת הצרכן וציות צרכני, מודלים, דיווח כספי וממשל תאגידי). בהתאם לעניין מתבצעות משימות בשיתוף פעולה בין צוותים המתמחים בתחומים שונים (למשל, תחום סיכון האשראי עם תחום הדיווח הכספי, תחום סיכונים המודלים עם תחום סיכונים ציות וכו'). הבדיקות מתבצעות במטרה להעריך את מגוון הסיכונים הגלומים בפעילויות השונות, את העמידה בדינים ובהוראות, ואת תפקוד מערכי הניהול, הבקרה והממשל התאגידי, לאתר חולשות הקיימות בהם ולהביא לתיקונן.

הבדיקות עשויות לכלול תמהיל משתנה ומותאם של הפעולות הבאות: סקירה של מסמכים פנימיים של התאגיד המפוקח, ביצוע בירורים מול דרגי מקצוע וניהול, שלפה וניתוח נתונים, בדיקת עסקות או תיקי לקוחות, צפייה במערכות מידע, האזנה לשיחות שיווק, וכו'.

לקראת הבדיקות נסקרים המידע הרלבנטי הקיים בפיקוח על הבנקים ומקורות מקצועיים מישראל ומחו"ל (לדוגמה: הוראות, הנחיות ומדריכים למבקר). במהלך הבדיקות התאגידים המפוקחים נדרשים למסור מידע לצוותי הבדיקה – החוק מחייב את התאגידים המפוקחים

⁹ ככל שאירוע הפסד בכל זאת התקיים בתאגידים המפוקחים, הפיקוח על הבנקים יבצע במידת הצורך תחקור של תהליכים שהובילו לאירוע, ויוודא הפקת לקחים תאגידי מפוקח ומניעת נזק מלקוחות, כאשר רלבנטי.

¹⁰ ההבחנה בין ביקורות לסקירות איבדה בשנים האחרונות את משמעותה. היא מופיעה פה בעיקר בגלל ששני המונחים עדיין מקובלים בטרמינולוגיה.

לגלות כל מידע לבקשת הפיקוח על הבנקים, ובמקביל ולצורך איזון, הטיל החוק חובת סודיות ידיעות ומסמכים הקשורים לעבודת הפיקוח (ראו לעניין זה פרק 5.4 להלן). בתום ביצוע המשימה מגובש דוח או מכתב מסכם, בו מפורטים הממצאים שעלו והדרישות לתיקון החולשות והליקויים שנמצאו. הפיקוח עשוי לדרוש מהתאגיד המפוקח לנקוט בכל אחד ממגוון אמצעים לתיקון ליקויים, כמפורט בפרק 5.1 להלן.

במענה שלו לדוח או למכתב כאמור נדרש התאגיד המפוקח להגיש תוכנית תיקון ליקויים, בה הוא מפרט את הצעדים שינקוט ואת לוחות הזמנים לביצוע. ההנהלה והדירקטוריון אחראים לביצוע תוכנית תיקון הליקויים, כפי שנכללה בתשובה.

בהתאם לצורך הפיקוח על הבנקים עוקב אחר התהליך, ומפעיל אמצעים נוספים על פי שיקול דעתו, כמו הטלת עיצומים כספיים בעקבות הפרת הוראות, או בדיקה חוזרת אם נדרש.

הממצאים שנצברו במהלך הבדיקות השונות נכללים, ביחד עם מידע אחר הקיים בפיקוח, בתהליך ההערכה התקופתי (ראו פרק 5.3 להלן). בנוסף, משימות בדיקה לעיתים מציפות נושאים שבהם רצוי להבהיר ציפיות פיקוחיות, לעדכן אסדרה קיימת (ראו פרק 5.2) או לתת מענה לנושא מסוים באסדרה חדשה.

4.3 תלונות הציבור

טיפול בתלונות הציבור הוא אחד הכלים המרכזיים שעומדים לרשות הפיקוח על הבנקים לצורך הגנה על צרכן של שירותים בנקאיים, ולצורך קידום ההוגנות ביחסים שבין התאגידים המפוקחים לבין הצרכנים.

ההכרעה בתלונות הציבור מסתמכת על חקיקה בנקאית, הוראות ניהול בנקאי תקין, הדין הכללי, פסיקת בתי המשפט ועמדות המתגבשות במסגרת הטיפול בתלונות הציבור.

כאשר התלונה הוכרעה כמוצדקת, קובע הפיקוח על הבנקים גם את דרכי התיקון, לרבות השבה כספית ללקוח.¹¹ החלטת הפיקוח כאמור מחייבת את התאגיד המפוקח, אך לא מחייבת את הלקוח – אם הלקוח אינו מרוצה מהחלטת הפיקוח על הבנקים, הוא יכול להגיש תביעה כנגד התאגיד המפוקח ולבקש סעד מבית המשפט.¹²

¹¹ ראו מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ואכיפה באתר בנק ישראל.

¹² סעיף 16(ד) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981

מעבר להכרעה בסכסוך מסוים שבין תאגיד מפוקח לבין הלקוח, עשויה תלונת ציבור ללמד על ליקוי רוחבי המשפיע על קבוצת לקוחות.¹³ במקרים אלה פועל הפיקוח לתיקון הליקוי הרוחבי לטובת קבוצת הלקוחות שנפגעה, בין באמצעות מתן הוראות לשינוי התנהלותו של התאגיד המפוקח ובין באמצעות מתן הוראות לשינוי התנהלותו של התאגיד המפוקח. הפרות מסוימות שנמצאו במהלך הטיפול בתלונות הציבור מביאות להטלת עיצום כספי או לצעדים אחרים.¹⁴

לפיקוח על הבנקים נתון שיקול דעת רחב בקביעת סדרי עדיפות בטיפול בתלונות לנוכח מכלול משימותיו, תוך מתן דגש לעניינים הנוגעים לתקינות הפעילות של התאגידים המפוקחים בראייה כוללת.¹⁵ כך למשל, תינתן עדיפות לתלונות המצביעות לכאורה על פגיעה מהותית בלקוח בודד או פגיעה רחבה בקבוצת לקוחות. בנוסף, לא יינתן מענה לשאלה כללית של פרשנות להוראות הדין, אלא תוכרע תלונה מסוימת בהתאם לנסיבותיה העובדתיות ולהוראות הדין; ולא ייערך בירור בעניינים המצריכים שמיעת עדויות או שבהם מעורבים צדדים שלישיים. הפיקוח על הבנקים לא יטפל ככלל גם בתלונה שהנושא שלה נדון בעבר או במקביל בהליכים משפטיים.

טרם הגשת התלונה לפיקוח על הבנקים על המתלונן למצות את הליך הבירור של התלונה עם התאגיד המפוקח עצמו, באמצעות הגשת התלונה לנציב תלונות הציבור בתאגיד המפוקח – פונקציה שקיימת בכל התאגידים המפוקחים בהתאם להוראת המפקח על הבנקים.¹⁶

4.4 מבחני קיצון

הפיקוח על הבנקים מבצע מבחן קיצון אחיד פעם בשנה במטרה לבחון את עמידות הבנקים בפני זעזועים קיצוניים בתחומים שונים ולזהות את מוקדי הפגיעות שלהם. במסגרת זו, מעביר הפיקוח על הבנקים לבנקים תרחיש המתאר אירוע קיצון. מבחן הקיצון מתבצע הן בתאגידים עצמם (bottom-up) והן בפיקוח על הבנקים (top-down), דבר המאפשר גם פיקוח על איכות ניהול הסיכונים בבנקים השונים.

¹³ בעניין זה קובע בית המשפט הגבוה לצדק בבג"ץ 5048/07 ארבל נ' בנק ישראל ואח' (2007), כי "הבקרה המערכתית על התנהלות הבנקים עשויה להתבצע בין בדרך של ביקורת שיטתית יזומה על-ידי המפקח ובין בדרך של בירור פניות ותלונות מהציבור המתייחסות לאירועים נקודתיים החושפים לכאורה, ליקוי מערכתי".

¹⁴ כמפורט במדיניות צעדי פיקוח, תיקון ליקויים ואכיפה באתר בנק ישראל.

¹⁵ לעניין אמות המידה להחלטה ראו פסה"ד בבג"ץ 5048/07 ארבל נ' בנק ישראל ואח' (2007), ובג"צ 10788/06 גזונטהייט נגד בנק ישראל (2007).

¹⁶ הוראת ניהול בנקאי תקן A308 בנושא "טיפול בתלונות ציבור".

4.5 תרגילי המשכיות עסקית ותרגילי הסייבר

לתאגידים המפוקחים על ידי הפיקוח על הבנקים תפקיד מרכזי בתיווך הפיננסי וקידום הפעילות הכלכלית במדינה, בכלל זה אספקה סדירה של שירותים בנקאיים לציבור. לצד זאת, תאגידים אלה חשופים למגוון של איומים תפעוליים שעלולים לשבש את פעילותם העסקית, בין השאר: מלחמה, רעידת אדמה, מתקפת סייבר, שביתת עובדים ועוד. התאגידים המפוקחים מחויבים להבטיח את עמידותם בפני שיבושים תפעוליים משמעותיים.¹⁷

פעילות הפיקוח על הבנקים בתחום ההמשכיות העסקית מתמקדת בשלושה היבטים: קידום ההיערכות של התאגידים המפוקחים לשעת חירום, שיפור מוכנות הפיקוח לחירום והשתלבות הפיקוח באירועי החירום הלאומיים. במסגרת זו משתמש הפיקוח על הבנקים במספר כלים פיקוחיים בשגרה ובהם תרגילים ופורומים שונים שנועדו להדרכה.

התאגידים המפוקחים משתתפים בתרגילים לאומיים וייעודיים, בנוסף לתרגילים הפרטניים שמבצע כל תאגיד באופן עצמאי. התרגילים הם חלק אינטגרלי בתכנית ההמשכיות העסקית של כל תאגיד ומהווים כלי משמעותי לבחינת ישימות ואפקטיביות התכנית. התרגילים נועדו לסייע בשיפור כשירות ומוכנות התאגידים המפוקחים להתמודדות עם אירועי חירום אשר עלולים לשבש את פעילותם.

הפיקוח על הבנקים פועל גם כדי לחזק את רמת המוכנות של התאגידים המפוקחים להתמודדות עם אירועי הסייבר. אירועי סייבר מתאפיינים בהעדר אפשרות למניעתם המוחלטת לנוכח מגוון דרכים שבהם הם מתממשים וחוסר יכולת לצפותם; וכן הצורך בקבלת החלטות מושכלות בטווח זמן קצר ובתנאי אי ודאות. נוכח מאפיינים אלה, רואה הפיקוח על הבנקים בביצוע תרגילי סייבר כלי מרכזי בשיפור המוכנות של התאגידים המפוקחים ושל המערכת כולה להתאושש מאירוע הסייבר ולצלוח אותו.

לצד הדרישה כי כל תאגיד מפוקח יבצע תרגילי סייבר באופן עצמאי,¹⁸ הפיקוח על הבנקים יוזם, מתכנן ומבצע, מעת לעת, תרגילי סייבר מערכתיים במגוון תרחישים, לרבות תרחישים מתוך תרגילי סייבר בינלאומיים, ותוך שילוב מגוון בעלי תפקידים מהתאגידים המפוקחים (מנהלים כלליים, מנהלי סיכונים ראשיים, מנהלי טכנולוגיית המידע, מנהלי הגנת הסייבר ובעלי תפקידים נוספים).

¹⁷ נושא זה מוסדר בהוראת נוהל בנקאי תקין 355, המגדירה את ניהול ההמשכיות העסקית המצופה מהתאגידים הבנקאיים. עקרונות פיקוחיים נוספים בנושא גובשו בחוזרים ובמכתבים נוספים המופצים מעת לעת התאגידים המפוקחים.

¹⁸ הוראה 361 בנושא ניהול הגנת הסייבר.

מטרתם העיקרית של תרגילים מערכתיים היא להתוות כיווני חשיבה רחבים, תוך הצפת סוגיות ודילמות מורכבות שהתאגידים המפוקחים עשויים להידרש להן בעת אירוע סייבר. בתרגילים אלו משתתפים, בהתאם לעניין, גם נציגים של רשויות מדינה ובהם נציגי מערך הסייבר הלאומי ומשרד האוצר.

לאחר ביצוע תרגיל מערכתי מתקיימת הפקה של תובנות ולקחים הן ברמת התאגידים המפוקחים, והן ברמת הפיקוח על הבנקים, ונבנות תכניות לטיפול בפערים, ככל שעולה הצורך.

4.6 קבלת דיווח על אי סדרים (Whistleblowing)

כלי נוסף המשמש בעבודת הפיקוח על הבנקים הוא קבלת מידע באמצעות דיווחים על חששות לאי סדרים, המועברים על-ידי גורמים שונים בתוך התאגידים המפוקחים, כגון עובדים או מנהלים, בהווה ובעבר.

4.7 הערכה תקופתית

הפיקוח מקיים תהליך הערכה פיקוחי תקופתי (SREP – Supervisory Review and Evaluation Process) – תהליך מתכלל שנערך באופן מקיף ומובנה, על פי מתודולוגיה סדורה, בהתבסס על כלל המידע הנאסף במהלך הפעילות הפיקוחית.¹⁹ ה-SREP נערך ברמת הקבוצה הבנקאית (כלומר על בסיס מאוחד) ובדגש על התהליכים בחברת האם. הוא מתייחס לחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות, ולתאגידים מפוקחים עצמאיים.

המתודולוגיה מבוססת על כרטיסי "סיכון והערכה" ייעודיים (Risk Cards או Score Cards) (להלן – הכרטיס).²⁰ כל כרטיס מחולק למספר רכיבי הערכה, המאפשרים לערוך השוואות רוחב ולעקוב אחר מגמות ברמת רכיב הערכה. ראו להלן דוגמה לכרטיסים ששימשו להערכת הסיכונים בתהליך ה-SREP שבוצע.

¹⁹ תהליך זה מתקיים על פי כללי ועדת באזל לפיקוח בנקאי (BCBS), והוא מקביל לתהליכים דומים שמקיימות רשויות פיקוח מובילות בעולם. הכרטיסים מהווים כלי תומך החלטה, והם נבחנים מעת לעת ומתעדכנים בהתאם להתפתחויות.

²⁰ הפיקוח עדכן את המתודולוגיה לאחרונה בשנת 2017, לאחר סקירה מקיפה של תהליכים דומים ברשויות פיקוח מובילות בעולם, בהתבסס על פרסומי ועדת באזל, ותוך התייחסות להמלצות שקרן המטבע הבין-לאומית (IMF) גיבשה בעקבות ביקורת שנערכה ב-2016.

איכות ניהול הסיכון בגוף המפוקח	הסיכון המובנה בפעילות הגוף המפוקח	סיכונים
✓	✓	סיכון האשראי
✓	✓	סיכונים השוק ¹
✓	✓	סיכון הנזילות
✓	✓	הסיכונים התפעוליים ²
✓	✓	סיכונים הציות ³
✓	✓	האסטרטגיה והמודל העסקי
		פונקציות הממשל התאגידי
✓		הדירקטוריון
✓		ההנהלה
✓		ניהול הסיכונים
✓		ביקורת הפנים
✓		נאותות ההון

¹ הפיקוח בוחן בין היתר את חשיפות התאגיד המפוקח לשינויים במדד המחירים לצרכן, בשערי מט"ח ובשיעור הריבית, וכן את סיכון הנסטרה, הרכבו והיקפו.

² במסגרת הסיכון התפעולי, בוחן הפיקוח על הבנקים את אופי הפעילות העסקית של התאגיד המפוקח ואת מורכבותה ומערך שורת סיכונים ארוכה: סיכונים טכנולוגיים המידע (IT), סיכונים הסייבר ואבטחת המידע, סיכונים המשכיות העסקית, סיכונים המעילות וההונאות, הסיכון המשפטי, סיכון מיקור החוץ, סיכון משאבי האנוש, ועוד.

לחלק מהסיכונים המרכזיים את הסיכון התפעולי קיימים כרטיסי סיכון נפרדים: למשל, כרטיס סיכון טכנולוגי, כרטיס סיכון הסייבר, וכרטיס סיכון ציות צרכני.

³ הפיקוח בוחן בין היתר את הנשאים הבאים: טכנולוגיה וסייבר, איסור הלבנת הון ומימון טרור; בנקאות חוצה-גבולות (Cross-Border); ציות בפן הצרכני וההתנהגות (Conduct).

הערכת הסיכון המובנה בפעילות הגוף המפוקח מתבססת לרוב על מדדים כמותיים רלוונטיים לסיכון ועל מאפיינים נוספים. הערכת אופן ניהול הסיכון מתבססת על בחינה והערכה של תהליכים שמקיים התאגיד המפוקח כדי לזהות, לנטר, ולנהל את הסיכון²¹ – ככל שהסיכון המובנה עולה, כך קיימת ציפייה פיקוחית לחיזוק אופן ניהול הסיכון. במסגרת הערכת פונקציות הממשל התאגידי – הדירקטוריון, ההנהלה, ופונקציות שונות כמו ניהול הסיכונים בלתי תלוי, ציות וביקורת פנימית – נבחנים מאפייני הפונקציה (לדוגמה עצמאותה, מעמדה, נאותות המשאבים המוקצים לה) ואפקטיביות עבודתה. הערכת נאותות ההון העצמי של התאגיד המפוקח, רמתו ואיכותו, מבוצעת כדי לוודא קיומה של כרית הון מספקת לספיגת הפסדים בלתי צפויים במידת הצורך.

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

להלן שלבים עיקריים בתהליך ה-SREP: איסוף מידע מכל זרועות הפיקוח, ניתוחו המתכלל והערכה ראשונית בהתאם למתודולוגיה סדורה, כאמור לעיל; אתגור הניתוח ותיקוף ההערכה על ידי כלל הפיקוח על הבנקים, על זרועותיו השונות; תוצאות התהליך מובאות להחלטת המפקח על הבנקים, ולאחר מכן מוצגות לנגיד בנק ישראל; המפקח על הבנקים מקיים מפגש עם דירקטוריון התאגיד המפוקח והנהלתו הבכירה כדי למסור את עיקרי הממצאים והדרישות

²¹ כך למשל בוחנים הנשאים הבאים: תיאבון הסיכון, האסטרטגיה והמדיניות; מעקב הדירקטוריון אחר התפתחות הסיכון ופיקוחו עליו; המסגרת הארגונית התומכת בניהול הסיכון (המבנה הארגוני, הגדרת התפקידים והפרדתם, הנהלים, מדרג הסמכויות, המערכות התומכות, ועוד); הפעולות שנקטות לזיהוי הסיכון ולהערכתו (למשל, פיתוח מודלים ולתיקופם); פעולות הניטור והדיווח; ואיכותה של סביבת הבקרה. תהליכים אלה נבחנים ביחס לכל סיכון, ככל שהדבר רלוונטי, בכל שלושת קווי ההגנה של התאגיד המפוקח (הגורם העסקי, פונקציית ניהול הסיכונים הבלתי תלוי והביקורת הפנימית).

לשיפור או לתיקון; עיקרי הממצאים והדרישות הפיקוחיות הנגזרות מהם נמסרים לתאגיד המפוקח גם בכתב.

מיפוי הסיכונים ברמת התאגיד הבודד וברמת המערכת מהווה את אחד הנדבכים המרכזיים בבניית תוכנית העבודה של הפיקוח ובהפניית תשומות למוקדי הסיכון כך שעבודת הפיקוח תהיה מבוססת סיכון. להרחבה בעניין זה ראו פרק 5.4 להלן.

5. תוצרי הפעילות הפיקוחית

5.1 תיקון ליקויים וחולשות בתאגידים המפוקחים

בעקבות הפעילות הפיקוחית נמסרות לתאגידים המפוקחים דרישות לתיקון ליקויים או חולשות, ככל שזיהה הפיקוח על הבנקים את הצורך בכך. כפועל יוצא מדרישות אלה, התאגידים משפרים בדרך כלל את ניהול הסיכונים ואת ההתנהלות, מחזקים את הממשל התאגידי ואף נערכים טוב יותר לתקופות משבר. שיפורים אלה מושגים, בין היתר, על רקע דרישות והתערבות מוקדמת של הפיקוח בנושאים שבהם הפעילות הפיקוחית מזהה צורך. לפיקוח על הבנקים גם סמכות להטיל עיצום כספי במקרים המתאימים בגין הפרות ציות. אם התאגיד המפוקח מסרב לבצע את הדרישות, או אם בתהליך בדיקה זוהה ליקוי חוזר – כלומר הדרישות לא קוימו או לא קוימו באופן מספק – קיימת סמכות לנקוט בצעדים שנועדו לאכוף תיקון ליקויים.

לפירוט בנושא זה ראו מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ליקויים ואכיפה.²²

5.2 הנחיה של התאגידים המפוקחים

הפיקוח על הבנקים מנחה באופן שוטף את התאגידים המפוקחים בנושאים של ניהול סיכונים זהיר, ציות להוראות, הוגנות ביחסים שבינם לבין לקוחותיהם ועוד. הפעילות הפיקוחית מציפה תחומים שבהם נדרש להעביר מסרים משמעותיים לתאגידים המפוקחים, לחדד או לפרש את האסדרה, ואף לדרוש להטמיע ערכים מסוימים. התובנות מתהליכי הפיקוח מרוכזות ומובאות בפני התאגידים המפוקחים באמצעים שונים:

- פרסומים – למשל, מכתבים פיקוחיים, שאלות ותשובות לסוגיות שעולות בהוראות, דוגמאות להתייחסויות שעלו בדוחות ביקורת שונים, סקירות על פעילות פיקוחית ועל בדיקות שבוצעו בתחומים שונים.²³
- שיח מקצועי והעברת מסרים בפורומים משותפים לנציגי התאגידים המפוקחים ונציגי הפיקוח על הבנקים: מבקרים פנימיים ראשיים, מנהלי סיכונים, קציני הציות, חשבונאיים ראשיים, מנהלי חטיבות קמעונאיות, מנהלי חטיבות טכנולוגיות, מנהלי הגנת הסייבר, מנהלי המשכיות עסקית, נציבי תלונות הציבור ועוד.

²² מדיניות צעדי פיקוח, תיקון ליקויים ואכיפה.

²³ באתר בנק ישראל. הצורך במתן הנחיות והבהרות גדל בתקופה האחרונה בשל אימוץ הגישה של ועדת באזל והגופים הבינלאומיים האחרים לפיה על האסדרה להיות מבוססת עקרונות (principle based rules), להבדיל ממבוססת כללים כפי שהיה מקובל בהוראות המפקח בעבר.

- ארגון כנסים או פעולות הדרכה אחרות בנושאים שונים שעל סדר היום.

5.3 איתור צרכים לאסדרה עתידית

מכיוון שהפעילות העסקית והבנקאית היא דינמית ומשתנה ללא הרף, הפעילות הפיקוחית, כפי שתוארה לעיל, נועדה בין השאר לזהות תחומים שבהם נדרש לעדכן אסדרה קיימת או לפרסם אסדרה חדשה.

5.4 גיבוש יעדי הפיקוח ותכנית עבודתו

כלל הפעילות הפיקוחית, כולל תהליך ה-SREP, מהווה עוגן משמעותי לקביעת יעדי הפיקוח שהשגתם נדרשת לשם מילוי תפקידיו החוקיים. יעדים אלה ממקדים ומקדמים את הפעילות הפיקוחית ומשמשים בסיס לקביעת תכנית עבודה פיקוחית. תכנית העבודה השנתית של הפיקוח על הבנקים נדונה מדי שנה בפורום פיקוחי רחב, עוברת אתגור ומאושרת על ידי המפקח על הבנקים.

תכנית העבודה של הפיקוח על הבנקים מגדירה את משימות הפיקוח ולוחות הזמנים לביצוען.²⁴ מאפיינים כמו מהות והיקף המשימות נקבעים בהתאמה עם פרופיל הסיכון. בחירת המשימות וקביעתן במסגרת תוכנית העבודה הפיקוחית מושפעת מהשיקולים הבאים:



- הערכת הסיכונים ואופן ניהולם בתאגידים המפוקחים.
- התפתחות מגמות וסיכונים בהתבסס על מידע שוטף.
- הצורך לוודא יישום של הוראות חוק או רגולציה.
- מידע המתקבל מגורמים חיצוניים, למשל הרשות לאיסור הלבנת הון, מערך הסייבר הלאומי; מידע המתפרסם על ידי רגולטורים מובילים בעולם.²⁵
- מידע מציבור ונציגיו: חברי הכנסת, וארגונים חברתיים, וכן כלי תקשורת ורשתות חברתיות.

²⁴ זאת מעבר למשימות פיקוחיות שוטפות כמו מעקב וניטור, טיפול בפניות הציבור וכיו"ב.

²⁵ לדוגמה, FATF, OCC, FINCEN, FFIEC, EBA.

- שיקולים של כיסוי מחזורי תקופתי בתחומים מסוימים.

לאחר שקלול כל המידע האמור, ובהתאם לעקרון פיקוח ממוקד סיכון, נבחרים הנושאים והתאגידים שבהם יבוצעו המשימות.

המשימות מבוצעות ככלל בהתאם לתכנית העבודה. עם זאת, תכנית העבודה עשויה להשתנות ולהתעדכן בעקבות התפתחויות מהותיות או צרכים משתנים, וזאת בהתאם לעקרון הפיקוח הדינמי – אחד מעקרונות הליבה כאמור בפרק 3 לעיל.

5.5 פרסום מידע לציבור

הפיקוח על הבנקים מפרסם מידע מגוון באתר של בנק ישראל שמיועד לציבור הרחב, והוא תוצר של כלל הפעילות הפיקוחית. מידע זה כולל את הסקירה השנתית על הפעילות הפיקוח על הבנקים; סקירות תקופתיות (שנתית וחצי שנתית) אודות התאגידים המפוקחים; סקירה של פעילות הפיקוח על הבנקים בנושאים צרכניים; סקירות של מידע מצרפי (להבדיל ממידע פרטני על גוף מפוקח, בשל חובת הסודיות כמפורט להלן) מתהליכי ביקורת שנערכו בתאגידים המפוקחים בשורה רחבה של תחומים;²⁶ כלל הוראות האסדרה, לרבות מכתבים וחוזרים; מדיניות ומתודולוגיה פיקוחית; החלטות על עיצומים כספיים שהטיל הפיקוח על תאגידים מפוקחים.

הפיקוח על הבנקים מפרסם באתר האינטרנט של בנק ישראל מידע שוטף נרחב אודות הפעילות של התאגידים המפוקחים. הפיקוח על הבנקים מפרסם מידע השוואתי על שיעורי ריבית על האשראי ועל הפיקדונות בתאגידים המפוקחים, כדי לסייע ללקוחות בקבלת החלטות פיננסיות. בנוסף, מנגיש הפיקוח לציבור מידע אודות סניפי מערכת הבנקאות, מיקומם והשירותים הניתנים בהם.

סעיף 15א לפקודת הבנקאות מעגן את חובת הסודיות על ידיעות ועל מסמכים שהתקבלו מהתאגידים המפוקחים בתהליך הפיקוחי.²⁷ לצורך מילוי תפקידו נגיש הפיקוח על הבנקים למידע רגיש וסודי אודות התאגידים המפוקחים. חובת הסודיות חלה לא רק על הפיקוח על הבנקים, כי אם גם על התאגידים המפוקחים. כך למשל, נאסר על הגוף המפוקח לחשוף דוח ביקורת של הפיקוח על הבנקים. עקרון הסודיות עולה בקנה אחד עם עקרונות הליבה לפיקוח

²⁶ באתר בנק ישראל.

²⁷ למעט פרסומים בדבר הטלת עיצומים ועל מתן החזר כספי רוחבי או סעד רוחבי אחר לקבוצת לקוחות. ראו פרסומי הפיקוח על הבנקים בדבר צעדי אכיפה צרכנית באתר בנק ישראל; וכן סקירות פעילות הפיקוח על הבנקים בתחום הטיפול בפניות ובתלונות הציבור, לרבות תיקים מערכתיים.

אפקטיבי של ועדת באזל, שמכירים בצורך בשמירת הסודיות של המידע הפיקוחי (The need to protect confidential information).^{29,28} עקרון הסודיות זכה בישראל לתיקוף מצד בית המשפט העליון, שהכיר בתחולה רחבה של חובת הסודיות ובחשיבותה לאפקטיביות הפיקוחית.³⁰

²⁸ הדבר מודגש גם בעיקרון 3 לעקרונות הליבה של באזל – Cooperation and Collaboration.

²⁹ BIS, Report on the Impact and Accountability of Banking Supervision (2015).

³⁰ ע"מ 5089/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל (2018).