

26 בפברואר 2023
ה' באדר ה'תשפ"ג

לכבוד,
עמית גל

מ"מ הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון
רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

שלום רב,

הנדון: בקשה שלא ליתן היתר שליטה בהפניקס לממשלת אבו-דאבי

בשם לובי 99 (חל"צ) אנו מתכבדים לפנות אליך בבקשה שלא ליתן היתר שליטה בחברת הפניקס אחזקות בע"מ ("הפניקס" או "החברה"), המנהלת מאות מיליארדי ש"ח מכספי הציבור, לקרן ADQ ("הקרן") שבבעלות ממשלת אבו-דאבי.

הקרן מבקשת להתקשר עם הקרנות האמריקאיות Centerbridge Fund ("סנטרברידג'") ו-The Gallatin Point Fund ("גלאטין") בעסקה לרכישת השליטה (25%) בחברת הפניקס, שמשמעותה – העברת השליטה בחלק ניכר מכספי הציבור בישראל, ובאמצעותה אחזקות בחברות הנוגעות לאינטרסים ביטחוניים של מדינת ישראל – לידי קרן שבשליטתה האבסולוטית של מדינה זרה – מונרכיה שרק לאחרונה מדינת ישראל כוננה עמה יחסים דיפלומטיים, ושלה קשרים עסקיים ודיפלומטיים עם מדינות אויב.

מדובר בעסקה שאין לאשר, ובהיתר שליטה שאין ליתן. ראשית, הדין הקיים ומסמכי הרגולציה שהותקנו מכוחו, אינם מקנים לממונה סמכות למתן היתר שליטה בגוף מוסדי לשולט סופי שהוא ישות מדינית זרה, אלא אך ורק לשולט סופי שהינו אדם בשר ודם. שנית, אף לגופו של עניין, יישום השיקולים למתן היתר שליטה הקבועים בדין, לרבות שיקולי התאמת השולט, מהימנותו וההשלכות של מתן היתר על השליטה, מובילים למסקנה אחת בלבד: אין ליתן היתר שליטה לממשלת אבו-דאבי.

נוסיף ונטען בהקשר דלעיל, כי מתן היתר שליטה בהפניקס לקרן ובנוסף למדינת אבו-דאבי עצמה הוא בלתי אפשרי גם מהטעם שסמכויות הממונה להבטיח את התנהלותו התקינה של גוף מוסדי, לרבות ביחס לבעל השליטה בו, אינן מתאימות כלל למצב של שליטה סופית של ישות מדינית זרה. תפקידה של רשות שוק ההון הביטוח והחיסכון ("הרשות"), האמונה על מתן היתר השליטה, וסמכויות האכיפה והפיקוח הנוגעות לניהולה התקין של הפניקס, לטובת ציבור החוסכים והמבוטחים, יהיו חסרות כל יכולת מימוש אפקטיבית אל מול קרן בשליטת מדינת אבו דאבי. במצב דברים זה הרשות לא תוכל לבצע את תפקידה בפועל, על כל המשמעותיות הנובעות מכך לגבי אמון הציבור בחברת הפניקס.

והכל כמפורט להלן:

א. פתח דבר

1. חברת הפניקס היא אחד הגופים הפיננסיים המשמעותיים בישראל, המחזיקה, בין היתר, בהפניקס חברה לביטוח בע"מ, אשר נמנית עם חמשת המבטחים הגדולים במדינה, ובהפניקס פנסיה וגמל בע"מ,

שהיא אחד מגופי הפנסיה הגדולים בישראל.¹ החברה מנהלת למעלה מ-360 מיליארדי \$ מכספי הפנסיה, הגמל והביטוח של הציבור ("החוסכים" וה"המבוטחים"), נוסף על כספי משקיעים בקרנות אחרות.²

2. בכלל זאת, להפניקס, באמצעות כספי החוסכים והמבוטחים, השקעות רחבות היקף בחברות בעלות משמעות אסטרטגית לישראל, דוגמת חברות ביטחוניות³ וחברות תשתיות חיוניות;⁴ והשקעותיה בניירות ערך סחירים ושאנים סחירים מאפשרות לה גישה רחבה למידע, שערכו המודיעיני רב, על אודות פעילות המשק הישראלי בכללותו כמו גם פעילותן של חברות פרטיות. עוד, מתוקף היותה מבטחת, מחזיקה הפניקס גם במידע פרטי, שערכו המודיעיני עשוי להיות רב, על אזרחי המדינה, לרבות משרתי הקבע וגמלאי צה"ל. ולבסוף, להפניקס חלק מסוים גם בחוב הממשלתי.

3. נכון להיום, כ-32% ממניותיה של הפניקס מוחזקות בעקיפין על ידי הקרנות האמריקאיות סנטרברידג' וגלאטין.⁵ על פי דיווח שפרסמה החברה ביום 13 בדצמבר 2022, הולכת ומתגבשת עסקה למכירת גרעין השליטה בה (25-30%) לקונסורציום המורכב מקרן ADQ וממספר משקיעים נוספים.⁶ קרן ADQ היא אחת מקרנות העושר אשר נמצאת בשליטתה של מדינת אבו-דאבי⁷ ומנהלת על ידי שיח' טחון בן זאיד, אחיו של שליט אבו-דאבי, מוחמד בן זאיד.⁸ כידוע, מדובר באמירות ערבית בעלת משטר מונרכי (לא דמוקרטי), עמה כוננה ישראל יחסים דיפלומטיים רק לאחרונה, שהיא בעלת אינטרסים גאו-פוליטיים בעולם בכלל, ובמזרח התיכון בפרט, הנוגעים גם ליחסיה עם מדינות אויב⁹ ומדינות עוינות אחרות לישראל; ובדומה, על פי פרסומים שונים, גם לקרן ADQ השקעות, או לכל הפחות כוונות לבצע השקעות, במדינות זרות, בהן גם מדינות אויב.¹⁰

¹ הפניקס הוגדרה על ידי ועדת הריכוזיות כגוף פיננסי משמעותי, כאן; לעניין החזקותיה של הפניקס, ראה את תרשים ההחזקות בדוח השנתי של החברה לשנת 2023, כאן; לעניין נתונים השוואתיים אודות גופי הביטוח והפנסיה בישראל, ראה פרק ב' לדוח השנתי 2021 של הרשות, כאן.

² כפי שדיווחה הפניקס במצגת למשקיעים אודות נתוניה הכספיים לרבעון 2, 2022, כאן.

³ להפניקס החזקות מהותיות במניותיהן של חברות ביטחוניות אשר מייצרות אמצעי לחימה מתקדמים שצה"ל הוא בין לקוחותיהן. בין החזקות אלו ניתן למנות החזקה במניות של חברות פרטיות, כדוגמת סמארט שוטר, אשר מייצרת מערכת בקרת אש לרובים, וכן החזקה במניות של חברות נסחרות, כדוגמת אורביט, אשר עוסקת בייצור ושיווק מוצרי אלקטרוניקה לתחומי התקשורת והתעופה ואלביט מערכות, אשר נדמה כי אין צורך לפרט את היקף אמצעי הלחימה של צה"ל שבפיתוחם הייתה מעורבת. כמו כן, הפניקס הינה בעלת חוב (לא סחיר) של חברת רפאל (להרחבה אודות החזקותיה של הפניקס בחברות ביטחוניות ראה נספח א').

⁴ כמו: כביש 6, מתקני התפלת מים, מתקני שאיבה והולכה של מים, מתקני הובלת גז, חברות בעלות רישיונות לחיפוש וקידוח של נפט וגז ועוד (ראו נספח א').

⁵ לעניין השליטה בקרנות, ראה מתוך דיווח שפרסמה הפניקס ביום 04/11/2019: "המניות הנרכשות, נרכשו באמצעות מבנה חברות אחזקה בשליטת שתי קרנות הון פרטיות: 1. The Gallatin Point Fund בשליטת מספר בעלי מניות כאשר בעלת המניות הסופית הינה Gallatin Point (GP) LLC, חברה דלוורית בערבון מוגבל, המוחזקת ע"י Matthew Botein ו-Lewis (Lee) Sachs בחלקים שווים; ו-2. Centerbridge Fund שהשותף הכללי הסופי בה הינה Cayman GP Ltd CCP III, כאן.

⁶ על פי הדיווח שפרסמה הפניקס ביום 13/12/22, הקרן האמריקאית גלאטין, שהינה חלק מגרעין השליטה הנוכחי, תמשיך להיות שותפה בגרעין השליטה ולהחזיק בעד כ-6% מאמצעי השליטה גם בעתיד. כאן

⁷ ראה באתר הקרן: "Our shareholder, the government of Abu Dhabi, entrusts us to develop ADQ as a national champion that will create long-term shareholder value and accelerate sustainable economic growth for future generations." כאן

⁸ ראה באתר הקרן. כאן

⁹ כך לדוגמה, לפי פרסומים שונים לאבו דאבי יחסים עסקיים ודיפלומטיים עם איראן, אשר מוגדרת אויב לעניין פקודת המסחר עם האויב, 1939. ראה דיווח בעניין זה: Iranian President Receives UAE Delegation Headed by Tahnoon bin Zayed

, Asharq Al-Awsat, 6/12/2021. כאן

¹⁰ Abu Dhabi fund ADQ wields economic diplomacy to forge regional ties, Reuters, 16/10/2022. כאן

4. מכוח סעיף 32(ב) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 ("חוק הפיקוח על הביטוח") וסעיף 9(ב) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופת גמל) ("חוק הפיקוח על קופות הגמל"), לשם השלמתה של העסקה – אז תהפוך קרן ADQ לחלק מגרעין השליטה בהפניקס – עליה לקבל היתר שליטה מהממונה על שוק ההון הביטוח והחיסכון ("הממונה").
5. עסקינן בבקשה לרכישת שליטה על החברה, המבטחת ציבור גדול של אזרחי מדינת ישראל וכן מנהלת היקף עצום של כספי ציבור לגיל פרישה, אשר יש לראות בה גם גוף דו-מהותי בעל סממנים ציבוריים במובהק,¹¹ על ידי קרן שנשלטת על ידי מונרכיה מזרח-תיכונית. מדובר בסיטואציה ייחודית ובעייתית ביותר – מתן היתר שליטה לישות זרה הנשלטת בידי מדינה בכלל, ומדינה שהיא מונרכיה אבסולוטית במזרח התיכון בפרט, אשר מעוררת סוגיות קשות ועקרוניות, הן באשר לעצם סמכות הממונה ליתן את ההיתר והן באשר להיקף שיקול דעתו בבואו לשקול את הסוגייה והשלכותיה. כך לא רק באשר לעצם מתן ההיתר, אלא גם באשר ליכולת לקיים פיקוח ואכיפה אפקטיבי כלפי ישות מדינית זרה בעלת מאפיינייה הייחודיים של מדינת אבו-דאבי.
6. במיוחד, עולים חששות כבדים לפגיעה בציבור החוסכים והמבוטחים של החברה, בין בטווח הקצר הבינוני או הארוך, כמו גם לפגיעה באינטרסים של חברות אחרות אשר הפניקס מחזיקה במניותיהם עבור עצמה או עבור הציבור.
7. נדגיש כי מדובר בחששות אינהרנטיים אשר נוגעים לאופן הפעילות השוטף של הפניקס ולמאפיינייה של מדינת אבו-דאבי, וליכולתו של הממונה למלא סמכויותיו ותפקידיו על פי דין. משכך, חששות אלו אינם ניתנים לגידור מראש על ידי קביעת אי אלו תנאים והגבלות.
8. מכאן מכתבנו זה הקורא לסרב למתן היתר השליטה המבוקש.

ב. מסגרת נורמטיבית: מתן היתר שליטה לשולט סופי בגוף מוסדי

9. חברת הפניקס היא גוף מוסדי שפועל הן כמבטח על פי חוק הפיקוח על הביטוח, והן כחברה מנהלת על פי חוק הפיקוח על קופות הגמל. המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לבחינת מתן היתר השליטה, אפוא, נובעת משני חוקים אלו.
10. סעיף 32(ב) לחוק הפיקוח על הביטוח קובע כי שליטה במבטח מותנית בקבלת היתר מהממונה:

*"לא ישלוט אדם במבטח או בסוכן תאגיד אלא על פי היתר שנתן הממונה
ובתנאים שקבע; שר האוצר רשאי, מטעמים מיוחדים, לקבוע תנאים נוספים
למתן היתרים כאמור."*
11. בדברי ההסבר להצעת חוק הפיקוח על הביטוח (שבמקור נקרא חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981) נכתב בעניין סעיף זה כך:

¹¹ מעורבותם העמוקה של הגופים המוסדיים בענייניו הפיננסיים של הציבור מחייבת קביעה גם גופים אלו, בדומה לבנקים, מהווים גופים דו-מהותיים בעלי סממנים ציבוריים. לעניין זה נזכיר כי למעשה אזרחי מדינת ישראל מחויבים, על פי חוק, להתקשר עם גופי הפנסיה והמבטחים. על כן, מעניקים גופים אלו שירותים חיוניים ובלתי תחליפיים אשר מקנים להם מעמד מיוחד בדין. בעניין דומה, ראו ע"א 1691/11 בנק לאומי למשכנתאות בע"מ נ' רחל צוברי (פורסם בנבו, 15.12.2015), בפסי' ב' לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין: "בדומה לכך, הובעה העמדה כי התאגידים הבנקאיים הם גופים דו-מהותיים, וככאלה חבים הם בחובות מן המשפט הציבורי, לרבות הגינות, סבירות, שויון וכללי הצדק הטבעי.. דעה זו, במדינה מסוגה של ישראל על תרבותה העסקית, יש לה לטעמי על מה שתסמוך. יש אף המרחיקים לכת וטוענים כי מעמדם של התאגידים הבנקאיים מצדיק את החלת המשפט הציבורי עליהם במישרין, כמו היו גופים ציבוריים של ממש, כיון ש"מעורבותם של הבנקים בחיים הפיננסיים של כל פרט ופרט במדינה היא כה עמוקה ומקפת עד כי אי-אפשר כיום לתאר אפשרות של ניהול ענייניו הפיננסיים של הפרט בלא הבנקים" מכל מקום, יהא המבנה המשפטי באשר יהא, ברי כי התאגידים הבנקאיים אינם ככל הגופים הפרטיים, כאשר סטנדרט ההתנהגות המצופה מהם הוא מחמיר, וכך ראוי".

"זהותם ומצבם הפיננסי של בעלי אמצעי השליטה בחברת ביטוח הינם חשובים לאמון הציבור בה, וכשם שיש לשקול את טיבם בעת מתן הרשיון כן יש לפקח על העברת חלק מהותי מאמצעי השליטה לאחר מכן. הוראות דומות נקבעו בחוק לתיקון פקודת הבנקאות (מס' 13), התשל"ט-1979".¹²

12. ההוראות בחוק לתיקון פקודת הבנקאות מס' 13, התשל"ט-1979 ("החוק לתיקון פקודת הבנקאות"), אליהן מפנים דברי ההסבר לעיל, כוללות הוראות הנוגעות לשליטה והחזקה בתאגיד בנקאי. דברי ההסבר להוראות אלו, מבהירים אף הם, כך:

"כשם שבעת מתן רשיון לתאגיד בנקאי חדש, על הנגיד לשקול את טיב האנשים שישלטו בתאגיד, כך חשוב לפקח על העברת חלק ניכר מאמצעי השליטה בתאגיד בנקאי קיים, ועל העברת השליטה בו. מחמת חשיבות הנושא, יש צורך למנוע עקיפת הפיקוח על ידי הסדרים מתחכמים שנועדו להסתיר את מי שבאמת שולט בתאגיד הבנקאי. לשם כך מוצעות הגדרות רחבות למושגים "שליטה" (סעיף 2) ו"החזקה" (סעיף 1), והטלת הפיקוח על רכישת אמצעי שליטה בידי קבוצת אנשים, המשתפים פעולה דרך קבע. מבחנים אלה אינם ניתנים למדידה כמותית אובייקטיבית, אלא הם איכותיים, מכיוון שכל מבחן שהוא כמותי אובייקטיבי ישאיר פתחים לעקיפתו...".¹³

13. סעיף 17 לחוק הפיקוח על הביטוח קובע מהם השיקולים שישקול הממונה בבואו לתת רשיון מבטח:

- (א) הממונה יביא בחשבון עניינים אלה בעת בבואו לשקול בקשה לרשיון מבטח:
- (1) תכניות הפעולה של המבקש וסיכוייו 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 וסיכוייו להגשימן;
 - (6) תרומת מתן הרשיון לתחרות בשוק ההון, ובמיוחד לתחרות במשק הביטוח ולרמת השירות בו;
 - (7) המדיניות הכלכלית של הממשלה;
 - (8) טעמים שבטובת הציבור.

14. שיקולים אלו יפים אף לעניין מתן היתר שליטה או היתר אחזקה בחברה מבטחת, מתוקף סעיף 32(ב1) לחוק הפיקוח על הביטוח הקובע כי:

"במתן היתר לפי סעיף זה יובאו בחשבון השיקולים המפורטים בסעיף 17, בשינויים המחויבים, לרבות 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; היותו של המבקש אגודה שיתופית לא יובא בחשבון במסגרת השיקולים לפי סעיף קטן זה."

15. בדברי ההסבר לסעיף זה צויין כך:

"לקבוע כי בין השיקולים הנוגעים למתן היתר שליטה או החזקת אמצעי שליטה, יובאו בחשבון השיקולים המנויים בסעיף 17 לחוק הפיקוח על הביטוח שענייניו מתן רשיון מבטח, ההשלכות האפשריות של מתן ההיתר על השליטה הקיימת או

¹² הצ"ח 1947, כ"ג בכסלו התשמ"א, 1.12.1980, בעמ' 89.

¹³ הצ"ח 1378, כ"ט בחשוון התשל"ט, 29.11.1978, בעמ' 60.

העתידיית במבטח או בסוכן התאגיד וכן שיקולים נוספים הנוגעים לניקיון כפיים ואיתנותו הפיננסית של המבקש".¹⁴

16. בדומה, קובע סעיף 9(ב) לחוק הפיקוח על קופות הגמל כי שליטה בחברה מנהלת מותנית גם היא בקבלת היתר מהממונה:

"לא ישלוט אדם בחברה מנהלת אלא על פי היתר שנתן הממונה; השר רשאי, מטעמים מיוחדים, לקבוע תנאים למתן היתרים כאמור."

כאשר סעיף 9(ג) לחוק הפיקוח על קופות הגמל מחיל את השיקולים המנויים לעיל גם על מתן היתר החזקה או שליטה בחברה מנהלת:

"ההוראות לפי סימן ו' לפרק ג' בחוק הפיקוח על הביטוח החלות לענין שליטה ואמצעי שליטה במבטח יחולו, בשינויים המחויבים, לענין שליטה ואמצעי שליטה בחברה מנהלת, לרבות לענין היתר שניתן לפי סעיף קטן (א) או (ב), ואולם, לגבי מתן היתר לענין שליטה ואמצעי שליטה בחברה המנהלת רק קופות גמל ענפיות לא יחולו פסקאות (3) ו-4 של סעיף 17 לחוק הפיקוח על הביטוח; השר, באישור ועדת הכספים, רשאי לקבוע הקלות לענין תחולת הוראות הסימן האמור על חברה מנהלת, בדרך של קביעת שינויים ותיאומים בתחולת ההוראות האמורות, כולן או חלקן, על חברה כאמור, או קביעה כי הוראות אלה, כולן או חלקן, לא יחולו לגביה."

17. מדברי ההסבר של שני החוקים עולה, אם כן, כי תכלית הסדר מתן היתר השליטה היא להגביר את הפיקוח והבקרה על השולטים והמחזיקים בגופים מוסדיים, ולהגביר את אמון הציבור בבעלי מניות אלו על ידי קביעה כי מתן היתר למי אשר מבקש להחזיק באמצעי השליטה של גוף מוסדי יעשה לאחר שקילה ושקידה מעמיקות על אודות מאפייניו ועסקיו של אותו מבקש.¹⁵

18. כן, מלשון החוק, למשל זה הנוגע למערך השיקולים שנדרש הממונה להפעיל ולכלים לפיקוח ואכיפה אשר ניתנו בידו, ומדברי ההסבר והפרוטוקולים שליוו את הליך החקיקה, עולה כי המחוקק ביקש לקבוע את הוראותיו ביחס למבקש היתר שהוא בשר ודם או תאגיד ועל כן אין במקורות אלו כל קביעה אשר מתאים ליישמה ביחס לישות מדינית זרה.

19. לענין תפקיד הממונה לקבוע מי יוכל להחזיק באמצעי שליטה של גוף מוסדי כבר נפסק:

"הממונה חייבת מכוח תפקידה להבטיח את חוסנן של חברות הביטוח ואת טובתם של המבוטחים והחוסכים [...] על הממונה למנוע אפשרות כי אדם ישלוט במבטח שלא על-פי היתר שקיבל ממנה, ולכן היא הוסמכה לתת היתר שליטה למי שמחזיק במבטח".¹⁶

20. בהתבסס על חוק הפיקוח על הביטוח וחוק הפיקוח על קופות הגמל, פורסמו לאורך השנים מספר מסמכי רגולציה שונים בכל הנוגע למתן היתר שליטה, שבשל חשיבות הסוגייה נולדו, בחלקם, מתוך שיתוף פעולה בין רשות שוק ההון לבין רגולטורים פיננסיים אחרים, קרי, הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל ורשות ניירות ערך ("מסמכי הרגולציה"): מסמך "מדיניות לשליטה בגוף מוסדי" ("מסמך המדיניות");¹⁷ מסמך "עקרונות מנחים לקריטריונים ותנאים כלליים למבקש היתר לשלוט ולהחזיק

¹⁴ הצ"ח הממשלה 175, ט"ז באייר התשס"ה, 25.5.2005, בעמ' 739.

¹⁵ שם, בעמ' 688.

¹⁶ ה"פ (כלכלית) 28775-07-16 משה טרי (נאמן) נ' אי די בי חברה לפתוח בע"מ (נבו) 05.04.2017.

¹⁷ מדיניות לשליטה בגוף מוסדי, משרד האוצר – אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, 12.02.2014. [כאן](#)

אמצעי שליטה בגופים מפקחים" ("מסמך העקרונות המנחים");¹⁸ ומסמך "בחינת מהימנות בידי גופים מפקחים" ("מסמך בחינת מהימנות").¹⁹

21. לעניין עצם הבחינה מי נדרש להיתר עבור החזקה או שליטה בגוף מוסדי, במסמך המדיניות נקבע כי:

"מי שנדרש להיתר הוא השולט הסופי. כמו כן, אם השליטה היא יחד עם אחרים, נדרש כל אחד ממרכיבי קבוצת השליטה לקבלת היתר, ולפיכך על כל אחד מהם להגיש בקשה להיתר."²⁰

22. "שולט סופי", כמוגדר במסמך המדיניות, הינו:

"מי ששולט בגוף מוסדי, לבד או ביחד עם אחרים, במישרין או בעקיפין, ושאינו מעליו שולט אחר. שולט סופי יכול להיות גם מי שאושר בידי הממונה שהוא שולט כאמור."²¹

23. כלומר, היתר השליטה אמור להינתן לשולט הסופי בגוף המוסדי, בין אם הוא שולט לבדו או בצוותא עם אחרים, בין אם במישרין או בעקיפין, ושאינו מעליו שולט אחר. כאשר עסקינן בקבוצת שליטה, נדרש כל אחד מהגורמים שמרכיבים את הקבוצה לקבל היתר שליטה נפרד.

24. על הרציונל לקביעה האמורה בעניין זה ניתן ללמוד מדברי ההסבר לחוק לתיקון פקודת הבנקאות המובאים לעיל, מהם עולה כי מטרת מתן ההיתר לשולט הסופי היא למנוע מעקפים מתוחכמים שימנעו את יכולת הממונה לפקח בצורה הדוקה על המחזיק הסופי באמצעי השליטה, אשר ביכולתו להכווין את התנהלות הגוף המוסדי, וכנדרש בתחום בעל השפעה כה רבה ובמיוחד כשמדובר בגוף דו-מהותי בעל סממנים ציבוריים במובהק, המנהל היקפים עצומים של כספי ציבור.

25. לא זו אף זו, במסמך המדיניות נקבע, ברחל בתך הקטנה, כי במקרה שבו מבקש ההיתר הוא תאגיד זר, אזי רק אם מדובר בתאגיד בנקאי או גוף מוסדי הכפוף לפיקוח במדינת האם שלו, שדרישותיה מבחינת משטר תאגידי והון דומות לדרישות הדין בישראל – רק אז יוכל הממונה להפעיל את שיקול דעתו ולמקד את הבחינה למתן היתר שליטה בתאגיד הבנקאי הזר או בגוף המוסדי הזר, ולא בשולטיו הסופיים.²²

26. כלומר: כאשר מבקש ההיתר הוא תאגיד זר שאינו תאגיד בנקאי או גוף מוסדי הכפוף לפיקוח במדינת האם שלו, הממונה אינו יכול להסתפק בבחינת בקשת ההיתר ביחס לתאגיד הזר אלא עליו לבחון את הבקשה ביחס למי שמבקשים להיות שולטיו הסופיים של הגוף המוסדי.

27. עוד כוללים מסמכי הרגולציה שורה של תנאים, שבחלקם עוסקים במבנה ההחזקה של אמצעי השליטה בגוף המוסדי, ובחלקם עוסקים בשיקולים שעל הממונה לשקול בעת בחינת בקשה להיתר החזקה או שליטה, ובפרט בבחינת השאלה עד כמה המבקשים מתאימים וראויים (Fit & Proper) להחזיק בהיתר.

28. למקרא תנאים אלו, עולה בבירור כי מסמכי הרגולציה גובשו, גם הם, באופן המניח כי השולט הסופי הינו אדם בשר ודם או תאגיד, שיכולתו והתאמתו לשלוט נבחנת על ידי הממונה. כאמור, קביעה זו נלמדת גם מלשון החוק ומכוונת המחוקק כך שנוסח מסמכי הרגולציה מעלה כי קביעה זו נתקבלה על דעת כל הרגולטורים אשר עסקו בניסוחם.

¹⁸ עקרונות מנחים לקריטריונים ותנאים כלליים למבקש היתר לשלוט ולהחזיק אמצעי שליטה בגופים מפקחים, בנק ישראל - הפיקוח על הבנקים ומשרד האוצר – אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון מיום 11.07.2013 באתר רשות שוק ההון. [כאן](#)

¹⁹ בחינת מהימנות בידי גופים מפקחים, משרד האוצר-אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון; רשות ניירות ערך; בנק ישראל-הפיקוח על הבנקים מיום 01.12.2010 באתר רשות שוק ההון. [כאן](#)

²⁰ עמ' 2 למסמך המדיניות.

²¹ עמ' 1 למסמך המדיניות.

²² סעיף ג' למסמך המדיניות.

29. כך למשל, במסמך בחינת מהימנות נכתב כך :

"כחלק מן ההסדרה עוסקים המפקחים בקביעת אמות מידה של הכשירות והמהימנות (FIT AND PROPER) של אלה המבקשים לפעול בתחום המוסדר והמפוקח, מועמדים או מכהנים, אם כבעלים של המפוקחים או כמחזיקי אמצעי שליטה בהם הנדרשים להיתר לפי הוראות הדין ואם כנושאי משרה, בין אם באישור כהונה של נושאי משרה או במתן היתר להחזקת אמצעי שליטה או לשליטה בגוף המפוקח (להלן - "האישורים וההיתרים") וכן בקביעת עילות לעריכת שינויים, השעיה או שלילה של האישורים וההיתרים שניתנו על ידם, כל אחת במסגרת החוק המקנה לו את סמכויותיו".²³

30. לראייה, גם שלל התבחינים שנקבעו במסמך זה לעניין בחינת המהימנות של מבקש ההיתר יפים למקרה בו הבחינה נעשית ביחס לאדם בשר ודם או ביחס לתאגיד ולמי שהינו בעל שליטה או נושא משרה בתאגיד שהינו שולט סופי (כאמור, רק במקרה שבו מדובר בתאגיד בנקאי זר או בגוף מוסדי זר אשר כפופים לפיקוח הולם במדינת האם). כך למשל, בין התבחינים שעל הממונה לבחון ניתן למנות את הרשעתו בעבירה של גורם כאמור, הגשת כתב אישום, חקירה פלילית בחשד לביצוע עבירה או הטלת עיצומים כספיים נגד גורם כאמור, וכן קיומם של ממצאים בהליכים משפטיים או בהליכי ביקורת המצביעים על הפרת חוק, תקנות, כללי אכיפה, חובות אמון וכן חריגה מהותית מסטנדרטים מקובלים של זהירות וסבירות.²⁴

31. כמוסבר שם, אלו נועדו לסייע לממונה לוודא כי לא נפל פגם במהימנותו של המבקש את היתר ההחזקה ולקבוע האם מדובר במבקש ראוי, טרם יקבל לידי היתר החזקה או שליטה, מתוקף "החובה לפעול להגנת ציבור המשקיעים וחיזוק יסוד ההרתעה"²⁵ מצד המפקחים אשר "עוסקים, כל אחד בתחום הנתון לפיקוחו, בהסדרת פעילותם של גופים הפועלים בשווקי הכספים וההון, שבין היתר מנהלים כספי אחרים".²⁶

32. יצוין, כי לאורך השנים בחנו הממונים השונים בקשות למתן היתר שליטה בהתחשב בשיקולים המנויים, באופן שמבקש להגן על כספי החוסכים והמבוטחים, מתוקף חובותיהם לפקח ולאכוף. במסגרת זו נבחנו לא רק התאמת התאגיד שביקש להחזיק במישרין את אמצעי השליטה אלא גם את בעלי השליטה ונושאי המשרה בתאגיד זה. כך ניתן ללמוד גם מהודעת הממונה לעניין מתן היתר השליטה לקרנות ההשקעה סנטרברידג' וגלאטין שמחזיקות היום בהיתר השליטה בהפניקס :

"הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון ד"ר משה ברקת, חתם היום על היתר שליטה לקרנות ההשקעה סנטרברידג' וגלאטין בהפניקס אחזקות בע"מ, השולטת בהפניקס ביטוח בע"מ ובהפניקס אקסלנס פנסיה וגמל בע"מ. ההיתר ניתן לקרנות לאחר תהליך בדיקה מקיפה שביצעה רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון הנוגעת לתכניות הפעולה, אמינות והתאמת בעלי השליטה ונושאי המשרה שלהם, האמצעים הכספיים, החוסן הפיננסי ומימון עסקת הרכישה של הרוכשים".²⁷

²³ שם.

²⁴ עמ' 2-3 למסמך בחינת מהימנות.

²⁵ עמ' 2 למסמך בחינת מהימנות.

²⁶ עמ' 1 למסמך בחינת מהימנות.

²⁷ הקרנות סנטרברידג' וגלאטין קיבלו היתר שליטה בהפניקס, כלכליסט, 31.10.2019. [כאן](#).

- ג. הדין הנוהג כלל אינו מסמיך את הממונה לבחון היתר שליטה לשולט סופי שהוא ישות מדינית
33. בהתחשב במסגרת הנורמטיבית האמורה, במקרה שלפנינו על הממונה למקד את הבחינה לא רק בקרן ADQ אלא גם בשולטת הסופית: הישות המדינית הזרה שבבעלותה קרן ADQ – מדינת אבו-דאבי. מדובר במצב דברים חסר תקדים – על הממונה לבחון מתן היתר שליטה בנכס אסטרטגי במדינת ישראל – כאמור, גוף מוסדי, דו-מהותי ובעל סממנים ציבוריים במובהק, המנהל למעלה מ-360 מיליארדי ₪, כספי חוסכים ומבוטחים, המעורב גם בהשקעות רחבות בעלות משמעות אסטרטגית, בעל גישה למידע בעל ערך מודיעיני רב, ושמתזיק גם בחלק מהחוב הממשלתי – לישות מדינית זרה.
34. אלא, שעניינו הרואות, המסגרת הנורמטיבית שפורטה לעיל אינה מקנה לממונה – שהוא, כידוע, רשות מנהלית הנתונה לעקרון חוקיות המנהל, קרי, שיכולה לפעול אך ורק בין גדרי סמכותה המפורשת²⁸ – כל סמכות ליתן היתר שליטה במצב הדברים שלפנינו. באשר הן מלשון החוק והן ממסמכי הרגולציה עולה, באופן חד משמעי וחד ערכי, כי לא ניתן על פי הדין ליתן היתר שליטה לישות מדינית זרה. אין בדין כל אפשרות לבחינה שכזו ובכלל כך, הדין לא מקנה לממונה כלים לבחינה של מתן היתר השליטה לישות מדינית זרה, לא כל שכן כזו בעלת מאפיינים כשל אבו-דאבי.
35. במה דברים אמורים?! ראשית, סעיפי החקיקה העוסקים במתן היתר מתייחסים ל"אדם". כאשר בהתאם לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981, מוגדר אדם כך:
- "מקום שמדובר באדם – אף חבר-בני-אדם במשמע, בין שהוא תאגיד ובין שאינו תאגיד".*
36. לעניין זה, הביטוי "חבר בני אדם" אינו כולל, ובשום מקום לא נקבע אחרת, "ישות מדינית זרה" – ונדמה, כי הממונה אינו יכול להרחיב את הפרשנות לעניין סמכותו באופן חסר תקדים על דעתו שלו. לא הרי בחינת "שולט סופי" שהוא אדם בשר ודם או תאגיד להרי בחינת ישות מדינית זרה. נדמה כי אין צורך להכביר במילים על כך שמצב בו השולט הסופי הוא ישות מדינית זרה, בעלת אינטרסים רחבים, שאינם כלכליים בלבד, הוא מצב שונה באופן מהותי ממצב בו השולט הסופי הוא יחיד או תאגיד עסקי. לפיכך, מערך השיקולים הנדרש כדי לבחון מצב דברים שכזה שונה לחלוטין מהשיקולים המנויים בחוק, וחייב היה שיכלול גם שיקולים מדיניים, שיקולי חוץ וביטחון, וכיוצא באלה – מארג שיקולים ובחינות שהוא שונה לחלוטין ממה שהממונה יכול ומוסמך לבחון על פי המסגרת הנורמטיבית שהובאה לעיל.
37. אכן, בחינה רחבה של ביטוי זה במארג החקיקה הישראלי מעלה, כי מקום בו התכוון המחוקק להתייחס לישות מדינית זרה, הדבר נעשה מפורשות ובאופן שאינו משתמע לשני פנים. כך לעניין הגדרת המונח "אויב", בסעיף 4 לפקודת המסחר עם האויב, 1939, ישנה הבחנה ברורה בין "מדינה" לבין "חבר בני אדם", כך שלא ניתן להניח כי המונח חבר בני אדם כולל בתוכו גם מדינה. כך גם בסעיף 36 לחוק העמותות, תש"ס-1980, שם נקבע כי יש לדווח באופן ייחודי על תרומות מ"ישות מדינית זרה"; או למשל

²⁸ בהקשר זה ראה דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי א' 97 (2010): "הסמכות היא מושג היסוד של המשפט המינהלי. כל רשות מינהלית חייבת לפעול בתוך דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק. עיקרון המבטא חובה זו נקרא עקרון חוקיות המינהל. הוא קובע את כפיפותה של הרשות המינהלית לחוק. לפי עקרון חוקיות המינהל, הרשות המינהלית רשאית ומוסמכת לעשות רק אותן פעולות שהחוק הסמיך אותה לעשותן. בניגוד לאדם טבעי, אשר רשאי לעשות כל מה שלא נאסר עליו... מנועה הרשות המינהלית מפעולות שלא הוסמכה לעשותן בחוק או מכוחו". אף ההלכה הפסוקה קבעה כי: "עקרון חוקיות המנהל קובע כי הרשות המבצעת מוסמכת לפעול בהתאם לסמכויות שהוקנו לה בחוק... עקרון חוקיות המנהל הוא חלק מעקרון היסוד בדבר שלטון החוק" (ע"א 546/04 עיריית ירושלים נ' שרותי בריאות כללית, בפסקה 44 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה דאז) נאור (נבו) 2009.20.08).

בסעיף 2(א)(8) לחוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, תשנ"א-1991 אשר מתייחס ל"נקיטת צעדי נגד כלכליים כלפי מדינה פלוגנית"; וכיוצא באלה.

38. ואכן, לא זו בלבד שהחוקים הרלוונטיים לעניין מתן היתר שליטה בגוף מוסדי אינם נוקבים במפורש במונח "ישות מדינית זרה" או כל מונח דומה, אלא שנוסחם של אותם דברי החקיקה ומסמכי רגולציה אינו הולם ואינו מתאים ליישום לגבי מתן היתר שליטה בידי שולט סופי שהינו ישות מדינית זרה.

39. לשם דוגמה, השיקולים המנויים בחקיקה ובמסמכי הרגולציה, על פיהם נדרש הממונה לבחון בקשתו של שולט סופי לקבל לידי היתר שליטה בגוף מוסדי, כלל לא מנוסחים, ומעולם לא פורשו במסמכי הרגולציה, ככאלה שנועדו לצורך בחינת מתן היתר שליטה בגוף מוסדי לישות מדינית זרה, ויישומם כלפי ישות שכזו אף אינו הולם את תכליתם.

40. שהרי, איזה תוכן ניתן לצקת לשיקולים כמו: התאמתו של המבקש לשלוט; ניסיון עסקי; עיסוקים אחרים ומהימנות, כאשר הגוף הנבחן הוא מדינה עצמאית על שלל מוסדותיה?! אילו כלים בכלל עומדים לרשות הממונה כדי לבחון שיקולים אלו ביחס לאבו-דאבי – האם רשאי הוא לבקש ממנה כל מסמך?! כיצד יכול הוא להבטיח את מהימנות המידע שיימסר לו?! כיצד הממונה יוכל לבחון את מכלול הפעילויות והעסקים האחרים בהם מעורבת אבו-דאבי? האם המידע לגבי עיסוקיה הנוכחיים מספיק כדי להבטיח כי עיסוקיה העתידיים לא יטילו פגם במהימנותה?!

41. תהיות דומות עולות גם ביחס לשאר השיקולים אותם מונים סעיפי החקיקה הרלוונטיים: לשם דוגמה, נדרש הממונה להביא בחשבון את תוכניות הפעולה של המבקש – האם נדמה כי הממונה יכול להעריך את תוכניות הפעולה של ישות מדינית זרה לה אינטרסים מדיניים זרים?! כיצד יכול הממונה להסתמך על תוכניות הפעולה הנוכחיות של אבו-דאבי ומנהיגיה, בהווה ובעתיד, לצורך קביעה כי מתן היתר שליטה בידיה תעלה במקשה אחת עם טובת החוסכים והמבוטחים?! כן נדרש הממונה לבחון טעמים שבטובת הציבור – כיצד יכול הממונה לשקול שיקול רוחבי שכזה ביחס לשליטה של ישות מדינית זרה המבקשת לשלוט בגוף מוסדי המנהל כספים בהיקף עצום ובעל גישה לנכסים אסטרטגיים ולמידע בעל ערך מודיעיני?!

42. גם הכלים שנתונים בידי הממונה מכוח הדין הנוהג לצורך ביצוע תפקידיו למען קידום תכליות החקיקה, אינם ערוכים, בשום פנים ואופן, לבחינת מתן היתר שליטה כמו גם חוסר אפשרות לפיקוח ואכיפה על שולט סופי שהוא ישות מדינית זרה.

43. בין הסמכויות הללו ניתן למנות את סמכות הממונה לאלץ את מכירת אמצעי השליטה שבידי מחזיק;²⁹ לדרוש מידע;³⁰ לבקש לתת צו לצורך השגת מסמכים או לביצוע חיפוש; לזמן אדם שעשויה להיות לו ידיעה הנוגעת להפרת החוק³¹ ולהטיל עיצום כספי.³² כמו כן, הוראות חוק הפיקוח על הביטוח וחוק הפיקוח על קופות הגמל אף קובעות כי ביצוע פעולות מסוימות, בחריגה מהוראות היתר השליטה בגוף המוסדי, מהווה עילה להטלת קנס או עונש מאסר.³³

²⁹ סעיף 34 לחוק הפיקוח על הביטוח; סעיף 9 לחוק הפיקוח על קופות הגמל.

³⁰ סעיף 49 לחוק הפיקוח על הביטוח; סעיף 39 לחוק הפיקוח על קופות הגמל.

³¹ סעיף 49 לחוק הפיקוח על הביטוח; סעיף 39 לחוק הפיקוח על קופות הגמל.

³² סעיף 92 לחוק הפיקוח על הביטוח; סעיף 43 ו-47 לחוק הפיקוח על קופות הגמל.

³³ סעיף 104 לחוק הפיקוח על הביטוח; סעיף 49 לחוק הפיקוח על קופות הגמל.

44. ברי, כי מרבית הסמכויות המנויות לעיל אינן בנות יישום כלפי שולט סופי שהוא אינו אדם, בשר ודם, אלא מדינה זרה – כיצד יוכל הממונה לאלץ מדינה זרה למכור החזקותיה?! ממי ידרוש הממונה מידע ואת מי יזמן למסור מידע?! באילו סנקציות יוכל לנקוט אם תסרב אבו-דאבי למסור מידע כאמור?! האם יוכל וכיצד יוציא לפועל צו לביצוע חיפוש מסמכים?! על מי יטיל הממונה עונש מאסר?!
45. לעניין זה אף חשוב להדגיש, כי מרבית סמכויות האכיפה הנתונות בידי הממונה יפות לתרחישים בהם הנזק כבר התממש – משמע, כאשר אירוע במסגרתו הפר בעל היתר השליטה את חובותיו כבר הובא לידיעת הממונה. כלומר, את סמכויותיו של הממונה יכול הוא להפעיל אך בדיעבד כאשר סיכונים התממשו בפועל. אלא שכאשר מדובר בישות מדינית זרה מתעוררים חששות מיוחדים ושונים – איך יוכל הממונה להבטיח, לאחר מתן היתר השליטה, כי קרן ADQ לא תפעל מכוח האינטרסים הזרים העומדים בראש מעייניה של מדינת אבו-דאבי?! כיצד יוכל הוא להבטיח כי רגישויות דיפלומטיות בין מדינת ישראל לבין מדינת אבו-דאבי או מדינות מזרח-תיכוניות אחרות לא תשפעה על ניהולה של הפניקס?! אין בידינו כלים נאותים לעשות כן.
46. לא זו בלבד שדברי החקיקה אינם מנוסחים באופן המאפשר לממונה ולרשות למלא את סמכותם באופן ההולם את רף הפיקוח והאכיפה הנדרש כלפי השולט הסופי בגוף מוסדי, אלא שאף אם נשווה לנגד עינינו מצב עולם בו הרשות גומלת בליבה להפעיל סמכויותיה כנגד מדינה זרה, הכיצד ניתן להבטיח כי שיקולים דיפלומטיים, באמצעות "הוראה מלמעלה", לא יטו את הכף וירסנו את הרשות מיישום בקרה, פיקוח ואכיפה באופן אפקטיבי?! אפילו רגולטור עצמאי וחזק כמו הרשות יתקשה לעמוד באופן מתמשך בפני שר או ראש ממשלה שמקבל טלפונים משליט אבו-דאבי עצמו, הזועם על החלטה כזו או אחרת של הרגולטור הישראלי אשר אינה לרוחו ו/או פוגעת בתשואה על השקעותיו.
47. **על כן, הרחבה של פרשנות החקיקה ומסמכי הרגולציה, באופן שמתיר לממונה ליתן ישות מדינית זרה, השולטת בקרן השקעות, את היתר השליטה, חוטאת לתכליות החקיקה במפגיע.**
48. כאמור, מסקנות אלו נלמדות גם מקריאת הפרוטוקולים ודברי ההסבר לדברי החקיקה – אין בנמצא אף לא התייחסות אחת לשאלות ולקשיים העולים ביחס למתן היתר שליטה בגוף מוסדי בידי ישות מדינית זרה; ואין כל צל של ספק שמנסחי דברי החקיקה השונים מעולם לא העלו בדעתם כי היתר השליטה יינתן לישות כזו.
49. **ברור כי אם הדבר היה עולה על דעתם, הם היו מתייחסים אליו ביתר פירוט וקובעים לא רק כיצד ועל פי אילו שיקולים מיוחדים על הממונה לבחון בקשה להיתר שליטה שמוגשת על ידי ישות מדינית זרה, אלא גם כיצד יוכל הוא להפעיל, ביום שאחרי מתן היתר שכזה, את סמכויות הפיקוח והאכיפה שנתן המחוקק בידו.**
50. האם יתכן כי המחוקק, אילו היה מעלה בדעתו כי הוראות החוק ישמשו לבחינת מתן היתר שליטה לישות מדינית זרה, לא היה נוטל לידי סמכויות הנוגעות לבחינתם של שיקולים אלו ואחרים ביחס לסוגיה רגישה שכזו?! האם סביר כי לא היה מסדיר, במסגרת דברי החקיקה, סמכויות רלוונטיות לצורך פיקוח ואכיפה כשמדובר על החזקת היתר שליטה בידי ישות מדינית זרה?!
51. **מכך שעניינים אלו לא נידונו ולא פורשו בדברי החקיקה, המסקנה המתבקשת היא שהמחוקק לא ראה לנכון לאפשר מצב דברים זה, שאינו נוגע אך ורק לאינטרסים הפיננסיים הצרים של קבוצת**

המבוטחים והחוסכים בגוף המוסדי, אלא נוגע לציבור כולו. מובן ונהיר לכל שמדובר בסוגיה מורכבת בעלת השלכות רחבות בהיבטים שונים, ושהמחוקק כלל לא הסמיך את הממונה לדון בה.

52. נדגיש, כי נימוקים אלה נכונים לשליטה של כל ישות מדינית זרה, אך בוודאי שיש להביא בחשבון את ייחודה של אבו-דאבי. אף על פי שישראל ואבו-דאבי כוננו לאחרונה יחסים דיפלומטיים והכריזו על שיתופי פעולה כלכליים, ואין מדובר במדינה עוינת, בכל זאת, אין מדובר במדינה מערבית ודמוקרטית, וגם לא במדינה שהיחסים הדיפלומטיים עמה יציבים והוכיחו לאורך שנים גם עמידה במשברים בינלאומיים ואזוריים – מדובר באמירות מונרכית מזרח תיכונית, ישות מדינית שבראשה שליט יחיד, ערבי ומוסלמי. האם יעלה על הדעת שהממונה אמור להתמודד, ונניח אף להתעמת עם אבו-דאבי עצמה או עם מנהיגה, למשל במקרה שהקרן לא תמלא אחר הוראותיו?!

53. נזכיר, כי בהתאם למסמך המדיניות, רק במקרה חריג, ייחודי, אחד ויחיד, אשר אינו מתקיים במקרה שלפנינו, נסוג הממונה מעמדתו העיקרית לפיה בבחינת בקשה למתן היתר השליטה ייבחנו הנתונים והעובדות הנוגעים לשולט הסופי – כאמור, אך ורק כאשר מדובר על תאגיד בנקאי זר וגוף מוסדי זר אשר כפופים לפיקוח, ביחס לדרישות ההון, דרישות המשטר התאגידי וניהול הסיכונים ודרישות המהימנות, שהוא דומה לזה הנדרש מבעל שליטה בגוף מוסדי בישראל. מנוסח המסמך עולה כי מדובר ב"הסדר שלילי", משמע, שהרגולטור מלכתחילה הגדיר מצב ייחודי שרק הוא ואין בלתו, מאפשר בחינת בקשת היתר השליטה ביחס לתאגיד המבקש להחזיק בגוף המוסדי ולא ביחס לשולטים הסופיים. מובן שחריג זה אינו מתקיים ואף אינו יכול להתאים "בהשאלה" לצורך בחינת מתן היתר שליטה בידי אבו-דאבי, על מאפייניה.

54. אכן, הדין הנוהג אינו מסמיך את הממונה לבחון היתר שליטה לשולט סופי שהוא ישות מדינית זרה; הוא אינו מונה את השיקולים והכלים הנדרשים להבטיח כי שליטתה של ישות כזו תהלום את תנאי השליטה הקבועים בדין הנוהג. שורה ארוכה של אינטרסים גאו-אסטרטגיים ומאקרו-כלכליים, שכלל לא רלוונטיים לאנשים בשר ודם ולתאגידיים, כלל לא נלקחים בחשבון.

55. **המסקנה היא אם כן אחת ויחידה: המחוקק מעולם לא התכוון למצב דברים בו גוף מוסדי המנהל כספי מבוטחים וחוסכים יהיה בשליטת ישות מדינית זרה, על שלל מאפייניה הייחודיים והשיקולים השונים היכולים להנחות אותה, השונים מהותית מאלו של גוף עסקי, בין אם הוא מקומי או זר, המפוקח על ידי רגולטורים מקבילים לרשות.**

ד. יישום השיקולים המנויים בדין ממילא אינו מאפשר ליתן היתר שליטה למדינת אבו-דאבי

56. כפי שפירטנו בהרחבה לעיל, את כלל השיקולים יש לבחון ביחס לשולט הסופי המבקש את היתר השליטה בהפניקס. נדגיש בשנית, כי כך ממילא, וללא קשר לזהות המדינה המבקשת את היתר השליטה – אין זה אפשרי ליישם באופן הולם את השיקולים לאורם על הממונה לבחון את הבקשה ביחס לישות מדינית זרה. וכך גם בפרט, נוכח זהותה, מאפייניה ושיטת הממשל הנהוגה בישות המדינית הזרה המבקשת את היתר השליטה – אבו-דאבי.

57. למעלה מהצורך נדגיש כי אף יישום השיקולים המנויים במסגרת הנורמטיבית לגופו של עניין מעלה כי החלופה העומדת בפני הממונה היא אחת: אין ליתן את היתר השליטה המבוקש לקרן ולמדינת אבו-דאבי. שיקולים אלו יש לבחון כלפי מדינת אבו-דאבי לא רק תחת המציאות הנוכחית בה

מתקיימים יחסים דיפלומטיים חמים עם מדינת אבו-דאבי, אלא גם תחת התרחיש הגרוע ביותר בו היחסים הדיפלומטיים עולים על שרטון.

58. עוד נדגיש לעניין זה כלל השיקולים הנוגעים למדינות החוץ והביטחון של מדינת ישראל הינם שיקולים זרים שהממונה כלל לא הוסמך על ידי המחוקק לשקול אותם – על הממונה לקחת בחשבון אך ורק את השיקולים הקבועים בחוק ולבחון את מתן ההיתר באופן מקצועי לשם קיום תפקידו להגן על טובת החוסכים והמבוטחים על עניינם הוא אמון לפקח.

59. כמפורט לעיל, סעיף 32(ב1) לחוק הפיקוח על הביטוח קובע כי לשם מתן היתר ייבחנו השיקולים המנויים בסעיף 17, "לרבות התאמתו של המבקש לשלוט... 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". עוד נזכיר, כי השיקולים המנויים בסעיף 17 כוללים: תכניות הפעולה של נושאי המשרה וסיכויי הגשמתן; התאמת נושאי המשרה לתפקידם; טעמים שבטובת הציבור; ועוד. שיקולים אלה מובילים כאמור לחלופה אחת, ונפרט:

60. ההשלכות של מתן היתר שליטה בענייננו יובילו לפגיעה בציבור החוסכים ובמשק בכללותו

60.1. בהתאם לחוק, הממונה נדרש לבחון את ההשלכות האפשריות של מתן ההיתר על השליטה הקיימת או העתידית במבטח. בענייננו עולה, כי ההשלכות של מתן היתר השליטה בהפניקס בידי אבו-דאבי באמצעות הקרן עלולות להיות הרסניות הן עבור ציבור החוסכים בחברה והן עבור המשק בכללותו.

60.2. הקרן היא למעשה זרועה הארוכה של אבו-דאבי והעברת השליטה בהפניקס לקרן, משמעותה העברת השליטה על חלק ניכר מכספי הציבור בישראל (המושקעים בביטוחי מנהלים, קרנות פנסיה, קופות גמל וקרנות השתלמות) לידי אבו-דאבי עצמה – נסיכות בעלת אינטרסים מדיניים, שלא דווקא עולים בקנה אחד עם אלה של ישראל בעולם ובמזרח התיכון בפרט, שיחסייה הדיפלומטיים החדשים עם ישראל טרם עמדו במבחן הזמן וצלחו משברים.

60.3. שליטתה של אבו-דאבי בנכסים המוחזקים ומושקעים על ידי הפניקס מעלה חשש עמוק כי שיקולים גיאוגרפיים-פוליטיים-אסטרטגיים ומאקרו-ביטחוניים ישפיעו על מדיניות ההשקעה של כספי הציבור בידי הפניקס. זאת, במקום שמדיניות ההשקעה של הפניקס תיקבע אך ורק לאור חובתה של הפניקס לפעול לטובת האינטרסים הכלכליים, ואלו בלבד, של ציבור החוסכים – אזרחי מדינת ישראל, שהם בחלקם לקוחות שבויים של החברה.

60.4. לא זו בלבד, לא ניתן להתעלם גם מהסיכון והחשש כי אבו-דאבי תנצל את שליטתה בהפניקס לשם השגת גישה למידע בעל רגישות מדינית-ביטחונית תוך העדפה של אינטרסים מדיניים זרים על פני האינטרס של הציבור בישראל. התממשות סיכון זה עלולה לפגוע מהותית לא רק בציבור החוסכים או ביציבותה של הפניקס, אלא להשליך על המשק בכללותו. חששות אלו מצטברים כולם לכדי הסתברות ממשית כי שיקוליה המדיניים של אבו-דאבי יובילו אותה להסיט כספי השקעה של הפניקס באופן שיקדם אינטרסים זרים על חשבון האינטרסים הכלכליים של החוסכים והמבוטחים בהפניקס.

60.5. על מנת להבין את הסיכונים הכרוכים בהעברת השליטה בגוף פיננסי כה משמעותי בישראל לידי מדינה זרה, די לבחון את השקעותיה הנוכחיות של הפניקס ואת היקף המידע לו היא חשופה. בין

היתר, השקעותיה של הפניקס כוללת השקעות בחברות ביטחוניות, בחברות תשתית ובגופים פיננסיים. בכללותן, החזקות אלו מקנות להפניקס, ומכאן שגם לבעלי השליטה בה, יכולת לשלוט ולקבל גישה למידע לא רק לגבי פעילותן של החברות המוחזקות אלא אף על המשק כולו:

60.5.1. החזקות בחברות ביטחוניות – להפניקס החזקות מהותיות במניותיהן של חברות ביטחוניות, נסחרות ופרטיות, אשר מייצרות אמצעי לחימה מתקדמים שצה"ל הוא בין לקוחותיהן. כמו כן, הפניקס הינה בעלת חוב (לא סחיר) של חברת רפאל.³⁴ מכאן ששליטה של אבו-דאבי בהפניקס, משמעותה מתן כוח השפעה משמעותי של מדינה מזרח תיכונית, ערבית ומוסלמית, בעלת אינטרסים מדינתיים שאינם בהכרח זהים לאלו של מדינת ישראל, על התנהלותן של חברות ביטחוניות שלפעילותן העסקית חשיבות אסטרטגית וביטחונית עליונה.

60.5.2. החזקות בחברות בעלות חשיבות אסטרטגית – להפניקס החזקות במניותיהן של מספר חברות שפועלות בתחומים אסטרטגיים. כמו כן, הפניקס בעלת חוב לא סחיר של מספר חברות שפועלות בתחום התשתיות.³⁵ מכאן שאישור העסקה יקנה לאבו-דאבי, את הכוח לקבוע האם, ואת היקף ההשקעה, שהפניקס תהיה נכונה להשקיע בחברות המקימות ומפעילות תשתיות אסטרטגיות.

60.5.3. מתוקף היותה של הפניקס בעלת השליטה בחברת גמא – מאגד הסליקה בעל היקף הפעילות הכספי הגדול בשוק – יש בידיה נגישות למידע על עסקאות המבוצעות מדי יום במשק.

60.5.4. הפניקס מחזיקה ב-10%-5 מהחוב הממשלתי, כך שאישור העסקה עשוי להקנות לקרן אפשרות ממשית להשפיע על עלויות המימון של הממשלה ועקב כך גם על עלויות המימון של המשק עד כדי השפעה על גובה הריבית.

60.6. יכולתה של אבו-דאבי להשפיע על השקעותיה של הפניקס מתוקף שליטתה בחברה מטרידה במיוחד ביחס להשקעות בניירות ערך של חברות פרטיות. זאת, נוכח חוסר השקיפות המאפיין את פעילותן של חברות פרטיות והעובדה שמנגנונים מסוימים, אשר נועדו להבטיח את עצמאות הנהלת החברה, פועלים באופן פחות אפקטיבי כאשר מדובר על חברות פרטיות.

60.7. בנוסף, היותה של הפניקס נושה של חברות פרטיות, מקנה לה זכות גישה למידע, שכלל אינו חשוף לשחקנים אחרים בשוק. לעניין זה משמעות מיוחדת לאור היקף ואופי המידע אליו עשויה אבו-דאבי להיחשף כאשר מדובר על חברות ביטחונית ועל חברות תשתית, בעלות חשיבות אסטרטגית. בשל כך, אין זה נתפס כי לאבו-דאבי עשויה להינתן גישה ויכולת להשפיע ולשלוט בצורה ישירה על השקעות בהיקף של מיליארדי שקלים.

60.8. חשש נוסף נוגע לסיכון זליגת המידע אודות מבוטחים וחוסכים שפעילותם הפיננסים מנוהלת על ידי הפניקס. כבר היום, מתוקף היותה המבטחת של חברי מועדון "חבר" של משרתי הקבע ומועדון "צוות" של גמלאי צה"ל, מחזיקה הפניקס מידע בעל ערך מודיעיני רב. כמו כן, בידי הפניקס, מידע רגיש מתוקף היותה החברה המנהלת את כספי הפנסיה של עובדי חברת החשמל.

³⁴ ראה ה"ש 3. לפירוט נוסף ראה נספח א'.

³⁵ ראה ה"ש 4. לפירוט נוסף ראה נספח א'.

60.9. כל אלו מצביעים על כך שאישור העסקה יקנה לאבו-דאבי יכולת להשתמש לרעה במעמדה כבעלת השליטה בהפניקס. זאת הן כדי להשפיע על השקעות אסטרטגיות בישראל והן כדי להשיג מידע בעל משמעויות מודיעיניות.

60.10. אשר על כן, נוכח מאפייניה של הקרן, ובפרט שליטתה הישירה של אבו-דאבי בקרן, למתן השליטה בהפניקס בידי אבו-דאבי עשויות להיות השלכות שליליות לא רק על השליטה בהפניקס עצמה אלא גם על ציבור החוסכים והמבוטחים של הפניקס ואף על המשק כולו.

60.11. ניגודי העניינים בין האינטרסים של אבו-דאבי והקרן לבין האינטרסים של החוסכים והמבוטחים של הפניקס, ואף אלו של המשק כולו, זועקים לשמיים ודי בשיקול זה בלבד כדי לנמק מדוע על הממונה לסרב ליתן היתר שליטה בידי הקרן.

61. חוסר התאמה וחששות כבדים בעניין מהימנותן של הקרן ושל אבו-דאבי מחייבים שלא ליתן להן היתר שליטה בהפניקס

61.1. בכפוף להבהרה האמורה לעיל כי השיקולים המנויים בחוק נועדו ליישום על אדם בשר ודם או תאגיד, ובוודאי שלא על ישות מדינית זרה, אף מיישום מבחן התאמותה ומהימנותה של אבו-דאבי להחזיק בהיתר שליטה בגוף מוסדי עולה כי לא רק שזו איננה מתאימה, אלא שמאפייני המשטר הקיים בה מלמדים כי גם מהימנותה, באופן אינהרנטי, תהיה תמיד מוטלת בספק. משכך, אין לאפשר לאבו-דאבי להחזיק בהיתר שליטה בהפניקס.

61.2. במה דברים אמורים?! עסקינן באמירות אשר בראשה עומד מוחמד בן זאיד אאל נהיאן, אשר מכהן גם כנשיא איחוד האמירויות הערביות ושפתה הרשמית היא השפה הערבית. שיטת המשטר באבו-דאבי היא מונרכיה. מכאן שנסיכות זו אינה פועלת תחת שיטת משטר דמוקרטית, לא נהוגה בה הפרדת רשויות כמקובל במדינות דמוקרטיות ואין בה פרלמנט. שלטון האמיר, המנהל את כל עניינה, הוא הוא שלטון החוק. עוד, מערכת הדינים באבו-דאבי, שהיא מדינה מוסלמית, מבוססת על חוקי השריעה – מערכת דינים שונה בתכלית מזו הנוהגת בישראל.

61.3. בעיקר, עולה ספק בדבר יכולתו של הממונה להסתמך על הוראות הדין והרגולציה אשר יחולו על הקרן, באמצעותה תחזיק אבו-דאבי באמצעי השליטה של הפניקס, בהינתן שיטת המשטר הנהוגה באבו-דאבי – כיצד יוכל הממונה לוודא האם הוראות החוק החלות על הקרן מספקות תשתית חוקית יציבה ומבטיחות את התנהלותה הנאותה של הקרן כנדרש כאשר מדובר על אמצעי שליטה בגוף מוסדי בעל השפעה כה ניכרת על המשק הישראלי?! שהרי, נוכח שיטת המשטר הנהוגה באבו-דאבי סביר כי כל חקיקה או רגולציה תהא תמיד כפופה לשיקוליו ולהחלטותיו של השליט היחיד העומד בראש רשויות המדינה ועשויה להשתנות כהרף עין בהתאם להלוך הרוח בנסיכות ובסביבה הגאו-פוליטית בה היא פועלת. יתר על כן, כיצד שינויים כאלו ואחרים ברגולציה החלה על הקרן ומנהליה בכלל יגיעו לידיעתו של הממונה?!

61.4. לא זו אף זו, כיצד יוכל הממונה לבחון, במסגרת שיקוליו, האם אבו-דאבי עצמה, וכן הקרן ומנהליה, הם בעלי יושר ויושרה אישיים ועסקיים?! לעניין זה, החוק ומסמכי הרגולציה מורים שלא ליתן שליטה במבטח ובגופים פיננסיים אחרים אלא אם הוכח ניקיון כפיים ברמה הגבוהה

ביותר.³⁶ זאת, כאמור בדברי ההסבר, שכן זהות בעלי השליטה משליכה על אמון הציבור בגוף הפיננסי.

61.5. כשמדובר באמירות, מדינה אנטי-דמוקרטית, מאין יוכל הממונה לשאוב מידע הנוגע לחוסר יושר ויושרה מצד שליט אבו-דאבי או מצד המעורבים בפעילות הקרן, המקורבים לשליט! שהרי מובן כי לא יהיה בנמצא מקור אמין שידווח על התנהלות שכזו.

61.6. אם כן, תהיות וחששות העולים נוכח מאפייני השלטון באבו-דאבי, שיטת המשטר שם וחוסר יכולתו של הממונה לבחון, באופן נאות, את מידת ניקיון הכפיים של שליט אבו-דאבי, כמו גם הקרן ומנהליה, מוליכים למסקנה כי **קיימים פגמים מובנים במידת התאמתה ומהימנותה של המבקשת להחזיק בהיתר השליטה**. בהתקיימות פגמים אלו, יש לקבוע כי, גם מבחינה זו, אבו-דאבי אינה מתאימה להחזיק בהיתר שליטה בהפניקס, גוף מוסדי בעל היקף נכסים נרחב שלפעילותו השפעה עצומה על המשק הישראלי, כמפורט לעיל.

62. היעדר ניסיון בתחום הפיננסיים וקשרים עסקיים עם מדינות עוינות מחייבים שלא ליתן לקרן ולאבו-

דאבי היתר שליטה

62.1. בהתאם לדברי החקיקה ולמסמכי הרגולציה,³⁷ במסגרת השיקולים שעל הממונה לבחון, עליו להתייחס גם לניסיונם העסקי של מי שמבקשים לשלוט בגוף המוסדי. בענייננו, כשאר השיקולים יש לבחון שיקול זה ביחס לאבו-דאבי עצמה. לעניין זה, ובהתחשב במידע הציבורי הקיים בנושא,³⁸ נראה כי אין לאבו-דאבי עצמה, וגם לא לקרן באמצעותה תחזיק אבו-דאבי באמצעי השליטה של הפניקס, כל החזקה דומה מכוחה ניתן לומר כי למבקשת את היתר השליטה ניסיון בתחום הפיננסיים בכלל ובניהול גוף פיננסי כמו הפניקס.

62.2. כמו כן, בהתאם לפרסומים שונים, לאבו-דאבי קשרים הדוקים עם מדינות אויב.³⁹ ולקרן עצמה השקעות נרחבות בפרויקטים תשתיתיים במדינות עוינות.⁴⁰

טעמים אחרים שבטובת הציבור

63.1. בין השיקולים שעל הממונה לשקול גם טעמים שבטובת הציבור.⁴¹ בענייננו, אין ספק שטובת הציבור מחייבת שלא ליתן את היתר השליטה. למעשה, כלל הטעמים שהוצגו מצביעים באופן ברור שמתן היתר שליטה לאבו-דאבי אינו עולה בקנה אחד עם טובת הציבור: העובדה כי כישות מדינתית יש לאבו-דאבי אינטרסים שאינם אינטרסים עסקיים-כלכליים בלבד אלא גם אינטרסים גיאוגרפיים-פוליטיים-אסטרטגיים ומאקרו-ביטחוניים, דבר אשר עשוי להוביל להעדפת שיקולים זרים אלו על פני שיקוליהם הכלכליים של ציבור המבוטחים והחוסכים; חשש משליטה של מדינה זרה, עמה ישראל חפצה להעמיק את הקשרים הדיפלומטיים, בגוף מוסדי ישראלי – דבר אשר לסכן ולסכל את יכולתו של הממונה לפקח על התנהלותה של הקרן, לטובת ציבור

³⁶ סעיף 32(ב1) לחוק הפיקוח על הביטוח; סעיף 9 לחוק הפיקוח על קופות הגמל; דברי ההסבר הצ"ח הממשלה 175, ט"ז באייר התשס"ה, 25.5.2005, בעמ' 739; עמ' 1 למסמך העקרונות המנחים.

³⁷ סעיף 32(ב1) לחוק הפיקוח על הביטוח; סעיף 9 לחוק הפיקוח על קופות הגמל; עמ' למסמך המדיניות.

³⁸ ראה באתר הקרן. כאן

³⁹ Asharq Al-Awsat, Iranian President Receives UAE Delegation Headed by Tahnoon bin Zayed, 6/12/2022. כאן

⁴⁰ ראה ה"ש 8.

⁴¹ סעיף 32(ב1) לחוק הפיקוח על הביטוח בצירוף סעיף 17(א)8 לחוק הפיקוח על הביטוח; סעיף 9 לחוק הפיקוח על קופות הגמל.

המבוטחים והחוסכים, כמו גם החשש כי הקרן לא תקבל על עצמה את מרות הממונה; היעדר ניסיון עסקי וקשרים עסקיים עם מדינות עוינות; ועוד.

63.2. מדובר באוסף של פגמים, שכל אחד מהם לחוד מספיק כדי לדחות את בקשת היתר השליטה, לא כל שכן כולם יחדיו. המסקנה היחידה המתבקשת מכל האמור לעיל שאין לאפשר מתן היתר שליטה בחברת הפניקס לקרן הנשלטת בידי מדינת אבו-דאבי מאחר וקיים חשש אמיתי באשר ליכולת להבטיח את לטובת ציבור החוסכים והמבוטחים וכן קיים חשש כבד מהשלכות שליטה זו על כלל המשק הישראלי – כל השיקולים האלה מחייבים לדחות את הבקשה למתן היתר.

ד. סיכום

64. כלל הטעמים המפורטים במכתב זה מצביעים על מסקנה אחת ויחידה: אין ליתן בידי אבו-דאבי היתר שליטה בהפניקס, אחד מהמוסדות הפיננסים החשובים במשק הישראלי.

65. די בניסיון העבר כי להיווכח עד כמה החלטתו של הממונה בעניין מתן היתר שליטה היא אבן דרך בחייו של גוף מוסדי גדול בישראל, ועד כמה להחלטה זו משמעות נרחבות ועמוקות. כך בכלל ובמיוחד בסוגיה שעל הפרק – מתן היתר שליטה בידי שולט סופי שהוא ישות מדינית זרה.


66. אשר על כן, אין זה מתקבל על הדעת, ובכך תומכים לשון החוק ונוסחם של מסמכי הרגולציה שהותקנו מכוחו, כי התכוון המחוקק להסמיך את הממונה ליתן היתר שליטה במבטח לישות מדינית זרה. לא זו אף זו, גם יישום השיקולים שנקבעו בדין לעניין סוגיה זו, מוביל למסקנה כי מחובתך, לאור תפקידך לדאוג לציבור המבוטחים והחוסכים ולמשק בכללותו, לזמן הזה ולעתיד לבוא, לסרב בפה מלא ליתן לאבו-דאבי היתר שליטה בהפניקס.

67. לתשובתכם בהקדם – נודה; בין היתר, על מנת שנוכל לשקול את צעדינו הלאה.

בברכה,



אלה תמיר שלמה, עו"ד (רו"ח)
לוביסטית ציבורית



משה קאשי
אחראי תחום פיננסים



לינור דוויטש, עו"ד
מנכ"לית

העתקים:

- מר בצלאל סמוטריץ', שר האוצר

נספח א' – פירוט החזקותיה של הפניקס להן חשיבות ביטחונית ו/או אסטרטגית

										29/09/2022		תאריך הדיווח:		
										הפניקס פנסיה וגמל בע"מ		החברה המדווחת:		
										בחירה		שם מסלול/קרן/קופה:		
												מספר מסלול/קרן/קופה:		
												ג.1 ניירות ערך לא סחירים		
												3. אג"ח קונצרני		
												שם ג"ע		
תשוא אחוזי	שיעור ריבית אחוזים	סוג מטבע	מח"מ שנים	תאריך רכישה תאריך	שם מדרג	דירוג	ענף מסחר	מספר מנייה	ספק מידע	מספר ני"ע				
1.68%			3.645								סה"כ אג"ח קונצרני			
1.53%			3.525								סה"כ בישראל:			
51%			4.933								סה"כ צמוד מדד			
1.00%	0.0570%	שקל חדש	0	20/01/2020	מידרג	Ca.il	השקעות ואחזקות	520005067		707706180	אפריקה אגח כח הסדר			
1.02%	0.0000%	שקל חדש	6.29	27/07/2011	פנימי	AA.il	שירותים	520010869		707799086	מקורות 6			
1.54%	5.7500%	שקל חדש	0.09	29/10/2007	S&P מעלות	-IAA	בנקים	520000118		866202807	ש"ר פועלים ג ראש מרכז			
1.66%			2.118								סה"כ לא צמוד			
0	0.0000%	שקל חדש	0	22/01/2007		NR	השקעות ואחזקות	520043563		1101567	אלון דלק אי-אקסלנס			
0.579	4.6000%	שקל חדש	3.4	18/07/2016	מידרג	A2.il	השקעה ואחזקות	520044439		1138825	ביטוח ישיר אג"ח יא'			
0.445	3.1000%	שקל חדש	3.17	16/08/2016	מידרג	Aa2.il	נדל"ן מניב בישראל	510687403		1138999	מנחם אג"ח א			
0.454	3.4200%	שקל חדש	0.53	08/10/2016	מידרג	A2.il	שירותים פיננסיים	511448551		1139336	אלטשולר אגח א			
0.464	3.7400%	שקל חדש	5.53	03/01/2017	מידרג	Aaa.il	ביטוחות	520042185		1140284	רפאל אגח ד' 3.74%			
0.388	2.5000%	שקל חדש	1.89	03/01/2017	מידרג	Aaa.il	רכושנות	520042185		1140282	רפאל אגח ה'			
0.625	4.1000%	שקל חדש	2.17	17/09/2017	מידרג	A2.il	ביטוח	515703528		1142009	אילון רפנות א'			
0.474	3.5500%	שקל חדש	2.04	30/07/2018	S&P מעלות	+IAA	נדל"ן מניב בישראל	514189596		1151141	גב-ים נגב אגח א			
0.746	5.1800%	שקל חדש	5.23	29/10/2018	מידרג	A1.il	שירותים פיננסיים	512905423		1156223	מקט איתו ב קקו			
0.059	2.9800%	שקל חדש	2.92	15/11/2021	S&P מעלות	IAA	השקעות ואחזקות	550018091		1181783	י.ת.ה. להשקעות אג"ח ב			
0.499	2.1000%	שקל חדש	2.68	28/02/2021	מידרג	A1.il	השקעות ואחזקות	520037684		3180361	לדר אגח ח'			
0.633	4.4700%	שקל חדש	3.21	25/12/2019	מידרג	A2.il	השקעות ואחזקות	520021874		6080238	כלל תעשאות טז			

30/09/2022
הפניקס חברה לביטוח בע"מ
ביטוח ללא תקנה 26 סיעודית ומכבי

תאריך הדיווח
החברה המדווחת
שם מסלול/קרן/קופה
מספר מסלול/קרן/קופה

ג.1 ניירות ערך לא סחירים

4. מניות

ש	שם המנייה/שם נייר ערך	מספר ני"ע	ספק המידע	מספר מנייה	ענף מסחר	סוג מטבע	ערך נקוב****	שערי***	שווי הונג
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	סה"כ מניות					832,105,098.51		1,718,005.63	
	סה"כ בישראל					741,104,156.27		1,281,998.76	
%	Gloat C	33957	אחר	515059897	השקעות בה-טיק	דולר אמריקאי	4,448,287.84	100.00	15,760.28
%	Smart Shooter	33412	אחר	514815590	השקעות בה-טיק	דולר אמריקאי	5,259,368.84	187.38	34,916.79
%	אלמדה מניות בGP	11689629	אחר	540296795	השקעות במדעי החיים	שקל חדש	2,419.81	17,110.27	414.04
%	אלון דלק מניות לא סחירות דצמבר 2017	1265		520041690	השקעות ואחזקות	שקל חדש	1,328,751.20	12.58	167.22
%	בוימלגרין	402016		520038555	השקעות ואחזקות	שקל חדש	144,199.28	1.00	1.44
%	פויטוונגר שק	1085323		511015448	השקעות ואחזקות	שקל חדש	1,413.48	0.00	0.00
%	תעבורה	1277		512562422	השקעות ואחזקות	שקל חדש	139,788,280.00	120.66	168,665.74
%	חנל יהש חייבים לקבל	2430141		550010466	חיפוי נפט וגז	שקל חדש	51,009.82	100.00	51.01
%	נפטא חיפויים חייבים לקבל	2740191		550011373	חיפוי נפט וגז	שקל חדש	39,130.56	100.00	39.13
%	Simplivia	1288		515982198	מכשור רפואי	דולר אמריקאי	10,515,937.83	172.57	64,296.65
%	ס'אלו	1102045		513310235	מכשור רפואי	שקל חדש	253,925.51	18.30	46.47
%	מפעלי פלדה מרז	398016		510201627	מתכת ומוצרי בניה	שקל חדש	1,533.45	0.00	0.00
%	פלדה1 מפז00/	3980042		510201627	מתכת ומוצרי בניה	שקל חדש	74,510.61	0.00	0.00
%	Charge after	33919		מניב	דולר אמריקאי	דולר אמריקאי	5,991,295.15	100.00	21,227.16
%	FreeTRade	33946		מניב	לירה שטרלינג	לירה שטרלינג	4,795,764.21	100.00	19,000.34
%	מתחם חסן ערפה- ת"א מגרש B4 מניה	12751		511998803	שקל חדש	שקל חדש	61,477,642.37	100.11	61,544.65
%	פוטופוליס שיכון ובינו	1268		550277925	שקל חדש	שקל חדש	53,009,638.48	116.89	61,961.50
%	מפעלי כביש 6	1282		520038104	שקל חדש	שקל חדש	37,941,416.39	61.34	22,720.60
%	Equinor	23893		514710679	סווידי	דולר אמריקאי	5,135,305.83	100.00	18,104.71

										30/09/2022	תאריך הדיווח
										הפניקס חברה לביטוח בע"מ	החברה המדווחת
										ביטוח ללא תקנה 26 סעיף 26	שם מסלול/קרן/קופה
											מספר מסלול/קרן/קופה

1. ב. ניירות ערך שחורים											
4. מניות											
שם המנפיק/שם נייר ערך	מספר ני"ע	יחידת מסחר	סמל מידע	מספר מנייה	ענה מסחר	סוג מטבע	ערך נקוב****	שער****	מדיון/יחידות/דיבונד לקבל*****	שווי שוק	שם המנפיק
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)		
סה"כ מניות						736,848,960.00		19,463.28	15,728,805.08		
סה"כ ישראל						617,079,364.73		8,105.11	10,399,317.88		
סה"כ תל אביב 35						179,464,815.56		6,005.65	5,166,361.21		
מטרופיקס	1091085	TASE	511527202	אחר	שקל חדש	15,581.08	4,423.00	0.00	889.15		
א.פ.סי אנרגיה בע"מ	1141571	TASE	514401702	אנרגיה	שקל חדש	3,325,306.15	3,985.00	0.00	132,513.45		
אנרג'יקס	1123355	TASE	513901371	אנרגיה מתחדש	שקל חדש	7,385,395.99	1,398.00	2.27	103,250.10		
פניקס*	767012	TASE	520017450	ביטוח	שקל חדש	83,895.18	3,397.00	0.00	2,163.73		
הראל	585018	TASE	520033986	ביטוח	שקל חדש	3,040,530.25	3,150.00	0.00	95,776.70		
אלביס מערכות	1081124	TASE	520043027	ביטוחיות	שקל חדש	640,140.27	67,700.00	0.00	433,374.98		
אשדוד קבוצה	1132315	TASE	510381601	בניה	שקל חדש	1,135,485.95	7,500.00	0.00	85,161.45		
סופרגז	1186917	TASE	516077989	אנרגיה	שקל חדש	469,591.60	6,563.00	0.00	30,819.30		
אלמ"י	1082635	TASE	520039888	אנרגיה מתחדש	שקל חדש	58,394.12	7,319.00	0.00	4,127.49		
אקונרג'	1178334	TASE	516339777	אנרגיה מתחדש	שקל חדש	31,958.04	1,840.00	0.00	588.03		
אורביס	265017	TASE	520036153	ביטוחיות	שקל חדש	543,838.74	1,837.00	0.00	9,986.64		
אימג'סט	1183813	TASE	512737560	ביטוחיות	שקל חדש	44,020.93	1,388.00	0.00	602.21		
אריאל	299016	TASE	520037458	ביטוחיות	שקל חדש	326,624.99	396.70	0.00	1,295.72		
אאורה	373019	TASE	520038274	בניה	שקל חדש	48,749.67	613.00	0.00	298.84		
	KYG7T16G1	NASDAQ	1146	Technology	דולר אמריקאי	23,332.00	1,918.00	0.00	1,585.52		
	IL00109581	NASDAQ	512849498	Technology	דולר אמריקאי	630,099.35	1,929.00	0.00	43,063.81		
	IL00109581	NASDAQ	512849498	Technology	דולר אמריקאי	750,147.92	1,929.00	0.00	51,288.46		
	IL00109526	NASDAQ	511235434	Technology	דולר אמריקאי	121,292.21	2,317.00	0.00	9,957.04		
	IL00109526	NASDAQ	511235434	Technology	דולר אמריקאי	39,827.84	2,317.00	0.00	3,269.52		
	IL00108265	NASDAQ	520035320	Technology	דולר אמריקאי	769,788.15	963.00	0.00	26,264.40		
	IL00108265	NASDAQ	520035320	Technology	דולר אמריקאי	114,888.09	963.00	0.00	3,919.88		
	IL00108265	NASDAQ	520035320	Technology	דולר אמריקאי	400,344.24	963.00	0.00	13,859.38		
	IL00108347	NASDAQ	512324831	Technology	דולר אמריקאי	750,883.47	2,179.00	0.00	57,954.24		
	IL00108347	NASDAQ	512324831	Technology	דולר אמריקאי	36,803.08	2,179.00	0.00	2,841.27		