

רשות החברות הממשלתיות

ממצאי מעקב

בנק החקלאות לישראל בע"מ

תקציר

בנק החקלאות לישראל בע"מ (להלן - הבנק) הוא חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). הוא מצוי בבעלות כמעט מלאה של המדינה, והשרים האחראים לענייניו הם שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר האוצר. הבנק הוקם בשנת 1951 כדי לשמש מכשיר ממשלתי לסיוע לענף החקלאות, והוא נתן אשראי בעיקר ללווים ממגזר זה.

בביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה, שבוצעה בבנק ואשר ממצאה פורסמו במאי 2005¹ (להלן - הדוח הקודם), הועלה כי בשל משברים פיננסיים וכלכליים שפקדו את המגזר החקלאי, הורע בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים מצבו הפיננסי של הבנק, ומאז עיקר פעילותו היא הסדרה וגבייה של חובות העבר של המגזר החקלאי כלפיו, והוא אינו עוסק בפעילות בנקאית רגילה. עוד הועלה באותה הביקורת, כי נתוניו הכספיים של הבנק שליליים - ההון העצמי שלו שלילי, הפסדיו השנתיים גדלים, עלות גביית החובות גבוהה, אין ביכולתו להחזיר חובות שהוא חב לממשלה וחובות כלפיו נשחקים בשל קשיים בגבייתם.

בדוח הקודם נקבע, כי הנתונים בעניין מצבו הפיננסי הקשה של הבנק והצורך בנקיטת צעדים המתחייבים מכך היו ידועים במשך 14 שנה לפחות לרשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות או רשות החברות) ולאגף החשב הכללי (להלן - אגף החשב"ל) במשרד האוצר ולמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות); למרות זאת הם לא קיבלו כל החלטה מחייבת בעניין הבנק. בסיכום הדוח צוין כי "לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים הנוגעים בדבר לבחון בהקדם את הצעדים שיש לנקוט בעניין הבנק, כמתחייב, בין היתר, מחוק החברות הממשלתיות, לבחור בחלופה שתביא את מרב התועלת למדינה ולפעול בהקדם ליישומה. לשם כך יש להביא בחשבון, בין היתר, את מצבו הפיננסי של הבנק ואת פעילותו, ולשקול אם יש הצדקה להמשך גביית החובות על ידי הבנק במתכונת של חברה ממשלתית דווקא, או עדיפה חלופה אחרת שתאפשר למדינה לקבל את הערך המרבי של החזרי החובות".

פעולות הביקורת

בשנים 2007 ו-2008 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת מעקב אחר הפעולות שנקטו הרשות, אגף החשב"ל, משרד החקלאות, הבנק ובנק ישראל לתיקון

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, עמ' 833-849.

הליקויים שפורטו בדוח הקודם וליישום המלצותיו (להלן - הביקורת הנוכחית או ביקורת המעקב).

עיקרי הממצאים

בשנים 2004-2007, לאחר הביקורת הקודמת, הוכפלו הפסדי הבנק מפעולות רגילות מכ-102.6 מיליון ש"ח לכ-203.3 מיליון ש"ח. ההוצאות התפעוליות של הבנק באותן השנים היו כ-9.1 מיליון ש"ח לשנה בממוצע. בשנים אלה הפסיד הבנק כ-11.6 מיליון ש"ח בחודש בממוצע, ובשנת 2007 בלבד הוא הפסיד כ-17 מיליון ש"ח בחודש בממוצע.

על פי נתוני רשות החברות, הפסדי הבנק בשנים 2005 ו-2006 היו כ-21% וכ-12%, בהתאמה, מסך כל ההפסדים של החברות הממשלתיות העיקריות שדיווחו על הפסדים בשנים אלה.

הפעולות להפסקת פעילות הבנק

ההחלטות בדבר הדרך העדיפה להפסקת פעילות הבנק

בעקבות הביקורת הקודמת חזרו הרשות ואגף החשב"ל לעסוק בביצוע פעולות להפרטת הבנק. בסוף שנת 2004 התגלעו בין אגף החשב"ל לרשות מחלוקות שונות אשר נסבו, בין היתר, על הסמכות והאחריות של כל אחד מהם לביצוע הפעולות להפרטת הבנק ועל זהות הגורם האחראי למהלך מטעם המדינה. בינואר 2005 נענה מנהל הרשות דאז, באופן חד-פעמי ולאור הנסיבות המיוחדות², לבקשת החשב"ל דאז, שאגף החשב"ל יוביל את הליך הפרטת הבנק, אף שעל פי חוק החברות הממשלתיות, הפרטת חברות ממשלתיות היא בתחום סמכותה ואחריותה של הרשות.

הביקורת העלתה כי מהמועד שבו חידשו הרשות ואגף החשב"ל את פעולותיהם להפרטת הבנק לאחר הביקורת הקודמת (ספטמבר 2004), ועד המועד שבו גיבשו החלטה סופית בדבר הדרך המועדפת לכך (מאי 2007), חלפו כשנתיים וחצי, ובמהלכן שונו ההחלטות בנושא כמה פעמים: הרשות ואגף החשב"ל בחנו במשך כשמונה חודשים את הדרכים להפרטת הבנק, בחרו את דרך ההפרטה שהייתה לדעתם המיטבית מבחינת המדינה³ (להלן - הדרך הראשונה להפסקת פעילות הבנק), ובספטמבר 2005 אישרה לבקשתם ועדת השרים לענייני הפרטה (להלן - ועדת השרים) דרך הפרטה זו. בינואר 2006 הקימו הרשות ואגף החשב"ל, צוות משותף, בראשות אגף החשב"ל (להלן - הצוות), לשם קידום הפרטת הבנק בדרך האמורה. ביוני 2006 המליץ הצוות על דרך שונה להפסקת פעילות הבנק⁴ (להלן - הדרך השנייה

- 2 מחד גיסא בנק החקלאות הוא חברה ממשלתית, ועל כן רשות החברות היא האחראית לטיפול בו; ומאידך גיסא הבנק הוא חדל פירעון, שהמדינה היא הנושה הגדול ביותר שלו והיא המכתיבה את אופן התנהלותו הכספית, ועל כן אגף החשב"ל הוא האחראי לטיפול בו.
- 3 מכירת תיק האשראי של הבנק או העברתו לידי גוף אחר לשם גביית חובות ולאחריה יפורק הבנק מרצון.
- 4 פירוק מרצון על ידי בעלי מניות במתכונת של "פירוק בהצהרת כושר פירעון". המפרק הוא אשר ימכור את תיק האשראי של הבנק או יעבירו לגוף אחר לשם גביית חובות, לפי הנחיית הרשות ואגף החשב"ל.

להפסקת פעילות הבנק), ובאותו החודש אישרה הוועדה למכירת מניות המדינה בחברות ממשלתיות דרך פעולה זו. לאחר כשנה, במאי 2007, חזר בו הצוות והציע דרך אחרת⁵ (להלן - הדרך השלישית להפסקת פעילות הבנק).

התמשכות הטיפול בנושא נבעה, בין היתר, מניהולו האטי על ידי אגף החשב"ל ומשינוי ההחלטות שקיבל הצוות בראשותו, המשותף לו ולרשות; כבר במהלך התקופה האמורה הסתייגה הרשות מהתמשכות הטיפול בנושא ומחלק מההחלטות שקיבל הצוות. למרות זאת, ואף על פי שהרשות הייתה שותפה בצוות ובקבלת החלטותיו, רק ביוני 2007 היא הביעה בכתב את הסתייגותיה האמורות בפני אגף החשב"ל.

אגף החשב"ל נתקל בקשיים בקבלת מסמכים מהבנק שנדרשו לצורך עבודת יועץ שעמו התקשר אגף החשב"ל כדי שיסייע לפעולותיו בעניין הפרטת הבנק. למרות זאת לא פנה האגף לרשות באופן מידי כדי שתשתמש בסמכויותיה על פי חוק החברות הממשלתיות לשם קבלת המסמכים. הרשות עצמה, שידעה על הקשיים, לא הציעה לאגף להפעיל באופן מידי את סמכויותיה כאמור. כתוצאה מכך חלק מהמסמכים שנדרשו לעבודת היועץ הועברו לו במלואם בעיכוב ניכר, והדבר גרם לעיכוב בהשלמת עבודתו.

ממועד ההחלטה של הצוות על הדרך השלישית להפסקת פעילות הבנק (מאי 2007) ועד אישור דרך פעולה זו בוועדת השרים (במרס 2008) חלפו כעשרה חודשים נוספים. יתרה מזו, רק כחודשיים לאחר מכן, באמצע מאי 2008, בעקבות שאלות משרד מבקר המדינה, הודיעה הרשות לבנק בכתב על החלטת ועדת השרים וביקשה כי הבנק ינקוט פעולות המתחייבות ממנה. בסוף ספטמבר 2008 כונסו אספת נושים ואספה כללית מיוחדת של בעלי מניות הבנק והתקבלו בהן ההחלטות הדרושות לביצוע הדרך השלישית להפסקת פעילות הבנק, שעליה החליטה ועדת השרים כאמור כבר במרס 2008 - פירוק הבנק מרצון ומינוי מפרק.

בנובמבר 2008 עדיין לא הייתה בידי הרשות ואגף החשב"ל תכנית עם לוח הזמנים להשלמת כל המתחייב מהחלטות ועדת השרים ממרס 2008 ומהחלטות אספת הנושים והאספה הכללית המיוחדת של בעלי המניות מספטמבר 2008 בעניין סיום פעילותו של הבנק.

הסדרת זכויותיהם של עובדי הבנק

בהחלטת ועדת השרים מספטמבר 2005 הוסמכו אגף החשב"ל והרשות, בין היתר, לבחון את מכלול הסוגיות הנוגעות לעובדי הבנק ולזכויותיהם. הביקורת העלתה כי הליך גיבוש הסכם הפרישה של עובדי הבנק ויישומו נמשך יותר משנתיים, וכי רק במהלך 2008 פרשו 13 עובדים (כמחצית מעובדי הבנק). כן הועלה, כי העיכוב בנושא נגרם, בין היתר, מאי-הסכמה בין אגף החשב"ל ובין הרשות בעניין המקורות הכספיים למימון הסכם הפרישה והמועד למימושו. נוכח חשיבותו של הנושא להשלמת הליך הפסקת פעילותו של הבנק, היה על הבנק, על אגף החשב"ל ועל

5 פירוק מרצון על ידי נושים במתכונת של "פירוק ללא הצהרת כושר פירעון". המפרק הוא אשר ימכור את תיק האשראי של הבנק או יעבירו לגוף אחר לשם גביית חובות, לפי הנחיית הרשות ואגף החשב"ל.

הרשות לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי להסדיר זאת בזמן קצר יותר, וכך היה מתאפשר מוקדם יותר גם חיסכון בעלויות התפעול של הבנק.

נכסי המקרקעין של הבנק

בהחלטת ועדת השרים מספטמבר 2005 הוסמכה הרשות לטפל גם במכירה או בהעברה של זכויות הבנק במקרקעין. במאי 2007 בחנו נציגי הרשות את האפשרות לקדם מהלך של התייעלות בבנק, בין היתר, על ידי העתקת מקום פעילותו למקום אחר כדי לחסוך בהוצאותיו ולאפשר את ביצוע ההחלטה האמורה של ועדת השרים. אף על פי שהבנק הגיש לרשות, על פי בקשתה, תכנית בעניין זה, לא בחנו הרשות ואגף החשב"ל כראוי את התכנית ולא נקטו צעדים בנושא זה.

הרשות ואגף החשב"ל לא בחנו, נוכח התמשכות הפעולות להפסקת פעילות הבנק, אם יש מקום לנקיטת פעולות להשבחת המקרקעין והבניין של הבנק, כדי שיהיה אפשר להעבירם לבעלות המדינה כנכס מושבח; ולחלופין לפעול להעברתם המיידית לבעלות המדינה כדי שהיא תוכל לבחון, מבעוד מועד, את החלופות השונות בנושא ולבחור בחלופה שתביא לה את מרב התועלת.

באפריל 2006, לנוכח האפשרות שפעילות הבנק תסתיים בקרוב, החליט דירקטוריון הבנק להפסיק, החל מינואר 2007, את ההתקשרות עם חברה ששכרה קומה במבנה הבנק. הקומה לא הושכרה גם לגורמים אחרים, ולפיכך בשנת 2007 בלבד הפסיד הבנק תשלומי שכירות בסכום של כ-680,000 ש"ח לפחות. נוכח התמשכות הפעולות להפסקת פעילות הבנק, היה על הדירקטוריון לבחון דרכים שיאפשרו את המשך השכרת הנכס, לתקופות קצרות, כדי להימנע מההפסד האמור. על אגף החשב"ל והרשות היה למסור לבנק הערכה ריאלית לגבי מועד מינוי מפרק לבנק וסיום פעולותיו, כדי שהבנק יוכל למצות כראוי את האפשרות להשכרת שטחים במבנהו בשנים 2007 ו-2008.

נושאים אחרים

1. ביטול רישיון הבנק: אף שהבנק לא פנה לנגיד בנק ישראל כדי לקבל את הסכמתו להמשך השימוש במילה "בנק" בשמו בחלוף שלוש שנים ממועד ביטול רישיונו, כנדרש על פי דין, הוא המשיך להשתמש במילה זו בשמו. יחידת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל לא נקטה צעדים נוספים בעניין זה ולא הקפידה להביא לפני בנק החקלאות בכתב את כל החלטותיה והנחיותיה בנושא.

2. דירקטוריון הבנק: בחמש מתשע הישיבות של דירקטוריון הבנק שהתקיימו בשנת 2006 התקבלו החלטות בלא שהתקיימו הוראות בנק ישראל בעניין המספר המזערי של חברי הדירקטוריון. מסיבה זו כמה מהפרוטוקולים של אותן ישיבות אושרו באיחור, וקיים ספק בדבר תוקף ההחלטות שהתקבלו בהן.

3. דוחות הרשות על החברות הממשלתיות⁶: בדוחות הרשות על החברות הממשלתיות בשנים 2004 ו-2005, שפורסמו לאחר דוח הביקורת הקודם, לא ציינה הרשות את העובדה כי הבנק עומד להפרטה לפי החלטת ועדת השרים

6 דוחות מוגשים על פי חוק החברות הממשלתיות לשר האוצר ולוועדת הכספים של הכנסת.

מספטמבר 2005, את ההחלטות שהיא ואגף החשכ"ל קיבלו בעניין דרך הפרטה ואת הצעדים שננקטו בעקבותיהן. אי-דיווחה האמור של הרשות אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות הגילוי הנאות והשקיפות ועם חובותיה על פי חוק החברות הממשלתיות. נוסף על כך מנע הדבר משר האוצר ומוועדת הכספים של הכנסת מידע חיוני על פעולות שנעשו ועל אלו שיש עדיין לעשותן בעניין סיום פעולתו של הבנק.

סיכום והמלצות

מאז תחילת שנות התשעים של המאה העשרים הכירו הגורמים הממשלתיים הקשורים בפעילותו של הבנק בצורך לשקול את המשך פעילותו לנוכח מצבו הפיננסי הקשה, עלויות הגבייה הגבוהות ומתכונת פעילותו המצומצמת. לפיכך היה מקום לצפות כי הרשות ואגף החשכ"ל, המופקדים על הנושא, יזרזו לבצע את הפעולות המתחייבות לשם הפסקת פעילותו של הבנק, יבחרו בחלופה המיטבית למדינה, שהבנק מצוי בבעלות כמעט מלאה שלה, ויפעלו בהקדם ליישומה. בביקורת הנוכחית הועלה, כי למרות כל אלה ואף שאין מדובר בהפרטה מורכבת במיוחד, לא השכילו הרשות ואגף החשכ"ל לבצע את מכלול הפעולות בנושא ביעילות ובמהירות. הביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה בעניין הבנק גרמה לרשות ולאגף החשכ"ל לחזור ולעסוק בדרכים להפסקת פעולתו של הבנק כבר בסוף שנת 2004, ולשם כך הם הקימו צוות משותף, בראשות אגף החשכ"ל, לקידום הטיפול בנושא. אולם גם לאחר הביקורת האמורה הרשות ואגף החשכ"ל השתהו, יתר על המידה, בכל הנוגע לטיפולם בעניין הבנק; פעולותיהם האמורות קודמו, בין היתר, בזכות ביקורת המעקב, אולם בנובמבר 2008, כארבע שנים לאחר מכן, טרם הושלמו הפעולות להפסקת פעילות הבנק.

בעת ביקורת המעקב העיר משרד מבקר המדינה לאגף החשכ"ל ולרשות כמה פעמים כי לנוכח ההפסדים הניכרים שנגרמו ונגרמים לקופת המדינה מהמשך פעילותו של הבנק והאפשרות שההכנסות מגביית החובות שבתיק האשראי של הבנק יצטמצמו בשל חלוק הזמן, מן הראוי שיזרזו מאוד את פעולותיהם תוך שיתוף פעולה וישלימו אותן בהקדם. מממצאי ביקורת זו עולה, שהגורמים האמורים לא נקטו את כל הצעדים המתחייבים מהמלצה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, בלא להפחית מאחריותו של אגף החשכ"ל לממצאי הביקורת, כמוביל תהליך הפרטת הבנק, הסכמת רשות החברות כי אגף החשכ"ל יוביל את התהליך לא פטרה אותה מאחריותה הכוללת בעניין זה על פי חוק החברות הממשלתיות; על הרשות הייתה מוטלת החובה לוודא, באופן שוטף, כי הפעולות בנושא מתבצעות כנדרש ולשביעות רצונה, ואם הדבר אינו כך, לבחון אם יש מקום ליטול בחזרה את סמכויות הובלת התהליך ולבצעו על פי מדיניותה ובלוח הזמנים הדרוש לכך. מנגד, משנתקל אגף החשכ"ל בקשיים בעבודתו מול הרשות והבנק, דבר שהשפיע לטענתו על קידום תהליך הפרטת הבנק, היה גם עליו לבחון אם יש מקום להחזיר לרשות את סמכויות הובלת התהליך. העיכוב בהשלמת הטיפול בנושא הביא לכדי הפסד כספי ניכר לקופת המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות ועל אגף החשכ"ל לפעול לאלתר להשלמת כל הצעדים המתחייבים מהחלטת ועדת השרים ממרס 2008 ולסיים בהקדם את פעולתו של הבנק. נוסף על כך, עליהם לבחון ביסודיות את הנסיבות שהביאו להתמשכות

פעולותיהם ולאופן תפקודם בעניין סיום פעולתו של הבנק כדי להפיק, כל אחד בתחמו הוא, את הלקחים הדרושים ולמנוע את הישנות הדברים בעת הפרטות או סיום פעילותן של חברות ממשלתיות אחרות.

עמדותיהם הסותרות של הרשות ושל אגף החשכ"ל והאשמותיהם ההדדיות בעניין האחריות לעיכוב הרב בהליכים לסיום פעילות הבנק מלמדות ששתי יחידות חשובות ומרכזיות אלה, השייכות לאותו משרד ממשלתי, לא השכילו לעבוד בשיתוף פעולה מלא כדי לממש ביעילות ובמהירות את ההחלטות בעניין הבנק. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות ועל אגף החשכ"ל, המטפלים במשותף בנושאים ממשלתיים כלכליים רבים, מרכזיים וכבדי משקל, לשפר בהקדם את דרכי שיתוף הפעולה ביניהם כדי למנוע פגיעה בקידום של נושאים חשובים אלה.



מבוא

בנק החקלאות לישראל בע"מ (להלן - הבנק או בנק החקלאות) הוא חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), והוא מצוי בבעלות כמעט מלאה של המדינה⁷. הבנק מאוגד כחברה ציבורית⁸, והשרים האחראים לענייניו הם שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות) ושר האוצר. הבנק הוקם בשנת 1951 כדי לשמש מכשיר ממשלתי לסיוע לענף החקלאות, והוא נתן אשראי בעיקר ללווים ממגזר זה.

1. ברוח על הבנק שפרסם מבקר המדינה במאי 2005⁹ (להלן - הדוח הקודם) צוין, בין היתר, כדלהלן:

(א) בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים של המאה העשרים פקדו את המגזר החקלאי משברים פיננסיים וכלכליים חמורים. עקב אי-יכולתם של הלווים במגזר זה לעמוד בהתחייבויותיהם כלפי הבנקים, בכללם הבנק, נעשו עמם הסדרים מיוחדים שכללו מחיקה של חלק ניכר מחובותיהם ופריסה של מרבית החובות שנשארו. לפיכך הורע מצבו הפיננסי של הבנק. משנת 1990 החלה הממשלה להזרים לבנק כספים באמצעות פיקדונות כדי לאפשר את המשך פעילותו. באוגוסט באותה השנה סיכמו המפקח על הבנקים והחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), שיש להתחיל מיד במשא ומתן למכירת הבנק.

(ב) במרס 1992 דנה ועדת השרים לענייני הפרטה (להלן גם - ועדת השרים) בהצעת החלטה שהגישה רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות או רשות החברות) למכירת כל החזקות המדינה בבנק עד ספטמבר באותה השנה, והיא החליטה לדחות את המשך הדיונים בנושא. עד אוקטובר 2004 לא הוגשה שוב לוועדת השרים הצעת הפרטה בעניין הבנק.

7 זכויות ההצבעה של המדינה באספה הכללית הן בשיעור 99.99%.

8 כהגדרתה בסעיף 1 לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

9 מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, עמ' 833-849.

(ג) באפריל 1993 הגביל בנק ישראל את רישיון הבנק, ומאז הוא אינו יכול עוד להרחיב את היקף פיקדונות הציבור ולחדש פיקדונות של הציבור ושל בנקים; ועיקר פעילותו היא הסדרה וגבייה של חובות העבר של המגזר החקלאי, והוא אינו עוסק בפעילות בנקאית רגילה.

(ד) מתחילת שנות התשעים הביעו גורמים ממשלתיים שונים ואף הבנק עצמו את עמדתם בעניין הבנק, ולפיה יש לשקול את המשך פעילותו נוכח מצבו הפיננסי הקשה ומתכונת פעילותו. הם המליצו לבחון דרכים אחרות לגביית האשראי שנתן ואת הצורך והאפשרות לנקוט פעולות על פי סעיף 14 לחוק החברות הממשלתיות, המפרט את הנסיבות המאפשרות לממשלה להביא לידי פירוק מרצון של חברה ממשלתית או מכירת מניות החברה שבידי המדינה. הדרכים שהוצעו לגבי אופן מימוש הדבר, לא קודמו.

(ה) השיעור הממוצע של ההוצאות התפעוליות בגין גביית אשראי בשנים 2000-2003 היה 23.3% מן הסכומים שנגבו; הוערך כי עלות הגבייה תעלה, שכן היקף הגבייה ירד והעלויות התפעוליות לא ישתנו.

(ו) עלות הריבית השנתית על חובות הבנק לממשלה גבוהה בשיעור ניכר מסך הגבייה השנתית הממוצעת נטו. לפיכך לא נראה כי הבנק יוכל לפרוע את התחייבויותיו כלפי מדינת ישראל במתכונת הפעילות הנוכחית.

(ז) ההפסד הכולל של הבנק (לאחר חישוב של הכנסות והוצאות תפעוליות) גדל: בשנת 2002 היה ההפסד 70.1 מיליון ש"ח, ובשנת 2003 הוא הסתכם בכ-99.7 מיליון ש"ח.

(ח) ההון העצמי של הבנק היה שלילי, ובסוף שנת 2003 הוא הסתכם בכ-1.094 מיליארד ש"ח. המקורות העיקריים למימון גירעון הבנק הם שטרי הון נדחים ופיקדונות נדחים של הממשלה בסך כ-0.97 מיליארד ש"ח. הבנק אינו יכול לפרוע את חובותיו לממשלה, ולמעשה המשך פעילותו מותנה בהמשך דחיית מועד פירעונם של הפיקדונות ושטרי ההון ושל פיקדון רגיל נוסף של הממשלה בבנק בסך 0.43 מיליארד ש"ח.

(ט) הנתונים הכספיים השליליים של הבנק - ההון העצמי השלילי, ההפסדים השנתיים הגדלים, עלות הגבייה הגבוהה, חוסר יכולתו של הבנק להחזיר את חובותיו לממשלה (קרן וריבית), שחיקת חובותיו בשל קשיים בגביית האשראי וההגבלות שהוטלו על רישיונו - מעוררים ספק בדבר כדאיות המשך פעילותו של הבנק במתכונת הנוכחית.

(י) הנתונים בעניין מצבו הפיננסי הקשה של הבנק והצורך בנקיטת צעדים המתחייבים מכך היו ידועים במשך 14 שנה לפחות לכל הגופים הממשלתיים הקשורים בפעילותו של הבנק - הרשות, אגף החשב"ל ומשרד החקלאות. למרות זאת הם לא קיבלו כל החלטה מחייבת בעניין הבנק. בכל אותן השנים גם לא שקלו הרשות והחשב"ל לקבוע לבנק פרק זמן מוגדר להמשך פעילותו במתכונת הקיימת, שלאחריו ייבחנו דרכים חלופיות לגביית האשראי שנתן.

(יא) בסיכום הדוח הקודם צוין, כי "לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים הנוגעים בדבר לבחון בהקדם את הצעדים שיש לנקוט בעניין הבנק, כמתחייב, בין היתר, מחוק החברות הממשלתיות, לבחור בחלופה שתביא את מרב התועלת למדינה ולפעול בהקדם ליישומה. לשם כך יש להביא בחשבון, בין היתר, את מצבו הפיננסי של הבנק ואת פעילותו, ולשקול אם יש הצדקה להמשך גביית החובות על ידי הבנק במתכונת של חברה ממשלתית דווקא, או עדיפה חלופה אחרת שתאפשר למדינה לקבל את הערך המרבי של החזרי החובות".

2. משרד מבקר המדינה גם ציין בדוח הקודם את הנסיבות המאפשרות לממשלה, על פי חוק החברות הממשלתיות, להביא לידי פירוק מרצון של חברה ממשלתית או מכירת מניות החברה שבידי המדינה, כדלהלן: " (1) מטרת החברה הושגו או שהשגתן אינה אפשרית כלל או אינה אפשרית בחסכון וביעילות; (2) מטרת החברה הוטלו על רשות שהוקמה בחוק או על חברה ממשלתית אחרת; (3) מן הרצוי שמטרות החברה יבוצעו על ידי גוף שאינו חברה ממשלתית".

לגבי דרך ביצוע ההפרטה צוין בדוח הקודם כי לפי חוק החברות הממשלתיות, ועדת השרים "מוסמכת להחליט על הפרטה של חברה ממשלתית; הצעה להחלטה על הפרטה בצירוף חוות דעת של רשות החברות תוגש לוועדה בידי השרים הממונים, או אחד מהם. לפי החוק, אם 'סברה הרשות כי יש להחליט על הפרטת חברה ולא הציע זאת לממשלה אחד מהשרים, תחווה הרשות את דעתה בתזכיר מנומק לשרים [האחראים לענייניה] ולוועדת השרים, וכל אחד מחברי ועדת השרים רשאי להגיש הצעה להחלטה על הפרטה'. את ההצעה יש להגיש לוועדת השרים לאחר התייעצות עם דירקטוריון החברה, ולהציג לפניה את עמדת הדירקטוריון. ועדת השרים גם קובעת את הצורך או שילוב הדרכים שבהן תופרט חברה: מכירת מניות על פי תשקיף או בדרך אחרת; הנפקת מניות או ניירות ערך הונניים; פירוק. החוק מאפשר לרשות החברות לעשות בעצמה בנסיבות מיוחדות פעולות הנדרשות לצורך ההפרטה, אם החברה אינה עושה אותן".

3. ב"הערות ראש הממשלה" לדוח הקודם¹⁰ הודיע אגף החשכ"ל, בין היתר, כי הוא והרשות "פועלים יחדיו במטרה להפריט את [הבנק]. הצעת החלטה לוועדת השרים לענייני הפרטה בנוגע לבנק, אשר תואמה עם משרד האוצר, הועברה [בפברואר 2005 על ידי הרשות] ליו"ר דירקטוריון הבנק לשם קבלת עמדת הדירקטוריון. משרד האוצר ימשיך לפעול יחדיו עם רשות החברות לקידום הפרטת הבנק במטרה להביא את מירב התועלת למדינה".

רשות החברות הודיעה ב"הערות ראש הממשלה" כי בפגישה שהתקיימה בפברואר 2005 בעניין הבנק בהשתתפות נציגיה, נציגי אגף החשכ"ל ומנכ"ל משרד האוצר, "סוכם על דעת כל הגורמים, כי יש לפעול להפרטת הבנק". כאמור, באותו החודש העבירה הרשות לדירקטוריון הבנק הצעת החלטה וביקשה כי יגיש לה את תגובתו בתוך 21 יום, על פי חוק החברות הממשלתיות. הבנק ביקש לדחות את מועד הגשת תגובתו כדי שהנהלתו תוכל להיפגש עם נציגי העובדים ולאפשר להם להשמיע את עמדתם ואת דרישתם בעניין הליך ההפרטה. הרשות ציינה כי נענתה לבקשה והודיעה לבנק כי עליו להגיש את תגובתו על הצעת ההחלטה עד אפריל 2005. כן ציינה כי "מייד לאחר קבלת תגובת הבנק ובחינת עמדתו תפעל הרשות, ביחד עם גורמי המדינה האחרים, במטרה למקסם את התועלת למדינה".

4. בשנים 2007 ו-2008 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת מעקב אחר הפעולות שנקטו הרשות, אגף החשכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), הבנק ובנק ישראל לתיקון הליקויים שפורטו בדוח הקודם, ליישום המלצותיו וליישומן של ההודעות האמורות ב"הערות ראש הממשלה" (להלן - הביקורת הנוכחית או ביקורת המעקב).

תוצאות פעילות הבנק בשנים 2004-2007

להלן תמצית דוחות רווח והפסד של הבנק לשנים 2004-2007 (במיליוני ש"ח):

10 הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 55, מאי 2005. ההערות ניתנות על פי הוראת סעיף 16(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

2007	2006	2005	2004	
(158.4)	(114.2)	(125.2)	(94.1)	הפסד מפעולות מימון לאחר הפרשה לחובות מסופקים
--	0.4	0.5	0.6	הכנסות תפעוליות ואחרות
*(44.9)	(8.8)	(9.3)	(9.1)	הוצאות תפעוליות ואחרות
(203.3)	(122.6)	(134.0)	(102.6)	הפסד לשנה

* בכלל זה 35.8 מיליון ש"ח הוצאות בגין פרישת עובדים.

1. מהנתונים בטבלה עולה, כי הפסדי הבנק מפעולות רגילות גדלו במידה ניכרת לאחר הביקורת הקודמת: בשנת 2004 הם הסתכמו בכ-102.6 מיליון ש"ח, ואילו בשנת 2007 היה סכום הפסדים אלה כ-203.3 מיליון ש"ח. עוד עולה מהנתונים כי ההוצאות התפעוליות של הבנק בשנים 2004-2007 היו כ-9.1 מיליון ש"ח לשנה בממוצע. בשנים אלה הפסיד הבנק כ-11.6 מיליון ש"ח בחודש בממוצע, ובשנת 2007 בלבד הוא הפסיד כ-17 מיליון ש"ח בחודש בממוצע.
2. על פי נתוני רשות החברות, הפסדי הבנק בשנים 2005 ו-2006 היו כ-21% וכ-12%, בהתאמה, מסך כל ההפסדים של החברות הממשלתיות העיקריות שדיווחו על הפסדים בשנים אלה.

הפעולות להפסקת פעילות הבנק

הכרתם כבר מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, של הגורמים הממשלתיים הקשורים בפעילותו של הבנק (הרשות, אגף החשכ"ל ומשרד החקלאות), בצורך לשקול את המשך פעילותו נוכח מצבו הפיננסי הקשה, מתכונת פעילותו ונתוניו הכספיים השלייליים (הון עצמי שלילי, הפסדים שנתיים גדלים ועלות גבוהה), הייתה אמורה לגרום לבנק ולגורמים הממשלתיים האמורים להזדרז מאוד בביצוע הפעולות המתחייבות בעניין הבנק, לבחור בחלופה המיטבית למדינה, ולפעול בהקדם ליישומה. ביצוען המהיר של פעולות אלה בידי הגורמים הללו התחייב גם לנוכח ממצאי הדוח הקודם (שהעיקריים שבהם הובאו לפנייהם כבר באמצע שנת 2004) ולנוכח הפגיעה האפשרית בשיעורי הגבייה של הבנק עקב חלוף הזמן. ביקורת המעקב העלתה, כי פעולותיהם של הרשות ואגף החשכ"ל לא נעשו ביעילות וביסודיות, התמשכו שנים ארוכות ואף לא הגיעו לסיום. פעולות אלו קודמו, בין היתר, בעקבות הביקורת הנוכחית, אך עד נובמבר 2008 הן לא הושלמו. להלן עיקרי הממצאים:

ההחלטות בדבר הדרך העדיפה להפסקת פעילות הבנק

להלן בטבלה אבני הדרך המרכזיות בפעולות רשויות המדינה בעניין הדרך להפסקת פעילות הבנק (פירוט בהמשך):

המועד	הפעולה
ינואר 2005	הסכמת מנהל הרשות כי אגף החשכ"ל יוביל את הפעולות בעניין הפרטת הבנק.
ספטמבר 2005	אישור הצעת החלטה על ידי ועדת השרים לענייני הפרטה ולפיה הבנק יופרט בדרך של מכירתו או העברת תיק האשראי שלו לידי גוף אחר לשם גביית חובות, שלאחריה יפרוק הבנק מרצון (להלן גם: הדרך הראשונה להפסקת פעילות הבנק).
ינואר 2006	הקמת צוות משותף לרשות ולאגף החשכ"ל בראשות אגף החשכ"ל (להלן - הצוות), לשם קידום הפרטת הבנק על פי החלטת ועדת השרים מספטמבר 2005.
יוני 2006	המלצת הצוות להפסיק את פעילות הבנק בדרך של פירוק מרצון על ידי בעלי המניות במתכונת של "פירוק בהצהרת כושר פירעון"*. המפרק הוא אשר ימכור את תיק האשראי או יעבירו לגוף אחר לשם גביית חובות, לפי הנחיית הרשות ואגף החשכ"ל (להלן גם: הדרך השנייה להפסקת פעילות הבנק).
יוני 2006	אישור המלצות הצוות מיוני 2006 על ידי הוועדה למכירת מניות המדינה.
מאי 2007	החלטת הצוות כי החלופה המועדפת להפרטת הבנק היא פירוק מרצון על ידי נושים "ללא הצהרת כושר פירעון"**. המפרק הוא אשר ימכור את תיק האשראי או יעבירו לגוף אחר לשם גביית חובות, לפי הנחיית הרשות ואגף החשכ"ל (להלן גם: הדרך השלישית להפסקת פעילות הבנק).
אוקטובר 2007	אישור שר האוצר להצעת החלטה בדבר הדרך השלישית להפסקת פעילות הבנק.
מרס 2008	אישור ועדת השרים לענייני הפרטה להצעת ההחלטה בדבר הדרך השלישית להפסקת פעילות הבנק.
ספטמבר 2008	כינוס אספת נושים ואספה כללית מיוחדת של בעלי מניות הבנק וקבלת החלטה בדבר פירוקו של הבנק מרצון ומינוי מפרק.

* דרך זו מיועדת לפירוק חברה שאינה חדלת פירעון. לשם כך נדרש תצהיר מטעם הדירקטורים של החברה או רובם, שלפיו היא מסוגלת לפרוע את חובותיה בתוך 12 חודש.

** דרך זו מיועדת לפירוק חברה שהיא חדלת פירעון.

הדרך הראשונה להפסקת פעילות הבנק

1. ברוח הקודם צוין כי בשנת 2004, לקראת סיום הביקורת, קיים משרד מבקר המדינה פגישות עם החשכ"ל, עם מנהל הרשות ועם הנהלת הבנק. כן צוין כי בספטמבר 2004, לאחר הפגישות האמורות, התקיימה פגישה בהשתתפות החשכ"ל, נציגי הרשות ובנק ישראל, ובה הודיע החשכ"ל כי "הוא יפעל, בתיאום עם הרשות, להפקיד את גביית החובות בידי גוף פיננסי אחר או למכור את תיק הנכסים (האשראי) של בנק החקלאות".

ביקורת המעקב העלתה כי לאחר מועד זה התגלעו מחלוקות שונות בין הרשות ובין אגף החשכ"ל. מחלוקות אלו נסבו, בין היתר, על הסמכות והאחריות של כל אחד מהם לביצוע הפעולות להפרטת הבנק, ועל זהות הגורם האחראי למהלך מטעם המדינה. בינואר 2005 נענה מנהל הרשות דאז, באופן חד-פעמי ולאור הנסיבות המיוחדות¹¹, לבקשת החשכ"ל דאז, שסגן החשכ"ל "יהיה יו"ר ועדת המכרזים למכירה/העברה של הפיקדון ותיק האשראי בבנק החקלאות והכל בכפוף לצוות ההפרטה שברשותך". משמעות אישור זה הייתה שאגף החשכ"ל יוביל את הפעולות בעניין הפרטת הבנק, אף שהפרטת חברות ממשלתיות היא בתחום סמכותה ואחריותה של הרשות¹².

2. לאחר ההסכמה הנוכרת, במשך כשמונה חודשים קיים אגף החשכ"ל לסירוגין דיונים פנימיים, דיונים עם רשות החברות ודיונים עמה ועם דירקטוריון הבנק, ובהם גובש נוסח הצעה להפרטת הבנק (להלן - הצעת ההחלטה).

באוגוסט 2005 הגיש מנהל הרשות לשר האוצר את הצעת ההחלטה להפרטת הבנק. בהצעת ההחלטה צוין כי דרך ההפרטה המוצעת היא מכירת הבנק או העברת הנכס העיקרי של הבנק - תיק האשראי (כולו או חלקו) - לידי גוף אחר לשם גביית חובות וכן מכירה או העברה של זכויות הבנק במקרקעין לפי הנחיות הרשות. כמו כן צוין כי לאחר השלמת פעולות אלה יפורק הבנק מרצון ועודפי הכספים שלו יועברו לבעלי מניותיו (כאמור, הדרך הראשונה להפסקת פעילות הבנק).

בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, צוטט הסיכום של דוח מבקר המדינה הקודם בעניין הבנק¹³, ונכתב כי הצעת ההחלטה גובשה לאחר שנבחנו החלופות הקיימות להמשך פעילות הבנק, בין היתר עם אגף החשכ"ל, וכי נבחרה החלופה המיטבית למדינה. כמו כן צוין, בין היתר, כי לנוכח מתכונת פעילותו של הבנק והנתונים הכספיים השליליים הנובעים מכך, חוסר יעילותה של פעילות הגבייה של הבנק, ביטול רישיונו והיקף חובותיו, אין מקום להמשך החזקת המדינה בבנק. כן צוין כי לפי ההערכה, אפשר לבצע את פעילות הגבייה של הבנק באמצעות חברת גבייה, וכי חלופה זו היא החלופה המיטבית למדינה; שכן העברת תיק זה לידי גופים פיננסיים המתמחים בגביית חובות עשויה להפחית חלק ניכר מעלויות התפעול של גביית החובות, וגם שוויו של תיק האשראי שיגבו גורמים פרטיים יהיה גבוה משוויו של תיק האשראי שיגבה הבנק. שר האוצר התבקש להגיש את ההצעה לוועדת השרים.

בספטמבר 2005 אישרה ועדת השרים את הצעת ההחלטה האמורה להפרטת הבנק. רשות החברות ואגף החשכ"ל הוסמכו לבצע מטעם הממשלה את פעולות ההפרטה ואת המתחייב מהן, ובכלל זה לבחון את מכלול הסוגיות הנוגעות לעובדי הבנק ולזכויותיהם (להלן - החלטת ועדת השרים מספטמבר 2005).

3. בדצמבר 2005 ביקש אגף החשכ"ל ממנהל הרשות להקים צוות משותף בראשות אגף החשכ"ל לשם קידום הפרטת הבנק (להלן - הצוות). לפי בקשתו, הצוות יוסמך להמליץ לוועדה למכירת מניות המדינה בחברות ממשלתיות¹⁴ (להלן - הוועדה למכירת מניות המדינה) על הפעולות הנדרשות ליישום החלטת ועדת השרים מספטמבר 2005 בדבר מכירת תיק האשראי או העברתו לידי גוף אחר לשם גביית חובות; הפעולות הנדרשות לצורך הסדרת חובות הבנק לממשלה; לבחור את החלופה הטובה ביותר ליישום החלטת ועדת השרים מבין החלופות המוצעות בה; לקבוע את

11 מחלוקת זו התעוררה משום שמחד גיסא בנק החקלאות הוא חברה ממשלתית, ועל כן רשות החברות היא האחראית לטיפול בו; ומאידך גיסא הבנק הוא חדל פירעון, שהמדינה היא הנושה הגדול ביותר שלו והיא המכתיבה את אופן התנהלותו הכספית, ועל כן אגף החשכ"ל הוא האחראי לטיפול בו.
 12 על פי חוק החברות הממשלתיות, אחד מתפקידיה העיקריים של הרשות הוא לייעץ לוועדת השרים בעניינים הנוגעים להפרטה ולבצע החלטות על הפרטת חברות.
 13 ראו לעיל סעיף (יא), עמ' 207.
 14 ועדה שהוקמה לפי תקנה 3(14) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

הדרכים ליישום החלטת ועדת השרים; ולנהל את ההליך שייקבע ליישום ההחלטה. מנהל הרשות נתן את הסכמתו לבקשה האמורה, ובינואר 2006 הוקם הצוות.

הדרך השנייה להפסקת פעילות הבנק

1. ביוני 2006, לאחר דיונים שקיים, המליץ הצוות להפריט את הבנק בדרך של פירוק מרצון על ידי בעלי המניות ובמתכונת "פירוק בהצהרת כושר פירעון". דרך פעולה זו שונה מהדרך הראשונה להפסקת פעילות הבנק שאישרה ועדת השרים בספטמבר 2005.

על פי המלצת הצוות, תמנה האספה הכללית של הבנק מפרק, ותפקידו יהיה, בין היתר, לבצע לפי הנחיות רשות החברות ואגף החשכ"ל את הפעולות האלה:

(א) למכור את משרדי הבנק או להעבירם לגוף אחר; (ב) למכור את תיק האשראי של הבנק או להעבירו - כולו או מקצתו - לגוף אחר לשם גביית חובות; (ג) להגיע לידי הסכמה עם עובדי הבנק בעניין הסכם פרישה. הסכם זה ימומן באמצעות התמורה שתתקבל ממכירת הבניין שבבעלות הבנק, ואם סכום זה לא יספיק, ימומן ההפרש מההכנסות ממכירת הלוואות הבנק¹⁵ (כאמור, הדרך השנייה להפסקת פעילות הבנק).

עוד המליץ הצוות כי כדי להתחיל בפירוק הבנק בדרך זו, על רוב חברי דירקטוריון הבנק לחתום על תצהיר שלפיו הם בדקו היטב את מצב הבנק ובאו לכלל מסקנה שיש בכוחו לשלם את מלוא חובותיו בתוך 12 חודשים ממועד תחילת הפירוק. הצוות הוסיף כי לנוכח מצבו הכספי של הבנק ולצורך חתימת הדירקטורים על ההצהרה האמורה, תתחייב המדינה באופן בלתי חוזר ובלתי מותנה כי אם לאחר שהבנק ישלם את מלוא חובותיו לנושיו האחרים הוא לא יוכל לפרוע את מלוא חובותיו למדינה, היא לא תתבע אותו בגין החובות שלא נפרעו (להלן - כתבי השיפוי).

הוועדה למכירת מניות המדינה אישרה את המלצות הצוות ימים מעטים לאחר שהוגשו, והסמיכה את הצוות לבצע את הפעולות הנדרשות מכך.

מהאמור לעיל עולה, כי הרשות ואגף החשכ"ל בחנו במשך כשמונה חודשים את הדרכים לסיום פעילותו של הבנק, בחרו לפי הודעתם את הדרך המיטבית לביצוע הדבר (הדרך הראשונה להפסקת פעילות הבנק), ופעלו לאישורה על ידי ועדת השרים; ואולם, כתשעה חודשים לאחר האישור האמור, הם קבעו שדרך זו אינה מתאימה והציעו דרך אחרת להפסקת פעילות הבנק; כך נגרם עיכוב נוסף של הפעולות להפסקת פעילות הבנק.

2. בהמשך אותו החודש (יוני 2006) התקשר אגף החשכ"ל עם יועץ כלכלי (להלן - היועץ) כדי שיסייע לו בבחינת חלופות למכירת תיק האשראי של הבנק או להעברתו לגורם חיצוני לשם גביית חובות. היועץ התבקש, בין היתר, לבחון את תיק האשראי של הבנק, לנתח את הגורמים הכלכליים והמשפטיים המשפיעים על כל חלופה ולהמליץ על החלופה שתביא לידי גבייה מרבית.

15 בעניין ממצאי הביקורת בנושא זה, ראו להלן עמ' 223-225.

בביקורת עלה, כי במשך תקופה ארוכה שיתף הבנק פעולה עם היועץ רק באופן חלקי בטענה שהיועץ נמצא לכאורה במצב של ניגוד עניינים. יחידת הייעוץ המשפטי במשרד האוצר בחנה טענה זו ולא מצאה כי יש בה ממש. ככל אותה התקופה, על אף פניות רבות אל הבנק, הוא העביר ליועץ רק חלק מהמסמכים שנדרשו לו לצורך הכנת הדוח, והדבר גרם לעיכוב ניכר בהשלמת עבודת היועץ. המסמכים במלואם הועברו ליועץ רק לאחר שהרשות פנתה לבנק בפברואר 2007 ודרשה כי יעשה כן לפי סעיף 759 לחוק החברות הממשלתיות¹⁶. לפיכך רק בסוף אפריל 2007 הגיש היועץ לאגף החשכ"ל ולרשות "טייטה לדיין" של דוח הבדיקה שהתבקש להמציא.

הבנק כתב בתשובתו מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה, כי למרות חששותיו לניגוד עניינים של היועץ, הוא שיתף עמו פעולה במגבלות מסוימות.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו מינואר 2008 למשרד מבקר המדינה כי "הסמכות לפנות לחברה ולחייבה להעברת נתונים היא של הרשות בלבד... אגף החשכ"ל בדק את טענות הבנק ופעל מולו ככל שיכל על מנת לאפשר את פעילות היועץ".

רשות החברות ציינה בתשובתה מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי אגף החשכ"ל החליט, כמי שהיה אחראי על פעילות היועץ, להשיב בעצמו לטענות החברה בעניין ניגוד עניינים לכאורה של היועץ. "רק לאחר שאגף החשכ"ל לא הצליח לגרום להעברת המידע המבוקש ליועץ, הוסכם כי הרשות תשתמש בכלים העומדים לרשותה, בהתאם לחוק החברות הממשלתיות ותפנה לחברה בבקשה לקבל את החומר המבוקש [אשר בעקבות זאת] התקבל זמן קצר לאחר מכן".

לדעת משרד מבקר המדינה, משנתקל אגף החשכ"ל בקשיים בקבלת המסמכים הדרושים ליועץ, היה עליו לפנות מיד לרשות כדי שתשמש בסמכויותיה בעניין זה על פי חוק החברות הממשלתיות, ולא לעשות זאת רק לאחר כמה חודשים, וזאת כדי למנוע עיכוב נוסף ומיותר של הפעולות הנדרשות לסיום פעילותו של הבנק. על הרשות עצמה, משנוכחה כי המסמכים אינם מועברים כנדרש, היה להציע לאגף להפעיל מיד את סמכויותיה כאמור.

3. ביולי 2006 נפגשו נציגי אגף החשכ"ל והרשות עם הנהלת הבנק ועם יו"ר הדירקטוריון והציגו לפניהם הצעה להחלטה של הדירקטוריון בדבר פירוק של הבנק מרצון בדרך של הצהרת כושר פירעון. הדירקטוריון התבקש להגיש את תגובתו בהקדם. בספטמבר 2006 התקבלה מבא כוחו של הבנק תגובה המפרטת את הסתייגויות הדירקטוריון מהתהליך המוצע ואת הקשיים הצפויים, לדעתו, בהליך זה. נוסף על כך ביקש הדירקטוריון כי המדינה תיתן לחבריו כתבי שיפוי למקרה שבו ייתבעו על ידי גורמים שונים עקב החלטת הפירוק.

4. בפברואר 2007, במהלך הביקורת, כתבה הרשות למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי "מדיונים שקיימה הרשות [בסוף שנת 2006], בנוגע לאפשרות הפרטתו של [בנק מסוים] עלה כי ישנה בעייתיות בהמחאת ביטחונות צמודות להלוואות לידי רוכש תיק האשראי וכי בעיה זו עשויה להתעורר גם במסגרת העברת ההלוואות לידי גוף אחר (כגון בעלי המניות ו/או גוף שיקבל עליו לעסוק בגביית החובות עבור הגוף המלווה). לאור זאת זימנה הרשות פגישה... על מנת לדון בשאלה

16 בסעיף זה נאמר: "על החברה בהפרטה ועל פקידיה הבכירים יחולו החובות המפורטות להלן, ככל שתדרוש הרשות מהם בכתב מעת לעת: (1) למסור לרשות ולמומחים מטעמה, או להעמיד לעיונם, כל מידע ומסמכים מצויים בידיה או שבידיה להשיגם או להכניסם באמצעים סבירים... ככל שדרוש, לדעת הרשות, כדי להכין את החברה להפרטה, לבצע את החלטת ההפרטה או להעריך את שווי החברה, מניותיה או נכסיה".

האם יש בבעייתיות הצפויה בהמחאת הבטוחות השלכה על דרך הפרטת הבנק. בישיבה סוכם כי על פניו ישנה בעייתיות בהעברת הבטוחות במתווה ההפרטה שסוכם וכי על מנת לבדוק נושא זה יילקח יועץ משפטי אשר יחווה דעתו בנוגע ליכולת העברת הביטחונות. בימים אלו בוחנים [הרשות ואגף החשכ"ל] את האפשרויות השונות להמשך הפעילות להפרטת הבנק... בין היתר, כאמור לעיל, נבחנת השאלה האם הפרטה בדרך של פירוק מרצון מונעת מרוכש תיק ההלוואות לממש את הביטחונות שניתנו לבנק בפירוק כך שערך תיק ההלוואות עשוי להיפגע בצורה משמעותית."

הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008, בין היתר, כי דיונים בבעיות המתגלות במהלך הפרטה וניסיון לפתור אותן, הם חלק מתהליך העבודה בנושא, וכי הבדיקה האמורה בעניין אפשרות העברת הבטוחות בוצעה על ידה במהירות וביסודיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שסוגית העברת הבטוחות, שיש לה השפעה מהותית על תוצאות בדיקת חלופות ההפרטה, הייתה נבחנת מבעוד מועד על ידי אגף החשכ"ל והרשות, כדי שבמהלך קבלת החלטותיהם לגבי החלופה המועדפת יוכלו להתחשב בתוצאות בחינה זו.

5. רק בסוף נובמבר 2006 דן הצוות בהסתייגויות הבנק מהתהליך המוצע, שהוגשו כאמור בספטמבר באותה השנה. נציגי הרשות הבהירו בדיון את המדיניות הנהוגה בחברות ממשלתיות לגבי שיפוי דירקטורים על ידי המדינה, ומדוע לנוכח מדיניות זו יש להעדיף שיפוי נושאי משרה על ידי החברה. נוסף על כך, הם ציינו כי כוונתם לבחון אפשרות של מכירת הבנק כ"עסק חי" לפני שהליך הפרטתו יתחיל בפועל; הרשות ציינה בתשובתה מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה, כי כוונה זו התגבשה "על רקע העובדה שהליך פירוק הבנק היה תקוע ללא התקדמות למשך מספר חודשים ארוכים ללא שנראה שינוי באופק". נציגי אגף החשכ"ל ציינו בדיון את הבעייתיות במתן כתבי שיפוי על ידי בנק המיועד לפירוק, והוסיפו כי אי-הסכמה בנושא זה עם חברי דירקטוריון הבנק לא תאפשר את המשך הליך הפירוק בדרך של הצהרת כושר פירעון. בסיכום הדיון החליט הצוות כמה החלטות: לחברי דירקטוריון הבנק יוצע הנוסח הסטנדרטי של כתבי שיפוי הנהוגים בהפרטה (כתב שיפוי של חברה המיועדת להפרטה); היועצת המשפטית של רשות החברות תכין הצעה לסכום שיפוי מרבי, על פי המקובל; אם יסרבו חברי הדירקטוריון להצעה זו, יפעלו אגף החשכ"ל והרשות לתיקון החלטת ההפרטה כך שיהיה אפשר לפעול לפירוק הבנק על ידי נושים או להפרטתו בדרך אחרת, לרבות מכירתו כ"עסק חי".

הדרך השלישית להפסקת פעילות הבנק

1. בינואר 2007, לאחר שחברי הדירקטוריון הביעו את התנגדותם לקבלת כתבי שיפוי מהבנק, החליטו אגף החשכ"ל והרשות לשנות את דרך הפעולה להפרטת הבנק ולנקוט דרך של פירוק על ידי נושים, ללא הצהרת כושר פירעון (כאמור, הדרך השלישית להפסקת פעילות הבנק).

בדיון שקיים הצוות במאי 2007, הציג היועץ את מסקנות בדיקתו. בפרוטוקול הישיבה צוין, בין היתר, כי הוחלט: "1. חלופת הפירוק מרצון ללא הצהרת כושר פירעון הינה החלופה המועדפת; 2. החשכ"ל ורשות החברות ייפנו לועדת השרים להפרטה לתיקון ההחלטה על מנת להבהיר כי יישום ההחלטה יכול להתבצע באמצעות מפרק; 3. לאחר אישור החלטת הממשלה יפעלו החשכ"ל ורשות החברות באופן מיידי למינוי מפרק והפחתת מספר העובדים למינימום הנדרש".

2. ימים מספר לאחר הדיון האמור של הצוות שלחה הרשות לאגף החשכ"ל מכתב, ובו נכתב, בין היתר, כי מקובלת עליה ההחלטה לפעול לפירוק הבנק באמצעות אספת נושים, אולם הצורך בשינוי החלטת ההפרטה מספטמבר 2005 לא לובן עד תומו, ולכן היא מבקשת לשוב ולדון בנושא. הרשות הוסיפה כי היא עדיין מתלבטת בשאלה אם יש לפעול להעברת תיק האשראי לידי גוף אחר לשם

גביית חובות לפני כינוסה של אספת נושים לפירוק החברה, על פי החלטת ההפרטה מספטמבר 2005 (כאמור, הדרך הראשונה להפסקת פעילות הבנק), או שיש לכנס קודם אספת נושים שתמנה מפרק, והוא יפקד על הגבייה, שלדעת הרשות ראוי שתבוצע באמצעות החברה הממשלתית "ענבל"¹⁷.

3. בתשובת אגף החשכ"ל לרשות מאותו החודש, מאי 2007, נאמר, בין היתר, כי הספקות שמעלה הרשות לגבי הצורך בשינוי החלטת ועדת השרים מספטמבר 2005 אינם מובנים, שכן לפני יותר משנה היא סברה שתיוקן כזה מחויב. אגף החשכ"ל ציין כי "קיום דיון נוסף [בעניין הצורך בשינוי החלטת ההפרטה מספטמבר 2005] לאחר כשנה וחצי של דיונים בנושא נראה לנו מיותר ויגרום לעיכובים נוספים ביישום ההחלטה [של הצוות ממאי 2007]". הרשות התבקשה "לפעול לקידום ההחלטה שהתקבלה [על ידי הצוות במאי 2007] או לחילופין להעביר... חוות דעת כי אין צורך בתיוקנה, כך שניתן יהיה להתחיל בהליך הפירוק באופן מיידי".

4. ביוני 2007 כתבה הרשות לאגף החשכ"ל כי תוכן סיכום הדיון של הצוות ממאי 2007 שהכין האגף אינו מקובל עליה. כך צוין כי "רצוי ונחוץ לקיים ישיבות ודיונים בצורה סדירה על מנת להכין את הקרקע להחלטות מושכלות של הוועדה. דבר זה לא נתקיים על ידכם עד עתה... על אף בקשותינו...; מניסיונו בהליכי הפרטה יש מקום לקיום דיון באופן רציף בישיבות... שיקבעו למשך זמן המספיק לליבון הנושאים העומדים על הפרק... ולא להסתפק בדיונים אקראיים המתקיימים מפעם לפעם למשך זמן קצר". כן ציינה הרשות כי במשך יותר מתשעה חודשים לאחר קבלתה של החלטת ועדת השרים מספטמבר 2005 התקיימו דיונים בראשות אגף החשכ"ל בנוגע להפרטת הבנק, וכי "בין דיון לדיון חלפו פרקי זמן ניכרים שהגיעו במקרים מסוימים גם לחודשיים ימים". לדבריה, חלף כחודש מעת שאימצה הוועדה למכירת מניות המדינה את המלצות הצוות ועד שהופנתה פנייה אל יו"ר דירקטוריון הבנק, ופגישה עמו התקיימה זמן רב לאחר שהתקבלו החלטות הוועדה. נוסף על כך, אגף החשכ"ל זימן ישיבה לשם גיבוש מענה על תגובת הדירקטוריון יותר מחודשיים לאחר שהתקבלה עמדתו של הבנק. ממועד זה, נובמבר 2006, עד מאי 2007 לא כינס אגף החשכ"ל ישיבה נוספת לקידום החלטת ההפרטה. עוד כתבה הרשות כי בתקופה זו היא קיימה כמה ישיבות בנושא, ופעלה לשם קבלת מסמכי הבנק שנדרשו כאמור ליועץ לצורך הכנת דוח הבריקה בעניין החלופות לפירוק הבנק, וכי היא בדקה את נושא העברת הביטחונות שבידי הבנק. הרשות ציינה כי "התמשכות יישום החלטת ההפרטה נובע במישור מעיכובים שונים [של אגף החשכ"ל] לרבות פגישות וישיבות שלא נערכו כסדרן ובמועדים רחוקים זה מזה". הרשות דחתה את טענת אגף החשכ"ל שלפיה עיכוב קידומה של הפרטת הבנק בשנה האחרונה נבע בעיקר מעמדתה בעניין אופן פירוקו של הבנק.

5. הרשות כתבה בתשובתה מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי פרוטוקול ישיבת הצוות ממרס 2007 "איננו משקף את הנאמר בדיון ולכן אין להביא זאת כהחלטת הצוות... הרשות התנגדה... מפורשות [לנאמר בהחלטת הצוות]¹⁸. עוד ציינה הרשות בתשובתה, כי היא פעלה כחברה בלבד בצוות, ומרגע שהוחלט על הובלת התהליך בידי אגף החשכ"ל הרי שהיא הייתה מחויבת לסדרי העבודה שנקבעו ולהצלחת התהליך; הן מטעם זה "והן מהטעם שכל יוזמה של הרשות נתקלה בהתנגדות מצד החשב הכללי [לא ראתה הרשות לנכון] להתנגד להחלטות אותם הוביל אגף החשכ"ל כאשר היא פועלת כחברה בלבד בצוות"¹⁹.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בתקופה מנובמבר 2006 ועד מאי 2007 "התקיימו מספר ישיבות ברשות החברות בהשתתפות נציגי החשכ"ל אך הרשות לא הוציאה סיכומים כתובים... כמו כן, התקיימו ישיבות נוספות עם הלשכות המשפטיות של רשות החברות

17 "ענבל חברה לביטוח בע"מ" היא חברה ממשלתית, הנותנת לממשלה שירותי ביטוח ושירותים נוספים.

18 בעניין עמדה זו של הרשות ראו גם להלן.

19 בעניין עמדת מבקר המדינה בנושא זה, ראו להלן עמ' 222.

ומשרד האוצר ושיחות טלפוניות על מנת ללבן את חילוקי הדעות בכל הקשור לצורך בשינוי החלטת הממשלה ואופי השינוי הנדרש... גם בנושא [בדיקת הביטחונות] נערכו מספר פגישות עבודה עם הגורמים הרלוונטיים ובהשתתפות נציגי החשכ"ל. למרות שהאמור במכתב הרשות... [לא היה] נכון, אגף החשכ"ל החליט שלא לענות [אליו בכתב]... וזאת על מנת שלא לעכב את הליך הפירוק ולמנוע המשך ההתכתבויות וההתכתשויות האין סופיות".

מהאמור לעיל עולה כי מהמועד שבו חידשו הרשות ואגף החשכ"ל את פעולותיהם להפרטת הבנק לאחר הביקורת הקודמת (ספטמבר 2004), ועד המועד שבו גיבשו החלטת סופית בדבר הדרך המועדפת לכך (מאי 2007), חלפו כשנתיים וחצי, ובמהלכן הם שינו את החלטותיהם המשותפות בנושא כמה פעמים. התמשכות הטיפול בנושא נבעה, בין היתר, מניהול האיטי על ידי אגף החשכ"ל (בעניין זה ראו גם להלן) ומשינוי ההחלטות; כבר במהלך התקופה האמורה הסתייגה הרשות מאופן טיפולו של אגף החשכ"ל בנושא, ובכלל זה התמשכות הטיפול וההחלטות שקיבל הצוות בראשותו בעניין הדרך המועדפת להפסקת פעילות הבנק. למרות זאת, ואף שהרשות הייתה שותפה בצוות ובהחלטותיו, רק ביוני 2007 היא הביעה בכתב את הסתייגותיה האמורות בפני אגף החשכ"ל.

6. יצוין כי בינואר 2007 ביקש משרד מבקר המדינה מהרשות ומאגף החשכ"ל לדווח לו על הפעולות שביצעו עד אז בעניין הפסקת פעילות הבנק ועל הפעולות שבכוונתם לבצע כדי להשלים את טיפולם בנושא. ביוני 2007 גם קיים משרד מבקר המדינה פגישות בנושא עם גופים אלה. ביולי 2007 שב וביקש משרד מבקר המדינה מאגף החשכ"ל, מהרשות ומהבנק לפרט לו בכתב את מכלול הפעולות שבכוונתם לבצע כדי להביא ליישום מהיר, תכליתי ומושכל של ההחלטות בעניין הפסקת פעילות הבנק ואת המועדים שנקבעו לביצוען והשלמתן, תוך שמירה על האינטרסים של המדינה.

ביולי 2007 השיבו הרשות ואגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות המלצות הצוות הם קיבלו כאמור החלטה שונה מהחלטותיהם הקודמות, ולפיה הדרך המהירה והיעילה ביותר לסיום פעילות הבנק היא פירוק מרצון ללא הצהרת כושר פירעון ומינוי מפרק על ידי אספת נושי הבנק.

יישום הדרך השלישית לסיום פעילות הבנק

1. ביולי 2007 הודיע אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי טיוטה של הצעת החלטה לוועדת השרים בעניין דרך סיום פעילות הבנק הועברה באותו חודש ליו"ר דירקטוריון הבנק לצורך קבלת עמדתו, וכי היא תועבר גם לשר החקלאות למטרה זו. כן ציין אגף החשכ"ל, כי לאחר קבלת עמדת הדירקטוריון והשר תוגש הצעה לאישור הממשלה.

בהודעה של אגף החשכ"ל לבנק צוין, כי הוא והרשות באו לידי מסקנה שהדרך המהירה והיעילה ביותר לסיום פעילותו היא פירוק מרצון על ידי מפרק, ללא הצהרת כושר פירעון. למכתב צורפה הצעה להחלטה של ועדת השרים בעניין זה, ודירקטוריון הבנק התבקש למסור בתוך חודש את עמדתו בנוגע להצעה זו.

בסוף אותו החודש כתב יו"ר הדירקטוריון לאגף החשכ"ל כי עליו ללמוד את הנושא²⁰ ולקיים פגישות עם הנוגעים בדבר, ולכן עמדת הדירקטוריון תוכל להינתן רק כעבור כחודש נוסף. בספטמבר 2007 הודיע יו"ר דירקטוריון הבנק לאגף החשכ"ל כי הדירקטוריון תומך בהצעת ההחלטה האמורה, ובלבד שבכל החלטה על פירוק הבנק תעוגן חובת המפרק לקיים את כל

20 יו"ר הדירקטוריון נכנס לתפקידו רק ביולי 2007.

ההתחייבויות המפורטות בהסכם הקיבוצי שנחתם באותו החודש בין הבנק לוועד העובדים²¹. כן ציין כי הדירקטוריון והנהלת הבנק יגישו תכנית פעולה לסיום פעילותו של הבנק, וכעבור שלושה חודשים ממועד אישורה ייבחן ביצועה. לדבריו, על פי התוצאות יוחלט בדבר המשך התהליך. לפיכך, כך כתב, הוא סבור כי מן הראוי לעכב בשלב זה את מינוי המפרק.

2. בספטמבר 2007 הודיע שר החקלאות, מר שלום שמחון, לאגף החשכ"ל כי הוא "תומך בהצעת ההחלטה בדבר פירוק בנק החקלאות", שהעביר לו האגף ביולי 2007.

3. באוקטובר 2007 הגישו מנהל הרשות (בפועל) והחשכ"ל לשר האוצר, מר רוני בר-און, הצעת החלטה בדבר פירוק מרצון של הבנק (להלן גם: הצעת ההחלטה מאוקטובר 2007), וביקשו את אישורו לאמור בה ולהעברתה לאישור ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה.

(א) בדברי ההסבר להצעת ההחלטה נאמר, בין היתר, כדלהלן:

לצורך יישום החלטת ההפרטה מספטמבר 2005 נבחנה כדאיות מכירתו של תיק האשראי של הבנק לעומת העברתו לידי גוף אחר לשם גביית חובות. הועלה כי בשל היקפו המצומצם יחסית של תיק האשראי, וכיוון שמרבית ההלוואות עתידות להיפרע בקרוב, אין טעם במכירת תיק האשראי. לפיכך הומלץ לפעול בדרך של העברתו לידי גוף אחר לשם גביית חובות.

בדיונים של אגף החשכ"ל והרשות הציע אגף החשכ"ל למנות מפרק לחברה באמצעות אספת הנושים, בהליך פירוק מרצון ללא הצהרת כושר פירעון. על פי הצעתו, המפרק יבצע את כל הפעולות הנדרשות לשם העברת תיק האשראי לגוף אחר שיגבה את החובות או לשם גביית החובות שבו, כולם או מקצתם, על ידי המפרק עצמו.

מאחר שההחלטה מספטמבר 2005 בדבר מכירת תיק האשראי של הבנק ו/או פרסום מכרז בעניין העברתו לידי גוף אחר לשם גביית חובות עוד לפני פירוק הבנק אינה עומדת עוד על הפרק, ומאחר שעל פי הצעת ההחלטה הנוכחית יפורק הבנק מרצון עוד לפני פרסום המכרז, סבורים הרשות ואגף החשכ"ל כי אין לפרק את הבנק במסגרת הליך הפרטה כמפורט בפרק 1 לחוק החברות הממשלתיות, אלא במסגרת הליך המותאם לפירוק חברות ממשלתיות על פי סעיף 14(א) לחוק החברות הממשלתיות. על פי סעיף זה, רשאית הממשלה להביא לידי פירוק מרצון של חברה ממשלתית אם ראתה שמטרות החברה הושגו או שהשגתן אינה אפשרית כלל או שאי-אפשר להשיגן בחיסכון וביעילות. בהצעה צוין כי הרשות ואגף החשכ"ל סבורים שאי-אפשר להשיג עוד את מטרות הבנק בחיסכון וביעילות, ולכן יש מקום לפעול לפירוקו, וכי אין לעשות זאת באמצעות הפרטתו אלא בדרך של פירוק מרצון על ידי נושים, שכן רוב החוב של הבנק הוא למדינה.

בהתבסס על ממצאי בדיקת בנק ישראל והדוח הקודם של מבקר המדינה, התגבשה ההערכה כי העברת תיק האשראי של הבנק לידי גופים פיננסיים המתמחים בגביית חובות ו/או גביית החובות, כולם או חלקם, על ידי מפרק עשויה להפחית במידה ניכרת את עלויות התפעול של גביית החובות ולהפיק את מרב התועלת מגביית החובות שבתיק זה. הודגש גם כי הבנק אינו פועל עוד לשם השגת המטרות שלשמן הוקם, שכן במתכונתו הנוכחית הוא עוסק רק בגביית חובות של המגזר החקלאי ואינו פועל עוד למתן אשראי למגזר זה. נוסף על כך, במרס 2005 נשלל רישונו הבנקאי על ידי בנק ישראל.

(ב) להצעת ההחלטה צורפה עמדת שר החקלאות מספטמבר 2007, התומכת כאמור בפירוק הבנק, וכן עמדת דירקטוריון הבנק בנושא מאותו החודש, כמפורט לעיל.

21 באותו החודש חתמו הבנק והסתדרות העובדים החדשה על הסכם קיבוצי מיוחד העוסק בתנאי הפרישה של עובדי הבנק. בעניין ממצאי הביקורת בנושא הסדרת זכויותיהם של עובדי הבנק ראו להלן עמ' 223-225.

(ג) בחוות דעת משפטית שצורפה להחלטה כנדרש נאמר, בין היתר, כדלהלן:

על פי סעיף 14(א) לחוק החברות הממשלתיות, רשאית הממשלה להביא לידי פירוק מרצון של חברה ממשלתית בהתקיים נסיבות מסוימות המפורטות בסעיף. פירוק מרצון על פי פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, יכול להיעשות באמצעות האספה הכללית של החברה, אם הצהירו הדירקטורים כי החברה מסוגלת לשלם את חובותיה בתוך 12 חודשים ממועד תחילת פירוקה (הצהרת כושר פירעון) ובהיעדר הצהרת כושר פירעון - באמצעות נושי החברה.

אף שפירוק מרצון המתבסס על הצהרת כושר פירעון כרוך בחופש וגמישות של החברה ובעלי המניות בהתוויית הפירוק, הליך הפירוק מרצון לא יבוצע בדרך זו, משום שהדבר כרוך בויתור המדינה על חובה לשם הפיכתו של הבנק לבעל יכולת פירעון או במתן שיפוי של המדינה לדירקטורים כדי שיוכלו לחתום על ההצהרה הנדרשת.

על כן נבחר פירוק מרצון על ידי הנושים בהיעדר הצהרת כושר פירעון לדרך המתאימה לפירוק הבנק. אמנם המדינה היא הנושה הגדול ביותר של הבנק ולכן יש לה רוב באספת הנושים, אך יש גם נושים אחרים, כגון עובדים, ומוקנה להם כוח לטרפד את הפירוק. לפיכך התגבש הסדר עם העובדים, הנחשבים לנושים לעניין הפירוק.

אחד משלבי תהליך פירוקו של הבנק הוא זימון אספת נושים לאחר כינוס אספה כללית של בעלי מניות הבנק שבה נדון פירוק הבנק וממונה מפרק. הצעת הפירוק וזהות המפרק נקבעות על ידי המדינה, שהיא, כאמור, הנושה הגדול ביותר ובעל המניות הגדול ביותר של הבנק. תפקידי מפרק הבנק הם, בין היתר, גבייה של תיק האשראי - בין שתיעשה בידי המפרק ובין שתועבר על ידי המפרק לגוף אחר, מכירת נכס המקרקעין של הבנק ופדיון מניות אחרות. מעת שממונה מפרק, דירקטוריון הבנק חדל להתקיים, אלא אם כן האספה הכללית או המפרק החליטו אחרת.

עוד צוין בחוות הדעת המשפטית כי דברי ההסבר להצעת ההחלטה משקפים את דעת הרשות, וכי עמדת דירקטוריון הבנק צורפה לדברי ההסבר. לפיכך מולאה דרישת חוק החברות הממשלתיות שהצעת החלטה לגבי פירוק חברה ממשלתית תוגש לממשלה לאחר התייעצות עם הרשות ועם דירקטוריון החברה.

באוקטובר 2007 אישר שר האוצר את הצעת ההחלטה.

4. בנובמבר 2007 הודיעו הרשות ואגף החשכ"ל ליו"ר דירקטוריון הבנק כי הם ממשיכים לפעול על פי מתווה של קבלת החלטת ממשלה לפרק את הבנק. באותו החודש ביקש מהם יו"ר הבנק לשקול שוב את החלטתם בנושא זה.

5. בביקורת עלה כי אף שהבנק הוא "חברה בהפרטה", בנובמבר 2007 הגישה לשכת שר האוצר, על פי בקשת הרשות, את הצעת ההחלטה האמורה לאישור ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה במקום לוועדת השרים לענייני הפרטה, כמתחייב על פי חוק החברות הממשלתיות.

בינואר 2008 ביקש שר החקלאות, מר שלום שמחון, משר האוצר, מר רוני בר-און, לדחות את הדיון של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה בהצעת ההחלטה לפירוק הבנק עד לדיון שיקיים עמו, וזאת עקב שינויים שחלו לדעתו בנושאים הקשורים בהחלטה זו. בעקבות זאת דנה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה בהצעת ההחלטה רק בפברואר 2008, כארבעה חודשים לאחר הגשתה, ומאחר שהבנק הוא, כאמור, "חברה בהפרטה" היא החליטה להעבירה לאישור ועדת השרים לענייני הפרטה, על פי סעיף 59(ו) לחוק החברות הממשלתיות.

שר החקלאות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009, בין היתר, כי ההחלטה בדבר פירוק הבנק הייתה חלק ממדיניות שהוביל ובכיוונה פעל "בתיאום מלא ובשיתוף פעולה עם

החשכ"ל ומנהל רשות החברות. העיכוב של שלושה חודשים נעשה בשל בקשת [דירקטוריון הבנק] לבחינה מחודשת של אופן הפירוק, [והשר נענה] לפנייתם, תוך תיאום מלא עם רשות החברות והחשכ"ל... פירוק [הבנק] חל בתקופתי, לאחר ניסיונות של כ-10 שנים לפרוק".

שר האוצר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009, כי "מיד לאחר שהתברר כי הוועדה הנכונה לדיון בהצעת ההחלטה בדבר פירוק בנק החקלאות הינה ועדת השרים לענייני הפרטה ולא ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, כפי שהוצע בטעות על ידי רשות החברות הממשלתיות, פעלתי על מנת לקבל את החלטת ועדת השרים לענייני הפרטה בדרך המהירה ביותר".

הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאחר שהתברר לה כי העברת "נוסח ההחלטה לוועדת השרים לענייני כלכלה וחברה במקום לוועדת השרים לענייני הפרטה, בטעות יסודה, דאגה הרשות... לקצר את התהליכים עד לקבלת ההחלטה [על ידי ועדת השרים לענייני הפרטה]".

6. במרס 2008 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה "כי בנק החקלאות יפורק מרצון בעילה הקבועה בהוראות סעיף 14 (א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. עם קבלת החלטה זו תבוטל החלטה ועדת השרים לענייני הפרטה... מיום 4.9.2005" (להלן - החלטת ועדת השרים ממרס 2008).

מהאמור לעיל עולה, כי ממועד ההחלטה של הצוות על פירוק הבנק על ידי נושים ללא הצהרת כושר פירעון (מאי 2007) ועד למועד אישור הצעת ההחלטה בעניין זה בוועדת השרים לענייני הפרטה (במרס 2008), חלפו כעשרה חודשים נוספים. כן עלה, כי עד מאי 2008 לא יידעו הרשות ואגף החשכ"ל את הבנק בעניין החלטתה של ועדת השרים ממרס 2008. ממילא לא דרשו ממנו לנקוט את הצעדים המתחייבים לשם יישומה, ובכלל זאת: כינוס דירקטוריון הבנק, כינוס אספה כללית של בעלי מניות הבנק וכינוס אספת נושים לצורך החלטה על פירוק מרצון ומינוי מפרק. רק באמצע מאי 2008, בעקבות שאלות משרד מבקר המדינה, דיווח מנהל יחידת הפרטה ברשות ליו"ר הבנק בכתב על החלטת ועדת השרים האמורה, וביקש כי לקראת כינוס אספה כללית ואספת נושים יכין הבנק "דוח מלא על עסקיה של החברה" וימסור אותו לרשות עד 1.6.08. מן המסמכים עולה כי סמוך למועד זה העביר הבנק לרשות טיוטת דוח בנושא.

7. בסוף מאי 2008 כתב שוב משרד מבקר המדינה לחשכ"ל ולמנהל הרשות וציין כי זה זמן הוא מקיים ביקורת מעקב בעניין טיפולם בממצאי דוח מבקר המדינה הקודם לגבי הבנק ויישום המלצותיו. במכתב פורטו, בין היתר, החלטות ועדת השרים לענייני הפרטה בנוגע לבנק, וצוין בו כי פעולות אגף החשכ"ל והרשות בעניין סיום פעולתו של הבנק מתמשכות לסירוגין כבר כארבע שנים, וכי המשך פעילותו של הבנק במתכונת הקיימת גורם למדינה נזקים כספיים נוספים ומיותרים. אגף החשכ"ל והרשות התבקשו לפרט בתשובתם את לוח הזמנים לביצוען ולהשלמתן של הפעולות המתחייבות כאמור מהחלטת ועדת השרים ממרס 2008.

ביוני 2008 הודיעו רשות החברות ואגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי עד סוף החודש תוגש לבנק בקשה לכינוס הדירקטוריון לצורך כינוס האספה הכללית, וכי עד סוף יולי 2008 יכונסו האספה הכללית ואספת נושים לשם דיון בפירוק הבנק ומינוי מפרק.

הביקורת העלתה, כי ביולי 2008, בהמשך לבקשת הרשות ואגף החשכ"ל, החליט דירקטוריון הבנק לכנס אספת נושים ואספה כללית מיוחדת של בעלי מניות הבנק לצורך קבלת החלטה בדבר פירוקו של הבנק מרצון ומינוי מפרק. הועלה, כי האספות האמורות התקיימו רק בסוף ספטמבר 2008 כחמישה חודשים לאחר החלטת ועדת השרים ממרס 2008, והתקבלו בהן ההחלטות האמורות.

הרשות כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "גם לאחר קבלת ההחלטה בדבר פירוק הבנק מרצון באסיפת נושים חלף זמן רב עד להחלטה בדבר זהות [המפרק] על ידי אגף החשכ"ל ובשל השתהות בזימון ישיבות [על ידו] בנושא זה... ממועד קבלת החלטת ועדת השרים לענייני הפרטה חלפו למעלה מחודשיים וחצי עד שהוחלט על פנייה [למועמד לשמש מפרק]". כן ציינה הרשות כי "ממועד קביעת זהות [המפרק] ועד לכינוס האסיפה הכללית ואסיפת הנושים - לא חל כל שיהוי התלוי ברשות החברות... העיכוב בפניה לבנק בכל הנוגע לזימון אסיפת הנושים והאסיפה הכללית נובע מכך שעד לפגישה שהתקיימה [באגף החשכ"ל] ביום 28.5.08, לא החליטו באגף החשכ"ל את מי ברצונם למנות למפרק הבנק. בהיעדר החלטה בדבר זהות המפרק לא ניתן לזמן את האסיפות הנ"ל, ולא ניתן היה לתאם את נוסח ההחלטות באסיפות השונות, לגבי המפרק המיועד... עם קבלת ההחלטה על זהות המפרק פעלה הרשות באופן מידי לסיום הכנת המסמכים הנדרשים לפירוק ולזימון דירקטוריון שעל סדר יומו זימון אסיפה כללית ואסיפת נושים" (ההדגשה במקור).

8. בביקורת עלה, כי בנובמבר 2008 לא הייתה בידי הרשות ואגף החשכ"ל תכנית עם לוח הזמנים להשלמת כל המתחייב מהחלטת ועדת השרים ממרס 2008 ומהחלטות אספת הנושים והאספה הכללית המיוחדת של בעלי המניות בעניין סיום פעילותו של הבנק. משרד מבקר המדינה העיר על כך לגורמים האמורים.

(א) אגף החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בסוף אוקטובר 2008 התקיימה ישיבה של ועדת הביקורת שמונתה על ידי אספת הנושים ובה הוחלט, בין היתר, שהמפרק יכין "תוכנית עבודה מפורטת, שתכלול לוחות זמנים, עלויות ומשמעויות נוספות... ביום 14.12.08 [הגיש המפרק] תוכנית עבודה מפורטת לוועדת הביקורת, המגדירה את סוגיות הליבה, שעל [המפרק] לפתור על מנת להביא לחיסול של עסקי הבנק".

(ב) הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "האחריות על פעולות המפרק כמו גם המעקב והתווית דרך פעולתו נתונות לוועדת הביקורת המורכבת מנציגי החשכ"ל בלבד. לכן לא יכולה להיות ולא צריכה להיות בידי הרשות תוכנית לוח הזמנים להשלמת כל המתחייב מהחלטת ועדת השרים...; בהתאם להסדר [הקבוע בסעיף 326 לפקודת החברות] מינתה אסיפת הנושים ועדת ביקורת המורכבת מנציגי החשב הכללי בלבד... החשב הכללי [הוא גם] הנושא העיקרי של החברה [ולכן עליו] לדווח לרשות החברות באופן שוטף על ההתקדמות בהליך הפירוק על מנת שתוכל למלא את תפקידה כקבוע בסעיף 54(7) לחוק החברות הממשלתיות"²².

לדעת משרד מבקר המדינה, אין באמור בתשובת הרשות כדי לפטור אותה מאחריותה הכוללת על פי חוק החברות הממשלתיות בעניין הפרטה של חברות כאלה²³; מטעם זה וגם נוכח תפקידה של הרשות לפי סעיף 54(7) האמור, על הרשות היה לדרוש מאגף החשכ"ל לגבש לוח זמנים להשלמת כל המתחייב מהחלטת ועדת השרים ממרס 2008.



22 לפי סעיף זה, אחד מתפקידי הרשות הוא לטפל ולסייע "בהקמה ובביצוע של פירוק... של חברות ממשלתיות".

23 בעניין זה, ראו גם להלן עמ' 222.

1. להלן תמצית תגובות משרד החקלאות, הרשות ואגף החשכ"ל, בעניין פעולותיהם לסיום פעולתו של הבנק בעקבות ממצאי הדוח הקודם והביקורת הנוכחית:

(א) משרד החקלאות ציין בתשובתו מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה, כי כבר בשנת 2000 הוא הגיע למסקנה כי בנק החקלאות "בנסיבות הקיימות הגיע לסוף דרכו ויש להביא להפסקת פעילותו", וכי שר החקלאות דאז הודיע לחשכ"ל ולרשות החברות 'על הסכמתו להביא להפסקת פעולתו של הבנק במתכונת שתיקבע על ידי רשות החברות הממשלתיות'. עוד ציין המשרד כי "למעשה החל משנת 2000 תמכו כל שרי החקלאות בהפסקת פעילותו של הבנק בדרך ובמתכונת שתקבע על ידי רשות החברות הממשלתיות. כל העיכובים ביישום ההחלטה והוצאתה הלכה למעשה מקורם בקשיים משפטיים בהם ניתקלה רשות החברות בדרך ליישום הפירוק. בעניין זה אין למשרד החקלאות דרך לקדם ולסייע בתהליך לבד ממתן הסכמה ותמיכה לפעולות החשכ"ל ורשות החברות הממשלתיות".

(ב) רשות החברות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כדלהלן:

(1) "האחריות והסמכות בכל הקשור לתהליך הפרטת הבנק הם של אגף החשכ"ל. המועדים שנקבעו לשייכות, ההתנהלות מול הבנק, הפגישות עם הנהלת הבנק בכל הנוגע לסיום פעילותו, ההתנהלות מול היועץ ששרותיו נשכרו לעניין זה, העיכוב בלוח הזמנים - כל הנושאים הללו היו באחריותו ובסמכותו של אגף החשכ"ל שמונה להוביל את התהליך. לבקשת החשכ"ל נעתר בינואר 2005, מנהל הרשות, באופן מיוחד וחריג כי סגנו... 'יהיה יו"ר ועדת המכרזים, למכירה/העברה של הפיקדון ותיק האשראי בבנק החקלאות'. דהיינו, יוביל את התהליך. החל ממועד זה, אגף החשכ"ל הוא זה שהוביל את התהליך בכל שלב ועליו מוטלת האחריות המלאה על תהליך זה ואופן התנהלותו. אף שרשות החברות מצידה סייעה ככל שנדרש על מנת לקדם את התהליך, יוזמות ופעולות של הרשות לקידום הליך הפרטה נתקלו בהתנגדות של אגף החשכ"ל, אשר ביקש לשמור לעצמו את הובלת התהליך" (ההדגשות בקטע זה ובקטעים הבאים המובאים מתשובת הרשות הן במקור).

(2) כלקח מהפעולות להפרטת הבנק סבורה הרשות כי "ההחלטה על הפקדת האחריות על הפרטת החברה בידי גוף שאינו אמון על כך, בטעות יסודה. נראה כי בשונה מרשות החברות, שמתוקף אחריותה על החברות הממשלתיות, הפרטה נמצאת בליבת פעילותה והיא אמונה על נושא הפרטה ועוסקת בו באינטנסיביות, אגף החשכ"ל אינו ערוך לעסוק בנושא סיום פעילות הבנק, אשר הינו רק אחד מבין הנושאים הרבים שבאחריותו. בנוסף, לרשות החברות יש את הניסיון, ההתמקצעות, והידע הנצבר אשר רכשה בביצוע תהליכי הפרטה רבים ומגוונים. אין חולק כי הרשות היא הגוף הבלעדי לו יש את הכלים, החוקיים והאחרים להובלת תהליכי הפרטה. לדעת הרשות יש להקפיד כי בתהליכי הפרטה של חברות ממשלתיות יהיו בידי הרשות מלוא הסמכויות להוביל את התהליכים הנדרשים מול גורמים אחרים. על רשות החברות להסתייע בכל שותף - ממשלתי, מקצועי ואחר - להצלחת התהליך, אך תוך הקפדה על כך שמעמדו יהיה כשל שותף בלבד ולא כגורם המוביל את התהליך או מתווה את ביצועו. לפיכך, בכוונת הרשות לשמור על סמכויותיה המוקנות לה על פי החוק ולהוביל את תהליכי הפרטה הבאים".

(3) עוד טענה הרשות כי הביקורת על אופן תהליך הפרטה וההשתתפות בביצועו, צריכה להיות מופנית לאגף החשכ"ל בלבד כמי שהיה אחראי על ביצוע הפרטה ואשר "זימן את הישיבות, ממועד קבלת החלטת הפרטה ועד לישיבה בה סוכם על האופן המעשי ליישום החלטת הפרטה ועל פנייה לוועדה למכירת מניות המדינה, בתדירות נמוכה ביותר... ממועד קבלת החלטת הפרטה חלפו כתשעה חודשים עד המועד בו הוחלט על האופן בו יש ליישם את החלטת הפרטה. יודגש כי אופן יישום ההחלטה הינו עניין טכני במהותו אשר בו בחר אגף החשכ"ל להתמקד, כאשר עד ליוני 2006, טרם נדונו לגופו של עניין החלופות האפשריות ביחס לתיק האשראי של הבנק... סקירה של מועדי הישיבות, שזימונן כאמור נעשה בלעדית על ידי ראש הצוות, האחראי על נושא זה, מעלה כי הישיבות קוימו בתדירות של ישיבה אחת לשלושים ושבעה ימים בממוצע. ברור כי לא

ניתן לפעול לסיים פעילותו של הבנק ביעילות ויסודיות כאשר מתקיימת ישיבה בנושא זה אחת לחודש ושבו. ! כאמור האחריות לקביעת הישיבות כמו גם לניהולן, קביעת הנושאים לדיון וכדומה מוטלת באופן בלעדי על אגף החשכ"ל".

"גם לאחר הפניה לוועדה למכירת מניות המדינה, אגף החשכ"ל, שלו האחריות והסמכות לקבוע את אופן התקדמות ההליך, בהתאם להחלטת הוועדה למכירת מניות המדינה, הוא שהוביל את תהליך ההפרטה של הבנק באופן בלעדי, לרבות יישום ההחלטה בדבר מינוי מפרק מול דירקטוריון הבנק, שלא צלח, כשגם בתקופה זו, אגף החשכ"ל הוא שנקט בכל הפעולות הנוגעות להתקדמות התהליך, באופן שממועד החלטת הוועדה למכירת מניות המדינה ועד למועד בו הוחלט על שינוי דרך ההפרטה מפירוק עם הצהרת כושר פירעון לפירוק ללא הצהרת כושר פירעון, חלפה כשנה... במהלך תקופת זמן זו לא הצליח אגף החשכ"ל לקדם את יישום ההחלטה מול הנהלת הבנק ועיכובים שונים, בין היתר, בפניה להנהלת הבנק, במענה של הבנק לחשכ"ל, בקיום הישיבות של [אגף החשכ"ל] עם יו"ר הבנק ובגיבוש המענה לתגובת הדירקטוריון, הביאו לישיבות זמן יקר. גם בנושא זה, האחריות לקביעת הישיבות להתכתביות ולפגישות עם הנהלת הבנק, קביעת הנושאים לדיון וכדו' מוטלת על אגף החשכ"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בלא להפחית מאחריותו של אגף החשכ"ל לממצאי הביקורת, כמוביל תהליך הפרטת הבנק, הסכמת הרשות כי אגף החשכ"ל יוביל את התהליך לא פטרה אותה מאחריותה הכוללת בעניין זה על פי חוק החברות הממשלתיות; מה גם שלפי החלטת השרים מספטמבר 2005, הרשות ואגף החשכ"ל הוסמכו לבצע יחד, מטעם הממשלה, את פעולות ההפרטה. לפיכך על הרשות הייתה מוטלת החובה לוודא, באופן שוטף, כי הפעולות בנושא מתבצעות כנדרש ולשביעות רצונה, ואם הדבר אינו כך, לבחון אם יש מקום ליטול בחזרה את סמכויות הובלת התהליך ולבצעו על פי מדיניותה ובלוח הזמנים הדרוש לכך.

(ג) אגף החשכ"ל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התערבותו "בנושא פירוק הבנק היא שהביאה להתקדמות הליך הפירוק, שהרי למרות שהגורמים הממשלתיים שהיו אחראיים על פעילות הבנק ידעו על מצבו של הבנק כבר מתחילת שנות התשעים, רק בשנים האחרונות, עם התערבותו של אגף החשב הכללי, חלה התקדמות בטיפול עד למינוי [מפרק] אשר [פועל] בימים אלו לסגירת פעילות הבנק במלואה וזאת למרות הלחצים, ההתנגדויות ואי שיתוף הפעולה של גורמים בממשלה ומחוצה לה". עוד כתב אגף החשכ"ל בתשובתו כי "לעניין פגישות שלא נערכו כסדרן ובמועדים רחוקים זה מזה יש לציין כי נערכו ישיבות צוות רבות ושיחות ועידה של כל הגורמים המקצועיים בהן לא הוצא סיכום דיון ועל כן לחלקן אין תיעוד... אגף החשכ"ל ניסה לקדם את הליך הפירוק אך נתקל בקשיים בעבודתו הן מול רשות החברות והן מול דירקטוריון הבנק". אגף החשכ"ל גם ציין בתשובתו כי מסיבות שונות "פירוק סופי של עסקי הבנק [חייב] טיפול מקצועי אינטנסיבי ורגיש, הכולל מתן פתרונות בלתי שגרתיים למערכות הליכה הרבה יותר מהדרוש בפירוק חברות ממשלתיות אחרות" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כבר בדוח הקודם הועלו ליקויים בקשר לתפקוד אגף החשכ"ל בעניין הבנק, וכי הפרטת הבנק אינה הפרטה מורכבת במיוחד. לדעת משרד מבקר המדינה, בלא להפחית מאחריות הרשות לממצאי הביקורת, משנתקל אגף החשכ"ל בקשיים בעבודתו מול הרשות והבנק, דבר שהשפיע לטענתו על קידום תהליך הפרטת הבנק, היה עליו לבחון אם יש מקום להחזיר לרשות את סמכויות הובלת התהליך.

2. מהממצאים דלעיל עולה, כי רשות החברות ואגף החשכ"ל, שחזרו לעסוק בהפסקת פעולתו של הבנק בעקבות ממצאי הדוח הקודם, השתהו יתר על המידה בכל הנוגע לטיפול בנושא. לפיכך הפעולות לסיום פעילותו של הבנק, שהחלו כאמור כבר בספטמבר 2004, בעת הביקורת הקודמת, לא הושלמו במשך כארבע שנים עד נובמבר 2008. התמשכות הפעולות האמורות נבעה, בין היתר, מעיכובים בטיפול בנושא מצד אגף החשכ"ל שהוביל את התהליך, ובכלל זה קביעת פגישות וישיבות במועדים רחוקים זה מזה, וכן העובדה שהאגף והרשות שינו כמה פעמים את החלטותיהם בדבר דרכי הפעולה להפסקת פעילות הבנק. הרשות ואגף החשכ"ל, שהן יחידות מרכזיות וחשובות באותו משרד ממשלתי - משרד האוצר - לא השכילו לעבוד בשיתוף פעולה מלא כדי לממש ביעילות ובמהירות את החלטות בעניין הבנק. העיכובים שנגרמו הביאו לידי הפסד כספי ניכר לקופת המדינה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את אופן תפקודם, כעולה מהממצאים שהובאו לעיל, של רשות החברות ואגף החשכ"ל.

הסדרת זכויותיהם של עובדי הבנק

כאמור, בהחלטת ועדת השרים מספטמבר 2005 הוסמכו הרשות ואגף החשכ"ל לבצע מטעם הממשלה את הפעולות להפרטת הבנק, ובכלל זה לבחון את מכלול הסוגיות הנוגעות לעובדי הבנק ולזכויותיהם.

1. לשם גיבוש הסכם בנוגע לזכויות העובדים בהליך הפרטת הבנק (להלן - הסכם פרישה), התקיימו בשנים 2005 ו-2006 פגישות בין נציגי עובדי הבנק לנציגי הרשות, ובראשית שנת 2006 נכתבו טיוטות ראשונות של הסכם.

כאמור, ביוני 2006 המליץ הצוות המשותף לאגף החשכ"ל ולרשות להגיע לידי הסכמה עם עובדי הבנק בעניין הסכם פרישה. לפי המלצות הצוות, הסכם זה ימומן באמצעות התמורה שתתקבל ממכירת הבניין שבבעלות הבנק, ואם סכום זה לא יספיק, ימומן ההפרש מההכנסות ממכירת הלוואות הבנק.

ביולי 2006 גיבשו נציגי עובדי הבנק ונציגי הרשות הסכם פרישה, העוסק, בין היתר, ברכישת זכויות הפנסיה של העובדים. בספטמבר 2006 דרשו העובדים מהרשות ומאגף החשכ"ל שהמדינה תישא בכל עלויות המס הכרוכות ברכישת הזכויות האמורות, אך דרישתם נדחתה. בעקבות זאת נפגשו נציגי העובדים עם נציגי רשויות המס והסדירו את הנושא. בסוף ינואר 2007 אישרה רשות המסים את תנאי המיסוי של הסכם הפרישה. במאי 2007 אישר דירקטוריון הבנק את ההסכם והנחה את הנהלת הבנק לסיים את הטיפול בו.

2. בשנת 2007 עבדו בבנק 25 עובדים (ב-24 משרות מלאות). עלות השכר של ששת נושאי המשרה הבכירים בלבד הסתכמה בשנת 2007 בכ-1.92 מיליון ש"ח.

ממסמכי הרשות עולה, כי במהלך שנת 2007 החלה הרשות לפעול להפחתת עלויות התפעול של הבנק. במסגרת פעולות אלה כחנו נציגי הרשות עם נציגי הבנק במאי 2007, בין היתר, את האפשרות "לקדם מהלך של התייעלות בבנק בכל הנוגע לצמצום מספר העובדים בבנק". סוכם כי הבנק יכין ויגיש בתוך כשבועיים תכנית לתהליך התייעלות ויפורטו בה, בין היתר, רשימת התפקידים ומספר העובדים הנחוצים לו והמבנה הארגוני הנדרש כדי שיוכל להמשיך בפעילותו בלי שייפגעו יכולת הגבייה ויכולת הסדרת החובות; התשלום לעובדים שהעסקתם תופסק ודרך שמירת זכויותיהם של העובדים האחרים (להלן - תכנית התייעלות)²⁴.

24 בעניין תכנית זו ראו גם להלן עמ' 225.

בהמשך אותו החודש הודיעה הרשות לאגף החשכ"ל כי יש לפעול מיד לצמצום ניכר של עלויות הגבייה של הבנק, וכי הושגה הסכמה בעניין זה עם עובדי הבנק ועם הנהלתו. הרשות ציינה במכתבה, בין היתר, כי לנוכח עיכוב ביצועה של החלטת ההפרטה ומעקבו של משרד מבקר המדינה אחר הפעולות להפסקת פעילות הבנק, בכוונתה לאשר את הסכם הפרישה של העובדים ולאפשר להנהלת הבנק לנקוט את הצעדים הנדרשים לשם כך לאחר שתקבל ממנו תכנית התייעלות לצמצום מצבת כוח האדם והעתקת מקום פעילותו. הרשות הדגישה כי היא "אינה יכולה לקחת על אחריותה עיכוב נוסף בצמצום הוצאות הגבייה של הבנק".

בתשובת אגף החשכ"ל ממאי 2007 לרשות צוין בעניין הצורך בצמצום מידי של הוצאות הגבייה, כי "העיכוב בשנה האחרונה [בעניין זה] נבע ברובו מעמדת רשות החברות לעניין פירוק הבנק וזאת למרות שעלויות הוצאות הגבייה של הבנק היו ידועות זה מכבר. יתירה מזו, במידה והרשות מעוניינת בפיתור העובדים ויש בידיה את התקציב הדרוש לביצוע מהלך זה אנו לא נתנגד לכך, ואולם שימוש בכספי הבנק טרם החלת פתרון סופי וכולל אינו מקובל עלינו".

ביוני 2007 הגיש הבנק לרשות את תכנית ההתייעלות.

באותו החודש כתבה הרשות לאגף החשכ"ל כי פעלה לקידום מהלך של "צמצומים והתייעלות בבנק על מנת לחסוך את הוצאות התפעול הגבוהות של הבנק המוצאות ללא צורך". כן ציינה הרשות כי את הסכם הפרישה ואת פיצויי הפיטורין של עובדי הבנק יש לממן באמצעות המקורות הכספיים של הבנק, כמו בתהליכי הפרטה רבים אחרים.

3. הביקורת העלתה, כי רק בספטמבר 2007 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין הבנק להסתדרות העובדים החדשה, העוסק בתנאי הפרישה של כל עובדי הבנק. בדצמבר 2007 נחתמה תוספת להסכם, הכוללת עדכון של כמה סעיפים בו. בעקבות גיבושו ואישורו של ההסכם פרשו מהבנק, רק במהלך 2008, 13 עובדים (כמחצית מעובדי הבנק).

הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "גיבוש ההסכם עם העובדים הינו תהליך ארוך ומורכב הקשור בטבורו באופן סיום פעילות הבנק ויישום החלטת ההפרטה. לא ניתן להתקדם בהסכם... ללא שישנה התקדמות בתהליך ההפרטה. מכיוון שתהליך ההפרטה לא התקדם לא ניתן היה לקדם את חתימת ההסכם... עם התקדמות התהליך וההבנה כי התהליך מתארך מעבר לצפוי, פעלה הרשות לבדה לחתימת ההסכם ולקידום צמצום מצבת העובדים בבנק ללא קשר למועד בו יוחלט על פירוק הבנק. עמדה זו של הרשות נתקלה בהתנגדות קשה של אגף החשכ"ל, כמפורט במסמכים השונים. ואולם, על אף [זאת] פעלה הרשות בנחרצות לצמצום מצבת העובדים של הבנק. כתוצאה מכך, החלה הרשות במחצית השנייה של שנת 2007 להשלים את כל הדרוש לשם חתימת הסכם הקיבוצי [וכל הקשור בו] שנחתמו בסוף שנת 2007". עוד ציינה הרשות כי בהמשך לפעילותה בנושא צומצמה במהלך שנת 2008 מצבת כוח האדם בבנק בכ-50%, וכפועל יוצא מכך הייתה הפחתה בהוצאות הגבייה השוטפות.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "נושא הסדרת זכויות עובדי הבנק היה באחריות רשות החברות כאשר החשב הכללי הודיע כי יסייע בכל דרך אפשרית...; בעידכונים שהעבירה רשות החברות במסגרת הצוות המשותף, עדכנה הרשות כי עלות הסדר עם העובדים נאמדת בכ-25 מיליון ש"ח... למרות ידיעתה כי הסכום גדל משמעותית לכ-43 מיליון ש"ח לא דיווחה על כך הרשות לחברי הצוות".

מהאמור לעיל עולה, כי הליך גיבוש הסכם הפרישה של עובדי הבנק נמשך יותר משנתיים ועד מועד סיום הביקורת טרם פרשו כל העובדים. עוד עולה, כי במהלך שנת 2007, נוכח העיכוב בהליך הפרטת הבנק ולשם הפחתת עלויות הגבייה של הבנק, אמנם החלה הרשות לקדם תהליך של צמצום מצבת העובדים, אולם מהלך זה נתקל בהתנגדות אגף החשכ"ל, בין היתר, בעניין המקורות הכספיים למימון הסכם הפרישה והמועד למימושו, דבר שגרם לעיכוב נוסף של חודשים מספר בהשלמת הפעולות בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבותו של גיבוש הסכם הפרישה של עובדי הבנק להשלמת הליך הפסקת פעילותו של הבנק וצמצום הנוקים הכספיים הנגרמים מהמשך פעילותו, היה על הגורמים הנוגעים בדבר - הבנק, אגף החשכ"ל והרשות - לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי להשלימו בזמן קצר יותר, וכך היה מתאפשר מוקדם יותר גם חיסכון בעלויות התפעול של הבנק.

נכסי המקרקעין של הבנק

בהחלטת ועדת השרים מספטמבר 2005 הוסמכה הרשות לטפל גם במכירה או בהעברה של זכויות הבנק במקרקעין.

המקרקעין והבניין שבו ממוקם הבנק (להלן גם: הנכס) הם בבעלות הבנק והם נמצאים במקום מרכזי בתל אביב. חלק מהבניין משמש למשרדי הבנק, ואת רובו משכיר הבנק לגורמים פרטיים. כדי להגדיל את התשואה מנכס זה פעל הבנק בעבר לקבלת אישור להקמת מבנה מגורים רב-קומתי בשטח שבו נמצא מבנה הבנק. במאזן הבנק לשנת 2007 רשום שווי של הנכס - 132,000 ש"ח.

לפי הערכה כלכלית שקיבל הבנק במרס 2005²⁵, שווי הקרקע הוא כ-10.8 מיליון ש"ח, ולאחר שתיועד למגורים יהיה שווייה כ-14.7 מיליון ש"ח (לפני מס).

1. במאי 2007 בחנו נציגי הרשות ונציגי הבנק את האפשרות "לקדם מהלך של התייעלות בבנק [בין היתר] בנוגע להערכת מקום הפעילות של הבנק מהמבנה הנוכחי", כדי להפחית את עלויות התפעול שלו. בדיון סוכם, כי הבנק יכין ויגיש בתוך שבועיים תכנית התייעלות ויפורטו בה, בין היתר, מתווה להעברת פעילותו של הבנק למקום חלופי ומסירת הבניין למדינה כתשלום חלק מחובו. ביוני 2007 הגיש הבנק לרשות את התכנית האמורה.

בביקורת עלה, כי למרות התמשכות הפעולות להפסקת פעילות הבנק, לא בחנו הרשות ואגף החשכ"ל את התכנית כראוי ולא נקטו צעדים בעניין העברת פעילותו של הבנק למקום אחר כדי לחסוך בהוצאותיו ולאפשר את ביצוע ההחלטה האמורה של ועדת השרים.

2. הביקורת העלתה עוד כי לאחר שהתקבלה החלטת ועדת השרים מספטמבר 2005, הפסיק הבנק את פעולותיו לקבלת אישור לשינוי התב"ע (תכנית בנין ערים) של הקרקע למבנה מגורים רב-קומות, והטיפול בנושא הועבר לרשות החברות. ביולי 2007 הודיעה מנכ"לית הבנק למשרד מבקר המדינה, כי נציגי הרשות בדירקטוריון הבנק מסר לבנק, בהזדמנויות שונות, שהרשות העבירה את הטיפול בזכויות הבנק במבנה ובקרקע למינהל הדיור הממשלתי.

הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי בפברואר 2006 התקיימה פגישה "במינהל הדיור הממשלתי בו נדונה האפשרות כי נכס הבנק יועבר לידי המדינה... לאחר קיום הפגישה, ומשגובשה דרך הפרטת הבנק באמצעות מפרק, הוחלט כי המפרק יטפל בכל הקשור בנכסי הבנק ולכן אין

25 ברוח שהוזמן הבנק, המציג הערכה כלכלית של חלופות שונות לשימוש בנכס.

לפעול לקידום העברת הנכס לידי מינהל הדיור הממשלתי בטרם מינוי מפרק; עוד צוין בתשובה, כי השיהוי במינוי מפרק לבנק גרם אף הוא לעיכוב הטיפול בנושא. גם אגף החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נוכח ההחלטה על מינוי מפרק לבנק "אשר יבצע את כל פעולות הפירוק לרבות מכירת הבניין, לא היה צורך בהתערבות המינהל".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התמשכות הפעולות להפסקת פעילות הבנק ואי-מינוי מפרק עד ספטמבר 2008, היה על רשות החברות ואגף החשכ"ל להמשיך ולבחון אם יש מקום לנקיטת פעולות להשבת הנכס כדי שיהיה אפשר להעבירו לבעלות המדינה כנכס מושבח; ולחלופין, לפעול להעברתו המידית לבעלות המדינה כדי שהיא תוכל לבחון מבעוד מועד את החלופות השונות ולבחור בחלופה שתביא לה את מרב התועלת.

3. (א) באפריל 2006 החליט דירקטוריון הבנק, "כמתחייב ממצב הבנק", להפסיק החל מינואר 2007 את ההתקשרות עם חברה ששכרה קומה במבנה הבנק. הקומה לא הושכרה גם לגורמים אחרים, ולפיכך בשנת 2007 הפסיד הבנק תשלומי שכירות, שהסתכמו ב-370,000 ש"ח בשנת 2006, ובגין השטח שפונה הוא חויב בתשלומי ארנונה בסך 280,000 ש"ח ובהוצאות החזקה שוטפת בסך 30,000 ש"ח. כלומר בשנת 2007 בלבד הפסיד הבנק בגין הפסקת השכרה כ-680,000 ש"ח לפחות. יצוין כי השטח הפנוי במבנה מינואר 2007 הוא כמחצית מהשטח הבנוי הכולל, 1,300 מ"ר מתוך כ-2,621 מ"ר.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התמשכות הפעולות להפסקת פעילות הבנק, היה על דירקטוריון הבנק לבחון דרכים שיאפשרו את המשך השכרת הנכס, לתקופות קצרות, כדי להימנע מההפסד האמור.

(ב) בדצמבר 2006 דיווח הבנק לסגן החשכ"ל על החלטת הדירקטוריון שלא לחדש את ההתקשרות עם השוכר. הועלה כי אגף החשכ"ל לא הודיע לבנק בכתב, בהמשך לדיווח האמור, כי עקב התמשכות הטיפול בהפסקת פעילות הבנק הוא יכול לחדש את ההתקשרות עם השוכר או עם שוכרים אחרים לשנה או לחלק ממנה.

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נושא השכרת המבנה הוא באחריות בלעדית של הבנק, וכי "בשיחות שנערכו עם הבנק הובהר כי ניתן לחדש את החוזה ובלבד שניתן יהיה לפנות את הבנק בפרק זמן סביר עם קבלת החלטת הפירוק או החלטה אחרת אשר מחייבת פינוי כאמור. ההחלטה שלא להמשיך את החוזה עם השוכר הייתה החלטה של הבנק בלבד".

מהאמור לעיל עולה, כי לעיכוב בהשלמת הפעולות להפסקת פעילותו של הבנק הייתה השפעה על יכולת הבנק להשכיר שטחים במבנה הבנק, דבר שגרם להפסד כספי נוסף לבנק ולמדינה. לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף החשכ"ל והרשות היה למסור לבנק הערכה ריאלית לגבי מועד מינוי מפרק לבנק וסיום פעולותיו, כדי שהבנק יוכל למצות כראוי את האפשרות להשכרת שטחים במבנהו בשנים 2007 ו-2008.

נושאים אחרים

ביטול רישיון הבנק

באוקטובר 2004, בעת ביצוע הביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה, כתב המפקח על הבנקים בבנק ישראל לבנק החקלאות כי לאחר שבחן את שאלת נחיצות רישיון הבנק לנהל עסקי בנקאות, בכוונתו להשתמש בסמכותו ולבטל את רישיון הבנק, משום שהבנק חדל לנהל עסקים בנקאיים. במרס 2005 הודיע בנק ישראל לבנק על החלטתו לבטל את רישיונו באפריל 2005.

1. אף שהבנק חדל כאמור לנהל עסקים בנקאיים, הוא עתר לבג"ץ²⁶ כנגד ההחלטה של בנק ישראל לבטל את רישיונו, וביוני 2005 דחה בית המשפט את העתירה וקבע כי ביטול רישיון הבנק נעשה כדין. בפסק הדין כתב השופט א' גרוניס, בין היתר, את הדברים האלה:

"נמצא לנו, אם כן, כי [מ"מ נגיד בנק ישראל] מוסמך היה לבטל את רישיונו של הבנק וכי אין לומר שמדובר בהחלטה הנגועה בחוסר סבירות. אף לא נמצא רבב בהליך שהוביל להחלטה, שכן לבנק ניתנו הזדמנויות חוזרות ונישנות להעלות טענותיו אלא הוא לא ניצל אותן. בסופו של דבר אין להימלט מעובדות פשוטות וברורות: המדינה הינה בעלת המניות של הבנק. המדינה הגיעה למסקנה כי הבנק הגיע לסוף דרכו וכי אין עוד צורך במנייתו. הבנק אינו מקבל פיקדונות ואינו מעניק אשראי זה למעלה מעשר שנים. משכך הוא, ברי כי ההחלטה בדבר ביטול הרישיון חייבת לעמוד על כנה. לפיכך, העתירה נדחתה. הבנק יישא בשכר טרחת עורך דין בסך 20,000 ש"ח" (ההדגשה אינה במקור).

השופט א' רובינשטיין כתב בפסק הדין, בין היתר, את הדברים האלה:

"חלק מטרונטיית בנק החקלאות (הבנק) קשור בכך שבנק ישראל ורשויות המדינה השתהו עת רבה, וכלשוון באי כוחו של הבנק 'נרדמו' במשך שלוש עשרה שנים לפחות, ועתה אצו לבטל את הרישיון, בשל דו"ח צפוי של מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה הוגש ביום 8.5.05, אך עבודת הביקורת החלה עוד ביוני 2004, כעולה מדוח 55ב' של המבקר (עמ' 836); הדעת נותנת כי כדרך שנוהג המבקר בדו"חותיו, הועברה גם טיטת דו"ח זה ליריעת הנוגעים בדבר זמן ניכר לפני הפרסום ולטענת הבנק בגדר העתירה - עוד ערב כתיבת מכתבו של המפקח על הבנקים מיום 3.10.04 בעניין ביטול הרישיון. על כן ניתן - דומני - להניח, אכן, כי היה להגשתו העתידה של הדו"ח תפקיד בהחשת לוח הזמנים של פעילות בנק ישראל באשר לרישיון. בסופו של יום, אין בכך דופי. אולי אין בעובדה זו - בהשפעתה האפשרית של בדיקת המבקר - כדי לדבר בשבחן של הרשויות הממלכתיות השונות שפעלו לאיטן על מי מנוחות, והרי מאז 1992-1993 שרר בעצם 'שקט ממלכתי' בנושא הבנק עד 2002, ואף לאחר מכן הייתה התנהלות המערכת איטית, עד אוקטובר 2004; בדו"ח שפורסם ביוני 2004 על פעולות החברות הממשלתיות, לא נכלל הבנק בין חברות שרשות החברות הממשלתיות מכינה את מכירתן או הנפקתן. ועוד, לבנק לא מונה יושב ראש במשך 14 חודש, עד אוגוסט, ואני מקווה שלא אהיה חושד בכשרים אם אניח שגם למינוי באותו מועד הייתה 'השראה' של בדיקת מבקר המדינה. יש באלה כדי לציין את חשיבותו של דו"ח המבקר, לא רק במה שכתוב בו אלא אף בעצם עריכתה של הביקורת" (ההדגשה אינה במקור).

הבנק ציין בתשובתו מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה, כי עתירתו האמורה הוגשה כיוון שהיו לו עילות מבוססות נגד הכוונה לשלול את רישיונו, אך היא נדחתה לדעתו רק משום שהחשכ"ל הודיע לבג"ץ כי המדינה כבעלת המניות בבנק אינה מתנגדת לשלילת הרישיון. עוד ציין הבנק כי הגיש לחשכ"ל, קודם החלטתו, חוות דעת כלכלית ולפיה שלילת רישיון הבנק תסב נזק משמעותי לבנק ולכל הליך הפרטתו, "וגם על רקע זה ולצורך מניעת הנזק לבנק הוגשה העתירה".

26 בג"ץ 3690/05 בנק החקלאות לישראל בע"מ נ' בנק ישראל ואח', תקדין.

באוגוסט 2005, בעקבות החלטת בג"ץ, מחק בנק ישראל את הבנק מרשימת חברי המסלקה של הבנקים בישראל. עד סוף ספטמבר 2005 העביר הבנק את יתרת כספיו - כ-42 מיליון ש"ח - מחשבונו בבנק ישראל לחשבונו בבנקים אחרים. ביולי 2006 הפסיק בנק ישראל את פיקוחו על הבנק.

2. על פי פקודת הבנקאות, 1941 (להלן - פקודת הבנקאות), "אסור לכל אדם או לחבר אנשים, בין שהם מאוגדים ובין שאינם מאוגדים, פרט לבנק... להשתמש או להוסיף ולהשתמש בלא הסכמת נגיד בנק ישראל, [במילה] 'בנק' או בכל מלה הגזורה הימנה בשם שבו הם מנהלים עסקים... כל אדם או חבר אנשים... שיעברו את הוראות סעיף זה יהיו צפויים לקנס... לכל יום שבו הם ממשיכים בעברה... הנגיד רשאי להורות לכל אדם, לאחר התייעצות בוועדה ולאחר שנתן לאותו אדם הזדמנות להשמיע את טענותיו, כי תוך מועד שיקבע הנגיד, ימחק מתוך השם שבו הוא מנהל עסקים את המלה 'בנק' או כל מלה הגזורה הימנה... לא מילא תאגיד הוראה [כאמור] שניתנה לו... ולא בחר לו שם אחר תוך התקופה שקבע הנגיד, יבחר לו הנגיד שם ויודיע על כך לרשם אותם תאגידים ודין הודעת הנגיד כדין הודעת התאגיד על שינוי שמו". בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, נקבע כי "תאגיד בנקאי שרישיונו בוטל דינו, [בין היתר, לעניין פקודת הבנקאות], כדין תאגיד בנקאי במשך שלוש שנים מיום הביטול".

ביוני 2008, בעת בדיקת המעקב של משרד מבקר המדינה בנושא, כתבה יחידת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - יחידת הפיקוח על הבנקים) לבנק החקלאות בין היתר, כי "השימוש במילה 'בנק' בשם התאגיד 'בנק החקלאות בישראל בע"מ'... אסור". עוד ציינה היחידה במכתבה כי "לאור העובדה, כי [רישיונו של הבנק] בוטל החל מיום 1.4.05, לאחר 1.4.08 [הבנק אינו רשאי להמשיך] להשתמש במילה 'בנק' ללא קבלת הסכמה מאת הנגיד". לפיכך נדרש הבנק לשנות את שמו אצל רשם החברות ולהודיע על כך ליחידת הפיקוח על הבנקים בתוך 30 יום.

הביקורת העלתה, כי בנובמבר 2008 טרם ביצע הבנק את הפעולות הללו. כן עלה, כי אף שהבנק לא ביקש בכתב את הסכמת הנגיד להמשיך השימוש במילה "בנק" בשמו לאחר 1.4.08, הוא המשיך להשתמש בה ללא סמכות שבדין. יחידת הפיקוח על הבנקים לא נקטה צעדים נוספים בעניין זה.

יחידת הפיקוח על הבנקים כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008, כי נקטה "בצעדים על מנת למנוע מצב של שימוש במילה 'בנק' ללא סמכות, ואף [התריעה] על כך בפני [הבנק], ראשית בשיחות טלפון, לאחר מכן במכתב, ומשלא התקבלה תגובה למכתב בכקשת הבהרות הן בשיחות טלפון והן בפגישה. עם זאת, לאור הנסיבות של פירוק [הבנק], שיחייבו את [הבנק] להוסיף [לשמו] את הציון 'בפירוק מרצון', ולאור כוונתו של בנק ישראל להסכים לשימוש במילה 'בנק' בתנאים אלה, הפעיל בנק ישראל שיקול דעת, ולא הזדרו להגיש תלונה... בדבר שימוש במילה 'בנק' בניגוד לחוק. לעניין זה, עמדו לנגד עינינו העובדה שמדובר [בבנק] בהליכי פירוק וכן היעדר חשש להטעיית הציבור בהמשך השימוש במילה 'בנק' - חשש שבבסיס ההגבלה האמורה [בפקודת] הבנקאות".

משרד מבקר המדינה מעיר ליחידת הפיקוח על הבנקים, כי במועד הוצאת מכתבו לבנק, ביוני 2008, שבו התריע על השימוש במילה "הבנק" ודרש לשנות את שם הבנק אצל רשם החברות, כבר היה ידוע כי ועדת השרים אישרה במרס 2008 את הצעת ההחלטה על פירוקו של הבנק, ולכן לא ברורה תשובתו האמורה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הבנק היה להקפיד להביא לפני יחידת הפיקוח על הבנקים, בכתב, את כל בקשותיו בנושא; על יחידת הפיקוח על הבנקים היה גם היא להקפיד להביא לידיעת הבנק בכתב את כל החלטותיה והנחיותיה, ובכלל זאת את אלו שהתגבשו בעקבות שיחות טלפון ופגישה שקיים עמו, בעניין השימוש שהוא עושה לאחר 1.4.08 במילה "בנק".

דירקטוריון הבנק

בדוח הקודם צוינו ליקויים בסדרי הפעולה של דירקטוריון הבנק ובקבלת ההחלטות שלו. בין היתר, הועלה כי בתקופות מסוימות לא עמד הבנק בהוראות ניהול בנקאי תקין שהוציא בנק ישראל בעניין המספר המזערי של חברי הדירקטוריון ובהוראות חוק החברות הממשלתיות בעניין המספר המזערי (שניים) של דירקטורים חיצוניים. עוד הועלה, כי אירע שהנהלת הבנק קיבלה החלטות חשובות ללא אישור הדירקטוריון, והוא קיבל דיווח על כך רק בדיעבד.

בדוח הקודם גם צוין, כי יחידת הפיקוח על הבנקים התריעה לפני הרשות והבנק פעמים מספר על אי-קיום ההוראה בדבר המספר המזערי של חברי הדירקטוריון, וציינה כי הדבר "מעמיד בספק את תקפותן של ההחלטות שהתקבלו בישיבות הדירקטוריון".

גם בביקורת הנוכחית עלה, כי אף שאגף החשכ"ל והרשות נקטו צעדים לאיוש דירקטוריון הבנק כמתחייב מהוראות ניהול בנקאי תקין, בחמש מתוך תשע הישיבות של דירקטוריון הבנק שהתקיימו בשנת 2006 התקבלו החלטות בלא שהתקיימו ההוראות האמורות בעניין המספר המזערי של חברי הדירקטוריון. כמו כן נמצא, כי מסיבה זו כמה מהפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון שהתקיימו בשנה זו אושרו באיחור, וקיים ספק בדבר תוקפן של ההחלטות שהתקבלו בישיבות אלה.

הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי במהלך השנים 2005 ו-2006 פעלה יחד עם אגף החשכ"ל "למינוי מהיר של הדירקטורים הנדרשים לצורך פעילות הבנק".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כל עוד לא הושלמו הפעולות בעניין סיום פעילותו של הבנק, הייתה מוטלת על הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר החובה לנקוט את כל הצעדים הדרושים לאיוש דירקטוריון הבנק כמתחייב מהוראות ניהול בנקאי תקין ומהוראות חוק החברות הממשלתיות.

זוחות הרשות על החברות הממשלתיות

בסעיף 56(א) לחוק החברות הממשלתיות נקבע כי "הרשות תמסור דו"ח על פעולותיה לממשלה באמצעות שר האוצר ול[וועדת הכספים של הכנסת] לפי דרישתם ולפחות אחת לשנה". בדוח האמור יש לכלול, בין היתר, מידע על פעילות הרשות בעניין הפרטה של חברות ממשלתיות. בסעיף 56(ב) לחוק החברות הממשלתיות נקבע כי "הרשות תמסור אחת לשנה לשר האוצר דו"ח על החברות הממשלתיות... שר האוצר יביא את הדין וחשבון לפני [ועדת הכספים של הכנסת]".

1. בדוח הקודם נאמר, כי בדיון שהתקיים בפברואר 2003 בין נציגי הרשות לנציגי בנק ישראל ציין נציג הרשות כי הבנק יכלול בתכנית הפרטה של חברות ממשלתיות לשנת 2003 שתגיש הרשות לממשלה. עוד צוין שם, כי "בדוח על פעולות רשות החברות בשנת 2003... שפורסם במרס 2004, דובר בבנק רק בפרק 'חברות נוספות שהרשות בחנה בשנה הנסקרת את אפשרות הפרטתן'. בדוח על החברות הממשלתיות לשנת 2002... שפורסם ביוני 2004, פורטו החברות שהרשות 'מכינה במועד פרסום הדוח את מכירתן או הנפקתן המלאה או החלקית', ואולם הבנק לא נכלל ברשימת החברות האלה".

הביקורת העלתה, כי גם בדוחות על החברות הממשלתיות בשנים 2004 ו-2005, שפורסמו בנובמבר 2005 וביוני 2006 (לאחר פרסום דוח הביקורת הקודם), בהתאמה, לא הוזכרו כלל ההחלטות שגיבשו כאמור הרשות ואגף החשכ"ל בעניין הפסקת פעילות הבנק והצעדים שנקטו בעקבותיהן - החלטת ועדת השרים מספטמבר 2005 להפריט את הבנק והפעולות שביצעו בעקבותיה הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שהמידע בדוחות האמורים יהיה מדויק וישקף כנדרש את מכלול הנתונים בעניין הבנק, היה על הרשות לכלול בהם את ההחלטות שהתקבלו בעניין הפסקת פעילותו, את הפעולות שנקטו בעקבותיהן, כמפורט לעיל, ואת לוח הזמנים הצפוי למימוש ההחלטות.

2. רק ביולי 2007, כשנתיים לאחר שהתקבלה החלטת ועדת השרים מספטמבר 2005, בעת הביקורת הנוכחית של משרד מבקר המדינה, ציינה הרשות בדוח על החברות הממשלתיות לשנת 2006 כי "ביום 4 בספטמבר 2005 קיבלה ועדת השרים לענייני הפרטה החלטה להפריט את בנק החקלאות בע"מ בדרך של מכירת נכסים מהותיים של הבנק ובכלל זה, בין היתר, מכירת תיק האשראי של הבנק או העברתו לגבייה, ומכירת זכויות הבנק במקרקעין או העברתן למדינה. רשות החברות הממשלתיות בתיאום עם החשכ"ל במשרד האוצר פועלים לקידום והשלמת הפרטת הבנק. בין היתר, נבחנת האפשרות למינוי מפרק לבנק בשלב זה ומידת העבירות של הבטוחות בתיקי האשראי של הבנק לרוכש תיק האשראי העתידי".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות, כי אי-דיווחה במשך כשנתיים, בדוחות על החברות הממשלתיות, על היות הבנק גוף העומד להפרטה לפי החלטת ועדת השרים מספטמבר 2005, על אופן היישום של החלטה זו, על הקשיים שהתעוררו כאמור בכיצועה ועל ההחלטות שהתקבלו בעקבות זאת, אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות הגילוי הנאות והשקיפות ועם חובותיה על פי חוק החברות הממשלתיות. נוסף על כך, במשך תקופה ארוכה מנע הדבר משר האוצר ומוועדת הכספים של הכנסת מידע חיוני על פעולות שנעשו ועל אלו שיש עדיין לעשותן בעניין סיום פעולתו של הבנק. על הרשות להפיק את הלקחים מכך ולנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים כדי שדבר זה לא יישנה, וכדי שדיווחיה השנתיים לגורמים האמורים בעניין החברות הממשלתיות בכלל ואלה שהיא עוסקת בהפרטתן בפרט יהיו מעודכנים ומלאים.

סיכום

מאז תחילת שנות התשעים של המאה העשרים הכירו הגורמים הממשלתיים הקשורים בפעילותו של הבנק בצורך לשקול את המשך פעילותו לנוכח מצבו הפיננסי הקשה, עלויות הגבייה הגבוהות ומתכונת פעילותו המצומצמת. לפיכך היה מקום לצפות כי הרשות ואגף החשכ"ל, המופקדים על הנושא, יזדרזו לבצע את הפעולות המתחייבות לשם הפסקת פעילותו של הבנק, יבחרו בחלופה המיטבית למדינה, שהבנק מצוי בבעלות כמעט מלאה שלה, ויפעלו בהקדם ליישומה. בביקורת הנוכחית הועלה, כי למרות כל אלה ואף שאין מדובר בהפרטה מורכבת במיוחד, לא השכילו הרשות ואגף החשכ"ל לבצע את מכלול הפעולות בנושא בייעילות ובמהירות. הביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה בעניין הבנק גרמה לרשות ולאגף החשכ"ל לחזור ולעסוק בדרכים להפסקת פעולתו של הבנק כבר בסוף שנת 2004, ולשם כך הם הקימו צוות משותף, בראשות אגף החשכ"ל, לקידום הטיפול בנושא. אולם גם לאחר הביקורת האמורה הם השתהו יתר על המידה בטיפולם בעניין הבנק; פעולותיהם האמורות קודמו, בין היתר, בזכות ביקורת המעקב, אולם בנובמבר 2008, כארבע שנים לאחר מכן, טרם הושלמו הפעולות להפסקת פעילותו של הבנק.

במהלך ביקורת המעקב העיר משרד מבקר המדינה לאגף החשכ"ל ולרשות כמה פעמים כי לנוכח ההפסדים הניכרים שנגרמו ונגרמים לקופת המדינה מהמשך פעילותו של הבנק והאפשרות שההכנסות מגביית החובות שבתיק האשראי של הבנק יצטמצמו בשל חלוף הזמן, מן הראוי שיזרזו מאוד את פעולותיהם בשיתוף פעולה וישלימו אותן בהקדם. מממצאי ביקורת זו עולה, שהגורמים האמורים לא נקטו את כל הצעדים המתחייבים מהמלצה זו.

התמשכות הפעולות להפסקת פעילותו של הבנק נבעה, בין היתר, מעיכובים בטיפול בנושא בעיקר של אגף החשכ"ל, שהוביל כאמור את התהליך, ובכלל זה קביעת פגישות וישיבות במועדים רחוקים זה מזה, מכך שאגף החשכ"ל והרשות שינו כמה פעמים את החלטותיהם המשותפות בדבר דרכי הפעולה להפסקת פעילותו של הבנק, ומחילוקי דעות שהתגלעו ביניהם בכמה סוגיות. יש לראות בחומרה את אופן תפקודם, כעולה מהממצאים שהובאו לעיל, של רשות החברות ושל אגף החשכ"ל שהן יחידות חשובות ומרכזיות באותו משרד ממשלתי - משרד האוצר.

לדעת משרד מבקר המדינה, בלא להפחית מאחריותו של אגף החשכ"ל לממצאי הביקורת, הסכמת רשות החברות כי הוא שיוביל את התהליך לא פטרה אותה מאחריותה הכוללת בעניין זה על פי חוק החברות הממשלתיות; על הרשות הייתה מוטלת החובה לוודא, באופן שוטף, כי הפעולות בנושא מתבצעות כנדרש ולשביעות רצונה, ואם הדבר אינו כך, לבחון אם יש מקום ליטול בחזרה את סמכויות הובלת התהליך ולבצעו על פי מדיניותה ובלוח הזמנים הדרוש לכך. מנגד, משנתקל אגף החשכ"ל בקשיים בעבודתו מול הרשות והבנק, דבר שהשפיע לטענתו על קידום תהליך הפרטת הבנק, היה גם עליו לבחון אם יש מקום להחזיר לרשות את סמכויות הובלת התהליך. העיכוב בהשלמת הטיפול בנושא הביא לכדי הפסד כספי ניכר לקופת המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות ועל אגף החשכ"ל לפעול לאלתר להשלמת כל הצעדים המתחייבים מהחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה ממרס 2008 ולסיים בהקדם את פעולתו של הבנק. נוסף על כך, עליהם לבחון ביסודיות את הסיבות שהביאו להתמשכות פעולותיהם ולאופן תפקודם בעניין סיום פעולתו של הבנק כדי להפיק, כל אחד בתחומו הוא, את הלקחים הדרושים ולמנוע את הישנות הליקויים בתהליכי הפרטתן או סיום פעילותן של חברות ממשלתיות אחרות.

עמדותיהם המנוגדות של הרשות ושל אגף החשכ"ל והאשמותיהם ההדדיות בעניין האחריות לעיכוב הרב בהליכים לסיים פעילות הבנק מלמדות ששתי יחידות חשובות ומרכזיות אלה, השייכות כאמור לאותו משרד ממשלתי, לא השכילו לעבוד בשיתוף פעולה מלא כדי לממש ביעילות ובמהירות את ההחלטות וכל המתחייב מהן בעניין הבנק, כדי למנוע נזק כספי נוסף לקופת המדינה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות ועל אגף החשכ"ל, המטפלים במשותף בנושאים ממשלתיים כלכליים רבים, מרכזיים וכבדי משקל, לשפר בהקדם את דרכי שיתוף הפעולה ביניהם כדי למנוע פגיעה בקידום של נושאים חשובים אלה.