



לכבוד
איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יו"ר הועדה
חיים שני, מנכ"ל משרד האוצר, יו"ר הועדה
אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
אודי ניסן, הממונה על התקציבים, משרד האוצר
דוד זקן, המפקח על הבנקים, בנק ישראל
פרופ' דויד גילה, הממונה על ההגבלים העסקיים
פרופ' זוהר גושן, יו"ר הרשות לני"ע
פרופ' יוג'ין קנדל, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, משרד רה"מ
עודד שריג, הממונה על שוק ההון הביטוח והחיסכון, משרד האוצר
קרנית פלוג, המשנה לנגיד בנק ישראל
חברי הועדה להגברת התחרותיות במשק,

יום ראשון, 10 לאפריל 2011

הנדון: נייר עמדה פורום ראשי המשק

מכובדי,

פורום ראשי המשק, המאגד כ-200 מהבעלים, היו"רים והמנכ"לים של החברות הגדולות במשק, מתכבד להגיש בזאת נייר עמדה במושא עבודת הועדה להגברת התחרותיות במשק.

ייחודו של פורום ראשי המשק הוא בהיותו מאגד בעלי שליטה, יו"רים ומנכ"לים מכלל סוגי החברות במשק, ובכלל זה: חברות פרטיות וציבוריות, ממשלתיות וזרות, מענפי תעשייה מסורתית וטכנולוגיה מתקדמת, מסחר ושירותים. בכך, מאפשר הפורום דיון ענייני ומקצועי בטובתו של המשק הישראלי ומדינת ישראל.

הפורום קיים מספר ישיבות ודיונים, בנושא המנדט של הועדה, ועיין בחומרי רקע שהובאו בפניו. נייר העמדה של הפורום המסתמך על דיונים אלו, הועבר להערות ותיקונים כלל החברים בפורום, ומוגש אליכם.

בכבוד רב,

נגה קינן
חברת ועדת נשיאות
פורום ראשי המשק



ראשי פרקים:

1. ריכוז המלצות פורום ראשי המשק
2. מבנה המשק ורמת התחרותיות בו
3. אי השיוויון בחלוקת ההכנסות
4. העדפת גרעיני שליטה או פיזור הבעלות
5. מבנה החזקות פירמידיאלי
6. צעדים לחיזוק הממשל התאגידי בחברות הציבוריות
7. שליטת חברות ריאליות בחברות פיננסיות
8. בחינת הקשחת התנאים לרכישת נכסים ממשלתיים וקבלת רישיונות לזכיונות
9. צעדים להצמחת מרכזי הון חדשים
10. מערכת היחסים שבין הון ושלטון

11. ריכוז המלצות פורום ראשי המשק:

א. לאחר שעיין בכל החומרים שהוצגו בפניו, החליט הפורום לאמץ את עבודת המחקר שהכינה חברת מודלים כלכליים, בהובלת ד"ר יעקב שיינר ופרופ' אפרים צדקה, אשר קבעה כי אין ריכוזיות עודפת במשק הישראלי, ועל כן, טוען הפורום כי אין צורך לקבוע מדיניות כלשהי לטיפול בסוגיה זו.

יחד עם זאת, מצא הפורום לנכון להביע את עמדתו ולהציע את המלצותיו בסוגיות השונות הנוגעות לעניין:

- ב. המלצתו הראשונה של פורום ראשי המשק היא להקמתה של ועדה במשרד ראש הממשלה, שתבחן את הסוגיה של אי השוויון בישראל ותמליץ על מדיניות להקטנתו. אי השוויון בישראל – קריטי ומחייב טיפול.
- ג. לדעתו של פורום ראשי המשק, אין מקום לקבוע העדפות בחקיקה או ברגולציה לענין הבחירה שבין גרעיני שליטה בחברות (כמו בישראל כיום) לבין פיזור המביא לשלטון מנהלים (כמו בארה"ב). כוחות השוק, כמו גם מצבם הספציפי של כל חברה ושל כל בעל שליטה – הם שיקבעו את מידת הפיזור הראויה בכל מקרה.
- ד. בענין המבנה הפירמידיאלי – תומך הפורום בהגדרת רף מינימלי לשליטה – 20% כפי שקיים בהגדרת בנק ישראל לגרעיני שליטה בבנקים. מתחת לרף זה לא יוקנו לבעל המניות עמדות כוח המוקנות לבעל השליטה.
- ה. פורום ראשי המשק קורא לחיזוק מעמדם של הדירקטורים החיצוניים, ובכלל זה העלאת שכרם, כך שיווצר מאזן בין האחריות המוטלת עליהם והתמורה אותה הם מקבלים.
- במקביל, קורא הפורום לתקן את החוק לאכיפה מנהלית ו/או חוק החברות כך שיאפשר שיפוי וביטוח בגין קנסות מנהליים המוטלים על מעשי שגגה.
- ו. עוד קורא הפורום לרגולטורים והמחוקקים להקטין את העומס הרגולטורי המוטל על החברות ולהגדיל את טווחי הזמן ליישום. המצב הקיים גורם להשקעת משאבים כספיים וניהוליים עודפים לניהול מתגונן, דבר הפוגע בהתפתחותן של החברות ובערך שהן משיאות למשקיעים.
- ז. בענין שליטת חברות ריאליות בחברות פיננסיות - טוען הפורום כי בכדי לוודא כי אין בעיה של זליגת מידע ו/או העדפות במימון ותנאין, ניתן לחזק את התנהלותם של הגופים הפיננסים בלא כל קשר לבעלות עליהם. כך יש לחזק את "החומה הסינית" כמענה לחשש הראשון, ואת התנאים להענקת מימון לחברה קשורה, כמענה לשני.
- ח. פורום ראשי המשק איננו מאמין כי נכון למדינה להחליט מראש על תנאים קשיחים לכל מצב של מכירת נכסים ממשלתיים או הנפקת רישיונות וזיכיונות. יש להשאיר למדינה את הגמישות הנדרשת מהשאת הערך למדינה בכל מקרה.
- ט. הפורום קורא לממשלה ליצור תמריצים ואפליה מתקנת לעסקים קטנים ובינוניים, כמובן תוך שמירה על עקרון שוויון ההזדמנויות במשק.
- י. פורום ראשי המשק קורא להגדלת הענישה על כל הפרות חוק הנוגעות לשחיתות שלטונית תוך יצירת אווירה חדשה של קשר יעיל בין הון ושלטון ובין המשק והממשל, למינוף ההשקעות הזרות והישראליות בישראל, להגדלת התעסוקה ולשגשוג המדינה, תוך הקטנת הפערים הכלכליים בין שכבות האוכלוסיה השונות.

12. מבנה המשק ורמת התחרותיות בו

אחת הסוגיות הקשות במדיניות היא ההחלטה האם קובעי המדיניות עוסקים בבעיה המחפשת פתרון או בפתרון המחפש בעיה.

הועדה להגברת התחרותיות במשק מונתה באוק' 2010 במטרה לבחון את מבנה המשק ואת מידת השפעתו על:

- רמת התחרותיות
- היציבות הכלכלית
- צמיחת המשק
- השוויון בחלוקת הכנסות

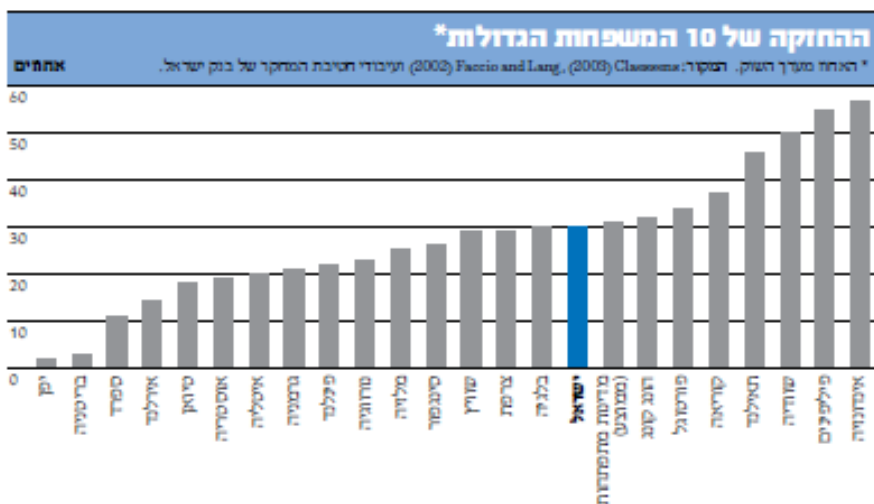
מבנה המשק

המשק הישראלי הוא משק קטן, מפותח, בעל צמיחה גבוהה יחסית, יציב ומצליח. המשק פועל בסביבה לא פשוטה של איומים מדיניים/ביטחוניים, ומוגבל בשל היותו אי המרוחק מכל השווקים אליהם הוא משתייך. איומים נוספים הם רמת אי שוויון גבוהה, סביבה רגולטורית מקשיחה והולכת והפועלת בקצבים קצרים ביותר וסביבה תקשורתית בעייתית.

רמת התחרותיות

לא מצאנו כל קשר בין רמת התחרותיות הענפית, בה מטפל בהצלחה יתרה, ולעיתים בקפדנות יתר, הממונה על ההגבלים העסקיים, ובין רמת התחרותיות הבין ענפית – מושא הדיון שלפנינו.

באשר לרמת התחרותיות הבין-ענפית בישראל, בחן הפורום את החומרים שהוצגו בפניו, ובכלל זה: מחקר של קונסטנטין קוסנקו מבנק ישראל, מחקר מודלים כלכליים, ניירות העמדה של המכון לדמוקרטיה ואחרים. החליט לאמץ ולהצטרף לקביעה במחקר של מודלים כלכליים כי אין במשק הישראלי ריכוזיות עודפת, לא מהותית ולא בהשוואה בינלאומית למדינות בסדר גודל דומה לישראל.



"משקלן המצרפי של כל החברות הציבוריות הנסחרות בבורסה עומד על פחות מ-35% והן מעסיקות פחות מ-20% מכלל המועסקים במשק, ולכן, גם שליטה על נתח מהחברות הציבוריות אינה שליטה מהותית על הפעילות הכלכלית במשק", קובע המחקר של מודלים כלכליים, ואנחנו נוסיף כי בהיותן של החברות הציבוריות שקופות, וכל נתונין גלויים, הן מהוות כר נוח למחקר, אך לא יהיה זה נכון להכיל על כלל המשק מסקנות מחקרים אלו. יש בכך הטיה ברורה של המציאות.

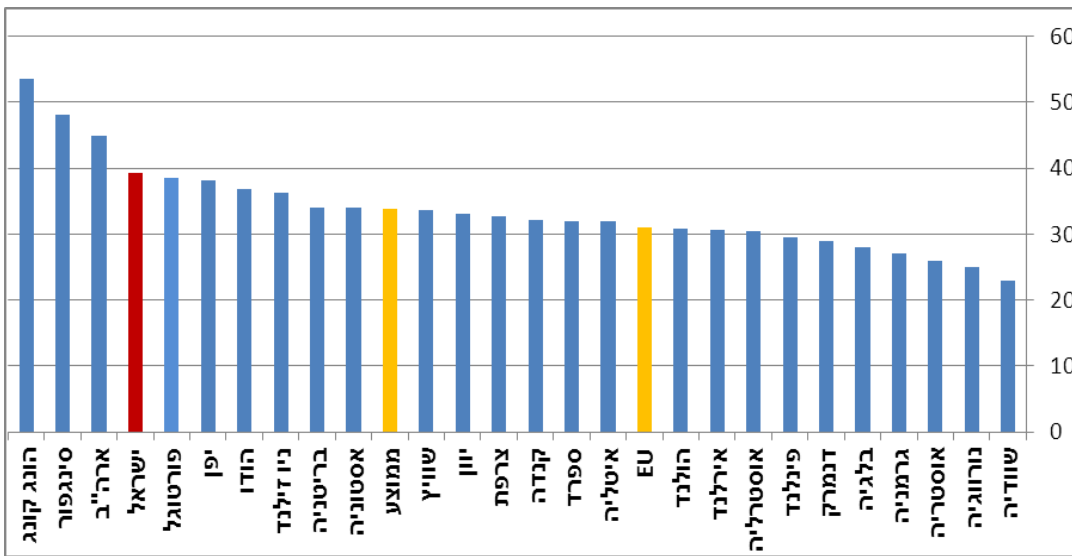
גם מנתוני בנק ישראל עצמו, כמופיע בגרף להלן, נמצאת ישראל בסמוך מאוד לממוצע המדינות המפותחות (ברמה הדומה לזו של שוויץ, צרפת, בלגיה והונג-קונג) במדד של החזקה של 10 המשפחות הגדולות.

מכל אלו, קל לנו לקבוע כי אין ריכוזיות עודפת במשק הישראלי ועל כן, אין צורך לקבוע מדיניות כלשהי לטפל בסוגיה זו.

למרות זאת, ברצוננו להתייחס למספר נקודות חשובות העולות ממנדט הועדה המכובדת:

13. אי השוויון בחלוקת ההכנסות

דומה שאין נושא קריטי למשק הישראלי כמו גם למדינת ישראל מאשר הקטנת אי השוויון בחלוקת ההכנסות. אי השוויון בישראל גבוה מהמצב הרצוי, הן מהבחינה הערכית והן מהבחינה התפקודית של המשק ושל המדינה. יתכן שהמטרה של ישראל לא צריכה להיות דווקא שוודיה ונורווגיה ואפילו לא הממוצע האירופאי. הגרף שלהלן מסתמך על נתוני GINI כפי שהוצגו ע"י CIA לשנת 2009.

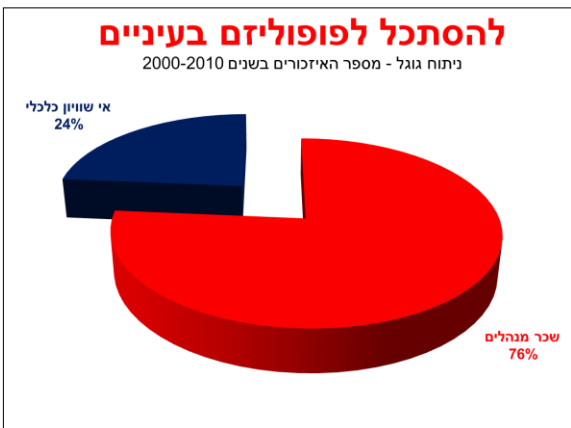


למדינת ישראל יש נסיבות מקילות לרמתו הגבוהה של אי השוויון, ובכלל זה היותה מדינת הגירה, קיומן של תרבויות בדלניות (חרדים וערבים) בהן גם שיעורי ילודה גבוהים, התפתחות טכנולוגית, תהליכי הגלובליזציה, הצמיחה הגבוהה של המשק¹, עובדים זרים וכו', אך למדינת ישראל יש גם צרכים מיוחדים המחייבים קיומה של לכידות חברתית גבוהה.

זרים וכו', אך למדינת ישראל יש גם צרכים מיוחדים המחייבים קיומה של לכידות חברתית גבוהה.

מכל אלה עולה החשיבות הגבוהה שרואה פורום ראשי המשק בגיבוש מדיניות כוללת שמטרתה הקטנת הפערים, אשר תכלול נושאים רלוונטיים כמו חינוך, השכלה, יחסי פריפריה ומרכז וכו'. העיסוק הפופוליסטי בריכוזיות במשק, הון ושלטון, שכר בכירים וכו' מסתיר את הסוגיות האמיתיות המצריכות חשיבה לטווח ארוך, תכנון, וביצוע של פעולות לא פשוטות.

הגרף להלן, מראה כיצד העיסוק הפופוליסטי בשכר הבכירים, גורם להדחקת העיסוק באי השוויון. מאמידת המופעים של המילים הרלוונטיות בגוגל, בשנים 2000-2010 עולה התמונה הבאה: 76% מהאזכורים העלו את נושא שכר בכירים לעומת 24% מהאזכורים שהעלו את נושא אי השוויון הכלכלי. חבל.



המלצתו הראשונה של פורום ראשי המשק היא להקמתה של ועדה במשרד ראש הממשלה, שתבחן את הסוגיה של אי השוויון בישראל ותמליץ על מדיניות להקטנתו.

¹ צמיחה מוגברת מגדילה את אי השוויון בעוד אי השוויון מגביל את הצמיחה (Patrizio Pagano).

14. העדפת גרעיני שליטה או פיזור הבעלות

במבנה החברות הציבוריות בישראל, בשונה מארה"ב אך בדומה למדינות אחרות, קיימת שכיחות התופעה של גרעיני שליטה. בארה"ב לעומת זאת, נמצא שכיחות של פיזור רחב של בעלי המניות ללא גרעיני שליטה. לכל אחת מהשיטות יתרונות וחסרונות. הגישה של העדפת גרעיני שליטה, שהייתה ועודנה הקו המנחה של הממשלה בבואה להפריט חברה ממשלתית, מבקשת את קיומו של "מבוגר אחראי", מעורב ואכפתי, המשלם מכיסו על כל טעות, ונהנה בכיסו מכל הצלחה. לעומתה, הגישה של הפיזור מחזקת מאוד את "שלטונם" של המנהלים הבכירים, שכן בהעדר בעלי שליטה הם הגורם הדומיננטי ביותר בחברה. גישה זו הביאה, בין השאר, לשיאי שכר הבכירים הנהוגים בארה"ב.

"העמדה המקובלת כיום היא שמבנה בעלות מסוים אינו בהכרח עדיף. קיומו של בעל שליטה שלו אינטרס כלכלי ניכר בשגשוג החברה פותר את מרבית בעיות הפיקוח על ההנהלה המאפיינות תאגידים עם בעלות מבוזרת. לדוגמא, מחקר שנערך בארצות הברית מצא כי לתאגידים מסוימים עם בעל שליטה ביצועים עדיפים מאלה של תאגידים דומים ללא בעל שליטה".²

לדעתו של פורום ראשי המשק, אין מקום לקבוע העדפות ענין זה בחקיקה או ברגולציה. כוחות השוק, כמו גם מצבם הספציפי של כל חברה ושל כל בעל שליטה – הם שיקבעו את מידת הפיזור הראויה לה.

15. מבנה החזקות פירמידיאלי

למרות האמור לעיל, כן צריכה המדינה להתערב כאשר מבנה אחזקות פירמידיאלי מאפשר לבעל שליטה בשברי אחוזים להחליט על גורלה והתנהלותה של חברה ציבורית.

לשם כך, תומך הפורום בהגדרת רף מינימלי לשליטה – 20%, כהגדרת בנק ישראל לגרעיני שליטה בבנקים.

16. צעדים לחיזוק הממשל התאגידי בחברות ציבוריות

צעדים רבים ננקטו לחיזוק הממשל התאגידי בתקופה האחרונה. הן ברמת החקיקה והנחיות הרשות והן ברמת האכיפה. די אם נציין את תיקון מספר 16 לחוק החברות כדוגמא לראשון ואת החוק לאכיפה מנהלית כדוגמא לשני. לרבים נדמה כי הרגולציה והחקיקה הישראלית הלכו רחוק מדי. יותר ויותר נשמע קולם של חברות ומשקיעים, ישראלים וזרים, החוששים מלהנפיק בישראל, או אפילו מלהיסחר בבורסה הישראלית כחברה דואלית. יחד עם זאת, דומה שההסדרה החשובה של חיזוק "שומרי הסף" האולטימטיביים – הדירקטורים מהציבור – עדיין לא נעשתה.

פורום ראשי המשק קורא לחיזוק מעמדם של הדירקטורים החיצוניים, ובכלל זה העלאת שכרם, כך שיווצר מאזן בין האחריות המוטלת עליהם והתמורה אותה הם מקבלים.

במקביל, קורא הפורום לתקן את החוק לאכיפה מנהלית ו/או חוק החברות כך שיאפשר שיפוי וביטוח בגין קנסות מנהליים המוטלים על מעשי שגגה.

עוד קורא הפורום לרגולטורים ולמחוקקים להקטין את העומס הרגולטורי המוטל על החברות ולהגדיל את טווחי הזמן ליישום. המצב הקיים גורם להשקעת משאבים כספיים וניהוליים עודפים לניהול מתגונן, דבר הפוגע בהתפתחותן של החברות ובערך שהן משיאות למשקיעים.

² מבנה השליטה בחברות בישראל, המכון לדמוקרטיה

17. שליטת חברות ריאליות בחברות פיננסיות

הדיון בנושא זה נחלק בין אלה שסוברים כי מוטב לא להתערב בהתנהלות הטבעית של המשק, לבין מי שסוברים כי לגיטימי לדרוש הפרדה בין אחזקות ריאליות לפיננסיות. מוקדי הבעייתיות האפשרית בין שתי ההשקפות הינם:

א. מעבר מידע לא ראוי בין האחזקה הפיננסית לבין האחזקה הריאלית. כך למשל הובע החשש כי חברה המבקשת אשראי מגוף פיננסי בבעלות חברה מתחרה לה לא תזכה לחשאיות המגיעה לנתוניה העסקיים.

ב. העדפות בהענקת מימון, הן במחיר והן בהיקף ההקצאה, לחברות באותה קבוצה.

פורום ראשי המשק טוען כי בכדי לוודא ששני הכשלים הללו לא מתקיימים ניתן לחזק את התנהלותם של הגופים הפיננסיים בלא כל קשר לבעלות עליהם. כך יש לחזק את "החומה הסינית" כמענה לחשש הראשון, ואת התנאים להענקת מימון לחברה קשורה, כמענה לשני.

18. בחינת הקשחת התנאים לרכישת נכסים ממשלתיים וקבלת רישיונות וזיכיונות

רכישתם של נכסים ממשלתיים, כמו גם קבלת רישיונות וזיכיונות, מיועדת לתועלות כלכליות ספציפיות בתחום מסוים. אשר לכן, צריך להישקל בכל נושא לגופו, האם יצירתם של תנאים מפלים בתחום הספציפי הינו נכון אינהרנטי לתהליך.

פורום ראשי המשק איננו מאמין כי נכון למדינה להחליט מראש על תנאים קשיחים לכל מצב של מכירת נכסים ממשלתיים או הנפקת רישיונות וזיכיונות.

19. צעדים להצמחת מרכזי הון חדשים

הצמחתם של מרכזי הון חדשים, תאפשר הגדלת התחרותיות במשק, בלא לגרום נזק למשק. כך למשל, יוזמתו של מנכ"ל האוצר, חיים שני, לעידוד חברות היי-טק לרכוש את החברות הקטנות שבסביבתן הטכנולוגית, מיועדת לאפשר צמיחתן של חברות היי-טק גדולות חדשות. אגב, גם שכר בכירים גבוה מאפשר יצירתם של מרכזי הון חדשים. אין ספק כי הרגולציה הקיימת המחייבת פרסום שכר הבכירים, הגורמת לעלייתו, יוצרת מרכזי הון חדשים במשק הישראלי, ותגרום בסופו של דבר להגברת התחרותיות.

הפורום קורא לממשלה ליצור תמריצים ואפליה מתקנת לעסקים קטנים ובינוניים, כמובן תוך שמירה על עקרון שוויון ההזדמנויות במשק.

20. מערכת היחסים שבין ההון והשלטון

מדינת ישראל בכלל והמשק הישראלי בפרט סובלים בשנים האחרונות מנתק גובר והולך בין ההון והשלטון, בין תל אביב וירושלים. נתק זה, המבוסס על חשש מתמיד משחיתות, העלולה לנגוע בהון ובשלטון, גורם נזק רב לכלכלת ישראל. האווירה של "כולם חשודים עד שלא הוכחה צדקתם כביכול" יוצרת ריבוי בהסתמכות על אינסטנציות משפטיות וחשש מקבלת החלטות בשני הצדדים. הנתק בין הרגולטורים, הממשל והכנסת ובין החברות, לא מאפשר חקיקה ו/או התנהלות שלטונית אפקטיבית.

פורום ראשי המשק קורא להגדלת הענישה על כל הפרות חוק הנוגעות לשחיתות שלטונית תוך יצירת אווירה חדשה של קשר יעיל בין הון ושלטון ובין המשק והממשל למינוף ההשקעות הזרות והישראליות בישראל, להגדלת התעסוקה ולשגשוג המדינה, תוך הקטנת הפערים הכלכליים בין שכבות האוכלוסיה השונות.