



# לווים גדולים

**ממצאים מדוחות ביקורת שביצע הפיקוח על הבנקים לאורך השנים  
ופעולות שביצע הפיקוח לתיקון הממצאים וצמצום הסיכון**

**וועדת חקירה פרלמנטרית בראשות חבר הכנסת איתן כבל בנושא לוויים גדולים  
יולי 2018**

## תוכן עניינים

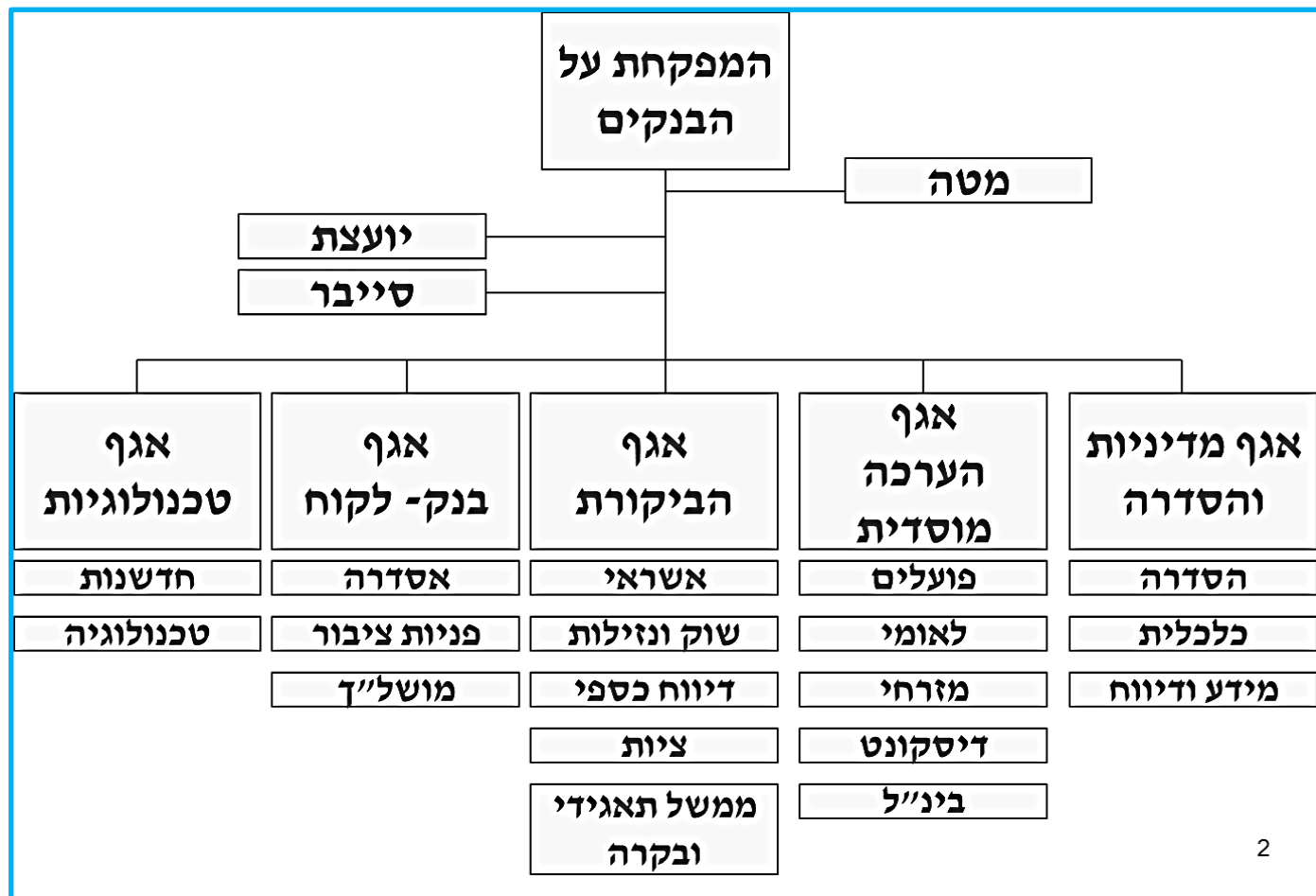
**1. חלק א' – רקע על אפיקי הפעילות של הפיקוח על הבנקים בתחום הלווים הגדולים**

**2. חלק ב' – ממצאים מדוחות ביקורת, התערבות הפיקוח והמצב כיום**

## חלק א'

**רקע על אפיקי הפעילות של הפיקוח על הבנקים בתחום  
הלווים הגדולים**

# מבנה ארגוני – הפיקוח על הבנקים



תחום האשראי מטופל בהיבטים שונים ע"י מגוון יחידות בפיקוח על הבנקים, כאשר היחידה המרכזית שמבצעת בחינות פרטניות של לווים ספציפיים היא יחידת ביקורת סיכוני אשראי.

# אפיקי פעילות הפיקוח והיחידות שפועלות בתחום הלווים הגדולים



**הפיקוח על הלווים הגדולים מתבצע בעיקר בשני אפיקים מרכזיים:**

- 1. הסדרה Regulation – (יחידת הסדרה באגף מדיניות והסדרה) -** אחראית להסדיר בהוראות ניהול בנקאי תקין את הסטנדרטים להתנהלות תאגיד בנקאי במגוון סיכונים, לרבות בתחום האשראי.  
הרגולציה מתבססת הן על סטנדרטים בינלאומיים והן על הפקות לקחים מהממצאים העולים מהשטח.
- 2. פיקוח וניטור Supervision –** הפיקוח פועל במגוון משימות כדי לנטר ולפקח על התנהלות שוטפת של הבנקים ולהעריך את רמת הסיכון של כל בנק.

# אפיקי פעילות הפיקוח והיחידות שפועלות בתחום הלווים הגדולים



הפיקוח והניטור השוטפים מתבצעים באמצעות מבנה מטריציוני, בשיתוף מרבית האגפים של הפיקוח:

■ **אגף הערכה מוסדית Off-Site** – מעריך באופן שוטף את ההתפתחויות העיקריות ואת מגוון הסיכונים של **כל בנק** באמצעות תהליכי מעקב והערכה שוטפים (כגון: עיון בפרוטוקולים ומסמכים פנימיים של הבנק, פגישות עבודה עם נושאי משרה ועוד).

■ **אגף הביקורת On-Site** – מבצע ביקורות שטח **בנושאים בסיכון** בהתאם למגבלת התשומות. ממצאי הביקורת משוקללים בהערכה הכוללת של כל אחד מהבנקים ע"י אגף הערכה מוסדית.

■ **אגף מדיניות והסדרה** –

- **יחידת מידע ודיווח** - אוספת **מידע שוטף** מהתאגידיים הבנקאיים בהתאם להוראות הדיווח (לרבות בתחום האשראי).
- **היחידה הכלכלית** - מבצעות ניתוחי רוחב של המערכת הבנקאית, לרבות של **תיק האשראי בכללותו**.

# פעילות אגף הביקורת בנושא סיכוני האשראי

**עיקר הפעילות בתחום האשראי ללווים גדולים מרוכז ביחידת ביקורת סיכוני האשראי.**

## תפקידיה:

- מבצעת ביקורת שטח במערכת הבנקאית במגוון נושאים הקשורים לתחום האשראי ובכלל זה: לווים גדולים, מימון ממונף, אשראי עסקי, אשראי מסחרי, עסקים קטנים, אשראי צרכני, הלוואות לדיור, ענפים בסיכון ועוד.
- מטפלת בסוגיות אשראי בכלים אחרים – למשל באמצעות מעגלי הבקרה של הבנקים, סקירות רוחב, סקירות ענפיות וכד'.

## הרכבה:

- מונה כיום כ-8 מבקרים בעלי השכלה כלכלית (מרביתם רואי חשבון) וכישורים לבצע הערכות וניתוחים מורכבים של מצבם הפיננסי של לווים.
- לנוכח רגישות המידע, על עובדי היחידה חלות מלבד הוראות הסודיות, גם מגבלות מחמירות בנוגע להשקעות בניירות ערך, במטרה להימנע מניגודי עניינים.

**סוגיות מסוימות בנושא האשראי ללווים גדולים מטופלות לעיתים גם ע"י יחידות ביקורת אחרות במקרים כגון:**

- לווים בחדרי עסקות (מטופל ע"י יחידת ביקורת שוק ונזילות)
- ניגודי עניינים (מטופל ע"י יחידת ביקורת ממשל תאגידי)
- סיווג ענפי (מטופל ע"י יחידת דיווח כספי)

# היקף המשימות של אגף הביקורת בין השנים 2003-2017

## בנושא אשראי ללווים גדולים\*

נושאים	כמות
משימות שבחנו את תהליכי החיתום והערכת סיכון האשראי במדגם לווים ספציפיים או קבוצת לווים	25
משימות שבחנו את ניהול סיכון האשראי הכולל	18
משימות שבחנו את נאותות הסיווג וההפרשה של מדגם לווים	10
משימות שבחנו עסקאות רכישות שליטה	7
משימות שהתמקדו בבחינת לווים בענפים ספציפיים (כגון: קבלנים, יהלומים, לוי שוק הון, רשויות מקומיות, וכד')	19
משימות שהתמקדו באירועים ספציפיים בנוגע להחלטות אשראי	9
משימות שהתמקדו בבחינת לווים מסחריים	4
משימות שבחנו את הגדרת קבוצת הלווים בהתאם להוראות הפיקוח.	3
<b>סה"כ</b>	<b>95</b>

\*לא כולל משימות בנושא אחרים מתחום האשראי כגון: אשראי צרכני או הלוואות לדיור. הרשימה כוללת משימות מוסדרות (לא כולל משימות אד – הוק או משימות שוטפות).



## דגשים לעבודת הפיקוח על הבנקים בנוגע לבדיקת לווים במדגם

- ההחלטות העסקיות הן באחריות ההנהלה והדירקטוריון.
- הביקורות של הפיקוח מבוצעת בדיעבד, לאחר העמדת האשראי, במטרה לזהות ליקויים ולהביא לתיקונם באופן אפקטיבי.
- הביקורות מתבצעות באופן מדגמי בלבד - על חלק מהלווים.
- המדגם נבחר לפי הערכת הסיכון ובהתאם לסדרי עדיפויות ומגבלת תשומות בפיקוח על הבנקים.
- כיוון שהבדיקות ממוקדת סיכון ומדגמיות, תוצאותיהן אינן בהכרח משקפות את מצב התיק בכללותו.
- תוצאות הבדיקות שונות בין הלווים השונים ובין הבנקים השונים.
- התערבות הפיקוח נועדה לצמצום סיכון בלווה הספציפי הנבדק, לצמצום הסיכון ברמת הענף, ולתיקון תהליכי עבודה בראיה קדימה.

## חלק ב'

**ממצאים מדוחות ביקורת, התערבות הפיקוח והמצב כיום**

## ממצאים מדוחות ביקורת

ממצאי הביקורת לאורך השנים העלו חולשות בתהליכי החיתום של חלק מהאשראי בחברות החזקה:

1. שיעורי מימון גבוהים ברכישות שליטה	2. חולשות בהישענות על כושר החזר	3. התבססות על הצהרות של הלווה (ללא מסמך משפטי)
4. חולשות בשיעורי הכיסוי של בטחונות	5. חולשות במבנה האשראי	6. חולשות בהתניות פיננסיות
	7. מטרות אשראי שאינן ברורות	

■ החולשות אפיינו חלק מהאשראים ההיסטוריים של לוויים מסוימים, שבדיעבד התממשו בהם סיכוני אשראי. הסוגיות אינן מאפיינות את כל האשראים שהועמדו ולא בהכרח חזרו על עצמם בכל הבנקים.

■ למעט במקרים חריגים, הביקורות לא העלו שהועמד אשראי משיקולים זרים ותוך ניגוד עניינים, הגם שיכולת הפיקוח לבדוק זאת בכלים שברשותו הינה מוגבלת.

במקרים חריגים אלו, כאשר עלה חשש מבוסס לכך שהחלטה היתה מונעת משיקולים זרים או מניגודי עניינים, הפיקוח העביר את המידע שברשותו לטיפול במשטרת ישראל או להתייעצות עם הפרקליטות.

# התערבות הפיקוח בעקבות הממצאים

## התערבות הפיקוח הובילה:

- **לצמצום חשיפה ללווה הנבדק** (כך שההפסדים בפועל היו קטנים יותר)
- **לשינוי מדיניות ונהלים בבנקים מסוימים** (כדי למנוע הישנות מקרים בעתיד)
- **לשינוי הסדרה והוראות הפיקוח לכלל המערכת** (כדי למנוע הישנות מקרים בעתיד)

# 1. שיעורי מימון גבוהים ברכישות שליטה

## הסיכון:

ככל ששיעור המימון בעסקה הוא גבוה, כך גובר הסיכון ל – Moral Hazard משום שהלווה מסכן פחות הון עצמי ויכול להפסיד פחות בעת כשל. כמו כן, גדל הסיכון במקרה של ירידה בשווי הפעילות או הביטחונות.

## התערבות הפיקוח והמצב כיום:

- החובה לכלול במסמך המדיניות שיעור מימון שיהוו תנאי להעמדת האשראי (הוראה 311).
- כתוצאה מכך הבנקים קבעו במדיניות האשראי שלהם מגבלות מימון מקסימלי לרכישת שליטה בשיעורים סבירים.
- קביעת מגבלה כוללת אגרגטיבית על רכישות שליטה עם מינוף גבוה (הוראה 323).

## 2. חולשות בהישענות על כושר החזר

### הסיכון:

אשראי המועמד ללא כושר פירעון מספק, מגדיל את הסבירות לכך שלא כל האשראי יוחזר. לכן, כללי חיתום נאותים דורשים העמדת אשראי כנגד מקור פירעון (החזר ראשוני) שוטף, ולא רק כנגד בטחונות המהווים גיבוי לאשראי בעת כשל. למרות זאת, לא תמיד קל לזהות שמקור הפירעון אינו מספק – בפרט בחברות החזקה.

להלן דוגמאות למקרים אלו:

- הערכת יכולת החזר מתבססת על הנחות אופטימיות בנוגע לצמיחת העסק.
- התבססות על מקורות פירעון שאינם שוטפים.
- מבחני רגישות ומקדמי ביטחון שאינם מספקים.
- העדר וודאות או מידע לגבי מקורות הפירעון או העדר זיקה משפטית אליהם.
- הגדרת טווח הזמן הסביר לחישוב החזר האשראי.

### התערבות הפיקוח והמצב כיום:

- התערבות בכל מקרה לגופו כדי לצמצם סיכונים ולשמור על האינטרס הציבורי.
- **הוקמה פונקציית ניהול סיכונים** בכל בנק, שאיננה תלויה בצד העסקי. הפונקציה אחראית לאתגר באופן מקצועי את החלטות הגורמים העסקיים, גם טרם העמדת האשראי. (הוראה 311).
- נקבעה הגדרה של **מקור החזר ראשוני**, ובפרט הבהרה שבחברות החזקה מימוש נכסים ומחזור חוב אינו נחשב מקור החזר ראשוני. (באמצעות קובץ שאלות ותשובות).
- נקבעו נורמות להגדרת **זמן סביר להחזר אשראי** בחברות החזקה (הוראה 327).

### 3. התבססות על הצהרות של הלווה (ללא מסמך משפטי)

#### הסיכון:

הסתמכות על מידע/הסברים/הבטחות תשלום של הלווה מבלי לתקף ולבסס אותם ומבלי לדרוש מסמך משפטי (כגון: ערבות פורמאלית).  
מידע זה הוא מטבע הדברים אופטימי יותר וע"פ ניסיון העבר לא תמיד מוכיח עצמו.

#### התערבות הפיקוח והמצב כיום:

- הקמת **פונקציית ניהול סיכונים בלתי תלויה** בקו העסקי ודורשת יישום הנחות שמרניות יותר ומקדמי ביטחון נאותים (הוראה 311)
- קביעת **כללים להערכת שווי** בכלל זה: דרישה למקדמי ביטחון ליישום הנחות שמרניות, לבדיקת ביצוע מול התחזיות, מבחני רגישות וכד' (הוראה 327)
- קביעת כללים לפיהם **לא ניתן להסתמך על "ספונסר"**\* (גם לא כמקור משני) מבלי שנתקבלה ערבות פורמאלית. יש לקבל תיעוד עדכני לגבי יכולת ונכונות של הספונסר לתמוך האשראי (דוחות כספיים, דוחות נזילותו כד') (הוראה 327)
- קביעת כללים **להכרה בערבות אישית** בהתבסס על הצהרת עושר תקופתית שתתוקף ע"י רו"ח (שאלות ותשובות).

\*ספונסר – הכוונה לגורם שאינו הלווה הפורמאלי אך יש לו השפעה מהותית על החברה הלווה (למשל – בעל שליטה)

## 4. חולשות בשיעורי כיסוי בטחונות

### הסיכון:

שווי הביטחון חשוף לשינויים לאורך השנים. הבטוחות העיקריות באשראי הניתן לחברות החזקה הן המניות הנרכשות (בטחון אנדוגני) הנמצאות בקורלציה עם יכולת ההחזר, כך שבעת כשל נשחק השווי שלהן.

### התערבות הפיקוח והמצב כיום:

דרישה להתייחס בנהלי החיתום לנושאים הבאים (באמצעות הוראה 327):

- סטנדרטים להערכת סוגים שונים של בטחונות
- יחסי LTV ומתודולוגיות הולמות להערכת שווי בטחונות (בפועל נקבעו מקדמי ביטחון בשיעור של 40%-80% בהתאם לסוג הנכס)
- קביעת נהלים לשימוש בבקורות לבדיקת הביטחונות (חקירות, הערכות בלתי תלויות, חשבון הפקדות, דרישות דיווח תקופתי)
- סטנדרטים להערכת תשואה צפויה מותאמת סיכון



## 5. חולשות במבנה האשראי

### הסיכון:

אשראי בקומות גבוהות מרחיק את החברה ממקורות הפירעון. מרכיב "בולט" (Bullet) גבוה ולוח סילוקין "גמיש" המאפשר לגלגל חובות ולא לדרוש פירעונם בזמן.

### התערבות הפיקוח המצב כיום:

- דרישת הפיקוח לקבוע בנהלי החיתום כללים לגבי יכולתו של הלווה להקטין את המינוף לרמת בת קיימא בפרק זמן סביר (הוראה 327).
- קביעה כי יהיה צורך לסווג כחוב בעייתי הלוואות ממונפות שבהן לא ניתן לפרוע את כל החוב הבכיר או 50% מכלל החוב על פני 5-7 שנים (הוראה 327).
- ועדת הריכוזיות (לה היה שותף בנק ישראל) קבעה כללים לקיפול הפירמידות.

האמור מצמצם את היכולת להעמיד אשראי בולט ולגלגל אשראי.

## 6. חולשות בהתניות הפיננסיות

### הסיכון:

חולשות בהתניות הפיננסיות עלולות לאפשר ללווה למשוך כספים לצרכיו טרם פירעון האשראי לבנק. בנוסף, חולשות בהתניות מצמצמות שימוש בצמתי החלטה כדי לפעול באופן אפקטיבי בעת התדרדרות עסקית.

### התערבות הפיקוח והמצב כיום (הוראה 327):

- דרישה לקבוע בנהלי החיתום הגנות באמצעות התניות פיננסיות בהסכם האשראי ובכלל זה:
- ביצועים פיננסיים כגון: יחס חוב לתזרים, יחס כיסוי ריבית, יחס כיסוי תשלומים קבועים.
- התניות המבטיחות יכולת לדרוש פירעון במקרה של הסטת פעילות החברה הנרכשת לפעילויות בתחומי סיכון חדשים (כגון: חו"ל).
- לקבוע דרישות דיווח ומעקב אחר ההתניות ולקיים דיון בדירקטוריון על עמידה בהן.
- קביעה כי רמת מינוף הגבוהה מסף שנקבע ברוב הענפים היא מקור לדאגה - (חוב/ EBITDA גבוה מ- 6).

## 7. מטרת אשראי שאינן ברורות

### הסיכון:

מאפשר ללווה לנצל אשראי גבוה יותר מהצרכים הנדרשים לטובת פעילות ברמת סיכון גבוהה יותר.

### התערבות הפיקוח והמצב כיום:

- לצורך הערכת הסיכון האמיתי של הלווה, קיימת דרישה להתחשב במטרות ההלוואה בעת אישור אשראי תוך תיעוד מתאים (311)
- דרישה לכלול בתיק הלווה את פירוט המטרות של ההלוואה (311).

## התערבות פיקוחית במקרים פרטניים

### נקיטת אמצעים אלה הובילו:

- לעצירת גידול אשראי
- לקבלת בטחונות נוספים
- למימוש נכסים וגבייה מהירים יותר
- לשיפור מבנה האשראי
- ליצירת כריות לספיגת הפסדים
- לתיקון הנהלים והמדיניות בבנקים



### דוגמאות לאמצעים שהבנקים נדרשו לנקוט במסגרת דרישות ביקורת:

- סיווג חוב
- קביעת מקדמי ביטחון מחמירים
- תיקון תחשיבי כושר ההחזר
- אי הכרה בנכסים או ערבויות ספציפיות
- קביעת מנגנוני מחיקה חשבונאית של חובות
- בחינת חלופות מכומתות בגביה
- תיקון המדיניות והנהלים של הבנק

ללא התערבות הפיקוח במקרים הפרטניים - ההפסדים בעת התממשות סיכוני האשראי היו גבוהים משמעותית.

בנוסף לנקיטת אמצעים ספציפיים שהובילו לצמצום חשיפות פרטניות שנדגמו, הופקו לקחים רוחביים שבאו לידי ביטוי בתיקוני הוראות, כפי שפורט לעיל.

## סיכום

- הפיקוח על הבנקים עקב אחר תחום הלוויים הגדולים **ופעל לצמצום החשיפה** להפסדי האשראי ולצמצום היקף האשראי הממונף במגוון כלים (ובכללם כלי הערכה Off-Site וכלי ביקורת On-Site).
- במהלך פעילות זו אותרו חולשות בתהליכי חיתום האשראי, אשר **טופלו הן פרטנית והן רוחבית באמצעות תיקון הוראות.**
- למרות חומרתם של ממצאים פרטניים שנתגלו בתהליכי ביקורת ספציפיים, חשוב לזכור:
  - הבדיקות של הפיקוח אינן אקראיות, אלא ממוקדות סיכון, ולכן החולשות נגעו לחלק קטן מן האשראי **ולא שיקפו את מצב התיק בכללו או את ההתנהלות של כלל המערכת.**
  - המדדים השונים לבחינת איכות תיק האשראי של המערכת הבנקאית הישראלית, ממשיכים לאורך זמן להעיד על **איכות טובה של תיק האשראי בהשוואה בינלאומית.**
  - **התערבות הפיקוח הייתה אפקטיבית** בצמצום הסיכונים ובשיפור תהליכי עבודה בראיה קדימה.