

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



תאריך: כ' טבת, תשע"ב; 15 ינואר 2012

סומן: כ-11-9446

לכבוד

פרופ' סטנלי פישר

נגיד בנק ישראל

בנק ישראל 22

ירושלים 91007

מר דוד זקן

המפקח על הבנקים

בנק ישראל 22

ירושלים 91007

נכבדיי שלום רב,

## הנדון: בעניין גרעיני השליטה בבנקים

כללי

1. במהלך השנה וחצי האחרונות, פועלת התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: התנועה) למען הפחתת הריכוזיות המסוכנת במשק הישראלי, והייתה בין הקולות הראשונים לתמוך בהקמת הוועדה להגברת התחרותיות במשק (להלן: "הוועדה", או: "וועדת הריכוזיות"). במסגרת פעילות התנועה, אף הגשנו מספר ניירות עמדה לוועדה והופענו במסגרת השימועים שנערכו על ידה.

2. כידוע, המנדט שהוטל על הוועדה כלל שיפור ושמירה על יציבות המערכת הפיננסית, ועל כן סברנו כי במסגרת זו מוטלת על הוועדה חובה לבדוק את סוגיית פירוק גרעיני השליטה בגופים הפיננסיים. צעד זה הינו, לדעתנו, תנאי הכרחי להגנה על האינטרסים של הציבור הרחב במוסדות אלו, וכן להקטנת הריכוזיות במשק - וגם מסיבה זו הדיון בו הינו, לדעתנו, חלק בלתי נפרד מתפקידה של הוועדה.

לפיכך פנינו אל חברי הוועדה, כמו גם אל ראש המשלה ושר האוצר, פעם אחר פעם, והפצרנו בהם לעסוק בנושא פירוק גרעיני השליטה בגופים פיננסיים.

על אף החשיבות הגדולה של דיון בסוגיה עקרונית וחשובה זו, לצערנו נראה כי נושא גרעיני השליטה לא הועלה כלל לסדר יומה של הוועדה, או למצער לא זכה לדיון מעמיק בה. כך גם, הוועדה בחרה שלא להקים צוות שילבן את הנושא ויגבש המלצות לגביו.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



3. ללא כל קשר לעבודתה של הוועדה ולמסקנותיה ובפרט נוכח העובדה, כי הוועדה בחרה, למיטב הבנתנו, שלא לעסוק בנושא, אנו סבורים שהדיון בנושא גרעיני השליטה הינו גם חלק מתפקידו של נגיד בנק ישראל, הכולל, לפי סעיף 7(ב) לחוק בנק ישראל התש"ע-2010, את החובה הבאה (ההדגשה אינה במקור):

**"הנגיד ישמש יועץ לממשלה בעניינים כלכליים, לרבות עניין צמצום פערים חברתיים וצמצום אי-שוויון בחלוקת ההכנסות בחברה".**

4. כפי שיפורט להלן במסמך זה, התנועה סבורה, כי יש לבחון לעומק את החשש, שמבנה הבעלות הנוכחי במוסדות הפיננסיים, המוחזקים בידי גרעיני השליטה, פוגע בציבור הרחב שקניינו מושקע באותם מוסדות, פוגע בכלכלה הישראלית ואף מאיים על יציבות המערכת הפיננסית והמשק כולו.

5. בעקבות החלטת בנק ישראל בעבר להפריט את הבנקים באמצעות מכירת גרעיני שליטה לרוכשים בודדים ולקבוצות רוכשים, ובשל הדרישה החוקית לקבלת היתר מבנק ישראל לרכישה של 5% ומעלה ממניות מוסד פיננסי, נוצר מצב לא בריא ולא יעיל בו קומץ אנשים פרטיים שולטים בגופים החזקים ביותר בכלכלה הישראלית, במקורות האשראי, ובפיקדונותיו, חסכוניותיו והשקעותיו של הציבור הרחב. כל זאת באמצעות השקעה קטנה מאוד יחסית לסכומים האדירים המנוהלים על ידיהם<sup>1</sup> ולכוח הרב שהדבר מביא לידיהם.

6. למיטב שיפוטנו, הרציונאליים המוצהרים של בנק ישראל ביצירת גרעיני השליטה בבנקים, לפיהם גרעיני שליטה יביאו לניהול יציב יותר של הבנקים, לא עמדו במבחן המציאות בשנים שעברו מאז. לא רק שהבנקים מנוהלים לא פעם בצורה לא יציבה ובחוסר אחריות ציבורית, אלא גם שהניסיון מראה, כי פעמים רבות גוברים האינטרסים האישיים של בעלי השליטה על האינטרסים של בעלי מניות הבנק ובעלי הפיקדונות בו. חששות דומים קיימים גם באשר למוסדות הפיננסיים שאינם בנקים. לתפיסתנו, קיים חשש ממשי כי בתחומים שהשפעתם רחבה ביותר, לדוגמה הרכב תיק האשראי של הבנק, התגברות האינטרסים הפרטיים של בעלי השליטה עלולה לגרום לתוצאות הרסניות בהיקף רחב שישפיעו על המשק הישראלי בכללותו.

7. החששות ליציבות המערכת הבנקאית ולהשפעות השליליות על המשק בכללותו אף מתחזקים לנוכח הריכוזיות הגבוהה של המערכת הבנקאית: חמישה בנקים מנהלים 99% מהפיקדונות,

<sup>1</sup> כפי שניתן לראות בטיוטת המסקנות עצמה, בנספח 4.2 - בתרשים 12, עמ' 146.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ושני הבנקים הגדולים מחזיקים יחד נתח שוק של 60%. ביטוי נוסף של הריכוזיות הגבוהה במערכת הוא שהבנקים הם גם בעליהן של חברות כרטיסי האשראי.

8. טיוטת המסקנות של וועדת הריכוזיות, בפרק העוסק בהחזקה במבנה שליטה פירמידאלי, יוצרת לראשונה את הקטגוריה התיאורית והנורמטיבית של "חברות פער", קטגוריה שהיא רחבה יותר מהגדרה של מבנה שליטה פירמידאלי, וכוללת כל חברה שקיים בה פער בין הזכויות בהון לבין זכויות השליטה של בעל השליטה.

9. אנו מבקשים להצביע על כך, שבמוסדות פיננסיים הפער בין השליטה לבעלות הוא הגדול ביותר – כל מוסד פיננסי מכיל מעצם הגדרתו את הפער שבין הבעלות על ההון (השייך לציבור) לבין השליטה והניהול של הון זה. בבנקים ניתן למצוא גם את תופעת השליטה המבוצרת, כאשר בחסות בנק ישראל, בעל היתר השליטה, באמצעות השקעה של 20-25% מההון העצמי של הבנק וכ-1% מההון המנוהל על ידיו, נהנה משליטה בלעדית על הבנק, בלי שלציבור המפקידים או לבעלי המניות יש הזדמנות להביע דעה על התנהלותו.

10. לפיכך, מבחינה מהותית כל מוסד פיננסי הוא "חברת פער", אך הבעייתיות העמוקה שיוצר פער זה לא זכתה לדיון כלשהו במסגרת הוועדה. זאת, למרות שבעייתיות זו משפיעה גם על הנושא, שהוא הסיבה והמנדט להקמת הוועדה התחרותיות במשק, קרי הריכוזיות במשק, כפי שנראה להלן.

11. אנו סבורים כי טיוטת ההמלצות שהוגשה על ידי הוועדה, איננה מספיקה כדי לפתור את הבעיה המובנית של ניגודי עניינים בין האינטרס הפיננסי של הבנק לבין האינטרס של בעל גרעין השליטה בו. לפיכך אנו סבורים שעל בנק ישראל להידרש לדיון פרטני ומעמיק בנושא המשך קיומם של גרעיני השליטה בבנקים.

12. במסמך זה נבקש להציג במסמך זה את הבעייתיות העולה לדעתנו מהמבנה הנוכחי של השליטה בבנקים ובמוסדות הפיננסיים, ובין השאר:

- ניגוד העניינים המובנה המתקיים כשאדם יחיד או קבוצת יחידים שולטים במוסד המנהל כספים של הציבור,
- אי-שוויון בהקצאת האשראי במשק,
- חוסר יעילות שפוגעת בלקוחות.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



13. כמו כן, נבקש להציע במסמך זה גם מתווה כללי לדיון בנושא, הכולל שלושה אלמנטים:

- הראשון, פירוק גרעיני השליטה על ידי איסור על החזקת יותר מ-1% מהמניות;
- השני, מקצוע של תפקיד הדירקטור כך שידרוש תהליך איתור וגיוס סדור, הכשרה מקצועית, עבודה במשרה מלאה ובלא יותר מדירקטוריון אחד באותו זמן ומנגנוני בקרה שוטפים;
- והאלמנט השלישי – הגדלת ההשפעה של בעלי המניות הקטנים על ידי הנגשת מידע רלוונטי והצבעות באמצעות האינטרנט.

## רקע

14. לאחר משבר מניות הבנקים בשנת 1983, שבו הולאמו מניות הבנקים לאומי, הפועלים, דיסקונט, איגוד, מזרחי ועוד, פעלה המדינה בעשורים האחרונים למכור את אחזקותיה בבנקים, כחלק ממגמה להפחית את ההתערבות הממשלתית בשוק ההון.<sup>2</sup> מכירת מניות הבנקים נעשתה בעיקרה על ידי מכירת גרעיני שליטה, קרי מכירה של בין 20% ל-50% מהמניות באמצעות מכרז לקבוצות אשר קיבלו היתר שליטה, הנדרש לפי חוק,<sup>3</sup> מנגיד בנק ישראל.

15. יצוין, כי גרעיני שליטה בבנקים אינם דבר מקובל בכלכלות מפותחות. בארה"ב מרבית הבנקים מנוהלים ללא גרעין שליטה, והבעלות מפוזרת בין מאות משקיעים מוסדיים. בבריטניה הופרטו הבנקים בשנות ה-80 בהליך שנקבע בחקיקה ראשית. המחוקק הבריטי נמנע ממכירת הנכסים העסקיים לגרעיני שליטה, ולכל אזרחי בריטניה חולקו אופציות לרכישת מניות במחיר נמוך ממחיר השוק. התוצאה הייתה ביקוש רב ופיזור של המניות בין בעלים רבים - ומצד שני, הרווח מעליית הערך המיידית עם פתיחת המסחר פוזר ברובו בין אזרחי המדינה. לפיכך התוצאה תאמה לשאיפות, וגרמה להרחבה מסיבית של מעורבות אזרחים בשוק ההון בלונדון.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> ד"ר ירון זליכה ועו"ד איילת צור-נייברג, סקירת משבר מניות הבנקים - מהפרטה להלאמה, עמ' 5 (2006).

<sup>3</sup> סעיף 34(א) לחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981.

<sup>4</sup> צבי זיו, The marker, <http://www.themarker.com/markets/1.935641>; לוי מורב, חשבים,

<http://hashavim.co.il/article.aspx?Wrlid=1&category=61&Artid=304> (2008).

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076

شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076

E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



16. כמו-כן, לפי מחקר מקיף על הפרטות של בנקים בעולם<sup>5</sup> שבדק 71 הליכי הפרטה של בנקים ב-12 כלכלות מפותחות,<sup>6</sup> רק 6 מההפרטות נעשו באמצעות הצעת רכש פרטית כפי שנעשה בארץ. הדרך המקובלת להפרטת בנק היא באמצעות הנפקת מניות לציבור הרחב.<sup>7</sup> הפרטה באמצעות מכירת גרעין שליטה בבנק נחשבת כהליך שהתאים ל"כלכלות המעבר" המזרח-אירופאיות בתהליך הפיכתן לקפיטליסטיות, כיוון שהצורך בהכנסת מומחיות חדשה לניהול הבנק באמצעות בעל שליטה, בדרך כלל זר, שלו עניין ישיר בשיפור ביצועי הבנק – נחשבה קריטית עבור בנקים אלו.<sup>8</sup>

17. במצב שנוצר בעקבות ההפרטה באופן שבו נעשתה כמפורט לעיל, ובשל המגבלה החוקית הנוכחית על רכישת גרעין שליטה, הרוכשים שקיבלו היתר מבנק ישראל לרכישת גרעין שליטה במוסד פיננסי, קיבלו לידיהם כוח רב, שאינו פרופורציונאלי למידת השקעתם הכספית. כך נוצר כשל בדמוקרטיה התאגידית, שכן הכוח לקבל את ההחלטות ניתן בידי יחיד או קבוצת יחידים, בעוד שבעלי הנכסים נותרים חסרי יכולת להביע את רצונם ולהשפיע על התנהלות הבנק שבו יש להם חלק.

18. לדוגמה, קבוצת אריסון נהנית משליטה בלעדית על הרכב הדירקטוריון של בנק הפועלים ולמעשה על שליטה אפקטיבית מוחלטת בבנק, למרות שבבעלותה רק כ-20% ממניותיו. המגבלה המונעת מרוכשים פוטנציאליים לרכוש מעל 5% מהמניות ללא היתר מביאה לכך שדי ב-20% מהמניות על מנת להיות בעל השליטה בפועל, ולא זו בלבד אלא שבעלי השליטה אף מחוסנים למעשה מפני השתלטות עוינת, וכך מוחמץ מנגנון המהווה תמריץ משמעותי להתנהלות יעילה ורווחית לכל בעלי המניות.

19. גם אצל המשקיעים המוסדיים, בדומה לבנקים, קיים פער בין הבעלות על ההון המנוהל לבין קבלת החלטות לגביו, שכן המוסדיים מנהלים את כספו של הציבור, המושקע בקרנות פנסיה וקופות גמל, כאשר קבלת החלטות נמצאת באופן בלעדי בידי של בעל השליטה בחברה המנהלת.

<sup>5</sup> William L. Megginson and Jeffry M. Netter, **From State To Market: A Survey Of Empirical Studies On Privatization**, Journal of Economic Literature (June 2001), p. 39-41 זמין ב-

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan035109.pdf>

<sup>6</sup> אוסטרליה, דנמרק, צרפת, גרמניה, ישראל, איטליה, הולנד, נורווגיה, פולין, פורטוגל, ספרד ושבדיה.

<sup>7</sup> שם, בעמ' 14.

<sup>8</sup> Meyendorff, Anna and Edward A. Snyder, "Transactional Structure of Bank Privatizations in Central Europe and Russia," *Journal of Comparative Economics* 25, 1997, p. 17 זמין ב-

<http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/2027.42/39394/3/wp2.pdf>

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076

شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076

E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



**20.** בשנים האחרונות גדלה כמות הנכסים של המוסדיים, והם מנהלים כעת כטריליון ₪, המהווים כ-40 אחוזים מתיק הנכסים של הציבור.<sup>9</sup> בהתאם לכך, גם חלקם בשוק האשראי גדל בהתמדה. חלקו של האשראי החוץ-בנקאי המקומי במימון המגזר העסקי הגיע ל-30 אחוזים ב-2010, לעומת כ-4% אחוזים בלבד לפני עשור.<sup>10</sup> המוסדיים מהווים את המקור הגדול ביותר לאשראי חוץ-בנקאי.

**21.** בשנת 2005, בעקבות רפורמת בכר,<sup>11</sup> הורתה המדינה לבנקים למכור את האחזקות שלהם בקופות הגמל וקרנות הפנסיה,<sup>12</sup> והם נמכרו לבתי השקעות ולחברות ביטוח. מטרת הרפורמה הייתה להקטין את הריכוזיות בשוק ההון, שנשלט אז כמעט באופן בלבדי על ידי הבנקים.

**22.** כאמור לעיל, הגופים המוסדיים הגדולים נמכרו לבתי השקעות ולחברות ביטוח אשר נמצאים בשליטת קבוצות עסקיות או אנשים פרטיים. לדוגמה, הפניקס ואקסלנס הן חלק מקבוצת דלק, כלל החזקות עסקי ביטוח נשלטת על ידי קונצרן אי.די.בי, מנורה-מבטחים נשלטת בידי מנחם גורביץ, והראל על ידי יאיר המבורגר. בדומה למצב בבנקים, השליטה במוסדיים מבוצרת בעזרת הוראת חוק הקובעת שלא ניתן לרכוש מעל 5% ממניותיו ללא היתר מהממונה.<sup>13</sup> במצב עניינים זה, אין כל ביטחון שהכספים לא מנוהלים על פי האינטרסים העסקיים של בעל השליטה, שלא בהכרח עולים בקנה אחד עם האינטרס של ציבור הלקוחות. המגבלה החוקית להשתלטות חיצונית על החברה מונעת תמריץ חשוב לניהול יעיל המיטיב עם ציבור הלקוחות.

**23.** יתרה מכך, אופיים המיוחד של בנקים ומוסדות פיננסיים אחרים מתבטא בכך שהם מנהלים את כספו של הציבור כולו, המופקד בידיהם. לפיכך, ריכוז השליטה במוסד פיננסי בידי גרעין שליטה הינו רגיש יותר מאשר שליטה ריכוזית בתאגיד ריאלי "רגיל". יש לזכור כי במצב השורר כיום, גם בעלי שליטה גדולים, המחזיקים בין 20 ל-50 אחוז מהון המניות של הבנק, ביצעו זאת באמצעות השקעה כספית המהווה אחוז מזערי בלבד מסך הנכסים שבניהול

<sup>9</sup> דו"ח בנק ישראל 2010, עמ' 142-143.

<sup>10</sup> דו"ח בנק ישראל 2010, עמ' 147.

<sup>11</sup> חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה) התשס"ה-2005, הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (עיסוק ביעוץ פנסיוני ובשיווק פנסיוני), 2005-התשס"ה – ה"ח 175 (2005).

<sup>12</sup> ר' ס' 27-ה' 127 לחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה) התשס"ה-2005.

<sup>13</sup> ס' 32 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 ("חוק הפיקוח על הביטוח"); ס' 9 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



**המוסדות הפיננסיים** – ועדיין מחזיקים בידיהם את השליטה דה-פקטו במוסדות אלה ובסכומים האדירים שבניהולם של המוסדות. **בכך נוצר פער בלתי סביר בין השליטה לבין הבעלות.** כאמור, שליטה זו מבוצרת על ידי החוקים המגבילים רכישת למעלה מ-5% ממניות בנק, חברת ביטוח או קופת גמל;<sup>14</sup> ובנק ישראל, המעניק היתרי השליטה בלעדיים.

## קריסת הקונספציה בדבר יציבותם של בנקים עם גרעיני שליטה

24. בנק ישראל קיים מדיניות ארוכת שנים התומכת בקיומו של גרעין שליטה מזוהה בבנק. הרציונאל המוצהר של דרישה זו היה למנוע השפעת גורמים לא רצויים על ניהול התאגיד הבנקאי מכוח החזקה במניותיו, לאיין את הסכנה שבשלטון מנהלים וניגודי העניינים העלולים להתלוות אליו, וכן להקטין את הסכנות ליציבות התאגיד הבנקאי עקב חילופים ושינויים תכופים ומזדמנים בשליטה בתאגיד הבנקאי, בהרכב מוסדותיו ובמיוחד הדירקטוריון שלו, דבר שעשוי להביא להעדפת שיקולים קצרי טווח על ידי שולטים מזדמנים. כמו כן, ניתן משקל לקיומה של "כתובת" מזוהה אליה ניתן לפנות במקרים של קשיים ושיבושים בפעילותו של תאגיד בנקאי, לרבות צורך בהון נוסף וכיוצא באלה. מעבר לכך, עצם הצורך בקבלת היתר שליטה, הינו כלי הסדרתי-פיקוחי על התאגיד הבנקאי ובמיוחד על בעלי מניותיו, בהינתן היכולת להתנות את מתן ההיתר בתנאים.<sup>15</sup>

25. ואולם, כפי שנראה להלן, רציונאל זה לא עמד במבחן המציאות. בפועל, בעלי השליטה בבנק אינם מהווים כתובת מספקת, שעה שאינם משתפים פעולה עם הנחיות בנק ישראל והמפקח על הבנקים. יש גם לתהות האם זה סביר שגרעין שליטה יעבור בירושה, או שינתן לאנשים שכל כישורם הוא שנולדו למשפחה עשירה. לא זו אף זו, קיומם של גרעיני שליטה גורם נזקים רבים לכלכלה בכללותה ולכיסו של הציבור הרחב שכספו מופקד בבנקים, כפי שיפורט להלן:

26. כבר במחקר משנת 2008 של מחלקת המחקר בבנק ישראל, נאמר:

*"ראשית, התברר כי התהוותם של גרעיני שליטה מביאה דווקא להחמרה של בעיית הסוכן, המתבטאת בניצול של מיעוט המשקיעים בידי הגרעין השולט. שנית, עוד בסוף שנות השמונים (Stulz, 1988; Shleifer and Vishny, 1988) נמצאו עדויות לווריאציה נוספת של בעיית הסוכן: ריכוזיות גבוהה בהחזקות*

<sup>14</sup> סי' 32 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 ("חוק הפיקוח על הביטוח"); סי' 9 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005.

<sup>15</sup> מתוך דו"ח הוועדה לבחינת היבטים הקשורים במכירת בנק לאומי באמצעות שוק ההון (2003) ("ועדת מראני"). רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076. شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076. 208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076 E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



החברה עלולה להביא ל"התבצרות" של הדרג הניהולי השולט ... ולהקצאה מוטת של מקורות החברה. שלישית, עצם ריכוז הדיון סביב פיזור רב של ההחזקות וגרעיני השליטה היה מוטעה, שכן הנחת היסוד שלו התבררה כשגויה: בעבודות אמפיריות שונות נמצא כי גרעיני שליטה אינם הטרוגניים, ולא עוד אלא שבעליהם נוהגים לשלוט בחברות רבות".<sup>16</sup>

27. ניתן להביא דוגמאות רבות למקרים בהם בעלי השליטה הכזיבו את הציפייה מהם להוות "כתובת אחראית", או לספק יציבות לבנק. נביא כאן רק מספר דוגמאות:

28. כפי שפורסם בתקשורת, במשך תקופה ארוכה התחמקו בעלי השליטה בבנק דיסקונט, קבוצת ברונפמן-שראן, מלהזרים הון לבנק כדי לחזק את הלימות ההון שלו ולהביאה לרמה הנדרשת לפי הוראות המינהל הבנקאי התקין של המפקח על הבנקים.<sup>17</sup> לאחרונה פורסם (דה-מרקר, 4/10/11) כי המפקח על הבנקים הצהיר על כוונתו להעלות את יחס הלימות ההון הראשוני הנדרש באופן משמעותי, לרמה של 11%. מי יתקע לידנו, כי הפעם בעלי השליטה יבצעו את הצעדים הנדרשים, כגון הזרמת הון עצמי, שינוי במדיניות האשראי, ועוד, במהירות וללא ניסיונות להתחמק? חשוב להזכיר כי יחס הלימות ההון הוא אינדיקטור חשוב ביותר למדידת יציבותו הפיננסית של בנק, המציין את היחס בין האשראי שהבנק מעניק לבין בסיס ההון שבעלותו, המשמש כ"כרית" לספיגת הפסדים אפשריים ומקטין את הסיכונים הכרוכים במתן האשראי.

29. בדומה להתנהלות בבנק דיסקונט, גם קבוצת עופר, בעלת השליטה בבנק מזרחי טפחות, לקחה על עצמה הלוואות רבות ומינפה עצמה בצורה שחורגת מתנאי ההיתר שניתן לה. למעלה משנה לא פעלה הקבוצה בהתאם להנחיות המפקח על הבנקים, להוריד את יחס חוב-הון בקבוצה או לוותר על היתר השליטה ולמכור את מניותיה בבנק.<sup>18</sup>

30. דוגמה נוספת לקוחה מהתנהלות בנק הפועלים. כפי שפורסם בתקשורת, כאשר דרש המפקח על הבנקים לפטר את דני דנקנר מתפקידו כיו"ר בנק הפועלים בשל "שורה של כשלי ניהול בבנק"<sup>19</sup> שהבשילו מאוחר יותר לכתב אישום חמור נגדו בפרשת הבנק הטורקי (ר' להלן

<sup>16</sup> קונסטנטיין קוסנקו "התהוותן של הקבוצות העסקיות בישראל והשפעתן על החברות במשק" בנק ישראל - מחלקת המחקר 2002, עמ' 3-4.

<sup>17</sup> ראו כתבה בנושא: מיכאל רוכוורגר, <http://mymoney.nana10.co.il/Article/?ArticleID=807996>.

<sup>18</sup> [http://maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report\\_cd=668678](http://maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report_cd=668678)

<sup>19</sup> מצוטט ב: שרון שפורר "בנק ישראל: דני דנקנר והדירקטוריון לא מילאו חובותיהם" (דה-מרקר 30.4.2009) -

<http://www.themarket.com/markets/1.532356>



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



בפסקה 36, בעבירות של מתן שוחד, קשירת קשר לביצוע פשע, רישום כוזב במסמכי תאגיד, מרמה והפרת אמונים בתאגיד, הלבנת הון ועבירות מס - בעלת השליטה בבנק, שרי אריסון, "נעמדה על רגליה האחוריות" וסירבה לפיטורים.<sup>20</sup> לבסוף הודח דנקנר ישראל לאור דרישת המפקח על הבנקים.<sup>21</sup>

31. דוגמה נוספת היא הפרידה החפוזה מיו"ר דיסקונט הקודם, שלמה זוהר, אשר, כפי שפורסם בתקשורת, קיבל "מצנח זהב" בשווי של 7 מיליון ₪, וזאת בגלל שפוטר לאחר 3 שנים בתפקיד, למרות שחוזו היה ל-5 שנים. הפיטורין התרחשו בעקבות חילוקי דעות של בעלי השליטה העיקריים, אדגר ברונפמן ורובין שראן, מול מתיו ברונפמן. כאמור, אם מטרת המכירה לגרעין שליטה היא לתת יציבות למוסדות הפנימיים של הבנקים, נראה שדבר זה אינו קורה בפועל.<sup>22</sup>

32. בבנק שנשלט בידי אדם פרטי, משפחה או קבוצת שותפים, קבלת החלטות מבוססת על מקסום התועלת לבעלי השליטה, תוך הגדלת הנטייה ללקיחת סיכונים, שכן ככל שגדל הפער בין הבעלות על הון המוסד לבין השליטה בו, גדלה עוד יותר הנטייה ללקיחת סיכונים, שכן עיקר הסיכון מוטל על הציבור, בעוד שהרווחים הפוטנציאליים יזרמו בסופו של דבר לכיסו של בעל השליטה.

33. דוגמה טובה לכך ניתן למצוא בנושא הלימות ההון של הבנקים. הלימות הון היא אינדיקטור חשוב ביותר למדידת יציבותו הפיננסית של בנק. הנתון מציין את היחס בין האשראי שהבנק מעניק לבין בסיס ההון שבעלותו, המקטין את הסיכונים הכרוכים במתן האשראי ומשמש כ"כרית" לספיגת הפסדים אפשריים. הלימות ההון הראשונית, המציינת את ההון בעל היכולת הטובה ביותר לספיגת הפסדים,<sup>23</sup> הנדרשת ע"י המפקח על הבנקים - הינה 8%.<sup>24</sup> דרישה זו נקבעה בהתאם לתקינה הבינ"ל באזל II, אך היא נמוכה בהרבה מההון הראשוני שמקובל להחזיק במדינות ה-OECD - כ-12%. נתוני בנק ישראל לגבי 5 הבנקים הגדולים מראים שהבנקים עומדים במינימום הנדרש ומחזיקים מעל 8% של הון רוברד 1, (למעט מזרחי טפחות שמחזיק רק 7.71%), ועוד 5-6% הון רוברד 2, שהוא ההון הפחות "איכותי" שכן

<sup>20</sup> [http://www.israelhayom.co.il/site/newsletter\\_article.php?id=2388](http://www.israelhayom.co.il/site/newsletter_article.php?id=2388)

<sup>21</sup> <http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/075/321.html>

<sup>22</sup> עירן פאר וסטלה קורין ליבר, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000509627> (2009)

<sup>23</sup> הוראות ניהול בנקאי תקין 202. [http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/nihul\\_takin/202.pdf](http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/nihul_takin/202.pdf)

<sup>24</sup> הוראות ניהול בנקאי תקין 201, סי' 1, 40.

[http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/nihul\\_takin/201.pdf](http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/nihul_takin/201.pdf)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



מגולמים בו סיכונים מסוימים. כלומר, חלקו של הון רובד 2 גבוה יותר מהמקובל במדינות מפותחות, ומשמעות הדבר היא שהבנקים פחות בטוחים עבור המפקידים. אם הייתה ציפייה שגרעיני שליטה יהוו גורם של יציבות בבנק, דוגמה זו ממחישה גם היא שאין כל יתרון בקיומם.

## בעיית ניגוד-העניינים המובנית

**34. באופן טבעי, בעלי השליטה מנהלים את הבנקים על מנת למקסם את טובתם האישית, מתוך שיקולים שעשויים להיות זרים לטובת הבנק, בצורה שעלולה לגרום להפסדים כספיים של הלקוחות, דהיינו הציבור הרחב. גם לכך ניתן לתת דוגמאות רבות, ונביא כאן כמה מהן:**

**35. חברת תעשיות מלח, שהייתה בבעלות משפחת דנקנר, נטלה הלוואה מבנק לאומי בסכום של 1.4 מיליארד שקל כדי לרכוש 11.6% ממניות בנק הפועלים ולהקים גרעין שליטה בשותפות עם תד אריסון. מניות הפועלים שועבדו לטובת לאומי כחלק מהסכם ההלוואה. אחרי המשבר הקשה של האינתיפאדה השנייה ופקיעת בועת ההיי-טק, צנח שווי של הפועלים, והיה חשש שתעשיות מלח לא תוכל להחזיר את חובה, דבר שהיה גורם למניות הפועלים לעבור ללאומי. בשוק שבו בנקים שולטים זה בזה, ייתכן תסריט של אפקט דומינו שבו בנק אחד שנקלע לקשיים גורר אחריו בנקים נוספים.<sup>25</sup> בעקבות המקרה, בנק ישראל הוציא הוראה שהגבילה את האפשרות לרכוש מניות בנקים באמצעות אשראי מבנקים ישראלים אחרים. יצוין כי למרות מקרה זה, עדיין קיים בארץ מקרה של בנק המחזיק בבנק אחר: בנק דיסקונט מחזיק כ-26% מהבנק הבינלאומי הראשון, ושניהם בין חמשת הבנקים הגדולים בישראל.**

**36. בשנת 2005, בעת שדני דנקנר עדיין היה שותף בגרעין השליטה בבנק, ביצע הבנק עסקה לרכישת בנק פוזיטיף הטורקי. במסגרת העסקה שילם בנק הפועלים לחברת RP שבבעלות רפי ברבר, חברו של דנקנר, פיצויי עתק בגובה 25 מיליון דולר. הסכום היה גבוה בהרבה ממה שמקובל לשלם כעמלות תיווך בעסקות מסוג זה (יותר מ-20% מהיקף העסקה לעומת כ-2% -5% כמקובל), וכמו כן גבוה בהרבה מהסכום אותו התחייב הפועלים לשלם – לפי ההסכם, RP הייתה זכאית לעמלת תיווך של 5 מיליון דולר בלבד. לפי החשדות, לכל אורך הדרך לא גילה דנקנר לדירקטוריון הבנק על קשריו העסקיים עם ברבר.<sup>26</sup>**

<sup>25</sup> <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1198604>

<sup>26</sup> <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3530431,00.html>

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



37. כיום, בנק הפועלים, המצוי כידוע בשליטתה של קבוצת אריסון, מעניק אשראי בהיקף של כ- 1.7 מיליארד ₪ לחברות אחרות בבעלות הקבוצה, רובו לחברות שיכון ובינוי ודרך ארץ.<sup>27</sup>

38. דוגמה נוספת נוגעת למוסד פיננסי שאינו בנק: רק בשבוע שעבר עלתה לכותרות "תספורת" החוב החריפה, של כ-50%, שמציעה חברת דלק נדל"ן לבעלי האג"ח מסדרה ה' שלה. את החוב העצום, בסך של כ-2.2 מיליארד ש"ח, חבה דלק נדל"ן לציבור באמצעות הגופים המוסדיים, שהעניקו לה אשראי עצום באג"ח כמעט ללא שאלות או ביטחונות. התנהלות המוסדיים בפרשה זו מעלה תמיהות קשות בשאלה למי נתונה נאמנותם של המוסדיים: לציבור המשקיעים המשלם להם דמי ניהול גבוהים – או לבעלי ההון.<sup>28</sup>

39. דוגמה עדכנית נוספת היא סירוב הבנקים להעניק אשראי לזוכים במכרז הסלולר. חברות הסלולר הן מצרכני האשראי הגדולים של הבנקים. בפלאפון מחזיקה בזק, שהבנקים מחזיקים יחד כמעט 20% ממניותיה באמצעות כונס נכסים (בעקבות מימוש בטוחה של גד זאבי).<sup>29</sup> הבנקים סירבו להעניק לזכות אשראי, שהיה תנאי למימוש הזיכיון, אף שבנקים זרים הסכימו לתת. החשש הוא שהסירוב להעניק את האשראי נובע מניסיון להימנע מפתיחת התחרות בשוק הסלולר, דבר שיקטין את מתח הרווחים של החברות הקיימות בשוק, ויקשה עליהן להחזיר את חובותיהן לבנקים.

40. ראוי לציין, כי חלק מהמקרים המתוארים לעיל טופלו על ידי המערכת הרגולטורית, וחלקם לא. אך כלל לא בטוח שהפתרון טמון בחיזוק הרגולציה לבדו. מקרים אלו מעלים את הצורך לבחון לעומק האם מדובר לא במקרים ספיראדיים בלבד, אלא בבעיה מקיפה שהיא תוצאה של שיטה שמאפשרת התנהלות שאינה תקינה ואף מזמינה אותה - כל עוד הבנקים נשלטים על ידי אנשים פרטיים, ימשיך להתקיים החשש המתמיד שאינטרסים פרטיים משפיעים על ניהול כספי הציבור.

## בעיית ריכוזיות האשראי

41. נזק נוסף שנגרם לציבור כתוצאה מקיומם של גרעיני השליטה בבנקים, נובע מריכוזיות גבוהה של האשראי (לפי ענפים ולפי לווים) המוענק על ידיהם. ריכוזיות האשראי הגבוהה

<sup>27</sup> ראו כתבה - <http://www.themarket.com/markets/1.571509>.

<sup>28</sup> נועם בר "אלה האנשים שהלוו לתשובה 2.2 מיליארד שקל – ועכשיו הם שותקים" דה-מרקר (22.11.2011)

<http://www.themarket.com/markets/1.1572327>

<sup>29</sup> ראו כתבה בנושא - <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000679753>.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



לענף הנדל"ן חושפת את הבנקים לסיכונים שהתממשותם עלולה להביא לתוצאות קשות ביותר עבור המשק, בדומה לאירועי המשבר בארה"ב ב-2008. לפי הדו"ח השנתי של המפקח על הבנקים, ריכוזיות האשראי לפי ענפים בישראל גבוהה בכ-67% ממדד הריכוזיות הממוצע ב-36 מדינות.<sup>30</sup>

42. הקשר לגרעיני השליטה הוא בכך שרוב בעלי השליטה בבנקים מחזיקים גם בעסקי בניה ונדל"ן. כ-41% מסך האשראי שניתן על ידי הבנקים, מוזרם לענף הנדל"ן והבניה. שוק הנדל"ן חב אשראי בהיקף של כ-325 מיליארד ₪ (כ-115 מיליארד ₪ לקבלנים לפי הערכה<sup>31</sup> (ב-2010 הסך עמד על כ-105 מיליארד),<sup>32</sup> וכ-210 מיליארד ₪ למשכנתאות לציבור לצרכי דיור),<sup>33</sup> המהווים כ-41% מסך האשראי, שעמד ביוני 2011 על כ-792 מיליארד ₪.<sup>34</sup> ריכוז של 41% של האשראי לענף אחד הינו מסוכן ביותר, ומנוגד לכלל הבסיסי של פיזור סיכונים. האטה בענף הבינוי והנדל"ן עלולה לפגוע קשות ואף למוטט את הבנקים, ולפגוע בביקודנות הציבור: תרחיש זה מסתבר במיוחד לאור המחירים הגבוהים-מאוד בשוק הדירות, מצב שלדעת בנק ישראל מעלה חשש להתפתחות "מצב בוועתי" בשוק זה.<sup>35</sup> החשש הוא שירידת מחירים פתאומית ("התפוצצות הבועה") תביא לקשיים בהחזרי ההלוואות (בנק המזרחי, למשל, החליט להפחית את השקעותיו בענף מסיבה זו).<sup>36</sup> החשיפה הגבוהה של כל הבנקים לענף זה, תגרום לכך שהתרחיש המתואר ישפיע בצורה קשה ביותר על כל המערכת הבנקאית, בדומה להתפתחויות שהביאו למשבר המשכנתאות האמריקאי.

43. הריכוזיות הגבוהה של אשראי למספר קטן של לווים גדולים מביאה לחלוקה בלתי-הוגנת של האשראי על ידי הבנקים, המונעת מיוזמים ומעסקים קטנים לקבל הזדמנות עסקית שווה ומהווה הקצאת משאבים קלוקלת שבסופו של יום פוגעת בהתנהלות המשק וביעילותו - ולכן הסוגיה מחייבת התייחסות רגולטורית. 6 הקבוצות הגדולות במשק לוות מהבנקים כ-100 מיליארד ₪, שהם כ-25% מהאשראי העסקי של הבנקים.<sup>37</sup> כאשר מביאים בחשבון סיכונים

<sup>30</sup> בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתי 2010, עמ' 10-11.

<sup>31</sup> <http://www.themarket.com/markets/1.675487>

<sup>32</sup> "סקירת מערכת הבנקאות לשנת 2010", מצגת למסיבת עיתונאים של המפקח על הבנקים, שקף 6.

<sup>33</sup> <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum405h.pdf>

<sup>34</sup> "נתונים עיקריים על פעילות התאגידים הבנקאיים", בנק ישראל 30.6.2011, עמ' ח'.

<sup>35</sup> [http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/nat\\_bank/20110630/all\\_banks.pdf](http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/nat_bank/20110630/all_banks.pdf)

<sup>36</sup> "נתונים עיקריים על פעילות התאגידים הבנקאיים", בנק ישראל 30.6.2011, עמ' ד'

<sup>37</sup> דו"ח בנק ישראל לשנת 2010, פרק ד': "המערכת הפיננסית ויציבותה", עמ' 129 -

<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch10/heb/p4.pdf>

<sup>38</sup> ר' <http://www.themarket.com/markets/1.667634>

<sup>39</sup> לפי מרכז מחקר ומידע של הכנסת - <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02866.pdf>

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076

شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076

E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



אשראי נוספים (כגון ערבויות ונגזרות), נתוני סיכון האשראי גבוהים עוד יותר.<sup>38</sup> נתונים אלה מעידים על כך שהקצאת האשראי של הבנקים אינה שוויונית ואינה הוגנת.

44. ישנו חשש שהעדפת הלווים הגדולים נובעת מקיומם של קשרים אישיים, או אינטרסים עסקיים משותפים בין הלווים לבין בעלי השליטה בבנק. העובדה שאחוז כה גבוה מהמימון מגיע למספר מצומצם של לוויים גדולים, יוצרת מעגל של שעתוק שבו רק עסק גדול יכול לקבל הלוואה שתעזור לו להתפתח, וכך תורמת להנצחת הריכוזיות הכללית במשק.

45. ריכוזיות האשראי בשוק ההון גבוהה עוד יותר, ובאופן ניכר, מריכוזיות האשראי במגזר הבנקאי. לפי פרסום עיתונאי, המסתמך על נתונים שהגיש בנק ישראל לועדת הריכוזיות, לגופים המוסדיים נכסי אשראי בסך של כ-122.4 מיליארד ש"ח ל-10 הקבוצות הגדולות במשק, המהווים כ-15% מסך תיק החיסכון הפנסיוני, וכ-50.3% מתוך תיק ההשקעה העסקי.<sup>39</sup>

## בעיות של חוסר יעילות

46. בעיה נוספת, וידועה היטב, היא שמערכת הבנקאות מאשרת לבכירה משכורות עתק שלא תמיד מצויות בהתאמה לביצועי הבנק. מבדיקה שערך עיתון "גלובס" עולה כי מנכ"ל בנק מרוויח בממוצע פי 14 מעובד בבנק שלו.<sup>40</sup> בנוסף, מנהלים זוכים לפיצויי פיטורים מופלגים ומוגזמים, דוגמת הפיצוי של 7 מיליון ₪ לשלוש שנים שקיבל שלמה זוהר, מנכ"ל דיסקונט הקודם. בעלי שליטה רבים אף ממנים עצמם למשרות בבנקים שבבעלותם ומושכים משכורות עתק. ממחקר שפורסם בשנה שעברה אף עולה, כי נושאי משרות שהם גם בעלי שליטה, מקבלים בממוצע שכר גבוה יותר מאשר נושאי משרות אחרים.<sup>41</sup> בנוסף, עלות השכר בבנקים לכ 50,000 עובדים הינה כ 16 מיליארד שקל בשנה שהם למעלה מ-300 אלף שקל בממוצע לעובד בשנה.

<sup>38</sup> דה מרקר, 22.9.2011 - <http://www.themarker.com/opinion/%D7%9E%D7%A6%D7%91-%D7%94%D7%9B%D7%A1%D7%A3/1.1480460>.

<sup>39</sup> מירב ארלוזורוב "שוק ההון ריכוזי פי 3 מהבנקים" דה-מרקר (22.9.2011) -

<http://www.themarker.com/opinion/%D7%9E%D7%A6%D7%91-%D7%94%D7%9B%D7%A1%D7%A3/1.1480460>.

<sup>40</sup> <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000639988>

<sup>41</sup> "מחקר של רשות ני"ע אין קשר בין הביצועים לשכר", דה מרקר 5.8.10 -

<http://www.themarker.com/markets/1.581937>

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



47. חשוב לציין כי יעילות המערכת הבנקאית הינה נמוכה יחסית למקומות אחרים בעולם. ההוצאות התפעוליות של הבנקים הינן גבוהות (ביחס לסך הפדיון) ועומדות על 68%, לעומת 62.8% בקרב 19 מדינות שנבדקו במחקר מטעם המפקח על הבנקים.<sup>42</sup>

48. המצב אינו טוב יותר במוסדות הפיננסיים. דמי הניהול שגובים המוסדיים בישראל גבוה מאוד הן יחסית לעבר<sup>43</sup> והן יחסית למקובל בעולם,<sup>44</sup> וזאת ללא כל קשר לתוצאות המוצגות על ידיהם. המנהלים לא נמנעו מלמשוך לעצמם בונוסים של מיליוני שקלים גם כאשר נמחקו כ-20% מחסכונות הציבור בעת המשבר של שנת 2008, וגם כאשר אג"חים שרכשו עבור לקוחותיהם עוברים "תספורת" של עשרות אחוזים מהחוב. בדיקה עיתונאית העלתה כי ההוצאות על שכר בענף הביטוח מגיעות לכ-3.6 מיליארד ש"ח לכ-16,000 עובדים, כאשר לפחות 87 מנהלים בענף קיבלו שכר של למעלה ממיליון ש"ח.<sup>45</sup>

49. חוסר היעילות עשוי להצביע על קיומם של אינטרסים זרים בניהול הבנק כאשר בעל השליטה משתמש בו כדי להגדיל את רווחיו האישיים. כמו כן, חוסר היעילות מצביע על כך שהשוק הבנקאי אינו תחרותי דיו, כיוון שתחרות חזקה מאלצת את המתחרים להתייעלות מקסימאלית. למותר לציין כי כל ההפסדים שנגרמים לבנקים כתוצאה מחוסר יעילות תפעולית וכתוצאה ממשכורות מנופחות באים למעשה על חשבון ציבור המפקידים כמו גם ציבור בעלי המניות.

## מדוע תיקוני החקיקה וההמלצות עד כה אינם מספיקים

50. זה המקום לציין, כי המלצות הוועדה להגברת התחרותיות במשק, להפרדת החזקות במוסדות פיננסיים משמעותיים ונכסים ריאליים משמעותיים - אינן מספיקות. בשל הרף הגבוה שהוצב להגדרת "משמעותיים", נראה שרק שלושה מבעלי הון המחזיקים במוסדות פיננסיים (צדיק בינו המחזיק בבנק הבינלאומי, נוחי דנקנר (IDB) המחזיק בכלל ביטוח

<sup>42</sup> "סיקרת מערכת הבנקאות לשנת 2010", מצגת למסיבת עיתונאים של המפקח על הבנקים, שקף 15.  
<sup>43</sup> רון שטיין "בדיקת גלובס: כך "נוגסים" דמי הניהול בפנסיה שלכם" גלובס (22.11.2011) -

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000699694>

<sup>44</sup> אלינור ארבל ורחלי בינדמן "ישראל הכי יקרה בדמי ניהול הקרנות המנייתיות" כלכליסט (21.6.2011) -

<http://www.calcalist.co.il/markets/articles/0,7340,L-3521596,00.html>

<sup>45</sup> רון שטיין "חגיגה בביטוח: שכר הבכירים - 720 אלף שקל בחודש בממוצע גלובס (7.4.2011) -

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000636732>



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



ויצחק תשובה (דלק) המחזיק בפניקס) יצטרכו להיפרד מההחזקות הצולבות. משמעות הדבר היא שההמלצות לא ישפיעו כלל דווקא על שלושת הבנקים הגדולים שבהם גרעיני שליטה (להוציא בנק לאומי שאינו נשלט על ידי גרעין שליטה).

51. אך גם במקרים הבודדים שבהם בעלי החזקות צולבות יאלצו להפריד את החזקותיהם, הצפוי לקרות הוא שבעלי השליטה ימכרו את החזקותיהם לאחר, שיהפוך בעצמו לבעל גרעין שליטה, ויהיה המוציא והמביא במוסד הפיננסי שרכש. במקום לפזר את הריכוזיות שיצרו ההחזקות הצולבות, נגיע למצב שבו השליטה במוסדות הפיננסיים בסך הכל הועברה מידיהן של כמה משפחות - לידיהן של כמה משפחות אחרות.

52. היוצא מכל האמור, שכפי שניתן לראות מהדוגמאות לעיל, ניגודי עניינים יכולים להתקיים גם כשהמחזיקים הם שני אנשים שיש ביניהם קשרי משפחה, חברות או עסקים, ולא רק כשאותו אדם מחזיק בעצמו בתאגיד ריאלי ותאגיד פיננסי. **כל עוד יישמר המצב הקיים בו יחידים או משפחות מחזיקים בידיהם כוח בלעדי במוסדות פיננסיים, הוא בהגדרתו מצב שבו סכומים אדירים השייכים לציבור נשלטים על ידי אינטרסים פרטיים.** המלצות שיגדילו בכמות מועטה ביותר את מספר השחקנים המשפיעים על התנהלות כספי הציבור, ישפיעו על הריכוזיות במידה מועטה בלבד, בהתאם.

53. לדעתנו גם תיקוני החקיקה שעומדים כעת על הפרק במסגרת "חוק מראני"<sup>46</sup> אינם מספקים מענה הולם לבעיה הנדונה, כיוון שבסופו של יום גם הם משאירים את השליטה על כספי הציבור בידי יחידים, במקום להחזיר אותה לציבור. בדו"ח ועדת מראני צוין במפורש כי **"הועדה לא התמקדה בנושא הריכוזיות והתחרותיות בשוק ההון בכלל, ובענפי הבנקאות והביטוח בפרט, וזאת מתוך ההבנה כי על דעת שר האוצר ונגיד בנק ישראל יש להתייחס לנושא זה בנפרד ובהרחבה"**.<sup>47</sup>

54. הצעת החוק אינה מתיימרת לטפל בבעיית גרעיני השליטה ואינה מציעה דרך לפירוקם, בין על ידי הוראה ישירה ובין על ידי תמריצים עקיפים. הצעת החוק המדוברת נולדה כחלק מההיערכות להפרטת בנק לאומי, שאמורה ליצור לראשונה בישראל בנק ללא גרעין שליטה. היא כוללת תיקונים לחוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א-1981 ולפקודת הבנקאות 1941, שנועדו להתאים את דברי חקיקה אלו למסגרת הפיקוח הנדרשת למקרה של תאגיד בנקאי ללא בעל שליטה.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> הצעת חוק הבנקאות (תיקוני חקיקה) התשע"א-2011, ה"ח 557.

<sup>47</sup> דו"ח הועדה לבחינת היבטים הקשורים במכירת בנק לאומי באמצעות שוק ההון, 2002, בעמ' 7.

<sup>48</sup> שם, החלק הכללי לדברי ההסבר.



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



55. חוק מראני מציע שכל בעל מניות או חבר מחזיקים שברשותו 2.5% מהמניות יוכל להציע מועמד. הצד השני של המטבע הוא, שכל בעל מניות או חבר מחזיקים כאמור יוכל להציע רק דירקטור אחד, ולא יוכל להציע מועמד כל עוד מכהן דירקטור שהוא הציע. היתרון הגדול של הצעה זו הוא בכך שהיא מוחקת את היתרון של בעלי מניות גדולים, תמנע מהם להפוך לבעלי שליטה אפקטיבית בבנק, וכנראה תגרום להם להפחית את החזקותיהם בבנק לאזור ה- 2.5%.

56. כאמור, חוק מראני אמור לחול רק על בנק ללא גרעין שליטה. לדעתנו, ניתן להחיל הסדר דומה או את העקרונות העומדים בבסיס הצעת החוק גם על בנקים עם גרעיני שליטה, ולגרום לפירוק גרעיני ע"י הפיכת הבעלות על השליטה בבנק ללא משתלמת.

57. עם זאת, מלבד תחולתה המצומצמת של הצעה, לדעתנו היא לוקה בחסר מסיבות נוספות. לדוגמה, הצעה להתיר לחבר מחזיקים להציע מועמדים לדירקטוריון ולהגיע להסכמה לגבי הצבעה<sup>49</sup> תרחיב את מעגל המשפיעים, אך לא תאפשר למשקיעים הקטנים מהציבור להשתתף גם הם במשחק הדמוקרטיה התאגידית כפי שתאפשר הצעתנו לדוחות נגישים ולהצבעה אינטרנטית (ר' להלן בפרק הסיכום).

58. כמו כן, הצעת החוק מנסה להקטין את הפגיעה בבעלי המניות הקטנים ולחזק את כוחם בקבלת ההחלטות בבנק, אך עושה זאת בצורה בלתי מספקת. כך למשל, הגברת המגבלות על כשירות דירקטור הנתון בניגודי-עניינים<sup>50</sup> הינה צעד חיובי, אך היא בבחינת הנחת אספלטית לפצוע אנוש, כיוון שהיא לא מבטיחה את מקצועיותו של הדירקטור ואת הענקת מלוא תשומת לבו המקצועית לדירקטוריון אחד.

## סיכום והצעת מתווה לדיון בנושא

59. נפלה לידי קברניטי המשק הזדמנות היסטורית לתקן עיוותים חמורים ושורשיים הפוגעים במשק הישראלי. המחאה החברתית-כלכלית מעניקה רוח גבית חשובה ונדירה בעוצמתה ליצירת שינויים מרחיקי ראות ולכת.

<sup>49</sup> שם, פסקה 11 לתיקון חוק הבנקאות (רישוי), סעיף 34(א) לחוק המוצע ודברי ההסבר שם.

<sup>50</sup> שם, פסקה 7 לתיקון פקודת הבנקאות, סעיף 11(ב) לחוק המוצע ודברי ההסבר שם.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076

شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076

E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



60. לא נכון לדחות דיון וטיפול בנושאים המצויים בלב ליבה של סוגיית הריכוזיות להזדמנות אחרת, שכן הזדמנות כזו יתכן ולא תקרה על דרכה של המדינה בעתיד הקרוב והנזקים שהמצב הנוכחי יוצרים ועלולים לגרום לכלכלה בישראל הינם חמורים ביותר.

61. נוכח העובדה, כי הוועדה נמנעת מלעסוק ולטפל בנושא, נתכבד לבקש מכבודו לדון בנושא פירוק גרעיני השליטה במוסדות הפיננסיים ומינוי דירקטורים מקצועיים לבנקים במשרה מלאה ובשכר תחרותי. כמו כן נבקש מכבודו לדון בהמלצותינו בנושא, במתווה המשורטט להלן בקווים כלליים:

62. אנו סבורים, כי הדרך היחידה לממש הלכה למעשה את העיקרון הדמוקרטי גם במקרים הללו, חייבת לעבור דרך הצלע השלישית – נוסף על ניתוק ההחזקות הצולבות ופירוק פירמידות השליטה – של פירוק גרעיני השליטה בבנקים, אשר יחזיר את הכוח לידי של ציבור מחזיקי המניות כולו.

63. ראשית, יש לקבוע כי למשקיעים יתאפשר להחזיק בלא יותר מאחוז אחד מסך נכסיו של מוסד פיננסי. כך יושג ביזור מקסימאלי של השליטה על המוסדות הפיננסיים, ובעקבות כך תובטח קבלת החלטות אובייקטיבית ונקייה ככל האפשר משיקולים זרים.

64. שנית, בכדי להתגבר על השאלה: "כיצד ציבור המשקיעים עצמו אמור לשלוט? הרי הוא חסר ניסיון, אינו מיומן בניהול ואינו צפוי לקבל את ההחלטות הנכונות ביותר עבור המוסד הפיננסי!" – סבורים אנו, כי יש להתנות את העיסוק כדירקטור בתהליך הכשרה ייעודית, שיכלול עמידה בבחינה, ושבסופו יינתן רישיון מאת בנק ישראל. דירקטורים מקצועיים, שיעברו הכשרה ייעודית שתבטיח את כשירותם לתפקיד רב האחריות לו הם מיועדים, יפעלו אך ורק למימוש האינטרס של ציבור הלקוחות. כמו כן, בניגוד למצב השורר כיום בו דירקטורים מכהנים במקביל בדירקטוריונים של חברות רבות, שחלקן חברות-ענק שניהולן מורכב ביותר, הדירקטורים המקצועיים יחויבו לעבוד במשרה מלאה, בשכר תחרותי ובדירקטוריון אחד בלבד, כדי שיוכלו להעניק את מלוא תשומת הלב הנחוצה לחברה שעל ניהול מדיניותה הם מופקדים.

65. שלישית, בכדי להימנע ממצב של "שלטון מנהלים", אנו מציעים להחזיר את הכוח לציבור בעלי המניות ולהגביר את השפעתם על ניהול הבנק, וזאת באמצעות החלפת השיטה האנאכרוניסטית של הצבעה פיזית באסיפה הכללית, בהצבעות דרך רשת האינטרנט שיהיו נגישות לכל בעל מניות. כדי שכוח ההצבעה יהיה אפקטיבי, יש להנגיש גם את המידע

רח' יפו 208, ירושלים 94383 \* מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 94383 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: [economic@mqg.org.il](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://www.mqg.org.il)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



הרלוונטי על תפקוד הבנק לבעלי המניות הקטנים שאינם מקצועיים, וזאת על ידי מתן הוראה מוסדות להוציא דוחות שישקפו באופן נהיר ופשוט לציבור את ביצועי הדירקטוריון.

66. כאמור, למרות פניותיה הרבות של התנועה למען איכות שלטון בישראל אל חברי הוועדה ואל ראש המשלה ושר האוצר בבקשות לעסוק בנושא פירוק גרעיני השליטה בגופים פיננסיים, נראה כי נושא גרעיני השליטה לא זכה לתשומת הלב הראויה. לפיכך אנו מתכבדים לבקש מבנק ישראל ומהעומד בראשו להידרש לנושא זה.

67. לתגובתך המהירה, נודה.

בכבוד רב,

נילי אבן-חן, עו"ד  
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

נועם ריף  
מחלקת כלכלה ומחקר