



נייר עמדה

**מוגש ע"י התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
לוועדה לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות
בתגובה לפרסום המלצות הביניים של הוועדה**

להלן מובאת עמדת התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן : התנועה)
באשר להמלצות הביניים של הוועדה להגברת התחרות במערכת הבנקאית בהתייחס לשלושה
נושאים : גרעיני שליטה, מינוי וכהונת דירקטורים ובעלות הבנקים על חברות האשראי

- התנועה מבקשת להופיע לשימוע בפני הוועדה -

כ"ז אב התשע"ב

15.8.2012



מבוא

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. 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 שיושנו על הציבור. הוועדה להגברת התחרות בענף הבנקאות (להלן: **ועדת זקן**) הוקמה במטרה לדון ולגבש פתרון לבעיית הריכוזיות והיעדר התחרות במערכת הבנקאות בישראל.
3. התנועה למען איכות השלטון מבקשת לברך על עצם הקמת הוועדה שמהווה מטבע הדברים הכרה בקיומה של בעיית ריכוזיות במערכת הבנקאות, הכשלים שמציבה בפני המשק והצורך להתמודד עימם. יתר על כן, התנועה רואה עם חברי הוועדה עין בעין בכל הקשור להמלצות להתמודדות עם בעיית הריכוזיות כפי שפורטו בדוח הביניים. עם זאת, לעמדתנו קיימים מספר כשלים מבניים מהותיים נוספים במערכת הבנקאות שחובה להתמודד עימם באם ברצוננו לפתור את בעיית הריכוזיות בענף הבנקאות.
4. להלן נציג את עמדות התנועה בנוגע לדוח הביניים שפרסמה הוועדה ונבקש להתייחס לשלושה נושאים שעל הוועדה לבחון בהמשך עבודתה: הפרדת חברות כרטיסי האשראי מן הבנקים; שינוי מבנה הכהונה והמינוי של דירקטורים בתאגידים בנקאיים; ופירוק גרעיני השליטה בתאגידים בנקאיים.

בעלות הבנקים על חברות האשראי

1. שוק האשראי החוץ בנקאי בישראל ללקוחות פרטיים ועסקים קטנים אינו מן המפותחים. בניגוד ללוויים גדולים וקבוצות עסקיות משמעותיות, להן מעמידים הגופים המוסדיים השונים אשראי בהיקפים עצומים בדמות קניית אגרות חוב ומניות, הרי שהלקוחות הפרטיים והעסקים הקטנים ניצבים למול גורם מלווה אחד בלבד - הבנקים, שכן אף חברות כרטיסי האשראי אינן מלוות כסף או מעמידות אשראי קמעונאי. מצב עניינים זה מאופיין במחנק אשראי אותו מרגישים צרכני האשראי במשק, לאור העובדה כי מרבית האשראי הניתן על ידי הבנקים מתועל לקבוצות העסקיות הגדולות במשק או לשוק הנדליין.¹
2. אנו נותרים, אפוא, עם הלוואות עד גובה של 50 אלף שקלים, שניתן לקבל מחברות האשראי. לשם המחשה, בשנת 2007 האשראי שהעמידו חברות כרטיסי האשראי הסתכם בכ-2.3% מהאשראי הצרכני בישראל בלבד. ברי, כי אין בהלוואות בסכומים אלו כדי לפטור את מחנק האשראי שקיים במשק, קל וחומר בענף הלקוחות הפרטיים והעסקים הקטנים.²

¹ ראו לדוגמה, מחלקת המחקר והמידע של הכנסת, קבוצות עסקים וריכוזיות האשראי בכלכלת ישראל, 17 (2011), בו מצוין כי שיעור האשראי לשש קבוצות הגדולות במשק עומד על כ-170% מסך האשראי למגזר העסקים הקטנים.
² כך למשל, מישל אודי, מחנק האשראי כבר כאן: הבנקים סוגרים את הברז ללוויים, כלכליסט (3.6.2012).
<http://www.calcalist.co.il/markets/articles/0,7340,L-3572899,00.html>; על פי הכתבה סך החשיפה של בנק הפועלים לשלושת הלוויים הגדולים שווה ל-61.8% מההון של הבנק.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)



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

3. לא מפתיע כי הוועדה להגברת התחרותיות בענף הבנקאות (להלן: **וועדת זקן**) קבעה כי בתחום מתן האשראי למשקי בית ועסקים קטנים ובינוניים (להלן: **אשראי קמעונאי**) קיים מונופול לבנקים בתור נותני אשראי. זאת, כיוון שספקי אשראי חיצוניים, כגון הגופים המוסדיים וחברות האשראי אינם יכולים או מביעים נכונות להעניק אשראי קמעונאי.³
4. **הקשיים האובייקטיביים הניצבים בדרכם של הגופים המוסדיים בדרכם להעמדת אשראי קמעונאי**, כגון הגבלות בחוק על סך הנכסים הלא מדורגים שרשאי גוף מוסדי לרכוש, או הצורך בהקמת גוף שיעריך את הסיכון בלווי פרטיים, אינם מנת חלקן של חברות כרטיסי האשראי, לכל הפחות לא באותה עוצמה. מטבע הדברים, בידי חברת אשראי מצוי מידע בסיסי על לקוחותיה, ועל רקע ההצעה ליצירת תעודת זהות בנקאית שתימצא בידי הלקוח ותוכל לשמש ככלי עזר להערכת יכולתו הכלכלית והסיכון הגלום בהלוואה שתינתן עבורו, הרי שנדרש לבחון העמדת אשראי, לאור היתרונות בהגדלת היצע האשראי הקמעונאי- בין השאר הקטנת ריבית האוברדראפט ללקוחות פרטיים.
5. אכן, הקשיים העומדים בפני הגופים המוסדיים המבקשים להעניק אשראי קמעונאי אינם פשוטים כלל וכלל. בין השאר ניתן למנות הגבלות בחוק על סך הנכסים הלא מדורגים שרשאי גוף מוסדי לרכוש, או הצורך בהקמת גוף שיעריך את הסיכון בלווי פרטיים, קשיים שאין לזלזל בחשיבותם. דווקא בשל כך בולטת העובדה כי חברי הוועדה בחרו לפנות לציבור הרחב במטרה לקבל הצעות לשילובם בשוק האשראי הקמעונאי, מתוך הבנה כי אם יימצא המתווה הנכון, היעיל והמידתי, הרי שהרווח למשק ולמערכת הפיננסית יהיה משמעותי ביותר.
6. על רקע גישת הוועדה לעניין שילוב הגופים המוסדיים בשוק האשראי הקמעונאי, בולט חוסר ההתייחסות לגורם נוסף שייתכן ויכול להוות מתחרה ראוי לבנקים בהעמדת אשראי ללקוחות פרטיים וגופים עסקיים קטנים- חברות כרטיסי האשראי, שכיום נשלטות על ידי הבנקים עצמם.
7. כאמור, בדומה לגופים המוסדיים חברות כרטיסי האשראי אינן פועלות בתחום האשראי הקמעונאי, אך ככל הנראה מסיבות אחרות לחלוטין. מכיוון שחברות האשראי נשלטות על ידי הבנקים, הרי שניתן בנקל להבין מדוע אין הם מבקשות לחדור לענף בו המתחרים הבלעדיים הם בעלי השליטה שלהן.⁴
8. **כל עוד חברות כרטיסי האשראי מצויות בשליטת הבנקים, פיתרון זה לא יצלח**. 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.
9. לא למותר לציין כי מחקרים קודמים מציינים כי קשרי הגומלין בין הבנקים לחברות האשראי יוצרים בעיות וקשיים נוספים. כך לדוגמא, עצם הבעלות של הבנקים על חברות האשראי יוצרת **אריזה (bundling) של שירותים בנקאיים עם כרטיסי אשראי**. לקוח הפותח חשבון בנק מקבל באופן כמעט

³ דוח הוועדה לבחינת התחרותיות בענף הבנקאות, עמוד 12.

⁴ שם, עמ' 29; סיון איזסקו, "הדרך הקלה להתחרות בנקים", **the-marker** (4.3.2012) <http://www.themarker.com/markets/1.1655659>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)



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

אוטומטי כרטיס אשראי המונפק על ידי חברת אשראי בבעלות אותו בנק. כרטיס האשראי משמש במרבית המקרים ככרטיס למשיכת מזומנים וקבלת מידע, וכך נוצר טשטוש בין שירותי הבנק לשירותי חברת האשראי. כך, הועברה הריכוזיות במערכת הבנקאית למערכת חברות האשראי.⁵

10. כאמור, בניגוד לגופים המוסדיים, הרי שנדמה כי העמדת אשראי קמעונאי על ידי חברות אשראי לא תסבול מחבלי לידה קשים כשילוב הגופים המוסדיים בשוק, ועלויותיה לא יגברו בהכרח על התועלת הצפויה. זאת, שכן לצורך העמדת קו אשראי מחזיקה חברת האשראי במידע מסוים בנוגע לצרכן, כך שהקמת המנגנון להערכת הסיכון בהלוואה והידע הנדרש לכך כבר מצוי בחלקו בידי חברות האשראי.

11. יתרה מכך: וועדת זקן ממליצה על ריכוז המידע הרלבנטי, ושליחתו ללקוח באופן יזום ואחת לתקופה קצובה. בין השאר, כולל "תעודת הזהות" הבנקאית פרטים בנוגע להתנהלות קו האשראי של הלקוח לאורך זמן, פיקדונות, כרטיסי חיוב, הוראות קבע, עמלות ועוד. פרטים אלו, שיימצאו בידי הלקוח באופן סדור יאפשרו לגורם שלישי, כגון חברות כרטיסי האשראי להעריך נכונה את הסיכון הגלום בהעמדת אשראי או הלוואה ללקוח.

12. נזכיר, כי ההצעה להפרדת חברות כרטיסי האשראי מן הבנקים אינה חדשה, והועלתה בעבר בהצעות חוק שהציעו חברי כנסת בשנת 2007 ואף, על פי פרסומים, בגישתם של מרבית חברי וועדת אריאב לפיתוח והגברת התחרות במערכת הבנקאות ובשוק ההון בישראל, למרות שזו פורקה טרם הגישה את המלצותיה. כלשונו של יו"ר הוועדה "המגזר הקמעונאי נשאר מאחור בזמן שהתחרות על האשראי העסקי התגברה [...] הוצאת חברות כרטיסי האשראי משליטת הבנקים תאפשר ליצור תחרות מול המערכת הבנקאית על האשראי הצרכני ולהעלות את זמינות האשראי".

13. הריכוזיות שמפגינה מערכת הבנקאות בשוק האשראי הקמעונאי, על רקע ההעדפה הברורה של הבנקים להעניק אשראי לקבוצות עסקיות גדולות מחייבת בחינה מחדש של יחסיהם עם חברות האשראי. במצב הקיים הריכוזיות בשוק הבנקאות פוגעת בלקוחות הפרטיים ובעסקים הקטנים פגיעה כפולה- העדפה ברורה להעניק אשראי ללוויים גדולים על חשבון אשראי קמעונאי מחד, ומאידך סטגנציה מוחלטת בכל הקשור לאפשרויות אשראי חוץ בנקאי נוספות, לאור שליטת הבנקים בחברות האשראי, המתחרות הפוטנציאליות.

כהונה של דירקטורים במערכת הבנקאות

מבנה כהונת דירקטורים בתאגידי בנקאיים מהווה ביטוי משמעותי לריכוזיות בענף הבנקאות וטומנת בחובה מספר בעיות: ראשית, כהונה צולבת של דירקטורים בתאגידי ריאליים ובגופים פיננסיים ואף כהונה כפולה של דירקטורים בגופים פיננסיים. צורת כהונה זו יוצרת חשש לניגוד עניינים. יתר על כן, מרבית הדירקטורים ממונים בצורה ישירה או עקיפה על ידי בעלי שליטה – עובדה שמגבירה את החשש לניגודי עניינים ואף לחוסר בקרה אפקטיבית על פעולות ההנהלה.

⁵ דוח הוועדה הבינמשרדית לבחינת כשלי השוק בענף כרטיסי האשראי, עמוד 10.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)



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

שנית, היעדר דרישות סף למינוי דירקטורים בענף הבנקאות, מוביל לכך שלעיתים קרובות דירקטורים ממונים ללא הכשרה מקצועית רלוונטית ואינם מחויבים בעמידה בתנאי סף אובייקטיביים, בבחינות או בקבלת רישיון. מכיוון שענף הבנקאות דורש התמחות, ניתן היה לצפות שהדירקטורים שהם קו הגנה מהותי של כספי הציבור, יידרשו לעמוד בתנאי סף בסיסיים המוודאים שיהיה ביכולתם לבצע תפקידם. עמדת התנועה היא כי יש לבצע רפורמה מקיפה, המתמקדת בהכשרה ורישוי וכוללת מינוי דירקטורים במשרה מלאה ובשכר תחרותי, על מנת לשפר את הליכי הפיקוח והבקרה.

1. הריכוזיות בענף הבנקאות הינה בעיה מהותית למשק הישראלי היות ו"פעילות הבנקים מהווה רכיב מרכזי בכלכלה על כל רבדיה"⁶. עיקר תפקידם של תאגידי בנקאיים הוא ניהול פיקדונות הציבור, תוך החזקתם במעין "נאמנות", זאת לעומת תאגידי ריאליים שמחזיקים במוצר משלהם. לכן ישנה חשיבות כפולה ומכופלת בבקרה נאותה על פעילות הבנקים וזאת מקבלת משנה תוקף לאור ההשפעה העצומה של התנהלותם על יציבות המשק הישראלי.⁷ בקרה זו חייבת להתבצע בדירקטוריון ולא רק על ידי גופים חיצוניים, כגון בנק ישראל, שלרוב נחשפים למידע מאוחר מדי.
2. מבנה הכהונה של הדירקטורים בענף הינו אחד הביטויים הבולטים לריכוזיות בו. תפקיד הדירקטוריון בתאגיד בנקאי, כבכל חברה ציבורית, הוא להתוות מדיניות ולפקח על תפקוד ההנהלה. תפקיד זה גורר בעת הצורך התערבות בקבלת החלטות עסקיות מהותיות.
3. הדירקטוריון, אם כן, אינו עוד בורג במכונה. 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 הציבור⁸ וחלקם מכהן במקביל בתפקידי מפתח בתאגידי 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.
4. לעמדת התנועה יש לבצע רפורמה מקיפה באיתורם, מינויים והכשרתם של הדירקטורים. כך, יתאפשרו בקרה ופיקוח על מינויים של הדירקטורים לצד דגש על מקצועיותם.

בעיית ניגוד העניינים בכהונה רב-תחומית ורב-תאגידית של דירקטורים

כהונה 'צולבת' של דירקטורים

5. תופעה נפוצה של כהונה צולבת של דירקטורים בגופים פיננסיים ובתאגידי ריאליים, הינה בעיה מהותית בשל קיומו של חשש חמור לניגוד עניינים בפעולת הדירקטור שמכהן במקביל בגופים בעלי

⁶ בלשון כתב המינוי של הוועדה להגברת התחרות במערכת הבנקאות, ראה דו"ח הוועדה.

⁷ כפי שלמדנו מהמשרד הכלכלי העולמי שהחל ב-2008 העדר בקרה נאותה על פעילות והסיכונים שלוקחים גופים פיננסיים עלולה להוביל לתוצאות הרת אסון.

⁸ כ-2.5 טריליון שקלים

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)



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

אינטרס מנוגדים. מחד עומד הצורך של תאגיד ריאלי בהלוואה ומאידך עומד האינטרס של הגוף הפיננסי במתן הלוואות יעילות ובסיכון יעיל. החשש מתחזק ככל שמדובר בבנקים, המחזיקים את החלק הארי של כספי הציבור בשגרת יומם.

6. **נזכיר כי הוועדה להגברת התחרותיות במשק (להלן: ועדת הריכוזיות) קבעה שיש לשלול קיומה של זיקה בין דירקטור שמכהן בגוף פיננסי לבין תאגיד ריאלי, בשל הפוטנציאל הטמון בכך להיווצרות ניגודי עניינים.** אולם, ועדת הריכוזיות הגבילה את הוראות ההפרדה של כהונה צולבת על ידי סף מינימום שהינו גבוה יחסית ולא תופס גופים מרכזיים כגון בנק הפועלים ושיכון ובינוי. מכאן שהוראות אלו אינן מספקות.

כהונה 'כפולה' של דירקטורים

7. **בעיה נוספת ונפוצה היא כהונה כפולה של דירקטורים בתאגידים בנקאיים ובגופים פיננסיים אחרים.** כהונה זו יוצרת אף היא חשש להתחשבות בשיקולים זרים, תוך חשש לניצול המידע הזמין לדירקטורים בעלי כהונה שאינו זמין לדירקטור המכהן רק באחד מהשניים. בנוסף, מדובר בשני גופים מתחרים. כך, כהונה כפולה של דירקטורים מהווה גורם משמעותי התורם לפגיעה בתחרות בענף הבנקאות.⁹

פתרון מוצע לבעיית ניגוד העניינים

8. המצב המשפטי היום נעדר מנגנון פיקוח מוסדר ונוקשה על מינוי דירקטורים וכהונתם כאשר קיים חשש לניגוד עניינים. **ס' 11 לפקודת הבנקאות קובע כי למפקח יש סמכות להתנגד למינוי דירקטור בתאגיד בנקאי מטעמים שונים,** וביניהם "יזשרו, יזשרתו, וקשריו, מכל סוג שהוא, עם התאגיד הבנקאי או עם נושא משרה בתאגיד הבנקאי [...]; לעניין מועמד לכהונת דירקטור, יביא המפקח בחשבון גם את עיסוקיו ועסקיו האחרים של המועמד ואת התאמתו של הרכב הדירקטוריון לתחומי פעולתו של התאגיד הבנקאי". **בנוסף, מקנה הסעיף למפקח סמכות להפסיק כהונה של דירקטור בשל שיקולים אלו, אם לא היו ידועים בהחלטת מינויו.**

9. כלומר, שאלת קיומו של ניגוד עניינים תלויה אך בשיקול דעתו הרחב של המפקח על הבנקים. **לטעמנו, יש לקבוע הנחיות ברורות לעניין איסור על ניגוד עניינים של דירקטורים בתאגידים בנקאיים.** הקביעה מתי מתקיים ניגוד עניינים אסור צריכה להיות מעוגנת באופן ברור, בחוק.

10. בנוסף, התנועה כבר הביעה את עמדתה בעבר, בדבר הצורך בשינוי תפיסתי של מנגנון המינוי והכהונה של דירקטורים בתאגידים בנקאיים.¹⁰ **בהתאם לתפיסה ניהולית-פיקוחית חדשה שמציעה התנועה, דירקטורים יועסקו במשרה מלאה ובשכר מלא, והדרישות מהם יועלו בצורה משמעותית בהתאמה. מודל זה יחייב דירקטור לכהן במשרה מלאה בדירקטוריון אחד בלבד, ובכך ימנע את הפוטנציאל לניגוד עניינים כתוצאה כהונה כפולה או צולבת.**

11. נוסף כי עבודת הדירקטור בתאגיד בנקאי גדולה בהיקפה ביחס לדירקטוריונים אחרים כך שהדרישה למסגרת משרה מלאה מוצדקת ממילא. מדובר בהגבלה מידתית של חופש העיסוק ולתכלית ראויה

⁹ לפירוט דוגמאות של כהונה צולבת וכהונה כפולה בשוק כיום, המעלה חשש לניגוד עניינים, ראה נספח א'.
¹⁰ בין השאר במסגרת נייר העמדה שהוגש לוועדת הריכוזיות והערות שהוגשו בנושא חוק מראני.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)



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

בהתחשב בהשפעה הרבה של הדירקטורים הללו על כלל הציבור והחשיבות בפיקוח לאור המציאות שתוארה בהרחבה לעיל.¹¹

12. עם זאת, ביודענו את עמדת המפקח על הבנקים בדבר בעייתיות הגבלה גורפת זו,¹² נציע כי המודל המוצע ייושם באופן הדרגתי, כאשר בשלב הראשון, תתקיים ההגבלה האמורה רק לגבי מינויים של דירקטורים חיצוניים, אותם נכנה תחת הצעה זו "דירקטורים עצמאיים".

13. בנוסף, בכדי לשמור על עצמאות אמיתית יש לקבוע שמינויים יעשה על ידי ועדה ציבורית בראשות אישיות ציבורית בכירה, זאת במטרה לנתק את הקשרים הבלתי פורמאליים עם בעלי השליטה בבנקים.¹³

14. לשם השלמת התמונה, **לטעמנו יש להעלות את אחוז הדירקטורים העצמאיים מכלל הדירקטוריון, כך שמספרם יהיה לפחות מחצית ממספר חברי הדירקטוריון.** הצעה זו לקוחה מהסדר שנקבע בה"ח הריכוזיות, לעניין 'חברת שכבה שלישית זמנית'.¹⁴

15. הרציונאל של ההסדר לפי הצעת החוק, הוא מציאת תרופה לעובדה שמדובר ב"חברת פער". הכוונה היא לקיומו של פער משמעותי בין בעלות על מניות לבין שליטה בחברה. רציונאל זה מתקיים אף במרבית התאגידים הבנקאיים שהרי בפועל, בעלות באחוזים בודדים ממניות התאגיד עשויה להביא לשליטה בו. כלומר, בבנקים הפער בין שליטה לבעלות הוא הגדול ביותר ובנוסף **כל בנק מכיל מעצם הגדרתו פער בין הבעלות על ההון, השייך לציבור, לבין שליטה בהון.** על כן, יש להחיל הסדר זה על דירקטוריון של בנקים מכוח קל וחומר.

16. התנועה אף סבורה כי לאור חשיבות הפיקוח של הדירקטוריון על הנהלת התאגיד הבנקאי יש להגביל בזמן את כהונת כלל חברי הדירקטוריון. מחקרים מעלים כי כהונה מדי ארוכה עלולה להוביל לשחיקה ביכולת הפיקוח שלהם על חברי ההנהלה, הן בשל הקשרים האישיים הנוצרים לאורך זמן והן לאור השחיקה המשמעותית שעבודת הפיקוח של ההנהלה יוצרת.

סוגיית היעדר הכשרה מותאמת ומנגנון הרישוי

17. כאמור, בשל חשיבות תפקידם של חברי הדירקטוריון בתאגיד בנקאים, כאשר יכולת הבקרה והפיקוח של הציבור מוגבלת, וכן בשל הנזק הרב לכלל המשק שעלול להיגרם מניהול לא יעיל של התאגידים הבנקאיים, ישנה חשיבות רבה למקצועיותם של הדירקטורים בתחום זה.

18. כיום, לא מתקיימת כל הכשרה לאדם שמתמנה לכהן כדירקטור בתאגיד בנקאי ואין דרישה למומחיות בתחום או כל תנאי סף אובייקטיבי אחר. מכאן שאין גם דרישה לרישיון המותנה בהכשרה כאמור.

19. בעיה זו מתעצמת לאור קיומם של גרעיני שליטה שהם בעלי כוח השפעה משמעותי על התאגיד הבנקאי. מסמך זה מייחד פרק נפרד המציף את בעיית קיום גרעיני השליטה, אולם די אם נציין כי לקיומם חשיבות

¹¹ בתגובה לתגובת המפקח על הבנקים למכתבנו, מיום 19/1/2012.

¹² ראה תגובת המפקח על הבנקים למכתבנו, מיום 19/1/2012.

¹³ קשרים עליהם נפרט תחת נושא גרעיני השליטה להלן.

¹⁴ ס'21(ג) להצעת החוק.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)



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

רבה גם בהקשר של כהונת הדירקטורים. החשש המרכזי בקיום גרעיני השליטה הוא מהעדפת האינטרסים האישיים של בעל השליטה על פני האינטרסים של הבנק ושל הציבור. חשש זה מדגיש את הצורך הרב באנשי מקצוע שיעמדו כנגד השפעה זו תוך דאגה לאינטרס התאגיד הבנקאי ויעילותו.

20. יש להדגיש כי טענה זו אינה מתעלמת מכך שאנשים שמתמנים לכהן כדירקטורים הינם אנשים מוכשרים, בעלי מקצועות מגוונים ואשר כיהנו במשרות חשובות לא פחות. **אלא שבדומה למשרות מקצועיות רבות גם משרת הדירקטור, ובפרט דירקטור בתאגיד בנקאי, דורשת מומחיות ספציפית וסט של כלים הרלוונטיים במיוחד לתפקיד זה.** על כן, כשם שעו"ד או רו"ח, מוכשרים ככל שיהיו, זקוקים לרישיון כדי למלא תפקידים ואף כשם שיועץ השקעות או מנהל חשבונות, נדרשים לעבור מבחנים על בסיסם יקבלו רישיון לעסוק במקצועות אלו, כך גם ראוי שדירקטור שעליו לפקח על תאגיד בנקאי, תפקיד שנגזרת ממנו אחריות על כלל הציבור, תותנה ברישיון בהתאם להכשרה רלוונטית או לפחות מעבר מבחני סף אובייקטיביים.

פתרון לבעיית ההכשרה

21. בהמשך למודל הניהולי-פיקוחי שהוצע בנוגע לניגוד עניינים, יש לקדם **מנגנון שידאג לרמתם המקצועית של דירקטורים באמצעות הכשרה ורישוי ושיבטיח רמת פיקוח גבוהה ביותר.**

22. אף בהקשר זה פנתה התנועה בעבר לגורמים רלוונטיים בניסיון לקדם מנגנון הסמכה ורישוי כאמור. בתגובת המפקח על הבנקים נאמר כי קיים ספק לגבי אפקטיביות ההכשרה, אולם הספק לא נומק.¹⁵ לטעמנו יש הכרח בהסמכה מקצועית לדירקטורים אשר אמונים על הגנה של כספי ציבור ואשר כשלים בתפקודם עלולים להוביל לפגיעה משמעותית במערכת הפיננסית בכללותה, כפי שפורט עד כה. יתר על כן, העלויות הכרוכות ביצירת הכשרה כאמור אינן בלתי סבירות והינם השקעה סבירה, היות ולא מדובר בפרויקט רחב מימדים, אלא בקבוצה קטנה יחסית של דירקטורים.

23. עם זאת, לאור תגובות המפקח על הבנקים להצעה, ניתן להציע יישום הדרגתי של מנגנון ההכשרה והרישוי. כך, לעת הזו, יש לכל הפחות לקיים מסלול הכשרה ולהטיל דרישת רישוי או מבחני סף כאמור כתנאי לכהונה על דירקטורים עצמאיים. נציע שכנגד הדרישה לתקופת הכשרה שידרשו הדירקטורים העצמאיים לעבור, ניתן לשקול הארכת תקופת הכהונה המקסימאלית שלהם.

24. נציין כי לעמדת המפקח על הבנקים, היתרון בכהונה של דירקטורים במגוון תאגידים וגופים במקביל טמון בצבירת ידע מקיף וההבנה של המערכת הפיננסית בכללותה, מה שתורם רבות לתפקידו כדירקטור בתאגיד בנקאי.¹⁶ לטעמנו, **כלים וכישורים אלו לא צריכים להינתן באופן אקראי כתוצאה מכהונה מקבילה בדירקטוריון אחר, אלא באופן יזום ומבוקר, במסגרת הכשרה מסודרת. מנגנון ההכשרה המוצע יקנה לדירקטורים את הידע וההבנה הדרושים בתחומים הרלוונטיים, כתחליף לכהונה הרב-תחומית ורב-תאגידית אותה ביקשנו להגביל.** כך, יישמרו היתרונות של השיטה הקיימת תוך שיפורה והתמודדות עם הכשלים שהיא יוצרת.

¹⁵ ראה תגובת המפקח על הבנקים ממכתבנו מיום 19/6/2012

¹⁶ ראה תגובת המפקח על הבנקים ממכתבנו מיום 19/6/2012



25. לסיכום, לעמדת התנועה האתגר הגדול הניצב בפני הוועדה, הוא ביצוע רפורמה כוללת בכל הנוגע למינוי וכהונת דירקטורים בבנקים. שינוי התפיסה הניהולית-פיקוחית יפחית את החשש לניגוד עניינים ויצור מערך מקצועי ומגוון של אנשים שיכהנו בתפקיד מהותי זה.

שליטה בבנקים באמצעות גרעיני שליטה

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. אי לכך, גרעיני שליטה מנציחים מצב מעוות ולא בריא שמקבע כשלים בענף הבנקאות. כך, בעלי שליטה האוחזים באחוזי שליטה מצומצמים ממנים את כלל הדירקטורים ופועלים לעתים לטובתם האישית על אף פגיעה בלקוחות, והכל תוך שהבנק אינו נהנה מהיציבות שאמור להקנות בעל שליטה מוגדר. כך נפגע הציבור הרחב שקניינו מושקע בבנק, נפגעת הכלכלה הישראלית ומעורערת יציבות המערכת הפיננסית והמשק כולו.

לאור תפקידה של ועדת זקן, כפי שהוגדר בכתב המינוי שלה, אנו סבורים כי מחובתה לדון גם בנושא ביזור גרעיני השליטה שהינו נושא עקרוני ומהותי בכל הנוגע לריכוזיות במערכת הבנקאית. התנועה מאמינה כי יש לבזר את השליטה בבנקים כך שלא יהא בעל שליטה המחזיק יותר מאחוז אחד ממניות הבנק; במקביל יש להנגיש את המידע ויכולת ההצבעה של כלל בעלי המניות באמצעות הרשת ובכך להגביר את השפעתם על ניהול הבנק ולהפעיל את התכנית להכשרת ומינוי דירקטורים המפורטת במסמך זה.

1. הבנקים, כמוסדות פיננסיים מרכזיים מהווים את לב לבו הכלכלי של המשק, ולהתנהלותם יש השפעות רחבות היקף על כלל האזרחים. יש לוודא, אם כך, שהחלטותיהם ופעולותיהם תהיינה לטובת ציבור המחזיקים ולא לטובת המיעוט השולט בהם בלבד.
2. 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".
3. הפרטת הבנקים באמצעות מכירת גרעיני שליטה לרוכשים בודדים ולקבוצות רוכשים, וכן החובה בחוק לקבלת היתר מבנק ישראל לרכישה של 5% ומעלה ממניות מוסד פיננסי, יצרו מצב לא בריא ולא יעיל בו קומץ אנשים פרטיים שולטים בגופים החזקים ביותר בכלכלה הישראלית, במקורות האשראי ובפיקדונותיו של הציבור הרחב. כל זאת באמצעות השקעה קטנה מאוד יחסית לסכומים האדירים המנוהלים על ידיהם, כפי שיפורט להלן.
4. ראשית, יש לתת את הדעת על העובדה כי השליטה בבנקים, שהינם מוסדות פיננסיים מרכזיים ביותר, נמכרו לאנשים שהונם האישי המושקע בבנקים מגיע לאחוזים בודדים מסך הנכסים המנוהלים על ידי

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)



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

הבנקים. כך לדוגמה, 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 שינתן לאנשים שכל כישורם הוא שנולדו למשפחה עשירה.

5. קיימות עדויות לכך שבעלי השליטה לעיתים מנהלים את הבנקים לטובתם האישית מתוך שיקולים שהינם זרים לטובת הבנק, בצורה שגורמת להפסדים כספיים של הלקוחות, דהיינו הציבור הרחב. כדוגמה ניתן לציין את סירוב הבנקים להעניק אשראי לזוכים במכרז הסלולר, כמפורט בנספח ב'.

6. החשש הוא כמובן שמדובר בבעיה מקיפה שהיא תוצאה של שיטה שמאפשרת שחיתות ומזמינה אותה – כל עוד הבנקים נשלטים על ידי אנשים פרטיים שהונס המושקע בבנקים מהווה שבריר מסך הנכסים בבנקים, ימשיך להתקיים החשש המתמיד שאינטרסים פרטיים משפיעים על ניהול כספי הציבור.

7. בשל המגבלה החוקית הנוכחית על רכישת גרעין שליטה, הרוכשים שקיבלו היתר מבנק ישראל לרכישת גרעין שליטה במוסד פיננסי, קיבלו לידיהם כוח רב, שאינו פרופורציונאלי למידת השקעתם הכספית. בפועל, נמצא כי בעלי השליטה מחזיקים רק באחוזים בודדים מסך הנכסים של המוסדות הפיננסיים – ובכל זאת הם עדיין מוגדרים כבעלי השליטה והם ממנים 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.¹⁷

8. 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.

9. ראוי לציין בהקשר זה את הצעת חוק הריכוזיות שמבקשת לטפל בריכוזיות במשק בכללותו אך ללא שינוי הגישה כלפי שליטה בבנקים, הרי שאין בכך כדי להואיל.¹⁸

10. 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. כך גם לגבי הרציונאל בדבר קיומה של "כתובת" מזוהה אליה ניתן לפנות במקרים של קשיים ושיבושים בפעילותו של תאגיד בנקאי, לרבות צורך בהון נוסף וכיוצא באלה.

11. לא רק שהבנקים מנוהלים לא פעם בצורה לא יציבה ובחוסר אחריות ציבורית, אלא גם שהניסיון מראה כי פעמים רבות גוברים האינטרסים האישיים של בעלי השליטה על האינטרסים של בעלי מניות הבנק ובעלי הפיקדונות בו, כאמור. לתפיסתנו, קיים חשש ממשי כי בתחומים שהשפעתם רחבה ביותר, לדוגמה הרכב תיק האשראי של הבנק, התגברות האינטרסים הפרטיים של בעלי השליטה עלולה לגרום לתוצאות הרסניות בהיקף רחב שישפיעו על המשק הישראלי בכללותו (וראו פירוט בנספח ב').

¹⁷ לדוגמה, קבוצת אריסון נהנית משליטה בלעדית על הרכב הדירקטוריון של בנק הפועלים ולמעשה על שליטה אפקטיבית מוחלטת בבנק, למרות שבבעלותה רק כ-20% ממניותיו.
¹⁸ להרחבה ראו נספח ב'.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)



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

12. כאמור, אם מטרת המכירה לגרעין שליטה היא לתת יציבות למוסדות הפנימיים של הבנקים, נראה שדבר זה אינו קורה בפועל. בבנק שנשלט בידי אדם פרטי, משפחה או קבוצת שותפים, קבלת החלטות מבוססת רווח בלבד, ולכן הנטייה ללקיחת סיכונים – גדלה.
13. ביטוי נוסף לבעייתיות בקיומם של גרעיני שליטה היא כהונה של קומץ קטן של דירקטורים בחברות ציבוריות רבות. תופעה זו תורמת לריכוזיות הן כשמדובר בכהונה צולבת של דירקטורים, כפי שתואר לעיל, והן כאשר קיימים דירקטורים המכהנים במספר תאגידים ובעלי זיקה לאדם מסוים. ניתן לראות בכך קיומה של רשת קשרים בלתי פורמאליים עבור אותו אדם שעומד במרכזם של הקשרים הללו. בקיומה של זיקה בין דירקטור לבין אדם בודד, קיים חשש מהותי כי הדירקטור יפעל בהתאם לאינטרסים של אותו אדם ולא לפי האינטרסים של החברה בה הוא מכהן (וראו פירוט בנספח ב').
14. בחינת הנעשה בעולם מלמדת כי בעלות על בנקים באמצעות גרעיני שליטה אינה דבר מקובל (וראו פירוט בנספח). בישראל, **בנק לאומי, אחד משני הבנקים הגדולים במדינה, הינו הבנק היחיד בישראל ללא גרעין שליטה**.¹⁹ ניתן להיווכח, אפוא, כי בנק ללא גרעין שליטה יכול להתנהל באופן יעיל ובו בזמן להימנע מהכשלים שפורטו לעיל בקיומו של גרעין שליטה.
15. לאור חשיבותו של נושא זה, נבקש לדון בהמלצותינו בנושא, במתווה המשורטט להלן בקווים כלליים:
16. **ראשית, יש לקבוע כי למשקיעים יתאפשר להחזיק בלא יותר מאחוז אחד מסך נכסיו של מוסד פיננסי.** כך יושג ביזור מקסימאלי של השליטה על המוסדות הפיננסיים, ובעקבות כך תובטח קבלת החלטות אובייקטיבית ונקייה ככל האפשר משיקולים זרים.
17. **שנית, הנגשת המידע ויכולת ההצבעה של בעלי המניות** - בכדי להימנע ממצב של "שלטון מנהלים", אנו מציעים 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. כדי שכוח ההצבעה יהיה אפקטיבי, יש להנגיש גם 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.
18. שלישית, מימוש התכנית המפורטת במסמך זה לעניין כהונת דירקטורים, כפי שפורט לעיל.
19. **מערכת הבנקאות מהווה את המסד עליו מושתת שוק ההון. המוסדות הבנקאיים משמשים למימון, ליווי וניטור פעילותן הכלכלית של החברות הגדולות במשק, ועל כן שומה על קובעי המדיניות להקדיש תשומת לב מיוחדת להסדרת האופנים בהם פועלת ובעיקר נשלטת מערכת זו. גרעיני השליטה הם בעלי השפעה עצומה על המשק, נוצרים תוך השקעה מזערית מצד בעלי ההון (ביחס להיקף פיקדונות הציבור) ומייצרים חשש אמיתי להעדפת האינטרס האישי על פני האינטרס הציבורי. על כן, ישנה חשיבות רבה שהוועדה תבחן לעומק את יתרונות גרעיני השליטה אל מול החסרונות הטמונים בהם.**

¹⁹ לפי דו"ח בנק ישראל לשנת 2011 בנק לאומי הינו הבנק הגדול ביותר במערכת הבנקאות בישראל (6.29% מכלל המערכת).