

ו' תשרי תשפ"ב
02 דצמבר 2021

באמצעות דואר אלקטרוני

לכבוד
עו"ד אהוד אלפסי
גרס ושות'

הנדון: סיווג קופת חולים מאוחדת כמשקיע מתוחכם לעניין חוק ניירות ערך
סימוכין: מכתביד מהימים 19.5.2021 ו-6.6.2021 ושיחותינו מהימים 10.10.2021 ו-23.11.2021

במענה לפנייה המקדמית במכתביד שבסימוכין (להלן: "המכתבים" או "הפנייה") בעניין הכרה בקופת חולים מאוחדת ("מאוחדת") כמשקיע מתוחכם לעניין סעיף 15א(ב)(1) לחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968 ("חוק ניירות ערך"), הרינו להביא בפניך את עמדת סגל רשות ניירות ערך ("סגל הרשות") בעניינה. עמדה זו מבוססת על המסכת העובדתית שפרשת במכתבים, ובהנחה כי זו משקפת את כל הנתונים הרלוונטיים לנדון.

עיקרי העובדות המפורטות בפנייה

1. מאוחדת מאוגדת כאגודה עותומנית (שהוקמה בהתאם לחוק העותומני על האגודות), הוכרה על ידי שר הבריאות כקופת חולים בהתאם לסעיף 24 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 ("חוק ביטוח בריאות") ופועלת על-פי הוראות חוק זה.
2. בהתאם לחוק ביטוח בריאות, ייעודה של קופת חולים הוא לספק שירותי בריאות כלפי מי שרשום בה. מאוחדת מעניקה לחבריה שירותי בריאות על פי סל שירותי הבריאות, וכן מציעה למבוטחיה¹ תכניות לשירותי בריאות נוספים, אשר אינם כלולים בסל השירותים הבסיסי הקבוע בחוק ביטוח בריאות.
3. הכנסותיה העיקריות של מאוחדת מבוססות על דמי ביטוח בריאות ממלכתי, תשלומי פרמיות שמשלמים המבוטחים בביטוחים משלימים ותקציבים מהמדינה.
4. נכון ליום 31.3.2021 מאוחדת מחזיקה בנכסים בשווי של כ-3 מיליארד ש"ח ומנהלת תיק נכסים פיננסיים בגובה של כ-260 מיליוני ש"ח המושקעים בשוקי ההון בישראל ובעולם.
5. סך המאזן של מאוחדת ליום 31.12.2020 עומד על 2,992,685 ש"ח, וקיים לה גירעון מצטבר מפעילות בסך 644,237 ש"ח.
6. בדוחותיה הכספיים של מאוחדת קיימים סעיפים כספיים דומים לאלה שבחברות ביטוח, כגון סעיף "עתודה בגין שירותי בריאות נוספים", אשר משקף כספים שמופרשים על מנת לעמוד בהתחייבויות למבוטחים בשירותי בריאות משלימים.

¹ סעיף 2 לחוק ביטוח בריאות מגדיר את מי שזכאי לשירותי בריאות בהתאם לחוק זה כ-"מבוטח".

הבקשה נשוא פנייה זו

7. בפנייתכם ביקשתם כי סגל הרשות ייתן את אישורו שאין מניעה לסווג את מאוחדת כ"משקיע מתוחכם" לעניין סעיף 15א(ב)(1) לחוק ניירות ערך. לחילופין מאוחדת סבורה שראוי שלא להתערב במקרה שבו היא תפעל בהתאם לעמדה זו.

עמדת מאוחדת

להלן עיקרי נימוקיכם כפי שמפורטים בהרחבה בפניה :

8. סעיף 15א(ב)(1) לחוק ניירות ערך קובע כי במניין המשקיעים לצורך הקביעה אם תאגיד ביצע הצעה לציבור לא יובא בחשבון משקיע הנמנה עם הסוג שנקבע בתוספת הראשונה לחוק. פרט שלוש בתוספת הראשונה הוא "מבטח" כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 ("חוק הפיקוח על הביטוח").

9. "מבטח" מוגדר בחוק הפיקוח על הביטוח כ"מי שקיבל רשיון מבטח ישראלי לפי סעיף 15א(1) או מי שקיבל רשיון מבטח חוץ לפי סעיף 15א(2)". סעיף 95 לחוק הפיקוח קובע כי "על קופת חולים כהגדרתה בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994, לא יחולו הוראות חוק זה לענין שירותים רפואיים שהיא נותנת לפי החוק האמור לרבות שירותים נוספים בהתאם לסעיף 10 בחוק האמור". משכך, על אף שקופת חולים עוסקת בביטוח בריאות, היא אינה נדרשת לרישיון לפי חוק הפיקוח על הביטוח, שכן פעילותה מוסדרת בחוק ביטוח בריאות, והיא הוכרה כקופת חולים על ידי שר הבריאות.

10. לעמדתכם על אף שלשונית מאוחדת אינה בגדר "מבטח" כהגדרתו בחוק הפיקוח על הביטוח יש לסווג אותה כמשקיע מתוחכם לעניין חוק ניירות ערך, וזאת מאחר שמבחינה מהותית היא אינה שונה מ"מבטח" כאמור בחוק הפיקוח.

11. לעמדתכם תכלית התוספת הראשונה לחוק ניירות ערך היא קביעת פטורים מסוימים מהוראות חוק ניירות ערך לגבי גורמים שהם משקיעים מתוחכמים (בעיקר מבחינת היקף הנכסים לניהול, תחכום פיננסי, שווי כספי, ידע וניסיון בעניינים פיננסיים), כך שאינם נזקקים להגנות חקיקה מסוימות הקבועות בחוק ניירות ערך.

12. העובדה שמאוחדת אינה מחזיקה ברישיון "מבטח" מכוח חוק הפיקוח על הביטוח נעוצה לעמדתכם במעמדה הסטטוטורי, אשר ייתר את הצורך שלה בהוצאת רישיון כאמור. "הרישיון" (הכרה על ידי שר הבריאות) ניתן לה מכוח חוק ביטוח בריאות. תפקידה המוגדר בחוק ופעילותה בפועל הם של מבטח לכל דבר ועניין. להערכת מאוחדת, בעת חקיקת חוק ניירות ערך לא ראה המחוקק לנגד עיניו מבטחים שפעילותם מוסדרת בחוק ביטוח ייעודי, דוגמת קופות החולים, ולעמדתה אין ספק שלא התכוון להחריג את קופות החולים באופן מכוון מתחולת התוספת הראשונה.

13. בדומה למבטח כהגדרתו בחוק הפיקוח על הביטוח, גם על מאוחדת חלה רגולציה שקשורה בסוגיות תקציביות ומגבלות על השקעותיה, מתוקף היותה קופת חולים, לרבות פיקוח ובקרה פיננסית מכוח הדין, הוראות בעניין שמירה על איזון תקציבי וחובת יכולת כלכלית מספקת להענקת השירותים שעליה לספק. בנוסף חלה על מאוחדת גם רגולציה העוסקת בניהול ההשקעות בקופות החולים, אשר בין היתר מחייבת הקמת ועדת השקעות ודיווח למשרד הבריאות אודות השקעות הקופה. על כן, לעמדתכם ניתן לומר כי אמנם לא חלים עליה אותם הכללים החלים מכוח חוק הפיקוח על הביטוח על כלל חברות הביטוח, אך בהיותה קופת חולים מוכרת, חלה עליה רגולציה שנועדה לשרת מטרות דומות, תוך התאמות הנדרשות למאפייניה הייחודיים כמבטחת בביטוח בריאות.

14. יתרה מכך, על קופת חולים חלים סטנדרטים דומים לאלו שחלים על רשות מנהלית, בהתאם לדוגמאות שפירטתם בסעיף 2.5 לפניה, היא כפופה לכללים והנחיות מכוח הדין ומנהלת נכסים בהיקף נרחב באופן הכפוף לרגולציה ממשלתית.

15. עוד לעמדתכם על רקע תכלית החקיקה ולאור סיווגו של יחיד כמשקיע מתוחכם לפי שווי נכסיו הנזילים ו/או גובה הכנסתו (בהתאם לפרט 12 לתוספת הראשונה לחוק ניירות ערך), קשה לקבל עמדה לפיה אין בידי תאגיד כדוגמת מאוחדת, המחזיק בהיקף נכסים עצום, ואשר מנהל תיק השקעות בסכומים משמעותיים, לקבל את המידע הדרוש לו לשם קבלת החלטות השקעה.

16. בנוסף ציינתם כי לעמדתכם יש להקיש במקרה הנדון מהחלטות קודמות שהתקבלו על ידי סגל הרשות בעניין קרנית ובעניין האפוטרופוס הכללי.² לעמדתכם השיקולים שהביאו את סגל הרשות להיעתר לבקשות קרנית והאפוטרופוס הכללי יפים גם בעניינה. בדומה לקרנית, גם מאוחדת מעניקה שירותי ביטוח לציבור על פי חוק, וחלה עליה רגולציה בנוגע לפעילותה, לרבות השקעותיה. בדומה לשני הגופים, גם מאוחדת מנהלת נכסים בהיקף נרחב, כפופה להליכי בקרה שונים בחוק ובעלת מומחיות בניהול השקעותיה.

עמדת סגל הרשות:

הרינו להודיעכם כי סגל הרשות אינו מקבל את עמדתכם לפיה ניתן להכיר במאוחדת כמשקיע הנמנה על סעיף 15א(ב)(1) לחוק ניירות ערך, זאת נוכח הנימוקים המפורטים להלן:

17. ראשית, מבחינה לשונית מאוחדת אינה נמנית על איזה מבין הפרטים המנויים בתוספת הראשונה לחוק, שהיא רשימה סגורה של גופים הנחשבים למשקיעים מתוחכמים, ובפרט היא אינה עומדת בהגדרת "מבטח" כמשמעותו בחוק הפיקוח על הביטוח.

18. בנוסף, גם בחינה מהותית של מכלול מאפייניה של מאוחדת מלמדת שלא קיימת הקבלה מלאה בינה ופעילותה לבין "מבטח" כהגדרתו בחוק הפיקוח על הביטוח. בשונה ממבטח תחום פעילותה העיקרי של מאוחדת - כפי שצוינו בפנייתכם מילות חוק ביטוח בריאות - הוא מתן שירותי בריאות.

19. לעמדת סגל הרשות גם בתשובות סגל הרשות בעניינם של האפוטרופוס הכללי וקרנית שהוזכרו בפנייתכם אין כדי להשליך במישרין ולחייב היקש מלא לעניינה של פנייתכם. זאת כאשר מאפיינים מהותיים של כל אחד מהם, שהשליכו על מענה סגל הרשות בעניינם, אינם מתקיימים בעניינה של מאוחדת. כך, האפוטרופוס הכללי בשונה ממאוחדת הוא תאגיד סטטוטורי, ואילו קרנית בשונה ממאוחדת פועלת באופן בלעדי בתחום הביטוח.

20. יודגש, כי סגל הרשות אינו מביע עמדתו לגבי שאלות אחרות העשויות לעלות מהאמור במכתבכם. בנוסף, מכיוון שעמדה זו מבוססת על העובדות המתוארות במכתב, יש להבהיר כי כל שינוי בעובדות, בנסיבות או בתנאים המתוארים בו, עשוי לחייב מסקנה אחרת מזו המובאת במכתב תשובה זה.

21. לבסוף, הרינו להודיעכם, כי בהתאם לנוהל טיפול בפניות מקדמיות לרשות ניירות ערך (פורסם באתר האינטרנט של הרשות בחודש יוני 2008), הפנייה המקדמית והתשובה לה עשויות להתפרסם באתר הרשות.

בכבוד רב,

שני וינברנד קרש, עו"ד ורו"ח

מחלקת תאגידיים