



בנק ישראל

מזכירות הוועדה המוניתרית והמועצה המינהלית

פרוטוקול משיבת המועצה המינהלית (8/2018) שהתקיימה בתאריך 3.5.2018 במשרדי בנק ישראל בתל אביב

- נוכחים מקרב חברי המועצה: יהושע שמר, יו"ר המועצה המינהלית
סגי איתן
נדין בודו-טרכטנברג, המשנה לנגידת הבנק
יפעת ביטון
נעים נג'אר
קרנית פלוג, נגידת הבנק
אפרים צדקה
יהונתן אתר, יועץ למנכ"ל
חזי כאלו, מנכ"ל הבנק
אילן סוציאנו, עוזר למזכירת הוועדה המוניתרית והמועצה המינהלית
שי רוזנשטוק, מבקר הפנים
אסתי שורץ, מזכירת הוועדה המוניתרית והמועצה המינהלית
טידה שמיר, היועצת המשפטית (בנושאים 2 עד 4)
- נוכחים נוספים בנושא מס' 1 של סדר היום:
יחיעם ארם, היחידה לניהול סיכונים
ליאור גסנר, מנהל היחידה לניהול סיכונים
ענת מורג, היחידה לניהול סיכונים
- נוכחים נוספים בנושא מס' 2 של סדר היום:
יוסי פרוור, מנהל האגף למשאבי אנוש ומינהל
פנינה קרן, מנהלת החטיבה למשאבי אנוש ומינהל
- נוכחים נוספים בנושא מס' 3 של סדר היום:
קייט זירד, עוזרת למזכירת הוועדה המוניתרית והמועצה המינהלית
יואב סופר, דובר הבנק
- נוכחים נוספים בנושא מס' 4 של סדר היום:
קייט זירד, עוזרת למזכירת הוועדה המוניתרית והמועצה המינהלית

סדר היום:

1. ניהול סיכונים
2. יחסי עבודה
3. אישור פרוטוקולים של המועצה המינהלית
4. מינוי ועדת ביקורת

הדיון:

הנגידה בירכה על הצטרפותם של פרופ' יפעת ביטון ורו"ח נעים נג'אר למועצה המינהלית, כחברים מקרב הציבור.

יו"ר המועצה הוסיף כי הצטרפותם תאפשר לכנס את ועדת הביקורת.

נושא 1 בסדר היום : ניהול סיכונים

מנכ"ל הבנק אמר שאת ניהול הסיכונים התפעוליים בבנק יזמה המועצה המינהלית הראשונה, מיד לאחר הקמתה. לפני כחמש שנים הוקמה היחידה לניהול סיכונים שתפקידה העיקרי הוא להגדיר את המתודולוגיה לניהול סיכונים להציג תמונה כוללת של הסיכונים בבנק, ובעיקר של אלה המוגדרים כ"סיכוני-על". המנכ"ל הדגיש כי מי שנושא באחריות לניהול הסיכונים, כולל מציאת הדרכים להתמודד איתם, הם מנהלי החטיבות ומנהלי פרויקטים. ניהול סיכונים הוא אפוא אחד מהכלים הניהוליים.

חבר מועצה שאל אם היחידה למדה את תחום ניהול הסיכונים מגופים מקבילים בבנקים מרכזיים אחרים. נגידת הבנק השיבה בחיוב והוסיפה כי היחידה מקיימת קשרי עבודה עם גופים אלה.

מנהל היחידה אמר שהיחידה כפופה ישירות למנכ"ל, עובדה המקנה לה אי תלות ויכולת לעבוד באופן עצמאי. הוא אמר שהיחידה פועלת כקו הגנה שני.

חבר מועצה שאל מהו קו הגנה הראשון, ומנהל היחידה השיב שחטיבות הבנק, מתוקף היותן נושאות באחריות לסיכונים, משמשות כקו הגנה ראשון. לדוגמה, חטיבת השווקים שמבצעת עסקאות במטבע חוץ נושאת באחריות לסיכונים הכרוכים בעסקאות הללו. חבר המועצה הוסיף שקו ההגנה הבסיסי צריך להיות גורם אורגני בחטיבה שייעודו הוא לסייע למנהל החטיבה לנהל את הסיכונים. עובד היחידה לניהול סיכונים ציין שבכל חטיבה בבנק קיים גורם המוגדר כ"בקר סיכונים" המשמש כקו ההגנה הראשון. גורם זה הינו בלתי תלוי בפעילות המינהלית של החטיבה ותפקידו לרכז ולתאם את ניהול הסיכונים המנהלתיים בחטיבה, ולשמש כגורם המקשר ליחידה לניהול סיכונים.

חבר מועצה שאל אם כל חטיבה מגדירה לעצמה את הסיכונים שלה, והיחידה משמשת רק כפונקציה המבקרת את ניהול הסיכונים והטיפול בהם, או שמא היחידה מסייעת גם להגדיר את הסיכונים. מנהל היחידה השיב שהיחידה שותפה בהגדרת הסיכונים והיא אחראית על המתודולוגיה שמטרתה ליצור מכנה משותף להגדרת הסיכונים בבנק. הוא הוסיף שתפקיד היחידה הוא לשפר את ניהול הסיכונים בבנק. במסגרת תפקידה היחידה מוודאת שהסיכונים מזהים, ממופים ונמדדים בהתאם למתודולוגיה, וכי קיימות בקורות שתפקידן להפחית את רמת הסיכונים. היחידה מגדירה יחד עם החטיבות תוכנית לטיפול בסיכונים ועוקבת אחר יישומה. מנהל היחידה ציין כי בקביעת המתודולוגיה לניהול הסיכונים בבנק נעזרה היחידה במתודולוגיות שהפיקוח על הבנקים קבע לבנקים המסחריים וכן במתודולוגיות שיושמו בבנקים מרכזיים אחרים. לדבריו, אחד הסיכונים העיקריים של בנק מרכזי הוא סיכון המוניטין, המוגדר בבנק ישראל כ"סיכון על", ובטיפול בו שותפה הדוברות של הבנק. מנהל היחידה ציין כי המיפוי הראשוני של הסיכונים התפעוליים בבנק נערך לפני מספר שנים, בסיוע מיקור חוץ, ומאז מפת הסיכונים מעודכנת באופן שוטף. פעמיים בשנה מפת הסיכונים מעודכנת באופן יזום – נוספים סיכונים, אחרים מתבטלים, חלקם מאוחדים וחלקם מפוצלים. לאחר העדכון נבנית תוכנית לצמצום הסיכונים והיחידה עוקבת אחר יישומה.

חבר מועצה אמר שהיחידה עוסקת בסיכונים התפעוליים ושאל מי הוא הגורם שעוסק בבנק בסיכונים הפיננסיים. נגידת הבנק השיבה שהבנק מנהל את יתרות מטבע החוץ של המדינה, ואחד התפקידים של

הוועדה המוניתרית הוא להגדיר את התיאבון לסיכון בניהול היתרות. בחטיבת השווקים יש יחידה שתפקידה הוא ליישם את מדיניות הסיכונים של הוועדה. מזכירת הוועדה המוניתרית והמועצה המנהלית הוסיפה שבעבר קיימה המועצה המינהלית דיון בשאלה אם היא צריכה לפקח גם על ניהול הסיכונים הפיננסיים, והוחלט שלא. זאת מכיוון שזהו תחום אחריותה של הוועדה המוניתרית. המועצה החליטה אף להסיר בקשה שהעלתה פעם – לקבל דיווחים על הסיכונים הפיננסיים – מכיוון שגם בכך יש מעין נטילת אחריות מסוימת בעניין שבאחריותו של גוף אחר. עם זאת, המועצה המינהלית החליטה כי היא תהא אחראית לקביעת האמצעים לניהול הסיכונים הפיננסיים וגם לוודא שלחטיבת השווקים את האמצעים המתאימים לביצוע המדיניות. זאת בין השאר באמצעות הקצאה מספקת של תקציב וכוח אדם.

חבר מועצה שאל אם ייתכן שחטיבה לא תדווח על כשל משמעותי שאירע בה. הוא הוסיף ושאל באיזה אופן מעורב המבקר הפנימי בתחום ניהול הסיכונים בבנק. חבר המועצה הוסיף ושאל אילו כלים יש בידי היחידה, הכפופה למנכ"ל הבנק, כדי לאכוף את יישום ההמלצות שנועדו להפחית את הסיכונים, ובמיוחד כלפי חטיבות שאינן כפופות לו, ומתי נערך סקר הסיכונים האחרון.

מנכ"ל הבנק השיב שהסקר האחרון נערך לפני כחמש שנים. הוא הוסיף שהסקר הושלם עוד בטרם היחידה החלה לפעול, והוא היה הבסיס להגדרת הסיכונים התפעוליים בכל חטיבות הבנק – חטיבות הליבה והחטיבות המסייעות. המנכ"ל אמר שאם מתעוררת מחלוקת עם חטיבה שאינה כפופה לו, באשר ליישום המלצות שנועדו להפחית סיכונים, המחלוקת מובאת בפני הגורם שהחטיבה כפופה לו, נגידת הבנק או המשנה שלה, לפי העניין. המנכ"ל הדגיש כי המנהלים בבנק מודעים לחשיבות ניהול הסיכונים, ומתייחסים אליו כאל אחד מכלי הניהול.

חבר מועצה שאל אם לנוכח השינויים הגדולים שחלו בתכולת העבודה ובכוח האדם של הבנק בשנים האחרונות, ולנוכח העובדה שבתקופה זו החל הבנק לבצע שני מיזמים גדולים מאוד שטרם הסתיימו (פרויקט הבינוי ושדרוג מבנה הבנק והקמת המערכת לנתוני אשראי), לא כדאי לערוך סקר סיכונים חדש וכן לשקול לערוך סקר חדש מדי ארבע או חמש שנים לנוכח השינויים שחלים במהלך תקופה שכזו.

מנכ"ל הבנק השיב שאמנם הבנק התחבט לא מעט בשאלה אם להיכנס לתהליך של הכנת סקר חדש. הבנק גם התייעץ עם יועצים ועם גופים שונים בארץ ובעולם, ובהם בנקים מרכזיים. עריכת סקר חדש עשויה להימשך שנה, שבמהלכה עשויים לחול שינויים משמעותיים, למשל בתחום הטכנולוגי (כולל איומים קיברנטיים), ובמשימות שבהן הבנק יעסוק. לכן כדאי לערוך סקר חדש רק מדי מספר שנים ולעדכן אותו במהלך התקופה. עריכת סקר חדש כמו גם עדכנו גוזלת משאבים ניכרים מהבנק.

חבר מועצה אמר שהיחידה לניהול סיכונים יכולה לערוך סקר סיכונים חדש, וכי הכנת סקר שכזה אינה כרוכה בהכרח בסיוע חיצוני. מנכ"ל הבנק השיב שהיחידה אינה יכולה לערוך סקר חדש עם התשומות שיש בידיה, ולכן היא תזדקק, ככל הנראה, לסיוע חיצוני. בהתייחסו לניהול סיכונים בפרויקטים אמר המנכ"ל כי לכל מגה-פרויקט בבנק יש ועדת היגוי שעוסקת, בין השאר, בסיכונים הכרוכים בפרויקט. ניהול סיכונים הוא חלק מהמתודולוגיה של ניהול פרויקט בכלל ושל המגה-פרויקטים בפרט, שבהם

מעורבות, בדרך כלל גם חברות ייעוץ חיצוניות, הן לצורכי בקרה והן כדי לאתגר את התפיסות הרווחות בקרב הנהלת הבנק או בקרב גורמים אחרים המעורבים בפרויקט.

המבקר הפנימי התייחס למעורבותו בתחום ניהול הסיכונים בבנק ואמר ששיתוף הפעולה של הביקורת הפנימית עם היחידה לניהול סיכונים הוא במספר מישורים: תוכנית העבודה הרב-שנתית של הביקורת הפנימית מבוססת על סקר הסיכונים המעודכן ביותר בעת הכנת התוכנית; כל מטלת ביקורת מתחילה בסקר מקדים שבו בוחנים את הסיכונים שהוגדרו לנשוא הביקורת ואת אירועי הכשל שדווחו לגביו, ככל שהיו. הסקר המקדים מסייע למקד את מטלת הביקורת ולקבוע את גבולותיה; עדכון הדדי שוטף; תיאומים במהלך ביקורות, כולל, לעיתים, בדיקת יישום המלצות של היחידה לניהול סיכונים למבוקר; העברת דוחות ביקורת אל היחידה לניהול סיכונים. המבקר הפנימי הוסיף כי לאחרונה נערך סקר על אפקטיביות הביקורת הפנימית (QAR) בבנק, ואחת ההמלצות של הסוקר החיצוני הייתה לערוך ביקורת ייעודית על היחידה לניהול סיכונים. ביקורת זו מתוכננת להיערך בשנה הבאה.

עובד היחידה לניהול סיכונים אמר שלעיתים מעדכנים את מפת הסיכונים בעקבות דוח ביקורת.

מנהל היחידה לניהול סיכונים אמר שבסקר הסיכונים מצוינות הבקורות שמטרתן להפחית את הסיכוי להתממשות הסיכון. במסגרת הביקורות שעורכת ביקורת הפנים נבחן יישום הבקורות ומידת האפקטיביות שלהן. בהתייחסו לסוגית סקר סיכונים חדש אמר מנהל היחידה כי לעריכת סקר שכזה נדרשים משאבים רבים. בהכנת הסקר הקודם היו מעורבים כעשרה יועצים חיצוניים שעבדו במשך שנה כמעט. להערכתו, אפשר להסתמך עדיין על סקר זה לנוכח פרק הזמן הסביר שחלף מאז הכנתו, וגם לנוכח העובדה שהוא נבחן ומתעדכן באופן שוטף. לדבריו, הפיקוח על הבנקים מנחה את הבנקים לערוך סקר סיכונים אחת לשלוש שנים, אך גם מאפשר להם לסקור את הסיכונים בחלקים, משמע לא לערוך סקר אחד כולל. זאת כדי שלא להעמיס על הארגון. בהתייחסו לניהול הסיכונים של פרויקטים אמר מנהל היחידה כי סיכונים אלה, שהינם דינמיים וקצרי טווח יחסית, לא נכללים במפת הסיכונים של הסקר הכללי, הכוללת סיכונים ארוכי טווח. גם המתודולוגיה לטיפול בסיכונים הכרוכים בפרויקטים שונה במקצת. בהתייחסו לאירועי כשל אמר מנהל היחידה כי חשוב לדווח גם על התממשות סיכון שהוגדר כנמוך, כדי לוודא שהיא לא חוזרת על עצמה. הדיווח על אירועי כשל מחזק את השקיפות הארגונית, ומסייע ללמידה הארגונית ולתיקוף המתודולוגיה של ניהול הסיכונים, כולל דירוג רמתם. הוא הדגיש כי מטרת הדיווח אינה למצוא אשמים, אלא לשפר את הארגון.

נגידת הבנק אמרה כי בשנים האחרונות תרבות הדיווח על אירועי כשל חלחלה למקומות שונים ונרחבים בבנק, והיא רואה חשיבות רבה לכך. הנגידה ציינה את חטיבת השווקים שמנהליה מעודדים את העובדים לדווח.

חבר מועצה שאל אם הנוהל קובע מגבלת זמן לדיווח על אירוע כשל. מנהל היחידה השיב שככלל הדיווח הוא מידי וכי תחקיר האירוע מסתיים כחודש לאחריו. הוא הוסיף כי בקרי הסיכונים מדווחים גם במקרים שחובת הדיווח עליהם איננה חד-משמעית. הדיווח הינו באמצעות טופס מובנה שנשלח ליחידה באמצעות

הדוא"ל. המדווח קושר בין האירוע לבין סיכון שהוגדר, אך התקבלו גם דיווחים על אירועים שלא הוגדר להם מלכתחילה סיכון.

חבר מועצה שאל באיזו מידה הדיווח נתון לשיקול דעתו של המדווח. מנהל היחידה השיב כי מחד גיסא יש חשיבות לדיווחים ולכן במקום שיש ספק צריך לדווח, ומאידך גיסא צריך למנוע דיווחי שווא בגין תקלות לוגיסטיות קטנות, למשל. הנחייה לבקרי הסיכונים היא לדווח על מקרים שעשויים להשפיע על רצף פעילות או על מוניטין וכן על מקרים שיש להם השלכה כספית, גם מזערית. למעשה, נדרש לדווח על אירוע כשל שהניב רווח כמו על אירוע כשל שהניב הפסד.

חבר מועצה שאל אם בקרי הסיכונים מדווחים גם על אירועי "כמעט כשל". לדבריו ישנם תחומים, למשל התעופה והרפואה, שבהם נכרת מגמה של עלייה בכמות הדיווחים מהסוג הזה. חבר המועצה הוסיף ושאל אם בעקבות כל דיווח מתקיים תהליך מסודר של הפקת לקחים.

מנהל היחידה לניהול סיכונים השיב כי היחידה מקבלת גם דיווחים על אירועי "כמעט כשל" שהם חשובים כדי למנוע את הכשלים. לדבריו, נוח יותר לדווח על אירועים כאלה מאשר על אירועי כשל. הוא הוסיף כי היחידה פועלת לפתח עוד את תרבות ניהול הסיכונים בבנק, באמצעות העברת מידע והדרכות לעובדים. הוא דיווח על קורס בניהול סיכונים שהתקיים לאחרונה בבנק ונועד לבקרי הסיכונים. הקורס נבנה כך שיתאים לצורכי הבנק – כמחצית מתוכן הקורס נגעה לניהול סיכונים תפעוליים ומחציתו האחרת לניהול סיכונים פיננסיים. מנהל היחידה תיאר את האתגרים הניצבים בפני היחידה, אשר נובעים בעיקר מכוח האדם המצומצם בה לעומת המגוון הרחב של הנושאים שהבנק עוסק בהם. מילת המפתח היא מיקוד. היחידה מתמקדת בנושאים שבה היא יכולה להתמקצע ולהציג ערך מוסף. היחידה עומדת בקשר בעיקר עם גופים מקבילים בבנקים מרכזים אחרים, ומחליפה אתם מידע. זאת לנוכח הפעילות הייחודית לבנקים מרכזיים. מנהל היחידה ציין כי אין כמעט פרסום של מידע בנוגע לניהול סיכונים בבנקים מרכזיים. הוא הוסיף כי ניהול הסיכונים התפעוליים בבנק ישראל החל מאוחר בהשוואה לבנקים מרכזיים אחרים שצברו ניסיון בתחום. היחידה שותפה בארגון של ניהול סיכונים תפעוליים בבנקים מרכזיים, ואף יזמה לפני מספר שנים כנס בנושא ניהול סיכונים בבנקים מרכזיים שאליו הגיעו נציגים מרחבי העולם. השותפות בארגון מאפשרת ליחידה לקבל מידע על הפרקטיקות הנהוגות בבנקים האחרים. השנה היחידה מובילה, ביחד עם גורם אחר בחוץ לארץ, קבוצת עבודה בנושא מעילות והונאות בבנקים מרכזיים. במסגרת זו היחידה אוספת מידע בנושא, הכולל גם מידע על אירועים משמעותיים שהתרחשו בחברות מסחריות ובבנקים מסחריים. היחידה גם הפיצה שאלון בנושא בקרב מנהלי סיכונים בבנקים מרכזיים אחרים, ועתה מתבצע ניתוח של התשובות כדי להסיק מסקנות שעשויות לסייע בהיבט התפעולי.

המשנה לנגידה הזכירה את הפריצה לחשבון של הבנק המרכזי של בנגלדש בבנק הפדראלי של ניו יורק שבה גנבו הפורצים סכום של 81 מיליוני דולרים. נגידת הבנק הדגישה כי בבנק ישראל לא אירע מקרה של מעילות והונאות.

חבר מועצה אמר שכדי למנוע מעילות והונאות צריך להקפיד על הפרדת סמכויות, וכן על יציאה לחופשה של עובדים. נגידת הבנק אמרה שעובדי הבנק חייבים לצאת, מדי שנה, לחופשה רצופה של שבוע לפחות. מזכירת הוועדה המוניתרית והמועצה המינהלית ציינה שיש חשיבות לכך שבתקופת החופשה האמורה, עובד אחר יטפל בדברים שבהם מטפל העובד שיצא לחופשה ויבחן את תהליכי העבודה שלו. היא הוסיפה כי בבנק ישראל עובדים רשאים ליטול את החופשה הרצופה בת השבוע בימי חול המועד סוכות או בימי חול המועד פסח, שבהם נהוגה חופשה מרוכזת לכלל עובדי הבנק, ואזי אין גורם אחר שיטפל בענייניהם ויבחן את תהליכי עבודתם. חבר המועצה הקודם אמר שצריך לשקול להנהיג נוהל עבודה מתאים במקומות בבנק שבהם קיים פוטנציאל למעילות והונאות. מזכירת הוועדה המוניתרית והמועצה המינהלית ציינה שסוגיית רוטציה בתפקידים רגישים הוצגה בעבר בוועדת הביקורת והיא תוצג במועצה במסגרת דיון ביחסי עבודה.

מנכ"ל הבנק אמר שהסיכון של מעילות והונאות בבנק מרכזי מוגדר כ"סיכון על". התממשות הסיכון ולו בהיקף קטן מאוד עלולה לפגוע במוניטין של הבנק, שהוא אחד מהנכסים החשובים שלו. הוא שב והדגיש כי בבנק ישראל לא אירע אירוע שכזה, וכי הבנק מקפיד לערוך מדי פעם בדיקות ביטחוניות לבעלי תפקידים רגישים. לדבריו, אחת הבעיות היא תקופה ממושכת שבה מצוי עובד בתפקיד רגיש. המנכ"ל הדגיש שלעת עתה אין הבנק יכול לכפות רוטציה בתפקידים רגישים וכי הסוגיה צריכה לבוא על פתרונה בשיתוף ועד העובדים. המנכ"ל אמר שאם יתעורר צל צלו של חשד להתרחשות אירוע של מעילה או הונאה, יש לטפל בו מידית בכל הכלים העומדים לרשות הבנק.

מנהל היחידה לניהול סיכונים אמר שלהערכתו בבנק מסחרי קל יותר להעביר עובדים מתפקיד לתפקיד, בהשוואה לבנק מרכזי, בשל היחס הקטן יותר בבנק מרכזי בין מספר העובדים לבין מספר תחומי העיסוק. הוא הוסיף שישנם בנקים מרכזיים שמפעילים "קו חם" שבהם עובדי הבנק מודיעים, באופן אנונימי, על חשד למעילה או הונאה. הוא הדגיש כי בבנק ישראל אין מנגנון שכזה.

חבר מועצה שאל אם בבנק נשקלה אפשרות להקים מנגנון שכזה או מנגנון אחר שמאפשר לעובדים להתוודות על מעשים שכאלה. נגידת הבנק השיבה בשלילה ואמרה שמנגנון שכזה אינו מתאים לתרבות הארגונית בבנק, אשר מעודדת עובדים לדווח על אירועי כשל, גם כאלה שבהם הם היו מעורבים בעצמם.

המבקר הפנימי ציין כי הוא מקבל תלונות מעובדים בבנק כלפי עובדים אחרים, לעיתים באופן גלוי ולעיתים באופן אנונימי. כל תלונה שכזו נבדקת. לעיתים, הוא נפגש עם עובדים, בבנק או מחוצה לו, שמבקשים לשטוח בפניו סיפור מסוים שלא תמיד מבשיל לכדי תלונה, אך לפעמים כן.

מנהל היחידה לניהול סיכונים תיאר את המתודולוגיה לדירוג רמת הסיכון המובנה, שהיא פונקציה של ההסתברות להתממשות הסיכון ושל פוטנציאל הנזק – נזק כספי, נזק למוניטין, פגיעה ברצף הפעילות או פגיעה ביעדי הבנק. את רמת הסיכון ניתן להפחית באמצעות בקורות על הסיכון, שלאחר שמביאים אותן בחשבון נקבעת רמת הסיכון השירי. בנוסף לכך צריך להביא בחשבון את התיאבון לסיכון ואת הסיבולת

של הבנק לשאת את התממשותו של הסיכון, כדי לקבוע את המטרה של רמת הסיכון הרצויה לבנק. רמה זו אפשר להשיג באמצעות הטמעת בקורות נוספות.

חבר מועצה שאל אם היחידה עוקבת אחר יישום המלצות שהופקו בעקבות אירוע כשל, ומנהל היחידה השיב בחיוב ואף הוסיף כי היחידה עוקבת גם אחר יישום המלצות הכלולות בסקר הסיכונים.

מזכירת הוועדה המוניתרית והמועצה המינהלית ציינה שעל אירועי כשל מהותיים צריך לדווח למועצה המינהלית באופן מיידי. דיווחים אלה נמסרים בדרך כלל במסגרת דיווחי המנכ"ל בשיבות המועצה. היא הוסיפה שהמועצה ביקשה בעבר להציג לה, במסגרת הדיווח החצי שנתי על ניהול סיכונים, את הטיפול המתוכנן בפונקציית הציות והלבנת הון.

מנהל היחידה לניהול סיכונים אמר שהסיכונים הכרוכים בנושא ציות ומניעת הלבנת הון זוכים לתשומת לב רבה בבנקים מסחריים ולאחרונה גם בבנקים מרכזיים ובהם בנק ישראל. זאת בעקבות הגידול במגוון המכשירים הפיננסיים שבהם הבנק משקיע. היחידה בחנה את הנחיות הפיקוח על הבנקים בנושא וגם סקרה את מקומה ואת תפקידיה העיקריים של הפונקציה המטפלת בסיכונים אלה, בבנקים מרכזיים אחרים. הגישה הרווחת היא של אפס סובלנות לסיכונים אלה, מבלי להביא בחשבון שיקולים של עלות-תועלת. כעת צריכה להיערך בבנק ישראל בחינה ארגונית כדי לקבוע את מקומה של הפונקציה בו.

חבר מועצה שאל את מנהל היחידה מהם שלושת הסיכונים בבנק שטורדים הכי הרבה את מנוחתו.

מנהל היחידה השיב שאחד הסיכונים שהתגבר מאוד עקב הגידול במגוון המכשירים הפיננסיים שבהם הבנק משקיע, הוא סיכון הציות. חבר המועצה הקודם שאל היכן עובר הקו המפריד בין תחומי האחריות של הוועדה המוניתרית, לעניין זה, לבין אחריותה של היחידה.

נגידת הבנק השיבה שהוועדה המוניתרית מחליטה על רמת הסיכונים הפיננסיים של השקעת יתרות מטבע החוץ ומגדירה לשם כך קווים מנחים להשקעת היתרות. אם בעקבות תקלות תפעוליות או טעויות אנוש היתרות אינן מושקעות על פי הקווים המנחים, הוועדה המוניתרית אינה נושאת באחריות לכך. מנהל היחידה לניהול סיכונים הוסיף שהיחידה פועלת, בין השאר, לוודא שחטיבת השווקים בודקת שהיא משקיעה בני"ע של חברות שעומדות בקריטריונים של ציות והלבנת הון, וכן לוודא שהיא עורכת בדיקות מקדמיות מתאימות למנהלי תיקים חיצוניים, למשל אם יש להם קוד אתי והם מתנהלים לפיו ואם מקבלים הנחיות ברורות לגבי תחומי ההשקעה, אופן ההשקעה והדיווח עליה.

נגידת הבנק ציינה שלעיתים בדיקות מקדמיות לפני השקעה שחטיבת שווקים עורכת אינן נותנות את התמונה המלאה.

מנהל היחידה לניהול סיכונים אמר שסיכון שני שטורד במיוחד את מנוחתו הוא הפגיעה ברציפות התפקוד של מערכות קריטיות עקב תקלות תקשורת. מקור התקלה הוא חשוב, כדי למנוע תקלות חוזרות במערכות אלה. עובד היחידה לניהול סיכונים הוסיף שהיחידה עוקבת אחר פרסומים בתקשורת אודות תקלות

תפעוליות הקשורות לבנק ישראל, ומבקשת את התייחסות החטיבה הרלוונטית להן. לדבריו, ההתמודדות עם סיכון המוניטין היא אתגר מרכזי של הבנק, שכן המוניטין הוא הנכס הכי גדול שלו.

נגידת הבנק אמרה שפגיעה במוניטין של בנק ישראל עלולה לנגוס בסמכויותיו, וחבר מועצה הוסיף שגם עצמאות הבנק עלולה להיפגע. נגידת הבנק אמרה שפגיעה באמינות עלולה לפגום, למשל, ביכולתו של הבנק לממש את המדיניות המוניטרית, שהרי זו מבקשת להשפיע, בין השאר, על ציפיות הציבור והמשקיעים בשווקים הפיננסיים.

עובד היחידה לניהול סיכונים אמר שפגיעה במוניטין יכולה להיווצר, למשל, כתוצאה מהתבטאות של גורם מהבנק בתקשורת, או מפרשנות שלה. מקור אחר לפגיעה הוא טעות תפעולית, למשל התקשרות שגויה או לא ראויה עם ספק חיצוני. בעקבות מקרי כשל שכאלה היחידה תפנה לגורם הרלוונטי בבנק כדי לקבל הבהרות ולהפיק לקחים. פעילות זו מתווספת לטיפול של הנהלת הבנק בפגיעה במוניטין, ככל שהייתה.

חבר מועצה שאל אם לבנק יש מדד מוניטין, הבוחן את מידת אומן הציבור בו. נגידת הבנק השיבה כי לדוברות יש מספר מדדים שכאלה. היא הציעה שהדובר יציגם למועצה באחת מישיבותיה הקרובות. לדבריה, אומן הציבור יכול להתבטא, לדוגמה, באפקטיביות של ההתערבות בשער החליפין.

מנהל היחידה לניהול סיכונים התייחס להחלטה אחרת שהמועצה קיבלה בעבר, שבה היא מבקשת לבחון את הגדרת התיאבון לסיכון במוסדות דומים. התיאבון לסיכון מוגדר כמידה המרבית של נזק שארגון מסכים לשאת בה, כאשר מתממש סיכון מסוים. ההתייחסות לתיאבון לסיכון מודגשת בסיכונים פיננסיים ולכן גם אצל הוועדה המוניטרית. בסיכונים התפעולים התיאבון לסיכון מוגדר פחות באופן רשמי, אך הוא ניכר באיכות הבקורות. לדוגמה, בהשקעה של הארגון במערכות גיבוי.

בהתייחסו להחלטה נוספת שהמועצה קיבלה בעבר, שבה היא מבקשת לקיים דיון בנושא סיכון הסייבר (הסיכון הקיברנטי), אמר מנהל היחידה שסיכון זה הוא הראשון ברשימת הסיכונים במרבית המחקרים והכתבות בתקשורת. אמנם מרביתם לקשור סיכון זה בעיקר ל-IT (Intelligence Technology), אבל הוא קשור, בין השאר, גם לתרבות האירגונית ולאבטחת מידע לאו דווקא מהמערכות הממוכנות. מנהל היחידה הציע לקיים דיון ממוקד יותר בנושא בהשתתפות גורם מאבטחת המידע בבנק.

יו"ר המועצה ציין שדיונים בנושא נערכים באופן שוטף במסגרת ישיבות המועצה. הוא שאל את מנהל היחידה אם קיים, להערכתו, פוטנציאל לכשל בשל טיפול לא מספק בסיכון מסוים.

מנהל היחידה השיב שלדעתו פעילותה של ועדת היגוי לניהול סיכונים, שבה חברים, בין השאר, מנהל חטיבת השווקים, מנהלת מחלקת חות"ם וראש המטה של הנגידה, היא חשובה מאוד. ועדה זו עוקבת אחר ביצוע תוכנית העבודה של היחידה ומדגישה את הנושאים שבהם חשוב יותר לטפל. ועדת ההיגוי מפקחת על התנהלות היחידה ומוודאת שיש בידיה את המשאבים המתאימים כדי לבצע את עבודתה. זאת כחלק מהממשל התאגידי בבנק.

החלטות:

1. המועצה מבקשת לבחון את הצורך לערוך סקר סיכונים חדש תוך התייחסות לשאלה אם לערוך אותו באמצעות מיקור חוץ או באמצעות תשומות פנימיות.
2. המועצה מבקשת לסקור באחת משיבותיה את תפיסת הציבור את הבנק.
3. המועצה מבקשת לדווח לוועדת הביקורת על אירועי הכשל הכלולים בדוח השנתי.
4. המועצה מבקשת מהממונה על ניהול סיכונים לדווח למועצה אם קיימים מקרים של כשל פוטנציאלי שהיו נדרשים להיות מטופלים באופן שונה (בנוגע לסיכונים משמעותיים).

נושא 2 בסדר היום: יחסי עבודה

היועצת המשפטית אמרה שסעיף 20(א)(5) לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010 – החוק החדש – קובע כי אחד מתפקידי המועצה הוא לאשר את תנאי השכר של עובדי הבנק והשינויים שיחולו בהם, לרבות התנאים הנלווים, וכן את מבנה השכר בבנק. היא הבהירה שהמועצה קובעת את מדיניות השכר בבנק, אך אינה מתערבת בכל הסכם פרטני עם עובד. ככל ששינויים בתנאי השכר מלווים בעלויות תקציביות נוספות הם צריכים לקבל את אישור המועצה. היא סקרה שינויים שחלו בחוק החדש לעומת החוק הקודם. על פי החוק הקודם, נגיד הבנק לבדו קיבל החלטות הן על המדיניות המוניטרית של הבנק והן על הניהול האדמיניסטרטיבי שלו. החוק החדש הביא לידי ביטוי את התפיסה שהחלטות מתקבלות באופן מיטבי בקבוצה, ולכן הוקמו שני אורגנים חדשים – הוועדה המוניטרית והמועצה המנהלית. הוועדה המוניטרית איננה גוף מפקח אלא גוף שמקבל החלטות בנושאים מוניטריים ופיננסיים. המועצה המנהלית, לעומת זאת, הוגדרה בחוק כגוף מפקח. לפיכך, סמכויות המועצה אינן כשל דירקטוריון בחברה שלו נתונות סמכויות לקביעת מדיניות החברה. עם זאת, המחוקק נתן בידי המועצה סמכויות לקבל החלטות במספר נושאים שבהם סבר כי נכון יותר לקבל אותן בקבוצה ולא להותירן לאדם אחד – הנגיד. אחד מהנושאים הוא, כאמור, שכר עובדי הבנק. היועצת המשפטית הדגישה כי למרות שתנאי השכר בבנק ישראל כפופים לאישורו של הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן – הממונה), אין בכך כדי לרוקן מתוכן את סמכויותיה של המועצה בנושא השכר בבנק. לאחר שמתגבש הסכם שכר, בעקבות מו"מ על תנאי שכר שבו שותפים ארבעה גורמים – הנהלת הבנק, ועד העובדים, הממונה וההסתדרות החדשה – ההסכם מובא לאישור המועצה.

יו"ר המועצה המנהלית אמר שהעובדה שגורמים שונים מעורבים במו"מ ומשפיעים על תוצאתו מצמצמת מאוד את יכולת ההשפעה של המועצה. לדבריו, האינטרסים השונים של הגורמים במו"מ מאריכים מאוד את משכו. בנוסף, אם להנהלת הבנק אין מספיק מרחב פעולה וגמישות – מכיוון שהיא צריכה לקבל את אישור המועצה באשר לדרכי פתרון לסוגיות המרכזיות במו"מ – אזי התהליך נפגע עוד יותר. לכן לדעתו, המועצה צריכה להגדיר מסגרת להתנהלות הבנק במו"מ, שלא תכבול את ידיו, ולתת למנכ"ל ולנגיד לנהל את המו"מ. המועצה תנחה אותם ותייעץ להם במהלך המו"מ, ככל שתידרש, אם בישיבות מן המניין או בישיבות שיכנסו במיוחד לעניין זה.

היועצת המשפטית ציינה שגם בחוק בנק ישראל החדש, כמו בקודם, נקבע שהנגיד ינהל את הבנק. לדבריה, בנק ישראל טען לאורך שנים שהעצמאות הדרושה לנגיד אינה רק לעניין קביעת המדיניות, אלא גם ליכולתו לנהל את הבנק. מאז הקמת בנק ישראל היו גורמים שניסו לנגוס בעצמאות הניהולית של

הבנק בדרכים שונות. בשנת 1985, שבה חוקקו את חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, הוגדר בנק ישראל כגוף מתוקצב, אף על פי שאינו כזה, ולכן על פי סעיף 29 לחוק האמור הבנק "...לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה, או באישור שר האוצר...". בנק ישראל טען לאורך השנים שהכללתו בסעיף 29 נעשתה באישון לילה בעת חקיקת החוק בשנת 1985, והייתה טעות, ואולם הדבר לא השתנה.¹ במשך השנים התנהלו מאבקים מתוקשרים על תנאי השכר של עובדי בנק ישראל. בתחילת המחצית השנייה של שנות האלפיים, פורסמו דוח מבקר המדינה ודוח של הממונה על חריגות שכר, לכאורה.² מאז הסכם 2008 השתנה התהליך של אישור תנאי השכר של עובדי הבנק ויש מעורבות גבוהה של הממונה. גם החוזים האישיים של חברי הנהלת הבנק מובאים לאישורו. היועצת המשפטית אמרה שבתחום תנאי השכר של הבנק יש למועצה המינהלית שני תפקידים – האחד, לשמש גורם מפקח ומרסן והשני להעניק לבנק גיבוי מול גורמים שמנסים להחליש את יכולתו לבצע את תפקידיו. היא סיפרה שהבנק ביקש, באמצעות חוק בנק ישראל החדש, להחריגו מסעיף 29 לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, ולהטיל על המועצה המנהלית את תפקיד הגורם החיצוני הבלתי תלוי שיאשר את תנאי השכר של עובדי הבנק אולם, החוק החדש לא חריג את בנק ישראל מתחולת סעיף 29, אך הגדיר פרק זמן מרבי שבו משרד האוצר צריך להגיב לעמדת הבנק במו"מ, וכן קבע מנגנון מיוחד עבור בנק ישראל שמסמך את ראש הממשלה להכריע במחלוקת בין הבנק לבין משרד האוצר בנושאי השכר.

חבר מועצה אמר שהעובדה שהמועצה כמעט ואינה יכולה להתערב או להחליט בתהליך המו"מ, אינה עולה בקנה אחד עם האחריות המוטלת עליה באשר להתנהלות התקינה והיעילה של הבנק, במקרה של סכסוך עבודה שיש בו כדי לסכן את פעילות הבנק.

היועצת המשפטית ציינה כי הדברים נכונים לכל הגופים הכפופים לממונה על השכר במשרד האוצר. עם זאת, לא היו בבנק הרבה סכסוכים כאלה. לדבריה, סכסוך עבודה עשוי לנבוע מסירובה של הנהלת הבנק, בגיבוי המועצה המנהלית, להיענות לדרישות העובדים. סכסוך עבודה עשוי לנבוע גם מסירובו של הממונה לתמוך בעמדת ההנהלה שדווקא מוכנה להיענות לדרישות העובדים. לעיתים המחלוקת מובאת לפתחו של בית הדין לעבודה.

נגידת הבנק אמרה שהיא אינה מכירה בנק מרכזי אחד שהסכמי השכר שלו כפופים לאישורו של גורם כלשהו במשרד האוצר. הדבר נוגד את תפיסת העצמאות של בנק מרכזי הדרושה לו מעצם המתח שמובנה ביחסים בין משרדי אוצר לבין הבנקים המרכזיים. גם אם קיימת לבנק המרכזי עצמאות עדיין הוא יכול להיות נתון לבקרה או לפיקוח של גופים שונים. המודל הקיים במדינת ישראל, בהקשר זה, הוא ייחודי.

היועצת המשפטית אמרה שלדעתה דווקא בהקשר זה, יש חשיבות גדולה למועצה המנהלית לא רק כגוף שיחווה דעתו באשר לסבירות תנאי השכר. אמנם המועצה לא צריכה להיות מעורבת בכל שלב של המו"מ

¹ הוחלט לא לפרסם – עקב חסיון עו"ד-לקוח.

² הוחלט לא לפרסם – עקב חסיון עו"ד-לקוח.

אבל תפקידה הוא להגדיר את העקרונות בתחילת הדרך, לסייע לבנק במהלכה ולאשר את תוצאותיו. למועצה, כגוף המייצג את הציבור ונתפס כגורם בלתי תלוי, יש את הכוח לתמוך בהנהלת הבנק בהקשר הציבורי.

3*

נושא 3 בסדר היום: אישור פרוטוקולים של המועצה המינהלית
התקיים דיון בשאלה כיצד ניתן לצמצם את הזמן שבין המועד שבו מתקיימת ישיבה של המועצה לבין המועד שבו מוגש פרוטוקול הישיבה לאישור המועצה.
בנוסף המועצה דנה בטיוטת הפרוטוקול של ישיבתה שהתקיימה ב-25 בינואר 2018.

החלטות:

1. מזכירות המועצה תציג למועצה הצעה להליך עבודה לאישור הפרוטוקול.
2. המועצה מאשרת את הפרוטוקול מישיבתה שהתקיימה ב-25 בינואר 2018.

נושא 4 בסדר היום: מינוי ועדת ביקורת

יו"ר המועצה אמר שהואיל ושני חברים מקרב הציבור נוספו למועצה המינהלית, הוא ממליץ כי כל החברים מקרב ציבור במועצה, מלבדו, יכהנו כחברים בוועדת הביקורת, כך שהיא תמנה ארבעה חברים. חברי הוועדה יבחרו מקרבם את יושב ראש הוועדה.

החלטות:

בהתאם לסעיף 23(א) לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010, החליטה המועצה המינהלית, למנות את כל חברי המועצה מקרב הציבור, למעט היו"ר, לחברים בוועדת הביקורת.

³ הוחלט לא לפרסם – נושא שפרסומו יכול לפגוע במו"מ.