



ירושלים, י"א בחשוון תשס"ה

26 באוקטובר 2004

חוזר מס' ח-06-2141

(9429.doc - 044S2208)

לכבוד
התאגידים הבנקאיים

הנדון: טיוטת קווים מנחים בנושא דירוג אשראי

כללי:

היום, 26 באוקטובר 2004, מפורסמת על ידינו טיוטת קווים מנחים (להלן: טק"מ) בנושא דירוג אשראי. המסמך פורסם באתר האינטרנט של בנק ישראל, והגישה אליו היא בכתובת הבאה:

<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/basel2/basel2.htm>

להלן דברי הסבר המתייחסים לטייטא:

1. המסמך שבנדון הינו הראשון בשורה של צעדים פיקוחיים שמטרתם להחיל, בסופו של דבר, בישראל מסגרת להלימות הון העולה בקנה אחד עם העקרונות שנקבעו בענין זה ע"י ועדת באזל לפיקוח על בנקים, במסמך מיום 26 ליוני 2004¹, להלן – באזל 2.
2. עקרונות באזל 2, שגובשו בתהליך בינ"ל ממושך, נועדו בראש ובראשונה לקדם את ניהול הסיכונים, ובכלל זה ניהול הלימות ההון, במערכת הבנקאית על מנת לחזק את היציבות הפיננסית. עקרונות אלו יוצקים בסיס להסדרה, פיקוח ומשמעת שוק מתקדמים הקושרים את הלימות ההון לסיכונים באופן מורכב, כולל ומדוייק יותר מאשר בעבר. הפיקוח על הבנקים בישראל רואה בקידום ניהול הסיכונים בתאגידים הבנקאיים יעד פיקוחי בעדיפות עליונה.
3. אסטרטגית היישום של באזל 2 בישראל מציבה כמטרה ראשונית הכשרתן של תשתיות ליישום עקרונות הלימות ההון. מאחר שצפוי שמרבית התאגידים הבנקאיים בישראל יישמו בסופו של דבר גישות מתקדמות להקצאת הון, ולנוכח התנאים המוקדמים הנדרשים ליישום גישות כאלה, יושם הדגש בראש ובראשונה על הכנת התשתית ליישום הנאות של העקרונות. אשר ללוחות הזמנים שנקבעו בוועדת באזל לענין הקצאת ההון ע"פ הכללים החדשים, הם יותאמו להיערכות בישראל.²
4. תנאי מוקדם יסודי לניהול מתקדם של הלימות ההון ולפיקוח מתקדם על נושא מרכזי זה, הינו יכולתם של התאגידים הבנקאיים לזהות ולמדוד באופן נכון את הסיכונים אליהם הם חשופים.

¹ International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards – A Revised Framework, Bank for International Settlements, June 2004

² התייחסות מפורטת יותר ללוחות הזמנים בישראל תפורסם במועד מאוחר יותר.

בתחום האשראי, מדידה כזו צריכה להתבצע באמצעות מערכות דירוג פנימיות מתקדמות שקווים מנחים ליצירתן כלולים בטק"מ.

5. עקרונות באזל 2 מציעים למעשה שתי גישות להקצאת הון בגין סיכוני אשראי – הגישה הסטנדרטית וגישת המודלים הפנימיים (IRB)³. במסגרת גישת המודלים הפנימיים מפורטות הדרישות המינימאליות ממערכת דירוג פנימית, על מנת שתוכר ע"י המפקח כנאותה לצורך הקצאת הון. הפיקוח על הבנקים בישראל רואה בדרישות אלה בסיס ל- Best Practice הקיים כיום בעולם בתחום ניהול סיכוני האשראי ורואה ביישומן של שיטות עבודה כאלה בתאגידים הבנקאיים בישראל מטרה כשלעצמה, גם מבלי להידרש בשלב זה לשאלה מתי ובאלו תאגידים בנקאיים יוכרו מערכות דירוג כנאותות לצורך הקצאת הון בגישת IRB.

לענין זה יודגש האמור בטק"מ, כי מערכת דירוג אשר הותאמה רק בכדי לעמוד בדרישות הפיקוחיות, בהווה ובעתיד (בפרט הקצאת הון), ואשר לא יהיה לה ערך מוסף בשדרוג תרבות ניהול סיכוני האשראי בתאגיד הבנקאי, לא תחשב למערכת דירוג תקינה.

6. בהמשך לאמור בסעיף 3 לעיל, בתחום סיכוני האשראי, זוהו שני נושאי תשתית עיקריים בהם יש לפעול בקדימות על מנת להבטיח מוכנות ליישום באזל 2: איסוף נתונים החיוניים לבניית המערכות ולתיקופן והטמעה של מערכות דירוג פנימיות מתקדמות בתהליכי הניהול, השליטה והבקרה, תוך שינוי התרבות הארגונית והתאמתה לניהול מתקדם של סיכוני האשראי. הטק"מ מתייחס בהרחבה לנושאים אלה.

7. בהכנת הטיוטה הסתמכנו, בנוסף למסמך באזל 2, בעיקר על טיוטת המדריך הפיקוחי של רשויות הפיקוח האמריקאיות⁴ וכן על מסמכים של רשויות פיקוחיות נוספות בעולם.

התהליך הצפוי לטיפול בטק"מ:

8. בהכירנו במורכבות הבניה וההפעלה של מערכות דירוג מתקדמות, בפרט בהיבטים הכמותיים, ובכך שנושאים מרכזיים בתחום זה נמצאים עדיין בהתפתחות בעולם כולו, אנו מבקשים לקיים דיאלוג עם התאגידים הבנקאיים על בסיס הטק"מ, במטרה לחדד ולהבהיר נושאים המטופלים בה ולברר שאלות הנוגעות ליישומה. לצורך כך הודענו על הקמת פורום התייעצות כללי וכן יתקיימו מפגשים נפרדים עם התאגידים הבנקאיים השונים.

9. בכל התאגידים הבנקאיים בישראל קיימות מערכות לדירוג לוויים. עם זאת, מערכות אלה עדיין אינן עומדות בסטנדרטים המינימליים שנקבעו בבאזל II. התאגידים הבנקאיים מצופים לפעול

³ הכוללת את המתודולוגיה הבסיסית (FIRB) שבה התאגיד הבנקאי מעריך חלק ממרכיבי הסיכון והפיקוח על הבנקים מספק חלק מהמרכיבים, ואת המתודולוגיה המתקדמת (AIRB), שבה כל מרכיבי הסיכון מוערכים ע"י התאגיד הבנקאי.

⁴Internal Rating – Based Systems for Corporate Credit and Operational Risk Advanced Measurement Approaches for Regulatory Capital" – Draft Supervisory Guidance, August 4, 2003

לקידום פעולות השדרוג של מערכות הדירוג הפנימיות ולהטמעתן בתהליכי הניהול השליטה והבקרה ע"פ הטק"מ, במקביל לתהליכי ההתייעצות, ולא לחכות עד סיומם.

10. השתתת מערכות הדירוג על עקרונות הטק"מ תייתר את ההוראות לענין הדירוג המפורטות בהוראת ניהול בנקאי תקין 316. עם זאת, בשלב זה תישאר חובת דירוג ע"פ הסף שנקבע בהוראה זו. שדרוג מערכת הדירוג, באופן התואם את עקרונות מערכת הדירוג לפי הטק"מ, גם אם אינו תואם את ההוראות לענין דרוג האשראי בהוראה 316, לא יחשב כהפרתה.

11. בשלב זה נכללו בטק"מ הנחיות מפורטות בהתייחס לדירוג אשראי לחברות, בנקים ומדינות. בחודשים הקרובים בכוונתנו להרחיב את ההתייחסות לדירוג אשראי קמעונאי ולטיפול במימונים יעודיים (SL-Specialised Lending). בשלבים מאוחרים יותר יטופלו נושאים הקשורים לטכניקות הפחתת סיכון (Risk Mitigation).

נושאים עיקריים המטופלים בטק"מ:

1. נקבעו סטנדרטים בסיסיים לבנית מערכות דירוג:

על מערכת הדירוג להיות דו-מימדית ולהבחין באופן משמעותי בין חשיפות שונות על פני שני מימדים – סיכון חדלות פרעון של הלווה (PD) וחומרת ההפסד בהינתן חדלות פרעון (LGD).

למדרג האורדינלי של הסיכונים ישוייכו ערכים שיבטאו אומדן כמותי של שיעורי ההסתברות לחדלות פרעון (PD) ושיעורי ההפסד בהינתן חדלות פרעון (LGD) בהתאמה.

התאגיד הבנקאי צריך לקיים הליך שוטף של תיקוף למערכת הדירוג. תהליך זה צריך להראות שהאומדנים הכמותיים של רכיבי הסיכון הינם מדויקים ועקביים דהיינו, שהערכים בפועל של רכיבי סיכון אלה בטווח הארוך, אינם עולים על אומדני התאגיד הבנקאי ואינם משתנים תכופות.

לתאגידים הבנקאיים ניתנות דרגות חופש מסויימות בקביעת שיטות הדירוג, פילוסופית הדרוג, שיטות הכימות, מספר הדירוגים בכל סולם ועוד.

2. נקבעה הגדרה לחדלות פרעון (D) שתבטיח זיהוי עיקבי של מקרי חדלות פרעון, אשר מהווה אחד היסודות הבסיסיים והמהותיים של מערכת דירוג.

3. נקבעו סטנדרטים בסיסיים לתפעול מערכות דירוג, בהם - היקף הכסוי, עדכון, עצמאות הדירוג, השימוש בדירוג ותיעוד המערכת, הנתונים והשימושים בה.

4. פורטו סטנדרטים בסיסיים לאופן כימות רכיבי הסיכון – PD, LGD, ו-EAD (חשיפה בעת חדלות פרעון)⁵. הטק"מ מפרט את העקרונות לגבי כל שלושת הרכיבים, אולם מודגש כי בשלב ראשון על התאגידים הבנקאיים למקד מאמצים בעיקר באמידה מדוייקת של PD כאשר אמידה מדוייקת

⁵ EAD אינו חלק אינטגרלי ממערכת הדירוג. פרמטר זה ידרש לצורכי הקצאת הון, אולם כללנו במסמך זה התייחסות גם לרכיב זה מאחר שצורכי איסוף הנתונים ובניית המודלים לעניין זה מחייבים היערכות מוקדמת בדומה ל-LGD. פרמטר נוסף שעתיד להיעשות בו שימוש לצורכי הקצאת הון, ע"פ באזל 2, הינו התקופה האפקטיבית לפרעון, M. אולם מכיון שמדידת M תיעשה ככל הנראה באופן ישיר, איננו מתייחסים לפרמטר זה במסמך הנוכחי.

יותר של רכיבי הסיכון האחרים צפויה להתפתח בשלב מאוחר יותר. בשלב זה נדרש להתמקד באיסוף נתונים רלוונטיים שימשו בהמשך לצורכי אמידת LGD ו-EAD.

5. פורטו הסטנדרטים הבסיסיים להליך תיקוף מערכת הדירוג והאומדנים הכמותיים וצורף בנספח תיאור מפורט לדוגמא של הליך כזה, כפי שנכלל במדריך הפיקוחי האמריקאי.

6. פורטו הסטנדרטים הבסיסיים בהתייחס למנגנוני הפיקוח והבקרה: עצמאות, שקיפות, אחריות מקצועית, שימוש בדרוג, בקרה וביקורת ואחריות הנהלה והדירקטוריון.

עמידה בסטנדרטים לעצמאות הדרוג תחייב במרבית המקרים חשיבה מחודשת על המבנה הארגוני בהתייחס לניהול, פיקוח ובקרה על סיכוני האשראי. הטק"מ מפרט את הפונקציות ההכרחיות ואת ההפרדות המינימליות המתחייבות ביניהן. בנספח מופיע כדוגמא מבנה ארגוני העומד בסטנדרטים. כל תאגיד בנקאי יכול כמובן לקבוע מבנה ארגוני התואם לצרכיו, ובלבד שיעמוד בסטנדרטים המינימליים שנקבעו לעניין זה.

על התאגיד הבנקאי לעשות שימוש בדירוג כאבן יסוד לניהול סיכוני האשראי בתאגיד הבנקאי, לפיקוח ובקרה פנימית על סיכונים אלה, ובסופו של דבר לצורך הקצאת ההון ההולם לסיכונים. אופן והיקף השימוש בדירוג לצרכים ניהוליים פנימיים מהווה כשלעצמו אלמנט בקרה נוסף בהתייחס לתוקף שמייחסים לדירוג גורמי הניהול בתאגיד הבנקאי.

מושם דגש על הצורך בשקיפות מערכות הדרוג ומודל הדירוג, הצורך בהטלת אחריות מקצועית על העוסקים בהיבטים השונים של הדרוג, ומוצבים סטנדרטים מחמירים לביצוע בקרה וביקורת פנימית על איכות תהליך הדירוג והפיקוח והבקרה עליו.

דגש מהותי לענין זה הינו על מעורבות ההנהלה והדירקטוריון ועל אחריותם לפעילות נאותה של מערכת הדרוג ומהימנות מודל הדירוג.

הדירקטוריון מצופה להתוות מדיניות כללית לאימוץ הסטנדרטים המפורטים בטק"מ, כחלק משלב ההיערכות ליישומם. על הדירקטוריון וההנהלה להבטיח קיומה של תוכנית פעולה מוגדרת הניתנת ליישום, להגדיר לוחות זמנים וקדימויות לביצוע ולוודא כי תתקיים סינרגיה בין הפונקציות השונות בתאגיד הבנקאי ותיאום בין המערכות. בנוסף נדרשים הדירקטוריון וההנהלה הבכירה ליצור, בין השאר באמצעות מערכות תמריצים וסנקציות מתאימות, תרבות ארגונית הדורשת נאותות הדירוג ואינה סובלנית כלפי טעויות וסטיות.

7. תנאי מוקדם לבניה והפעלה של מערכות דרוג העומדות בסטנדרטים המינימליים הינו בסיס נתונים ממוכן איכותי המאפשר, בין השאר, בנית המודלים, אמידת רכיבי סיכון, תיקוף, תחזוקת המודלים ועדכונם.

הטק"מ מפרט את השימושים השונים בנתונים ומביאה דוגמאות לנתונים שיש לאסוף.

על כל תאגיד בנקאי מוטלת החובה לפעול בהקדם על מנת להבטיח איסוף שוטף של כל הנתונים שיוגדרו על ידו כחיוניים.

לעניין זה נדגיש כי –

- 7.1. מאחר שה"נתונים במחסור" הינם בד"כ נתונים על אירועי כשל, ולנוכח ריבוי מקרי הכשל בשנים האחרונות על התאגידים הבנקאיים לפעול לאיסוף נתונים היסטוריים לפחות החל מ- 1.1.01 על מקרים של חדלות פרעון, כולל מאפיינים של לווים שהגיעו לחדלות פרעון ונתוני ההפסד שנגרם לתאגיד הבנקאי במקרים אלה. בנוסף יש לאסוף נתונים על לווים אחרים אשר יתמכו בבניית מערכת הדירוגים ובביצוע האומדנים. נדגיש כי אנו מייחסים לנתונים אלה חשיבות מרובה בבניית מערכות הדירוג ומצפים כי התאגידים הבנקאיים יקדישו לכך את התשומות הנדרשות.
- 7.2. על התאגידים הבנקאיים לתת דעתם לבעיות פוטנציאליות באינטגרציה של נתונים ולאפשרות שיכולת שוטפת לביצוע אינטגרציה כזו יכול שתחייב שדרוג משמעותי של המערכות המיכוניות.
- 7.3. הפיקוח על הבנקים רואה חשיבות מרובה בביסוס מערכות הדרוג על בסיס נתונים רחב ככל האפשר על מנת לחזק את תקפותם של האומדנים. לפיכך, ולנוכח גודלו המוגבל של המשק הישראלי, מומלץ לתאגידים הבנקאיים לשקול אפשרויות לשיתוף בנתונים ובניית מאגרי מידע, זאת מבלי לפגוע בסודיות הבנקאית (דהיינו, ללא זיהוי הלווים). לעניין זה ניתן לשקול שיתוף מידע עם מדינות אחרות, אם ימצאו מאגרי מידע בעלי מאפיינים רלוונטיים.

יואב להמן

המפקח על הבנקים