



– מורה נבוכים –

**מצע לדיון לוועדת החקירה הפרלמנטרית  
להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי  
ללוויים עסקיים גדולים**

**תקציר מנהלים**

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)



**”בית משפט זה, הדן בהליכי חדלות פירעון, לא נתקל במקרה כה קיצוני, שבו ניתנו אשראים על ידי מוסדות פיננסיים, קל וחומר בסכומים כה ניכרים, ללא כל בטחונות, מבלי שניתן הסבר לכך [...] ורב הסתום על הנגלה. אין ספק, כי התנהלות זו מחייבת בדיקה ובחינה של הרשויות המוסמכות”** (פר”ק 13-04-36681-04 הרמטיק נאמנות (1975) בע”מ ואח’ נ’ אי די בי חברה לפתוח בע”מ (4.5.2013) – הסדר החוב של החברות בקבוצת דנקנר)







## תוכן עניינים

7.....	<u>תקציר</u>
8.....	<u>רקע: שוק האשראי הבנקאי בישראל</u>
12.....	<u>אבני דרך לבדיקה: עיון במסמכים ושרטוט "חיי ההלוואה"</u>
16.....	<u>כשלים מבניים ברמת הבנקים</u>
21.....	<u>כשלים מבניים ברמת הרגולטור</u>
28.....	<u>כשלים מבניים ברמת המשק</u>
33.....	<u>אסמכתאות</u>





## תקציר

הפרשיות החמורות שהתגלו בשנים האחרונות, של מתן אשראי בנקאי בהיקפים עצומים ללווים גדולים מסוימים, פגעו אנושות באמון הציבור במערכת הפיננסית שאמורה לכאורה להעניק תנאי אשראי ולגבות חובות בגין אי-עמידה בהחזר הלוואה באופן הוגן לכלל הציבור ללא כל אפליה מבנית. ועדת החקירה הפרלמנטרית מגלמת הזדמנות פז להפוך את הסתום – לנגלה. התנועה לאיכות השלטון מציעה לחקור את הסוגיה בשלושה רבדים שונים:

א. **בחינת כשלי הקצאות האשראי** – החשש המרכזי הוא כי הבנקים מעניקים ללווים גדולים מסוימים העדפה מתמשכת בהקצאת ומיחזור אשראי בהיקפים עצומים ברמות סיכון גבוהות, מבלי לוודא קיומן של בטוחות הולמות ותוך הימנעות מנקיטה באמצעי גבייה מוחשיים. יש לעמוד על המקור לכשלים ולבחון אם נדרש חיזוק מעגלי ההגנה והבקרה של הבנק; מימוש האחריות האישית של נושאי משרה; וכיו"ב.

ב. **בחינת כשלי הרגולטור** – החשש המרכזי הינו כי הפיקוח על הבנקים לא מתפקד כרגולטור אפקטיבי ומרתיע המפעיל אמצעי אכיפה מוחשיים, אלא כמי שנתון בשבי רגולטורי ומהווה "יועץ ארגוני" הרואה עצמו תלוי ברצון הטוב ובשיתוף הפעולה של הבנקים. יש לבחון עריכת שינוי מהותי בתפיסת היסוד של הפיקוח על הבנקים, תוך הבהרת מחויבותו להגן על טובת הציבור במכלול, ולא רק על יציבות הבנקים. כן יש לבחון את הצורך להקצות כוח אדם ייעודי שיוכשר להפעלת סמכויות הפיקוח והאכיפה, כמו גם להרחיבן.

ג. **בחינת כשלי המשק: מבנה השליטה בחברות מובילות בתחום הריאלי והפיננסי** – החשש המרכזי הינו כי המבנה התאגידי והמיסויי הישראלי, אפשר למספר קטן של משפחות הון לשלוט בכלכלה הישראלית ויצר את הריכוזיות הרבה במשק. הריכוזיות היא שאפשרה מלכתחילה את עליית קבוצות הלווים הגדולים שזכו בתנאים מועדפים לקבלת אשראי ממונף והובילה לכוח ההשפעה העצום והמסוכן שצברו. באופן מעגלי, האשראי הוא שאפשר להם לצבור עוד ועוד כוח, ללא בסיס כלכלי או עסקי ממשי. לפיכך, יש לחתור למציאת פתרונות לכשלים המבניים הללו, ואלו בתורם יספקו מענה גם לבעיות המהותיות בהקצאת האשראי ללווים מסוימים.







## רקע: שוק האשראי הבנקאי בישראל

מערכת הבנקאות הישראלית מאופיינת ברמת ריכוזיות גבוהה ונשלטת ברובה על ידי קבוצה מצומצמת של בעלי הון, שברשותם אך אחוז מזערי מההון עליו הם מופקדים. בבנקים הגדולים בישראל ניתן לשלוט עם 20 אחוז מהון הבנק שהוא הלכה למעשה פחות מ-2% מסך הנכסים של אותו בנק. להתנהלות הבנקאית השפעה דרמטית על המשק הישראלי ככלל, ובפרט בכל הנוגע למדיניות הענקת האשראי המהווה מצרך יקר ערך.

### המספרים מספרים: המערכת הבנקאית בישראל

- העדר תחרות<sup>1</sup>:
  - 5 בנקים מחזיקים בכ-95% מכלל הנכסים במערכת הבנקאית;
  - 2 בנקים מתוכם (פועלים ולאומי) מחזיקים בכ-60% מהנכסים;
  - 0 בנקים חדשים הוקמו בחמישים השנים האחרונות.
- "שליטה בעם באמצעות כסף של העם"<sup>2</sup>: הבנקים בישראל מחזיקים **למעלה מטריליון שקלים**<sup>3</sup> מכספי הציבור (פי 2 מתקציב המדינה)<sup>4</sup>.
- ריכוזיות האשראי: כ-35% מהאשראי העסקי ניתן ל-20 הקבוצות הלזים הגדולות.<sup>5</sup> כ-40% מהאשראי לעסקים גדולים ניתן ל-6 מתוכם.<sup>6</sup>

**שוק האשראי הבנקאי בישראל מתאפיין ברמת ריכוזיות גבוהה תוך העדפה מתמשכת לקבוצות הלזים הגדולות ולבעלי הון מקורבים.** יתרון הגודל אינו מסביר לבדו העדפה זו – **השליטה שהייתה לקבוצות העסקים ברוב הבנקים והקשרים ההדדיים** בין קבוצות העסקים,<sup>7</sup> וכן **"אפקט ההילה"** של לזים גדולים מסוימים<sup>8</sup> הוכרו כגורמים בעייתיים נוספים אשר הובילו למציאות הקשה של העדפת הלזים הגדולים ובעלי הון מסוימים בהקצאת אשראי.

הנגישות לאשראי מובילה לכך שקבוצות אלו נוטות לשרוד יותר למרות שיעור החברות המפסידות בקרבן דומה לממוצע במשק ושיעור ההפסד בהן גבוה יותר, מה שמלמד על **הקצאת מקורות לא אופטימלית של אשראי וחוסר יעילות ברמת המשק** (בעלות על חברות, גם אם הן מפסידות, כחלק מקבוצה עסקית



מניבה ערך מוסף לקבוצה).<sup>9</sup> מעבר לכך, העדפה זו מייצרת מערכת בלתי הוגנת אשר פוגעת באמון הציבור במוסדות הבנקאיים.

העדפת לווים גדולים מסוימים בהקצאת אשראי באה לידי ביטוי לא רק בהקצאת האשראי הראשוני, אלא גם בגלגול ומיחזור ההלוואה. החשש המרכזי הנדרש בבדיקה הוא כי בניגוד להליך מתן האשראי הארוך והמדוקדק הנערך ביחס לאדם מן היישוב, העמדת האשראי ומיחזורו לאותם בעלי הון ומקורבים נערכה ללא בדיקה הולמת ווידוא כי קיימות בטוחות מספקות, ומבלי להפעיל אמצעי בקרה וגבייה לאורך חיי ההלוואה.

כך, בשנים האחרונות נחשפו מקרים חוזרים ונשנים בהם העמידו תאגידי בנקאיים אשראי בגובה מאות מיליוני שקלים חדשים ללווים מסוימים, תוך הימנעות מקידום הליכי גבייה מוחשיים כנגדם, אשר פעמים רבות הסתיימו בהסדרי חוב ומחיקת חובות בהיקפים עצומים ("תספורת").

#### המספרים מספרים: הסדרי חוב ותספורות ללווים גדולים<sup>10</sup>

- שאול אלוביץ' – נמצא במגעים לחתימה על הסדר חוב של כ-1.2 מיליארד ₪.
- אליעזר פישמן – ב-2017 פשט רגל בסכום של כ-4 מיליארד ₪, לאחר שלחץ ציבורי הביא לסיכול הניסיונות לחתום עימו על הסדר חוב.
- נוחי דנקנר – ב-2016 חתם על הסדר חוב בסכום של כחצי מיליארד ₪.
- בני שטיימינץ – ב-2016 חתם על הסדר חוב בו נמחק חוב של 72 מיליון ₪.<sup>11</sup>
- אילן בן-דב – בין השנים 2011-2016 חתם על שורת הסדרים למחיקת חובות בסכום של כ-650 מיליון ₪.<sup>12</sup>
- לב לבייב – ב-2009 ערך הסדר ראשון בו נמחק חוב של כמיליארד ₪; החל מ-2016 מתקיימים מגעים להסדר נוסף שיביא למחיקת כ-690 מיליון ₪.<sup>13</sup>
- יצחק תשובה – ב-2012 חתם על הסדר בו נמחק חוב של 1.4 מיליארד ₪.

התנהלות זו של התאגידי הבנקאיים אף גררה ביקורת מטעם בתי המשפט, שכתבו לא פעם כי הקצאת אשראי ללא וידוא קיומן של בטוחות מספקות מהווה



התפרקות של התאגיד הבנקאי מחובותיו ואחריותו הבסיסית לשמירה על יציבותו הכלכלית, וככזו המחייבת בחינה וחקירה.<sup>14</sup>

לסיכום, המערכת הבנקאית והאשראי הבנקאי בישראל מתאפיינים ברמת ריכוזיות גבוהה. מקרים חמורים שהתפרסמו בשנים האחרונות מעלים חשש ממשי כי מדובר בשיטה בה לווים גדולים מסוימים נהנים מהעדפה מתמשכת בהקצאת האשראי ובגלגול ומיחזור ההלוואה. מציאות זו פוגעת אנושות בכלכלה הישראלית ומחייבת חקירה מעמיקה.





## אבני דרך לבדיקה: עיון במסמכים ושרטוט "חיי ההלוואה"

על-מנת להבין מהו מקור הכשלים בשיטת הקצאת האשראי, נדרשת חקירה מעמיקה ומאומצת, המתחקה אחר אופן השתלשלות הלוואות במקרים ספציפיים מהם ניתן ללמוד אודות התמונה הכוללת. **התנועה מציעה לוועדה להתמקד בשלב הראשון בבחינה לעומק של שני מקרי בוחן – מתן ההלוואות לאליעזר פישמן ולנוחי דנקנר – על מנת לרדת לשורש העניין ולעמוד על מקור הכשלים מהם ניתן לצאת להבנת השיטה הכוללת ולגיבוש מסקנות והמלצות לעתיד.**

ניהולה של חקירה רצינית ומעמיקה על ידי הוועדה מחייב כי – א) חברי הוועדה יקבלו לעיונם את כלל המסמכים הרלוונטיים; ב) חברי הוועדה יבדקו את ניהולו של תיק האשראי בכל מהלך "חיי ההלוואה". ונפרט.

### א) גילוי ועיון במסמכים הנדרשים לחקר הפרשיות

כדי שהוועדה תוכל לערוך חקירה או בדיקה אפקטיבית, על חבריה לדרוש שיועברו לידיהם כלל המסמכים הרלוונטיים, מהם ניתן ללמוד כיצד נהגו הבנקים והרגולטורים לכל אורך חיי ההלוואות שניתנו לקבוצות פישמן ודנקנר. **גישה מלאה למסמכים הרלוונטיים הינה קריטית להליך הבדיקה**, לאור הערך האובייקטיבי והראייתי הטמון בהם, שצפוי לשפוך אור על הפרשיות ולסייע לגיבוש תמונה אמיתית ומלאה אודותיהן.

לשם כך מוצע, כי לכל הפחות תדרוש הוועדה שיובאו לעיונה כלל המסמכים הנוגעים לחובות של קבוצות פישמן ודנקנר בין השנים 2003-2017, ובכללם:

- **מסמכים בנקאיים:** פרוטוקולים והחלטות של הדירקטוריון, ועדות האשראי, וגופים דומים; מסמכי ההלוואות והאשראי שהועמדו לקבוצות, ומסמכי השעבוד והמשכון שהעמידו הקבוצות לבנק כנגד חובותיהן; הערכות השווי, הפנימיות והחיצוניות, שעמדו לעיני הבנק בקשר לקבוצות, וכן והביטחונות שהועמדו כנגד ההלוואות; דו"חות הביקורת, דו"חות של חטיבת ניהול הסיכונים וכל דו"ח פנים-בנקאי אחר; התכתבויות של הבנקים ונציגיהם עם הקבוצות ונציגיהן, בין שעניינם בנושאי האשראי ובין בכל נושא אחר.



▪ **מסמכים רגולטוריים:** דו"חות ביקורת שנערכו על ידי הרגולטורים העוסקים בחובותיהן של הקבוצות; סיכומי הפגישות, הפרוטוקולים, ההחלטות וכל מסמך אחר שנכתב על ידי הרגולטורים או המצוי בידיהם העוסק בחובות הקבוצות לבנק או מוסד ספציפי או למערכת הבנקאית או המוסדית כמכלול.

לא מן הנמנע, כי בפני הוועדה וחבריה יועלו טענות חיסיון בנקאי וכיוצא בזאת, הכל כדי למנוע חשיפה והעברה של מסמכים אלו. ראשית, יש להזכיר, כי אחת ממטרותיה המרכזיות של הוועדה היא השבת אמון הציבור במערכת הבנקאית ובפיקוח עליה, וזאת ניתן לעשות אך ורק בדרך של שקיפות מקסימלית ושיתוף הציבור. **שקיפות הינה ערך חיוני להחזרת אמון הציבור, להבטחת הרתעה אפקטיבית ואף לקידום יציבותה של המערכת הבנקאית.**<sup>15</sup> לכן, על הוועדה לפעול על מנת לחשוף לעיני הציבור את כלל המסמכים שאינם כפופים לחיסיון, ובכלל זאת להבטיח כי גם מסמכים המכילים תכנים חסויים יפורסמו תוך "השחרת" החלקים החסויים.<sup>16</sup> ושנית, ניתן להציע כי מסמכים שאין מחלוקת שהם חסויים יועברו לעיני הוועדה בלבד, תוך התחייבות חברי הוועדה כי לא יחשפו אותם ואת תכנם. במידת הצורך, וכמוצא אחרון, ניתן אף להציע כי לעניין זה תוקם ועדת משנה, שתפעל בדלתיים סגורות ובמקביל לדיונים בוועדה הראשית, והמסמכים יועברו לעיון החברים בה בלבד, כאשר תמציתם יועבר כפרפראזה לכלל חברי הוועדה.

### **(ב) שרטוט מהלך "חיי ההלוואה"**

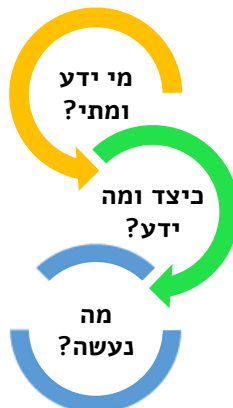
על מנת שבתום החקירה ניתן יהיה להסיק מסקנות ולהפיק המלצות אופרטיביות, יש להכין תחילה את הקרקע באמצעות ניתוח נרחב ומעמיק של פרשיות פישמן ודנקנר. לשם כך, נדרשת בדיקה מתוחכמת, שתעבור כשתי וערב דרך המערכת הכלכלית, הבנקאית והרגולטורית בישראל.

בשלב הראשון, התנועה מציעה כי הוועדה תעסוק **במיפוי כל אבן דרך ונקודת מפנה שהתרחשו במהלך חיי ההלוואות.** לדוגמא, במקרה של פישמן ניתן לראות ככאלו, בין היתר, את ההימור על הלירה הטורקית (2006) ואת המשבר הכלכלי ברוסיה (2014-2015). התוצר הסופי לשלב זה יהיה שרטוט מפורט של ההלוואות שניתנו וקורותיהן בכל אורך "חיהן" – ממועד בקשת האשראי ועד ההחלטה לבטל את הסדר החוב שהתגבש.



בשלב השני, לאחר גיבוש רשימת האירועים המהותיים, יהיה מקום לבחון ולבדוק מה ארע בכל אחד מהם בקרב כל אחת מהמערכות – הכלכלית, הרגולטורית והבנקאית – במטרה **לאתר את נקודות הכשל המרכזיות לאור סדרת שאלות בשלושה היבטים מרכזיים:**

- **הקצאת ההלוואה והבעיות בהשבתה:** מהו ההליך במסגרתו אושרה הקצאת האשראי; מיהם הגורמים המאשרים; האם הועמדו בטוחות מספקות; לפי מה נקבע שווי הבטוחות; כיצד הוערך הסיכון; כיצד עוגנו ההסכמים בין הצדדים; האם הבעיות שהובילו לחוסר היכולת להשיב את כספי ההלוואה היו ידועות מלכתחילה; האם ניתן היה לצפות ב"נורות אדומות" מראש, אשר לאור החשש והסיכוי להיווצרותן היה מקום להימנע ממתן ההלוואה מלכתחילה או להגבילה בתנאים מיוחדים; וכיו"ב.
- **דיווח וגילוי:** האם הועבר דיווח רשמי מטעם הלווים על אודות הבעיות אל הבנקים ומן הבנקים אל בנק ישראל, או שמא נודע להם על כך בעקיפין ובאמצעות התקשורת; האם הדיווח הועבר בזמן אמת או בדיעבד ובחלוף משך זמן קריטי; מיהם הגורמים ונושאי התפקידים אליהם דווח ובאיזו רמת פירוט; מהי חובת הדיווח לבנק ישראל, האם מולאה כדן, וכיו"ב.
- **צעדים לצמצום הנזק:** מה עשו הבנקים, הפיקוח על הבנקים וגורמים רגולטוריים נוספים, בתגובה לידיעות בדבר אי-יכולת הקבוצות לעמוד בחובותיהן; האם נעשה מאמץ להשגת מידע נוסף; האם נערך דיון רציני לגבי המשמעויות הישירות והעקיפות; מהם הצעדים שננקטו כדי למנוע נזק או למזעורו; אילו לקחים הופקו לטווח הקצר והארוך, כיצד יושמו וכיו"ב.









## **כשלים מבניים ברמת הבנקים**

החשש המרכזי הינו כי הבנקים הקצו אשראי בהיקפים עצומים ברמות סיכון גבוהות ללווים גדולים מבלי לוודא את קיומן של בטוחות הולמות לכל אורך חיי ההלוואה ותוך הימנעות מנקיטה באמצעי גבייה מוחשיים.

### **עמידה על המקור לכשלים**

יש לברר מדוע פעלו הבנקאים שהקצו ומיחזרו את האשראי כפי שפעלו ולא להסתפק בתשובות מן השפה לחוץ כגון "יתרון הגודל" בגינו תועדפו הלווים הגדולים המסוימים. **השליטה** שהייתה לקבוצות העסקים הגדולות ברוב הבנקים **והקשרים ההדדיים** בין קבוצות העסקים,<sup>17</sup> וכן "**אפקט ההילה**" של לוויים גדולים מסוימים<sup>18</sup> הוכרו כגורמים בעייתיים אשר הובילו, בין היתר, למציאות הקשה של העדפת הלווים הגדולים ובעלי הון מסוימים בהקצאת אשראי. יש לברר האם מקור כשלי הבנקאים הינו **בכוח השפעה בלתי-לגיטימי**, והאם **חטאו נושאי משרה ברשלנות ואף בפעולה בניגוד עניינים**.

### **בדיקת מערכות הפעולה והבקרה**

יש לברר כיצד זה כשלו מעגלי ההגנה של הבנק החל מרמת בעלי המניות, המשך ברמת הדירקטוריון, המשך ברמת הוועדות השונות של הדירקטוריון, המשך בהנהלת הבנק והמשך במחלקת אשראי של הבנק. בנוסף יש לתת את הדעת על הכשל של הבקורות השונות של הבנק, ברמת רואי החשבון, סמנכ"ל כספים, מבקר הפנים, חברות הדירוג ועוד.

### **פתרונות אפשריים**

בהתאם לכשלים שיתגלו במהלך תהליך הבירור והחקירה, יש לשקול קידום שינויים משמעותיים בהתנהלות הבנקים, ובכלל זאת: ביצוע רוטציה בין רואי החשבון של הבנקים; חיזוק הדירקטוריונים בבנקים באופן מסיבי על ידי מינוי של דירקטורים במשרה מלאה לאחר תהליכי מיון והכשרה אינטנסיביים; הטמעת תרבות ארגונית של אחריות אישית של נושאי משרה; ועוד.



## **הפרוטוקולים מספרים: כיצד מעניקים הבנקים אשראי ללווים מסוימים**

- בהכרעת הדין שניתנה לאחרונה בה הורשעו נוחי דנקנר ואיתי שטרומ בהרצת מניות אי.די.בי., נחשפו פרוטוקולים מרתקים המלמדים כיצד סירוב מוחלט מצד בנק הבינלאומי לבקשת שטרומ לקבל אשראי של 15 מיליון ש"ח בו ביום ללא כל בטוחות, מקבל אישור מידי ברגע שדנקנר מתקשר להנהלת הבנק ו"זורק מילה טובה". להלן קטעים מתוך הכרעת הדין:<sup>19</sup>

### **• אין לך קשר ללווים מסוימים? לא תקבל אשראי ללא בטוחות:**

תמליל שיחה ראשונה בין ניצה זעפרני (אז מנהלת מחלקת שוק ההון בסניף הראשי של הבנק הבינלאומי בתל אביב) לאיתי שטרומ:

"איתי: אני לא מתקשר כל יום, אבל אני מתקשר, ניצה: אני יודעת.

איתי: כי יש לי עסקה מאוד גדולה, אני צריך, זה כמובן לא הולך להישאר אצלי, תוך אני יודע, חמישה, שישה ימי עסקים אני מעביר את זה הלאה, אני צריך שתפתחי לי קו עד חמש עשרה מיליון שקל לקנות איי.די.בי. אחזקות היום.

ניצה: וואי, וואי, וואי. [...]

איתי: **אין לך פה הישענות על כלום**, אני מעביר את זה הלאה.

ניצה: יש לי דרישה, לא הישענות. יש לי דרישת ביטחונות. כמה, כמה, כמה יש לי דרישה על האי.די.בי. אחזקות, אחזקות זה?

איתי: אהה.

ניצה: אחזקות. לא, מנייה. לא נראה לי. אחזקות. כמה? זה שישים וחמישה, שישים וחמישה אחוז דרישה? וואי, וואי. טוב, תודה, ביי. **אין מצב שיאשרו לי את זה, בחיים לא. אתה יודע כמה דרישת ביטחונות פה?** [...]

איתי: אין לך בעיה, יש לך, יש לך אותי ואת חברת...

ניצה: מה יש לך? איפה? לא יאשרו לי, חבל לך על הזמן. **אין מצב שאני מופיעה כל כך הרבה בחוסר.** [...]

ניצה: **אין יקירי, עם כל הכבוד, לא, לא יאשרו לי, אני לא יכולה לאשר את זה.** זה ישר יקפוצ' לי מחר וכל העולם ואחותו.

איתי: **אין לי, בואי, בואי נדבר עם מי שצריך לאשר את זה.**

ניצה: אין, לא יאשרו.

איתי: עם,

ניצה: **מנהל הסניף היחידי, אבל גם הוא, זה לא סמכות שלו, אילן בצרי, לא יאשרו.** אני אומרת לך, איתי. אם היה, אתה יודע היה לי צל של ספק טיפה שאם מישהו יאשר את זה, הייתי מנסה לעשות משהו. במיוחד שהחשבון של איי.אס.פי כזה לא, איך אומרים, לא, היה בכותרות יותר מידי בתקופה האחרונה. גם אף אחד לא יאשרו לו, גם שחקן שיש לו פה הון עצמי ככה גם בשביל שיהיה לי בשר לא מאשרים לי. זה גם לא מעוף. זה, זה שישים וחמישה אחוז דרישה וזה נייר בודד, בכלל [...]

איתי: אני עושה את זה טרייד אין כי אני צריך שמה את הכמה ימים האלה.

ניצה: אין, אין, לא יאשרו לי, נשמה. חבל לי על הזה, אני אפילו לא זה. כאילו אתה יודע זה חוסר לא אינטליגנציה, איך אומרים, חוסר מקצועיות מבחינתי אפילו לפנות לבקש כזה דבר. עד כדי כך לא יאשרו.

איתי: אני אעביר לך כסף כנגד עוד יום יומיים.

ניצה: אין, לא יאשרו לי חוסר יום אחד, **תשעה מיליון שקל? זה לא, זה, זה גם לא תשעה מיליון, כי לפי המדיניות הבנק זה עשרים אחוז.** זה שמונים אחוז דרישה. זה שתיים עשרה מיליון שקל, שתיים עשרה מיליון שקל דרישה על נייר בודד, במקרה הזה, זה שמונים אחוז,

איתי: בואי, בואי, בואי, אני כן רוצה לבקש את זה. **אני כן רוצה לבקש את זה, גם אם צריך לדבר עם סמדר, אני מוכן לדבר איתה באופן אישי, אני מבקש,**

ניצה: אז תדבר איתה באופן אישי, אני כבר אומרת לך. אני לא צוחקת, איתי. אני רצינית. כאילו זה הכי גבוה,



איתי: ...

ניצה: תקשיב יקירי, הכי גבוה שאני יכולה להגיע, או.קי? אני יודעת ששמה זה ייצר, יש את אילן בצרי, אתה מכיר את אילן בצרי?

איתי: כן.

ניצה: אילן בצרי הוא ראש, ראש החטיבה העסקית שהוא כאילו מתחתיה של סמדר, או.קי? מתחתיה יש את הראש פקטור שזה רותי דניאל שהיא בטח לא תאשר. אין מצב שהיא תאשר, היא במילא תלך לאילן בצרי, והיא לא תלך כי היא תגיד לך מראש שאי אפשר לאשר, שזה דבר מעבר לכל, באמת אני אומרת לך, בסדר? שתבין לאיזה רמות אתה צריך להגיע בשביל שמישהו יאשר את זה. **גם אילן לא יאשר, אני אומרת לך, אני חיה איתם כל יום ואני יודעת עם, עם מי, עם מי אני חיה.**

איתי: תני לי את הטלפון של אילן. [...]. (פס' 614 לפסק הדין)

תמליל שיחה שנייה בין זעפרני לאילן בצרי (אז ראש החטיבה העסקית בבנק דאז והשני למנכ"לית הבנק בעל סמכות האישור למתן אשראי):

“ניצה: טוב, אני מעדכנת אותך לפני שתיכנס לך איזה שיחה של איזה מימון הזוי, לא הזוי, יכול להיות שלא תראה בזה הזוי, איתי שטרום, אתה מכיר אותו?

אילן בצרי: מי?

ניצה: איתי שטרום אתה מכיר?

אילן בצרי: לא. [...]

אילן בצרי: מה הוא רוצה להביא ביטחונות?

ניצה: לא רוצה להביא כלום, הוא רוצה את זה לחמישה, שישה ימים. אמרתי לו תקשיב, זה לא, [...]

אילן בצרי: בסדר, אבל מה, הוא לא רוצה להביא,

ניצה: אין לו כלום כרגע, זה כנראה יש לו איזה עסקה חמה עם אחד הטייקונים או משהו,

אילן בצרי: ...

ניצה: אני לא יודעת.

אילן בצרי: מה הוא רוצה בלי ביטחונות לתת אחד ואחד?

ניצה: בדיוק. אין לו כלום, יש לו שמונה מאות אלף שקל הון עצמי. שתיים עשרה מיליון חוסר מופיע לך למחרת בקיצור. [...]. (פס' 616 לפסק הדין)

## • לווה פרטי? אתה יכול להמשיך לחלום על תנאים הוגנים:

“בעדותה בבית המשפט ביקשה זעפרני להסביר את סירובה ונימקה את תגובתה הראשונית לבקשתו של שטרום בכך שהיתה חדשה בתפקידה דאז. זעפרני מונתה לתפקידה כמנהלת מחלקת שוק ההון בחודש נובמבר 2011, לאחר שעבדה בבנק עשרים שנים כשכתפקידה הקודם ניהלה את יחידת הבנקאות הפרטית במחלקת שוק ההון בבנק. זעפרני היתה כפופה למנהל הסניף וכן למנהלת סקטור שוק ההון, שמעליה ניצב בצרי כראש החטיבה העסקית:

“ת: הייתי בסך הכול שלושה חודשים בתפקיד, באתי מתפקיד של בנקאות פרטית ששם אין אשאים בשוק ההון, ומבחינתי הבקשה היתה גבוהה, לא נתקבלתי בסיטואציות כאלה, של דרישה של עסקה כזאת עם הון עצמי כזה, לכן זה היה נראה לי כאילו גבוה מדי, זו היתה ההתנהלות הראשונה שהייתי צריכה להתנהל מול הסקטור, מול כל האופרציה הזאת, בשביל לאשר עסקה, אז מבחינתי זה היה שונה מהעסקאות הגדולות שמתעסקות, שמתבצעות במסגרת המסגרות שמושרות ללקוחות” (פס' 617 לפסק הדין)

## • טלפון אחד מדנקנר למנהל הבנק – זה כל מה שצריך:

“[...]בשעה 12:49, דהיינו כחמש עשרה דקות לאחר שיחת שטרום עם זעפרני, שוחח שטרום עם בצרי שיחת טלפון קצרה בת פחות מדקה. כעשר דקות לאחר מכן, בשעה 12:58 שוחחו בצרי ודנקנר. שיחות אלו לא הוקלטו במערכת הבנק, כיוון שנערכו לפלאפון האישי של בצרי ועל כן לא הובאו בפני בית המשפט. בעדותו בבית המשפט תיאר בצרי את שיחתו עם דנקנר:

“לא יודע למה הוא התקשר אליי מאיזו סיבה מה הארגומנט מה דחף אותו לא יודע, הוא התקשר אליי שיחה קצרה מאוד, מאוד קצרה, טלגרפית... אני שאלתי אותו שתי שאלות נוספות בעניין הזה, כי לי היה חסר, זאת אומרת אני רציתי 35 אחוז, 5 מיליון שקל, והוא בא עם 850, שאלתי את נוחי האם הוא מוכן לתת ערבות על



החשבון, על החוב, הוא אמר לי בשום פנים ואופן לא, שאלתי אותו שאלה נוספת האם לא ערכות, אולי מכתב נוחות, שזה קצת יותר חלש מאשר ערכות. אבל יש בזה מסמך משפטי של התחייבות. ואז גם פה הוא אמר לי בשום פנים ואופן אני לא נותן ובה נגמרה השיחה...". (פס' 619 לפסק הדין)

גם בתשובות שנתן בחקירתו ברשות, שם כאשר נשאל כיצד אישר את האשראי החרג לאחר שיחה של חצי דקה השיב בצרי:

"ת: ... תשמע, כנראה שכן הוא שכנע אותי בזה שהוא אמר שזו עסקה סגורה מראש.

ש: אילן, איך אתה יכול לאשר דבר כזה תוך חצי דקה? השיחה של דנקנר היא זו שגרמה לאישור.

ת: אמרתי לך כבר, השיחה עם דנקנר היתה חיזוק נוסף להחלטה שלי ולא היתה הגורם המכריע". (פס' 620 לפסק הדין)

אישור האשראי היה חריג ושלא על פי הנהלים המפורטים והמוסדרים של הבנק. מדיניות האשראי של הבנק הבינלאומי ללקוחות פעילי שוק ההון הינו מנגנון שכולל נוהל מפורט הכולל בין היתר התייחסות להיכרות עם הלקוח טרם הגשת בקשת האשראי לועדות אשראי (סעיף 6.2.1.2), שיעורי הישענות על בטחונות אשר נבחנים לסוג נייר הערך בו משקיע הלקוח (בחלוקה על פי המדרג בו הוא נסחר), כאשר מפורטת בנפרד אף דרישת הביטחונות עבור פעילות תוך יומית אשר לאור הסיכון הגבוהה יותר שיש בה דורשת ביטחונות גבוהים יותר. בחקירתו ברשות בצרי הודה כי לא עבר על תדפיסי החשבון, בקשות אשראי קודמות של ISP, היקף הפעילות שלה או עמידתה בהתחייבויות קודמות בטרם נתן את האישור דנן. בצרי מסר כי שיחתו עם שטרם שכנעה אותו, בנוסף לשיחה עם דנקנר שנתנה חיזוק להחלטתו. בבית המשפט בצרי העיד שהחלטתו ניתנה במסגרת סמכותו לאשר עסקאות חריגות על פי שיקול דעתו. כן טען שישנו פרק בדבר סמכויות למתן אשראי ללא בטוחות, אשר לא נתפס כחלק מחומר החקירה ולא הוצג בחומר הראיות.

בצרי העיד כי מדיניות מתן האשראי של הבנק אינה חלה עליו כאמור, כי הוא מאמין ללקוחות אמינים, שלא הוננו אותו, וסומך על הבנתו את לקוחותיו שאין זו דרכם "לעבוד" על הבנק ולכן נוטה לאשר בקשות אשראי בהסתמך על שיחתו עם הלקוח, שטרם בענייננו, שהצהיר בדבר הונו האישי, נכסים שיש בבעלותו ועיסוקו בשוק ההון. יודגש כי בצרי לא בדק את היסטוריית מניית אי.די.בי או את מצבה בשוק ויותר מכך אף לא בדק את טענת שטרם שיש לו כספים אישיים בשוויץ או בסניף אחר חרף העדר היכרות מוקדמת שלו עם שטרם. כל האישור האמור נעשה ללא תיעוד. לא נתקבל לכך כל אישור בכתב, או הנחיה בכתב. זעפרני קיבלה הוראה טלפונית לאשר ל-ISP אשראי בסך של 15,000,000 ש"ח, כאשר זעפרני אף לא מצאה לנכון לשאול את הממונים עליה מה היו השיקולים לאישור בקשת שטרם בניגוד למדיניות האשראי של הבנק". (פס' 621 לפסק הדין)

## • קיצור תולדות ה"קומבינה":

תמליל שיחה בין זעפרני לקודמה בתפקיד לאחר אישור האשראי:

"ניצה: בקיצור ... זה, זה, זה, אישור, אישרתי את העסקה. הוא אישר. [...]

אבנר: מי אישר?

ניצה: אילן. כנראה משהו בקומבינה.

אבנר: איזה עסקה?

ניצה: אי.די.בי. מה שאמרתי לך שאישרתי בעסקה, מחר יהיה חוסר אצל אי.אס.פי שתיים עשרה מיליון. [...]

ניצה: הוא היה מבוסס אילן וזה, עדכנתי אותו לפני שהוא התקשר אליו. כנראה שהוא כבר התקשר לסמדר כי אמרתי לו שהוא מכיר את סמדר. אז כנראה שאילן התקשר, לא כנראה שאילן התקשר לסמדר לפני שאיתי התקשר אליו לשאול מי הוא, מה הוא, מה הוא, כי הוא לא מכיר את איתי שטרם, ח.כ.].

אבנר: לא, הוא לא מכיר אותו.

ניצה: אז זהו, אז כנראה שהוא התקשר לסמדר לשאול אותה מה, מו, מי, מה, מו, מה, מה, ואז שהוא בא אליו אז הוא כבר אישר לו. לא שאלתי הרבה שאלות כי הבנתי שלא שואלים שאלות.

אבנר: לא, לא שואלים.

ניצה: יפה. לפעמים לא צריך לחפור". (פס' 622 לפסק הדין)



## **כשלים מבניים ברמת הרגולטור**

החשש העולה מבחינה ראשונית של התנהלות הפיקוח על הבנקים בכלל וביחס לפיקוח על הקצאת אשראי בנקאי בפרט הינו כי מדובר ב**רגולטור שבו המתפקד במידה רבה כ"יועץ ארגוני" של הבנקים**, אשר רואה עצמו תלוי ברצונם הטוב של הבנקים ובשיתוף הפעולה מצדם. בהקשר זה, יש לבחון לעומק כיצד התנהל הפיקוח על הבנקים – הן במקרים הפרטניים לכל אורך חיי ההלוואה והן בכלל ביחס להלוואות משמעותיות שניתנו ללווים גדולים מסוימים. לעמדת התנועה, התנהלותו של הפיקוח על הבנקים צריכה להיבחן משלושה היבטים מרכזיים: א) תפיסת היסוד בפיקוח על הבנקים (טובת הציבור או רק יציבות הבנקים); ב) הפעלה הולמת של סמכויות אכיפה; ג) פעולה בשקיפות.

### **א) תפיסת היסוד בפיקוח על הבנקים: טובת הציבור ולא רק יציבות הבנקים**

כיום, הפיקוח על הבנקים הינו יחידה בתוך בנק ישראל שאחד מתפקידיו המרכזיים הינו ההגנה על יציבות הבנקים. מצב זה מייצר באופן מובנה זהות אינטרסים – הן הפיקוח על הבנקים, והן הבנקים עצמם, מעוניינים בכך שהבנקים יהיו גופים חזקים ורווחיים שלא יהיה כל חשש לנפילתם. מציאות זו מובילה למצבים אבסורדים. כך לדוגמה, גביית עמלות מופרזות מהצרכנים אינה עשויה להיתפס כבעיה הנדרשת בטיפול שכן למעשה היא מבטיחה את רווחיות הבנקים ומכאן את יציבותם. כך גם ריכוזיות המערכת הבנקאית, על אף המחיר הגבוה שהיא גובה מציבור הצרכנים, מבטיחה למעשה את עוצמתם של הבנקים הקיימים ולפיכך יש חשש כי לא תטופל כראוי. המחויבות להגנה על יציבות הבנקים מובילה לכך שפעמים רבות מזכיר תפקודו של המפקח "יועץ ארגוני" הדואג לרווחתם ורווחיותם של הבנקים בשונה מרגולטור מרתיע ואוכף.

לפיקוח על הבנקים ישנה היסטוריה ארוכה של הזדהות עמוקה עם האינטרסים של הבנקים המפוקחים על ידו. ביטוי מסוים לכך הינו "הדלתות המסתובבות" – המעבר התכוף בין תפקידים בכירים פיקוח על הבנקים לתפקידים בכירים בבנקים.<sup>20</sup>



## ”דלתות מסתובבות”: מהמפקח על הבנקים לנושא משרה בבנקים

המפקח על הבנקים	תקופת כהונה	תפקידים לאחר פרישה בבנקים
מאיר חת	1969-1975	יו"ר בנק לאומי
גליה מאור	1982-1987	מנכ"ל בנק לאומי
אמנון גולדשמיט	1987-1992	מנכ"ל בנק דיסקונט, דירקטור בבינלאומי
זאב אבלס	1992-1998	יו"ר בנק איגוד
יצחק טל	1998-2003	דירקטור בבנק טפחות
יואב להמן	2003-2006	- לא עבר -
רוני חזקיהו	2006-2010	יו"ר הבנק הבינלאומי הראשון

נוכח מציאות מורכבת זו, יש לבחון את תפיסת היסוד לאורה פעל הפיקוח על הבנקים בפיקוח על הקצאות האשראי ולבדוק אם הוא ראה עצמו כמי שמחויב לקדם רק את יציבות הבנקים ותו לא, או כמי שתפקידו להגן על טובת הציבור כמכלול (ובכלל זאת טובת הצרכנים).

כך, יש לחקור אם הפיקוח על הבנקים נדרש לתפיסתו רק לוודא כי הבנקים מבצעים הפרשות הולמות ומחלקים הסיכון למספר לוויים כדי להגן על יציבותם, או שמא הוא גם בוחן לעומק את תקינות הליכי הקצאת האשראי והשימוש ההולם בכספי הציבור – כדי לדאוג לטובת הציבור ולשמור על אמונו במערכת הבנקאית.

ככל שיתגלה כי חלק מן הכשלים בהקצאת האשראי כלל לא היו תחת הפיקוח הרגולטורי הנדרש בשל תפיסת יסוד מצמצמת והזדהות יתר עם המפוקחים – תתחייב רפורמה מהותית בתפיסה זו על כלל ביטוייה עד כדי שקילת הפרדת הפיקוח על הבנקים מבנק ישראל.



## **ב) הפעלת סמכויות אכיפה**

יש לבחון האם הפיקוח על הבנקים עושה שימוש הולם בסמכויות האכיפה החשובות שהוקנו בידי מנת להבטיח הליכי הקצאת אשראי תקינים.

המפקח על הבנקים קבע חובת ניהול תקין של הקצאת אשראי על ידי תאגידים בנקאיים בפרסומו את הוראה מס' 311 ("ניהול סיכון אשראי") הקובעת את העקרונות לניהול סיכון אשראי,<sup>21</sup> ובהם: חובתו של תאגיד בנקאי לפעול על פי קריטריונים נאותים ומוגדרים היטב לאישור אשראי, כאשר על קריטריונים אלו, בין היתר, לכלול "הבנה יסודית של הלווה או הצד הנגדי לעסקה, כמו גם של מטרת האשראי, מבנה האשראי, ומקורות ההחזר שלו";<sup>22</sup> החובה כי לתאגיד בנקאי יהיו מערכות ותהליכים לנקיטת פעולות מתקנות בשלב מוקדם של הידרדרות אשראי, לניהול חובות בעייתיים, להסדרת חובות בקשיים וכיו"ב.

**החשש הוא כי גם כאשר התגלה שבנק העניק אשראי בהליך בלתי תקין, נמנע הפיקוח על הבנקים מלהפעיל את סמכויות האכיפה שהוקנו לו בחוק:**

1. **סמכויות חקירה פליליות**: לפי ס' 5(ג) לפקודת הבנקאות, ניתן להסמיך

עובדי בנק ישראל לערוך חקירה פלילית כקציני משטרה.

ואולם, בנק ישראל הודה כי על אף שבעבר הוסמכו עובדיו לערוך גם חקירות פליליות, בפועל **הפיקוח על הבנקים מעולם לא הפעיל את סמכויותיו הפליליות**,<sup>23</sup> למרות חשיבותן וכוחן הרב בהרתעה. כך ככלל, וכך בפרט ביחס לכשלים בהליכי הקצאת אשראי. מנגד, הרשות לניירות ערך והרשות להגבלים עסקיים, לדוגמה, מפעילות כדרך קבע באפקטיביות רבה סמכויות חקירה פליליות.

2. **סמכויות אכיפה וסנקציות מנהליות**: לפי ס' 8 לפקודת הבנקאות, בנק

ישראל מוסמך להטיל סנקציות מגוונות על בנקים ונושאי משרה שכשלו ונמנעו מלתקן, ובהם: לתת הוראות; להורות לבנק להימנע מסוגי פעולות; לאסור על חלוקת דיבידנד ועל מתן הטבות לחברי הנהלה; להגביל או להעביר מתפקיד נושא משרה.

ואולם, לפי המפורסם, **מבין שלל הסנקציות הנ"ל שהוענקו בידי בנק ישראל, כיום הפיקוח על הבנקים מטיל אך ורק עיצומים כספיים על בנקים, וגם זאת לעיתים נדירות בלבד**. ובאשר לכשלים בהקצאות



אשראי, לפי המפורסם, המפקח מעולם לא הטיל סנקציה כלשהי על בנק בשל הליך הקצאת אשראי בלתי תקין, זאת, למרות שהליכי הקצאת אשראי לא נאותים עלולים לפגוע ביכולת התאגידים הבנקאיים לעמוד בהתחייבויותיהם, וכן לעמוד בסתירה להנחיות הוראה 311 בדבר ניהול סיכון אשראי אותה המפקח עצמו פרסם.

הימנעותו המתמדת של הפיקוח על הבנקים מהפעלת אמצעי האכיפה הנרחבים שניתנו בידו ובפרט הימנעותו מהטלת סנקציה כלשהי גם כשמתגלים כשלים חמורים, מעוררת את החשש משבי רגולטורי ומתפיסת תפקיד המזכירה יותר "ייעוץ ארגוני" מרגולטור מפקח.

התנהלות זו עומדת אף בניגוד להתנהלותן של הרשויות הרגולטוריות המקבילות בישראל אשר מרבות להפעיל את אמצעי האכיפה המנהליים והפליליים שבידן – הרשות לניירות ערך, הרשות להגבלים עסקיים והרשות לשוק ההון הביטוח והחיסכון – ובניגוד למגמה הכללית של הרחבת הטיפול בהפרות במישור המנהלי. בכך חוטא הפיקוח על הבנקים לתפקיד שהושם בידיו על ידי המחוקק.

<b>השוואה בין סמכויות האכיפה המוקנות בחוק לרגולטורים הפיננסיים בישראל</b>				
רשות	רשות	הרשות	בנק	הרשות
ההון	ההגבלים	לני"ע	ישראל	הסמכות
27 ✓	26 ✓	25 ✓	24 ✓	לדרוש מסמכים
30 ✓	29 ✓	28 ✓	✗	לערוך חיפוש
✗	33 ✓	32 ✓	31 ✓	לנהל חקירה פלילית
✗	35 ✓	34 ✓	✗	לעצור אדם
39 ✓	38 ✓	37 ✓	36 ✓	להטיל עיצום כספי
42 ✓	✗	41 ✓	40 ✓	להגביל עיסוק נושא משרה
46 ✓	45 ✓	44 ✓	43 ✓	להורות לתקן הפרה
✗	✗	47 ✓	✗	לקבוע פיצוי לנפגע
51 ✓	50 ✓	49 ✓	48 ✓	לפרסם החלטת אכיפה





לסיכום, עינינו הרואות, כי סמכויות דומות ואף נרחבות מאלו שהוענקו בחוק למפקח על הבנקים, נתונות גם בידי הרשויות הרגולטוריות המקבילות. ואולם, ישנו פער גדול באשר להפעלתן. כך, **בעוד שהרשויות המקבילות נתפסות כרגולטור חזק שאינו מהסס להשתמש בכלים שהושמו בידו על ידי המחוקק ולהפעילם כנגד מפרי חוק – הפיקוח על הבנקים נותר מדשדש מאחור – ממעט להפעיל את סמכויותיו ולהשתמש באמצעי האכיפה שניתנו לו.**

### ג) שקיפות

יש לבחון האם בנק ישראל פועל בשקיפות המתחייבת הנדרשת על מנת לקדם את הרתעת הגופים המפוקחים, את יציבות המערכת הבנקאית ואת אמון הציבור בה. בפרט יש לבדוק אם הפיקוח על הבנקים מפרסם כנדרש את הפעולות והצעדים הננקטים ביחס לכשלים שנתגלו בהליכי הקצאת אשראי.

עיון באתר בנק ישראל מגלה כי האתר מכיל אך ורק פרסומים בדבר הטלת עיצומים כספיים מכח חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 וחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981,<sup>52</sup> או הטלת עיצומים כספיים בגין הפרת הוראות חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000,<sup>53</sup> ואינו כולל פרסומים בדבר פעולות כלשהן שנקטו לפי הוראות סעיפים 5 ו-8 לפקודה. בהיעדר פרסומו של מידע בנוגע לפעולות אכיפה מצד המפקח על הבנקים, הרי שהיכולת לברר אם המפקח כלל מפעיל את סמכויותיו על פי סעיפים 5 ו-8 לפקודה (בין אם בקשר עם הקצאת אשראי ובין אם בכל הקשר אחר, או באם אלו מופעלות – את מידת האכיפה המופעלת כנגד התאגידים הבנקאיים), הינה מוגבלת ביותר.

**בניגוד לכמות הפרסומים הדלה המופיעה באתר בנק ישראל, בארה"ב, לדוגמה, אתר הבנק הפדראלי (Federal Reserve) כולל מנוע חיפוש בו כל אזרח יכול לצפות בכל אחת משמונה פעולות האכיפה הבאות שנקטו על ידו: (1) צווי הפסקה (Cease and Desist Orders); (2) עיצומים כספיים (Civil Monetary Penalty); (3) תיקונים ושינויים בפעולות אכיפה (Modifications and Terminations); (4) צווים בדבר ערעורי ביניים (Orders on Interlocutory Review); (5) איסורים מפני עיסוק בבנקאות (Prohibition from Banking); (6) פעולות תיקון מידיות (Prompt Corrective Actions); (7) מכתבי סעיף 19;<sup>54</sup> (8) הסכמים בכתב.<sup>56</sup>**



**בפרט, מפרסם הבנק הפדראלי בארה"ב מקרים בהם ננקטו צעדים נגד תאגידי בנקאיים שהפרו את ההוראות האמריקניות לניהול סיכון אשראי.** כך למשל, לאחר שבנק אורסטאון בפנסילבניה נאלץ לפי פרסומים למחוק מספריו מיליוני דולרים בעקבות כישלון של לוויים לעמוד בהתחייבויותיהם,<sup>57</sup> נקט הבנק הפדראלי בשורת צעדים שפורסמו על ידו לכלל הציבור, ובהם: חובה להגיש תכנית כתובה להגברת פיקוח הדירקטוריון ביחס לסיכוני אשראי;<sup>58</sup> לשיפור נהלי ניהול סיכוני אשראי;<sup>59</sup> לקביעת הליכי אישור הקצאת אשראי אשר תכלול בין היתר נהלים באשר לבחינת מקורות החזר של הלווה והערכת שוויים של בטחונותיו;<sup>60</sup> וכיו"ב. חשוב להדגיש כי באתר האינטרנט של הבנק הפדראלי<sup>61</sup> ניתן למצוא מספר רב של הסכמים נוספים הנוגעים לשיפור נהלי הקצאת אשראי שנחתמו בין הבנק הפדראלי ובין תאגידי בנקאיים מסוימים.<sup>62</sup> גם עיון באתרי האינטרנט של הרשות לניירות ערך, רשות ההגבלים ורשות ההון וביטוח – מגלה **שקיפות רבה יותר של הרגולטורים הפיננסיים המקבילים בישראל** בכל הנוגע לפרסום פעולות אכיפה ופיקוח מזו שבבנק ישראל.

נדמה כי **בנק ישראל נותר הישות הארכאית האחרונה הרואה בשקיפות ובחשיפה לביקורת ציבורית** – בפרסום דוחות הביקורת שנערכים על ידו – **כעול שמחליש, כך לדבריו, "את יכולתו של הפיקוח על הבנקים להפעיל שיקול דעת מקצועי ללא חשש מצד עובדיו, כי ידרשו לנמק את שיקול דעתם המקצועי בפני גורמים שאינם מומחים או שאין בידיהם הראייה הכוללת שהיא חלק ממכלול השיקולים המנחים את קבלת ההחלטות על הצעדים הפיקוחיים הנדרשים"**.<sup>63</sup> כלומר, הסודיות בה מבקש הפיקוח על הבנקים להתעטף בשם תכליות שונות נועדה למעשה בכדי למלט את עובדי הפיקוח על הבנקים מקרני השמש הבוהקות של הביקורת הציבורית המתחייבת.

**לסיכום, החשש הוא כי נכון להיום הפיקוח על הבנקים מעדיף את יציבות הבנקים על פני טובת הציבור; אינו מממש את סמכויות האכיפה שהוקנו לו בחוק בכל הקשור להתנהלות הבעייתית של התאגידי הבנקאיים בהקצאות אשראי ללוויים מסוימים במשק; ופועל בחוסר שקיפות. יש לבחון האם היעדר פיקוח מספק הוא שאפשר לתאגידי הבנקאיים להקצות אשראי בהליך בלתי תקין, הליך שהסתיים במקרים דוגמת ההלוואות לאנשי העסקים אליעזר פישמן ונחמי דנקנר.**



## כשלים מבניים: הפיקוח על הבנקים בישראל

- תפיסת יסוד מעוותת: העדפת יציבות המערכת על פני טובת הציבור ככלל.
- הימנעות מהפעלת אמצעי אכיפה:
  - מעולם לא הפעיל את סמכויות החקירה הפליליות שהוקנו לו בחוק.
  - נמנע מהטלת סנקציות מנהליות, למעט עיצומים כספיים (במקרים נדירים).
  - מעולם לפי פרסומים לא הטיל סנקציה בגין כשל בהקצאת אשראי.
- העדר שקיפות: אינו מפרסם כלל את דוחות הפיקוח ופעולות האכיפה (למעט החלטה על הטלת עיצומים כספיים).





## כשלים מבניים ברמת המשק

### מבנה השליטה בחברות מובילות בתחום הריאלי והפיננסי

#### כשלי המשק והריכוזיות

המבנה התאגידי והמיסויי הישראלי, כפי שנקבע בחוק, אפשר למספר קטן של משפחות הון לשלוט בכלכלה הישראלית ויצר את הריכוזיות הרבה במשק. הריכוזיות קיימת במידה רבה בגלל המבנה הפירמידלי של שורה של קבוצות במשק, כמו גם חברות אחזקה בנקאיות, כמו גם גרעיני שליטה במוסדות הפיננסיים, כולם מייצרים שליטה מבוצרת עם מעט הון יחסית למוטת השליטה והם שאיפשרו מלכתחילה את עלייתן של קבוצות הלוויים הגדולים (דוגמת פישמן, אלוביץ, זיסר, בן דב ודנקנר).

הממשלות האחרונות העמידו במרכז סדר העדיפויות הכלכלי-חברתי את נושא המאבק בריכוזיות, ובצדק: לריכוזיות, על גרורותיה, יש השפעה שלילית עצומה על מגוון היבטים של המשק. בעקבות זאת, בשנים האחרונות התרחש מהפך תודעתי ונורמטיבי בכל הנוגע לאופן בו תופסים פירמידות בשווקים מפותחים. כיום ברור וידוע לכל כי פירמידות מועילות לבעלי השליטה ומזיקות לציבור. למרות כל זאת, הכנסת טרם הצליחה לסגור את הפרצות שהתגלו בחוק הריכוזיות. כאלף עדים מעיד המקרה של קבוצת אי.די.בי., שכיום יש בה כ-100 שבבות עד לבעל השליטה, יותר מאשר טרום חקיקת חוק הריכוזיות. על כך נאמר מה הואילו חכמים בתקנתם?

#### ריכוזיות ואשראי ללוויים גדולים

לא ניתן להתעלם מן הקשר ההדוק בין תופעת כשלי האשראי ללוויים גדולים לבין סוגיית הריכוזיות. חלק נכבד מהסדרי החוב ומדיניות אשראי מתירנית מקורם בקבוצות הגדולות במשק, שמזהות יותר מכל עם תופעת הריכוזיות. על קצה המזלג, ניתן למנות את הסדרי החוב של נוחי דנקנר, שאול אלוביץ', יצחק תשובה, אילן בן-דב, בני שטיימינץ, לב לבייב ועוד. לשאלת הקשר בין התופעות, ארבע תשובות עיקריות:

- ראשית, הריכוזיות היא זו שאפשרה מלכתחילה את עלייתם של לוויים גדולים, שזכו בתנאים מועדפים לקבלת אשראי ממונף, והובילה לכוח



**ההשפעה העצום והמסוכן שצברו. באופן מעגלי, האשראי הוא שאפשר להם לצבור עוד ועוד כוח, ללא בסיס כלכלי או עסקי אמיתי.**

- **שנית, הריכוזיות מאפשרת מינוף גבוה, מסוג כפול ואף משולש, בכל סוג של שרשור החזקות.** שהרי, ככל שיש יותר התאגדויות שמחזיקות התאגדויות, כל אחת מהן יכולה לזכות לאשראי ולהימדד באופן נפרד, למרות שבפועל כל שכבה נשענת על הצלחתה של השכבה האחרת. במצב כזה, פירמידה עסקית והקבוצה השולטת בה זוכות לאשראי רב-שכבתי, המאפשר קבלת עוד ועוד הלוואות, תוך טשטוש הגבול בין האשראי הפרטי לעסקי, ומבלי לעמוד במדויק על מטרת כל הלוואה והביטחונות המועמדים כנגדה או גובה ההלוואה האמתי.
- **שלישית, המצב הנוכחי, אשר מקל על יצירת הסדרי חוב פגומים, מעמיק ומחריף את בעיית הריכוזיות.** זאת משום שהוא מתמרץ את בעלי ההון ליטול הלוואות נוספות, מתוך ידיעה שיוכלו לגלגל זאת בעתיד אל ציבור המשקיעים והנושים, ובזכות האשראי, באופן מעגלי – הם רק מתחזקים ומגבירים את עוצמת הריכוזיות.
- **רביעית, גם המוסדות הפיננסיים בחלקם מוחזקים באמצעות חברת אחזקות שחלקן גם ממונפות.** מצב זה מחמיר באופן דרמטי את בעיית הריכוזיות. כך למשל, בנק הפועלים נשלט על ידי גרעין שליטה של 20 אחוז (השקעה של פחות מ-2% מהנכסים של הבנק). אך המצב בפועל יותר חמור, היות ואותו גרעין שליטה מוחזק על ידי חברת אחזקות ממונפת שמחזיקה גם חברת נדלן ממונפת באופן כמעט קיצוני.

### **חוק הריכוזיות – תכליות והגשמתן**

חוק הריכוזיות, שנחקק על רקע בעיות אלו ואחרות, ביקש לתקן את הכשלים האמורים באמצעות איסור על מבנה החזקות פירמידאלי, הכולל יותר משתי שכבות. בכך ביקש המחוקק לצמצם את היקף המינוף של הלווים הגדולים, וייתכן שאף להגביל, ולו במעט, את כוחם העצום, ככל שהוא מנותק מבסיס כלכלי ועסקי.



דה עקא, שקבוצות עסקיות רבות, ובראשן קבוצת איי.די.בי, ניצלו ומנצלות פרצות הקיימות בחוק, ומבצעות עסקאות עצמיות, אשר לפי הפרסומים, כל תכליתן היא לעקוף את דרישותיו. כך, מקום שחוק הריכוזיות ביקש למנוע כשלים ולצמצם את הפירמידות, ממשיכות אלו להתקיים במסווה של שינוי הסיווג התאגידי של השכבות שבהן. חוק הריכוזיות לא צמצם את הפירמידות – אלו חיות ובוועטות. כתוצאה מכך, נותרו עמנו גם חוליי האשראי הקשורים בו.

### **”הקומה הבאה” – פתרונות**

משכך, וכפי שפורט בפנייתנו לחברי ועדת הכספים בדיונה האחרון בעניין חוק הריכוזיות, עמדת התנועה היא כי יש צורך ציבורי ממששי ודחוף לקדם תיקוני חקיקה אשר ”יסגרו” את הפרצות בחוק הריכוזיות וגם במקביל לפרק את חברות האחזקה הפיננסית. ללא תיקוני חקיקה, לא יוכל חוק הריכוזיות להשיג את מטרתו ולהביא לשינוי היסטורי בדמות צמצום הריכוזיות במשק.

בפנייתנו האמורה, הצענו לבנות את ”הקומה הבאה”, אשר תיישם באופן מיטיבי את המטרה שלשמה נחקק חוק הריכוזיות – פירוק מוחלט ושלם של הפירמידות במשק הישראלי. אנו חוזרים בזאת על הצעתנו, לפיה מוצע לבחור אחד מתוך שלושת הפתרונות המפורטים להלן:

- א. ביטול הפטור 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;
- ב. שינוי ההגדרה של ”חברת שכבה” בחוק הריכוזיות, כך שתכלול גם חברות פרטיות, שותפויות וחברות זרות שלא נרשמו למסחר בישראל;
- ג. שינוי אופן חישוב זכויות ההצבעה בחברה, כך שיותאם להשקעה ההונית של בעל השליטה ויצמצם את בעיית הנציג השכיחה במבנה החזקות פירמידאלי.

**לסיכום, טיפול מושכל בתופעת כשלי האשראי ללווים גדולים צריך להיעשות בשים לב לסוגיית הריכוזיות הן בתחום הריאלי והן בתחום הפיננסי. זאת, על מנת להבין כראוי את תופעת כשלי האשראי, את הקשיים שמאפיינים אותה, וחשוב לא פחות מכך – את הדרכים לפתרונה.**



מצדו השני של המתרס, על מנת לעקור מן השורש את תופעת כשלי האשראי, יש לאפיין במדויק את השפעות הריכוזיות עליה, ועל בסיס זה, להציע הצעות הקשורות גם בטיפול בחוק הריכוזיות לגופו, כדי למנוע הישנות של כשלי אשראי המושפעים מהתופעה המטופלת באמצעותו.

### **כשלים מבניים: ריכוזיות המשק הישראלי**

בעיית ריכוזיות המשק הישראלי היא המצע שאפשר את צמיחת השיטה הקלוקלת של הקצאות אשראי ללווים גדולים מסוימים:

- הריכוזיות אפשרה מלכתחילה את עליית הלווים הגדולים והובילה **לכוח ההשפעה המסוכן** שצברו, אשר אפשר להם באופן מעגלי לצבור כוח נוסף.
- הריכוזיות מאפשרת **מינוף גבוה** בשרשור החזקות – ובכך מאפשרת לקבוצה השולטת לקבל אשראי רב-שכבתי ומקשה לוודא כי יש בטוחות הולמות.
- הקלות בחתימה על **הסדרי חוב פגומים** מחריפה את בעיית הריכוזיות.





## אסמכתאות

- <sup>1</sup> דוח מסכם הפיקוח על הבנקים "אשראי ללווים הגדולים- הלקחים מכשלי האשראי, פעולות הפיקוח על הבנקים והמצב כיום" 19.2.2017. "הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל" 13 (1.9.2016).
- <sup>2</sup> Louis Brandeis, *Other People Money and How the Bankers Use It*, 1914
- <sup>3</sup> נתונים סטטיסטיים אודות התפתחות תיק הנכסים של הציבור בישראל לפי הרכב מוסדי, הנתונים עדכניים ליום ה-18.10.2017 בהתאם למופיע באתר בנק ישראל, זמין בכתובת: <http://www.boi.org.il/he/DataAndStatistics/Pages/MainPage.aspx?Level=3&Sid=47&SubjectType=2>
- <sup>4</sup> מוטי בסוק "תקציב המדינה ל-2017: כ-447 מיליארד שקל" *The Marker* (3.11.2016).
- <sup>5</sup> הפיקוח על הבנקים "אשראי ללווים הגדולים - הלקחים מכשלי האשראי, פעולות הפיקוח על הבנקים והמצב כיום" 19.2.2017 (גרף מס' 2).
- <sup>6</sup> קונסטנטין קוסנקו, בנק ישראל, "התהוותן של הקבוצות העסקיות בישראל והשפעתן על החברות ועל המשק" (אפריל 2008).
- <sup>7</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קבוצות עסקים בישראל – תיאור, ניתוח והשלכות 5 (20.6.2010).
- <sup>8</sup> הפיקוח על הבנקים "אשראי ללווים הגדולים - הלקחים מכשלי האשראי, פעולות הפיקוח על הבנקים והמצב כיום" 3, 19.2.2017.
- <sup>9</sup> גלית בן-נאים ואריאל סוארי, "ניתוח הריכוזיות במשק הישראלי" דו"ח מינהל הכנסות המדינה 2011-2012 (נספח לדוח הוועדה להגברת התחרותיות במשק הישראלי)
- <sup>10</sup> דנקנר: מיכאל רוכוורגר "הבנקים עומדים לחתום עם דנקנר על הסדר חוב בחצי מיליארד שקל" *The Marker* (9.3.16), גולן חזני "דנקנר יתחייב להחזיר חובות עד סוף חיי" *כלכליסט* (27.7.14); אלוביץ': מיכאל רוכוורגר "שאלו אלוביץ' בדרך להסדר חוב עם הבנקים: ימכור מחצית מהשליטה בבזק" *The Marker* (30.7.17); תשובה: כתבי כלכליסט "הסדר בדלק נדל"ן: חוב של 1.4 מיליארד נמחק" *Ynet* (27.9.12); בן-דב: מיכאל רוכוורגר "הסדר חדש בסקיילקס: בן דב מציע לדחות תשלומים - וגם הפעם לא מכניס יד לכיס" *The Marker* (8.9.13); שטיינמנץ: אורן פרוינד "הסדר חוב נוסף לשטיינמנץ: תספורת של 33% על חוב של 244 מיליון שקל" *כלכליסט* (31.8.14); מיכאל רוכוורגר "לבייב פתח במגעים מול הבנקים על הסדר חוב פרטי של כ-1.1 מיליארד שקל" *The Marker* (7.6.16).
- <sup>11</sup> אורן פרוינד "הסדר חוב נוסף לשטיינמנץ: תספורת של 33% על חוב של 244 מיליון שקל" *כלכליסט* (31.8.14)
- <sup>12</sup> בחברת סאני נחתם הסדר חוב בו נמחקו כ-188 מיליון ש"ח, ראו: עמרי כהן "מורשת בן דב: תספורת של 60-70% בהסדר החוב בסאני" *כלכליסט* (12.2.16); בחברת סקילקס נחתם הסדר הכולל תספורת לבעלי האג"ח בגובה של כ-380 מיליון ש"ח, ראו: "מחזיקי האג"ח בסקיילקס אישרו את הסדר החוב" *כלכליסט* (18.1.15); בחברת טאו נחתם הסדר בגובה של כ-80 מיליון ש"ח, ראו: "נחתם הסדר בטאו: תספורת 23% לבעלי האג"ח" *כלכליסט* (15.1.12).
- <sup>13</sup> כתבי כלכליסט, "ההסדר באפריקה ישראל - כל השאלות והתשובות" *כלכליסט* (15.10.09). גולן חזני "לבייב ובקרמשה יעשו תספורת של 23% על החוב באפריקה ישראל" *כלכליסט* (28.5.17).
- <sup>14</sup> פרי"ק 13-04-36681 הרמטיק נאמנות (1975) בע"מ ואח' נ' אי די בי חברה לפתוח בע"מ (4.5.2013); ת"א 1475-09 בנק דיסקונט נ' א.ב. אסבר ניהול (פורסם בנבו, 16.2.2015).
- <sup>15</sup> ראו למשל: *Journal of Financial Stability* (המחקר מראה כי ככלל הגדלת השקיפות הכללית של נתוני הבנק המרכזי העלתה באופן סיסטמטי את היציבות הפיננסית); *Bank Stability and Transparency*; *Journal of Financial Stability* 1 (2005) 342-354 (המחקר מראה כי ככלל שקיפות גבוהה יותר מקטינה את הסיכוי לבעיות בנקאיות משמעותיות ותורמת ליציבות הפיננסית).
- <sup>16</sup> בסוגיה זו ממש מתנהלת התנועה לאיכות השלטון הליך משפטי ממושך (עע"מ 5089/16 התנועה לאיכות השלטון נ' בנק ישראל) במטרה לגלות את דוחות הביקורת של בנק ישראל בעניין האשראי שהוקצה לקבוצת דנקנר. בנקודת הזמן הנוכחית ממתינה התנועה לדיון בבית המשפט העליון בערעור העקרוני שהגישה כנגד החלטת בית המשפט המחוזי שלא לחשוף את דוחות הביקורת (בית המשפט קבע לאחר שעיין במעמד צד אחד בחומר כי "בעיקר המידע שהתבקש למסור יש על פניו עניין ציבורי ממשי ואינטרס ציבורי בגילוי" (פס' 14 לפסק הדין בעת"מ 22113-05-15) אך ראה עצמו ככול להלכה ישנה ולפיכך דחה את העתירה).
- <sup>17</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קבוצות עסקים בישראל – תיאור, ניתוח והשלכות 5 (20.6.2010).
- <sup>18</sup> הפיקוח על הבנקים "אשראי ללווים הגדולים - הלקחים מכשלי האשראי, פעולות הפיקוח על הבנקים והמצב כיום" 3, 19.2.2017.



19 ת"פ 14-06-60386 מדינת ישראל נ' דנקנר (פורסם בנבו, 4.7.2016)  
20 על תופעת הדלתות המסתובבות ("revolving doors") המתייחסת לחשש שמעורר המעבר התכוף של רגולטורים אל ומהתעשייה המפוקחת ולהשפעתו על השבי הרגולטורי ("regulatory capture" 2121), ראו למשל: Ernesto Dal Bó, *Regulatory Capture: A Review*, 22(2) OXF. REV. ECON. POLICY (2006); Edna Johnson, *Agency Capture: The Revolving Door between Regulated Industries and Their Regulating Agencies* 18 U. RICH. L. REV. 95 (1983-1984); Toni Makkai & John Braithwaite, *In and Out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture*, 12 JNL. PUBL. POL. 61 (1992); David Salant, *Behind the Revolving Door: A New View of Public Utility Regulation* 26 RAND J. ECON. 362 (1995).

21 הוראות ניהול בנקאי תקין 311 "ניהול סיכון אשראי" (27.12.2012) (להלן: **הוראה 311**).  
[www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/DocLib/311.pdf](http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/DocLib/311.pdf)

22 יש לציין כי הוראה 311 מפרטת בין היתר את הצעדים אותם על תאגיד בנקאי לנקוט כדי ליישם עקרון זה, וביניהם החובה של התאגיד הבנקאי להתבסס על נתונים כספיים מעודכנים של הלווה על מנת לבסס את הערכת הסיכון (לרבות, כשדבר רלוונטי, נתונים כספיים של חברות קשורות, בעל השליטה, ערבים מהותיים וכד'), ולהתחשב בעת ההחלטה על מתן האשראי בגורמים המפורטים בהוראה 311. כמו כן הוראה 311 קובעת כי על הקצאות אשראי בסכומים מסוימים תחולנה הוראות נוספות. כך למשל, בעת אישור אשראי לתאגיד העולה על 50,000,000 ש"ח, על התאגיד הבנקאי להביא בחשבון מידע על אשראי שנטל בעל השליטה בתאגיד לצורך מימון רכישת מניות השליטה בתאגיד, וכן מידע על התנהלות בעל השליטה במצבים בהם הוא או התאגיד שבשליטתו נקלעו להליכי חדלות פרעון.  
23 כפי שעולה מדבריו של עו"ד רוני ניסים מהמחלקה המשפטית בבנק ישראל בפרוטוקול הדיון בעת"מ 15-05-22113 מיום 16.1.18. וכן בתשובת בנק ישראל לבקשת חופש מידע שנשלחה מטעם התנועה למען

איכות השלטון מיום 15.1.25.

24 ס' 5(א) לפקודת הבנקאות.

25 ס' 56א(א1)-(2) לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

26 ס' 46(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.

27 ס' 49 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.

28 ס' 56 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

29 ס' 45(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.

30 ס' 49 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.

31 ס' 5(ג) לפקודת הבנקאות.

32 ס' 56 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

33 ס' 46(ב) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.

34 ס' 156א(א) לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

35 ס' 46(ד) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.

36 ס' 14 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.

37 ס' 52 וס' 52 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

38 ס' 50 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.

39 ס' 92 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1988; ס' 43 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), תשס"ה-2005; ס' 72 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016.

40 ס' 5(ג1) לפקודת הבנקאות.

41 ס' 52 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

42 ס' 68 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.

43 ס' 8 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.

44 ס' 52 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

45 ס' 50 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.

46 ס' 67 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.

47 ס' 52 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

48 ס' 14 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.

49 ס' 52 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

50 ס' 50 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.

51 ס' 92 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.

52 בנק ישראל "הודעה לעיתונות – הטלת עיצומים כספיים על תאגידי בנקאיים" (13.03.2012)

[www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/120313h.aspx](http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/120313h.aspx)

53 הפיקוח על הבנקים "הודעה לעיתונות בנושא ועדת העיצומים"

[www.boi.org.il/he/BankingSupervision/AntiMoneyLaunderingAndTerrorFundingProhibition/Pages/SanctionsCommittee.aspx](http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/AntiMoneyLaunderingAndTerrorFundingProhibition/Pages/SanctionsCommittee.aspx)

54 אלו לרוב ניתנים בקשר עם בעיות נזילות של התאגיד הבנקאי.



<sup>55</sup> המדובר במכתבים שנשלחים לבעלי תפקידים בתחום הבנקאות שהורשעו בעבירות מסוימות ואוסרים עליהם מלעסוק בפעילויות מהסוג המפורט במכתב.

<sup>56</sup> הגם שמדובר לכאורה בחוזים "בהסכמה", הרי שהצד היחיד הנוטל על עצמו מחויבויות הוא התאגיד הבנקאי.

Matt Miller, Reserve Board of Governors, state Banking Department put Orrstown Bank <sup>57</sup> under closer watch, *Pennlive* (12.04.2012)

[www.pennlive.com/midstate/index.ssf/2012/04/federal\\_reserve\\_board\\_of\\_gover.html](http://www.pennlive.com/midstate/index.ssf/2012/04/federal_reserve_board_of_gover.html)

Federal  
Written Agreement by and among Orrstown Financial Services, Inc., Orrstown - <sup>58</sup> סי 2 ל-  
Bank and Federal Reserve Bank of Philadelphia (22.03.2012).

<sup>59</sup> שם, סי 5.

<sup>60</sup> שם, סי 6.

Board of Governors of the Federal Reserve System <sup>61</sup>

[www.federalreserve.gov/apps/enforcementactions/search.aspx](http://www.federalreserve.gov/apps/enforcementactions/search.aspx)

<sup>62</sup> ראו למשל:

Written Agreement by and between Citigroup, Inc. and Federal Reserve Bank of  
; New York (28.07.2003)

Written Agreement by and among Century Bank of Florida, Inc., Federal Reserve  
; Bank of Atlanta and State of Florida Office of Financial Regulation (25.08.2009)

Written Agreement by and among Orient Bancorporation, Bank of the Orient and  
; Federal Reserve Bank of San Francisco (16.11.2010)

Written Agreement by and among Bov Holding Company, Bank of Versailles and  
; Federal Reserve Bank of Kansas City (26.07.2010)

Written Agreement by and among First Banks, Inc., The San Francisco Company,  
; First Bank and Federal Reserve Bank of St. Louis (24.03.2010)

Written Agreement by and among Lake County Bank, Federal Reserve Bank of  
; Minneapolis and Montana Division of Banking and Financial Institutions (23.04.2010)

Written Agreement by and among Brand Group Holdings, Inc., The Brand  
Banking Company, Federal Reserve Bank of Atlanta and Banking Commissioner of the  
; State of Georgia (02.08.2010)

Written Agreement by and between Fayette County Bank and Federal Reserve  
; Bank of St. Louis (22.06.2015)

Written Agreement by and among OSB Community Bank, Federal Reserve Bank  
of Chicago and Michigan Department of Insurance and Financial Services (30.07.2015)

<sup>63</sup> פסי' 26 לתגובת בנק ישראל לעתירת חופש מידע שהגישה התנועה לאיכות השלטון לחשיפת דוחות הביקורת של הפיקוח על הבנקים בעניין האשראי שניתן לקבוצת דנקר (עת"מ 22113-05-15).



