בנק יהב לעובדי המדינה בע״מ

פעולות הביקורת

נבדקו, בין היתר, קשרי גומלין בין בנק יהב לבנק הפועלים; במשרד האוצר, בחברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע״מ ובבנק יהב נבדקו קשרי גומלין בין המדינה לבנק יהב, ובפרט התקשרות המדינה עם הבנק למתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה.

תקציר

בנק יהב לעובדי המדינה בע״מ (להלן - בנק יהב או הבנק) נוסד בשנת 1954 ומוחזק בחלקים שווים בידי קבוצת בנק הפועלים בע״מ (להלן - בנק הפועלים) והחברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע״מ (להלן - החברה למפעלי כלכלה), שהיא בבעלות משותפת של מדינת ישראל והסתדרות עובדי המדינה. הבנק הוא בנק ייעודי ועם לקוחותיו נמנים עובדי המדינה ועובדי חברות ממשלתיות, תאגידים שהוקמו לפי דין, עמותות וגופים נוספים שהממשלה משתתפת במימון פעילותם.

על פי הסכם עם מדינת ישראל, נותן בנק יהב לעובדי המדינה, מפיקדונות שמפקיד משרד האוצר בבנק (להלן - פיקדונות המדינה), הלוואות בריבית נמוכה למטרות שונות, וכן שירותי בנקאות נוספים בתנאים מטיבים. בתמורה מקבל בנק יהב מהמדינה עמלה המתבטאת בשיעור שנתי מיתרת ההלוואות מפיקדונות המדינה (להלן - המרווח). על פי חוק חובת המכרזים, התשנ״ב-1992, והתקנות שהותקנו מכוחו, התקשרות המדינה בהסכם שעניינו מתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה פטורה ממכרז, אם אישרו זאת ועדת מכרזים והחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ״ל). נמצא, כי החלטות ועדת המכרזים והחשכ״ל בשנת 2001 להאריך את ההתקשרות עם בנק יהב לכמה שנים נוספות ולפטור אותה ממכרז, לא בוססו על הערכה בדבר המרווח ובדבר תנאי השירותים הבנקאיים שצפוי שיושגו במכרז בהתחשב בתנאי השוק ולא תועדו נתונים המבססים את נימוקי הפטור של ועדת המכרזים.

יו״ר ועדת המכרזים היה נתון במצב של ניגוד עניינים בשל כהונתו כדירקטור באותה עת בחברות בת של הבנק.

רשות החברות הממשלתיות עוסקת משנת 1996, לסירוגין, בבחינת האפשרות והחלופות למכירת החזקות המדינה העקיפות בבנק. בשנת 2000 החליטה להשהות את טיפולה בנושא עד שתסיים לבדוק אם החברה למפעלי כלכלה היא חברה ממשלתית, שכן הדבר ישפיע על דרכי המכירה. מאחר שבדיקות אלה החלו לפני כארבע שנים ואין הערכה לגבי מועד סיומן, ומאחר שניתן להעלות מספר חלופות

למכירה, מן הראוי שהרשות לא תתנה את המשך טיפולה בבדיקה זו, אלא תגבש, בתיאום עם הגורמים הנוגעים בדבר, החלטה עקרונית אם נחוץ שהמדינה תחזיק, ולו בעקיפין, בבנק.

מאז הקמת בנק יהב הוקצו תמיד לבנק הפועלים ולחברה למפעלי כלכלה אותו מספר מניות מכל סוג. בשנת 1973 הופר השוויון בין הצדדים כאשר מניה מסוג מסוים הוקצתה לבנק הפועלים ואילו לחברה לא הוקצתה מניה כזו. בעקבות הערות ובדיקות מעקב של משרד מבקר המדינה בנושא, החלה החברה בשנת 1997 לפעול לקבלת המניה. בנובמבר 2004 אישר דירקטוריון בנק יהב את הקצאת המניה לחברה, ובסוף ינואר 2005 הוקצתה לה המניה.

הועלה, כי בעבור קבלת שירותי מחשוב מבנק הפועלים משלם לו בנק יהב בשנים האחרונות סכום ניכר שהוא עיקר הוצאות המחשוב שלו. עד לסיום הביקורת בנושא בספטמבר 2003, לא הסדיר בנק יהב את קשריו בעניין זה עם בנק הפועלים בהסכם כתוב. מאחר שבנק יהב משתמש בשתי מערכות מחשב נפרדות, אי אפשר לקבל ממערכת אחת את כל המידע על כל לקוח והדבר מקשה על ביצוע בקרה.

המבקר הפנימי של בנק יהב הוא הממונה על אגף הביקורת הפנימית של מערך בנק הפועלים בישראל. מאז מינויו בשנת 1995 לא בדק המבקר הפנימי של בנק יהב את העסקאות בין בנק יהב לבנק הפועלים אף על פי שמתפקידה של הביקורת הפנימית בבנק לעשות כן, והנושא לא נכלל בתכניות העבודה של הביקורת הפנימית שאישרו מוסדות הבנק. בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה, הוחלט בבנק באפריל 2003 להוסיף לתכנית העבודה של הביקורת הפנימית בדיקה בנושא.

נוהלי הבנק בתחום מתן ההלוואות לעובדים אינם מקוימים במלואם, על אף דוחות המבקר הפנימי וההחלטות של ועדת הביקורת שהתקבלו בעקבותיהם.

בישיבות מוסדות הבנק שבהן הוחלט לעדכן את הסדרי הפרישה של יו"ר הדירקטוריון הנוכחי ויו"ר ועדת ההנהלה של הדירקטוריון לשעבר, לא הוצגו לחברי מוסדות הבנק - והם גם לא דרשו לקבל - את מלוא הנתונים וההסברים הדרושים לצורך קבלת ההחלטות. יו"ר ועדת ההנהלה שפרש מתפקידו קיבל את הסדרי הפרישה המעודכנים. בשנת 2002, לאחר הביקורת בנושא, ויתר יו"ר הדירקטוריון הנוכחי על העדכון האמור.

חבר הנהלת בנק הפועלים הממונה על אגף החשבות בבנק זה, והמכהן כדירקטור בבנק יהב, השתתף בישיבת דירקטוריון של בנק יהב, שבה נדון התשלום לבנק הפועלים בגין שירותי המחשוב, למרות שראוי היה שיימנע מכך.

הדוח מצביע על הצורך לבדוק את סוגיית החשש לניגוד עניינים בכהונה מקבילה של דירקטורים בגופים המנהלים קופות גמל ובגופים המנהלים קרנות פנסיה.

♦

מבוא

בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ (להלן - בנק יהב או הבנק) נוסד בשנת 1954 ומוחזק בחלקים שווים[1] בידי קבוצת בנק הפועלים בע"מ (להלן - בנק הפועלים) והחברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ (להלן - החברה למפעלי כלכלה)[2]. על פי תקנון בנק יהב יכהנו בדירקטוריון הבנק 12 דירקטורים ש-6 מהם יתמנו בידי החברה למפעלי כלכלה[3] ו-6 בידי בנק הפועלים. במרס 2003 כיהנו בבנק יהב 11 דירקטורים, בהם 6 מטעם החברה למפעלי כלכלה ו-5 מטעם בנק הפועלים; 6 היו דירקטורים חיצוניים[4] (3 מטעם בנק הפועלים ו-3 מטעם החברה למפעלי כלכלה).

בנק יהב הוא בנק ייעודי שאוכלוסיית לקוחותיו מוגדרת ונקבעת ברישיונו באישור המפקח על הבנקים; עם לקוחותיו נמנים עובדי המדינה ועובדי חברות ממשלתיות (לרבות חברות ממשלתיות שהופרטו), תאגידים שהוקמו לפי דין, עמותות וגופים נוספים שהממשלה משתתפת במימון פעילותם. הבנק נותן ללקוחותיו מגוון שירותים בנקאיים וכן מעביר ליעדם תשלומים המנוכים משכר עובדי המדינה. הבנק משמש גם מנהל הכספים של 9 קרנות השתלמות, 14 קופות גמל ו-4 קרנות "ידע"[5]. בדצמבר 2000 קיבל הבנק היתר מנגיד בנק ישראל לנהל קרנות נאמנות ולתת שירותים בנקאיים מסוימים גם לגופים שעובדיהם נמנים עם לקוחות הבנק. בדצמבר 2002 היו לבנק יהב 15 סניפים, והוא העסיק 521 עובדים.

על פי הסכם עם מדינת ישראל, המיוצגת בידי החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), בנק יהב נותן לעובדי המדינה, מפיקדונות שמפקיד משרד האוצר בבנק (להלן - פיקדונות המדינה), הלוואות בריבית נמוכה למטרות שונות, רובן לפרק זמן של עד שנתיים, וכן הלוואות לפרקי זמן ארוכים יותר, בעיקר למטרות דיור ולרכישת רכב. עובדי המדינה יכולים על פי ההסכם להחזיק בבנק יהב חשבונות עובר ושב וליהנות מניהול חשבון ללא תשלום, מעמלות מופחתות ומזכות למשיכת יתר עד סכום מסוים בריבית נמוכה.

תקציב משרד האוצר לפיקדון למתן הלוואות לעובדי המדינה לשנת 2002 הסתכם בכ-300 מיליון ש"ח. יתרת הפיקדונות המצטברים שהפקיד משרד האוצר בבנק יהב ושנותרו לפירעון בשנים הבאות הסתכמה בסוף 2002 בכ-2.3 מיליארד ש"ח.

על פי ההסכם עם המדינה, עבור כל שירותי הבנקאות שבנק יהב נותן לעובדי המדינה, הוא מקבל עמלה המתבטאת בשיעור שנתי מיתרת ההלוואות מפיקדונות המדינה (להלן - המרווח). משרד האוצר מקבל את הריבית שבנק יהב גובה מהלווים על פי השיעור שהחשכ"ל קובע מפעם לפעם בניכוי המרווח. ביולי 2001 חודש באמצעות החשכ"ל ההסכם בין הבנק לבין המדינה, המסדיר מתן שירותים בנקאיים לעובדי המדינה לשנים 2002-2006, ונקבעה בו אופציה להארכה לשנתיים נוספות. לפי ההסכם, מדי שנה בשנה יקטן המרווח בהדרגה.

---

1 בעניין זה ראו להלן את הפרק "מניה רגילה מסוג א' של הבנק", עמ' 862.

2 החברה למפעלי כלכלה הוקמה בשנת 1952 על ידי הממשלה והסתדרות עובדי המדינה כדי לתת שירותי רווחה לעובדי המדינה. החברה היא גוף העומד לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

3 דירקטוריון החברה ממנה את מחציתם בהמלצת הסתדרות עובדי המדינה ומחציתם בהמלצת המדינה.

4 לדירקטור חיצוני אסור שיהיו קשרים עסקיים עם החברה שהוא מכהן בה או עם בעלי השליטה בה והוא נדרש לעמוד בתנאי הכשירות הקבועים בסעיף 240 לחוק החברות, התשנ"ט-1999. דירקטור חיצוני בבנק נדרש לעמוד גם בתנאי הכשירות הקבועים בהוראות ניהול בנקאי תקין.

5 קרנות הידע הוקמו מתוקף הסכם קיבוצי לשנים 1993-1996 שנחתם בין המדינה, הרשויות המקומיות, הסוכנות היהודית והמועצה להשכלה גבוהה לבין ההסתדרויות המקצועיות של עובדיהם. מטרת הקרנות לקדם את ההכשרה, ההשתלמות וההדרכה של העובדים.

על פי נתונים שפרסם בנק ישראל, ההון העצמי של בנק יהב בסופי השנים 2002 ו-2003 היה 312 מליון ש"ח ו-346 מליון ש"ח בהתאמה (במחירי דצמבר 2003). להלן בטבלה נתונים כספיים עיקריים מדוח רווח והפסד של בנק יהב לשנים 2002 ו-2003 במיליוני ש"ח, במחירי 2003, כפי שפרסם בנק ישראל:

	2002	2003	שיעור השינוי
הכנסות מפעולות מימון	116.7	136.1	16.6%
הפרשה לחובות מסופקים	(1.4)	(5)	257%
עמלות תפעוליות*	79.2	77.8	(1.7%)
הכנסות אחרות**	61.2	67.6	10.4%
סך ההכנסות	**255.7**	**276.5**	**8.1%**
הוצאות השכר	113.7	117	2.9%
הוצאות אחרות	86	88.3	2.7%
סך ההוצאות	**199.7**	**205.3**	**2.8%**
הרווח הנקי* **	**31.1**	**37.5**	**20.6%**
התשואה על ההון העצמי** **	**10.1%**	**12%**	**18.8%**

* כוללות את המרווח.
** בעיקר עמלות מקופות גמל, מקרנות השתלמות ומחברות כרטיסי אשראי.
*** לאחר ניכוי מס ובתוספת הרווח מפעולות בלתי רגילות לאחר מס.
**** התשואה על ההון העצמי הייתה 6.8% בשנת 2001 ו-8.7% בשנת 2000.

בנק יהב הוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. משרד מבקר המדינה בדק בשנים 2001 ו-2003, לסירוגין, נושאים בתחום קשרי גומלין בין המדינה לבנק יהב, בין בנק יהב לבנק הפועלים ונושאים נוספים. בדיקות עדכון והשלמה נעשו בחברה למפעלי כלכלה, באגף החשכ"ל, ברשות החברות הממשלתיות ובאגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר ובבנק ישראל. להלן יובאו עיקרי הממצאים. ביקורת קודמת על הבנק פורסמה בדוח נפרד בשנת 1996[6].

6 דוח מבקר המדינה על הביקורת בבנק "יהב" לעובדי המדינה בע"מ (1996).

קשרי גומלין בין המדינה לבנק יהב

ההתקשרות למתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה

ההתקשרות בין המדינה לבנק יהב, שעניינה מתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה, כפופה לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ולתקנות חובת המכרזים, התשנ"ב-1993 (להלן - התקנות). חוק חובת המכרזים מטיל על המדינה את החובה לרכוש שירותים על פי מכרז פומבי, שייתן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. כסייג לחובה זו נקבע בתקנות, בין היתר, כי התקשרות שעניינה מתן אשראי או קבלתו או קבלת שירותים בנקאיים תהא פטורה ממכרז, ובלבד שוועדת המכרזים סיווגה את ההתקשרות ככזו ואישרה אותה. זאת, לאחר ששקלה את האמור בתקנה 42 בתקנות כי ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין, יש להעדיף לבצע בדרך של מכרז גם התקשרויות הפטורות ממכרז. ההתקשרות בפטור ממכרז טעונה גם אישור של החשכ"ל או של מי שהוא הסמיך לצורך כך.

ההסכם עם בנק יהב משנת 1997

1. לשם הקטנת המרווח שהמדינה משלמת לבנק יהב עבור השירותים שהוא מספק לעובדי המדינה, החל אגף החשכ"ל כבר בשנת 1997 לנהל משא ומתן עם הבנק על התקשרות חדשה, במקביל לבדיקת הכדאיות של פרסום מכרז למתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה (להלן - המכרז).

2. באוקטובר 1997 קיימו נציגי בנק ישראל והחשכ"ל דאז (מר שי טלמון)[7] פגישה ובה נדון, בין היתר, עתידו של בנק יהב. מתרשומת הפגישה שהכין נציג בנק ישראל עולה, כי החשכ"ל הבהיר לנציגי בנק ישראל, כי בקרוב ייחתם עם בנק יהב הסכם לארבע שנים, להמשך מתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה באופן בלעדי, ואולם אין למשרד האוצר התחייבות כלפי בנק יהב להמשיך את ההתקשרות עמו לאחר אותו פרק זמן. החשכ"ל ציין, כי לדעתו "אין כל הצדקה להמשך מתן הבלעדיות לבנק מעבר לתאריך הנ"ל [31.12.01], לעומת קיום מכרז פתוח בנדון. ואולם, יתכן שמסיבות פוליטיות ולחצי ועדי עובדי המדינה, ידרשו להמשך מתן הבלעדיות לבנק זה, ולהמשך קיומו גם מעבר לתקופה הנ"ל".

3. בתחילת נובמבר 1997 כתב החשכ"ל לבנק יהב, כי החליט לדחות את פרסום המכרז למועד שיחול לקראת סוף שנת 2001. החשכ"ל הבהיר לבנק, כי הארכת ההתקשרות עד יום 31.12.01 נועדה לא רק לאפשר למדינה לשלם מרווח מופחת מזה ששילמה עד כה[8], אלא גם לתת לבנק פרק זמן סביר להתארגן ולהתייעל לקראת פרסום המכרז כדי שיוכל להתמודד בו כראוי. יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל הבנק אישרו בחתימתם את האמור לעיל, וכעבור כשבוע נחתם הסכם להארכת ההתקשרות.

ההסכם עם בנק יהב משנת 2001

המשא ומתן עם הבנק במקביל לפעילות ועדת המכרזים

1. בפגישה שקיימו נציגי בנק ישראל עם החשכ"ל באוגוסט 1999 ציין החשכ"ל (על פי תרשומת שרשם נציג בנק ישראל), כי "אנחנו בעלים (25%) [של מניות בנק יהב בעקיפין] אך האינטרס העיקרי שלנו הוא במתן השרותים לעובדי המדינה... עד סוף השנה צריכה להתקבל החלטה על

---

7 כיהן בתפקיד בשנים 1995-1999.

8 החשכ"ל והבנק סיכמו שעד 31.12.01 יוקטן המרווח בהדרגה בשיעור מסוים.

המשך רכישת השירותים לאחר שנת 2001 מבנק יהב או בדרך של מכרז בין הבנקים. זאת החלטה לא פשוטה שכן מול האוצר עומד איגוד עובדי המדינה שבבעלות[ו] 25% ממניות הבנק והוא מאוד מעונין בהמשך רכישת השירותים לעובדי המדינה מבנק יהב במתכונת הנוכחית. אני מסכים שאם יוחלט ללכת למכרז זה עלול להשמיט את הקרקע מתחת לבנק״.

בינואר 2002 הודיע החשכ״ל לשעבר, מר שי טלמון, למשרד מבקר המדינה, כי עמדתו הייתה, שיש לפעול לפרסום מכרז למתן שירותי הבנקאות לעובדי מדינה לאחר שנת 2001, וכי הוא הביע עמדה זו בדיונים עם נציגי בנק ישראל, אך גם הצביע על הקושי שעלול להיווצר עקב התנגדותה הצפויה של הסתדרות עובדי המדינה, בעיקר כנציגת העובדים ולאו דווקא כבעלת 25% ממניות הבנק.

2. בפברואר 2000 הודיע החשכ״ל באותה עת (מר ניר גלעד)[9] ליו״ר הבנק, כי לאחר לימוד הנושא הוא מינה ״צוות לבחינת איפיון המכרז, שיפורסם בשנה הנוכחית [2000] בתחולה 1.1.02, מועד סיום ההסכם בין המדינה ובנק יהב״. העתק הודעה זו נשלח, בין היתר, לשר האוצר דאז מר אברהם שוחט. במרס 2000 מינה החשכ״ל ועדת מכרזים, בראשות אחד מסגניו הבכירים (להלן - סגן החשכ״ל), והטיל עליה לבחור בנקים שייתנו הלוואות ושירותים נלווים לעובדי המדינה. במאי 2000 החלה ועדת המכרזים לקיים דיונים בנושא ולהכין טיוטות למכרז.

3. בנובמבר 2000 התקיים בלשכת שר האוצר דאז דיון בנושא בנק יהב בהשתתפות נציגי הבנק ואגף החשכ״ל. מסיכום הדיון עולה, כי לבקשת הנהלת הבנק קיימו עמה נציגי אגף החשכ״ל, במקביל לדיוני ועדת המכרזים, משא ומתן על המשך ההתקשרות, בכפוף לקבלת פטור ממכרז. ההצעה בדבר התנאים להמשך ההתקשרות, שגובשה במשא ומתן, הוגשה לאישור דירקטוריון הבנק, והדירקטוריון ביקש שיקוים דיון בנושא אצל שר האוצר כדי לשפר מבחינת הבנק את תנאי ההתקשרות שגובשו.

בדיון אצל שר האוצר הביעו נציגי הבנק את התנגדותם להצעה שגובשה. על פי פרוטוקול הדיון, ציין החשכ״ל בתגובה, בין היתר, כי ״1. בבסיס ההתקשרות הקודמת עם הבנק... עמדה הערכות הבנק לקראת יציאה למכרז בסוף 2001. 2. בנקים רבים ממתינים למכרז. 3. בכל מקרה לא תהיה פגיעה באיכות ותנאי השירות הניתנים לעובדי המדינה מאחר והם מוגדרים ומפורטים במדויק כתנאי סף במכרז״. סגן החשכ״ל, ששימש גם יו״ר ועדת המכרזים, השתתף גם הוא בדיון וציין כדלהלן: ״1. בסוף המו״מ הבהרנו כי אם לא יתקבל הסיכום בדירקטוריון הבנק אנו יוצאים למכרז. 2. סביר [ש]במכרז יציע הבנק פחות ממה שהושג בסיכום״.

בסיום הדיון סיכם שר האוצר כדלהלן: ״1. אין ספק כי מכרז נותן את מחיר השוק האמיתי. 2. לא נסכים לשלם יותר ממה שצפוי שנשיג במכרז. 3. במידה ותנאי הסף במכרז כוללים סל שירותים בסיסי אין ספק כי ציבור העובדים לא יפגע. 4. מבקש מהחשב הכללי והנהלת בנק יהב לנסות להגיע לסיכום שיצדיק אי יציאה למכרז בהתחשב בתנאי השוק כיום, בכפוף למתן פטור ממכרז ומתוך רצון להגיע להסכמה״.

בביקורת לא נמצאו באגף החשכ״ל מסמכים המעידים שהאגף עשה, לפני סיכום הדיון אצל שר האוצר או לאחריו, הערכה בדבר המרווח ותנאי השירותים שצפוי שיושגו במכרז בהתחשב בתנאי השוק, כפי שהיה עליו לעשות.

בעקבות סיכום הדיון האמור, קיימו בדצמבר 2000 נציגי הבנק ונציגי אגף החשכ״ל (ובכללם סגן החשכ״ל) דיון נוסף, ובסופו הציג החשכ״ל את הצעתו וסוכם כי הנהלת הבנק תדון בהצעה ותשיב בתוך ימים מספר.

---

9 כיהן בתפקיד בשנים 1999-2003.

4. במסמך פנימי של אגף החשכ"ל מינואר 2001, שלדברי אגף החשכ"ל נמסר לבנק במהלך המשא ומתן, נאמר, בין היתר, כי "ישנה דרישה מתמדת של כלל הבנקים למכרז את שרותי בנק יהב לעובדי המדינה, כפי שמתחייב מחוק חובת המכרזים. הנושא הועלה גם בתביעת בנק מסד מקבוצת בנק הפועלים כנגד המדינה שנדונה בבית המשפט, בה תמה הבנק מדוע רק הלוואות למורים מוכרזו ואילו ההלוואות לעובדי המדינה מופעלות בבנק יהב ללא מכרז. בתשובתו לבית המשפט הצהיר [סגן החשכ"ל] כי גם בנק יהב ימוכרז בעתיד ובהתאם להצהרה זו כך נכתב בהסכם [להמשך מתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה על ידי הבנק] שנחתם [בנובמבר 1997]". עוד נאמר במסמך, כי החשכ"ל ניאות לבקשת הבנק לחתום על הסכם עמו רק "**בתנאים שיצדיקו אי יציאה למכרז**[10], כמתבקש מחוק חובת המכרזים". למרות זאת "הביא דירקטוריון הבנק את הנושא בפני שר האוצר בכוונה לכפות על החשב הכללי אי יציאה למכרז בתנאים שאינם עומדים בביקורת ציבורית ומשפטית... בהמשך לדיון אצל שר האוצר קויים דיון נוסף בין בנק יהב והחשב הכללי ובו סוכם הסדר המטיב עם הבנק. גם הסכם זה לא קויים ע"י הבנק. לאור סיכום שר האוצר, הקובע כי כל סיכום חייב להצדיק אי יציאה למכרז בהתחשב בתנאי השוק כיום ולאור הסיכומים שהיו והמגבלות הציבוריות והחוקיות נראה כי הנהלת בנק יהב לא מותירה בידי החשב הכללי ברירה אלא לצאת במכרז שישקף נכונה את מחיר השוק".

5. במאי 2001 התקיימה פגישה בין החשכ"ל למזכ"ל הסתדרות עובדי המדינה, המשמש גם יו"ר דירקטוריון החברה למפעלי כלכלה ודירקטור בבנק, ובסיומה גובשה הצעה נוספת. סוכם, שההצעה תובא לאישור דירקטוריון הבנק, ואם הוא ידחה אותה יתקיים מכרז. הובהר, כי גם אם יאשר הדירקטוריון את ההצעה, המשך ההתקשרות מותנה בקבלת פטור ממכרז.

ימים אחדים לאחר הפגישה האמורה דן דירקטוריון הבנק בהצעה שגובשה והחליט לאשר אותה ולהסמיך את יו"ר הדירקטוריון, יו"ר החברה למפעלי כלכלה ומנכ"ל הבנק לסכם את פרטי המשא ומתן.

6. ביולי 2001 המליצה ועדת המכרזים לפטור את ההתקשרות למתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה ממכרז ולאשר התקשרות עם הבנק לחמש שנים עם אופציה לשנתיים נוספות. הפטור ניתן לפי תקנה 3(4)[11] ותקנה 3(14)[12] לתקנות חובת המכרזים, ונקבע שהוא בכפוף לאישורו של החשכ"ל. נימוקי הוועדה למתן הפטור היו כדלהלן:

(א) העברת החשבונות של עובדי המדינה מבנק יהב לבנק אחר תגרום להם קושי של ממש ותפגע באופן ממשי בנוחותם.

(ב) לפי הצעתו של בנק יהב יופחת המרווח שהמדינה משלמת לו בשיעור ניכר.

(ג) חלק מסניפיו של בנק יהב ממוקמים בנכסי המדינה, במשרדי הממשלה ושלוחותיה. "קיים קושי" להוציא סניפים אלה ממקומם ולהכניס סניפים של בנק אחר במקומם. מציאת דיור חלופי באותם מקומות לבנק שייבחר, נוסף על סניפי בנק יהב, אינה ישימה ואינה יעילה.

(ד) בנק יהב הוא בנק ייעודי והיקף האוכלוסייה שהוא רשאי לספק לה שירותים בנקאיים מוגבל. כתוצאה מכך, מקבלים עובדי המדינה טיפול אישי המכוון לצורכיהם. הטמעת השירותים הייחודיים לעובדי המדינה בבנקים מסחריים תפגע ברמת השירות לעובדים, שכן בנקים אלה ינהגו בהם לפי קווי הפעולה והשירות שלהם בנוגע לכלל האוכלוסייה. לפיכך, היותו של בנק יהב בנק ייעודי הוא יתרון של ממש על פני בנקים מסחריים אחרים.

---

10 ההדגשה במקור.
11 עניינה של התקנה פטור ממכרז ל"התקשרות המשך".
12 עניינה של התקנה פטור ממכרז להתקשרות לקבלת שירותים בנקאיים.

ביום שבו ניתנה המלצת ועדת המכרזים אישר אותה החשכ"ל, ובו ביום נחתם הסכם בין הבנק למדינה להמשך מתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה עד סוף 2006, עם אופציה להארכתו בשנתיים נוספות.

להחלטת הוועדה לא צורפו נתונים המבססים את הנימוקים להחלטה, למעט הנתון שהמרווח יופחת. גם בבירור שנעשה במרס 2003 לא היה בידי אגף החשכ"ל להמציא למשרד מבקר המדינה נתונים שלפיהם התקבלה ההחלטה. לא ברור אפוא, מה הבסיס לנימוק של פגיעה בנוחות העובדים, בהתחשב, בין היתר, בכך שלבנקים המסחריים הגדולים פריסת סניפים גדולה בהרבה מזו של בנק יהב. כמו כן לא ברור, מה הבסיס לנימוק של פגיעה ברמת השירות לעובדים בהתחשב בכך שהחשכ"ל ונציגיו ואף שר האוצר אמרו בדיונים עם הבנק, כי לא תהיה פגיעה באיכות השירות לעובדי המדינה ובתנאים שיחולו עליהם אם יפורסם מכרז, מאחר שהם יוגדרו בו במדויק כתנאי סף.

מהאמור לעיל עולה, כי אף שהיה בכוונת אגף החשכ"ל לפרסם מכרז למתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה - וכוונה זו אף הובהרה לבנק בעת הארכת ההסכם עמו בשנת 1997 ובמכתב החשכ"ל אליו בפברואר 2000 - הוא האריך ביולי 2001 את ההתקשרות עם הבנק עד שנת 2006 ללא מכרז ובלא לבסס את הנימוקים למתן הפטור.

בתשובתו מינואר 2002 הסביר החשכ"ל דאז, מר ניר גלעד, למשרד מבקר המדינה, כי "הכוונה לצאת למכרז הייתה שרירה כל עוד תנאי ההתקשרות עם בנק יהב היו בתנאים כאלה שמיכרוז השירות היה לדעתנו משפר את התנאים עבור המדינה. מהטעמים שצוינו בהחלטת ועדת המכרזים בכלל והפחתת המרווח בשיעור [ניכר] (זאת על אף הגידול בהיקף הפעילות והשירותים השונים הניתנים לעובדי המדינה) בפרט הוחלט להמשיך את ההתקשרות עם בנק יהב... לקראת תום מועד ההתקשרות עם הבנק (12/2001) דאגנו להיערך ליציאה למכרז לקבלת שירותי בנקאות עבור עובדי המדינה. במקביל לאור בקשת הבנק נוהל מו"מ עם הנהלת הבנק על מנת לבחון אפשרות של התקשרות עם הבנק בתנאים המיטיבים עם המדינה. מאחר שהושגו יעדי המו"מ בהיבט תנאי ההתקשרות ולאור הקשיים הכרוכים שבהעברת עובדי המדינה לבנק אחר וכן לאור יתרונותיו של בנק יהב כבנק ייעודי לעובדי המדינה הוחלט להמשיך את ההתקשרות עם הבנק במקום לצאת למכרז".

משרד מבקר המדינה העיר לחשכ"ל, כי יעדי המשא ומתן לא הוגדרו, בהיעדר הערכה של המחיר ותנאי השירותים שהיה אפשר להשיג בשוק הבנקאות באמצעות מכרז, ועל כן לא ניתן לקבוע כי הושגו יעדי המשא ומתן. גם הנימוקים האחרים שהועלו בתשובתו של החשכ"ל בדבר הקשיים הצפויים לעובדי המדינה ויתרונותיו של בנק יהב כבנק ייעודי לא בוססו כנדרש, והם גם אינם מתיישבים עם העמדה שהוצגה במשך השנים, ולפיה תנאי הסף במכרז יבטיחו שהשירות לעובדי המדינה לא ייפגע.

גם בתשובתו של החשכ"ל דהיום מדצמבר 2003 צוין, "כי מטרת דיני המכרזים בדבר השגת מירב היתרונות למדינה, הושגה בהתקשרות שלפנינו בצורה הטובה ביותר", משום שלפי ההסכם הופחת במידה ניכרת המרווח וייתנו לעובדים הטבות נוספות בעמלות. יצוין, כי בתשובתו לא השיב החשכ"ל בעניין אי-בדיקת המרווח שהיה מושג במכרז ובעניין חוסר הביסוס של נימוקי הפטור.

ניגוד עניינים של יו"ר ועדת המכרזים

1. כאמור לעיל, סגן החשכ"ל שימש בשנים 2000-2001 יו"ר ועדת המכרזים שהמליצה להאריך את ההתקשרות עם בנק יהב בלא מכרז. כן השתתף סגן החשכ"ל, כאמור, במשא ומתן עם בנק יהב בעניין זה שהתקיים באותן שנים.

הביקורת העלתה, כי בשנים 1994-2001 כיהן סגן החשכ"ל גם כדירקטור בארבע חברות[13] (להלן - חברות הבת), שהבעלות עליהן משותפת לבנק יהב ולחברה למפעלי כלכלה (בידי הבנק 90% ממניותיהן ובידי החברה - 10%) לצד דירקטורים החברים בדירקטוריונים של הבנק ושל החברה. כן כיהן סגן החשכ"ל בוועדת ההשקעות המשותפת של חברות הבת.

סגן החשכ"ל כתב למשרד מבקר המדינה, כי לא קיבל גמול על תפקידיו האמורים בחברות הבת וכי מונה להם ביוזמת הבנק ו"בידיעת החשב הכללי [שכיהן בעת המינוי] באישורו". עוד מסר, כי דיווח על תפקידיו בחברות הבת לכל החשבים הכלליים שכיהנו מאז מונה לתפקידים אלה ובכללם החשכ"ל שמינה אותו ליו"ר ועדת המכרזים. גם הבנק כתב למשרד מבקר המדינה, כי סגן החשכ"ל לא קיבל גמול על תפקידיו האמורים וכי מונה להם בידי בעלי המניות של חברות הבת, "בכפוף לאישור החשכ"ל [שכיהן בעת המינוי]". בביקורת לא נמצא שהאישור שקיבל, לדבריו, סגן החשכ"ל למלא את תפקידיו בחברות הבת, ניתן בכתב.

2. כלל יסוד הוא בשיטה המשפטית הנהוגה בישראל כי אל לו לעובד ציבור להימצא במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו הציבורי לבין אינטרס אחר שלו או של גורם הקשור אליו. מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע, ודי בקיומו של חשש סביר, הנבחן על פי אמת מידה אובייקטיבית, להשפעת האינטרס הזר על שיקול הדעת, על מנת שיווצר מצב של ניגוד עניינים[14]. קיומו של שירות ציבורי תקין מותנה באמון הציבור בכך שהחלטות עובד הציבור ענייניות ונעשות ביושר ובהגינות. הימצאותו של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית, ועלולה למנוע קבלת החלטה מיטבית.

לדעת משרד מבקר המדינה, היותו של סגן החשכ"ל יו"ר ועדת מכרזים שהיה בהחלטתה כדי להשפיע על עתידו של בנק יהב והשתתפותו במשא ומתן עם הבנק בעניין זה, בה בעת שכיהן כדירקטור בחברות הבת של הבנק, העמידו אותו במצב של ניגוד עניינים: הכהונה האמורה עלולה הייתה ליצור אצלו מחויבות לחברות הבת ולבנק יהב, שמינה אותו לדירקטור בהן, באופן שישפיע על עמדתו בעניין המשך ההתקשרות עם הבנק. העובדה שלא קיבל גמול על תפקידיו אין בכוחה לשלול את הפוטנציאל לניגוד עניינים. בנסיבות אלה היה על סגן החשכ"ל להימנע מלכהן כחבר בוועדת המכרזים ומלהשתתף במשא ומתן עם הבנק, ועל החשכ"ל היה להימנע מלהטיל עליו תפקידים אלה.

בדצמבר 2003 כתב החשכ"ל דהיום למשרד מבקר המדינה, כי "סגן החשב הכללי הינו בעל ידע וניסיון רב בנושא [קופות גמל] ומינויו נעשה מתוך כוונה להגן על האינטרס של עובדי המדינה באותן חברות בנות... לפיכך נראה כי הפוטנציאל לניגוד עניינים... לא היה קיים... במקרה הנדון, מאחר וסגן החשכ"ל לא כיהן כדירקטור בבנק יהב עצמו, שאלת ניגוד העניינים כאמור אף אינה עולה ובכהונתו בדירקטוריונים של חברות הבת לא היה משום ניגוד עניינים כלל עם תפקידיו במדינה... אנו סבורים כי לאור האמור לעיל לא היה פגם בתפקודו של סגן החשכ"ל בועדת

---

13 שתי קופות גמל, קרן השתלמות וחברה לניהול קופות גמל.

14 בג"ץ 3132/92 **עלי מוהנא מושלב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז הצפון**, ואח', פ"ד מז(3) 741, עמ' 747-748.

המכרזים ובמו"מ מול הבנק... והיעדרותו מהצוות רק בשל העובדה כי היה דירקטור בחברות בת של בנק יהב הייתה פוגעת באינטרס המדינה ועובדיה, אינטרס שרק בשלו מונה כדירקטור באותן חברות. אשר לטענה אפשרית בדבר ניגוד עניינים של סגן החשכ"ל בשל קבלת זכות לכאורה מהבנק (המינוי כדירקטור בחברות הבת), מצד אחד, וניהול מו"מ מטעם המדינה, מצד שני - נבקש להבהיר כי איננו רואים בכהונה כדירקטור... משום זכות או טובת הנאה מהבנק, שכן כהונה זו לא היתה כרוכה בקבלת טובות הנאה כלשהן, ולמעשה כל שהיה בה הוא שליחות ציבורית מטעם עובדי המדינה ולמען ההגנה על האינטרסים שלהם. נראה כי הבנק הבין כי ראוי שימונה עובד מדינה מתאים בדירקטוריונים אלה שישמור על האינטרסים של העובדים, ולכן הציע את התפקיד לסגן החשכ"ל".

משרד מבקר המדינה העיר לחשכ"ל, כי גם אם הבנק מינה את סגן החשכ"ל לחברות הבת בכוונה להגן על האינטרס של עובדי המדינה העמיתים בהן (ולכך לא הומצאו תימוכין), אין בדבר כדי לבטל את החשש לניגוד עניינים. שכן מקור החשש הוא באפשרות שכהונתו ארוכת השנים של סגן החשכ"ל כדירקטור בחברות הבת יצרה אצלו מחויבות כלפיהן וכלפי מי שמינה אותו לתפקידו בהן - הבנק, ובמסגרת תפקידיו הציבוריים במשא ומתן עם הבנק ובוועדת המכרזים הובאו בחשבון גם האינטרסים של גופים אלה. נוסף על כך, האינטרס של עובדי המדינה העמיתים בחברות הבת ומעוניינים בטובתן אינו בהכרח זהה לאינטרס של המדינה, שהסגן היה אמור לייצג בכל הנוגע לקביעת אופן ההתקשרות למתן שירותי בנקאות לעובדים (פרסום מכרז או המשך התקשרות עם הבנק).

משרד מבקר המדינה העיר עוד לחשכ"ל, כי לעניין הכלל האוסר על עובד ציבור להיות במצב של ניגוד עניינים, אין נפקא מינה אם בפועל הוטה שיקול הדעת אם לאו. בעצם הימצאותו במצב שבו במקביל לכהונתו בחברות הבת היה עליו לקבוע אם המדינה תמשיך את ההתקשרות עם הבנק, היה פסול.

☆

בשנים 1997-2001 ניהל אגף החשכ"ל משא ומתן עם הבנק על המשך ההתקשרות למתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה, במקביל לבדיקת הכדאיות של פרסום מכרז בעניין זה.

בשנת 1997 החליט החשכ"ל להאריך את ההתקשרות עם הבנק עד לסוף שנת 2001, בין היתר כדי לאפשר לבנק להתארגן ולהתייעל לקראת פרסום מכרז ולהתמודד בו כראוי. בשנת 2001 אישר החשכ"ל את החלטת ועדת המכרזים לפטור את ההתקשרות ממכרז ולהמשיך את ההתקשרות עם בנק יהב עד לשנת 2006 עם אפשרות להארכה בשנתיים נוספות. בתהליך קבלת ההחלטות של ועדת המכרזים והחשכ"ל נמצאו כמה פגמים: הוא לא בוסס על הערכה בדבר המרווח ותנאי השירותים הראויים לפי תנאי השוק; לא תועדו נתונים המבססים את נימוקי הפטור של ועדת המכרזים ויו"ר הוועדה פעל במצב של ניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחשכ"ל יבצע, לקראת סיום תקופת ההתקשרות עם הבנק, תהליך קבלת החלטות מסודר ומבוסס לבחירת החלופה הראויה למתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה. עליו להביא בחשבון את היתרונות והחסרונות של כל חלופה ולאסוף את מלוא הנתונים הדרושים לגבי כדאיותה למדינה מבחינת שיעור המרווח (בכלל זה, יש אף לשקול אפשרות שבמקום לשלם תמורה, תדרוש המדינה תמורה עבור הזכות לנהל את חשבונותיהם של עובדי המדינה), מבחינת שיפור רווחת עובדי המדינה באמצעות הגדלת סל השירותים הבנקאיים שיקבלו בתנאים מטיבים ומבחינות נוספות.

מכירת מניות הבנק המוחזקות בעקיפין בידי המדינה

בשנת 2001 היו בידי המדינה כ-50% ממניות החברה למפעלי כלכלה, והיתר - בידי עובדי המדינה באופן אישי והסתדרות עובדי המדינה. מאחר שהחברה למפעלי כלכלה מחזיקה כאמור ב-50% ממניות בנק יהב, מחזיקה המדינה, בעקיפין, בכרבע ממניות הבנק[15].

1. בדצמבר 1996 בחנה רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות או הרשות) את האפשרות ואת החלופות למכירת מניות הבנק שהמדינה מחזיקה בהן בעקיפין (להלן - החזקות המדינה העקיפות בבנק). באותו מועד החזיקה המדינה גם בחלק ממניות בנק הפועלים (עקב הסדר מניות הבנקים). הרשות העריכה, כי החזקותיה העקיפות של המדינה בבנק - באמצעות בנק הפועלים ובאמצעות החברה למפעלי כלכלה, המחזיקים כל אחד ב-50% ממניות בנק יהב - הסתכמו באותה עת בכ-63.3%. מאותו מועד לא עשתה הרשות בדיקות בנושא עד לשלהי שנת 2000.

2. באוגוסט 2000, במקביל לדיונים שהתקיימו באגף החשכ"ל בדבר האפשרות לפרסם מכרז למתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה, יזם אגף החשכ"ל בחינה מחודשת של האפשרות למכור את החזקות המדינה העקיפות בבנק[16].

בספטמבר 2000 התקיים דיון בין נציגי בנק ישראל, אגף החשכ"ל והרשות. נציגי בנק ישראל והרשות הביעו בדיון עמדות מנוגדות בדבר החלופה המקובלת עליהם למכירת החזקות המדינה העקיפות בבנק. לאחר דיון זה המשיך בנק ישראל לבחון בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2000 את החלופות למכירה כדי לגבש את עמדתו בעניין. ואולם באמצע אוקטובר 2000 כתב מנהל הרשות לחשכ"ל, כי "בהמשך לפגישה שנערכה במשרדי רשות החברות הממשלתיות ('הרשות') ולדיונים שהתקיימו בין נציגי הרשות, החשב הכללי ובנק ישראל, וכקבוע בחוק החברות הממשלתיות, מוצע להמנע, בשלב זה, מכל פעולה בעניין אחזקות החברה למפעלי תרבות וכלכלה בבנק". מנהל הרשות לא נימק במכתב את הודעתו. לאחר שמנהל הרשות הבהיר בטלפון גם לבנק ישראל, כי אין בכוונת הרשות להציע "להפריט את הבנק בעתיד הקרוב", החליט בנק ישראל שלא להמשיך את בדיקותיו בעניין המכירה וסיכם עם הרשות, כי כאשר תתכנן למכור את החזקות המדינה העקיפות בבנק, היא תביא זאת לידיעת בנק ישראל ואז יגבש בנק ישראל את עמדתו בדבר חלופות המכירה השונות.

עד מועד סיום הביקורת בנושא (במאי 2003), לא חזרה הרשות לבחון את האפשרות למכור את החזקות המדינה העקיפות בבנק. הרשות מסרה למשרד מבקר המדינה, כי החליטה להשהות את טיפולה בנושא עד שתסיים לבדוק מהו מספר מניות החברה למפעלי כלכלה שבידי המדינה ומהו שיעורן מכלל מניות החברה, כדי לקבוע אם החברה היא חברה ממשלתית, שכן הדבר ישפיע על דרכי המכירה.

רשות החברות כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2003, כי "הרושם העלול להתקבל... הוא כי דווקא רשות החברות, המופקדת על הפרטת חברות, היא זו המעכבת את הפרטת

---

15 במועד סיום הביקורת בנושא, במאי 2003, הייתה חלוקת המניות של החברה למפעלי כלכלה כדלהלן: מדינת ישראל החזיקה במניות יסוד א', המקנות 26% מזכויות ההצבעה באסיפות הכלליות של החברה וזכות למנות מחצית מחברי הדירקטוריון, והסתדרות עובדי המדינה החזיקה במניות יסוד ב', המקנות זכויות זהות. במניות הבכורה הניתנות לפדיון לסוגיהן, המקנות 48% מזכויות ההצבעה, החזיקו מדינת ישראל ועובדי המדינה. החלוקה המדויקת של מניות אלה בין המדינה לבין עובדי המדינה, וכפועל יוצא מכך מעמדה של החברה (ממשלתית או מעורבת על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975), שנויים במחלוקת ונמצאים בבדיקה של רשות החברות הממשלתיות.

16 באותו מועד לא החזיקה עוד המדינה במניות בנק הפועלים, והיא החזיקה בעקיפין במניות בנק יהב רק באמצעות החברה למפעלי כלכלה.

בנק יהב... רושם זה עלול להטעות משום שאינו מציג את תמונת המצב כהוויתו... כזכור בספטמבר 2000 התקיים הדיון האמור לעיל ובו הוצגו העמדות הקוטביות שבין בנק ישראל והרשות, בנוסף לכך הוצפו בעיות הון מניות החברה למפעלי כלכלה. שני מכשולים מהותיים אלו, די בהם כדי להסביר את פניית מנהל הרשות בנוגע להימנעות בשלב זה מהפרטת הבנק". עוד ציינה הרשות בתשובתה כי יש קשיים נוספים הנוגעים להפרטת הבנק ובהם "הקושי במכירת הבנק כל עוד הינו מוגדר כחברה... המוחזקת ע"י חברה מעורבת ואת הליך פדיון מניות המדינה בו החלה החברה... [ואת] חוסר שיתוף הפעולה של החברה למפעלי כלכלה". אשר לבדיקת מספר מניות החברה שבידי המדינה ציינה הרשות כי הוא "נושא מהותי שאכן ראוי לסיימו קודם לגיבוש הצעת החלטה למכירת בנק יהב, אם תוגש".

החברה למפעלי כלכלה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2002, כי "החברה, היא, היא בעלת האחזקות בבנק ובילתה אין... מסכת האירועים המתוארת... נעשתה 'מאחורי גבו' של דירקטוריון החברה שלו, ולו בלבד הסמכות לנהל משא ומתן לגבי רכושה של החברה". רשות החברות כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2003, כי טרם נעשה ניסיון לקבוע עם גופים חיצוניים (החברה למפעלי כלכלה ובנק הפועלים) את דרך מכירת הבנק, מאחר שהנושא טרם הגיע לכלל גיבוש עם יתר הגופים הממשלתיים המעורבים בדבר.

☆

רשות החברות עוסקת בבחינת האפשרות והחלופות למכירת החזקות המדינה העקיפות בבנק משנת 1996 לסירוגין, ובשנת 2000 כאמור החליטה להשהות את טיפולה בנושא עד לסיום בדיקותיה לגבי מעמד החברה למפעלי כלכלה. משרד מבקר המדינה העיר לרשות החברות, כי מאחר שבדיקות אלה החלו לפני כארבע שנים ואין הערכה לגבי מועד סיומן, ומאחר שיש כמה חלופות למכירה, מן הראוי שלא תתנה את המשך טיפולה בנושא בסיום הבדיקה של מעמד החברה, אלא תגבש בתיאום עם הגופים המוסמכים החלטה עקרונית אם נחוץ שהמדינה תחזיק, ולו בעקיפין, בבנק.

מניה רגילה מסוג א' של הבנק

מאז הקמת הבנק נשמר האיזון בין חלקה של החברה למפעלי כלכלה לבין חלקו של בנק הפועלים בבעלות על בנק יהב, ובנק יהב הקצה תמיד לשני הצדדים אותו מספר מניות מכל סוג. באסיפה כללית של בנק יהב בספטמבר 1973 הוחלט על הוספת סוג מניות חדש בתקנון - "מניה רגילה א", שתקנה לבעליה זכות רק לקבלת רווחים ודיבידנדים, ולקבלת ערכה הנומינלי של המניה בסך של 100 ל"י (כיום 0.01 ש"ח) אם יפורק הבנק, ללא זכות השתתפות או הצבעה באסיפה הכללית ובהנהלה של הבנק (להלן - המניה). כן הוחלט באותה אסיפה שהון המניות של הבנק יוגדל, בין היתר, בשתי מניות מסוג א', וכי אחת מהמניות תוקצה על ידי דירקטוריון בנק יהב לבנק הפועלים. בהמשך אותה שנה הקצה בנק יהב את המניה לבנק הפועלים. לחברה למפעלי כלכלה לא הוקצתה המניה השנייה.

בדוח מבקר המדינה על בנק יהב שהתפרסם, כאמור, בשנת 1996[17] (עמ' 10) צוין, כי יו"ר הדירקטוריון של החברה למפעלי כלכלה הודיע למשרד מבקר המדינה עוד ביולי 1992, כי בעקבות הביקורת בנושא הוא יפעל לקבלת המניה. להלן עיקרי הפעולות שנקטה החברה בנושא לאחר פרסום הדוח האמור:

1. החל ביולי 1997, בעקבות הערות משרד מבקר המדינה בנושא, נקטה החברה למפעלי כלכלה פעולות שונות לצורך קבלת המניה, לרבות פניות בשנת 2001 ליו"ר הדירקטוריון של בנק יהב וליועצת המשפטית של הבנק בבקשה שיפעלו להקצאת המניה לחברה, בקשה מיו"ר דירקטוריון הבנק להעמיד על סדר היום של דירקטוריון הבנק את בקשת החברה להקצות לה את המניה ופגישה בנושא בין יו"ר החברה ליו"ר בנק הפועלים, אולם המניה לא הוקצתה לחברה.

בבדיקת מעקב שנעשתה בדצמבר 2001 העיר משרד מבקר המדינה לחברה למפעלי כלכלה, לחשכ"ל ולרשות החברות, כי יש חשיבות רבה לקבלת המניה, כדי לשמור על האיזון והשוויון בין בעלי המניות בבנק ולמנוע פגיעה בזכויות החברה בבנק וכפועל יוצא מכך גם בזכויות המדינה.

בעקבות זאת פנו בפברואר 2002 החשכ"ל דאז ומנהל רשות החברות דאז אל יו"ר החברה למפעלי כלכלה בבקשה לפעול בהקדם להקצאת המניה לחברה "לצורך שימור זכויות בעלי המניות בחברה ולמנוע פגיעה בזכויותיהם". בתשובתו באותו חודש לפניית החשכ"ל ומנהל רשות החברות האמורה, ציין יו"ר החברה כי "מאז 1997 פועלת החברה במאמץ להביא להקצאת המניה", ופירט את הפעולות שנעשו בעניין. עוד כתב היו"ר, כי למיטב ידיעתו "מצב הדברים כיום הוא שבישיבה הבאה של דירקטוריון הבנק שתתכנס בימים הקרובים אמורה להתקבל החלטה בנושא. מתוך הנחה שדברים מסוג זה מטבעם לוקחים זמן, אנו מתאזרים בסבלנות - אך לא יושבים [בחיבוק ידיים] עד להקצאת המניה".

2. בישיבת דירקטוריון בנק יהב בסוף פברואר 2002 ציין יו"ר הבנק, כי החברה למפעלי כלכלה פנתה אליו בנושא המניה. היו"ר הציע שבעלי המניות של הבנק ידונו בנושא. בסיום הדיון ציין גם דירקטור מטעם בנק הפועלים, כי מן הראוי שלפני עריכת דיון בדירקטוריון הבנק ילובן הנושא בין בעלי המניות.

3. בסוף 2002 ובתחילת 2003 קיים דירקטוריון החברה למפעלי כלכלה כמה ישיבות בנושא המניה ובהן נדונה בין היתר הצעה של בנק הפועלים לתת לחברה כתב התחייבות שיבטיח איזון בין הזכויות המוקנות לכל אחד מהצדדים בבנק יהב, בלי שהמניה תוקצה לחברה. בהתייעצות עם יועציה המשפטיים סירבה החברה להצעה, וקיימה מגעים עם נציגי בנק הפועלים ובהם דרשה כי המניה תוקצה לה. אולם מעקב נוסף שנעשה ביוני 2003 העלה, כי המניה טרם הוקצתה לחברה.

4. בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כתבו החברה למפעלי כלכלה (ביולי 2003) ובנק יהב (בספטמבר 2003), כי שוויה היחסי של המניה מבין כלל מניות הבנק זניח ואין היא מקנה לבנק הפועלים כל יתרון ממשי על פני החברה. החברה הוסיפה כי עם זאת, היא עומדת ותמשיך לעמוד על המצאת המניה גם לה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2003 כתב בנק הפועלים, כי לחברה אין זכות מוקנית לקבל את המניה. משרד מבקר המדינה העיר, כי אם המניה אינה מקנה כל יתרון, לא ברור מדוע היא לא הוקצתה גם לחברה במשך זמן כה רב למרות דרישתה.

---

17 ראו הערה 6 לעיל.

ממסמכים שמסרה החברה למפעלי כלכלה למשרד מבקר המדינה עולה, כי במחצית השנייה של שנת 2003 ובשנת 2004 היא קיימה מגעים נוספים עם בנק הפועלים בעניין המניה; בנובמבר 2004 אישר דירקטוריון בנק יהב את הקצאת המניה לחברה, ובסוף ינואר 2005 הוקצתה לה המניה.

קשרי גומלין בין בנק יהב לבנק הפועלים

בנק יהב עושה באמצעות בנק הפועלים חלק מפעילותו הפיננסית, כגון קנייה ומכירה של ניירות ערך עבור לקוחותיו והשקעות של חלק מכספיו. כמו כן רוכש בנק יהב מבנק הפועלים שירותי מחשוב ושירותי ביקורת פנימית.

בנק הפועלים הוא כאמור בעל מחצית ממניותיו של בנק יהב, ולכן הוא מוגדר בהוראות ניהול בנקאי תקין (להלן - נב"ת) "איש קשור". הוראות נב"ת בנושא "עסקי תאגיד בנקאי עם אנשים קשורים" נועדו למזער את הסיכונים הכרוכים בעסקאות של התאגיד הבנקאי עם אנשים קשורים (להלן - עסקאות קשורות) ולהבטיח שהן ייעשו על פי שיקולים עסקיים ובתנאים שאינם חורגים מהמקובל בעסקאות דומות עם מי שאינם אנשים קשורים. על פי הוראות נב"ת, הבנק מחויב שלא לעשות עסקאות קשורות בתנאים מועדפים, ולסוגי עסקאות מסוימים הקבועים בהוראות עליו לקבל גם אישור מתועד של ועדת הביקורת או של ועדת הדירקטוריון לעסקאות עם אנשים קשורים. משרד מבקר המדינה בדק היבטים אחדים הנוגעים לעסקאות בין בנק יהב לבנק הפועלים; להלן עיקרי הממצאים.

רכישת שירותי מחשוב

הבנק משתמש בשתי מערכות מחשב מרכזיות: המערכת של בנק הפועלים לפעולות הבנקאיות הרגילות, כגון ניהול חשבונות העו"ש, הפיקדונות השקליים וניירות הערך (להלן - מערכת העו"ש), ומערכת של הבנק לנושאים הייחודיים לו, כגון קופות גמל, קרנות השתלמות והלוואות לעובדי המדינה.

לשימוש במערכת העו"ש של בנק הפועלים יש, לפי מסמכי בנק יהב, יתרונות וחסרונות. היתרונות העיקריים הם מתן חלק משירותי הבנקאות ללקוחות בנק יהב בכל סניפי בנק הפועלים בארץ, מתן שירות באינטרנט באמצעות האתר של בנק הפועלים והסתמכות על מערכת מחשב גדולה בלי הצורך להקימה, לתחזקה ולרכוש תוכנות. אחד החסרונות הוא שבשימוש בשתי מערכות מחשב, אי אפשר לקבל ממערכת אחת את מלוא המידע על כל לקוח, ועל הפקידים לעבור ממערכת אחת לאחרת כדי לעמוד כראוי על מצבו של הלקוח. בקרה על מצבו של הלקוח ועל מכלול פעילויותיו בבנק חשובה מאוד, וממסמכי בנק יהב עולה כי הפרדת המערכות מקשה את ביצועה (להלן - בעיית מערכות המחשוב הנפרדות).

בשנת 2001 היו הוצאות המחשוב של בנק יהב כ-25.1 מיליון ש"ח ובשנת 2002 כ-30.1 מיליון ש"ח; מרבית הסכום שולם לבנק הפועלים עבור ביצוע פעולות במערכת העו"ש. הביקורת העלתה, כי על פי המוסכם בין שני הבנקים (המתועד לדברי בנק יהב בתכתובת בין הצדדים), התעריף שבנק

יהב משלם עבור כל פעולה במערכת העו"ש נקבע בידי בנק הפועלים על פי הוצאות המחשוב שלו בשנה שחלפה. עקב עלייה בתעריף לפעולה בשנת 2002 וגידול ניכר במספר הפעולות הנעשות במערכת העו"ש, גדלו הוצאותיו של הבנק בתחום זה משנה לשנה.

בשנים האחרונות דנה הנהלת בנק יהב פעמים מספר במחשוב ובעלויותיו והעלתה אפשרויות לייעול ולחיסכון, כגון העברת כל מערכת המחשב לבנק הפועלים וביטול המערכת העצמאית של בנק יהב; התנתקות מבנק הפועלים והקמת מערכת מחשוב עצמאית; העברת כל מערכת המחשב לבנק אחר או לחברה חיצונית. בנק יהב החליט, כי אפשרויות אלה אינן בנות ביצוע וכי המתכונת הקיימת תישאר בעינה. להלן פירוט הפעולות העיקריות שעשה בנק יהב וההחלטות שקיבלו מוסדותיו בנושא זה בשנים 2002-2003:

1. בינואר 2002 החליטה הוועדה לעסקאות עם אנשים קשורים "להסמיך את המנכ"ל לנהל משא ומתן עם בנק הפועלים להורדת שיעור העמלות המשולם בגין שירותי מיחשוב" בשל היקף הפעילות הגדול.

2. באפריל 2002 דיווח המנכ"ל לוועדת הביקורת על המשא ומתן שהוא מנהל עם בנק הפועלים, והוועדה החליטה, כי היא "תקיים דיון בנושא ההתקשרות עם בנק הפועלים לקבלת שירותי מחשוב... לצורך כך תקבל הוועדה דיווח בדבר עלויות שירותים אלה והיקף פעילות בחמש השנים האחרונות".

3. ביולי 2002 הודיע בנק הפועלים באופן חד-צדדי לבנק יהב על העלאת התעריף לפעולת מחשב בכ-15% למפרע מינואר אותה שנה, ונימק את ההעלאה בגידול בעלויות המחשוב. מנכ"ל בנק יהב הודיע לבנק הפועלים, כי אינו סבור שיש הצדקה לתעריף כה גבוה, הן בשל הגידול במספר פעולות המחשב שנעשו בידי בנק יהב ולקוחותיו (גידול של יותר מ-100% בשנים 1998-2001) הן בשל התחזית לירידת הרווחים של הבנק בשנים הקרובות. בתגובה הסכים בנק הפועלים לתת הנחה של 10% מהתעריף החדש, החל ביולי 2002.

4. באוגוסט 2002 דן הדירקטוריון בנושא. חשבת בנק יהב הציגה בישיבה את דרישת בנק הפועלים להעלות את התעריף לפעולת מחשב למפרע. יו"ר הדירקטוריון ציין בישיבה, כי "יש לנו מחלוקת בסיסית עם בנק הפועלים בסוגייה זו; איננו מקבלים את הנוסחה לפיה נקבע התעריף, שכן איננו סבורים שבנק יהב צריך להשתתף בכל הוצאות המחשוב של בנק הפועלים... צריך להגיע להסכמה על תעריף סביר". המנכ"ל ציין בדיון, כי "איננו יכולים לקנות שירותים אלה מבנק אחר. לדעתי, צריך לייעל ולמזג את שתי מערכות המחשב אשר בנק יהב עושה בהן כעת שימוש, עם זאת, יש לעגן את מחירי ההתקשרות... ועל כך מתנהל כעת משא ומתן".

5. בדצמבר 2002 דנה בנושא זה ועדת הביקורת. בדיון דיווח המנכ"ל כי הסכומים ששולמו לבנק הפועלים עבור שירותי מחשוב הוכפלו משנת 1999 לשנת 2002. עוד ציין המנכ"ל, כי "העברת השירותים לביצוע עצמאי בבנק יהב איננה ריאלית; מדובר בהוצאה אדירה, שלא נוכל לעמוד בה... יש לדעתי לאחד את שתי מערכות המחשב... כדי לחסוך את עלויות אחזקת מחשב יהב. הנושא כיום בבדיקה".

6. בינואר 2003 פנה מנכ"ל הבנק למשנה למנכ"ל בנק הפועלים בדרישה לקבל הסבר ענייני להעלאת התעריף לפעולת מחשב, העלולה לסכן את "רווחיותו של הבנק, שלא לומר את עצם עתידו". עוד ציין המנכ"ל במכתבו, כי "לצערי, עד עתה לא זכיתי לשיתוף פעולה מצידכם, בניסיון להגיע לפתרון עניני... איני רואה אפשרות שבנק יהב יוכל לעמוד בהוצאה בסדר גודל כנדרש על ידכם... אודה לטיפולכם הדחוף". בתשובת בנק הפועלים מפברואר 2003 למנכ"ל נאמר, כי בנק הפועלים מחייב את סניפיו ואת חברות הבת שלו עבור שירותי המחשוב בשיטה אחידה ועקבית המביאה בחשבון "את סך הוצאות המחשוב מחולק בכמות הפעולות... בשנים האחרונות חל גידול ניכר בכמות ההשקעה... בפיתוח היישומים... [ולכך] יש השלכה ישירה למחיר לפעולת מחשב".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבסיום המשא ומתן עם בנק הפועלים יעגן בנק יהב בכתב את ההסכמות בנושא ויפרט בין היתר את השירותים שבנק הפועלים מתחייב לתת לו, ולא יסתפק בתכתובות לגבי התעריף כפי שנהג עד כה. כמו כן מן הראוי שבנק יהב ידון בבעיית מערכות המחשוב הנפרדות, שהועלתה כאמור על ידי מנכ"ל הבנק בישיבות הדירקטוריון וועדת הביקורת, ויקבל החלטה בנושא.

בנק הפועלים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2003, כי "בין מקבל השירות... לנותן השירות... ניטש ויכוח עסקי לכל דבר... המחירים אשר נקבעו... הם המחירים הנהוגים במערכת [בנק הפועלים] לגבי שירותים הנקנים על ידי חברות הבת האחרות, כמו גם על ידי סניפי הבנק עצמו... מחירים אלה נקבעים על פי מנגנון חישוב מקצועי וסדיר, ועומדים במבחן תנאי השוק".

בנק יהב מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2003, כי "רק לאחרונה נתקבל תעריף לשנת 2003 הנמוך מהתעריף לשנה הקודמת... במסגרת המשא ומתן עם בנק הפועלים, הוסכם כי חלק ממרכיבי החיוב של בנק יהב יבוטלו; עם זאת המשא ומתן ממשיך, וטרם נקבע המחיר הסופי; מדובר במשא ומתן ארוך, גם בשל מורכבות הנושא וגם בשל חלופי תפקידים בבנק הפועלים... לכשיסתיים המשא ומתן יעוגנו ההסכמות בכתב". עוד כתב הבנק בתשובתו, כי ככל הבנקים הקטנים, אין לבנק המשאבים להקמת מערך מחשוב עצמאי, "ואך טבעי הוא שחברת בת תסמוך על המערך המחשובי של חברת האם... בשעתו (1992), ניסה בנק יהב להקים מערך מחשוב עצמאי, פרויקט שהיה כרוך במשאבים רבים... ומשעה שהסתבר כי מדובר בפרויקט אשר הבנק אינו יכול לשאת בעצמו, השתנתה המדיניות... יחד עם זאת, כאשר... אין מדובר בפעילויות המהוות חלק אינטגרלי ממערך העו"ש, בודק הבנק בכל פעם את האלטרנטיבות השונות... לדוגמה, שירותי קישור לבורסה לניירות ערך עבור קופות הגמל וקרנות ההשתלמות... הועברו לבנק [אחר]... בכל מקרה אין עבודה 'אוטומטית' עם גוף זה או אחר - לרבות בנק הפועלים - וכל החלטה מתקבלת לגופה". לגבי ההפרדה בין שתי מערכות המחשב כתב הבנק כי "הנושא נמצא בדיונים, ועל כן טרם התקבלו החלטות".

☆

המצב המתואר לעיל, שממנו עולה שבנק יהב תלוי בבנק הפועלים באספקת עיקר שירותי המחשוב שלו, בעייתי למדינה, בהיותה שותפה בעקיפין בבעלות על בנק יהב: בנק יהב הסביר למשרד מבקר המדינה כי בכל הנוגע למערכת העו"ש שלו, האפשרות הריאלית היחידה היא להיעזר בשירותי המחשוב של בנק הפועלים, אך יש חילוקי דעות בינו לבין בנק הפועלים באשר לסבירות מחיר השירותים. הוראות נב"ת נועדו להבטיח שעסקאות של תאגיד בנקאי עם "אנשים קשורים" ייעשו על פי שיקולים עסקיים ובתנאים שאינם חורגים מאלה של עסקאות דומות עם מי שאינם קשורים. בנק הפועלים, שהוא "איש קשור", טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מחיר שירותי המחשוב שהוא דורש מבנק יהב עומד ב"מבחן תנאי השוק". ואולם מאחר שבתקופת הביקורת לא היה שוק מפותח לאספקת שירותי מחשוב לתאגידים בנקאיים, קשה לוודא שכך הדבר. כאמור, בנק יהב משלם לבנק הפועלים בעבור שירותי המחשוב סכום ניכר, שהוא נתח מרכזי בהוצאותיו. בנסיבות המפורטות לעיל, יש חשש שרכישת שירותי המחשוב מבנק הפועלים מקטינה את התשואה של בנק יהב. אם כך הדבר, הרי מחד גיסא הקטנת התשואה פוגעת ברווח שבנק הפועלים והחברה למפעלי כלכלה יכולים להפיק מבנק יהב, אך מאידך גיסא, עקב מתן שירותי המחשוב כמונופול, לבנק הפועלים הכנסה עודפת הגדולה מההפסד שגורמת לו הפגיעה האמורה ברווח.

כאמור, האפשרות לתפעל את מערכת המחשוב של בנק יהב באמצעות ספק חיצוני הועלתה בישיבות מוסדות הבנק אך לא נדונה בהנחה שאינה ריאלית. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העלויות הניכרות של שירותי המחשוב מן הראוי שבנק יהב יעקוב אחר השינויים הטכנולוגיים והכלכליים ואחר תנאי השוק בתחום זה, יבחן מפעם לפעם את האפשרות לרכוש שירותי מחשוב מספקים חיצוניים ויבדוק אם יהיה בכך להקטין את הוצאותיו.

בדיקת עסקאות בין בנק יהב לבנק הפועלים בידי המבקר הפנימי

בפקודת הבנקאות, 1941 הוטל על המבקר הפנימי של תאגיד בנקאי לבדוק את "תקינות הפעולות של התאגיד הבנקאי מבחינת השמירה על החוק... והשמירה על נוהל בנקאי תקין, וכן... האם מקויימות הוראות המפקח על הבנקים". הוראות נב"ת קובעות כאמור כללים לגבי עסקאות עם אנשים קשורים. מכאן שעל המבקר הפנימי של בנק יהב לבדוק, בין היתר, אם בהתקשרויותיו עם בנק הפועלים עמד בנק יהב בכללים שנקבעו בנושא בהוראות נב"ת.

המבקר הפנימי של בנק יהב, שמונה על ידי דירקטוריון הבנק במרס 1995, הוא גם הממונה על אגף הביקורת הפנימית של מערך בנק הפועלים בישראל (להלן - האגף). לשם ביצוע הביקורת הפנימית בבנק יהב הוא נעזר בשירותי האגף, ועובדי האגף הם העושים את הביקורת בבנק יהב. המבקר הפנימי מקבל את משכורתו מבנק הפועלים (בנק יהב משלם לבנק הפועלים תמורת שירותי הביקורת) וכפוף, בפעולות הביקורת שהוא עושה בבנק יהב, ליו"ר דירקטוריון בנק יהב.

עוד בדוח הקודם של מבקר המדינה על בנק יהב משנת 1996[18] (עמ' 11) נאמר, כי "מאחר שהמבקר הפנימי של בנק יהב הוא עובד בנק הפועלים, אין הוא יכול להיות בלתי תלוי בבואו לבדוק את העסקות שבין בנק יהב לבין בנק הפועלים, ואכן הן לא נבדקו על ידו".

1. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בנובמבר 2001 הועלה, כי גם באותו מועד עדיין לא נבדקו העסקאות בין בנק יהב לבנק הפועלים.

2. בישיבת ועדת הביקורת של הבנק ביוני 2002 בנושא "מערך ביקורת הפנים" העלו חלק מחברי הוועדה את החשש שמאחר שהמבקר הפנימי הוא עובד של בנק הפועלים, הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כשיהא עליו לבדוק נושאים מסוימים. אחד מחברי הוועדה ביקש לקבל חוות דעת משפטית בנושא מינויו של עובד בנק הפועלים לתפקיד המבקר הפנימי של בנק יהב ובסיום הישיבה הוחלט על דחיית המשך הדיון.

בישיבת ועדת הביקורת בדצמבר 2002 הציגה היועצת המשפטית של בנק יהב את חוות הדעת שכתבה בנושא, וציינה, כי כמפורט בחוות הדעת, אין היא רואה מניעה משפטית למינוי מבקר פנימי של בנק הפועלים לתפקיד מבקר פנימי בבנק יהב. אולם היא ציינה, כי מאחר שבוועדה עלתה השאלה אם בנסיבות אלה עלול להתעורר ניגוד עניינים, מובא הנושא לדיון. כמה חברי ועדה שיבחו את מקצועיותו של המבקר הפנימי, ואחד מהם אף טען כי המתכונת הקיימת - שבה נהנה בנק יהב מהידע, המומחיות, הניסיון וכוח האדם של אגף הביקורת בבנק הפועלים - היא היעילה ביותר. עם זאת ציין אותו חבר, כי "בכל הנוגע לבדיקת ההתקשרויות בין בנק יהב לבין בנק הפועלים [קיימת בעיה], שאפילו מבקר מקצועי יתקשה להתמודד עימה בהיותו עובד של אחד הגופים". לפיכך,

---

18 ראו הערה 6 לעיל.

בסיום הדיון הוחלט כי "בעניינים הנוגעים להתקשרויות עם בנק הפועלים, הועדה תשקול לבקש מגורם נוסף, מעבר למבקר הפנימי, לערוך בדיקה".

הביקורת העלתה, כי גם תכנית העבודה של הביקורת הפנימית של הבנק לשנת 2003, שאישרו ועדת הביקורת ודירקטוריון הבנק בינואר 2003, לא כללה ביקורת בנושא העסקאות עם בנק הפועלים.

3. במרס 2003, לאחר שמשרד מבקר המדינה הביא לידיעת בנק ישראל את ממצאיו בנושא, כתב בנק ישראל לבנק יהב בעניין העסקאות עם בנק הפועלים, כי המבקר הפנימי של הבנק לא בדק בשנים האחרונות אם הבנק עשה את הפעולות המתחייבות מהוראות החוק ומהוראות המפקח על הבנקים. הבנק התבקש לדאוג לכך שהמבקר הפנימי יכלול בתכניות העבודה שלו לשנת 2003 ולשנים שלאחריה - בתדירות שיקבע ואשר תאושר בוועדת הביקורת - ביקורת בנושא, שתכלול בין היתר את הפעולות האלה: זיהוי כל סוגי העסקאות של בנק יהב עם בנק הפועלים; בדיקה אם כל סוג של עסקה אושר כנדרש על פי חוק החברות והוראות נב"ת; בדיקת תקינות תהליך קבלת ההחלטות שקדם לאישור כל סוג עסקה ויישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו בנושא.

בעקבות הפנייה האמורה של בנק ישראל לבנק יהב, החליטה ועדת הביקורת של בנק יהב בישיבתה באפריל 2003 "להוסיף לתוכנית העבודה של הביקורת הפנימית לשנת 2003 ביקורת בנושא עסקות בין הבנק לבין בנק הפועלים, שתתייחס לנושאים המנויים בפניית בנק ישראל". בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2003 מסר בנק יהב, כי "ביקורת הנושא נערכת בימים אלה ממש, נוכח החלטת ועדת הביקורת ובהמשך לפניית בנק ישראל".

לגבי השנים הבאות החליטה ועדת הביקורת בישיבה האמורה, כי "המבקר הפנימי יערוך ביקורת [בנושא] בתדירות כפי שתיקבע על ידו ותאושר בועדת הביקורת". בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 2003 מסר המבקר הפנימי, כי המליץ לבצע ביקורת זו "בתדירות של אחת ל-3 שנים. המלצה זו תובא לאישור ועדת הביקורת באחת מישיבותיה הקרובות".

אשר לביצוע הביקורת בנושא באמצעות גורם חיצוני, מסר המבקר הפנימי בתשובתו האמורה למשרד מבקר המדינה, כי ועדת הביקורת "טרם החליטה לפנות לגורם חיצוני בנושא זה. לפיכך, לא נעשתה פנייה כזו". בנק ישראל בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 2003 מסר, כי "בהתאם לתוצאות של הביקורות הצפויות של המבקר הפנימי... ניתן יהיה לגבש החלטה בדבר הצורך לערב בבדיקות אלה גורם נוסף, מחוץ למבקר הפנימי".

בנק הפועלים ובנק יהב, נוסף על היותם חברת אם וחברת בת, הם תאגידים בנקאיים המתחרים זה בזה במגוון של שירותים שהם מספקים לציבור, וכאמור יש ביניהם קשרים עסקיים מהותיים. מאחר שהמבקר הפנימי של בנק יהב הוא המבקר הפנימי של בנק הפועלים, יש חשש, כי בעת בדיקת העסקאות בין שני הבנקים הוא ייקלע למצב של ניגוד עניינים. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להסיר חשש זה, מן הראוי שבנק יהב יימנע מלהטיל את הבדיקה האמורה על המבקר הפנימי ויבדוק את נאותות עסקאות אלה באמצעות גוף ביקורת חיצוני.

נושאים נוספים

העסקת מנכ"ל ללא חוזה

בנובמבר 2001 החל לעבוד בבנק יהב מנכ"ל חדש, במקום המנכ"ל שסיים את תפקידו. באותו חודש החליטה ועדת השכר לאשר את הסכם השכר המוצע למנכ"ל ולהסמיך את היו"ר לחתום עליו.

הביקורת העלתה, כי כשנה וחצי לאחר שהמנכ"ל החל בתפקידו, עדיין לא חתם עמו בנק יהב על חוזה העסקה. מהמסמכים עולה, כי בין הבנק למנכ"ל הייתה מחלוקת על התנאים הנלווים לשכר, שלטענת המנכ"ל סוכמו עמו בעל פה לפני תחילת עבודתו, ועל כן הוא לא הסכים לחתום על החוזה שהוצע לו. משרד מבקר המדינה העיר לבנק, כי העסקת מנכ"ל ללא חוזה מנוגדת לסדרי מינהל תקין. בעקבות הביקורת בנושא אישרו ועדת השכר ודירקטוריון הבנק תנאי העסקה מתוקנים למנכ"ל, ובמאי 2003 נחתם עמו חוזה העסקה.

הלוואות לעובדי הבנק

בהסכם העבודה הקיבוצי של בנק יהב נאמר, כי "העובדים יהיו זכאים להלוואות מכל הסוגים הנהוגים לגבי עובדי המדינה, הזכאים לקבל הלוואות בבנק יהב". עוד נאמר בהסכם, כי האמור לעיל "אינו חלק מהסכם העבודה... והוא בבחינת הודעה מטעם הבנק כיצד ינהג בנושאים אלו". על פי האמור, עובדי בנק יהב מקבלים מהבנק למטרות מסוימות הלוואות בריבית נמוכה עד לסכום קבוע מראש, כמו עובדי המדינה. עובדי הבנק יכולים גם לקבל הלוואות נוספות בריבית גבוהה יותר. הבנק מסבסד את ההלוואות לעובדיו ממקורותיו שלו. מנתוני הבנק עולה, כי יתרת ההלוואות לעובדיו בדצמבר 2002 הייתה כ-18 מיליון ש"ח.

1. **הביקורת העלתה, כי לפחות מאז 1995 ועד סיום הביקורת במאי 2003, לא המציא בנק יהב לדירקטוריון או לוועדת השכר נתונים על היקף ההלוואות, התפלגותן בין העובדים ועלותן לבנק, וגם מוסדות אלה לא יזמו דיון בנושא. משרד מבקר המדינה העיר לבנק, כי מן הראוי שנתונים אלה יומצאו בהקדם לדירקטוריון לצורך בחינתו של נושא זה. הבנק הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2003, כי "לאחרונה... נקבעה תקרת אשראי כוללת לעובדים, והנושא דווח לדירקטוריון הבנק בישיבתו מיום 26.6.03".**

2. מתן ההלוואות לעובדי בנק יהב מוסדר בנוהל שהכין אגף משאבי אנוש של הבנק בשנת 2001 (להלן - הנוהל). על פי הנוהל, עובד המעונין בהלוואה נדרש למלא טופס "בקשה למתן הלוואה" (להלן - בקשה), ובו עליו לציין בין היתר את מטרת ההלוואה וסכומה. לבקשה יש לצרף "נספח לבקשת ההלוואה" (להלן - הנספח), ובו על העובד לפרט את ההכנסות וההתחייבויות שלו ושל בן או בת זוגו (להלן - בן הזוג).

על פי הנוהל, סך החזר האשראי החודשי של עובד לא יעלה על 35% מסכום "השכר נטו" שלו ושל בן הזוג[19] (להלן - תקרת האשראי). מגבלה זו נועדה להבטיח שיוכל להחזיר את ההלוואה.

הבקשה מוגשת לממונה הישיר על העובד, לשם מתן המלצה, וזה מעביר אותה לאגף משאבי אנוש בבנק. לקראת הדיון בבקשה בוועדת האשראי לעובדי הבנק (להלן - ועדת האשראי), האגף בודק את שלמותה ותקינותה ומסכם על גבי הנספח את סך ההכנסות וההוצאות של העובד ובן הזוג, סך החזרי הלוואות קודמות וסכום תקרת האשראי. על האגף להעביר את מסמכי ההלוואה לוועדת האשראי בין היתר בצירוף תלושי שכר של העובד ובן הזוג ודוח "פרופיל לקוח" הכולל מידע על יתרת העו"ש בחשבון העובד, חסכונותיו, יתרת ההלוואות שטרם פרע והתחייבויותיו האחרות. אישור הבקשות בוועדת האשראי נעשה בחתימה על גבי הבקשה וציון פרטי ההלוואה שאושרה.

(א) ממסמכי הבנק עולה, כי בשנים 1996, 1998 ו-2001 בדק המבקר הפנימי של הבנק את נושא ההלוואות לעובדים והעלה, בין היתר, את הליקויים האלה: (1) ניתנו הלוואות ללא אישור ועדת האשראי; (2) הלוואות שלפי הנוהל ניתן לתיתן רק בתקופת החגים ניתנו שלא בתקופת החגים; (3) ניתנו הלוואות נוספות לעובדים שקיבלו הלוואה ל"מרכוז חובות"[20]; (4) ניתנו הלוואות בסכומים החורגים מהסכומים המרביים שניתן לתת למטרה שלה הן מיועדות; (5) יש שלא נבדקה תקרת האשראי קודם אישור ההלוואה.

ממסמכי הבנק עולה, כי ועדת הביקורת דנה בליקויים שהעלה המבקר הפנימי והחליטה, בין היתר, כי על הבנק להקפיד לפעול על פי הנהלים בנושא. הבנק כתב למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות ממצאי המבקר הפנימי ננקטו פעולות שונות, לרבות הכנת טיוטת נוהל בנושא, וכי הבנק עושה להסדרה מלאה ומהירה של הנושא.

(ב) ביוני 2003 בדק משרד מבקר המדינה 36 הלוואות שנתן הבנק לעובדיו בשנים 1999-2003[21]. מהבדיקה עולה, כי במתן חלק מההלוואות היו ליקויים, חלקם מהסוגים שהעלה המבקר הפנימי:

שלוש הלוואות ניתנו בלא שוועדת האשראי אישרה אותן על גבי הבקשה. הנספחים לבקשות למרבית ההלוואות שנבדקו (28 מ-36, שהן כ-80%) לא מולאו או מולאו באופן חלקי, ולא צוין בהם סכום תקרת האשראי. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהבנק יבחן את האפשרות שהבדיקה של תקרת האשראי תיעשה בבדיקה ממוחשבת של הנתונים בחשבונו של העובד, ושהמערכת הממוחשבת של הבנק תתריע על מתן הלוואה שתגרום לחריגה מתקרת האשראי.

17 הלוואות ניתנו בלא שצורף לבקשה דוח "פרופיל לקוח", 16 הלוואות ניתנו בלא שצורף לבקשה תלוש שכר של העובד ו-11 - ללא המלצת הממונה הישיר. הבנק כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "נתוני שכר ופרופיל לקוח נמצאים בפני הוועדה בעת הדיון, באופן ממוחשב, היות ומדובר בעובדי הבנק. על כן אין סיבה לצרף המסמכים בנושא". משרד מבקר המדינה העיר לבנק, כי תשובתו אינה מתיישבת עם ההליך שננקט לגבי יתר ההלוואות שנבדקו ולהן צורפו מסמכים הכוללים את הנתונים האמורים. אם לדעת הבנק, הדרך הראויה לבדיקת נתונים אלה היא באופן ממוחשב, מן הראוי שיתקן את הנוהל ויוודא, כי בכל המקרים נוהגים כאמור.

---

19 "השכר נטו" שלפיו מחושבת תקרת האשראי הוא שכר הברוטו, בניכוי תשלומי החובה (מס הכנסה, ביטוח בריאות וביטוח לאומי) והתחייבויות בשל כרטיסי אשראי, ולפני ניכוי סכומים נוספים כגון: הפרשות לקופות גמל ולקרנות השתלמות והפקדות בחסכונות שונים.

20 הלוואה המאחדת חובות קודמים של לווה שנקלע למצוקה כלכלית ופורסת את החזר ההלוואות על פני תקופה ארוכה. על פי הנוהל, מי שקיבל הלוואה למרכוז חובות לא יוכל לקבל מהבנק הלוואות נוספות, לרבות יתרות חובה בחשבון העו"ש, עד תום פירעון ההלוואה, אלא בנסיבות חריגות.

21 נבדקו טופסי ההלוואות שניתנו ל-13 עובדים וטרם נפרעו במועד הביקורת.

למרבית הבקשות להלוואות שנבדקו, שבהן ציינו העובדים שכר או הכנסה אחרת של בן זוגם (17 מ-20, שהן 85%), לא צורף לבקשה תלוש שכר של בן הזוג או אישור על ההכנסה, לפי העניין, ואף על פי כן הבקשות אושרו. לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר תקרת האשראי מחושבת גם על בסיס הכנסה של בן הזוג, יש להקפיד כי מסמכים המעידים על הכנסתו יצורפו לבקשה, לביסוס החישוב האמור.

הבנק כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הנוהל שהביקורת העלתה ליקויים ביישומו הוא "נוהל חדש, הנמצא בהליכי אישור", לכן אין חובה לעמוד בכל הוראותיו. "עד כניסתו לתוקף, הליך אישור ההלוואות נעשה כמקובל לגבי עובדי המדינה", ולכשיאושר הנוהל, ייערך הבנק ליישומו.

משרד מבקר המדינה העיר לבנק, כי הנוהל גובש עוד בשנת 2001, ובפועל תהליך האישור של חלק מההלוואות שנבדקו נעשה על פיו, ולכן אין באי-אישורו כדי להסביר את הליקויים במתן ההלוואות. מכל מקום, נוכח הסכום הכולל הניכר של ההלוואות ומטעמים של שוויון בטיפול ואחידות, מן הראוי שהבנק יקפיד על קיומו של נוהל מאושר וברור שיחייב את העוסקים בתחום זה בבנק.

☆

מהממצאים שלעיל עולה, כי נוהלי הבנק בתחום מתן ההלוואות לעובדים אינם מקוימים במלואם, על אף דוחות המבקר הפנימי וההחלטות של ועדת הביקורת שהתקבלו בעקבותיהם. מן הראוי שמוסדות הבנק יפעלו למניעת הישנותם של הליקויים.

עדכון הסדרי הפרישה של יו"ר הדירקטוריון ויו"ר ועדת ההנהלה

בדצמבר 1997 החליט הדירקטוריון של בנק יהב בהמלצת ועדת השכר, לאשר לכמה מבכירי הבנק הסדרי פרישה מיוחדים ולפיהם, אם יפוטרו הבכירים הם יהיו זכאים, לפי בחירתם, לקצבה חודשית בשיעור מסוים מיום הפיטורין ועד גיל 65 או לפיצויים בשיעור 200% מהמתחייב על פי החוק לכל שנת עבודה (להלן - הסדרי הפרישה המיוחדים). אישור ההסדרים הותנה בכך שהבכירים האמורים יתקשרו עם הבנק בחוזה עבודה אישי. בפברואר 1998 חתם הבנק עם הבכירים חוזי עבודה אישיים, ובהם נכללו הסדרי הפרישה המיוחדים.

עד אותו מועד הועסקו בכירים אלה כעובדים קבועים על פי הסכמי העבודה הקיבוציים בבנק, ומתוקף זאת היו זכאים לפיצויי פיטורין בשיעור של 100% - אם יפוטרו[22] - ולקצבה חודשית מקרן הפנסיה, לפי מספר שנות הוותק שצברו, החל בגיל הפרישה.

הבנק הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הבסיס להחלטת הדירקטוריון האמורה היה רצון הבנק להעביר את אותם בכירים - שנהנו עד אז במשך שנים משכר צמוד לשכר המנכ"ל (שלו היה הסכם

---

22 העובדים נהנו מקביעות, ורק בנסיבות מיוחדות הקבועות בהסכמים הקיבוציים ובהסכמת נציגות העובדים, היה אפשר לפטרם.

אישי הכולל אפשרות להפסקתו בתנאים הקבועים בו) וגם מקביעות - לחוזים אישיים שיאפשרו תגמול נאות וגמישות ניהולית לרבות פיטורין בעת הצורך. לפי הסברי הבנק, הסדרי הפרישה המיוחדים היו פועל יוצא של מצב ייחודי זה, שלא היה דומה לו, והיה בהם משום פיצוי על הוויתור של אותם בכירים על מעמדם כעובדים קבועים.

במקביל לאישור הסדרי הפרישה המיוחדים לבכירים, אישרו מוסדות הבנק הסדרים כאלה גם ליו"ר הדירקטוריון הנוכחי (להלן - יו"ר הדירקטוריון) וליו"ר ועדת ההנהלה של הדירקטוריון דאז (להלן - יו"ר ועדת ההנהלה)[23]. הביקורת העלתה ליקויים בתהליך קבלת ההחלטות לגבי מתן הסדרי הפרישה המיוחדים ליו"רים, ולהלן הפרטים:

1. (א) בהמשך למשא ומתן ארוך שניהל הבנק עם הבכירים לגבי המעבר לעבודה לפי חוזים אישיים, שבמסגרתו נדונו הצעות שלא צלחו, העלה יו"ר הדירקטוריון בדצמבר 1997 לפני ועדת שכר, את ההצעה למתן הסדרי הפרישה המיוחדים לבכירים. היו"ר הסביר לוועדה, כי "הסדרי הפרישה המוצעים צריכים לחול על מי שעומד בכל התנאים הבאים במצטבר: א. עובד שעבד לפחות שבע שנים בתפקיד סמנכ"ל ומעלה; ב. עובד עפ"י חוזה עבודה אישי; ג. עובד שעבודתו הסתיימה בבנק שלא ע"י התפטרותו; ד. עובד בגיל 40 לפחות, כנהוג בחוק הגמלאות. בפועל, ההצעה מובאת לגבי עובדי הבנק הבכירים... לגבי יו"ר הדירקטוריון ויו"ר ועדת ההנהלה אשר עומדים בתנאי הזכאות שפורטו לעיל, הנושא ידון ויהיה כפוף להחלטת ועדת הביקורת בהתאם להוראות הדין[24]".

בסוף דצמבר 1997, בהמלצת ועדת הביקורת והדירקטוריון, אישרה האסיפה הכללית את הסדרי הפרישה המיוחדים גם ליו"ר הדירקטוריון וליו"ר ועדת ההנהלה (להלן - היו"רים), ולפיהם גם הם יהיו זכאים לבחור בין פיצויי פרישה בסך 200% משכרם לבין תשלומי קצבה חודשית בשיעור שנקבע לבכירים, וזאת בלי שזכאותם להסדרים תהיה תלויה בנסיבות סיום עבודתם בבנק.

(ב) יצוין, כי באותה עת כבר הועסקו היו"רים על פי הסכם עבודה אישי שכלל סעיף בעניין "פקיעת כהונה", ובו נאמר כי עם פקיעת כהונתם או סיום תפקידם מכל סיבה שהיא הם יהיו זכאים לפיצויי פיטורין "בהתאם לחוק פיצויי פיטורין תשכ"ג-1963, בשיעור של חודש לכל שנת עבודה".

על פי פרוטוקול ישיבת ועדת שכר מדצמבר 1997, לא הסביר יו"ר הדירקטוריון לוועדת שכר מדוע יש לשפר את הסדרי הפרישה שלו ושל יו"ר ועדת ההנהלה בכלל ובאותה עת בפרט, ומדוע בשיעור שניתן לבכירים (שהועסקו כאמור לפי הסכמים קיבוצים, והסדרי הפרישה המיוחדים נועדו לפי הסברי הבנק, לפצות על ויתורם על מעמד של עובדים קבועים), וגם חברי הוועדה לא ביקשו נימוקים לדברים אלה.

גם מהפרוטוקולים של ישיבות ועדת הביקורת, הדירקטוריון והאסיפה הכללית אין עולה, כי הסיבות לעדכון הסדרי פרישתם של היו"רים הוצגו להם, וכי החלטותיהם בעניין זה התקבלו לאחר שהם בחנו אם אכן יש צורך לעדכנם.

2. (א) יו"ר ועדת ההנהלה שימש בתפקיד יו"ר הדירקטוריון של בנק יהב מספטמבר 1989 ועד מאי 1997. החל במאי 1997 הוא שימש דירקטור מטעם בנק הפועלים ויו"ר ועדת ההנהלה, והסדרי העסקתו כיו"ר הוועדה, לרבות שכרו, עוגנו בהסכם עבודה אישי שנחתם עמו באוגוסט 1997.

---

23 יו"ר הדירקטוריון הנוכחי של הבנק מונה לתפקיד במאי 1997. על תקופת כהונתו של יו"ר ועדת ההנהלה ראו להלן.

24 על פי פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, שהייתה בתוקף באותה העת, והוראות נב"ת, עדכון שכרם ותנאי העסקתם של דירקטורים ייעשה בידי האסיפה הכללית לאחר אישור ועדת הביקורת והדירקטוריון.

(ב) בישיבת הדירקטוריון בנובמבר 1997 דיווח יו"ר הדירקטוריון, כי "על פי דרישת בנק ישראל דירקטור אינו יכול לקבל שכר מעבר לגמול דירקטורים. לפיכך ניתנה על ידי בנק ישראל, לפנים משורת הדין, הסכמה עקרונית לכך שיו"ר ועדת ההנהלה ימשיך לקבל שכר כפי שהוחלט עד ליום 31.12.97, בכפוף לאישור על ידי מוסדותיו המוסמכים של הבנק. במועד זה יפסקו יחסי עובד ומעביד בין הבנק לבין [יו"ר ועדת ההנהלה], והוא יצא לתקופת הסתגלות בהתאם להסכם העסקתו. שכר ששולם עד מועד האישור יחשב כמקדמה, עד להבאת הנושא לאישורה של האסיפה הכללית, וכפוף להחלטתה".

(ג) ביום 30.12.97 - יום לפני הפסקת עבודתו של יו"ר ועדת ההנהלה - התקיימו ישיבות הדירקטוריון והאסיפה הכללית, שבהן נידונה ואושרה כאמור לעיל החלת הסדרי הפרישה המיוחדים גם על יו"ר הדירקטוריון ועל יו"ר ועדת ההנהלה. באותן הישיבות, לפני אישור החלת הסדרי הפרישה המיוחדים על היו"רים, אישרו הדירקטוריון והאסיפה הכללית את הפסקת עבודתו של יו"ר ועדת ההנהלה למחרת היום.

לדברי הבנק, כאמור, הסדרי הפרישה שנקבעו לבכירים הם מיוחדים ואושרו כדי שהבכירים יסכימו לחתום על הסכמי עבודה אישיים. אשר ליו"ר ועדת ההנהלה - לא זו בלבד שהוא כבר היה חתום על הסכם עבודה אישי, אלא שבפועל, ממש לפני הדיון בהחלת ההסדרים המיוחדים עליו, כבר הוחלט על הפסקת עבודתו. מפרוטוקול הישיבות אין עולה כי מוסדות הבנק דנו בעובדות אלה בעת קבלת ההחלטה על החלת ההסדרים על יו"ר ועדת ההנהלה. לא ברור אפוא מדוע החליטו מוסדות הבנק להיטיב את הסדרי פרישתו ועוד בשיעור כה ניכר.

3. על פי הסכמי הפרישה החדשים שנחתמו במאי 1998 עם יו"ר ועדת ההנהלה[25] ועם יו"ר הדירקטוריון, יו"ר ועדת ההנהלה היה זכאי לבחור באחת משתי החלופות האמורות של הסדרי הפרישה המיוחדים רק אם הסתיימה כהונתו שלא ביוזמתו, ואילו יו"ר הדירקטוריון יוכל לבחור באחת משתי החלופות אם יסתיים תפקידו מכל סיבה שהיא.

אין מסמכים המעידים כי הטבה מהותית זו - שלפיה ייהנה יו"ר הדירקטוריון מהסדרי הפרישה המיוחדים גם אם יפסיק את עבודתו ביוזמתו - הובהרה, על משמעויותיה, למוסדות הבנק בעת שדנו בעדכון הסדרי פרישתו.

4. העלות של הסדרי הפרישה של היו"רים גדלה בעקבות העדכון כלהלן: (א) בספטמבר 1998, לאחר חופשת ההסתגלות וניצול ימי חופשה, החל יו"ר ועדת ההנהלה לקבל קצבה חודשית עד הגיעו לגיל 65 ביוני 2002. מנתונים שהמציא הבנק למשרד מבקר המדינה באפריל 2003 עולה, כי עלות הסדרי פרישתו של יו"ר ועדת ההנהלה הסתכמה בכחצי מיליון ש"ח, לעומת עלות של 190,000 ש"ח שהייתה נגרמת אילו שולמו לו הפיצויים שהגיעו לו, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, על פי הסכם הפרישה הקודם. (ב) על פי הסדרי הפרישה המקוריים, בשנת 1998, סמוך לאישור הסדרי הפרישה המיוחדים, היה יו"ר הדירקטוריון זכאי לפיצויי פיטורין בסך כ-180,000 ש"ח. לעומת זאת, על פי הסכם הפרישה המעודכן הוא היה יכול לבחור באותו מועד בפיצויי פיטורין בסך כ-360,000 ש"ח או בקצבה חודשית ששוערכה לסוף דצמבר 2001, על פי הערכה אקטוארית שעשה הבנק במהלך הביקורת בנושא, בסכום של כ-1.8 מיליון ש"ח.

---

25 מוסדות הבנק אישרו כאמור את הסדרי פרישתו המעודכנים של יו"ר ועדת ההנהלה בדצמבר 1997, ובסוף אותו חודש הוא פרש מתפקידו; אולם הסכם הפרישה המעודכן נחתם עמו רק במאי 1998.

מהפרוטוקולים של מוסדות הבנק אין עולה, כי ההחלטות על שיפור הסדרי פרישתם של היו"רים, התקבלו לאחר שלמקבלי ההחלטות הוצגו נתונים כספיים על השינוי בעלות של הסדרי פרישתם, והעובדה שיש בשיפורם משום תקדים שעלול לגרום לבנק הוצאות נוספות.

5. יו"ר הדירקטוריון כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2002, כי האסיפה הכללית ידעה את כל הנתונים לאשורם לפני קבלת ההחלטה; עוד כתב בתשובתו: "עלות [פרישתי] היא תיאורטית, מאחר והנני מכהן בתפקידי, ומעבר לזאת, העלות יורדת ככל שהשנים חולפות ותוך מספר שנים היא תהיה חסרת משמעות לחלוטין. בנוגע לתהליך קבלת ההחלטות... הפרטיכלים אליהם מתייחסת הביקורת משקפים את ההחלטות הרשמיות שהתקבלו אחרי מסכת של דיונים בין מקבלי ההחלטות, טרם הבאתם לישיבות הועדות, הדירקטוריון והאסיפה הכללית. הדירקטוריון ובעלי המניות מקבלים את החומר הנדרש, בוחנים אותו ויודעים במדוייק מהם הנושאים שעל סדר היום, המובאים להחלטה".

הבנק כתב למשרד מבקר המדינה, כי "הליכי האישור של הסכמי ההעסקה של [היו"רים] היו כדין, ואלה כללו בין היתר אישור ועדת הביקורת - בראשה עומד דירקטור חיצוני - ואישור האסיפה הכללית של בעלי המניות של הבנק. כל אחד מהפורומים שדן בנושא קיבל לידיו את מלוא החומר והנתונים הרלבנטים, וההחלטות נתקבלו על בסיס זה. כל אחד מחברי הפורומים אלה גם קיבל סדר יום מראש, בו פורטו הנושאים הנדונים. אשר לאסיפה הכללית של בעלי המניות, הרי שכל אחד מבעלי המניות ממנה את נציגו לאסיפה, ונציג זה מצביע בשם בעל המניות ששלחו, ובהסמכתו, וחזקה על כל בעל מניות שעורך עבודת הכנה לקראת הישיבה. מובן, כי דיונים אלה, שמחוץ לישיבה, אין להם תיעוד בפרוטוקולים של האסיפה הכללית. שכן מדובר בדיונים פנימיים, ישיבות ושיחות. עוד מובן, כי בעלי המניות אוטונומיים וריבוניים להחליט אם לאשר את ההתקשרויות אם לאו, לפי שיקול דעתם".

משרד מבקר המדינה העיר לבנק וליו"ר הדירקטוריון, כי הם לא המציאו לו מסמכים הפורסים את מלוא הנתונים הרלבנטיים להחלטות בעניין עדכון הסדרי הפרישה של היושבי ראש. עוד העיר משרד מבקר המדינה לבנק וליו"ר, כי הישיבות נועדו להעמדת המידע הדרוש לרשות כל מקבלי ההחלטות ולבחינת הנושאים המובאים לאישור באורח מעמיק ובשקיפות מלאה. דיונים לא פורמליים בעל פה לפני הישיבות, מעצם טבעם, אינם מחייבים השתתפות של כל החברים ואין ודאות שהמידע שנמסר בהם הובא לידיעת כל החברים. לכן, גם אם התקיימו דיונים כאמור, אין בכך כדי לפטור את מוסדות הבנק מחובת דיון ענייני ומפורט בנושאים המובאים לאישורם, במהלך הישיבות, ומתיעוד ישיבות אלה בפרוטוקול בצירוף המידע ששימש בסיס להחלטה.

זאת ועוד, החברה למפעלי כלכלה היא כאמור בעלת מניות בבנק, ולכן נציגה השתתף בישיבת האסיפה הכללית של הבנק בעניין עדכון הסדרי הפרישה של היושבי ראש. בניגוד להנחת הבנק והיו"ר כי כל בעל מניות מתכונן לישיבות האסיפה הכללית - העלתה הביקורת, כי דירקטוריון החברה למפעלי כלכלה לא דן בעדכון הסדרי הפרישה של היושבי ראש ובמשמעויותיהם קודם אישורם באסיפה הכללית. כמו כן לא נמצאו מסמכים המעידים כי לנציג החברה ניתנו הנחיות, ולו כלליות, לגבי אופן הצבעתו באסיפה הכללית בנושא זה.

מן הראוי שלפני כל דיון באסיפה הכללית של הבנק תקיים החברה למפעלי כלכלה דיון, שבו יפורטו העובדות ויוצגו התוצאות האפשריות של ההחלטה הנדונה, והחברה תנחה את נציגיה לגבי אופן הצבעתם בנושאים המובאים לדיון.

☆

מממצאי הביקורת שהובאו לעיל עולה, כי בישיבות ועדת הביקורת, הדירקטוריון והאסיפה הכללית בעניין עדכון הסדרי הפרישה של יו"ר הדירקטוריון ושל יו"ר ועדת ההנהלה, לא הוצגו מלוא הנתונים הדרושים לצורך קבלת ההחלטות בעניין זה. מהפרוטוקולים של הישיבות גם אין עולה, כי חברי מוסדות הבנק האמורים דרשו הסברים ואסמכתאות לביסוס ההצעה שהובאה לאישורם, ובכלל זה מידע בכתב על התוצאות הכספיות שיהיו להחלטה המוצעת, אף שלפי הוראות נב"ת יש להמציא להם מידע זה לפני קבלת ההחלטה.

משרד מבקר המדינה העיר לבנק בתחילת 2002, כי מן הראוי שיבחן את תהליך קבלת ההחלטות במוסדותיו בעניין עדכון הסדרי הפרישה של יו"ר הדירקטוריון ויו"ר ועדת ההנהלה וינקוט את הצעדים המתחייבים מתוצאות בדיקתו, וכי בין היתר, עליו לקבוע נהלים מעודכנים ומלאים לעבודת מוסדותיו.

באפריל 2002, לאחר הביקורת בנושא, הודיע יו"ר הדירקטוריון למנכ"ל הבנק, כי החליט לוותר על עדכון הסדרי פרישתו, ובמאי 2002 הודיע על כך בישיבת דירקטוריון; הדירקטוריון רשם את הודעתו. ועדת הביקורת אישרה את הדבר ביוני 2002, והאסיפה הכללית - ביולי 2002.

מעקב שנעשה במאי 2003 העלה, כי בנובמבר 2002 אישר דירקטוריון הבנק נוהל המסדיר את עבודת הדירקטוריון וועדותיו. בנוהל זה, המבוסס על הוראות נב"ת, נקבע, בין היתר, כי לפני הישיבות יישלחו לחברי הדירקטוריון או לוועדה, לפי העניין, פירוט של סדר היום של הישיבות ו"חומר הרקע לישיבות... החומר יימסר בדרך כלל זמן מספיק לפני הישיבה. במקרים חריגים ועל דעת יו"ר [הדירקטוריון או הוועדה, לפי העניין], מסמכים בעלי רגישות מיוחדת לא יישלחו מראש לדירקטורים. חומר הרקע שיישלח יכלול גם משמעויות והשלכות לרבות השלכה כספית, המאפשר התייחסות משמעותית לעניינים הנדונים בישיבה. חומר רקע זה יישמר במשרדי הבנק ביחד עם פרוטוקול הישיבה".

חשש לניגוד עניינים של דירקטורים

בהוראות נב"ת נקבע, כי "לא יכהן כדירקטור אדם שעסקיו או עיסוקיו השוטפים, יוצרים ניגוד של עניינים בדרך של קבע בינו לבין התאגיד או שקיים חשש כי הם עלולים ליצור ניגוד עניינים בדרך של קבע בינו לבין התאגיד". כמו כן, על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999, דירקטור חב חובת אמונים לחברה, עליו לנהוג בתום לב ולפעול לטובתה, ובכלל זה להימנע "מכל פעולה שיש בה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו בחברה לבין מילוי תפקיד אחר שלו או לבין ענייניו האישיים"[26].

1. **בנק הפועלים מספק, כאמור, לבנק יהב שירותי מחשוב בתשלום. הביקורת העלתה, כי אחד הדירקטורים בבנק יהב, שמונה בידי בנק הפועלים (להלן - דירקטור א'), הוא משנה למנכ"ל בנק הפועלים וממונה על אגף החשבות בבנק הפועלים. אגף זה מכין בין היתר את החיוב המוגש לבנק יהב עבור קבלת שירותי המחשוב, על פי מחירים שקובעת חטיבה אחרת בבנק הפועלים, ומפקח על גביית התשלום על שירותים אלה. מעורבות זו של דירקטור א' בטיפול בשירותי המחשוב שבנק הפועלים נותן לבנק יהב, מעלה חשש לניגוד עניינים בפועלו כדירקטור בבנק בנושא זה.**

---

26 הוראה זו קבועה גם בפקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 שהייתה בתוקף עד פברואר 2000.

הביקורת העלתה, כי בישיבת דירקטוריון הבנק באוגוסט 2002, במסגרת הדיון בדוחות הכספיים של הבנק, נדון, בין היתר, התשלום לבנק הפועלים על השימוש במערכת המחשב ודרישת בנק הפועלים להעלאת התעריף לפעולת מחשב החל מינואר 2002. דירקטור א׳, שנכח בישיבה, לא יצא בעת הדיון בנושא זה וציין (כפי שנרשם בפרוטוקול), כי ״אמנם אני מעורב בנושא מחירי שירותי המחשב, מצד בנק הפועלים, אך אוסיף מספר מילות רקע...״ ובהמשך הסביר את האופן שבו מחייב בנק הפועלים את הגורמים שלהם הוא מספק שירותי מחשוב, לרבות הבנק. בדיון הביעו חברי הדירקטוריון עמדות באשר לדרכים שעל הבנק לנקוט בנושא.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2003 כתב בנק יהב, בין היתר, כי ״לו היה מדובר בדיון של קבלת החלטות - ספק אם יכול היה להשתתף, אך מקום שמדובר בדיווח של המנכ״ל - לא הייתה מניעה לכך, שעה שכאמור כל הנוכחים מודעים למעמדו ותפקידו של הדירקטור, בהקשר הנושא הנדון״. בתגובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2003 כתב דירקטור א׳, בין היתר, כי ״אין לחשבות [בנק הפועלים] מעורבות בקביעת מחירי השירות, אלא רק בעריכת החיוב על פי מחירים שנקבעו, כאמור, על ידי הגורם המוסמך בבנק הפועלים, לפי העניין, ובהעברתו ליהב... נושא הדיון היה הדוחות הכספיים, ועניין עלות שירותי המחשוב עלה בהקשר להפרשה שהופיעה בדוחות האמורים בקשר לנושא זה. אני ראיתי לנכון לתת **הבהרה אינפורמטיבית**[27] לגבי עיתוי הצגת החיוב בגין השירותים האמורים, אשר נשלח על ידי חשבות בנק הפועלים... לא היתה סוגיה ובוודאי שלא עיסקה הקשורה בכך, אשר הועמדה על סדר היום, ולפיכך לא עמדה, ולא היתה צריכה לעמוד בפני השאלה האם ׳להשתתף׳ או לא ׳להשתתף׳ בדיון בסוגיה... מתוכן הדיון עצמו עולה כי עניין עלות שירותי המחשוב היה עדיין במו״מ, באותה עת, וממילא לא נדון כנושא בפני עצמו, ולא הוכרע דבר לגביו באותו מועד״.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שדירקטור א׳ יימנע מלהשתתף בדיון בנושא הנוגע ישירות לעבודתו כחבר הנהלת בנק הפועלים הממונה על החשבות בבנק הפועלים. העובדה שבדיון לא התקבלו החלטות אינה מרפאת את הפגם, שכן בדיון עשויים דירקטורים לשאול שאלות, להביע עמדות ולשכנע דירקטורים אחרים בצדקת עמדתם. הרגישות אף גדולה יותר לאור המשא ומתן שהתנהל באותה עת בין שני הבנקים בעניין מחירי שירותי המחשוב. על בנק יהב להקפיד ולמנוע מצב שבו דירקטור א׳ ייטול חלק בדיון כגון זה.

2. בישיבת דירקטוריון בנק יהב במאי 1997 מונה כאמור יו״ר הדירקטוריון הנוכחי לתפקידו. במועד מינויו כיהן היו״ר כיו״ר הדירקטוריון של חברה העוסקת בניהול קרן פנסיה (להלן - חברת האם), וכן כיו״ר הדירקטוריון בחברת בת שלה, העוסקת בניהול של כמה קופות גמל וקרן השתלמות (להלן - חברת הבת)[28]. ניהול קופות גמל וקרנות השתלמות הוא תחום מהותי בפעילותו של בנק יהב ומקור נכבד להכנסותיו.

בישיבה שבה מונה יו״ר הדירקטוריון לתפקידו הוא הודיע על כהונתו בחברת האם וציין, כי אם יימצא על פי הוראות הדין לרבות הוראות בנק ישראל כי תפקיד זה יוצר ניגוד עניינים עם תפקידו כיו״ר דירקטוריון הבנק, הוא יפעל לפי המלצות היועץ המשפטי. כחודש לאחר מכן, ביוני 1997, התפטר היו״ר מתפקידו בחברת הבת והמשיך לכהן בחברת האם.

במהלך השנים 1999-2000 בחן בנק ישראל את מידת החשש לניגוד עניינים בכהונתו המקבילה של יו״ר הדירקטוריון בבנק יהב ובחברת האם. בדיון באפריל 2000 החליט בנק ישראל, כי החשש

---

27 ההדגשה במקור.

28 חברת האם מחזיקה ב-99% ממניותיה של חברת הבת.

האמור אינו מהותי. בפרוטוקול הדיון צוין, שנציג בנק ישראל העיר ליו"ר שלא יביע את דעתו בישיבות בבנק יהב העוסקות בקופות גמל, וסוכם שדי בהערה זו (להלן - ההוראה)[29].

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2003 ציין בנק ישראל, כי הפיקוח על הבנקים סבר שניגוד עניינים מהותי התקיים כל עוד יו"ר הבנק כיהן כיו"ר חברת הבת. משהתפטר מחברת הבת ונותר לכהן כיו"ר חברת האם השתנו הנסיבות. בנק ישראל הטעים, כי הוא מתערב במקרים של ניגוד עניינים מהותי וקבוע אולם במקרים קלים יותר של חשש לניגוד עניינים שאינו דרך קבע, נקבעו לכך פתרונות הן על פי חוק החברות והן על פי הוראות ניהול בנקאי תקין כגון הימנעות מנוכחות בדיונים באותו עניין. בנק ישראל סבר שבנסיבות שבהן יו"ר הדירקטוריון נותר לכהן רק כיו"ר חברת האם, פוטנציאל ניגודי העניינים הוא נמוך ואינו מחייב את התפטרות היו"ר מאחד הגופים וכי יש בהוראות החוק וניהול בנקאי תקין מענה הולם למצב זה. בפברואר 2005 הבהיר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה, כי בבדיקתו לגבי החשש לניגוד עניינים בכהונתו המקבילה של היו"ר בבנק יהב ובחברת האם, נשקלה הן העובדה שחברת הבת מנהלת קופות גמל וקרן השתלמות - תחומים שגם בנק יהב עוסק בהם - והן העובדה שקופת גמל יכולה לשמש בנסיבות מסוימות אפיק לחיסכון פנסיוני חלופי לקרן פנסיה, אך במועד קבלת ההחלטה האמורה (אפריל 2000) אף אחת מהעובדות האמורות לא יצרה לדעת בנק ישראל חשש מהותי לניגוד עניינים בפעילותו של היו"ר.

בשנת 2002 פרש יו"ר הדירקטוריון מראשות הדירקטוריון של חברת האם, העוסקת כאמור בניהול קרן פנסיה, ונותר לכהן בה כחבר דירקטוריון בלבד. מדוח דירקטוריון בנק יהב מדצמבר 2002 עולה, כי אחד מהדירקטורים החיצוניים בבנק משמש גם דירקטור חיצוני בחברת האם.

בנק יהב כתב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2003, בין היתר, כי "[חברת האם] אינה מעניקה שירותים מתחרים לאלו של הבנק, והבנק אינו מעניק שירותים מתחרים לאלו שלה. מדובר בשתי חברות נפרדות, בעלות תחום עיסוק נפרד ושונה, שהכהונה בהן אינה מהווה ניגוד עניינים כלפי בנק יהב... שני התאגידים מעניקים שירותים **שונים**[30]: בנק יהב **אינו** מנהל קרנות פנסיה, [וחברת האם] **אינה** מנהלת קופות גמל".

כאמור לעיל, קופת גמל יכולה לשמש אפיק פנסיוני חלופי לקרן פנסיה. יתרה מזו, בעקבות חתימת הסכם המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת (להלן - הסכם המעבר), החל משנת 2002 הפך אפיק הביטוח הפנסיוני בקופת גמל רלוונטי אף לחלק מעובדי השירות הציבורי. שכן מכוח הסכם המעבר ניתנה לעובדים קבועים בשירות הציבורי (כהגדרתם בהסכם) המבוטחים בפנסיה תקציבית, האפשרות לבצע את ההפרשה בגין רכיבי שכר מסוימים שאינם נכללים במשכורת הקובעת לפנסיה, לקרן פנסיה צוברת חדשה, ולחלופין להמשיך ולבצע חלק מההפרשה בגין רכיבי שכר אלה לקופת גמל מפעלית ואת היתר לקופת גמל לעצמאיים.

קרן הפנסיה המנוהלת על ידי חברת האם היא קרן פנסיה צוברת חדשה, ומנגד בנק יהב מנהל קופות גמל לשכירים, קופות גמל מפעליות וקופות גמל לעצמאיים. לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בהרחבת החפיפה בתחומי פעילותן של קופות הגמל וקרנות הפנסיה החדשות, בעקבות חתימת הסכם המעבר, על בנק ישראל לבחון שוב, בשיתוף אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר (להלן - אגף שוק ההון), את סוגיית החשש לניגוד עניינים בכהונה מקבילה בגופים המנהלים קופות גמל ובגופים המנהלים קרן פנסיה ולשקול אם יש מקום לתת הנחיות מתאימות בנושא זה.

בדצמבר 2003 כתב אגף שוק ההון למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת בדיקה שבכוונתו לעשות בקרוב בקשר לכהונה כפולה של נציגים חיצוניים בוועדות ההשקעה של קופות גמל, חברות ביטוח

---

29 יצוין, כי בספטמבר 2003 כתב בנק יהב למשרד מבקר המדינה: "אשר ל'הוראה' שניתנה כביכול ליו"ר שלא להביע דעתו בעניינים הנוגעים לקופות גמל, הבנק לא קיבל מעולם הוראה כזו, ולמד עליה לראשונה מטיוטת הדוח דנן". באוקטובר 2003 כתב גם יו"ר הדירקטוריון למשרד מבקר המדינה: "הבנק ו/או היו"ר לא קיבל מעולם הוראה כזו".

30 כל ההדגשות במקור.

וקרנות פנסיה, "תיבחן גם מדיניות רשויות הפיקוח השונות בדבר כהונה של דירקטורים (בדירקטוריון קופת הגמל או קרן הפנסיה) חיצוניים ושאינם חיצוניים והמשמשים כדירקטורים בתאגידים פיננסיים נוספים דוגמת הבנק השולט בהם או קופות גמל ו/או קרנות פנסיה אחרות. לשם כך פנינו לבנק ישראל על מנת לקבל את רשימת הדירקטורים בכל בנק. לכשתסתיים הבדיקה ולכשתיקבע מדיניות בנושא, נודיעכם". בינואר 2005 טרם הסתיימה הבדיקה.



התקשרות המדינה עם בנק יהב למתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה נעשתה בפטור ממכרז, באישור החשכ"ל. מן הראוי שלקראת סיום תוקף ההסכם עם הבנק יקיים החשכ"ל תהליך קבלת החלטות מסודר ומבוסס לבחירת דרך ההתקשרות הראויה למתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה - קיום מכרז או התקשרות בפטור ממכרז. בתהליך זה על החשכ"ל להביא בחשבון בין היתר את היתרונות והחסרונות של כל אחת מדרכי ההתקשרות מבחינת שיעור העמלה שתשולם לבנק (בכלל זה אף יש לשקול את האפשרות לדרוש תמורה עבור הזכות לנהל את חשבונות עובדי המדינה), מבחינת שיפור רווחת עובדי המדינה באמצעות הגדלת סל השירותים הבנקאיים שיקבלו בתנאים מטיבים ומבחינות נוספות.

המדינה מחזיקה בעקיפין, באמצעות החברה למפעלי כלכלה, בכרבע ממניות בנק יהב. מן הראוי שרשות החברות תגבש, בתיאום עם הגורמים הנוגעים בדבר, החלטה עקרונית אם נחוץ שהמדינה תחזיק, ולו בעקיפין, בבנק.

בעבור קבלת שירותי מחשוב מבנק הפועלים משלם לו בנק יהב בשנים האחרונות סכום ניכר שהוא עיקר הוצאות המחשוב שלו. לדעת משרד מבקר המדינה נוכח העלויות הניכרות של שירותי המחשוב מן הראוי שבנק יהב יעקוב אחר השינויים הטכנולוגיים והכלכליים ואחר תנאי השוק בתחום זה, יבחן מפעם לפעם את האפשרות לרכוש שירותי מחשוב מספקים חיצוניים ויבדוק אם יהיה בכך להקטין את הוצאותיו.

המבקר הפנימי של בנק יהב הוא הממונה על אגף הביקורת הפנימית של מערך בנק הפועלים בישראל. מאז מינויו בשנת 1995 לא בדק המבקר הפנימי של בנק יהב את העסקאות בין בנק יהב לבנק הפועלים אף על פי שמתפקידה של הביקורת הפנימית בבנק לעשות כן, והנושא לא נכלל בתכניות העבודה של הביקורת הפנימית שאישרו מוסדות הבנק. בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה, הוחלט בבנק באפריל 2003 להוסיף לתכנית העבודה של הביקורת הפנימית בדיקה בנושא. בנק הפועלים ובנק יהב, נוסף על היותם חברת אם וחברת בת, מתחרים זה בזה במגוון של שירותים שהם מספקים לציבור ויש ביניהם קשרים עסקיים מהותיים. מאחר שהמבקר הפנימי של בנק יהב הוא המבקר הפנימי של בנק הפועלים, יש חשש שבבדיקת העסקאות בין שני הבנקים הוא ייקלע למצב של ניגוד עניינים. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להסיר חשש זה, מן הראוי שבנק יהב יימנע מלהטיל את הבדיקה האמורה על המבקר הפנימי ויבצע אותה באמצעות גוף ביקורת חיצוני.

משרד מבקר המדינה המליץ לבנק ישראל לבחון, בשיתוף אגף שוק ההון, את סוגיית החשש לניגוד עניינים בכהונה מקבילה בגופים המנהלים קופות גמל ובגופים המנהלים בקרן פנסיה, ולשקול אם יש מקום לתת הנחיות מתאימות בנושא זה.