



המועצה הישראלית לצרכנות
Israel Consumer Council

31 מרץ, 2011
מספרנו: 56/2011

לכבוד
מר איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה
מר חיים שני, מנכ"ל משרד האוצר
יושבי ראש הוועדה להגברת התחרותיות במשק
ירושלים

באמצעות מייל: taharutiut@pmo.gov.il

שלום רב,

הנדון: עמדת המועצה לצרכנות לוועדה להגברת התחרותיות במשק

הנני מתכבד להגיש בזאת לוועדה להגברת התחרותיות במשק את עמדת המועצה לצרכנות
(מצ"ב).

בכבוד רב,

אהוד פלג, עו"ד
מנכ"ל
המועצה הישראלית לצרכנות



המועצה הישראלית לצרכנות

Israel Consumer Council

31.3.2011

הגברת התחרותיות במשק

עמדת המועצה הישראלית לצרכנות
מוגשת לוועדה לבחינת התחרותיות במשק

המועצה לצרכנות מתכבדת להגיש את עמדתה לוועדה להגברת התחרותיות במשק:

1. כללי

כשלים כלכליים המונעים מכוחות השוק לפעול באופן תחרותי וחופשי יוצרים לרוב, עיוות בהקצאת המשאבים במשק ממנו נפגעת שכבה רחבה של צרכנים. המועצה לצרכנות פועלת להגן על הצרכנים מפני פגיעה בזכויותיהם על ידי הארגונים השונים המספקים להם שירותים וסחורות. בין השאר המועצה לצרכנות מייצגת את הצרכנים בפני הגורמים הרלוונטיים השונים המשפיעים על ההתנהלות במשק, על מנת שזה יעבוד לטובת הצרכן (כפי שמשרד Office of Fair - OFT Trading הבריטי מגדיר "make market work well for consumers"). לעמדת המועצה לצרכנות שקיפות, הוגנות ותחרות ערה במשק יסייעו להשיג מטרה זו. הבסיסית עמדת המועצה יוצאת מההנחה כי התחרות היא לטובת הצרכן. התחרות מאפשרת לכוחות השוק לפעול על מנת שהצרכן יוכל לקנות את המוצר והשירותים אותם הוא מבקש במגוון הרחב ביותר, באיכות הגבוהה ביותר ובמחיר הזול ביותר.

2. בעיית הריכוזיות והעדר התחרותיות והשפעתה על הצרכנים

בעיית הריכוזיות בישראל מתחלקת למספר קטגוריות: ריכוזיות משקית, ריכוזיות ענפית וריכוזיות של קבוצות עסקים השולטות על חברות הפועלות בתחומים שונים במשק. על פי רוב קיים קשר הפוך בין מידת הריכוזיות למידת התחרותיות, ככל שהריכוזיות גבוהה יותר התחרותיות נמוכה יותר. התוצאה של מצב הריכוזיות היא העדר תחרות הפוגע ברווחתם של הצרכנים בכך שהוא מאפשר קביעת מחירים גבוהים על מוצרים ושירותים ממתן את המוטיבציה של ספקים למתן שירות ראוי והתייעלות ומעכב את החדשנות במשק. כך למשל בענפים ריכוזיים בהם מתקיים אוליגופול, מבנה שוק שבו הענף נשלט על ידי מספר מצומצם של חברות. רמת המודעות של כל חברה לפעולות חברתה הינה גבוהה ומאפשרת לחברות הפועלות בענף להגיב באופן מיידי לפעולות החברות האחרות בענף. במצב זה בו החברות יכולות לתאם את פעולותיהן, גם מבלי לפעול במשותף, על מנת להגדיל את רווחיהן, קיימת סבירות גבוהה יחסית כי המחירים הנגבים מהצרכנים יהיו גבוהים מהמחירים שהיו נקבעים לו היתה תחרות משוכללת בענף. גם הריכוזיות המשקית והריכוזיות של קבוצות עסקים בחברות פוגעות מגדילות את הסבירות כי התחרות המשוכללת בשוק תצטמצם ורווחתם של הצרכנים תיפגע.



המועצה הישראלית לצרכנות Israel Consumer Council

הנפגעים העיקריים מריכוזיות זו הינם בראש ובראשונה הצרכנים. עמד על כך עו"ד דרור שטרומ, הממונה על ההגבלים עסקיים לשעבר בהתייחסותו לריכוזיות כי "ההשפעה המיידית היא השפעה על הצרכנים. ככל שעולה הריכוזיות, הערך לצרכן מצטמצם - הצרכן משלם יותר ומקבל פחות"

מתקרים¹ שונים מצביעים על כך שרמת הריכוזיות הכלכלית בישראל גבוהה בכלל המשק. היינו, נתח מרכזי של הפעילות במשק נשלט בידי מספר גורמים מצומצם. ריכוזיות זו מתקיימת בין היתר באמצעות קבוצות עסקים במבנה עסקי משותף, משורשר או בדרכים אחרות. הריכוזיות בישראל קיימת גם באופן ענפי בין היתר בענפי הבנקאות, הביטוח, הטלפוניה, אמצעי תקשורת, התשתיות (דלק וגז) ועוד.

3. דוגמאות לריכוזיות והיעדר תחרות

לעמדת המועצה לצרכנות ניתן להמחיש את הפגיעה בצרכנים בשלושה מהתחומים בהם עוסקת המועצה ובהם ניכרת באופן בולט הפגיעה הנגרמת מקיום הריכוזיות והיעדר התחרותיות: תחום הטלפוניה הניידת, הבנקאות והגז. בתחומים אלה בולטת במיוחד תופעת הריכוזיות המבנית בשיעור גבוה, כאשר מספר קטן של חברות אוחזות בעיקר נתח השוק. המקורות לאותן דוגמאות הינן מתוך מחקרים כלכליים, דו"חות של ועדות ציבוריות ומתוך מאגר תלונות הצרכנים הנמצא בידי המועצה.

3.א תחום הטלפוניה הניידת

חברת הייעוץ "שלדור" אשר הכינה מחקר לגבי התחרותיות בתחום הסלולר פרסמה² כי "המחירים פה (בתחום הסלולר בישראל) הם מהגבוהים בעולם. בהרבה שווקים (בעולם) יש מפעילים שמוכרים תבילות המאפשרות ללקוח להשתמש בסלולר ללא הגבלה ובמחיר קבוע, והתחרות על המחיר היא רצחנית". לא זו אף זו, אלא שמחקרים השוואתיים רבים מעידים כי גם הרווחיות והגידול ברווחיות של חברות הסלולר גבוהות משמעותית ובסדרי גודל מהמקובל בעולם.

על פי המחקר של חברת "שלדור" שצוין לעיל, הגברת התחרות בתחום הסלולר תחסוך למשק 2.6 מיליארד ₪ בשנה שווה ערך 20% מהתשלום הממוצע

¹ מחקר שנערך ופרסם ע"י המ.מ.מ. - מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "קבוצות עסקים בישראל - תיאור, ניתוח והשלכות מעודכן" מתאריך 20 ביוני 2010.
² מחקר של בנק ישראל בנושא "התהוותן של הקבוצות העסקיות בישראל והשפעתן על החברות ועל המשק" מחודש אפריל 2008. הועדה הציבורית ל"גיבוש המלצות מפורטות בדבר מדיניות וכללי התחרות בתחום התקשורת בישראל" מחודש מרץ 2008. (ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים מתאריך 19 ביוני 2007.)

² כתבה בעיתון גלובס - "כך התנפח מחיר השימוש בטלפונים ניידים" מתאריך 25/5/2010



המועצה הישראלית לצרכנות Israel Consumer Council

תלונות צרכנים בתחום הטלפוניה הניידת

תחום הסלולר הינו התחום בו מתקבלות במועצה לצרכנות, מספר התלונות הגבוה ביותר מכל התחומים. בשנת 2010 לבדה התקבלו במועצה כ 4,000 תלונות בתחום הסלולר. זאת ועוד הגידול השנתי בתלונות המתקבלות בתחום הסלולר הינו גבוה ביותר ועומד על 31% בשנת 2010 לעומת שנת 2009 (לעומת שיעור גידול ממוצע של 4% בתלונות שהתקבלו בשנים במועצה לצרכנות באותה התקופה). ניתוח של התלונות מעלה כי עיקר התלונות של הצרכנים הינם בתחומים שהבעייתיות בהן נמשכת לאורך תקופה ממושכת. לעמדת המועצה לצרכנות הבעיה הצרכנית המרכזית בתחום הסלולר היא היעדר שקיפות לגבי תנאי העסקה כגון סוגי השירותים הכלולים בתבילה, מחיר, תנאי ההתחייבות כלפי הספק, תקופות חיוב וכבילה. היעדר השקיפות מונע בין השאר, מהצרכן להשוות בין עלות השירות אצל ספקים שונים בענף כך שלמעשה נמנעת מהצרכן האפשרות לבצע רכישה מושכלת ולרכוש את השירות הזול ביותר והמיטבי מבחינתו. לאור האמור הצרכן מחויב בעלות עודפת בשל היעדר השקיפות. כמו כן היעדר השקיפות מצמצמת את היכולת של הצרכן לבקר אחר הוצאותיו ומאפשרת לחברות לפתח פרקטיקות פוגעניות לדוגמא גביית כספים מהצרכן ללא ידיעתו ומבלי לקבל את הסכמתו.

התלונות נגד חברות הסלולר מצביעות על פגיעה חמורה בצרכנים עם זאת, למרות הביקורת הציבורית הרחבה בתקשורת ובכנסת, החברות עצמן נמנעות מלנקוט בצעדים משמעותיים על מנת למנוע את התופעות שתוארו לעיל ומכבידות על היכולת של הצרכן להגן על זכויותיו.

3.3. תחום הבנקאות

אחת ממסקנות הוועדה הפרלמנטארית בעניין עמלות הבנקים (2007) היתה כי מידת הריכוזיות של המערכת הבנקאית בישראל גבוהה, ואף גבוהה במיוחד ביחס לממוצע של המדינות המפותחות.

הדוגמא המובהקת ביותר להיעדר התחרותיות בתחום הבנקאות במגזר הצרכנים הפרטיים היא התנהלות הבנקים בעבר אשר גרמה לכך כי גובה העמלות היה זהה בין הבנקים השונים והעלאה של העמלות בבנק אחד מיד גררה העלאה של העמלות בכל שאר הבנקים. מצב זה סביר להניח איפשר לבנקים השונים להעלות את גובה העמלות ללא הצדקה כלכלית. ההתערבות הרגולטורית של הפיקוח על הבנקים לגבי אופן גביית העמלות במסגרת "הרפורמה בעמלות" (2008) אמנם שיפרה את השקיפות בתחום אך לא קידמה את התחרות ותופעות שונות המצביעות על פער הכוחות הגדול של הבנקים אל מול הצרכנים נותרו בעינן.

להלן מספר דוגמאות:

- אופן חיוב הפרטני בגין כל פעולה עו"ש בסיסית נותר כשהיה לפני הרפורמה, וזאת למרות הביקורת הציבורית היטיב להגדיר את יחס הצרכנים לעמלות אלו ראש מערך השיווק של בנק איגוד, מר טוביה סופר, שאמר " סקרים שערכנו מראים כי עמלות העו"ש מוסיפות



המועצה הישראלית לצרכנות Israel Consumer Council

להוות גורם מרכזי לאי-שביעות הרצון של הלקוח". יצוין כי ברוב המדינות המפותחות, בהן הריכוזיות בענף נמוכה יותר כאמור לעיל, צרכנים מקבלים פטור מעמלות, אם באופן גורף (אנגליה חלק מאירלנד) ואם באופן מותנה, על ידי עמידה ביתרת זכות או פיקדון בגובה מסוים.

- הוועדה הפרלמנטרית לבחינת עמלות העו"ש הצביעה על כשל תחרותי נוסף המתבטא בכך כי המגזר הפרטי משלם ריביות גבוהות במיוחד, כיון שהינו מסבסד את המגזר העסקי הנחה מריביות נמוכות יותר באופן משמעותי.

בתחום הבנקאות בדומה לתחומים שונים ניתן להעריך את העלות הישירה של היעדר התחרות בתחום הבנקאות במגזר משקי הבית מדבריו של מר יתזקאל גוטמן, הכלכלן הראשי של הבנק הבינלאומי, בדו"ח הממונה על ההגבלים העסקיים בעניין העברת מידע בין הבנקים בנוגע לעמלות (2009).

- "...קיימים פערים משמעותיים במשק הישראלי בין שיעורי הריבית שמשלמים משקי הבית על אשראי שהם מקבלים מהמערכת הבנקאית לבית שיעורי הריבית שמשלמים גופים עסקיים. .. פערים אלה פוגעים באופן משמעותי במשקי הבית. סך הפער, בתשלומי יתר על אשראי ובתקבולי חסר על פיקדונות הוערך בזמנו, על בסיס נתוני שנת 1999, בכ- 1.7 מיליארד ₪. ... הפער בין משקי הבית למגזר העסקי מתבטא לא רק בריביות, אלא גם בעמלות התפעוליות שמשלמים שני המגזרים לבנקים. שיעורי העמלות המוטלים על משקי הבית גבוהים במידה ניכרת וכאן הוערכה תוספת ההוצאות שיש למגזר משקי הבית בכ- 1.4 מיליארד ₪.

כלומר סך ההוצאות הנוספות שמשלמים משקי הבית לבנקים, הוצאות מימון והוצאות תפעוליות, מסתכם לכ- 3.1 מיליארד ₪. פערים אלו בין הלקוחות העסקיים למשקי הבית, על פי דיווחים של בנק ישראל, לא הצטמצמו בשנתיים האחרונות, אולי אף התרחבו..."

ג.3. תחום הגז

תחום הגז למשקי הבית הינו ריכוזי והוא נשלט על ידי 3 חברות גדולות המחזיקות ביחד מעל 90 אחוז מנתח השוק במגזר הביתי. הדעה הרווחת הינה כי הרווחיות של חברות הגז גבוהה מאד כתוצאה ממבנה הריכוזי. הרשות להגבלים עסקיים פרסמה לפני כחודש מחקר בו צוין כי "קיימים הפרשים ניכרים בין המחיר ללקוח הביתי והמחיר ללקוח המוסדי, שאינם נובעים מהפרשי עלות". היעדר התחרות בתחום הגז פוגע בצרכנים אשר אינם יודעים על מה הם משלמים, איך נקבע המחיר, כפופים להעלאות מחיר תכופות ללא כל הסבר ובדיעבד. צרכנים של החברות הגדולות, שכבר מבקשים לנסות ולעבור בין חברות נתקלים בקשיים בקבלת הצעות מחיר מחברות גדולות אחרות. לאור הריכוזיות בענף, וסיבות מבניות אחרות, המקשות על



המועצה הישראלית לצרכנות Israel Consumer Council

הצרכנים להחליף ספקים, נראה כי אין לתברות תמריץ לשפר את השירות ותלונות הצרכנים העיקריות בענף הן על זמני המתנה גדולים במיוחד לקבלת שירות, ניתוקי גז שרירותיים ללא יידוע מראש ודרישות תשלום שונות ללא הצדקה וללא הסבר.

עלות הריכוזיות בתחום הגז

בחודש פברואר 2011 הרשות ההגבלים העסקיים פרסמה כי "צרכני הגז הביתיים משלמים תשלומים עודפים בסך כ-100 מיליון שקל בשנה, וזאת לפי תרחיש שמרני".

4. סיכום

ריכוזיות גבוהה והיעדר תחרות קשורים זה בזה. שלושת התחומים שנסקרו - תחום הסלולר, הבנקאות והגז הינם ריכוזיים ומתאפיינים בהיעדר תחרותיות הפוגע ברווחתם של הצרכנים. על מנת לצמצם את הריכוזיות אנו סבורים כי יש לקדם בין היתר את המגמות והתהליכים הבאים

- יש להרחיב את הסמכויות הרשות להגבלים עסקיים על מנת שיהיו בידיה כלים למנוע ריכוזיות כלל משקית של חברות וקבוצות עסקים. בנוסף יש לקדם את תיקון החקיקה הנותן סמכויות לרשות להגבלים עסקיים לפעול בענפים המתאפיינים בהיעדר תחרות נגד קבוצות ריכוז לרבות תחום הבנקאות והביטוח.
- ראוי לציין כי התמודדות עם בעיית הריכוזיות צריכה לבוא גם במישור השליטה של קבוצות עסקים על חברות ריאליות ופיננסיות, מבנה החברות והשליטה בהן, אולם בתחומים אלה תשאיר המועצה לצרכנות את המלאכה לגורמים המקצועיים המתמחים בכך.

בברכה
שלומי זיגן
כלכלן
המועצה לצרכנות