

פרק שני

**מוסדות המדינה,
חברות ממשלתיות ותאגידים**

בנק ישראל

פעולות הביקורת

בבנק ישראל נבדקו התהליכים שבאמצעותם קבע הבנק את הרמה הרצויה של יתרות מטבע החוץ לטווח ארוך וסדרי הניהול של השקעת היתרות בשנים 2008-2011.

תקציר

יתרות מטבע החוץ (להלן - יתרות המט"ח או היתרות) המוחזקות בבנק ישראל (להלן - בנק ישראל או הבנק) גדלו בשנים 2008-2011 בשיעור חד, מכ-28 מיליארד דולר לכ-75 מיליארד דולר. בתקופה זו עד יוני 2010, נוהלו היתרות בהתאם לחוק בנק ישראל, התשי"ד-1954. ביוני 2010 נכנס לתוקפו חוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (להלן - החוק החדש) ובו נקבע כי הוועדה המוניתרית שהוקמה בחוק רשאית לשנות באישור שר האוצר את העקרונות שעל פיהם מחליט נגיד בנק ישראל (להלן - הנגיד) על הרמה הרצויה של יתרות מט"ח לטווח ארוך. כן נקבע בחוק החדש שהוועדה המוניתרית בהתייעצות עם שר האוצר תתווה את הקווים המנחים למדיניות ההשקעה של היתרות. קודם כניסת החוק החדש לתוקפו היו הסמכויות בנושאים אלה בידי הנגיד, ולא נדרשו אישור של שר האוצר או התייעצות עמו. לפי הוראות החוק החדש נותרו סמכויות בידי של הנגיד עד הקמת הוועדה המוניתרית. בתקופה שבה נעשתה הביקורת כיהן כנגיד פרופ' סטנלי פישר.

ניהול יתרות מטבע חוץ

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-דצמבר 2011 בדק משרד מבקר המדינה את התהליכים שבאמצעותם קבע הבנק את הרמה הרצויה של יתרות המט"ח לטווח ארוך ואת סדרי הניהול של השקעת היתרות בשנים 2008-2011. עיקר הביקורת נעשתה בחטיבת השווקים בבנק (להלן - חטיבת השווקים או החטיבה). בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

הבנק מנהל את יתרות המט"ח במקצועיות, ושם בשנים האחרונות דגש רב על שיפור תהליכי ניהול יתרות המט"ח ועל שכלול האמצעים הטכנולוגיים העומדים לרשותו. עם זאת, בביקורת נמצאו היבטים אחדים הטעונים שיפור, וחלקם כבר הוסדרו במהלך הביקורת.

1. על הבנק לבחון ולהגדיר מהו השינוי בעקרונות המחייב את אישורו של שר האוצר על פי החוק החדש.
2. הקווים המנחים למדיניות ההשקעות של יתרות המט"ח, השיטות לניהול הסיכונים הפיננסיים והלא פיננסיים שלהן, העקרונות למדידת התשואה שלהן ודרגות החופש לביצוע ההשקעות על ידי החטיבה נמצאים במסמכים ובמערכות מתקופות שונות, ואינם מאוגדים במסמך מתכלל אחד.
3. נמצא כי אין תיעוד לדיונים מנובמבר 2009 ועד נובמבר 2011 בהם נבחן עדכון ההרכב המטבעי של הנומרי¹ לאור השינוי המהותי שחל בשימושים השונים.
4. נמצא שוועדת מט"ח² והוועדה המצומצמת³ פועלות בלא נהלים כתובים שמסדירים את פעילותן ואת יחסי הגומלין ביניהן. עוד נמצא שחטיבת השווקים לא עדכנה חלק מנהליה במשך כמה שנים, אף שחלו שינויים בדרכי עבודתה.
5. יעילותם של הצעדים שנקטה החטיבה כדי להפחית את הסיכון שעלה בסקר הסיכונים לא נבדקה על ידי גורם מחוץ לחטיבת השווקים - כגון מנהל הסיכונים בבנק או מנכ"ל הבנק (שמונה על ידי הנגיד כאחראי לריכוז הטיפול בסקר הסיכונים) או גורם אחר מחוץ לחטיבה.
6. נמצאו כמה ליקויים טכניים בפיקוח ובבקרה של חטיבת השווקים על עבודת חדר העסקאות בבנק.
7. הטיפול של הבנק בניגוד עניינים אפשרי של עובדי הבנק נמשך זמן רב וטרם הסתיים.
8. בבנק חסר נוהל סיווגים למסמכים רגישים שישדר את דרכי התיעוד והשמירה של המסמכים, הפצתם, הגדרת מורשי הצפייה בהם, עדכונם, ומעקב אחר העתקיהם.
9. בלשכת הנגיד ובלשכת שר האוצר אין תיעוד של תוכן פגישות העבודה והתיאומים שהתקיימו ביניהם ועסקו בין היתר ביתרות המט"ח.

1 הרכב מטבעי תאורטי המשמש אמת מידה (benchmark) לסיכון ולביצועים של תיק היתרות בפועל.
 2 ועדת מט"ח היא ועדה פנימית הקיימת בבנק שנים רבות בראשות הנגיד ומורכבת מהמחנה לנגיד, מנהלי חטיבות, ונציגי חטיבת השווקים. בין פעולותיה: קבלת דיווחים שונים ועיון לנגיד בקביעת מדיניות ההשקעה של יתרות המט"ח.
 3 הוועדה המצומצמת, שפעלה בראשות הנגיד ובהשתתפות של צוות מצומצם של חברי הנהלה החברים בוועדת מט"ח ונציגים של חטיבת השווקים, טיפלה בגיבוש יישום ופיקוח על פעילות בשוק המט"ח, על רקע המשבר העולמי, זאת באופן שוטף ולפי הצורך.

סיכום והמלצות

נכון למועד סיום הביקורת, דצמבר 2011, בנק ישראל החזיק וניהל יתרות מט"ח בשווי של כ-75 מיליארד דולר. על הבנק ומשרד האוצר להשלים ולהסדיר את הליך ההתייעצות לקביעת הקווים המנחים למדיניות ההשקעה של היתרות, לפי הוראות החוק החדש.

על הבנק להשלים את עדכון הנהלים שיסדירו את פעילותו בתחום המט"ח, לרבות חלוקת תפקידים ברורה ומניעת ניגודי עניינים פוטנציאליים של עובדי הבנק.

לדעת משרד מבקר המדינה, החוק החדש והשינויים הארגוניים הכרוכים בו, ובכללם הקמת הוועדה המונויטרית, הם צעדים מבורכים שפותחים הזדמנות לשפר את ההיבטים שהועלו בדוח ביקורת זה ואת סדרי הניהול של יתרות המט"ח שמחזיק הבנק, לטובת המשק הלאומי.



מבוא

חוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (להלן - החוק החדש)⁴, שנחקק ביוזמת הנגיד הנוכחי ונכנס לתוקף ביוני 2010, הביא בין היתר לשינוי מבני בבנק ישראל (להלן - בנק ישראל או הבנק) ובתהליכי עבודתו. החוק החדש קובע שאחד מתפקידי הבנק הוא להחזיק את יתרות מטבע החוץ של המדינה (להלן - יתרות המט"ח או היתרות) ולנהל אותן. המטרות של החזקת היתרות הן⁵: (א) לאפשר לספק למשק מט"ח בהיקף מספיק בעת חירום; (ב) לאפשר לבנק להתערב בשוק מטבע החוץ בנסיבות שבהן שער החליפין סוטה מטווח הרמות המתיישב עם שיווי המשקל הבסיסי של המשק או שוק מטבע החוץ אינו פועל כראוי (כשל שוק); (ג) לאפשר לבנק לפעול בשוק מטבע החוץ לשם מיתון ההשפעה של תנועות הון משמעותיות מצד תושבי חוץ או תושבים מקומיים, העלולות לערער את היציבות בשווקים הפיננסיים, ולכן לפגוע ביציבות של המשק (מקרה פרטי של ב'). החזקת רמה נאותה של יתרות מט"ח נחשבת בעיני מוסדות פיננסיים מקומיים וזרים, בעיני החברות, משקי הבית וסוכנויות הדירוג כמדד מרכזי לאיתנות הכלכלית של מדינה ויש בה כדי להביא לשיפור מעמד המדינה בסביבה הפיננסית הבין-לאומית. היתרות מקנות לממשלה גמישות מסוימת בניהול ההרכב המטבעי של התחייבויותיה, שכן השימוש של הממשלה ביתרות הוא בעיקר לשירות חובותיה הנקובים במט"ח והוצאות חריגות על יבוא סחורות ושירותים בעת חירום (תמורת שקלים) ובמסגרת זו, יש לממשלה גמישות בבחירה בין מקורות שקליים למקורות מט"חיים למימון שירות החוב.

החוק החדש קובע כי הוועדה המונויטרית⁶ שהוקמה בחוק החדש, רשאית לשנות את העקרונות שעל פיהם מחליט נגיד בנק ישראל (להלן - הנגיד) על רמת יתרות המט"ח הרצויה לטווח ארוך, וכי כל

4 עד שנכנס לתוקף החוק החדש - שנחקק ביוזמת פרופ' סטנלי פישר, נגיד בנק ישראל המכהן כיום - נוהלו היתרות על פי חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954 (להלן - החוק הקודם), ועל פי חוות הדעת המשפטיות של הבנק שנוספה לו במשך השנים.

5 דוח חטיבת השווקים בבנק ישראל לשנת 2011, עמוד 6.

6 הוועדה המונויטרית מורכבת משישה חברים: שלושה חברים מקרב הציבור ושלושה נציגים מהבנק. הנגיד משמש יו"ר הוועדה, ויש לו קול נוסף אם יש שוויון קולות. תפקיד הוועדה לקבוע את המדיניות לשם השגת מטרות הבנק. כחלק מתפקיד הבנק לנהל את יתרות המט"ח נקבעו לוועדה סמכויות המפורטות בהוראות מיוחדות בחוק.

שינוי בעקרונות דורש את אישור שר האוצר. עוד קובע החוק החדש שהוועדה המוניתרית, בהתייעצות עם שר האוצר, תתווה את הקווים המנחים למדיניות השקעת היתרות.⁷ הוועדה המוניתרית מונתה על ידי הממשלה רק באוקטובר 2011, כשישה עשר חודש לאחר שהחוק החדש ניכנס לתוקפו. מיום כניסתו של החוק החדש לתוקף ועד הקמת הוועדה המוניתרית היו סמכויותיה נתונות בידי הנגיד.⁸ עד לכניסתו לתוקף של החוק החדש ביוני 2010, הסמכויות בנושאים אלה היו בידי הנגיד ללא שנדרש על פי החוק אישור או היוועצות עם שר האוצר.

בחודשים אפריל-דצמבר 2011 בדק משרד מבקר המדינה את התהליכים שבהם קבע הבנק את רמת היתרות המט"ח הרצויה לטווח ארוך ואת סדרי ניהול היתרות בשנים 2008-2011. עיקר הבדיקה נעשתה בחטיבת השווקים בבנק (להלן - חטיבת השווקים או החטיבה), ובדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר. בתקופה שבה נעשתה הביקורת כיהן כנגיד פרופ' סטנלי פישר.

ממצאי הביקורת הנוגעים לאירועים שאירעו לפני כניסתו לתוקף של החוק החדש נבחנו על פי החוק הקודם, שהיה בתוקף בעת התרחשותם. ממצאי הביקורת הנוגעים לאירועים שאירעו מיום שנכנס לתוקף החוק החדש ועד סיום הביקורת נבחנו על פי החוק החדש, ובהתחשב בכך שהממשלה לא מינתה ועדה מוניתרית כנדרש בחוק עד אוקטובר 2011.

ככלל, הבנק מנהל את היתרות במקצועיות, ובשנים האחרונות ניכר מאמץ לשפר את תהליכי ניהולן ולשכלל את האמצעים הטכנולוגיים העומדים לרשותו. עם זאת, בביקורת נמצאו היבטים אחדים הטעונים שיפור, וחלקם כבר הוסדרו במהלך הביקורת.

העקרונות לקביעת הרמה הרצויה של יתרות מט"ח לטווח ארוך

במשך שנים נקבעה הרמה הרצויה של היתרות "בהתאם למטרות החזקתן", ונגזרה "הן מהשימושים בהן והן מהרמה הדרושה לשם השגת התועלות הגלומות בעצם החזקתן".⁹ אולם למרות שגידול ברמת היתרות היה רצוי עוד בשנת 2003, לא עלתה רכישת מטבע חוץ בקנה אחד עם שאר מטרותיה של המדיניות המוניתרית של הבנק, ולפיכך לא נעשתה¹⁰.

הבנק הסביר בתשובתו מיוני 2012 כי "בשלהי 2007 ובתחילת 2008, כאשר הבשילו התנאים... ורכישות המט"ח עלו בקנה אחד עם השגת יעדי מדיניות הריבית של הבנק, תוך חיזוק היציבות והחוסן של המערכת הפיננסית ושל המשק כולו, החליט הנגיד להפעיל תוכנית להגדלת היתרות בכ-10 מיליארד דולר על פני כשנתיים, על ידי רכישות מט"ח בהיקף של כ-25 מיליון דולר ביום במהלך המסחר... במסגרת החלטתו במרץ 2008 קבע הנגיד טווח לרמת היתרות הרצויה לטווח הארוך שבין 35 ל-40 מיליארד דולר. בנובמבר 2008, לאחר ההתפתחויות שחלו כאמור במשק העולמי בחודשים מרץ עד אוקטובר 2008, ערכן הנגיד את טווח רמת היתרות הרצויה וקבע אותו בהיקף שבין 40 ל-44 מיליארד דולר". לדברי הבנק, "החלטות אלה התקבלו על ידי הנגיד לאחר דיונים אינטנסיביים, ובין היתר על בסיס עבודות שנערכו בחטיבת השווקים" (המפורטות להלן).

7 סעיף 40 לחוק החדש.

8 סעיף 97(ו) לחוק החדש.

9 בנק ישראל, מחלקת מטבע חוץ, דוח שנת 2003.

10 שם.

ו"על פי העקרונות שהיו קיימים בבנק משך שנים ותוך שימוש בכל אותן השיטות לבחינת הלימות היתרות שהיו בשימוש הבנק מזה שנים, כפי שתוארו לעיל, וכל זאת תוך גישה אקלקטית".¹¹

בינואר 2008 בחנה כלכלנית בחטיבת השווקים את רמת היתרות המתקבלת לפי גישת התועלות ביישום "כלל גידוטי" (Guidotti)¹² למדינת ישראל. הסכום המחושב היה גבוה בכ-10 מיליארד דולר מהסכום שהחזיק הבנק באותה העת (כ-28 מיליארד דולר), שנקבע על פי גישת השימושים.¹³

11 יוער, כי המונח "הגישה האקלקטית" מוזכר לראשונה במסמכי הבנק במסמך של מנהל חטיבת השווקים מנובמבר 2010. בסקירה של חטיבת השווקים לשנת 2007 (שעל פי תשובת הבנק מיוני 2012 היא "מסמך מאושר על ידי הנגיד") נקבע כי "רמת היתרות הרצויה נגזרת מדרישות השימושים", וכי "הרמה הרצויה של היתרות לצורך השגת התועלות למשק מעצם החזקתן אינה מתווספת על הרמה הנגזרת מהשימושים, אלא חופפת לה... מבדיקות שונות, שנערכו בבנק ניתן להסיק כי היקף היתרות הנגזר מהתועלות דומה לזה הנגזר מהשימושים; לכן אילו החזיק הבנק את רמת היתרות הנגזרת מהשימושים, היא הייתה אמורה להתאים גם לרמה הדרושה להשגת התועלות...". בסקירה של חטיבת השווקים לשנת 2010 נכתב כי "רמתן הרצויה של היתרות והעקרונות של פיהם הנגיד מחליט עליה, וכן מדיניות ההשקעה של היתרות והקווים המנחים אותה, נגזרים מהשימושים האפשריים של היתרות ומהתועלות הנובעות מאחזקתן". ממסמכים של הבנק עולה, כי בעבר ניתן דגש לגישת השימושים, ובשלב מאוחר יותר עבר הדגש לגישת התועלות. כך למשל במסמך של חטיבת השווקים מנובמבר 2009 צוין כי "עד סוף 2007 רמת היתרות והרכב המטבעי שלהן נגזרו מגישת השימושים. החל מ-2008 רמת היתרות נגזרת מגישת התועלות...". בישיבת ועדת מט"ח במרץ 2009 נאמר: "עד לפני כשנה גורנו הכל מגישת השימושים. מתחילת 2008 החלטנו שרמת היתרות תיגזר לפי רמת התועלות - שלא יפחת מחוב החיצוני של המשק לטווח קצר ללא התייחסות לשימושים... בתקופת הנגיד הקודם אימצנו את גישת השימושים תוך ראייה שהיתרות מטרותן לכסות צרכים שונים. אל גישת התועלות התייחסנו כמשתנה ביקורת... בנייר שלי מקיץ 2007... עשינו מעין החלפה בין גישת התועלות שהופכת להיות עיקר גישת השימושים... החלטנו שנמשיך לבדוק את היתרות גם לפי השימושים... ולא זנחנו זאת לחלוטין". יצוין כי הנגיד העיר בישיבה כי "תיאורטית גישת התועלות היא הבסיס לגישת השימושים כי נראה שהשימושים נגזרים מהתועלות". גם בעבודתה של הכלכלנית מינואר 2008 צוין כי "הגישה הנוכחית לקביעת רמת היתרות הרצויה מתבססת על השימושים המיועדים של היתרות. אנו ממליצים כי רמת היתרות הרצויה תיקבע על פי 'כלל גידוטי'... הגישה לקביעת רמת היתרות הרצויה מתבססת כיום על השימושים המיועדים של היתרות. יחד עם שינוי המוצע בקביעת רמת היתרות הרצויה, אנו ממליצים כי השימושים של היתרות יהוו אמות מידה לרמת היתרות... עם זאת אנו נמצאים בתהליך של בדיקת גישות נוספות לקביעת הרמה האופטימאלית של היתרות. כשאנו מתמקדים בין היתר בגישות שלוקחים בחשבון זרמי הון...". במסמך שהעביר הבנק בפברואר 2012 למשרד מבקר המדינה נכתב כי "עד 2008, רמת היתרות הרצויה נגזרה מהשימושים תוך בחינה שרמה זו מספיקה גם להשגת התועלות הגלומות בעצם החזקתן. החל מ-2008, רמת היתרות הרצויה נגזרת מהרמה לשם השגת התועלות הגלומות בעצם החזקתן תוך בחינה שרמה זו הולמת את השימושים בהן". בתשובת הבנק מאפריל 2012 נכתב כי "מאז ומתמיד נקט בנק ישראל בגישה אקלקטית, לפיה נבחנו סבירות רמת היתרות וחושבה הרמה הרצויה על פי שתי גישות מקובלות: הן גישת השימושים והן גישת התועלות - וזאת ביחד עם גישות נוספות... בינואר 2008 חל שינוי מה בדגשים, אך לא בגישה. אם עד 2008 רמת היתרות הרצויה חושבה על פי השימושים האפשריים בהן, תוך בחינה כי רמה זו מספקת גם לפי סטנדרטים בינלאומיים להערכת התועלת מעצם החזקתן, הרי שהחל מ-2008 הרמה הרצויה חושבה עפ"י גישת התועלות (כלל גידוטי), תוך בחינה כי רמה זו הולמת גם את השימושים האפשריים ביתרות המט"ח".

12 כלל גידוטי (Guidotti) קובע כי רמת יתרות הנדרשת היא זו המאפשרת למשק להתקיים ללא חידוש הלוואותיו במט"ח במשך שנה אחת - כלומר רמה השווה להיקף החוב החיצוני ברוטו שעד שנה לפירעון, של כל המשק. רמה זו הנה סימן ואיתות כי רמת היתרות מספקת לשם הקטנת ההסתברות למשבר בשוק המט"ח. גישת התועלות שמה דגש לתוצאות החיוביות, הנובעות מעצם החזקה של יתרות מט"ח כגון, הקטנת ההסתברות להתרחשות משבר בשוק המט"ח ושיפור מעמדה של המדינה מחזיקת היתרות בסביבה הפיננסית הבין-לאומית. גישת התועלות הנה הדרך בה גופים פיננסיים וחברות הדירוג הבין לאומיות, ביצעו הערכה לקביעת רמת יתרות מט"ח נאותה של מדינה.

13 על פי גישת השימושים רמת היתרות לטווח ארוך מורכבת מסיכום אריתמטי של הסכומים הדרושים לשימושים הצפויים כגון: הסכומים הדרושים להחזר חובות הממשלה במט"ח בתקופה מסוימת; ליבוא סחורות ושירותים בעת חירום; להתערבות בתחום המט"ח ועוד.

בסיכום עבודתה המליצה הכלכלנית לאמץ את כלל גידוטי לקביעת רמת היתרות, תוך בחינה כי רמה זו הולמת גם את השימושים האפשריים ביתרות המט"ח, ולמספר רכיבים נוספים, שהחשוב שבהם הוא יחס היתרות ליבוא. עוד המליצה הכלכלנית על מתווה לביצוע תוכנית רכישות המט"ח ע"י רכישה יומית של מט"ח בסכומים נמוכים יחסית לנפח המסחר היומי, כדי שלא להשפיע על שער החליפין במהלך המסחר.

הנגיד החליט, בין היתר לאור המלצת הכלכלנית, להגדיל את רמת היתרות הרצויה לטווח ארוך ל-35-40 מיליארד דולר. במרץ 2008 פרסם הבנק הודעה לעיתונות כי יפעיל תכנית להגדלת רמת היתרות בכ-10 מיליארד דולר על פני כשנתיים על ידי רכישות מט"ח בהיקף של כ-25 מיליון דולר ביום במהלך המסחר.

בנובמבר 2008 ביצעה אותה כלכלנית מחטיבת השווקים עבודה נוספת לחישוב התאמת גובה היתרות הרצוי לפי כלל גידוטי. הנגיד החליט, בין היתר לאור האמור בעבודה זו, להגדיל את היתרות, והבנק פרסם הודעה נוספת לציבור כי עדכן את רמת היתרות הרצויה לטווח ארוך להיקף של 40-44 מיליארד דולר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2012 (להלן - תשובת הבנק) מסר הנגיד כי משנת 2008 ועד אמצע שנת 2011, לאור האירועים שנבעו מהמשבר הפיננסי העולמי ורגישותן של ההחלטות שנדרשו בשל משבר זה, נידונו כל הנושאים הקשורים ליתרות המט"ח וההתערבות בשוק המט"ח, לרבות עבודותיה של הכלכלנית המוזכרות לעיל, בוועדה המוניתרית המצומצמת, ופרסום ההודעות לציבור, משקפות את ההחלטות שקיבל הנגיד, לאחר דיונים רבים ואינטנסיביים שהתקיימו בבנק.

לא נמצא תיעוד לדיונים האינטנסיביים שקיים הנגיד על הגדלה במידה ניכרת של יתרות המט"ח מ-2008 ועד מאי 2009. משרד מבקר המדינה מציין כי מן הראוי שדיונים המביאים לשינויים משמעותיים בניהול יתרות המט"ח, ובכלל זה לשינוי בסכום היתרות, יתועדו.

לעניין ההודעות לעיתונות הסביר הבנק בתשובתו מיוני 2012 כי "אין מדובר ביחסי ציבור, אלא במסמך רשמי ומחייב, שכל פרטיו נדונים בפרוטרוט בדיונים אינטנסיביים ומעורבות אישית של חברי ההנהלה הבכירה העוסקים בתחום ושל הנגיד, והמשמש נדבך עיקרי בעצם יישום המדיניות וכחלק אינטגרלי מאחריות הבנק לשמור על האמינות והאמון שקיימים בשווקים ובציבור הרחב לגבי החלטותיו ופעולותיו".

עוד מתברר, כי רק בנובמבר 2010, בעת שרמת יתרות המט"ח בפועל כבר עמדה על כ-68 מיליארד דולר בשל המשך רכישות מט"ח, הוכן עבור הנגיד מזכר על ידי מנהל חטיבת השווקים שכותרתו "העקרונות לפיהם נקבעת הרמה הרצויה של יתרות מטבע החוץ" (להלן - המזכר). המזכר הציג עדכון של הפרמטרים לחישוב טווח רמת היתרות הרצויה לעומת העבודות הקודמות מינואר ומנובמבר 2008, שלדברי הבנק נידונו ונשקלו עוד קודם להעלאתם על הכתב במזכר, ומציין כי אמת המידה המקובלת ביותר בעולם המפותח להלימות היתרות של מדינות המדורגות מתחת לדירוג AAA היא אמנם כלל גידוטי; אך בעקבות המשבר הפיננסי, הרמה הדרושה של היחס בין היתרות, לבין היקף החוב החיצוני ברוטו שעד שנה לפירעון, של כל המשק, כפי שבא לידי ביטוי בציפיות של משקיעים ובהתנהגות בפועל של בנקים מרכזיים אחרים עורכן כלפי מעלה; מדובר על יחס מינימלי רצוי של 200% ואפילו 300%, ולא על יחס של 100% כפי שהוצע בעבר. עוד צוין במזכר כי בהתבסס על יחס של 100% עד 200%, טווח המינימום הראוי של היתרות יהיה 40-81 מיליארד דולר.

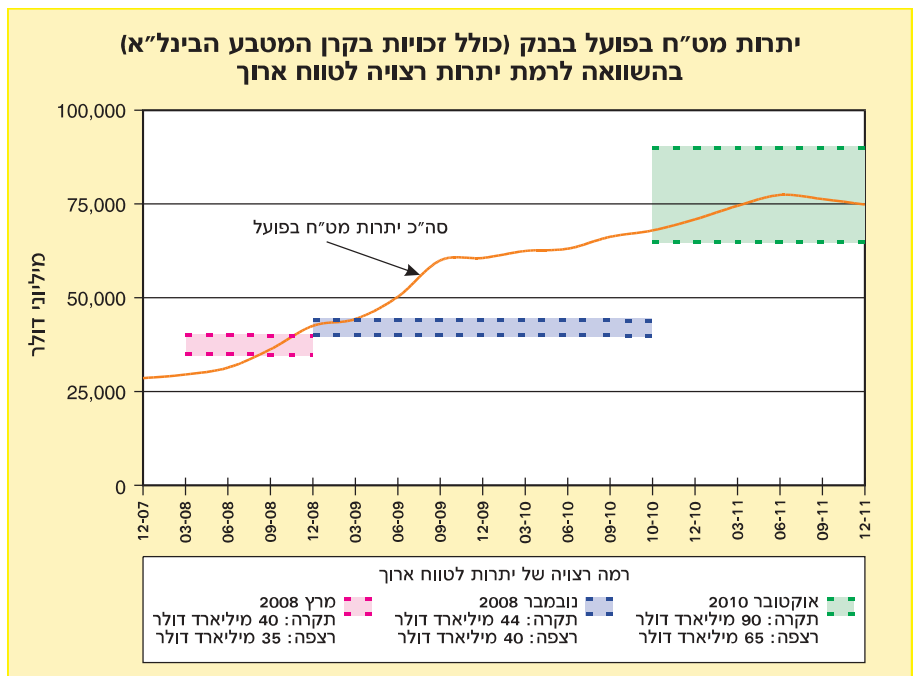
במזכר הוצגה השוואה לרמת היתרות הנגזרת מגישת השימושים. השימושים במזכר שונים מהשימושים המוצגים במסמכי החטיבה משנת 2008, מה שהביא לעליה גדולה של היתרות גם על

פי גישת השימושים ולשינוי אפשרי בתמהיל המטבעות הנדרש לתשלום בגין שימושים אלו. בהתחשב במכלול הגורמים: תועלת, עלויות וחלופות, ובהתבסס בין היתר על שינוי הנתונים המלץ במזכר שרמת היתרות הרצויה לטווח ארוך תעמוד על 65-90 מיליארד דולר.

בפברואר 2012 מסר הבנק למשרד מבקר המדינה פרוטוקול של ישיבה שהתקיימה בנובמבר 2011 בראשותו של הנגיד ובהשתתפות של המשנה לנגיד ונציגי הנהלה בכירה של חטיבת השווקים ועסקה בקביעת רמת היתרות הרצויה. רמת היתרות כבר עמדה אז על כ-78 מיליארד דולר. בסיכום נכתב שהנגיד אשרר את קביעתו מנובמבר 2010, המבוססת על המזכר מאותו מועד, שלפיה הרמה הרצויה ליתרות המט"ח עומדת על 65-90 מיליארד דולר.

עד נובמבר 2011, נמצא כי אין תיעוד לדיונים שהתקיימו על התועלות והשימושים שפורטו במזכר, זאת על אף השינוי המהותי שחל בפרמטרים לחישובם, ועל אף שהמזכר שימש כתשתית להחלטה על רמת היתרות הרצויה.

בתרשים שלהלן מתואר השינוי שחל בהיקף יתרות המט"ח שהחזיק הבנק בשנים 2008-2011 (במיליוני דולר):



לדעת משרד מבקר המדינה על הבנק לבחון ולהגדיר מהו השינוי בעקרונות המחייב את אישורו של שר האוצר על פי החוק החדש.

הבנק מסר בתשובתו כי שינוי בפרמטרים אינו מהווה שינוי בעקרונות ולפיכך אינו מחייב על פי החוק החדש את אישורו של שר האוצר. עם זאת ציין הבנק כי מתוך אחריות למצב של המשק

הקפיד הנגיד לעדכן את ראש הממשלה ושר האוצר בדבר מדיניות בנק ישראל בשוק המט"ח, ובכלל זה מדיניות ההתערבות והגדלת היקף היתרות, בתדירות הנדרשת.

לקראת סיום הביקורת הוצגה לנציגי משרד מבקר המדינה טיוטה של מסמך המפרט את העקרונות שעל פיהם נקבעת הרמה הרצויה של יתרות המט"ח, ואשר הוכן לשם הצגתו לפני הוועדה המוניתרית על מנת שתבחן אם יש מקום לשינויים. בתשובת הבנק נמסר, שבחודשים פברואר - מרץ 2012 קיימה הוועדה המוניתרית כמה דיונים במסמך העקרונות, ומצאה שאין מקום לשנותם, וכי במרץ 2012 המסמך הועבר לשר האוצר כחומר רקע להתייעצות עימו בנוגע לקווים המנחים למדיניות ההשקעה של היתרות.

ניהול יתרות המט"ח

קווים מנחים למדיניות ההשקעה

הבנק מופקד על השקעת יתרות המט"ח של מדינת ישראל בכפוף לחוק בנק ישראל. כאמור, עד לכינונה של הוועדה המוניתרית באוקטובר 2011 הייתה הסמכות לקבוע את מדיניות השקעת היתרות נתונה בידי הנגיד. הנגיד אצל סמכויות לחטיבת השווקים וקבע את דרגות החופש לניהול היתרות על ידי החטיבה. מסגרת הניהול נקבעה לפי אוסף המלצות שאישר הנגיד במרוצת השנים בתחום מדיניות ההשקעה, ניהול סיכונים, מדידת תשואה ודרגות החופש של חטיבת השווקים בביצוע ההשקעות. בבנק יש פרוטוקולים רבים שמתעדים את אישור ההמלצות ששימשו מסגרת עבורה לחטיבת השווקים.

הקווים המנחים למדיניות ההשקעות של יתרות המט"ח, השיטות לניהול הסיכונים הפיננסיים והלא פיננסיים שלהן, עקרונות מדידת התשואה שלהן ודרגות החופש לביצוע ההשקעות על ידי החטיבה נמצאים במסמכים ובמערכות מתקופות שונות, ואינם מאוגדים במסמך מתכלל אחד.

במסמך שהעביר הבנק למשרד מבקר המדינה בפברואר 2012 נכתב כי אף שאוסף המלצות שאושרו לאורך השנים לא הוגדר במסגרת מסמך מרכזי, מסגרת ניהול זו הייתה ברורה וחטיבת השווקים תמיד פעלה לפיה.

בתשובת הבנק נמסר כי לא מצא כל בסיס לעמדת הביקורת לפיה "קיימים חובה, הכרח או צורך כי האמור ירוכז במסמך אחד. שימת הדגש... על העדרו של מסמך מרכזי, לא רק שהינה חסרת ביסוס, אלא שהיא מטעה ויוצרת רושם, שיש בו משום חוסר אחריות, שהבנק פועל שלא בהתאם לקווים מנחים מאושרים כנדרש. בהתאם לחוק החדש, הסמכות להתווית הקווים המנחים למדיניות ההשקעה של יתרות המט"ח הינה של הוועדה המוניתרית, בהתייעצות עם שר האוצר. במסגרת זאת ולצורך הנוחיות, מצא הבנק לנכון לרכז את אוסף ההנחיות והכללים כאמור לידי מסמך אחד".

משרד מבקר המדינה מציין כי מסמך מרכזי אינו נדרש לשם נוחות בלבד. מן הראוי שבידי גוף שמנהל עשרות מיליארדי דולרים יהיה מסמך מרכזי ולא אוסף של כללים והנחיות הפזורים בשלל מסמכים ומערכות. מסמך מרכזי הוא כלי שבכוחו, בין היתר, לייעל את עבודתם של עובדי החטיבה, שלא יצטרכו לתור אחרי נהלים ולבצע את השילוב בעצמם; למנוע טעויות ופרשנויות שונות; לאפשר פיקוח פנימי על ידי מוסדות של הבנק; לאתר חריגות; להעביר מידע מסודר בעת החלפת בעלי תפקידים בכירים בבנק וכיוצא באלה.

עדכון ההרכב המטבעי של הנומור

שני מאפיינים מרכזיים בנייהול היתרות הם ההרכב המטבעי והנכסי של היתרות. לצורך מעקב ובקרה אחר ההרכב הנכסי של היתרות נבנה תיק סמן (להלן - הסמן)¹⁴. כדי להשיג תשואה גבוהה יותר או להקטין סיכון, מנהלי ההשקעות בחטיבת השווקים רשאים, במסגרת דרגות חופש מאושרות מראש, לקבל החלטות טקטיות להשקיע את היתרות גם בנכסים ובמשקלים שונים מאלה של הסמן. הסמן משמש מדד בידי הנהלת הבנק לבחינת יעילות קבלת החלטות ההשקעה. תרומת הניהול הפעיל של התיק היא ההפרש בין תשואת התיק בפועל (הנובעת גם מהניהול הפעיל שלו) ובין תשואת התיק הסמן.

ההרכב המטבעי הניטרלי של היתרות (להלן - הנומור¹⁵) הוא אבן יסוד במדיניות ההשקעה. הנומור הוא הרכב מטבעי תאורטי המשמש אמת מידה (benchmark) לסיכון ולביצועים, ולעתים במונח מסוים כ"תיק חסר סיכון", כשהניהול המטבעי היומיומי נעשה לעומת אמת מידה זו. ההתפלגות המטבעית של תיק היתרות בפועל מושווית בכל יום להתפלגות הנומור. סטייה של התיק מהרכב הנומור נחשבת כפוזיציה מטבעית¹⁶ במונחי הנומור, והיא מוגדרת ומוגבלת לפי דרגות החופש להשקעה שהותרו למנהלי ההשקעות בחטיבת השווקים, כפי שעלו לדיון בוועדת מט"ח¹⁷ ובאישור הנגיד.

1. במרץ 2009 הציגה חטיבת השווקים לוועדת המט"ח עבודה שעסקה בשינוי הנומור הרצוי של היתרות ופירטה כמה גישות לקביעתו. מסקנת העבודה הייתה שיש עדיפות לגזירת ההרכב המטבעי מהשימושים האפשריים של היתרות, אך מאחר שגזירה כזו תהיה מבוססת על הנחות רבות ותדרוש בחינה של מגוון חלופות לשימושים, הומלץ לקבוע הרכב מטבעי נאיבי של הנומור, הקרוב להרכב שהתקבל מגישות השימושים השונות שהוצגו ודומה להרכב המטבעי הממוצע של היתרות בבנקים מרכזיים בעולם. בישיבת ועדת מט"ח במרץ 2009 אישר הנגיד את המלצת החטיבה לקבוע נומור נאיבי וגם אישר את הרכבו המטבעי. ביוני 2009 דיווחה חטיבת השווקים לוועדת מט"ח שהחלטת הנגיד בוצעה ב-1.5.09.

במסמך שכותרתו "האם הגיעה העת לשנות את הרכב הנומור?", מנובמבר 2009, נבחנו שוב השימושים, והחטיבה הסיקה מהם שאין לשנות את הנומור. המסמך הוצג לוועדת מט"ח בדצמבר 2009.

-
- 14 תיק סמן - תיק השקעות היפותטי בנכסים פיננסיים שבנוי לפי כללים שנקבעו מראש ומשקף את אסטרטגיית ההשקעה שהיה הבנק נוקט אילו נמנע מניהול פעיל של היתרות. סוג הנכסים הפיננסיים ומאפייניהם נקבעים בנפרד לכל מטבע שבו מנוהלות יתרות מט"ח.
- 15 המטבעות הנכללים בנומור נקבעים לפי השימושים שצפויים לעשות בהן הממשלה והבנק. בעבר הנומור נקבע לפי התפלגות גיאוגרפית של ייבוא מוצרים ושירותים על ידי מדינת ישראל. כעבור כמה שנים ניתן משקל גם לתועלות הנובעות מעצם החזקת היתרות, והוסף גורם נוסף לקביעת הנומור - ההרכב המטבעי של שירותי החוב החיצוני. שיקול נוסף בקביעת המטבעות הכלולים בנומור הוא היותם מטבעות רזרבה, כלומר מטבעות של מדינות שנהנות ממסורת של יציבות ומנהלות מדיניות אחראית במגוון תחומים. לפיכך שני רכיביו העיקריים הם הדולר של ארצות הברית והאירו. מבחינת מנהלי התיק היתרות, הנומור הוא הרכב מטבעי חסר סיכון, ניטרלי, שמשמש למדידת תשואת היתרות ולניהול הסיכון המטבעי.
- 16 ההחלטות בתחום הניהול המטבעי קובעות את הפער בין ההתפלגות המטבעית של התיק בפועל לזו של הנומור. פער זה מוגדר כפוזיציה מטבעית.
- 17 ועדה פנימית הקיימת בבנק שנים רבות בראשות הנגיד ומורכבת מהמשנה לנגיד, מנהלי חטיבות, ונציגי חטיבת השווקים. בין פעולותיה קבלת דיווחים שונים, ויעוץ לנגיד בקביעת מדיניות השקעה של יתרות המט"ח.

מתברר שעל אף השינויים שחלו בדרכי קביעת הרכב הנומרי, הנוהל של חטיבת השווקים העוסק בחישוב הנומרי¹⁸ עודכן לאחרונה רק באוקטובר 2006, ולמעשה הוא כבר אינו רלוונטי.

בנק ישראל מסר בתשובתו שחלקו העיקרי של הנוהל אמנם אינו מעודכן, אך עדכון הנומרי התבצע באופן שוטף ולפי מתודולוגיה ברורה. כמו כן עודכן הרכב הנומרי מדי שנה בשנה בהתאם לשינויים בשערי החליפין של המטבעות הכלולים בנומרי, וזאת בהתאם לנוהל הקיים.

2. הרכב הנומרי נקבע לפי עקרונות קבועים המשקפים את המטרות של החזקת היתרות. השיקול העיקרי בקביעת הנומרי הוא שימור כוח הקנייה של היתרות, כלומר היקף השימוש שאפשר לעשות בהן בעת הצורך¹⁹. מאז מרץ 2009 נעשו כמה שינויים בנומרי, כמפורט להלן:

א. באוקטובר 2009 הורה הנגיד לשנות את משקלם של מטבעות מסוימים בנומרי, זאת לאחר דיון בוועדה המצומצמת ועל רקע חששות בנוגע לערכו של הדולר ותפקידו במערכת התשלומים הבין-לאומית.

ב. בדיון בוועדת מט"ח מדצמבר 2009 המליצה חטיבת השווקים לגוון את ההשקעה ולפזרה על ידי הכללת מטבעות נוספים בתיק היתרות, בלי לשנות את הנומרי, כדי להקטין את הסיכון שהיתרות חשופות אליו ולשפר את ביצועי תיק היתרות. בינואר 2010 ביקשה חטיבת השווקים לאמץ הרכב זה גם כהרכב הנומרי "מסיבות אופרטיביות". הנגיד אישר את הבקשה. שינויים אלה בהרכב המטבעי של היתרות, כמו גם בנומרי, ישומו על פני תקופה עד ליולי 2010.

ג. בדיון בוועדת מט"ח מספטמבר 2011 הוחלט לאמץ נומרי נאיבי המורכב ממספר מצומצם של מטבעות ולהגדיר "הרכב אסטרטגי" חדש הכולל מטבעות נוספים²⁰. ההרכב האסטרטגי הוא בעצם פוזיציה מהנומרי הנאיבי. לחטיבת השווקים יש דרגת חופש נוספת להשקעת תיק היתרות בפועל בפוזיציה הסוטה מעט מההרכב האסטרטגי. סטייה מעבר לדרגות החופש, או שינוי בהרכב האסטרטגי, דורשים אישור של הנגיד או של הוועדה המוניתרית (לאחר הקמתה). הנגיד אישר את הצעת החטיבה למדוד את תשואת ההחזקה של תיק היתרות במונחי הנומרי הנאיבי.

מחודש נובמבר 2009 - שבו החזיק הבנק יתרות מט"ח בהיקף של כ-61.5 מיליארד דולר - ועד נובמבר 2011, שבו עמדו היתרות על כ-75 מיליארד דולר, לא נמצא בבנק תיעוד של דיונים בהם נבחן הצורך לבצע שינויים בנומרי כתוצאה מהשינוי הגדול בשימושים²¹, כפי שעולה בין היתר גם ממזכרי מנהל חטיבת השווקים.

במסמך שהעביר הבנק למשרד מבקר המדינה בפברואר 2012 נכתב כי "למרות הגידול החד בתירות המט"ח עדיין, רמתן אינה חורגת מהגבול העליון של טווח הרמה הרצויה שנקבעה ע"י הנגיד, ולפיכך לא היה צורך לבחון אם יש מקום לשינוי הנומרי. אם וכאשר רמת היתרות תחרוג מהגבול העליון של הטווח הרצוי של היתרות, יבחן הצורך לשינוי הרכב הנומרי".

18 בנק ישראל, קובץ נוהלי עבודה, מחלקת מטח, חישוב נומרי, נוהל מס' 09.06.001.
19 דוח בנק ישראל, חטיבת השווקים, "השקעת יתרות מטבע חרוץ: דין וחשבון 2010", עמוד 12.
20 למעשה, הבנק חזר להרכב המטבעי של הנומרי הקודם, ואת ההרכב הנוכחי הפך להרכב אסטרטגי.
21 יצוין שלפי טיוטת הקווים המנחים למדיניות ההשקעות שמציעה חטיבת השווקים לאישורה של הוועדה המוניתרית הנומרי צריך להיבחן לפחות אחת לשנה ולהתעדכן לפי ההרכב המטבעי של הייבוא בפועל ושל הייבוא הצפוי בשעת חירום; הרכב החוב בטווח הקצר והבינוני; ההרכב המטבעי של סך תיקי יתרות המט"ח של הבנקים המרכזיים החברים בקרן המטבע הבינלאומית; והערכות בדבר נזילותם של המטבעות שאפשר להשקיע בהם.

בתשובת הבנק נאמר כי "אימוץ הנומרו הנאיבי נועד להבטיח את כוח הקניה של היתרות באופן יציב ולטווח ארוך, ולכן לא נדרש לבצע בו שינויים בעקבות שינויים אפשריים במהלך התקופה". הבנק הוסיף שבוצעו מספר שינויים בנומרו, על מנת להשיג פיזור מטבעי רחב יותר ולהפחית סיכונים, במטרה להקטין את הסיכון בתיק היתרות, ולכן לא היה מקום לשינויים נוספים. בתשובתו ממאי 2012 ציין הבנק כי "השינוי בגודל היתרות כשלעצמו אינו מחייב שינוי בנומרו. הואיל והשינויים נבעו בין היתר מהמצב הגיאופוליטי ולא משינויים פנימיים במשק הפעיל הבנק את שיקול דעתו המקצועי וקיבל החלטה המבוססת ותואמת את עיקרון היסוד של שמירה על כוח הקניה של היתרות בהתאם לשימוש בהם, שאין מקום לערוך שינוי בנומרו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא כל תיעוד להחלטה האמורה.

ניהול הסיכונים הכרוכים בהשקעת היתרות

יתרות המט"ח שמנהל הבנק חשופות למגוון סיכונים. המבנה הארגוני בחטיבת השווקים לצורך ניהול סיכוני ההשקעות, עולה בקנה אחד עם עקרונות הבקרה הפנימית המחייבים הפרדת תפקידים וחלוקת סמכויות. עובדי החטיבה ביצעו את ההשקעות בפועל לפי דרגות החופש שאישר הנגיד, עקבו אחר התפתחות הסיכונים ומסרו דיווח חשיפות לוועדת מט"ח. עם הסיכונים שהיתרות חשופות להם נמנים סיכון שוק, סיכון נזילות, סיכון אשראי, סיכון תפעולי וסיכון משפטי.²²

מדידת סיכון בתרחישי קיצון

קרן המטבע הבין-לאומית (IMF - International Monetary Fund) מפרסמת באתר האינטרנט שלה קווים מנחים למנהלי יתרות מט"ח בבנקים מרכזיים,²³ ובהם עוסקת הקרן בהרחבה בניהול החשיפה של יתרות המט"ח לסיכון (להלן - הקווים המנחים). לפי הקווים המנחים, על הדירקטוריון או גורם מקביל לו, או הנגיד, לקבוע את הקווים המנחים להשקעות תוך התחשבות בסיכון הנובע מבחירתם. על פי הקווים המנחים:

"At the very top level of the reserve management entity, decisions are of a strategic nature and are usually made by the Governing Board or similar body, or the Governor. Their role is to define and set the overall parameters for reserve management operations and the control of risk, including the preferred trade-off between the different risks faced and the entity's tolerance for loss in, say, any one year."²⁴

22 סיכון שוק - סיכון להפסד הנובע משינוי בשווי ההוגן של מכשיר פיננסי עקב שינוי בתנאי השוק (שינוי ברמת מחירים בשווקים שונים, שיעורי ריבית, שער חליפין, אינפלציה, מחירי מניות וסחורות); סיכון נזילות - סיכון להפסד כתוצאה מאי-יכולת לממש נכסים ללא דיחוי וללא פגיעה בערכם; סיכון אשראי - סיכון להפסד כתוצאה מכך שהצד הנגדי לעסקה לא יעמוד בהתחייבויותיו; סיכון תפעולי - סיכון להפסד כתוצאה משיטות פגומות לעיבוד נתונים, טעויות אנוש והיעדר תהליכי בידוק ובקרה פנימיים נאותים; סיכון משפטי - סיכון להפסד כתוצאה מהיעדר אפשרות משפטית לאכוף קיומו של הסכם.

23 ראו:

Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management,
www.imf.org/external/np/mae/ferm/eng/index.htm#4

הבנק אמנם אינו כפוף לקווים המנחים, אך הם יכולים לשמש מקור נורמטיבי מנחה.

24 שם, סעיף 33.

חטיבת השווקים עורכת מבחני קיצוץ עבור הסיכונים העיקריים: מטבע, ריבית, ומרווחי אשראי. בישיבת ועדת מט"ח מנובמבר 2010 הוחלט באופן עקרוני לשלב בתיק היתרות רכיב של מניות, ובמסמך שהעביר הבנק למשרד מבקר המדינה בפברואר 2012 נכתב כי בהתאם לטיטוט הקווים המנחים למדיניות השקעת היתרות, עד ל-3% מתיק היתרות יושקע במניות.

משרד מבקר המדינה העיר לחטיבה במהלך הביקורת כי לא מצא כלי שבו משתמשת החטיבה לבחינת הסיכון הכולל של תיק היתרות בתרחישי קיצוץ²⁵.

החטיבה השיבה שהבנק אמור להתחיל בקרוב בטיפול בנושא בצורה ממוסדת, ואף הגישה בינואר 2012 בקשה לפטור ממכרו להתקשרות עם יועץ שיש לו מודל המאפשר "לבצע מבחני לחץ ולהעריך את השפעתם על התיק", וכן "למדוד את השפעתם ההדדית של אירועי סיכון על מחוללי סיכון ובכך מאפשר לזהות השפעות אירועי 'כדור שלג' על התיק". החטיבה ציינה כי היא עושה זאת בגלל כוונתה להוסיף בהדרגה סוגי נכסים חדשים לתיק היתרות, וזאת בהתאם להוראות החוק החדש אשר מאפשר זאת.

עמידת מנהלי השקעות במגבלות השקעה

נוסף על כללי ההשקעה המאושרים על ידי הנגיד, קיימים כללי ציות פנימיים של חטיבת השווקים שמוסיפים הגבלות פנימיות לכללי ההשקעה. ועדת מט"ח בראשות הנגיד, מייעצת לנגיד בקביעת מדיניות ההשקעה של תיק היתרות²⁶ ובוחרת את הסיכונים שהיתרות חשופות להם, בין היתר באמצעות מסמך חשיפות כולל (האמור להכיל את מכלול הסיכונים תוך הצגת מידע על התפתחות החשיפות) המוגש לה מידי רבעון ע"י חטיבת השווקים, והמתייחס לחריגות מכללי השקעה, הסיבות להיווצרותן ולטיפול בהן.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי ועדת מט"ח לא קיבלה ולא דרשה כחלק מתפקידה, במסגרת מסמך החשיפות הכולל אותו היא מקבלת, קבלת דיווח תקופתי לגבי החריגות מכללי הציות, הסיבות להיווצרות החריגות והטיפול בחריגות שנוצרו.

במסמך מפברואר 2012 מסר הבנק כי בעקבות הערת המבקר, הוחלט לדווח לוועדת מט"ח על חריגות מכללי הציות בתדירות רבעונית והדבר נעשה כבר בדיון בוועדת מט"ח ב-26.12.11. הדיווח כלל מעל ל-20 חריגות ופירט את סוג החריגה, פרטיה ודרכי הטיפול בה. עם זאת, נמסר שהחריגות הן "מסדר גודל נמוך".

במסמכים שהעביר הבנק לידי משרד מבקר המדינה עולה כי אין תמיד הבחנה ברורה בין כללי ההשקעה לכללי הציות²⁷.

משרד מבקר המדינה מציין כי מן ראוי לעשות הבחנה ברורה בין כללי ההשקעה לכללי הציות ובתוך כך להסדיר את הסמכות המאשרת, את דיווחי הביצוע ואת הטיפול בחריגות מהכללים.

25 כגון אירוע משברי באחת מהמדינות שהיתרות חשופות להן.

26 ראו בנק ישראל, מחלקת מטבע חוץ, "השקעות יתרות מטבע חוץ: דין וחשבון 2007", עמ' 11.

27 למשל, במסמך של חטיבת השווקים שכותרתו "רענון כללי ציות לשנת 2011" מופיעים גם כללי השקעה כדוגמת מגבלת ההשקעה באג"ח מגובה משכנתאות.

תדירות התכנסותה של ועדת מט"ח

מעיון בתרשומות שנעשו בישיבות ועדת מט"ח עולה שעד 2008 נהגה הוועדה להתכנס מדי רבעון, והנגיד אף אשרר נהוג זה כמדיניות בישיבת ועדת מט"ח במרץ 2009.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי ועדת המט"ח, שכאמור לעיל, אמורה לייעץ לנגיד בקביעת מדיניות ההשקעה של היתרות ולקבל דיווח לגבי הסיכונים אליהם חשופים יתרות המט"ח של מדינת ישראל, התכנסה לישיבה אחת בלבד בשנת 2008, זאת על אף ההגדלה המשמעותית של היתרות. בשנת 2011, עד מועד סיום הביקורת, התכנסה ועדת מט"ח פעמיים בלבד, במרץ ובספטמבר. יצוין כי החברים בוועדת מט"ח המשיכו לקבל את הדיווחים מחטיבת השווקים אף שהוועדה לא התכנסה.

בתשובת הבנק נמסר שבנסיבות של התקופה האמורה, לדעת הנגיד, הפורום של הוועדה המצומצמת, שבו התקיימו דיונים בתדירות גבוהה מאוד מתחילת שנת 2008 ועד אמצע שנת 2011, התאים יותר מהפורום של ועדת מט"ח, והדיונים בו החליפו את הדיונים של ועדת מט"ח. לכן לא התכנסה ועדת מט"ח מדי רבעון.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם הנגיד מחליט לאמץ פורום אחר במקום ועדת מט"ח, מן הראוי שתהליכי העבודה בפורום החדש יוסדרו בנוהל כתוב, לרבות חלוקת העבודה ויחסי הגומלין בין שני הפורומים.

סקר סיכונים

היתרות המושקעות חשופות כאמור לסיכונים, ואלה מנוהלים במגוון אמצעים, כגון הפרדת תפקידים וסמכויות, מדיניות השקעה ברורה המעוגנת במגבלות השקעה המגבילות את הסיכון, שימוש במערכות ממוחשבות לניטור הסיכון, נוהלי עבודה ודיווח והכפפת מערך הבקרה לביקורת המבקר הפנימי של הבנק. כדי לטפל במגוון הסיכונים נהוג לזהות ולמפות אותם, ולאחר מכן להכין תכנית שמטרתה למנוע במידת האפשר, את התממשותם. מדי תקופה נבחנת הפעילות ונבחנים האמצעים בהם משתמשים לניהול הסיכונים לשם הערכת יעילותם, ולשם איתור סיכונים אשר ניהולם לוקה בחסר. סעיף 38 של הקווים המנחים של קרן המטבע הבין-לאומית דן בבחינת הסיכונים ובאמצעים לניהולם:

"The role of internal audit now tends to focus on a risk-based approach in assessing that the operating framework is adequate, and that control procedures have no gaps in addressing key reserve management and operational risks. "

הבנק ביצע, באמצעות יועץ חיצוני ובליווי הביקורת הפנימית, סקר סיכונים (להלן - סקר הסיכונים או הסקר) אשר נמסר להנהלת הבנק ולמנהלי חטיבת השווקים במאי 2009. הסקר כלל מיפוי הפעילויות בחטיבה והעריך את החשיפה לסיכון הנובעת מפעילותה, ובתוך כך נדרש לעוצמת הסיכון, להסתברות התממשותו ולהתמודדותה של החטיבה עם הסיכון. הנגיד מינה את מנכ"ל בנק ישראל, מר חזי כאלו, כממונה על ריכוז הטיפול בממצאי הסקר.

נמצא, כי רק בנובמבר 2010, לאחר שהחטיבה כבר ערכה פעמיים את סקר הסיכונים, נערכה ישיבה בין האחראי לריכוז הטיפול בסקר מטעם מנכ"ל הבנק לבין הנהלת חטיבת השווקים, לשם קבלת התייחסותה של החטיבה לחולשות שנמצאו בבקורות הפנימיות. במועד זה, האחראי לריכוז הטיפול בסקר מטעם המנכ"ל טרם היה ערוך לקליטה ועיבוד תגובת חטיבות הבנק השונות ובכללן חטיבת השווקים. בינואר 2011 התקיים דיון בוועדת העל לניהול סיכונים של הבנק שבמסגרתו דנו גם

בממצאי סקר הסיכונים המתייחסים לחטיבת השווקים. ישיבה שנייה של האחראי מטעם המנכ"ל לקבלת תגובת חטיבת השווקים התקיימה בבנק רק בסוף נובמבר 2011, במהלך ביצוע הביקורת ע"י משרד מבקר המדינה, ולאחר היערכות של מנכ"ל בנק ישראל לקליטת הדיווח. במהלך הדיווח נמסרו למנכ"ל טבלאות המכילות את דירוג החשיפה המופחת לדעת חטיבת השווקים. נמצא, שהפחתת דירוג החשיפה של מקצת הסיכונים על ידי החטיבה, נעשה ללא עדכון תיאור הבקרה, כלומר ללא כל הצגת השיפור או השינוי שנעשה בבקרות אותן עורכת החטיבה שהביאו להפחתה.

העיקוב הרב שבו התקבל המידע על פעולותיה של חטיבת השווקים - כשנתיים וחצי לאחר שהושלם סקר הסיכונים - אינו מתיישב עם חשיבותו הרבה של הפיקוח על הטיפול בליקויים. כמו כן, עד מועד סיום הביקורת טרם נבדקו לעומקם, באמצעות גורם כלשהו מחוץ לחטיבה, כגון מנהל הסיכונים בבנק או מנכ"ל הבנק, יעילותן של פעולות החטיבה והשפעתן על דירוג החשיפה לסיכון.

בתשובת הבנק צוין שהתהליך המתואר אכן ארך שנתיים וחצי, אך כלל שלושה עדכונים של הסקר, וכן דיווח עם החטיבה על ממצאי העדכון. כמו כן, לדברי הבנק, הקמת מערך דיווח של כמעט 1,500 סיכונים שונקלו בסקר נמשכת זמן רב; תהליך ההקמה כלל כמה גרסאות לדיווח, ומתכונת הדיווח שופרה עוד ועוד עד שגובשה מתכונת אפקטיבית ונוחה. הבנק הוסיף שבשני מקרים בלבד הפחיתה החטיבה את דירוג החשיפה בלא עדכון של תיאור הבקרה, והרוב המכריע של העדכונים בוצעו כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר שממסמכי הבנק עולה שהיו יותר מעשרה עדכונים שבהם הופחת דירוג החשיפה בלא עדכון של תיאור הבקרה. כמו כן, פרק הזמן הממושך שנדרש לבנק להשלים את היערכותו לטיפול בסיכונים יש בו כדי להעיד שבניהול התהליך נפלו פגמים.

ניהול סיכונים תפעוליים: בקרת מסחר והכשרת עובדים

בקרה על קשירת עסקאות

1. תהליך קשירת עסקה ואישורה חשוף לסיכונים תפעוליים מכמה סוגים, בהם טעות אנוש בקשירת העסקה, כגון, רכישת מטבע חוץ במקום מכירתו, או הקלדת סכום או תאריך שגויים להתחשבות ולתשלום; סיכון מחיר עקב קשירת עסקה בלי קבלת הצעות מחיר נוספות; וסיכון של מעילות והונאות עקב בחירה לא אובייקטיבית של אחת ההצעות משיקולים זרים. באוקטובר 2009 התממש בבנק סיכון תפעולי עקב טעות אנוש שנעשתה בקשירת עסקה של המרת מטבע והביאה להפסד של כ-1.6 מיליון דולר. לאחר תהליך הפקת לקחים הוחלט בחטיבת השווקים לשנות את נוהלי הקשירה של עסקאות המרה, כך שעסקאות בהיקף של יותר ממאה מיליון דולר ייקשרו על ידי שני מנהלי השקעות²⁸.

במהלך 2010 קידמה חטיבת השווקים פרויקט לאפיון מערכת מלכ"ן²⁹, והמערכת הוטמעה והופעלה ביוני 2011. המערכת משמשת לניהול יתרות המט"ח ומחליפה כמה מערכות ישנות. אפיון המערכת ואישורי הבקרה המוטמעים בה נעשה על ידי עובדי חטיבת השווקים לפי נוהלי העבודה

28 בנק ישראל, קובץ נוהלי עבודה, חטיבת השווקים, קשירה ורישום של עסקאות, נוהל מס' 09.04.003, סעיף 4.2.1.

29 מערכת משולבת לניהול כספים ונכסים (ITMS - Integrated Treasury Management System).

של החטיבה והנחיות ועדת מט"ח הנוגעות להשקעות. אחת ממטרות המערכת היא להפחית את הסיכון התפעולי בכל שלבי הפעילות הקשורים בנייהול עסקאות במט"ח.

בביקורת נמצא שהנוהל המחייב קשירת עסקאות המרה על ידי שני מנהלי השקעות אינו נתמך במערכת מלכ"ן, ושהמערכת אינה מבדילה בין קשירת עסקה הדורשת מנהל השקעות אחד ובין קשירת עסקה הדורשת שני מנהלי השקעות.

בתשובת הבנק נמסר כי מערכת מלכ"ן מצמצמת את הסיכון התפעולי באופן משמעותי. למרות זאת לא ניתן למכון בה את כל פרטי נוהל קשירת עסקאות. אף על פי כן, ואף שעשרות בנקים מרכזיים מסתפקים במערכת זו, קבע הבנק נוהל מחמיר יותר, המחייב קשירת עסקאות מסוימות על ידי שני מנהלי השקעות, ולצורך כך נבחנות דרכים חלופיות.

2. נוהל קשירה ורישום של עסקאות מתייחס לסיכונים התפעוליים הנזכרים, בשורה של הוראות המחייבות את מנהל ההשקעות בבואו לקשור עסקה. בין הוראות אלה ניתן למנות דרישה לקבל הצעת מחיר מיותר מאשר מקור אחד. במידה ותנאי השוק, או בעיות טכניות אינן מאפשרות זאת, הנוהל קובע שיש להשוות את הצעת המחיר עם מקורות מידע שעומדים לרשות חדר העסקאות. כשמחיר עסקה נראה בלתי סביר, יש לברר זאת עם המוסד שציטט אותו ולקבל אישור שזהו אכן המחיר. אם הזמן שחלף מעת שנתקבלה הצעת מחיר ועד קבלת ההחלטה לקשור עסקה הוא מעבר למקובל ע"פ תנאי השוק וסוג העסקה, יש על פי הנוהל לחזור ולבקש ציטוט מחירים פעם נוספת. כאשר מחיר שהוצע בעבור עסקה שונה מהמחיר המוצע ע"י מוסדות אחרים או ע"י מקורות המידע הממוכנים, יש לקבל אישור של רכז התחום לפני קשירת העסקה.

בביקורת נמצא שהחטיבה אינה מבצעת בקרה מלאה על הליך קבלת הצעות המחיר על ידי עובדי חדר העסקאות, כך שבעצם אין פיקוח ובקרה על הסיכון התפעולי שעובד לא יקבל כמה הצעות או שלא יבחר בהצעה הטובה מכולן.

במהלך הביקורת מסר מנהל חדר המסחר לנציגי משרד מבקר המדינה שמצא שיש מערכות מסחר אחרות שמאפשרות לגלות התממשות של סיכונים תפעוליים כאלה על ידי שמירה והצגה של הצעות המחיר שעמדו לפני מנהל ההשקעות קושר העסקה, ושהוא יבחן אפשרות לאפיין תכונה זו במערכת המסחר המשמשת את הבנק.

בתשובת הבנק נאמר שסיכון זה מנוהל באמצעות בדיקת סבירות שעושה הבודק³⁰, וכן שמידע על הצעות אחרות מופיע במערכות מסחר אלקטרוניות, ויש בכך כדי לשמש גורם מרתיע מפני התנהגות לא נאותה בקשירת עסקאות. עוד נאמר בתשובתו שיתרות מטבע חוץ מושקעות בשווקים נזילים מאוד שפערי המחירים בהם מזעריים, ורק לעתים רחוקות פערי המחירים משמעותיים.

משרד מבקר המדינה מעיר ששמירה והצגה של הצעות המחיר שעמדו לפני מנהל ההשקעות קושר העסקה יכולות להביא לשיפור הבקרה וצמצום הסיכון התפעולי.

30 לפי נוהל העבודה בבנק, לאחר כל קליטת עסקה על ידי מנהל תיקים, עוברות האסמכתאות הקשורות לעסקה לבחינתו של עובד אחר, והוא בודק את תקינות העסקה, אך לא את הצעות המחיר שקיבל קושר העסקה, אלא רק את המחיר שבו התקשר בסופו של דבר.

מערכת הקלטת שיחות

אחת הבקורות החסרות לגילוי התממשותם של סיכונים תפעוליים, שעלתה בסקר הסיכונים שנמסר להנהלת הבנק במאי 2009 הייתה, מחסור בשימוש בהקלטת שיחות הטלפון של מנהלי התיקים בכאם לקשור עסקאות. יש בכוחה של בקרה זו להרתיע מפני מעילות והונאות, לשמש ראיה לפרטי העסקה שסוכמה ולמנוע הפסד כספי בשל אי-הבנות עם הצד השני לעסקה. כמו כן, בקרה זו יכולה לשמש להכשרת מנהלי השקעות. בתגובתה לסקר הסיכונים התחייבה החטיבה להכניס לשימוש מערכת הקלטת שיחות.

הטמעתה של מערכת הקלטת השיחות החלה רק במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה ביוני 2011, יותר משנתיים לאחר פרסום סקר הסיכונים.

בתשובת הבנק נמסר כי לאחר אפיון המערכת בחטיבת השווקים, תוכנן לפרסם במאי 2009 מכרז למערכת הקלטת שיחות. ואולם המכרז נדחה עקב שדרוג צפוי של מרכזיית הטלפון בבנק. המרכזייה הוחלפה בנובמבר 2010, ומערכת ההקלטות בבנק הוטמעה ביוני 2011.

הכשרת מנהלי השקעות

לנוכח מורכבותו של תחום ניהול ההשקעות בכלל ובבנק בפרט, ולנוכח הצורך ללמוד ולהפעיל מערכות פיננסיות ותפעוליות של הבנק והסיכון שיבוצעו השקעות שיסבו הפסד כספי או שלא יעמדו במגבלות ההשקעה נקבע בנוהל קשירה ורישום עסקאות³¹ שעובד יהיה רשאי לקשור עסקאות באופן עצמאי רק בתום תקופת הכשרה. לפי נוסח הנוהל שהיה בתוקף במועד עריכת הביקורת, משעמד העובד בהצלחה בהכשרה הנדרשת, עליו לקבל אישור הסמכה בכתב ממנהל החטיבה, שמסמיך אותו לקשור עסקאות מט"ח בשם הבנק.

בדיקת מבקר המדינה העלתה שבניגוד להוראות הנוהל, 4 מתוך 11 מנהלי ההשקעות שנבדקו לא החזיקו באישור הסמכה בכתב ממנהל החטיבה, המאשר שהשלימו את תהליך ההסמכה כנדרש. משרד מבקר המדינה מעיר שמן הראוי לתעד את תהליך ההכשרה המורכב שעובדים העובדים, לפי חלוקה לנושאי הכשרה, עד להסמכתם כמנהלי השקעות.

בדיון שהתקיים בדצמבר 2011 מסרו נציגי חטיבת השווקים למשרד מבקר המדינה שבמהלך הביקורת שונה הנוהל, ובוטל הצורך בכתב הסמכה למנהלי ההשקעות. עם זאת, עובד רשאי לקשור עסקאות באופן עצמאי רק בתום תקופת הכשרה ולאחר שקיבל אישור ממנהל חדר המסחר תוך דיווח למנהל חטיבת השווקים. כמו כן, במערכת מלכ"ן אופיינה היכולת להגביל הרשאות של עובדים, כך שכל עובד יוכל לבצע פעולות לפי מערכת הרשאות מסוימת שהוגדרה לו.

באשר ל-4 העובדים שלא החזיקו באישור הסמכה, הבנק מסר בתשובתו שבפועל הם עברו את תהליך ההכשרה וקיבלו אישור לקשור עסקאות.

31 בנק ישראל, קובץ נוהלי עבודה, חטיבת השווקים, קשירה ורישום של עסקאות, נוהל מס' 09.04.003, סעיף 2ב.

מעקב אחר ביצוע עסקאות

לפי נוהל רישום ומעקב אחר ביצוע עסקאות³², ייבדקו פרטי העסקה גם בהשוואה לאישור המתקבל מהצד השני לעסקה (להלן - האישור). רק לאחר וידוא התאמה בין הנתונים של שני הצדדים, יבצע הבנק העברה של התשלום במטבע המוסכם או העברת ניירות הערך (להלן - העברת התמורה). השוואת פרטי העסקה שבידי הבנק לפרטים שבאישור היא אחד מאמצעי הבקרה המרכזיים למניעת טעויות שיכולות להסב הפסדים, כגון טעויות בסוג נייר הערך, שער, מועד העברת התמורה, שער הריבית המוסכם בין הצדדים, החשבון שאליו תועבר התמורה ועוד.

בביקורת נמצא שלעתיים - כחלק משגרת ניהול יתרות המט"ח - הבנק מעביר תמורה בלא שהתקבל האישור. עסקה מסוג זה מכונה בבנק Forced Matching. לפי סעיף ז לנוהל רישום ומעקב אחר ביצוע עסקאות, יש לטפל בעסקת Forced Matching כבעסקה שנמצאו בה אי-התאמות ולתיק אותה בתיק נפרד המכונה "תיק טעויות".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבניגוד להוראות הנוהל, עסקאות Forced Matching לא רוכזו ותויקו בתיק נפרד. לדעת משרד מבקר המדינה, עסקאות אלה רגישות יותר לסיכון תפעולי, ועל כן יש חשיבות רבה לריכוזן, לסימונן ולבדיקתן כדי לשפר את הבקרה התפעולית ולהקטין את החשיפה לסיכון.

בתשובת הבנק נמסר כי אף שמדובר בהליך שגרת, הוכן בעקבות הערת הביקורת דוח שבועי המפרט את כל העסקאות שעברו Forced Matching, והוא ייבדק ביחידת הבקרה. אם תתגלה חריגה, היא תדווח לפורום בקרה.

מניעת ניגוד עניינים בביצוע השקעות ועסקאות

הבנק הוא גוף ממלכתי ציבורי, ועובדיו הם עובדי ציבור. לכן חלים עליהם דיני עובדי ציבור, ובהם האיסור על כל העובדים להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בין עניין שעליו הם מופקדים בתפקידם הציבורי ובין עניין אחר או תפקיד אחר שהם ממלאים. בעולם ובישראל פורסמו הנחיות העוסקות בחובתם של עובדי ציבור להימנע ממצב שיש בו חשש לניגוד עניינים, למשל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה (להלן - הנחיות היועץ³³) והודעת נציבות שירות המדינה בדבר נוהל עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים³⁴. כמו כן, בסעיף 39 של הקווים המנחים של קרן המטבע הבין-לאומית נקבע כי:

"Staff involved in reserve management should be subject to a code of conduct and conflicts of interest guidelines regarding the management of their personal affairs. Such codes help to allay concerns that staff's actions or personal financial interests may subvert reserve management practices. "

איתור ניגוד העניינים נעשה בדרך של השוואה בין מערכת התפקידים המוטלים על העובד למערכת ענייניו האחרים. דרך נוחה ויעילה לחשוף את התחומים שבהם עלול להיווצר ניגוד עניינים היא

32 בנק ישראל, קובץ נוהלי עבודה, נוהל לרישום ומעקב אחר ביצוע עסקאות, נוהל מס' 09.03.008.
 33 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מיוני 2006, מס' 1.1555, עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים. הבנק אמנם אינו כפוף להנחיות אלה, אך הן יכולות לשמש מקור נורמטיבי מנחה.
 34 נציבות שירות המדינה, הודעה סו/22 ג, מיום 30.05.06, נוהל עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים. הבנק אינו כפוף לנוהל זה, אך גם הוא ראוי לשמש מקור נורמטיבי מנחה.

מילוי שאלון שבו נותן העובד גילוי בכתב לעסקיו ועיסוקיו, השקעותיו, שותפיו, הספקים שעמם עבד, הלקוחות שנתן להם שירותים וכל מידע רלוונטי אחר. הנחיות היועמ"ש קובעות שבדיקת החשבש לקיומו של ניגוד עניינים ועריכת ההסדר למניעתו יהיו נתונות בידי היועץ המשפטי של הגוף הציבורי שהעובד מועסק בו.

חוזר "הגבלת השקעות ועסקאות פיננסיות על עובדי הבנק" משנת 2004 (להלן - החוזר) מטיל מגבלות על עיסוקי העובד שאינם קשורים לפעולותיו בבנק ישראל, כגון איסור רכישה והחזקה של מניות תאגידים בנקאיים, איסור רכישת מכשירים פיננסיים לפרק זמן קצר מ-30 יום, איסור חברות בוועדת השקעות של גוף כלשהו בלי לקבל אישור מיוחד לכך מהנגיד ועוד. כמו כן, החוזר קובע מגבלות נוספות שחלות על קבוצות רגישות, כגון עובדים העוסקים בניהול מט"ח, והן: (1) איסור ביצוע עסקאות במט"ח ממועד תחילת דגימת השער ועד לפרסומו; (2) איסור התערבות בקביעת השער ביציג אם העובד ביצע באותו היום עסקה פרטית במט"ח בסכום שמעל ל-50,000 דולר; (3) איסור ביצוע עסקאות מסוימות בחלון זמנים שמתחיל בשבוע שלפני קבלת החלטה על שיעור הריבית או על שינוי במדיניות המוניטרית. עוד קובע החוזר שעובדים המבקשים לחרוג מכלליו יפנו לקבלת אישור ממנהל המחלקה שלהם.

בביקורת נמצא שהבנק אינו מחייב מועמדים לעבודה בבנק, למלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים אלא מסתפק בהחתמת העובדים על הצהרה שמפורטים בה עיקרי האיסורים המצוינים בחוזר. לא נמצא שנערך בירור כלשהו בדבר ענייניו האישיים של מועמד לעבודה בבנק בכלל ובחטיבת השווקים העוסקת ביתרות המט"ח בפרט, לצורך איתור ניגוד עניינים אפשרי. עוד נמצא שלבנק אין מידע מרוכז ומאורגן בדבר אישורי חריגה מכללי החוזר שניתנו בעבר לעובדים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהבנק יפעל ביתר נמרצות לאיתור ניגוד עניינים אפשרי של עובדיו, בין היתר באמצעות מילוי שאלון על ידי העובדים. כמו כן, מן הראוי שאישור חריגה מכללי החוזר לא יהיה בסמכותו של הממונה הישיר על העובד.

יצוין שבמהלך ביצוע הביקורת הוצגה לנציגי משרד מבקר המדינה טיוטת נוהל חדש שעניינו ביצוע השקעות ועסקאות פיננסיות על ידי עובדי הבנק ולמניעת ניגוד עניינים. מנכ"ל בנק ישראל, מר חזי כאלו, ציין במכתבו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 שהנוהל צפוי להתפרסם "בימים הקרובים", וכן שימונה קצין ציית שתפקידו לדאוג שהנוהל ייושם.

ואולם עד מועד סיום הביקורת טרם אושר הנוהל, וממילא טרם מונה קצין ציית שידאג ליישומו. משרד מבקר המדינה מעיר שלנוכח חשיבותו של הנושא, מן הראוי לאשר את הנוהל ולהפיצו בהקדם ולמנות קצין ציית.

בינואר 2012 מסר עוזר מנכ"ל הבנק למשרד מבקר המדינה שהנוהל האמור נמצא בשלבי סיכום אחרונים מול ועד העובדים וההסתדרות, מתוך רצון להשלים את ההליך בהסכמה. לפיכך הוא ייכנס לתוקפו ב-15.2.2012. ב-12.3.2012 מסר העוזר שהדיונים עם הוועד וההסתדרות טרם הגיעו לידי סיכום, שהנושא נמצא בעדיפות גבוהה וכי "משקיעים רבות כדי לסיימו במהרה". הבנק מסר בתשובתו דברים ברוח דומה.

בתשובתו ממאי 2012 מסר הבנק שסוכם כי מנהלת מחלקת החשבות ומערכת תשלומים וסליקה תמונה לקצינת הציית, והיא תיכנס לתפקידה עם פרסום הנוהל לעובדים.

נוהלי ועדת מט"ח

בסעיף 32 לקווים המנחים שפרסמה קרן המטבע הבין-לאומית נקבע כי ממשל תאגידי נאות יכלול ייחוד תפקידים והפרדת סמכויות מתועדים בכתב, בין האורגנים השונים בארגון האמונים על ניהול יתרות המט"ח:

"The internal governance structure of the reserve management entity should be guided by and reflect the principles of clear allocation and separation of responsibilities. A well-defined organizational structure from the very top to operational levels of the reserve management entity, establishes a clear separation of responsibilities and authority, in doing so, this creates a decision-making hierarchy that limits risks by ensuring the integrity of, and effective control over, reserve management activities. A supporting system of well-articulated, and formally documented, delegations and limits of authority works to ensure that persons involved in reserve management clearly understand their individual responsibilities and limits of authority, that risks are to be managed in a prudent and transparent manner, and that only authorized operations occur."

בהתאם לנוהל בנקאי תקין, ניהול הסיכונים יעוגן בנוהלי עבודה המפרטים את דרך ניהול הסיכונים ואת תחומי האחריות והסמכויות של הגורמים השונים המעורבים בכך.³⁵

בביקורת נמצא שוועדת מט"ח, שכאמור מייעצת לנגיד בקביעת מדיניות ההשקעה ומקבלת דיווחים מחטיבת השווקים, פועלת בלא נהלים כתובים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שיהיו לוועדה נהלים כתובים המפרטים את הסמכויות המוקנות לה, את דרכי עבודתה, את ההוראות הנוגעות למועדי התכנסותה ולתוכן ישיבותיה, את המועדים שבהם עליה לבחון את הסיכונים שיתרות המט"ח חשופות להם, את סוג הנתונים שאמורים לבוא לפני הוועדה, את הגורמים שעליהם להשתתף בישיבות ואת אופן רישום הפרוטוקולים, אישורם והפצתם.

במסמך שהעביר הבנק למשרד מבקר המדינה בפברואר 2012 נאמר שבעקבות הערת הביקורת הכין הבנק טיוטת נוהל לתהליך קבלת ההחלטות בנושא ניהול היתרות. טיוטה זו תושלם כאשר הוועדה המוניטרית תאשר את הקווים המנחים, הכוללים גם את חלוקת הסמכויות בין ועדות הבנק ובין החטיבה.

בתשובתו הוסיף הבנק שכל עוד היו כל הסמכויות לניהול היתרות נתונות בידי הנגיד, לא הייתה חשיבות רבה לנוהל כתוב. עם זאת, ועדת מט"ח התנהלה לאורך השנים על פי כללים ברורים, לרבות הכנת סדר יום מראש לישיבותיה, הכנת מסמכי רקע לדיונים, גיבוש המלצות להחלטה, כתיבת הפרוטוקולים ומעקב אחר ביצוע ההחלטות. עם כינונה של הוועדה המוניטרית ניסחה חטיבת השווקים נוהל העוסק בתהליך קבלת ההחלטות בנושא השקעות יתרות המט"ח, ובין היתר נקבעה בו חלוקת הסמכויות בין הוועדה המוניטרית, ועדת מט"ח וחטיבת השווקים.

35 בנק ישראל, המפקח על הבנקים, נוהל בנקאי תקין, הוראה 339, סעיף 3(ב). הבנק אינו כפוף לנוהל, אך הוא יכול לשמש בשינויים המחויבים מקור נורמטיבי מנחה בהתאם לעקרונות שבו.

נוהלי חטיבת השווקים

במשך שנות פעילותה כתבה חטיבת השווקים נהלים המפרטים את דרך העבודה המבטיחה ניהול מיטבי של היתרות, מונעת שגיאות ומקטינה את ההסתברות להתממשותו של סיכון תפעולי. ואולם, נמצא שכמה מהנהלים לא עודכנו לפי השינויים שעליהם החליטה החטיבה. להלן דוגמאות:

1. באוקטובר 2009 הוחלט כאמור לעדכן את נוהל קשירה ורישום של עסקאות ונקבע שקשירת עסקה של המרת מט"ח שהיקפה מעל 100 מיליון דולר תבצע על ידי שני מנהלי השקעות. ואולם, התיקון האמור הוכלל בנוהל רק שנתיים לאחר מכן, לקראת תום הביקורת, בסוף אוקטובר 2011.

2. כאמור, נוהל חישוב הנומרי, הדין בהגדרת הנומרי, בתהליך חישובו, בלוח הזמנים לדיון בו ולפרסומו ובהרכב השימושים שעליהם הוא מתבסס, עודכן לאחרונה ב-31.10.2006, אף שמאז נעשו כאמור שתי עבודות, בשנים 2009 ו-2010, שמשנות את הרכב השימושים שעליהם מתבסס הנומרי.

3. נוהל תחזוקה והתאמה של תיק הסמן של יתרות המט"ח מחייב לעדכן את הסמנים שבשימוש מערכת ה-VaR³⁶, אף שהחטיבה החליטה לאחר המשבר הפיננסי של שנת 2008, שהשימוש במערכת יופסק.

בתשובתו ציינ הבנק כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו והוסיף שעדכון נוהלי העבודה נכלל בתכנית העבודה לשנת 2012, וכי נהלים ותדריכים רבים נכתבו מאז הוטמעה מערכת המלכ"ן. עם זאת, מסר הבנק, כי הרקע לאי-עדכון מקצת מנוהלי העבודה בחטיבת השווקים בשנים 2008-2011 נובע מהשינוי הארגוני שחל בבנק, מהמשבר העולמי המתמשך, מאימוץ חוק חדש לבנק ישראל, מהשלכות החוק על ניהול יתרות המט"ח ומהטמעת מערכת מלכ"ן בחטיבה. על רקע זה, ובשל סדרי עדיפויות, לא נכון, וגם אי-אפשר, להפנות משאבים לעדכון הנהלים.

משרד מבקר המדינה מעיר שנהלים מפורטים ומעודכנים הם נדבך עיקרי בצמצום הסיכוי להתממשותו של סיכון תפעולי. בהקפדתם של הממונים על ניהול היתרות ושל האחראים לניהול הסיכון התפעולי בבנק לעדכן את נוהלי העבודה, לאשרם על ידי הגורמים המוסמכים מחוץ לחטיבה, לפרסומם, לעבוד על פיהם ולהטמיעם בבנק טמונה חשיבות רבה. הנהלים חשובים מאוד מפני שאחד השימושים העיקריים של היתרות הוא בעת חירום, ולפיכך ראוי שיוכנו מבעוד מועד נהלים ברורים למצבים מעין אלה.

תיעוד ובקרה של התערבות הבנק בשוק המט"ח

כאמור, במרץ 2008 הודיע הבנק לציבור כי יפעיל תכנית להגדלת רמת יתרות המט"ח, ובנובמבר 2008 הודיע על הגדלה נוספת ברמת יתרות המט"ח (להלן - תכנית הרכישה). באוגוסט 2009 הודיע הבנק לציבור, כי יפעל בשוק המט"ח במקרים בהם השינויים בשער החליפין של השקל לא תואמים את התנאים הכלכליים הבסיסיים של המשק או כאשר שוק המט"ח אינו מתפקד כראוי (להלן - תכנית ההתערבות). גיבוש תכנית הרכישה וההתערבות, יישומן והפיקוח עליהן נעשים בבנק באמצעות הוועדה המצומצמת. הוועדה המצומצמת דנה בענייני מט"ח לעתים תכופות, בחנה

36 Value at Risk - VaR מתמקד בנקודה על פני התפלגות הרווחים וההפסדים, והוא מבטא את גודלו של ההפסד שיכול התיק להפסיד בהסתברות מסוימת, ועל פני תקופת זמן מסוימת (לדוגמא: אם נתון בתיק מסוים כי ה-VaR בטווח יום, ברמת ביטחון של 99%, הוא 75 מיליון דולר, יש סיכוי של 1% שהתיק יפסיד יותר מסכום זה בתוך 24 שעות. כלומר, יש אפשרות שאחד למאה ימים יפסיד תיק היתרות יותר מ-75 מיליון דולר ביום אחד).

את השינויים שחלו בשוק המט"ח, החליטה על ההתערבות הראויה מתוך התחשבות בעלויות הנובעות מהעלייה בגובה היתרות, וגיבשה תכנית פעולה לביצוע ההתערבות. לעתים, בעקבות החלטותיה של הוועדה המצומצמת, התערב הבנק בשוק ורכש מאות מיליוני דולרים ביום. יצוין כי בתקופת תכניות הרכישה, ממרץ 2008 ועד יולי 2009, גדלו יתרות המט"ח של הבנק בכ-24 מיליארד דולר. בתקופת ההתערבות, מאוגוסט 2009 ועד תום שנת 2010, רכש הבנק בשוק המט"ח כ-19 מיליארד דולר, ובשנת 2011 רכש עוד כ-4.6 מיליארד דולר.

החל ממועד המעבר מרכישות קבועות לתוכנית התערבות, תועדה כל החלטה בצורה של תוכנית רכישה מפורטת בשיטה ובפורמט קבועים. בתשובת הבנק נכתב כי התוכנית הועברה בכתב על ידי מנהל חטיבת השווקים למנהל חדר עסקאות- לביצוע, וכן למנהלי אגפים- למעקב. מתכונת זאת אפשרה ביצוע ברור ומעקב יעיל על ידי כל הגורמים.

מהביקורת עולה שהוועדה המצומצמת פועלת בלא נהלים כתובים, ועד מאי 2009 לא נערך כל תיעוד של מהלך ישיבותיה. היעדר תיעוד של הדיונים, יש בו כדי לפגוע במערך הבקרה הפנימית בבנק וביכולת לבצע ביקורת ראויה של פעילותו. כמו כן, הוא מקשה לעקוב אחר הרלוונטיות והאפקטיביות של החלטות ואחר התאמתן להשערות המקדמיות שעמדו לפני הוועדה.

ממאי 2009 ואילך, יש תיעוד של רוב הישיבות שבהן נכח (וגם תיעוד) ראש לשכת הנגיד (בתשובת הבנק צוין שהוא נכח בכ-95 ישיבות מתוך כמאה).

משרד מבקר המדינה מעיר שאין זה ראוי שקיום התרשומת יהיה תלוי בנוכחותו של ראש לשכת הנגיד. לתוצאות פעילותה של הוועדה יש חשיבות רבה, וראוי שפעילות זו תתועד במלואה בתרשומת מאושרת ובהסתמך על נוהלי עבודה מוסדרים.

במסמך שהעביר הבנק למשרד מבקר המדינה בפברואר 2012 צוין כי לאור הערת משרד מבקר המדינה, הבנק החל להקפיד על תרשומת הישיבות וקבלת אישור הנגיד לתרשומת באמצעות חתימתו. כמו כן, תוארו במסמך תהליכי פעולתן של הוועדה ושל חטיבת השווקים:

1. לאחר דיון בוועדה נרשם ע"י נציג חטיבת השווקים סיכום קצר שכולל תאריך, נוכחים והחלטות. אם התקבלה החלטה על צעדי התערבות אופרטיביים הם יירשמו בסיכום האמור, באחריות מנהל חדר המסחר.
2. בהתאם להחלטות שהתקבלו בוועדה, מנהל חטיבת השווקים או ממלא מקומו ומנהל חדר עסקאות או ממלא מקומו יגבשו אסטרטגיית התערבות בשוק המתאימה לתנאי השוק.
3. מתן הוראות מסחר שיבוצעו ע"י מנהלי השקעות בחדר המסחר של הבנק, כאשר המבצעים אינם מודעים לכל פרטי תוכנית הפעולה. מנהל חדר העסקאות יעקוב ויתעד את שלבי ביצוע ההתערבות בשוק.
4. תרשומת הישיבה ותוכנית הפעולה נשמרים בכספת בחדר העסקאות הנמצא בחטיבת השווקים.

סיווג של מסמכים רגישים

בדיון שהתקיים באוקטובר 2011, הסביר נגיד הבנק לנציגי מבקר המדינה כי הנושאים הנידונים בישיבותיה של הוועדה המצומצמת, תוצאות החלטותיה ופרטים על תכנית ההתערבות רגישים

ביותר. גורם שאינו מורשה עלול לנצל מידע זה לתועלתו האישית, וחמור מכך, לעקר את יכולתו של הבנק להשיג את מטרותיו ולהזיק בכך למדינת ישראל. הנגיד הבהיר כי הבנק התייחס לנושאי הדיון, למהלך הדיון, להחלטות ולנתונים כסודיים ביותר והשכיל לשמור על הסודיות הנדרשת.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבבנק אין נוהל סיווגים של מסמכים רגישים המסדיר את דרכי התייעוד, השמירה, ההפצה, הגדרת מורשי הצפייה, דרכי העדכון ודרכי המעקב אחר העתקים קיימים של מסמכים. כדי להקטין את הסיכון לזליגת מידע לגורמים שאינם מורשים לכך, יש להתקין נוהל בקרה פנימית שיעסוק בסיווג מסמכים ובמתן סיווג והרשאות לעובדים לפי רמות הצרכים, וכך להקים מערכת לשמירת מסמכים ולמעקב אחריהם.

הבנק הציג טבלת סיווג מסמכים לצרכים פנים-ארגוניים (לרבות מסמכי הוועדה המצומצמת), שתשמש בסיס לנוהל שיעסוק בדרכי הפצת חומר לפי סיווג, בשמירתו ובמורשים להיחשף אליו. נוסף על כך, הבנק מסר בתשובתו מפברואר 2012 כי עם כינונה של הוועדה המוניתרית מכוח החוק החדש הוקמה בבנק מזכירות לוועדה המוניתרית, והוגדרו בה כללים מוסדרים של תיעוד ותיוק של הדיונים גם בתחום ניהול היתרות. בתשובתו ממאי 2012 הוסיף הבנק כי החל להכין נוהל סיווגים כנדרש.

חובת ההתייעצות עם שר האוצר וקבלת אישורו

1. שר האוצר והנגיד נפגשים לעתים תכופות לישיבות שוטפות. בישיבות נדונות התפתחויות כלכליות במשק הישראלי ובעולם, ובמסגרת זו מעדכן הנגיד את שר האוצר בדבר מדיניות ההתערבות של הבנק בשוק המט"ח והגדלת היקף היתרות.

לא נמצא תיעוד לפגישות עבודה ותיאום שהתקיימו בין הנגיד לשר האוצר בנושאים הקשורים לפעילות הבנק בתחום המט"ח.

לדברי הבנק, "אין זה מקובל לערוך תיעוד לפגישות 'בארבע עיניים' ולא מצאנו שקיימת חובת תיעוד של פגישות מעין אלה".

2. החוק החדש, שנכנס כאמור לתוקף ביוני 2010, מטיל חובה על הוועדה המוניתרית, ועד להקמתה על הנגיד, לקבל אישור משר האוצר לשינוי בעקרונות על פיהם מחליט הנגיד על הרמה הרצויה של יתרות המט"ח לטווח ארוך. נוסף על כך חלה חובה על הוועדה להתייעץ בשר האוצר בהתוויית הקווים המנחים למדיניות ההשקעות הכללית של היתרות, וכן לדווח לשר האוצר על התערבות הבנק במקרים מסוימים בשוק מטבע החוץ³⁷. יצוין כי חובת ההתייעצות עם שר האוצר אינה מתייחסת לניהול השוטף של היתרות בהתאם לקווים שעליהם הוחלט.

לדברי הנגיד, לא היה מקום להתייעץ עם שר האוצר לגבי התוויית הקווים המנחים עם כניסת החוק לתוקף, מאחר שראוי היה לחכות למינוי הוועדה המוניתרית. בתשובתו ממאי 2012 ציין הנגיד כי "הבנק ציפה כי הוועדה המוניתרית תמונה בסמוך ככל שניתן לכניסה לתוקף של החוק החדש, ולכן לא היה נכון או תקין מבחינת הבנק לנקוט בהליך פורמלי ומחייב של התוויית קווים המנחים למדיניות ההשקעה במקומה של הוועדה המוניתרית, תוך שימוש בסמכות שניתנה לנגיד בסעיף 97(ו) לחוק החדש".

במרץ 2012 פנה הנגיד לשר האוצר במכתב שאליו צורפו הקווים המנחים שגיבשה הוועדה המוניתרית לצורך התייעצות עמו. כדי לקיים את ההתייעצות ביקש שר האוצר חומרים נוספים מהבנק עוד בטרם התכנסו לדיון משותף. באפריל 2012 העביר הנגיד מכתב נוסף לשר האוצר שמטרתו לשמש בסיס לדיון המשותף, בצד המסמכים הנוספים שהועברו.

לדעת משרד מבקר המדינה יש להסדיר את הליך ההיוועצות וקבלת האישור בין הבנק למשרד האוצר במקרה של התווית הקווים המנחים למדיניות ההשקעה או אם חל שינוי בעקרונות שעל פיהם מחליט הנגיד על הרמה הרצויה של היתרות. זאת מפני שמדובר בהחלטות שאפשר ושיהיו הרות גורל לכלכלת ישראל.

הלשכה המשפטית של משרד האוצר הודיעה למשרד מבקר המדינה ב-7.6.12 כי "לשר האוצר אין הערות לטיוטת הדוח".

בביקורת נמצא שבלשכת הנגיד ובלשכת שר האוצר אין כל תיעוד של תוכן פגישות העבודה שהתקיימו בין השניים ועסקו בין היתר ביתרות המט"ח, וכי תיעוד קיים רק ממרץ 2012, עת בה החל הנגיד בהתייעצות על פי חוק, לאחר שהוועדה המוניתרית גיבשה את הקווים המנחים למדיניות ההשקעה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום כי פגישות עבודה בין הצדדים יתועדו גם אם הן לא מחויבות על פי חוק.

סיכום

לנוכח אתגרים כלכליים ואחרים העומדים לפני מדינת ישראל, ליתרות המט"ח שמחזיק בנק ישראל יש חשיבות רבה. בשל ההיקף של יתרות המט"ח שבידי הבנק (כ-75 מיליארד דולר בשלהי 2011), וההשפעה הניכרת שיש להתערבות הבנק בשוק המט"ח על המשק, על הבנק ועל משרד האוצר להשלים ולהסדיר את הליך ההתייעצות לקביעת הקווים המנחים למדיניות ההשקעה של היתרות, לפי הוראות חוק בנק ישראל החדש.

על הבנק להשלים את עדכון הנהלים המסדירים את פעולתו בתחום המט"ח תוך חלוקת תפקידים ברורה, ומניעת ניגודי עניינים פוטנציאליים של עובדי הבנק.

לדעת משרד מבקר המדינה, חוק בנק ישראל החדש והשינויים הארגוניים הכרוכים בו, ובכללם הקמת הוועדה המוניתרית, הם צעדים מבורכים שפותחים הזדמנות לשפר את ההיבטים שהועלו בדוח ביקורת זה ואת סדרי הניהול של יתרות המט"ח שמחזיק הבנק, לטובת המשק הלאומי.

