

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: י"א תשרי, תשע"ו 24/09/2015

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 "Fosun"

בפניקס חברה לביטוח בע"מ

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:

רקע

1. בחודשים האחרונים פורסם כי נחתמה עסקה בין חברת Fosun International Limited (להלן: "פוסון") שנוסדה בסין, מייסדיה סינים ובמדינה ממוקם המטה שלה, ובין קבוצת דלק למכירת השליטה בקבוצת הביטוח והפיננסים הפניקס (להלן: "העסקה").<sup>1</sup> מאז חתימת העסקה בין הצדדים ההסכם מצוי בהליכי אישור המתחייבים מכוח חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן: "החוק").

<sup>1</sup> רון שטיין ואורי חודי "נחתמה עסקת מכירת הפניקס לפוסון בכ-1.8 מיליארד שקל", גלובס, 21.6.2015, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001046411>



2. עניינו של מכתב זה בקריאה למפקחת על הביטוח להשתמש בסמכותה שלא לאשר את מכירת גרעין השליטה לחברת פוסון, ולחייב את מכירת המניות בדרך של הנפקה לציבור.

3. לעמדת התנועה, כפי שתפורט להלן, הענקת היתר השליטה לפוסון אינה עומד בקנה אחד עם טובת הציבור מכיוון שאין וודאות בדבר התאמתה לשלוט בפניקס. לפיכך, התנועה קוראת למפקחת שלא להעניק היתר שליטה לחברת פוסון בפניקס, ומנגד לחייב את מכירת השליטה בחברה בדרך של מכירת המניות לציבור הרחב באמצעות הבורסה.

## התשתית החוקית להחלטת המפקחת

4. לפי הוראות סעיף 32 לחוק, לשם העברת השליטה בחברת הפניקס יש צורך בקבלת היתר מהממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, היא המפקחת על הביטוח.

5. בשקילת הבקשה להעניק היתר שליטה במבטח דוגמת הפניקס, המפקחת נדרשת להביא בחשבון את הסוגיות המפורטות בסעיף 17<sup>2</sup>. כן, סעיף 32(ב) לחוק מורה כי המפקחת תשקול את:

**"[...]. 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**

<sup>2</sup> בין השיקולים שעל המפקחת לשקול לפי החוק:

(1) תכניות הפעולה של המבקש וסיכויי 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 וסיכויי להגשימן;

(6) תרומת מתן הרשיון לתחרות בשוק ההון, ובמיוחד לתחרות במשק הביטוח ולרמת השירות בו;

(7) המדיניות הכלכלית של הממשלה;

(8) טעמים שבטובת הציבור."



**מתן ההיתר על השליטה, הקיימת או העתידית, במבטח או בסוכן התאגיד;". (ההדגשות אינן במקור).**

6. 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".<sup>3</sup>

## פירוק גרעיני השליטה

7. 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.

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

9. נזכיר, כי בפנינו עסקה לפיה בעד תשלום של כ- 1.8 מיליארד שקלים על פי הערכות,<sup>4</sup> תקבל חברת פוסון שליטה בכספי ציבור של אזרחים ישראלים, שנאמדים במעל ל-160 מיליארד שקלים על פי פרסומים.<sup>5</sup> ריכוזיות כה משמעותית בשליטה על כספי ציבור (וכנגד השקעה נמוכה יחסית של הון פרטי) מעוררת

<sup>3</sup> משרד האוצר- אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון "מדיניות לשליטה בגוף מוסדי", 12.2.2014, בעמ' 2.

<sup>4</sup> רי הייש 1 לעיל.

<sup>5</sup> גיא רולניק "האם מבוטחי 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)

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



חששות באשר לאופן הניהול של כספי הציבור ומידת היכולת להבטיח כי אינטרס הציבור יישמר ויהיה זהה לאינטרסים של בעל השליטה.

10. גרעיני שליטה מנציחים מצב מעוות ולא בריא המקבע כשלים בענף הפיננסי. כך, בעלי שליטה המשקיעים הון ראשוני מצומצם ביחס להון המנוהל בגוף הפיננסי ממנים את מרבית הדירקטורים ופועלים לעתים לטובתם האישית חרף פגיעה אפשרית בלקוחותיהם. כך, נפגע הציבור הרחב שקניינו וחסכוניותו 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.

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

12. 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.

13. 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 מאמינה כי בשלב הראשון יש למכור את מניות שליטת קבוצת דלק בפניקס באמצעות הבורסה לציבור הרחב.

14. יצוין כי עמדת התנועה בנושא הובאה בפני ועדת הכספים של הכנסת, בדיון שהתקיים ביום 13.5.2014, בעת שהמפקחת 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

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](mailto:economic@mqg.org.il) \* Web Site: [www.mqg.org.il](http://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



התנועה העקרונית, הן בנושא העסקה הקונקרטית לעיל והן בנושא גרעיני השליטה בגופים מוסדיים בכלל.

## מכירת השליטה לתאגיד סיני

15. 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.**

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

17. 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.

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

19. לראייה, דו"ח McKinsey & Company (להלן: "מקינזי") מפברואר 2015 קובע כי החוב בסין הוכפל פי שלוש,<sup>6</sup> בצורה מדאיגה, מאז שנת 2007 לרמה של כ-300% מהתל"ג.

<sup>6</sup> חובם של משקי הבית, הממשלה וחברות שאינן גופים פיננסיים.



20. חוב זה, לפי מקינוזי, מדאיג מאוד משלוש סיבות עיקריות:
- מחצית ממנו נסמך על הלוואות המגובות בשוק הנדל"ן המסוכן של סין.
  - מחצית ממנו נסמך על בנקאות צללים שאינה מפוקחת.
  - חובן של ממשלות רבות באזור הקשורות אליו אינו יציב.<sup>7</sup>
21. מכיוון שפוסון חשופה, לפי פרסומיה, לשוק הסיני בצורה נרחבת, עולה חשש ליציבותה במידה ומשבר כלכלי מתמשך יפקוד את כלכלת המדינה.<sup>8</sup>
22. בנוסף, השוואה בינלאומית שנתית בלתי תלויה שמפרסם פרויקט Doing Business מטעם הבנק העולמי מציבה את סין במקום ה-132 מתוך 189 מדינות לשנת 2015 בקטגוריית ההגנה על בעלי מניות המיעוט.<sup>9</sup>
23. 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 התאגידית. בשקלול הציונים מתחומים אלו נמצא, כאמור, כי **תאגידי בסין נמצאים בתחתית הדירוג העולמי בכל הנוגע להגנה על בעלי מניות המיעוט, שקיפות וממשל תאגידי.**
24. מיקומה של סין במקום ה-132 משקף ירידה של 9 מקומות מדירוגה בשנה שעברה, בעוד ישראל ממוקמת בראש הרשימה במקום ה-11.
25. יתר על כן, סין מדורגת במקום ה-100 בעולם במדד השחיתות העולמי לשנת 2014 שמפרסם הארגון הבלתי תלוי Transparency International ונתפסת כאחת

<sup>7</sup> לדו"ח המלא ולתקציר המנהלים, ראו :

[http://www.mckinsey.com/insights/economic\\_studies/debt\\_and\\_not\\_much\\_deleveraging](http://www.mckinsey.com/insights/economic_studies/debt_and_not_much_deleveraging)

<sup>8</sup> על חשיפתה של פוסון לשוק הסיני, ראו : <http://www.fosun.com/en/investment/investment.html>

<sup>9</sup> 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



המדינות המושחתות והבלתי-שקופות בעולם.<sup>10</sup> למעשה, השחיתות במדינה פושה בצורה החמורה ביותר דווקא במגזר העסקי והפרטי, אשר נתפס כמושחת במיוחד.<sup>11</sup> זאת, בעוד ישראל ממוקמת הרחק משם אך במצב שגם הוא אינו משביע רצון, במקום ה-37 בדירוג.

26. 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.

27. 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

28. התנועה פונה בקריאה שלא לאשר היתר שליטה לחברת פוסון ובכך למנוע את מכירת השליטה בחברה 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 מיד ליד, בפרט לתאגיד סיני אשר יכולת הרגולטור להכפיפו לאסדרה מוטלת בספק. רק כך יוגשמו מטרות החוק ויובטח חוסנו של הגוף המוסדי וניהולו התקין כנדרש.

29. יובהר כי עמדתנו זו אינה מופנית כנגד מכירה של גרעין השליטה בחברה, כי אם כנגד אופן המכירה, שכן המצב הראוי והתקין הוא מכירה בדרך של הנפקת גרעין השליטה לציבור, פיזור השליטה והשבת הכוח לידי של הציבור, בעל הנכס ובעל

<sup>10</sup> לתוצאות הדירוג, ראו: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

<sup>11</sup> לדירוג השחיתות בסין, ראו: [http://www.transparency.org/country/#CHN\\_PublicOpinion](http://www.transparency.org/country/#CHN_PublicOpinion)

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

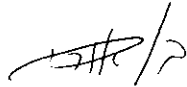
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



הזכות. לכל הפחות, מתנגדת התנועה למכירת גרעין השליטה לחברה מסין, ולאן דווקא לחברת פוסון, מהטעמים המצוינים לעיל.

30. נודה להתייחסותך בנושא.

בכבוד רב,



נילי אבן-חן, עו"ד

מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר



אורי קאופמן

מחלקת כלכלה ומחקר