



נייר עמדה בנושא:

הצעת החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ב-2012

הריכוזיות, על משמעויותיה והשלכותיה הרבות על המשק הישראלי, היא אחת הסכנות הגדולות ביותר לא רק ליציבות המשק, אלא אף ליציבותה ולדמותה של הדמוקרטיה הישראלית; זאת, בהינתן שליטה רב-היקפית של מספר מצומצם מאוד של בעלי הון כמעט בכל תחום בחיינו: החל מהמזון אותו אנו אוכלים, דרך רשת הטלפון הסלולארית בה אנו מנויים, הבנק שמנהל את כספנו, חברת הנדל"ן שבנתה את ביתנו, המסרים המועברים אלינו מכלי התקשורת וניהול כספי הפנסיה של כולנו המיועדים לכלכלנו לעת זקנה¹. נזכיר כי אותה שליטה כמעט מוחלטת בחיינו אינה נתונה לבחירתנו כאזרחי המדינה- שליטה זו רק הולכת ומתעצמת באין מפריע.

הצעת החוק לקידום התחרותיות וצמצום הריכוזיות, התשע"ב-2012 (להלן-**הצעת חוק הריכוזיות או הצעת החוק**) כבר אושרה בקריאה ראשונה בכנסת ביום 17/7/12 ואף התקיים בעניינה דיון ראשון בוועדת הכספים של הכנסת ה-18 ביום 29/8/12. **לא נגזים אם נאמר, שנפלה בחלקה של כנסת ישראל ה-19 זכות גדולה לעשות מעשה ולהוביל לשינוי היסטורי של מבנה המשק הישראלי.**

התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן-"התנועה") קוראת לחברי הכנסת להחמיר את הצעדים, אשר נקבעו בהצעת חוק הריכוזיות לצורך פיתרון בעיית הריכוזיות:

- יש להשטיח את המבנים הפירמידאליים לחלוטין ולהפכם למבנים בעלי שכבה אחת בלבד.
- במידה שלא תשוטחנה הפירמידות לחלוטין, אזי יש לאפשר מבנים בני שתי שכבות בלבד ולהטיל מס דיבידנד בין החברות. כן, יש להגביל החזקתה של שכבה שלישית בפירמידה.
- יש להורות על הפרדה מוחלטת וחד משמעית בין החזקות של גופים פיננסיים וגופים ריאליים, ללא תלות בגודלם והיקף נכסיהם של גופים אלה. לכל הפחות, יש לאסור על החזקה צולבת של גוף פיננסי משמעותי עם תאגיד ריאלי שרמת המינוף שלו גבוהה מסף שייקבע.
- יש להעניק פרק זמן מקסימאלי של עד ארבע שנים להיערכות בהתאם להוראות החוק החדש.
- יש להקשיח ולבסס דרכי אכיפת הוראות החוק וכן לקבוע סנקציות משמעותיות כנגד המפרים את הוראות החוק.

לצערנו, אנו עדים למסמוסן של מרבית ההמלצות החשובות והמשמעותיות ביותר של ועדת הריכוזיות, כמו גם להימנעות מטיפול אמיתי, יסודי ובלתי מתפשר בבעיית הריכוזיות, כפי שיפורט להלן בקצרה²;

¹ ראוי להבהיר כי אחד הסימפטומים המשמעותיים והקשים ביותר של מבנה המשק הריכוזי בישראל הוא ריבוי הסדרי החוב; על פי אומדן שפרסם בנק ישראל, מאז שנת 2009 – כאשר החל המשבר הפיננסי העולמי - הושלמו בישראל קרוב ל-100 הסדרי חוב בהיקף של כ-26 מיליארד ₪ (!) ערך נקוב, מכספי חסכונות הציבור.

² הצעת החוק בנויה משלושה פרקים: הראשון עוסק בעיקרו בהפרטות ("שקילת שיקולי תחרות וריכוזיות בהקצאת זכויות"), השני עוסק בשינוי המבנה הפירמידאלי ("הגבלת השליטה בחברות במבנה פרמידאלי") והשלישי בסוגיית האחזקות הצולבות ("הפרדת האחזקות בגופים ריאליים ופיננסיים"). **הערות התנועה מתמקדות בפרקים השני והשלישי.**

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



א. שינוי המבנה הפירמידאלי במשק הישראלי³: הפיתרון הראוי, הנכון והאמיץ הוא פירוקן של הפירמידות באופן מוחלט, ללא אפשרות החזקה של חברת שכבה שנייה ושלישית. לכל הפחות, יש להגביל רמות הפירמידה לשתיים בלבד, גם לחברות הקיימות, תוך מתן אפשרות לחברות בעלות שלוש שכבות תקופת מעבר לזמן מוגבל להערכות להקטנת מספר השכבות.

גם לשיטתה של ועדת הריכוזיות, המבנה האידיאלי העתידי כולל שתי שכבות של חברות בלבד; הצעת החוק, לעומת זאת, מאפשרת הלכה למעשה הקמת פירמידות עתידיות בנות שלוש שכבות, בלא כל הגבלה ממשית; האפשרות הזאת ניתנת למבנים פירמידאליים קיימים. היוצא מכך הוא כי, למבנים הפירמידאליים הקיימים עלול להינתן יתרון בלתי שוויוני ובלתי מוצדק על פני מבנים פירמידאליים עתידיים, ללא כל הגבלת זמן. ככל שיותר קיומם של מבנים תאגידיים בני שתי שכבות, הרי שקמה חובה להגביל את האפשרות להישאר במבנה של שלוש שכבות לפרק זמן קבוע ומוגדר, שייקבע כהוראת מעבר, שאחריה יאלצו גם המבנים הללו להצטמצם לשתי שכבות בלבד.

ב. הפרדה מוחלטת בין החזקות פיננסיות וריאליות⁴: יש להפריד באופן מוחלט בין גופים פיננסיים לבין גופים ריאליים, ללא קשר או תלות במחזור המכירות (לתאגיד ריאלי) או שווי כלל נכסיו של התאגיד (לתאגיד פיננסי). לכל הפחות, יש לאסור על החזקה צולבת עם תאגיד ריאלי שרמת המינוף שלו גבוהה מסף שייקבע.

הצעת החוק מאפשרת החזקות צולבות, בהתאם לרף כלכלי שנקבע, אשר מעליו תיאסר החזקה צולבת של גוף פיננסי עם גוף ריאלי; בהתאם להצעת החוק כל גוף פיננסי ששווי כלל נכסיו קטן מ-40 מיליארד שקלים חדשים אינו בגדר גוף פיננסי משמעותי, אשר חלות עליו הגבלות על החזקות גוף ריאלי; גם על תאגיד ריאלי אשר מחזור המכירות שלו קטן מ-6 מיליארד שקלים לא תחול מגבלה בנושא. יתרה מכך, גוף פיננסי או ריאלי, אשר ערב החוק היה מתחת לרף וגדל לאחר כניסת החוק לתוקף, יחול עליו רף גבוה אף יותר.

קביעת הרף דנן, אשר נחזית כשרירותית במקרה הטוב, לא תוביל לפיתרון אמת של הבעיות הנוצרות בעקבות הבעלויות הצולבות.

ראוי להזכיר כי החזקות צולבות של גופים פיננסיים וריאליים פוגעות בתחרותיות במשק פגיעה קשה ביותר, בין היתר, החזקות כאלה משפיעות על אופן הקצאת האשראי ויוצרות ניגוד עניינים בין גופים פיננסיים לבין לווים במשק.

³ "פירמידת שליטה" הוא כינוי למצב שבו נוצר פער בין ההחזקות של אדם בחברה מסוימת (כלומר: החלק שעליו הוא שילם כדי לרכוש אותה) לבין השליטה של אותו אדם בפועל (כלומר: היכולת למנות מנהלים ודירקטורים, לשלם להם שכר גבוה ולהכווין את פעילותה של החברה). במצב הקיים כיום, טייקון יכול לרכוש נתח קטנטן מחברה – בסדר גודל של 5% - אך בגלל פירמידות השליטה הוא נחשב לבעל השליטה בחברה, ויכול לעשות בה כבתוך שלה. באופן דומה פועלים 'גרעיני שליטה' במוסדות הפיננסיים – החזקה של 5% בלבד המעניקה שליטה מוחלטת בצעדיו של המוסד.

⁴ "החזקות הצולבות", של גופים פיננסיים וריאליים, משמעותה, הלכה למעשה, כי טייקונים וקבוצות עסקיות יכולים להיות בעלי שליטה והחזקות בחברות שמגייסות הון ואשראי לפעילותם (כמו תנובה, אורנג', דלק וכדומה), ובמקביל בחברות שמעניקות הון ואשראי (בנקים, חברות שמנהלות פנסיות וקרנות).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



היה ולא יוחלט להפריד החזקות צולבות כבר מהשקל הראשון, הרי שיש לכל הפחות **לשפר את הגדרת תאגיד ריאלי משמעותי, באמצעות פרמטר נוסף של מינוף**. זאת משום שככל שהתאגיד הריאלי ממונף יותר, הקשר הגורדי בינו לבין הגוף הפיננסי הוא מסוכן יותר. בנוסף יש לאסור על החזקה צולבת בגוף ריאלי שהוא **מונופול**, או בגוף ריאלי שפועל **בענף "מסוכן"** (כגון נדל"ן) או **בענף בעל חשיבות ציבוריות מיוחדת** (בעיקר תקשורת ותשתיות).

ג. הוראת המעבר המאפשרת להמשיך ולהחזיק גופים פיננסיים וריאליים משמעותיים: יש להותיר את פרק הזמן שניתן לשם יישום הוראות החוק כהוראת מעבר בת ארבע שנים בלבד.

ועדת הריכוזיות קבעה באופן ברור כי לצורך השלמת מסקנותיה בכל הנוגע להפרדת החזקות בין גופים פיננסיים לבין גופים ריאליים, יש לתת שהות של ארבע שנים. בהצעת החוק הוארכה תקופת המעבר ונקבעה הוראת מעבר בת שש שנים, מסיבה לא ברורה ומכל מקום, לא מסיבה שפורסמה ברבים. הארכה זו עלולה להביא, כפי שכבר קרה בעבר, להארכות חוזרות ונשנות ואף לביטול החוק.

ד. הסדרי האכיפה והסנקציות שנקבעו, הינם בלתי מספקים: ראוי כי יהיה גורם הרגולטורי, כגון הרשות לניירות ערך, אשר לו תוקנה הסמכות והחובה לאכוף וליישם את הוראות החוק לפירוק הפירמידות. לפי תפיסה זו, על גוף זה יהיה לאתר את חברות האחזקות במבנה הפירמידאלי, להורות על פירוק הפירמידות בהתאם להוראות החוק, ולהטיל סנקציות על חברות מפרות. בהמשך ישיר לכך, ולאחר שהוראות הצעת החוק שונו בוועדת השרים, יש להותיר מינוי של כונס נכסים במקרה של הפרה ולא להסתפק במינוי של נאמן.

הסדרי האכיפה למכירת אמצעי שליטה המוחזקים בניגוד להוראות החוק, הינם "חסרי שיניים" וספק אם יוכלו לעמוד "כחומה בצורה" בפני ניסיונות של בעלי השליטה במבנים הפירמידאליים להרחיב את פירמידות השליטה. הסנקציות הקבועות בהצעת החוק על הפרת הוראותיו בעניין זה, גם הן חלשות ובלתי מספקות: כך, למשל, בתזכיר החוק, שקדם להצעת החוק, נקבע כי כאשר חברה שולטת בחברה אחרת בניגוד להוראות החוק, ניתן לפנות לבית המשפט כדי שימנה כונס ליישום הוראות החוק. בקשה כאמור יכול ותוגש ע"י נושא משרה או ע"י בעל מניה בחברה הנשלטת בלבד. זו הדרך הבלעדית לאכיפת הוראות החוק ולפירוק המבנים הפירמידאליים האסורים. יתרה מכך, כאמור, הוחלט להחליש עוד יותר את הכלי היחיד הנ"ל ולמנות נאמן בלבד, במקום כונס. אופן אכיפה זה אינו מספק, בלשון המעטה.

יש להקים גוף רגולטורי, אשר לו יינתנו הסמכות והחובה לאכוף וליישם את הוראות החוק לפירוק הפירמידות. ציון כי מודל דומה של אכיפה יושם בהצלחה בארה"ב עוד ב-1935:

(PUHCA) The Public Utility Holding Company Act

נשמח להעביר לידך ניירות עמדה מפורטים בנושאים שהוזכרו לעיל וכן בנושאים רלוונטיים נוספים