

הכנסת השמונה-עשרה

הצעת חוק של חברי הכנסת

עינת וילף
חיים אורון
אמנון כהן
משה גפני
עמיר פרץ
מירי רגב
כרמל שאמה
יוחנן פלסנר
גאלב מג'אדלה
ציון פיניאן
ניצן הורוביץ
אריה אלדד
דב חנין
מרינה סולודקין
דוד אזולאי
אברהם מיכאלי
נסים זאב
אילן גילאון
מאיר שטרית
משה (מוץ) מטלון
נחמן שי
זאב בילסקי
אחמד טיבי
אריה ביבי
ציפי חוטובלי
אלי אפללו
יעקב אדרי
מסעוד גנאים
שלמה מולה
יצחק וקנין
אורי אריאל
שי חרמש
מגלי והבה
אורי אורבך
ישראל חסון
רוברט טיבייב
איתן כבל

**הצעת חוק הגברת התחרותיות וצמצום סיכונים בפעילות קבוצות
עסקיות, התש"ע-2010**

"אדם" – לרבות תאגיד ולרבות אדם קשור אליו ;

"אדם קשור" - אדם הנשלט על ידי אחר, אדם השולט באחר, או אדם הנשלט על ידי השולט באחר, והכל בין במישרין ובין בעקיפין ;

"אמצעי שליטה" - כל אחד מאלה : (1) זכות ההצבעה באסיפה כללית של חברה ; (2) הזכות למנות דירקטור של חברה ; (3) הזכות לקבלת דיבידנד בחברה ;

"בעל שליטה" – אדם המחזיק ביכולת לכוון את פעילותו של תאגיד, למעט יכולת הנובעת רק ממילוי תפקיד של דירקטור או משרה אחרת בתאגיד ; מבלי לגרוע מכלליות האמור חזקה על אדם שהוא שולט בתאגיד –

(1) אם הוא מחזיק מחצית או יותר מסוג מסויים של אמצעי שליטה בתאגיד ;

(2) אם הוא מחזיק בשלושים אחוזים או יותר מאמצעי שליטה בתאגיד ואין אדם המחזיק בשיעור גדול ממנו באמצעי שליטה ;

(3) אם הוא מחזיק בזכות למנות מנהל כללי בתאגיד ;

(4) אם הוא מחזיק ביכולת למנוע קבלת החלטה עסקית מהותית בתאגיד, זולת אם יכולת זו נובעת מהסכם בדבר הלוואה שנתן תאגיד בנקאי במהלך עסקיו הרגילים, או אם היכולת למנוע קבלת החלטות ניתנה לצורך הגנת מיעוט מקובלת בתאגיד ;

(5) אם הוא מחזיק ביכולת למנוע קבלת החלטה עסקית מהותית בתאגיד, זולת אם יכולת זו נובעת מהסכם בדבר הלוואה שנתן תאגיד בנקאי במהלך עסקיו הרגילים, או אם היכולת למנוע קבלת החלטות ניתנה לצורך הגנת מיעוט מקובלת בתאגיד ;

"דירקטור עצמאי" – כהגדרתו בחוק החברות, התשנ"ט – 1999.

"הועדה למינוי דירקטורים" – ועדה בת שלושה חברים אשר תמונה על ידי שר המשפטים בהתייעצות עם יושב ראש רשות ניירות ערך ועם הממונה על שוק ההון, ואשר תפקידה למנות דירקטורים עצמאיים לחברות הנמנות על קבוצה עסקית ואשר הציבור מחזיק בניירות ערך שלהן ;

"החזקה" – לבד או ביחד עם אחרים, במישרין או בעקיפין ;

"מוסד פיננסי" – כל אחד מאלה : תאגיד בנקאי, תאגיד החזקה בנקאי, תאגיד עזר בנקאי, מבטח, קרן להשקעות משותפות בנאמנות, קופת גמל מרכזית לפיצויים או לתגמולים, קרן פנסיה, חתם, מבצע וכל אדם הקשור למי מאלה ;

"קבוצה עסקית" – אשכול של חברות ציבוריות, שהשליטה בהן בשרשור נתונה בידי אדם אחד או בידי אדם אחד ואדם קשור לו ;

"תאגיד ריאלי" – תאגיד שנרשם בישראל, לרבות חברת חוץ, שאינו מוסד פיננסי והונו העצמי עולה על 200 מליון ₪.

2. צמצום הסיכונים המערכתיים בקבוצות עסקיות והגברת התחרות במערכת הפיננסית
- תאגיד ריאלי לא יחזיק יותר מ 4.9% מאמצעי שליטה במוסד פיננסי ישראלי ולא ימנה דירקטור במוסד פיננסי כאמור, והכל במישרין או בעקיפין.
3. מוסד פיננסי ישראלי לא יחזיק יותר מ 4.9% מאמצעי שליטה בתאגיד ריאלי ישראלי ולא ימנו דירקטור בתאגיד ריאלי, והכל במישרין או בעקיפין.
4. על אף האמור בחוק החברות או בתקנון של חברה יחולו על מינוי דירקטורים בחברות הנכללות בקבוצה עסקית והכלולות ברשימת "תל אביב 100" הוראות אלה:
- (א) זכותו של בעל שליטה בקבוצה עסקית למנות דירקטורים בחברה הנכללת בקבוצה עסקית (להלן: "חברה כלולה") לא תעלה על שיעור חלקו היחסי המשורשר של בעל השליטה בהון המניות של החברה הכלולה;
- (ב) הועדה למינוי דירקטורים תמנה דירקטורים עצמאיים למילוי החסר במספר הדירקטורים בחברה הכלולה בקבוצה עסקית.
5. על אף האמור בפקודת מס הכנסה, שיעור המס אשר יחול על חלוקת דיבידנד מרווחי חברה הכלולה בקבוצה עסקית – יהיה שווה למס על דיבידנדים לבעלי מניות מן הציבור.
6. תחילת תוקפם של חוק זה סעיפים 2, 3 ו-5, תהיה ביום 1 בינואר 2015. תחילת תוקפם של יתר סעיפי החוק תהיה ביום 1 בינואר 2011.

דברי הסבר

המשק הישראלי מתאפיין בריכוזיות גבוהה, הבאה לידי ביטוי בכך שמשפחות בודדות שולטות על המשק כולו. הדבר מביא לסכנה של ממש לגבי היציבות הפיננסית של המשק, וכן משקף את התרחבות הפערים הכלכליים והחברתיים באוכלוסייה הישראלית.

בדו"ח בנק ישראל לשנת 2009 נכתב כי המשבר הפיננסי הגלובלי של 2008-2009 הביא לדיון ער בעניין הגברת הרגולציה בתחום היציבות הפיננסית והרחבתה לאפיקים חדשים של פעילות השווקים. תוצאותיו הקשות של המשבר התבטאו בחשיפת הסדקים העמוקים ביסודות המערכת הפיננסית ובהבנתנו את הסיכונים הגלומים בה. כפועל יוצא הפך המושג של סיכון מערכתי למהותי בשיח על

יציבותה וכושר הישרדותה של המערכת הכלכלית בכללותה. סיכון מערכתי הוא סיכון לקריסה של מערכת פיננסית או שוק בשלומותם ולא רכיבים בודדים. בבחינת השאלה אם מוסד נושא סיכון המצריך התערבות ציבורית, עומדת בפני מקבלי ההחלטות שתי שאלות מרכזיות. האם המוסד הוא גדול מכדי ליפול? או מורכב מכדי ליפול?

מחקרים מהשנים האחרונות הראו שמבני בעלות אלה הם הצורה השכיחה של הבעלות בחברות ישראליות מאז קום המדינה. כך גם בעשור האחרון: כעשרים קבוצות עסקיות, רובן משפחתיות, בעלות מבנה פירמידלי מובהק ממשיות לשלוט בחלק ניכר מהחברות הציבוריות בישראל (כ 25% מהחברות) וכמחצית מנתח השוק. מבחינת פיזור השליטה ישראל נמנית עם המדינות הריכוזיות בעולם המערבי, והיא אף קרובה, מבחינה זו, למדינות המתפתחות. הקבוצות העסקיות בישראל מאופיינות בפיזור ענפי רחב עם נטייה מובהקת להתמקדות במגזר הפיננסי, בבשלות גבוהה של החברות המסונפות אליהם, הן מלבינת הגיל והן מבחינת הגודל, בצמיחה נמוכה, וברמת מינוף פיננסי, ולכן גם ברמת סיכון גבוהות מאלו של החברות הלא מסונפות.

הניתוח של מבנה הבעלות במשק הישראלי מעלה מספר ממצאים חשובים להערכת הסיכון המערכתי שהקבוצות העסקיות נושאות.

- נמצא כי קיימת רשת הדוקה של קשרי גומלין בין המגזר הבנקאי לקבוצות העסקיות, כך שבעליהן, וגם הקבוצות עצמן, תואמים את הגדרת קבוצת הסיכון המהותית ביותר של לקוחות הבנקים-קבוצת הלווים הגדולים.
 - נמצאה מערכת עניפה של קשרי גומלין בין קבוצתיים, המתבטאת בבעלות משותפת או בישיבה בדירקטוריונים של חברות רבות.
 - לצד רמת הריכוזיות של הבעלות על הפירמות, נמצא כי אופי השליטה בקבוצות העסקיות הוא משפחתי.
 - בממוצע החברות המסונפות לקבוצות העסקיות אינן רווחיות יותר מחברות מסונפות והשוק מעריך אותן פחות.
- מבנה הבעלות וקשרי הגומלין הענפים עם מוסדות פיננסיים וריאליים מעלים את ההסתברות לאפקט SPILL OVER בעת כישלון, מקשים על הניתוח המידע לגבי פעילותן, ומכאן גם על הערכת סיכוניהם וזיקתם ליציבות הכלל מערכתית.

יודגש כי התעלמות מסוגיית הקבוצות העסקיות עלול להביא לאי הצלחתם של צעדי מדיניות שונים או לעיוות מטרותם ותוצאותיהם, וכתוצאה מכך – גם לפגיעה בתפקודן של המערכות הפיננסיות והריאליות בכללותן. עצם הפוטנציאל של הקבוצות העסקיות להפוך ל"גדולות מכדי ליפול" או ל"מורכבות מכדי ליפול", בדומה למוסדות בנקאיים, עלול להגביר את "הסיכון המוסרי", ובכך להביא לנטילת סיכוני יתר, המתחלקים בין כלל החוסכים במשק. לפיכך, בהסתמך על המוטיב העיקרי בהצעות של גופים בין-לאומיים לדרכי התמודדות עם סיכונים מערכתיים, ועל פי עקרונות הרגולציה החלה על התאגידיים הבנקאיים, יש לקדם את החוק המוצע.