

"תחרות, ריכוזיות ומה שביניהן"

מאהר מ. דבאח

תל אביב, יום כ"ט באלול תש"ע

גבירותיי ורבותיי

שלום רב,

אני מודה על הזדמנות זו שניתנה לי לחלוק עמכם חלק ממחשבותיי בנוגע לנושא לזהט בשיח הלאומי העכשווי: נושא הריכוזיות. זהו כבוד גדול עבורי.

כותרת הרצאתי – כפי שרואים – נשענת על יותר מריכוזיות. יש שם "תחרות", במקום הראשון. ובכן, חייב אנוכי להיות נאמן לביתי המקצועי, קהילת ההגבלים. תחרות צריכה להיות במקום הראשון אחרת הקריירה נמצאת בסכנה.

יש שם, כאמור, ריכוזיות, במרכז הכותרת. ובכן, הנושא הוא מרכזי.
אבל לא על "הנסים" של תחרות ולא על "תורת" הריכוזיות אני מתכוון
לדבר.

אני רוצה לשוחח איתכם על מה שביניהן – מה שמפריד בין תחרות
לריכוזיות.

לא מעט כותרות צפו בעת האחרונה אשר דנו בנושא הריכוזיות. מחד,
זהו דבר מבורך: שבמדינתנו מתקיים דיון ציבורי בנושא כה חשוב.
מאידך, השיח הלאומי ירד – איכשהו – מהפסים הנכונים. הוא נעשה
אישי. תוקפני! הוא הוביל למחנות של "האנחנו" ושל "ההם".

ישראל של המאה העשרים ואחת, חווה, בקונטקסט זה, עמות של
חמולות מהמאה התשע-עשרה. אנחנו רחוקים מכל סוג של קונצנזוס
לאומי בנושא. כל יום שעובר, אנחנו מתרחקים מדיון ענייני.
כאזרח שאיכפת לו מהמדינה וטובתה, צר לי לראות נושא כה מרכזי בנוף
הלאומי נעשה מהלך יותר על בסיס של סיסמאות ופחות על סמך
המהות.

נחוץ להאט קצת, לחשוב ולהרהר לפני שמוציאים מילה בנושא. צריך לעשות קצת סדר. אגב, זהו תפקידה של הממשלה ומקבלי החלטות, תוך הפגנת מנהיגות בהובלת דיון מסודר וענייני ולא רק מעניין, ותוך הצגת תוכנית אב מקיפה.

מה שמפריד בין תחרות לריכוזיות זה לא אור וחושך. זה לא גורם או אלמנט יחיד. מה שמפריד ביניהן זה הרבה דברים: אידאולוגיה, הממשק בין כוחות פוליטיים לכוחות כלכליים, ריאליות לעומת אוטופיה, וגם פרגמטיות לעומת אידאליזם.

לגבי כל אחד מהגורמים האלה, אין נכון ואין שגוי. אין כאן שחור ולבן. כמעט כולם פתוחים לדיון.

למרות זאת, יש כמה נקודות - בלב סוגיית הריכוזיות - אשר לגביהן המרחב לחילוקי דעות הוא מצומצם עד כמעט לא קיים.

שלוש נקודות שוות אזכור מיוחד.

ראשית, יש את העובדה שבמשק הישראלי אכן יש ריכוזיות. נקודה זו שווה דגש מיוחד מאחר שמספר קולות בשיח העכשווי משוכנעים שאין

ריכוזיות במשק. הם טוענים שבכל מקרה הריכוזיות דינמית, היא הולכת ופוחתת.

לא צריך להגיע למחקרים של הארוורד או של מוסד פיננסי יוקרתי על מנת להפנים נקודה בסיסית זו. כל כלכלן - וגם כל משפטן עם הידע המתאים - יכול להוכיח קיום ריכוזיות בשוק מסוים תוך שימוש בנתונים של מספר השחקנים בשוק ונתח השוק שלהם. מתי שנמצאים נתונים אלה ביד, זה יכול להתבצע תוך דקות ספורות ולא מעבר עשרות עמודים של מחקר שנושא הלוגו של הארוורד.

אין כלכלה אחת בעולם שהינה נטולת ריכוזיות באופן מוחלט. ריכוזיות תמיד קיימת בצורה אחת או אחרת. אז איך זה שאנחנו יוצאים-מן-הכלל בנושא זה? זו בהחלט ארץ הקודש. אבל, ארץ מושלמת בלי ריכוזיות לעולם לא תהיה.

שנית, כל מיני מחקרים התבצעו או הוזכרו בעת האחרונה אשר דנו במיקום של ישראל מבחינת ריכוזיות בעולם. יש כאלה שמצביעים עלינו כמשק בראש הטבלה עם ריכוזיות גבוהה במיוחד בקרב כלכלות

מפותחות, ויש כאלה שמצביעים לנו להירגע מאחר והמצב אצלנו הוא -
לכאורה - נורמאלי לחלוטין, ואפילו טוב, בהשוואה למדינות רבות.

אין בכוונתי להטיל ספק בתוקף או בעדכניות של הנתונים העומדים
מאחורי מחקרים מרשימים אלה. די לציין שריכוזיות יש לבחון במישור
המיקרו כמו בזה של המאקרו, דהיינו במישור של שווקים אינדיווידואליים
כמו בזה של משק שלם. רק לאחר מכן, ניתן לערוך מחקר משווה
קוהרנטי בין כלכלות שונות ובין שווקים אינדיווידואליים שונים במישור
הגלובאלי.

בכל זאת, יש גבול לתוקף של השוואות כאן: אם אצלנו בישראל מזהים
בעיה של ריכוזיות שדורשת טיפול אז מה זה משנה אם מדינה אחרת
היא "סופר מארקט" אחד גדול או "מכולת-פינה" קטנה של ריכוזיות
ועדיין במדינה זו הם בחרו לחיות עם זה? אם יש בעיה בבית צריך לטפל
בה - לא משנה מהו המצב אצל השכן!

שלישית, כשיוצאים נגד תופעת הריכוזיות יש להבהיר או לנמק על סמך
מה עושים את זה. בפשטות למה?

האם בסיס ההתנגדות הוא דאגה עמוקה לתחרות בשווקים מקומיים או

האם הוא קיים במישור הסוציו-פוליטי?

האם מחנה המתנגדים חושב שלצרכן הישראלי מגיע יותר, בהיקף של:

מחירים זולים יותר, איכות מוצרים גבוהה יותר, ומבחר מוצרים רחב

יותר (דהיינו שיקולי תחרות)?

או האם מחנה המתנגדים חרד מטעמי שיקולים חברתיים או פוליטיים או

שיקולי דמוקרטיה ליברלית (מהעובדה ש X -משפחות שולטות בנתח X -

מהמשק המקומי)?

הנטל כאן מונח על מחנה המתנגדים. שני הדברים - שיקולי תחרות

ושיקולים סוציו פוליטיים - הם שונים. אני לא אומר שחפיפה ביניהם היא

בלתי אפשרית. אבל הם שונים. כמו כן, אני לא אומר שאי אפשר ששני

השיקולים יהוו בסיס להתנגדות בעת ובעונה אחת.

הדבר החשוב הינו שהיעד יסומן בבירור רב כשדנים בתופעת הריכוזיות,

ויש להגדיר את הסיבות כשמתנגדים לה.

האם זה לגיטימי לטעון שריכוז כוח עצום בידי אחדים מהווה איום על הדמוקרטיה? לגיטימי לחלוטין. זה מה שההיסטוריה מלמדת: העבר הכואב של גרמניה וזה הלא-נוח של ארצות הברית ומדינות אחרות. ראינו את זה בפועל. אבל כאן נקודת היעד - שעליה דיברתי לפני רגע - מקבלת ביטוי חזק מאחר ומדובר בגורם האידיאולוגיה.

האם אנחנו מדינה קפיטליסטית נטו? האם אנחנו מדינה סוציאליסטית? האם אנחנו שניהם? האם מחנה המתנגדים לריכוזיות שואף למדינה סוציאליסטית יותר ואחת של רווחה? נראה יש התחמקות - מה - משאלות אלו.

אני יכול להבין אדם שיוצא בגלוי עם הצהרה שישראל צריכה להיות סוציאליסטית יותר ולכן שליטת יחידים במשק אינו דבר שמתיישב עם חזון זה. אבל קשה לי להבין אדם שמקבל אופי קפיטליסטי למדינה - ואפילו דוגל בזה כרכיב חיוני לקיום שוק חופשי - אבל אדם זה לא מוכן לקבל תוצאות מסוימות של הקפיטליזם.

קפיטליזם וסוציאליזם לא מהווים מודלים מושלמים. שניהם יכולים להתקיים יחדיו אגב. אין קונפליקט בין תפיסה חברתית לבין אמונה במנגנון השוק החופשי. אבל כידוע, ברבעון האחרון של המאה החולפת, הדיון הסתכם לטובת הגישה הקפיטליסטית וזה הגביר את האמון בכלכלת השוק החופשי.

קפיטליזם עם רגולציה אפקטיבית יכול להוות מודל "שביל הזהב" עם יותר יתרונות מאשר הגישה האחרת. כאן אני נוגע בלב של דבר מאוד חשוב. הרבה אנשים לא חושבים שהרגולציה אצלנו חזקה דיה. הרבה חושבים שתהליך ההפרטה שהחל בשנות השמונים לא היה -ועדיין אינו - מפוקח כראוי. יש אנשים שקושרים קשר ישיר בין ההפרטה בישראל לבין תופעת הריכוזיות.

יש באמירה זו משהו. רגולציה רכה גורמת לתוצאות בלתי-רצויות: אחת מהן היא שהרבה ממקבלי ההחלטות עלולים – איכשהו – להחליד בהבנתם איך כלכלה פועלת, איך גלגליה נעים ואיך לפעמים הם נבלמים. רגולציה ופיקוח זה דבר מאוד חשוב, בייחוד אם השאיפה היא למערכת שוק תקינה, שווקים תחרותיים, יזמות וחדשנות.

השאיפה אצלנו חייבת להיות לדברים אלה. אבל תנו לנו להיות כנים:
חסרה לנו עדיין תרבות התחרות. המנטליות הדי רווחת אצלנו היא של
הבסת התחרות ולא הבסת המתחרים דרך תחרות לגיטימית. המוכרח
אני לספק דוגמאות? מה עם הסיפור של קדביריי ועילית? הדרת
מתחרה במחיר חצי חינם (קנס מאד נמוך) ומבלי להודות באשמה. אני
בטוח שכל אחד מאיתנו יכול לחשוב על יותר דוגמאות.
מה שאני אומר כאן לא צריך להדאיג איש. אפילו בקרב העולם העסקי
לא מעט קולות הושמעו בעד הצורך לשאוף לתחרות. גם מחנה
המתנגדים של הריכוזיות הזכירו תחרות לא מעט. לכן, יש קונצנזוס
בעניין.

על מנת שתחרות תתקיים, דרושים כמה תנאים בסיסיים, שהם כוללים
(אבל לא מוגבלים ל-):

- מניעת מצב בו שחקן מסוים נהנה מיתרון בלתי-הוגן מול מתחרים
אחרים
- אי קיום חסמי כניסה או מעבר
- קיום אי-ודאת בשוק לגבי ההתנהגות של כל אחד מהשחקנים

ובנוסף, מניעת התנהגות, מעשים ועסקאות שיש בהם פגיעה

בתחרות.

לא צריך זכוכית מגדלת על מנת לראות שמבנה השוק הוא דבר מאוד חשוב בתסריט זה. כאן נמצא הקשר עם ריכוזיות: בשווקים ריכוזיים או אוליגופוליסטיים מבנה השוק הוא נושא מאוד קריטי. מבנה שוק מסויים יכול להוביל לחוסר או הפחתת התחרות מאחר וזה מקל על שחקני השוק לתאם את התנהגותם התחרותית או לבחור בהתנהגות קרטילסטית או מונופוליסטית. לכן, יש קשר ישיר בין ריכוזיות לבין תוצאות שאינן מטיבות עם התחרות או שהן בעצמן אנטי-תחרותיות.

אבל, חשוב מאוד לציין שעצם העובדה ששוק הינו ריכוזי לא אומר ששוק זה הוא בהכרח לא תחרותי בכלל או לא תחרותי דיו. תחרות איננה נשענת אך ורק על מחירים. ייתכן שהתמחור בשוק ריכוזי מתבצע בצורה דומה. אבל תחרות בשוק זה עדיין יכולה להתקיים בפן של איכות המוצרים והמבחר.

ניתן להתבונן במספר שווקים בעולם שהם אכן ריכוזיים. למשל, שוק המשקאות הקלים בארה"ב: השחקנים הגדולים הם קוקה קולה ופפסי.

האם יש חוסר תחרות ביניהם? ומה עם ענף קמעונות המזון אצלנו
(למרות הבעייתיות של ענף זה)?

זאת אומרת שחלק מהסיסמאות שהושמעו לאחרונה – שעלינו לבחור או
תחרות או ריכוזיות אבל אי-אפשר את שתיהן – הן, בלשון המעטה,
נדמה לי, קצת שגויות.

כפי שציינתי קודם: אני יכול להבין ומקבל את האמירה שבמישור הסוציו-
פוליטי יש לבחור בין ריכוז כוח דומיננטי בידי מעטים לבין ביזור כוח זה.
אבל לא כך המצב לגבי תחרות וריכוזיות כשתי תופעות כלכליות.
לעומת זאת, אנחנו חייבים להודות שתמונת המצב במספר ניכר של
סקטורים במשק הישראלי היא בעייתית. השליטה הרוחבית של
פירמידות שליטה והבעלות הצולבת בין נכסים פיננסיים לבין נכסים
ריאליים היא לא בריאה.

אני מסכים ומקבל שמצב זה קיים במספר מדינות בעולם. אני גם שומע
מה שחלק מהאנשים אומרים: שמבנה הפירמידות הוא נחוץ על מנת
להתמודד עם עתות משבר ושיש במבנה זה יעילות כלכלית ויעילות

תפעולית. בסדר, אבל לא כל העת היא אחת של משבר. בנוסף, היתרון אשר מבנה זה מקנה לבעליו הוא בעייתי.

כלכלתנו הקטנה, המיקום שלנו כאי במזרח תיכון ענק, המציאות הפוליטית הקשה הן בחוץ כמו בפנים (שהיא לא כל כך מזמינה עבור הרבה משקיעים זרים), וגם הפערים האדירים בין שכבות שונות ומגזרים שונים מעניקים לבעיה ביטוי יותר חזק והשלכות יותר מרחיקות לכת מאשר הוא המצב בהרבה מקומות בעולם. כמו כן, מאחר ומדובר בחברות ציבוריות ובנכסי הציבור אי אפשר להתעלם מטובת הציבור הרחב.

צריכים לעשות משהו בנושא הריכוזיות. הממשלה צריכה לעשות משהו. מה עושים? מספר אופציות עומדות על הפרק. אופציות אלה יכולות להתקיים בו זמנית אגב. הן כוללות פעולה, בין השאר, בתחומי הממשל התאגידי, מיסוי, עידוד יזמות ומתן עזרה לעסקים קטנים, וגם הגבלים עסקיים.

אני מבקש להתמקד בתחום ההגבלים. לפני זה, אבל, ברצוני לומר משהו קצר בעניין הייזמות.

עידוד היזמות והקמת עסקים קטנים הינה מטרה עליונה דווקא במדינה כמו שלנו שהיא מורכבת מיישובים קטנים, ובהרבה מובנים התחרות בה הי מקומית ואזורית ולא ארצית.

אני אשאיר שאלה אחת פתוחה: אם כולנו באמת חושבים שבמיוחד הצעירים במדינה מרגישים שיש בפניהם אקלים כלכלי מזמין, עם מספיק חמצן, שבדרך כלל מסופק על ידי מתן אשראי וסיוע ממשלתי כללי.

קצת מזון למחשבה . . .

מה עם תחום ההגבלים?

כידוע, לאחרונה ועדת השרים לחקיקה אישרה הצעת חוק לתיקון חוק ההגבלים העסקיים. התיקון מבטיח תוצאה חשובה: הענקת סמכויות לממונה על ההגבלים לפעול בסוגיית הריכוזיות למען התחרות.

אם הצעת החוק תעבור בכנסת, לממונה יהיה הכוח:

- להורות על הסרת חסמי מעבר בשוק ריכוזי
- להורות על הסרת חסמי כניסה
- להורות על הפסקת פעילות של חברה בקבוצת ריכוז

- לאסור על העברת מידע בין חברי קבוצת ריכוז
- ולבקש מבית הדין להורות לחברה בקבוצת ריכוז למכור אחזקותיה

בחברה אחרת

רבים ברכו על הצעת החוק. אבל היו כאלה שיצאו נגדה בביקורת מאד חריפה.

התיקון המוצע אולי אינו מושלם מבחינה פרוצדורלית: במישור מערכת היחסים בין הממונה לבין רגולטורים בענפים שונים. אבל - מהותית - התיקון הוא מבורך.

מדהים שמספר משפטנים יצאו נגד מהות התיקון. הם טענו: שהוא לא ממש חוקתי, שהוא מעורר חוסר וודאות, שהוא עלול לפגוע בצרכנים, שהוא עלול להוות חסם כניסה. טענות מוגזמות ומופרכות. בכל מקרה, לגיטימי לטעון אבל נטל ההוכחה על מי שטוען. וכאן טענות אלה ומשמיעיהן נופלים, בייחוד כשהם אומרים כוח זה שיעמוד לרשות הממונה לא קיים באף מקום בעולם. האמנם? מה עם אירופה? מה עם ארה"ב שאנחנו תמיד מנסים לחקות ושבהיסטוריה שלה תאגידיים עסקיים גדולים פוצלו מתוקף דיני התחרות?

ההיסטוריה האמריקאית – בקונטקסט זה – היא באמת עשירה:

• Standard Oil בשנת 1911 פוצלה ל 34 חברות. החברות

Chevron Mobil Exxon הם חלק מצאצאיה

• American Tobacco גם פוצלה

• AT&T גם פוצלה

• Kodak היתה תחת הגבלות רציניות-ביותר, במשך קרוב ל 70

שנה

מה עם בריטניה? תחת החוק הבריטי ישנו כלי חשוב לפעול בשווקים

שיש בהם מאפיין אנטי תחרותי. קוראים לזה:

MARKET INVESTIGATION REFERENCE

באחרונה נעשה שימוש בכלי זה בענף שדות התעופה: בסוף התהליך

נציבות התחרות בבריטניה הורתה ל BAA למכור שלושה משדות

התעופה במדינה, כולל את STANSTED ו-GATWICK

אז איך משפטנים בארץ יכולים להגיד שהענקת כוח זה לגברת רונית קן

– שהוא נחוץ למרות הקשיים הנלווים – מהווה צעד חסר תקדים

בעולם?

בהיסטוריה העתידית שלנו – כאומה – אנחנו לא נהיה עדים לפיצול

חברה בסדר גודל של STANDARD OIL או AT&T

אתם יודעים את זה. אני יודע את זה.

זה האמת לוקח אותי חזרה למה שאמרתי בפתח דבריי: צריכים לחשוב

לפני שמוציאים מילה בנושא כה חשוב. אינני נגד קיום דיון. להפך: אני

שמח שאכן יש דיון.

אבל, את תחושותיי אני לא אסתיר: הכרזת המלחמה על תופעת

הריכוזיות ועל אלה שמתנגדים לתופעה יצאה מגדר הסביר או המקובל.

מחד, נשמעים לא מעט קולות שמבקשים לדחוף את הדיון על התופעה

בכיוון מסויים ולהציג את הבעייה העיקרית כשליטתן של מספר משפחות

בחלק ניכר מהמשק. ההד של קולות אלה הולך וגדל. אני יודע אם

ראיתם ריסוסי הגרפיטי השונים ברחבי הארץ שחושפים תחושה קשה

של אזרחים-מן-השורה כלפי מה שמכונים "טייקונים", "ריכוזיות עם

שמות ועם כסף". אני שומע מה קולות אלה אומרים לי: שחייבים להציג

את הנושא בתוך מסגרת הפרסונה אחרת יהיה קשה למשוך תשומת לב

לנושא. אני מבין. עדיין, זה דבר מדאיג, בייחוד לעצב את החשיבה של

צעירים במדינה לפתח תחושות כה קשות. מצב זה לא בריא לחלוטין.
למיותר לציין שאני לא משחק כאן תפקיד הסניגור של משפחה זו או
אחרת, עסק זה או אחר. מעולם לא היה לי שום קשר מסוג זה או אחר.
כך יהיה לעד.

מאידך, על המתנגדים למהלך להעניק פתרון לנושא הריכוזיות מתוך
מסגרת חוק ההגבלים להפנים משהו מאוד חשוב:
תופעת הריכוזיות היא בעיה כלכלית אשר קשורה – באופן אינהרנטי –
למבניהם של שווקים מקומיים ולהגבלת התחרות בשווקים אלה.
ההתמודדות מול התופעה והטיפול בבעיות אשר נגרמות כתוצאה ממנה
חייבים להתמקד במבנה השווקים וברמת והיקף התחרות.
אכן יש בעיה שדורשת טיפול. אכן זה נכון שלממונה תהיה הסמכות
לפעול, להתערב בשווקים ריכוזיים תוך הסדרת מבניהם של שווקים אלה
ותוך הסדרת התחרות. כאן נמצא מרכז הכובד.

למתנגדי מהלך זה בקרב קהילת עורכי הדין – אשר הם מרבים
להסתמך על דיני האיחוד האירופי – כדאי מאד ללמוד פיסקה קטנה
בפסק דין מאד משמעותי אשר ניתן ב 2009 על ידי לא אחר מאשר בית

המשפט העליון באיחוד בערעור שהגישה חברת

.GLAXOSMITHKLINE

בית המשפט קבע בלשון חד משמעית שדיני התחרות באים:

To protect not only the interests of competitors or of "consumers, but also the structure of the market and, in so "doing, competition as such.

ובתרגום חופשי, דיני התחרות באים להגן לא רק על האינטרסים של מתחרים ושל הצרכנים אלא גם על **מבנה השוק** וכך התחרות עצמה.

אני מבקש לחתום את דבריי בהרהור קצרצר.

הדיון בנושא הריכוזיות צריך להתנהל באופן פרגמאטי. הוא צריך להיות ענייני. דרושה פעילות אחת ומרוכזת בקרב מקבלי ההחלטות. לצערי, זה לא מה שנראה מתרחש מעל ומתחת לפני השטח: מספר מאמצים נעשו ונעשים באופן מקביל, כל אחד מהם מחפש להעלות את הפתרון המושלם.

פתרון זה לא קיים בעולם האמיתי וגם אין בו צורך. ניתן להתבונן בניסיון של מדינות אירופאיות וגם ארצות הברית שבהן רשויות התחרות ובתי המשפט נהנים מסמכות די רחבה לפעול במצבים של ריכוזיות אך מספר גדול מהשווקים המקומיים במדינות אלו הם עדיין ריכוזיים.

אצלנו, העיקר הוא שיהיה פתרון מתאים שהינו הצעת החוק בתחום ההגבלים העומדת על הפרק – בנוסף לפעולה ממשלתית או פרלמנטרית בתחום הממשל התאגידי, המיסוי וכו'. פתרון זה נחוץ על מנת לטפל בבעיות קיימות וגם ליצור הרתעה שהיא בעלת ערך רב למניעת בעיות פוטנציאליות, הרתעה שהיא ממש לא קיימת במתכונת הנוכחית של חוק ההגבלים.

תודה רבה לכם!