

אייר תשע"ט ■ מאי 2019

# רבעון לבנקאות

QUARTERLY BANKING REVIEW

דבר העורך | 07

מערכת הבנקאות בישראל בשנת 2017 | 09

מדיניות בנק ישראל באימוץ הוראות בנושא ניהול סיכונים –  
האם היא אפקטיבית עבור המערכת הבנקאית בישראל?

English Contents | 62



---

גליון 182 ■ אייר תשע"ט ■ מאי 2019

איגוד הבנקים 

# רבעון לבנקאות

QUARTERLY BANKING REVIEW

---

**תוכן העניינים**

---

07 | דבר העורך  
ד"ר גד שפרון

09 | מערכת הבנקאות בישראל בשנת 2017  
ד"ר יובל רבינוביץ

25 | מדיניות בנק ישראל באימוץ הוראות בנושא ניהול סיכונים -  
האם היא אפקטיבית עבור המערכת הבנקאית בישראל?  
עו"ד זוהר מור

English Contents | 61  
English Abstracts of the Articles

הדעות המובאות במאמרים המתפרסים ברבעון לבנקאות אינן זהות תמיד עם דעת המערכת. הרבעון רואה עניין בפרסום מאמרים המביעים השקפות שונות, כדי לעורר בירור כלכלי ולהעשיר את המחשבה בתחום זה.

**המערכת לא תחזיר כת"י של מאמרים שלא יתפרסמו ברבעון.**

המו"ל: איגוד הבנקים בישראל (ע"ר), ת.ד. 2258, תל אביב 61021, טל' 03-5609019

**חברי המערכת:**

מר פ' וידר, פרופ' מ' חת, פרופ' א' מלניק, פרופ' ר' פלאטו-שנער,  
מר מ' פרל, מר ט' רבינוביץ וד"ר י' רבינוביץ.

**העורך: ד"ר ג' שפרון**

מותר להעתיק או לצטט מהחומר המופיע בחוברת זו בתנאי שהמקור יצוין

רבעון לבנקאות: ISSN 0557-1480

הפקה ועיצוב גרפי: שני הבדלה

shani.havdala@gmail.com | 052.6685887

---

**Editorial Board:**

Prof. M. Heth, Prof. A. Melnik, Mr. M.Perl, Prof. R. Plato-Shinar,  
Mr. T. Rabinovici, Dr. Y. Rabinovitch, Mr. F. Wieder

**Editor: Dr. G. Shifron**

## הזמנה להגשת מאמרים לרבעון לבנקאות

הרבעון לבנקאות מזמין בזה את קהל קוראיו להגיש מאמרים ועבודות לפרסום.

יתקבלו בברכה מאמרים איכותיים העוסקים בנושאי הבנקאות, הכספים ושוק ההון.

ההגשה תעשה בעותק מודפס, בצורה שהכותב חפץ לפרסם את עבודתו, בלווית תקציר. הערות השוליים, הלוחות והדיאגרמות ישובצו במקומות המתאימים בתוך הטקסט ויצורפו גם כקבצים נפרדים. רשימת הקריאות תוצג במתכונת המקובלת. המחברים מתבקשים להוסיף את שמם, תאריהם ואת שם המאמר באנגלית.

ההגשה:

לכבוד עורך הרבעון לבנקאות

איגוד הבנקים בישראל (ע"ר)

ת.ד. 2258

תל אביב 6102102

ניתן לשלוח גם בדוא"ל:

shifrong@zahav.net.il

## רשימת המשתתפים בגליון 182

(לפי סדר הופעת המאמרים בחוברת)

---

ד"ר יובל רבינוביץ - מרצה בנושאי כלכלה ובנקאות באוניברסיטאות תל אביב ובר אילן ובמכללה האקדמית נתניה.

עו"ד זוהר מור - מרצה לשעבר, בדיני ניירות ערך ואתיקה מקצועית במכללות שונות (קורס הכנה לבחינת רשות ניירות ערך) וכותבת ספר בנושא, בהוצאת הספרים 'בורסי'.  
תואר ראשון בסטטיסטיקה ומדע המדינה, תואר ראשון במשפטים ותואר שני במשפטים (מדיניות ציבורית בהצטיינות)

המאמר של ד"ר יובל רבינוביץ מנתח את ביצועי המערכת הבנקאית ב-2017. קשיים מינהליים עיכבו את פרסום הניתוח לשנה הקודמת אך אנו רואים ערך בפרסום הניתוח למרות האיחור, בהמשך למסורת רבת שנים, ובכך נשמרת סדרה עקבית של ניתוח תוצאות הפעילות הבנקאית. הסקירה מצביעה על כך שהמערכת הבנקאית הישראלית עומדת היטב בתקנות הרגולציה והיא במצב טוב מאד גם בהשוואה בינלאומית. שנת 2017 הייתה שנה די טובה למערכת הבנקאית בישראל כפי שמלמדים הנתונים בדוחות הכספיים של חמשת הקבוצות הבנקאיות. הרווח הנקי גדל בשיעור ניכר ואכן אנו רואים שיפור משמעותי בכל היחסים הנגזרים ממנו. אולם עדיין היעילות הנמוכה של הבנקים בישראל היא נקודת התורפה העיקרית של המערכת. בשנים האחרונות הבנקים מקדישים מאמצים גדולים לצמצום מספר העובדים אבל התוצאות מראות שאין זה מספיק וצריך להגדיל את ההשקעות בטכנולוגיה ובשכלול תהליכי העבודה.

המאמר של עו"ד זוהר מור, "מדיניות בנק ישראל באימוץ הוראות בנושא ניהול סיכונים – האם היא אפקטיבית עבור המערכת הבנקאית בישראל?" מציג ניתוח של השפעות התרחבות הרגולציה של הבנקאות בישראל. אמנם, כמות הרגולציה הבנקאית, בדגש על ניהול סיכונים, הינה רבה ונמצאת במגמת עלייה מתמדת. למרות זאת, נערך רק דיון מועט בהשלכות של יישום רגולציה זו על המערכת הבנקאית בעולם ובפרט בישראל. בעוד ההחלטה לאמץ ולהטמיע רגולציה בינלאומית נעשית ע"י הרגולטור ובישראל – המפקח על הבנקים – המערכת הבנקאית היא זו אשר נדרשת להשקיע תשומות להתאמת פעילותה לרגולציה החדשה.

במסגרת יישום המלצות ועדת באזל II בתחום ניהול סיכונים, המערכת הבנקאית בישראל ביצעה שינויים משמעותיים ביותר. מדובר היה בפרויקט מתמשך, המשנה את התפיסה הבנקאית המקובלת והקשור למגוון רחב של פעילויות בנקאיות. יישום ההמלצות I

---

היה כרוך בהשקעות גבוהות מאוד, בין היתר בשל הצורך בהטמעת שינויים בתהליכים העסקיים, שינוי והוספת אפליקציות מחשוב ושילוב נתונים ממערכות שונות בבנק. דרישות הפיקוח על הבנקים, שינו את הפעילות הבנקאית כפי שהכרנו אותה והרחיבו את התשומות המוסטות לניהול סיכונים, ניטור, וידוא וביצוע בקרות.

מסקנת המחברת היא שהגברת הרגולציה הוטמעה במערכת הבנקאית בהצלחה ולא זו בלבד שלא פגמה מבחינת הרווחיות היא הביאה לשיפור מבחינת איכות הניהול. זוהר מור מעריכה שקיימת השפעה משמעותית של תרבות ציות אפקטיבית על התוצאות הסופיות. תרבות ארגונית, המחייבת ציות וערכים אתיים, תורמת רבות להתנהלות ולתוצאות בשורה התחתונה. ■



---

## 09 | מערכת הבנקאות בישראל בשנת 2017

ד"ר יובל רבינוביץ<sup>1</sup>

---

### מבוא

שנת 2017 הייתה ברובה שנה טובה יותר למערכת הבנקאות הישראלית בהשוואה לשנה הקודמת. רוב מדדי הרווחיות והיעילות הראו שיפור קטן לעומת השנה הקודמת. אבל חלק מהמדדים הצביעו על נסיגה. כזכור, בשלהי 2008 פקד את העולם המערבי משבר פיננסי-כלכלי שתוצאותיו לא פסחו על המשק הישראלי ועל המערכת הבנקאית בארץ. אבל כבר בשנת 2009 נרשמה התאוששות מרשימה, כמעט בכל המדדים. הרווחיות עלתה, היעילות השתפרה ורמת הסיכון ירדה. אבל ההתאוששות המרשימה הזו נבלמה ב־2010 ומאז המערכת "עומדת במקום". בשנה אחת מרבית המדדים מראים על שיפור ומקצתם מראה הרעה מסוימת. ואילו בשנה שלאחריה המדדים מראים מצב הפוך. אולם, הנקודה הבולטת ביותר היא שכמעט בכל המדדים, גם אלה שהשתפרו מאד, לא הגיעה רמתם לרמה ששררה ערב המשבר, בשנת 2007. "הבור" שיצר המשבר הפיננסי ב־2008 היה כנראה כה עמוק שגם אחרי תשע שנים, לא הצליחה עדיין המערכת לחזור להשגיה בתחום הרווחיות והיעילות שהיו ב־2007. רק בנושא הסיכונים הפיננסיים, כמעט ולא השפיע המשבר על המערכת וברוב המדדים העיקריים היא נמצאת היום במקום טוב יותר בהשוואה לשנים הקודמות.

בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה החוזרת על עצמה כמעט מדי שנה. אחת או שתיים מהקבוצות הבנקאיות עוברות אירוע שגורם להן להוצאות כספיות גדולות וחריגות שמשפיעות על הביצועים של אותה קבוצה. אם הקבוצה הבנקאית שיכת לאחת מהקבוצות הגדולות הדבר משפיע על הממוצע הכללי. ב־2017, היה זה "בנק הפועלים" שהסתבך בחקירות של השלטונות בארה"ב. כתוצאה מכך הוא נאלץ להפריש סכום גדול וחריג בגין קנסות שאפשר ויצטרך לשלם אותם. בגלל חלקו הגדול של "בנק הפועלים" במערכת, הממוצע הכללי התנהג בהתאם. גם בנק "המזרחי" סבל בשנה האחרונה

---

1. ד"ר יובל רבינוביץ מרצה בנושאי כלכלה ובנקאות באוניברסיטת תל אביב.

מההסתבכות עם הרגולטור האמריקאי. וחלק מהתוצאות שהציג הבנק בשנה שחלפה היו פחות טובים מאלה שבשנה הקודמת.

התמונה המצטיירת בשנת 2017 היא של שיפור מסוים במרבית מדדי הרווחיות והיעילות התפעולית בהשוואה לשנה הקודמת. המגמה לא היתה אחידה בכל הקבוצות הבנקאיות. אבל בממוצע, השנה האחרונה היתה חיובית. ברווח, בתפוקה ובפיריון העבודה. כמו כן, עלו מדדי הרווחיות כמו התשואה להון ולנכסים וכן פער הריבית, כל זאת, בהשוואה לשנת 2016. מדדי היעילות התפעולית ברובם עלו אך חלקם נסוגו והתמונה די מורכבת. מצבת העובדים בכל הבנקים, פרט לקבוצת "המזרחי", הצטמצמה לעומת 2016, אבל השפעת המהלך הזה כמעט ולא באה לביטוי בתוצאות הכספיות כי השכר הכולל לא הצטמצם. במדדי הסיכון חלה הרעה מסוימת בכל הבנקים. אבל שיפור נרשם באיכות תיקי האשראי של הבנקים וחלקם היחסי של החובות הבעייתיים הצטמצם בשנת 2017 לעומת השנה הקודמת.

הסקירה שלפנינו מתרכזת בחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות המחזיקות כ-90% מהנכסים הבנקאיים של כל המערכת בישראל. סקירה זו שמה דגש על יחסים ומדדים כלכליים ופחות על היחסים החשבונאים המקובלים. גם הניתוח הוא בעיקרו מנקודת ראות כלכלית ולא חשבונאית. כמו כן, הסקירה אינה מתימרת להקיף את כל הנושאים שהמערכת הבנקאית טיפלה בהם בשנה שעברה. והניתוח כולל רק את הנושאים העיקריים והחשובים. כל הנתונים נלקחו מהדוחות הכספיים השנתיים שהתפרסמו לציבור במרשתת והיחסים חושבו כולם ע"י הח"מ. חלק מהמסקנות מבוססות על נתונים מניירות העבודה שאינם מופיעים בלוחות שבסקירה. הניתוח הוא על בסיס שנתי מאחר שיחסים רבים הם רק במונחים שנתיים ואינפורמציה חשובה אובדת בנייתוח על בסיס דו"ח רבעוני. הסקירה והיחסים השונים מתייחסים לסכום הכולל או לממוצע של חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות אך לעיתים צוינו גם השינויים בקבוצה בנקאית ספציפית.

## הרווחיות

שנת 2017 הייתה טובה למערכת הבנקאית בישראל מבחינת הרווחיות. בהשוואה לשנה הקודמת, 2016, התשוואה להון גדלה במקצת, פער הריבית גם כן התרחב במעט אבל שיפור ניכר נרשם בפיריון העבודה. אולם בהשוואה ל-2015, כמעט ולא היה שיפור ובסעיפים רבים אפילו חלה נסיגה. הסיבה העיקרית לכך היו הביצועים החלשים של קבוצת "הפועלים" שנאלצה לשלם קנסות גבוהים לשלטונות המס בארה"ב. בכך לא הסתיימה הפרשה וכנראה שגם בשנה הבאה יאלץ הבנק להפריש סכומים גדולים מהכנסותיו. בתור עומדת קבוצת "המזרחי" שהדיונים על שלטונות המס בארה"ב עוד לא החלו. המסקנה העולה מכך שככל הנראה השנים הקרובות לא יראו שיפור בביצועים במערכת.

עם פרסום הדוחות השנתיים, ציינו הקבוצות הבנקאיות את המשך תהליך הצמצום במצבת העובדים שקטנה בממוצע בכ-3.0% לעומת 2016. הצמצום במספר העובדים היה בכל הקבוצות הבנקאיות לבד מקבוצת "המזרחי". כמו כן יש לציין שהקטנת מצבת העובדים הינו תהליך הנמשך ברציפות זה 6 שנים מאז 2012. הבנקים הישראליים מעסיקים מספר גבוה יחסית של עובדים בהשוואה לבנקים באירופה. לפיכך, אפשר להניח שתהליך זה ימשיך גם בשנים הבאות אם כי לא ברור באיזה קצב. הקטנת מצבת העובדים הביאה לגידול ניכר בפיריון העבודה, כ-4.7%, אבל במקביל, גדל הסכום הכולל ששולם כשכר עבודה בכ-0.5% כך שהעלות למשרה עלתה ב-2017 לעומת 2016 בכ-3.6%. עולה מכך שצמצום מספר העובדים לא תרם, למעשה, לגידול ברווח.

העלייה ברווח הנקי נרשמה בכל הקבוצות אבל בקבוצת "הפועלים" נרשמה עלייה מזערית "שמשכה" את הרווח הממוצע כלפי מטה. צמצום כח העבודה לא הצליח להקטין את ההוצאות התפעוליות שגדלו בשנה שעברה בכ-0.7%. ומנגד, קטנו מאד ההכנסות שאינן ריבית ב-4.6%, בעיקר, כתוצאה מירידה בהכנסות בשוק ההון. (הנתונים נלקחו מניירות העבודה ואינם מופיעים בלוחות שלהלן).

בסקירות האחרונות חזרה הטענה שהמערכת בכללה מצויה עדיין הרחק מהמצב ששרר ערב המשבר הפיננסי שהתחולל בשלהי 2008. גם הפעם אפשר לחזור ולטעון שמבחינת מדדי הביצוע והרווחיות ולמרות שעבר כבר כמעט עשור מאז, המערכת עדיין לא התאוששה לגמרי מהמשבר (מפאת חוסר מקום לא יכולנו להציג נתונים לשנת 2007,

אבל עיון בסקירות קודמות יוכל לאשש את העובדה הזו). כך, שגם אם רואים שיפור באחד או שניים ממדדי הרווחיות, עדיין הרמה רחוקה מזו ששררה ערב המשבר.

מדד הרווחיות המקובל ביותר הוא, עדיין, התשואה להון עצמי (ROE), הבוחן את התשואה להון הבעלים. הוא מוגדר כיחס שבין הרווח הנקי לבין ההון העצמי. מדד זה עלה ב-2017 לעומת שנה קודמת והסתכם ב-8.74% (לוח מס. 1 להלן). אבל ערך זה היה נמוך בהשוואה ל-2015. לשם השוואה בלבד, התשואה להון ב-2007 עמדה על כ-16%. השיפור ביחס זה, בהשוואה לשנה הקודמת, נרשם בקבוצות "לאומי", "דיסקונט" ו"הבינלאומי" בשעה שבקבוצות "הפועלים" ו"המזרחי", נרשמו ירידות בתשואה להון בגלל הוצאות חד פעמיות גדולות הקשורות לחקירת השלטונות האמריקאים בעיקר בבנק "הפועלים".

מדד זה, התשואה להון עצמי, מוגבל מכמה בחינות בכך שהוא מציג רק את הרווח שקיבלו בעלי המניות על השקעתם ואינו נותן תמונה שלמה על הבנק ועל פעילותו. כך למשל, חלק מהרווחים בשנה מסוימת אינם נרשמים בדו"ח רווח והפסד, אלא ישירות במאזן (באחד מסעיפי ההון העצמי). במיוחד מדובר בהתאמות לשווי הוגן ולהפרשי שער בתיק ני"ע הזמין למכירה בארץ ובחור"ל. משום כך, נהוג גם לחשב את התשואה להון העצמי כשינוי בהון העצמי מתחילת השנה עד סופה. זאת על מנת לקחת בחשבון, כאמור, את כל ההתאמות. הגידול בהון העצמי במהלך 2017 היה בממוצע כ-6.1% (הנתון נלקח מניירות העבודה ואינו מופיע בלוח מס. 1), פחות מהתשואה להון (כפי שהוגדרה לעיל). וזאת בגלל שבשנת 2017 ההתאמות והפרשי השער השפיעו לרעה על התוצאות של הבנקים. כיוון ההשפעה היה זהה בכל הקבוצות הבנקאיות. חשוב לציין שהשפעה זו אינה קבועה על פני זמן. יש שנים שבהן השפעה זו היא חיובית ויש שנים שבהן השפעה זו היא שלילית. הדבר תלוי בעיקר בתנודות של שוק ההון שאינן בשליטת הבנקים.

**לוח 1**

מדדי ביצוע של המערכת הבנקאית - רווחיות

2017	2016	2015	2014	2013	
8.74%	8.26%	8.94%	7.23%	8.55%	תשואה להון עצמי (ממוצע)
14.17%	14.45%	14.71%	12.11%	13.66%	רווח מפעולות רגילות לפני מס להון עצמי (ממוצע)
0.61%	0.57%	0.61%	0.48%	0.57%	תשואה לנכסים (ממוצע)
1.89%	1.83%	1.89%	2.04%	2.14%	פער הריבית הכולל
1.84%	1.82%	1.78%	1.89%	1.89%	רווח מימוני לנכסים
37,196	36,682	36,029	33,943	34,864	ערך מוסף - תוצר (מיליוני ש"ח, מחירי 2017)
874.5	836.9	788.1	723.9	733.1	פריון העבודה - ערך מוסף למשרת עובד (אלפי ש"ח מחירי 2017)
46.9%	47.4%	48.2%	52.1%	51.0%	עלות עבודה ליחידת תפוקה
32.8%	32.9%	34.5%	35.5%	36.3%	עמלות תפעוליות לסך הכנסות

יחס "התשואה להון", כאמור, אינו מדד טוב לרווחיות הבנק (הוא מודד רק את תשואת הון הבעלים ולא את רווחיות הבנק) והוא גם מושפע מהכנסות חד פעמיות ופעולות חריגות וזמניות אחרות. לכן כאשר רוצים לבדוק את רווחיות הבנק, נוהגים לבחון יחסים אחרים כמו למשל, היחס: "רווח מפעולות רגילות (לפני מס) להון עצמי". יחס זה אמור לא רק לנטרל את תשלום המס ופעולות חד-פעמיות וחריגות, אלא גם לתת תמונה אמינה יותר על רווחיות הבנק עצמו (יחס זה מקביל, פחות או יותר, ל"רווח התפעולי" בחברה תעשייתית). כפי שאפשר לראות בלוח מס. 1, בשנת 2017 נרשמה ירידה גם ביחס זה לעומת השנה הקודמת, וגם בהשוואה ל-2015. ההרעה נרשמה בשתי קבוצות הבנקים הגדולים, "פועלים" ו"לאומי" ובקבוצת "המזרחי". בהסתכלות רחבה יותר, אפשר לומר שמאז המשבר הפיננסי של 2008, המערכת "מדשדשת" במקום ברווחים שהיא מפיקה מהפעילות הרגילה שלה לפני מס והיא נמצאת הרחק הרחק מרמת הרווחיות שהשיגה בשנת 2007, כ-21%.

כדי לבחון את רווחיות הבנק כולו (בניגוד לרווחיות ההון) נהוג בעולם גם להסתכל על היחס: "תשואה לנכסים" המראה את התשואה שהבנק הפיק מכל נכסיו. זהו היחס שבין הרווח הנקי לבין סך הנכסים. בשנים האחרונות תופס יחס זה חשיבות גדלה והולכת בקרב האנליסטים בעולם. על פי לוח מס. 1, עלה, אמנם, מדד זה בשנה האחרונה

בהשוואה ל-2016 אך שב, למעשה, לרמתו ב-2015. ערכים אלה עדיין נמוכים אפילו מהערכים ששררו בשנים 2010-2011 והרחק מהרמה של 2007 (0.96%). אפשר אם כן לקבוע שבשמונה-תשע השנים האחרונות חל שיפור מזערי בלבד ברווחיות הבנקים במערכת. זאת, על אף צעדי היעול הנרחבים-הקטנת מצבת העובדים-הנמשכים כבר שש שנים ברציפות.

ההכנסות מגיעות לבנק משני מקורות: האחד הוא, הרווח המימוני, כלומר זה הנוצר מגביית הריבית על הנכסים נושאי הריבית כמו למשל הלוואות ואג"ח (כולל השפעת נגזרים). פחות תשלום הריבית על המקורות השונים, פיקדונות ואג"ח. המקור השני הוא ההכנסות מעמלות, משוק ההון והכנסות שונות אחרות, כלומר הכנסות תפעוליות, הכנסות שלא מריבית. היחס בין שני המקורות הללו הוא מאד תנודתי אך הוא מסתובב בערך סביב 60% לרווח המימוני ו-40% להכנסות שאינן ריבית (העמלות התפעוליות מהוות כשליש מסך כל ההכנסות). הרווח המימוני גדל בשנת 2017 בכל המערכת, בכ-6.5%. אבל כאשר מייחסים את הרווח המימוני לסך הנכסים, כפי שמוצג בלוח מס. 1, שיעור העליה לעומת 2016 היה מזערי (פחות מ-1%). ויחס זה היה נמוך בהשוואה לשנים 2013-2014.

הרווח המימוני שווה בערך לפער הריבית כפול סך הנכסים (וההתחייבויות) נושאי הריבית. פער הריבית מחושב כהפרש שבין הריבית הממוצעת שהתקבלה מהנכסים נושאי הריבית, כולל השפעת הנגזרים (אופציות וחוזים עתידיים), לבין הריבית הממוצעת ששולמה על ההתחייבויות נושאי הריבית, כולל השפעת הנגזרים. כפי שאפשר לראות בלוח מס. 1 לעיל, עד שנת 2016 פער זה הלך והצמצם אולם בשנת 2017 הפער התרחב והגיע לרמה של 2015. קשה לדעת אם חל שינוי במגמה או שהשיפור היה זמני. על פי מודל שפותח בבנק ישראל, הגורם שמשפיע במיוחד על פער הריבית הוא "ריבית בנק ישראל". כאשר שער הריבית עולה פער הריבית מתרחב, ולהפך כאשר הריבית יורדת. בשנים האחרונות, ובעיקר בשלוש האחרונות, נמצאת "ריבית בנק ישראל" בשפל שלא היה מעודו, דבר שכנראה הביא לצמצום פער הריבית. על פי מודל זה אם הריבית לא תעלה בעתיד הקרוב, יקשה הדבר מאד על הבנקים להגדיל את הרווח המימוני שמהווה את המקור העיקרי להכנסות הבנק.

הפעילות הכלכלית של ענפי המשק ובכללם הבנקים, מתבטאת ב"ערך המוסף" (התפוקה) השווה גם להכנסה של גורמי הייצור (בבנקים, מוגדר כרווח מפעולות רגילות לפני מס בתוספת הוצאות שכר ונלוות, פחת והפחתות, ואחזקת מבנים). בלוח מס. 1 לעיל. אפשר לראות שמדד זה רשם שיפור מזערי ב-2017 לעומת 2016, שיעור גידול בדיוק כמו בשנה הקודמת. הגידול בתפוקה (כ-1.6%) היה בשיעור נמוך בהרבה משיעור הצמיחה של התוצר העסקי במשק הישראלי (כ-3.4%). יתכן שהקטנת מצבת העובדים בשנה שעברה השפיעה במידה מסוימת על הגידול המתון בתפוקה. קשה להניח שכל העובדים שפרשו היו מיותרים מלכתחילה. ולכן הקטנת מספרם חייבת הייתה להשפיע גם על התפוקה. התפוקה הכוללת של המערכת הבנקאית הגיעה בשנה האחרונה לכ-37.2 מיליארד ש"ח (כ-3.0% מהתוצר של המשק כולו), דומה לרמת התפוקה, במחירים קבועים, שהייתה ב-2007. בקבוצות "הפועלים" נרשמה ירידה בתפוקה. ובקבוצות "לאומי" גדלה התפוקה רק ב-1.1%. בשאר הבנקים נרשמה אמנם עליה ניכרת, אבל הממוצע, כאמור, עלה באופן מתון בלבד.

השינויים בערך המוסף משפיעים, בין השאר, על פריון העבודה החשוב הן כשמתייחסים לרווחיות והן כאשר מתייחסים ליעילות התפעולית (דיון מפורט יותר יובא בפרק הבא). פריון העבודה, מוגדר כאן כיחס שבין סך הערך המוסף לבין מספר משרות עובד. מדד זה הראה שיפור ניכר ב-2017 בהשוואה לשנה הקודמת (כ-4.7%). העליה נבעה הן מגידול בתפוקה מחד והן מצמצום במספר העובדים במערכת, מאידך. ב-2017 מנתה מצבת העובדים בכל המערכת הבנקאית, בארץ ובחו"ל כ-42.5 אלף משרות עובד, כ-1,800 פחות מאשר ב-2007. התהליך של צמצום תשומת העבודה נמשך כבר שש שנים ברציפות אבל לא בטוח שאפשר יהיה להמשיך בתהליך עוד שנים רבות. לפיכך, כדאי להתרכז בהעלאת התפוקה באמצעות שיפורים טכנולוגיים ויעול בתהליכי העבודה. יש לציין שפריון העבודה עלה באופן ניכר בכל הקבוצות הבנקאיות למעט קבוצת "הפועלים" שאצלה גדל הפריון בשיעור מזערי בלבד.

הצד השני המשלים לפריון העבודה הוא שכר העבודה. בדרך כלל שכר העבודה אמור לעלות או לרדת בשיעור דומה לשינויים בפריון. אם למשל, עלות העבודה גדלה בשיעור גבוה בהרבה מהגידול בפריון העבודה, התוצאה תהיה פגיעה ברווחיות הבנק. על מנת לדעת בכמה גדל פריון העבודה בניכוי עלית השכר, מקובל לחשב את היחס: עלות העבודה ליחידת תפוקה. יחס זה מבטא, למעשה, כמה שכר יש לשלם כדי "לייצר" שקל

אחד של תפוקה. בלוח מס.1 אפשר לראות שיחס זה ממשיך לרדת מאז שנת 2014 אבל ב-2017 השיפור במדד זה היה מתון בלבד, (כ-1.1%) זאת מכיון שסך עלות העבודה למשרה (שכר לעובד) גדלה ב-3.6% ואילו סך התפוקה גדלה רק ב-1.6% לערך. עלות העבודה ליחידת תפוקה ירדה בכל הקבוצות הבנקאיות למעט קבוצות "הפועלים" ו"המזרחי" שאצלם נרשמה עליה.

הירידה המזערית ביחס העמלות התפעוליות לסך ההכנסות (המימוניות והתפעוליות) ב-2017 היתה בלימה במגמת הירידה הנמשכת כבר כשבע שנים ברציפות. הסיבה העיקרית לכך היא שבנק ישראל לוחץ על הבנקים להקטין את העמלות וזאת כתגובה ללחץ ציבורי חזק שנתמך גם אצל רגולטורים אחרים. בשנה האחרונה סכום העמלות התפעוליות עלה בכ-1.3% בממוצע, אבל מכיון שסך ההכנסות גדלו רק בכ-1.8%, התוצאה הייתה ירידה ממזערית ביחס זה. בקבוצות "לאומי" ו"דיסקונט" נרשמה עליה ביחס זה וביתר הקבוצות חלה ירידה. בנק ישראל לוחץ חזק על הבנקים שלא יעלו עמלות ולכן אפשר לצפות שהמגמה האמורה תמשיך גם בעתיד.

## היעילות התפעולית

בשנת 2017 נרשם שיפור במרבית מדדי היעילות במערכת הבנקאית בישראל. השיפור נבע בעיקר מעליה ניכרת ברווח המימוני שהגדיל את סך ההכנסות. העליה בהכנסות המימוניות הייתה גדולה מהעלייה בהוצאות התפעוליות (כ-0.7%) שכללו עליה בהוצאות השכר ב-0.5%. העליה בתשלומי השכר נרשמה למרות צמצום במצבת העובדים. גידול בשכר נרשם בקבוצת "המזרחי" ו"הפועלים". ביתר הבנקים נרשמה ירידה בשכר. העליה בהוצאות התפעול בקבוצת "הפועלים" הייתה בגלל ההסתבכות הכספית בארה"ב. השיפור במדדי היעילות השפיע גם על הגידול המתון ברווחיות הבנקים שתוארה בפרק הקודם.

היעילות התפעולית היא נקודת התורפה העיקרית של הבנקים בישראל בשנים האחרונות. בכל השוואה בינלאומית, מקומה של הבנקאות הישראלית נמוך מאד. לכן, החליטו, כנראה, הנהלות הבנקים להפנות מאמצים לשיפור היעילות והתוצאות השתקפו היטב ב-2015 ובשנה שעברה, 2017. יחד עם זאת חשוב לציין שמאד קשה לבצע צעדי יעילות בשוק העבודה הישראלי בכלל ובבנקים בפרט. הסכמי העבודה קשיחים ורוב וועדי



העובדים חזקים מאד. אם כי בכמה בנקים שונו הסכמי העבודה כך שיתכן מאד שבעתיד הקרוב נראה שיפור גדול במדדי היעילות.

המושג, יעילות תפעולית, מתייחס ליכולת לייצר תפוקה מסוימת בפחות הוצאות, או לחלופין, לאפשרות להגדיל את התפוקה מבלי להגדיל את ההוצאות התפעוליות. כך שאם הבנק מצליח להקטין את ההוצאות התפעוליות ללא צמצום מקביל בתפוקה, אפשר לומר שהבנק מתייעל. ומכאן שבנק יעיל יותר הוא בדרך כלל גם רווחי יותר ומקצה את המשאבים שלו טוב יותר. התמונה המצטיירת מלוח מס. 2 שלהלן, היא שבשנת 2015 אכן נרשם שיפור גדול ביחס היעילות, אבל מאז המערכת "דורכת במקום". השיפור משנה לשנה הוא מזערי. עם זאת, הרמה עצמה שהמערכת הגיעה אליה בשנה שעברה, דומה לרמה ששררה ב-2007, כלומר לפני כעשור. מתקבל הרושם שלמערכת קשה מאד להתאושש, בנושא זה, מהמשבר הפיננסי של 2008.

"יחס היעילות" (בעולם נהוגות מספר הגדרות ליחס זה), המבוטא באחוזים, מראה למעשה בכמה אגורות עולה ל"ייצר" שקל אחד של הכנסות, ולכן ככל שיחס זה קטן יותר, הבנק נחשב ליעיל יותר. יש לשים לב שסך ההכנסות שבמכנה מורכבות מרווח מימוני, כלומר, הכנסות מריבית בניכוי הוצאות ריבית, ועוד הכנסות שלא מריבית (הכנסות תפעוליות). המונה כולל רק הוצאות תפעוליות. אפשר לראות בלוח מס. 2 שאחרי כמה שנים שבהן יחס זה עמד בממוצע על כ-75%, חלה תפנית ב-2013 והוא ירד (שיפור) לכדי 72.4%. לאחר מכן, שוב נרשמה הרעה ביחס זה, ושוב שיפור, שנה מאוחר יותר. בשנתיים האחרונות נרשמה ירידה מתונה מאד (שיפור) במדד זה שהגיע ל-67.1%, דומה לזה שהיה ב-2007. השיפור ביחס היעילות היה בכל הקבוצות הבנקאיות, למעט בקבוצת "הפועלים".

לוח מס' 2					מדדי יעילות תפעולית של המערכת הבנקאית
2017	2016	2015	2014	2013	
67.1%	67.8%	68.4%	74.8%	72.5%	יחס היעילות - הוצאות תפעוליות לסך ההכנסות
59.4%	62.7%	65.7%	57.7%	60.3%	יחס הכיסוי הכנסות תפעוליות להוצאות תפעוליות
80.8%	81.6%	81.0%	91.5%	85.5%	הוצאות ממוצעות (הוצאות תפעוליות לערך מוסף)
2.00%	2.04%	2.11%	2.33%	2.39%	הוצאות תפעוליות לסך הנכסים
20.3%	18.5%	19.0%	14.9%	17.9%	רווח נקי מפעולות רגילות לסך הכנסות

מרכיב חשוב ב"יחס היעילות" הוא המדד: "יחס הכיסוי", המראה עד כמה מכסות ההכנסות התפעוליות את ההוצאות התפעוליות. ככל שיחס זה גבוה יותר, פירושו שההכנסות המימוניות צריכות לכסות פחות הוצאות תפעוליות ונשאר יותר לרווח. חשוב להעיר שאין בהכרח קשר בין ההוצאות התפעוליות הכוללות, בין השאר, שכר עבודה, פחת, אחזקת מבנים ועוד. לבין ההכנסות התפעוליות (הכנסות שלא מריבית) הכוללות בעיקר עמלות והכנסות שונות משוק ההון. מאחר שההכנסות הן במונה וההוצאות במכנה, אז ככל שיחס זה גבוה יותר כך הבנק נחשב יעיל יותר. כפי שאפשר להווכח מלוח מס. 2 לעיל, נרשמה בשנה שעברה ירידה ניכרת ביחס זה לעומת 2016, כהמשך לירידה שנרשמה באותה שנה. הירידה הגדולה נבעה מכך שההכנסות התפעוליות קטנו בשיעור ניכר בעוד שההוצאות התפעוליות גדלו במעט.

מדד ההוצאות הממוצעות (הוצאות תפעוליות ביחס לערך המוסף-תפוקה בנקאית), הינו מדד "כלכלי" בניגוד למדדים "החשבונאים" שתוארו לעיל, והוא מראה כמה אגורות בממוצע יש להוציא כדי ל"ייצר" שקל אחד של תפוקה בנקאית. לכן, ככל שמדד זה גבוה יותר הבנק נחשב פחות יעיל. לדוגמא, בשנת 2016 היו דרושות כ-81.6 אגורות כדי לייצר 1 שקל תפוקה (אפשר לבטא מדד זה גם באחוזים), יותר מאשר בשנת 2015. אולם בשנת 2017 היו דרושות רק-80.8 אגורות לייצור 1 שקל של תפוקה, כלומר, שיפור מתון במגמה. גם במקרה זה בקבוצת "הפועלים" עלה המדד בשיעור ניכר וגם בקבוצת "המזרחי" נרשמה עליה קטנה. זאת, בשעה שביתר הקבוצות הבנקאיות נרשמה ירידה בהוצאות הממוצעות. אבל בגלל גודלו של "בנק הפועלים" הממוצע כולו עלה.

היחס: הוצאות תפעוליות לסך הנכסים, מראה כמה "עולה" לנהל ולתפעל את הנכסים של הבנק. ולכן ככל שיחס זה גבוה יותר, הבנק נחשב פחות יעיל. גם מדד זה ניתן לבטא באגורות לשקל אחד של נכסים. אמנם, הוא לא כל כך מודד את היעילות התפעולית (ראה הגדרה לעיל) אבל הוא מקובל במקומות רבים. מדד זה מצביע על מגמה של שיפור מאז 2012 שהתמתנה מעט בשנה האחרונה. למרות שערך של יחס זה טוב יותר (נמוך) מהרמה ששררה ב־2007, עדיין רמה זו גבוהה בהרבה בהשוואה למדינות אירופאיות הדומות לישראל. שם, ערכו של מדד זה הוא מחצית ואפילו שליש מהמוצע בישראל. הדבר נובע בעיקר מזה שהבנקים באירופה הם, בממוצע, גדולים בהרבה מהבנקים בישראל, בהקף הנכסים מצד אחד ומצבת עובדים קטנה יחסית, מצד שני.

המדד האחרון בלוח מס. 2, רווח נקי מפעילות רגילה לסך ההכנסות, מראה את אחוז הרווח שהבנק מפיק מסך הכנסותיו. ככל ששיעור זה גבוה יותר, פירושו שהבנק יעיל יותר. מדד זה מתייחס לפעילות הרגילה של הבנק ומנטרל את הסעיפים שאינם שייכים לפעילות הרגילה. בשנים האחרונות מדד זה היה מאד תנודתי כאשר ב־2008 הוא אף היה שלילי. בשנת 2015, הוא עלה באופן משמעותי והגיע קרוב לרמה שהייתה בשנת 2007. בשנת 2016 חלה תפנית לרעה, אבל בשנה שעברה שוב נרשם שיפור במגמה שהביא את הרמה כמעט לזו ששררה ב־2007. גם בסעיף זה קבוצות "הפועלים" והמזרחי" משכו את הממוצע הכללי כלפי מטה.

## הסיכונים

בנושא: הסיכונים הפיננסיים, חלק מהמדדים הצביעו על שיפור נמשך אך חלקם הראו הרעה, ולעיתים אף הרעה ניכרת. עם זאת, בשנים האחרונות זהו הנושא שבו גם בהשוואה בינלאומית, משיגים הבנקים בישראל תוצאות טובות באופן יחסי.

"יחס הלימות ההון" (Tier 2) הפך, בשנים האחרונות, להיות המדד המקובל ביותר למידת חוסנה של המערכת הבנקאית ואיתנותה הפיננסית. למעשה, יחס זה מבטא את איכותו של תיק האשראי (כולל סעיפים חוץ מאזניים) של הבנק. המונה של יחס זה מכונה "הון הסיכון" והוא כולל בעיקר את הון המניות שהוא המרכיב הראשי של "ההון הראשוני", את הרווחים והעודפים הצבורים וכן את שטרי ההון הנדחים המרכיבים העיקריים של "ההון המשני". המכנה מורכב מהנכסים המאזניים וסעיפים חוץ מאזניים של הבנק

משוקללים לפי רמת הסיכון שלהם והם מכונים: "נכסי סיכון". ככל שיחס זה גבוה יותר הבנק נחשב מבחינה פיננסית חזק ואיתן יותר מבחינה פיננסית. לאחר משבר 2008, הוציאה "ועדת באזל" הנחיות חדשות ומחמירות שנקראות "באזל 3" ובנק ישראל אימץ אותן ובכמה סוגיות אף החמיר יותר. כך לדוגמא, לפני כמה שנים הוא הסתפק ביחס הלימות ההון של 10% – 11%. עתה, מצפה המפקח על הבנקים ליחס הלימות הון של 13% – 14% ואף יותר. בשנה שעברה, 2017, נרשמה ירידה מזערית ביחס הלימות ההון לעומת השנה הקודמת, אבל הרמה הממוצעת הייתה מעל דרישות המפקחת על הבנקים. כמו כן, העלתה המפקחת על הבנקים את הדרישות לגבי יחס ההון הראשוני לנכסי הסיכון. בפועל, הגיעו הבנקים כבר בשנת 2010 ליחס הלימות ההון המינימלי הדרוש לפי ציפיות המפקחת על הבנקים. לכן אין לצפות שיחס זה יעלה משמעותית בשנים הבאות וגם אין צורך שיחס זה יעלה. זאת מאחר שככל שיחס זה עולה כך הבנקים מוגבלים במתן הלוואות לציבור ולכן הבנקים לא יעלו מעבר ליחס המינימלי הנדרש. יצוין שכל הבנקים עומדים בדרישות המפקחת על הבנקים.

### לוח 3

מדדי סיכון במערכת הבנקאית

2017	2016	2015	2014	2013	
14.5%	14.7%	13.9%	14.2%	14.4%	יחס הלימות ההון
11.1%	10.9%	9.9%	9.6%	9.6%	הון ראשוני לנכסי סיכון (Tier 1)
67.0%	66.3%	71.7%	74.1%	73.2%	נכסי הסיכון לסך הנכסים
2.4%	2.8%	3.0%	4.2%	5.4%	סך האשראי הבעייתי לסך האשראי לציבור
32.2%	41.2%	38.8%	40.5%	40.9%	האשראי שאינו נושא הכנסה לסך האשראי הבעייתי
0.14%	0.10%	0.12%	0.16%	0.45%	הפרשה לחובות מסופקים מתוך האשראי לציבור
1.16%	0.97%	1.03%	0.72%	0.78%	RAROC - התשואה להון המותאמת לסיכון

במסגרת "באזל 3" הוחמרו במיוחד הדרישות לגבי יחס "ההון הראשוני" לנכסי סיכון (Tier 1) והרמה המינימלית הנדרשת היא 10% בבנקים הגדולים. "ועדת באזל" מחשיבה מאד את היחס הזה מאחר שההון הראשוני מורכב בעיקרו מהון המניות של הבנק והעודפים הצבורים, כאשר ההון המשני מורכב ממכשירים פיננסיים פחות יציבים. לפיכך, יחס ההון הראשוני מבטא למעשה את איתנותו הפיננסית האמיתית של הבנק ויכולתו לעמוד במשברים פיננסיים כדוגמת המשבר של 2008. בלוח מס. 3 לעיל אפשר

לראות שיחס זה גדל והולך מדי שנה, והגיע בשנה שעברה לכדי 11.1%, רמה שמעבר למינימום הנדרש. גם כאן אין לצפות שבשנים הבאות יחס זה יעלה. מכיון ש"המחיר" הוא הגבלה במתן אשראי לציבור שזהו מקור ההכנסות העיקרי של הבנקים.

על מנת להגדיל את יחס ההון הראשוני עומדות בפני הבנק שתי דרכים עיקריות: האחת, להנפיק מניות או שטרי הון לציבור. והשנייה, להקטין את נכסי הסיכון. המצב ששורר בבורסה לניירות ערך כבר כמה שנים, מקשה על הבנקים לבצע הנפקות של מניות חדשות. ואמנם אף בנק לא יצא, לאחרונה, בהנפקה גדולה של מניות, אבל כל הבנקים הצליחו, בכל זאת, להגדיל את ההון הראשוני שלהם ב-2017 בהשוואה ל-2016 בממוצע, ביותר מ-5%. בעיקר באמצעות הגידול ברווחים (ההון הראשוני יכול לגדול גם בדרכים נוספות). ואכן בשנה שעברה גדל ההון העצמי, בממוצע, ב-6% בקירוב בעוד שנכסי הסיכון עלו רק ב-3.6%. והתוצאה, כאמור, הייתה שיפור ניכר ביחס ההון הראשוני. במיוחד נרשם השיפור בשתי הקבוצות הבנקאיות הגדולות ובקבוצת "הבינלאומי הראשון".

מדד משלים לנושא "הלימות ההון" הוא היחס שבין סך "נכסי הסיכון" לבין סך הנכסים המאזניים. ככל שיחס זה גבוה יותר הוא מצביע על כך שחלקם של הנכסים המסוכנים בסך הנכסים גדול יותר. בשנת 2015, קטנו מאד (שיפור) נכסי הסיכון ביחס לסך הנכסים, ובשנת 2016 המשיכה מגמת השיפור הגדול ביחס נכסי הסיכון לסך הנכסים. אבל בשנת 2017 השתנה כוון המגמה ויחס זה עלה רק במקצת. השינוי לרעה נבע מגידול בנכסי הסיכון בכ-3.6% לעומת גידול בסך הנכסים בשיעור של 2.5% בלבד.

חלקו של האשראי הבעייתי בסך האשראי לציבור הוא אחד המדדים החשובים המצביעים על איכות תיק האשראי של הבנקים. האשראי הבעייתי הינו נתון מאזני מצטבר הכולל גם את כל ההפרשות (פחות הגביות) שנעשו בשנים עברו. ולכן הוא מראה גם את "הגיבנת" שסוחבים הבנקים משנים קודמות שהיו פחות טובות. מאז שנת 2010 אפשר לראות מגמה של הקטנה בסך האשראי הבעייתי מתוך סך האשראי לציבור. השיפור היה עקבי ואיטי עד 2013, אך מאז הוא השיפור במדד זה. (חשוב להעיר שבשנתנים האחרונות שונו קצת ההגדרות ויש לכן להתיחס בזהירות למסקנות). האשראי הבעייתי הצטמצם בכל הקבוצות הבנקאיות, אם כי לא באותו שיעור.

האשראי הבעייתי מחולק, בדרך כלל, לכמה דרגות חומרה שהגבוהה ביותר היא: "אשראי פגום שאינו נושא הכנסה" (אנ"ה). זוהי הדרגה שבה קיימת כבר וודאות ולא רק חשש שהלקוח אינו עומד בהתחייבויות שלו. בשלב זה עלול הלקוח להכנס למצב של "חדלות פירעון" ומכאן קצרה הדרך לכינוס נכסים, הסדר נושים, פשיטת רגל וכו'. לכן, ככל שחלקו של אשראי זה מתוך כל האשראי הבעייתי גבוה יותר, איכותו של תיק האשראי נחשבת גרועה יותר. בלוח מס. 3 לעיל אפשר לראות שבשנה שעברה, 2017, נרשם שיפור ניכור ביחס זה שירד ל-32.2%. זאת לאחר הרעה שהייתה בשנה הקודמת. בקבוצות הבנקאיות הגדולות נרשם שיפור ואילו בקבוצות הקטנות חלה הרעה.

בשנת 2017 חלה עליה מסוימת ביחס של ההפרשה להפסדי אשראי מתוך סך האשראי לציבור. למרות הגידול, עדיין רמה זו בהשוואה בינלאומית היא נמוכה מאד. ההרעה ביחס זה נבעה מגידול ניכר בהפרשות להפסדי אשראי שנרשמה בכל הקבוצות הבנקאיות לעומת קיטון משמעותי בקבוצת "לאומי". אולם הצמצום בהפרשות בקבוצת "לאומי" לא הצליח לקזז את הגידול בהפרשות ביתר הקבוצות. גם בקבוצת "המזרחי" נרשם שיפור קטן בהפרשות.

על מנת לשלב את הרווחיות והסיכון יחדיו משתמשים במדד RAROC שהפך בשנים האחרונות מקובל מאד בחישוב הרווח של בנק מסחרי (מדד זה הוא למעשה שם כללי למדדי רווחיות המתחשבים בסיכון ויש לו מספר הגדרות שונות). מדד RAROC המופיע בלוח מס. 3 לעיל, חושב בדרך דומה לזו שמחשבים אותו בבנק ישראל (ההבדל הוא בצורת חישוב קצת שונה של סטית התקן). מדד זה מקביל, פחות או יותר, למדד "Sharpe" הידוע. במונה מחושבת "התשואה העודפת" (התשואה להון פחות תשואה חסרת סיכון) ובמכנה רשומה סטיית התקן המרבית, בהסתברות של 99%, של התשואה להון. יחס זה מבטא, על כן, את הפיצוי במונחי תשואה עודפת עבור יחידת סיכון של השקעה בהון הבנק שכן, ההנחה היא שסטיית התקן של התשואה להון מגלמת את כל הסיכונים הפיננסיים של הבנק. לפיכך, ככל שיחס זה גבוה יותר התשואה ליחידת סיכון גבוהה יותר. בשנת 2016 נרשמה ירידה חדה במדד לעומת 2015. אבל בשנה שעברה נרשם שיפור גדול בהשוואה ל-2016. העליה במדד זה בשנה האחרונה הייתה תוצאה של גידול ניכר בתשואה להון מחד, וריבית חסרת סיכון נמוכה מאידך. בדוחות הכספיים האחרונים החלו הבנקים לדווח על מדד זה. אך כאן הוא חושב בצורה שונה כפי שהוסבר לעיל וחלק מהנתונים נלקחו ממקורות אחרים ולא מהדוחות הכספיים של הבנקים.

## סיכום

שנת 2017 הייתה שנה די טובה למערכת הבנקאית בישראל. כך עולה מהנתונים בדוחות הכספיים של חמשת הקבוצות הבנקאיות. הרווח הנקי גדל בשיעור ניכר ובעקבותיו כל היחסים הנגזרים ממנו. אולם תוצאה זו היא ממוצע לכל המערכת. בחינה פרטנית של הנתונים מגלה ששתי קבוצות, "הפועלים" ו"המזרחי", הציגו תוצאות גרועות בהרבה. הרווח הנקי של קבוצת "הפועלים" עלה רק ב-1.2% כאשר הממוצע הכללי גדל ב-12.4%. בקבוצת "המזרחי" גדל הרווח הנקי רק ב-6.4%. התשואה להון בשתי הקבוצות הללו הייתה שלילית בשעה שיתר הקבוצות הבנקאיות השיגו תוצאות טובות בהרבה. כאמור, במוצע הייתה שנת 2017, מבחינת מדדי הרווחיות, טובה יותר מאשר בשנה הקודמת.

נקודה חיובית וחשובה שיש לציין היא המשך הצמצום במצבת העובדים, להוציא את קבוצת "המזרחי". אולם במקביל לצמצום מצבת העובדים, השכר ששולם לעובדים לא ירד ואפילו גדל ב-0.5%. עם זאת, היציבות בשכר לא פגעה בתפוקה הבנקאית שגדלה בשיעור מתון (1.6%) ובכך תרמה לשיפור בפריון העבודה בשיעור של 4.7%. יוצאת דופן הייתה קבוצת "הפועלים" שבה כמעט ולא היה שינוי בפריון העבודה.

השיפור בפריון העבודה בא לביטוי בשיפור במדדי היעילות. רוב מדדי היעילות הצביעו על שיפור לעומת השנה הקודמת אבל הרמה שמדדים אלה הגיעו אליה היא עדיין נמוכה בהשוואה למערכות בנקאיות בארצות הדומות לישראל.

היעילות הנמוכה של הבנקים בישראל היא נקודת התורפה העיקרית של המערכת. בשנים האחרונות הבנקים מקדישים מאמצים גדולים לצמצום מספר העובדים אבל התוצאות מראות שאין זה מספיק וצריך להגדיל את ההשקעות בטכנולוגיה ובשכלול תהליכי העבודה. לאחרונה, עוברים חלק מהבנקים תהליך של דיגיטליזציה אבל התהליך רק בראשיתו וזה עדיין לא בא לביטוי בדוחות הכספיים.

אחרי כמה שנים של שיפור מתמשך במדדי הסיכון, חלה החמרה מסוימת בשנה האחרונה. עם זאת, עדיין עומדת המערכת בתקנות הרגולציה וגם בהשוואה בינלאומית, הבנקים בישראל במצב טוב מאד.

---

שיפור ניכר נרשם באיכות תיקי האשראי של רוב הבנקים. האשראי הבעייתי הצטמצם וכך גם האשראי הפגום (שאינו נושא הכנסה). ההפרשות להפסדי אשראי (חובות מסופקים) אמנם גדלו במקצת, אבל עליה זו אין בה לפגוע באיכות תיקי האשראי. חלק מהסבר לשיפור בתיקי האשראי נעוץ במצב החברות במשק הישראלי בשנה האחרונה. המשך הצמיחה הכלכלית ביחד עם שיעור הריבית הנמוך הביאו לעליה ב"כושר החזר ההלוואות" של החברות במשק.

האם תהיה השנה הבאה טובה יותר או פחות מהשנה האחרונה? קשה לדעת. המשק אינו נמצא במיתון כלכלי אך גם לא צפויה התעוררות וצמיחה ניכרת בעתיד הקרוב. שיעור הריבית נמצא ברמה הקרובה לאפס. ולמרות העליה בשיעורי הריבית בארה"ב, בנק ישראל לא צופה שינויים גדולים בשנה הקרובה. האינפלציה מתונה מאד כבר כמה שנים והיא כנראה תמשיך ברמתה הנמוכה. שוק ההון גם הוא לא מראה סימנים של צמיחה והתאוששות. כך שלא יגדלו מקורות ההכנסה החיצוניים לבנקים. הבנקים יצטרכו להגדיל את הרווחים בכוחות עצמאיים כגון: צמצום במספר העובדים, השקעות בטכנולוגיה ושיפור בתהליכי העבודה. ■



---

# 25 | מדיניות בנק ישראל באימוץ הוראות בנושא ניהול סיכונים – האם היא אפקטיבית עבור המערכת הבנקאית בישראל?

עו"ד זוהר מור<sup>1</sup>

---

כמות הרגולציה הבנקאית, בדגש על ניהול סיכונים הינה רבה ונמצאת במגמת עלייה מתמדת. למרות זאת, נערך רק דיון מועט בהשלכות של יישום רגולציה זו על המערכת הבנקאית בעולם ובפרט בישראל. זאת, בשימת לב לכך שמדובר ביישום של רגולציה שהינה בין היתר, רגולציה בינלאומית בלתי מחייבת ('חוק רך'). בעוד שהחלטה לאמץ ולהטמיע רגולציה בינלאומית בלתי מחייבת נעשית ע"י הרגולטור ובישראל – המפקח על הבנקים, המערכת הבנקאית היא זו אשר נדרשת להשקיע תשומות להתאמת פעילותה לרגולציה החדשה.

במסגרת יישום המלצות ועדת באזל II בתחום ניהול סיכונים, המערכת הבנקאית בישראל ביצעה שינויים משמעותיים ביותר (שינוי מבנה ארגוני, הקמת חטיבות לניהול סיכונים, הגדרת תפקיד של מנהל סיכונים ראשי, קצין ציות, הגדרת מדיניות ניהול סיכונים, תיאבון סיכון<sup>2</sup>, נהלי עבודה וכו'). מדובר היה בפרויקט מתמשך, המשנה את התפיסה הבנקאית המקובלת והקשור למגוון רחב של פעילויות בנקאיות. יישום המלצות באזל II, היה כרוך בהשקעות גבוהות מאוד, בין היתר בשל הצורך בהטמעת שינויים בתהליכים העסקיים, שינוי והוספת אפליקציות מחשוב ושילוב נתונים ממערכות שונות בבנק.<sup>3</sup> דרישות הפיקוח על הבנקים, שינו את הפעילות הבנקאית כפי שהכרנו אותה והרחיבו את התשומות המוסטות לניהול סיכונים, ניטור, וידוא וביצוע בקרות.

- 
1. עורכת דין בתחום רגולציה פיננסית. בעלת ניסיון במערכת הבנקאית בתחום הציית - Compliance, אכיפה מנהלית ואיסור הלבנת הון, בחטיבות לניהול סיכונים ובחטיבה הקמעונאית. מרצה לשעבר, בדיני ניירות ערך ואתיקה מקצועית במכללות שונות (קורס הכנה לבחינת רשות ניירות ערך) וכותבת ספר בנושא, בהוצאת הספרים 'בורסי'. תואר ראשון בסטטיסטיקה ומדע המדינה, תואר ראשון במשפטים ותואר שני במשפטים (מדיניות ציבורית בהצטיינות)
  2. תיאבון לסיכון – קביעת הסיכון שהתאגיד הבנקאי מוכן לקחת על עצמו, בהתחשב בסיכון למול התשואה. הגדרת הפיקוח על הבנקים כפי שבאה לביטוי בנב"ת 310 בנושא 'ניהול סיכונים'.
  3. גיל גבאי ושי אהרוני, "ניהול סיכונים תפעוליים בבנק – עקרונות באזל 2", רבעון לבנקאות, מאי 2006 עמ' 20-26.
- <http://www.ibank.org.il/Articles2.asp?ID=41&ParentID=10>

ביוני 2017 פורסמה באתר דה מרקר כתבה, בו צוטטה מנכ"לית הבנק העולמי בכנס אשר נערך בסנט פטרסבורג כשהיא מזהירה ממשבר אשר עתיד להגיע, באומרה "תחזיקו חזק, המשבר הבא מגיע"<sup>4</sup>. ספקנים הקוראים דברים אלו, עלולים לטעון שניהול סיכונים וציות במערכת בנקאית בעולם של חוסר וודאות, הינה פעילות חסרת תועלת. זאת, בין היתר מאחר והמשבר הגדול של 2008, התרחש לאחר יישום המלצות בנושא ניהול סיכונים וגם כיום, לאחר יישום באזל II ו-III, על מורכבותם ורבדיהם נראה שאנחנו עומדים לפני המשבר הבא. מעניין אם כן, לבחון את הביקורת בנוגע לדרך בה הוחלט ליישם את המלצות באזל II ולנסות להשית מעט אור, על ההשלכות שהיו על המערכת הבנקאית כתוצאה מהטמעת רגולציה זו.

### המערכת הבנקאית והסיכונים המובנים בה

המטרה של כל מערכת בנקאית הינה לתווך העברת כספים ממפקידים ללווים, כדי לאפשר ליזמים בעלי הזדמנות עסקית פיננסית לגייס את ההון הנחוץ להם. תהליך תיווך זה, מבחינה אינהרנטית הינו רווי בסיכונים, בין היתר מאחר והפעילות מבוססת על "מידע א-סימטרי" (Asymmetric information). היות והמערכת הבנקאית אינה בעלת כל המידע הנדרש לה על הלווים, המפקידים, מצב השוק וכד', הפעילות הבנקאית מכילה בתוכה רכיב מהותי של סיכון.

נוסף לסיכונים המובנים בפעילות הבנקאית, התגברות הגלובליזציה ופתיחת שערי המדינות לעסקאות פיננסיות בינלאומיות הובילה להסרת דרישות פיקוח קפדניות להעברת הון והפכה את הבנקים לשחקנים מרכזיים במגרש הבינלאומי. הקלות היחסית, של ביצוע עסקות בנקאיות בינלאומיות והרחבת היקף הפעילות הבנקאית חוצת הגבולות, ביחד עם השימוש הגובר במכשירים פיננסיים מתוחכמים (לגיון ופיזור סיכונים והגדלת הרווח), הפכו את המבנה הארגוני הבנקאי למורכב ואת הפיקוח האפקטיבי עליו לבעייתי.

פעילות של שוק פיננסי בינלאומי תחת הוראות רגולציה מקומיות שונות, מעלה מספר סיכונים מערכתיים, כאשר המהותי בהם הוא סיכון לכשל סיסטמי גלובלי (כלל מערכתית – Systemic Risk). לאור זאת ומאחר והיקף הפעילות העסקית הבינלאומית עלתה

4. סוכנות הידיעות, מיום 1.6.2017 אתר דה מרקר. מנכ"לית הבנק העולמי: תחזיקו חזק, המשבר הבא מגיע.  
<http://www.themarker.com/wallstreet/1.4141035>

מעבר ליכולת הרגולטורית המקומית, עלה הצורך בשיתוף פעולה בינלאומי בין רשויות הפיקוח הרגולטוריות ואימוץ סטנדרטים פיננסיים אחידים, כבסיס למשטר פיננסי בינלאומי.

במטרה לצמצם את הסיכון לכשל כלל מערכתי ולהוביל ליציבות ותחרות הוגנת, החלה בשנות ה'70 פעילות רב צדדית ליצירת אחידות בינלאומית, בתחום הפיקוח הבנקאי. בשנת '74, התכנסו נציגי הסקטור הבנקאי של המדינות המתועשות (G10), כדי ליצור כללים פורמאליים בתחום הבנקאות ולהגיע להסכמה בינלאומית, לסטנדרטים אחידים של פעילות בנקאית נאותה ושיתוף פעולה. לאחר מפגש ראשון זה, התכנסה ועדת באזל במספר מועדים נוספים. המלצות הועדה, אשר אינן מחייבות ולא מהוות אמנה או הסדר בילטרלי, קיבלו מעמד של חוק בינלאומי רך ורוב מדינות העולם, כולל מדינת ישראל, מיישמות אותן בהתאמה לריבונותן. זאת, מתוך ההנחה שהטמעת ויישום ההוראות, ימנעו או יצמצמו את הסיכוי להתממשות סיכונים.

על מנת להתמודד עם הסיכונים המובנים בפעילות הבנקאית, הבנקים מגיבים בפן העסקי/כלכלי, באמצעות יצירת מרווח רווח, אשר מגלם את הסיכון במתן האשראי. בפן הרחב יותר, רוב הבנקים מגוונים את מתן ההלוואות/האשראי שלהם בטווח רחב של אסטרטגיות, כדי להקטין את רמת החשיפה.

ניהול סיכונים בתאגיד הבנקאי, הוא תחום מאוד רחב והתאגיד הבנקאי נדרש כיום לנהל סיכונים רבים, בין היתר: סיכון משפטי, סיכון ציות, סיכון תפעולי, סיכון ריבית, סיכון אשראי, סיכון נזילות וסיכונים חוצי גבולות. זאת, כאשר תפקיד הגופים המפקחים על הבנקים הינו, בין היתר לוודא כי הסיכונים הללו מנוהלים כראוי. בנקים הפועלים בהתאם למתודולוגית ניהול סיכונים, נדרשים למלא את המשימות הבאות:

1. עליהם להבין בבירור, מה רמת החשיפה של הבנק לסיכונים השונים.
2. עליהם, ככל שהדבר אפשרי, לכמת את הסיכון (שימוש בכלים מתמטיים).
3. עליהם להעריך את התועלת אשר תינתן לאור הסיכון – לבצע הערכה מושכלת, על מנת להחליט איך להתנהל ולנהל עסקים, למרות קיומו של הסיכון.
4. עליהם להעריך את הרמה של כלל הסיכונים להם הם חשופים, על מנת לקבל תמונה רחבה על החשיפה (מבחינת מפת חשיפות במאקרו).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Simon Gleeson, "INTERNATIONAL REGULATION ON BANKING, Basel II: Capital and risk requirements OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2010 p.4

## הרגולטור ורגולציה

הרגולטור – המערכת הבנקאית, היא אחת המערכות הדינמיות והחשובות של החברה והכלכלה. השוק הבנקאי בישראל הינו שוק מפקח, העומד תחת נטל רגולטורי משמעותי, בין היתר על מנת לוודא שהפעילות העסקית הבנקאית השוטפת תישמר ולמנוע מצב בו הריבון יידרש לבצע פעולות להצלת בנקים העומדים בפני מצב של קריסה.

בניגוד לחברות עסקיות אחרות, שמירה על ההמשכיות של הפעילות העסקית הבנקאית הינה מהותית וזוכה לתשומת לב רבה מהריבון והרגולטור, מהסיבות הבאות: ראשית, מאחר וכספי הציבור המופקדים בבנקים מהווים נדבך משמעותי ממנגנון התשלומים ומאספקת הכסף במשק (האשראי שהתאגיד הבנקאי נותן ללקוחותיו, מממן חלק מהותי מהפעילות העסקית והפרטית). שנית, מאחר והבנקים רגישים לזעזועים, היות והם פועלים כמתווכים פיננסיים על כרית בטחון צרה של הון עצמי וככל שכרית הביטחון צרה יותר, הבנק בסיכון להגיע לחדלות פירעון במקרה של כשל. שלישית, התלות הרבה של הבנקים באמון הציבור ורגישותו הגבוהה למצב בו בהלת אמת או בהלת שווא, עלולה להריץ את המפקידים למשוך כספים ('מרוץ לבנק'). לבסוף, העובדה שצרכני השירות הבנקאי לא מצויים בעמדה המאפשרת להם לדעת מבעוד מועד, על קיומם של סיכונים.<sup>6</sup>

לאור זאת, יש חשיבות רבה לקיומו של גוף המפקח על פעילות הבנקים, הנהנה מאמון הציבור והמערכת הבנקאית. **המפקח על הבנקים** מתמנה על ידי נגיד בנק ישראל ותפקידו העיקרי, **הינו שמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית מתוך מטרה להגן על טובת הציבור**. בהתאם לכך, פועל הפיקוח כדי לחזק את הממשל התאגידי בבנקים ואת ניהול הסיכונים והלימות ההון שלהם. פעילות זו מתבצעת באופן שוטף ותוך יישום עקרונות הליבה לפיקוח בנקאי תקין, שוועדת באזל מגבשת ומעדכנת מעת לעת.<sup>7</sup> בנוסף, חותר הפיקוח על הבנקים, **להגביר את התחרות והיעילות במערכת הבנקאית ולשמור על ההוגנות ביחסים בין הבנקים ללקוחותיהם**. פעילות זו מתבצעת באמצעות התוויה ואכיפה של החקיקה וההוראות, בתחום יחסי בנק – לקוח וכן באמצעות בירור של פניות הציבור.

6. פרופ' רות פלאטו-שנער, "הרגולציה הבנקאית בישראל: יציבות מערכתית מול הגנה צרכנית, מאי 2014 – טיוטה לדין" – המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

7. ראה אתר בנק ישראל <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/supervisionstructure.aspx>

ברי כי שמירה על יציבות וחוסן מחד ועל תחרות ויעילות מאידך, הינה משימה מאתגרת. לשם כך, לביצוע תפקידיו ניתנים לרגולטור כנציג/סוכן של המדינה, מגוון כלים וסמכויות ליצירת ויישום מדיניותו, הכוללים בין היתר את המנדט להיכנס להסדרים בינלאומיים. השר הממנה הינו גוף נבחר, הדורש יציבות ו'שקט תעשייתי' ובמקביל רגיש לרחשי הבוחרים והסקטור הרלבנטי. מסיבה זו, הרגולטור נדרש לאחר מינויו, לבצע את תפקידו בצורה מקצועית ואפקטיבית. כל התערבות מטעם השר הנבחר, או הרשות המחוקקת (הכנסת) בפעילות הרגולטור מהווה למעשה פגיעה בזכות קיומו של הרגולטור. מסיבות אלו, על הרגולטור לפעול כל העת להשגת ושמירת איזון, כאשר אחד הכלים המרכזיים שלו הוא – שימוש ברגולציה.

רגולציה – נקודת המוצא של רוב הניסיונות להגדרת המונח 'רגולציה', מקורה בדבריו של סלזניק (Selznick) כי רגולציה הינה פעילות, ממוקדת ומתמשכת אשר נעשית על ידי גוף ציבורי/מנהלי ומוערכת על ידי הקהילה.<sup>8</sup>

הגדרה נוספת, המתייחסת לסוגיית האכיפה ומגדירה רגולציה ככלל מחייב, ניתן למצוא בהחלטת ממשלה 2218 מיום 22.10.2014 בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי, אשר הגדירה רגולציה כ- "חוק או תקנה בת פועל תחיקתי המהווה כלל התנהגות מחייב במסגרת פעילות כלכלית או חברתית, ושהוא בר אכיפה על ידי רשות מינהלית מוסמכת לפי דין."<sup>9</sup> יש לציין כי הגדרה זו, שונה מהגדרות רבות אחרות, המתייחסות לרגולציה ככלי "התנדבותי", המוטמע באמצעות אימוץ וולונטרי ע"י הרגולטור, או ע"י הגוף המוסדר.

על מנת להבין את גודלה והיקפה של 'התופעה הרגולטורית', מעניין להכיר את הנתונים אשר הוצגו על ידי ה-OECD, מהם עלה שבין השנים 2001-2009 פורסמו בישראל כ-6,435 צווים, הוראות, הנחיות ותקנות. רובם בתחום הרגולציה.<sup>10</sup> ממצאי מחקר אשר נערך בנושא, העלו כי קיימת עלייה עקבית חדה בשימוש במונח רגולציה בבתי המשפט, (במסגרת המחקר נקראו 1,202 החלטות של בתי משפט בישראל, בכל הערכאות, בהם

<sup>8</sup> Philip Selznick, *Focusing organizational research on regulation, REGULATORY POLICY AND THE SOCIAL SCIENCE* 363 (Roger Moll ed 1985)

<sup>9</sup> אתר ראש הממשלה. החלטות ממשלה <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/govdec2118.aspx>

<sup>10</sup> איילת הוכמן, אלון חספר ודן לרנמן, מדברים על רגולציה: על המושג "רגולציה" ומקומו במשפט הישראלי. מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות. הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן. אוניברסיטת תל אביב. 2016.

הופיע המונח רגולציה על הטיותיו, עד שנת 2014). זאת, למרות שאין הגדרה אחת מוסכמת למונח.

הגם שאין הגדרה אחידה למילה 'רגולציה', בכל הנוגע להצדקות להשתת רגולציה יש בדרך כלל תמימות דעים וההצדקה המרכזית היא – טיפול בכשלי שוק. במסמך אשר פרסם משרד ראש הממשלה בנושא תורת הערכת הרגולציה, צוטט מדריך הרגולציה האוסטרלי (Australian RIA Guide), במסגרתו זוהו סיבות אפשריות להתערבות רגולטורית<sup>11</sup>. הראשונה אשר זוהתה, היתה **כשל שוק** – מקרים בהם הקצאות הנעשות על ידי השוק מביאות לתוצאות לא יעילות. יכול לנבוע מבעיות של מידע, תחרות והשפעות חיצוניות. השנייה, עניינה **בכשל רגולטורי** אשר מוגדר כעיוות, הנוצר בשוק בעקבות מעורבות ממשלתית לא מאוזנת. לדוגמא, מגבלה על התחרות שאינה תואמת לטובת הציבור, או רגולציה לא יעילה. השלישית עסקה **בסיכון לא מקובל** – Unaccepted Risk, מקרים בהם מי שעלול להיפגע לא יכול להעריך את הסיכון בו הוא נתון, או כאשר הגורם המזיק לא נושא בעלות הנזק (מפגעים בריאותיים/בטיחותיים).

גם בנייר עמדה, אשר פורסם ע"י המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא רגולציה – הרשות המפקחת בשנת 2003<sup>12</sup>, צוינה רגולציה כאמצעי לתיקון כשלי שוק, תוך פירוט מספר דוגמאות לכשלים, בין היתר:

1. מונופול, שתוצאתו העדר תחרות וניצול מעמדו של הלקוח.
2. א-סימטריה במידע – מצב בו אין מידע שלם בידי הלקוחות והיצרנים, במסגרת קבלת החלטות.
3. מוצרים או שירותים ציבוריים – מוצרים שהשימוש בהם על ידי אחד, לא מגביל את השימוש של האחרים או גורע ממנו.

כאמור, רוב הכתיבה מתייחסת לכשלי שוק כאל מניע מרכזי לרגולציה. זאת, בפרט בשוק הבנקאי בו רגולציה פיננסית נדרשת בדרך כלל, על מנת שבעיית המידע הא-סימטרי לא תנוצל לרעה על ידי מי מהצדדים. קרי, הצורך ברגולציה במערכת הבנקאית קם על מנת לשמור על ציבור הצרכנים/הלקוחות ועל האינטרסים שלהם וכספם, מול הבנקים המונופוליסטים עתירי הידע הפיננסי והכוח. בה בעת, מטרת הרגולציה היא גם לשמור

11. תורת הערכת השפעות הרגולציה, משרד ראש הממשלה. נובמבר 2011 עמ' 21

12. נייר עמדה 37 רגולציה – הרשות המפקחת

על הבנק מפני קריסה, כתוצאה ממידע לקוי/חסר בשוק, או מול לקוח בסיכון גבוה ושהחשיפה אליו גדולה.

מהפך הכלכלי יש נטייה לראות ברגולציה, כחלק משוק הפועל לפי כוחות היצע וביקוש ומסיבה זו, לעיתים צרכנים דורשים יתר רגולציה. מאחר והם לא אלו אשר משלמים בגין העלות המלאה שלה, היות ועלות הרגולציה חלה על כל אלו המשתמשים בה ולא רק על אלו אשר דורשים אותה, לעיתים עלול היווצר מצב של רגולציית יתר. כאשר עסקינן בתחום הבנקאי, אין ספק שתגובה ציבורית חריפה למשברים ולקריסות של בנקים ולחץ אשר הופעל מכיוונו על הרגולטור, מהווה גורם מוטיבציוני להסדרת התחום בצורה של רגולציה מחמירה.<sup>13</sup>

בהקשר זה, בנוגע להמלצות ועדת באזל, היו אלו שטענו כי התמיכה הרחבה של ארה"ב בהמלצות ועדת באזל וה"דחיפה" שארה"ב נתנה ליתר המדינות על מנת שיאמצו את ההמלצות, נבעה מכך שפוליטיקאים אמריקאים נדרשו להגיב לדרישות הציבור ליציבות במערכת הבנקאית ובחרו בהשתתפות רגולציה מחמירה (באמצעות המלצות ועדת באזל) והפעלת לחץ על יתר הרגולטורים לאמץ אותה, על מנת לא לפגוע בתחרותיות. לפי טענה זו, אימוץ המלצות באזל, לא בא כאמצעי של שירות לציבור או על מנת למנוע כשל מערכת, אבל כדרך להשית רגולציה בינלאומית אחידה מבלי לפגוע בתחרות.<sup>14</sup>

## מקורות רגולציה בינלאומיים וחוק רך

מקורות רגולציה בינלאומיים – התחום הבנקאי, הוא אחד מהמוסדרים ביותר ואנו עדים לרגולציה אשר מקורה בחקיקה ראשית, חקיקה משנית, צווים, הוראות הפיקוח על הבנקים (הוראות ניהול בנקאי תקין – נב"תים) והוראות והנחיות שמקורן בגופים בינלאומיים. עיקר הרגולציה הבינלאומית בתחום הבנקאי (אשר כאמור, פעילותו הבסיסית כוללת נטילת סיכונים בשוטף למטרות רווח)<sup>15</sup>, מטרתה לחזק את יציבות

<sup>13</sup> Dieter Helm, "REGULATORY REFORM, CAPTURE AND REGULATORY BURDEN Oxford review of Economic policy vol 22. No. 2.2006 P 174

<sup>14</sup> David Andrew Singer, 'Regulating Capital. Setting Standards for the International Financial System Cornell University Press, Ithaca and London, 2007 p.6

<sup>15</sup> גיל גבאי ושי אהרוני, "ניהול סיכונים תפעוליים בבנק – עקרונות באזל 2", רבעון לבנקאות, מאי 2006 עמ' 20-26

הבנקים באמצעות ניהול הסיכונים של התאגידים הבנקאיים בתחומי אשראי, איסור הלבנת הון, איסור מימון טרור, פעילות חוצת הגבולות וכו'.

יישום רגולציה זרה בחוק המקומי, יכול להתבצע בכמה אופנים ובתי המשפט בישראל, מתייחסים למשפט הבינלאומי הפומבי בהתאם למספר כללים: האחד, מנהג בינלאומי המהווה חלק מהמשפט הישראלי – בתי המשפט יחילו אותו בצורה אוטומטית, כל עוד שאינו סותר את החקיקה הישראלית. השני, אמנה בינלאומית (הסכם אשר נחתם בין הצדדים), לא מחייבת את בתי המשפט במשפט הישראלי, כל עוד שלא נקלטה בחקיקה הישראלית. השלישי – חוק ישראלי גובר על משפט בינלאומי, בין הסכמי ובין מנהגי הרביעי – בתי המשפט בישראל, יעשו מאמץ לפרש את החוק הישראלי, בצורה שלא תסתור את המחויבות הבינלאומית של מדינת ישראל.

אימוץ זה של כללי הקליטה של המשפט הבינלאומי, בוצע באופן שלא יפגע באינטרסים של מדינת ישראל, אך יאפשר לבית המשפט להחיל משפט בינלאומי פומבי במידת הצורך.<sup>16</sup> נוסף למקורות העיקריים של המשפט הבינלאומי המוכר, ישנם שיתופי פעולה רגולטוריים בינלאומיים לא פורמאליים וחוק רך.

שיתופי פעולה בין מדינתיים אלו, לא כוללים חתימה על אמנות או יצירת גופים בינלאומיים אשר כפופים לחקיקה או לאכיפה תחת החוק הבינלאומי המנהגי. מדובר בשיתופי פעולה לא פורמאליים בין מדינות ו – גופים פורמאליים שאינם מחייבים מבחינה משפטית (דוגמת FATF), שמטרתו להילחם באיסור הלבנת הון ברמה הבינלאומית<sup>17</sup>), שמטרתם לייצר סטנדרטיים לשחקנים פרטיים.<sup>18</sup>

16. רות לפידות, "מקומו של המשפט הבינלאומי הפומבי במשפט הישראלי" משפטים יט (תש"ן) 807. פרוף' לפידות מבצעת הבחנה בין אמנה דקלרטיבית לאמנה קונסטיטוטיובית. אמנה דקלרטיבית, נכללת בקבוצת האמנות המבוססות על מנהג בינלאומי ומהוות קודיפיקציה שלו (כגון אמנת האג) והן יהיו חלק מהמשפט הישראלי מאחר ומנהג מונח ביסודן. אמנות קונסטיטוטיוביות קובעות כללים חדשים של המשפט הבינלאומי וכנראה אין לא נקלטות אוטומטית למשפט הישראלי. שם עמ' 812. לניתוח הנושא ראה מאמר מאת עמיחי כהן, "בית המשפט העליון והעימות הישראלי-ערבי: מבט מן המשפט הבינלאומי. קרית המשפט ו (תשס"ו), 263-332

17. Financial Action Task Force למידע נוסף ראה אתר של הארגון

<http://www.fatf-gafi.org/about>

18. 'Eyal Benvenisty 'Coalition of the willing' and the evolution of informal international law

Tel Aviv University Law Faculty Papers, paper 31. 2006 p3-6



חוק רך – במסגרת פעילות א-פורמאלית זאת, קיים ה-*SOFT LAW* – חוק רך, שהינו כלל בינלאומי המורכב מסט של כללים משפטיים או חובות לא פורמליים, אשר נוצר ע"י קבוצה של רשויות מדינתיות ספציפיות ומאומץ לתוך החקיקה המקומית או לתוך הקודים המנהליים של המדינות.<sup>19</sup> הצמיחה של חוק רך נובעת מחוסר תאימות של החוק הקשה, אשר אין ביכולתו להתמודד עם חסמים ביחסים בינלאומיים הנובעים משינויים כלכליים או פוליטיים. ביסוד החוק הרך, קיימת הסכמה לכללים בסיסיים של חוק או אמנה, זאת בעיקר בתחומים המתפתחים בצורה מהירה, כגון רגולציה פיננסית בינלאומית או סחר חופשי.

*Ruth Plato – Shinar & Rolf Weber* התייחסו במאמרם לסוגיית החוק הרך בתחום הפיננסי הגלובלי והבהירו כי, יצירת חקיקה ורגולציה באמצעות חוק רך, התפתחה על ידי ארגונים כאמצעי צדדי של חקיקה. זה מתרחש, במקרים בהם המדינות הריבוניות בוחרות שלא להתערב ביחסים בינאישיים ו/או כאשר השחקנים בשוק לא מצליחים למצוא פתרון בכוחות עצמם ו/או, כתוצאה מהתרחשות של כשלי שוק. לדבריהם, בבסיס השאלה האם רגולציה בינלאומית מחייבת מהווה "חוק רך" או לא, עומדת ההערכה בעניין אומדן הציות אשר החוק מקבל בשוק אשר אליו הוא רלבנטי. קרי, הלגיטימציה להגדיר הוראה בינלאומית לא מחייבת כחוק רך, צומחת מהיקף שיתוף הפעולה שההוראה מקבלת על ידי השוק הרלבנטי.

מאחר וחוק רך נוצר במנותק מטריטוריה או ריבונות זו או אחרת, הוא לא נאכף על ידי המדינה והוא בר שינוי בהתאם לסביבה בה הוא מוחל, יש סיכוי גבוה יותר שהוא יאומץ על ידי השחקנים בשוק הרלבנטי. חוק רך בתחום הפיננסי, הינו בעל יתרון משמעותי, מאחר והוא בדרך כלל יענה על השאלות האמתיות והצרכים של השוק (היות והוא נדון ונוצר על ידי השחקנים עצמם), יצירתו זולה יחסית לחקיקה רגילה (מאחר והמעורבות של ישויות פרטיות וארגונים בין מדינתיים נוטה לכלול פחות עלויות) ובה בעת, החוק אשר יוטמע יהיה מספיק גמיש, על מנת לאפשר לשחקנים להחיל אותו בשטחם בצורה המתאימה להם. בסופו של דבר נראה כי חוק רך, הינו רגולציה עצמאית מנורמות מדינתיות, ארגוניות ומערכתיות של חקיקה לאומית, לכן הוא יכול להיות יעיל יותר ובעל גמישות רבה יותר מחוק רגיל.

למול החוזקות של חוק רך, קיימות אי אלו חולשות אשר עיקרן בעובדה שהוא מהווה פתרון צדי לחקיקה ראשית. לאור זאת, הוא נעדר את השקיפות אשר קיימת בתהליכי חקיקה מוסדרים ומאחר ואין תהליך של אכיפה. בנוסף, היות והחוק אינו מחייב, יישומו ואכיפתו יהיו שונים בהתאם לטווח אשר יוגדר על ידי רשויות האכיפה במדינות אשר יבחרו לאמץ אותו. מצב זה מוביל לסיטואציה בה, חלק מהשחקנים יאכפו את הרגולציה בצורה מחמירה יותר, חלק בצורה מחמירה פחות וחלק בכלל לא, בעוד שכולם ייהנו מהפירות של האכיפה על ידי המדינות האחרות (free rider / טרמפיסט).<sup>20</sup>

בניגוד ליישום והטמעה של חקיקה מטעם הרשות המחוקקת (שהינה חקיקה מחייבת, הנאכפת על ידי רשויות האכיפה השונות), ההחלטה לאמץ וליישם רגולציה בינלאומית רכה, נתונה בידי הרגולטור השואב כאמור את סמכותו מטעם המדינה והמשרד הממנה אותו. כפי שראינו לעיל, המנדט של המפקח על הבנקים, כגוף המסדיר את פעילות המערכת הבנקאית, מוודא יציבות ושומר על תחרות, הוא מנדט מורכב הדורש יצירת איזון בין כוחות מנוגדים.

### אימוץ משטר רגולטורי בינלאומי ומקורות

מחקרים רבים בחנו את השאלה: מדוע רגולטור מקומי, יבחר לשתף פעולה עם רגולציה בינלאומית בלתי מחייבת? השיקולים כוללים בין היתר: קיום של פער רגולטורי בתחום מסוים בו המחוקק המקומי לא מעוניין להתערב, ממשקי אכיפה יעילים וזולים יותר בהעדר מעורבות של המדינה, הגנה מפני סיכונים כלל מערכתיים ויישור קו עם הרגולטורים השונים, הרצון להיות חלק מהקהילה ולשמר את התחרותיות מולה.<sup>21</sup> נוסף לשיקולים אלו, במקרים מסוימים הרגולציה מהווה אמצעי עבור הרגולטור להתמודדות עם לחצים מקומיים או דרך לכבילת המחוקק (אימוץ רגולציה בינלאומית מחמירה כאמצעי להגבלת המחוקק מחקיקת חוקים בעתיד, בשוק בו הרגולטור הינו מוחלש).

<sup>20</sup> Ruth Plato – Shinar & Rolf Weber, "Consumer protection through soft law in 237 - 235 'עמ' Ruth Plato-Shinar an era of global financial crisis", The changing landscape of global financial governance and the rule of soft law, Friedle Weiss, Armin j. kamell, Brill Mijoff, Boston 2015 p. 235-237

<sup>21</sup> Daniel E. Ho, "Compliance and International soft law: why do countries implement the basel accord" Journal of International Economic Law (2002) 647-688. Oxford University Press

על הרגולטור מתוקף תפקידו להתנהל כל העת, תוך יצירת איזון בין שני לחצים המופעלים עליו מהשוק ומהגוף הנבחר. מחד, עליו לשמור על קיומה של תחרותיות ולהיות רגיש להשלכות של הרגולציה על התחרותיות בשוק. זאת, בין היתר מתוך ההבנה שלהבדלי רגולציה בין מדינות (ארביטראג' רגולטורי), יש השלכות משמעותיות על יכולת התחרות של חברות בשוק המקומי ובכלל.<sup>22</sup> מנגד, עליו לוודא שהיציבות הפיננסית תישמר ובמסגרת זו להשית הנחיות רגולטוריות להסדר פעילות השוק.

**David Andrew Singer**, מנתח את השוק הבנקאי וטוען שתחרותיות ויציבות מקיימות יחסים הופכיים ומציע מודל לבחינת טווח ההחלטה המקובלת (Acceptable) של הרגולטור, תחת האילוצים בו הוא פועל. לגישתו, במסגרת פעילות האיזון העדינה הנדרשת מהרגולטור, קיים טווח של פעילות (אליה הוא מתייחס כאל WIN SET). אותה 'מערכה מנצחת', היא זו שבה הרגולטור שומר על רמת תחרותיות מספקת על ידי הנהגת מדיניות לא נוקשה מדי (למנוע אובדן שוק), ובה בעת לא רפה מדי על מנת לשמר את היציבות (למנוע משבר אמון ופנייה למחוקק). בסופו של דבר, רק מדיניות רגולטוריות בה היציבות או התחרותיות נופלים מתחת לטווח תהיה כזאת שהתועלת של מעורבות המחוקק, עולה על העלויות של התערבות (מבחינת המשק ומבחינת הרגולטור עצמו).<sup>23</sup>

## מקורות רגולציה בנקאית בינלאומיים

הבנק להסכמים בינלאומיים (BIS - Bank of International Settlements) – נוסד ב-17 למאי 1930 והוא המוסד הפיננסי הבינלאומי הוותיק ביותר. חברים בו 60 בנקים מרכזיים מרחבי העולם, אשר היקף פעילותם הכלכלית מהווים ביחד 95% מהתוצר העולמי הגולמי. אחד מהמטרות המרכזיות של BIS, היא קידום יציבות מוניטרית ופיננסית, באמצעות כינון שיתופי פעולה בזירה הבינלאומית. לשם כך הוא, משמש בין היתר מקום מפגש לוועדות וכנסים, של נגידים מבנקים מרכזיים ממדינות שונות. כיום הוא מספק מקום מפגש ל-9 ועדות, כולל "ועדת באזל" ויש לו שתי נציגויות בהונג

22. לדוגמה – מדינה בה הרגולציה מקלה, תאפשר פעילות זולה יותר ותמשוך יותר עסקים, לעומת מדינה בה דרישות הרגולציה מחמירות ודורשות עלויות מוגברות מבעלי העסק עד כדי הרתעתם.

23. David Andrew Singer, 'Regulating Capital. Setting Standards for the International Financial System', Cornell University Press, Ithaca and London, 2007

קונג ובמקסיקו סיטי. יש לציין כי, כבנק BIS לא מקבל פיקדונות, או מספק שירותים פיננסים לפרטים או תאגידים.<sup>24</sup>

ועדת באזל - Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) - כפי שצוין לעיל, במהלך שנות ה'70, החלה פעילות רב צדדית ליצירת אחידות בתחום הפיקוח הבנקאי, במטרה להוביל סטנדרטיזציה פיקוחית של כלל הבנקים בזירה העולמית, למנוע קריסה כללית ולאפשר תחרות הוגנת. בשנת '74 התכנסו בבאזל נציגי הסקטור הבנקאי הבינלאומי של המדינות המתועשות (G10-), על מנת ליצור כללים פיקוחיים א-פורמליים בתחום הבנקאות. מטרת ועדת באזל היתה, להגיע להסכמה בינלאומית לסטנדרטים של התנהלות נאותה ושיתוף פעולה בפיקוח הבנקאי הבינלאומי.<sup>25</sup>

מאחר ולוועדת באזל אין סמכות חוקית או אכיפתית, האכיפה האפקטיבית של המלצותיה תלויה באכיפה פרטנית של כל אחד ואחת מהמדינות המאמצות אותה.<sup>26</sup> המלצות הועדה, הכוללות מגוון של הוראות שמטרתן בין היתר, זיהוי מוקדם של הפוטנציאל למשבר כלל מערכת, הפכו לסטנדרט לרגולציה בנקאית בינלאומית למתן שירותים בכול העולם. לאור השיעור הגדול של מדינות אשר בחרו לשתף פעולה וליישם את המלצות הועדה, כיום ההמלצות קיבלו מעמד מכובד של "חוק רך".

בשנת 1988 פרסמה ועדת באזל, מסמך אשר עסק בעיקר בסיכון אשראי, במטרה להבטיח גיבוי של מסגרת הון הולמת בפעילות הבנקאית הבינלאומית, תוך יצירת סביבה מאוזנת ותחרותית יותר. המסמך, (*Basel Capital Accord*) הידוע בשם 'באזל I'<sup>27</sup>, פירט את ההסדר בין הבנקים המרכזיים בעולם, לגבי סטנדרטים משותפים לדרישות הון מינימאליות.

זמן לא רב ממועד פרסום מסמך "באזל I", המלצותיו אומצו ע"י למעלה מ-100 מדינות ברחבי העולם. זאת למרות שכבר במסמך המקורי, מחברי המסמך היו ערים לליקויים

24. לפרטים נוספים ראה אתר רשמי של BIS <https://www.bis.org/>

25. כיום חברות בוועדה 28 מדינות

26. Lawrence C. Lee עמ' 4 הערת שוליים 14

27. ראה זברי דוד רוטנברג יואל הכט במחקרם "הקשר שבין עסקים מחזורי במשק לבין היקף האשראי הבנקאי ואיכותו

על רקע הסכם II באזל הניסיון הישראלי", הפיקוח על הבנקים, יחידת המחקר. מרץ 2006. עמ' 7

<http://www.boi.org.il/deptdata/pikuah/papers/dp0601h.pdf>

הדורשים טיפול. על מנת להתייחס לליקויים אלו, פורסמו אחר כך מסמכים נוספים בהיבטים שונים בתחום ניהול סיכונים כמו: סיכוני ריבית, סיכוני שוק, סיכונים תפעוליים וכד'.<sup>28</sup> ועדת באזל התכנסה מספר פעמים נוספות וביוני 2004, אישרו נגידי הבנקים המרכזיים וראשי הגופים המפקחים על הבנקים במדינות ה-G10 את ההצעה הסופית של הוועדה: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework, מסמך הידוע בשם **באזל II**<sup>29</sup>

המלצות באזל II, תפסו נתח הולך וגדל מסדר היום של הבנקים בארץ ובעולם, בהצבת רף חדש בכל הקשור לניהול הסיכונים בבנקים, כאשר היה ברור שההיערכות ליישומן תימשך מספר שנים ותהיה כרוכה בהשקעות גבוהות. הרעיון המרכזי מאחורי עבודת הוועדה בנושא "הלימות ההון" הוא – **שההון העצמי של הבנק משמש "קו הגנה אחרון" מפני מצב של חדלות פירעון (Default)**. במילים אחרות, ההון העצמי של הבנק משמש "כרית ספיגה אחרונה", להפסדים בלתי צפויים של הבנק.

### הטמעת מערך ניהול סיכונים (באזל II) בישראל

בינואר 2007 הודיע המפקח על הבנקים, כי המלצות הוועדה להתכנסות בינלאומית למדידת הון ולתקני הון שפורסמו ביוני 2006 (להלן – באזל II), יחולו על התאגידים הבנקאיים החל משנת 2009 וכי על כל התאגידים הבנקאים להיערך באופן שיבטיח את מוכנותם למועד.<sup>30</sup>

על מנת לעמוד במשימה, קבע הפיקוח רשימה של נושאים לביצוע (אבני דרך) כולל לו"ז לסיום, הועברה רשימה של דרישות ראשוניות לבנקים והוקמו שישה צוותי עבודה לגיבוש הדרישות מהתאגידים הבנקאיים בתחומים השונים. במסגרת זו, הובהר כי צוותים אלה יקיימו דיונים עם התאגידים הבנקאיים, על בסיס טיטות שיופצו לקראת כל דיון.

28. רבינוביץ' יובל, "באזל 2: הספירה לאחור החלה".

29. גיל גבאי ושי אהרוני, "עקרונות באזל 2 - כל מה שרציתם לדעת על באזל 2: חלק א'", עולם הבנקאות. 01/12/2005. ראה <http://www.ibank.org.il/Articles2.asp?ID=41&ParentID=10>

30. חוזר בנק ישראל "היערכות ליישום המלצות הוועדה הבינלאומית לפיקוח על הבנקים באזל II" 27 במאי 2007 b6008111. התייחסות לחוזר ראה ב: <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/090105h.aspx>

31.12.09. ראה סקירת בנק ישראל 2010, פרק ג' פעולות הפיקוח על הבנקים. <http://www.boi.org.il/deptdata/pikuah/skira10/ch-c.pdf>

במהלך היערכות זו, הופצו למערכת הבנקאית טיוטות רבות בנושאים שונים אשר נדונו בפגישות שוטפות עם נציגי המערכת הבנקאית בצוותי עבודה ספציפיים. ב 2.12.2009, נשלח לבנקים מכתב מטעם הפיקוח בנושא 'מנהל סיכונים ראשי ופונקציית ניהול סיכונים'.<sup>31</sup> עם קבלת ההנחיות ליישום הוראות באזל II, היה ברור כי לאור הנחיות באזל II יצטרכו הבנקים לשנות תפיסה ותהליכי עבודה, שכן באזל II מחייב את הבנקים לחשיפה שיטתית של נתונים וסיכונים אשר בעבר הוצנעו.<sup>32</sup>

בחוזר מס' ח' - 06 - 2356 בנושא **ניהול סיכונים** (הוראת ניהול בנקאי תקין 310), אשר פורסם על ידי הפיקוח על הבנקים ב-21.23.12<sup>33</sup>, פורט כי בעקבות המשבר בשווקים הפיננסיים שהחל באמצע 2007, התחדד הצורך בניהול סיכונים סדור וכלל תאגידי, אשר תומך ביכולתו של התאגיד הבנקאי לזהות ולהגיב לסיכונים מתפתחים, כרכיב הכרחי במערכת בנקאית.<sup>34</sup> בנוסף הובהר כי מדובר בתפיסת ניהול סיכונים כלל תאגידית (Management Risk Wide Firm) על פי תפיסה זו, תהליכי ניהול הסיכונים לגבי כל סוג סיכון (זהו, מדידה והערכה, בקרה והפחתה, ניטור ודיווח) צריכים להתקיים מעבר לקווי העסקים, לרוחב כל פעילויות התאגיד הבנקאי. נקבע כי יישום ההוראה יבוצע בהתאם לגודל ולמורכבות של התאגיד הבנקאי, מאחר וההוראה מכוונת לתהליכים וסטנדרטים מינימאליים החלים על כל התאגידים הבנקאיים בארץ.

במטרה ליצור שפה אחידה, ההוראה הגדירה מספר מושגים מרכזיים בתהליכי ניהול הסיכונים (הגדרות כגון: ניהול סיכונים, ניהול סיכונים כלל תאגידי, תיאבון סיכון, פרופיל סיכון, מסגרת ניהול הסיכונים וריכוז סיכון וכד'). בהתאם לחוזר ולהוראה, ממשל ניהול סיכונים מתבצע ברמות סמכות ואחריות שונה בשלושה קווי עסקים.

31. מכתב הפיקוח על הבנקים ראה <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/LettersAndCircularsSupervisorOfBa> :nks/LettersOfTheBankingSupervisionDepartment/200944.pdf

32. ראה <http://www.ibank.org.il/Articles2.asp?ID=41&ParentID=10>. גיל גבאי ושי אהרוני, "עקרונות באזל 2 - כל מה שרצייתם לדעת על באזל 2: חלק א'", עולם הבנקאות. 01/12/2005. להלן: מאמר גיל/אהרוני

33. ראה אתר בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, יחידת ההסדרה. מצ"ב - נספח <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/%D7%97%D7%95%D7%96%D7%A8%202356%20%D7%91%D7%A0%D7%95%D7%A9%D7%90%20%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C%20%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D.pdf>

34. ההוראה התבססה בעיקר על עקרונות באזל לניהול סיכונים, כפי שבאו לביטוי בהמלצות באזל בנושא "הנחיות משלימות 1 לנדבך השני" מיולי 2009 וב"עקרונות לחיזוק הממשל התאגידי" מאוקטובר 2010.

תפיסת תפקיד	כפיפות	פונקציה	
הנהלת היחידה נוטלת הסיכון נושאת באחריות מלאה לניהול הסיכונים ויישום סביבת בקרה נאותה על פעילותה (כגון עקרון ארבע עיניים, גורמי בקרה ייעודיים בקווי העסקים	מנהל קו העסקים	קווי עסקים - כל יחידה נוטלת או יוצרת סיכונים	קו ראשון
תפקידו לסייע להנהלה לקדם ראייה משולבת, כלל תאגידי של הסיכונים, לתכנן ולפתח את מסגרת העבודה לניהול סיכונים ובכלל זה לקבוע את מתודולוגיות העבודה, לאתגר את ניהול הסיכונים בקווי העסקים על מנת לוודא את השלמות והאפקטיביות שלו.	מנכ"ל	ניהול סיכונים	קו שני
תפקידה לבחון (על פי רוב בדיעבד) את תקינותם ואת יעילותם של תהליכי ניהול הסיכונים בהתאם ליעדי התאגיד הבנקאי ולחשוף חולשות בבקורות הפנימיות.	דירקטוריון	ביקורת פנימית	קו שלישי

ההוראה פירטה את תפקידו של כל אחד מקווי העסקים, והתייחסה בין היתר ל: (1) **קיומה של תרבות ארגונית** לניהול הסיכונים. במסגרת זו הובהר כי על התאגיד לקיים תרבות ניהול סיכונים המשתקפת בנורמות והמנהגים לפיהם פועלים בתאגיד הבנקאי, בנוגע לאופן בו הם מזהים, מבינים, דנים, מקבלים החלטות ופועלים בנוגע לסיכונים. ההתייחסות לתרבות ארגונית תכלול, בין היתר: גיוס אנשי מקצוע מתאימים בעלי מומחיות להבנת הפעילויות, עידוד העובדים לזהות ולהציף סיכונים בעצמם ולא לסמוך על גורמי הבקרה והביקורת מתוך ההכרה בכך שיש להם אחריות לא רק לפעילות העסקית, אלא גם לסיכונים הנובעים ממנה. (2) **הקמת פונקציית ניהול סיכונים** – הקמת פונקציה חדשה שבראשה מנהל סיכונים ראשי. פונקציה זו היא אחד הכלים המרכזיים שמסייעים להנהלה הבכירה בניהול סיכונים (כקו הגנה שני). למנהל הסיכונים הראשי, יהיה מעמד ועצמאות שיבוא לידי ביטוי בהיבטים הבאים: חברות בהנהלת הבנק – מנהל סיכונים ראשי בכיר, בעל ניסיון בנקאי בתחום רחב של סיכונים ויכולת להביע את דעתו באופן עצמאי אל מול המנהלים האחראים על קווי העסקים.

על מנת לשמר את אי התלות של מנהל הסיכונים הראשי, הציפייה היא שהוא יעסוק בכך כתפקיד מרכזי, ולא יעסוק בתפקידים נוספים בקווי העסקים או בפונקציות המטה. בנוסף נדונו סמכויות ניהול הסיכונים ותרומתן.

מהאמור עולה כי מדובר היה בהטמעה של מהלך משמעותי, מבחינה תפעולית, מבנית, עסקית וכלכלית. במאמר אשר פורסם בגלובס נטען כי העלויות של יישום הוראות באזל בבנק דיסקונט מוערכות בכ 80 מיליון דולר וכי בבנקים בעולם שגודלם דומה לדיסקונט הושקעו בבאזל 2 במוצע 80 מיליון דולר, רובם בהוצאות על IT.<sup>35</sup> ההערכה כיום היא – שעלות יישום הרגולציה הבנקאית ברמה העולמית, מגיעה ל-270 מיליון דולר בשנה, בגין עלויות הקשורות בציות (compliance).<sup>36</sup>

## האפקטיביות של יישום המלצות בנושא ניהול סיכונים

### ועדת באזל - רשת רגולטורית טרנס-ממשלתית

כאמור, המתודולוגיה של ועדת באזל אומצה על ידי רגולטורים רבים ומיושמת כיום כמעט בכל המוסדות הפיננסיים הנחשבים ברחבי העולם. זאת, למרות שהמלצות הועדה אינן מהוות אמנה או הסדר בילטרלי ולא מחייבות את חברי הועדה (לוועדה איך סמכויות משפט/אכיפה).

לאור השיעור הגדול של מדינות אשר בחרו לשתף פעולה וליישם את המלצות הועדה, ההמלצות קיבלו מעמד מכובד של "חוק רך" ויש הטוענים כי השימוש של ועדת באזל בחוק רך, בא על מנת לעודד את הרגולטורים לאמץ רגולציה זו, המסייעת בהתמודדות עם כשלים בנקאיים ברחבי העולם ופועלת לחיזוק הפיקוח על הבנקאות הבינלאומית, מבלי להטיל דרישות חוקיות מקומיות חדשות ולהתערב בריבונות המקומית (ובמקביל

35. מאמר גלובס - "עלות הטמעת באזל בדיסקונט 80 מ' דולר", עירן פאר 26.2.2007 <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000186956>

36. Peter Farley, *Capital Markets Strategist, Finastra* SPOTLIGHT ON COMPLIANCE COSTS AS BANKS GET DOWN TO BUSINESS WITH AI July 4, 2017

[/https://internationalbanker.com/technology/spotlight-compliance-costs-banks-get-business-ai](https://internationalbanker.com/technology/spotlight-compliance-costs-banks-get-business-ai)



לשמור על התחרותיות).<sup>37</sup> מנגד, יש הטוענים שפעילות ועדת באזל היא דוגמה לרשת רגולטורית טרנס – ממשלתית, אשר מפעילה כוח רב ואפילו רב מדי.

חשש זה מפני כוחה הרב של ועדת באזל, נובע בין היתר מאחר ועיקר פעילות הועדה נעשית בצורה לא שקופה. הועדה פועלת בצורה –פורמלית, מתוך קונצנזוס בין חברי הועדה והיא בעיקרה פעילות לא פומבית, אשר לאורך שנות פעילותה שאפה לשמור על פרופיל נמוך. כעדות לרצונה של הועדה לשמור על פרטיות, מסמכי היסוד של הועדה משנת 1975, פורסמו לציבור רק 5 שנים מאוחר יותר כאשר אושרו על ידי הבנק המרכזי.<sup>38</sup>

חברי הועדה, מפתחים רגולציה רבת עוצמה החולשת על הפעילות העסקית השוטפת של המערכת הבנקאית ועובדיה, ברוב מדינות העולם. יש הרואים בכך טעם לפגם ואפילו סיכון,<sup>39</sup> מאחר ופעילות הועדה נעשית במבנה של 'מועדון חברים' קטן, סגור והומוגני שמטרתו להגיע להסכמות מהר ובגמישות פנימית. העדר פורמליות זו בפעילות הועדה, עלול לשמש כאמצעי מכוון למניעת שקיפות ומוביל בין היתר לכך, שחלק ניכר מהמלצות הועדה לא ברורות למערכת ויש קושי להסבירן.

טענה נוספת היא שהמעבר לרגולציה גלובלית בחסות יישום המלצות ועדת באזל ויצירת הרמוניזציה רגולטורית, פוגם בתחרות הרגולטורית ומונע מרגולטורים ומחוקקים לייצר רגולציה טובה יותר. זאת, מאחר והרצון של הרגולטורים המקומיים לשתף פעולה עם רגולציה בינלאומית (במטרה להגביר את כוחם), נעשה לעיתים תוך התעלמות משחקנים מקומיים המעוניינים להשפיע וליצור תחרות ורגולציה יעילה ואפקטיבית יותר.

בהתאם לרציונל זה, הרמוניזציה רגולטורית יוצרת מצב של תקיעות, אשר מאטה את היכולת לבצע שינויים רגולטורים ופוגמת בגמישות של הרגולטור המקומי להיטיב

37. Lawrence L. C. Lee עמ' 6

38. Zaring David. 'international law by other means The twilight existence of international funancial organizations.' Texas international law journal. 1998, vol 33:281. P. 288

39. Michael S. Barr & Geoffrey P. Miller, "Global Administrative Law: The view from Basel", The European Journal of International Law . 2006. vol. 17. No 1. p 17

ציטוט של דברי John Lafalce שהיה חבר בוועדה לשירותים פיננסיים בבית הנבחרים האמריקאי.

להתמודד עם מצבים פנימיים. זאת, בניגוד למצב של תחרות רגולטורית, אשר דורשת חידושים מהרגולטור, על מנת לשמר את מעמדו על המערכת הבנקאית.<sup>40</sup>

### הלימות הון – מאקרו ומיקרו

הכתיבה האקדמית מבחינה בין שתי מטרות אפשריות לקיומה של מדיניות ניהול סיכונים:

1. לאתר מבעוד מועד, מוקדים של סיכון לא מוכרים, על מנת לצפות את המשבר הגדול הבא ולמנוע אותו. כאשר התייחסות במקרה זה, היא ברמת המאקרו על המערכת בכללותה, במטרה למנוע כשל מערכתי. (בשפה המקצועית מתייחסים

למדיניות זו כ-Macroprudential policy)

2. למפות את הסיכונים, להעריך אותם, להכיר אותם ואולי לצמצם ברמת הבנק הבודד, במטרה למנוע כשל של תאגיד בנקאי ולשמר את הפעילות שלו מול ציבור המפקידים שלו. (בשפה המקצועית מתייחסים למדיניות זו כ-Microprudential

policy)<sup>41</sup>

במרכז המלצות ועדת באזל, עומדת הדרישה מהבנקים ליצור ולשמור על 'כרית בטחון' פיננסית, המותאמת לנתוני הבנק הספציפיים. דרישה זו, הינה דרישה פרטנית ברמה המיקרו יציבותית (Micro Prudential), אשר לידם של מבקרים רבים, הרבה פחות יעילה לעומת רגולציה הנובעת ממדיניות כוללת אשר מתייחסת לשוק בצורה הוליסטית במטרה להתמודד עם סיכון מערכתי ולא רק מקומי (Macro Prudential).

הטענה כי מדיניות **מיקרו יציבותית**, פחות יעילה מרגולציה המתייחסת לשוק בצורה הוליסטית, מבוססת בין היתר על הבדלים במטרת הרגולציה, כפי שהיא מוגדרת על ידי הרגולטור. במידה והמטרה היא למנוע כשל ספציפי, אשר קשור להתנהגות ייחודית של תאגיד מסוים (Idiosyncratic failure), מן הראוי, לנסות למנוע אותו באמצעות החלת הוראות רגולציה פרטניות לתאגיד (מיקרו). בניגוד לכך, במידה והמטרה היא למנוע כשל כלל מערכתי בנקאי (Systemic failure), אזי נטען שנקיטת רגולציה אשר לא משקללת

40. Michael S. Barr & Geoffrey P. Miller עמ' 20

41. Jean – Charles Rochet, "why are there so many bank crises?" 2008 Princeton university press. P.4

Microprudential policy – "to protect the small depositors, by limiting the frequency and cost of individual bank failure Macroprudential policy- to protect the bankind system as a whole, by limiting the frequency and cost of (systemic banking crises". P3-4

את המצב בשוק וממוקדת בתאגידיים ברמה הפרטנית, לא מקדמת את המטרה של מניעת כשל.

ראוי לציין בהקשר זה, כי בנק ישראל היה ער לדיון בנושא מדיניות מאקרו, ובהקדמה לסקירה אשר נתן הפיקוח על הבנקים בשנת 2009 הבהיר המפקח על הבנקים דאז, רוני חזקיהו כי " חוק בנק ישראל החדש, שנכנס השנה לתוקף, רותם גם את הפיקוח על הבנקים לפעילות לשם השגת יעדיו, וביניהם השמירה על יציבותה של המערכת הפיננסית כולה והבטחת פעילותה הסדירה. זאת, בין השאר, באמצעות קידום מדיניות מקרו-יציבותית (Macro-Prudential) שמטרתה חיזוק עמידותה של המערכת הפיננסית בפני זעזועים ומיתון ההשפעה של התממשות סיכון פיננסי על הכלכלה הריאלית".<sup>42</sup>

במחקר אשר נערך בנושא, נדונו ההבדלים בין הגישות הללו תוך התמקדות בדרישת הרגולטורים מהבנקים לשמר כרית בטחון קבועה.<sup>43</sup> לטענת החוקרים, הדרישה שכרית הביטחון תהיה זהה בעתות שפע ובעתות שפל, מובילה את הבנק הפרטני במקרה בו הוא יורד מתחת לרף הנדרש, לבצע אי אלו פעולות (אשר לא תמיד עומדות בקו אחד עם מטרותיו ארוכות הטווח), רק על מנת לחזור לרף המבוקש תוך סיכון איתנותו בטווח הארוך. מצב העלול להיות בעל סיכון רב למערכת כולה, במידה ויותר מבנק אחד נדרש לבצע פעולות אלו הפוגעות בכשירותו.

אחת ההצעות אשר מועלות על ידי החוקרים ובאות לביטוי במאמרים נוספים בתחום, עניינה בהתאמת דרישות ההון לזמנים המשתנים. הכוונה היא, לאפשר לתאגידיים הבנקאים בעתות של שפע לשמור על כרית הון גדולה במיוחד (מה שלא פוגע בעסקים ומהווה הגנה לתקופות קשות, ככל שתהיינה) ובעתות של שפל, לאפשר לתאגיד הבנקאי לצמצם את כרית הביטחון כך שהבנק יכול להמשיך ולעשות עסקים במטרה לצאת מהתקופה הבעייתית ביתר קלות. בבסיס ההצעה, הטענה שהבנקאים יודעים לנהל את עסקיהם, בעוד שהרגולטור המשקיף ממעוף הציפור עלול לשגות ע"י הנחתת דרישה

42. דברי המפקח על הבנקים דאז, רוני חזקיהו בהקדמה לסקירת בנק ישראל לשנת 2009 [http://www.boi.org.il/he/](http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/skira09_skira09h.aspx)

43. Samuel G. Hanson, Anil K Kashyap, and Jeremy C. Stein. 'A Macroprudential Approach to Financial Regulation', Journal of Economic Perspectives – Volume 25, Number1- Winter2011 – p. 3-28

קבועה, אשר בעתות של שפל, יש בה על מנת לפגוע במאמצי הבנק לשקם את פעולתו ועסקיו.

בהקשר זה יש הסבורים, כי החולשה המרכזית של באזל היא שההמלצות לא עושות הבחנה בין Idiosyncratic shocks הנשלטים במידה מסוימת על ידי התאגיד הבנקאי הספציפי, לבין Macroeconomic shocks שיש להם השלכות על כל המשק וביכולתם להוביל לכשל מערכתי.<sup>44</sup>

### מערך ניהול סיכונים - אפקטיביות

השאלה האם יש צורך בקיומו של מערך ניהול סיכונים הינה שאלה רלבנטית, מאחר ותהליך של ניהול סיכונים התקיים במערכת הבנקאית ובמערכת אחרות הרבה לפני שהמונח הפך להיות שגור ולעוס. קווי העסקים בבנק, מחלקות האשראי, ביצעו את תהליך ניהול הסיכונים הפנימי שלהם, בהתאם להנחיות לפני כל עסקה ולפני כל פעילות שהיה בה רכיב של סיכון. בעשורים האחרונים ולאור המשברים הקשים אשר פקדו את המערכת הפיננסית בפרט, נושא ניהול הסיכונים עלה דרגה וקיבל פנים חדשות.

מחקר אשר נערך בנושא, דן בשאלה האם הנוכחות של מנהל סיכונים ראשי (Chief Risk Officer – CRO), כנושא משרה בכיר בתאגיד הבנקאי, השפיעו בצורה חיובית על הפעילות של הבנקים במהלך המשבר הפיננסי של שנת 2008. המחקר, אשר סקר נתונים כמותיים על 573 בנקים (נתונים מלאים אשר נתקבלו רק מ 372 בנקים)<sup>45</sup>, העלה בין היתר, את הממצאים הבאים:

1. ב-49 בנקים, מתוך 372 הבנקים אשר נדגמו, ה-CRO היה חבר הנהלת הבנק. בהקשר זה יש לציין כי המחקר הזה בוצע בשנת 2012 ואני מעריכה שהיום הממצאים היו מראים נוכחות גבוהה יותר של מנהלי סיכונים ראשיים בתאגידים בנקאיים. הממצאים העלו כי **בנקים בהם ה-CRO חבר הנהלה, הציגו נתונים טובים יותר מבחינת ROE ו-ROA<sup>46</sup> במהלך המשבר** ובסבירות גבוהה יותר ניהלו ועדות ניהול סיכונים ודיווחו ממצאים להנהלה ולדירקטוריון.

44. Mathias Dewatripont & Jean Tirole, "The prudential Regulation of Banks", 1994. MIT Press p.185

45. Vincent Aebi, Gabriele Sabato, Marcus Schmid, 'Risk management, corporate governance, and bank performance in the financial crisis'. Journal of banking & finance.36 (2012) 3213-3226

46. Return on equity ROE : תשואה על ההון ו- Return on Assets ROA : תשואה על נכסים. שני מדדים פיננסיים משמעותיים למדידת רווחיות

2. בבנקים בהם CRO דיווח ישירות לדירקטוריון, תפקדו הרבה יותר טוב בתקופת המשבר, מבנקים בהם הדיווח נעשה למנכ"ל. עלה כי, כאשר הדיווח של ה-CRO נעשה ישירות לדירקטוריון, האג'נדה שלו קיבלה את תשומת הלב הנדרשת בצורה טובה יותר.
3. יש חשיבות משמעותית לקיומו של 'ממשל סיכונים' בתאגידים בנקאיים וכי בנקים אשר מעוניינים להתמודד מול משבר עתידי ישכילו אם יפעלו על מנת לשפר את פעילות פונקציות ניהול הסיכונים שלהם.<sup>47</sup>

ממצאי המחקר מעלים שני דברים מרכזיים: האחד, בבנק בו מכהן מנהל סיכונים ראשי, מדדי הרווחיות היו גבוהים יותר ביחס לבנקים שלא כיהנו בהם מנהלי סיכונים. במקרה זה הממצא היה רלבנטי גם עבור CRO שעבד בכפיפות למנכ"ל ודיווח ישירות אליו. השני, בנקים אשר מנהל הסיכונים הראשי דיווח ישירות לדירקטוריון, תפקדו טוב יותר במצב של משבר. החשיבות של דיווח ישירות לדירקטוריון היא מהותית, בין היתר מאחר והאינטרסים של המנכ"ל לעיתים לא עומדים בקנה אחד עם האינטרסים של הדירקטוריון (דילמת הנציג).

למרות הנתונים החיוביים בנוגע לנוכחות CRO בתאגיד, ממצאי המחקר לא קובעים חד משמעית זיקה ישירה בין פעילות ה-CRO לבין התוצאות. זאת לגישתי, מאחר והחוקרים לא בודדו את קיומו של CRO בתאגיד, מקיומה של תרבות ארגונית ותרבות ציות אשר שמה מול עיניה את נושא הציות וניהול הסיכונים.

**ב-6.12.2012 פורסם באתר איגוד הבנקים מאמר בנושא "צונאמי רגולטורי משפיע דרמטית על עולם הבנקאות"<sup>48</sup>, במסגרתו נדונה התאוצה אשר התרחשה באותה העת במינוי מנהלי סיכונים ראשיים CRO. במאמר זה, בכירים בתחום ניהול הסיכונים במערכת הבנקאית, הביעו את עמדתם בנוגע למהות תפקיד מנהל הסיכונים הראשי. נראה כי, דגש רב ניתן ע"י הדוברים באותה העת לצורך בחיבור מנהל הסיכונים הראשי לשטח,**

47. שם עמ' 3225

48. 'צונאמי רגולטורי משפיע דרמטית על עולם הבנקאות'. איגוד הבנקים 6.12.2012.

<http://www.ibank.org.il/Articles2.asp?ID=157&ParentID=8>

כדי ללמוד איך הבנקים מעלים את תהליכי הרחבת ניהול הסיכונים, כינס מגזין בנקאות פאנל בהשתתפות מנהלי הסיכונים הראשיים בחמשת הבנקים הגדולים: ד"ר חדוה בר (בנק לאומי), צחי כהן (בנק הפועלים), יאיר אביון (בנק דיסקונט), חיים גיט (בנק מזרחי טפחות), בניצי אדירי (הבנק הבינלאומי)

לנוכחות היומיומית הקרובה שלו לפעילות העסקית (תוך שמירה על ריחוק מספיק, על מנת לקבל פרספקטיבה). דגש נוסף אשר עלה מהמאמר, היה בנוגע לחופש של מנהל הסיכון להביע דעתו, לדבר בצורה חופשית ולא תגר את החשיבה בזמן אמת.

השאלה האם תרבות ציות וניהול סיכונים ללא מנהל סיכונים בראשה, יכולה לתת את אותו אפקט מבחינת התוצאה הסופית, הינה חשובה ומעניינת. כפי שצוין, תאגידים בנקאיים ניהלו סיכונים, הרבה לפני שהמונח קיבל הגדרה ולפני שהתהליך קיבל הסדרה. ניהול הסיכונים דאז, היה חלק מובנה בתהליך העסקי היומיומי וישב עמוק בפעילות העסקית. נוכחות יומיומית שוטפת של בעל תפקיד בקרתי, המחובר לשטח אבל לא נגוע בעניינים עסקיים, בעל סמכות ומנדט להביע את עמדתו ולא תגר תפיסות קיימות, מהווה גורם משפיע ואף מכונן על הפעילות העסקית. כאשר מחברים את ההשפעה הזאת עם העובדה, שבני אדם מציינים טוב יותר כאשר יש גורם סמכות מעליהם, נראה לי שאין ספק בדבר ההשפעה החיובית של ה-CRO בתאגיד.

### ניהול סיכונים - האם זה אוקסימורון?

קבלת החלטות במצבי חוסר וודאות, הינו תחום מולטי דיסציפלינארי המושך חוקרים רבים. הסטטיסטיקה וחקר הביצועים, מתייחסים לחוסר וודאות כאל מצב בו לא ניתן לדעת מהי ההסתברות להתרחשות של תוצאה מסוימת לפעולה. זאת, בעוד שסיכון מתייחס דווקא להסתברות צפויה (בהתבסס על תחזיות וחישובים סטטיסטיים), להתרחשות של תוצאה שלילית. הכלכלה ההתנהגותית המשגשגת כיום, מתייחסת לסלידה מסיכון ומעמימות כפרמטרים מרכזיים, בתהליך קבלת ההחלטות (הלא מודע שלנו), במצבי חוסר וודאות. נראה אם כן, שלא ניתן לכתוב על אפקטיביות של ניהול סיכונים, מבלי להתייחס אף בקצרה לביקורת הקיימת ברמה המהותית - פילוסופית בנוגע לשאלה: האם ניתן לנהל סיכונים? בפרט אילו שאינם ידועים, או שאנחנו למעשה מנהלים פחדים וציפיות שליליות?

בהקשר של ניהול סיכונים, בולט בעמדתו נגד ניהול סיכונים באמצעים סטטיסטיים הוא, <sup>49</sup> Nassim Nicholas Taleb, אשר הגדיר את המונח "ברבורים שחורים", תוך שהוא

49. טאלב נאסים, "תעוטי אקראיות", הופעתו של ברבור שחור בשוק ההון (ובחיים), המהדורה המעודכנת והשלמה. מתורגמת ע"י מיכל איתן. ידיעות אחרונות

מבסס את טענותיו על ההנחה, שהסתברות היא השלמה עם חוסר הודאות של ידיעותינו ופיתוח שיטות להתמודדות עם בורותנו.

**Taleb** מבקר את השימוש בסטטיסטיקה והסתברויות, באירועים שהסיכוי לצפות אותן נמוך, שהידע שלנו בהם פגיע ושההשלכות שלהם עלולות להיות חמורות<sup>50</sup> וטוען שהסתברות (ככלי מתמטי), כמעט לעולם לא תתגלה במציאות, כשאלה מתמטית. זאת, בין היתר מאחר ומקבלי ההחלטות הם בני אדם בעלי שיקולים רבים (מודעים ולא), אשר משפיעים בסופו של דבר על ההחלטה הסופית שלא תמיד תתאים לסטיית התקן, לחציון או לממוצע המתמטי. במאמר משותף של **Taleb** ו-**Goldstein**, הם וטוענים שחלף הנצחת האשליה שאנחנו יכולים לחזות את העתיד, מנהלי סיכונים צריכים לנסות להפחית את ההשלכות של הסיכונים שהם לא מבינים.<sup>51</sup> קרי, במקום לעסוק בניהול הסיכון בעולם של חוסר וודאות באופן שוטף, עדיף להשקיע משאבים בפיתוח אמצעים להתמודד עם התממשות סיכונים. יש לציין בהקשר זה, כי קיים דיון רחב בישראל בנוגע לביטוח פיקדונות. מה שלכאורה יכול לפתור את הצד האופרטיבי במשוואה של **Taleb**. רוצה לומר שפיתוח וניהול ההשלכות של התממשות סיכון במערכת הבנקאית, יכול להתבטא בדמות של ביטוח פיקדונות, חלף ניהול שוטף של הליך ניהול סיכונים בכל המערכת הבנקאית. מאחר וקצרה היריעה, לא אדון בנושא במסגרת מאמר זה.

**Elizabeth Pate'-Cornell**, משלבת את טיעונו של **Taleb** בנושא ה'ברבורים שחורים' עם 'סערות מושלמות' במאמר מאוחר יותר, בניסיונה להתמודד עם השאלה – איך מנהלים סיכונים כאשר סטטיסטיקה אינה מספיקה?<sup>52</sup> טוענת **Pate'-Cornell** כי במציאות שלנו לא רק שישנם ברבורים שחורים (אירועים בהסתברות מאוד נמוכה, אשר מתרחשים וניתן להסבירם רק בדיעבד), אלא שישנם גם אירועים שהתרחשותם היא שילוב של מספר אירועים בעלי הסתברות נמוכה מאוד (כמו היווצרות של סופה מושלמת, אשר מתכללת בתוכה מספר התרחשויות בסבירות מאוד נמוכה, אשר התרחשו דה פקטו בו זמנית).

50. Nassim Nicholas Taleb (2007) *Black Swans and the Domains of Statistics*, *The American Statistician*, 61:3, 198-200, DOI: 10.1198/000313007X219996

51. Nassim N. Taleb, Daniel G. Goldstein, and Mark W. Spitznagel, *The Six Mistakes Executives Make*. in *Risk Management*. Harvard Business Review, October 2009. P.81

52. Elizabeth Pate'-Cornell, 'On "Black Swans", and "Perfect Storm"', *Risk analysis and Management When Statistics Are Not Enough*. *Risk Analysis*. Vol 32, no 11, 2012

אליזבת מבקרת את המסקנה של Taleb וטוענת כי ניהול סיכונים הינו תחליף לגישה של "דברים קורים", התעלמות מסימנים וקבלת החלטה שתאונות הן אירועים נורמליים ולא ניתן לצפות אותן. היא מבססת את מסקנותיה, בין היתר על נתונים ועדויות שצפו לאחר התאונה הגרעינית בפוקושימה והתרסקות מעבורת החלל האמריקאית קולומביה, תוך שהיא מספקת עדויות לכך שהיו סימנים לקיומם של סיכונים משמעותיים בשני האירועים, אך התעלמו מהם או לא נתנו להם תשומת לב ראויה.

### הערכת רגולציה

בכל הנוגע להערכת השפעות הרגולציה מבחינת **עלות/תועלת**, סביר היה להניח שרגולטורים יטו לכיוון ביצוע אנליזות מתאימות בטרם הם מקבלים החלטה על השתת רגולציה נוספת. למרבה הפלא, עולה כי לעיתים רחוקות (אם בכלל) משתמשים באנליזות עלות/תועלת (CBA (Cost Benefit Analysis במסגרת ניתוחי רגולציה.<sup>53</sup> ההסבר לכך, בדרך כלל מתייחס לסוגיית העלות של הבדיקה, אך יש הטוענים שפוליטיקאים לא מעוניינים בקיומן של אנליזות אלו מאחר ואין ביכולתם לשלוט בתוצאות. לאור זאת, העדיפות תהיה לביצוע הערכות המספקות ניקוד ושקלול של פרמטרים שונים. בעניין זה מציינים את תהליך ה-RIA (Regulatory Impact Assessment), כאמצעי להערכת רגולציה המועדף במדינות ה-OECD. בישראל, קיים תהליך של RIA.

בהחלטת ממשלה מספר 2118 מיום 22.10.2014 בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי, הוגדרה תשתית הערכת השפעות רגולציה חדשה. במסגרת זו הוחלט להטיל על כל רגולטור בבואו לקבוע רגולציה חדשה, לשקול בכפוף לתכלית הרגולציה ובמסגרת השיקולים המדריכים אותו, גם בחלופה המפחיתה את הנטל הרגולטורי וכן מגוון שיקולים נוספים כגון: הגדרת תכלית ברורה לרגולציה, הגדרת הצורך להתערבות רגולטורית להשגת תכלית זו והגדרת הערכת התועלות הצפויות מהחלת הרגולציה, חישוב הנטל הרגולטורי הצפוי מהרגולציה, צמצום חפיפות וסתירות של הרגולציה עם רגולציות אחרות, הפחתת הפגיעה באינטרסים ציבוריים אחרים עקב הרגולציה ועוד.

בהקשר זה, יש לציין כי סעיף 12 להנחיה מבהיר כי בהתאם להחלטת הממשלה מס' 708 מיום 25.8.13 והחלטה מס' 4027 מיום 25.11.11, **החלטה לא תחול על תאגידים**



**סטטוטוריים, על אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר ועל הרגולציה בתחומם.**<sup>54</sup> קרי – בעוד שרוב משרדי הממשלה נדרשים לבצע תהליך סדור של בחינת רגולציה בטרם השתתה, המערכת הפיננסית/שוק ההון/בנקים וכד' לא נדרשים לעמוד באותה דרישה.

למרות שמסמך ה-RIA לא תקף עבור המערכת הבנקאית, מעניין לבחון האם הרגולציה בתחום בו עסקינן, היתה עומדת בדרישות המבחן ובפרט במספר פרמטרים כגון: תכלית, מידתיות ותחרות.

**תכלית** – המערכת הבנקאית עברה שינויים משמעותיים ביותר מבחינת האופן בו היא מתנהלת ברמת הפעילות היומיומית, ברמת הפעילות העסקית ובכלל. ממצב של ביצוע ביקורות בדיעבד לביצוע בקרות שוטפות בזמן אמת; ממצב שבו הפעילות העסקית מנוהלת על ידי קווי העסקים, למצב בו מנהל הסיכונים "מחוברים לשטח"; ממצב בו העמדה העסקית הינה זו הקובעת, למצב בו דעתו של ה-CRO, משמעותית ביותר במסגרת אישור פעילות; ממצב בו עיקר תפקידו של הבנק, הוא למכור מוצרים ללקוחותיו, למצב בו חלק ניכר הפעילות הבנקאית השוטפת, היא פעילות אשר לא מייצרת הכנסות וממוקדת בבקרות, ניטורים והערכות.

בעניין זה ראוי לציין כי, לא ניתן לצפות מהשוק עצמו לנטר את הפעילות הבנקאית או לגרום לבנקים לנקוט צעדים לשם תיקון ליקויים אשר הוצפו. זאת, בין היתר בשל הקושי הקיים בהשגת נתונים בנקאיים מבוססים, לשם ביצוע מעקב השוואתי.<sup>55</sup> מסיבה זו נראה כי ככל שהשוק מעוניין בקיומו של תהליך ניטור, הערכות ובקורות בפעילות הבנקאית השוטפת, יעיל יותר שזה יבוצע על ידי הבנקים עצמם.

**מידתיות** – עם הסדרת הרגולציה והקמת מערכי ניהול סיכונים, עלה החשש שפונקציית ניהול הסיכונים תהפוך להיות מוקד הסיכון בעצמה. אולם, המבנה בו הוחלט ליישם את הרגולציה תוך כדי חלוקת הסיכונים בין 3 קווי עסקים, כאשר כל קו עסקים אחראי לסיכונים הרלבנטיים עבורו, מעלה שלא נעשה מהלך בו האחראיות על הסיכונים הופחתה

54. החלטת ממשלה 2118 ראה <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/govdec2118.aspx>

55. חת מאיר, "מי מופקד על מדיניות של תחרות בשווקים הפיננסיים?" [http://hamishpat.colman.ac.il/files/05\\_2011/A\\_MChet.pdf](http://hamishpat.colman.ac.il/files/05_2011/A_MChet.pdf)

מגורם אחד והוסתה למערך ניהול הסיכונים. השינוי היה ביצירת גורם ביניים, שהוא קו בקרה שני. ברמת המאקרו נראה שהרגולציה אשר מושתתת על המערכת הבנקאית במסגרת יישום המלצות ועדת באזל, הפכה להיות בעדיפות עליונה מבחינת הפיקוח על הבנקים. לא בכדי נטען כי בנק ישראל לאורך העשור האחרון השקיע את מירב תפקידו בהטמעת המלצות ועדת באזל, על חשבון הסדרת רגולציה צרכנית. הסבר אפשרי אשר ניתן לכך, הוא העדר ההתייחסות לנושאים צרכניים במסגרת פעילות הועדה.<sup>56</sup>

**תחרות** – כפי שציינתי לעיל, המטרה של רגולציה פיננסית היא לשמור על היציבות ועל התחרותיות במערכת. בכל הנוגע לשאלת היציבות, נראה שהשטח מדבר בעד עצמו והמערכת הבנקאית והפיננסית בישראל התמודדה יפה עם המשבר האחרון. יחד עם זאת, להתערבות הרגולטור בכל אחד משלבי הרישוי, הפיקוח וההסדרה של המערכת הבנקאית יש השלכות ותוצאות לוואי על התחרות במשק.<sup>57</sup> בעניין זה נראה כי ליישום המלצות ועדת באזל בתחום ניהול הסיכונים, היו ויש השלכות על ספי הכניסה של בנקים חדשים למערכת. קרי – תאגיד המעוניין לקבל היום רישוי כבנק בישראל, נדרש לעמוד בדרישות הון מאוד מחמירות, מה שמקטין את הסיכוי לכניסת בנקים נוספים למערכת הבנקאית ולהגדלת התחרות.

יחד עם זאת, מאחר ו"כאשר יש רצון יש דרך" נראה כי שוק האשראי, מפצה על הקושי להתחרות במערכת הבנקאית במגרש שלה, על ידי יצירת והפעלת נותני שירותים פיננסיים מחוץ למערכת הבנקאית. בעוד שחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) תשע"ו – 2016<sup>58</sup>, בא להסדיר את פעילות הגופים אשר בעבר הוגדרו כנותני שירותי מטבע (נש"מים/צ'ינג'ים), תיקון 4 לחוק, אשר פורסם ב 6.8.2017, עוסק בהפעלת מערכות לתיווך באשראי.<sup>59</sup> מדובר בתופעה מעניינת המוסדרת על ידי המחוקק הישראלי, וגורמת ללחץ לא קטן במערכת הבנקאית (מבחינת הסדרת הפעילות מול אותם גופים, ומבחינת המשמעות האפשרית על התחרות ותיק האשראי של הבנק).

<sup>56</sup> Ruth Plato – Shinar & Rolf Weber, "Consumer protection through soft law in an era of global financial crisis", The changing landscape of global financial governance and the rule of soft law, Friedle Weiss, Armin j. kamell, Brill Mijoff, Boston 2015p. 253-254

<sup>57</sup> חת מאיר, "מי מופקד על מדיניות של תחרות בשווקים הפיננסיים?" [http://hamishpat.colman.ac.il/files/05\\_2011/A\\_MChet.pdf](http://hamishpat.colman.ac.il/files/05_2011/A_MChet.pdf)

<sup>58</sup> [http://mof.gov.il/hon/ArrangedFinancialServices/Documents/Safam\\_Law.pdf](http://mof.gov.il/hon/ArrangedFinancialServices/Documents/Safam_Law.pdf)

<sup>59</sup> <file:///C:/Users/zohar/Downloads/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%20%D7%94%D7%97%D7%95%D7%A7%D7%99%D7%9D-2655.pdf>

מטרת התיקון לחוק, לקדם את התחרות בשוק האשראי הצרכני על ידי הסדרת מתן אשראי חוץ בנקאי באמצעות מערכת מקוונת המתווכת בין מלווים ללווים יחידים באמצעות פלטפורמת peer to peer (P2P). מה שמייחד פעילות פלטפורמה זו היא העובדה שסיכוני האשראי לא חלים על מפעיל המערכת, מאחר וכל תפקידו הוא לתווך בין נותן האשראי למקבל האשראי.<sup>60</sup>

שלושה פרמטרים אלו, לא נותנים תמונה מלאה בנוגע לשאלת עלות – תועלת, של הטמעת המלצות באזל II במערכת הבנקאית, אבל הם כן משקפים את החשיבות שהרגולטור נתן ליישום רגולציה זו. חלק ניכר מהוראות הפיקוח על הבנקים בשנים האחרונות, נסוב סביב נושא ניהול סיכונים (פנימי וחוצה גבולות). המערכת הבנקאית מוצפת ברגולציה חדשות לבקרים ונדרשת להתמודד עם הסדרה בינלאומית בתחומים נוספים כגון איסור הלבנת הון, עבירות מס, נדל"ן ועוד. בה בעת, הפיקוח על הבנקים לא מספק מענה אמתי למערכת הבנקאית ולצרכנים בנוגע לתחרות בשוק המקומי. יחד עם זאת, מאחר וכל מערכת שואפת לאיזון, נראה כי התחרות מגיעה מכיוונים אחרים.

### נתונים אמפיריים מחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות בישראל<sup>61</sup>

לשם הערכת ההשפעות הישירות של יישום השינויים על המערכת הבנקאית בישראל, בחנתי מספר פרמטרים בנוגע לפעילות חמשת קבוצות הבנקים הגדולים בישראל, לפני ואחרי יישום המלצות באזל II:

1. מספר המשרות בבנקים והוצאות השכר לאורך השנים – כפרמטר לבחינת השינוי במבנה הארגוני.
2. שינויים בתשואה להון של הבנקים – כפרמטר לבחינת ההשפעה על הרווחיות.
3. השינויים ביחס ההוצאה השנתית להפסדי אשראי' לסך האשראי לציבור כפרמטר לבחינת חוזק ואיתנות תיק האשראי. כל הנתונים נלקחו מסקירת בנק ישראל לשנת 2014.

שינויים במבנה ארגוני – במסגרת סקירת בנק ישראל לשנת 2014, פורסמה טבלה השוואתית המפרטת את ההוצאות של חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות בגין עובדים

60. עוד על הנושא, ראה הצעת חוק <http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/News/Documents/CreditOperation.pdf>

61. בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק דיסקונט, בנק מזרחי טפחות, הבנק הבינלאומי.

בין השנים 2000 ל - 2014.<sup>62</sup> הסקירה כללה התייחסות למספר המשרות, המשכורות, הוצאות נלוות בגין עובדים והמשכורות וההוצאות הנלוות. בנוסף, צורפה טבלה אשר מפרטת את השינוי לעומת השנה הקודמת (2013), מה שפחות רלבנטי לענייננו.

**לוח 1**

מספר המשרות, המשכורות וההוצאות הנלוות של חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות על עובדים בשנים 2000-2014\*

שנה	מספר משרות ממוצע	משכורות		הוצאות נלוות בגין עובדים		משכורות והוצאות נלוות	
		סה"כ	למשרה	סה"כ	למשרה	סה"כ	למשרה
2000	39,251	7,220	184	3,557	91	10,777	275
2001	39,753	7,231	182	3,560	90	10,791	271
2002	39,531	6,819	172	3,976	101	10,795	273
2003	38,427	7,260	189	3,566	93	10,826	282
2004	38,170	7,898	207	3,681	96	11,579	303
2005	40,029	8,595	215	4,283	107	12,878	322
2006	42,200	9,561	227	5,354	127	14,915	353
2007	44,286	9,798	221	4,718	107	14,516	328
2008	46,628	9,015	193	5,705	122	14,720	316
2009	47,097	9,640	205	4,378	93	14,018	298
2010	47,818	10,363	216	5,280	110	15,616	327
2011	48,344	10,717	222	5,814	102	16,531	342
2012	48,010	10,872	226	6,389	133	17,261	360
2013	45,577	11,296	237	6,462	136	17,758	373
2014	46,546	10,868	233	7,003	150	17,871	384

\* הסכומים 'סה"כ' במיליוני ₪, בעוד שסכומים 'פר משרה' באלפי ₪.

62. ראה טבלת נתוני השכר בחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות, בין השנים 2000 ל - 2014. מערכת הבנקאות בישראל. סקירה שנתי 2014. לוחות של הסקירה. לוח א' 25

## תרשים 1

מספר המשרות הממוצע בחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות 2000-2014



## תרשים 2

נתוני השכר הממוצע והוצאות נילוות לחדש\* בחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות 2000-2014



\* הוצאות נילוות עניינן בעיקר בפיצויים, תגמולים, קרנות השתלמות, תשלומי פנסיה חופשות, ביטוח לאומי וכד'. מקור הנתונים במסמך בנק ישראל ודוחות כספיים לציבור.

מהנתונים עולה שבשנת 2000 חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות, העסיקו במוצע, 39,251 משרות. המשרות כוללות משרות בחברות בין"ל וחברות מאוחדות.<sup>63</sup> בשנת 2014 העסיקו אותן חמש קבוצות 46,546 משרות. עלייה של 7,295 משרות המהווה עלייה של % 18.58.

משילוב הנתונים בשני התרשימים עולה, שבמהלך השנים 2000 – 2004, מספר העובדים, השכר אשר שולם להם וההוצאות הנלוות נותרו פחות את יותר זהים. אולם, החל משנת 2005, אנו עדים לעלייה בכל המדדים, כאשר לאחר שנת 2008 (שנת משבר ה"סאב פריים"<sup>64</sup>), אנו חוזים בעלייה מתמשכת. בשנת 2013, יש ירידה קלה במספר המשרות. ירידה, שלהערכתי ניתן לשייך להתייעלות אשר המערכת הבנקאית נדרשה לעשות, לאחר השינויים המבניים. במקביל לירידה במספר המשרות יש עלייה בהוצאות השכר ובהוצאות הנלוות בגין עובדים.

הסבר אפשרי לנתונים, הוא שהעובדים אשר יצאו מהמערכת היו עובדים בעלויות השכר נמוכות באופן יחסי, בעוד שהעובדים אשר התווספו למערכת (בין היתר, להסדרת הפונקציות החדשות דרשו מומחיות כזאת אשר תומחרה ברמת השכר) היו עובדים יקרים יותר.

### השפעה על רווחיות ועל חוזק ואיתנות תיק האשראי

בסקירת המפקח על הבנקים, לוח א'1, הובא פירוט של המדדים המרכזיים במערכת הבנקאית, מדצמבר 2001 ועד דצמבר 2015.

63. פירוט בסקירת בנק ישראל

64. המערכת הפיננסית העולמית חוותה ב- 2008, את אחד המשברים הגדולים ביותר שידעה. המשבר נחשף בראשית שנת 2007, בשוק המשכנתאות מסוג סאב פריים בארה"ב והתפשט לשווקים ולמגזרים נוספים בארה"ב ובאירופה. המשבר החמיר בספטמבר 2008, עם קריסת בנק ההשקעות "ליהמן ברדרס" וגופים אחרים מהגדולים בעולם. בעקבות משבר זו נסדק האמון בתפקודה של המערכת הפיננסית הגלובלית, כאשר שוק הכספים, האיגוח והשוק הבין בנקאי שותקו כמעט לחלוטין כתוצאה ממצוקת נזילות קשה. המשבר ריסק את שוקי ההון בעולם, זעזע מדינות ומחץ תאגידיים אשר נחשבו כמשגשגים (כולל בנקים, חברות ביטוח, חברות השקעה ותאגידי מקרקעין) ומוטט מוסדות ללא כוונת רווח. מרכז הסערה אשר הובילה למשבר, היה שוק המשכנתאות האמריקאי.

בנק ישראל. סקירת בנק ישראל לשנת 2008. פרק ד' המערכת הפיננסית. עמ' 122 <http://www.boi.org.il/deptdata/pikuah/skira08/ch-d.pdf>

הנתונים כללו חישובים של יחסים פיננסיים שונים לאורך השנים, רלבנטי עבורנו לראות את השינוי בנתונים הבאים:

(1) תשואה להון ROE באחוזים (Return on Equity) - היחס שבין הרווח השנתי של החברה לבין ההון העצמי שלה, נתון הרלבנטי לבחינת הרווחיות של המערכת ומדד הרווחיות המקובל ביותר, הבוחן את התשואה להון הבעלים.<sup>65</sup>

(2) יחס הוצאה שנתית להפסדי אשראי יחסית לסך האשראי לציבור (באחוזים) - רלבנטי לחוזק ואיתנות תיק האשראי.

## לוח 2

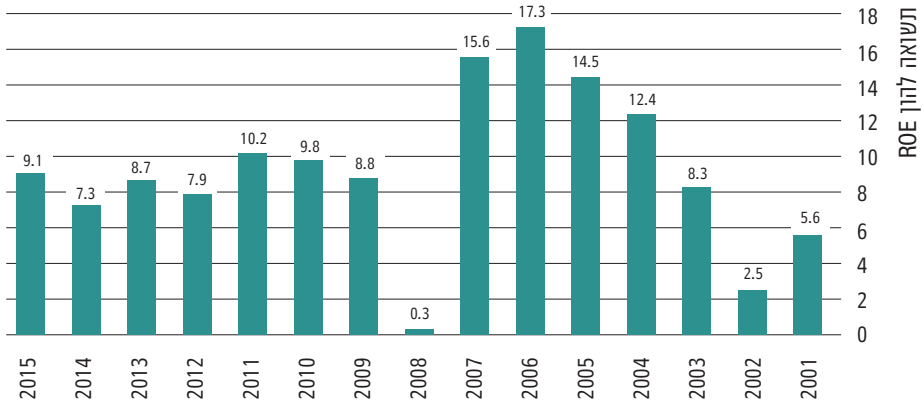
מדדים - יחס הוצאה שנתית להפסדי אשראי, לסך אשראי לציבור ותשואה להון במערכת הבנקאית  
דצמבר 01 עד דצמבר 15

שנה	יחס הוצאה שנתית להפסדי אשראי לסך האשראי לציבור	התשואה להון ROE (באחוזים) Return on Equity
2001	0.84	5.6
2002	1.32	2.5
2003	1.12	8.3
2004	0.92	12.4
2005	0.69	14.5
2006	0.52	17.3
2007	0.28	15.6
2008	0.72	0.3
2009	0.75	8.8
2010	0.41	9.8
2011	0.39	10.2
2012	0.41	7.9
2013	0.25	8.7
2014	0.15	7.3
2015	0.12	9.1

65. רבינוביץ יובל, "באזל 2: הספירה לאחור החלה". עמ' 3 01/03/2005 <http://www.ibank.org.il/Articles2.asp?ID=55&ParentID=10>

### תרשים 3

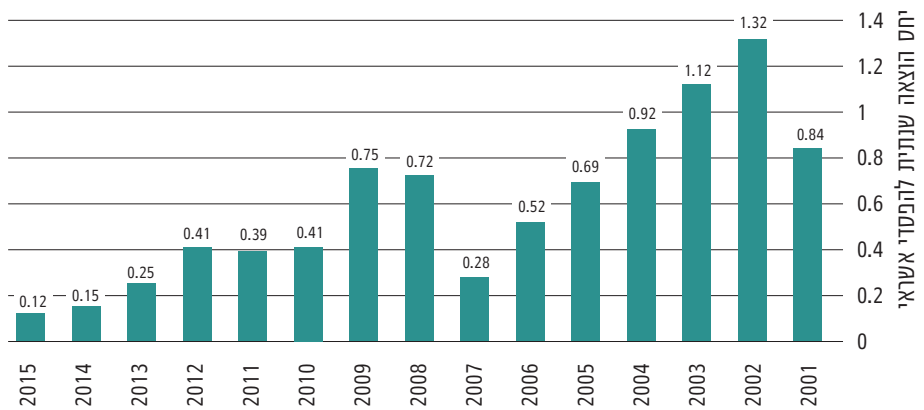
תשואה להון באחוזים\* דצמבר 2001 עד דצמבר 2015



\* נמדד ביחס לחמש הקבוצות הבנקאיות, לא לסך המערכת הבנקאית.

### תרשים 4

יחס הוצאה שנתית להפסדי אשראי לציבור\* דצמבר 2001 עד דצמבר 2015



\* יחס הוצאה שנתית להפסדי אשראי, לסך האשראי לציבור, נמדד ביחס לחמש הקבוצות הבנקאיות ומפורט באחוזים.



מהנתונים ומהתרשימים המצ"ב, רואים את העלייה אשר חלה בתשואה להון לפני המשבר של 2008, את הירידה החדה בשנת 2008 ואחר כך התייצבות בתשואה ממוצעת של 8.28% משנת 2008 ועד 2015. הבנקים הראו עמידות בתקופה לאחר משבר כלל עולמי רציני, והמשיכו לספק תוצאות ממוצעות טובות בצורה עקבית. בעניין זה מעניין לציין כי, נתונים אלו עקביים עם ממצאי המחקר אשר הוצג לעיל והראה נתונים יפים מבחינת ROE בבנקים בעולם אשר הוסדר בהם מערך של ניהול סיכונים וכיהן בהם CRO.

מבחינת חוזק ואיתנות תיק האשראי, בחרתי לבחון את הנתונים הרלבנטיים ליחס בין ההוצאה השנתית להפסדי אשראי לסך האשראי לציבור. ככל שהנתון הזה גבוה יותר, המשמעות היא שיש יותר הפסדי אשראי ויותר אשראי בעייתי. משנת 2009 ואילך, אנו רואים ירידה שוטפת ומתמשכת באחוז ההוצאה להפסדי אשראי, ע"י הבנקים הגדולים במערכת. נתון זה, יכול ללמד אותנו, שמאחר והבנקים פועלים תחת תשתית רגולטורית מחמירה יותר, במסגרתה הם נדרשים לבחון את האשראי שהם נותנים לציבור בצורה יותר קפדנית (תוך מעורבות שוטפת בתחום בקרת אשראי), הם מנהלים את האשראי שלהם בצורה טובה יותר. לכן, הם מתמודדים עם פחות אשראי בעייתי ונדרשים להוציא פחות להפסדי אשראי.

**משלושת הנתונים הכמותיים** ניתן לקבל תמונה (אמנם מצומצמת, אבל נראה שמשקפת את המגמה), על מצב המערכת הבנקאית, לפני ואחרי המשבר ולפני ואחרי יישום המלצות באזל.

אנו רואים שחלה עלייה רציפה במספר העובדים במערכת, עלייה אשר נבלמה בשלב מסוים, בלימה אשר לא לוותה בירידה בעלויות השכר, ההיפך. החל משנת 2012, רואים ירידה במספר המשרות הממוצע במערכת, אך במקביל יש עלייה במשכורת הממוצעת למשרה וכן בהוצאות הנלוות. מה שמסמל ככל הנראה על צמצום משרות, כחלק מהתייעלות והסבת עובדים מהתחומים העסקיים לתחומי הבקרה ובמקביל גיוס כ"א, בעל כישורים מתאימים לעבודה בתחום ניהול הסיכונים והציות, כמתבקש בהוראות המפקח על הבנקים.

במקביל לעלייה בהוצאות על שכר, אנו עדים לשמירה של תשואה להון בממוצע של 8.82% משנת 2009 ועד 2015. מה שמסמל כי הבנקים, אשר נדרשו לממן את השינויים המבניים

ואת השינויים אשר נעשו בכח האדם, לא ספגו הפסדים חמורים כתוצאה מכך. בנוסף, משנת 2009 והילך, אנו רואים ירידה שוטפת ומתמשכת באחוז ההוצאה להפסדי אשראי, ע"י הבנקים הגדולים במערכת. נתון זה, יכול ללמד אותנו, שבנקים הפועלים תחת תשתית רגולטורית מחמירה יותר, במסגרתה הם נדרשים לבחון את האשראי שהם נותנים לציבור בצורה יותר קפדנית (תוך מעורבות שוטפת של ניהול סיכונים, בתחום בקרת אשראים), בסופו של דבר מנהלים את האשראי שלהם בצורה טובה יותר ולכן יש פחות אשראי בעייתי ופחות כספים מוסבים להפסדי אשראי.

בהקשר זה ובמידה ורווחיות הבנקים אכן לא נפגעה כתוצאה מיישום רגולציה בעלויות משמעותיות, נשאלת השאלה לאן התגלגלו העלויות של יישום הרגולציה ובפרט, האם העלויות התגלגלו בסופו של דבר לכיוון ציבור הצרכנים?

## לסיכום

אין ספק, שתחום ניהול הסיכונים שינה את הדרך בה בנקים מנהלים את עסקיהם ואת התפיסה הבנקאית. למרות שנותרנו עם לא מעט שאלות, נראה שעל אף הביקורת בדבר היעילות של ניהול הסיכונים במצבי חוסר וודאות והדרך בה יושמו המלצות ועדת באזל, פעילות הבנקים בעידן ניהול הסיכונים וה-CRO, לא רק שלא נפגמה מבחינה עסקית-רווחית, היא אף השתפרה מבחינת איכות הניהול.

יש שיטענו כי חלק מהביקורת ראויה והחשש מארגונים בלתי פורמאליים המונחים מאינטרסים של ריבוניות חזקות, והשפעתם הרבה על ההתנהלות הרגולטורית והעסקית במערכות בנקאיות ברחבי העולם, הינו חשש ראוי. יחד עם זאת, ככל שהדבר נעשה במסגרת חוק רך וכללים אשר ניתנים להתאמה ע"י הרגולטור המקומי, נראה שבלמים מקומיים אפקטיביים יכולים לשמר את האינטרס המקומי ולמנוע מצב של תקיעות רגולטורית ואף לאפשר ליצרניות להתפתח. בכל הנוגע לאופן בו יושמו ההמלצות ובפרט לעניין הקמת מערכי ניהול סיכונים, אני מעריכה שקיימת השפעה משמעותית של תרבות ציות אפקטיבית על התוצאות הסופיות. תרבות ארגונית צייתית, המחייבת ציות וערכים אתיים, תורמת רבות להתנהלות ולתוצאות בשורה התחתונה. יהיה קשה מאוד ל-CRO להביא לציות וליעילות עסקית ורווחיות, בתרבות המקבלת ערכים הופכיים. ■

## ביבליוגרפיה

### מאמרים באנגלית:

1. Benvenisty Eyal '**Coalition of the willing' and the evolution of informal international law**', Tel Aviv University Law Faculty Papers, paper 31. 2006 P.3-6
2. Daniel E. Ho, '**Compliance and International soft law: why do countries implement the basel accord?**' Journal of International Economic Law, Oxford University Press, (2002) P. 647-688.
3. Dieter Helm, "**REGULATORY REFORM, CAPTURE AND REGULATORY BURDEN**", Oxford review of Economic policy vol 22. No. 2.2006
4. Julia Black, "**Critical Reflection on regulation**", AJLP 1, 5 (2002) 27
5. Nassim Nicholas Taleb (2007) "**Black Swans and the Domains of Statistics**", The American Statistician, 61:3, 198-200, DOI: 10.1198/000313007X219996
6. Nassim N. Taleb, Daniel G. Goldstein, and Mark W. Spitznagel, "**The Six Mistakes Executives Make in Risk Management**". Harvard Business Review, October 2009. P.81
7. Lawrence L. C. Lee, "**The Basel Accord as Soft Law: Strengthening International Banking Supervision**", Virginia Journal Of International Law (1998) vol 39:1, 1-40 HEINONLINE 39 Va. J. Int'l L. 1 1998-1999
8. Pate'-Cornell Elizabeth, "**On "Black Swans", and "Perfect Storm", Risk analysis and Management When Statistics Are Not Enough**", Risk Analysis. Vol 32, no 11, 2012
9. Philip Selznick, "**Focusing organizational research on regulation**", REGULATORY POLICY AND THE SOCIAL SCIENCE 363 (Roger Moll ed 1985)
10. Ruth Plato – Shinar & Rolf Weber, "**Consumer protection through soft law in an era of global financial crisis**", The changing landscape of global financial governance and the rule of soft law, Friedle Weiss, Armin j. kamell, Brill Mijoff, Boston 2015
11. S. Barr Michael & Geoffrey P. Miller, "**Global Administrative Law: The view from Basel**", The European Journal of International Law . 2006. vol. 17. No 1. p 15-46
12. Samuel G. Hanson, Anil K Kashyap, and Jeremy C. Stein. "**A Macroprudential Approach to Financial Regulation**", Journal of Economic Perspectives – Volume 25, Number1- Winter2011 – P. 3-28
13. Zaring David. "**international law by other means The twilight existence of international funancial organizations**", Texas international law journal. 1998, vol 33:281. P. 288
14. Philip Selznick, "**Focusing organizational research on regulation**", REGULATORY POLICY AND THE SOCIAL SCIENCE 363 (Roger Moll ed 1985)
15. Vincent Aebi, Gabriele Sabato, Marcus Schmid, "**Risk management, corporate governance, and bank performance in the financial crisis**", Journal of banking & finance.36 (2012) 3213-3226

### מאמרים בעברית:

1. גבאי גיל ואהרוני שי, "ניהול סיכונים תפעוליים בבנק - עקרונות באזל 2", רבעון לבנקאות, מאי 2006 עמ' 26-20
2. חת מאיר, "מי מופקד על מדיניות של תחרות בשווקים הפיננסיים?"

[http://hamishpat.colman.ac.il/files/05\\_2011/A\\_MChet.pdf](http://hamishpat.colman.ac.il/files/05_2011/A_MChet.pdf)

3. טאלב נאסיס, "תעתיעי אקראיות", הופעתו של ברבור שחור בשוק ההון (ובחיים), המהדורה המעודכנת והשלמה. מתורגמת ע"י מיכל איתן. ידיעות אחרונות
4. לפידות רות, "מקומו של המשפט הבינלאומי הפומבי במשפט הישראלי" משפטים יט (תש"ן) 807.
5. פלאטו-שנער רות פרופ', 'הרגולציה הבנקאית בישראל: יציבות מערכתית מול הגנה צרכנית, מאי 2014 - סיטוטה לדיון' - המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

### מאמרי אינטרנט:

1. גבאי גיל ואהרוני שי, "עקרונות באזל 2 - כל מה שרצינים לדעת על באזל 2: חלק א'", עולם הבנקאות. <http://www.ibank.org.il/Articles2.asp?ID=41&ParentID=10>. 01.12.2005
2. לוי אביב, "מנהלי הסיכונים הם 'תומכי לחימה' ושותפים בשלב קבלת ההחלטות" גלובס, 30.5.2012. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000753118>
3. עירן פאר, "עלות הטמעת באזל ב בדיסקונט 80 מ' דולר", גלובס 26.2.2007. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000186956>
4. "צונאמי רגולטורי משפיע דרמטית על עולם הבנקאות", איגוד הבנקים. <http://www.ibank.org.il/Articles2.asp?ID=157&ParentID=8>
5. גלובס - "עלות הטמעת באזל ב בדיסקונט 80 מ' דולר", עירן פאר 26.2.2007. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000186956>
6. סוכנות הידיעות, אתר דה מרקר. מנכ"לית הבנק העולמי: "תחזיקו חזק, המשבר הבא מגיע" 1.6.2017. <http://www.themarker.com/wallstreet/1.4141035>
7. דה מרקר 1.221279. <http://www.themarker.com/misc/1.221279>
8. Peter Farle, **SPOTLIGHT ON COMPLIANCE COSTS AS BANKS GET DOWN TO BUSINESS WITH AI** International Banker, **AUTHORITATIVE ANALYSIS ON INTERNATIONAL BANKING** July 4, 2017 <https://internationalbanker.com/technology/spotlight-compliance-costs-banks-get-business-ai>

### ספרים באנגלית:

1. David Andrew Singer, 'Regulating Capital. Setting Standards for the International Financial System', Cornell University Press, Ithaca and London, 2007
2. Mathias Dewatripont & Jean Tirole, "The prudential Regulation of Banks", 1994. MIT Press
3. Simon Gleeson, "INTERNATIONAL REGULATION ON BANKING, Basel II: Capital and risk requirements", OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2010

## ספרים בעברית:

1. ידן שרון, "רגולציה - המשפט המנהלי בעידן החוזים הרגולטוריים", בורסי הוצאה לאור של ספרי משפט, 2016
2. ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר, עורכים, "מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות", הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן. אוניברסיטת תל אביב. 2016

## אתרי אינטרנט :

1. אתר בנק ישראל, אודות בנק ישראל  
<http://www.boi.org.il/he/AboutTheBank/Pages/Default.aspx>
2. אתר בנק ישראל' הקדמת המפקח לסקירת בנק ישראל לשנת 2007  
<http://www.boi.org.il/deptdata/pikuah/skira07/content.pdf>
3. סקירת בנק ישראל לשנת 2008, פרק א' ההתפתחויות בפעילות מערכת הבנקאות בישראל  
<http://www.boi.org.il/deptdata/pikuah/skira08/ch-a.pdf>
4. בנק ישראל, סקירת בנק ישראל לשנת 2008. פרק ד' המערכת הפיננסית. עמ' 122  
<http://www.boi.org.il/deptdata/pikuah/skira08/ch-d.pdf>
5. סקירת בנק ישראל 2010, פרק ג' פעולות הפיקוח על הבנקים  
<http://www.boi.org.il/deptdata/pikuah/skira10/ch-c.pdf>
6. אתר בנק ישראל, הוראות הפיקוח על הבנקים, ניהול בנקאי תקין 310 - ניהול סיכונים  
<http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/LettersAndCircularsSupervisorOfBanks/HozSup/h2356.pdf>
7. אתר בנק ישראל, טבלת נתוני השכר בחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות, בין השנים 2000 ל- 2014  
[/http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib4/BankingSystemAnnualReport/skira14/table1.25.pdf](http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib4/BankingSystemAnnualReport/skira14/table1.25.pdf)
8. אתר רשמי של- BIS Bank of International Settlements <https://www.bis.org>

## מסמכים רשמיים:

1. מבני פיקוח ורגולציה של שווקים פיננסיים מבט עולמי והשוואה לישראל, עבור מרכז המחקר והמידע של כנסת ישראל, יולי 2012
2. "תורת הערכת השפעות רגולציה RIA - Regulatory Impact Assessment, מדריך ממשלתי לתורת הערכת השפעות רגולציה" 2011 בדצמבר 25 4027 על פי החלטת ממשלה מספר , כסלו תשע"ד 2013, נובמבר
3. החלטת ממשלה 2218 מיום 22.10.2014 בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי  
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/govdec2118.aspx>



# QUARTERLY BANKING REVIEW

---

## English Abstracts of the Articles

---

- 64 | **The bank of Israel policy to adopt international rules regarding risk management (soft law) – is it effective for the Israeli Banking system?**

Zohar Mor. Adv (B.A, LL.B, LL.M)

---

## 64 | The bank of Israel policy to adopt international rules regarding risk management (soft law) – is it effective for the Israeli Banking system?<sup>1</sup>

Zohar Mor. Adv (B.A, LL.B, LL.M)

Banking regulation is on a constant and rapid increase, especially regarding risk management (RM). While there is no common definition for regulation, the general opinion is that, the main reason for regulatory intervention is to handle market failures. That being said there is little discussion about the effect and ramifications of implementing RM regulation, on the banking system (worldwide and in Israel), keeping in mind that:

- RM regulation usually originates, from unbinding international rules (soft law), designed by nongovernmental organizations.
- While the decision, to adopt international regulation is taken by the regulator, not the legislature and the banking system is the one required to invest funds and shift working power, in order to adjust its operation.

Risk is an inherent part of banking activity mainly because banks operate based on Asymmetric information. As the international banking operation increased, maintaining an international financial market under various local regulations raised numerous risks. Recognizing, that the scope of international business operation, ascended local regulators abilities, the need for cooperation between international regulatory agencies and, adopting uniform financial standards, seemed apparent.

Basel committee, a major international nongovernmental body, devises unbinding recommendations for banks. These recommendations, received 'soft law' status, due to the majority of states regulators, that decided for various reasons, as shortly described in the article, to adopt and implement them within the local rules. 'Soft law', as opposed to 'hard law', can be tailored to accommodate local legislation, and regulators do that constantly.

During the implementation of Basel II recommendations regarding RM, the Israeli banking system undergone significant changes, as ordered by the banking supervisors directives. This was, and still is, an ongoing project that changed the customary banking perception about many of its activities (business and else) shifting it to a more 'control oriented' organization.

---

1. The complete article in Hebrew appears on page 25



In order to begin discussing the question: What did the Israeli banking system get, from RM regulation and the implementation of soft law? Certain factors highlighted in the article from a critical point of view. Mainly: Capital Adequacy - Macro prudential v. Micro prudential approach; The chief risk officer (CRO) role in the organization; Risk management – an oxymoron? Regulatory impact analysis – suggested adaptation and published empirical data, from 5 big banks in Israel.

Despite the fact, that the banking system invested a vast amount of money to implement RM regulation, the data suggested that banks profitability wasn't damaged, and that the management quality improved. The impact of appropriate organizational culture, on compliance rate as a stimulant for effective risk management operation, and many other questions remain open.