

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



תאריך: א' בתמוז, תשע"ו 7/7/2016

סומן: כ-14-13240

לכבוד,

גב' דורית סלינגר

הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון

משרד האוצר

נכבדתי שלום רב,

הנדון: קריאה למפקחת על הביטוח שלא להעניק היתר שליטה לחברת Yango

Fujian הסינית בפניקס חברה לביטוח בע"מ

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:
התנועה קוראת לממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון (להלן: "המפקחת") שלא להעניק היתר שליטה לקבוצת Yango Fujian הסינית (להלן: "חברת יאנגו") לרכישת השליטה בחברת הביטוח והפיננסים "הפניקס".

התנועה מחזקת את עמידתה של המפקחת על האינטרסים של הציבור ביחס לשתי העסקאות הקודמות למכירת "הפניקס" אשר הובאו לאישורה, ומברכת את הבדיקות המקיפות אשר פורסם כי נעשו על ידה. כפי שנטען על ידי התנועה בעבר, אין לאפשר הענקת היתר שליטה בחברת ביטוח המחזיקה בחסכונות ענק של הציבור הישראלי לחברה סינית, אשר יכולות הפיקוח עליה תהיינה דלות. כמו כן, ולמען טובת הציבור הישראלי, יש להורות על ביזור השליטה בחברה, באופן דומה למתווה שהוחל על חברת "כלל ביטוח".

רקע

1. בתחילת השבוע, הודיעה קבוצת דלק כי ביום 30.6.16 נחתם מזכר הבנות בלתי מחייב עם חברת יאנגו לרכישת השליטה בחברת הביטוח והפיננסים "הפניקס".

2. זאת, לאחר שבחודש פברואר האחרון, בוטלה עסקת מכירת הפניקס לחברת פוסון הסינית, בין השאר בשל ההערכות השונות כי המפקחת לא תעניק לפוסון את ההיתר לשלוט בחברת הביטוח, כנדרש לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן: "החוק").

יוזכר כי המדובר היה בביטול שני של עסקה לרכישת הפניקס על ידי תאגיד זר (קדמה לה עסקת המכירה לחברת קושנר האמריקאית).

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



3. עוד יוער בהקשר זה, כי התנועה פנתה מספר פעמים למפקחת בדרישה כי זו לא תעניק היתר שליטה לחברות המדוברות – הן בשל החסרונות המשמעותיים במתן היתר שליטה לתאגיד זר, הן בשל חששות ספציפיים אשר נקשרו לכל אחת מהחברות והן נוכח הצורך לבזר את גרעיני השליטה בחברות הביטוח בישראל.
4. בהתאם לפניוטיה הקודמות בנושא, עניינו של מכתב זה בקריאה למפקחת על הביטוח לעשות שימוש בסמכותה שלא לאשר את מכירת גרעין השליטה לחברת יאנגו הסינית ולחייב את מכירת מניות החברה בדרך של הנפקה לציבור.
5. לעמדת התנועה, כפי שתפורט להלן, הענקת היתר השליטה לחברת יאנגו אינה עומד בקנה אחד עם טובת הציבור, הן מכיוון שמדובר בהעברת גרעין השליטה לבעל שליטה בודד והן מכיוון שספק אם קונגלורט סיני יפעל לטובת האינטרסים של כספי החוסכים בחברה. לפיכך, התנועה קוראת למפקחת שלא להעניק היתר שליטה לחברת יאנגו בפניקס, ומנגד לחייב את מכירת השליטה בחברה בדרך של מכירת המניות לציבור הרחב באמצעות הבורסה.
6. לצד זאת, המגעים השונים אשר ניהלה קבוצת דלק בשנים האחרונות מצביעים על כך שזו מעדיפה למכור את גרעין השליטה בחברת הפניקס לגורם בודד בכדי ליהנות מתקבולי "פרמיית שליטה" – המשולמת על פי רוב מעצם רכישת כלל השליטה בחברה. פרמייה זו לא תשולם ככל שמניות החברה יונפקו לציבור, כפי שנדרש לעמדת התנועה. לכן, מוצע כי המפקחת תשקול לשפות את קבוצת דלק במענק בגובה פרמיית השליטה, ותדרוש כי מניות הקבוצה יונפקו לציבור.

התשתית החוקית להחלטת המפקחת

7. לפי הוראות סעיף 32 לחוק, לשם העברת השליטה בחברת הפניקס יש צורך בקבלת היתר מהמונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, היא המפקחת על הביטוח.
8. בשקילת הבקשה להעניק היתר שליטה במבטח דוגמת הפניקס, המפקחת נדרשת להביא בחשבון את הסוגיות המפורטות בסעיף 17 לחוק.¹ כן, סעיף 32(ב1) לחוק מורה כי המפקחת תשקול את:

¹ בין השיקולים שעל המפקחת לשקול לפי החוק:
(1) תכניות הפעולה של המבקש וסיכויו להגשימן;
(2) התאמתם של נושאי המשרה בתאגיד המבקש, ובמקרה של מבטח חוץ – של מנהליו ומורשיו בישראל, לתפקידם;
(3) האמצעים הכספיים של התאגיד המבקש;
(4) האמצעים הכספיים והרקע העסקי של בעלי אמצעי השליטה בתאגיד המבקש;
(5) תכניותיו של המבקש לענין ביטוח משנה ולענין צוות עובדים מקצועיים וסיכויו להגשימן;
(6) תרומת מתן הרשיון לתחרות בשוק ההון, ובמיוחד לתחרות במשק הביטוח ולרמת השירות בו;
(7) המדיניות הכלכלית של הממשלה;

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



"[...] **התאמתו של המבקש לשלוט**, להחזיק כמות אמצעי שליטה כמבוקש, או להסכים לעניין הצבעה למינוי דירקטור, לרבות להפסקת כהונתו, ובכלל זה ניסיונו העסקי, עיסוקיו ועסקיו האחרים, **חוסנו הכלכלי, מהימנותו, וכן ההשלכות האפשריות של מתן ההיתר על השליטה, הקיימת או העתידית, במבטח או בסוכן התאגיד**"; (ההדגשות אינן במקור).

9. בנוסף, ביום 12.2.2014 פרסם אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר מסמך מנחה בדבר "מדיניות לשליטה בגוף מוסדי" לפיו יופעלו שיקולים אלה בבחינת מבקש וייקבעו תנאים נדרשים לשליטה על מנת: "[...] לממש את מטרות חוקי הפיקוח, ובהן הבטחת חוסנו הפיננסי של הגוף המוסדי, יציבות השליטה בו וניהולו התקין לאורך זמן".²

פירוק גרעיני השליטה

10. בפתח הדברים יצוין כי המציאות במשק הישראלי הוכיחה לא אחת כי **ההצדקות והרציונאליים בבסיס יצירת גרעיני השליטה אינם תקפים במשק הישראלי**. לצד החסרונות הברורים הטמונים בשליטה של בעל שליטה יחיד בכספי ציבור, ברי כי אין עוד הצדקה לשימור מציאות זו.

11. לעמדת התנועה, **במשק הישראלי נוצר מצב ייחודי בו קומץ אנשים פרטיים שולטים בגופים החזקים ביותר בכלכלה הישראלית, במקורות האשראי ובחסכונות הציבור הרחב לפנסיה**. כל זאת, באמצעות השקעה קטנה מאוד ביחס לסכומים האדירים המנוהלים על ידיהם.

12. נזכיר, כי בפנינו עסקה לפיה בעד תשלום של לפחות כ-1.8 מיליארד שקלים, תקבל חברת יאנגו שליטה בכספי ציבור של אזרחים ישראלים, אשר על פי פרסומים נאמדים במעל ל-160 מיליארד שקלים.³ ריכוזיות כה משמעותית בשליטה על כספי ציבור (וכנגד השקעה נמוכה יחסית של הון פרטי) מעוררת חששות באשר לאופן הניהול של כספי הציבור ומידת היכולת להבטיח כי אינטרס הציבור יישמר ויהיה זהה לאינטרסים של בעל השליטה.

13. גרעיני שליטה מנציחים מצב מעוות ולא בריא המקבע כשלים בענף הפיננסי. כך, בעלי שליטה המשקיעים הון ראשוני מצומצם ביחס להון המנוהל בגוף הפיננסי, הם שממנים את מרבית הדירקטורים ועשויים לפעול לטובתם האישית חרף פגיעה אפשרית בלקוחותיהם. כך, נפגע הציבור הרחב שקניינו וחסכונותיו מושקעים בגוף הפיננסי, נפגעת הכלכלה הישראלית ומעורערת יציבות המערכת הפיננסית והמשק כולו. השלכות אלו חמורות במיוחד **כשמדובר בגוף מוסדי אשר הרוב המוחלט של נכסיו והונו מורכבים מכספיו של הציבור**.

(8) טעמים שבטובת הציבור.

² משרד האוצר - אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון "מדיניות לשליטה בגוף מוסדי", 12.2.2014, בעמ' 2.
³ גיא רולניק "האם מבטחי מגדל, הפניקס וכלל ביטוח יכולים לישון בשקט?", **TheMarker**, 18.9.2015, <http://www.themarker.com/markerweek/thisweek/1.2733295>.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



14. בשנים האחרונות פעלה התנועה רבות, ועודנה פועלת, לקידום תהליך פירוק גרעיני השליטה בגופים מוסדיים ובתאגידיים בנקאיים, תוך עמידה על הכשלים והנזקים הנגרמים למשק כתוצאה משליטה ריכוזית בכספי הציבור הרבים המושקעים ומנוהלים על ידם.

15. כמצוין לעיל, אחד השיקולים אשר על המפקחת להעמיד לנגד עיניה במתן היתר שליטה הוא "טעמים שבטובת הציבור". לעמדת התנועה, שימור המציאות המאפשרת ליחידים, בעלי אינטרס פרטיים, לנהל את כספי הציבור ולשלוט בהם, עומדת בסתירה מוחלטת לאינטרס הציבור.

16. התנועה מאמינה כי יש לבזר את השליטה בגופים הפיננסיים כך שלא יהיה בעל שליטה המחזיק יותר ממספר אחוזים ספורים ממניות הגוף הפיננסי. לשם כך, התנועה סבורה כי בשלב הראשון יש למכור את מניות שליטת קבוצת דלק בפניקס באמצעות הבורסה לציבור הרחב, וזאת בדומה למתווה שהוחל על חברת כלל ביטוח.

17. יוזכר כי עמדת התנועה בנושא הובאה בפני המפקחת במספר הזדמנויות שונות ובין השאר אף בפני ועדת הכספים של הכנסת, בדיון שהתקיים ביום 13.5.2014, עת המפקחת עמדה בפני אישור עסקת מכירת גרעין השליטה בחברת "כלל ביטוח" לחברת JT Capital הסינית במקרה דומה. דיון זה התקיים עקב קריאה דחופה לקיומו מצד מספר חברי כנסת שתמכו בעמדת התנועה העקרונית, הן בנושא העסקה הקונקרטית לעיל והן בנושא גרעיני השליטה בגופים מוסדיים בכלל.

מכירת השליטה לתאגיד סיני

18. בעוד התנועה מתנגדת, כאמור, למכירת גרעין השליטה למשקיע בודד וקוראת לפירוק גרעיני השליטה במוסדות פיננסיים ככלל, לעמדת התנועה הסכנה שבמכירת השליטה בפניקס לתאגיד ששורשיו בסין הינה כפולה ומכופלת.

19. זאת, מכיוון שיכולת הפיקוח, האכיפה והשליטה של הרגולטור הישראלי בכל הנוגע לבעלי שליטה שהינם תאגידיים זרים בכלל, ותאגידיים מסין בפרט, פחותה משמעותית.

20. כאמור, סיכון זה מתעצם ככל שמדובר בחברות פיננסיות בכלל ובחברות ביטוח בפרט, בהן ההון העצמי של בעלי השליטה נמוך מאוד והדמוקרטיה התאגידית מעוותת בצורה העשויה לעודד נטילת סיכונים מופרזת. זאת, בעוד הכספים בסיכון הינם חסכוניות הפנסיה המהווים רשת הביטחון של רבים מאזרחי המדינה.

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



21. מבלי להעלות טענות ספציפיות כלפי חברת יאנגו, החששות מפני פגיעה משמעותית בחוסכים ובמשק הישראלי מתגברים עוד יותר לאור רמת המינוף הגבוהה המאפיינת תאגידי סיניים ורמת הסיכון הגבוהה בה נמצאים תאגידי החשופים בצורה נרחבת למשק הסיני; הממשל התאגידי והשקיפות התאגידיה הקלוקלת במגזר הפרטי הסיני לפי מדדים בינלאומיים; והשחיתות הרבה המאפיינת למרבה הצער את סין בכלל ואת המגזר העסקי בה בפרט.

22. לראייה, דו"ח McKinsey & Company (להלן: "מקינזי") מפברואר 2015 קובע כי **החוב בסין הוכפל פי שלוש⁴, בצורה מדאיגה, מאז שנת 2007** לרמה של כ-300% מהתל"ג.

23. חוב זה, לפי מקינזי, מדאיג מאוד משלוש סיבות עיקריות:

- א. מחצית ממנו נסמך על הלוואות המגובות בשוק הנדל"ן המסוכן של סין.
- ב. מחצית ממנו נסמך על בנקאות צללים שאינה מפקחת.
- ג. חובן של ממשלות רבות באזור הקשורות אליו אינו יציב.⁵

24. כיוון שיאנגו פועלת בשוק הסיני בצורה נרחבת, עולה חשש ליציבותה במידה ומשבר כלכלי מתמשך יפקוד את כלכלת המדינה.

25. בנוסף, השוואה בינלאומית שנתית בלתי תלויה אשר פרסם פרויקט Doing Business (מטעם הבנק העולמי) נכון לשנת 2015, הציב את סין במקום ה-132 מתוך 189 מדינות, בקטגוריית ההגנה על בעלי מניות המיעוט.⁶

26. הארגון בחן את היקף דרישות הגילוי המחייבות, מידת אחריות הדירקטורים בחברות, קלות הגשת תביעה מטעם בעלי מניות, היקף זכויות בעלי המניות, עוצמת הממשל התאגידי ומידת השקיפות התאגידיה. בשקלול הציונים מתחומים אלו נמצא, כאמור, כי **תאגידים בסין נמצאים בתחתית הדירוג העולמי בכל הנוגע להגנה על בעלי מניות המיעוט, שקיפות וממשל תאגידי.**

27. מיקומה של סין במקום ה-132 משקף ירידה של 9 מקומות מדירוגה בשנה שעברה (שנת 2014), בעוד ישראל ממוקמת בראש הרשימה במקום ה-11.

28. יתר על כן, סין מדורגת במקום ה-100 בעולם במדד השחיתות העולמי לשנת 2014 שמפרסם הארגון הבלתי תלוי Transparency International ונתפסת כאחת המדינות המושחתות

⁴ חובם של משקי הבית, הממשלה וחברות שאינן גופים פיננסיים.

⁵ לדו"ח המלא ולתקציר המנהלים, ראו:

http://www.mckinsey.com/insights/economic_studies/debt_and_not_much_deleveraging

לדירוג, ראו: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/china#protecting-minority-investors>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



והבלתי-שקופות בעולם.⁷ למעשה, השחיתות במדינה פושה בצורה החמורה ביותר דווקא במגזר העסקי והפרטי, אשר נתפס כמושחת במיוחד.⁸ זאת, בעוד ישראל ממוקמת הרחק משם, אך במצב שגם הוא אינו משביע רצון, במקום ה-37 בדירוג.

29. לעמדת התנועה נתונים מדאיגים אלה מטילים צל כבד על מהימנותו והתאמתו של כל תאגיד סיני, באשר הוא, לשליטה בגוף פיננסי ישראלי המנהל כספי פנסיות של הציבור בסכומי עתק.

30. למעשה, יש בנתונים אלו בכדי להשפיע בצורה עמוקה ביותר על שיקוליה של המפקחת הנדרשים בחוק, בבואה לקבל החלטה בדבר הענקת השליטה בפניקס, מטעמי חוסר התאמת המבקשת והשלכות עתידיות שאינן ברורות במתן השליטה למבקשת וכן אי-עמידה בקנה אחד עם טובת הציבור.

קריאה לפעולה

31. התנועה פונה בקריאה למפקחת שלא לאשר היתר שליטה לחברת יאנגו ובכך למנוע את מכירת השליטה ב"פניקס" במתכונתה הנוכחית. ההגנה על אינטרס הציבור הינה מחויבות ראשונה במעלה של הרגולטור מכוח היותו "נאמן הציבור", וזו מחייבת הימנעות ממתן היתר שליטה ומניעת המשך העברת השליטה בכספי הציבור מגרעין שליטה אחד לאחר, ופרט לתאגיד סיני אשר יכולת הרגולטור להכפיפו לאסדרה מוטלת בספק. רק כך יוגשמו מטרות החוק ויובטח חוסנו של הגוף המוסדי וניהולו התקין כנדרש.

32. יובהר כי עמדתנו זו אינה מופנית כנגד מכירת השליטה בחברת הפניקס, כי אם כנגד אופייה הריכוזי של המכירה, שכן המצב הראוי והתקין הוא מכירה בדרך של הנפקת גרעין השליטה לציבור, פיזור השליטה והשבת הכוח לידין של הציבור, בעל הנכס ובעל הזכות. לכל הפחות, מתנגדת התנועה למכירת גרעין השליטה לחברה מסין, ולא דווקא לחברת יאנגו, מהטעמים המצוינים לעיל.

33. נוכח חשיבות הדברים, ובפרט נוכח העובדה שבפורסם כי כבר התקיימה פגישה ראשונה בין המפקחת לנציגי חברת יאנגו,⁹ נודה להתייחסותך המהירה.

בכבוד רב,

נילי אבן-חן, עו"ד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

⁷ לתוצאות הדירוג, ראו: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

⁸ לדירוג השחיתות בסין, ראו: http://www.transparency.org/country/#CHN_PublicOpinion

⁹ גולן חזני "קבוצת דלק מאשרת: יאנגו הסינית חתמה על מזכר הבנות לרכישת הפניקס" כלכליסט 3.7.2016 <http://www.calcalist.co.il/markets/articles/0,7340,L-3692074,00.html>