

ט"ז טבת, תשע"ט

24.12.2018

הוראה מספר 6 – מסגרת לניהול סיכונים מקיף במערכת תשלומים מבוקרת ובמערכת תשלומים מבוקרת מיועדת

1. מבוא

בהתאם לסעיף 8 לחוק מערכות תשלומים, התשס"ח–2008 (להלן: "החוק"), חלה חובה על מפעיל מערכת מבוקרת לגבש כללים אשר יבטיחו את יציבותה, יעילותה ותפקודה התקין של המערכת ולדאוג לקיומם של אמצעים לניהול סיכונים העלולים להתקיים או הקיימים במערכת, למניעתם והגבלתם ולדאוג לקיומם של הסדרי גיבוי במערכת למקרה חירום.

בהתאם לעקרון מספר 3 של עקרונות לתשתיות השוק הפיננסי (PFMI), שפורסמו באפריל 2012 על ידי הוועדה למערכות תשלומים וסליקה של ה-BIS (CPMI) והארגון הבינלאומי של רשויות ניירות ערך (IOSCO), לתשתית שוק פיננסי תהיה מסגרת ברורה לניהול סיכונים לצורך ניהול מקיף של סיכון משפטי, סיכון אשראי, סיכון נזילות, סיכון תפעולי וסיכונים נוספים.

בהתאם לעקרון מספר 2 של עקרונות לתשתיות השוק הפיננסי (PFMI), הדירקטוריון וההנהלה הבכירה יתוו מדיניות ומסגרת לניהול סיכונים מקיף לצורך זיהוי, מדידה והערכה, ניטור, דיווח וניהול סיכונים תשתית השוק הפיננסי.

הוראה זו מגדירה דרישות שונות עבור מערכות מבוקרות ומערכות מבוקרות מיועדות לצורך זיהוי, מדידה והערכה, ניטור, דיווח וניהול של מגוון סיכונים.

2. הגדרות

- "מערכת תשלומים", "מערכת מבוקרת",
"מערכת מבוקרת מיועדת",
"מפעיל של מערכת תשלומים" -
"מפעיל מערכת תשלומים" או "מפעיל מערכת" -
"הפיקוח על מערכות התשלומים" או "הפיקוח" -
"משתתף במערכת תשלומים" -
"כללי מערכת" -
- כהגדרתם בחוק מערכות תשלומים ;
מפעיל של מערכת תשלומים מבוקרת ומפעיל
של מערכת תשלומים מבוקרת מיועדת ;
יחידת הפיקוח על מערכות תשלומים
באגף מערכות תשלומים וסליקה בבנק
ישראל ;
מי שמוגדר כמשתתף על פי כללי המערכת ;
הכללים שעל פיהם מופעלת מערכת
תשלומים ;

- רמת הסיכון במונחים כמותיים ואיכותיים
שהדירקטוריון מעוניין לקחת על עצמו ;
 - הסיכון המרבי שמערכת התשלומים תהיה
מסוגלת לספוג תחת אילוצים שונים ותרחישי
קיצון ;
 - רמת הסיכון המצרפי הגלום בפעילות מערכת
התשלומים בנקודת זמן ספציפית ;
- "תיאבון הסיכון" -
"קיבולת הסיכון" -
"פרופיל הסיכון" -

3. תחולה

- 3.1. הוראה זו תחול על כל מפעיל מערכת תשלומים אשר הוכרזה על ידי הנגיד/ה כמערכת מבוקרת או מערכת מבוקרת מיועדת.
- 3.2. בנק ישראל רשאי בנסיבות העניין להתיר או לפטור מערכת תשלומים מתחולת סעיפים מסוימים בהוראה זו ולחזור בו מהפטור הניתן.

4. מבנה הממשל התאגידי בהקשר לאחריות לניהול סיכונים

הפונקציה האחראית	התפקיד בניהול הסיכונים
דירקטוריון	אחראי לקביעת המדיניות לניהול סיכונים שתכלול, בין היתר, התייחסות לקביעה של תיאבון סיכון וקיבולת סיכון למערכת התשלומים וכן קבלת החלטות לגבי נושאים הקשורים לסיכונים מהותיים בפעילותה של מערכת התשלומים בהתאם לשיקול דעת הדירקטוריון.
ועדת ניהול הסיכונים	תייעץ לדירקטוריון בעניין המדיניות לניהול סיכונים ובעניין הפיקוח על האופן שבו ההנהלה הבכירה מיישמת מדיניות זו בפועל.
הנהלה בכירה	תקיים בקרה ופיקוח על אופן ניהול הסיכונים, כמו גם, גיבוש נהלים, מערכות ובקורות (להלן: "מסגרת לניהול סיכונים מקיף") בהתבסס על מדיניות ניהול הסיכונים ותוודא כי פעולות מערכת התשלומים עקביות עם המדיניות והמסגרת לניהול הסיכונים המקיף שנקבעה (כקו הגנה ראשון).
מנהל סיכונים ראשי	ההנהלה הבכירה נדרשת להקים פונקציית ניהול סיכונים ולמנות בראשה מנהל סיכונים ראשי. פונקציה כאמור היא אחד הכלים המרכזיים שמסייעים להנהלה הבכירה בניהול סיכונים זהיר (כקו הגנה שני).
ביקורת פנימית	הביקורת הפנימית מבצעת סקירה בלתי תלויה ואיתגור של הבקורות, הנהלים והמערכות לניהול הסיכונים (כקו הגנה שלישי).

5. התווית המסגרת לניהול סיכונים מקיף

- 5.1. מסגרת לניהול סיכונים מקיף של מערכת התשלומים תהווה בסיס לזיהוי, מדידה והערכה, ניטור, דיווח וניהול סיכונים מערכת התשלומים וכן תתייחס למקרים שגרתיים ושאינם

שגרתיים, לרבות חוסר היכולת הפוטנציאלי של המשתתפים או של מערכת התשלומים לעמוד בהתחייבויותיהם.

5.2. מסגרת לניהול סיכונים מקיף תתייחס לכלל הסיכונים¹ הרלוונטיים, לרבות, סיכוני אשראי ונזילות, סיכונים תפעוליים, עסקיים וכלליים וכן סיכונים משפטיים.

5.3. מסגרת לניהול סיכונים מקיף תהיה עקבית, תעודכן ותיסקר באופן תקופתי.

6. תיאבון, קיבולת ופרופיל הסיכונים

6.1. תיאבון הסיכון יכלול:

6.1.1. מרכיבים כמותיים- כדוגמת יעדי תשואה, יעדי תנודתיות הרווחים, יעד זמינות, יעד התאוששות, נזק כספי מהתממשות סיכונים שהארגון מוכן לשאת.

6.1.2. מרכיבים איכותיים- כדוגמת כיוונים עסקיים רצויים, פעילויות שאינן רצויות מבחינת מערכת התשלומים.

6.2. ההנהלה הבכירה תוודא כי:

6.2.1. פרופיל הסיכון לא יחרוג מתיאבון הסיכון. גם בעת בחינה של מוצר/שירות/מערכת יש לוודא שהסיכונים החדשים אינם משפיעים על פרופיל הסיכון באופן שיחרוג מהתיאבון שנקבע.

6.2.2. תיאבון הסיכון שנקבע אינו חורג מקיבולת הסיכון גם בהתקיים תרחישי קיצון.

7. זיהוי, מדידה והערכת סיכונים

מערכת התשלומים תעשה שימוש בשיטות וכלים² לזיהוי, למדידה ולהערכה של סיכונים. שיטות וכלים אילו יהיו כפופים לתיקוף ראשוני ומתמשך ויסייעו, בין היתר, לצורך:

7.1. זיהוי-

7.1.1. כלל הסיכונים הטמונים בתוך מערכת התשלומים, סיכונים אליהם חשופה מערכת התשלומים ישירות ממשותתפיה, מלקחותיהם ומישויות אחרות וסיכונים שמערכת התשלומים יוצרת ישירות עבורם.

7.1.2. כלל הסיכונים הקריטיים שעלולים לפגוע באופן מהותי ביכולתה של מערכת התשלומים להמשיך לעמוד בהתחייבויותיה ו/או לפעול כעסק חי.

7.1.3. סיכונים שאינם נראים מהותיים ו/או רלוונטיים לכשעצמם אך באינטגרציה עם סיכונים נוספים, יש לתת עליהם את הדעת.

7.1.4. סיכונים שעשויים להיות קשורים ופעילות הגומלין ביניהם.

7.1.5. סיכונים הקשורים לפעילות אחרת המבוצעת על ידי מערכת התשלומים, במידה ורלוונטי, מלבד פעילות הסליקה או הסילוקין ובחינה האם סיכונים אילו משפיעים גם על פעילות הליבה.

¹ ראה דוגמאות לסיכונים בנספח א'.
² לרבות מודלים שנרכשו מגורם חיצוני.

7.2. מדידה והערכה-

- 7.2.1. מערכת התשלומים תמנע מהסתמכות יתר על שיטת מדידת סיכון ספציפית ובמידת האפשר תשתמש במגוון כלים או שיטות מדידה לרבות הערכת מומחים על מנת לבחון חשיפות מנקודות מבט שונות.
- 7.2.2. מדידת הסיכונים תכסה טווח של תרחישים ולא תתבסס על הנחות אופטימיות יתר על המידה.

8. ניטור, דיווח וניהול סיכונים

מערכת התשלומים תעשה שימוש בשיטות וכלים³ לניטור, דיווח וניהול הסיכונים. שיטות וכלים אלו יהיו כפופים לתיקוף ראשוני ומתמשך ויסייעו, בין היתר, לצורך:

8.1. ניטור-

- 8.1.1. קיומן של מערכות מידע ובקרה חסינות בעלות מאפיינים אשר מאפשרים:
- 8.2.1.1. השגת מידע ברור, מדויק, רלוונטי ובמועד בנוגע לפרופיל הסיכונים של מערכת התשלומים.
- 8.2.1.2. ניטור אחר סיכונים קיימים וכאלו שמתהווים לרבות חשיפות האשראי והנזילות של מערכת התשלומים ולרבות חשיפות לנזקים תפעוליים של מערכת התשלומים.⁴
- 8.2.1.3. זיהוי והתרעה על מקרים של הפרת מגבלות.
- 8.2.1.4. ניתוח תרחישים עתידיים ותרחישי קיצון.
- 8.1.2. מערכות המידע והבקרה צריכות להיות גמישות מספיק כך:
- 8.2.1.5. שיותאמו בקלות לשינויים בהנחות הסיכון הבסיסיות.
- 8.2.1.6. שידעו לשקף את השפעתם של זעזועים כלכליים ופיננסיים שונים שעשויים להשפיע על מערכת התשלומים.

8.2. ניהול-

- 8.2.1. קיום מסגרת כוללת של הסדרי המשכיות עסקית המאפשרת התאוששות מהירה וחידוש הפעולות והשירותים הקריטיים במקרה של שיבושים תפעוליים (סיכון תפעולי).
- 8.2.2. קיומם של מנגנונים לניהול סיכון נזילות (סיכון נזילות).
- 8.2.3. קיומם של תכניות להתאוששות או פירוק מסודר במקרה שאין עוד הצדקה לקיומו של שירות מסוים או של מערכת התשלומים בכללותה.

³ לרבות מודלים שנרכשו מגורם חיצוני.

⁴ מערכות מידע אלה יתירו, במידת האפשר, מסירת מידע בזמן אמת כדי לאפשר למשתתפים לנהל סיכונים. אם מערכת התשלומים אינה מספקת מידע בזמן אמת, היא תספק מידע מעודכן, ברור ומלא למשתתפים לאורך היום (בתדירות גבוהה ככל הניתן) ותשקול להכניס שיפורים מתאימים במערכותיה.

8.2.4. קיומם של הסדרים ומנגנונים המאפשרים שיתופי פעולה אפקטיביים לצורך מתן מענה הולם לסיכונים במקרים בהם קיימים קשרי תלות וחשיפות לסיכונים בין מערכת התשלומים לישויות אחרות.

8.2.5. קיומם של משאבים מספיקים, לרבות כוח אדם, נכסים פיננסיים, פיזיים וטכנולוגיים.

8.3. דיווח-

8.3.1. למערכת התשלומים יהיו קווי דיווח ישירים בין הפונקציות השונות האחראיות לניהול הסיכונים לבין הדירקטוריון.

8.3.2. קווי הדיווח יהיו ברורים ונפרדים מאילו השייכים לפעולות אחרות (שאינם חלק מפעילות הליבה) של מערכת התשלומים.

9. תמריצים לניהול סיכונים

9.1. בבואה להתוות מסגרת לניהול סיכונים מקיף תספק מערכת התשלומים תמריצים למשתתפים לנהל ולבלום את הסיכונים שהם מציבים למערכת התשלומים.⁵

10. תכנית להתאוששות ותכנית לפירוק מסודר

10.1. מערכת התשלומים תזוהה תרחישים העשויים למנוע ממנה את היכולת לספק פעולות ושירותים קריטיים כעסק חי ותעריך את האפקטיביות של מגוון האפשרויות להתאוששות או לפירוק מסודר.

10.2. בתרחישים אלו יובאו בחשבון הסיכונים הבלתי תלויים השונים והסיכונים הקשורים שאליהם עשויה להיחשף מערכת התשלומים.

10.3. לאחר בחינה זו יגובשו תכניות נאותות לצורך התאוששות ותכניות נאותות לצורך פירוק מסודר אשר ייסקרו ויעודכנו באופן תקופתי. התכניות יכילו, בין היתר, התייחסות לנושאים הבאים:

10.3.1. האסטרטגיות העיקריות להתאוששות ולפירוק מסודר.

10.3.2. הגדרת הפעולות והשירותים הקריטיים של מערכת התשלומים.

10.3.3. תיאור הצעדים הדרושים ליישום האסטרטגיות העיקריות.

10.3.4. יכולת זיהוי ישויות קשורות על מנת לספק להן את המידע הדרוש ליישום התכניות במועד במהלך תרחישי הקיצון.

11. בקורות פנימיות וביקורת

11.1. הדירקטוריון אחראי לייסד ולפקח על הבקורות הפנימיות ופונקציית הביקורת הפנימית.

⁵ כדוגמת סנקציות כספיות, הסדרי שיתוף הפסדים מידתיים ביחס לחשיפות המובאות למערכת התשלומים וכדומה.

- 11.2. הנאותות של מנגנוני הבקרה לניהול הסיכונים והציות להם יוערכו בקביעות באמצעות תכניות ציות בלתי תלויות וביקורות בלתי תלויות.⁶
- 11.3. פונקציית ביקורת פנימית נאותה תשמש, בין היתר, לצרכים הבאים:
- 11.3.1. ווידוא כי הבקורות הפנימיות ראויות, מתאימות ורלוונטיות.
- 11.3.2. בחינה בלתי תלויה של שינויים מהותיים צפויים במערכת התשלומים, טרם יישומם.

12. המידע המדווח ותדירות הדיווח

- 12.1. מפעיל מערכת התשלומים יעביר לפיקוח את המסמכים הבאים עם כניסתה לתוקף של הוראה זו:
- 12.1.1. מדיניות ניהול הסיכונים לרבות הקביעה של תיאבון הסיכון וקיבולת הסיכון.
- 12.1.2. מסגרת לניהול סיכונים מקיף.
- 12.1.3. בחינה של פרופיל הסיכונים והתאמתו לתיאבון הסיכון שנקבע למערכת התשלומים.
- 12.1.4. מבנה הממשל התאגידי בהקשר לאחריות הפונקציות השונות לניהול הסיכונים.
- 12.1.5. מיפוי של כלל הסיכונים שזוהו והערכתם.
- 12.1.6. השיטות והכלים ששימשו למדידה ולהערכה של הסיכונים שזוהו.
- 12.1.7. האופן שבו מנטרים אחר הסיכונים שזוהו ומזהים סיכונים חדשים.
- 12.1.8. מסגרת כוללת להמשכיות עסקית, תכניות להתאוששות או פירוק מסודר וכלל ההסדרים והמנגנונים הקיימים לניהול הסיכונים כפי שמפורט בסעיפים 8.2 ו-10 לעיל.
- 12.1.9. התמריצים הקיימים למשתתפים לצורך ניהול ובלימת הסיכונים אותם הם מציבים למערכת התשלומים.
- 12.2. מפעיל מערכת תשלומים יעביר לפיקוח את המידע המפורט בסעיף 12.1 לעיל לאחר כל שינוי מהותי שיבוצע בעותק נקי ובעותק עקוב אחרי שינויים חודש ימים טרם כניסתם לתוקף. במידה ונדרשות התאמות למערכת בשל שינויים אלו, הדיווח יכלול את ההתאמות הנדרשות ולוחות הזמנים הרלוונטיים לביצועם.

13. המצאת המידע לבנק ישראל

- 13.1. מפעיל מערכת תשלומים יעביר את המידע שבהוראה זו באמצעות תקשורת מאובטחת ("יישום הכספת"). שימוש ביישום הכספת יבוצע לאחר תיאום מקדים עם הפיקוח על מערכות התשלומים בבנק ישראל. הפיקוח על מערכות תשלומים רשאי לאשר את העברת המידע באמצעים אחרים.
- 13.2. המידע שבהוראה זו יועבר על ידי מפעיל המערכת לאנשי הקשר שימונו לעניין זה בפיקוח על מערכות תשלומים בבנק ישראל.

⁶ הביקורות יבוצעו על ידי גורמים כשירים ועצמאיים שלא נטלו חלק ביצירת מנגנוני הבקרה. מערכת התשלומים תשקול העסקה של צוות מבקרים חיצוניים.

13.3. מפעיל מערכת תשלומים שהעביר מידע לפי הוראה זו, יודא את קבלת המידע אצל אנשי הקשר, כאמור בסעיף קטן 13.2 באמצעות הטלפון או באמצעות מייל מאנשי הקשר המאשר את קבלת המידע.

13.4. מפעיל מערכת תשלומים אשר יושב בתוך מבנה בנק ישראל ועושה שימוש במערכות בנק ישראל, יעביר את המידע שבהוראה זו באמצעות רשת הדואר האלקטרונית הפנימית של בנק ישראל.

13.5. הדיווח לפיקוח יימסר באמצעות מסמך ממוחשב ולא בכתב יד.

13.6. הדיווח יתבצע בהתאם למועדים הקבועים בהוראה זו. במידה ומפעיל מערכת התשלומים סבור כי הדיווח לא יתבצע במועד הנקוב, עליו להעביר לפיקוח, באמצעות הדואר האלקטרוני, בקשה בכתב לשינוי מועד הגשת הדיווח. הבקשה תכלול, בין היתר, את הפעולות שנקטו עד בקשת השינוי, את הסיבות לבקשת השינוי במועד הדיווח ואת תאריך היעד המבוקש להגשתו. דיווח שהשינוי במועד הגשתו לא תאושר על ידי הפיקוח על מערכות התשלומים יוגש במועד שנקבע לאותו דיווח.

14. פרסום ועדכון ההוראה

מהות העדכון	תאריך הפרסום
פרסום ההוראה	25.04.2018
עדכון	24.12.2018

נספח א- סיכונים

סיכון אשראי – הסיכון שצד נגדי, בין אם הוא משתתף או ישות אחרת, לא יוכל לעמוד בהתחייבויותיו הכספיות במלואן במועד פירעונו, או בכל זמן בעתיד.

סיכון נזילות - הסיכון שצד נגדי, בין אם הוא משתתף או ישות אחרת, לא יחזיק די כספים לכיסוי ההתחייבויותיו הכספיות בצורה ובעיתוי הצפויים, אם כי הוא עשוי להיות מסוגל לכך בעתיד.

סיכון משפטי - סיכון משפטי הוא הסיכון של תחולה בלתי צפויה של חוק או תקנה, שתוצאתה היא בדרך כלל הפסד. סיכון משפטי עשוי גם להיווצר אם תחולת החוקים והתקנות הרלוונטיים אינה ודאית.

סיכון תפעולי - הסיכון שליקויים במערכות מידע או בתהליכים פנימיים, טעויות אנוש, כשלי ניהול או הפרעות מאירועים חיצוניים יביאו לידי צמצום, הידרדרות או קריסה של השירותים שמספקת תשתית שוק פיננסי.

סיכון סליקה - המונח הכללי המציין את הסיכון שסליקה במערכת להעברה של כספים או ניירות ערך לא יתבצע כצפוי. סיכון זה יכול לכלול סיכון אשראי וסיכון נזילות גם יחד.

סיכון עסקי – הסיכון המקושר לניהול והפעלת המערכת כגוף עסקי לרבות אלו הקשורות לכשל של משתתף או ישות אחרת. כשל זה מתייחס לכל ליקוי של התנאים הפיננסיים בשל ירידה בהכנסות או עלייה בהוצאות העולות על ההכנסות שדורשות הון עצמי.

סיכון השקעה וקסטודיאן\משמורת- הסיכון להפסד נכס המוחזק אצל קסטודיאן במקרה של פשיטת רגל, רשלנות, הונאה, ניהול כושל או רישום לא הולם של הקסטודיאן. סיכון השקעה הינו הסיכון להפסד העומד בפני המערכת כשמבוצעת השקעה במשאבים שלה או של המשתתפים בה (למשל בערבונות).

סיכון מדינה- הסיכון אליו חשופים מעצם הפעילות במדינה מסוימת, כולל בתוכו את החשיפה למלחמות, שינויי מס, הלאמות, שינויים פוליטיים וכדומה.

סיכון שוק- הסיכון להפסד עקב שינוי בשווי ההוגן של הנכס בשל שינוי בתנאי השוק-ריבית, שע"ח, אינפלציה, מחירי סחורות ומניות.

סיכון ריבית- סיכון להפסד או ירידה בשווי הנוכחי בשל שינויים בשערי הריבית.

סיכון שער חליפין- הסיכון להפסד הנובע משינויים אפשריים בשער החליפין מול מטבעות אחרים.

סיכון מערכתי - הסיכון שאי יכולתו של משתתף אחד או יותר למלא את חלקו כמצופה יגרום לכך שמשותפים אחרים לא יוכלו לעמוד בהתחייבויותיהם במועדן.

סיכון רגולציה וציות- הסיכון שייגרם נזק למערכת תשלומים עקב אי- ציות של גורמים רלוונטיים בתוכה לחוקים ולהוראות רגולטוריות חיצוניות.

סיכון מוניטין- סיכון קשור בפגיעה בתדמית המערכת בשל ההתנהלות לא הולמת, או לא ראויה, של גורמים רלוונטיים בה. פגיעה כזו תשפיע על יחסי הגומלין בין המערכת לבין לקוחות, עובדים ומשקיעים. היא גם עלולה להוביל לאובדן לקוחות, ירידה בהכנסות, תביעות משפטיות, והוצאות משפטיות ואחרות.