



נייר עמדה בנושא:

המלצות הועדה להגברת התחרותיות בענף הבנקאות

1. **המערכת הבנקאית בישראל מאופיינת בריכוזיות גבוהה**, דבר הבא לידי ביטוי בחמש קבוצות בנקאיות עיקריות (בנק לאומי, בנק הפועלים, בנק דיסקונט, בנק מזרחי טפחות והבנק הבינלאומי) שמחזיקות במעל 95% מכלל המערכת הבנקאית וכן בשליטת שני הבנקים הגדולים בכ-60% מהנכסים בענף. מיעוט בנקים השולטים ברוב המכריע של פיקדונות הציבור, מגוון עמלות רחב, ריביות גבוהות ופערי כוח מובנים בין הבנקים ללקוחותיהם - כל אלו מהווים את מנת חלקו של האזרח, הניצב בפתחו של בנק בישראל. **מאפייני ריכוזיות אלו מקטינים את התחרותיות, מגדילים את העלויות לציבור ומגדילים את הסיכון המוסרי.**
2. לאור מרכזיות המערכת הבנקאית, מציאות של היעדר תחרותיות וחוסר היעילות שנגזר ממנה עלולים לגרום עלויות כבדות שיושגו על הציבור. הוועדה להגברת התחרות בענף הבנקאות (להלן: "ועדת זקן") הוקמה במטרה לדון ולגבש פתרון לבעיית הריכוזיות והיעדר התחרות במערכת הבנקאות בישראל.
3. פתרונותיה של ועדת זקן, שישבה על המדוכה לאורך השנה האחרונה, טובים וראויים ומגבירים מחד את השקיפות ויכולתו של הלקוח להתמודד עם פערי הכוח והמידע בינו לבין הבנק, ומאידך מבקשים ליצור תנאים לכניסת שחקנים חדשים, הן לתחום הבנקאות הקלאסי, קרי ניהול פיקדונות הציבור והן בתחום מתן האשראי לעסקים קטנים ובינוניים. **יחד עם זאת-**

בעוד שתנאים אלו הכרחיים, הם אינם מספיקים!

יש לתת את הדעת למספר נושאים נוספים, קריטיים לתפקודו התקין של השוק:

הפרדה בין הבנקים לחברות האשראי

פירוק גרעיני השליטה בבנקים

רפורמה עמוקה בהליכי הכשרת ומינוי דירקטורים בענף הבנקאות

הפרדת חברות האשראי מן הבנקים:

4. שוק האשראי ללקוחות פרטיים וקמעונאיים בישראל מאופיין במחנק אשראי, שנובע מן השילוב בין דומיננטיות המערכת הבנקאית לבין הנטייה המובנית מצד הבנקים להעדיף להעניק אשראי לחברות והקבוצות העסקיות הגדולות במשק.
5. הגופים המוסדיים נמנעים מלהעניק אשראי ללקוחות פרטיים וקמעונאיים בעיקר מכיוון שאלו אינם מדורגים על ידי חברת דירוג, והחוק מגבילם מלהשקיע את כספי הציבור באפיקים שאינם מדורגים. חברות האשראי, מצידם, ממאנות להעניק אשראי נרחב למשקי בית ועסקים קטנים ובינוניים (להלן: "אשראי קמעונאיים") - חברות האשראי אחראיות לכ-2.3% מהאשראי הצרכני בישראל בלבד, בעיקר הלוואות עד לגובה 50 אלף ש"ח, וזאת ללא כל

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)

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



סיבה הנראית לעין, למעט- העובדה כי כל חברות האשראי מוחזקות על ידי הבנקים בישראל! מובן, אפוא, כיצד קבעה וועדת זקן כי בתחום מתן האשראי הקמעונאי קיים מונופול לבנקים בתור נותני אשראי, שמפעילים, כך על פי הוועדה כוח שוק כלפיי הלקוחות וגובים מחירים גבוהים עבור שירותים בנקאיים.

6. מצב עניינים זה אינו גזירה משמיים או חוק טבע!

7. על רקע גישת הוועדה באשר להקמת מנגנונים שיאפשרו שילוב הגופים המוסדיים בשוק האשראי הקמעונאי, בולט חוסר התתייחסות לגורם נוסף שייתכן ויכול להוות מתחרה ראוי לבנקים בהעמדת אשראי קמעונאי- חברות כרטיסי האשראי, שכיום נשלטות על ידי הבנקים עצמם.

8. חברות כרטיסי האשראי יכולות להוות מתחרה ראוי לבנקים בשוק האשראי. הם מנהלות כספים במיליארדים, מתזיקות במידע בסיסי על לקוחותיהן ועל רקע ההצעה ליצירת תעודת זהות בנקאית שתמצא בידי הלקוח ותוכל לשמש ככלי עזר להערכת יכולתו הכלכלית והסיכון הגלום בהלוואה שתינתן עבורו, הרי שנדרש לבחון העמדת אשראי על ידן, לאור היתרונות בהגדלת היצע האשראי הקמעונאי- בין השאר הקטנת ריבית האוברדראפט ללקוחות פרטיים.

9. כל עוד חברות כרטיסי האשראי מצויות בשליטת הבנקים, פיתרון זה לא יצליח. האפשרות כי חברת ישראלכרט הנשלטת בידי בנק הפועלים, או חברת לאומי קארד הנשלטת בידי בנק לאומי יבקשו להעמיד אשראי ללקוחות פרטיים ועסקים קטנים, תוך קריאת תיגר ישירה על בעלי השליטה שלהן- הבנקים, הינה בגדר משאלת לב בלבד.

פירוק גרעיני שליטה

10. הבנקים, כמוסדות פיננסיים מרכזיים מהווים את לב לבו הכלכלי של המשק, ולהתנהלותם יש השפעות רחבות היקף על כלל האזרחים. אופיים המיוחד של הבנקים 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".

11. לאורך העשורים שחלפו מאז הלאמת הבנקים בשנות ה-80, הופרטו רובם המוחלט של הבנקים בישראל בדרך של מכירת גרעיני שליטה למשקיעים או קבוצת משקיעים מוגדרת. בשל הדרישה החוקית לקבלת היתר מבנק ישראל לרכישה של 5% ומעלה ממניות מוסד פיננסי, נוצר מצב ייחודי לישראל בו קומץ אנשים פרטיים שולטים בגופים החזקים ביותר בכלכלה הישראלית, במקורות האשראי ובפיקדונותיו של הציבור הרחב. כל זאת באמצעות השקעה קטנה מאוד ביחס לסכומים האדירים המנוהלים על ידיהם. כך לדוגמא, חברת 'אריסון השקעות' שולטת על בנק הפועלים עם השקעה של כ 1% מסך הנכסים של הבנק. לצד זה, יש גם לתהות האם זה סביר שגרעין שליטה יעבור בירושה, או שיתן לאנשים שכל כישורם הוא שנולדו למשפחה עשירה.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מעו 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)

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



12. בעלי השליטה, שמחזיקים בשברירי אחוז מהונו העצמי של הבנק, זכאים למנות את מרבית הדירקטורים בבנקים. בכך נוצר פער בלתי סביר בין השליטה לבעלות או במילים אחרות, כשל בדמוקרטיה התאגידית, שכן הכוח לקבל את ההחלטות ניתן בידי יחיד או קבוצת יחידים, בעוד שבעלי מרבית הנכסים – הציבור שפיקדונותיו מהווים את עיקר המאזן של הבנק – נותרים חסרי יכולת להביע את רצונם ולהשפיע.

13. יתרה מכך, המגבלה המונעת רכישת מעל 5% מהמניות ללא היתר מביאה לכך שדי ב-20% מהמניות על מנת להיות בעל השליטה, ולא זו בלבד אלא שבעלי השליטה אף מחוסנים מפני השתלטות עוינת, וכך נוצרת שליטה מבוצרת ומוחמץ מנגנון המהווה תמריץ משמעותי להתנהלות יעילה ורווחית לכל בעלי המניות.

14. לצערנו, קיימות עדויות לכך שבעלי השליטה לעיתים מנהלים את הבנקים לטובתם האישית מתוך שיקולים שהינם זרים לטובת הבנק, בצורה שגורמת להפסדים כספיים של הלקוחות, דחינו הציבור הרחב - כל עוד הבנקים נשלטים על ידי אנשים פרטיים שהונם המושקע בבנקים מהווה שבריר מסך הנכסים בבנקים, ימשיך להתקיים החשש המתמיד שאינטרסים פרטיים משפיעים על ניהול כספי הציבור.

15. הרציונאליים המוצהרים של בנק ישראל ביצירת מצב זה, לפיהם גרעיני שליטה יביאו לניהול יציב יותר של הבנקים לצד מניעת הסכנות בשלטון מנהלים וניגוד העניינים שעלול להתלוות אליו, לא עמדו במבחן המציאות!

16. בחינת המצב בעולם מלמדת כי בעלות באמצעות גרעיני שליטה אינה נפוצה, אך די אם נבחן את המצב בישראל וניווכח בנקל כי אין צורך ב"בעל בית" מוגדר- בנק לאומי, המתנהל ללא גרעין שליטה, מוכיח זאת באופן עקבי לאורך שנים, בהיותו אחד משני הבנקים הגדולים בישראל.

17. לכן- יש לפרק את גרעיני השליטה ולקבוע כי למשקיעים יתאפשר להחזיק לא יותר מאחוז אחד מהון המניות של הבנק.

18. בנוסף, וכדי להתמודד עם תופעת שלטון המנהלים, יש 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, ותוך כך להנגיש את המידע הרלוונטי על תפקוד הבנק לבעלי המניות הקטנים שאינם מקצועיים, וזאת על ידי מתן הוראה למוסדות להוציא דוחות שישקפו באופן נהיר ופשוט לציבור את ביצועי הדירקטוריון.

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



הליכי הכשרת ומינוי דירקטורים

19. **הדירקטוריון אינו עוד בורג במכונה.** תפקיד הדירקטוריון בתאגיד בנקאי, ככלל חברה ציבורית, הוא להתוות מדיניות ולפקח על תפקוד ההנהלה. תפקיד זה גורר בעת הצורך התערבות בקבלת החלטות עסקיות מהותיות.

20. **מבנה הכהונה של הדירקטורים בענף הינו אחד הביטויים הבולטים לריכוזיות בו.** אלא שהמציאות כיום בנוגע להליכי מינוי וכהונת דירקטורים אינה עונה על הצורך בבקרה כאמור. בכלל המערכת הפיננסית קיימים 150-200 דירקטורים המפקחים על כ- 1.12 טריליון שקלים שמורכבים ברובם מפיקדונות הציבור ומהווים חלק משמעותי מכלל הנכסים הפיננסיים של הציבור וחלקם מכהן במקביל בתפקידי מפתח בתאגידים ריאליים ופיננסיים רבים במשק. אם לא די בכך, הדירקטורים ממונים ללא הכשרה מקצועית המותאמת לדרישות התפקיד, הם אינם מחויבים בבחינות או ברישוי כפי שניתן היה לצפות משומרי הסף של כספי הציבור ושל המערכת הכלכלית הישראלית בכללותה ומרביתם ממונים בצורה ישירה או עקיפה על ידי בעלי שליטה.

21. שתי בעיות עיקריות שלא זכו למענה בדוח וועדת זקן עומדות בפני חברי הוועדה: **הכהונה הצולבת והכפולה של דירקטורים** - דירקטורים במערכת הבנקאות מכהנים כדירקטורים בתאגידים ריאליים שלא עוברים את הסף שנקבע בהצעת חוק הריכוזיות, ואחרים מכהנים בגופים פיננסיים אחרים. מדובר במסלול התנגשות ידוע מראש - לא ניתן למנוע את ניגודי העניינים וחזקה עליהם כי יתגשמו ויפגעו לבסוף באינטרס היחיד שאינו מיוצג - האינטרס הציבורי של המפקדים והחוסכים; **התלות בין הדירקטור, לרבות הדירקטור החיצוני, לבין בעל השליטה** - בישראל כיום, דירקטור לא ימונה אלא בהסכמת בעל השליטה, וזאת למרות כללי ממשל תאגידי מחמירים שדורשים תמיכת רוב מבין בעלי מניות המיעוט לאישור כהונת דירקטורים חיצוניים.

22. אמנם, כללי ניהול בנקאי תקין של בנק ישראל באשר לדירקטורים, דירקטורים חיצוניים בפרט מחמירים ביחס לכללים הנדרשים מדירקטורים במוסדות פיננסיים אחרים. כך, דירקטור חיצוני נדרש להיות בעל תואר אקדמאי רלבנטי ולפחות לחמישית מהדירקטורים יהיה ניסיון בנקאי מוכח או מומחיות חשבונאית פיננסית. יחד עם זאת, לאור חשיבותם של הבנקים כשומרי הקופה הציבורית, וניסיון החיים שלימד כי אין בכללים האמורים כדי להבטיח כי הדירקטוריון יתנהל באופן חסר פניות, יש ללכת צעד נוסף שיבטיח סטנדרט ניהול איכותי ומקצועי.

23. **הפיתרון** - הבניית מסלול הכשרה מוסדר ובחינות רישוי המנוהלות על ידי רגולטור; הקמת מאגר דירקטורים חיצוניים העומדים בתנאי הסף; העלאת מספר הדח"צים בדירקטוריונים בענף הבנקאות וצמצום תלותם על ידי חלוקת הליך הבחירה בין ועדה חיצונית ובלתי תלויה לבין בעלי המניות, בראשם בעל השליטה.

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