



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

3.3.2013

נייר עמדה בנושא גרעיני שליטה

(בדגש על תאגידי בנקאיים)

לאחרונה, כמעט מדי יום ביומו נחשפים קוראי העיתונות הכלכלית בישראל לדיווחים באשר להתנהלות לא תקינה של בנקים וגופים מוסדיים בישראל. עסקאות לקידום האינטרס האישי על חשבון אינטרס המוסד, התנהלות לקויה של דירקטורים, חוסר היענות של בעלי שליטה לדרישות המפקת, בעלי שליטה שאינם מודעים להתנהלותם של יושבי ראש הבנק, דרישות בנק ישראל להפרשות אשראי נוספות למניעת סיכונים כלכליים ופיננסיים ועוד.

הנותר מי המאמין כיום כי "גרעיני שליטה" הם הדרך הטובה ביותר להבטיח את יציבות המערכת הבנקאית בישראל? לכאורה, הם מאפשרים כתובת זמינה ואחראית עבור הרגולטורים – המפקח על הבנקים והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון – המבקש לוודא כי התנהלותם נעשית בצורה תקינה, בפועל השיטה מאפשרת לבעלי השליטה לאחוז בהגה ללא איזונים ובלמים, למנות דירקטורים כרצונם, לנווט את הספינה בהתאם לאינטרסים הפרטיים שלהם ולא של כלל בעלי המניות, ציבור המפקידים או של המשק כולו. והכל – באמצעות כספי הציבור.

במסמך זה נבקש להתייחס בהרחבה להיבטים השונים של שיטת גרעיני השליטה. בתוך כך, נבקש להראות כי השיטה חדלה לשרת את הרציונאליים לשמם נולדה ולכן דינה להתבטל.

מבוא

1. השאלה בדבר זהות השולטים בגופים פיננסיים, עולה כיום חדשוון לבקרים, עת מתמלאת התקשורת בפרסומים אודות קשיים כלכליים משמעותיים מצד תאגידי אחזקות ענקיים, החייבים לבנקים מאות רבות ואף מיליארדי שקלים, וכן על רקע דיווחים בדבר פעילות דירקטורים שאינה עולה לכאורה בקנה אחד עם הנדרש על פי חוק.
2. ענייננו בסוגיה ראשונה במעלה בחשיבותה, שכן הבנקים מהווים את המסד עליו מושתת שוק ההון, ואין להמעיט בחשיבות שבניהולם באופן מקצועי ואובייקטיבי. במציאות, כך מתברר, השיקולים אותם שוקלים הדירקטורים אינם בהכרח לטובת התאגיד.
3. שיטת גרעיני השליטה שומטת את הקרקע מתחת למבנה העדין של חברה בע"מ, ומרוקנת מתוכן את מערכת הבלמים והאיזונים בין הדירקטוריון, האסיפה הכללית והנהלת החברה. אנו עדים לערבוב אינטרסים וקשרים בין כלל הגורמים, החל מבעל השליטה, דרך יו"ר הדירקטוריון ועד לדירקטורים החיצוניים, שאמורים להוות את הסמן הימני והמקצועי בניהול כל חברה, קל וחומר תאגיד המנהל את כספי הציבור.

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: mqg@mqg.org.il * Web Site: 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

4. במבחן המציאות והזמן, שיטת גרעיני השליטה, שנתפסה כנראה ככורח המציאות לאחר משבר וויסות מניות הבנקים בשנות ה-80, לא הוכיחה עצמה. בין אם מדובר בבעל בית שאינו מהווה כתובת לדרישותיו של המפקח על הבנקים, דרך היעדר פיקוח אפקטיבי מצד בעלי שליטה על בעלי התפקידים בבנק, וכלה בתמהיל האשראי שמעניקים הבנקים, שאינו מבטיח בלשון המעטה, את קיומה של אותה יציבות כה נדרשת.
5. הפתרון, אם כן, אינו נעוץ ברגולציה ופיקוח נוספים על המבקשים לרכוש שליטה בגופים הפיננסיים האמורים, כי אם בהעדפת פיזור השליטה וקביעת מגבלות אחזקה לבעלי מניות לצד עדכון ושיפור שיטות ההצבעה והגברת הנגישות על ידי יצירת מנגנון הצבעה דרך האינטרנט.
6. **שיטת גרעיני השליטה דינה לחלוף מן העולם.** היא חדלה מלשרת את הרציונאלים לשמם נולדה, היא מאפשרת לבעלי שליטה לשלוט ולנווט את פעילות הבנק כך שהחלטות שמתקבלות טובות בראש ובראשונה להם עצמם בעוד שהאינטרס הציבורי, כספי הציבור וטובת הבנק מתגמדים ונשכחים. **השיטה היא זו שאינה מספקת את התוצרים הנדרשים. היא זורשת החלפה בשיטה חדשה.**

שליטה בכספי ציבור

2. כידוע, קיימות שתי שיטות מקובלות בעולם לאופן החזקת מניות בחברה ציבורית. האחת, המקובלת בארה"ב ובאנגליה, הינה החזקה מבוזרת של המניות, כך שקיימים מחזיקים רבים וכל אחד מחזיק בכמות קטנה מאוד של מניות. מכאן שיכולת ההשפעה של כלל המחזיקים דומה. השנייה, החזקת בלוק מניות בהתאם לרישיון מטעם הרגולטור – זהו גרעין שליטה. החזקה כזו מקנה למחזיק יכולת השפעה גדולה בהרבה מזו הקיימת ליתר המחזיקים עד כדי כמעט ביטול יכולת השפעתם, היינו שליטה מוחלטת בכספי הציבור המופקדים בבנק.
3. שיטה זו האחרונה אומצה בישראל על ידי המדינה במסגרת הליכי הפרטת הבנקים ועודנה מתקיימת לגבי רוב התאגידים הבנקאיים. מבין חמשת הבנקים הגדולים במדינה, ארבעה נשלטים באמצעות גרעיני שליטה. מה המשמעות של שליטה זו? **משמעה כי שכבה זקה שולטת במאות מיליארדים רבים השייכים בעצם לציבור**, והדבר נכון אף באשר לגופים המוסדיים. זאת, מאחר שתאגידים אלו אינם חברות יצרניות אשר מחזיקות במוצר משלהן, כי אם נותנים שירותים עבור הציבור הרחב שמפקיד את כספו במעין "נאמנות" בידיהם ולהם הכוח לנהלו. כלומר, מדובר בגופים שתפקידם להחזיק ולנהל נכס שאינו בבעלותו. **חובתם כלפי הציבור אם כן, הינה מוגברת ורחבה.**

4. יש לזכור כי ההון העצמי שבידי הבנקים מהווה אחוזים בודדים מכלל הנכסים אותם הם מנהלים. בעוד ההון העצמי המיוחס לבעלי המניות בחמשת הבנקים הגדולים בישראל,

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: mqg@mqg.org.il * Web Site: 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

המהווה את שווי עודף נכסי הבנק על התחייבויותיו, עומד על כ- 68 מיליארד שקלים, הרי שסך הנכסים שמנוהלים על ידיהם מאמיר כדי 1,183 מיליארד שקלים ויותר.¹

5. הבעיה טמונה כאמור בעובדה שהשליטה בכספים אלו אינה שייכת לבעליהם הטבעיים, כי אם מוחזקת בידי אדם או קבוצת אנשים אשר בחירתם לא הייתה נתונה לשיקול דעת כלשהו של אותו ציבור שהכסף שייך לו. בעלי גרעיני השליטה מחזיקים בהון עצמי שמהווה, ברוב המקרים, **שברירי אחוז עד אחוזים בודדים** מכלל כספי התאגיד. למרות זאת, הם שולטים בכל מהלך, עסקה והחלטה. הם ממנים ומפטרים, קובעים דרך ומתווה.

מיהם בעלי השליטה?

מי הם אותם אנשים שזכו לאחוז במושכות במוסדות הפיננסיים החשובים במדינה?

"שליטה" העוברת בירושה

6. מדובר באנשי עסקים שלרוב נולדו לתוך עסקיהם של הוריהם, שקיבלו בירושה נדוניה בדמות שליטה בבנק או נכסים וממון לרכישת בנק. כך למעשה, אמנם חיים אנו בדמוקרטיה אך השיטה מאפשרת למערכת הבנקאות להתנהל להלכה כמשטר אוליגרכיה.

7. כך לדוגמא, שרי אריסון היא בעלת השליטה בבנק הפועלים, אך הכסף ששימש לקניית הבנק נצבר בעיקר על ידי אביה- טד אריסון. בדומה, בנק דיסקונט נשלט על ידי משפחת ברונפמן, שכספה נצבר לאורך דורות. ובאותו אופן השותפים בגרעין השליטה בבנק מזרחי טפחות-משפחת עופר, הם ממשיכי דרכם של סמי ויולי עופר.

8. בעניין דומה, טלו לדוגמא את דבריו מר שלמה אליהו, בעל השליטה הטרי בחברת מגדל, חברת הביטוח הגדולת בישראל ולשעבר בעל השליטה בבנק איגוד.² בלא להניד עפעף הסביר כי רכישת מגדל נעשתה על מנת להבטיח את עתידם של ילדיו. ילדיו! שיזכו מן הירושה שהושארה להם, בלא כל בדיקה האם מוכשרים הם לניהול כספי חיסכון ופנסיה של מאות אלפים בישראל.

¹ לדוגמא, ההון העצמי המיוחס לבעלי המניות של בנק הפועלים עומד על כ-23 מיליארד בעוד סך נכסי הבנק הוא כ-365 מיליארד- משמע, שיעור ההון העצמי עומד על כ-6% מכלל הנכסים המנוהלים על ידי הבנק; ההון העצמי המיוחס לבעלי המניות של בנק לאומי עומד על כ-23 מיליארד בעוד סך נכסי הבנק הוא כ-365 מיליארד- משמע, שיעור ההון העצמי עומד על כ-6% מכלל הנכסים המנוהלים על ידי הבנק; ההון העצמי המיוחס לבעלי המניות של בנק דיסקונט עומד על כ-10 מיליארד בעוד סך נכסי הבנק הוא כ-202 מיליארד- משמע, שיעור ההון העצמי עומד על כ-5% מכלל הנכסים המנוהלים על ידי הבנק; ההון העצמי המיוחס לבעלי המניות של בנק מזרחי-טפחות עומד על כ-7 מיליארד בעוד סך נכסי הבנק הוא כ-150 מיליארד- משמע, שיעור ההון העצמי עומד על כ-5% מכלל הנכסים המנוהלים על ידי הבנק; ההון העצמי המיוחס לבעלי המניות של בנק הבינלאומי עומד על כ-5 מיליארד בעוד סך נכסי הבנק הוא כ-101 מיליארד- משמע, שיעור ההון העצמי עומד על כ-6% מכלל הנכסים המנוהלים על ידי הבנק (מתוך אתר הבורסה, נכון לשנת 2011).

² ראה כתבה מדה-מרקר מיום 5.11.12 "שלמה אליהו: "באתי למגדל כדי לתת ולא לקחת"

<http://www.themarket.com/markets/1.1857203>

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: mqg@mqg.org.il * Web Site: 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

9. ניתן להמחיש את הבעייתיות בהיעדר יכולת השפעה של הציבור על מי שנבחר לשלוט בכספו, בעצם כהונתו הנוכחית של שלמה אליהו כבעל מניות מרכזי בבנק לאומי, אחד משני הבנקים הגדולים בישראל. מדובר באדם שהודה כי הוא מהמר באופן קבוע (אף אם בצורה חוקית), ושנקבע לגביו כי הוציא מהארץ כספים ללא דיווח בניגוד לחוק בשווי 60 מיליוני שקלים תוך שנמתחה על התנהלותו ביקורת ובשלה הוטל עליו קנס בגובה של 2.8 מיליון ₪, הקנס הגבוה ביותר מבין ההחלטות שפורסמו עד כה.³ אליהו השלים לאחרונה את רכישת חברת הביטוח מגדל, תוך לקיחת הלוואות רבות לא מבטלות מגופים פיננסיים אחרים לשם מימון הרכישה. האם אכן ראוי מצב בו אליהו יזכה לשלוט בכספי ציבור? האם סביר לתשוב שזו הייתה בחירת הציבור לו הייתה לו האפשרות לבחור? האם לא יותר סביר לפזר את השליטה בחברת מגדל מאשר להכינה כירושה לילדיו של מר אליהו?

רישיון לשליטה בתאגיד בנקאי תמורת הון עצמי מזערי

10. לצד זה, גרעיני השליטה נמכרו לאנשים שהונס האישי המושקע בבנקים מגיע לאחוזים בודדים מסך הנכסים המנוהלים על ידי הבנקים אשר רובם כאמור בבעלות הציבור. כך לדוגמא, חברת 'אריסון השקעות' שולטת על בנק הפועלים עם השקעה של כ- 1% מסך הנכסים של הבנק. באופן דומה שולט מוזי ורטהיים במזרחי טפחות באמצעות אחזקות של כ- 1% מנכסי הבנק. חברת 'טריטופז' של משפחת ברונפמן שולטת על בנק דיסקונט באמצעות החזקה של כחצי אחוז מסך נכסי הבנק. האם אין כאן סיכון מוסרי מובנה בחסות רעיון "גרעיני השליטה"?

כשלון הרציונאליים לקיומם של גרעיני השליטה

11. לא אחת נאמר לציבור בישראל שבעל בית במוסד פיננסי הינו כורח המציאות. ייתכן, כי גישה זו מקורה במשבר וויסות מניות הבנקים בשלהי המאה הקודמת, אז בשיא המשבר לא היה למי לפנות. לכן דורש הפיקוח על הבנקים כי לכל בנק או גוף מוסדי יהיה בעל בית שניתן יהיה לפנות אליו בכל בעיה ומכשול.

12. האומנם בעל שליטה מהווה כתובת עבור הפיקוח על הבנקים? האם הימצאותו של בעל בית ברור וידוע מסייעת לציבות הבנקים? האם בעל בית מוגדר מצליח למנוף את שליטתו לשיפור

³ מירב ארלוזורוב, שימוע לאליהו כתנאי לקבלת היתר שליטה במגדל, **the-marker** (4.6.2012) <http://www.themarker.com/markets/1.1722855>
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: 5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: 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

ביצועי התאגיד לטובת כלל בעלי המניות והמפקידים? אם נבחן שאלה זאת נגלה כי במבחן המציאות – השיטה נכשלה.

13. בעל שליטה ככתובת עבור הרגולטור.

13.1. בנק ישראל מעוניין לוודא כי ככל שיתגלו קשיים בתפקוד הבנק, יוכל הפיקוח על הבנקים לפנות לבעל בית מוגדר, שבכוחו לחייב את ההנהלה והדירקטוריון לסור בחזרה לדרך הישר או להזרים הון בשעת צורך. אמונה זו התנפצה לנגד עינינו בשנים האחרונות.

13.2. שרי אריסון, כבעלת השליטה בבנק הפועלים נכשלה בזיהוי וטיפול בהתנהלותו של יו"ר הבנק דני דנקנר, שפעל לכאורה בניגוד עניינים חמור, כאשר טובתו האישית בלבד לנגד עיניו, וכיום עומד על כך לדין. וכאשר הפרשה עמדה על סף פיצוץ והפיקוח על הבנקים דרש את פיטוריו של מר דנקנר כיצד פעלה בעלת השליטה? נלחמה בחירוף נפש בבנק ישראל במטרה למנוע את הפיטורים. נלחמה ולא יכלה. זו הכתובת לה קיווה בנק ישראל?

13.3. ומה באשר למשפחת ברונפמן השולטת בבנק? הפיקוח על הבנקים חזר ודרש מבעל השליטה כי יוגדל יחס הלימות ההון בבנק, מחשש לקשיי נזילות, אך ללא הועיל. רק לאחר שנתיים ניאותה המשפחה לפעול בהתאם לדרישות בנק ישראל. מה היתרון בבעל בית וכתובת אם הוא אינו פועל בהתאם להנחיות בנק ישראל?

13.4. לא זו אף זו – בנק דיסקונט, במודע, העדיף במהלך שנת 2011 להקטין את האשראי נטו לציבור על מנת לחזק את יחס ההון, וזאת על פני הנפקת מניות שהייתה מדללת ומחלישה את בעלת השליטה. במשך תקופה ארוכה התנהל הבנק עם יחס הלימות הון נמוך, כך שהסיכון לבעלי הפיקדונות גדל – טובת בעל השליטה באה על חשבון הציבור.

13.5. ודוגמא אחרונה תימצא בהתנהלותה של משפחת עופר, שסירבה במשך תקופה ארוכה לבצע שינויים בהרכב אחזקותיה, כפי שדרש בנק ישראל. מקור סירוב או אי היכולת של משפחת עופר להיענות לדרישות הפיקוח על הבנקים – סכסוך בני המשפחה שמנע פיצול והפרדה בין פעילות הנדלין לפעילות הבנקאית.

14. בעל השליטה כמקור ליציבות התאגיד.

14.1. משלמדנו, אפוא, כי קיומו של גרעין שליטה אין פירושו אוזן קשבת לדרישות הרגולטור, ייתכן כי נמצא את מבוקשנו בדמות היציבות שמאפשר בעל שליטה מוגדר למוסד הפיננסי.

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: mqq@mqq.org.il * Web Site: www.mqq.org.il



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

14.2. גם לכך אין כל סימוכין. ראשית, בנק לאומי שאינו מוחזק על ידי בעל שליטה בעל היתר הינו אחד משני הבנקים הגדולים בישראל ואין כל אינדיקציה כי ביצועיו לאורך השנים נופלים משל מתחריו. שנית, די לבחון את היקף האשראי הבנקאי בכללותו והרכבו. מתוך 900 מיליארד שקלים אשראי, כ 470 מיליארד מצויים בענף הנדל"ן, בין אם בצורת משכנתאות ובין אם בצורת הלוואות לגורמים בענף הבנייה. מדובר בכחצי מהאשראי הבנקאי הנמצא בענף שאינו יציב, שהשינויים בו תכופים. ואם אכן תצאנה לפועל תכניות ממשלתיות שונות, הרי שירידות המחירים יוכלו להכניס את כל המערכת הבנקאית לסחרור. יתרה מכך, מתוך כלל האשראי, 100 מיליארד שקלים הולוו לקבוצות העסקיות הגדולות. בכך לוקחים הבנקים סיכון נוסף בדמות קריסה של אחת הקבוצות. האם זוהי היציבות עליה דיברו ואותה חזו בפיקוח על הבנקים, אי שם בשנות ה-90 של המאה הקודמת?

14.3. הבנקים, כך מתברר, מעניקים אשראי נרחב מאוד לקבוצות העסקיות הגדולות במשק. ואין בכך פלא, שכן הקשרים בין בעלי השליטה לבין הקבוצות העסקיות ישיר, ברור וחזק. כך נוצרת ריכוזיות ומחנק אשראי ללוויים קטנים, ולענפים שאינם נשלטים באופן מובהק על ידי אותן קבוצות עסקיות.

14.4. עדויות נוספות חושפות כי לא אחת ספקים ומקורבים לבעל השליטה, הקשורים לעסקיו האחרים, פוסעים במסדרונות הנהלת התאגיד וסניפיו, ומקבלים הלוואות בתנאים נוחים. זו לא נורמה שמבטיחה יעילות, שקיפות ויציבות.

14.5. מפגשים בין בעלי שליטה למנהלי סניפים ומנהלי וועדות אשראי יכולים להתנהל בלא פיקוח, בלא בקרה ובלא דיווח. בהיעדר פרוטוקולים גלויים לציבור, לרגולטור אין כל יכולת לדעת האם, כיצד ובאיזו מידה מכוון בעל השליטה את פעילות התאגיד.

14.6. מתברר כי קיומם של גרעיני שליטה אינו תורם ליציבות וחוסנו הפיננסי של התאגיד. נהפוך הוא, שיטת גרעיני השליטה חושפת את הציבור לעסקאות בעלי עניין, לעסקאות בין קרובים ומקורבים, להלוואות ענק ללא בטוחות מספקות.

15. אם כן, לא רק שהתאגידים הפיננסיים 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 ובעלי הנכסים בתאגיד. 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.

מנגנון בעלי השליטה פוגע באיזונים של עקרון החברה בע"מ

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارح 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: mqg@mqg.org.il * Web Site: 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. כידוע, חברה בע"מ, הינה חברה בה ניתנת הגנה לבעלי המניות אשר מגבילה את חשיפתם האישית בחברה. כנגד סיכון היתר שעלולים לקחת בעלי המניות בשל הגנה זו, על חשבון הציבור, נבנה מנגנון המורכב משלושה אורגנים האמורים להוות ביחד מערכת איזונים ובלמים – ריבון (בעלי המניות); דירקטוריון (מתווה מדיניות); הנהלה (ניהול שוטף) – שתפקידו לאזן ולבלום את סיכוני היתר.

17. ואכן, המצדדים בקיומם של גרעיני השליטה יטענו – לתאגיד יש דירקטוריון, דירקטורים חיצוניים והנהלה מקצועית, אלו יוכלו למנוע ממחזיק גרעין השליטה בבנק ובכספי הציבור כבתוך שלו. אולם מבחן המציאות מלמד אותנו כי בהינתן גרעיני השליטה מערכת האיזונים והבלמים מופרת לחלוטין.

18. אחד מתפקידי הדירקטוריון, שנבחר על ידי האסיפה הכללית בבחירה דמוקרטית על דעת כלל בעלי המניות שהשקיעו בחברה, הוא פיקוח על ההנהלה. בנוסף, בתוך הדירקטוריון ישנם דירקטורים חיצוניים שאמורים לנטרל שליטת יתר של בעלי גרעין השליטה בדירקטוריון. אולם, בקיומו של גרעין שליטה שמבטל את כוח ההשפעה של יתר בעלי המניות נשלל היסוד הדמוקרטי באסיפה הכללית ומתערער חוסר התלות של דירקטורים עצמאיים בבעלי השליטה, מה שמביא לנטרול הדירקטוריון ושעבודו לבעל השליטה.

19. כך מתבטאת הפגיעה של גרעיני השליטה במנגנון הפיקוח והאיזון של חברה בע"מ. מנגנון מסוכן זה ניתן למצוא ברובם המכריע של התאגידים הבנקאיים והגופים המוסדיים בישראל.

דירקטוריון כגורם מאזן

20. לכאורה, הדירקטוריון אמור לשקול שיקולים הנוגעים לטובתה של החברה בלבד, ומטרתו העיקרית הינה השאת רווחיה לטובת בעלי המניות. אך די לקרוא את הפרסומים בתקשורת שחשפו את סדרי העדיפויות האמיתיים של דירקטורים בשניים מהבנקים הגדולים במדינה – פועלים ומזרחי-טפחות, בהם בעלי השליטה אווזים בגרעיני שליטה.⁴

21. מן המפורסמות כי תלותם של הדירקטורים, לרבות דח"צים בבעל השליטה מוחלטת. ברצונו, ימנה בעל השליטה דירקטור וברצונו ימנע את מינויו באסיפה הכללית. דומה כי לא קיימת ולו דוגמא אחת בה נבחר מועמד לדירקטוריון שלא בהסכמת בעל השליטה.⁵ בשיטת גרעיני השליטה הנהוגה בתאגידים הפיננסיים בישראל, מתאפשר שלטון של בודדים שלא נבחרו על ידי הציבור, ויודעים הדירקטורים היטב מי המושך בחוטים, ומה גורלו של דירקטור שהעז להמרות את פיו של בעל השליטה.

⁴ ראו סיון איזקו, דירקטורים במזרחי טפחות העדיפו את ענייניהם האישיים על פני טובת הבנק, "the marker" (4.11.2012); הילה רו, בבנק הפועלים היו"ר היה יכול להעביר כל החלטה שהוא רצה, "the marker" (4.11.2012).

⁵ וראו אסף חמדני, ריכוזיות השליטה בישראל, הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה (2009).
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: mqq@mqq.org.il * Web Site: www.mqq.org.il



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

22. טיוטת דו"ח בנק ישראל שפורסמה בתקשורת מוכיחה, אם הוכחה עוד נדרשת, כי הדירקטורים מהווים כלי בלבד בידי בעלי השליטה ומקבלים החלטות שאינן עולות בקנה אחד עם טובת הבנק והאינטרס הציבורי.

23. כיצד ניתן, אחרת, להסביר את הפרשה שתוארה בתקשורת על התנהלות בנק מזרחי למול חברת קרסו מוטורס?⁶ הדירקטורים בוועדת הביקורת, שהצביעו על ביטול המינוי הדירקטורית הנוספת, העדיפו להמשיך ולכהן בוועדה, ליהנות מתגמול של אלפי שקלים לישיבה – גם במחיר שהבנק יאבד לקוח עסקי גדול לטובת בנק אחר.

24. מה הטעם לסמוך ידינו על דירקטוריון, כאשר בנק ישראל קובע, בהתייחס לאותה פרשה, כי "הדירקטורים לא היססו ואישרו את הרשימות, למרות שהדבר הוביל [...] לפגיעה בטובת הבנק ולפגיעה בתפקוד ועדת הביקורת"; כי "החלטת הדירקטורים אף מעוררת ספק אם פעלו לטובת החברה [...] עולה לכאורה כי בהחלטה על איש ועדת הביקורת העדיפו הדירקטורים את העיקרון של שמירת האיזון על פני טובת הבנק". משמע, דירקטורים שוקלים שיקולים שאינם ענייניים בבואם לאשר פיטורי ומינוי דירקטורים. במצב עניינים זה, הסתמכות על הדירקטוריון לכוון את פעולות הבנק נדמית כאבסורד.

25. ומה באשר לבנק הפועלים? עדותו של מנכ"ל הבנק לשעבר שהתפרסמה בעיתונות מלמדת כי הלכה למעשה, "בבנק הפועלים היו"ר היה יכול להעביר כל החלטה שהוא רוצה".

26. פעולותיו של דני דנקנר, כאמור יו"ר הבנק לשעבר, המואשם כיום בהפרת אמונים, מרמה ועוד, שמות ללעג את המצדדים ברגולציה פנימית של תאגיד. ניתן לדבר גבוהה גבוהה בשבחי יכולות הפיקוח והביקורת של הדירקטוריון, או אז טופחת המציאות על פנינו. מה טעם בפיקוח, כאשר הגורם המפקח אינו אמין ולא ניתן לסמוך על שיקול דעתו?!

27. על כן, אין מנוס מקטיעת השפעתם של בעלי השליטה על רוב מבין חברי הדירקטוריון. בהקשר זה יצוין כי לעניות דעתנו, יש לקבוע כי בשלב ראשון לפחות 50% מן הדירקטורים ייבחרו על ידי ועדה חיצונית, שאינה בשליטתו של בעל השליטה. כך תובטח עצמאותם, כך יובטחו האינטרסים של התאגיד ושל ציבור בעלי הכספים וכך תשופר היציבות המערכתית.

28. הנהלה כגורם מאזן

⁶ במשך למעלה משנה (!) נכשל בנק מזרחי באישור עסקאות כדין עם חברת קרסו, שהייתה לקוח שלו, שכן שלושה מתוך ששת חברי ועדת הביקורת היו בעלי עניין אישי בחברת קרסו. השלושה סרבו לצאת מוועדת הביקורת, ורק לאחר מינוי דירקטורית נוספת אושרו העסקאות עם הלקוח. בכך לא הגיעה הסאגה לסיומה. שלושה שבועות לאחר מינוי הדירקטורית הנוספת, החליט הדירקטוריון להעבירה מתפקידה, שכן מינויה מפר את האיזון בין שתי קבוצות השליטה בבנק. וכיצד קיבל הדירקטוריון את ההחלטה? ללא כל חומר מקדים שנשלח לדירקטורים ומבלי שנושא ביטול המינוי היה מונח על סדר היום. מובן כי לאחר ביטול המינוי לא אושרו עסקאות נוספות עם חברת קרסו.



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

29. הנהלת התאגיד, ככל בעל תפקיד בכל תאגיד נדרשת לפעול לטובת האינטרסים של התאגיד עצמו. אך עינינו רואות כי מנכ"ל ושאר הבכירים מתמנים לרוב על ידי בעל השליטה או הדירקטוריון שנשלט ממילא על ידו. כך, נוצרת תלות, הדומה בהיקפה לתלות אותה חשים הדירקטורים, בין הנהלת הבנק לבין מחזיקי גרעין השליטה. במצב זה קשה לטעון כי ההנהלה אכן מהווה גורם מאזן ובולם לרצונותיו של בעל השליטה.

30. אף על פי כן ולמרות הכל, לא נאמר נואש. עדיין נותרה בידינו חומת המגן האחרונה, קו ההגנה הסופי – האסיפה הכללית בה בעלי המניות זכאים להשמיע עמדתם ולהצביע בהתאם. את כוחה של האסיפה הכללית נפנה לבחון כעת.

אסיפה כללית כגורם מאזן

31. הסתמכות על האסיפה הכללית לשם הגנת אינטרס ציבור בעלי המניות הינה מיושנת, ארכאית ואינה מותאמת למציאות ימינו. ראשית, בעלי מניות רבים כלל אינם מגיעים לאסיפות הכלליות. מבין אלו שכן מגיעים, לרוב לבעל השליטה יש ממילא את הרוב ועל כן אין כל משמעות להצבעה. אף אם יידרש בעל השליטה לתמיכה של חלק מבעלי מניות המיעוט באישור מועמד כזה או אחר, הרי שביכולתו למנוע אישור כל החלטה שיחפוץ. בכך, מופשטת האסיפה הכללית מכוחה.

32. שנית, מדובר על תאגידים המתקיימים ופועלים באמצעות כספים של הציבור. מי מייצגם? מי דואג כי האינטרס שלהם נלקח בחשבון? **כל פעולות התאגיד נעשות באמצעות כספים.** אין מדובר בתברה יצרנית שמייצרת ומוכרת מוצרים לציבור. מי אחראי לייצג את אינטרס הציבור באסיפה הכללית, בישיבות הדירקטוריון, בהחלטות ועדות הביקורת והאשראי?

33. כאשר בעלי השליטה, היינו מחזיקי גרעין השליטה, פועלים על פי האינטרס האישי שלהם; כאשר הדירקטורים, האמונים על הובלת הבנק לחוף מבטחים, פועלים כעושי דבר של בעלי השליטה; וכאשר האסיפה הכללית אינה מהווה אורגן מרתיע ואפקטיבי; או אז מופר האיזון העדין השומר על בכורתו של אינטרס הציבור בפעולות הבנק. **אין מנוס מקביעה ברורה – אבד הכלח על התפיסה הקיימת לפיה בעל בית בתאגיד הוא כורח המציאות.** לא ייתכן כי חשש קמאי ממשבר יוסיסות המניות 2' יוביל לפתרונות ששכרם יוצא בהפסדם.

34. שיטת גרעיני השליטה אינה תורמת, בתצורתה הנוכחית, לציבות הבנקים. השיטה מאפשרת לבעלי השליטה לשלוט ולנווט את פעילות הבנק באמצעות שליטה אפקטיבית על הדירקטורים, כך שהחלטות שמתקבלות טובות בראש ובראשונה- לבעלי השליטה. **האינטרס הציבורי, כספי הציבור, טובת הבנק- כל אלו מתגמדים ונשכחים מקום בו השיטה מאפשרת.**

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: mqg@mqg.org.il * Web Site: 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

35. חשוב להדגיש שלא יעזרו כל הדו"חות וכל השימועים - הבעיה אינה נעוצה בבעלי השליטה הנוכחיים. היא נעוצה בשיטה עצמה! היא שאינה מספקת את התוצרים הנדרשים והראויים. היא זו הדורשת החלפה.

טיעון השוואתי

36. בחינת השוואתית של שווקים מקבילים מלמדת כי בעלות על בנקים באמצעות גרעיני שליטה אינה דבר מקובל. בארה"ב מרבית הבנקים מנוהלים ללא גרעין שליטה, והבעלות מבוזרת 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 מצד אחד - ומצד שני, הרווח מעליית הערך המיידית עם פתיחת המסחר פוזר ברובו בין אזרחי המדינה. התוצאה תאמה, אפוא, לשאיפות, וגרמה להרחבה מסיבית של מעורבות האזרחים בשוק ההון בלונדון.⁷

37. בישראל, בנק לאומי שהינו אחד משני הבנקים הגדולים במדינה, הוא הבנק היחיד שמתנהל ללא גרעין שליטה.⁸ ניתן להיווכח, אם כן, כי בנק ללא גרעין שליטה יכול להתנהל באופן יעיל לא פחות אם לא יותר מזה שאין לו גרעין שליטה, ובו בזמן להימנע מהכשלים שפורטו לעיל בקיומו של גרעין שליטה.

המלצות התנועה

38. לאור חשיבותו של נושא זה, נבקש לדון בהמלצותינו בנושא, במתווה המשורטט להלן בקווים כלליים:

39. ראשית, יש לפרק את גרעיני השליטה – יש לקבוע בנוגע לשלושת הבנקים הגדולים כי למשקיעים יתאפשר להחזיק בלא יותר מאחוז אחד מסך נכסיו של המוסד הפיננסי. כך יושג ביזור מקסימאלי של השליטה על המוסדות הפיננסיים, תימנע בעקבות כך שליטה של אדם או קבוצת אנשים בכספו של כלל הציבור וכן תובטח קבלת החלטות אובייקטיבית ונקייה ככל האפשר משיקולים זרים.

40. שנית, יש לאפשר הצבעה באסיפה כללית באמצעות האינטרנט – 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

⁷ צבי זיו, The marker, <http://www.themarker.com/markets/1.935641>; לוי מורב, חשבים, <http://hashavim.co.il/article.aspx?WrlD=1&category=61&Artid=304> (2008).

⁸ מהנתונים של דו"ח בנק ישראל לשנת 2011 בנק לאומי הינו הבנק הגדול ביותר במערכת הבנקאות בישראל (29.6% מכלל המערכת)

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للمراسل: 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: mqg@mqg.org.il * Web Site: 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

הכללית, בהצבעות דרך רשת האינטרנט שיהיו נגישות לכל בעל מניות. כדי שכוח ההצבעה יהיה אפקטיבי, יש להנגיש גם את המידע הרלוונטי על תפקוד הבנק לבעלי המניות הקטנים שאינם מקצועיים, וזאת על ידי מתן הוראה למוסדות להוציא דו"חות שישקפו באופן נהיר ופשוט לציבור את ביצועי הדירקטוריון.

41. **שלישית, יש לבצע רפורמה בנוגע למינוי וכהונה של דירקטורים בבנקים.** מדובר בפיתרון פרקטי ומעשי, שיוכל להוות צעד ראשון ברפורמה המבנית שנדרשת מהמערכת הבנקאית. יש לנתק לפחות את מרבית הדירקטורים מבעלי השליטה בכדי "להפיה רוח חיים" בעקרון החברה בע"מ ובמנגנון האיזונים של שלושת האורגנים, ולהחזיר לדירקטוריון את כוחו בהתמודדות עם בעיית הנציג מסוג בעל שליטה-בעלי מניות מיעוט.⁹ **אמצעי אפשרי ליצירת הנתק הוא העברת סמכות המינוי של 51% מהדירקטורים, בשלב הראשון, לוועדה חיצונית.**¹⁰ בנוסף, יש לאמץ תפיסה ניהולית-פיקוחית חדשה לפיה אדם יכהן בדירקטוריון אחד בלבד במשרה מלאה ומינויו יותנה בקבלת רישיון המבוסס על תנאי סף אובייקטיביים וביניהם הכשרה מקצועית ספציפית לתפקיד הדירקטור בתאגיד בנקאי.

סיכום

42. **הגופים הפיננסיים במשק מהווים את המסד עליו מושתת שוק ההון. מוסדות אלו, והמוסדות הבנקאיים בפרט, משמשים למימון, ליווי וניטור הפעילות הכלכלית במשק, ועל כן שומה על קובעי המדיניות להקדיש תשומת לב מיוחדת להסדרת האופנים בהם פועלת ובעיקר נשלטת מערכת זו. גרעיני השליטה הם בעלי השפעה עצומה על המשק, והם נוצרים תוך השקעה מזערית מצד בעלי ההון (יחסית להיקף פיקדונות הציבור) ומייצרים חשש אמיתי להעדפת האינטרס האישי על פני האינטרס הציבורי.**

43. **קיומם של גרעיני השליטה פוגע פגיעה מהותית במבנה התאגידי הראוי לפי החוק. ביטול האלמנט הדמוקרטי בפעולת האסיפה הכללית ונטרול הדירקטוריון כגוף הפועל לטובת כלל בעלי המניות מנוגדת למהות העיקרון של חברה בע"מ וכתוצאה מכך למהותם של תאגידיים בנקאיים וגופים מוסדיים כ'נותני שירות' עבור הציבור דרך ניהול כספו.**

44. **שיטת גרעיני השליטה לא הוכיחה עצמה במבחן הזמן והתוצאה. היא אינה תורמת ליציבות תאגידיית, אינה מאפשרת כתובת ברורה עבור הרגולטור ומאפשרת למעטים ובחזים לשלוט בהשקעה מינימאלית וזניחה על סכומי עתק השייכים לציבור.**

⁹ ראה דו"ח ועדת גושן, עמ' 8 וכן המנגנון שאומץ באנגליה ב- The Combined Code on Corporate Governance, July 2003, section A.3.2

¹⁰ ניתן לחשוב על דרכי מינוי אחרות אולם הרעיון המרכזי הוא כאמור ביטול הפרקטיקה של מינוי דירקטורים על ידי בעל השליטה (תוצאה של היעדר כוח השפעה ליתר בעלי המניות).

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: mqg@mqg.org.il * Web Site: 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

45. הפיתרון המתבקש – ביטול ופיזור גרעיני השליטה. יש לנתק את קשריהם של בעלי השליטה עם הדירקטורים, האמונים על פיקוח ובקרה על הנהלת הבנק. מדובר בצעד ראשוני, פרקטי ופשוט ליישום המבטיח אפקטיבית את עצמאות הדירקטורים, את האינטרס הציבורי ואת חוסנה של המערכת הבנקאית.

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: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il