

דף מידע מספר 178 בנושאים כלכליים:

## משבר קריסתו של הבנק למסחר מלמד כי יש להנהיג

### ביטוח פקדונות בישראל

#### האם המעילה מהווה כשלון של הפקוח על הבנקים?

במשך השנים התפתחו אמצעים שונים כדי למנוע מעילות במוסדות פיננסיים, כגון הפרדה בין היחידה בבנק שקושרת עסקות לבין היחידה שרושמת אותן בהנהלת החשבונות ודואגת להעברת הכספים; אמצעי נוסף הינו הקפדה על ניצול חופשה רציפה אחת בשנה. אלה אינם אמצעים מתוחכמים ועצמתם הנה דווקא בפשטותם. ולמרות זאת נראה שלא קוימו בבנק למסחר, בין אם בידיעתו של הפיקוח על הבנקים, ובין אם מאחורי גבו. יתר על כן, ניתן לשאול האם בדק הפיקוח על הבנקים את התנועות בפקדונות ובאשראי, האם היה שבע רצון מיכולתם של מנכ"ל הבנק והמבקר הפנימי שלו ואם לא, האם דרש את החלפתם? האם בדק שלבנק היו נוהלים ומערכת בקרה נאותים. אך כאמור, מבקר המדינה יתן בודאי דעתו על שאלות אלו.

#### מדוע מיהר בנק ישראל להמליץ על מתן ערבות מדינה?

חברות פושטות רגל חדשות לבקרים ובנק ישראל אינו תומך בכיסוי חובותיהן לנושים. האם זונח בנק ישראל את כל העקרונות של ליברליות ואי התערבות ממשלתית, כאשר הדבר נגע לתחום אחריותו הוא?

הניסיון שנלמד ממשברים פיננסיים שהתרחשו במאות (!) השנים האחרונות לימד כי קיים הבדל רב בין תגובת הציבור לפשיטת רגל של פירמה לבין תגובתו לפשיטת רגל של בנק: שלא כמו בחברות שאינן פיננסיות, פשיטת רגל בנקאית יכולה בקלות להתפשט לכדי משבר פיננסי כולל במשק. נבחן, לדוגמא, את אשר ארע את התפשטה הידיעה על המעילה בבנק למסחר: על מנת להגן על עצמם, הפסיקו הבנקים הגדולים לתת הלוואות לבנקים הקטנים. בתגובה הגדיל בנק ישראל את ההלוואות המוניטריות בצורה ניכרת, כך שלא תיווצר בעיית נזילות במערכת. אולם, בכך לא נפתרה הבעיה: מפקידים מבוהלים החלו לשקול משיכת פקדונות מבנקים קטנים, מחשש ליציבותם של אלה. תופעה זו, פאניקה של משיכות כספים הנובעת מקריסתו של מוסד כספי יחיד, ואשר מתפשטת כאש בשדה קוצים לבנקים שביסודם הם יציבים ובריאים, היא מאפיין כמעט קבוע של משברים פיננסיים, והסיוט של כל בנק מרכזי. בספרות הכלכלית מכונה השפעה זו בשם "אפקט ההדבקות".

#### צוות ההיגוי

ד"ר יוסי ביילין, יו"ר  
ח"כ מיכאל איתן  
ח"כ יוסי כץ  
ד"ר וינפריד וייט

#### חברי צוות ההיגוי בעבר

יו"ר ראשון,  
הנשיא חיים הרצוג ז"ל  
יו"ר שני, מר חיים י. צדוק  
השגריר ד"ר יהודה לנקרי

#### בחסות:

קרן פרידריך אברט

#### Steering Committee

Dr. Yossi Beilin, Chair  
Mr. Michael Eitan, MK  
Mr. Yossi Katz, MK  
Dr. Winfried Veit

#### Former members of the steering committee

Former Chair,  
The Late President  
Chaim Herzog  
Former Chair,  
Mr. Haim J. Zadok  
Dr. Yehuda Lankry,  
Ambassador

#### Sponsor:

Friedrich Ebert Stiftung

אפילו במקרה של קריסת בנק זעיר כבנק למסחר, בהלה של משיכת פקדונות הייתה עלולה ליצור משבר פיננסי רחב מימדים, שכן התפשטות בהלת משיכת הפקדונות לבנקים נוספים הייתה מביאה לקריסתם. ובמקום בנק אחד שנגנבו ממנו 200 מיליון ₪ הייתה נוצרת חדלות פרעון בהיקף של מיליארדים ואולי אף משבר כללי במערכת הפיננסית. נכון עשה, על כן - **בנסיבות הקיימות** - בנק ישראל בכך שמיהר להמליץ על מתן פיצוי לבעלי הפקדונות שנפגעו בבנק למסחר, וכך הצליח לעצור את המשבר בעודו באיבו.

### **האם לבנקים קטנים אין זכות קיום?**

לאו דווקא. אין כל קשר הכרחי בין גודלו של הבנק לבין האופן בו הוא מנוהל. ולבנקים קטנים, כמו לפירמות קטנות, ישנה זכות קיום. יותר מכך, בנקים קטנים עשויים להיות יעילים ורווחיים יותר מאשר בנקים גדולים ומסורבלים, ובייחוד אם הם מתמחים בתחום מסוים. אולם, וזהו הלקח שיש ללמוד מקריסת הבנק למסחר, בנקים קטנים כבנקים גדולים, אינם פטורים מקיומן של כל הוראות הפיקוח על הבנקים, ואם הבנק אינו יכול לשאת בעלויות הכרוכות בכך, אז ורק אז, אין לבנק זה זכות קיום.

### **האם השיטה הנוכחית, לפיה מפצה משלם המסים את המפקידים בבנקים כושלים, זקוקה לתיקון?**

לא קיים הסדר חוקי מחייב לגבי הפסדי מפקידים, אולם על פי התנהגות העבר של הרשויות, ובשל הנזקים שיכולים להגרם עקב הפקרת המפקידים לגורלם (ראה הסעיף הראשון לעיל) כולם מאמינים כי "יהיה בסדר"; כלומר, המדינה תחליף את המפקידים. עולה מכאן שאם רוצים להמנע בעתיד ממתן ערבות גורפת, ללא כל גבול לתיקרת החוזר, וללא כל תשלום פרמיית ביטוח מראש על ידי המפקידים בבנקים, חייבים להסדיר את "כללי המשחק" מראש.

הדרך הנהוגה בעולם המפותח בהקשר זה היא הסדר של ביטוח פקדונות. דיון נרחב בתחום זה אפשר למצוא במאמר "אפקט ההדבקה", ביטוח פקדונות ואפשרות הפעלתו בישראל" של ריקי אליאס ובנצי שרייבר מהפיקוח על הבנקים. המאמר פורסם בדצמבר 1997 בחוברת "סוגיות לבנקאות" מס' 13, והמליץ על הנהגת ביטוח פקדונות בישראל (ורק חבל שבנק ישראל לא שעה לאותה המלצה, שהמליץ אז לעצמו).

הנהגת ביטוח פקדונות מחייבת דיון בכמה שאלות שאינן פשוטות: תקרת הפיקדון המכוסה, האם לכסות פקדונות במטבע חוץ ופקדונות בין-בנקאיים, האם להנהיג פרמיה בגודל אחיד או לפי הסיכון השונה של הבנקים המבוטחים, מה יהיו מקורות המימון של הביטוח והאם הביטוח יהיה חובה או רשות. בלוח להלן מובא מידע מסכם לגבי ההסדרים השונים המקובלים בעולם, ובאופן ספציפי יותר לגבי השיטה הקיימת בארה"ב, המהווה מודל חיקוי עבור מדינות רבות.<sup>i</sup>

מספר מדינות בהן מוסדר ביטוח פקדונות	68 מדינות	המערכת בארה"ב
ממוצע גודל פקדון מירבי מכוסה	3 פעמים התמ"ג לנפש*	100,000 דולר
כיסוי פקדונות במטבע חוץ	48 מדינות מתוך 68	מכוסים
כיסוי פקדונות בינבנקאים	18 מדינות מתוך 68	מכוסים
מימון מראש על ידי תשלומים פר דולר פקדון	58 מדינות מתוך 68	מימון מראש אולם המבטח סובל מגירעונות גדולים

מספר מדינות בהן מוסדר ביטוח פקדונות	68 מדינות	המערכת בארה"ב
מקורות המימון	מקורות מימון פרטיים - 15 מדינות מקורות מימון ציבוריים - מדינה אחת מקורות מימון משותפים - 51 מדינות	מימון משותף
ניהול חברת הביטוח	ניהול פרטי - 11 מדינות ניהול ציבורי - 33 מדינות ניהול משותף - 24 מדינות	ניהול ציבורי
ביטוח חובה או רשות?	חובה ב-55 מדינות מתוך 68	ביטוח חובה
סוג הפרמיה	21- מדינות מתוך 68 פרמיות מותאמות לסיכון	פרמיה מותאמת לסיכון**

\* גובה התוצר לנפש בישראל, בשנים 1997 עד 2001 היה כ-17,000 דולר. לכן, על פי כלל זה, גודל הפקדון המירבי המכוסה אצלנו אמור להיות 51,000 דולר.

\*\* בשנת 1993 נעה הפרמיה מ-0.23 אחוזים מכל דולר מופקד במוסדות בעלי הסיכון הנמוך ביותר לבין 0.31 אחוזים במוסדות בעלי הסיכון הגבוה ביותר. אולם, מאחר שההיקף המירבי של קרן הביטוח נקבע ברמה של 1.25 אחוזים מסך הפקדונות המבוטחים, והקרן הגיעה להיקף זה, משלמים הבנקים פרמיות נמוכות יותר בשנים האחרונות. במאמר של אליאס ושרייבר ישנו דיון על גובה הפרמיה הרצוי בישראל.

המקור: Thorsten Beck, Deposit Insurance as Private Club: The case of Germany, June 2000  
[http://www.worldbank.org/research/interest/confs/upcoming/deposit\\_insurance/beck.pdf](http://www.worldbank.org/research/interest/confs/upcoming/deposit_insurance/beck.pdf)

### האם הנהגת ביטוח פקדונות תאפשר לבטל את הפיקוח על הבנקים?

התשובה על כך היא נהפוך הוא: ביטוח פקדונות כרוך מעצם טיבו בתופעות של moral hazard, או במילים אחרות, בנקים מבוטחים עלולים להגדיל את היקף הסיכונים שהם לוקחים על עצמם, מתוך ידיעה שכספי המפקידים בהם מבוטחים בכל מקרה. לכן, חיוני יהיה להמשיך ולנהל פיקוח הדוק על הבנקים - על כל כלליו והיבטיו.

### סיכום

בעקבות המשבר שמוצר בעקבות קריסת הבנק למסחר התבטא ראש הממשלה בזכות הקמתה של רשות על לפיקוח על הבנקים, שוק ההון וענף הביטוח. יש בהצעה זו הגיון לא מועט אולם יישומה אינו פשוט וייתבע הכנות רבות וממושכות מאד, שכן צעד כזה ננקט עד כה במדינות מועטות בלבד. הנהגת ביטוח פקדונות, לעומת זאת, מהווה רפורמה קטנה יחסית, שניתן ליישמה תוך זמן לא ארוך, שכן ההסדר נהוג כבר במדינות רבות מזה שנים. ואם קריסת בנק זעיר כבנק למסחר תביא בסופו של דבר להנהגת הסדר של ביטוח פיקדונות, הרי שהרווח למשק מהקריסה עשוי להיות גדול יותר מהנזק שנגרם למשלם המסים בעטייה. אם לא יונהג ההסדר, עלולה להתקיים בישראל האמרה של George Santayana, לפיה מי שלא לומד מהעבר נגזר עליו לחזור ולחיות אותו.

<sup>i</sup> באפריל 2000 יזם הפורום הבינלאומי לייציבות פיננסית הפועל בבאזל קבוצת עבודה בנושא של ביטוח פיקדונות. הדו"ח הסופי שפורסם בספטמבר 2001 אפשר למצוא ב-<http://www.fsforum.org/Reports/DepositInsuranceFinal.pdf>. אם יוחלט להנהיג ביטוח פקדונות בישראל, רצוי לבצע זאת תוך התייעצות עם הפורום לייציבות פיננסית.