



הודעה לעיתונות :

דברי המפקח על הבנקים בוועידת שוק ההון השנתית של דה מרקר :

פיקוח והסדרה בסביבה משתנה

- מערכת הבנקאות חזקה, יציבה ושרדה את המשבר, אולם אנו נמצאים בסביבה דינאמית, ולכן חייבים לבדוק עצמנו ולנצל את התקופה הטובה לצבירת רזרבות ולסגירת פערים בתחום ניהול הסיכונים.
- ה"אני מאמין" של הפיקוח על הבנקים: בנקים צריכים לפעול תחת פיקוח והסדרה מקיפים, ברורים ואפקטיביים. **המטרה שלנו היא לנתח את הסיכונים הפוטנציאליים ולנקוט בצעדי מנע, ולא רק לטפל בדיעבד במשברים ובתקלות.**
- הפיקוח על הבנקים מתכוון לאמץ את הנחיות באזל III, ברמת המיקרו וברמת המקרו, תוך התאמה לסביבה המקומית. מעתה, כל הוראה או הנחייה של הפיקוח תביא בחשבון את הנחיות באזל III.
- פיקוח והסדרה טומנים בחובם עלות גבוהה עבור הבנקים, אולם, לכשל של בנק בישראל עלויות גבוהות הרבה.

זו הועידה הראשונה שבה אני משתתף בה כמפקח, לאחר כמעט שישה חודשים בתפקיד, ולכן אנצל הזדמנות זו כדי להציג את התפיסה שלי לגבי הפיקוח וההסדרה שעל הפיקוח על הבנקים ליישם במערכת הבנקאית בשנים הבאות. זאת על מנת שנוכל להמשיך ולהבטיח מערכת בנקאית יציבה, אחראית, תחרותית והוגנת כלפי לקוחותיה.

אפתח במשבר הפיננסי ובהשפעתו העכשווית והעתידית על הפיקוח ועל ההסדרה – הרגולציה בלעז.

המשבר הפיננסי שהחל לפני כ-4 שנים, המחיש את חשיבות הפיקוח על תאגידים פיננסיים, ובעיקר, את ההשלכות ההרסניות שעלולות לנבוע מניהול סיכונים לא זהיר; ממערכת תגמול לא מאוזנת היוצרת תמריץ ללקיחת סיכונים יתר; ממידע וידע חסרים, שהביאו לפערים בהבנה של הסיכונים הטמונים בפעילויות הפיננסיות - וכל זאת, בשילוב עם פיקוח ורגולציה לא מתאימים. נדמה שיש קונצנזוס רחב בעולם הפיננסי והרגולטורי כי המשבר יצר הזדמנות לתיקון יסודי של כל הדברים הללו. האם אכן כך נעשה?

ובכן, בשנים האחרונות, מאז פרץ המשבר הפיננסי, ממשלות, בנקים מרכזיים וגופי פיקוח עוסקים בניתוח המשבר ובהפקת הלקחים ממנו. למרות שדומה כי הכל כבר נאמר או נכתב על המשבר, הליך הפקת הלקחים טרם הסתיים, ומסקנות שהסיקו במשקים המפותחים טרם יושמו הלכה למעשה. אולם, לאחרונה ניכרת האצה בהפקת הלקחים הגלובאלית, במספר מישורים אשר משפיעים וימשיכו להשפיע על הפיקוח וההסדרה של המערכת הפיננסית הגלובלית וכן של המערכת הבנקאית בישראל. ברצוני להתעכב על העיקריים שבהם:

- ראשית, אנו עדים לתהליכים נמשכים שמטרתם חיזוק ההסדרה בתחום ניהול הסיכונים והממשל התאגידי, תוך הדגשת אחריותם של האורגנים הפנימיים של הבנקים, לזיהוי הסיכונים, הבנתם והגבלתם. המושג "ממשל תאגידי" עובר תהליך של מטמורפוזה בעקבות המשבר הכלכלי - ממושג אמורפי למשנה סדורה וברורה, שמגדירה בבירור את התפקידים ואת האחריות של הדירקטוריון ושל ההנהלה לפעילויות השונות של התאגיד הפיננסי ולקשר שלו עם לקוחותיו; וזאת, לא רק בפרמטרים כספיים וניהוליים, אלא גם בסוגיות ערכיות, כמו למשל אחריות סביבתית וחברתית.
- כחלק מההסדרה הבינלאומית, גובשו הנחיות מקיפות לחיזוק הלימות ההון, בפרט לגבי כמותו ואיכותו, להגברת רמת הנזילות הזמינה בתרחישי קיצון וכן, להגבלת רמת המינוף של התאגידים הפיננסיים – חבילת הנחיות אלו ידועה כבאזל III. רשויות פיקוח במשקים המפותחים כבר החלו ביישום ההנחיות לחיזוק ההון והנזילות וחלקן אף קבעו סטנדרטים מחמירים יותר מאלו שנקבעו בבאזל III.
- בנוסף, בגופים האחראים על תקני החשבונאות, יש עבודה נמרצת לעדכון הוראות המדידה בנושא ערכם של נכסים פיננסיים, ולהרחבת הגילוי לציבור בנושאים אלה; זאת, על מנת להגביר את השקיפות ולאפשר הפעלה של "משמעת שוק" בסקטור הפיננסי.
- מעריכי שווי וחברות דירוג עוברים ויעברו רפורמה מקיפה והסדרה בחקיקה, על מנת לוודא שמתודולוגיית העבודה שלהם, כמו גם הסדרת ניגודי העניינים ואי התלות עם לקוחותיהם, ישרתו נאמנה את ציבור המשקיעים.
- במדינות רבות, בעיקר בארה"ב ובאנגליה, נקבעה חקיקה שנועדה לחזק את כוחם של רשויות הפיקוח – בסמכויות, משאבים וכלים לביצוע פיקוח צמוד ומעמיק יותר – הן על המוסדות הפיננסיים והן על היציבות המערכתית. די לציין את המהפך

באנגליה, שם הועברו סמכויות ה-FSA לבנק המרכזי, וכן את הקמת הוועדה המשותפת לאוצר האמריקאי, ל-Federal Reserve ולרשויות הפיקוח הנוספות, שתפקידה לפקח אחר היציבות הפיננסית המערכתית.

- כחלק מכך, ניתנה תשומת לב מיוחדת לתאגידים פיננסיים בעלי השפעה מערכתית Systemically Important Financial Institutions = SIFI'S. למעשה, קיימת הסכמה שביחס לתאגידים שיוגדרו על ידי רשויות הפיקוח כ-SIFI'S, צריך לקבוע דרישות מחמירות יותר. כאן המקום להדגיש שבמערכת בנקאות ריכוזית, כמו בישראל, כל הבנקים יכולים להיחשב כ-SIFI'S. בשווץ למשל, רשות הפיקוח הגדירה את שני הבנקים הגדולים – CREDIT SWISS ו-UBS, כתאגידים פיננסיים בעלי חשיבות משמעותית - SIFI'S, וכדי להבטיח את איתנותם, דרישת ההון החלה עליהם היא 19%, מזה 10% הון ליבה.

- לתפיסות ולגישות החדשות יש השלכות משמעותיות על הרגולציה בעולם ובישראל. אין מדובר רק בשימוש במנגנון ההון לפתרון הבעיה שתאגידים פיננסיים גדולים מציבים. יש בחינה נרחבת של הסמכויות שבידי הרגולטורים, אשר יאפשרו להם לנקוט פעולות מניעה, ובמידת הצורך, במידה והבנק נקלע למשבר, גם פעולות הצלה - מה שקרוי resolution mechanism.

בין הכלים המשמעותיים שנדונים בחו"ל, בגופי הפיקוח הבינלאומיים: הגבלת גודלם של תאגידים כשלב מניעתי, העברת הפעילות העסקית הכושלת לגוף אחר, בד בבד עם המשך קיומה של הפעילות החיונית – כחלק מניהול המשבר ויתכן אף כחלק מה"צוואה בחיים" של המוסד הפיננסי. כמו כן, דנים במנגנוני הזרמה פנימיים – בתהליך של bail in, שבמסגרתו מתבצעת ספיגת הפסדים על ידי בעלי המניות ומחזיקי אג"ח להמרה שמשמשים כמכשירי הון. המטרה של מנגנונים אלו היא להקטין ואף למנוע מציבור משלמי המיסים את העלויות הכרוכות בהצלת מוסד פיננסי - בתהליך של bail out.

התהליכים הגלובאליים משפיעים וימשיכו להשפיע על ההסדרה, החקיקה והפיקוח על המערכת הבנקאית בישראל. הפיקוח על הבנקים הציב לעצמו כיעד אסטרטגי לאמץ את הסטנדרטיים הבינלאומיים המיטביים בתחומי הבנקאות והפיקוח על מערכת הבנקאית. סטנדרטים אלה מיושמים בזירות, תוך התאמות למערכת הבנקאית

בישראל, לניסיון שנצבר אצלנו ול"אני מאמין שלנו". אמנם מערכת הבנקאות חזקה, יציבה ושרדה את המשבר, אולם אנו נמצאים בסביבה פיננסית מקומית וגלובלית מורכבת ודינאמית, ולכן אנו חייבים לבדוק עצמנו ולהתעדכן באופן שוטף. כמו כן, חשוב שהמערכת הבנקאית תשכיל לנצל את התקופה הטובה בה אנו נמצאים לצבירת רוזבות ולסגירת פערים בתחום ניהול הסיכונים. קל וחומר, כאשר אנו מוסיפים את האלמנט הגיאוגרפי-פוליטי למשוואה.

כאן המקום להציג את ה"אני מאמין" של הפיקוח על הבנקים :

- ראשית, אומר את מה שנתפס היום כברור מאליו : בנקים צריכים לפעול תחת פיקוח והסדרה מקיפים, ברורים, ואפקטיביים. זה נכון גם לגבי בנק שמניותיו מפוזרות בציבור הרחב – בנק ללא גרעין שליטה.

בימים אלה אנו ממשיכים לקדם, יחד עם משרד האוצר, בוועדת הכספים של הכנסת, חקיקה שתחזק את מנגנוני הפיקוח על בנק שפועל ללא בעל שליטה שקיבל היתר. העיקרון שמנחה אותנו הוא העיקרון הבסיסי, המובן מאליו – הפעלת שליטה בתאגיד בנקאי מחייבת היתר של נגיד בנק ישראל.

אנו גם מתכננים לקדם הליכי חקיקה לחיזוק הכלים שבידינו לטיפול במשברים בדומה לנעשה בחו"ל וכחלק מהפקת הלקחים מהמשבר האחרון.

- שנית, חשוב שכפיקוח נפעל תוך רמה גבוהה של ערנות וקשב לסביבה הכלכלית בה פועלים הבנקים ולסיכונים אליהם הבנקים חשופים ; זאת במטרה לזהות בעיות מוקדם ככל האפשר, ולהגיב בצעדי מנע. הדבר דורש מאיתנו להיות קרובים לשטח, להיות מקצועיים, וגם, סליחה על הביטוי, להיות פולשניים. דבר זה מחייב בחינה של תהליכים, עסקאות, מדיניות וסיכונים, ולא מדובר רק על הסיכונים הקלאסיים כגון : סיכונים אשראי, סיכונים שוק ונזילות, סיכונים ציות ועוד, אלא גם על סיכונים אחרים, ובהם סיכונים מוניטין, סיכונים אסטרטגיים, וצורות חדשות של סיכונים תפעוליים, כגון אלה הנובעים מפשיעה קיברנטית/אינטרנטית.

המטרה שלנו היא לפעול תוך הסתכלות קדימה – לנתח את הסיכונים הפוטנציאליים, להבין אותם ולנקוט בצעדים שיבטיחו שלא יצאו מכלל שליטה, ולא רק לטפל בדיעבד במשברים ובתקלות.

- ברור לנו שעל מנת להבטיח יציבות ואיתנות של המערכת הבנקאית וכן שמירה על יחסים הוגנים בין הבנקים לבין לקוחותיהם, בסביבת סיכונים משתנה, הנתונה

להשפעות גלובליות, צריך כמה מעגלי פיקוח ובקרה, שכל אחד מהם פועל באפקטיביות ובשיתוף פעולה עם האחר: מעגלי בקרה פנימיים בתוך הבנקים – הכוללים את הדירקטוריון, ההנהלה, הביקורת הפנימית, פונקציית ניהול הסיכונים וגורמי הבקרה בקווי העסקים, וכן, מעגלי בקרה חיצוניים – אלו כוללים את בעלי המניות, ציבור הלקוחות, וכן את רואי החשבון ורשויות הפיקוח. לצורך כך, יש להבטיח שלכל אחד ממעגלי הבקרה יהיו הסמכויות, המשאבים והכלים המתאימים למלא את תפקידו הבקרתי. אנו רואים במעגלי הבקרה ובשומרי הסף השונים, מנגנונים חיוניים לשמירה על היציבות של הבנק ושמירה על קיום יחסים הוגנים עם לקוחותיו.

- חשוב לי להדגיש שפיקוח אפקטיבי אינו יכול להתקיים ללא קשר בריא עם המוסדות המפוקחים – אנו מאמינים בקשר הדוק עם הגופים המפוקחים ובדיאלוג שוטף איתם.

בחזרה להקשר הגלובלי – אנו לומדים גם מהניסיון הגלובלי הרחב, ומתאימים את הרגולציה וכלי הפיקוח לסטנדרטים המיטביים בעולם. התחלנו בכך במסגרת אימוץ הסטנדרטים שנקבעו במסגרת המדידה של הלימות ההון וניהול הסיכונים של באזל II, ואנו ממשיכים בכך על ידי שיפור המתודולוגיות שלנו להערכת הסיכונים וכן, תוך לימוד ומעקב אחר המתרחש בעולם שמסביבנו.

מבאזל II רשויות פיקוח בעולם צועדות לקראת אימוץ באזל III שאת עיקריו אסקור כעת:

- בדצמבר 2010 פירסמה ועדת באזל מקבץ הוראות הידוע כ-"באזל III" אשר נועד לחזק את עמידות הסקטור הבנקאי למשברים כלכליים ופיננסיים. ההנחיות החדשות מטפלות בחוסרים שהיו בהנחיות הקודמות של ועדת באזל אשר צפו על פני השטח על רקע המשבר הפיננסי האחרון – בעיקר בתחום איכות ההון, הנזילות והמינוף. בעקבות המשבר, הטיפול בנושאים אלה מבוצע מתוך שתי נקודות מבט: מנקודת המבט של היציבות ואיתנות הבנק הבודד – או רמת המיקרו פרודנשיאל, ומנקודת המבט המערכתית – רמת המקרו פרודנשיאל.

- הפיקוח על הבנקים מתכוון לאמץ את הנחיות באזל III, ברמת המיקרו וברמת המקרו, תוך התאמה לסביבה המקומית. לקראת סוף 2011, אנו צפויים לגבש התייחסות ולוחות זמנים ביחס להנחיות אלו. כמו כן, מעתה, כל הוראה או הנחייה

שלנו תביא בחשבון את הנחיות באזל III, לפיכך, על הבנקים לכלכל את צעדיהם, תוך שהם לוקחים בחשבון את ההשלכות של אימוץ ההוראה בישראל, בפרט בעניינים הקשורים לגיוס מקורות באמצעות מכשירים הוניים.

אתיחס לשלושה תחומים עיקריים מתוך מכלול הנושאים הנכללים בבאזל III, להלימות ההון, נזילות, וסיכונים מערכתיים:

1. הלימות ההון

הוראת באזל III, מגדירה את רכיבי ההון באופן ברור יותר מבעבר, ודורשת עמידה ביחסי הון רגולטורים שונים כפונקציה של היקף נכסי הסיכון, בדגש על יחס הון ליבה, קרי הון מניות ועודפים.

- הוועדה קבעה לוחות זמנים מדורגים ונוחים יחסית לעמידה מלאה ביחסי ההון. בפועל, אנו רואים שמדינות רבות מגדירות יחסי הון מינימליים ברמה גבוהה יותר מאלו שדורשת ועדת באזל, כאשר הן מאיצות את לוחות זמנים ליישום. הדבר משקף גישה אצל רשויות פיקוח בחו"ל, שמסגרת באזל III היא בבחינת מעט מדי ומאוחר מדי.

- נדבך חשוב במסגרת הלימות ההון הוא איכות ההון, וזהו אחד השינויים המשמעותיים שמביאה מסגרת באזל III.

- הוועדה טיפלה ברכיבי ההון השונים ובעיקר במכשירי חוב המוכרים כהוניים, במטרה להבטיח כרית הולמת לספיגה הפסדים. במהלך המשבר, הבנקים בעולם, אשר נזקקו לסיוע ציבורי וקיבלו אותו, המשיכו לשלם את הקרן והריבית למחזיקים באותם מכשירי הון, והללו הפכו למעשה לבעלי חוב רגילים. כעת הוועדה מבהירה שמכשירי הון צריכים להוות כרית אמיתית לספיגה של הפסדים.

- לאור גישה זו, אנו רואים שבחלק מהמדינות, בנקים החלו להנפיק מכשירי חוב שכוללים טריגרים להמרה להון, למשל, במקרה של ירידה מיחסי ההון הרגולטורים. מכשירים אלה נקראים COCO'S – convertible contingent capital instruments – והם יוצרים למעשה, מנגנון חילוץ פנימי עבור בנק שנקלע לכשל, מפזרים את ההפסדים בין משקיעים רבים, כמו גם גורמים לדילול של בעלי המניות הקיימים.

– הפיקוח על הבנקים הגדיר בעבר את ציפיותיו ביחס ליעדי ההון המינימליים שעל הבנקים לאמץ - יחס הון ליבה מינימלי של 7.5% ויחס הון כולל מינימלי של 12%. ציפיות אלה עשויות להתעדכן, נוכח המגמות בעולם, וכן, לאור תהליכי הסקירה הפיקוחיים –ה-“SREP” שאנו מבצעים בבנקים.

2. נזילות

באזל 3 כוללת מסגרת כמותית לנזילות – מעין “נדבך 1” עבור סיכון הנזילות, וזאת, כהשלמה להנחיות בתחום האיכותי של ניהול סיכון הנזילות. המסגרת הכמותית החדשה מנכיבה שני יחסי נזילות, שאופן חישובם צריך לשקף גם תרחיש לחץ. מדובר על יחס נזילות לטווח של 30 ימים, ויחס נזילות לטווח של שנה.

לאחרונה פרסמנו טיוטת תיקון להוראת ניהול בנקאי תקין 342 בנושא ניהול סיכון הנזילות, ובה הנחנו את התשתית לאימוץ עתידי של יחסי הנזילות שקבעה וועדת באזל. **בהמשך, אנו מתכוונים ליישם את ההגדרות שנקבעו בבאזל 3 בהתאמות המתחייבות.**

המשמעות היא ניהול סיכון נזילות טוב יותר והחזקת כרית גבוהה יותר של מכשירים פיננסיים הנחשבים לנזילים.

3. סיכונים מערכתיים

- בעקבות המשבר הפיננסי גברה בעולם ההכרה בחשיבות של יישום מדיניות מאקרו-יציבותית (macro-prudential) המתמקדת בסיכונים מערכתיים. כיום בכל העולם שוקדים על דרכים ליישום מסגרת לפיקוח על היציבות המערכתית, אשר תבטיח יכולת לטפל בבועות במחירי נכסים שקשורות לפעילות של גופים פיננסיים, שווקים ומכשירים פיננסיים.
- על מנת ליישם פיקוח מערכתי, חשוב שתהיה ראייה מערכתית – למעשה תמונה פנוראמית של כל הסקטורים הפיננסיים, ולא רק של הסקטור הבנקאי.
- אחד האתגרים המרכזיים שעומדים בפני בנק ישראל ורשויות הפיקוח השונות, בהקשר זה, הוא בניית כלים לזיהוי ולמידת סיכונים שמתפתחים במערכת הפיננסית, ומסגרת ארגונית לדיון ולקבלת החלטות.

נושא נוסף ולא פחות חשוב – אשר גם הוא מהווה חלק מלקחי המשבר מתייחס להגנה על הצרכן הפיננסי –

- הפיקוח על הבנקים בישראל פועל לא רק בתחום היציבותי אלא גם בתחום הצרכני, כלומר, מתערב ביחסים שבין הבנק ללקוחותיו, ודואג להבטיח את הגינותם ושקיפותם.
- אנו רואים חשיבות בפעילותנו להגברת הגילוי ללקוחות ביחס למהותם של המוצרים הבנקאיים, לסיכונים הטמונים בהם ולמחיריהם. כדוגמה אציין את התערבותנו בהלוואות לדיור בריבית משתנה. כך ננהג במקרים בהם הגילוי ללקוח וניהול הסיכונים אינם אפקטיביים לצמצום הנדרש ברמת הסיכונים
- כלי מרכזי, להגברת המודעות של הצרכנים הוא החינוך הפיננסי – כלי שדורש השקעה ומשאבים בהווה ופירותיו באים לידי ביטוי בטווח הארוך. הפיקוח על הבנקים יגביר את פעילות החינוך וההסברה הפיננסיים בקרב בני הדור הצעיר, ובחודשים הקרובים אנו נתחיל בתוכנית הסברה הממוקדת לאוכלוסיה זו.
- אנו מבקשים מהצרכנים להיות יותר אקטיביים, לשאול יותר שאלות, לבקש הדרכה והכוונה בנושאים מורכבים ולפנות לרשות הפיקוח בכל שאלה או תלונה.

לסיכום

- אני חושב שפיקוח צריך להיות חודרני, מקצועי ומוכן להטיל ספק, זאת, כדי להבין לעומק את הדברים. כמו כן, הוא צריך לדעת להגיד "לא", כשצריך.
- לא פחות חשובה היא ההתאמה של הפיקוח וההסדרה לסביבה המקומית והגלובלית. המערכת הבנקאית והפיקוח חייבים לפעול על בסיס סטנדרטיים בינלאומיים, ותוך ראייה קדימה של הסיכונים המתפתחים בסביבה הדינמית שאנו חיים בה. ההחלטה שלנו על אימוץ באזל 3 בישראל מהווה נקודת ציון נוספת בתהליך מתמשך בו הפיקוח על הבנקים והמערכת הבנקאית יתאימו עצמם לסטנדרטיים הבינלאומיים המיטביים. כפי שצינתי לוחות הזמנים ליישום החלקים השונים של מסגרת באזל 3 ייקבעו עד סוף שנה זו.
- ברור גם שפיקוח על העצים הבודדים - כלומר, על כל בנק בנפרד - איננו מספיק, ויש גם לפתח ראייה מערכתית של היער כולו. בתחום זה בנק ישראל פועל ליצירת

מסגרת מובנית לבחינת הסיכונים המערכתיים תוך שיתוף פעולה עם הרגולטורים האחרים במשק.

- בנוסף אנו פועלים לשיפור הכלים לניהול משברים בבנקים, כולל יצירת מנגנונים פנימיים - בבנקים עצמם שיקלו על יציאה ממשבר.
- כאשר בוחנים את מכלול הדרישות שאנו מטילים על הבנקים, לא ניתן להתעלם מהעלויות שיש לכך. נכון, לפיקוח ולהסדרה יש עלות גבוהה עבור הבנקים, אולם, לכשל של בנק בישראל עלויות גבוהות הרבה יותר – עלויות לבעלי המניות ומכשירי ההון עלויות לבעלי העניין בבנק: עובדים, לקוחות, וכן, עלויות למשק בכללותו, שיש להם השלכות כלכליות וחברתיות. בעלי העניין השונים לא תמיד רואים לנגד עיניהם את העלויות המערכתיות הנובעות מכשל – ולכן נדרשים פיקוח רגולציה.
- ברצוני להדגיש כי שמירה על היציבות פיננסית ושמירה על קיום יחסים הוגנים בין הבנק לבין לקוחותיו אינה רק חובה חוקית המוטלת עלינו, אלא היא מהווה ערך ציבורי וחברתי ממדרגה ראשונה. לכן, אנו צריכים לחזק את המנגנונים שיקטינו את ההסתברות לכשל של בנק, ואת הנזקים למשק בכללותו במקרה שיתרחש אירוע כזה.