



אפריל 2010

## עמדת ארגון אמון הציבור לוועדה לבחינת הריכוזיות

### היבטים מבניים של ריכוזיות בישראל

המבנה הריכוזי של המשק הישראלי, שבו רוב ההון והעוצמה הכלכלית מרוכזים בידים של קבוצות עסקיות ספורות אינו מקרי, אלא תולדה של שלושה יסודות:

- א. מדיניות ברורה של ממשלות ישראל שבחרו לאפשר חופש כמעט מוחלט בבעלויות ובעלויות צולבות ובמינוף השליטה בחברות.
- ב. מערכת קבלת החלטות המבוססת על קשב מירבי לבעלי ההון שעל הפעילות הכלכלית שלהם יש לפקח לצד קשב מועט לציבור ומייצגיו
- ג. כשלים מובנים בתפיסה הפיקוחית על הגבלים עסקיים ובאפקטיביות האכיפה בתחום זה.

במסמך זה יסקרו ההיבטים השונים של הנושא בחלוקה כללית לשלושה תחומים אלה. ראשית יוצגו המנגנונים המובנים בחוק המאפשרים ואף מעודדים התהוות של ריכוזיות בבעלויות והתעצמות מתמדת שלה, לאחר מכן יסקרו הכשלים בתחום קבלת החלטות המעצימים את השפעת בעלי ההון על מדיניות הממשלה (לרבות המדיניות שנועדה להגביל את פעילותם) ולבסוף יוצגו הכשלים בפיקוח על ההגבלים העסקיים המאפשרים התעצמות של הריכוזיות בתחומים רבים באין מפריע.

### הכשלים המבניים בחוק בישראל והביטויים שהם מקבלים

חוסר הפרדה בין תאגידים פיננסיים וריאליים: החוק בישראל מתיר לאדם או חברה אשר בבעלותה תאגידים ריאליים, לרבות תאגידים גדולים ובעלי השפעה מהותית על המשק, להיות גם הבעלים של תאגידים פיננסיים (בנקים וגופים מוסדיים כאחד). למצב זה מגוון השלכות בעייתיות ובין היתר:

1. לא ניתן לאכוף הפרדה מלאה בין השיקולים של תאגיד פיננסי לשיקולי בעל השליטה בו. כך למשל, במצב בו לבעל השליטה בתאגיד פיננסי יש עניין באשראי בתנאים נוחים עבור התאגידים הריאליים שגם הם בבעלותו יש קושי רב בשמירה על עצמאות התאגיד הפיננסי בהחלטות בעניין מתן אשראי כזה.
2. הבעלות המשותפת יוצרת יתרון לא סביר ולא יעיל למשק לתאגיד הראלי מול מתחרים ויכולה להקל עליו ביצירת מגוון חסמי כניסה לענף.
3. המחויבות של התאגידים הפיננסיים ללקוחותיהם הן בצד ההשקעות והן בצד מתן האשראי נפגעת מהותית מקיומם של שיקולים מקבילים שעליהם לשקול עקב הבעלות המשותפת.

"פירמידת בעלויות" על חברות שבראשן בעל שליטה: החוק בישראל מאפשר לבעל שליטה בחברה למנף את שליטתו גם אל החברות הבנות שלה, גם כאשר חברות הבנות אינן בבעלות מלאה של החברה. יתרה מזאת, כיוון ש"שרשור הבעלות יכול להמשיך גם לחברות בנות של החברות הבנות נוצר מצב בו לבעל השליטה בחברה הראשונה יש שליטה בחברות אשר למעשה הוא מחזיק במיעוט שבמיעוט ממניותיהם.

תופעה זו יוצרת מצב בו הייצוג של רוב בעלי המניות בחברות רבות מתבטל בפני הרצון והאינטרסים של בעלי השליטה ושיעור הנכסים העומד, הלכה למעשה, לרשות בעלי השליטה עולה בסדרי גודל על הנכסים שיש לו בעלות אמיתית עליהם.



התוצאה המצטברת של שני יסודות אלה היא מתן אפשרות לבעלי הון לצבור השפעה אדירה במשק הישראלי, תוך יצירת חוסר איזון בוטה מול מתחרים ומול ציבור הצרכנים.

## ריכוזיות והליכי קבלת החלטות בישראל

הפוטנציאל המבני לריכוזיות מעצים את החשיבות של איזון נגדי בהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות של המסגרות שיש להן תפקיד בייצוג הציבור הרחב והאינטרסים שלו. בפועל, לא רק שאיזון כזה לא קיים, אלא שמצב הייצוג של אינטרסים ציבוריים ושיקולים ארוכי טווח בהליכי קבלת החלטות בישראל לקוי ביותר.

### ברשות המבצעת

אינטימיות בין רגולטורים למפוקחים וחוסר שקיפות ברגולציה: בפעולת רבים מהרגולטורים ניכר חוסר מודעות לצורך בשיתוף הציבור מראש ו/או בדיעבד בהליכי קבלת החלטות מהותיות. התופעה קיימת גם בקרב רגולטורים בעלי עמדה יחסית פרו צרכנית כגון משרד התקשורת, שכלל אינו מידע את הציבור אודות שימועים לחברות התקשורת המפוקחות על ידו אלא בדיעבד - מבחינתו שימוע נועד לעסקים המפוקחים בלבד. התופעה קיימת ביתר שאת אצל אין ספור רגולטורים אחרים.

מנגד, היחסים בין גורמי הרגולציה לעסקים המפוקחים ובמיוחד הגדולים בהם הם פעמים רבות יחסים של היכרות קרובה ושיח מתמיד, כשברוב המקרים עובדי עבר ברשות המפקחת מוצאים מקומם כבכירים בגורמים המפוקחים ושומרים על קשרי עבודה חמים עם הרגולטור. קשרים אלה משפיעים על התווית המדיניות ברגולטור אך גם על עצם הביצוע של פעולות בקרה ועל העסקים המפוקחים ובמיוחד על הצעדים הננקטים (או לא ננקטים) כנגדם במקרה של הפרות חוק.

יצוין, כי לא קל למנוע התנהוות מערכות יחסים מורכבות בין מפקח ומפוקח, במיוחד כאשר מדובר בעסק מפוקח גדול שיש גם לציבור עניין רב במעקב קרוב של הרגולטור אחר התנהלותו. עם זאת, מרגע שמודע הרגולטור לחוסר האיזון שיוצרת קרבה זו, עליו לפעול כדי לצמצמה ולהבטיח איזון מרבי בפעולתו. הדרך העיקרית להתמודדות עם חוסר האיזון היא ביצירת שקיפות אמיתית של כלל פעילות הרגולציה:

- שקיפות של מלוא הוראות הדין בתחום בו הוא פועל, באופן מרוכז ונגיש לציבור הרחב.
- שקיפות של ממצאי הבדיקות שהרגולטור עורך וציון ברור של זהות הגורמים המפוקחים שנמצאו אצלם הפרות (וגם מידע אודות אלו שנבדקו ולא נמצאו אצלם הפרות).
- לצד תמונת ההפרות שנמצאו נחוצה גם שקיפות של פעולות אכיפה וענישה שננקטו לנוכח ההפרות. בפועל, משרדי ממשלה ורגולטורים בישראל פועלים בחוסר שקיפות קיצוני ואף עושים שימוש בחוק חופש המידע כדרך למנוע מידע מהציבור ולא לספקו. כך למשל, משרד הבריאות סרב לבקשת ארגון אמון הציבור להמציא מידע אודות בדיקות תברואה שערך בבתי אוכל בטענה שחסרים לו משאבים להכנת המידע לפרסום. זאת בעת שבמדינות מתקונות מידע כזה מפורסם באופן יזום וקל לאיתור על ידי הרגולטור מבלי שאיש צריך לפנות אליו בבקשה.

יש לציין, כי לשקיפות של פעילות הפיקוח יש חשיבות רבה גם כאמצעי הרתעה רב חשיבות מול הגורמים המפוקחים, כיוון שעצם הפרסום של ממצאי הפרת חוק אצל עסק מסב לו נזק רב (במיוחד כשמדובר בעסקים גדולים ובעלי מוניטין) ולכן קיומו של פרסום מחייב עסקים ליזום מראש צעדים לשיפור התנהלותם ולא להסתמך על פיקוח רופס שיימנע מלהסב להם נזק גם כאשר יתפסו בקלקלתם.

ייצוג בעייתי לציבור במסגרות מיעצות ומחליטות: גם כאשר מתקיימת שקיפות סבירה של הליכי קבלת החלטות, אין בכך להחליף את התפקיד החשוב של נציגי ציבור במסגרות מיעצות ומחליטות, כגון ועדות תקינה במכון התקנים, הועדה המיעצת לפיקוח על הבנקים, הועדה המיעצת לרשם הקבלנים ועוד.



בועדות כאלה, העוסקות במגוון סוגיות מורכבות המצריכות ידע, מומחיות והקדשת זמן לא מבוטל, לנציג ציבור אמיתי יש ערך שלא יסולא בפז, גם כמייצג של אינטרס הציבור וגם כשומר סף כנגד קבלת החלטות מוטות ולא ענייניות המשרתות בעלי עניין מעטים בניגוד לאינטרס של כלל הציבור.

בפועל, פעמים רבות ייצוג הציבור לוקה בחסר באופן המסב נזקים חמורים לציבור. דוגמאות ניתן למצוא בועדות תכנון מקומיות, בועדות תקינה במכון התקנים שלתעשייה יש השפעה מכרעת על פעילותן, בועדות מכרזים ובמגוון ועדות מיעצות המלוות רגולטורים כגון המפקח על הביטוח, המפקח על הבנקים, רשם הקבלנים ועוד. ניתן למנות מספר סוגי בעיות שכיחות:

- א. בחלק המקרים הבעיות נוגעות לאופן המינוי של הנציג (למשל, קבלנים שמונו כנציגי ציבור בועדה שליד רשם הקבלנים).
- ב. במקרים אחרים הבעיות נוגעות לחוסר בתגמול למייצגי הציבור שמפחית את הנכונות של מומחים רציניים בתחום מסויים להקדיש זמן ומאמץ לתפקיד של נציג הציבור.
- ג. קיימים גם מקרים בהם יש קושי רב במציאת מומחים חיצוניים לתעשייה המפוקחת שגם לא מועסקים על ידי התעשייה כיועצים.
- ד. לבסוף, חלק ניכר מפעילות ועדות מיעצות אלה אינו שקוף לציבור, באופן שחסר גם פיקוח ציבורי על פעולת הועדות, לרבות פעולת נציג הציבור בתוכן.

חוסר בתוכניות עבודה רב שנתיות ובדיווח לציבור על עמידה ביעדים: לצד הכשלים שתוארו לעיל בהליכי קבלת ההחלטות, קיים כשל נוסף ומהותי בעצם העובדה שמשרדי ממשלה ורגולטורים אינם קובעים תוכניות עבודה מנומקות, רב שנתיות ופומביות, תוך פירוט יעדים בני בקרה.

העדר תכנון ארוך טווח לצד דיווח תקופתי על העמידה בתוכניות, הופך את ניהול המדיניות של רבים מהרגולטורים לאקלקטי, בלתי ממוקד וברור ולא תמיד מבוסס על שיקולים ענייניים. בנסיבות כאלה קל יחסית לבעלי עניין להטות את המדיניות לכיוונים כאלה או אחרים כיוון שהרגולטור אינו מרגיש עצמו נתון לביקורת ציבורית שיטתית ומתמסכת על תפקודו ולכן פחות חושש מפשרות לא סבירות בעניין הרתעת האכיפה ו/או מדיניות הנוגדת את האינטרס הציבורי.

יש לציין, כי לאחרונה החל משרד ראש הממשלה לחייב את כל המשרדים לפרסם תוכנית עבודה שנתית בפורמט אחיד. יש לברך על מהלך זה, אך עדיין מדובר בתוכנית שנתית, לאקונית שבחלק מהמשרדים עיון בה אינו מוסיף ידע ממשי על פעילותה המתוכננת. גם היעדים שהוצבו בתוכניות בחלק מהמקרים רחוקים מאוד מלהיות שאפתניים ונראים יותר כמו צילום מצב קיים אצל הרגולטור מתוכנית לבצע שינוי ושיפור מהותי.

הצטברות הליקויים המתוארים לעיל מובילה למצב בו לצד ההיתר ליצירת מבנה משק ריכוזי ביותר, הממשלה משמרת תרבות של ערפול בפיקוח האכיפה ועיצוב המדיניות, תוך קיום שיח "מעל הראש" של הציבור רק עם הגורם המפוקח. התוצאה היא הליכי קבלת החלטות מאוד לא מאוזנים המסייעים בעיקר לחזקים (העסקים הגדולים) ופוגעים בעיקר בחלשים (הציבור הרחב ועסקים קטנים ובינוניים).

#### ברשות המחוקקת

ייצוג עודף של בעלי עניין מהמגזר העסקי: לכנסת יש שני תפקידים מרכזיים: ביצוע חקיקה ובקורת ציבורית על פעילות הממשלה. לאור הליקויים הרבים בפעולת הממשלה בכל הנוגע לעיצוב מדיניות מאוזנת, אכיפה והרתעה, יש לכנסת תפקיד חשוב במיוחד ביצירת איזון מסוים בין האינטרס של הציבור לאינטרסים של עסקים בכלל ועסקים גדולים בפרט.

אין ספק שפעמים רבות אכן בכנסת ובעיקר בדיוני הועדות בהכנה של הצעות חוק, באים לידי ביטוי מגוון אינטרסים שונים ולעתים סותרים ולעתים קרובות מעוצבים דברי חקיקה מאוזנים יותר בכל הנוגע לייצוג בעלי עניין שונים. עם זאת, גם בכנסת כוחם של מייצגי האינטרסים של בעלי ההון גדול לאין שיעור מכוחם של הציבור הרחב ומייצגיו. כוח זה באי לידי ביטוי באינטנסיביות של פעילות לוביסטים מטעם העסקים הגדולים בכנסת, הן בדיוני הועדות וחמור מכך, בעיקר מחוץ לדיונים.



גורם השפעה נוסף הוא משרדי הממשלה והרגולטורים, אשר לעתים מוצאים עצמם מגנים גם בכנסת על האינטרסים של העסקים המפוקחים על ידם. סיבה שכיחה לכך היא שהרגולטור רוצה להצדיק את המדיניות בה נקט עד עתה וכיוון שמדיניות זו משרתת פעמים רבות את האינטרסים של העסקים הגדולים, הרגולטור מוצא עצמו מצדיק את המפוקחים גם שלא לצורך. לבסוף, יש לזכור שגם לח"כים עצמם יש רגישות לעתים קרובות לאינטרסים של בעלי ההון ולמשל, מהסיבה שלצורך קידום הקריירה הפוליטית נזקקים רבים מהם להון לצורכי בחירות.

**חוסר שקיפות בועדות הכנסת:** כיוון שגם בועדות הכנסת קיים סיכון משמעותי להטיה של הדיון ולייצוג לא מאוזן של בעלי השליטה בתאגידים הגדולים ביחס לייצוג שאר בעלי העניין, יש חשיבות רבה לשקיפות מרבית של הליכי ההחלטה בועדות הכנסת. יש לציין, שהחשיבות רבה במיוחד לשקיפות בועדות כיוון ששם מתבצעת מרבית עבודת החקיקה לרבות הליבון הענייני של כל נושא ונושא ומתן הזדמנות לבעלי עניין שונים להציג את עמדתם. והנה, דווקא בועדות הכנסת השקיפות של הליכי קבלת ההחלטות לוקה בחסר מהותי: אמנם לכל דיון נרשם פרוטוקול, אך אין תיעוד שמי של ההצבעות. קרי, אין כל מעקב שיטתי אחר ההצבעה של כל חבר כנסת בועדות בעניין הכנת חקיקה לקריאה ראשונה, או לשניה ושלישית. כל שהפרוטוקול מציין זה מספר המצביעים בעד, מספר המצביעים נגד ומספר הנמנעים. מצב זה מונע ביקורת ציבורית ממשית ורציפה על ההכרעות שקיבל כל חבר כנסת ופותח פתח להשפעה יתרה של מי שקרוב לאוזנו של הח"כ.

**נמצא אם כן, שגם הרשות המחוקקת אינה יוצרת איזון מהותי בין הייצוג האינטרסים של בעלי השליטה בתאגידים הגדולים לאינטרסים של בעלי עניין אחרים כגון ציבור הצרכנים או עסקים קטנים.**

#### הגופים המוסדיים

**"פיקצית הייצוג" של העמיתים כבעלי מניות בידי הגופים המוסדיים:** חלק ניכר מההשקעות הציבור בחברות במשק הישראלי מתבצע באמצעות ניהול חסכונותיהם בגופים המוסדיים. בהתאם, יש לגופים אלה תפקיד רב חשיבות בייצוג האינטרסים של העמיתים כבעלי מניות בחברות הציבוריות. כאמור לעיל, מבנה הפירמידה של שליטה בחברות בישראל יוצר צורך בגישה ביקורתית במיוחד לעסקאות בעלי עניין בחברות כאלה ושכיחות גבוהה של החלטות הנוגעות לבעלי השליטה. רגישות זו רק מחדד את החשיבות של ייצוג העמיתים באסיפות המניות באופן נטול פניות, מקצועי והגון.

בפועל, האופן שבו נוהגים נציגי הגופים המוסדיים בהכרעות מסוג זה סוטה לעתים רחוקות מההצעות שיוזם הדירקטוריון (קרי מההצעות שמקדם בעל השליטה). ראשית, במקרים רבים הגופים המוסדיים הרלוונטיים נמצאים בבעלות אותו בעל שליטה. בנוסף, גם כאשר אין זיקה מסוג זה לבעל השליטה, הגופים המוסדיים מעונינים ביחסים טובים עם בעלי שליטה בתאגידים גדולים כדי לזכות להשתתף בפעולות חיתום, הנפקה ועוד.

**כתוצאה מנטיה של נציגי מוסדיים לאשר את הצעות בעלי השליטה באסיפות בעלי מניות, נגרם לעתים נזק רב לציבור החוסכים אשר הם היו אמורים לייצג ולמשל באישור של עסקאות בעלי עניין המבוצעות באופן הפוגע מהותית בערך החברה הציבורית.**

#### כשלים בתפיסת הפיקוח על הגבלים עסקיים

הצירוף של מבנה בעלויות ריכוזי ובעלויות צלבות בין תאגידים ראליים ופיננסיים עם הכשלים החמורים במנגנוני הרגולציה ועיצוב המדיניות, יוצרים רגישות גבוהה במיוחד של המשק הישראלי לסוגיות הנוגעות להגבלים עסקיים



ולכשלי תחרות: נוצר בישראל מצב בו למספר מצומצם של בעלי הון שליטה על חלק הארי מהפעילות העסקית במשק ובמקביל, יש להם השפעה רבה על קבלת החלטות מדיניות ורגולציה במדינה.

במצב זה, מתעוררים בהכרח מגוון אתגרים פיקוחיים בתחום של הגבלים עסקיים והפיקוח על תחרות, אשר חלקם מצריכים ניתוח המצב במשק בראיה רחבה ורב תחומית ולא בהסתכלות מצמצמת על דלת אמותיו של תחום ההגבלים העסקיים בהגדרתו המקובלת. צורך זה בולט על רקע העובדה שישראל מטבעה היא שוק קטן ומבודד יחסית ברבים מהתחומים ובנקל ניתן ליצור בשווקים רבים מבנה אוליגופוליסטי ואף מונופוליסטי עם חסמי כניסה מסוגים שונים. למרות החשיבות הרבה של פעילות לאיתור כשלי תחרות ונטרולם, פעולת הרשות להגבלים עסקיים לוקה אף היא בחסר ובמספר היבטים מהותיים היא כלל לא רואה לה תפקיד לפעול למרות השפעתם הרבה על השוק ורמת התחרות בו.

חסר בהרתעה פלילית ושימוש בהליך האזרחי כעילה להמנעות מעמדה: כמו בתחומי רגולציה אחרים, גם בתחום ההגבלים העסקיים יש הכרח ליצר הרתעה אמיתית של העסקים בשוק מהפרת חוק. למעשה ניתן לומר שלאור החופש הרב הניתן לבעלי עסקים בישראל בצבירת השפעה עסקים, יש חשיבות רבה במיוחד להרתעה וסימון גבולות המותר והאסור.

בפועל, על אף שהרשות להגבלים עסקיים פועלת מעת לעת בנושאים שונים ואף נוקטת בצעדים, נראה כי בנושאים המהותיים ובעלי החשיבות הרבה ביותר היא נרתעת מנקיטת עמדה. הדוגמא הבולטת ביותר לתופעה זו היא החקירה רבת השנים שנערכה בנוגע לחשדות לנוהג של הבנקים להתאים את מדיניות מחיר העמלות שלהם לזו של מתחריהם. הרשות ערכה חקירה בת ארבע שנים, איתרה ממצאים שהיא עצמה מעידה על חומרתם, כגון עדויות להעברת מידעים בין הבנקים אודות כוונה לייקר את מחירי עמלות מסוימות ואודות שינויים בביקוש לשירותים לאחר העלאת תעריף העמלה הנגבית בגינם. הרשות אף המליצה הציבור להגיש תובענה ייצוגית כנגד הבנקים בעילה זו. מה שהרשות לא עשתה זה להגיש כתב אישום. העדר הליך פלילי בנושא שהעבירה בו היא פלילית בעיקרה, מערפל את המסר וחוטא לתפקיד הרשות: במקום לסמן גבול ברור בין המותר לאסור מערפלים את הגבול.

חוזים כ"תעשייה" של חסמי מעבר: בתחום ההגבלים העסקיים נהוג להתמקד בעיקר בצד ההיצע. ההנחה היא שאם בענף מסוים עסקים נוספים יכולים להכנס הם כבר ידאגו ליצירת תחרות. תפיסה זו כבר ידועה כלא נכונה, כיוון שכיום ברור שחסמי מהותיים יכולים להתקיים גם בצד הביקוש, למשל בדמות עלויות מעבר גדולות של הלקוח מספק לספק. בישראל התופעה של שימוש בחוזים כאמצעי לחסימת מעבר לקוחות שכיח ביותר ומשקף אמצעי להגבלת תחרות ולא רק אמצעי להגן על ההוצאות שנגרמו לעסק מרגע חתימת החוזה. למרות שהתופעות בתחום זה חמורות ביותר, אין כמעט טיפול מערכתי בבעיה. בתחומי הסולר והשידור הרב ערוצי ננקטו לאחרונה צעדי רגולציה בנושא זה ביוזמת משרד התקשורת, אך זה יוצא מן הכלל שאינו משקף את הפרקטיקה המקובלת אצל רגולטורים בישראל בכלל והרשות להגבלים עסקיים בפרט. בנושאים אחרים שבהם נצפתה תופעה כזו כגון מכוני פסיכומטרי או לחצני מצוקה לקשישים, לא בוצעה הסדרה ממשלתית כלל או שבוצעה הסדרה תוך התעלמות מההיבטים התחרותיים של הנושא. כך למשל, מצא ארגון אמון הציבור לפני שלוש שנים תופעה של החתמת תלמידי קורסי הכנה לפסיכומטרי על חוזים דרקוניים שקובעים דמי ביטול בסך 100% ממחיר הקורס מיד לאחר החתימה (גם כשהקורס מתחיל בעוד חודשים רבים). הארגון ניסח הצעת חוק למיגור התופעה אשר חקיקתו הושלמה זה מכבר, אך למעשה ניתן לומר שמדובר בכשל תחרות מובהק וחסר כל הצדקה: שלושה שחקנים עם עוצמת מותג ומשאבי פרסום שלטו מהותית בשוק באמצעות כבילת הלקוחות שלהם. במקרה של קורסי הפסיכומטרי היה בידי ארגון אמון הציבור וח"כ סלבן שלום שהגיש את ההצעה לשכנע את הכנסת להתערב כיוון שמקור עיקר הכספים למימון הקורסים הוא מקור ציבורי – דמי הפיקודון לחיילים משוחררים. עם זאת, בענפים אחרים שבהם קיימת הבעיה לא קיימת עילת התערבות כזו וללא קביעה של איסור ברור על חסמי מעבר בחוזים בעילה של פגיעה בתחרות לא ניתן פתרון מהותי לכשלים בענפים אלה.



חוסר בהגנה על זכות הצרכן להשוות מחירים וערך הצעות: ביטוי נוסף וחמור של ההתעלמות מכשלי תחרות בצד הביקוש הוא המשקל הזניח הניתן בישראל לזכות הציבור להשוות מחירים. אחד היסודות המרכזיים לקיומה של תחרות מחירים אמיתית הוא יכולת סבירה של הציבור להשוות את מחירים הצעות שונות. אין לתמוה שפעמים רבות החברות שמות להן יעד למנוע יכולת השוואה זו בדיוק כדי לרכז את לחץ תחרות המחירים. אין ספק, שהדוגמא הבולטת והמוכרת ביותר לעניין זה היא תעריפי הסלולר, אך קיימות דוגמאות רבות נוספות ובין היתר: ערפול המחירים בשוק הפנסיה (דמי הניהול), החוסר ביכולת השוואת מחירים בשוק השידור הרב ערוצי, בשוק כרטיסי האשראי, בשוק הניהול של תיקי נ"ע ובשוק ספקי הגז. לחוסר באמצעי השוואה כאלה חשיבות רבה במיוחד בעידן האינטרנט שבו עצם קיומו של כלי אפקטיבי להשוואת מחירים יוצר איום תחרותי על העסק כיוון שאין לו שליטה על המידע ובמחירים לא תחרותיים הוא לוקח סיכון משמעותי. איום תחרותי זה נחסך כאמור מענפים רבים בישראל, לרבות כאלה המוכרים ללא כל ספק כעתירי כשלי תחרות דוגמת ענף הגפ"מ למשקי הבית.

יש לציין, כי החוק בישראל קובע חובה להציג מחיר כולל של עסקה, אך החובה ממוקדת במניעת הטעיה של הצרכן הבודד, כך שלא יקבל בעסקה מסויימת מצג לפיו המחיר הוא X ולבסוף יצמא שעליו לשלם יותר. החוק אינו עוסק באפשרות שאקבל את המידע המלא על המחיר אך באופן מסורבל שאינו מאפשר לי להשוות בנוחות את המחיר הכולל להצעות מקבילות. דוגמא בולטת ניתן לראות במכר באינטרנט: אם למשל העסק כותב בגלוי בדף המוצר את מחירו ולצד המחיר הוא מציין בהבלטה את מחיר המשלוח, הצרכן הסביר לא יטעה. לעומת זאת, אם אותו צרכן מבקש להשוות את ההצעה להצעות חלופיות באמצעות אתר השוואת מחירים, והמחיר שיוצג באתר השוואת המחירים לא יכלול את דמי המשלוח, הרי שלא תהיה כל תועלת לצרכן באתר השוואת המחירים - העסקים יפחיתו את המחיר הגלוי המוצג בהשוואה ויעמיסו עלויות על "דמי המשלוח" כדי לערפל את ההשוואה. זה בדיוק מה שקרה בעבר בישראל עד שאתר זאפ החליט להציג מחיר הכולל משלוח לגולשים. כאשר מדובר בהשוואת מחירי שירותים הסוגיה מורכבת הרבה יותר ומצריכה התערבות מהותית של הרגולטור כדי להבטיח שמבנה התעריפים יהיה בר השוואה. כאמור, התערבות כזו כמעט ולא מתרחשת.

חוסר בהגנה מריכוזיות אנכית והגבלים אנכיים: בעיה בולטת נוספת בתפיסה הפיקוחית בתחום ההגבלים בישראל היא הרגישות המעטה להשלכות של ריכוזיות אנכית. בישראל קיימות תופעות של שליטה מלאה או כמעט מלאה של שחקנים גדולים בכל שרשרת הערך שלהם באופן המגבלים תחרות, פוגע בספקים ומתחרים וכמובן בציבור הצרכנים.

דוגמאות בולטות לחופש הניתן לתעשיות בנושא זה ניתן לראות, בין היתר:

- א. בשליטה המוחלטת של הבנקים על ענף חברות האשראי בישראל (תופעה ללא אח ורע בעולם),
- ב. ההיתר המיזוג שניתן בעבר להוט שנמנע מלחייבה להתפצל לחברת תשתית וחברת תוכן נפרדות,
- ג. ההיתר לחברות הסלולר לשלוט בכל השוק, החל משיווק מכשירים, דרך כל תעשיית שירותי הרט"ן, ועד תוכן סלולרי, אינטרנטי והפעלה של מכשירי הסלולר כאמצעי תשלום.
- ד. המיזוג של חברות הדלק עם בתי הזיקוק

הנזקים לציבור מהריכוזיות האנכית הם רבים וחמורים. כך למשל, ארגון אמון הציבור הצביע כבר לפני מספר שנים על כך ששליטת הבנקים בחברות האשראי חוסמת למעשה את אפיק התחרות המרכזי על שוק האשראי הבלתי קצוב הקמעונאי - כל עוד כמעט כל האשראי הנצרך בכרטיסי חייב מנוצל דרך כרטיסים שניפק הבנק בו מנהל הלקוח את חשבונו, האיום התחרותי המרכזי על הבנק הוא שהלקוח יעביר את חשבונו לבנק אחר, דבר שכמעט לא קורה וכרוך בטרחה רבה. במצב בו כרטיסי האשראי הפעילים של הלקוח נופקו בידי מתחרים של הבנק, כל שהוא צריך לעשות כדי להחליף ספק אשראי זה להחליף את הכרטיס שהוא שולף מהארנק, דבר המגביר באופן ניכר את האיום התחרותי שהוא יכול להפעיל על ספקי האשראי. בנק ישראל התנגד ועודו מתנגד לעמדת הארגון וטוען כי אין חשיבות להפרדה המבנית. הוא גם מתעלם מהעדויות הברורות לכך שחברות האשראי נמנעות באופן ברור מכניסה למלחמות על נתחי שוק (למשל, מתנות הנפקת כרטיס אשראי חוץ בנקאי בכך שיש ללקוח כרטיס אשראי תקף, דבר המבטיח שהלקוח ישאר עם הכרטיס הבנקאי המוכר שהוא רגיל להשתמש בו ככרטיס ראשון).



על אף הבעיות המבניות ברגולציה בישראל ולמרות שריכוזיות אנכית בתעשייה ידועה כמקור למגוון אפשרויות לחסמי כניסה, אין בישראל מדיניות של העדפת ביזור אנכי והנטיה של הרגולטורים והמחוקק היא לאפשר מיזוגים כאלה ו"לא לנער את הסירה" וליזום הפרדות מבניות גם כאשר קיים צורך ברור בכך.

יתרה מזאת, הרשות להגבלים עסקיים גם אינה מייחסת חשיבות מספקת לפרקטיקות של התערבות אנכית במסחר הפוגעת בתחרות, כגון הכתבת מחיר מיזערי למשווקים בידי היבואן המורשה. כך למשל, ארגון אמון הציבור העביר לרשות להגבלים עסקיים תיעוד נרחב ללחצים שמפעילים יבואנים של מוצרי חשמל ואלקטרוניקה על אתרי מכר באינטרנט המשווקים מטעמם, כדי לאלצם לייקר את מחיר המכירה של המוצרים. חלק מהעדויות משקפות איום מפורש להפסיק לשווק דרך האתר אם לא יעלה את מחיר המכירה של המוצר ואף הגדרה של "מחיר נורמטיבי" למוצר שאין לרדת ממנו. מדובר בפגיעה אנושה בתחרות בענף המכר באינטרנט ובערך המהותי שלו לציבור הצרכנים - היכולת להשוות מחירים בנוחות ולהפעיל לחץ מחירים. הרשות להגבלים עסקיים מסיבות שאינן מובנות בחרה שלא לפעול בנושא, תוך שניתן היה להבין מתגובתה שיש להגן על חנויות שיווק פיזי. יש לציין, כי לתופעה זו של הגבלת חופש הפעולה של משווקים באינטרנט ובמיוחד הקטנים בהם נלווית תופעה בעייתית נוספת של התפתחות פרקטיקה של "מכירות אישיות" שבמסגרתן האתר כלל אינו מגלה ללקוח את מחיר המכירה והלקוח צריך להציע מחירים יותר ויותר גבוהים עד שאחד מהם "מתקבל" בידי האתר. מדובר בפרקטיקה שעיקר מטרתה היא לאיין את יכולת הלקוח להשוות מחירים ולחזק את יכולת היבואנים ללחוץ את המחירים כלפי מעלה.

#### הסדרים חוזיים וחוקיים היוצרים חסמי כניסה לשוק:

תופעה נוספת בעייתית בישראל נוגעת להתעלמות של חלק מהרגולטורים מההשלכות הקשות של הסדרים שהם מאשרים (ולעתים אף מחוקקים) על התחרות. אחד התחומים בו התופעה בולטת במיוחד הוא מערכת הבריאות, שבה קיימים הסדרי בלעדיות וכבילה שונים המסבים נזקים לציבור לאורך שנים באמצעות פגיעה קשה בתחרות. הסדרים אלה ידועים לרגולטורים אך אינם מטופלים והלחן כמה דוגמאות:

1. הסכמי בלעדיות של ספקי תחליף מזול לתינוקות (תמ"ל) בבתי חולים: נקודת המפגש הראשונה של הורים לתינוק עם תחליפי חלב היא אגף היולדות בבית החולים ויש למפגש זה השפעה מכרעת על החלטות הקניה העתידיות שלהם. בישראל, בתי החולים מנצלים עובדה זו ומתקשרים בהסכמי בלעדיות עם אחת משתי הספקיות הגדולות של תמ"ל, שבמסגרתן החברה נושאת בכל עלויות האספקה, לרבות עלויות בקבוקים ועלויות נוספות ובנוסף לכך משלמות מליוני ש"ח עבור הבלעדיות. האינטרס של בתי החולים ושל ספקיות התמ"ל ברור - אלו גוזרים קופון ואלה מרוויחות חסם כניסה רב עוצמה המאפשר להן לגבות פרמיות עצומות על מדפי הסופר. משרד הבריאות, בתגובות לפרסומים בנושא סבור שזה כל לא מעניינו.

2. בלעדיות של מבטחת בביטוח סיעודי את מבטחי קופת חולים: לקופות חולים אסור לספק ביטוח בעצמן אך מותר להן לשווק ביטוחים מטעם חברת ביטוח ולמשל ביטוח סיעודי. כיוון שמדובר ב"ביטוח סיעודי קבוצתי" שבו בעלת הפוליסה היא קופת החולים, לחברות הביטוח נוצרה בלעדיות באספקת הביטוח למבוטחים - אם מבטוח מחליף קופה הוא נאלץ לצאת מהביטוח הסיעודי הקבוצתי. אין כל צידוק למצב זה שהינו חסם דו צדדי במיוחד למבוגרים שלמעשה לא יכולים לרכוש ביטוח סיעודי חלופי סביר ולכן ירתעו מעזיבת הקופה ולחליפין מבוטחים צעירים שאינם מעוניינים להחליף קופה אך רוצים לרכוש ביטוח סיעודי שמשווקת קופה אחרת.

יש לציין, כי לצד התעלמות מהסדרים חוזיים בלתי סבירים ובלתי תחרותיים, מתקיימים במדינה לעתים גם בהסדרי כבילה של לקוחות הקבועים בחוק עצמו, תוך פגיעה בציבור ולמשל החובה לקבל שירותי שב"ן רק מהקופה שבה הצרכן מבטוח וצורך את שירותי הבריאות הממלכתיים, או ההסדר רב השנים לפיו חוק המקרקעין קובע בלעדיות בשנה ראשונה לאכלוס דירת מגורים בבניין משותף לספק הגז שהקבלן התקשר איתו (הסדר זה בוטל לאחרונה לאחר מאבקים רבי שנים). ניתן לראות בתופעות אלה גם השפעה ברורה של הקשב הרבה לעסקים הגדולים ובעלי השליטה בהם וקשב מועט לציבור.

חסור בתמיכה לעסקים קטנים ובינוניים: תופעה נוספת ולא פחות חשובה היא הכשל המתמשך של מדינת ישראל בטיפוח ובהסדרה של פעילות עסקים קטנים ובינוניים בישראל. למרות החשיבות העצומה של עסקים אלה למשק, לחברה, לתחרות ולביזור הפעילות העסקית, המדינה אינה פועלת באופן שיטתי ולהלן כמה דוגמאות לכך:



א. כשלים חמורים במערכת הרישוי לעסקים: רישוי עסקים הוא האמצעי החשוב ביותר של המדינה להסדרת פעילות של עסקים קטנים ובינוניים בתחומים שבהם יש רגישות ציבורית רבה (סוגיות תברואה, בטיחות אש, הגנת הסביבה וכד'). הנטל הבירוקרטי וחוסר היעילות של הרישוי בישראל לא רק יוצרים חסם מהותי לעסקים קטנים אלא גם גורמים לפגיעה קשה במוניטין של עסקים אלה מול מתחרים גדולים ובכך פוגעים מהותית בתחרותיות שלהם.

ב. חוסר בהדרכה והכשרה מצד רגולטורים: אחד התפקידים החשובים של רגולטורים בכל העולם הוא מתן מידע, הכוונה והדרכה לעסקים אודות דרישות הדין והדרכים לעמוד בהן - רגולטורים מבינים שמדובר בחלק בלתי נפרד מתפקידם האכיפת. בישראל יש התעלמות מוחלטת מנושא זה וכאמור לעיל, רגולטורים אפילו לא מנגישים לציבור העסקים מידע אודות הפרשנות שלהם להוראות הדין כמקובל בעולם. הנפגעים העיקריים מכשל זה הם העסקים הקטנים אשר יכולתם המהותית לפעול נפגעת ומוגברת החשיפה שלהם לסיכונים מאי ידיעה של הדין. בנוסף, חוסר הידע שלהם אודות דרישות הדין ופרקטיקות מקובלות בענף שלהם תורם לפער המוניטין מול השחקנים הגדולים ולהפחתת האיום התחרותי שהם משקפים. בעניין זה, ניתן להזכיר גם דוגמאות קיצוניות במיוחד של התעלמות מצורכי הציבור לדין של עסקים בכלל ועסקים קטנים בפרט: המנעות מכון התקנים והממונה על התקינה בתמ"ת מהנגשת מלוא המידע על דרישות תקנים רשמיים לציבור. בישראל, מי שרוצה לפעול בענף שבו חל תקן רשמי (קרי, מחייב על פי חוק) חייב לשלם למכון התקנים עבור הזכות לדעת מהן דרישות הדין. מצב זה הינו לא רק אבסורד, אלא חסם ומכשלה בפני עסקים קטנים.

ג. חוסר בנטל רגולטורי דיפרנציאלי לפי גודל עסק: בעיה נוספת הקיימת בישראל היא המודעות הנמוכה להשלכות הנטל הבירוקרטי שחקיקה ורגולציה מטילים על עסקים קטנים. הניסיון והמחקר בעולם כולו מראים שנטל זה הינו חסם משמעותי בפני כניסה של עסקים קטנים לשווקים. בהתאם, בעולם מקובל לקבוע נטל ציות שונה על עסקים קטנים וגדולים, דבר אשר כמעט ואינו מיושם בחקיקה והרגולציה בישראל.

ד. חוסר במעקב שיטתי אחר פרקטיקות אנטי תחרותיות המופעלות כנגד עסקים קטנים ובינוניים: לבסוף, עסקים קטנים מצויים כמעט בהכרח בעמדת נחיתות מול מתחרים גדולים בשלל נושאים והיבטים. כדי להבטיח שעסקים גדולים אינם מצליחים לחסום בתואנות כאלה ואחרות באופן בלתי סביר ומוצדק, נחוץ מעקב שיטתי אחר פרקטיקות של חסימת תחרות בדיוק כשם שנחוץ טיפול שיטתי בתלונות צרכנים. מעקב זה צריך לוודא שהחמרת תקנים או הוראות מנהליות אינה מהווה אמצעי לא נחוץ לחסימת תחרות, צריך לבדוק טענות דומות לאלו שהעביר ארגון אמון הציבור מאתרי המכר באינטרנט לרשות להגבלים עסקיים בעניין לחץ מיבואנים להעלות מחירים ולנטר בעיות דומות כגון הסכמי שירות מקפחים לעסקים קטנים בחברות סלולר, חברות אשראי וכד'.

צירוף הכשלים המתוארים לעיל בפיקוח על כשלי תחרות, עם הבעיות במנה המשק ובהליכי קבלת ההחלטות, יוצרים תמונה עגומה וחמורה המשקפת נזק אדיר לציבור מתופעת הריכוזיות. צירוף זה גם מעיד על העדרם של מנגנונים מאזנים יעילים לעוצמה של בעלי השליטה בתאגידים הגדולים במשק.

הדין בנושא הריכוזיות מתקיים עד עתה מעל לראש הציבור באופן שלא מומחש לציבור הנזק הכלכלי והחברתי הנגרם לו מדי יום בשל הכשלים. בכוננת הארגון לפעול בשנה הקרובה במטרה להמחיש לציבור ככל שניתן את ההשלכות ולעודדו לבחון את פעילות המערכת הפוליטית לאור טיפולה בנושא.

נבקש להופיע בפני הוועד לבחינת הריכוזיות במשק ולהציג את המתווה שמציע ארגון אמון הציבור למענה לכל אחד מהכשלים שתוארו לעיל

לכבוד:  
הועדה להגברת התחרותיות במשק

שמי ניר יעקבי, הנני בעל PHD בכלכלה מהאוניברסיטה העברית. בעקבות פנייתכם לציבור להביע עמדות בנושא אני שולח לכם 4 רעיונות לצמצום הריכוזיות והגברת התחרות:

## 1. דירקטורה ציבורית

אחת הבעיות בחברות הציבוריות המאפשרות לבעלי השליטה לעשות כרצונם הרבה מעבר למה שהיה אמור להיות בממשל תאגידי תקין, היא שגם הדירקטורים מקרב הציבור ממונים למעשה על-ידי בעלי השליטה. בעיה נוספת היא שהדירקטורים הינם קבוצה סגורה המחליפה אחד את השני והכול על סמך קשרים אישיים ושמור לי ואשמור לך. בממשל תאגידי תקין יש צורך בגורמים נוספים שחושבים לפעמים אחרת. כמו כן יש פה בעיה של ריכוזיות מסוג נוסף. אותם אנשים נמצאים בדירקטוריון של הרבה חברות. אני מציע שהדירקטורים מטעם הציבור, ימונו על-ידי הרשות לניירות ערך. לשם כך יוקם גוף שאליו יוכל כל מי שיענה על קריטריונים שיוגדרו, להגיש מועמדות. הגוף הנ"ל יחזיק מאגר של השמות שמתאימים ויקצה אותם לפי שיקול דעתו לחברות. לבעלי השליטה או לבעלי המניות שאינם מהציבור תהיה זכות וטו על מספר קטן של מועמדים למנוע ניגוד אינטרסים ובעיות תקשורות בין-אישיות. במקרה כזה יוצע מועמד אחר. תהליך סינון בדומה לתהליך סינון מושבעים בבתי משפט בארה"ב.

כך יוכלו הדירקטורים מן הציבור להיות באמת נציגי ציבור כאשר הם לא ממונים ולא מפוטרים על-ידי בעלי השליטה אלא על-ידי הרשות לניירות ערך במידה ואינם ממלאים את תפקידם לדאוג לאינטרסים של הציבור. אפשר יהיה גם לתת להם בחוק סמכויות כמו וטו על עסקאות בעלי עניין ושכר בכירים.

## 2. ועדי עובדים לתחולת הגבלים עסקיים

בדרך כלל כשמדברים על ריכוזיות, חוסר תחרותיות ומונופולים ישר חושבים דווקא על הטייקונים. כאשר מדובר במונופולים טבעיים או על-פי חוק, נראה שנכון שיהיו בבעלות המדינה. אולם, חלק גדול ממונופולים אלו נשלטים לא על-ידי הטייקונים ולא על-ידי המדינה אלא על-ידי העובדים שלהם.

לדעתי, כמו שמונופול פרטי גורם נזק למדינה גם מונופול של ועד עובדים, המחזיק נתח שוק ולפעמים את רוב השוק, כמו עובדי חברת חשמל, מקורות, מורים, רופאים, אחיות, עובדי רשויות מקומיות ועוד. אלו מונופול, או יותר נכון מונופסון השולט על אספקת כוח אדם לענף וגורף את רוב הערך המוסף, משאיר את המחיר לצרכן גבוה ולפעמים גם שירות ברמה נמוכה. בענפים אלו, השכר, במקום להיות שווה לתפוקה השולית שווה לנזק השולי אותו יכולים אותם עובדים לגרום באם ישבתו. כך השכר בענפים עם נזק פוטנציאלי גבוה כמו חברת חשמל, נמלי ישראל, מקורות וכו' הם בעלי השכר הגבוה והמורים, העובדים הסוציאליים וכו' הם בעלי השכר הנמוך.

הפתרון לדעתי הוא החלת חוק ההגבלים העסקיים גם על ועדי עובדים המחזיקים חלק משמעותי מהשוק והכרזת שביתה כהגבל עסקי המצריך אישור של הממונה על ההגבלים העסקיים.

אין שום בעיה עם זכות השביתה כאשר עובדי מפעל מסוים שובתים כנגד הבעלים ומנסים לשפר את תנאיהם באופן מאורגן, כל עוד קיימים לצרכן מפעלים אחרים באותו ענף כך שהפגיעה בצרכן לא תהיה משמעותית. אבל כאשר הפגיעה היא בצרכנים חפים מפשע, כדי שילחצו על הממשלה, זה פשוט עונה על ההגדרה של טרור (להבדיל, אם כי גם משביתות אלו יכולים בשולים אנשים למות או להיפגע כלכלית באופן חמור).

### 3. הפרדה בין פעולות.

חלק מהקרטלים אינם נובעים רק מהחזקת נתח שוק גדול אלא גם מהשתלטות אנכית על שרשרת היצור. לפעמים זה ברור אבל לפעמים זה מוסווה. בענפים בהם יש רגולציה כמו התקשורת צריך לאסור על קשירת שרות בשרות כמו שנעשה בבנקים. למשל, בתחום הטלוויזיה הרב ערוצית – הוט ויס, ספקיות התשתית וההולכה מספקות גם תוכן. עם אתה רוצה את ערוץ 8 אתה חייב להיות מנוי של הוט למרות שאתה מעדיף את השרות או המחיר של יס. אם אתה אוהב דווקא את יס דוקו, אתה חייב להיות מנוי של יס. התוכן מבדל את הספקיות ומאפשר להם כח מונופולי לא דרך התשתית אלא דרך התוכן. ניתן לראות זאת דרך הפרסומות שלהם המפרסמות בדרך כלל את התוכן ולא את התשתית. יש לאסור על חברות הכבלים להתנות תוכן בקשר לספק התשתית. צריך להכריח את הוט לספק תכנים של יס ולהפך כך ששתי הספקיות יספקו את כל הערוצים האחת של השנייה. כך תגדל התחרות בתשתית ויעלה מגוון התוכן ללקוחות. דוגמא נוספת היא מתחום הסלולר. יש לאסור על המפעילות לספק מכשירים. ההפרדה תאפשר מעבר קל בין הרשתות מצד אחד והורדת מחירי המכשירים מצד שני. אלו רק שתי דוגמאות. אבל, מה שחשוב זה קביעת העיקרון.

### 4. הגבלים עסקיים על אדם בודד.

בעיית פירמידות השליטה בה אחזקה משורשרת של אחוז קטן בחברה מאפשרת שליטה דרך שליטה בכל החברות האם הסבתא והסבתא רבא, מוכרת ונכתב עליה הרבה. אחת האפשרויות לנסות להטיל מגבלה על גודל המשק (בהגדרות שונות) שיכול להחזיק אדם אחד בשליטה. טענת נגד היא שאנשים אלו לא ישקיעו בארץ אלא בחו"ל. התשובה היא, שהם יכולים להשקיע בארץ לא בגרעין שליטה אלא לפזר את השקעותיהם מצד אחד ומצד שני אני לא רואה בעיה שישקיעו בחו"ל במקום בנק ישראל שקונה מהם שקלים ומשקיע אותם במטבע זר (בחו"ל).

בכבוד רב,  
ד"ר ניר יעקבי

טל: 052-3529789  
[niryaacobi@nana10.co.il](mailto:niryaacobi@nana10.co.il)  
ת.ד 5162 אבן יהודה 40500