

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: י" טבת, תשע"ט 18.12.2018
סומן: כ-17-15673

לכבוד

חברי ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת
הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים

שלום רב,

הנדון: ריכוז ביניים להצעות להמלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית

- בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:
- א. מזה מספר חודשים, יושבת ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים ("ועדת פישמן") על המדוכה, ועוסקת בניתוח ומיפוי כשלי האשראי שניתן ללווים עסקיים גדולים ולא נפרע כדין (להלן: "הוועדה").
 - ב. לשמחתנו, הוועדה מילאה את תפקידה עד כה בכבוד ראש, במקצועיות ובמסירות רבה. חברי הוועדה הקשו על הנחקרים בשאלות מורכבות ורחבות, ובד בבד חדות וברורות. מתשובות הנחקרים ניתן ללמוד רבות ולהפיק לקחים, ואנו סמוכים ובטוחים שכך ייעשה.
 - ג. בשלב זה, נבקש לרכז בפני הוועדה הצעות לשורה של תיקונים אופרטיביים, המתבססים על חומרי רקע שהעבירה התנועה לוועדה ועל תובנות שעלו בדיוני הוועדה. נוסף ונציין כי מטבע הדברים, ומאחר שכבר נקבעו בוועדה דיונים נוספים, הרשימה דלהלן אינה ממצה ובהמשך נבקש להעביר מסמך משלים שיכלול תובנות נוספות וירחיב עוד על תובנות אלו.
 - ד. לשם הנוחות, ומאחר שחלק ניכר מההצעות לתיקונים מתבססות על מחקר שהועבר לוועדה באמצעות מכתבים וניירות עמדה, נבקש להפנות כמקור כללי לרשימת המסמכים דלהלן:
 1. **מסמך א'**: "מורה נבוכים: מצע לדיון לוועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים גדולים – תקציר מנהלים" (דצמבר 2017).
 2. **מסמך ב'**: "שקיפות הפיקוח על הבנקים – מחקר משווה" (מרץ 2018).
 3. **מסמך ג'**: "שקיפות בפיקוח על הבנקים – השוואה לרגולטורים פיננסיים בישראל" (נובמבר 2018).
 4. **מסמך ד'**: "פיקוח ואכיפה על ידי הפיקוח על הבנקים להלכה (סמכויות) ולמעשה (הפעלתן) – השוואה לרגולטורים פיננסיים בישראל" (נובמבר 2018).

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)

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



5. **מסמך ה'**: "היעדר סמכות הפיקוח על הבנקים בעניין האזנות סתר וקבלת נתוני תקשורת – השוואה לרגולטורים פיננסיים בישראל" (נובמבר 2018).

6. **מסמך ו'**: "טיפול בבנקים באמצעות דיני הגבלים עסקיים כקבוצת ריכוז וכמונופולין" (נובמבר 2018).

ה. **לעמדת התנועה, התיקונים האופרטיביים שיפורטו להלן יטפלו מן השורש בליקויים שעמדו ביסוד הליכי האשראי שנבחנו בוועדה, וייטיבו עם הכלכלה הישראלית:**

1. **המלצות בתחום החקירה והאכיפה:**

א) הקמת מחלקת חקירות בפיקוח על הבנקים:

מוצע להקים מחלקת חקירות שתפעל במסגרת הפיקוח על הבנקים, במתכונת מקצועית וארגונית זהה, או למצער דומה, לזו של רגולטורים פיננסיים מקבילים בישראל (ובפרט לרשות הגבלים עסקיים, רשות ניירות ערך ורשות המסים). מחלקה זו תתמחה ותתמקצע בחקירות יזומות, יהיו לה תקנים ותכני הכשרה קבועים מראש, והיא תפעל לפי תכנית עבודה מסודרת שכוללת יעדי פעילות.

ב) הסמכת קציני משטרה בפיקוח על הבנקים:

מוצע שהפיקוח על הבנקים ישתמש בסמכותו לפי סי' 5(ג) לפקודת הבנקאות, על מנת להסמיק עובדי בנק ישראל לערוך חקירה פלילית כקציני משטרה. סמכות זו לא הופעלה בעשור האחרון, וכעת הפעלתה תאפשר להסמיק את עובדי מחלקת החקירות (שתוקם כאמור בהצעה א) לנהל חקירה פלילית. בנוסף, בגין החשש ל"שבי רגולטורי" בפיקוח על הבנקים, מוצע שלתפקיד חוקר במחלקת החקירות ימונו (ברובם) חוקרים בעלי ניסיון מהמשטרה או מרשות חוקרת אחרת.

ג) סמכות לבקש האזנות סתר לפיקוח על הבנקים:

מוצע לתקן את סעיף 1 לתקנות האזנת סתר, התשמ"ו-1986, כך שתחת הגדרת "רשות חוקרת אחרת" יופיע גם הפיקוח על הבנקים. צעד זה יעניק לפיקוח על הבנקים סמכות לבקש מהמשטרה להגיש בקשה לצו האזנת סתר בשמו (בדומה לסמכות הנתונה לרשות הגבלים עסקיים, רשות ניירות ערך ורשות המסים).

ד) סמכות לקבל נתוני תקשורת לפיקוח על הבנקים:

מוצע לתקן את סעיף 1 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007, כך שתחת הגדרת "רשות חוקרת אחרת" יופיע גם הפיקוח על הבנקים. צעד זה יעניק לפיקוח על הבנקים סמכות לקבל בצו נתוני תקשורת ממאגר מידע של בעל רישיון בזק (בדומה לסמכות הנתונה לרשות הגבלים עסקיים, רשות ניירות ערך ורשות המסים).

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



ה) סמכות חיפוש, עיכוב ומעצר לפיקוח על הבנקים :

מוצע לתקן את פקודת ו/או חוק הבנקאות, כך שהפיקוח על הבנקים יהא מוסמך על פי החוק וסדרי הדין הפליליים : לתפוס מסמכים ; לערוך חיפוש במקום שאינו בית מגורים ; לערוך חיפוש בבית מגורים (בצו) ; לעכב ולעצור אדם וכיו"ב. זאת, על מנת להשוות את סמכותו לרגולטורים הפיננסיים המקבילים בישראל (ובפרט לרשות הגבלים עסקיים ורשות ניירות ערך).

ו) שימוש בסמכויות אכיפה המוקנות לפיקוח על הבנקים :

מוצע שהפיקוח על הבנקים, יעשה שימוש הלכה למעשה בסמכויותיו לאכיפה לפי פקודת הבנקאות וחוק הבנקאות, ובפרט בסנקציות מנהליות לפי ס' 8א-8טו לפקודת הבנקאות, ובכללן הסמכות להטיל עיצום כספי ; להורות לבנק להימנע מסוגי פעולות ; לאסור על חלוקת דיבידנד ועל מתן הטבות לחברי הנהלה ; להגביל או להעביר מתפקיד נושא משרה ; לחייב תאגיד בנקאי לפרסם הפרות שביצע ועוד.

2. המלצות בתחום השקיפות :

א) תיקון חקיקה לריכוך הוראת הסודיות הבנקאית :

מוצע לתקן את הוראת הסודיות הבנקאית הקבועה בסעיף 15א(א) לפקודת בנק ישראל, על רקע הפרשנות המרחיבה שניתנה לסעיף בעע"מ 5089/16 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל** (פורסם בנבו, 30.5.2018), ואשר מאחוריה מתבצרים ומסתתרים הבנקים והפיקוח על הבנקים מפני ביקורת ציבורית ופרלמנטרית. בפרט, מוצע לשנות את סוג הוראת הסודיות, כך שזו תיהפך **מסודיות מוחלטת הלכה למעשה לסודיות יחסית הנבחנת לפי קנה מידה מהותי.**

ב) הגברת השקיפות בפיקוח על הבנקים :

בין שתתוקן הוראת הסודיות ובין שלא, מוצע להורות על : פרסום מדיניות האכיפה (מנהלית ופלילית) ; פרסום החלטות אכיפה כולל שמות המפוקחים ; פרסום תמצית, מסקנות, לקחים והמלצות של דו"חות ביקורות שבוצעו באופן עיתי ו/או יזום ; וכיו"ב. בכך ניתן להשוות את סטנדרט השקיפות של הפיקוח על הבנקים, לזה הנהוג אצל רגולטורים בנקאיים בעולם ואצל רגולטורים פיננסיים מקבילים בישראל (ובפרט לרשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון, לרשות הגבלים עסקיים, רשות ניירות ערך ורשות המסים).

ג) בקרה אודות מידע על חשד לפלילים שהועבר למשטרה ולפרקליטות :

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



מוצע שהפיקוח על הבנקים לנהל מאגר מידע ובקרה ביחס למידע אודות חשד לפלילים שנתעורר במסגרת עבודת הפיקוח והועבר לידי המשטרה והפרקליטות, ולפרסם לציבור כל העברה שכזו (כולל או לא כולל שם) וסטטוס הטיפול בה.

3. המלצות בתחום הריכוזיות:

א) קידום מהיר ויעיל של רפורמת שטרם להגברת התחרות בבנקים:

מוצע לתבוע יישום מהיר ויעיל של רפורמת שטרם להגברת התחרות בשוק הבנקאות, ולטפל בכל חסם ועיכוב המונעים יישום הרפורמה. בכלל זאת יש להורות על השלמת הפעולות הקבועות בחוק, שחלף זה מכבר המועד האחרון לביצוען, שקבוע אף הוא בחוק: קביעת תבחינים כמותיים למימוש הרפורמה; יציאה למכרז להקמת תשתית תקשורת בנקאית שתזיל עלויות לבנקים חדשים ותקל עליהם; הקמת תשתית שתאפשר ללקוחות להשוות עלות שירותים בנקאיים.

ב) הגבלת השליטה של הבנקים המסורתיים בבנקים דיגיטליים:

מוצע להגביל את השליטה של בנקים מסורתיים בבנקים דיגיטליים (כגון "פפר"), על מנת שתקום הזדמנות אמיתית לכניסת מתחרים חדשים לשוק בציר זה.

ג) טיפול יעיל בבנקים בעלי כוח שוק כמונופולין:

מוצע לוודא שמבחן "כוח שוק" ברפורמה בדיני הגבלים עסקיים יכלול בתוכו גם כוח שוק משותף הנובע מהתאמה אוליגופוליסטית, ובכך יאפשר לטפל בכשל השוק הנפוץ בשווקים אוליגופוליים ובכללם שוק הבנקאות.

ד) טיפול יעיל בבנקים בעלי כוח שוק כקבוצת ריכוז:

לחלופין, וככל שהתיקון לעיל לא יאומץ, מוצע לתקן את פרק 1ד לחוק ההגבלים העסקיים שעניינו קבוצות ריכוז, כך שיאפשר פיקוח ואכיפה בשווקים אוליגופוליים, ובכללם שוק הבנקאות. בפרט, מוצע לתקן את החוק כך שההכרזה על קבוצת ריכוז תהא דקלרטיבית בלבד, וכן ושיחולו עליה (בכפוף להתאמות הנדרשות) הוראות ס' 29א לחוק ההגבלים העסקיים, האוסרות על ניצול רעה של כוח מונופוליסטי.

ה) קביעת מנגנון להפניית הכנסת סוגיות לבחינת רשות הגבלים עסקיים:

מוצע לתקן את חוק ההגבלים העסקיים, ולקבוע במסגרתו מנגנון שבאמצעותו תוכל ועדת הכלכלה של הכנסת להפנות אל הממונה על הגבלים עסקיים סוגיות בעלות עניין ציבורי רב שעולות בדיוניה, לשם בחינה מקצועית ותחרותית. יצוין כי מנגנון דומה נוהג אצל ועדת ביקורת המדינה, המחזיקה בסמכות לדרוש ממבקר

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



המדינה להכין חוות דעת בתחום לבקשתה (סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958).

א) טיפול בפרצות חוק הריכוזיות (חברות זרות וחברות פרטיות):

מוצע לקדם תיקוני חקיקה שימנעו ריקון מתוכן של חוק הריכוזיות באמצעות "סתירת" הפרצות בדמות חברות זרות וחברות פרטיות. לשם כך, יש להשתמש באחד מבין הפתרונות הבאים, שהוצעו בעבר לוועדת הכספים ולשרת המשפטים:

(1) ביטול הפטור ממס שניתן בפקודת מס הכנסה ממס על דיבידנד בין חברות (למשל, חברת-בת שמחלקת דיבידנד לחברת-האם) והחלת מיסוי כאמור, באופן שיקטין את התמריץ לפעול באמצעות מבנה פירמידאלי;

(2) שינוי ההגדרה של "חברת שכבה" בחוק הריכוזיות, כך שתכלול גם חברות פרטיות, שותפויות או חברות זרות שלא נרשמו למסחר בישראל;

(3) שינוי אופן חישוב זכויות ההצבעה בחברה, כך שיתאם את ההשקעה ההונית של בעל השליטה ויצמצם את בעיית הנציג במבנה החזקות פירמידאלי.

4. המלצות לחיזוק מעמדם ונאמנותם של שומרי סף:

א) קציבת משך ההתקשרות עם רואה חשבון:

מוצע לקצוב את משך הזמן בו יוכל בנק או גוף מוסדי להתקשר עם רואה חשבון חיצוני לשם מתן שירותי ביקורת חיצונית. דהיינו, לקבוע חובת רוטציה בין רואי החשבון של הבנקים, על מנת שלא ייווצר מצב בו רואה חשבון אחד משמש בתפקיד עשרות שנים, בשל התלות והיחסים המיוחדים הנלווים לכך.

ב) מינו דירקטורים הולם, במשרה מלאה וללא ניגודי עניינים:

מוצע לחזק את הדירקטוריונים של הבנקים והגופים המוסדיים בשלושה אפיקים:

(1) קביעת חובה למנות דירקטורים שימלאו את תפקידם לפי חוק החברות במשרה מלאה, תוך מתן שכר עבור עבודתם בגין משרה מלאה. בדרך זו יגבר הפיקוח על ההנהלה, יתעצמו אחריות הדירקטורים וכוחם, ויפחת התמריץ של הדירקטורים לעבוד במקומות נוספים במקביל, לעיתים תוך ניגוד עניינים.

(2) הגבלת חברי הדירקטוריון בבנקים ובגופים המוסדיים, כך שלא יוכלו לכהן במקביל בדירקטוריונים של תאגידים ריאליים, על מנת שלא ייווצרו ניגודי עניינים במתן אשראי.

(3) קביעת תהליכים אחידים ואינטנסיביים למיון והכשרה של דירקטורים.

5. המלצות נוספות:

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



(א) הקמת ועדה פרלמנטרית המוסמכת לדון בסוגיות החוסות תחת סודיות בנקאית:

מוצע להקים ועדת משנה פרלמנטרית לוועדת הכלכלה או ועדת הכספים, אשר תהא מוסמכת לדון בנושאים החוסים תחת סודיות בנקאית. זאת, במטרה להחיל פיקוח פרלמנטרי על הפיקוח על הבנקים, בדומה לפיקוח על מוסדות הביטחון, המודיעין והחוץ במסגרת ועדת החוץ והביטחון.

(ב) העברת החלטות אשראי בגובה מסוים לאישור הפיקוח על הבנקים:

מוצע לקבוע בחוק, בתקנות או בהנחיה מנהלית, כי אשראי שמעמידים הבנקים מעל גובה מסוים (סביר להניח שיהא זה מיליארדי שקלים או מאות מיליוני שקלים) יועבר לאישור סטטוטורי על ידי הפיקוח על הבנקים. בנוסף, מוצע שהפיקוח על הבנקים ינהל בקרה על אשראי הניתן בסכומים גבוהים במיוחד, על מנת לוודא שלא נפגע אינטרס יציבות הבנקים ואינטרס הציבור הרחב.

(ג) הארכת תקופת צינון טיפול בבעיית "הדלתות המסתובבות":

מוצע להאריך את תקופת הצינון של חמשת נושאי המשרה הבכירים בכל גוף רגולציה פיננסית (לרבות המפקח על הבנקים, הממונה על רשות שוק ההון ורשות הגבלים עסקיים) כך שתימשך סה"כ חמש שנים מיום הפרישה מהתפקיד. בתקופה זו, מוצע כי נושאי המשרה לשעבר יזכו לשכר מלא ויעסקו בריכוז תובנות שעלו במסגרת תפקידם לצורך שימור ידע ארגוני ובפעילות מחקרית הקשורה בנושא.

(ד) הגברת הבקרה מול ועדות ההשקעות והאשראי בגופים המוסדיים:

מחקירת רשות שוק ההון עולה כי עיקר הבקרה שהרשות מפעילה מנותבת לבחינת יחסי הגופים המוסדיים וציבור החוסכים, אך אין בקרה מספקת בנוגע לאופן ניהול כספי ההשקעות והחלטות מתן האשראי לתאגידים במשק. בהקשר זה עולה חשש מארביטראז' רגולטורי ומימון צולב בין הגופים המוסדיים. משכך, מוצע כי יחוזק ויהודק הפיקוח בהיבטים אלו, ובין היתר: (1) תתבצע ביקורת בזמן אמת, כפי שעורך הפיקוח על הבנקים, ויותר; (2) יגובשו כללים בנוגע לתנאי הסף בהם ניתן להעניק אשראי כזה, סוגי בדיקות הנאותות הנדרשות, ההיקף המצרפי שגוף עסקי בודד יכול לקבל ועוד; (3) ינקטו סנקציות מרתיעות במקרים בהם ניתן אשראי בלתי הולם.

בכבוד רב,

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

יוסף גדליהו
רכז מחלקת כלכלה ומחקר

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