



ירושלים, ד' באלול תשס"ו

28 באוגוסט 2006

חוזר מס' ח-06-2191

(9492.doc)

לכבוד

התאגידים הבנקאיים

הנדון: טיטות קווים מנחים בנושא ניהול הסיכון התפעולי

1. במסגרת ישום אסטרטגיה כוללת לחיזוק סביבת הבקרה ומערך הבקרות בתאגידים בנקאיים, המתבססת על סטנדרטים של באזל 2, אנו מפרסמים היום טיטות קווים מנחים לניהול הסיכון התפעולי. בנוסף להסתמכות על מסמכי ועדת באזל, נסמכת טיטות זו במספר נושאים קונקרטיים על מסמך רשויות הפיקוח האמריקאיות. פירוט המסמכים מוצג במסמך הלוואי לטיטות קווים מנחים לניהול הסיכון התפעולי.
2. טיטות קווים מנחים זו מהווה נדבך נוסף בשורה של טיטות קווים מנחים והנחיות שהועברו אליכם בעבר, והעוסקות בהיבטים שונים של ניהול סביבת הבקרה הפנימית בתאגידים הבנקאיים. בתאריך 4.6.06 פרסמנו את טיטות הקווים המנחים בנושא הבקרה הפנימית, המהווה מסגרת תשתית לניהול מכלול הסיכונים אליהם חשוף התאגיד הבנקאי. טיטות קווים מנחים המופצת היום מתייחסת באופן ספציפי לניהול הסיכונים התפעוליים. פרסום טיטות אלו עולה בקנה אחד עם מסמכי ועדת באזל: בספטמבר 1998 פרסמה ועדת באזל מסמך בנושא הבקרה הפנימית (Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations) ובפברואר 2003 פורסם מסמך ה-Sound Practices, עליו, בין היתר, מתבססת הטיטות שבנדון. עוד נציין כי מסמכי באזל 2 ובכללם מסמך ה-Sound Practices, מציינים במפורש כי הם נסמכים בין היתר על המסמך שפורסם כאמור ע"י ועדת באזל בנושא הבקרה הפנימית.
3. טיטות הקווים המנחים וההנחיות השונות שפורסמו בעבר על ידינו, ובכללם גם אלו הנוגעות לישום ה-SOX, קשורות מתודולוגית, למרות שיתכן כי תמצאנה חפיפות מסויימות במסמכים השונים מעצם הקשר ביניהן ומהסתמכותן על מקורות משותפים. חשוב להדגיש כי רובם ככולם נועדו להכשיר את הקרקע לשיפור האפקטיביות של סביבת הבקרה ולקיום מערך בקרה הולם, כשתית נדרשת להטמעת הוראות באזל 2 בישראל.
4. בכוונתנו לקיים דיונים עם הבנקים על טיטות הקווים המנחים המצורפת ועם התקדמות הדיונים יבחן גם הנוסח הסופי שלהם.

בכבוד רב,

יואב להמן

המפקח על הבנקים



תל אביב, ד' באלול, תשס"ו

28 באוגוסט, 2006

טיוטת קווים מנחים לניהול הסיכון התפעולי – Operational Risk Management

1. מטרה

המסמך המצ"ב - טיוטת קווים מנחים לניהול הסיכון התפעולי (טק"מ ORM) - נועד לשרטט קווים מנחים לניהול סיכונים תפעוליים (OR) במערכת הבנקאית, באופן שישומו התקין ייצור תשתית הולמת לניהול סיכונים אלו תוך עמידה בסטנדרטים בינלאומיים. הטיוטה משקפת את החשיבות האסטרטגית שהפיקוח על הבנקים מייחס לישום תשתית לניהול סיכונים תפעוליים ע"פ עקרונות באזל 2.

הטיוטה מבוססת בעיקר על מסמכי ועדת באזל¹ (להלן- באזל 2). בנוסף, במספר נושאים קונקרטיים נסמכת הטיוטה על מסמך רשויות הפיקוח האמריקאיות².

יודגש כי הטיוטה אינה עוסקת בהיבטים הקשורים להקצאת הון עבור סיכונים תפעוליים. תהליך היערכות ליישום באזל 2 בתחום זה, כרוך, בשלב ראשון, בישום תשתית לניהול סיכונים תפעוליים, וזאת, ללא כל קשר לגישה שתיקבע בעתיד לצורך הקצאת ההון כנגד OR.

הטיוטה כוללת עקרונות תשתיתיים לביסוס פרקטיקה ויצירת פלטפורמה כוללת לניהול סיכונים תפעוליים במערכת הבנקאית.

2. רקע

ועדת באזל מגדירה סיכון תפעולי כ"סיכון להפסד כתוצאה מכשל או פגם בתהליכים פנימיים (Process), אנשים (People) ומערכות (System) או כתוצאה מאירוע חיצוני (External Event)". ההגדרה כוללת סיכון משפטי, אך אינה כוללת סיכון אסטרטגי או סיכון מוניטין³.

¹ עקרונות 1-7 של Sound Practices מפברואר 2003, ו- Qualifying Criteria של Operational Risk – Pillar1 מתוך מסמך ה- International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework של באזל מנובמבר 2005.

² עקרונות 1-24 ו- 30 מתוך Supervisory Guidance on Operational Risk Measurement Approaches for Regulatory Capital של רשויות הפיקוח האמריקאיות מיולי 2003.

³ עקרונות באזל מאפשרים להרחיב את ההגדרה לסיכונים נוספים - סיכון אסטרטגי ו/או סיכון מוניטין.



את ארבעת האלמנטים בהגדרה המזוהים עם הגורמים להפסד – תהליכים, אנשים, מערכות ואירועים חיזוניים – פורשת ועדת באזל ל-7 אירועי הפסד (event type) מרכזיים (מעילה; הונאה; פרקטיקת עבודה ובטיחות במקום העבודה; לקוחות, מוצרים ותהליכים עסקיים; נזק לנכסים פיסיים; הפרעות בפעילות העסקית וכשל מערכות; ביצוע, הפצה ותהליכי ניהול)⁴.

3. עקרונות באזל 2 מתייחסים לסוגיית הסיכונים התפעוליים בשני היבטים מרכזיים: ניהול הסיכון התפעולי - Operational Risk Management והקצאת הון בגין סיכונים אלו. עקרונות אלו מציגים לראשונה דרישות מפורשות להקצאת הון עבור סיכונים תפעוליים, וזאת במטרה לקשור את הלימות ההון גם לסיכונים אלו. לצורך זאת עקרונות באזל 2 מציעים 3 גישות להקצאת הון:

- הגישה הבסיסית - Basic Indicator Approach – BIA, המתייחסת להקצאת הון כשיעור מסויים (מקדם קבוע) מההכנסה הגולמית הכוללת של הבנק.
- הגישה הסטנדרטית - The Standardized Approach – TSA, המתייחסת להכנסה גולמית לפי מגזרי פעילות ומקדמים לצורך ריתוק הון עבור כל מגזר פעילות⁵.
- הגישות המתקדמות - Advanced Management Approaches – AMA, המבוססות על מדידת סיכונים וחישוב ההון הנדרש, באמצעות מודלים פנימיים שהבנקים אמורים לפתח.

ועדת באזל מצביעה על הקשר בין ניהול הסיכונים התפעוליים לבין הקצאת ההון, תוך שימת דגש על הצורך ב**ניהול** הולם של סיכונים אלו (ראה סעיף 6 בהמשך). כאמור, מסמך זה עוסק בניהול הסיכונים התפעוליים בלבד.

4. בשונה מסיכוני אשראי וסיכוני שוק, הניתנים בד"כ לזיהוי בפעילויות קונקרטיות של הבנק, הרי שסיכונים תפעוליים מובנים בכל הפעילויות והתהליכים המנוהלים בבנק, ובכל המוצרים, המערכות והאנשים. המשמעות הנגזרת מכך הינה ש**ניהול הסיכונים התפעוליים צריך להיות חלק אינטגרלי בניהול הפעילות העסקית של הבנק, ולפיכך, מחייב הקמת תשתית ארגונית ונוהלית והגדרת תהליכים אשר יבטיחו אינטגרציה של ניהול הסיכון התפעולי בניהול העסקי השוטף, וכן כרוך בשינוי התרבות הארגונית בבנק**. ניהול נאות ומושכל של הסיכונים התפעוליים יסייע בצמצום התממשות סיכונים אלו ובהקטנת הנזק שעלול להיגרם לבנק, אם וכאשר סיכונים אלו יתממשו.

5. הפיקוח על הבנקים מודע לכך שניהול סיכונים תפעוליים ספציפיים אינו זר למערכת הבנקאית - הבנקים פועלים בכלים מגוונים למנוע מעילות, להקטין טעויות, לקיים בקרות פנימיות וכד'. יחד עם זאת, עקרונות באזל 2 מציגים תפישה חדשה והתייחסות שונה מאלו הנהוגות כיום - ניהול סיכונים תפעוליים כמכלול - Comprehensive Practice, בדומה לתפיסות ניהול מקובלות בתחום סיכוני

⁴ ראה הרחבה בנספח ב'.

⁵ הנחיות באזל קבעו את שיעור המקדמים לפי רמת הסיכון שהם מייחסים למגזר.



השוק וסיכוני האשראי. הפיקוח על הבנקים מאמץ את עקרונות באזל 2 תוך הכרה בצורך לקיים דיסיפלינה כוללת לניהול סיכונים התפעוליים, וליישמה כקטגוריה נפרדת.

6. ראוי להדגיש כאמור את הקשר הישיר שקיים בין ניהול הסיכונים התפעוליים לבין שיטת ריתוק ההון עבורם, עליו מצביעה ועדת באזל: ככל שבנק ינהל סיכונים אלו בצורה נאותה יותר, כך הוא יוכל ליישם גישה מתקדמת, וככל הנראה, רלבנטית יותר להקצאת הון. בכל מקרה, הקצאת הון (ללא קשר לגישה המיושמת) איננה תחליף לניהול מקיף ומובנה של הסיכונים התפעוליים, ואינה עונה, כשלעצמה, על היעדים שמוגדרים בעקרונות באזל 2. הבנק נדרש להגדיר ולהפנים במערכותיו את מהות הסיכון התפעולי ואת רכיביו, כדי שיוכל לנהל, לבקר ולשלוט בסיכון זה. פיתוח סביבה הולמת לניהול הסיכונים והקמת תשתית ראויה, יאפשרו לבנקים לזהות את הסיכונים ולנהל אותם באופן מושכל.

7. עיקרי טיוטת קווים מנחים לניהול הסיכון התפעולי

נושא הסיכונים התפעוליים מקבל ביטוי מצומצם בהוראות ניהול בנקאי תקין: הוראות מס' 301, 339 ו-357 מתייחסות אמנם לנושא זה, אך לא מנקודת המבט המוטמעת בעקרונות מסמך באזל 2 (ראה גם סעיף 8.6 בהמשך). עקרונות באזל 2 מתווים מבנה ניהולי של OR שמתקיים בכל השדרה הניהולית של הבנק ובכל תהליך יצור של מוצרי הבנק, ומדגישים כאמור את הצורך בקיום תרבות ארגונית ותשתיות אופרטיביות וטכנולוגיות שתומכות בניהול ה-OR בפעילות היומיומית.

הטיוטה מניחה סטנדרטים אלמנטריים למסגרת ניהול נאותה של OR, ויעדים עקרוניים במישורים של Corporate Governance, תשתית לניהול הסיכונים התפעוליים, ואיסוף נתוני הפסד. הקווים המנחים מתבססים כאמור, בעיקר על מסמכי באזל ותוספות של נקודות רלבנטיות ע"פ מסמך רשויות הפיקוח האמריקאיות (ראה הערות שולים 1 ו-2), ומציגים את הנושאים המרכזיים הבאים:

- Corporate Governance - סמכויות ותחומי אחריות של הדרגים הניהוליים השונים בבנק לצורך ניהול ה-OR – דירקטוריון, הנהלה, מנהל הסיכונים התפעוליים, מנהלי מגזרי הפעילות, ביקורת פנימית וכד'.
- ניהול סיכונים תפעוליים – פיתוח והטמעה של מסגרת עבודה שתאפשר, תוך שימוש בכלים שונים, זיהוי והערכת הסיכונים התפעוליים בכל התהליכים, המערכות, הפעילויות והמוצרים המהותיים, ישום תהליכים לניטור (Monitor) לבקרה והפחתת סיכונים אלו (Control/Mitigate).
- מערך דיווח – הקמת מערך דיווח שוטף לדרגי הניהול השונים, שיתמוך בניהול נאות של הסיכונים התפעוליים, ובמיוחד בניטור סיכונים אלו.



- מערך לאיסוף נתוני הפסד פנימיים וחיצוניים – Internal Loss Data - נתוני הפסד כתוצאה מהתממשות סיכון תפעולי בתאגיד הבנקאי (ולעתים, איסוף נתונים אלו גם אם לא נגרם הפסד), ו- External Loss Data – נתונים על אירועי הפסדים תפעוליים חיצוניים, שניתן ללמוד עליהם ממידע ציבורי (מדיה, דוחות כספיים וכד'), או ממאגר נתונים, משותף למספר תאגידים בנקאיים.
- כל הפעולות האלו יחייבו השקעה בטכנולוגיה ובמערכות מידע.

8. נקודות הבהרה

8.1 מקרא - כאמור, הטק"מ מתבסס על מסמכי ועדת באזל (מסומן בטיוטה בקו תחתון יחיד) ועל תוספות ממסמכי הרשויות האמריקאיות (מסומן בטיוטה בקו תחתון כפול). קיימת הבחנה בין **הוראה** (מודגשת) לבין דברי הסבר והרחבות (ללא הדגשה). במקרים מסויימים הסתייענו גם בחומר נוסף (למשל, מסמכי ה-Bundesbank). בצדי המשפטים מובאים המקורות - SP הוא מסמך ה-Sound Practices של באזל 2 מפברואר 2003, RF – מסמך International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards של באזל 2 מנובמבר 2005, FSI Connect – מערכת לומדה אינטרקטיבית של באזל, SG – מסמך Supervisory Guidance של רשויות הפיקוח האמריקאיות מיולי 2003, ITWG – מסמך של Industry Technical Working Group on Operational Risk מ-29.5.2003, BdB – מסמכי ה-Bundesbank.

8.2 מגזרי פעילות

מסמך הטק"מ מתייחס בשלב זה למגזרי הפעילות כפי שנקבעו לצורך הדיווח הכספי. יצויין כי היעד הינו ליישם בעתיד את מגזרי הפעילות שנקבעו ע"י ועדת באזל. נושא זה הוא אחד הנושאים המרכזיים עליהם יהיה צורך לקיים דיונים עם הבנקים.

8.3 מושגים ודוגמאות - מסמכי באזל שהטק"מ מתבסס עליהם דנים בנושא הסיכונים התפעוליים בהתייחסות כללית, לעתים לא חד משמעית, ואף מעורפלת. כך למשל, הם לא כוללים הגדרה מפורשת למושגים כמו Risk Appetite ו-Risk Tolerance (תיאבון לסיכון וסיבולת לסיכון), Risk Indicator ו-Key Risk Indicator. כמו כן, אין במסמכי באזל התייחסות קונקרטית למבנה הארגוני ולכל הפונקציות השונות שאמורות לטפל בניהול הסיכונים התפעוליים. למרות זאת, הטק"מ נותן במקרים מסויימים ביטוי גם לאותם נושאים שבאזל לא קבע עבורם מסמרות ברורים. יש מקום לדון בנושאים אלו במסגרת הדיונים שנקיים עם הבנקים.

נציין כי הדוגמאות שהטק"מ מפרט נועדו להמחיש סוגיות שונות, אך אינן מחייבות. כך למשל, הכלים לזיהוי והערכת סיכונים תפעוליים. בנק רשאי להחליט על פתרונות משלו, ובלבד שיקיימו את עקרונות הטק"מ.



8.4 בקרה פנימית - מערך הבקרה הפנימית מהווה חלק אינטגרלי מניהול הסיכונים התפעוליים. עקרונות באזל 2, וכך גם הטק"מ (סעיף 13.2), מתייחסים אליו בתמציתיות תוך מתן דגש להיבטים מרכזיים הקשורים לסיכונים התפעוליים (למשל, הצורך בבחינת אסטרטגיית הבקרה על הסיכונים התפעוליים). ראוי לציין כי מסמך הטק"מ אינו נותן ביטוי מלא ומספק להנחיות כוללניות בנושא מערך הבקרה הפנימית, לרבות מתודולוגיות בקרה – טק"מ בנושא מערך הבקרה הפנימית הופץ לבנקים ב- 4/6/06.

8.5 ביטוח - הטק"מ מתייחס לנושא הביטוח כאמצעי להפחתת סיכונים, ולשם כך, מגדיר מגבלות בנוגע לשימוש בפוליסות ביטוח, לפי המלצות באזל 2. לנושא הביטוח יש גם התייחסות רחבה בקשר עם ריתוק ההון עבור סיכונים תפעוליים – כלי להפחתת ההון המרותק בהתקיים תנאים מסויימים. בשלב זה, עוד לפני שהגדרנו הנחיות בדבר ריתוק ההון, אין מקום לקביעת מגבלות בתחום זה, ואם כן האם את כולן או חלקן.

8.6 הוראות ניהול בנקאי תקין –

- טיוטת הקווים המנחים נכתבה ללא התייחסות להוראות ניהול בנקאי הקיימות. ניתן להניח שהוראות ניהול בנקאי תקין שונות תצטרכנה לעבור שינויים והתאמות לסדרת הוראות שתלווינה את פרויקט ההיערכות להמלצות באזל.
- הטק"מ כולל התייחסות לשני נושאים שיש להם ביטוי רחב בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 357: היערכות לשעת חרום – סעיף 14 לטק"מ ומיקור חוץ – Outsourcing - סעיף 13.3.5 לטק"מ. יצויין כי ההתייחסות בהוראה 357 לשני נושאים אלו (גיבוי והתאוששות - פרק ה' להוראה ומיקור חוץ – פרק ו' להוראה) הינה לענין מערך טכנולוגיית המידע, בעוד שהטק"מ מתייחס אליהם בהיבט העסקי הכוללני, כלומר: היערכות לשעת חרום ממצבי תקלות ואסונות שעלולים להתרחש בפעילויות, תהליכים, מוצרים, אנשים וכיוצ"ב (BCP – Business Continuity Planning), ולא רק במערכות מידע, וכנ"ל לגבי מיקור חוץ (למשל, מיקור חוץ של פונקציית שרותי לקוחות).