|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **בנק ישראל**דוברות והסברה כלכלית | \\portals\DavWWWRoot\sites\boi\about\Mitug\DocList\Logo Bank of Israel 2 color\Logo Bank of Israel 2 color.jpg | ‏ירושלים,‏‏ ב' באייר, תשפ"ג‏‏‏‏‏23 באפריל 2023 |

הודעה לעיתונות:

**דברי המפקח על הבנקים, מר יאיר אבידן בכנס בנושא "בנקים במשבר" שהתקיים במכללה למינהל**

המפקח על הבנקים, מר יאיר אבידן, נשא דברים בכנס  בנושא "בנקים במשבר" שנערך במכללה למינהל להלן דבריו:

שלום לכולם,

אני שמח להשתתף ולקחת חלק בכינוס זה. אני מודה למארגנות ד"ר איריס סורוקר ופרופ' רות פלאטו שנער שמצאו לנכון להזמין אותי לשאת דברים.

הרקע לכנס ומנעד הנושאים הוא כה רחב, כך שיקשה עלי בזמן שניתן לי לכסות את כולם באופן מלא. אנסה לגעת במרביתם ב"טעימות" שבתקווה יתנו טעם ותיאבון להמשך.

אין כל ספק, שהתמוטטות של הבנק ה-16 בגודלו בארה"ב הוא אירוע דרמטי, כמו גם, משום השלכותיו הרוחביות הפוטנציאליות וגם אלו שהתרחשו אחריו, בארה"ב ואף בשווייץ עם מיזוגם של שני הבנקים הגדולים על רקע קשייו של בנק קרדיט סוויס. לאירועים אלו יש בכדי לחדד את הצורך והחשיבות ביציבות בנקאית ומעורר את שאלת האסדרה הראויה, יכולות פיקוח, הערכה ואכיפה.

בעידן הגלובליזציה, לצד התפתחות תקשורת ההמונים בכלל והמדיה החברתית בפרט, המערכת הפיננסית מחוברת ומקושרת לשיח הציבורי באופן הדוק, ומכאן, ל"אפקט הפרפר" משמעות רבה עוד יותר, ובוודאי ככל שעסקינן בתנועות הון וסיכוני הדבקה. החיבוריות באשר היא וזו קיימת מהווה מרכיב מגביר סיכון. הרשתות החברתיות מאפשרות שיח והקצנה של שמועות ופחד (שיתכן שלעיתים גם נכונות) אודות מצבם של בנקים, שיח אשר מתפשט בקצב מהיר יותר בהשוואה לצעדים שאותם ניתן לנקוט באותו מועד לשמירה על אמון הציבור בבנקים אלו. האירוע האחרון של SVB שראינו הינו אולי ה- "Bank Run" הוויראלי הראשון שחווינו.

בהיבט זה, ניתן לשאול עד כמה קריסת בנק בינוני-גדול מתמחה כ-SVB, ובנקים מתמחים כ- Signature Bank ו-Silvergate Capital (לצד אירוע Credit Suisse) יכולים להשפיע על הבנקאות העולמית בכלל ועל הבנקאות והמשק הישראלי, בפרט.

כמו כן, התחזקה ועולה לדיון הנקודה החשובה של שימור יציבות המערכת הבנקאית ואמון הציבור שברגעי הצורך, כספו מובטח, זמין ונגיש. זהו היעוד הראשי של הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל והאירועים האחרונים חידדו את חשיבותו גם בשיח הציבורי.

בהיבט זה, ניתן לציין את יציבותה של המערכת הבנקאית הישראלית, הגם שלעיתים קיימת ביקורת על השמרנות הרגולטורית שמתבטאת למשל במגבלות הון ונזילות שמקשות על מינוף יתר של המערכת, וייתכן שבכך מאטה את קצב הנעת הכלכלה ועוד. סטנדרטים גבוהים אלה לצד פיקוח הדוק, הם הנותנים את הנוחות והאמון של הציבור במערכת הבנקאית. לכן איני קורא לכך "שמרנות פיקוחית", אלא "אחריות פיקוחית". לצערי, לאור האירועים בעולם, הטרמינולוגיה הזו מובנת היום טוב יותר כמובן.

ברצוני לנצל במה זו ולהדגיש, שאגב האתגרים הקיימים, וקיימים, בין אם סביבת ריבית ואינפלציה עולות, סיכוני סייבר, סיכוני סביבה ואקלים (הגם שאלה אינם נתפשים כסיכוני טווח קצר אך עלולים לייצר אירועים לא לינאריים), סיכונים ביטחוניים ואחרים, אנו פועלים ונפעל על מנת לשמר את יציבות המערכת הבנקאית ומכאן את אמון הציבור בה.

בעולם היציבותי, אנו בפיקוח עוקבים אחר הוראות באזל ומיישמים את ההוראות המרכזיות בהתאמות הנדרשות למשק הישראלי ובמקרים מסוימים אף מחמירים במעט מעבר לסטנדרטים הבינלאומיים, היכן שאנו מרגישים שכך נדרש לאור מאפייני המשק הישראלי.

אנו מנהלים רגולציה פרופורציונלית-מידתית, בדרך של מתן הקלות לבנקים חדשים ודרישות הון ונזילות נמוכות יותר לבנקים בינוניים בגודלם, הגם שאנו שוקדים על בחינת תפיסת הפיקוח הקיימת להיבטי הפרופורציונאליות, כמו גם, נכון הדבר לחברות כרטיסי האשראי ולסולקים המצויים תחת פיקוחנו.

המערכת הבנקאית הישראלית יציבה ומפוקחת היטב, אך ברור הוא שלפעילות ואירועים גלובליים יכולת השפעה על המשק, הכלכלה ועל הבנקאות.

בהקשר זה ראוי לתת דגש על הקצב של התפתחות האירועים, קצב המחייב התייחסות ותגובה מהירה להתפתחויות. ניתן ללמוד מהפעילות בארה"ב ביחס לשלושת הבנקים שקרסו, כמו גם, לפעילות המהירה ביחס לרכישת Credit Suisse על ידי UBS, מקצב ההתפתחויות ונקיטת הפעולות המהירות על ידי הרגולטורים והאורגנים האחרים, אגב שזה בפני עצמו יש בו בכדי לשדר ביטחון ביציבות מערכות ובכספי הציבור.

יציבות המערכת נבחנת על ידי הפיקוח באופן שוטף באמצעות מגוון כלים ושיטות לרבות תהליכי ביקורת, תהליכי הערכה שוטפת, וביצוע מבחני קיצון לזיהוי עמידות ואזורי פגיעות. אנו בהחלט שבעי רצון מהעמידות שמפגינה המערכת הישראלית על בסיס התרחישים שבוצעו בשנים האחרונות כך שאף בנק לא ירד מיחסי הלימות ההון הרגולטורים המינימליים.

עם זאת, לצד היציבות ההונית ושימור יחסי נזילות, קיים אתגר שהולך ומתעצם והינו שמירת העמידות התפעולית של המערכות (Operational Resilience). בזה נכון לכלול את עמידות המערכת לכשלים תפעולים ויכולת ההתאוששות בכלל ושל שירותים חיוניים, בפרט, עמידות המערכת בפני אירועי סייבר ואבטחת מידע בהינתן שמשטח התקיפה עולה בהתמדה אגב פריקות שירותים ומוצרים, שימוש במיקור חוץ והעברת מערכות ליבה לפעילות בענן. בעולם העמידות התפעולית פועלים רגולטורים רבים בעולם, כאשר בחלק מהמדינות פעילות זו מלווה בחקיקה ובאסדרה מתאימה.

כאמור, המערכת יציבה ועמידה, ובכל זאת אנחנו צריכים להיות ערוכים תמיד להתממשותם של אירועים פוטנציאלים. כפי שציינתי, בעולם גלובלי, בעולם בו קיימת חיבוריות, תנועות מהירות וחוצת גבולות, פריקות שירותים ומוצרים, התפתחות עולם התשלומים, נכסים קריפטוגרפים ועוד, קיומה של תקשורת המונים על השפעותיה, בהחלט יתכן שגם פגיעה במערכות בנקאיות פיננסיות שאינן סיסטמיות, עלולות לגרור תגובות שרשרת משמעותיות או פוטנציאליות להיות משמעותיות. מכאן, מעבר לחשיבות ולביטחון שיש לנו בהיקפי ההון והנזילות של המערכת הבנקאית עלינו להיות בטוחים במערכת הבנקאית, במסגרת היציבותית ובאיכות הרגולציה והפיקוח.

בהחלט אני יכול לציין כי המערכת הבנקאית הישראלית חזקה ואיכותית עם מערכי הגנה ומשילות איכותיים. לצד זה, אנו כרגולטור, נמשיך במאמצים לשמור על מערכת זו ולהגן על כספי המפקידים ולשמר את אימון הציבור במערכת זו, בד בבד עם קידום המהלכים הרבים לשיפור התחרות במערכת הפיננסית והמשך העברת הכח ללקוח. אנו כבר חוזים בחלק מפירות המהלכים הללו ועוד נמשיך לראותם.

בהמשך לפתיח זה, אני מוצא לנכון להתייחס ב"קליפת אגוז" למספר סוגיות שמניח שיעלו במסגרת הפאנל בהמשך הכנס.

**קריסת בנק SVB**

אמנם עבר זמן מה ממועד האירוע, ובהתייחס לאירוע זה אציין:

* בחנו מקרוב את המקרה ואנו עוקבים אחר ההתפתחויות וההשפעות האפשריות ומנצלים את ההזדמנות ללמוד ולהפיק לקחים מניסיונם של אחרים מאירוע זה. לקחנו גם חלק בצוות הבין משרדי שהוקם באוצר למעקב, ניתוח וגיבוש מענה ככל שיידרש. הגברנו את תהליכי הניטור והבקרה שלנו וביצענו ניתוחים על פעילותם של הבנקים הישראלים כדי לבחון את קיומם של גורמים דומים לאלו שתרמו לקריסתו של בנק SVB.
* אני מרשה לעצמי לומר כי הסיכוי שאירוע כדוגמת SVB יקרה בישראל הוא מזערי - הפעילות של הבנקים בישראל ושל הפיקוח היא שמרנית ביחס לעולם ותיאבון הסיכון של הפיקוח על הבנקים לנפילת בנק הוא אפס.
* מקרה זה הוא הזדמנות חשובה להדגיש את מה שנלקח ע״י רבים כמובן מאליו, ועבורנו בבנק ישראל הוא לחם חוקינו - הבטחת יציבותה ואיתנותה של המערכת הפיננסית הישראלית, וכחלק עיקרי בה המערכת הבנקאית, עליה אנו בפיקוח על הבנקים מפקחים באדיקות. אותה יציבות של הבנקים וחברות כרטיסי האשראי והתנהלותם האחראית, סייעה רבות למשק הישראלי בצליחת משברים כלכליים משמעותיים.
* בתמצית, בנק בסדר גדול כמו SVB, ללא מנהל סיכונים ראשי לתקופה ארוכה, המרוכז בענף תעשייה אחד, שאיננו מחוייב בדיווח נזילות של LCR (יחס כיסוי נזילות) ו- NSFR(יחס מימון יציב), בנק ללא מגבלות פנימיות על NII (הכנסות מימון נטו) ו-EVE (שווי כלכלי של ההון), רגולציה שאיננה מביאה בחשבון הפסדים מהתיק הזמין למכירה והמוחזק לפדיון במסגרת חשבון ההון ובכלל וקיומה של התמחות סקטוריאלית חד ממדית – מאפיינים אלה אינם תואמים את האסדרה והפיקוח במקומותינו.
* המערכת הבנקאית בישראל לא מאוד גדולה, מה שמאפשר לנו להיות במעקב מאוד קרוב וביחסי עבודה מאוד צמודים עם הבנקים.
* אנחנו מנהלים באופן קבוע הערכת סיכונים לכל בנק ובנק, מודעים היטב למאפייני ואיכות ניהול החשיפות והסיכונים, כמו גם, נוקטים בפעילויות פיקוחיות נדרשות בקרות אירוע ו/או עם התפתחות סביבת הסיכון.

ובהמשך טבעי לכך, יש לתת התייחסות לעולם ביטוח הפיקדונות, שזה כשלעצמו נושא מורכב ששווה העמקה, ומכאן התייחסותי תהיה "שטוחה" במידה מסוימת.

לביטוח פיקדונות יתרונות רבים, אך גם חסרונות. יתרה מזאת, בעת משבר לעתים לא היה בו די בכדי למנוע את הצורך בתמיכה ממשלתית נוספת.

החלת ביטוח פיקדונות נועדה למנוע "ריצה אל הבנק" – מצב שבו מפקידים רצים אל הבנק בעת משבר כדי למשוך את פיקדונותיהם, וכתוצאה מכך מצוקת נזילות זמנית עלולה להוביל לחדלות פירעון של בנק או אף להתרחבות הכשל למערכת כולה. בנוסף למטרה זו, הספרות המקצועית מזכירה כמה שיקולים לטובת ביטוחי פיקדונות:

* הם מגבירים את התחרות ומפחיתים את הריכוזיות, אם הביטוח מתייחס בנפרד לפיקדונות בבנקים שונים ולא לסך פיקדונות המפקיד במערכת הבנקאית. זאת משום שהדבר מעודד את ציבור המפקידים לפצל את פיקדונותיהם בין בנקים שונים על מנת לבטח סכום גבוה יותר.
* הם מצמצמים את הנטל על ההוצאה הציבורית בעת משבר.
* הם מעניקים למפקידים מידה רבה של ודאות ביחס ליכולתם למשוך את הפיקדון במהירות.

אולם לביטוחי הפיקדונות יש גם חסרונות:

* יש בהם בכדי להעלות את הסיכון המוסרי (moral hazard), משום שיש בהם בכדי לעודד את ההנהלה ובעלי המניות של הבנק ליטול סיכונים גדולים יותר כדי להגדיל את הרווחים.
* יש בהם בכדי להפחית את משמעת השוק מפני שהם פוגעים במוטיבציה של המפקידים לנטר את הסיכון הנשקף מפעילותם של הבנקים, וכן במוטיבציה שלהם לנקוט סנקציות – באמצעות משיכת הפיקדונות – כאשר הסיכון עולה.
* הם עלולים להעלות את מחירי השירותים הבנקאיים במקרה שהבנקים ישיתו על המפקידים, גם אם חלקית, את עלויות המימון של מנגנון הביטוח.

ביטוח פיקדונות עשוי אפוא למתן ריצה אל הבנק בעת משבר, אך נראה כי הוא אינו מסוגל למנוע זאת באופן מספק. באירופה יש ביטוח פיקדונות, אך הוא לא מנע ריצה אל הבנק במקרים של Northern Rock באנגליה ו-DSB בהולנד.

כאשר סוקרים את האמצעים שמדינות נקטו במשבר האחרון כדי לייצב את המערכת הפיננסית, מוצאים שביטוח פיקדונות לא יִיתר את הצורך בערבות משתמעת של הממשלה.

כמו כן, מסתמנת בעולם נטייה לצמצם את החשיפה של כספי הציבור לסיכון הנובע מהצורך לחלץ בנקים כושלים, בפרט כשעסקינן בבנקים גדולים ובינוניים, קרי, מתקיים דיון לפיו ראוי שבעלי המניות ואג"ח לא מובטחות יישאו בעלויות הכשל של הפירמה לפני שיינתן סיוע ממשלתי (Bail In במקום Bail Out). מחיקת אג"ח ה-COCO של Credit Suisse בהיקף של כ-17 מיליארד דולר מהווה המחשה לכך.

בישראל אין מנגנון של ביטוח פיקדונות פורמאלי אולם קיימת ערבות ממשלתית משתמעת שמשמעותה כי הממשלה ובנק ישראל יוכלו למנוע פגיעה במפקידים כדי להגן על היציבות הפיננסית, גם אם אפשרות זו לא נקבעה במפורש בחקיקה.

בכל מקרי הצורך בעבר העמידו בנק ישראל והממשלה ביטוח בפועל למפקידים וניסיון העבר מראה כי כאשר היה מקרה כשל בבנק בישראל, המפקידים לא נשאו בהפסדים.

במסגרת זו ובהקשר זה אזכיר את תפקיד הבנק המרכזי ב"ריצה אל הבנק" (שלא נדע). בראש ובראשונה, לבנק המרכזי תפקיד חשוב במניעה או איפחות (מיטיגציה) של ריצה אל הבנק. התפקיד בשגרה הינו לייצר סביבה שתקטין את ההסתברות לאירועים כאלה באמצעות רגולציה ופיקוח איכותיים שיש בהם בכדי לייצר ביטחון לשוק ולהקטין ההסתברות לתופעות אלה.

כמו כן, בנק מרכזי יכול להתערב באירועים מעין אלה, ככל ואם מתרחשים או עומדים להתרחש:

* אספקת נזילות לבנקים המתקשים
* לשמש כ-Lender of Last resort – לפעול על מנת למנוע סיכון סיסטמי
* וכמובן, שימוש בביטוח פיקדונות

ולאחר שהתייחסתי בתמצית לקריסת SVB ואחרים ולביטוח פיקדונות, מוצא לנכון להתייחס לשילוב בין אסדרה וביטוח פיקדונות.

בהתבוננות על משבר הבנקים בארה"ב, זה עשוי (או עלול – הכל בעיני המתבונן) להוביל להקשחת הרגולציה. בהחלט סביר ויתכן שקריסות הבנקים בארה"ב לאחרונה ערערו במידת מה את אמון הציבור במערכת, כאשר ברור הוא שאמון הציבור במערכת הינו ראשון במעלה בחשיבותו.

ללא אמון, אין כל מודל שיכול לשמור על יציבות המערכת הבנקאית. כשהשווקים מאבדים אמון ביכולת שלך לנהל סיכונים, שום מודל נזילות לא יכול לעזור לך.

פערי הגודל והרגולציה הדיפרנציאלית, הגם שיש לה בסיס הגיוני, יוצרת בהגדרתה מתיחות, ארביטראז' וקשיים. המוסדות הגדולים הם אלה ש"ביום הפקודה" מסבסדים את המוסדות הקטנים באירוע כשל, כאשר סביר להניח שככל שמוסד גדול יקרוס (ככל שהרגולטורים לא יצילו אותו בהיותו too big to fail), לא יהיה בידי קרן הביטוח בכדי לכסות הנזק. כמו כן, ברור הוא שאלה המוסדות שימלאו את קופת קרן הביטוח לאחר שכל הלקוחות יפוצו בגין היקף פיקדונותיהם בבנקים שכשלו.

ומכאן, מוטלת רגולציה מחמירה על המוסדות המשמעותיים. מחד, לשמור על יציבותם ולהימנע מאירוע משמעותי ומאידך שיהיה מקור משמעותי למילוי קרן הביטוח.

מנגד, מכיוון שחלק משמעותי מהפיקדונות אינן מובטחים, יש לחץ מכיוון האוכלוסיה העשירה ובעלת ההשפעה על מקבלי ההחלטות, כך שביום הפקודה, אלה לא ינזקו. וככל שאלה אכן מפוצים ולא ניזוקים, עולה השאלה, עד כמה והאם ביטוח הפיקדונות אפקטיבי.

וכאן עולה גם הדילמה של הרגולציה הדיפרנציאלית המקלה עם הבנקים הקטנים. יש ברגולציה מקלה זו בכדי להעלות את ההסתברות לכשל של בנקים אלה, ומכאן, יש בכך פוטנציאל בכדי להעלות את חוסר האמון של הצרכנים במערכת, להגדיל את סיכון ההדבקה ולהביא למעבר לקוחות לבנקים החזקים, מהלך שעלול אף הוא ליצור בשל עצמו פגיעה בשכבה רחבה של בנקים בינוניים-קטנים.

בתמצית – זו בהחלט דילמה שמובילה לחשיבותה של רגולציה שמרנית, מידתית ולפיקוח ואכיפה איכותיים.

**ולסיום**:

האירועים האחרונים במערכת הבנקאות בארה"ב וגם באירופה, מדגישים עוד יותר את חשיבות עמידותה של מערכת הבנקאות, כאשר בבסיסה ממשל תאגידי איכותי, ניהול סיכונים מקצועי והוליסטי, סטנדרטים רגולטוריים חזקים ופיקוח הדוק. הבנקים וכן הפיקוח נדרשים להישאר ערניים לתחזיות המאקרו המתפתחות, לסביבת האינפלציה והריבית, לשיעורי הצמיחה החזויים, למתחים הפוליטיים ולמתחים הגיאופוליטיים. מכאן עולה החשיבות ליישום רגולציה עכשווית בראי באזל בהיבטים היציבותיים על הנגזרות השונות.

המערכת הבנקאית הישראלית קטנה יותר, והגם השמרנות והתיאבון לסיכון שאיננו גבוה מייצגים למעשה את ביטוח הפיקדונות המשתמע.

מערכת הבנקאות המקומית איתנה, שומרת על יחסים רגולטורים גבוהים ובעלת משילות ויכולות ניהול סיכונים גבוהות.

וכפי שפתחתי, ברצוני לנצל במה זו ולהדגיש - אנו פועלים בכל עת על מנת לשמר את יציבות המערכת הבנקאית ואת אמון הציבור בה אל מול כל האתגרים והסיכונים להם חשוף המשק הישראלי.

אני יכול לציין כי המערכת הבנקאית חזקה ואיכותית עם מערכי הגנה ומשילות איכותיים ולצד זה, אנו כרגולטור, נמשיך במאמצים לשמור על יציבות מערכת זו ולהגן על כספי המפקידים, לצד קידום תהליכי התחרות והחדשנות המשלימים, ולשמר את אמון הציבור במערכת זו.

תודה רבה לכולם והמשך כנס מוצלח.