

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: י"ט אב, תשע"ב 07/08/2012

סומן: כ-12-10314

לכבוד

מר אבי ליכט, עו"ד

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי)

משרד המשפטים

רח' צ'לאח א-דין 29

ירושלים 91010

ח.נ שלום רב,

## הנדון: מתן היתר שליטה בחברת מגדל למר שלמה אליהו

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

על פי פרסומים, בוחן בימים אלו הממונה על אגף שוק ההון הענקת היתר שליטה למר שלמה אליהו בחברת הביטוח מגדל, המנהלת את כספי החיסכון הפנסיוני של כשלישי מאזרחי המדינה.

זאת, על רקע הידיעות בדבר מנהגו של מר אליהו להמר באופן קבוע (אך חוקי) בלונדון, והעמדתו להליך מנהלי בפני וועדת העיצומים של רשות המיסים, בגין הוצאת כספים בשווי 60 מיליון שקלים מן הארץ ללא דיווח או הסבר מספק. הוועדה בחרה להטיל עליו קנס בגובה 2.8 מיליון שקלים, וציינה כי אין היא מקבלת את הסבריו באשר לשימוש שנעשה בכ-60 (!) מיליון שקלים;

בתוך כך, מתחה הוועדה ביקורת רבה על התנהלותו של מר אליהו, קבעה כי "אין מקום לקבל הגישה לפיה נמנע מבירור היקף חובות הדיווח באופן מלא", ציינה כי סיפק גרסאות שונות באשר לשימוש בכסף ודחתה את טיעונו באשר לתום הלב שפעולותיו.

כיום, ישנם הסדרים רבים בחוק המתנים קבלת היתר שליטה בגופים פיננסיים בעמידה בקריטריונים של יושרה, הגינות ומהימנות. לאור כל האמור לעיל, מן הנדרש לבחון טרם מתן ההיתר האם אין בפעולותיו של מר אליהו, כפי שתוארו, כדי לשלול ממנו קבלת היתר שליטה, וזאת בהתאם להגדרות הקבועות בחוק.

1. על פי פרסומים בתקשורת, בימים אלו, בוחן הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר להעניק למר שלמה אליהו, בעל המניות הגדול ביותר בבנק לאומי והבעלים של חברת

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)

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



- הביטוח 'אליהו', היתר שליטה בחברת 'מגדל אחזקות ביטוח ופיננסים בע"מ' - אחת החברות הגדולות בארץ לביטוחי חיים, המנהלת כ-33% מכלל קרנות הפנסיה וביטוחי החיים בישראל.
- הבקשה למתן היתר שליטה בחברת 'מגדל' התקבלה, על פי פרסומים, לאחר שמר שלמה אליהו סיכם על רכישת כלל מניותיה של חברת גינרלי האיטלקית, בעלת השליטה בחברת האחזקות 'מגדל' (ר' למשל מורן רייכמן, שלמה אליהו רוכש את השליטה במגדל, NRG, 12.3.17).
- עוד פורסם, כי הממונה על שוק ההון והביטוח עומד לערוך שימוע לאיש העסקים אליהו כתנאי לקבלת ההיתר, זאת לכאורה בשל כך כי מר אליהו הואשם ואף הודה בהפרת חובת הדיווח על פי חוק של 30 המחאות בנקאיות שהוצאו מישראל בהיקף כולל של כ-60 מליון ₪ ובשל כך הוטל עליו קנס בגובה של 2.8 מיליון ₪ - הקנס הגבוה ביותר מבין ההחלטות שפורסמו עד כה.<sup>2</sup>
- על פי החלטת הוועדה, אליהו סיפק הסברים רק לכ-13.5 מליון ₪ שהוצאו מן הארץ, בתואנה כי כספים אלו שימשו להימורים חוקיים בלונדון. **ובאשר לשאר הכסף כ-60 מליון ₪ ציינה הוועדה כי מר אליהו סרב לספק הסברים לשימוש שנעשה בכסף מעבר לכך כי יועד לשימוש אישי.**
- כמו כן מציינת הוועדה, כי "כאשר מדובר באיש עסקים, הנוהג להעביר כספים או המחאות בנקאיות במעברי הגבול בתכיפות גבוהה, אין מקום לקבל את הגישה לפיה נמנע מבירור היקף חובות הדיווח באופן מלא".
- עוד ציינה הוועדה כי בניסיון להסביר טענתו, נתן מר אליהו 3 גרסאות שונות לסברתו לגבי מהות הפעולה שביצע, וכי היא מתקשה לקבל את טיעוניו לאי הבנה בתום לב.
- כידוע, רכישת שליטה במוסדות פיננסיים כרוכה באישור הרגולטור המתאים, בין אם מדובר במפקח על הבנקים ובין אם בממונה על שוק ההון.
- שיקול דעתו של הרגולטור מונחה על ידי הוראות החוק וכללים נוספים המפורטים בחוזרים שונים שפרסמו רשויות הרגולציה בישראל לאורך השנים.

<sup>1</sup> <http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/344/014.html>

<sup>2</sup> מירב ארלוזורוב, שימוע לאליהו כתנאי לקבלת היתר שליטה במגדל, **the-marker** (4.6.2012)

<http://www.themarker.com/markets/1.1722855>

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



9. כך בענייננו, בחוק הבנקאות (רישוי) נקבע כי "במתן היתר לפי סעיף זה יובאו בחשבון השיקולים המפורטים בסעיף 6 בשינויים המחויבים, לרבות... **ניקיון כפיו**;<sup>3</sup> סעיף 6 לחוק קובע כי במתן היתר יש לשקול, בין השאר, את התאמתו של בעל השליטה לתפקידו.
10. בדומה, בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) נקבע כי "במתן היתר... יובאו בחשבון השיקולים המפורטים בסעיף 17, בשינויים המחויבים, **לרבות התאמתו של המבקש... מהימנותו**...";<sup>4</sup> סעיף 17 לחוק, קובע, בדומה לסעיף המקביל בחוק הבנקאות כי במתן היתר יש לשקול את התאמתו של בעל השליטה בתפקידו.
11. במסמך טיוטה שפורסם, אך לאחרונה, על ידי המפקח על הבנקים והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון ונקרא עקרונות מנחים לקריטריונים ותנאים כלליים למבקש היתר לשלוח ולהחזיק אמצעי שליטה בגופים מפקחים נקבע כי בין יתר השיקולים באשר להתאמת המבקש לקבלת ההיתר יש לבחון **יושר ויושרה אישיים ועסקיים**; במסמך דומה, שכותרתו רשימת נסיבות לבחינת פגם במהימנות גופים מפקחים על ידי הרשות שפרסמה הרשות לניירות ערך, נקבע כי קביעה כי בוצעה עבירת משמעת או הטלת אמצעי אכיפה מנהלתיים יהווה נסיבות שעשויות להעיד על פגם במהימנות.
12. דוגמא נוספת ניתן למצוא בחוזר שפרסם אגף שוק ההון בשנת 2005, שעוסק בתנאים לבחינת בקשה לקבלת היתר שליטה בחברה מנהלת. בין השאר נקבע, כי התנאים הנדרשים מן המחזיק הסופי, קרי בעל השליטה, כוללים **יושר ואינטגריטי אישי ועסקי**.
13. מן האמור עולה, כי המחוקק והרגולטור בישראל נתנו דעתם, במספר רב של מקרים, לקריטריונים הנדרשים מן המבקש לשלוח בגוף המנהל כספי ציבור, בפרט למהימנותו וליושרו של המבקש עצמו. קל וחומר כאשר מדובר, כאמור לעיל, באחת החברות הגדולות בארץ לביטוחי חיים, המנהלת כ-33% מכלל קרנות הפנסיה וביטוחי החיים בישראל.
14. בייחוד אמורים הדברים בנסיבות כגון אלו, שכן בניגוד לנציג ציבור אשר עומד לבחירה, והציבור יכול במידת הצורך להדיחו מתפקידו, הרי שהחלטה מי הוא זה שינהל את כספי הפנסיה שלנו הינה החלטה המשפיעה על עתידו של הציבור לטווח ארוך מאוד, כולל העברת הבעלות על ניהול כספי הפנסיה בירושה, מבלי שתהיה לציבור דרך לסגת לאחור.
15. למעלה מן הצורך נציין כי פנינו בעניין זה בעבר לשר האוצר, למפקח על הבנקים ולממונה על שוק ההון במטרה שכלל המסמכים וחוות הדעת המקצועיות הנוגעים לענייננו של מר אליהו

<sup>3</sup> סעיף 34(ב1) לחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981.

<sup>4</sup> סעיף 32(ב1) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



יפורסמו לטובת הציבור הרחב, על מנת לאפשר לציבור לבחון ולבקר בצורה מושכלת את קבלת ההחלטה, אשר תשפיע על ניהול כשליש מכספי הפנסיה של הציבור כולו. בתגובה, ציינה הגברת אביבה וייס ממחלקת רישוי גופים עסקיים באגף שוק ההון כי אין האגף מתייחס בפומבי לגוף או לאדם מסוימים.

16. לאור האמור לעיל, נדרש כי טרם מתן ההיתר תיבחן השאלה האם אדם שהודה כי מהמר באופן קבוע, אף אם בצורה חוקית; ושנקבע לגביו כי הוציא מהארץ כספים ללא דיווח בשווי 60 מיליוני שקלים, וזאת ללא הסבר מספק, תוך שנמתחה על התנהלותו ביקורת; ולאור ההסדרים הרבים הקבועים בחוק ובתקנות, המציינים יושר, הגינות ומהימנות כתנאי לקבלת שליטה על כספי ציבור; ראוי כי יקבל לידי שליטה בכספי ציבור רבים בהיקף גדול ומשמעותי כל כך ואין בפעולותיו כדי לשלול ממנו קבלת היתר שליטה.

17. לתגובתך המהירה, נודה.

בכבוד רב,

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

עמרי בן חורין  
מחלקת כלכלה ומחקר

## העתק:

פרופ' עודד שריג, הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון

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)