

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



י"ז בכסלו, תשע"ח 5.15.2017

סומן: כ-17-15641

ד"ר חדווה בר
המפקחת על הבנקים
בנק ישראל

לכבוד
עו"ד מיכל הלפרין
הממונה על ההגבלים העסקיים
רשות ההגבלים העסקיים

נכבדותיי שלום רב,

הנדון: קריאה להימנע מאישור רכישת בנק אגוד על ידי בנק מזרחי-טפחות

סימוכין: מכתבנו מיום 7.8.2017.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו לפנות אליכן כדלקמן:
נוכח ההודעה הרשמית בדבר התגבשות עסקת הרכישה של בנק אגוד על ידי בנק מזרחי-טפחות,
קוראת התנועה למפקחת על הבנקים ולממונה על ההגבלים העסקיים להשתמש בסמכותן לפי
חוק, ולא לאשר את רכישת בנק אגוד על ידי בנק מזרחי-טפחות. על הרגולטוריות המופקדות על
אישור העסקה לפעול למען האינטרס הציבורי להגברת התחרות בבנקאות.

לעמדת התנועה, ניתן להצביע על מספר טעמים מרכזיים מדוע אין מקום לאשר את העסקה:

- ☒ מיזוג בנק איגוד לתוך בנק מזרחי-טפחות יוביל לאובדן שחקן עצמאי, קטן אך לא בלתי משמעותי, המשמש בהווה כמחולל תחרות (ראו לדוגמא: חשבון עו"ש הפוך וחלקו הנכבד בשוק המשכנתאות) ובוודאי יוכל להתחזק ולחולל תחרות בעתיד, תחת הניהול הנכון.
 - ☒ המיזוג יהפוך את בנק מזרחי-טפחות לשחקן דומיננטי באוליגופול הקיים, ובכך יצטמצם המניע התחרותי שלו, ולמעשה ייגרעו שני בנקים מחוללי תחרות: אגוד ומזרחי-טפחות.
 - ☒ המיזוג יחזק את ההומוגניזציה בין השחקנים בשוק הבנקאות, ובכך תפחת המוטיבציה לחולל תחרות ויתעצם הסיכון ל"השפעות מתואמות" ואנטי-תחרותיות בין הבנקים.
 - ☒ העסקה מנוגדת למסקנות ועדת שטרום והחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות, שמטרתם הייתה להגדיל את מספר השחקנים המתחרים בשוק הבנקאות ולא לצמצם.
 - ☒ ניסיון העבר מלמד שמדיניות בנק ישראל לעודד רכישת בנקים קטנים על ידי גדולים כשלה, שכן לאחר שכל שהקטנים "נבלעו", החריפה תופעת הריכוזיות בבנקאות.
- על דרך המשל, ניתן לראות בניסיונותיו של בנק אגוד להתחרות בבנקים הגדולים כניצוצות של תחרות, הזקוקים לסיוע רגולטורי לשם 'הבערת להבת התחרות'. מנגד, אישור העסקה יפעל בכיוון ההפוך, ויכבה את ניצוצות התחרות האחרונים במים צוננים.

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



רקע

1. ביום 7.8.17 פנינו אליכן במכתב הקורא להשתמש בסמכותכן ולא לאשר את עסקת הרכישה המתגבשת של בנק אגוד, על ידי בנק מזרחי טפחות, עקב הריכוזיות הגבוהה בתחום הבנקאות, והחשש שצמצום התחרות יפגע באינטרס הציבורי.
2. קריאתנו דאז, התבססה על דיווחים ראשוניים¹, לגבי עסקת רכישה מתגבשת של כל מניות בנק אגוד לישראל בע"מ, ובכללן מניות בעלי השליטה בבנק אגוד, וכן המניות המותזקות על ידי קבוצת אליהו, על ידי בנק "מזרחי טפחות". "הכל, במטרה למזג את בנק אגוד, עם ולתוך הבנק" (להלן: "העסקה").
3. לאחר שליחת מכתבנו, נערכו שני דיונים בוועדת הכספים בנושא המיזוג בין בנק אגוד ומזרחי-טפחות, הדיון הראשון ביום 4.9.17, ודיון המשך ביום 24.10.17. במהלך דיונים אלו, בוטאה היטב עמדת חברי הוועדה, העוסקים בענייני מדיניות כלכלית מידי יום, והתנגדותם הנחרצת למיזוג, עד כדי שהועלתה הצעה לחוקק חוק המחייב את אישור הוועדה למיזוג².
4. במהלך הדיון השני, בו השתתפו המפקחת על הבנקים והיועץ המשפטי של הרשות להגבלים עסקיים, ציין מר אורי שוורץ, היועץ המשפטי של הרשות להגבלים, כי מבחינתה מדובר ב"ביצה שטרם נולדה", מכיוון שהעסקה טרם הושלמה ולא הוגשה לבקשת אישור מהרשות להגבלים. מדבריו הנוספים באותו הדיון משתמע כי הרשות תבחן את העסקה באופן מעמיק, במידה שבקשה בעניין זה תועבר אליה.
5. והנה, בהמשך לדיווחים הראשוניים, וחרף ההתנגדות הברורה מצד חברי וועדת הכספים, הרי ש"נולדה הביצה". ביום 28.11.17 הודיעו בנק מזרחי-טפחות³ ובנק אגוד⁴ כי המגעים העקרוניים הבשילו לכדי הסכם בין הצדדים, וכי הם מחויבים להשלמת עסקת המכירה, בכפוף לקבלת האישורים הרגולטוריים הנדרשים (להלן: "ההודעה הרשמית").
6. משכך, ומאחר ולצערנו הונחה כעת עסקה קונקרטיה לפתחן של הממונה על ההגבלים העסקיים והמפקחת על הבנקים בבנק ישראל. הרי שלא עוד מדובר בשאלה תיאורטית – האם מיזוג שכזה עשוי היה לפגוע בתחרות, אלא ישנו צורך בהכרעה ממשית בעניין, שהשפעתה על שוק הבנקאות, ועל הריכוזיות במשק הישראלי בכלל, רבה וארוכת שנים.
7. להלן, נבקש להציג את טיעוננו כנגד אישור העסקה, תוך הרחבת הטיעונים אותם שטחנו במכתבנו הקודם, והעלאת טיעונים נוספים אליהם התוודענו בחודשים האחרונים.

¹ ראו במאיה, דיווח מיידי של בנק מזרחי טפחות מיום 30 ביולי, 2017 (אסמכתא מס' 02-5000073-2017-01-078216) (להלן: "הודעת מזרחי טפחות"); ראו גם דיווח מיידי של בעלי מניות בנק אגוד מיום 30 ביולי, 2017 (אסמכתא מס' 02-5000076-2017-01-078495).

² ראו עמוד 40 לפרוטוקול הדיון בנושא בישיבת הכספים, מיום 24.10.17.

³ דיווח מיידי של בנק מזרחי טפחות מיום 28 בנובמבר, 2017 (אסמכתא מס' 02-5000073-2017-01-065872).

⁴ דיווח מיידי של בנק אגוד מיום 28 בנובמבר, 2017 (אסמכתא מס' 02-5000073-2017-01-10238).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



הצורך באישורים רגולטוריים ושיקולי התחרות

8. לשם השלמת העסקה המתגבשת, נדרשים הצדדים לקבל שני אישורים רגולטוריים:
- 6.1. אישור הממונה על ההגבלים העסקיים, לפי סעיף 19 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 ולפי הוראות סימן ג' בפרק ב' לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013.
- 6.2. אישור בנק ישראל, בהתאם לדרישת ההיתר העולה מסעיף 34(א) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.
9. על הרגולטוריות להתחשב בשיקולי תחרות, כחלק מרכזי מהשיקולים בבחינת העסקה:
- 9.1. במסגרת בחינת הבקשה להיתר, על בנק ישראל להתחשב בשיקולי התחרותיות בענף, המשתמעים ממקורותיו החקיקתיים: ראשית, בשל מטרותיו ותפקידיו של בנק ישראל, הנדרש לתמוך "במדיניות הכלכלית של הממשלה"⁵, וכן "בפעילותה הסדירה" של המערכת הפיננסית;⁶ שנית, מכך שהוענקה לבנק ישראל הסמכות לבטל היתר להחזקת שליטה בבנק באם ישנו "חשש לפגיעה בטובת הציבור, אם לא יבוטל או ישונה ההיתר".⁷ אין חולק, כי המאבק בריכוזיות הינו אחד מהנושאים המרכזיים המטופלים על ידי הממשלות האחרונות,⁸ וכי הריכוזיות בענף פוגעת בפעילותו הסדירה והראויה, וכתוצאה מכך – בטובת הציבור.
- 9.2. בפרשת תנובה, עמד בית המשפט העליון על מטרת הענקת הסמכות לממונה על ההגבלים העסקיים, ועל השיקולים המרכזיים שנדרש הממונה לשקול במסגרת בחינת בקשת מיזוג:
- "תכליתה של סמכות זו, היא הבטחת פעילות כלכלית חופשית שנועדה להגן על האינטרס הציבורי מפני עיוותים כלכליים שמקורם בפגיעה בתחרות ויתר ריכוזיות במשק".⁹**
- 9.3. כמו כן, על רשות ההגבלים עסקיים לשקול שיקולים של ריכוזיות ענפית בעת שיידרש מתן רישיון לבנק אגוד,¹⁰ בהתאם להוראות סימן ג' בפרק ב' לחוק לקידום התחרות

⁵ סעיף 3(א)2 לחוק בנק ישראל, התשי"ע-2010.

⁶ סעיף 3(א)3 לחוק בנק ישראל, התשי"ע-2010.

⁷ סעיף 34(א)4 לחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981.

⁸ לטובת המאבק בריכוזיות והגברת התחרותיות במשק התקבלו מספר החלטות ממשלה בשנים האחרונות, וראו למשל החלטה מס' 4191 של הממשלה ה-32, "הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה" (29.1.2012) ובאופן ספציפי בעניין הפחתת הריכוזיות בתחום הבנקאות בישראל (ראו החלטה מס' 1765 של הממשלה ה-34, "טיטוט חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה (31.7.2016)).

⁹ ע"א 2247/95 הממונה על ההגבלים העסקיים נ' תנובה בע"מ, פ"ד נב(5) 213, 230-228 (1998).

¹⁰ להרחבה ראו מירב ארלוזורוב "חוק הריכוזיות לא ימנע מיזוג אגוד-מזרחי" The Marker (7.8.2017).

<https://www.themarker.com/markets/1.4324491>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013; זאת, משמתן רישיון לבנק נקבעה כזכות החייבת בהתייעצות¹¹ עם הרשות לפי חוק זה.¹²

10. בנוסף לאישורים הרגולטוריים, ואפשר שיש בכך משום שיקול לעניין מתן האישורים הרגולטוריים, ניתן להצביע על עיסוק נרחב מצד המערכת הפוליטית והפקידות המקצועית בעסקת המיזוג. בין היתר, ניתן למנות את התנגדות חברי וועדת הכספים,¹³ התנגדות שר האוצר¹⁴ ושר הכלכלה,¹⁵ וכן מסמך שהופץ מטעם אגף התקציבים במשרד האוצר, במסגרתו הובעה התנגדות למיזוג ולחיזוק בנק מזרחי-טפחות, אף במחיר של פירוק בנק אגוד.¹⁶ זאת, מאחר וכל הגורמים הנ"ל, סבורים כי המיזוג צפוי לפגוע בתחרות החשובה בשוק הבנקאות.

הטעמים שלא לאשר את העסקה

11. העסקה מנוגדת למסקנות וועדת שטרום

10.1. בשנת 2016 פורסם הדו"ח המסכם של הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים, בראשות מר דרור שטרום (להלן: "ועדת שטרום"). מן הדו"ח משתקפת תמונה עגומה לפיה:

"ריכוזיות המערכת בישראל עולה על הממוצע במדינות האיחוד האירופי ו[...]. ישראל הינה בין חמש המדינות בעלות המערכות הבנקאיות הריכוזיות ביותר."¹⁷

10.2. מסיבה זו, המליצה ועדת שטרום על קידום התחרות בענף הבנקאות, בין היתר, באמצעות הפרדת השליטה בחברות כרטיסי האשראי של הבנקים הגדולים,¹⁸ וכן על עידוד כניסת בנקים חדשים למערכת הפיננסית.¹⁹ לצד המלצתה וכחלק בלתי נפרד מרפורמת שטרום, החליט הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל על שורה של הקלות רגולטוריות לכניסת בנקים חדשים.²⁰

¹¹ ראו סעיף 13 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013.
¹² בהתאם לרשימת הזכויות אשר פורסמה באתר רשות ההגבלים העסקיים ביום 15.6.2017.
¹³ ראו סעיף 3 וכן ה"ש 2 למכתב זה.
¹⁴ גילי מלניצקי "כחלון מתנגד למיזוג אגוד-מזרחי: "לא טוב לתחרות, מזרחי יחזיקו 44% מהמשכנתאות" The Marker (28.11.2017).
¹⁵ סטלה קורין ליבר "שר הכלכלה: "מיזוג של בנקים לא תורם להגברת התחרות" Globes (4.9.17).
¹⁶ חגי עמית "אגף התקציבים נגד איחוד אגוד-מזרחי: עדיף שהבנק יפורק מאשר ימוזג" The Marker (6.9.2017).
¹⁷ הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים דוח מסכם 13-14 (1.9.2016) (להלן "דו"ח ועדת שטרום").
¹⁸ דו"ח ועדת שטרום, בעמ' 62.
¹⁹ דו"ח ועדת שטרום, בעמ' 54-55, 67.
²⁰ ראו טיוטת "מתווה להקמת בנק חדש בישראל: מדיניות חדשה של הפיקוח על הבנקים להסרת חסמי כניסה", צורפה כנספח א' לדו"ח ועדת שטרום.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



- 10.3. לפיכך, אישור העסקה יעמוד בניגוד למסקנות ועדת שטרם: המסקנה המתבקשת מבעיית הריכוזיות הגבוהה בענף הבנקאות, כמו גם מהרצון לעודד כניסת בנקים חדשים על מנת לפתור אותה, הינה שלא לאפשר לבנקים קיימים להתמזג לתוך בנקים אחרים, באופן שיקטין את מספר השחקנים המתחרים בענף.
- 10.4. לא יהיה זה פחות מאבסורד, שעוד בטרם נעשה צעד אחד לעידוד התחרות בשוק הבנקאות לאור המלצותיה של ועדת שטרם, ניתן אישור להקטנת מספר השחקנים בענף. כך יוצא, שהפעולה הראשונה האקטיבית לשינוי יחסי הכוחות בין הבנקים, היא דווקא צמצום השחקנים הקיימים ולא הגדלתם.
12. העסקה והמבנה האוליגופולי בשוק הבנקאות – השפעות מתואמות וצמצום תמריצי תחרות
- 11.1. ענף הבנקאות מתאפיין בהיותו אוליגופול (שוק ממועט מתחרים), בראשו עומדים בנק הפועלים ובנק לאומי, ובמקום השלישי מזנב אחריהם כיום בנק מזרחי-טפחות, שבעקבות המיזוג יידמה להם יותר.²¹ בספרות נדונו מאפייניו הייחודיים של האוליגופול, כמצב שבו לשחקנים הגדולים אין אינטרס להתחרות האחד בשני, בשל קיום "משחק סכום אפס" ביניהם, והיעדר שוק להתחרות עליו. לעומתם, השחקנים הקטנים והבינוניים לרוב נוקטים בצעדים תחרותיים, לביסוס מעמדם בשוק.²²
- 11.2. בספרות, זוהו מאפיינים אלו כתופעה של "תלות-הדדית בין אוליגופולים" (Oligopolistic Interdependence). לפיה, ככל שנתח השוק של השחקנים באוליגופול זהה יותר, לשחקנים תהיה תלות הדדית, בהבנה שכשאתד מהם יוזיל את המחיר, הצרכנים יעברו אליו, הדבר יאלץ את המתחרים האחרים להפחית מחיר, ובסופו של דבר נתח השוק של כולם יישאר דומה, אך הכנסתם תפחת בשל ההוזלה. לכן, יהיה להם תמריץ להעמיד את המחיר על כנו, ואף לפעול יחד כדי להעלותו.
- 11.3. מכאן עולה החשש, שהוספת כוח לבנק מזרחי-טפחות, תקרב אותו יותר לנתח וכוח השוק של הבנקים הגדולים (בנק לאומי ובנק הפועלים), באופן שיצמצם את המניע התחרותי שלו כפי שהוא קיים כיום. למעשה, ככל שהוא יהיה קרוב יותר אליהם, רמת ההומוגניזציה ביניהם תגדל, והתמריץ שלו להתחרות בהן יפחת.
- 11.4. מן הצד השני של אותו המטבע, בנק אגוד, בהיותו שחקן "קטן" במבנה אוליגופולי, הינו חריג ביחס לבנקים הגדולים במוטיבציית התחרות שלו, שכן הוא נאבק תדיר כדי להרחיב את היקף נתח השוק שלו בענף, באמצעות הגדלת מאגר לקוחותיו. מסיבה זו, הוביל בנק אגוד בשנים האחרונות צעדים תחרותיים חזקים במיוחד

²¹ עירית אבישר "המיזוג עם אגוד יבסט את מזרחי-טפחות כבנק השלישי בגודלו" *Globes* (30.11.17).
²² RICHARD WHISH & DAVID BAILEY, *COMPETITION LAW* 594–598 (8th Edition, 2015)

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



(לדוגמא, חשבון עו"ש הפוך),²³ ובאם ימוזג לתוך בנק מזרחי-טפחות, הרי שכמובן לא תיוותר יכולתו והמוטיבציה שלו לחולל תחרות בשוק.

11.5 לעניין תמריץ התחרותיות, מעבר להשפעה הפרטנית על בנק אגוד ובנק מזרחי-טפחות

כאמור, הרי שתהיה לכך השפעה על כל יתר הבנקים בענף: מחד, הבנקים הגדולים (לאומי והפועלים) יחוו סביבה יותר הומוגנית ופחות תחרותית, שכן רוב הבנקים גדולים ואין טעם להתחרות; ומאידך, הבנקים הבינוניים והקטנים, יחוו בידוד גדול יותר מנתח השוק של הגדולים, ומקומם בענף הבנקאות הישראלי ילך ויצטמצם.

11.6 על דרך המשל, נציע לראות בניסיונות בנק אגוד להתחרות בבנקים הגדולים כניצוצות

של תחרות, הזקוקים לסיוע רגולטורי לשם הבערת להבת התחרות. מנגד, אישור העסקה יפעל בכיוון ההפוך, ויכבה את ניצוצות התחרות האחרונים במים צוננים.

11.7 לסיום חלק זה נציין, כי מעבר לפגיעה בתמריצי התחרות, חיזוק המבנה האוליגופולי

והעומדים בראש האוליגופול, לצד עידוד הומוגניזציה ביניהם, **עלול לחזק גם את הסיכון לעידוד השפעות מתואמות**. אלו קיימות כאשר השחקנים פועלים יחד לביצוע פעולות אנטי-תחרותיות, ללא תיאום ישיר ביניהם, אלא באמצעות טקטיקות מתוחכמות, של צפייה בפעולות האחרים והשוואה, תוך הסכמה הדדית שבשתיקה.

11.8 דוגמה בוטה למקרה של השפעות מתואמות, ניתן למצוא דווקא בענף הבנקים עצמו,

בפרשת "תיאום העמלות" בין הבנקים. נדמה כי, אין גבול לתדהמה המשתקפת בעיני לקוח הבנק הסביר, המעיין במכתבו של מנכ"ל בנק דיסקונט דאז,²⁴ מר משה סופר, שכותרתו היא "יישור קו עם מתחרים". תופעה שלילית זו יש לצמצם.

11.9 אכן, אמנם ניתן לזהות השפעות שכאלה בין שחקנים גם בשוק תחרותי, אך בשל

המבנה האוליגופולי, קל יותר לסמוך על הגורם הנוסף בשוק מאשר שאפשר לסמוך על מתחרים רבים, וככל שהשחקנים מחזיקים בכוח שוק קרוב יותר, גדל התמריץ שלהם לפעול באופן מאוחד. שכן, במקרה הזה קל יותר לעקוב אחר המתחרה השני, להגיב בהתאם ולהגיע לשיווי משקל דמוי מונופול, על-תחרותי, ללא תיאום בכלל.

13. ניסיון העבר – בליעת הבנקים הקטנים על ידי הגדולים החריפה את הריכוזיות

12.1 שומה עלינו ללמוד מניסיון העבר, שכן מדיניות מתן אישורים ואף עידוד רכישת

הבנקים הקטנים על ידי בנקים גדולים יותר, שננקטה עד היום (כך לדוגמא, נמכר

²³ בנק אגוד הציע מנגנון עו"ש הפוך, במסגרתו ניתנת ריבת שנתית על פלוס, ולא נגבית ריבית עבור מינוס, ראו אתר בנק אגוד, בכתובת: <https://www.unionbank.co.il>

²⁴ ראו קביעת הממונה על ההגבלים העסקיים דאז בעניין הסדר כובל בין הבנקים, בתיק 5001411, מיום 26.4.09, עמ' 30 לקביעה, זמין באתר הרשות להגבלים עסקיים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



בנק יהב למזרחי-טפחות, ונמכרו בנק אוצר החייל ובנק מסד ל"בינלאומי", היא ללא ספק אחת מהסיבות שהביאו לתופעת הריכוזיות הקשה המזוהה כיום בבנקאות.

12.2. כתוצאה ממכירת הבנקים הקטנים לאורך השנים, חלק נכבד מהם יצאו מן השוק, והדבר חיזק עוד יותר את מבנה שוק הבנקאות כשוק ריכוזי ונעדר תחרות ראויה. לכן, אין מקום לחזור ולפסוע בדרך מדיניות מוטעית וכושלת זו כיום.

האלטרנטיבות – ביזור גרעין השליטה בבנק אגוד ; פירוק הבנק ומכירת נכסים

14. בדיון החמשך בנושא בוועדת הכספים, הועלה הטיעון לפיו מר אליהו, בעל שליטה מרכזי בבנק אגוד, מחויב לפי חוק למכור, וכי חרף ניסיונותיו הרבים, לא הצליח למצוא קונה שיהיה מוכן לשלם מחיר הוגן עבור אחזקותיו בבנק.

15. ואולם, לפי הדיווחים בתקשורת, מר אליהו חויב למכור את חלקו בבנק אגוד לפני למעלה מארבע שנים, עם כניסת האיסור להחזיק בשליטה בבנק, בעקבות החזקתו בשליטה בחברת הביטוח "מגדל".²⁵ משכך, רצונו למכור את בנק אגוד לבנק מזרחי-טפחות, שהינו הבנק השלישי בגודלו בישראל, אינו מוכרח להיענות בחיוב מצד הרגולטוריות, האמונות על האינטרס הציבורי.

16. לטענות בדבר היעדר אלטרנטיבות, אנו מציעים להתייחס באופן ספקני, שכן בוודאי שבעלי מניות השליטה בבנק אגוד ישאפו למקסם את רווחיהם ממכירת המניות. עם זאת, אנו יודעים כי מבחינת האינטרס הציבורי, ישנן לפחות שתי אפשרויות נוספות, רצויות יותר.

17. ביזור גרעין השליטה בבנק אגוד

16.1. אנו סבורים כי יש ליזום את מכירת מניות השליטה בבנק אגוד לידי ציבור המשקיעים בבורסה. תרחיש זה מתבקש וצפוי להתממש בכל אופן, באם מר אליהו לא ימכור את מניותיו עד לחודש אוקטובר הקרוב.²⁶ מהלך זה רצוי ומומלץ, משום שירחיב אפיקי השקעה לציבור המשקיעים, יותיר את בנק אגוד כבנק עצמאי, ויאפשר מינוי והסדרת ניהול ראוי, שאינו נתון לבעיות הנלוות לחברה המוחזקת על ידי בעל שליטה.

16.2. למיטב שיפוטנו, הרציונאלים המרכזיים שהוצגו בעבר על ידי בנק ישראל להצדקת מדיניות גרעיני השליטה אינם עומדים במבחן המציאות. מדיניות גרעיני השליטה של בנק ישראל ביקשה למנוע השפעת גורמים לא רצויים על התאגיד הבנקאי; למנוע מצב של "שלטון מנהלים", להבטיח יציבות והתמדה במדיניות הבנק ובהזדהות

²⁵ עיריית אבישר "בנק אגוד על המדף: דיסקונט או מזרחי טפחות יבלעו אותו" Globes (מיום 1.12.16).
²⁶ רעות שפיגלמן "מזרחי ודיסקונט מנהלים מגעים לרכישת השליטה בבנק אגוד" כלכליסט (מיום 30.7.17).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



מנהליו; וליצור כתובת מזוהה אליה ניתן לפנות במקרים של קשיים ושיבושים בפעילויות הבנק.

16.3. נציין כי תמונת המצב בפועל בשטח הינה שבעלי השליטה בבנקים אינם מהווים

כתובת מספקת ואינם משתפים פעולה עם הנחיות בנק ישראל והפיקוח על הבנקים.²⁷ יתרה מכך, קיים חשש שבעלי השליטה מנהלים את הבנקים לטובתם האישית מתוך שיקולים זרים לטובת הבנק, בצורה שגורמת לציבור הפסדים כספיים. לצד זאת, ניתן לצמצם בעיית "שלטון המנהלים", בצורת דירקטורים מקצועיים, שיעברו הכשרה ייעודית, ויפעלו בשם האינטרסים של המשקיעים.

16.4. כראיה למודל בנקאי שאינו כפוף לבעל שליטה עומד בנק לאומי, כאחד משני

הבנקים הגדולים בישראל. בהשוואה אליו, לא ראינו יתרון עודף להתנהלות בנקים אחרים, דוגמת בנק הפועלים, בשל כפיפותו לבעלת שליטה.

18. פירוק הבנק ומכירת נכסיו

17.1. לפי הפרסומים בתקשורת, ביום 5.9.17 הפיץ אגף התקציבים מסמך, עליו חתום

ממלא מקום ראש האגף מר יואל נווה, בנושא המיזוג. במסגרת המסמך, מובעת התנגדות למיזוג, מתוך טענה שהוא צפוי לפגוע בתחרות במערכת הבנקאית.

17.2. על פי העמדה המופיעה במסמך, מבחינת התחרות למערכת הבנקאית מוטב שבנק

אגוד יפורק כליל – מאשר ימוזג.²⁸ זאת, בשל החשש הגדול מהתחזקותו של בנק מזרחי-טפחות. וכפי שהתבטא לאחרונה שר האוצר, החשש מכך שאם וכאשר יאושר המיזוג, ישלוט בנק מזרחי-טפחות ב-44% משוק המשכנתאות בישראל.²⁹

17.3. אמנם, עמדה זו נוטה לקיצון, אך לאור בכירות הגורמים העומדים מאחוריה,

ומקצועיותם הרבה בתחום המדיניות הכלכלית, יש להתחשב בה.

19. אכן, אופציות אלו ככל הנראה עדיפות פחות מבחינת בעלי השליטה בבנק אגוד. יחד עם זאת,

הן עדיפות הרבה יותר בראי האינטרס הציבורי, בשל הצורך לחזק את התחרות בתחום הבנקאות בישראל, ולכל הפחות שלא לפגוע בה. במסגרת האישור הרגולטורי, מוענקת הסכמה בשם האינטרס הציבורי, ואין מקום לאשר עסקה המנוגדת לו.

²⁷ מספר דוגמאות על קצה המזלג: במשך תקופה ארוכה נמנעה קבוצת ברונפמן-שראן מלהזרים הון לבנק דיסקונט, כדי לחזק את הלימת ההון שלו כפי שנדרש בהוראות המנהל התקין של הפיקוח על הבנקים. באופן דומה, פעלה קבוצת עופר, בעלת השליטה בבנק מזרחי-טפחות, כשבמשך שנה לא נענתה להנחיות המפקח על הבנקים, שדרש ממנה להוריד את יחס החוב-הון בקבוצה או למכור מניותיה. למעלה מכל, זכורה הגנת בעלת השליטה בבנק הפועלים, שרי אריסון, ש"נעמדה על רגליה האחוריות" לטובת יו"ר הבנק, דני דנקנר, באופן שחייב את החדתו בצעד נדיר.
²⁸ חגי עמית "אגף התקציבים נגד איחוד אגוד-מזרחי: עדיף שהבנק יפורק מאשר ימוזג" The Marker (6.9.2017).
²⁹ גילי מלניצקי "כחלון מתנגד למיזוג אגוד-מזרחי: "לא טוב לתחרות, מזרחי יחזיקו 44% מהמשכנתאות" The Marker (28.11.2017).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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

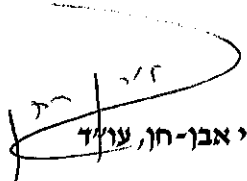



סיכום

20. לאור כל האמור, אנו קוראים למפקחת על הבנקים ולממונה על ההגבלים העסקיים, לעמוד כ"חומת מגן" לטובת התחרות בשוק הבנקאות והאינטרס הציבורי, לבחון את העסקה בראי צורכי התחרות בבנקאות בישראל, ולהבהיר כי לא תאושר מכירתו של בנק אגוד תוך מיזוגו לתוך בנק המזרחי, אלא תאושר רק מכירתו לציבור ולמצער למשקיעים חיצוניים.

21. לאור החשיבות הציבורית הרבה של הנושא הנדון, נודה לתשובותיכן המהירות.

בכבוד רב,


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


יוסף גדלגהו
רכז מחלקת כלכלה ומחקר

העתקים:

מר משה כחלון, שר האוצר

ח"כ אלי כהן, שר הכלכלה

מר שי באבד, מנכ"ל משרד האוצר

מר שי רינסקי, מנכ"ל משרד הכלכלה

ח"כ משה גפני, יו"ר ועדת הכספים

חברי ועדת הכספים