

**דו"ח הועדה לבחינת היבטים הקשורים  
במכירת בנק לאומי באמצעות שוק ההון**

**ירושלים, אב תשס"ב, יולי 2002**

כ"ב באב, תשס"ב

31 ביולי 2002

לכבוד

מר סילבן שלום - סגן ראש הממשלה ושר האוצר

ד"ר דוד קליין - נגיד בנק ישראל

**הנדון: דו"ח הועדה לבחינת היבטים הקשורים במכירת בנק לאומי באמצעות שוק ההון**

בתאריך 28.2.2002 מונינו כחברי ועדה לבחינת ההיבטים הקשורים במכירת בנק לאומי באמצעות שוק ההון ואנו מתכבדים להגיש לכם את המלצותינו.

ההחלטה על הפרטת בנק לאומי ללא דרישת קיומו של גרעין שליטה מזוהה בעל היתר שליטה מאת נגיד בנק ישראל, מהווה שינוי בהנחת הבסיס המתווה את אופן הפיקוח על הבנקים. ההמלצות המפורטות בדו"ח זה נועדו להתאים את סביבת ההסדרה, הפיקוח, והבקרה על הבנקים ועל המחזיקים באמצעי השליטה בהם למצב החדש שעשוי להיווצר.

אף שהצורך בהמלצות המפורטות בדו"ח עלה בעקבות הכוונה למכור את בנק לאומי באמצעות שוק ההון, הועדה סבורה כי את חלקן יש ליישם גם בבנקים בעלי גרעין שליטה מזוהה.

ההמלצות המפורטות בדו"ח זה התקבלו פה אחד על ידי כל חברי הועדה. אנו מבקשים להודות לעובדי בנק ישראל ועובדי משרד האוצר אשר השתתפו בדיוני הועדה ותרמו לעבודתה. תודה מיוחדת לעו"ד נירה להב אשר סייעה לועדה בגיבוש המלצותיה ולמר שוקי שי אשר ריכז את עבודת הועדה.

אוהד מראני  
יו"ר הועדה

אייל בן-שלוש

יצחק טל

ניר גלעד

אלי מונטג

דרורה ליפשיץ

יצחק קליין

## תוכן עניינים

4	רקע למינוי הועדה
8	המלצות הועדה ודברי הסבר נספחים
20	כתב מינוי הועדה
21	הצעת חוק ליישום המלצות הועדה

## רקע למינוי הועדה

בעקבות פרשת ויסות מניות הבנקים והמשבר במניות אלו בשנת 1983, נאלצה המדינה לרכוש, בין השאר, את המניות בארבעה בנקים: בנק הפועלים בע"מ ("בנק הפועלים"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("בנק לאומי"), בנק דיסקונט לישראל בע"מ ("בנק דיסקונט") ובנק המזרחי המאוחד בע"מ ("בנק המזרחי").

לקראת העברת הבעלות הפורמלית במניות למדינה, יזמה הממשלה את חקיקת חוק המניות הבנקאיות שבהסדר (הוראת שעה), התשנ"ד-1993, אשר נועד למנוע הפיכת הבנקים לחברות ממשלתיות שהממשלה מעורבת בניהולן השוטף, ומאידך לאפשר נקיטת אמצעים לשמירת האינטרס הציבורי בבנקים בתקופת הביניים שעד מכירתם, וזאת במיוחד על ידי הקמת והפעלת מנגנון למינוי וכהונת דירקטורים בלתי תלויים.

מטרות אלו באו לידי ביטוי בהוראות סעיף 2 לחוק המניות הבנקאיות שבהסדר, הקובע לאמור:

"חוק זה נועד להסדיר את החזקת המניות ואת השימוש בזכויות ההצבעה מכוחן ונושאים שילווים אחרים, באופן שיושגו המטרות הבאות:

- (1) לאפשר לממשלה למכור את המניות בתנאים ובאופן שייראו לה רצויים;
- (2) להימנע ממעורבות של הממשלה בניהול השוטף של עסקי הבנקים, בתקופה שעד למכירת המניות, תוך שמירה על האינטרס הרכושי של המדינה בהן;
- (3) לאפשר שינויים מבניים במערכת הבנקאות בהתאם למדיניות הממשלה ועל פי כל דין.

בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי לממשלה אין עניין להלאים חלק ניכר ממערכת הבנקאות בישראל, לשלוט בבנקים ולהתערב בניהולם השוטף. מטרתה של הממשלה הינה למכור את המניות בהקדם האפשרי ולהעביר את השליטה בבנקים למשקיעים. כפועל יוצא ממטרה אחרונה זו, החוק נחקק מלכתחילה כהוראת שעה (מינוי הועדות למניות הבנקים נקבע לתקופה של שלוש שנים עם אפשרות להארכה), מתוך ציפייה שמכירת מניות הבנקים שבהסדר תושלם תוך זמן קצר.

בהתאם למדיניות המוצהרת של הממשלה בדבר מכירת המניות נמכרו מאז חקיקת החוק כל מניות ההסדר של בנק הפועלים, בנק המזרחי, וחלק ממניות בנק איגוד, וזאת בנוסף למניות ההסדר של בנק כללי ואי.די.בי. וחלק ממניות בנק איגוד, שנמכרו על פי הוראת הממשלה עוד לפני קבלת החוק.

מכירת מניות בנק הפועלים ובנק המזרחי נעשתה באופן שחלקן נמכר כגרעין שליטה, בהליך תחרותי לקבוצות שקיבלו את היתר נגיד בנק ישראל לרכוש את השליטה בבנק, ויתרת המניות נמכרה בשוק ההון, בהצעות מכר לציבור (כולל עובדי הבנקים), ובמכירות למשקיעים מוסדיים.

ניסיונות לפעול באופן דומה ביחס לבנק לאומי ובנק דיסקונט לא הביאו עד כה למכירת גרעין שליטה בבנקים אלה. יחד עם זאת, שיעורים ניכרים ממניות של בנקים אלה נמכרו במהלך השנים בהצעות מכר לציבור (ולעובדי הבנקים) ובמכירה למשקיעים מוסדיים.

על רקע זה, מינו החשב הכללי והמפקח על הבנקים ביום 2.1.2000 ועדה בראשות מנכ"ל נכסים מ.י. בע"מ דאז - מר שמעון גל ובהשתתפות נציגים של משרד האוצר והפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, לשם בחינה והצעה של חלופות למכירת יתרת החזקות המדינה בבנק לאומי, במטרה להאיץ את הפרטת הבנק.

הועדה, אשר הגישה את המלצותיה ביום 26.11.2000, המליצה למכור את יתרת החזקות המדינה בבנק לאומי באחת משלוש חלופות אלה:

- מכירת גרעין השליטה למשקיע אסטרטגי זר;
- מכירה בשוקי ההון בשני שלבים: בשלב הראשון ימכרו כל מניות בנק לאומי פרט לכמות הנדרשת לצורך שליטה בבנק. אם לאחר שלב זה תתגבש קבוצת שליטה שתקבל את היתר הנגיד ימכרו יתרת החזקות המדינה בשוק ההון. אם לא תתגבש קבוצת שליטה שתקבל היתר כאמור – יבחנו הדרכים למכירת יתרת החזקות. במסגרת זו תיבחן האפשרות להודיע כי מי שיחזיק במניות הבנק בשיעור מוגדר ושיג את היתר הנגיד לרכישת השליטה בבנק יוכל לרכוש מהמדינה במחיר קבוע מראש מניות נוספות, בשיעור שייקבע מראש;
- מכירת השליטה לגרעין שליטה מפוזר המורכב ממחזיקי מניות רבים (15-20) שיתקשרו בהסכם המסדיר את השתתפותם בגרעין השליטה.

בעקבות המלצות הועדה אשר הצביעו על החלופה הראשונה לעיל כחלופה המועדפת, נקטה נכסים מ.י. בפעולות לבחינת האפשרות למימוש החלופה של מכירה למשקיע זר אסטרטגי. למטרה זו נעזרה נכסים מ.י. בבנק השקעות זר (Merrill Lynch International). הניסיונות שנעשו במהלך שנת 2001 להביא למכירת גרעין השליטה למשקיע אסטרטגי זר לא עלו יפה, בין היתר על רקע שינויים במצב המדיני והביטחוני בישראל ובמצב הכלכלי בעולם בתקופה הנדונה.

משהתברר כי זה המצב, מתוך רצון לקדם את הפרטת הבנקים ולתרום לפעילות שוק ההון בישראל, החליט שר האוצר - מר סילבן שלום, ביחד עם נגיד בנק ישראל – ד"ר דוד קליין, כי הפרטת בנק לאומי תבוצע באמצעות שוק ההון.

המדינה מחזיקה כיום ב-41.73% מהונו של בנק לאומי. המחזיקים העיקריים האחרים בבנק לאומי הינם: שלמה אליהו אחזקות בע"מ וחברות בנות וקשורות - 10%, קבוצת מגדל אחזקות ביטוח ופיננסים בע"מ - 9.5%, אוצר התיישבות היהודים בע"מ וחברת י.ק.ט. לנאמנות בע"מ - 5.07%, קרנות וקופות של קבוצת בנק הפועלים בע"מ - 5.75%.

ההחלטה על הפרטת בנק לאומי ללא דרישת קיומו של גרעין שליטה מזוהה בעל היתר שליטה מאת נגיד בנק ישראל, מהווה שינוי משמעותי בהנחת הבסיס המתווה את אופן פעילותו של הפיקוח על הבנקים בהקשר זה מזה שנים רבות. אין בישראל כיום, ולא היה בעשורים האחרונים, תאגיד בנקאי שאינו נשלט בידי גורם מזוהה כלשהו, אשר קיבל מהנגיד היתר לשלוט בתאגיד. שינוי זה מביא עימו את הצורך בבחינת היבטים שונים של המכירה באמצעות שוק ההון ללא קיומו של גרעין שליטה מזוהה. כן נדרשת בחינה של התאמת סביבת ההסדרה, הפיקוח, והבקרה על התאגידים הבנקאיים ועל המחזיקים באמצעי השליטה בהם, למצב חדש זה.

הדרישה לקיומו של גרעין שליטה מזוהה נועדה למנוע השפעת גורמים לא רצויים על ניהול התאגיד הבנקאי מכח החזקה במניותיו, את הסכנה שבשלטון מנהלים וניגודי העניינים העלולים להתלוות אליו, וסכנות ליציבות התאגיד הבנקאי עקב חילופים ושינויים תכופים ומזדמנים בשליטה בתאגיד הבנקאי, בהרכב מוסדותיו ובמיוחד הדירקטוריון שלו, והעדפת שיקולים קצרי טווח על ידי שולטים מזדמנים. כמו כן, ניתן משקל לקיומה של "כתובת" מזוהה אליה ניתן לפנות במקרים של קשיים ושיבושים בפעילותו של תאגיד בנקאי, לרבות צורך בהון נוסף וכיוצא באלה. מעבר לכך, עצם הצורך בקבלת היתר שליטה, הינו כלי הסדרתי-פיקוחי על התאגיד הבנקאי ובמיוחד על בעלי מניותיו, בהינתן היכולת להתנות את מתן ההיתר בתנאים.

ברור אפוא כי כאשר יש כוונה להפריט את הבנק ללא מכירת גרעין שליטה למי שיקבל לכך היתר מוקדם מאת נגיד בנק ישראל, מתעורר הצורך להסדיר את הנושאים האמורים או לפחות את חלקם בדרך אחרת, בעיקר במסגרת שינויים בחקיקה והוראות ניהול בנקאי תקין. זאת, מבלי לגרוע מהצורך החוקי בקבלת היתר להפעלת שליטה והחזקה משותפת בתאגיד בנקאי, בנסיבות המחייבות זאת על פי הדין הקיים.

לבחינת הצעדים הנדרשים בהקשר זה, לרבות שינויי החקיקה, מונתה ועדה זו (כתב המינוי מצורף כנספח לדו"ח זה). הועדה התמקדה בדיוניה ובהמלצותיה בהגברת הפיקוח

על התאגיד הבנקאי ובעלי מניותיו בהעדר גרעין שליטה מזוהה בעל היתר מאת הנגיד, ובהבטחת ניהולו התקין במצב דברים זה. הועדה לא התמקדה בנושא הריכוזיות והתחרותיות בשוק ההון בכלל, ובענפי הבנקאות והביטוח בפרט, וזאת מתוך ההבנה כי על דעת שר האוצר ונגיד בנק ישראל יש להתייחס לנושא זה בנפרד ובהרחבה.

המלצות הועדה נסבות על שינוי חקיקה, מאחר והשינויים, ככל שנדרשים, בהוראות ניהול בנקאי תקין, יעשו בדרך הקבועה לכך על פי פקודת הבנקאות, 1941.

## המלצות הועדה ודברי הסבר

המלצות הועדה להלן עוסקות בהרחבת הפיקוח והבקרה על התאגידים הבנקאיים ובעלי המניות בהם על דרך של שינויי חקיקה. אף שהצורך בהמלצות עלה על רקע הכוונה למכור את בנק לאומי ללא מכירת מניות לשולט מזוהה שקיבל היתר שליטה מאת הנגיד, הועדה סבורה כי את חלקן הגדול יש ליישם גם בתאגידים בנקאיים שבהם קיים גרעין שליטה. בחלק מהנושאים שלגביהם ההמלצות הן כלליות, הדבר נובע מהשקפת הועדה שיש מקום לשינוי דפוסי ההסדרה ביחס לכל התאגידים הבנקאיים. בנושאים אחרים, המוסדרים כיום באמצעות תנאים בהיתרי השליטה, מוצע לעגן את ההסדרה בחקיקה, זאת משום שיש להעדיף, כאשר קיימת מדיניות כללית, הסדרה בחקיקה על פני הסדרה בגדרם של תנאים בהיתרי שליטה. בהתאם לכך, ככלל, ההמלצות שלהלן חלות על כל תאגיד בנקאי, אלא אם צוין במפורש כי המלצה מסוימת תחול רק על תאגיד בנקאי ללא גרעין שליטה מזוהה בעל היתר הנגיד.

### 1. הצורך בקבלת היתר מהנגיד יחול על החזקה בשיעור שמעל 5%

החזקה של יותר מ-5% מאמצעי השליטה בתאגיד בנקאי תהיה חייבת בהיתר מאת הנגיד, וזאת לעומת המצב היום שבו רק החזקה מעל 10% מחייבת היתר כאמור. בעת בחינת הבקשה למתן ההיתר יובא בחשבון, בין היתר, השיקול האם מבקש ההיתר ראוי להיכלל בגרעין שליטה, והשלכת מתן ההיתר המתבקש על השולט - קיים או עתידי - בתאגיד הבנקאי.

מי שמחזיק כיום יותר מ-5% מאמצעי השליטה בבנק ולא נדרש להיתר מאת הנגיד, יוכל להמשיך להחזיק את אמצעי השליטה שברשותו ללא קבלת היתר, אולם לא יוכל לרכוש אמצעי שליטה נוספים כלשהם, ללא היתר הנגיד, אם לאחר הרכישה תעלה החזקתו מעל לשיעור של 5%. הוראת המעבר לא תחשב כהיתר לעניין אמצעי השליטה שהוא הזכות למינוי דירקטורים.

### דברי הסבר:

הניסיון מלמד כי בדרך כלל משקיע המבקש להגדיל את שיעור החזקותיו מעבר ל-5% מאמצעי השליטה, אינו פועל כמשקיע פיננסי רגיל. לפיכך, רצוי להקדים את בדיקתו כבעל אמצעי שליטה כבר בשלב זה. לדבר משנה חשיבות בתאגיד בנקאי ללא גרעין שליטה בעל היתר מאת הנגיד, שבו ההחזקה במניות צפויה להיות מפוזרת יותר מאשר

בתאגיד בנקאי עם גרעין שליטה. במקרה כזה גם להחזקה בשיעורים נמוכים יחסית פוטנציאל השפעה גדול.

על מנת שלא לפגוע במחזיקים הנוכחיים בשיעורי החזקה המצריכים היתר לפי התיקון המוצע, אולם לא הצריכו היתר עד עתה, מוצעת הוראת מעבר ולפיה מחזיקים אלה יוכלו להמשיך ולהחזיק באמצעי השליטה מבלי להיזקק להיתר הנגיד, ובלבד שלא ירכשו מעתה ואילך אמצעי שליטה נוספים כלשהם בלא היתר הנגיד, כל עוד החזקותיהם יעלו על 5%. הוראת המעבר לא תחשב כהיתר להחזיק בזכות למינוי דירקטורים או כהיתר למנות דירקטורים, וזאת מבלי לפגוע, כמובן, בזכותם להצביע מכח אמצעי השליטה שבידם, גם באסיפות כלליות שעניינן מינוי דירקטורים.

## 2. שיתוף פעולה לצורך מינוי דירקטור יחייב היתר מהנגיד

בנוסף לדרישת החוק להיתר נגיד כתנאי להחזקת אמצעי שליטה בשיעור העולה על 5%, המתייחסת גם להחזקה משותפת עם אחרים בשיתוף פעולה דרך קבע, תותנה גם גרימה למינוי דירקטור בתאגיד בנקאי, בדרך של הסכמה בין שניים או יותר לעניין הצבעה בעד דירקטור מסויים, ולו חד פעמית, בקבלת היתר הנגיד.

### דברי הסבר:

על פי הוראות ניהול בנקאי תקין המספר המרבי לדירקטורים בתאגיד בנקאי הוא 15. בדירקטוריון המונה 15 חברים, או פחות, יש אפוא לכל בעל זכות למינוי דירקטור, או לכל הממנה דירקטור, יותר מ-5% מהזכות למינוי דירקטור, זכות הנחשבת כאחד מאמצעי השליטה לפי החוק. זכות זו, בהתאם למוצע, תהא טעונה היתר.

על פי ההגדרות הקבועות בחוק היום, שיתוף פעולה חד פעמי עם אחר, שאינו שיתוף פעולה דרך קבע, לרבות הסכמה חד פעמית עם אחר לעניין אופן ההצבעה, עשוי שלא להכלל במקרים המחייבים קבלת היתר הנגיד. כדי למנוע מצב בו מספר בעלי מניות בתאגיד הבנקאי יפעלו בשיתוף פעולה חד פעמי ויגרמו לבחירת דירקטורים בתאגיד, ובכך ישיגו יכולת השפעה מהותית בתאגיד הבנקאי ללא בקרה וללא פיקוח, מוצע להחיל את דרישת ההיתר גם ביחס למי שגרם לבחירת דירקטור בדרך של הסכמה עם אחרים, ולו חד פעמית, לעניין אופן ההצבעה. דרישת ההיתר לא תחול על הצעת מועמדים ושימוש בקולות ההצבעה של המחזיק באמצעי שליטה בתאגיד הבנקאי, בלבד.

### 3 . משקיעים מוסדיים

משקיעים מוסדיים (קופות גמל וקרנות נאמנות), שבשליטת תאגיד בנקאי אחד, לא יחזיקו ביחד יותר מ-5% מאמצעי השליטה של תאגיד בנקאי אחר (זאת לעומת המצב הקיים היום שבו ההגבלה מתייחסת לשיעור של יותר מ-10%).

משקיעים מוסדיים כאמור המחזיקים כיום יותר מ-5% מאמצעי השליטה בתאגיד בנקאי אחר, יוכלו להמשיך להחזיק את אמצעי השליטה ללא קבלת היתר, אולם לא יוכלו לרכוש אמצעי שליטה נוספים כלשהם, אם לאחר הרכישה תעלה החזקתם מעל לשיעור של 5%. הוראת המעבר לא תחשב כהיתר לעניין אמצעי השליטה שהוא הזכות למינוי דירקטורים.

#### דברי הסבר:

אף שנקבעו הוראות הפרדה שונות בין התאגידים הבנקאיים לבין המשקיעים המוסדיים הקשורים להם ("חומות סיניות"), לתאגיד הבנקאי עדיין קיימת השפעה, ולו עקיפה, על המשקיעים המוסדיים הקשורים לו. על מנת למזער את אפשרות התממשות ניגודי עניינים ומעורבות של תאגיד בנקאי בתאגיד בנקאי אחר באמצעות המשקיעים המוסדיים הקשורים אליו, הוגבלה החזקת משקיעים מוסדיים (קופות גמל וקרנות נאמנות), שבשליטת תאגיד בנקאי אחד, באמצעי השליטה של תאגיד בנקאי אחר לשיעור של 10%. מוצע להפחית את השיעור המותר מ-10% ל-5% מאותם נימוקים שהביאו להמלצה להפחתת שיעור ההחזקה של מחזיק "רגיל" המצריך היתר מ-10% ל-5%, ועיקרם מידת ההשפעה הניכרת והמשמעות הכרוכה בהחזקת יותר מ-5% מאמצעי השליטה בתאגיד בנקאי.

גם לעניין זה מוצעת הוראת מעבר ולפיה משקיעים מוסדיים שהחזקותיהם כיום עולות על 5% יוכלו להמשיך ולהחזיק באמצעי השליטה שבידם אך לא יוכלו להוסיף ולרכוש אמצעי שליטה כלשהם כל זמן ששיעור החזקותיהם עולה על 5%. הוראת המעבר לא תחשב כהיתר לעניין אמצעי השליטה שהוא הזכות למינוי דירקטורים.

### 4 . החזקה הדדית של הבנקים

קבוצה בנקאית (לא כולל משקיעים מוסדיים כאמור בסעיף 3) לא תחזיק ביותר מ-1% מאמצעי השליטה בתאגיד בנקאי אחר. סך החזקות של תאגיד בנקאי בתאגידים בנקאיים אחרים לא יעלה על 5% מהון התאגיד הבנקאי. הוראה זו לא תחול ביחס לשליטה בלבדית והחזקה של יותר מ-50% מכל סוג של אמצעי השליטה בתאגיד בנקאי אחר, על פי היתר מאת הנגיד.

תאגיד בנקאי שמחזיק כיום יותר מ-1% מאמצעי השליטה בתאגיד בנקאי אחר (אך פחות מ-50%) או שסך החזקותיו בתאגידים בנקאיים אחרים עולה על 5% מהונו, יוכל להמשיך להחזיק את אמצעי השליטה, אולם לא יוכל להוסיף ולרכוש יותר אמצעי שליטה כלשהם, ללא היתר הנגיד, אם לאחר הרכישה יעלו החזקותיו על השיעורים המרביים האמורים.

### **דברי הסבר:**

מוצע להגביל במפורש בחוק החזקה של קבוצה בנקאית בתאגיד בנקאי אחר או בתאגיד החזקה בנקאי אחר אלא במקרים המפורטים בהמשך. ההגבלה נועדה למנוע השפעה של ניגודי עניינים בין תאגידים בנקאיים על דרך התנהלותו של תאגיד בנקאי, למנוע שיתופי פעולה בין תאגידים בנקאיים שיגרמו לצמצום התחרות, למנוע קיזוז הון מהמערכת הבנקאית, וכן למנוע מצבים בהם תאגיד בנקאי הוא בעל מניות מיעוט בתאגיד, אך במצב כשל ייאלץ לפעול כ"כיס עמוק" לכיסוי ההפסדים.

ההחזקה של תאגיד בנקאי בתאגיד בנקאי אחר, תותר רק במקרים הבאים:

א. שליטה בלבדית של התאגיד הבנקאי בתאגיד הבנקאי המוחזק, אשר יחד עימה החזקה בלבדית של יותר ממחצית מכל סוג של אמצעי השליטה וזאת כמובן על פי היתר הנגיד. כלומר, התאגיד הבנקאי המוחזק הוא חלק מאותה קבוצה בנקאית.

ב. ההחזקה אינה עולה על אחוז אחד מכל סוג של אמצעי השליטה בתאגיד המוחזק וסך החזקות בתאגידים כאמור אינו עולה על 5% מהון התאגיד הבנקאי המחזיק: החזקה כזו הינה בהיקף קטן יחסית, מתוך ההנחה שבשיעור החזקות נמוך החששות שצוינו לעיל לא יתממשו. עם זאת היא תאפשר לתאגידים הבנקאיים להחזיק בניירות ערך של תאגידים בנקאיים אחרים, למשל - לצורך פעילות ופיתוח של מכשירים פיננסיים נגזרים.

ההוראה האמורה לא תחול על שעבוד אמצעי שליטה בתאגיד בנקאי אחר, וזאת על מנת שלא לפגוע בנוהג של שעבוד תיקי ניירות ערך כבטוחה לאשראי, תיקים הכוללים,

בין היתר, גם אמצעי שליטה בתאגידים בנקאיים אחרים. כאשר שיעור אמצעי השליטה המשועבדים יעלה על 5%, יזדקק התאגיד הבנקאי מקבל השעבוד להיתר הנגיד לפי סעיף 34.

גם לעניין זה מוצעת הוראת מעבר ולפיה תאגיד בנקאי אשר מחזיק כיום באמצעי שליטה בתאגיד בנקאי אחר בשיעור העולה על השיעורים המרביים, יהיה רשאי להמשיך ולהחזיקם ובלבד שלא ירכוש אמצעי שליטה נוספים כלשהם שיביאוהו לחריגה משיעורים אלה.

## 5. חובת הדיווח לבנק ישראל על החזקת אמצעי שליטה

לגבי תאגיד בנקאי או תאגיד החזקה בנקאי שאין בו שולט שקיבל היתר שליטה, תוטל חובת דיווח על המחזיק ביותר מ-2.5% מאמצעי השליטה. הדיווח יימסר למפקח על הבנקים ולתאגיד. הנגיד יהיה רשאי לקבוע, לגבי תאגיד בנקאי מסוים, שיעור החזקה שונה המחייב דיווח, ובלבד שהשיעור שייקבע לא יפחת מ-1%.

בתאגיד בנקאי או בתאגיד החזקה בנקאי הנשלט בידי מי שקיבל היתר שליטה תחול חובת הדיווח האמורה משיעור החזקה הגבוה מ-5%.

### דברי הסבר:

בתאגיד בנקאי הנשלט בידי מי שקיבל היתר שליטה תיקבע חובת הדיווח החל משיעור החזקה של 5%, לעומת השיעור של 10% הקיים כיום, וזאת בהתאמה להפחתה המוצעת בשיעור החזקה המחייב את היתר הנגיד מ-10% ל-5%.

בתאגיד בנקאי שאין בו שולט שקיבל היתר שליטה גם שיעורים נמוכים מאוד של החזקה יכולים להיות משמעותיים ועלולים להתהוות מוקדי כוח בלתי מזהים. על מנת לאפשר מעקב טוב יותר אחר מערך הכוחות ופעולות בעלי המניות בהצבעות (במיוחד בתהליכי בחירת הדירקטורים) מוצע לקבוע חובת דיווח למחזיקים יותר מ-2.5% מאמצעי השליטה בתאגיד בנקאי. מאחר ויתכנו מצבים בהם גם החזקה נמוכה משיעור זה תהיה בעלת משמעות לעניין הנימוקים האמורים, מחד, ומאידך יתכנו מצבים בהם לא יהיה דרוש דיווח כאמור גם לגבי החזקה בסדרי גודל אלה, מוצע להסמיך את הנגיד לשנות את השיעור הדרוש דיווח, ובלבד ששיעור זה לא יפחת מאחוז אחד, והכל ביחס לתאגיד בנקאי מסוים.

## 6. הוראות מיוחדות לעניין הרכב הדירקטוריון ודרכי בחירתו

בתאגיד בנקאי שאין בו שולט שקיבל היתר שליטה, לא יכהן כדירקטור אדם המחזיק ביותר מ-1% מאמצעי השליטה וכן מי שקשור עימו בקשרי משפחה או בקשרים עסקיים, ללא היתר מהמפקח. היתר הנגיד להחזקת אמצעי שליטה ולמינוי דירקטור, יכול שיכלול, במקרים המתאימים, גם התייחסות לנושא זה.

הליך הבחירה של דירקטורים בתאגיד בנקאי כאמור, יעשה בדרך של הצבעה על כל מועמד לכהונת דירקטור בנפרד ולא תובא להצבעה רשימת מועמדים כלשהי כמקשה אחת.

בתאגיד בנקאי כאמור לא יהיו חברי הדירקטוריון רשאים לצרף חברים לדירקטוריון.

נושאי משרה בתאגיד כאמור לא יפעלו בדרך כלשהי לקידום או למניעת כהונת אדם כדירקטור, פרט להצעת מועמדותם הם לכהן כדירקטורים.

בתאגיד בנקאי כאמור, יישלח אל המפקח על הבנקים פרוטוקול האסיפה הכללית אשר דנה במינוי דירקטורים, כאמור בסעיף 7 להלן, בתוך 10 ימים מקיומה.

### דברי הסבר:

פיזור המניות בתאגיד בנקאי שאין בו שולט שקיבל היתר שליטה, עשוי להותיר השפעה מהותית גם בידי מחזיקים שהחזקותיהם אינן בשיעור המחייב קבלת היתר מהנגיד. ללא הוראה זו, קיים חשש כי אותם מחזיקים יוכלו להביא לכך שהם עצמם, או בעלי זיקה אליהם, ימונו כדירקטורים. מוצע אפוא שבכל מקרה לא יוכלו אותם מחזיקים להביא לבחירה של עצמם או של קרוביהם או הקשורים עמם בעסקים, אלא בהיתר המפקח, או כמובן, בהיתר הנגיד להחזקת אמצעי שליטה, שיכלול אישור למינוי דירקטורים בשיעור שייקבע באותו היתר.

במטרה למנוע היווצרות השפעה מהותית ללא קבלת היתר, מוצע שההצבעה באסיפה הכללית על בחירת הדירקטוריון תעשה ביחס לכל מועמד לדירקטוריון בנפרד ולא תועלה להצבעה רשימת מועמדים כמקשה אחת. דבר זה יותיר בידי בעלי המניות חופש רב יותר בבחירת דירקטורים ראויים ויחליש את פוטנציאל השליטה וההשפעה בפועל של בעלי מניות משמעותיים, אשר לא קיבלו היתר הנגיד, על הרכב הדירקטוריון.

האיסור על ההנהלה להיות מעורבת בקידום או במניעת כהונת אדם כדירקטור, נועד למנוע שליטה מעשית של ההנהלה בתאגיד הבנקאי בדרך של השפעה על הרכב הדירקטוריון. האיסור המקביל על הדירקטורים והאיסור על צרוף דירקטורים לדירקטוריון על ידי חברי הדירקטוריון, נועד למנוע את הנצחת כהונת הדירקטוריון המכהן. לעניין זה, כמובן, מותר לדירקטור להציע את מועמדותו כדירקטור.

על מנת לאפשר את זיהוי הגורמים העיקריים שהשפיעו על בחירת הדירקטוריון ובמטרה להקטין את האפשרות של היווצרות "קואליציות" לצורך תיאום אופן ההצבעה, מוצע לקבוע כי לאחר קיום אסיפת בעלי מניות ישלח התאגיד הבנקאי למפקח דיווח ובו פרטים לגבי האסיפה בה נבחרו חברי הדירקטוריון.

## **7. פירוט המשתתפים באסיפה הכללית וסמכות לדרוש מידע נוסף**

בפרוטוקול האסיפה הכללית של תאגיד בנקאי יפורטו שמות המשתתפים ושמות המצביעים, שיעור ההחזקות מכוחן הצביעו ואופן ההצבעה ביחס להצבעות שעניין מינוי דירקטורים או הפסקת כהונתם, עסקאות עם בעלי עניין, אישור מיזוג, שינוי מסמכי ההתאגדות, וחלוקת רווחים. המפקח יהיה רשאי לדרוש מהמשתתפים באסיפה כללית מידע על זהותם, שולחיהם והשולטים בהם.

### **דברי הסבר:**

במטרה לאפשר למפקח על הבנקים לזהות גורמים המשפיעים על ניהול ענייני התאגיד הבנקאי בדרך שעשויה לעלות כדי שליטה בפועל ללא היתר שליטה מאת הנגיד, מוצע כי בפרוטוקול האסיפה הכללית יזוהו המשתתפים באסיפה ואופן הצבעתם ולמפקח תהיה סמכות לדרוש מידע בדבר המחזיקים הסופיים מטעמם הם פועלים, וזאת לגבי כל מי שהשתתף בהצבעה, מכח כל שיעור החזקה שהוא במניות התאגיד הבנקאי.

## **8. אישור מינוי נושאי משרה בתאגיד בנקאי על ידי המפקח**

כהונת אדם כנושא משרה בתאגיד בנקאי, או כמבקר פנים, תותנה בהסכמת המפקח על הבנקים או בהחלטתו שלא להתנגד למינוי. בהפעלת סמכותו זו יביא המפקח בחשבון את התאמת המועמד לתפקיד, לרבות ניסיונו העסקי, יושרו, יושרתו וקשריו עם התאגיד הבנקאי ונושאי משרה בו.

לגבי תאגיד בנקאי הנשלט בידי מי שקיבל היתר שליטה, הסמכות תוגבל ביחס לכהונת דירקטורים, המנכ"ל ומבקר הפנים.

הסכמת המפקח תידרש גם לעניין בחירת דירקטור ליושב ראש הדירקטוריון, וזאת בכל התאגידים הבנקאיים.

### **דברי הסבר:**

מוצע לחייב כל תאגיד בנקאי למסור הודעה מראש למפקח על הבנקים על כוונה למנות נושא משרה, יו"ר דירקטוריון או מבקר פנים של התאגיד הבנקאי, ולהתלות את המינוי בכך שהמפקח על הבנקים לא יתנגד לו.

הליך זה של אישור מועמדים לכהונה כנושאי משרה בבנקים (הידוע כבדיקת "fit and proper") מקובל כיום כחלק מסטנדרטים בסיסיים לפיקוח נאות, והינו כלי בקרה ואכיפה לגבי איכות הניהול בבנק.

בתאגידים בנקאיים הנשלטים בידי מי שקיבל היתר שליטה, הגורמים השולטים, היוזמים למעשה את מינויים של נושאי המשרה, נבדקו ונמצאו מתאימים. לפיכך מוצע להסתפק לגבי תאגידים אלו באישור המפקח לדירקטורים, לרבות היו"ר, המנכ"ל ומבקר הפנים, ולא להתנות כהונה של נושאי משרה נוספים באישור המפקח.

### **9. מינוי דירקטורים במקרה של ירידה מהמספר הראוי לחברי דירקטוריון בתאגיד בנקאי**

אם פחת מספר הדירקטורים בתאגיד בנקאי מהמספר הראוי שקבע המפקח לאותו תאגיד בנקאי, ולאחר שניתנה לתאגיד הבנקאי ולבעלי מניותיו הזדמנות להשלים את הרכב הדירקטוריון למספר הראוי ולא נעשה כן - ימונו דירקטורים להשלמת המספר הראוי, בידי ועדה ציבורית מיוחדת שתמונה לעניין זה. הועדה תמונה על ידי הנגיד ותמנה חמישה חברים בהם יתקיימו מבחני אי התלות וכן תנאי הכשירות המקצועית הנדרשים מדירקטור חיצוני בתאגיד בנקאי.

### **דברי הסבר:**

ניהול תקין של תאגיד בנקאי מחייב קיומו של דירקטוריון שמספר חבריו המזערי מותאם לגודל הבנק, אופיו והיקף פעילותו. מספר החברים הראוי יקבע על ידי המפקח. יתכן מצב, במיוחד בתאגיד בנקאי שאין בו שולט שקיבל היתר שליטה, כי מספר הדירקטורים יפחת מהמספר הראוי. בתאגיד בנקאי כאמור, אין שולטים היוזמים את מינויים של הדירקטורים, ויהיה בו מאידך, פיזור רב יותר של בעלי מניות אשר לא רשאים, ללא היתר מתאים, להגיע להסכמים עם בעלי מניות אחרים על אופן הצבעתם, כך שיתכנו מצבים מעין אלה.

לפיכך, מוצע כי אם פחת מספר הדירקטורים מהמספר המזערי הראוי שקבע המפקח לאותו תאגיד בנקאי, ימונו הדירקטורים החסרים בידי ועדה ציבורית מיוחדת שתמונה לעניין זה. המסגרת המוצעת לוועדה הציבורית למינוי דירקטורים, דומה במתכונתה לוועדה למינוי דירקטורים בהתאם לחוק המניות הבנקאיות שבהסדר (הוראת שעה), התשנ"ד-1993, שמטרתה מינוי דירקטורים בלתי תלויים.

המטרה היא לאפשר, ככל הניתן, מינוי דירקטוריון על ידי בעלי המניות ולא באמצעות הוועדה, ולכן תיקבע - פרט לנסיבות בהן יתחייב מינוי מיידי - תקופת המתנה בת שלושה חודשים להשלמת המספר הראוי על ידי בעלי המניות בתאגיד הבנקאי, לפני מינוי דירקטורים על ידי הוועדה.

## 10. הרחבת סמכויות הנגיד לפעול כנגד מי שפעל ללא היתר

לנגיד תינתנה סמכויות לפעול, אם היה סבור שפעולה הטעונה היתר נעשתה ללא היתר. בין השאר תינתן לנגיד הסמכות להשעות את זכות הצבעה של מי שפעל כאמור, לקבוע שקולות הצבעה של מי שפעל כאמור לא יימנו ביחס החלטות שהובאו לאסיפה הכללית, לבטל מינוי דירקטורים שמונו עקב מעשיו של מי שפעל כאמור, ולהורות על מכירת אמצעי השליטה שבידי מי שפעל כאמור. על החלטות אלו של הנגיד ניתן יהיה לערער בבית המשפט.

### דברי הסבר:

כיום רשאי הנגיד לדרוש מגורם שפעל ללא היתר למכור את אמצעי השליטה, אך לא נקבעה התייחסות באשר לשימוש שנעשה כבר בזכויות ההצבעה בתקופה שעד המכירה. השינוי מקנה סמכות לנגיד גם למנוע את אפשרות השימוש בזכויות ההצבעה

באמצעי שליטה אלה ולנטרל את תוצאות השימוש בזכויות ההצבעה, ואף לבטל מינוי דירקטורים שמונו מכוחן. תיקון זה נועד למנוע ממי שפעל ללא היתר את היכולת המעשית לשלוט או להשפיע על פעילות התאגיד הבנקאי, ולאפשר לנגיד לפעול כנגד תוצאות מעשים אלה.

#### **11 . פיטורי דירקטור, מנהל עסקים או בעל זכות חתימה**

תורחב סמכותו של המפקח להורות על הפסקת כהונת דירקטור, מנהל עסקים או בעל זכות חתימה, במצב שבו התאגיד הבנקאי נדרש על ידי המפקח לתקן פגמים, עליהם הצביע המפקח, ולא עשה זאת בתקופה שניתנה לו לתיקונם. זאת בהבדל מהמצב הקיים שבו הסמכות מוגבלת להתלייה או הגבלה על סמכויותיהם של האמורים לעיל.

#### **דברי הסבר:**

כיוון שבמקרים מסויימים, התלייה או הגבלת הסמכויות אינה נותנת מענה מספיק, מוצע להרחיב את סמכות המפקח כאמור.

#### **המשך תהליך המכירה של מניות בנק לאומי**

בשל הנחיצות בהתאמת סביבת ההסדרה לתאגידי בנקאיים שאין בהם שולט שקיבל היתר שליטה, רואה הועדה לנכון להתייחס כחלק מהמלצותיה לאפשרות המשך הליך ההפרטה של בנק לאומי, עוד טרם תושלם מלאכת החקיקה המיישמת את המלצות הועדה.

עמדת הועדה הינה כי אין למכור, בשלב זה, יותר מ-6% עד 7% מהון המניות המונפק והנפרע של הבנק ובאופן שיתרת החזקות המדינה בבנק לא תפחת, לאחר כל דילול שהוא (למעט דילול הנובע מהנפקת הון משני עליון שאישר המפקח על הבנקים בשנת 2002), מהשיעור של 34.73% מהון המניות. מכירה זו תבוצע רק לאחר אישור המלצות הועדה על ידי הממשלה. המשך המכירה ייעשה רק לאחר שתושלם החקיקה המעגנת את המלצות הועדה.

