

מדינת ישראל
משרד התעשייה והמסחר
הממונה על ההגבלים העסקיים

החלטה בענין
רכישת תיקי הביטוח של חברת הסנה
על ידי חברת מגדל וחברת כלל

1. בראשית דצמבר 1992 פנו אנשי הסנה חברה ישראלית לביטוח בע"מ (להלן: "הסנה") אל חברות הביטוח בישראל, וביניהן אל חברת מגדל חברה לביטוח בע"מ (להלן: "מגדל") ואל כלל חברה לביטוח בע"מ (להלן: "כלל") בהצעה לרכישת תיקי הביטוח של החברה אשר עסקיה נקלעו אל עברי פי פחת. מגדל וכלל (להלן: "החברות"), העומדות בראש שתי הקבוצות המובילות בתחום הביטוח, אכן באו בהסכם לרכישת תיקי הביטוח של הסנה. הסכם זה הובא, בהתאם לסעיף 19 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק") לקבלת אישורי, אשר אני מתכבד לתתו בזו, לאחר שנטלתי את עצת הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון במשרד האוצר (להלן: "המפקח") ואת עצת הוועדה המייעצת לענייני מיזוגים.

2. ביום 8 לדצמבר 1992 מונה להסנה מנהל מורשה. החל מאותו מועד שוב אין הסנה עוסקת בעסקי בטוח חדשים. למחרת בבוקר, ולרקע תגובת ציבור מבוטחי הסנה אשר חשש לגורל כיסויי הביטוח שהובטחו על ידי החברה, סוכמו עיקרי עיסקת רכישת תיקי הביטוח של הסנה, והודעה על כך נמסרה לציבור. עקרונות ההסכם, ככל שהם נוגעים לציבור המבוטחים, היו:

א. החברות (מגדל וכלל) תמשכנה ותקיימנה מטעמן את ביטוחי הסנה בביטוח כללי בענפים הבאים:

(1) כל ביטוחי הרכב (רכוש) עד 4 טון, ולרבות ביטוחי צד שלישי (רכוש).

(2) ביטוחי דירות.

(3) ביטוחי "כל ביטוח לבתי עסק" (לפוליסות שסכום הביטוח בכל אחת מהן אינו עולה על 3 מיליון דולר).

(4) תאונות אישיות לפרט (למעט פוליסות

קולקטיביות)

בכל הביטוחים הנ"ל, החברות תהיינה אחראיות גם לטיפול וסילוק התביעות התלויות ועומדות הן בשל פוליסות תקפות והן בשל פוליסות שהיו בתוקף בעת היווצרות התביעה.

ב. ביטוח חיים - כל הפוליסות התקפות לביטוח חיים שהוצאו על ידי הסנה תקויימנה על ידי החברות.

ג. פוליסות תקפות לביטוח כלי רכב (חובה) תוספנה להיות בתוקף, וכל התביעות על-פי פוליסות אלו בשל מקרי ביטוח שיארעו מהיום ואילך תהיינה באחריות החברות.

ד. כל התביעות על-פי פוליסות לבטוח רכב חובה בשל מקרי ביטוח שארעו עד היום תטופלנה על ידי "הסנה" ו/או קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים, באופן שזכויות התובעים והמבוטחים תשמרנה במלואן.

ה. שאר הפוליסות שהוציאה הסנה - תתבטלנה: החברות תבדוקנה במהירות האפשרית פוליסות אלה על מנת, בנתון לתוצאות הבדיקה, להוסיף ולקיימן. כל אחד מן המבוטחים בפוליסות אלה יפנה לסוכן הביטוח אליו הוא קשור לקבלת מידע נוסף.

מאוחר יותר, נחתם הסכם פורמאלי בין החברות לבין המנהל המורשה למכירת תיקי הביטוח של הסנה לחברות. כאמור, הסכם זה הוא נשוא בקשת אישור המיזוג.

3. מיד כאשר החלו המגעים למכירת תיקי הסנה, פנה אלי מנכ"ל מגדל, מר עוזי לוי, והביא לידיעתי את הדבר. במקביל, הודיעני המפקח על ההתפתחויות הנוגעות למצבה העסקי של חברת הסנה. נוכח החשש הכבד למצבה העסקי של החברה, האפשרות הקרובה לעזיבת סוכנים, הפסקת פוליסות קיימות ואי-חידוש פוליסות כתוצאה מהמידע שהתפרסם בדבר מצבה של הסנה ברור היה כי הזמן הוא מעיקרי העניין. בהיות מערך הפיקוח על ההגבלים העסקיים משיק ומצטבר למערך הפיקוח על הביטוח, ראינו המפקח ואנוכי להתייען תדירות זה עם זה בנוגע לפרשה דנן.

4. ביום 6 בדצמבר 1992 התקיים דיון אצל המנהל הכללי של משרד האוצר, מר אהרן פוגל בהשתתפות המפקח ובהשתתפותי. בישיבה זו סוכם כי ייעשה ניסיון למכור את תיקי הביטוח של הסנה לאחת מחברות הביטוח הפחות גדולות, או לכמה חברות, וזאת הן על מנת לנסות ולחזק חברות אלה והן על מנת לא להגדיל את הריכוזיות בענף הביטוח, שהיא ממילא גבוהה באופן יחסי. במידה

ולא תמצא חלופה סבירה, בנסיבות הענין, תבחן שאלת רכישת תיקי הביטוח של הסנה על ידי החברות, באספקלריית מרכיביו השונים של אינטרס הציבור.

5. בהמשך התקיימו בין המפקח לביני התייעצויות נוספות, אשר הניבו הבנה לפיה, במסגרת איזון האינטרסים הנוגעים לענין, ראוי לאשר עקרונית את העסקה וליתן בכורה לאינטרס המידי ובטוח הקצר של ציבור מבוטחי הסנה, ובד בבד לעשות את המירב, בעצה אחת, על מנת למנוע ולמזער חשש לפגיעה בתחרות בענף הביטוח.

6. פעולת המפקח, התייחסותי לענין, ופעולת אחרים בנוגע לפרשת הסנה הותקפה בעתירה לבג"צ שהוגשה על ידי מספר בעלי ענין ונציגי ציבור. בית המשפט העליון, בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק, דחה את הבקשה למתן צו על תנאי, באמרו, בין היתר, כי:

... דעתנו הינה כי החלטת המפקח נופלת למסגרת "מתחם הסבירות" של החלטה מינהלית. הוא העמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלבנטיים, ופעל בהגיונות באיזון שביניהם. במישור המשפט המינהלי - וזהו המישור היחיד הועמד להכרעתנו - לא נפל כל פגם בהחלטתו. אכן, שיקוליו העיקריים של המפקח היו אלה: מכירת מרבית תיקי הביטוח של החברה תמורת נכסים שישמשו לתשלום חובותיה, זאת כדי למנוע פירוקה המידי של החברה והפיכת כלל המבוטחים לנושים: מכירת תיקי ביטוח חיים רק בצירוף לתיקי ביטוח כללי (אלמנטרי) - כלומר מכירת תיקי הביטוח בכללותם והמנעות ממכירת תיקי הביטוח האטרקטיביים בלבד. מציאת פתרון לביטוחים אישיים (רכב, דירות ותאונות אישיות), היינו, מרבית המבוטחים שזקוקים להסדר כיון שיקשה עליהם לספוג הפסדים, למצוא ביטוח חילופי במחיר סביר, ואין להם היועצים המקצועיים למקרה כאמור. ולבסוף, העדפת האינטרס המידי של מבוטחי הסנה על התחרות בעסקי הביטוח:

ראה: בג"צ 6156/92 עזבון המנוח איתן דגן ז"ל ואחרים נ. המפקח על הביטוח ואחרים, (טרם פורסם).

7. וכאן המקום לציין, כי בשנה החולפת ביצעה כל אחת מהחברות מיזוג שהובא וזכה לאישורי. מגדל רכשה את המגן חברה לביטוח בע"מ וכלל רכשה את

תיק הביטוח של חברת צור שמיר בע"מ. עובר לאישור כל אחת מעסקאות אלה, ולאחר התייעצות עם המפקח, נפגשתי עם מנהלי החברות והבעתי דעתי באזניהם כי עקרונית, בנסיבות הקיימות, תהייה מגמתי שלא לאשר בעתיד עסקאות מיזוג שבעקבותיהן תקנה כל אחת מהחברות שליטה על מעל מרבע משוק הביטוח. במילים אחרות, ראיתי לנכון להציב אמת מידה אינדיקטיבית עליונה להתרחבותן של כל אחת מהקבוצות באמצעות עסקאות מיזוג (להבדיל מגידול טבעי). סברתי, כי הקריטריון האמור יש בו כדי למנוע התעצמות הריכוזיות בענף ויש בו כדי לעודד את ההתחרות שהרי שככל שמספר ה"שחקנים" יקטן כך תפחת ההתמודדות המסחרית ביניהם ויגדל החשש לפוטנציאל הידברות אסורה. אף משיקולי יציבות הענף יש יתרון שלא תהא חברה אחת השולטת בהיקף גדול מאד יחסית מהיקף הביטוח.

8. המצב שנוצר עם קריסתה של חברת הסנה יצר מציאות חדשה, וחייב מתן מענה שאינו שגור וקבוע מראש לעסקאות רגילות של מוכר מרצון וקונה מרצון. בהקשר זה, באשרי את העסקה, נתתי דעתי לנתונים הבאים:

(א) נסיונות מכירת תיקי הסנה לחברות הפחות גדולות בענף לא צלחו, ולמעשה רק מגדל וכלל נכונות היו (וכנראה אף מסוגלות) לקנות את תיק ביטוח החיים תוך שהן עומדות על שכמן גם נתחים מתיק הביטוח האלמנטרי. העסקה תוארה כעסקה סבוכה יחסית, המחייבת חלוקת תיקי הביטוח בהתאם למשבצות סוכני הסנה, תוך הסבת המערכת כולה וחלוקתה בין הרוכשים. בטווח הזמן שהעסקה חייבה, מעשית לא ניתן היה לצרף רוכש או רוכשים נוספים, שכן אלה מעוניינים היו רק בנתחים מביטוחי החיים וצירופם אף היה מקשה מאד על ביצוע העסקה כולה.

(ב) אלמלא בוצעה עסקת המכירה לחברות היה נגרם לציבור המבוטחים נזק וודאי, גדול ורב ושאינו בר תיקון. לעומת זאת, מבחינת ההשפעה על ההתחרות, הדעת נותנת כי גם אלמלא רכשו החברות את תיקי הביטוח של הסנה, מטבע הדברים ובשים לב לגודלן בענף, לפחות מחצית מסוכני הסנה (ומן הסתם למעלה מכך) היו עוברים לעבוד עמן, ומבלי שינתן מזור לרבבות המבוטחים שהיו נותרים ללא כיסוי. עסקת המיזוג הגדילה את חלקן של החברות, רק במעט, לעומת האלטרנטיבה של "פיזור" הסנה, אך יתרונה בכך שהיא מספקת פתרון ביטוחי מלא ורציפות ביטוחית

מלאה לכ- 92% ממבוטחי הסנה - מרביתם מבוטחי פרט ומבוטחים מסחריים "קטנים".

(ג) אכן, השיקול הראשון והשני לעיל, אינם אלא בבואה של ה- FAILING COMPANY DEFENSE, המוכרת בדיני ההגבלים העסקיים בארה"ב, ואשר הגיונה אך מתחזק שעה שמדובר במוסד פיננסי כמו חברת ביטוח, שקריסתו מביאה לפגיעה חמורה בציבור גדול יחסית. על דרך ההכללה, ניתן לומר כי הראציונאל להגנה הזו טמון בכך שאם חברת המטרה ממילא עתידה בוודאות לקרוס, הרי שבדרך כלל רכישתה לא תגרום לפגיעה משמעותית בתחרות. למעשה, המדובר הוא באיזון אינטרסים בין שתי רעות, מחד הפגיעה בתחרות עקב המיזוג ומאידך הנזק הבלתי נמנע שייגרם לבעלי המניות ולציבור אם החברה תותר לגורלה. לביסוס ההגנה נדרש להוכיח כי המדובר בחברה כושלת ללא תקנה וכי לא היו בנמצא קונים פוטנציאליים אשר רכישתם היתה גורמת לפגיעה פחותה בתחרות לעומת המיזוג המתבקש. הדוקטרינה הנ"ל טרם הוחלה בישראל, ולצורך העניין הנדון אין צורך לקבוע מסמרות בשאלת התאמתה לתנאי המשק הישראלי, אם בכלל, אך האנלוגיה למקרה שלפנינו ברורה.

(ד) עמדת המפקח היתה והינה כי ראשית שומא למצוא פתרון למשבר אליו נקלע ענף הביטוח עקב פרשת הסנה, ובשלב שני נתמקד בתחום הגברת ההתחרות בתחום הביטוח באמצעות הכלים השונים העומדים לרשות המפקח ולדרשותי. ואכן, כבר ננקטו צעדים למימוש עמדה זו, ומובטחני כי אלה ישאו פרי בדמות הגברת התחרות בענף.

(ה) עוד הציג המפקח בחוות דעתו אלי מיום 24 בינואר 1993 "הריכוזיות בענף הביטוח - הבטים הנובעים ממכירת תיקי ביטוח של חברת הסנה", התומכת באישור המיזוג, כי העסקה נשוא ענייננו אין בה כדי לפגוע ממשית באמת המידה של 25% מענף הביטוח כמקדם ריכוזיות שלא רצוי לעוברו בעסקאות מיזוג. למסקנה זו מגיע המפקח לאחר בחינת הקריטריון שייצג באופן המדויק ביותר את התחרות בענף הביטוח, תוך שלשיטתו בחינת התפוקה הכוללת אינה מייצגת את התחרות, בפועל, באותה שנה או בשלוש השנים האחרונות - בעיקר לא בביטוח חיים (שהיא עסקה ארוכת טווח המשולמת במשך עשרות שנים). מניתוח התפוקה החדשה בביטוח חיים

לאורך זמן עולה כי קיימת רמת תנודתיות גבוהה בחלקן היחסי של החברות והקבוצות, תוך שקיימת תחרות משמעותית במכירת פרמיות חדשות בביטוח חיים, ללא קשר הכרחי לגודל התיק הקיים. בביטוח כללי נתוני התפוקה הכוללת כן מהווים את המדד הטוב ביותר למדידת ההתחרות, תוך שחלקה של כל אחת מהחברות, בהערכה דינמית, למעשה לא יעלה לאחר המיזוג על כרבע מהתחום.

(ו) המפקח ישקול, במסגרת הצעדים שינקוט להגברת התחרות בענף, הקלה בקריטריונים למתן רשיונות לעסקי ביטוח חדשים, באופן שמחסומי הכניסה לענף יפחתו. המפקח אף יתן פומבי למדיניותו הנוכחית, בנוגע לכללים וקריטריונים למתן רשיונות חדשים לניהול עסקי ביטוח. נושא זה זכה להדגשה יתרה בדיוני הועדה המייעצת לענייני מיזוגים, בראשות מר נחמיה חסיד.

אחרית דבר, הגעתי לכלל מסקנה כי יש ליתן אישור להשלמת עסקות המיזוג מכוחן רכשה כל אחת מהחברות מגדל וכלל כמחצית מתיקי הביטוח של חברת הסנה, הכל כמפורט בהסכם נשוא הודעת המיזוג.



ד"ר יורם טורבוביץ
הממונה על ההגבלים העסקיים

ניתן היום, 21 לפברואר, 1993
בירושלים