

ההכרעה של הלפרין: להחריף את המאבק במונופולים - או לרסן את רשות ההגבלים

עורכי דין מהמגזר העסקי מקווים שהממונה החדשה על ההגבלים, מיכל הלפרין, תחזיר את הרשות לממדים הצרים שהיו לה לפני חוק הריכוזיות והמחאה על יוקר המחיה ■ האם הלפרין, שעבדה עם תאגידים גדולים רבים, תשחק לידיהם - או תמשיך במדיניות המרחיבה שהנהיג הממונה לשעבר, דיויד גילה, ותחזק את מעמד הרשות?

07:20 09.02.2016 מאת: [אורה קורן](#)

שלשום אישרה הממשלה פה אחד את [מינויה של עו"ד מיכל הלפרין לממונה על ההגבלים העסקיים](#). הלפרין, שתיכנס לתפקידה כנראה בתחילת מארס, היתה הממונה המועדפת על המגזר העסקי, מכיוון שהגיעה ממנו והיתה בשר מבשרו: ב-2002-2006 שימשה הלפרין סגן הממונה על ההגבלים העסקיים והיועצת המשפטית לרשות ההגבלים; וב-2007 הצטרפה כשותפה וראש מחלקת הגבלים עסקיים במשרד עורכי הדין מיתר, ליקוורניק, גבע, לשם, טל ושות'.

חדש! עקבו אחר המדדים המובילים ונהלו תיק השקעות ב-TheMarker Finance
הלפרין נכנסה למרוץ על תפקיד הממונה על ההגבלים העסקיים על תקן מי שמכירה היטב את המגזר העסקי ואת מה שמפריע לו, אך גם את התמרונים שלו מול הרשות. לדברי בכירים בתחום, מה שבעיקר מפריע למגזר העסקי הוא הרחבת הסמכויות של רשות ההגבלים תחת הממונה הקודם, [פרופ' דיויד גילה](#), שבעודו נהנה מגלי המחאה החברתית, הרחיב את סמכויותיו בכמעט כל תחום הקשור ליוקר המחיה. עד לאותה מחאה התמקדה הרשות במניעת פגיעה בתחרות, לא מיצתה את אפשרויות המאבק שלה במונופולים והתעסקה בעיקר באישור או פסילה של מיזוגים שהובאו לפתחה. ואולם לאחר המחאה הורחבו סמכויותיה בצורה ניכרת כתוצאה מחקיקת חוק הריכוזיות, שלראשונה הפקיד אותה על מניעת ריכוזיות כלל משקית. באותם ימים מונתה הרשות ליועצת תחרות לכל משרדי הממשלה.

בנוסף, גילה הרחיב את גבולות הפרשנות לחוק ההגבלים מול המונופולים, והוסיף לארגז הכלים שלו אפשרות להטלת קנסות ומתן הוראות למניעת פגיעה אפשרית בתחרות — גם אם אין עליה איום בפועל. הרשות החליטה לרסן כל מי שניצל את כוחו לרעה, לאחר שקיבלה אישור להכריז על בעל כוח שוק כבעל מונופול. כמו כן, הרשות קבעה כי מונופול לא יוכל לגבות מחיר המשקף רווח מופרז. צעדים אלה ואחרים הוציאו מכליהם מונופולים, אוליגופולים (שחקנים בענפים מעוטי מתחרים) ויבואנים גדולים, שצברו את הונם על חשבון הציבור.

האם הלפרין תאפשר לכוחות השוק לחדש את החגיגה? במגזר העסקי מקווים שכן. רוב עורכי הדין המייצגים את השחקנים הגדולים במשק שעמם שוחחנו לא דיברו על הצורך בחיזוק הרשות או בביתוקה מהשפעה פוליטית, או על המשך הגדלת כוח האדם ברשות ופיתוח מצוינות בתחומים כמו ייעוץ מקצועי מהיר למשרדי הממשלה או טיפול בחברות בעלות כוח שוק — גם אם אין מונופול — כשמתברר שהן מנצלות את כוחן ופוגעות בתחרות. כמו כן, עורכי הדין לא הזכירו משימות נוספות שעל הרשות לעמוד בהן, כמו הכרזה על קבוצות ריכוז (בעיקר בבנקים ובגופים מוסדיים כחברות ביטוח) או התעקשות על ענישה פלילית, שבעלי חברות ומנהלים בכירים אינם רוצים — ומיצי ענישה מהירה של

עיצומים כספיים.

"המשימה העיקרית: יישום חוק הריכוזיות"

בקרב עסקים קטנים דווקא קיים חשש שעם מינויה של הלפרין, המאבק בשחקנים הגדולים במשק ייחלש. לדברי מנכ"ל התאחדות המלאכה והתעשייה, **ניר קלינגר**, "אני מקווה כי למרות עברה של הלפרין כנציגת תאגידים גדולים, היא תמשיך את עבודתו של הממונה הקודם ותקדם את תזכיר החוק להרחבת הגדרתו של מונופול גם על פי כוח שוק, גם אם נתח השוק הרשמי שלו קטן מ-50%".

לדבריו, "עבור העסקים הקטנים, יכולת החדירה וההתבססות בשווקים ריכוזיים תלויה במידה רבה בזיהוי של שחקן משמעותי ובפיקוח עליו, גם אם רשמית הוא מחזיק רק ב-30% משוק מסוים. אנו מקווים כי הממונה לא תירתע מלהטיל עיצומים כספיים ואף מלהגיש כתבי אישום נגד כל חברה או תאגיד שינצלו את כוחם לרעה במטרה לדחוק מתחרים".

קלינגר טוען כי "המשק הישראלי עדיין מאופיין בריכוזיות רבה, והעסקים הקטנים נדחקים לשוליים — ופעמים רבות אף מחוץ למשחק — כשהרגולטור מגלה אוזלת יד בטיפול נגד מתחרים גדולים ובעלי השפעה כלכלית ופוליטית, שלעסקים הקטנים אין. אנו מקווים שהממונה החדשה תבין שההגנה על התחרות כרוכה בהכרח בהגנה על העסקים הקטנים — המהווים את חלק הארי של השחקנים שיכולים להגדיל את המגוון ולהשפיע על הורדת מחירים לטובת הצרכן".

ד"ר **חגית בולמש**, ראש מחלקת הגבלים עסקיים ורגולציה במשרד פרל כהן צדק לצר ברץ, מבהירה כי "המשימה העיקרית של הממונה החדשה תהיה יישום חוק הריכוזיות. החוק דורש מהחברות הגדולות במשק למכור את הנכסים המשמעותיים ביותר שלהן. עליהן להתחיל לחפש משקיעים מקומיים ומשקיעים זרים שירצו לרכוש את הנכסים. יש להניח שיהיו קשיים רבים ביישום החוק, ולממונה יהיה תפקיד משמעותי בהצלחתו. בנוסף, הממונה תידרש לפקח על יישום הרפורמות המתגבשות בתחומי הבנקאות, האנרגיה, הנמלים והתקשורת ולעבוד עם משרדי ממשלה אחרים כדי למצוא את הדרך הטובה ביותר לשמור על התחרות ולהגן על הצרכן. הגנה על עצמאות הרשות היא הגנה על הדמוקרטיה".

"להקל הרגולציה על מי שמחפש גז טבעי"

לדברי עו"ד **בועז גולן**, בעלי משרד המתמחה בהגבלים עסקיים ולשעבר היועץ המשפטי של הרשות, "על הלפרין להתמקד בחוכמת הפשטות. צריך להחזיר את הרשות לשורשים של דיני הגבלים עסקיים, מכיוון ששם מצויה התועלת המרכזית לציבור מפעילותה: מאבק בקרטלים, במיזוגים שמפחיתים את מספר המתחרים בשוק לרמה בלתי-תחרותית, בניסיונות של מונופולים לדחוק מתחרים מהשוק ובפעולות של חברים בקבוצת ריכוז לחזק את התלות ההדדית ביניהם. ניסיונות להוסיף עליה פוגעים בתוקף המקצועי של עבודת הרשות". לדבריו, "הרבה מהמשאבים שהוקצו לרשות מושקעים בפעולות שתרומתן למשק ולצרכנים שולית (ואולי אף שלילית), והניתוב שלהם ליסודות של הגבלים עסקיים יקדם את התחרות, יפחית את יוקר המחיה ויחזק את הרשות עצמה".

עו"ד **רוית ארבל**, מנהלת מחלקת הגבלים עסקיים ורגולציה במשרד עמית פולק מטלון, אמרה כי "אתגר משמעותי העומד בפני הממונה החדשה הוא לפעול לחזק אותה כרשות מקצועית, שאינה נוטה אחרי השיח הציבורי, עצמאית ובלתי-תלויה. עליה גם לפעול להחזרת הרשות לעסוק בתפקידה המרכזי — מניעת פגיעה בתחרות".

לדבריה, "בין האתגרים הבולטים במגזרי המשק ניתן למנות הקלה ברגולציה על חברות המחפשות גז טבעי, שאינן השותפות במאגר תמר או לווייתן. טיפול בחברות HOT ו-yes, הדואופול בטלוויזיה הרב-ערוצית, ותיקון חוק המזון החדש להקלה על הביורוקרטיה הן על ספקי מזון והן על רשתות השיווק".

עו"ד **מתן מרידור**, מומחה בתחום ההגבלים עסקיים, ושותף במשרד אגמון ושות' רזנברג הכהן ושות', אמר כי "תוכנית החסינות של רשות ההגבלים (למי שמביא מידע ראשוני על קרטל; א"ק) בישראל מוגבלת, מסורבלת ואינה מעניקה ודאות לחברה המבקשת לדווח על קיומה של עבירה. התוכנית מתייחסת לפן הפילי של העבירות, ולא לקנסות או לאכיפה

האזרחית הנלווית אל צעדי האכיפה. כתוצאה מכך, בניגוד לשאר העולם, בישראל כמעט שאין שימוש בתוכנית החסינות".

"להבהיר את גבולות המותר והאסור"

עו"ד **זוהר לנדה**, ראש מחלקת הליטיגציה במשרד ברנע ושות', טוען כי אחד מהאתגרים המשמעותיים של הרשות "הוא שמירה על האיזון העדין שבין המשך העידוד של חברות זרות שמחפשות להיכנס ולהשקיע במשק הישראלי וליהנות מהאיכות הטכנולוגית והחדשנות הישראלית, שבאה לידי ביטוי גם בשוק המזון, לבין הצרכן הישראלי, שיוקר המחיה מעסיק אותו ברמה היומיומית".

עו"ד **גולן קנטי**, מנהל תחום ההגבלים העסקיים והרגולציה במשרד נשיץ ברנדס אמיר, אמר: "המשימה הגדולה שעומדת בפני הממונה על ההגבלים העסקיים היא רוויזיה של חוק ההגבלים העסקיים ושל פטורי הסוג שפירסמה הרשות, שחלקם עומד לפקוע בחודשים הקרובים. עליה לפרסם הנחיות בנושא מונופולים, שמבהירות בצורה סדורה מה לעמדת הרשות עלול להיות ניצול מעמד לרעה האסור על פי דין, ומה ייחשב ככלל מותר וראוי באופן שיאפשר לעסקים להתנהל בוודאות גבוהה יותר וביעילות".

לדברי עו"ד **בני רוטנברג**, שותף מנהל במשרד רון גזית רוטנברג, ומומחה בתחום ההגבלים העסקיים, "על הלפרין להבהיר את גבולות המותר והאסור. כיום חלק מהאיסורים מעוגנים בחוק וכן בשורה ארוכה של כללים שפירסמה הרשות לאורך השנים, שאינם ברורים דיים. העסקים הגדולים בישראל רוצים לשמור על החוק, ולא להפר אותו. הבעיה היא הערפל הסמיך בנוגע לעניינים שאחריות פלילית בצדם".

עו"ד **טליה סולומון**, ראשת מחלקת הגבלים עסקיים במשרד הרצוג פוקס נאמן, אמרה כי "הממונה החדשה תידרש לגבש מדיניות לגבי האופן הנכון לבחינת מיזוגי חברות. נתונים ואומדנים שונים מצביעים על כך שבשנים האחרונות מספר המיזוגים שנחסמו על ידי הממונה עלה, נוכח מדיניות קשיחה שאותה יישמה הרשות. הממונה החדשה אף תידרש לגבש את אופן ההתייחסות הנכון לנושא של עיצומים כספיים (קנסות מינהליים). הסמכות להטיל עיצומים כספיים התווספה לארסנל סמכויות הממונה ב-2012, ומאז נעשה שימוש מדוד בסמכותו זו".

"להשיב את אמון המגזר העסקי ברשות"

עו"ד **ניב סבר**, ראש מחלקת הגבלים עסקיים, פרטיות ואנרגיה במשרד מ. פירון ושות' אמר: "האתגר האמיתי של הממונה יהיה בעמידה בפני צימאון הציבור והתקשורת לדמם של הטייקונים ושל החברות הגדולות במשק; להוציא מלקסיקון הרשות מנטרות של 'צדק חלוקתי' ו'רווחה חברתית מצטברת', שדומה שהפכו, שלא בצדק, את רשות ההגבלים לרשות להגנת הצרכן. כמו כן, יש להשיב להדרו את עיקרון שימור וקידום התחרות כערך המוביל. הממונה תצטרך אף להשיב את אמון המגזר העסקי ברשות. חוסר היכולת לצפות מראש את עמדת הרשות ואת דרך התנהלותה פגעה בשנים האחרונות לא פעם בפעילות כלכלית-עסקית חיונית לפיתוח המשק".

עו"ד **רונית אמיר ניב**, ראשת מחלקת הגבלים עסקיים במשרד יגאל ארנון ושות', אמרה: "על הרשות יהיה לשמור על איזון נכון בין שימור תחרות לבין זכות הקניין, חופש העיסוק והחופש של תאגיד ומנהליו להתקשר בעסקות. אתגר נוסף הוא להשתמש בכלים הקיימים במסגרת דיני ההגבלים ולהימנע מחוקי תחרות נוספים בסקטורים ספציפיים (כמו שנעשה בחוקי המזון והספרים). עוד אתגר הוא הגדלת השקיפות והוודאות והימנעות משימוש מופרז בסנקציית העיצומים הכספיים".

לדברי עו"ד **נגה רובינשטיין**, ראש מחלקת רגולציה ותחרות במשרד גולדפרב זליגמן, "האתגר המרכזי הוא הגברת שיתוף הפעולה עם הרגולטורים האחרים ויצירת מנגנונים לקבלת החלטות משותפות. מנגנון משותף יהיה מונע את סאגת הגז הטבעי. בנוסף, על הרשות להימנע מעיסוק בפיקוח על מחירים ולהסתפק ביעוץ לרגולטורים ייעודיים, שזהו תחום עיסוקם".

עו"ד **צחי יגור**, ראש מחלקת הגבלים עסקיים במשרד שביט בר און גלאון צין יגור ושות', אמר: "הממונה תידרש להשלמת הליכי חקיקה בעניין ההקלה על יבוא מקביל והשוואת מעמדם של יבואנים בלעדיים לבעלי מונופולים והרפורמה בפיקוח על מיזוגים. הרפורמה

במיזוגים היא הזדמנות לדלל רגולציה מיותרת ולהקל על ביצוע מיזוגים שאינם פוגעים בתחרות, תוך שמירת סמכות הרשות להתערב בדיעבד במיזוגים בעייתיים. מעל הכל, תידרש הממונה גם לשקם את מעמד הרשות שנפגע בעקבות פרשת הגז הטבעי וביקורת מבקר המדינה על עבודתה בנושא".