

## תפיסת היציבות של הפיקוח על הבנקים

המערכת הבנקאית, ממלאת תפקיד מרכזי במשק, מהווה מנגנון להקצאת הון יעילה, ובסיס למימוש המדיניות המוניטרית של בנק ישראל. לכן, תפקודה התקין ויציבותה, הינם אינטרס ציבורי חשוב, וחיוניים להתפתחות המשק ולמיצוי פוטנציאל הצמיחה שלו.

הפיקוח על הבנקים הגדיר את **יציבות המערכת הבנקאית כאחד משני היעדים העיקריים שלו** שמטרותיו: שמירה על כספי המפקידים, עמידות המערכת הבנקאית בפני משברים ורציפות השירותים הבנקאיים לציבור, בשגרה ובחירום.

נייר זה מציג את תפיסת הפיקוח על הבנקים לעניין יציבות המערכת הבנקאית ואת עקרונות היסוד למימושה.

### מסגרת נורמטיבית

**סמכויות בנק ישראל והפיקוח על הבנקים, לשמירה על היציבות של המערכת הבנקאית והתאגידים הבנקאיים, נקבעו בחוק בנק ישראל ובפקודת הבנקאות.**

סעיף 4 לחוק בנק ישראל קובע כי אחד מתפקידיו של בנק ישראל הינו "לקיים את הפיקוח וההסדרה של מערכת הבנקאות על פי סמכויותיו לפי חוקי הבנקאות ולפי כל דין אחר". בנוסף סעיף 52 לחוק קובע מספר הוראות המגדירות את סמכויות הפיקוח.

לצד חוק בנק ישראל, פקודת הבנקאות קובעת באופן מפורט יותר את סמכויות הפיקוח, כאשר הסמכות לביצוע הפיקוח הכללי והביקורת, לרבות הסמכות לקבלת מידע, קבועה בסעיף 5(א) והרחבה בסעיף 5(ג1) לפיו "המפקח רשאי...., ליתן הוראות הנוגעות לדרכי פעולתו וניהולו של תאגיד בנקאי, של נושא משרה בו ושל כל מי שמועסק על ידיו, והכל כדי להבטיח את ניהולו התקין ואת השמירה על עניינם של לקוחותיו, כדי למנוע פגיעה ביכולתו לקיים את התחייבויותיו וכדי לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה....".

סעיפי 8 לפקודה מגדירים סמכויות ואמצעים נוספים, בהם רשאי הפיקוח לנקוט כדי למנוע פגיעה ולשמור על יציבותם של התאגידים הבנקאיים ובכלל זה: הודעה לתאגיד בנקאי על פגמים, קביעת חובות רעים, מתן הוראות, הגבלת סמכויות ההנהלה והדירקטוריון, מינוי מנהל מורשה, הפסקת מילוי התחייבויות, סמכות לערוב להתחייבויות וכיו"ב.

### עיקרי תפיסת היציבות

לסקטור הבנקאי מאפייני פעילות ייחודיים, החושפים את התאגידים הבנקאיים למרחב גדול של סיכונים, שלהתממשותם עלולה להיות השפעות מרחיקות לכת על המשק והחברה, בפרט במערכת הבנקאות הישראלית, המאופיינת בבנקים גדולים. לפיכך, שמירה על יציבות המערכת הבנקאית והתאגידים הבנקאיים הינה אינטרס ציבורי רחב.

בהתאם לכך, אחד מיעדיו המרכזיים של בנק ישראל הוא: 'חיזוק יציבות המערכת הפיננסית ועמידתה בפני משברים'. כנגזרת מיעד זה, הגדיר הפיקוח על הבנקים את היציבות כיעד הראשון שלו, זאת לצד יעד ההוגנות, וכיעד תומך את יעד התחרות. יציבות משמעותה **שמירה על יציבות הגופים המפוקחים, על תפקודם הרציף ועל כספי המפקידים, בשגרה ובחירום**. גם הסטנדרטים הבינלאומיים של באזל לעקרונות אפקטיביים של פיקוח על בנקים, קובעים, כי העיקרון הראשון בתפקידי המפקח, הוא שמירה על יציבותה הפיננסית של המערכת הבנקאית. **משמעותו של עיקרון זה אינה למנוע נפילתו של בנק אלא לצמצם את הסבירות לנפילה, כך שאירועים כאלו יהיו נדירים, למנוע את ההשפעה של נפילתו של בנק על כלל**

**המערכת (למנוע את אפקט ההדבקה), ולנהל את האירוע בצורה המיטבית,** בין היתר על ידי קיומה של תוכנית רזולוציה. כדי לעמוד בעקרונות לפיקוח אפקטיבי, נדרש המפקח על הבנקים לאמץ מתודולוגית פיקוח מבוססת סיכון בהתאם למורכבות, גודל, סיכון והשפעת התאגיד הבנקאי על כלל המשק, ולאמץ גישת פיקוח פרופורציונאלית. כמו כן, לנוכח מרכזיותה של המערכת הבנקאית מחד גיסא ורגישותה הגבוהה לזעזועים מאידך גיסא נדרשת התערבות מוקדמת של המפקח בעת כניסת בנק לקשיים ותוכנית של רזולוציה במקרה של בנק בכשל, כדי לצמצם את הסבירות להתממשות סיכון זה ולהבטיח כי אם מתממש העלות למשק תהיה מצומצמת.

לתפיסת הפיקוח, מערכת בנקאית יציבה נשענת על עקרונות היסוד הבאים :

1. **ממשל תאגידי נאות והתנהלות זהירה** - הממשל התאגידי הוא אבן יסוד בניהול תקין של מוסדות

פיננסיים בכלל, ושל תאגידי בנקאיים בפרט, ומטרתו, בין היתר, היא שמירה על יציבות התאגיד הבנקאי וכספי המפקידים, והגנה על לקוחותיו. ממשל תאגידי עוסק, בין היתר, בפיקוח ובקרה, בניהול סיכונים, בציות לחקיקה ובתרבות הארגונית. ממשל תאגידי נאות מקדם חשיפה הולמת לסיכונים, ניהול מיטבי שלהם ורמת ציות גבוהה, תוך הקפדה על תהליכי קבלת החלטות נאותים אתגור מקבלי החלטות, והבטחת תפקודם התקין של שומרי הסף בתאגיד.

במסגרת העבודה השוטפת של הפיקוח על הבנקים, מועברות דרישות וציפיות פיקוחיות, לדירקטוריון ולהנהלת הגוף המפוקח, שמטרתם להביא לחיזוק הממשל התאגידי ותהליכי ניהול הסיכונים, לצמצום סיכונים מוגברים, לטיפול בליקויים וחולשות כדי להפחית הסתברות להתרחשותם או הישנותם, ולמזעור הפגיעה בתאגידי הבנקאיים.

הפיקוח על הבנקים פועל לחיזוק הממשל התאגידי במערכת הבנקאות בישראל; מקדם התנהלות זהירה, מצמצם ומגביל, ככל שניתן, נטילת סיכונים מופרזים על ידי התאגידי הבנקאיים ומוודא כי ככל שנלקחים סיכונים מוגברים, לתאגידי הבנקאיים יכולת לזהותם, לדווח עליהם, לנטרם, לנהלם ולצמצמם. לשם כך עומדים בפני הפיקוח על הבנקים מגוון אמצעים ובהם מסגרת של כלים רגולטוריים שכוללים הליכי אסדרה (רגולציה), הליכי ביקורת, הליכה אכיפה ופיקוח אחרים, הליכי רישוי, הליכי fit&proper לנושאי משרה השתת עיצומים כספיים, דרישות לתיקון ליקויים, מפגשים שוטפים עם הנהלת הגופים המפוקחים ומליאת הדירקטוריון ועוד.

2. **מודל עסקי בר קיימא** - קיימת חשיבות עליונה כי התאגידי הבנקאיים יפעלו על פי אסטרטגיה

עסקית רב שנתית סדורה, המותאמת למשאבי ויכולות הבנק, לשינויים בסביבה הבנקאית, ומובילה למודל עסקי בר קיימא ויציב. ניהול תאגיד בנקאי בכפוף לאסטרטגיה ארוכת טווח, המגדירה יעדים ברורים, מאפשרת הלימה של האסטרטגיה לתיאבון הסיכון של הבנק לחוזקותיו ולחולשותיו, ומסייעת במיקוד העסקי, ובמניעת נטילת סיכונים בתחומים ובפעילויות שהתאגיד אינו ערוך אליהם.

מערכת הבנקאות אינה מערכת סטטית, ומאופיינת בצורך מתמיד של שינוי במודלים העסקיים והתשתיתיים ובפיתוחם של מודלים בנקאיים חדשים. בשנים האחרונות, תהליך זה נובע משינויים טכנולוגיים, כניסה של שחקנים חדשים, כדוגמת חברות פינטק וביג-טק, שימוש במידע באופן שממקסם את הערך ממנו ועלייה בסיכונים מעולמות הסייבר והציות. לנוכח זאת, קיימת חשיבות כי גופים פיננסיים, ובכללם הבנקים, יתאימו את המודל העסקי למציאות המשתנה על מנת שיוכלו להתחרות, לפעול ולהציע ערך ללקוחות בעולם הפיננסי המשתנה תוך ניהול סיכון פיננסי מושכל.

הפיקוח על הבנקים מעודד ומוביל גישה, התומכת בעדכון והתאמת תחומי העיסוק המסורתיים של הבנקים, לשינויים באופן צריכת השירותים הפיננסיים, ולשינויים בסביבה הכלכלית, ופועל להתאמת החקיקה הבנקאית לעולם החדש. כמו כן, הפיקוח מעודד את התאגידי הבנקאיים לפתח ולקדם את התשתיות המיכוניות והמידע שברשותם, תוך הטמעת כלים טכנולוגיים משמעותיים,

והתאמתם לצרכים המשתנים, זאת במקביל לקידום שינוי תרבותי ואימוץ שיטות עבודה תומכות והולמות.

3. **חוסן פיננסי** - חוסן פיננסי של תאגיד בנקאי תורם בהתמודדות הבנק עם התממשות כשלים פיננסיים, ובשמירה על יציבותו, גם במקרה של התרחשות אירועי קיצון. חוסן פיננסי מתבטא בעיקר בשמירת כריות גבוהות של הון ונזילות, המסייעים לתאגיד הבנקאי בספיגת הפסדים בלתי צפויים ובעמידה בהתחייבויותיו, גם במקרה של משיכה מוגברת של פיקדונות הציבור או של הפסדי אשראי משמעותיים. חוסן פיננסי מתבטא גם ביכולת הבנקאית לשמור על רווחיות נאותה ויציבה לאורך זמן, המהווה עבורו כרית ראשונית לספיגת הפסדים. בהתאם לרגולציה ולסטנדרטיים הבינלאומיים המקובלים, במסגרת תהליכי הפיקוח השוטפים, הפיקוח על הבנקים מקיים תהליכים שיטתיים וסדורים, ובכללם הליך ה-SREP<sup>1</sup>, וכן הליך לבחינת עמידות יחסי ההון של הבנקים בתרחיש קיצון אחיד, שמטרתם, בין היתר, הבטחת יציבותם של התאגידים הפיננסיים, קביעת יעד ההון הנדרש לכל תאגיד בנקאי בהתאם לפרופיל הסיכון שלו, זיהוי החולשות ומוקדי הפגיעות של כל בנק ודרישה לתיקון ליקויים וחיזוק בקרות כשנדרש.

4. **חוסן תפעולי ורציפות תפקודית** - בשנים האחרונות, חלה התגברות משמעותית בשימוש באמצעים דיגיטליים, כחלק מצריכת השירותים הבנקאיים על ידי הציבור, ובנוסף, חלה הישענות הולכת וגוברת של התאגידים הבנקאיים על מערכות ממוכנות בפעילותם השוטפת, לרבות שימוש במיקור חוץ. מגמות אלו מעלות את חשיבות החוסן התפעולי ויכולת הרציפות התפקודית של המערכות והשירותים הבנקאיים, הן בזמני שגרה והן בהינתן אירוע של שיבוש. השקעה נאותה בפיתוח, תחזוקה שוטפת של מערכי המחשוב בתאגידים הבנקאיים, היערכות נאותה לאירוע חירום ובניית מערכי גיבוי והתאוששות, חיוניים לשמירה על הרציפות התפקודית והיציבות של התאגידים הבנקאיים. הפיקוח על הבנקים פועל, בשיתוף עם התאגידים הבנקאיים, לחיזוק מוכנות ויכולת המערכת הבנקאית, להתמודד עם הסיכונים המשפיעים על החוסן התפעולי-טכנולוגי ואירועי שיבוש, ולהבטיח המשכיות העסקית בתרחישים שונים. במסגרת זו, הפיקוח פועל, בין היתר, לחיזוק מוכנות התאגידים הבנקאיים להתמודדות עם אירועי מלחמה, פנדמיה, רעידת אדמה ואירוע סיבר בשגרה ובחירום, לרבות תוך חיזוק הממשקים עם מעטפת ההגנה המדינתית.

5. **אמון הציבור** - מערכת בנקאית יציבה, מושתתת בראש ובראשונה על אמון הציבור. אמון זה מבוסס על התנהלות נאותה של התאגיד הבנקאי, בין היתר, מול הרגולטור בציות להוראות יציבותיות וצרכניות ומול ציבור לקוחותיו בהיבטים של שקיפות, הוגנות, שירות, זמינות, מקצועיות וציות להוראות הדין. הפיקוח על הבנקים רואה בחיזוק אמון הציבור במערכת הבנקאית כיעד אסטרטגי, ולצורך השגתו, ימשיך, ביתר שאת, לקדם רפורמות שונות ובהן: הגברת השקיפות, הנגשה של מידע ללקוחות, לרבות מידע השוואתי שיעודד תחרות, הגברת ההוגנות והרגישות מול הלקוחות, קידום המודעות והאוריינות הפיננסית של הציבור, שיפור השירות הניתן ללקוח, ראיית טובת הלקוח ועוד. בד בבד, הפיקוח מקדם פעילות אכיפתית בתחום היחסים בין הבנק ללקוחותיו, לחיזוק הציות להוראות הצרכניות.

6. **מוכנות לאירוע כשל** - חלק מהשמירה על היציבות של הגופים הפיננסיים ועל האמון בהם נגזר מיכולת הרגולטורים לפעול בזמן משבר או באירוע כשל במהירות וביעילות, על מנת להביא לצמצום הנזק למערכת ולמנוע אפקט הדבקה של בנקים אחרים. בעידן הנוכחי, בו ידיעה בדבר מצבו של תאגיד בנקאי מגיעה לידיעת הציבור במהירות ובזמן אמת, ויכולתו להגיב אף היא מתבצעת בזמן אמת, מתחדד הצורך ביכולתו של הפיקוח על הבנקים לפעול באופן מיידי. לשם כך הפיקוח על

<sup>1</sup> SREP – Supervisory Review and Evaluation process. תהליך בו הפיקוח בוחן ומעריך את רמת הסיכונים השונים, איכות ניהולם, אפקטיביות הממשל התאגידי והלימות נאותות ההון של התאגיד הבנקאי לפרופיל הסיכון שלו.

הבנקים מקדם תפיסה כוללת לטיפול מיידי ומהיר באירועים כאלו, שעיקרה בתיקוני חקיקה נדרשים, בשיתוף פעולה מול משרד האוצר, בגיוון וחיזוק סמכויותיו לטיפול בבנקים מתקשים ובנקים בכשל, בהסדרת נהלי הפעילות ודיווחים רלוונטיים, ובביצוע תרגולים מתמשכים.