



ירושלים, י"ט באדר תשע"ב

14 במארס 2012

הס-269

מקבץ שאלות ותשובות

לעניין טיוטת מכתב המפקח בנושא מסגרת באזל III – יחסי הון ליבה מינימליים

שאלה

1. מהי הלימות הון?

תשובה

הלימות הון משמעותה גודלו והרכבו הראוי של הון הבנק ביחס לפרופיל הסיכונים שלו, ובהתחשב במערכי הניהול והבקרה הנהוגים אצלו ובסביבת הסיכונים הרחבה יותר אליה הוא חשוף. על מנת לחזק את יציבות הבנקים ולשמור על פיקדונות הציבור, קבעו רשויות פיקוח בכל מדינה רמה מינימלית של הון – אותו נדרשים הבנקים להחזיק לצורך ספיגת ההפסדים הכרוכים בהתממשות סיכונים אלו. מעבר לרמה המינימלית, בנקים עשויים להידרש להחזיק הון נוסף, על מנת להבטיח כי רמת ההון תואמת לפרופיל הסיכון שלו, כאמור לעיל. חישוב דרישות ההון (קרי, הלימות ההון) נקבע ע"י המפקח על הבנקים בהתאם לסטנדרט בינלאומי שוועדת באזל קובעת ועל בסיס תהליכי ניתוח ומעקב שוטף אחר פעילויות הבנקים.

שאלה:

2. מהי ועדת באזל ומהי מטרת ההמלצות המכונות "באזל III"?

תשובה

ועדת באזל היא פורום עבודה ושיתוף פעולה מקצועי בנושאי פיקוח על תאגידים בנקאיים המורכב ממספר רב של מדינות חברות. הוועדה, הפועלת במסגרת הבנק לסילוקין בינלאומיים (BIS) שמקום מושבו בבאזל שבשוויץ, מתכנסת על בסיס שוטף ויעדיה הם הגברה וחיזוק של ההבנה בנושאים הקשורים בפיקוח ושיפור איכות הפיקוח ברחבי העולם. במסגרת עבודתה, מפרסמת הוועדה מסגרות עבודה והמלצות לתקנים בינלאומיים שונים על בסיס ההבנות שהתגבשו תוך כדי עבודתה, ולמעשה מכתיבה את הסטנדרט הבינלאומי בנושאי בנקאות. "באזל III" הינו מקבץ מקיף של צעדי רפורמה, שקבעה ועדת באזל, שנועדו לחיזוק ההסדרה, הפיקוח וניהול הסיכונים בענף הבנקאות. צעדי הרפורמה גובשו בעקבות השלכותיו של המשבר הפיננסי של השנים האחרונות על כלכלות רבות בעולם ועל רקע הניסיון שנצבר במהלכו. צעדים אלו הינם משלימים לצעדים שנקבעו במסגרת "באזל II" קודם למשבר. התקנים שפורסמו במסגרת באזל III התייחסו לשיפור איכות ההון וכמותו, לקביעת סטנדרטים חדשים לניהול סיכון הנזילות ולקביעת יחס מינוף.

שאלה:

3. מה נקבע בטיוטת מכתב המפקח על הבנקים בנוגע ליישום באזל III בישראל?

תשובה:

בטיוטה החדשה שפרסם המפקח על הבנקים נקבע כי על הבנקים לעמוד ביחס הון ליבה מזערי של 9% (במקום 7.5% הקיים היום) עד ליום 1.1.2015. בנוסף, נקבע בטיוטה כי בנק, אשר סך נכסיו על בסיס מאוחד מהווה לפחות 20% מסך נכסי המערכת הבנקאית, יידרש להגדיל את יחס הון ליבה המזערי בנקודת אחוז אחת ולעמוד ביחס של 10% עד ליום 1.1.2017.

שאלה:

4. במה שונות ההנחיות בטיוטת מכתב המפקח ממסגרת באזל III ?

תשובה:

הטיוטה שפורסמה התמקדה בהון הליבה בלבד והיא אינה מתייחסת ליתר ההמלצות של מסגרת באזל III – אלו נמצאות בבחינה ואופן יישומן ייקבע לאחר שתושלם בחינת התאמתם למשק הישראלי ולמערכת הבנקאות המקומית. בהתייחס להון הליבה, הנחיות המפקח על הבנקים עקביות עם מסגרת העבודה של ועדת באזל, אולם במספר היבטים הן מחמירות יותר, בדומה לאימוץ ההנחיות ע"י רגולטורים במדינות המערב.

בעוד שמסגרת באזל III קובעות יחס הון ליבה ("יחס הון עצמי רובד 1") בשיעור מינימלי של 7% הכולל כרית לשימור הון, קבע המפקח שיחס הון הליבה בישראל יהיה 9% עבור כלל הבנקים ו-10% עבור שני הבנקים הגדולים, כאשר שיעורים אלו כוללים את הכרית לשימור הון. לוחות הזמנים להגעה ליעדים אלה מוקדמים יותר מאלו שנקבעו על ידי ועדת באזל, אולם, בהתחשב ברמת ההון ההתחלתית ביחס להון הליבה הנדרש, קצב הגידול בהון הליבה הנגזר מהם דווקא מחמיר פחות מזה שקבעה הוועדה.

מעבר לכך, מסגרת באזל III קובעת כי מוסדות פיננסיים בעלי השפעה מערכתית יידרשו לעמוד בדרישות הון נוספות. בהקשר זה טיוטת מכתב המפקח מביאה לידי ביטוי את השפעתם המערכתית של הבנקים בישראל, ובמיוחד שני הבנקים גדולים, אשר נגזרת ממרכזיותם וחשיבותם בפעילות הכלכלית והפיננסית בישראל.

שאלה:

5. מדוע קבע המפקח על הבנקים יחסי הון גבוהים יותר ותקופה ליישום שונה מאלו שנקבעו

במסגרת העבודה של באזל III?

תשובה:

הפיקוח על הבנקים בחן את ההוראות שנקבעו בבאזל III, והתאמתן למשק הישראלי וכן בחן את אופן היישום במדינות אחרות. הבחינה העלתה כי מאפייניהם הייחודיים של המשק הישראלי ומערכת הבנקאות הישראלית מחייבים לנקוט משנה זהירות ולהביא את הבנקים בישראל למצב בו יהיו עמידים יותר ובעלי יכולת ספיגת הפסדים גבוהה יותר. קביעת יחסי הון גבוהים יותר ותקופת זמן קצרה יותר ליישום, יבטיחו עמידה ביעד זה וכן את ההגנה הנדרשת על פיקדונות

הציבור. לעניין זה יש לציין כי מדיניותם השמרנית של הפיקוח על הבנקים והמערכת הבנקאית הוכיחו עצמם ועמדו למשק הישראלי במהלך המשבר הפיננסי העולמי האחרון. ההתכנסות לדרישות הון ליבה גבוהות יותר, לרבות הדרישה לתוספת הון בגין הבנקים הגדולים, עולה בקנה אחד עם המלצות קרן המטבע הבינלאומית מפברואר 2012 בעניין הנחיצות לחיזוק איכות ההון ורמתו בקרב הבנקים הישראליים. בנוסף, ראה גם תשובה לשאלה הבאה.

שאלה:

6. האם, בדומה לישראל, קיימות מדינות אחרות שבחרו לבצע שינויים במסגרת העבודה הרשמית של באזל III?

תשובה:

כן. על אף אימוצם של עקרונות מסגרת העבודה של "באזל III" על ידי מדינות רבות, אופן היישום בכל אחת מהן שונה מעט. בדומה לישראל, בחרו גם רשויות פיקוח ומוסדות תקינה במדינות מפותחות אחרות לבצע שינויים בדרישות המינימום שנקבעו במסגרת העבודה וקבעו יחסי הון ליבה גבוהים יותר ותקופה ליישום קצרה יותר; כך למשל, האיחוד האירופאי (EBA) קבע מינימום יחס הון ליבה לבנקים מובילים בשיעור של 9% (בניכוי מקדם בגין ירידת הערך של אג"ח ממשלתיות) ליישום עד למחצית שנת 2012, באנגליה ועדה ממשלתית המליצה לאמץ יחס של הון ליבה של 10% עבור בנקים קמעונאיים גדולים, בשווייץ נקבע מינימום של 10% הון ליבה ויחס הון כולל של 19% עבור שני הבנקים הגדולים ובשבדיה נקבע יחס הון ליבה של 12% עבור ארבע הקבוצות הבנקאיות הגדולות.

שאלה:

7. מהם יחסי ההון במדינות אחרות בעולם? האם קיים פער בין יחסי ההון של הבנקים בישראל לבין אלו של בנקים במדינות מפותחות אחרות?

תשובה:

הרמה הממוצעת של יחס ההון הכולל במדינות ה-OECD גבוהה במעט מיחסי ההון של הבנקים בישראל, וזאת על אף שבשנים האחרונות ניכר שיפור משמעותי ביחסי ההון של הבנקים בישראל. עם זאת, מבחינת רכיבי ההון הכולל ואיכותם עולה כי יחסי הון הליבה של הבנקים בישראל נמוכים במידה משמעותית מן הממוצע העולמי. ראה בנוסף גרף בנספח להודעה לעיתונות בנושא.

שאלה:

8. מדוע נקבעו דרישות הון גבוהות יותר עבור שני הקבוצות הבנקאיות הגדולות במערכת?

תשובה:

ועדת באזל מתייחסת באופן מפורש לקביעת דרישות הון גבוהות יותר לבנקים שהם חשובים משמעותית מבחינה מערכתית. הוועדה ממליצה למפקח בכל מדינה להפעיל שיקול דעת בקביעת דרישות הון מבנקים אלה.

נכסי שני הבנקים הגדולים במערכת הבנקאות הישראלית, בנק לאומי ובנק הפועלים, מהווים יחד כ- 60% מכלל נכסי המערכת הבנקאית. שני הבנקים הללו עוסקים בפעילות בנקאית מגוונת, מהווים ספק אשראי מרכזי במשק וקשריהם עם גופים פיננסיים אחרים יוצרים השפעות הדדיות בינם לבין שוק ההון. במקביל, בנקים אלה גם מאגדים קרוב ל- 60% מפיקדונות הציבור במערכת. בהתאם למאפיינים אלו ובהתייחס לשיקולים נוספים אחרים, קבע המפקח על הבנקים סף כמותי ביחס להיקף הנכסים של הבנקים (20% מסך המערכת), אשר למעשה מחיל את דרישות ההון הגבוהות יותר על הבנקים לאומי ופועלים.

שאלה:

9. מדוע בחר הפיקוח על הבנקים ליישם את ההנחיות דווקא בתקופה הנוכחית – בה ניכרת ירידה בפעילות הכלכלית במשק? האם לא כדאי לדחות את היישום לתקופה של גאות?

תשובה:

ההתפתחויות הכלכליות בחו"ל ובישראל, שלהן השלכה על יציבות המערכת הפיננסית, מדגישות את הצורך לחזק דווקא בעת הזו את המערכת הבנקאית. כאמור, תהליכים דומים לחיזוק הלימות ההון נקבעו במערכות בנקאיות מתקדמות בעולם, זאת במקביל לתקופת שפל במדינות. על מנת שלא להכביד על המערכת הכלכלית, נקבעה תקופת יישום ארוכה יחסית (עד ליום 1.1.2015, ועד ליום 1.1.2017). בקביעת תקופת היישום, נלקח בחשבון הצורך שהבנקים ימשיכו לתמוך בפעילות הכלכלית במשק. בנוסף, נקבע בטיוטת ההנחיה שבנק ימנע מחלוקת דיבידנד אם אינו עומד ביעדים שנקבעו, וזאת, בין היתר, על מנת לאפשר לבנקים להמשיך ולהעמיד אשראי לתמיכה בפעילות הריאלית ובצמיחה.

שאלה:

10. מהן ההשלכות של יישום ההנחיה על היצע האשראי הבנקאי במשק והאם הפיקוח על הבנקים לקח בחשבון תרחיש אפשרי של התפתחות מצוקת אשראי?

תשובה:

הפיקוח על הבנקים ער לחשש שיישום ההנחיה עשוי להשפיע על היצע האשראי הבנקאי. נוכח זאת, נבחנו תרחישים שונים לבדיקת ההשלכות על גידול נכסי הסיכון הבנקאיים (הכוללים בעיקר אשראי לציבור) בכל אחת מחמש הקבוצות הגדולות. תוצאות הבדיקה העלו כי האשראי הבנקאי יוכל לצמוח בשנים הקרובות בשיעור של כ- 3.5%-3%, זאת בהנחות לגבי רווחיות, חלוקת דיבידנד, שע"ח ועוד. יש לציין כי התפתחות האשראי בפועל תלויה בגורמים רבים שקשה להעריך במדויק את התנהגותם, בעיקר בתקופה הנוכחית של אי וודאות גדולה. בין הגורמים הללו יש לציין את השפעת צמיחת התמ"ג, התפתחויות באשראי החוץ בנקאי, הביקוש לאשראי, שינויים במחירים במשק, שינויים במדיניות פיסקאלית ועוד.

רוב המחקרים והפרסומים, שנוגעים ליישום באזל III בעולם מראים כי בטווח הזמן הארוך קיימת השפעה חיובית על התוצר כתוצאה מיישום יעדי הון ליבה גבוהים יותר וכי התועלת הכלכלית למשק בטווח הזמן הארוך עולה על העלות האפשרית בטווח הזמן הקצר. בהקשר זה נציין בין היתר כי חיזוק הלימות ההון של הבנקים בישראל יאפשר להם גיוס מקורות בתנאים טובים יותר. לכך צפויות להיות השפעות חיוביות על המשק.

שאלה:

11. האם ליישום ההנחיות צפויה השפעה על לקוחות מגזר העסקים הקטנים ולקוחות משקי הבית?

תשובה:

ליישום ההנחיות לא צפויה השפעה ישירה על לקוחות מגזר העסקים הקטנים ולקוחות משקי הבית. בהתאם לגישה הסטנדרטית הנהוגה בישראל בחישוב הלימות ההון, משקל הסיכון הניתן ללקוחות אלה נמוך יותר ועל כן דרישות ההון נמוכות יותר גם כן. למעשה, מנגנון זה דווקא תומך בגידול בהיצע האשראי ללקוחות מגזר העסקים הקטנים ומשקי הבית והפחתת מחיר האשראי עבורם.

שאלה:

12. האם דרישות ההון מתחשבות בכך שהבנקים בישראל פועלים ע"פ הגישה הסטנדרטית ולא ע"פ הגישות המתקדמות (IRB) להקצאת הון?

תשובה:

הרגולציה הבנקאית מכירה בשתי שיטות עיקריות להקצאת הון בגין סיכוני אשראי לצורך חישוב יחס הלימות ההון: 1. "הגישה הסטנדרטית" שעיקרה שימוש במשקלות סיכון קטגוריאליות ושימוש בדירוגים חיצוניים לצורך חישוב נכסי הסיכון והקצאת ההון; 2. "הגישות המתקדמות" (IRB). גישות אלה מתייחסות לבנקים אשר מיישמים מערכות ומודלים כמותיים מתקדמים וקפדניים לניהול סיכונים, אשר בגינם מתאפשרת הקצאת הון מדויקת יותר. דרישת ההון שנקבעה מתייחסת למכלול שיקולים ובין היתר הסיכונים אליהם חשופים הבנקים ואופן ניהול הסיכונים. בהקשר זה נציין כי הגישה המתקדמת של מודלים פנימיים, מחייבת עמידה בסטנדרטים כמותיים ואיכותיים, בפרט לעניין ניהול הסיכונים, שטרם מיושמים הלכה למעשה במערכת הבנקאית בישראל.

שאלה:

13. לאחרונה ניכרת רגולציה רבה הקשורה למערכת הפיננסית והבנקאית בישראל. מדוע, אם כן, לא מקל הפיקוח על הבנקים המערכת הבנקאית ודוחה את יישום ההנחיות החדשות של באזל III?

תשובה:

רגולציה בנקאית היא הכרח ופועל יוצא של התפתחויות באופי הפעילות הפיננסית ובסיכונים, התפתחויות בסטנדרטים ותקנים בינלאומיים ועוד. בעקבות המשבר העולמי מתבצע בעולם הליך חשיבה מחודש על מכלול המסגרת הפיקוחית לפעולת המערכות הפיננסיות וכתוצאה מכך קיימת האצה בקצב השינויים בדרישות הרגולטוריות. הפיקוח על הבנקים בוחן את השינויים ומאמץ את הרלבנטיים שבהם, זאת תוך התאמה לתנאי המשק הישראלי.

שאלה:

14. בטיוטת ההנחיה נקבעה תקופה ליישום של שלוש שנים, במהלכה נדרשים הבנקים להגדיל את יחסי ההון שלהם. האם הפיקוח על הבנקים מצפה שקצב גידול ההון יהיה אחיד וקבוע על פני התקופה ליישום?

תשובה:

הפיקוח על הבנקים מצפה מהבנקים להתכנס ליחסי ההון החדשים במהלך התקופה ליישום על בסיס צבירת רווחים ולעמוד ביחס הנדרש בסופה של תקופה זו. הנושא נשקל וההחלטה שנתקבלה הייתה שלא לחייב קצב גידול קבוע ביחסי ההון על מנת לאפשר לבנקים חופש פעולה במהלך תקופת היישום ומשום ההנחה כי קצב צבירת הרווחים עשוי להשתנות על פני התקופה. עם זאת, היות שלקצב ההתכנסות ליעדי הון הליבה החדשים השלכות על הפעילות הכלכלית במשק, מצפה הפיקוח על הבנקים מהתאגידים הבנקאיים לפעול בשיקול דעת ובצורה מתונה – כזו שלא תגרור פגיעה או הרעה במצב הלווים. כלומר, אין ציפייה לקצב גידול קבוע ואחיד על פני התקופה ליישום, אולם יש ציפייה למתינות ביישום.

שאלה:

15. מה הציפייה של המפקח בעניין חלוקת דיבידנדים? האם יכולים הבנקים לחלק דיבידנד מינימלי? האם אין חשש מפגיעה במשקיעים ובבעלי השליטה - מהלך שעלול להקשות על גיוס הון עתידי?

תשובה:

הבנקים נדרשים להמשיך לחזק את איתנותם הפיננסית ולהגדיל את הון הליבה באופן מדורג, תוך המשך תמיכה בפעילות הכלכלית על מנת להבטיח זאת, ישנה חשיבות לכך שההתכנסות ליעדי ההון החדשים תיעשה על ידי הגדלת ההון העצמי – גיוס מניות וצבירת רווחים. על מנת לשמור על רמה גבוהה של וודאות כי הבנקים יעמדו ביחסי הון הליבה החדשים, קבע המפקח על הבנקים כי הבנקים יעדכנו את תכנוני ההון שביצעו עבור השנים הבאות, אשר נערכו בטרם פורסמה הנחיה זו. בהקשר זה, הפיקוח על הבנקים מצפה כי בנק יימנע מחלוקת דיבידנד אם זאת עלולה לגרום לכך שלא יעמוד בדרישות כאמור.

באשר לסוגיית הפגיעה במשקיעים ובבעלי השליטה, אנו סבורים כי תועלתם מהמהלך בטווח הזמן הארוך תהיה גבוהה מהעלות בטווח הזמן הקצר. הגדלת רמת ההון ושיפור איכותו בבנקים הישראליים בהתאם לסטנדרטים המקובלים בעולם, מקטינה את רמת הסיכון של המערכת בנקאית, ולפיכך, את רמת הסיכון בהשקעה במערכת הבנקאית.