



הפיקוח על הבנקים
יחידת רישוי ובנקים חדשים

ירושלים, ט"ו תמוז תשפ"ו

30 ביוני 2026

LU.396.3566

דוח קביעת אסדרה

| | |
|-----------------------------------|--|
| שם האסדרה: | נוהל בנקאי תקין מס' 490 בנושא "מסגרת פיקוחית לבנקים קטנים וחדשים" |
| מספר חוזה נלווה בפיקוח על הבנקים: | 2855 |
| מועד פרסום האסדרה: | 30.06.26 |
| גורם מאסדר בפיקוח על הבנקים: | יחידת רישוי ובנקים חדשים יחידת ההסדרה יחידת האסדרה (בנק-לקוח) יחידת טכנולוגיה בבנקאות |
| סוג האסדרה: | הוראת ניהול בנקאי תקין |
| סטטוס אסדרה: | פרסום הוראה |
| מועד תחילה: | 30.06.26 |
| תחולה: | תאגיד בנקאי כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א - 1981 |
| מועד פרסום דוח קביעת האסדרה: | 30.06.26 |

כללי

הוראת נוהל בנקאי תקין מס' 490 בנושא "מסגרת פיקוחית לבנקים קטנים וחדשים" (להלן – "ההוראה") מגדירה מדרגות קבע פיקוחיות בהתאם לגודלו של התאגיד הבנקאי, כאשר לכל מדרגת קבע נקבעות התאמות בהוראות ניהול בנקאי תקין שעולות בקנה אחד עם החשיבות המערכתית וגודלו של הבנק. בנוסף, היא מגדירה שלבי היערכות לבנק חדש שקיבל רישיון בנק. שלבי ההיערכות מאפשרים יישום הדרגתי של ההוראות הנדרשות במדרגה הקבע הרלוונטית שבה יחל הבנק החדש את פעילותו בהתאם להיקף נכסיו המאזניים וסך פיקדונות הציבור. ההתאמות בהוראות מאזנות בין הצורך להקל ולפשט את ההוראות החלות על תאגיד בנקאי קטן לבין הצורך לשמור על יציבות התאגיד הבנקאי, ההוגנות כלפי הלקוח ומתן שירות הולם. בנוסף, נועדו ההתאמות בהוראות לאפשר הדרגתיות ביישום הרגולציה שחלה על תאגיד בנקאי חדש, בשנים הראשונות לפעילותו, נוכח האתגרים והמשאבים הניכרים שכרוכים בהקמת בנק. ההתאמות בהוראה נקבעו, בין היתר בנושאים הבאים: יחסי הון ומינוף, יחסי נזילות, היקף הדירקטוריון, הרכבו, וסדרי פעילותו, איחוד פונקציות בנושאי ניהול סיכונים וטכנולוגיה, אפשרות להוצאת פונקציות ופעילות למיקור חוץ, סיכוני שוק וריבית, הוראות בתחומי בנק לקוח ועוד.

גישת הרגולציה המדורגת המותאמת לגודלם של התאגידים הבנקאיים מבוססת על גישת הפרופורציונאליות (מידתיות) שקבעת ועדת באזל לפיקוח על הבנקים בעקרונות הליבה לפיקוח אפקטיבי על בנקים והיא מיושמת על ידי רגולטורים מקבילים ברחבי העולם [להרחבה ראו סעיף 1 (ו)].

חלק 1 הגדרת עיקרי האסדרה, מטרותיה, הטעמים והתועלת הצפויה מקביעתה

א. **תיאור מצב קיים** - הפיקוח על הבנקים פרסם בשנת 2020 הוראת נב"ת מס' 480 בנושא "התאמות להוראות ניהול בנקאי תקין החלות על תאגיד בנקאי חדש" במסגרתה ניתנו הקלות לבנק חדש ובנק בהקמה. הקלות אלו לא חלו על בנקים קטנים.

ב. **הגדרת הבעיה הקיימת, על מי היא משפיעה ובאיזה אופן (ישיר/עקיף וכו'), מהם הסיכונים שהאסדרה נועדה למזער**

אחד מיעדי הפיקוח על הבנקים הוא הגברת התחרות במערכת הבנקאית לצד שמירה על היציבות וההגונות כלפי הלקוחות. במסגרת זו בשנים האחרונות הפיקוח על הבנקים הוביל והיה שותף בקידום רפורמות שונות להגברת התחרות במערכת הבנקאית. במסגרת צוות שהוקם בפיקוח על הבנקים ולאחריו בצוות בין משרדי בראשות המפקח על הבנקים וראש אגף תקציבים במשרד האוצר, נבחנו צעדים נוספים להגברת התחרות להסרת חסמים שיאפשרו לשחקנים נוספים לקבל רישיון בנק, וכן להקל ולפשט את הרגולציה על הבנקים הקטנים. אחת ההמלצות היתה לגבש מסגרת פיקוח ואסדרה המותאמים לגודל הבנק. פרסום ההוראה מהווה יישום ההמלצה לגיבוש מסגרת אסדרה המותאמת לגודל הבנק.

ג. **יעדי האסדרה (מטרה, תועלות וכדומה)**

- (1) עידוד כניסת שחקנים נוספים למערכת הבנקאית תוך שמירה על יציבות המערכת הבנקאית, וכן פישוט הרגולציה על בנקים קטנים. וזאת מתוך הנחה שככל שמספר השחקנים במערכת הבנקאית יעלה, יתחזק הפוטנציאל להגברת התחרות, באופן הצפוי להיטיב עם לקוחות המערכת הבנקאית בכללותה.
- (2) קביעת מסגרת אסדרה פרופורציונלית ומדורגת המותאמת לגודל הבנק, בין היתר, לצורך הפחתת נטל ציות עודף לבנק קטן והקלה בתהליך ההיערכות של בנק חדש
- (3) מתן ודאות רגולטורית בנושאים בהם בהתאם למדיניות הפיקוחית ניתן להקל ולסייע לבנקים קטנים וחדשים במסגרת יישום עיקרון הפיקוח המידתי.

ד. **מיפוי כלל בעלי העניין הרלבנטיים**

פרסום ההוראה צפוי להשפיע על שחקנים חדשים, ובכלל זה גופים חוץ בנקאיים, המבקשים לקבל רישיון בנק, וכן על תאגידים בנקאיים קטנים קיימים. בנוסף, ככל שיעדי האסדרה יושגו וייכנסו שחקנים חדשים למערכת הבנקאית, יעלה הפוטנציאל להגברת התחרותיות במערכת הבנקאית אשר יתגלגל לטובת ציבור הלקוחות.

ה. **בחינת קיום אסדרה מקבילה או סותרת**

אין. יובהר כי ההוראה הנוכחית תחליף את הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 480 בנושא "התאמות להוראות ניהול בנקאי תקין החלות על תאגיד בנקאי חדש" במסגרתה ניתנו הקלות לבנק חדש ובנק בהקמה.

ו. **סקירה בינלאומית (פירוט רגולציה רלבנטית והפנייה למקורות המידע)**

- (1) ועדת באזל לפיקוח על בנקים הקובעת את הסטנדרטים הבינלאומיים לפיקוח יציבותי על בנקים, קובעת במסמך עקרונות הליבה של פיקוח בנקאי אפקטיבי כי פרופורציונליות (מידתיות) רגולטורית היא גישה מקובלת.¹

במסמך שפרסמה הוועדה ביולי 2022 מצוין כי דרישות הרגולציה המושתות על תאגיד בנקאי צריכות להיות עקביות עם החשיבות המערכתית של התאגיד ועם פרופיל הסיכון שלו. אופן יישום גישת המידתיות יכול להתבטא בדרישות פשוטות יותר לבנקים קטנים בעלי חשיבות מערכתית נמוכה, ויכול לקבל ביטוי בצורות שונות, אך אין להתפשר על היציבות.

בהתאם לכך, רשויות פיקוח ברחבי העולם הכירו בכך שבנקים בעלי מאפיינים שונים מייצרים סיכונים מערכתיים שונים, ועל כן משיתים דרישות רגולטוריות שונות, אשר מצד אחד שואפות להבטיח את יציבות המערכת הבנקאית, ומצד שני, יצמצמו את נטל הציות הרגולטורי כך שתהיה כדאיות כלכלית לבנקים קטנים שאינם עוסקים בפעילויות מורכבות.

עוד יצוין שבשנת 2019 פרסמה ועדת באזל סקר שעסק ביישום רגולציה פרופורציונלית בקרב מדינות שונות. ממצאי הסקר העלו שרוב המדינות שנסקרו מיישמות רגולציה פרופורציונלית על המערכת הבנקאית, לרוב ביחס לבנקים שמהווים נתח קטן יחסית מהיקף כלל המערכת הבנקאית באותה מדינה.

(2) **ארה"ב**² – בארצות הברית מחולקים הבנקים בעלי היקף נכסים מעל 50 מיליארד דולר לחמש קבוצות פיקוח, בהתאם להיקף נכסיהם ולמבנה פעילותם. לכל קבוצה מוחלות דרישות רגולטוריות המותאמות לרמת הסיכון המערכתי שמייצרים הבנקים הנכללים בה. בנוסף, בנקים קהילתיים בעלי נכסים בהיקף נמוך מ-10 מיליארד דולר נהנים מהקלות רגולטוריות ייעודיות נוספות. מידתיות הרגולציה ביחס לקבוצות אלו מתבטאת בהתאמות בדרישות הון, דרישות נזילות, דרישות המגבילות את הרכב תיק האשראי ובהקלות במבחני קיצון פיקוחיים³.

(3) **איחוד אירופי** – במסגרת האיחוד האירופי, הבנק המרכזי האירופי (ECB) מופקד על הפיקוח הישיר על בנקים המסווגים כמהותיים (Significant Institutions), אשר עליהם מוחל לרוב משטר פיקוח מחמיר יותר מזה החל על בנקים המפוקחים בידי רשויות הפיקוחיות המקומיות.⁴ האיחוד האירופי עיגן בחקיקה הוראות הנוגעות למדיניות הפיקוח על בנקים קטנים ולא מורכבים.⁵ הגדרת בנקים קטנים ולא מורכבים כוללת לרוב הסתמכות על היקף נכסים, חשיבות מערכתית נמוכה ופעילות מסחר בהיקף נמוך.⁶ בהתאם לכך, מוחלות על בנקים אלו דרישות רגולטוריות מותאמות, הכוללות בין השאר חישוב פשוט יותר של יחס ה-NSFR, גישות פשוטות יותר לחישוב סיכון אשראי, ודרישות גילוי מקלות.⁷

(4) **קנדה** – הרגולטור היציבותי של הבנקים בקנדה (OSFI) מקיים משטר פיקוחי ייעודי לגופים פיננסיים קטנים ובינוניים המכונים SMSBs (Small and Medium-Sized Deposit-Taking Institutions), המובחן מהמשטר החל על בנקים גדולים בעלי חשיבות מערכתית. משטר זה מחלק את ה-SMSBs ל-3 קבוצות בהתאם להיקף הנכסים שלהם ולמורכבות פעילותם. המידתיות הרגולטורית באה לידי ביטוי בהתאמות נרחבות בדרישות ההון, הנזילות וחישוב נכסי סיכון לצורכי הלימות הון. בנקים בקטגוריות אלו נהנים מאפשרות ליישום גישות פשוטות יותר לחישוב נכסי סיכון בגין סיכונים תפעוליים, סיכוני אשראי וסיכוני שוק, וכן מפטור מדרישת יחס NSFR, כאשר בנקים בקטגוריה השלישית פטורים גם מדרישת יחס המינוף.

² <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/boardmeetings/files/tailoring-rule-visual-20191010.pdf>

³ לדוגמה, בנקים בעלי היקף נכסים בין 50 ל-100 מיליארד דולר ובנקים עם היקף נכסים בין 100 ל-250 מיליארד דולר ניתן פטור מהחזקת כרית הון אנטי מחזורית והם נדרשים לעמוד ביחס מינוף פשוט יותר, ובנקים בעלי היקף נכסים בין 50 ל-100 מיליארד דולר אף אינם משתתפים מבחני הקיצון הרוחביים.

⁴ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0876>

⁶ שם, סעיפים 7 ו-42.

⁷ שם, סעיפים 6, 53, 66 ו-67.

(5) **אנגליה** – בשנים האחרונות בחר הרגולטור האנגלי לפיקוח על יציבות הבנקים (PRA) להקים מסגרת ייעודית⁸ עבור בנקים קטנים ופשוטים⁹ (SDDTs- Small Domestic Deposit Takers), כשהמטרה היא להפחית מורכבות ועלויות ציות לבנקים קטנים שאינם מערכתיים, תוך שמירה על יציבות פיננסית...לבנקים אלה נקבעו התאמות בדרישות הון ונזילות, לרבות פטור מיחס NSFR והקלות בדיווח ובגילוי בנושאי ניהול נזילות ומבחני קיצוץ, והפחתת תדירות ביצוע תהליכי ICAAP ו-ILAAP.

(6) **שוויץ** – הרשות המפקחת על הבנקים בשוויץ מסווגת את הבנקים לחמש קבוצות בהתאם לרמת הסיכון המערכתי שכל בנק מייצר, בהתבסס על היקף נכסים והיקף פיקדונות. בנקים המסווגים בקבוצות הרביעית והחמישית רשאים להגיש בקשה להצטרפות למשטר פיקוח מקל המכונה Small Banks Regime. משטר זה כולל התאמות בדרישות ההון, הנזילות, ניהול הסיכונים והגילוי, ובכללן הפחתת דרישות בחישוב נכסי סיכון משוקללים, פטור מדרישת כרית הון אנטי-מחזורית, פטור מיחס NSFR, הקלות בדרישות הגילוי והפחתת תדירות הערכת סיכונים בידי הביקורת הפנימית.

חלק 2 חלופות מרכזיות ונימוקים לחלופה שנבחרה

א. אפיון הדילמות המרכזיות שעומדות בפני המאסדר

הסוגיה המרכזית שנדונה במסגרת גיבוש ההוראה היא יצירת איזון ראוי בין הצורך להקל בדרישות הפיקוח והאסדרה המוטלות על תאגידי בנקאיים קטנים, וכן לאפשר יישום מדורג של ההוראות ביחס לתאגידי בנקאיים חדשים, לבין הצורך לשמור על יציבותם של התאגידי הבנקאיים, על יציבות המערכת הבנקאית בכללותה ועל הוגנות ורמת שירות ותמיכה נאותה כלפי הלקוחות.

ב. בחינת החלופות להשגת המטרה בהיבטים הבאים:

חלופה ראשונה – המשך החלת משטר רגולטורי אחיד למעט בנקים חדשים

במסגרת חלופה זו, הפיקוח על הבנקים אינו מאמץ רגולציה פרופורציונלית וממשיך להחיל משטר הוראות אחיד על כלל התאגידי הבנקאיים למעט בנקים חדשים, ללא הבחנה על בסיס גודלם, ופעילותם או רמת חשיבותם המערכתית. חסרונה המרכזי של חלופה זו הוא הטלת נטל ציות גבוה על תאגידי בנקאיים קטנים, נטל אשר עלול לפגוע בכדאיות הכלכלית של פעילותם, לשמש חסם כניסה משמעותי לשחקנים חדשים למערכת הבנקאית, ובכך לצמצם את פוטנציאל הגברת התחרות במערכת הבנקאית הקמעונאית.

החלופה המועדפת – קביעת רגולציה פרופורציונלית

החלופה המועדפת היא אימוץ רגולציה פרופורציונלית, באמצעות קביעת מדרגות קבע פיקוחיות המבוססות על גודלו של התאגיד הבנקאי ורמת מורכבותו, כאשר לכל מדרגה קבע פיקוחית מותאמת אסדרה בהתאם לגודל ומורכבות התאגיד הבנקאי.

המודל שנבחר משכלל ומרחיב את המודל הקיים שיישם הפיקוח על הבנקים בהתאם להוראות נב"ת 480 ונשען על שילוב של המרכיבים הבאים:

- מדרגות קבע מוגדרות מראש;
- תקופות היערכות לבנק חדש טרם החלת מדרגות הקבע;
- התאמות ייעודיות בהוראות הפיקוח על הבנקים בהתאם למדרגת הקבע הרלוונטית.

גישה זו נועדה לייצר איזון מיטבי בין הורדת נטל הציות על בנקים קטנים, מתן תקופת היערכות לבנקים חדשים, מה שצפוי להוביל לכניסת שחקנים חדשים למערכת הבנקאית, במטרה לעודד תחרות, לבין שמירה על יציבות הבנק הבודד והמערכת והגנה על ציבור הלקוחות תוך חיזוק השקיפות והוודאות הרגולטורית

⁸ The Strong and Simple Framework

⁹ הכללת בנקים במסגרת זו מבוססת, בין היתר, על היקף נכסים (עד 20 מיליארד ליש"ט), עיקר חשיפות האשראי של הבנק הן מקומיות, פעילות מסחר מוגבלת בניירות ערך, היעדר שימוש במודלים פנימיים לחישוב סיכון אשראי, מגבלות על פעילויות מסוימות כגון סליקה וקסטודי, ואיסור על החזקה בידי חברות-אם זרות.

ובתוך כך תוך חיזוק השייוון בין השחקנים הפוטנציאליים השונים. נוסף על כך, גישה זו עולה בקנה אחד עם שיטות ולסטנדרטים בין-לאומיים של פיקוח בנקאי מבוסס סיכון ופרופורציונליות כפי שפורט לעיל.

חלק 3 השפעות צפויות של האסדרה (ישירות ועקיפות)

א. השפעות צפויות של האסדרה

הפחתת נטל הציות הרגולטורי על תאגידים בנקאיים קטנים

האסדרה הפרופורציונלית צפויה להפחית את היקף ועלות הציות להוראות הפיקוח על הבנקים עבור תאגידים בנקאיים קטנים, באמצעות התאמות ייעודיות בדרישות ההון, הנזילות, ניהול הסיכונים, הממשל התאגידי, הדיווח והגילוי.

מתן תקופת היערכות לבנקים חדשים

קביעת תקופות היערכות ייעודיות לבנקים חדשים תאפשר יישום מדורג של דרישות פיקוחיות מורכבות, תוך התאמה ליכולת הארגונית והתפעולית של תאגידים בראשית דרכם.

הפחתת הנטל הרגולטורי צפוי להקל על עלויות ההקמה ושלבי ההיערכות הנדרשים לבנק חדש ולשפר את הכדאיות הכלכלית של פעילות בנקים קטנים ובנקים חדשים, לבסס את פעילותם תוך יישום מודל עסקי בר-קיימא וכדאי כלכלית, וזאת מבלי לפגוע ביעדי הליבה של הפיקוח על הבנקים.

בהירות וודאות רגולטורית

הגדרת מדרגות קבע פיקוחיות ברורות מראש והצמדת דרישות מותאמות לכל מדרגה צפויות להגביר את הוודאות הרגולטורית עבור התאגידים הבנקאיים, ולאפשר תכנון ארוך-טווח מושכל ביחס להתרחבות פעילותם.

שימור רמת יציבות והגנה על הלקוח

לצד ההתאמות, האסדרה שומרת על דרישות ליבה בתחומי היציבות, ניהול הסיכונים, ההוגנות ויחסי בנק-לקוח, ועל כך אינה צפויה לפגוע בהגנה על ציבור המפקידים והלקוחות או ביציבות המערכת הבנקאית.

ב. השפעות עקיפות

עידוד כניסת שחקנים חדשים והגברת התחרות

הפחתת חסמים ועלויות הציות לרגולציה צפויה לעודד כניסתם של בנקים חדשים, לרבות גופים חוץ-בנקאיים, ובכך לתרום להגברת התחרות במערכת הבנקאית, במיוחד במקטע הקמעונאי.

שיפור מגוון השירותים והחדשנות

הגברת התחרות עשויה להוביל לפיתוח מוצרים ושירותים בנקאיים מגוונים וחדשניים, לשיפור חוויית הלקוח ולהתייעלות תפעולית של המערכת הבנקאית בכללותה.

השפעה חיובית על עלויות לצרכנים

בטווח הבינוני-ארוך, גידול במספר השחקנים והגברת התחרות צפויים להפעיל לחץ תחרותי להוזלת מחירים, שיפור תנאים והגברת שקיפות עבור לקוחות המערכת הבנקאית.

התאמה לסטנדרטים בין-לאומיים ומוניטין רגולטורי

אימוץ גישה פרופורציונלית תואם פרקטיקות מקובלות בעולם, ועשוי לחזק את אמון השוק והמשקיעים במסגרת הרגולטורית המקומית.

חלק 4 שיתוף הציבור

תיאור הליך שיתוף הציבור והשפעתו על האסדרה

בשנת 2024 הוקם צוות בראשות המפקח על הבנקים, אשר בחן צעדים להסרת חסמים רגולטוריים במטרה לאפשר לגופים חוץ-בנקאיים לקבל רישיון בנק. הצוות פרסם דוח ביניים להערות הציבור¹⁰, שבו הומלץ, בין היתר, על גיבוש מסגרת פיקוח ואסדרה פרופורציונלית, המותאמת לגודלו של הבנק.

בהמשך לפרסום דוח הביניים, מינו נגיד בנק ישראל ושר האוצר צוות בין-משרדי, אשר פרסם באוגוסט 2025 דוח סופי¹¹. במסגרת דוח זה פורסמה להערות הציבור "מפת דרכים" שגיבש הפיקוח על הבנקים, שנועדה להרחיב את יישום גישת הפרופורציונליות הפיקוחית בהתאם לגודל ולמורכבות הבנקים, הן בהיבטי האכיפה והן בהיבטי הרגולציה. מטרת "מפת הדרכים" הייתה לאפשר המשך תמיכה בכניסתם של שחקנים חדשים למערכת הבנקאית, לרבות גופים שפעלו קודם לכן כגופים חוץ-בנקאיים. עקרונות הרגולציה הפרופורציונלית באו לידי ביטוי בהתאמות להוראות הפיקוח על הבנקים בתחומי היציבות, הממשל התאגידי, ניהול הסיכונים, ההוגנות ויחסי בנק-לקוח, למפת הדרכים התקבלו הערות מגופים רבים.

בנוסף, בפברואר 2026 פורסמה להערות הציבור טיוטת הוראת ניהול בנקאי תקין בנושא "מסגרת פיקוחית לבנקים קטנים וחדשים". לאחר פרסומה התקיים דיון בוועדה המייעצת למערכת הבנקאית, התקבלו התייחסויות מגופים שונים, והתקיים עמם שיח מקצועי, אשר תרם לעיצוב ההסדרה וגיבוש ההוראה הסופית.

חלק 5 אחר

א. נושאים נוספים רלבנטיים לאסדרה הספציפית (אם ישנם) - אין

ב. אם ייחודי לאסדרה הספציפית, מועד ודרך בחינה בדיעבד

הפיקוח על הבנקים יבצע בחינה בדיעבד של האסדרה בתום עשר שנים ממועד תחילתה, לצורך הערכת השגת מטרותיה והצורך בביצוע התאמות. במסגרת הבחינה ייבחנו, בין היתר:

- השפעת האסדרה על כניסת שחקנים חדשים למערכת הבנקאית;
- השפעתה על היקף ועלויות הציות של בנקים קטנים וחדשים;
- אופן יישום מדרגות הקבע ושלבי ההיערכות;
- השפעת האסדרה על היציבות התאגידיים הבנקאיים וההוגנות כלפי הלקוחות.

הבחינה תתבסס, בין היתר, על נתונים פיקוחיים, ושיח עם הגורמים המפוקחים.

¹⁰ <https://www.boi.org.il/media/e3gib1jv/111545.pdf>

¹¹ <https://www.boi.org.il/media/d2mj1qq2/202524.pdf>