

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: י"ד באלול תשע"ז, 05/09/2017

סומן: כ-17-15680

לכבוד

גב' איילת שקד, ח"כ

שרת המשפטים

משרד המשפטים

נכבדתי שלום רב,

הנדון: קריאה דחופה לקידום תיקוני חקיקה שימנעו ריקון מתוכן של

חוק הריכוזיות

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

מכתב זה עניינו בפנייה דחופה אל שרת המשפטים לנוכח הפרסומים האחרונים על עסקת הרכישה המסתמנת בקבוצת אי. זי. בי. אשר מגלמת סתירה ברורה למול חוק הריכוזיות, ומממשת פרצה בו. לעמדת התנועה, מדובר בבעיה רוחבית אשר מצביעה על פתח לריקון מתוכן של חוק הריכוזיות. לכן, יש לבחון בדחיפות תיקון חקיקה אשר יאפשר להשיג את המטרה שלשמה נחקק חוק הריכוזיות – מלחמה בריכוזיות במשק הישראלי ומניעת שליטה באמצעות מבנה החזקות פירמידאלי. במכתב זה יוצגו שלושה פתרונות אפשריים לשם כך:

א. ביטול הפטור ממס על דיבידנד שניתן בפקודת מס הכנסה והחלת מיסוי דיבידנדים בין

חברות, באופן שיקטין את התמריץ לפעול באמצעות מבנה פירמידאלי;

ב. שינוי ההגדרה של "חברת שכבה" בחוק הריכוזיות, כך שתכלול גם חברות פרטיות,

שותפויות או חברות זרות שלא נרשמו למסחר בישראל;

ג. שינוי אופן חישוב זכויות ההצבעה בחברה, כך שיתאם את ההשקעה ההונית של בעל

השליטה ויצמצם את בעיית הנציג השכיחה במבנה החזקות פירמידאלי.

באם לא יקודמו הפתרונות האמורים או כל פתרון אחר שישג תוצאה זהה, הדבר יביא לסיכול

מטרת חוק הריכוזיות. לכן, על שרת המשפטים מוטלת החובה לפעול לאלתר כדי להבטיח

שהמשאבים הרבים שהושקעו בפתרון בעיית הריכוזיות לא היו לשווא.

1. החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן: "חוק הריכוזיות" או

"החוק") קובע כי על חברות הפועלות במבנה פירמידאלי לצמצם את שכבותיהן למספר שלא

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



יעלה על שלוש, לכל המאוחר בדצמבר 2017;¹ זאת, עד לצמצום הסופי לשתי שכבות בפירמידה בדצמבר 2019.²

2. ואולם, לאחרונה, פורסם בתקשורת כי חלף צמצום שכבות פירמידת אי.די.בי. באמצעות מכירת חלק מחברות השכבה שבה, כמתחייב לפי הוראות החוק, עתידה החברה לבצע את הצמצום באמצעות מכירת חברת דיסקונט השקעות (להלן: "דסק"ש"), הנמצאת כיום בבעלות חברת אי. די. בי פתוח, לחברה פרטית בבעלות בעל השליטה באי. די. בי, מר אדוארדו אלשטיין, אשר תוקם במיוחד לשם עסקת המכירה (להלן: "עסקת אי. די. בי").

3. לפי הפרסומים, הרכישה תבוצע כך שאת המימון לרכישת דסק"ש תקבל החברה הפרטית מאי. די. בי. פתוח עצמה, היא המוכרת, וזו תגייס את הסכום למתן ההלוואה באמצעות הנפקת אג"ח.³

4. לכאורה, עסקה זו אינה בלתי חוקית על פי חוק הריכוזיות, אשר מגדיר איסור רק על "חברת שכבה שנייה" לשלט בחברת שכבה אחרת,⁴ ואילו חברה פרטית אינה נכללת בהגדרת "חברת שכבה".⁵ הוראות המעבר שנדונו מעלה ומחייבות את צמצום השכבות, לפיכך, אינן חלות באם השכבות מורכבות מחברות פרטיות.

5. ואולם, תכלית העסקה מגלמת בדיוק את המצב הבעייתי שביקש חוק הריכוזיות למנוע: שליטה באמצעות מבנה פירמידאלי, אשר כעת ברור כבר לכל הדעות כי הוא מגלם מצב מסוכן למשק הישראלי.

6. בשנים האחרונות התרחש מהפך תודעתי ונורמטיבי בכל הנוגע לאופן בו תופסים פירמידות בשווקים מפותחים. אם בעבר נשמעו הדעות לפיהן לא קיימת בעיית ריכוזיות, וכי פירוק הפירמידות יביא להתמוטטות המשק הישראלי, כיום, לאחר חקיקת חוק הריכוזיות – כבר ברור לכל כי הפירמידות הן אלו שהרסניות עבור המשק הישראלי. נקודת המוצא היא שפירמידות מביאות את השוק למצב שאיננו יעיל, אשר מונע תחרות ובסופו של דבר מגביר באופן דרמטי את יוקר המחיה תוך פגיעה בתסכונות הציבור.

¹ סי' 25(ג)2 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן: "חוק הריכוזיות").

² סי' 25(ג)1 לחוק הריכוזיות; סי' 21 לחוק הריכוזיות.

³ עמירם ברקת, חן מענית ועומרי כהן "איילת שקר לא תמנע מאי. די. בי. לעקוף את חוק הריכוזיות" גלובס 24.8.2017 <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001202588>

⁴ סי' 21 לחוק הריכוזיות.

⁵ סי' 20 לחוק הריכוזיות מגדיר "חברת שכבה" כ"חברה או חברת חוץ שהן תאגיד מדווח, למעט חברה או חברת חוץ שאין אינטרס ציבורי לסווג אותה כחברת שכבה והיא מסוג שקבעו שר המשפטים ושר האוצר, בהתייעצות עם רשות ניירות ערך ובאישור ועדת הכספים של הכנסת; לעניין זה יראו חברת איגרות חוב שהיא תאגיד מדווח כחברת שכבה". סעיף 20(ב) לחוק הריכוזיות מפנה לחוק החברות, התשנ"ט-1999 לשם פרשנות המונחים בפרק זה. "תאגיד מדווח" מוגדר בסי' 1 לחוק החברות כ"תאגיד מדווח כהגדרתו בחוק ניירות ערך או תאגיד שהוראות פרק ה' לחוק האמור חלות עליו". חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן: "חוק ניירות ערך") מגדיר זאת, באמצעות סי' 1 ו-36, כתאגיד שניירות ערך שלו הוצעו לציבור על פי תשקיף. מלשון הסעיפים שהוזכרו עולה כי "חברת שכבה" עליה חל חוק הריכוזיות היא חברה ציבורית שנרשמה בישראל או בחו"ל, או חברת אג"ח, שהיא תאגיד מדווח, והן בלבד.

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



7. במבנה הפירמידאלי קיים כשל מובנה: שליטה באמצעות מבנה פירמידאלי מאפשרת לבעל שליטה הניצב בקצה הפירמידה לכוון ולשלוט על חברות בשכבות תחתונות, תוך השקעה מצומצמת מכיסו הפרטי על מנת לתפוס את השליטה האמורה. תחת זאת, מנצל בעל השליטה את כספי הציבור המושקעים בחברות שבבעלותו, ומוסיף, מרחיב ומעמיק את פירמידת השליטה שלו. מבנה זה יוצר עיוות קשה וחמור, באשר הוא מאפשר לאדם שבידו אחוז מצומצם ביותר מההחזקות במובן הכלכלי בחברה "נכדה" או "נינה", להיות – בפועל – המוציא והמביא במגוון נושאים מהותיים בהתנהלותה של אותה חברה.
8. מצב זה, בו בעל שליטה בודד מרכז כוח רב ללא סיכון כספי משמעותי, מוביל פוטנציאלית לאדישות לנטילת סיכונים, שכן בפועל בעל השליטה אינו נושא בהם. כך צפוי להיווצר ניגוד עניינים בין האינטרס של בעל השליטה לבין האינטרסים של בעלי המניות האחרים, כתוצאה מהפנמה מלאה של הצלחה מתד ומאידך הפנמה חלקית בלבד של הפסד. לדוגמא, לבעל השליטה יש תמריץ לדחוף את החברות בשכבות התחתונות ליטול סיכונים לא יעילים, שכן במקרה ויצלחו, בעל השליטה ייהנה ממשכית הדיבידנד אך במקרה של כישלון, הפסדים ואף חדלות פירעון, בעל השליטה לא ייפגע משמעותית היות והשקעתו האישית בהון החברה נמוכה ביחס לשאר בעלי המניות. מצב זה מסוכן ליציבות החברה, השקעותיהם של בעלי המניות ואינו תואם את האינטרס הציבורי.
9. כאמור, ביקש חוק הריכוזיות לתקן את הכשל המתואר באמצעות איסור על מבנה החזקות פירמידאלי הכולל יותר משתי שכבות.⁶ שהרי, ללא השליטה באמצעות המבנה המשורשר, לא יוכל בעל השליטה להוסיף ולהעמיק את שליטתו בהיקף רחב של נכסים באמצעות שימוש בכספי ציבור ובמנותק מהשקעתו המקורית. אלא שבחוק נקבע האיסור האמור רק בנוגע לחברות שהן "תאגיד מדווח" – היינו, חברה ציבורית שנרשמה למסחר בישראל (גם אם התאגדה בחו"ל) או חברת אגרות חוב שהציעה אותן לציבור. כלומר, לחברות פרטיות, חברות זרות שלא נרשמו למסחר בישראל או שותפויות ניתן פטור מהוראות החוק.
10. זאת, למרות שניתן להבחין כי הכשלים המאפיינים את המבנה הפירמידאלי מתקיימים ללא קשר לסיווג התאגידי של השכבות המרכיבות את הפירמידה:

11.1 בעיית הנציג ותופעת תיעול:

ככל שהמרחק בין שכבות הפירמידה גדול יותר (הפער בין זכויות ההצבעה לזכויות בהון) כך גדל הפוטנציאל לניגוד עניינים ולפגיעה בבעלי מניות המיעוט ובנושים. במצב בו בעל שליטה מחזיק במספר חברות באמצעות שרשרת החזקות פירמידאלי, הוא בעיקר דואג לחברות בהן מושקע מירב הונו, על חשבון השכבות הנמוכות בפירמידה. משכך, תופעת

⁶ ס' 21 לחוק הריכוזיות, בתוספת הוראות המעבר הנוגעות לחברות שכבר פועלות במבנה החזקות של יותר משתי שכבות.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



ה"תיעול" או ה"מנהור" (tunneling) היא החשש המרכזי שהחוק ניסה לתת לו מענה.

אין ספק שתופעה זו עשויה אף להתרחש במבנה החזקות בו חלק מהשכבות הינו מסוג ההתאגדויות שאינן מוחלות בחוק, בעיקר במצב בו השכבות הללו נמצאות בחלקים העליונים של הפירמידה. במצב ניגוד עניינים שכזה, בעל השליטה יפעל לכך שמרבית מרווחי השכבות התחתונות יתועלו כלפי מעלה לעבר החברות הפרטיות שבהחזקתן. כמו כן, הוא עשוי לעודד השקעות לא יעילות, ליצור סיכונים עודפים על גבן של השכבות הנמוכות ולהשקיע סכומים בלתי מבוטלים בגורמים המנהלים את השכבות התחתונות, זאת על מנת לוודא שרווחי החברות הללו יוזרמו באופן תדיר במעלה הפירמידה, אל עבר החזקותיו הפרטיות.

11.2. מינוף גבוה:

חשש נוסף שמתעורר בכל סוג של שרשור החזקות הוא מינוף גבוה, מסוג כפול ואף משולש. שהרי, ככל שיש יותר התאגדויות שמחזיקות התאגדויות, כל אחת מהן יכולה לזכות לאשראי ולהימדד באופן נפרד, למרות שבפועל כל שכבה נשענת על הצלחתה של השכבה השנייה. במצב שכזה, מתגבר הסיכוי לניגוד עניינים ולתמריצים פסולים של מקבלי ההחלטות, שהרי ככל שהמינוף גבוה יותר, החובות גדולים יותר והשכבות העליונות בפירמידה פועלות להקטנת הסיכוי, שלא יוכלו לעמוד בהתחייבויותיהן, דהיינו פועלות לתיעול רווחים באופן נמרץ.

12. עניינו הרואות – מקום שחוק הריכוזיות ביקש למנוע כשלים ולצמצם את הפירמידות, ממשיכות אלו להתקיים במסווה של שינוי הסיווג התאגידי של השכבות שבהן. חוק הריכוזיות לא צמצם את הפירמידות – אלו חיות ובוטטות. למעשה, רכישת השליטה באי. די. בי. על ידי אלשטיין, מלכתחילה, מדגימה בדיוק כיצד חוק הריכוזיות במתכונתו הנוכחית לא הצליח לצמצם את הפירמידות: כבר כאשר רכש אלשטיין את השליטה בקבוצת אי. די. בי, ביחד עם מוטי בן משה, פורסם בתקשורת כי את השליטה בתברה שעמדה בראש פירמידת אי. די. בי. אז – אי. די. בי. אחזקות – רכש אלשטיין באמצעות שרשור של לא פחות משבע חברות שונות.⁷ תרשים מבנה הקבוצה בראשות אלשטיין בעת הרכישה מצורף כנספח למכתב זה.

13. והנה גם כעת, במקרה שפורסם, העובדה שהחברה אשר עתידה לעמוד בראש פירמידת אי. די. בי. תהיה חברה פרטית, אינה מפחיתה כלל מהסיכון להיווצרות ניגוד עניינים כאמור – מקום שמדובר בחברה פרטית בבעלות בלעדית של בעל השליטה, כאשר זה אינו עתיד לרכוש את דסק"ש באמצעות השקעת הון אישי, אלא אם באמצעות הלוואה מהחברה הנמצאת

⁷ איתן אבריאלי "להציל את חוק הריכוזיות – אי. די. בי. כמשל" The Marker 31.5.2014 <https://www.themarker.com/news/rikuziot/1.2336627>

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



בראש הפירמידה כיום. ניגוד העניינים נותר בעינו: בעל השליטה המצוי בקודקוד הפירמידה הוא זה ששולט באופן ריאלי על כמעט כל אספקט שניתן לשלוט בו ביחס לכל החברות שבשרשרת – למרות שאחזקתו הכלכלית הינה שולית.

14. לעמדת התנועה, מלבד ספקות שעשויים להתעורר באשר לטיב עסקת מתן ההלוואה ומידת המינוף של הרכישה, הרי שמדובר בעסקה הנחזית כמלאכותית, ומהפרסומים עולה אף כי כל תכליתה היא לעקוף את דרישות חוק הריכוזיות.⁸ חשוב להדגיש כי לא מדובר בעסקה בעלת תועלת כלכלית כלשהי: אין מדובר ברכישה אמיתית, שכן העסקה אינה מכניסה כוחות כלכליים חדשים או משנה את הכוחות הקיימים. מדובר למעשה בשינוי רישומי גרידא – אמנם כותרת חברת האם תשונה מחברה ציבורית לפרטית, אך בפועל מדובר באותה הגברת בשינוי אדרת.

15. העסקה שהוצגה אינה אך מדאיגה כשלעצמה, אלא מעידה על בעיה רוחבית – מצבן של הפירמידות כיום מצביע על קיומה של פרצה בחוק הריכוזיות, אשר עשויה לרוקן את הוראותיו מתוכן. בעוד הייעוד המקורי של החוק היה לפרק את המבנה הפירמידאלי ההרסני בו התאפיינו ומתאפיינות קבוצות עסקיות רבות בישראל, הרי שכעת ברור שאינו יכול להגשים זאת בנוסחו הנוכחי. זאת, כיוון שבמתכונת החוק הנוכחית אין כל מניעה מכל קבוצה עסקית אחרת "לקפל" את חברות השכבה שבה באמצעות הקמת חברות פרטיות מלאכותיות, באופן אשר מנוגד ישירות לתכלית חוק הריכוזיות.

16. משכך, עולה צורך ציבורי ממשי ודחוף לקדם תיקוני חקיקה אשר יסגרו את הפרצה האמורה. ללא תיקוני חקיקה כאמור, לא יוכל חוק הריכוזיות להשיג את מטרתו ולהביא לשינוי היסטורי בדמות צמצום הריכוזיות והגברת התחרותיות במשק. כידוע, זהו אינטרס לאומי מהמעלה הראשונה, ומניעת האפשרות להגשימו תהווה בכייה לדורות.

17. לפיכך, נציג להלן שלושה פתרונות אפשריים לתיקוני חקיקה כאמור. איננו מבקשים לנקוט עמדה בדבר הפתרון העדיף, אך נבקש מגברתי לשקול את הפתרונות השונים ולהחליט על הראוי ביותר – והכל במטרה להביא לתיקון הכשל בחוק הריכוזיות ולמען הגשמת ייעודו – פירוק הפירמידות.

מיסוי דיבידנדים

18. בעבר, הביע בנק ישראל את העמדה לפיה מיסוי של מקורות המועברים מבעלי המניות בחברות המסונפות לבעלי השליטה בחברות האם – למשל, מיסוי דיבידנדים ומיסוי העברות פנים-קבוצתיות – עשוי להחליש את נטייתו של בעל השליטה לנצל את בעלי מניות המיעוט

⁸ ראו הכתבה בה"ש 3, שם נכתב כי הודיעה אי. די. בי לרשות ניירות ערך כי אין באפשרותה לצמצם את מספר השכבות כנדרש בחוק עד ל-31 לדצמבר בדרכים המקובלות, וכי הדרך היחידה לעשות זאת מבלי לחרוג מהדד-ליין היא לבצע את הרכישה באופן שתואר לעיל.

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



ומחזיקי האג"ח. עמדה זו צורפה לטיטות ההמלצות של הוועדה להגברת התחרותיות במשק (להלן: "ועדת הריכוזיות").⁹

19. פקודת מס הכנסה במתכונתה הנוכחית מקנה לחברה פטור מחבות במס על קבלת דיבידנד.¹⁰ ואולם, במסגרת הפירמידאלית, חלוקת דיבידנדים בין חברות היא אחד מביטוייה של תופעת התייעול (tunneling), אשר מתייחסת למצב בו בעל השליטה מעביר נכסים מחברות בתחתית הפירמידה אל חברות במעלה הפירמידה, שם זכויותיו ההוניות גבוהות יותר. ובהכללה, בעל השליטה בחברת שכבה יתפתה לתעל דיבידנדים מחברת השכבה אל החברה שנמצאת במעלה השרשרת, שם זכויותיו ההוניות גבוהות יותר.

20. לפיכך, התנועה ממליצה לבחון עריכת שימוש בכלי של מיסוי דיבידנדים בין חברה אחת לשנייה, על מנת לצמצם את התועלת הכלכלית שיש במבנה בעלות משורשר.¹¹

21. בספרות נשמעה בעבר העמדה לפיה מיסוי דיבידנדים עשוי להוות תמריץ שלילי להתזקת תאגידים במסגרת של פירמידות שליטה. יפים לעניין זה דבריו של פרופ' אסף חמדני בספרו "ריכוזיות השליטה בישראל – היבטים משפטיים":

"כללי מיסוי החברות בישראל, במתכונתם כיום, מעודדים החזקת תאגידים במסגרת פירמידות שליטה. לפי סעיף 126 לפקודת מס הכנסה, לא יוטל מס על הכנסה של חברה מדיווידנד שמקורו בהכנסות שהתקבלו בישראל מחבר בני אדם החייב במס חברות. כלל זה מאפשר למשפחה השלטת לחלק דיווידנד בין החברות הנמנות עם פירמידת השליטה בפטור ממס, והדיווידנד ממוסה רק כאשר הוא משולם ישירות לידי המשפחה השלטת. שינוי הכללים למיסוי תאגידים והטלת מס בנסיבות מסוימות גם על דיווידנד המשולם מחברה בת לחברה אם ייקר עבור המשפחה השלטת את החזקת התאגידים במסגרת פירמידת השליטה. יתר על כן, ככל שבפירמידת השליטה יש חוליות רבות יותר, כך יהיה נטל המס האפקטיבי על המשפחה השלטת גבוה יותר."¹²

22. יתר על כן, על פי אסכולה בולטת במחקר הכלכלי, שיקולי מס היו מרכיב משמעותי ביצירת הפירמידות ופירוקן בארצות הברית. כך, בפברואר 1919 נקבע פטור ממס דיבידנדים פדראלי, במקביל להעלאת מס ההכנסה הפדראלי על יחידים. מהלך זה העניק תמריץ משמעותי ליצירתן של פירמידות-ענק במשק האנרגיה והגז לאורך שנות ה-20.¹³ בעקבות

⁹ הוועדה להגברת התחרותיות במשק טיטות המלצות 207 (2011) (להלן: "הטייטה").

¹⁰ ס' 126(ב) לפקודת מס הכנסה.

¹¹ על אף שההמלצה האמורה של בנק ישראל צורפה לטיטות דוח ועדת הריכוזיות, זו לא הופיעה בהמלצות הוועדה. התמיהה על העדר המלצה זו מן הטייטה מתחזקת לנוכח הנתונים שנסקרו בעבודת המטה של הרשות לניירות ערך, אשר מצורפת לטייטה (עמ' 158-159). על פי ממצאי הרשות שטאספו אז, חלקן של הקבוצות העסקיות בסך הדיבידנדים שחולקו בעשור האחרון נע בין 60% ל-75%. לעומת זאת, שיעור החברות המחלקות דיבידנד והמשתייכות לקבוצות עסקיות מבין כלל החברות עומד על כ-11.23% במילים אחרות, חברות המשתייכות לקבוצה עסקית מחלקות דיבידנדים בשיעור העולה על חלקן היחסי באוכלוסיית החברות. ממצא זה מעורר חשד לפיו הקבוצות העסקיות עושות שימוש נרחב מדי בחלוקת דיבידנדים, תוך ניצול הכלי המשפטי של חברות הפער.

¹² אסף חמדני ריכוזיות השליטה בישראל – היבטים משפטיים 98-99 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009).

¹³ Randall Morck, *How to Eliminate Pyramidal Business Groups: The Double Taxation of Intercorporate Dividends and Other Incisive Uses of Tax Policy*, 19 NBER WORKING PAPER SERIES (2005) 135, 149-150 (להלן: מורק, ביטול הפירמידות).

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



זאת, ביוני 1935 אישר הקונגרס את הצעות המיסוי של הנשיא רוזוולט אשר נועדו לבטל את תמריצי המס של הפירמידות. במסגרת זאת הוטל מס על 10% מכל דיבידנד פנימי בין חברות, ובמקביל הוענק פטור ממס על דיבידנדים שחולקו במסגרת פירוק של חברות-בת בתוך הקבוצה (על מנת לתמרץ את הפירמידות לפשט את מבנה הקבוצה ולמזג חברות משלבים נמוכים עם חברות משלבים גבוהים).¹⁴ רבים, כאמור, מייחסים לחקיקת המס שהוזכרה כאן השפעה מכרעת על נטרול כוחן של הפירמידות בארצות הברית בשנות ה-30'.¹⁵ לפיכך, אנו סבורים כי יש מקום להתבסס על המודל האמריקאי, ולהיאבק בתופעת חברות השכבה בכלי המס המתוארים.

23. יוער כי אין הכרח לקבוע את ביטול הפטור עבור חברות באופן גורף, ויתכן שראוי לשקול מתן פטור ממס על קבלת דיבידנד בין חברות מקום בו רמת האחזקה ביניהן גבוהה במיוחד – למשל, רף של 80%, הגבוה מרף רגיל של חזקת שליטה העומד על 50%.¹⁶ במקרה כזה, דומה כי בעיית הנציג של בעל השליטה לפחות מצטמצמת, כיוון שהכות הרב הניתן לו להשפיע על פעילות התאגיד מלווה בשיעור החזקה גבוה, באופן החושף אותו לסיכונים.

24. לשם כך, יש לבחון עריכת תיקון חקיקה שיבטל את הפטור ממס לחברות על קבלת דיבידנד וכך לאפשר שימוש במיסוי דיבידנדים על מנת ליצור תמריץ שלילי להקמתן של חברות במבנה פירמידלי.

שינוי ההגדרה ל"חברת שכבה" – הכללת חברות פרטיות וזרות

25. חוק הריכוזיות מגדיר "חברת שכבה", בסעיף 20(א), כך:

"חברת שכבה" – חברה או חברת חוץ שהן תאגיד מדווח, למעט חברה או חברת חוץ שאין אינטרס ציבורי לסווג אותה כחברת שכבה והיא מסוג שקבעו שר המשפטים ושר האוצר, בהתייעצות עם רשות ניירות ערך ובאישור ועדת הכספים של הכנסת; לעניין זה יראו חברת איגרות חוב שהיא תאגיד מדווח כחברת שכבה;

26. הווה אומר, חוק הריכוזיות, בסעיף 21, אוסר על החזקה פירמידיאלית רק באם החברות שבפירמידה הן חברות שנרשמו בישראל או מחוצה לה ונחשבות "תאגיד מדווח" – כלומר חברות ציבוריות או חברות אג"ח אשר חלות עליהן חובות דיווח לפי סעיף 36 לחוק ניירות

¹⁴ ראו עוד: Roy G. Blakey & Gladys C. Blakey, *The Revenue Act of 1934*, 24 AMERICAN ECONOMIC REVIEW 450, 455-456 (1934). חוקים אלו עודכנו שנה מאוחר יותר: מדרגת המס הועלתה ל-15%, והפטור על דיבידנדים כתוצאה מפירוק ומיזוג הפך לגורף עוד יותר.

¹⁵ ראו Gardiner Means, *The Diffusion of Stock Ownership in the United States*, 44 QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS 561, 592 (1930) (שם הסביר כי הפירמידות נוצרו מלכתחילה בשל הפערים בין מס הכנסה לפרטים לבין מס הכנסה לחברות משורשרות); מורק, ביטול הפירמידות, 149-152 (על חקיקת מס נוספת בחקשר זה); Randall Morck & Bernard Young, *Dividend Taxation and Corporate Governance*, 19 J. ECON. PERS. 163, 176 (2005) (לחלן: מורק, מיטול).

¹⁶ סי' 1 לחוק ניירות ערך.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



ערך.¹⁷ כלומר, האיסור על מבנה פירמידיאלי אינו חל על מבנה המורכב מחברות פרטיות, שותפויות או חברות זרות שלא נרשמו למסחר בבורסה לניירות ערך בתל אביב.

27. זאת, בעוד שהביקורת על הפירמידות ועל הבעיות שמתעוררות במבנים פירמידיאליים אינה מוגבלת רק לחברות ציבוריות שנסחרות בישראל (הן התאגידים המדווחים), אלא היא רלבנטית לכשלים האינהרנטיים למבנה הפירמידיאלי גם אם השכבה בפועל "נמצאת" מחוץ לגבולותיה. שהרי, אין משמעות לסוג השכבה ממנה בנויה הפירמידה כל עוד השכבה הינה חלק מפירמידה. כלומר, דין תאגיד מדווח, כתאגיד לא מדווח, כדין שותפות וכדין חברה פרטית, כדין חברה זרה בכל הנוגע לפירמידות.

28. לאור זאת, ברי שאין לאפשר פטור גורף מתחולת החוק לחברות פרטיות או לחברות זרות או לשותפויות. שהרי בכל מקרה, במקרים מיוחדים בהם התוצאה של התחולה הגורפת עשויה להיות בעייתית, ניתן יהיה להשתמש במנגנון ההחרגה הפרטני המצוי כבר היום בחוק, בסעיף 20(א). לפי מנגנון זה, ניתן להחריג התאגדויות מסוימות מתחולת החוק, לאחר שנקבע כי אין אינטרס ציבורי להכיר בהתאגדות זו כשכבה.

29. במילים אחרות, הכלל צריך להיות שכל סוג של התאגדות נחשבת לשכבה, כאשר האמצעי לאזן כלל זה הוא מנגנון ההחרגה הספציפי שכבר מצוי בחוק ואושר על ידי הכנסת.

30. בנוסף, הרחבת ההגדרה של חברת שכבה הינה אמצעי להתמודד עם החשש לפיו חברות ישראליות "יבחרו" להנפקה לחו"ל כדי שהחוק לא יחול עליהן.¹⁸ שהרי, ככל שההגדרה תורחב לכל סוגי ההתאגדויות, לאותן התאגדויות יהיה פחות פתח להתחמק מתחולת החוק והן יהיו חייבת להתמודד איתן. הרחבת ההגדרה מתמודדת אף עם הפרצה בחוק אשר המחישה עסקת אי. די. בי., ולא תאפשר הקמת חברות פרטיות "מלאכותיות" רק לשם עקיפת ההגבלות של חוק הריכוזיות.

31. מלכתחילה, הטעמים לפטור הגורף שניתן בחוק הריכוזיות המקורי נשענו על ההנחה, שרק חברות ציבוריות הנסחרות בישראל או חברות אג"ח, מהוות איום על כספי הציבור הישראלי.¹⁹ אולם, בפועל, במקרים רבים אין משמעות לסוג ההתאגדות, אלא רק לעובדה שמדובר בשכבה נוספת בפירמידה. הכשלים שהחוק אמור למגר הינם כשלים שקיימים בכל מבנה פירמידיאלי בלי שום קשר לסוג השכבות ממנו הוא מורכב ולכן אין לתת החרגה לחברות פרטיות, חברות זרות ולשותפויות.

32. במקרה של עסקת אי. די. בי. ניתן להבחין בקלות כיצד מתקיימים הכשלים המאפיינים את

¹⁷ ראו פירוט בה"ש 5 לעיל.

¹⁸ ישיבה מס' 52 של ועדת הכספים, הכנסת ה-19, 37 (19.05.13).

¹⁹ דברי הסבר להצעת חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ב - 2012, ה"ח 706, 1101-1102; פרוטוקול ישיבה מס' 54 של ועדת הכספים, הכנסת ה-19, 23 (20.05.13).

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



הפירמידות, אשר תוארו לעיל בפס' 10 – בעיית הנציג ותופעת התיעול, והמינוף הגבוה – וזאת על אף שהחברה האם בפירמידה היא חברה פרטית. ראשית, העובדה שחברת דסק"ש תוחזק בידי חברה פרטית בה אלשטיין הוא בעל השליטה, למול החזקתה בידי אי. די. בי. פתוח – חברה ציבורית בה אלשטיין הוא בעל השליטה – אינה משנה את ניגודי העניינים בהם הוא נתון במאומה, ובעיית הנציג עומדת בעינה; שנית, הדבר אך מחזק את המינוף הגבוה, שכן החברה הפרטית בעסקת אי. די. בי. רוכשת את דסק"ש באמצעות הלוואת מוכר, אשר תוענק על ידי אי. די. בי. פתוח – החברה האם כיום – באמצעות אג"ח שזו תנפיק.

33. יתר על כן, נבהיר כי גם בעת הדיונים שהתקיימו בוועדת הכספים לקראת חקיקת החוק, עלתה האפשרות להחיל את הגדרת חברת השכבה על סוגים מגוונים יותר של תאגידים באם יתעורר צורך לכך. ראו בהקשר לזה את דבריה של עו"ד רוני טלמור, ראש אשכול דיני תאגידים במחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי) במשרד המשפטים:

"אנחנו מגינים על הציבור בישראל, ולכן הלכנו בהגדרה על חברות מדווחות, שהמשמעות שלהן שהן נמצאות בבורסה בישראל. לקחנו את ההגדרה הכי רחבה של מה שנמצא בבורסה בישראל.

אבל יכול להיות, שוב, שאנחנו נראה במהלך הזמן שהחוק הזה מיושם, שנעשות תנועות של חברות לכיוון שהם למשל מנפיקים הרבה בחו"ל או עושים הרבה הנפקות בחו"ל ורק אחרי זה הנפקה בארץ בשרשרת, שזה גם כן עלול במצבים קיצוניים להיות בעייתי. אם נראה שנוצרת בעיה – כרגע חשבנו שזה לא נכון להתעסק עם חברות שנסחרות בחו"ל, גם משום שהציבור הוא בחו"ל וגם משום שיש מגבלות של אפשרות.²⁰

34. הצורך בגמישות אינו נוגע אך לחברות הפועלות בארצות זרות, כי אם גם לחברות פרטיות. למיטב ידיעתנו, חלק בלתי מבוטל מהחברות אשר כפופות להוראות המעבר שנקבעו בחוק הריכוזיות בחרו "לקפל" את שכבותיהן כנדרש באמצעות הפיכתן לחברות פרטיות – במתווה הדומה לעסקת אי. די. בי. הנוכחית. כלומר, **מדובר בבעיה רחבה שמתגלה מספר שנים לאחר חקיקת החוק, ויוצרת חשש ממשי שזה לא יגשים את ייעודו.** על כן, על משרד המשפטים להידרש אליה ולשקול שינוי בהתאם.

35. בנוסף, דומה שפתח לשינוי כאמור הוכנס כבר בחקיקת חוק הריכוזיות. סעיף 25(ט) לחוק הריכוזיות מאפשר לשר המשפטים ושר האוצר, בהתייעצות עם רשות ניירות ערך ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, להחיל את הוראות הפרק הרלוונטי בחוק גם על שותפות המציעה יחידת השתתפות לציבור. נוכח המקרים הממחישים את התסרונות של מבנה פירמידיאלי מכל סוג שהוא, יתכן שראוי כבר עתה להפוך את החרג לכלל ולהחיל את ההוראות מלכתחילה על כל סוגי התאגידים שנוכרו לעיל.

²⁰ פרוטוקול ישיבה מס' 54 של ועדת הכספים, הכנסת ה-19, 39-40 (21.5.2013). רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076 * العنوان للرسائل: ض. ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076 شارع يافا 208، القدس 94383 * 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



36. לשם כך, יש לבחון עריכת תיקון בסעיף 20(א) לחוק הריכוזיות המגדיר "חברת שכבה", כך שזו תוכל להיות גם חברת פרטית, שותפות או חברה זרה שלא נרשמה למסחר בבורסה בתל אביב.

שינוי אופן חישוב זכויות ההצבעה באסיפה הכללית – יצירת התאמה בין הבעלות לשליטה

37. בהמלצות הביניים של ועדת הריכוזיות הוצגה הצעה לפיה יש להגביל את זכויות ההצבעה של בעלי עניין על פי זכויותיהם בהון, כאשר הפער נוצר כתוצאה מהחזקה בחברה על ידי חברה אחרת: במקרה בו בעל השליטה שולט בחברה הציבורית באמצעות אחזקות אשר נרכשו בכספי בעלי המניות בחברות ציבוריות שבשליטתו.²¹

38. לפי ההצעה שפורסמה שם, זכויות הצבעה של בעל השליטה אשר משקפות החזקות שנקנו בכספי הציבור של חברה אם (ואת הפער בין זכויות ההצבעה לזכויות הוניות) לא יבואו במניין הקולות בעת הצבעה באסיפה הכללית. כך, חישוב כוח ההצבעה יבטא את השקעתו האמיתית של בעל השליטה (או בעל עניין אחר) בחברה.²²

39. בחוות דעת שצורפה לטיוטת המלצות הוועדה, עמד פרופ' אריה בבציוק על כך שהבעיה המרכזית במבנה הפירמידאלי היא **יצירת הפער**, כאשר לעיתים מדובר אף בפער קיצוני, בין **זכויות הצבעה וזכויות בהון**. לדבריו, מדובר **בדרך לעקוף את הוראות החוק** האוסרות על חברות ציבוריות להפריד בין זכויות בהון לזכויות הצבעה²³ – וכך לאפשר שליטה בהיקף נכסים גבוה, תוך השקעת הון שמהווה אך חלק מינורי מהן. תוצאת הפער האמור היא עיוותים ובעיות נציג.²⁴

40. יתר על כן, בנייר העמדה שהגיש לוועדת הריכוזיות פרופ' אבי בן בסט, תמך זה בהצעה האמורה. לדברי בן בסט, "הצעה זו תפתור את הבעיה המרכזית במבנה הפירמידאלי, כלומר היא תסגור את הפער בין חלקו של השליט בהון לבין זכויותיו בהצבעה". ואולם, הדגיש בן בסט כי בניגוד לנוסח שהובא בטיטת ההמלצות, יש לחשב את חלקו של בעל השליטה בזכויות ההצבעה על פי חלקו בהון החברה, בהתאם לנוסחה "מנייה אחת=קול אחד".²⁵

41. בסופו של דבר, לא אימצה ועדת הריכוזיות המלצה זו והנושא לא עוגן בחוק הריכוזיות. ואולם, לעמדת התנועה, אכן ראוי לשקול פתרון של תיקון לפיו בחברת שכבה זכויות ההצבעה של בעל השליטה באמצעות חברות האם תוגבלנה לזכויותיו המשורשרות בהון. אנו סבורים כי יישום המלצה זו של ועדת הריכוזיות (בתוספת שיפור קל, אך מהותי, כפי שיוסבר להלן) עשוי ליצור תמריץ חזק מאוד לפירוק בפועל של חברות הפער.

²¹ עמ' 109 לטיוטה.

²² שם.

²³ איסור המעוגן בסעיף 46 לחוק ניירות ערך.

²⁴ עמ' 244 לטיוטה.

²⁵ נייר עמדה מאת אבי בן בסט אשר הוגש לוועדה להגברת התחרותיות במשק, 13.11.2011. זמין בכתובת http://mof.gov.il/Committees/CompetitivenessCommittee/SeconedRound_ProfBenBasat.pdf

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



42. את המנגנון שהציעה הוועדה ניתן להציג באמצעות הנוסחה: $\frac{x}{x+1-y}$, כאשר x מבטא את

זכויותיו של בעל השליטה בהון, ו- y את היקף השליטה שלו בפועל (בזכות השרשור דרך חברות השכבה). כפי שציינה הוועדה, מנגנון זה עלול לעודד את בעלי השליטה להגדיל עוד יותר את הפער שבין זכויותיהם בהון לזכויותיהם בהצבעה. כך, למשל, בעל שליטה המחזיק ב-21% מההון (x) בחברה פלונית, אך בה בעת הצליח - באמצעות שרשור של חברות הפער - להשיג 80% מזכויות ההצבעה (y), יוסיף להחזיק בכ-51% מזכויות ההצבעה, ובדרך זו ישמר את שליטתו האפקטיבית בחברה.²⁶

43. לאזהרה זו הצטרף בטיוטת המלצות הוועדה פרופ' בבצ'וק, הוגה המנגנון, אשר קבע כי במקרים רבים גם המנגנון המוצע ישמר את שליטתו של בעל השליטה הנוכחי, ולפיכך יהווה פתרון רק לחלק מהמצבים.²⁷ אם כן, גם המנגנון שהוצע על ידי הוועדה איננו פוגע בהכרח בכוחו היחסי של בעל השליטה, ואף עלול לתמרץ את שליטי ההון להגדיל את הפער בין הבעלות לשליטה (באמצעות יצירת שלבים נוספים בשרשרת הבעלות), על מנת לשמר את רמת השליטה שלהם במבנה.

44. לנוכח זאת אנו מצטרפים לעמדה שהביע פרופ' בן בסט,²⁸ וסבורים שיש לשקול שימוש במנגנון הדמוקרטי והפשוט של קול אחד למנייה אחת, ולהעניק את כוח ההצבעה ישירות למחזיקי המניות. מנגנון זה יבטיח כי בשורה התחתונה כוחו של בעל השליטה בחברת השכבה לא יעלה לעולם על שיעור זכויותיו ההוניות בחברה.

45. להבנתנו, פיתרון פשוט לכך הוא לאפשר לבעלי המניות של חברת האם במעלה השרשרת להצטרף להצבעה כבעלי מניות בחברת הבת. לשם המחשה, ניטול דוגמא שבה בעל השליטה מחזיק ב-51% ממניות חברה א', שמחזיקה ב-51% ממניות חברה ב', וזו מחזיקה ב-80% ממניות חברה ג'. במצב כזה, בעל השליטה שולט ב-80% מחברה ג', אך זכויותיו ההוניות בחברה ג' הן כ-21% בלבד. הצעתנו היא להעניק לבעל השליטה זכות הצבעה השקולה לזכויותיו ההוניות, בגובה 21% בלבד. 20% נוספים בהצבעה יהיו של יתר בעלי המניות בחברה ב' (הציבור). יתר זכויות ההצבעה, אשר מסתכמות ב-59%, ייוחסו לבעלי המניות האחרים בחברה ב'.

46. אנו סבורים כי פיתרון כזה עשוי לממש באפקטיביות את העיקרון של "מנייה אחת = קול אחד" בכלל המקרים, ויגשים באופן טוב יותר את עיקרון-העל שהציעה הוועדה, אך בנתיים נזנח: זכויות ההצבעה האפקטיביות של בעל עניין יהיו שוות לשיעור זכויותיו בהון החברה.

²⁶ ראו עמ' 110 לטיוטה, ובהערות שוליים 174 שם.

²⁷ עמ' 245 לטיוטה.

²⁸ למען הסדר הטוב, התנועה הביעה עמדה זו כבר בנייר העמדה שלה בתגובה לטיוטת המלצות הוועדה.

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



47. לשם כך, יש לבחון עריכת תיקון חקיקה המעגן את המנגנון שהוצע לעיל או מנגנון דומה, אשר יבטיח את העקרון של "מנייה אחת = קול אחד" וישווה בין הבעלות בחברה לשליטה בה.

סיכום

48. הריכוזיות היא רעה חולה שפשתה במשק הישראלי, ולפיכך קיים אינטרס ציבורי ברור למגר אותה. רבות נכתב על הצורך בצמצום הריכוזיות המשקית בישראל, ולבטח אין מקום לערער על כך לאחר חקיקת חוק הריכוזיות. מאפיין בולט המאפשר צבירת כוח רב על ידי מספר מצומצם של בעלי הון הוא השגת השליטה באמצעות מבנה החזקות פירמידאלי. בהתאם לכך, ניסה חוק הריכוזיות להילחם בתופעת פירמידות השליטה באמצעות קביעת האיסור על יותר משתי שכבות בפירמידה.

49. בהינתן נקודת המוצא המעוגנת בחוק הקיים, על הממונים על ביצועו להבטיח את יישום החוק. שרת המשפטים היא הממונה על ביצוע פרק ג' לחוק הריכוזיות,²⁹ אשר עוסק בהגבלת השליטה בחברות במבנה פירמידלי. בפרק זה נקבע האיסור על מבנה בעלות משורשר הכולל יותר משתי שכבות,³⁰ והוראות מעבר נקבעו לעניין צמצום השכבות בחברות הקיימות – עד ליישום האיסור.³¹

50. ואולם, הפרסומים אודות עסקת אי. די. בי. אשר נדונה בהרחבה בתקשורת ובראשית מכתב זה מצביעים על קיומה של פרצה בחוק, אשר בהעדר נקיטת צעדים אקטיביים ומיידיים – תרוקן מתוכן את חוק הריכוזיות ואת האיסור על מבנה החזקות פירמידלי אשר נקבע בו. כך, לא יוכל החוק להשיג את מטרתו, ואילו המאמצים והמשאבים הרבים שהושקעו במלחמה בריכוזיות לאורך השנים האחרונות יהיו לריק.

51. נוכח האמור, אנו קוראים לגברתי, שרת המשפטים, מכוח החובה שנקבעה לה בחוק הריכוזיות כממונה על ביצועו של הפרק בו נקבע האיסור על קיום מבנה החזקות פירמידלי בן יותר משתי שכבות, לפעול לאלתר לתיקון הפרצה בחוק – באמצעות אימוץ פתרונות שיצרו תמריץ שלילי לבעלי שליטה לפעול באמצעות מבנה החזקות משורשר או יאסרו מבנה כזה, מכל סוג שהוא, בחוק ובאופן מפורש. לעיל הוצגו שלושה פתרונות כאמור: מיסוי דיבידנדים בין חברות, שינוי ההגדרה של "חברת שכבה" ויצירת התאמה בין הבעלות להחזקה לעניין זכויות ההצבעה בחברה.

52. התנועה אינה מבקשת להביע תמיכה ספציפית בפתרון כזה או אחר, אך לעמדתנו כל אחד מהפתרונות שהוצגו עשוי לסייע למלחמה בריכוזיות ולמניעת הפרצה האמורה.

²⁹ סי' 44(ב) לחוק הריכוזיות.

³⁰ סי' 21 לחוק הריכוזיות.

³¹ סי' 25 לחוק הריכוזיות.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



53. לשרת המשפטים, מכוח חובתה לפי כללי המשפט המינהלי לפעול בסבירות, עומדת החובה שלא לעמוד מנגד בעת הזו – ולנוכח האפשרות הממשית שהחלה מיושמת במשק הישראלי, לפעול בדחיפות על מנת לשקול את הפתרונות שהוצגו או פתרונות נוספים, ולמנוע את סיכול יישומו של חוק הריכוזיות.
54. נוכח החשיבות הציבורית העליונה של הדברים, נודה לטיפולך ולתגובתך המהירים.

בכבוד רב,

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

ב/ גל קויתי, עו"ד
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

העתקים:

עו"ד אמי פלמור, מנכ"לית משרד המשפטים
עו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים)
עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי)
פרופ' שמואל האוזר, יו"ר רשות ניירות ערך
עו"ד רו"ח משה אשר, מנהל רשות המיסים
עו"ד מיכל הלפרין, הממונה על ההגבלים העסקיים
גב' דורית סלינגר, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון

Date/Time: 5. Sep. 2017 18:31

File No. Mode	Destination	Pg (s)	Result	Page Not Sent
7740 Memory TX	026285438	P. 14	OK	
	026466533		E-2) 2) 2) 2) 2)	P. 1-14
	026466409		E-2) 2) 2) 2) 2)	P. 1-14
	026597449		OK	
	026664105		OK	
	025458555		OK	
	025695342		OK	

Reason for error
 1) Hang up or line fail
 2) Busy
 3) No answer
 4) No facsimile connection
 5) Exceeded max. E-mail size

[Handwritten scribbles and illegible text]

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel



תאריך: יום נאול השעות, 05/09/2017
טלפון: 17-15680

לכבוד
גב אילנה שקד, ח"כ
שרת המשפטים
משרד המשפטים
בביתו שלום רב,

הנדון: קריאה לחופת לקידום התיקונים שימנעו ריקון מתוכו של תוק הריכוזיות

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (נספח: "התושבות") רוצה לפנות אליך בדלגלוג:

המכתב זה ענינו במגילת החופה אל שרת המשפטים לנכות התושבות והחזרתם על עסקת הרכישה המסומנת בקבוצה אר. זו. זו אשר מלכודת טענות בודדה למעל חוק הריכוזיות, וממשיכה מלכודת הריכוזיות, מלכודת הריכוזיות אשר מצביעה על מנהל לריקון מתוכו של חוק הריכוזיות. לכן, יש לבחון בדיוקנות התיקון חקיקה אשר לאפשר לנשיג את המטרה שלשמה חוק הריכוזיות - מלכודת הריכוזיות במשק הישראלי ומניעה שליטה באמצעות מבנה הרוקחות פירמידאלי. במכתב זה יתנו שלושה פתרונות אפשריים לבעיה כזו:

א. גישול המסור ממש על דיבידנד שיונתן במקודם מוט החלטה מיטרי דיבידנדיים בין חברות, באופן שימנעו את החסימה למעול באמצעות מבנה פירמידאלי;

ב. שינוי ההגדרה של "חברות שכבול" כרוק הריכוזיות, כך שיתכלל גם חברות פרטיות, שהמניות או חובות זרות שלא נרשמו למסחרי בישראל;

ג. שינוי אופן חישוב זכויות הצבעה בחברות, כך שיתאם את התקנות התוחות של בעל השליטה למצבם את מנייה החוב הריכוזיות במבנה הרוקחות פירמידאלי.

באם לא יקודמו התיקונים האחרים או כל פתרון אחר שיושיג התאמה זאת, הדבר יביא לסיכיל מטרת חוק הריכוזיות, לכן, על שרת המשפטים מוטלת החובה לפעול לאלוה כדי להבטיח שהמטרהם הריכוזיות שהוטקעה בפתרון בעיית הריכוזיות לא תיזלזל.

1. תוק לקידום החזרתם ולצמצום הריכוזיות, הנושית-2013 (נספח: "תוק הריכוזיות" או "הרוקחות") קובע כי על חברות הפועלות במבנה פירמידאלי לצמצם את שכבותיהן למספר שלא

רוי ישי 2017, דיסקרטיות 5013 - מוט המסומנת: ת.ד. 4207, דיסקרטיות 5113 * טל: 02-5080073 * פקס: 02-5080074
 22 רחוב הנחלת, מס' 4 - הרצליה, תל-אביב, ישראל * טל: 02-5080073 * פקס: 02-5080074 * E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

02-6556449
 חתום:
 שם המקביל: מלכודת
 משרד/רשות: רשמי אורג סקר
 שעה: 14:15
 תאריך: 06/09/17
 שם מבצע אישור: שירה סמרון

02-6664100
 שם המקביל: מלכודת
 שם המקביל: מלכודת
 משרד/רשות: רשמי אורג סקר
 שעה: 14:17
 תאריך: 06/09/17
 שם מבצע אישור: שירה

02-6466522
 שם המקביל: חן
 תפקיד המקביל: מלכודת
 משרד/רשות: משרד המשפטים
 שעה: 14:00
 תאריך: 06/09/17
 שם מבצע אישור: שירה סמרון

02-53172478
 שם המקביל: מלכודת
 תפקיד המקביל: מלכודת
 משרד/רשות:
 שעה: 11:06
 תאריך: 10/09/17
 שם מבצע אישור: שירה סמרון

02-5458503
 שם המקביל: מלכודת
 תפקיד המקביל: מלכודת
 משרד/רשות: רשמי אורג סקר
 שעה: 10:53
 תאריך: 10/09/17
 שם מבצע אישור: שירה סמרון

1) netzer_sereni
2)

Date/Time: 6.Sep. 2017 9:44

File No.	Mode	Destination	Pg(s)	Result	Page Not Sent
7741	Memory TX	026287757 026467032	P. 14	OK OK	

Reason for error
 mm. 1) Hang Up or line fail
 mm. 3) No answer
 mm. 5) Exceeded max. E-mail size
 E. 2) Busy
 E. 4) No facsimile connection

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel (ע"ר)



תאריך: יום באוגוסט השני, 05/09/2017
סמ"ט: כ-17-15680

לכבוד
גבי אילית שקד, ח"כ
שרת המשפטים
משרד המשפטים
מבדולי שלום רח.

הנדון: קריאת דחופה לקידום תיקוני חקיקה שימנעו ריקון מתוכן של חוק הריבונות

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

מטבע זה עניינו במנייה דוחה אל שרת המשפטים לנבח המינסטרים האחרונים על עסקת הרכישה המסתמנת בקבוצת אי. די. בי. אשר מגלגלת סניורה בדרה לפול חוק הריבונות, ומגמשת מרצה בו. לעמדת התנועה, מדובר במנייה דוחה אשר מבטיחה על מנת לריקן מתוכן של חוק הריבונות. לכן, יש לבחון בדחיות תיקון חקיקת אשר יאפשר להשיג את המטרה שלשמה נחקק חוק הריבונות - מלמדת בריבונות בגושק הישראלי והגייסת שליטה האמצעות מבנה החוקות פרימינאלי. במכתב זה יבצע שלישת מורכבת אמריקיים לשם כך:

- ביטול המסגרת משט על דיכודני שנתון במקודם פש המבטח החלטת מנישה דיכודניים בק חירות, באופן שיקטין את המניין למעול באמצעות מבנה פרימינאלי;
- שינוי ההגדרה של "האגף שכבת" בחוק הריבונות, כך שתכלול גם חברות פרטיות, שהמניות או חברות זרות שלא נרשמו למסחר בישראל;
- שינוי אופן הישג זכויות ההצבעה בחברה, כך שיתאם את התשקפת החובות של בעל השליטה ויבטל את בעלות הבעל השכיחה במבנה החוקות פרימינאלי.

באם לא יקודמו המנינות האמריקיים או כל פנורן אחר שישיג תוצאה דחה, הדבר יבוא לידי ביטול מטרות חוק הריבונות. לכן, על שרת המשפטים מוטלת תחובה למעול לאלתר כדי לובטת שהמטאבים הדברים שהתקטע בתחון בענינת הריבונות לא היו לשווא.

1. תחוק לקידום התחרות והצמצום הריבונות, המעשי-2013 ולהלן: "חוק הריבונות" או "חוקיק" קובע כי על חברות הפועלות במבנה פרימינאלי לצמצם את שכבותיהן למספר שלא

דריש 687, ותשלום 94383 * חתן למועצה: ל.א. 400, דורמט 01981 * סמ"ט: 02-5080073 * סמ"ט: 02-5080076 * 02-5080076
 24 עמ"ט: 02-5080076 * חתן: 02-5080076 * חתן: 02-5080076 * חתן: 02-5080076 * חתן: 02-5080076
 206, Jaffa St., Jerusalem * Mailin Address: P.O. Box 91043 * Tel: 02-5080073 * Fax: 02-5080076
 E-mail: ecom@netzer.org.il * Web Site: www.netzer.org.il

טלפון: 02-6466533
 שם המקביל: חוק
 תפקיד המקביל: מלכה
 משרד/רשות: משרד המשפטים
 שעה: 13:51
 תאריך: 06/09/17
 שם מבצע אישור: שרה סגור
 טלפון: 02-6466557
 שם המקביל: אילנה
 תפקיד המקביל: מלכה
 משרד/רשות: משרד המשפטים
 שעה: 14:00
 תאריך: 11/09/17
 שם מבצע אישור: שרה סגור