|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **בנק ישראל**  דוברות והסברה כלכלית | לוגו בנק ישראל | ‏ירושלים, ט"ו באייר, תשע"ט  ‏‏20 במאי 2019 |

הודעה לעיתונות:

קטע מתוך הסקירה השנתית של מערכת הבנקאות לשנת 2018 שתפורסם בקרוב:

**המתודולוגיה הפיקוחית להערכת הסיכונים בבנקים**

* הפיקוח על הבנקים עורך בבנקים באופן שוטף שורה ארוכה של פעולות ביקורת, בקרה, מעקב, והערכת סיכונים. את הפעולות מבצעים כלל אגפי הפיקוח במשך כל השנה.
* נוסף לכך הפיקוח מקיים תהליך הערכת סיכונים תקופתי מקיף ומובנה – ה-SREP (Supervisory Review and Evaluation Process). ה-SREP מתקיים על פי כללי ועדת באזל לפיקוח בנקאי (BCBS), והוא מקביל לתהליכים דומים שמקיימות רשויות פיקוח מובילות בעולם.
* בתהליך ה-SREP כלכלני הפיקוח מעריכים את הסיכונים המובנים בפעילויות הבנק ואת איכות ניהולם; את הפונקציות המרכזיות בממשל התאגידי; ואת נאותות ההון העצמי ואיכותו. הדבר נעשה לפי מתודולוגיה סדורה שמבוססת על כרטיסי סיכון/ הערכה ייעודיים (Risk/ Score Cards).
* ל-SREP כמה מטרות מרכזיות: (1) במידת הצורך לקבוע לבנק דרישת הון מעודכנת – כלומר תוספות לדרישות ההון הרגולטוריות הכלליות, שישמשו כרית לספיגת הפסדים בלתי צפויים וישפרו את יציבות הבנק; (2) לגבש לבנק דרישות לגבי צעדים שעליו לבצע כדי להפחית סיכונים ולתקן תהליכים; (3) לעדכן את תוכנית העבודה הפיקוחית מבוססת הסיכון.
* בזכות שלל תהליכי המעקב והפיקוח, לרבות תהליך ה-SREP והפעולות האחרות המפורטות בתיבה זו, הבנקים משפרים את ניהול הסיכונים, מחזקים את הממשל התאגידי, ונערכים טוב יותר לאירועי הפסד ולתקופות משבר. זאת, בין היתר, על רקע דרישות והתערבות מוקדמת של הפיקוח במקומות שבהם פעולות המעקב והבקרה שלו זיהו צורך בכך.

**רקע**

הפיקוח על הבנקים חותר בראש ובראשונה להגן על כספי המפקידים בבנקים, ולהבטיח שהמערכת הבנקאית תתפקד כיאות ותעניק לציבור ולמשק שירותים בנקאיים סדירים. לשם כך הוא קובע ואוכף פרקטיקות ותקנים שמטרתם לשמור על יציבות הבנקים ולקדם בהם התנהלות זהירה.

בנק, מעצם טבעו, נוטל סיכונים במהלך העסקים השוטף. עבודת הפיקוח מושתתת על ההנחה שהאחריות ליציבות הבנק, לניהול סיכוניו, להתנהלותו ההוגנת כלפי לקוחותיו, ולציות לחוקים ולהוראות, מוטלת בראש ובראשונה על הדירקטוריון וההנהלה הבכירה. תפקיד הפיקוח הוא לקדם בבנקים התנהלות זהירה, ולהגביל ולצמצם ככל האפשר נטילת סיכונים מופרזים, באמצעות ארגז כלים רגולטוריים. אלה כוללים בין היתר חקיקה; הוראות ניהול בנקאי תקין שהפיקוח מפרסם והבנקים חייבים לציית להן; תהליכי בדיקה וביקורת ודרישה לתיקון ליקויים; מתן רישיונות והיתרים לאחר בדיקה מעמיקה (למשל היתרי שליטה והחזקה או היתרים לכהונה של נושאי משרה); קביעת דרישות הון שישמש כרית לספיגת הפסדים בלתי צפויים; הערכת סיכונים בלתי תלויה; עריכת תרחישי קיצון והערכת היכולת של הבנקים לעמוד בהם; מפגשים עם הדירקטוריון וההנהלה הבכירה; והטלת עיצומים כספיים.

תיבה זו מתמקדת בתהליכי המעקב השוטפים וביתר פירוט ב-SREP – התהליך התקופתי המובנה שהפיקוח מקיים לשם הערכת פרופיל הסיכון של הבנקים והמערכת הבנקאית בכללותה.

**הערכת הסיכונים והמעקב השוטפים**

הפיקוח על הבנקים עוקב באופן שוטף אחר הסיכונים הטמונים בפעילות הבנקים וחברות כרטיסי האשראי ואחר התפתחותם.

היות שמשאבי הפיקוח מוגבלים יחסית לגודל המערכת הבנקאית, הוא פועל בגישה ממוקדת סיכון. בפירוט, כלל הגופים המפוקחים[[1]](#footnote-1) סוּוגו ל"קבוצות פיקוח", בעיקר לפי שיקולים שנוגעים למהותיות הגוף (היקף הנכסים והפיקדונות ונתח השוק), מורכבות פעילותו, והמבנה התאגידי שלו (תאגיד עצמאי או חברה בת שהיא חלק מקבוצה בנקאית). מסיווג זה נגזרות תדירות המעקב והבקרות ועוצמתן. לשם המחשה, כשמדובר בבנק עצמאי בעל היקף פעילות משמעותי, הוא זוכה למעקב פיקוחי שעוצמתו ותדירותו גבוהות; וכשמדובר בבנק קטן שפעילותו פשוטה והוא חלק מקבוצה בנקאית, הפיקוח בוחן אותו בתדירות ובעוצמה נמוכות יותר (כמובן שבנק האם נדרש לפקח עליו באופן שוטף). הסיווג נערך מחדש מעת לעת, בהתאם לשינויים בתמהיל הפעילות של התאגידים השונים ובהיקפה. בהקשר זה חשוב להבהיר כי החלוקה לקבוצות פיקוח אינה חזות הכול, וכאשר הפיקוח מזהה סיכונים משמעותיים בגופים שאינם דווקא גדולים או עצמאיים, הוא מטפל גם בהם. גישה מבוססת סיכון זו (risk based approach) מאפשרת לפיקוח לנצל ביעילות את משאביו שכן הוא מתאים אותם לרמת הסיכון. גישה זו גם נגזרת מציפיותיהם של גופי הפיקוח הבין-לאומיים המעריכים את פעילות הפיקוח על הבנקים, כגון קרן המטבע הבין-לאומית וארגון ה-FATF.

המעקב והפיקוח השוטפים נערכים במשך כל השנה, והם כוללים שורת פעולות ארוכה. להלן העיקריות שבהן:

# עריכת ביקורות ב"שטח", בדיקות וסקירות רוחב בבנקים;

# עריכת תרחישי קיצון פיקוחיים אחידים, במבט צופה פני עתיד (להרחבה ראו תיבה "מבחן קיצון מקרו-כלכלי למערכת הבנקאית, 2018" אשר פורסמה לציבור.);

# קיום פגישות שוטפות עם דירקטוריון הבנק, דירקטורים בודדים, ועדות הדירקטוריון, ההנהלה הבכירה ושומרי הסף הפנימיים (כגון מבקר הפנים, מנהל הסיכונים וקצין הציות);

# ניתוח האסטרטגיה העסקית ותוכניות העבודה השנתיות של הבנק;

# בחינת התנהלות הבנקים מול לקוחותיהם לפי הטיפול בתלונות הציבור והבקרות בתחום הצרכני;

# בחינה שוטפת של הסיכון המובנה בפעילות הבנק והתפתחותו, לרבות בחינה של מדדים כמותיים מקובלים ועמידה במגבלות פיקוחיות (בין היתר יחסי הלימות ההון, יחסי הנזילות, יחסי היעילות והרווחיות, נתחי השוק, המדדים לאיכות האשראי, המדדים לריכוזיות האשראי והפיקדונות, המדדים לסיכוני השוק והריבית, ועוד);

# ניתוח התוצאות הכספיות של הבנקים על בסיס רבעוני;

# קיום פגישות שוטפות עם רואי החשבון המבקרים;

# קריאת פרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון וחלק מוועדותיו;

# עיון בשורה ארוכה של מסמכים מרכזיים שהבנק מפיק, לרבות: מסמכי המדיניות, מסמך ה-ICAAP[[2]](#footnote-2), מסמכי הסיכונים הרבעוניים, מסמכי הסיכום התקופתיים שמכינות ביקורת הפנים והיחידה לבקרת אשראי, דוחות ביקורת פנימיים (באופן מדגמי), ועוד;

# מעקב אחר אירועי סייבר ואופן הטיפול בהם;

# מעקב אחר מעילות ואופן הטיפול בהן.

**תהליך ההערכה המובנה התקופתי – ה-SREP**

כאמור, נוסף לפעולות שתוארו לעיל הפיקוח מקיים תהליך הערכה תקופתי מקיף ומובנה – SREP (Supervisory Review and Evaluation Process). ה-SREP מתייחס הן למידע שנאסף במהלכו והן למידע שנאסף בפעולות הפיקוח השוטפות שתוארו לעיל. תהליך זה מתקיים על פי כללי ועדת באזל לפיקוח בנקאי (BCBS), והוא מקביל לתהליכים דומים שמקיימות רשויות פיקוח מובילות בעולם. מדובר בתהליך מרכזי בעבודת הפיקוח על הבנקים, וכלל אגפיו שותפים לו.

ה-SREP נערך ברמת הקבוצה הבנקאית (כלומר על בסיס מאוחד) ובדגש על התהליכים בחברת האם. לרוב הוא מתייחס לחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות (הפועלים, לאומי, דיסקונט, מזרחי-טפחות והבינלאומי) ולבנקים העצמאיים (אִגוד וירושלים). הודות לאופיו המובנה הוא מאפשר להעריך ולהבין את הסיכונים בכל בנק בנפרד וגם להשוות בין הבנקים, לזהות תחומים וסיכונים חריגים בבנק ספציפי וגם לזהות מגמות סיכון ברמה המערכתית.

ל-SREP כמה מטרות מרכזיות (תוצרים מרכזיים):

# במידת הצורך **לקבוע לבנק דרישת הון מעודכנת** – כלומר תוספות הון שישמשו כרית לספיגת הפסדים בלתי צפויים וישפרו את יציבות הבנק.

# לגבש לבנק **דרישות בנוגע לצעדים להפחתת סיכונים** ולתיקון תהליכים.

# **לעדכן את תוכנית העבודה הפיקוחית** מבוססת הסיכון.

אפשר לחלק את ה-SREP לשלושה שלבים עיקריים. תחילה כלכלני הפיקוח מעריכים את הסיכון המובנה בפעילויות הבנק השונות (סיכון האשראי, סיכון הנזילות, סיכוני השוק, הסיכונים התפעוליים, סיכוני הציות, האסטרטגיה והמודל עסקי), ואת איכות ניהולם. נוסף לכך הם מעריכים את הפונקציות המרכזיות בממשל התאגידי (הדירקטוריון, ההנהלה, ניהול הסיכונים, ביקורת הפנים), ואת נאותות ההון העצמי ואיכותו.

בשלב הבא כלל אגפי הפיקוח מאתגרים את תוצאותיו ומתקפים אותן. תוצאות התהליך נידונות בהנהלת הפיקוח ולאחר מכן מוצגות לנגיד בנק ישראל.

לבסוף נערכות ישיבות עם דירקטוריון הבנק והנהלתו הבכירה, ובהן נמסרים לו עיקרי הממצאים ודרישות לשיפור או לתיקון. כמו כן נשלח לבנק מכתב מפורט שכולל את הממצאים ואת הציפיות והדרישות הפיקוחיות הנגזרות מהם.

מתודולוגיה סדורה מבוססת כרטיסי סיכון/ הערכה

הפיקוח מקיים את הערכת הסיכונים ואת הערכת פונקציות הממשל התאגידי – לב ליבו של ה-SREP – לפי מתודולוגיה סדורה שהוא גיבש לשם כך, ומתודולוגיה זו מבוססת על כרטיסי סיכון/ הערכה ייעודיים (Risk Cards או Score Cards). הפיקוח עדכן את המתודולוגיה לאחרונה בשנת 2017, לאחר סקירה מקיפה של תהליכים דומים ברשויות פיקוח מובילות בעולם, בהתבסס על פרסומי ועדת באזל, ותוך התייחסות להמלצות שקרן המטבע הבין-לאומית (IMF) גיבשה בעקבות ביקורת שנערכה ב-2016 והתמקדה בנושא זה.

כרטיס סיכון/ הערכה הוא כלי תומך החלטה. הכרטיס מרכז מדדי סיכון כמותיים ואיכותיים, שאלות מנחות, ועוד שיקולים שעשויים להשפיע על הערכת הסיכון. כל כרטיס מחולק לכמה רכיבי הערכה, ואלה מייצגים ממדי הערכה שונים (לדוגמה תתי-קטגוריה של סיכון מסוים). הדבר מאפשר לערוך השוואות רוחב ולעקוב אחר מגמות ברמת רכיב הערכה.

רשימת הכרטיסים ותכולתם נבחנות מעת לעת ומתעדכנות בהתאם לצורך. הלוח שלהלן מציג את כרטיסי הסיכון ששימשו להערכת הסיכונים בתהליך ה-SREP האחרון (ב-2018).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **הסיכון המובנה בפעילות הבנק** | **איכות ניהול הסיכון** |
| **הסיכונים** | | |
| סיכון האשראי | **✓** | **✓** |
| סיכוני השוק1 | **✓** | **✓** |
| סיכון הנזילות | **✓** | **✓** |
| הסיכונים התפעוליים2 | **✓** | **✓** |
| סיכוני הציות3 | **✓** | **✓** |
| האסטרטגיה והמודל העסקי | **✓** | |
| **פונקציות הממשל התאגידי** | | |
| הדירקטוריון | **✓** | | |
| ההנהלה | **✓** | | |
| ניהול הסיכונים | **✓** | | |
| ביקורת הפנים | **✓** | | |
| **נאותות ההון** | **✓** | | |

1 הפיקוח בוחן בין היתר את חשיפות הבנק לשינויים במדד המחירים לצרכן, בשערי מט"ח ובשיעור הריבית, וכן את סיכון הנוסטרו, הרכבו והיקפו.

2 הפיקוח בוחן את אופי הפעילות העסקית של הבנק ואת מורכבותה ומעריך שורת סיכונים ארוכה: סיכוני טכנולוגיות המידע (IT), סיכוני הסייבר ואבטחת המידע, סיכוני ההמשכיות העסקית, סיכוני המעילות וההונאות, הסיכון המשפטי, סיכון מיקור החוץ, סיכון משאבי האנוש, ועוד.

3 הפיקוח בוחן בין היתר את הנושאים הבאים: איסור הלבנת הון ומימון טרור; בנקאות חוצה-גבולות (Cross-Border); סיכון ההתנהלות (Conduct) וציות בפן הצרכני (בנק-לקוח).

כפי שמראה הלוח, לכל סיכון יש שני כרטיסים: האחד בוחן את הסיכון המובנה והשני – את איכות ניהולו. הפיקוח מצפה כי עם העלייה בסיכון המובנה בפעילות מסוימת תעלה גם איכות ניהולו.

כרטיסי הסיכון המובנה כוללים לרוב מאפיינים ומדדיםכמותיים רלוונטיים לסיכון, במנותק מאיכות ניהולו ומפעולות שההנהלה יכולה לנקוט. כרטיסי ניהול הסיכון מתייחסים לתהליכים שהבנק מקיים כדי לתמוך בניהול הסיכון, ביניהם קביעת תיאבון הסיכון, האסטרטגיה והמדיניות; מעקב הדירקטוריון אחר הסיכון ופיקוחו עליו; המסגרת הארגונית התומכת בניהול הסיכון (המבנה הארגוני, הגדרת התפקידים והפרדתם, הנהלים, מדרג הסמכויות, המערכות התומכות, ועוד); הפעולות שננקטות לזיהוי הסיכון ולהערכתו (בפרט תהליכים לפיתוח מודלים ולתיקופם); פעולות הניטור והדיווח; ואיכותה של סביבת הבקרה. תהליכים אלה נבחנים, אם הדבר רלוונטי, בכל שלושת קווי ההגנה של הבנק (הגורם העסקי בבנק, פונקציית ניהול הסיכונים וביקורת הפנים).

כאמור, הפיקוח בוחן באמצעות כרטיסי הערכה גם את פונקציות הממשל התאגידי המרכזיות: הדירקטוריון, ההנהלה, ניהול הסיכונים וביקורת הפנים. בין השאר נבחנים מאפייני הפונקציה (לדוגמה עצמאותה, מעמדה, נאותות המשאבים המוקצים לה) ואפקטיביות עבודתה.

נוסף על כך הפיקוח מעריך את נאותות ההון העצמי של הבנק. הון משמש גורם מפחית סיכון היות שהוא מהווה כאמור כרית לספיגת הפסדים בלתי צפויים. במסגרת כרטיס ההון הפיקוח בוחן את רמת ההון ואיכותו, ומעריך את אופן ניהולו ואת המידה שבה יש לבנק גישה להון נוסף במידת הצורך.

בסוף התהליך מוענק לבנק ציון הערכה כולל – תוצאה של שקלול הציונים בכל כרטיסי הסיכון/ ההערכה. משקל כל כרטיס נקבע לפי מהותיות הסיכון ושיקולים נוספים, וחלוקת המשקלים בין הכרטיסים נבחנת מעת לעת ומשתנה בהתאם לצורך. הציון הכולל נבחן הן לפני השפעת ההון העצמי הן לאחריה, שכן ההון העצמי משמש מפחית סיכון.

הודות לשלל תהליכי המעקב והפיקוח, לרבות תהליך ה-SREP והפעולות האחרות שפורטו לעיל, הבנקים משפרים את ניהול הסיכונים, מחזקים את הממשל התאגידי, ונערכים טוב יותר לאירועי הפסד ולתקופות משבר. שיפורים אלה מושגים, בין היתר, על רקע דרישות והתערבות מוקדמת של הפיקוח במקומות שבהם פעולות המעקב והבקרה שלו זיהו צורך בכך. להלן מספר דוגמאות להתערבויות כאלה, מן השנים האחרונות (רשימה חלקית):

* דרישות להגדלת יחסי ההון של הבנקים;
* דרישות לעצירת חלוקת דיבידנד;
* דרישות לצמצום פעילות עסקית בחו"ל;
* התערבות בכהונה של נושאי משרה;
* דרישה לצמצום ריכוזיות לווים וקבוצות לווים;
* דרישה לצמצום חשיפה לחברות החזקה;
* דרישות לשיפור תפקוד הדירקטוריון;
* דרישות לחיזוק אפקטיביות עבודת שומרי הסף;
* דרישות למתן מענה לסיכונים מתפתחים (סיכוני ציות, טכנולוגיה, סייבר ועוד);
* קידום תוכניות התייעלות בבנקים.

1. בנקים עצמאיים, חברות בנות בנקאיות, חברות כרטיסי אשראי, שלוחות של בנקים ישראליים בחו"ל, סניפים של בנקים זרים, חברות בנות שאינן בנקאיות וכו'. [↑](#footnote-ref-1)
2. Internal Capital Adequacy and Assessment Process. בקיצור נמרץ, מדובר במסמך פנימי שהבנק מפיק ובו הוא מעריך אם ההון העצמי שלו נאות יחסית לרמת הסיכון. הדרישה לגבש הערכה פנימית לנאותות ההון מוסדרת בהוראות הפיקוח ומבוססת על הנחיות ועדת באזל בנושא הלימות הון. [↑](#footnote-ref-2)