

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: כ"ה סיון, תשע"ז 19/06/2017

סומן: כ-17-15569

לכבוד
מר משה כחלון
שר האוצר
משרד האוצר
ח"כ איתן כבל
יושב ראש ועדת הכלכלה
הכנסת
ח"כ דוד ביטן
יושב ראש הקואליציה
הכנסת

נכבדיי שלום רב,

הנדון: קריאה למתן כלים משמעותיים לוועדת החקירה הפרלמנטרית

בעניין התנהלות הבנקים בפרשת פישמן

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:

נוכח הפרסומים אודות הסכמה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא התנהלות הבנקים בפרשת חובות איש העסקים אליעזר פישמן, פונה התנועה לאיכות השלטון אל הנוגעים בדבר במטרה להבטיח כי בהצעה להקים את הוועדה יעוגנו ארבע סמכויות:

- א. מתן סמכות לוועדה לכפות על עד להתייצב בפניה.
- ב. מתן סמכות לוועדה לחייב כל עד המתייצב בפניה לחתום על תצהיר המעיד כי דבריו אמת.
- ג. מתן סמכות לוועדה לחייב את הבנקים ואת בנק ישראל להעביר לצוות מיוחד של הוועדה נתונים ומסמכים החיוניים לחקירת הנושא.
- ד. קביעה כי היקף העבודה של הוועדה יכלול חקירה אודות התנהלות הבנקים והגופים המוסדיים למול הלווים הגדולים וחקירת גורמי הרגולציה, החורגת מפרשת פישמן בלבד.

ככל שסמכויות אלו לא יעוגנו במסמך המסדיר את פעילות הוועדה, הרי שלעמדת התנועה – לא תוכל זו לבצע פעילות אפקטיבית אמיתית בסקטור מורכב זה ההולמת את כינויה כ"וועדת חקירה". על כן, באם לא יעוגנו בעבודת הוועדה הסמכויות האמורות, תקרא התנועה לאיכות השלטון להקמת ועדת חקירה ממלכתית בעניין, לאלתר.

1. בימים אלו מתקיים דיון ציבורי ענף בעניין החזר חובותיו של איש העסקים אליעזר פישמן, בנוסף לדיונים המתקיימים בבית המשפט בעניינו. הדיון הציבורי הסוער בפרשה וההבנה כי היא מלמדת על כשלים מהותיים של המערכת הפיננסית בישראל הם שהביאו להכרזה על הצורך בהקמת ועדת חקירה פרלמנטרית.

2. פרשת חדלות הפרעון של פישמן מעלה שאלות רציניות בדבר התנהלות הבנקים למולו, כאשר על פי הידוע, הבנקים לא רק אפשרו לחובו של פישמן לתפוח למימדים עצומים באין מפריע,

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



אלא שהם אף לא יזמו את הליך חדלות הפרעון. בעקבות האמור, עלתה דרישה ציבורית, שהתנועה שותפה לה (ואף הביעה אותה טרם פתיחת ההליך), לבדוק ולחקור כיצד ניתן לפישמן **אשראי בהיקף כזה על ידי הבנקים, מבלי שקיימות לו בטוחות מתאימות, באופן אשר על פני הדברים גם נעדר כל היגיון עסקי.**

3. פרשת פישמן אמנם בולטת בהיקפה, אך אינה בבחינת אירוע יחיד במינו. היא מצטרפת לשורה של הליכי חדלות פרעון שנפתחו בעבר כנגד אנשי עסקים מובילים במשק, אשר מצליחים לגייס אשראי בהיקפי ענק מתבנקים ללא בטוחות מתאימות, צוברים חובות עתק במסגרת מסעי רכישות הממומנים על ידי הבנקים מפקדונות הציבור ולבסוף חותמים על הסדרי חוב הכוללים ויתור של הבנקים על רוב הכספים שניתנו ("תספורות") – כל זאת, מבלי שהבנקים נותנים דין וחשבון על מעשיהם. כך, נגרמת פגיעה אנושה באמון הציבור ולבנקאים ניתן "אור ירוק" להמשיך ולסכן את כספי הציבור בעסקאות בעייתיות מבלי שאף גורם מפקח ומבקר את נושאי המשרה המאפשרים זאת.

4. מוסכם על הכל כי חקירה יסודית היא הכרחית לשמירת אמון הציבור במערכת הבנקאית. אי קיום חקירה כזאת הוא איתות ברור לאנשי עסקים נוספים, שאין סיכון ממשי בניהול חסר אחריות של כספי הציבור באמצעות הבנקים המסחריים, ובאישור בנק ישראל, הכל תחת תרבות של בנקאות מקורבים קלוקלת.

5. עוד ביום ה-13.2.2017 הוגשה הצעה לסדר היום של הכנסת בעניין הקמת "ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא מחדל התנהלות הבנקים במקרה של פישמן", על ידי חברת הכנסת איילת נחמיאס-ורבין.¹ הצעה זו אושרה לדיון במליאה, אך טרם נדונה.²

6. בימים האחרונים פורסם בתקשורת כי התגבשה הסכמה בין המכותבים למכתב זה – שר האוצר, מר משה כחלון; יו"ר ועדת הכלכלה, ח"כ איתן כבל, ויו"ר הקואליציה, ח"כ דוד ביטן, על הקמת "ועדת חקירה פרלמנטרית" בעניין.³

7. התנועה מבקשת לברך על ההחלטה להקים ועדה לחקר יסודי של התנהלות הבנקים בנדון. כאמור לעיל, קיימת חשיבות גדולה בהתחקות אחר הליכי מתן האשראי לאנשי עסקים מובילים, כדוגמת פישמן, על מנת למנוע הישנות התופעה ולהסיק מסקנות מערכתיות. עם זאת, בטרם הקמת הוועדה, מבקשת התנועה לפנות אליכם על מנת להבטיח כי לוועדה יינתנו **סמכויות משמעותיות החיוניות להבטיח כי תוכל לבצע עבודה אפקטיבית בסקטור מורכב זה.**

¹ הצעה מס' 6254; ראו באתר הכנסת בכתובת

<http://main.knesset.gov.il/Activity/plenum/Pages/Motion.aspx?itemID=2014196>

² כמו כן, בחודשים האחרונים הוקמה ועדת משנה של ועדת הכלכלה לבחינת התנהלות הבנקים והגופים המוסדיים בהעמדת אשראי ללווים הגדולים במשק.

³ שחר אילן "ועדת חקירה פרלמנטרית לקריסת פישמן מתקרבת: כחלון צפוי לתמוך" כלכליסט 10.6.2017 <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3714858,00.html>; צבי זרחיה "קריסת פישמן והאשראי שהעניקו הבנקים – בדרך לוועדת חקירה פרלמנטרית" The Marker 10.6.2017 <http://www.themarker.com/markets/1.4160152>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



גרת הנורמטיבית

8. ועדת חקירה פרלמנטרית מוקמת מכוח סעיף 22 לחוק-יסוד: הכנסת. לפי חוק-היסוד, "סמכויותיה ותפקידיה של ועדת חקירה יקבעו על ידי הכנסת".⁴ הסעיף עוד קובע את הרכבה של ועדת החקירה, אשר עליו לשקף את יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת.

9. סעיף 135(א) לתקנון הכנסת קובע עוד:

"לוועדת חקירה פרלמנטרית יהיו הסמכויות הנתונות לוועדה קבועה בכל הנוגע לסדרי דיון, לזימון לוועדה ולקבלת מידע, ככל שהכנסת לא קבעה אחרת".

10. מן הדברים ניתן להסיק כי בידי הכנסת לצייד את ועדת החקירה הפרלמנטרית בסמכויות וכוחות המתבקשים מאופי העניין העומד לחקירה. הסמכויות ה"רגילות" של ועדה בכנסת הן ברירת מחדל, ויחולו על ועדת חקירה פרלמנטרית ככל שהכנסת לא קבעה אחרת, אולם בידי הכנסת – הרשות המחוקקת והריבונית בישראל – לקבוע אחרת.

11. בהתאם לתקנון הכנסת, לאחר שהצעה להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית תאושר במליאת הכנסת, תגיע זו אל ועדת הכנסת, שם תוכן הצעה ייעודית להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית ובה יפורטו "הרכבה, סמכויותיה ותפקידיה של הוועדה".⁵ לאחר שהוכנה ההצעה, תונח זו על שולחן הכנסת, אז תצביע הכנסת באופן סופי על הקמת הוועדה.⁶

12. בענייננו, כאמור, ההצעה להקמת ועדת החקירה הפרלמנטרית טרם הגיעה לדיון במליאת הכנסת. לפיכך, **אנו פונים אליכם כבר עתה על מנת להבטיח כי בהצעה הסופית להקמת ועדת החקירה יקבעו סמכויותיה של הוועדה באופן אשר יאפשר לה בסיס סמכות וכוח מינימלי לבצע את תפקידיה ולאתר את הגורמים השורשיים אשר הביאו למחדלים האמורים, זאת על מנת לאפשר מתן המלצות משמעותיות שבעזרתן יעקר מהשורש דפוס ההתנהלות של הבנקים בפרשת פישמן ואחרות.**

13. אנו מניחים כי אין הכוונה להקים ועדה לשם הפניית הכעס הציבורי לכתובת כלשהי, אלא להקמת ועדת חקירה אותנטית המצוידת בכלים המאפשרים לה למשל, לקבל נתונים ומידע חרף טענות שיועלו בוודאות בדבר "חיסיון בנקאי" וחרף טענות שיועלו מצד גורמי הפיקוח והבירוקרטיה כי מדובר ב"מידע חסוי". הוא הזדן ביכולת ההתחמקות של מוסדות וממלאי תפקידים בכירים בבנקים מלהתייצב בפני הוועדה, לשם מתן עדות מפורטת על חלקם בפרשה.

⁴ הדגשות חוספו על ידי הח"מ.

⁵ סעיף 129(ב) לתקנון הכנסת.

⁶ סעיף 131(ד) לתקנון הכנסת.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



התנועה – הסמכויות הנדרשות

14. ראשית, יש לנקוט אמצעים על מנת להבטיח כי המידע שיעמוד בפני חברי ועדת החקירה הפרלמנטרית יהיה מהימן. לשם כך, לעמדת התנועה, ראוי להתנות את ההופעה בפני הוועדה בחתימת כל גורם רלוונטי על תצהיר, המעיד כי הדברים הנאמרים בפני הוועדה הם אמת. לעמדתנו, צעד כזה הינו המינימום הנדרש על מנת שתיתן משמעות אמיתית לעבודת הוועדה וכי מסקנותיה יהיו מותאמות המציאות, ולמען יהיה ידוע לכל הנוגעים בדבר כי בפני הוועדה – יש דין ויש דיין. לחילופין ניתן לצייד בהצעה על הקמת הוועדה את יו"ר הוועדה בסמכות להזהיר את המתייצב כי עליו לומר את האמת וכי אם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק בגין מתן עדות שקר, בדומה לסמכות המסורה בידי בתי המשפט.

15. שנית, ועל מנת להבטיח כי בפני הוועדה יעמוד מידע עובדתי מלא ושלם, יש לוודא כי יהיו לוועדה סמכויות לזמן גורמים שונים לוועדה, ובכללם גורמים אזרחיים ופרטיים, ולחייבם להופיע בפניה. למיטב ידיעתנו, סמכות כזו אינה מוקנית כיום בתקנון הכנסת לוועדות הכנסת הרגילות, ולפיכך נדרשת הכנסת לאשרה מפורשות בהצעה שתגבש להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית. ניתן להעריך כי מסקנות אשר יהיו תוצר של בדיקה חלקית בלבד לא יהיו מיטביות, ולמצער לא יזכו לגיטימציה הדרושה על מנת ליישמן כראוי. לפיכך, הקניית סמכות זו לוועדה הפרלמנטרית לכשתוקם נדרשת על מנת לאפשר בדיקה ממצה של העניין.

16. יצוין כי ח"כ כבל נשאל בראיון בנושא האם תהיה לוועדה סמכות לזמן את מנהלי הבנקים לשעבר להופיע בפניה. בתשובה לשאלה, השיב ח"כ כבל כי קיימת סמכות זימון אך אלו יכולים לסרב, וכי מדובר ב"ביצה שלא נולדה"⁷. בכל הכבוד, אנו סבורים כי אין להמתין לסירוב מנהלי הבנקים בעניין זה או להסתמך על הערכות בדבר האינטרס שלהם להגיע לדיון. יש לקבוע מפורשות, עוד טרם הוקמה הוועדה, כי קיימת לה סמכות לחייב את כלל הגורמים הרלוונטיים להשתתף בדיוניה.

17. שלישית, דרושה הסמכות לחייב כל גורם במסירת המידע הנדרש לדעת יו"ר הוועדה לחקירה ממצה ויסודית של הפרשה, לרבות מידע הנחשב או נטען כי הוא נחשב לחסוי, כאשר מידע מסוג זה יימסר לידי צוות מיוחד של הוועדה אשר יחתום על כתבי סודיות מתאימים. ללא מידע ויכולת קבלת מידע מלא (ולא רק המידע שיבחרו הגופים להביא בפני הוועדה) לא תהיה לוועדה יכולת חקירה אמיתית, ופשיטא כי היכולת לנהל דיאלוג אינטליגנטי או אחר על יסוד מידע שבוחרים המוסדות הפיננסיים להביא בפני הוועדה אינה חקירה אמיתית.

18. רביעית ואחרונה במכתב זה, נבקש להתייחס להיקף פעילות הוועדה, ולהדגיש את החשיבות בעריכת בדיקה כוללת ביחס להתנהלות הבנקים למול כל הלואים הגדולים במשק, שלא תסתכם בפישמן לבדו. בבקשה שהוגשה לסדר היום נתבקשה הקמת ועדת חקירה בעניין מחדל התנהלות הבנקים במקרה של פישמן. ברי כי הפרשה הנוכחית היוותה את הזרז

⁷ קרן מרציאנו "פרשת פישמן: הכנסת תקים ועדת חקירה פרלמנטרית" חדשות 2 11.6.2017
<http://reshet.tv/item/news/economics/phisman-vada-309029>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



לעיסוק בתופעה, ואין בכך כל פסול; ואולם, כאמור, לא מדובר במקרה הראשון של מתן אשראי בהיקפים עצומים לאנשי עסקים מובילים במשק, ללא בטוחות מתאימות, אשר הסתכם בהליך חדלות פרעון לו השפעה עצומה על המשק ועל כספי הציבור. די אם נזכיר בהקשר זה את הסדר החוב שנחתם עם איש העסקים נוחי דנקנר בשנה שעברה⁸ – בפרשה בעניינה קראה התנועה להקמת ועדת חקירה עוד בשנת 2014.⁹ הנה כי כן, **לא מדובר במקרה בודד אלא בדפוס התנהלות מדאיג – המחייב בהתאם בדיקה רוחבית ומקיפה**, אשר תוכל לרדת אל שורשה של ההתנהלות הפסולה ולמנוע מקרים נוספים.

19. עוד יובהר בנוגע לסמכויות הוועדה, כי יש לוודא את רותבם וגמישותם של מושאי החקירה. כך, יש לוודא כי הוועדה תהיה מוסמכת לחקור לא רק את התנהלות הבנקים אלא גם את פעולתם של הבנקאים (נושאי המשרה), בנק ישראל וכן כל מוסד פיננסי שיתברר כרלוונטי לחקירה. מטבע הדברים, בשלב זה רב הנסתר על הגלוי, ויתכן כי במהלך החקירה יתברר שמעורבים בפרשה גורמים נוספים שעדותם חיונית למיצוי העניין. על מנת לאפשר לוועדה להגיע לשורש העניין על-מנת לקדם את השינוי העמוק והמהותי הנדרש במערכת הבנקאית, יש לוודא כי היקף החקירה יוגדר באופן רחב וגמיש אשר יאפשר לה במידת הצורך להרחיב את נושאי ומושאי החקירה ככל שיידרש.

20. יודגש כי התנועה אינה מבקשת להביע עמדה באשר להיתכנות המשפטית של קביעת סמכויות אלו בעת מינוי הוועדה;¹⁰ ואולם, התנועה מבקשת להצביע על כך כי **ללא קביעת ארבעת העקרונות האמורים בעת המינוי, לא תתאפשר פעילות אפקטיבית במסגרת עבודת ועדת החקירה הפרלמנטרית, אשר תוכל להביא לשינוי של ממש.** מינוי ועדת חקירה פרלמנטרית הנעדרת מנדט פעולה כאמור כמוה כלעג לרש – ובענייננו, לציבור, אשר סובל פעם אחר פעם פגיעה כתוצאה מהתנהלות הבנקים בנושא.

21. מעבר לכך, **ככל שאכן לא יינתנו בידי ועדת החקירה הפרלמנטרית סמכויות כאמור, דומה כי התועלת בהקמתה תהיה מצומצמת; חלף הקמת ועדה נטולת סמכויות חקירה של ממש, אשר אינה ראויה להיקרא "ועדת חקירה", יש לפעול לפיכך להקמת ועדת חקירה ממלכתית לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968.**

22. יובהר, כי ועדת חקירה המוקמת לפי חוק זה מנוהלת על ידי שופט,¹¹ ולה הסמכות, כפי שניתנת לבית משפט, להזמין אדם להעיד בפני הוועדה ולהציג מסמכים בפניה, לחייב עד להעיד בשבועה ולכפות התייצבותו, כמו גם לצוות על גביית עדויות בחוץ לארץ.¹²

⁸ עיריית אבישר "נוחי דנקנר חתם על הסדר חוב ב-480 מ"ש עם הבנקים" גלובס 7.6.2016
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001130608>

⁹ מכתב מאת התנועה לאיכות השלטון בנדון נשלח אל חברי ועדת הכספים ביום 19.1.2014.

¹⁰ דומה כי לא נערכה בחינה משפטית של היקף הסמכות של הכנסת בעניין מאז תוקן תיקון 120 לתקנון הכנסת, אשר קבע את ההוראות בדבר ועדת החקירה הפרלמנטרית בתקנון הכנסת. בספרות המשפטית טרם התיקון נשמעו עמדות לכאן ולכאן; תשוו זאב סגל "ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968: מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה" מחקרי משפט ג 199, 216 (התשמ"ד) ואביגדור קלגסבלד **ועדות חקירה ממלכתיות** 67 (2001).

¹¹ סעיף 4(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



23. נבחר כי במכתבנו זה איננו מכוונים רק לסקטור הבנקאי בלבד אלא גם לסקטור של הגופים המוסדיים בישראל (קרנות פנסיה, קופות גמל וקרנות נאמנות) שהקצו גם הם אשראים למלווים גדולים במשק אשר נסתיימו בתספורות על חשבונו של הציבור בישראל.
24. לפיכך, אנו קוראים לכם, בעלי התפקידים אשר מעורבים בהקמת ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין התנהלות הבנקים בפרשת פישמן, לפעול על מנת לקבוע תחת סמכויות הוועדה את ארבעת העקרונות שיובאו כעת בתמצית:
- א. מתן סמכות לוועדה לכפות על עד להתייצב בפניה.
- ב. מתן סמכות לוועדה לחייב כל עד המתייצב בפניה לחתום על תצהיר המעיד כי דבריו אמת.
- ג. מתן סמכות לוועדה לחייב את הבנקים ואת בנק ישראל להעביר לצוות מיוחד של הוועדה נתונים ומסמכים החיוניים לחקירת הנושא.
- ד. קביעה כי היקף העבודה של הוועדה יכלול חקירה אודות התנהלות הבנקים והגופים המוסדיים למול הלווים הגדולים, החורגת מפרשת פישמן בלבד, הכוללת חקירת גורמי הרגולציה.
25. ככל שהדבר נדרש, אנו קוראים לכם לפנות אל הייעוץ המשפטי של הכנסת על מנת להבהיר את סמכותה של הכנסת לקבוע כאמור;
26. ככל שלעמדתם המשפטית סמכות כזו אינה קיימת, או שלא יתאפשר לקבוע בהצעה להקמת הוועדה את הסמכויות האמורות מטעמים אחרים, אנו קוראים לכם לפעול לא לתת להקמת ועדת חקירה ממלכתית בעניין.
27. נוכח חשיבותם הציבורית של הדברים, נודה לטיפולכם ולתגובתכם המהירה.

בכבוד רב,

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

גל קויתי
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העתק

עו"ד איל ינון, היועץ המשפטי, הכנסת.

עו"ד אתי בנדלר, היועצת המשפטית, ועדת הכלכלה של הכנסת.

ח"כ יואב קיש, יו"ר ועדת הכנסת.

ח"כ איילת נחמיאס-ורבין, הכנסת.

¹² סעיף 9 לחוק ועדות חקירה.