

כנס 30 שנים לחוק ההגבלים העסקיים: 7/11/2017

רקע

במהלך שלושים השנים לתחולתו, חוק ההגבלים העסקיים הפך מחוק שולי לחוק כלכלי מרכזי, המכתיב מדיניות פרו-אקטיבית של תחרות, במגמה לייעל את ענפי המשק בישראל.

כנס שהתקיים במרכז חת לחקר התחרות והרגולציה במלאת 30 שנה לחקיקתו, השתתפו ממונים על הגבלים עסקיים לדורותיהם, נציגי ממשלה ותעשייה, שופטים, עורכי דין ואנשי אקדמיה.

דברי פתיחה - השופטת בדימוס ד"ר איריס סרוקר

מנהלת מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל:

בוקר טוב, אני רוצה לברך את כל המכובדות והמכובדים שהגיעו למרכז חת לחקר התחרות והרגולציה. בקצרה על מרכז חת: זהו מרכז מחקרי צעיר, חדש, שהוקם במכללה למינהל לפני מספר חודשים. המרכז שם לעצמו למטרה לגשר בין אקדמיה תיאורטית-עיונית לבין השוק מתוך רצון לברר מהן הדילמות ולהציע פתרונות. המחקר הוא מעמיק, אובייקטיבי וניטרלי.

אנו חוגגים יום הולדת 30 לחוק ההגבלים העסקיים, נעמיד על השולחן את החוק ואת הרפורמה המוצעת ע"י רשות ההגבלים באשר להגברת האכיפה והפחתת הנטל הרגולטורי. היסטוריה: בשנת 1959 יצאה החקיקה הראשונה של ההגבלים העסקיים, אך החוק היה מאוד צר ומכווץ. החוק במתכונת הנוכחית נחקק לפני שלושה עשורים בשנת 1988, ומאז עבר שינויים משמעותיים, גם בצד הדינוני וגם בצד המהותי. אני חושבת שהיום לכלי הזה יש כוח רב עוצמה. השאלה: מה עושים עם הוראות החוק וכיצד אוכפים אותן? אני חושבת שאנו יכולים לדבר בהקשר זה על שלושה מעגלי עשייה: ראשית, רשות ההגבלים העסקיים. מאז פועלו של ד"ר טורבוביץ והלאה - אנו עדים לעשייה אקטיבית ויצירה פרו-אקטיבית, כדי לקדם יעדים של תחרות. לצד המהלך השלטוני, אנו רואים את הציבור. הציבור בישראל הוא לא הציבור שלפני קיץ 2011. המחאה החברתית עשתה שינוי בתודעה, בחשיבה. אנשים ערניים הרבה יותר ופועלים יותר - אנו רואים את הביטוי המרכזי של זה בתובענות ייצוגיות. בדרך זו, הציבור מוביל להתפתחות הדין. לצד אלה, אי אפשר שלא לציין את הכתבים והכתבות הכלכליים, שעושים תחקירים, מציפים בעיות, מעוררים שאלות. כך הם גם מביאים להגברת הערנות וגם לטיוב התהליך של קבלת ההחלטות.

לפני שאנו עוברים לסדר היום, אני רוצה לומר מילה על הטכניקה היוצאת מן הכלל לדעתי של הרשות להגבלים עסקיים בהוצאת טיוטות לעיון הציבור; אנו לא רואים זאת כעניין מובן מאליה. זה מביא אפשרות להביא זוויות ראייה שונות. זה נכון משני מישורים: האחד, מפני שמקבלים עוד רעיונות מעולמות תוכן שונים וכך מייצרים רגולציה נכונה יותר. השני, מפני שכך יוצרים גשר של אמון בין הרשות השלטונית לבין הציבור. מדובר בעצם ב"רגולציה משתפת" – משתפים את הציבור ברגולציה שעמודת על הפרק ומאפשרים לו להתבטא.

לפני שנתחיל, אני רוצה לומר תודה למשרד עו"ד ש' הורוביץ ושות', השותפים שלנו לכנס היום, ובעיקר לעו"ד חגי דורון שהיה זה רעיון שלו לחגוג יום הולדת 30 לחוק ההגבלים העסקיים. אני רוצה גם להודות לעו"ד גיתית לוין גרינברג – שותפה במשרד עו"ד ש' הורוביץ ושות', וכמובן שבלי עו"ד מעין סייג האירוע כולו לא היה מתממש. אני רוצה להודות לפרופ' מאיר חת – אדם יקר, פרופ' אמריטוס של בית הספר למשפטים, לשעבר המפקח על הבנקים, בזכותו אנו עושים את מה שאנו עושים במרכז חת וזו רק תחילת הדרך. אני מאוד שמחה שהוא איתנו כאן היום. תודה לממונה על הגבלים עסקיים, עו"ד מיכל הלפרין. אני רוצה להזמין את נשיא המסלול האקדמי – המכללה למינהל פרופ' אורן קפלן, לברך.

דברי ברכה - פרופ' אורן קפלן, נשיא המסלול האקדמי – המכללה למינהל:

בוקר טוב לכולכם. תודה לאיריס. קודם כל, כל הכבוד על מה שהיא עושה פה. אני חושב שהכנס הזה והפעילות שהיא מובילה מדהימה. אני לא מבין כלום ברגולציה, אני פסיכולוג במקצועי ואנחנו עובדים עם אסוציאציות חופשיות, לכן אביא מספר אסוציאציות מהבוקר. ראשית, אני בדרך כלל לא לובש חליפה ועניבה. לפני כמה חודשים התבקשתי להגיע להרצות בפני הנשיאים של בתי המשפט בישראל. הגעתי עם חליפה וכולם נזפו בי שאני נראה כמו עורך דין, ושהייתי צריך לבוא בלבוש רגיל. אז איריס, רעיון – רגולציה לקוד לבוש לאירועים. שנית, אני רוצה להודות לפרופי מאיר חת. אני חושב שהתרומה של המכון בתוך המכללה למנהל זה המהות שלנו וזה גם מה שיוצר את המוניטין. שלישי, כשהייתי ילד בן 10 (שנת 1974/5) אבא שלי היה סגן המפקד של בנק ארץ ישראל בריטניה, וברח' רוטשילד בת"א היה משרד, שאת הסיפורים משם הייתי שומע מאבא שלי וגם שמו של אירי עלה, סיפורים שמדגישים את החשיבות של רגולציה ופיקוח. שלישי, בשנת 1988, כשהחוק חוקק, הייתי כלכלן באחד הבנקים. באתי לעשות ביקורת באחד הסניפים. ביקשו ממני לפתוח את החשבונות החדשים שנפתחו בבנק, ולראות איזה חשבון נפתח במינוס. באותה תקופה, נתנו לאנשים הלוואות ללא ביטחונות כדי שישקיעו בבורסה, כדי שהמניות יעלו. זה המקום הראשון שהתחלתי להבין את המשמעות הזו של האינטרס האישי, היכולת לעשות פיקוח, מה קורה כשיש כללים. הבנקים בוודאי נמצאים במקום שונה היום אני מניח. רביעית, אסוציאציה שקשורה לעניבה שאני לובש היום - עניבה קרואטית. הייתי בכנס בקרואטיה שבו אחד המרצים דיבר על היזמות והחדשנות בעולם הרגולציה, ואז הוא אמר שעכשיו מתחיל הכיף האמתי ועלתה כותרת "רגולציה". חשבתי לעצמי: "וואו, יש אנשים שהמילה רגולציה זה הכיף האמתי שלהם". ואני חושב שאיריס היא כזאת, וזה סוד העניין. כשאתה באמת מתחבר למשהו ומאמין בו, אז זה הופך ממילים יבשות וחוק יבש למשהו אמתי ועם תוכן.

הדבר האחרון קשור לעולמות שלנו, גם לנו יש רגולטור בשם: "המועצה להשכלה גבוהה". ליד רגולטור זה יש עוד רגולטור בשם ות"ת – הוועדה לתכנון ותקצוב. אנחנו הוקמנו על ידי ההסתדרות לפני כ-40 שנה כמוסד חברתי שבא לפרוץ את גבולות ההשכלה הגבוהה. ואני תמהתי: מדוע גוף כל כך חזק מקים גוף פרטי? ההשערה שלי היא שהם חשבו שהרגולציה "תהרוג" את המקום. היינו המוסד הראשון שנפתח אחרי האוניברסיטאות, ומישהו שם חשב שצריך לעשות את הפרדה. עלתה השאלה: האם הערבוב הזה של מ"ג וות"ת (רגולטור ומתקצב) יוצר ניגוד אינטרסים? השאלות האלו מרתקות, מפני שהן קשורות למבנה של השוק, ליכולת להצמיח. ההשפעה על חיי היומיום ועל היכולת להוריד חסמים בצורה הגונה הן בנפשנו. היכולת של המכון להעמיק לסוגיות האלו החברתיות-אנושיות זה הדבר הראוי והחשוב לטעמי, ובכך לייצר כלי לשינוי חברתי ולחיות בחברה יותר נכונה וצודקת.

אני מצטער שאני לא נשאר אתכם, זהו החודש הראשון שלי בתפקיד. אולם, אני אעקוב אחרי הפעילות ואשמע על ההרצאות. אני מאחל לכם שיהיה לכם יום מעניין ופורה. ולכל העוסקים בדבר במכללה – תודה. אני חושב שיש כאן נוכחות מאוד מרשימה של אנשים חשובים במערכת, וזה בעיני מאוד מרגש. זה מעורר הרבה ציפיות לאיזו השפעה תהיה על המרכז הזה. תודה לכם ולהתראות.

הרצאה - כבוד שופט בית המשפט העליון ד"ר יורם דנציגר:

עודף רגולציה בישראל וחוק ההגבלים העסקיים

מושב ראשון: אכיפה

המנחה: השופטת בדימוס ד"ר איריס סורוקר, מנהלת מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי – המכללה למינהל

תודה רבה לד"ר יורם דנציגר, שהוא גם מרצה במכללה. כבוד גדול הוא לנו, ואני חושבת שגם הערות שנשמעו הן טובות. אני רוצה להזמין את חברי המושב הראשון שעוסק באכיפה. יושבים איתנו עו"ד אורי שוורץ, היועמ"ש של רשות ההגבלים העסקיים. ד"ר עו"ד אילנה ליפסקר מודעי – ראש מחלקת האכיפה ברשות לניירות ערך, ד"ר שלומי פריזט – לשעבר כלכלן ראשי ברשות ההגבלים העסקיים, ד"ר שרון ידן - מרצה בכירה במרכז האקדמי פרס ומומחית לרגולציה ומשפט ועו"ד חגי דורון – ראש תחום הגבלים עסקיים במשרד ש' הורוביץ ושות'.
אנו עדים לשורה של חוקים כלכליים שעוברים למהלך

דברי מבוא: המשפט עובר בשנים האחרונות טלטלה בכל מה שקשור לאכיפה. משיטה מסורתית שיש בה תובע ונתבע ובימ"ש (אכיפה פלילית) אנו עדים לשורה של חוקים כלכליים שעוברים למהלך

של אכיפה מנהלית. החוק להגבלים עסקיים הוא אולי החוק ה-30 במספר שעוסק בסנקציות כספיות שהרגולטור יכול להטיל על המפר. היכולת הזו קיימת גם בדברי חקיקה נוספים: חוק ניירות ערך, החוק להגנת הצרכן, חוק המזון, החוק לצמצום הריכוזיות, חוק איסור הלבנת הון, חוק החברות ועוד. החוקים האלה בעצם אומרים לנו שהשיטה המסורתית הפלילית שבה יש רמת הוכחה גבוהה היא לא המהלך שאיתו הגענו ליעד שלנו, האכיפה באמצעות כלי זה אינה יעילה. זה דבר מהפכני.

אנו נראה היום שהחקיקה בנושא האכיפה המנהלית היא לא זהה, יש מצבים שונים בחוקים שונים. חוק הרשות לניירות ערך למשל עשה מהלך של הקמת ועדה במוטב תלתא שבפניה מביאים את התלונה, המפר מביא את טיעונו, והמותב המחליט הוא חיצוני לרשות ואובייקטיבי - הוא זה שבעצם מקבל את ההחלטה. בדרך הזו נשמר אותו משולש שיפוטי קלאסי - תובע, נתבע וערכאה חיצונית וניטרלית. אך אולי זה מסרב, אולי כך נאבד דבר מה שרצינו להשיג בסנקציה היעילה והמהירה יותר של עיצומים כספיים.

אנו צריכים לזכור שבאכיפה המנהלית אין לנו את אותו כתם פלילי כבד שיש באכיפה הפלילית, וכמובן שאין את הסנקציה המשמעותית והכבדה של המאסר. אם כך, יש פה איזשהו "טרייד אוף", איזשהו איזון, באמצעות הכלי של האכיפה המנהלית. הרשות הייתה מאוד פעילה והטילה ומבקשת להטיל עיצומים כספיים בכל מיני נושאים: חברת החשמל, החברה המרכזית לייצור ומשקאות, נמל אשדוד וחברות נוספות חשופות לסנקציות כלכליות גבוהות מאוד. אחת הביקורות היא שאולי סנקציה כספית מתאימה לעבירות כלכליות, אך כך החברה יכולה לגלגל את הקנס לציבור. מצד שני ומנקודת מבטו של המפר, האם לא פגענו בדרך זו בזכותו של המפר להגנה כפי שהייתה מגיעה לו במשפט הפלילי? יכול להיות שיש מקום להניע מהלך חקיקתי רוחבי שיניח את התשתית העיונית לקביעה "מתי ואיך נכון להטיל עיצומים כספיים".

אנו כאן היום כדי לדון בחלק מהשאלות האלו, אני מקווה שיהיה מעניין. אני רוצה להזמין תחילה את היועץ המשפטי של הרשות, עו"ד אורי שוורץ. אני שמחה שהוא אתנו כאן. המטרה היא להציג כיצד הרשות רואה את הדברים, מה היא עושה באמצעות האכיפה המנהלית שלא הייתה יכולה לעשות קודם לכן.

עו"ד אורי שוורץ, היועץ המשפטי של רשות ההגבלים העסקיים

תודה איריס. בוקר טוב. אני אגע באכיפה המנהלית בסוף דבריי. אני אדבר על שלושה עידנים ושתי מהפכות של אכיפה בתחום ההגבלים העסקיים. העידן הראשון הוא עידן שנות ה-90 - שלושת השחקנים הרלוונטיים במגרש זה בית המשפט, הרשות והשוק הפרטי, ומבחינתם זהו מכשיר חדש. באותה התקופה, חוק ההגבלים הוא לא תופעה רווחת בעולם. זו תקופה של התעוררות ולמידה של הגבלים בעולם בכלל ובישראל בפרט: מה אומר החוק, מה אסור ומה מותר. ובאופן טבעי, בתקופה הזו, האכיפה מקבלת תפקיד משני יותר. את המשקל העיקרי תופסת הפרשנות, ההבנה והאסדרה. הניסיון לעשות סדר - לעצמנו ולשוק. כמובן שבתקופה הזו מתגלות הבעיות - היעדר האכיפה - ונזרעים הזרעים לאכיפה. אפשר לומר שהחקירה הכי משמעותית של הרשות היא של קרטל הביטוח, אשר נפתחת לראשונה באמצעות חוקרים פרטיים, שכן לרשות עוד לא היו חוקרים אז.

לאט לאט, הרשות מתבססת וגדלה ומתחילה מהפכה. מתחיל עידן חדש - ששם את האכיפה הפלילית בראש סדר העדיפויות. לא בכדי האכיפה הפלילית קיימת מראשיתו של החוק ומכוונת בדיוק לאותם דברים שקל להבין את הבעייתיות שלהם - הקרטלים. זו אולי התופעה הבעייתית הפסולה ביותר שאיתה בא להתמודד חוק ההגבלים העסקיים.

בעידן השני של שנות ה-2000 מתחילה יש אין אכיפה פלילית של הגבלים עסקיים כלפי הקרטלים. פס"ד טבעול שף הים עושה את כבדת הדרך הרצינית ביותר בתחום. הוא מסיר את העננה ועושה את הסדר בסעיף 2 לחוק. לאחר מכן, פס"ד בורוביץ של העליון שעושה כבדת דרך נוספת באכיפה הפלילית. אנו בעצם רואים רשות שעובדת בצורה מאוד אינטנסיבית באכיפה פלילית בעיקר נגד קרטלים. בעידן הקודם, כמו גם בעידן זה, האכיפה נגד קרטלים תופסת תאוצה אך בד בבד אנו רואים קושי בהתמודדות עם מונופולים. החוק כמו שהוא בנוי באותה תקופה לא נותן לרשות כלי אכיפה אפקטיביים נגד מונופולים. מונופולים הם התופעה הכי מורכבת, זו שדורשת הכי הרבה הבנה ועבודה. לכן, העשייה האכיפתית המרכזית בהקשר זה היא מאבק משפטי של הרשות נגד מונופול במשך שנים, וקשה לקרוא לזה אכיפה. אותו דבר אפשר לראות גם בהסדרים האנכיים. אנו רואים גם בעידן השני מבוכה של כל הגורמים שפועלים בתחום, גם של בתי המשפט. בית המשפט

התקשה לומר שסעיף 2ב חל גם על הסדרים אנכיים. את אותה מבוכה אנו רואים גם בצד של הרשות, שהולכת בכל הכוח על הסדרים אופקיים באכיפה הפלילית, אך נוהרת לגבי הסדרים אנכיים. היא נמנעה מלהגיש כתבי אישום על הסדרים אנכיים מכוח סעיף 2ב, למרות שלכאורה היה אפשר לעשות זאת.

העידן השלישי, בו אנו נמצאים עכשיו, הוא עידן האכיפה המנהלית. בראש ובראשונה, אכיפה זו נועדה להתמודד עם ההסדרים האנכיים ועם הפרקטיקות המונופוליסטיות. שוב, יצירה יש מאין של אכיפה מול מונופולים בכלי של עיצומים כספיים. חשוב להגיד בהקשר הזה שהאכיפה המנהלית לא באה כתחליף לאכיפה הפלילית מנקודת המבט של הרשות, אלא כהשלמה. האכיפה הפלילית הייתה ותישאר הכלי המרכזי להתמודדות עם פרקטיקות מונופוליסטיות.

אני אסיים את דבריי עם תקווה לעידן הרביעי - עידן ההתמקדות - ונזכיר בהקשר זה את התזכיר שפורסם לאחרונה עליו דיבר ד"ר דנציגר. התזכיר מכוון לצמצום העשייה הפיקוחית/בירוקרטית של הרשות, והוא יאפשר לרשות למקד את העשייה בדברים שבאמת פוגעים בתחרות, בין היתר על ידי הורדת ההגבלה של הסכום (24 מיליון ₪).

ד"ר איריס סורוקר: תודה רבה ליועץ המשפטי של הרשות. החיים של הרשות לא קלים. חגי, איך אתם רואים זאת מהצד של הסנגורים/הנתבעים?

עו"ד חגי דורון, ראש תחום תחרות והגבלים עסקיים במשרד עו"ד ש' הורוביץ ושות'

הכותרת של המצגת שהחלטתי לא להציג בסופו של דבר עדיין רלבנטית ומתמקדת בעיצומים כספיים. אני לא חושב שיש הרבה מחלוקת לנושא האכיפה הפלילית על קרטלים, כולנו מבינים את זה וזה מרתיע. לנושא העיצומים הכספיים קראתי במצגת בציטוט של כב' השופט מישאל חשין ז"ל "רימון יד שנצרתו נשלפה מגופו", ואני חושב ששם אנו נמצאים כרגע. הדברים שאורי אמר ועליי אני מתכוון להגיב, הם אולי נכונים בתיאוריה אך לא במעשה. כשמסתכלים מה קרה לעיצומים הכספיים שנועדו למלא חלל של ההליך הפלילי, אנו נראה חוסר הלימה למה שפרסמה רשות ההגבלים העסקיים כרשימת ההפרות לשנת 2012 – דברים לא פליליים: הסדר כובל ללא מודעות, פגיעה בתחרות, רשימה של דברים שאינם בליבת הפליליות. בפועל, נגזר מכך ההליך המינהלי, ועל כן לא צריך להוכיח יסוד נפשי אולי ולא נכיר בטענות על יסוד נפשי, זכות העיון וזכות הטיעון קיימת אבל מוגבלת. זה בדרך כלל מתחיל בדרישת נתונים כללית, וזה מגיע בסופו של דבר לקבלת החלטה דרמטית על ידי אותו הגוף שאסף נתונים וחקר. יש ועדה מייעצת, אבל היא לא באמת פקטור ריאלי בתהליך הזה. אני חושב שאנו קצת ממעיטים בערך של הסטיגמה שנוצרת מהטלת עיצום כספי. אני לא ראייתי שכתבו בעיתונים ש"קוקה קולה תשלם עיצום כספי מנהלי", אלא ש"קוקה קולה תשלם קנס על הפרת החוק". זו הסטיגמה, כך הדבר נתפש ומפורסם. אני לא מכיר הרבה החלטות שמתפרסמות על רשות הגנת הצרכן שקנסה חברה כזו או אחרת בהטיית הציבור במבצעים שהיא ערכה או על החלטות של הרשות לניירות ערך בסגנון הזה, כי בפועל הרשות הפכה את הכלי הזה, שהיה אמור להיות מדרגת ביניים, לתחליף להליך הפלילי. למשל: חקירת קוקה קולה. התחילה כחקירה פלילית מסיבית. אם יש נורמה פלילית שקשה להוכיח אותה, האם החלופה היא להטיל עיצום מינהלי? אני לא חושב שהרשות צריכה לעבוד ככה. הפרקליטות לא עובדת ככה.

תזכיר החוק הולך ומשחרר את הנצרה. לא בטוח בכלל שהגוף שעשה את אותה פעולה הפיק מכך רווח, זה לא נבדק. הקנסות הם מאוד גבוהים, וזה חסר תקדים. אני לא מכיר הוראת חוק במדינת ישראל שמתירה לגוף מנהלי בהליך מינהלי להטיל סכומים כאלה. 100 מיליון ש"ח בהליך מינהלי? איפה שמענו על דבר כזה? אם המטרה של העיצומים הכספיים היא ליצור כלי אכיפה חדש, אז צריך לחשוב על כל המערכת כמכלול. ההליך בניירות ערך שונה לחלוטין מההליך בהגבלים עסקיים, ויש שם הרבה יותר סדר.

ד"ר איריס סורוקר: אורי, אתה רוצה להגיב?

עו"ד אורי שורץ: בהחלט. אני חושב שחגי צריך לקרוא את הצעת החוק לעיצומים כספיים. מה שקרה זה בדיוק מה שרצינו ואמרנו שיקרה. הלכנו כדי ליצר כלי אכיפה בראש ובראשונה למונופולים. אם בעיניך הפרה של ניצול מעמד מונופוליסטי לרעה היא דבר אזוטרי, אז יש בינינו פער אידאולוגי משמעותי. זה לא שולי, אלא לב העניין. אותם קולות שאתה משמיע כרגע - היו גם אז, והמחוקק בחר שלא לשמוע להם. בואו נזכור שיש שני צדדים לסיפור הזה. יש כלים שההליך הפלילי

מקנה לנו שאין לנו בהליך המנהלי. ומניסיוני - רוב הנאשמים בפלילי היו שמחים לסגור את הסיפור בעיצום הכספי, המינהלי. ולכן, גם התוצאה הסופית לא מכבידה באותה המידה.

ודבר אחרון - אנחנו כפינו על עצמנו והתחייבנו לא להתחיל לאכוף בעיצומים מינהליים עד שלא תהיה לנו מדיניות ברורה וגלויה, שנמצאת כרגע באתר שלנו. אתם מוזמנים להיכנס ולעין בה.

ד"ר איריס סורוקר: בהקשר זה, צריך להפנות לגילוי הדעת שמדבר על נושא המדרג. החוק עצמו מאוד פתוח, אבל הרשות עשתה סדר והודיעה לציבור מה חמור וינותב להליך הפלילי, ומה נמצא מסדר שני וראוי באכיפה המנהלית. אני מוטרדת מזווית הראיה של המשולש השיפוטי. לא בכדי למדנו שיש גורם ניטרלי-אובייקטיבי שצריך להכריע בסכסוך. יש לכך הצדקה, גם מהזכויות של הנאשם וגם מהבחינה של קבלת החלטה אופטימלית בהיבט של האינטרס הציבורי. יש לנו כאן רשות עם חזון ורצון לקדם את האינטרס הציבורי, אך אי אפשר להתעלם מכך שהרשות היא גם הגוף החוקר, הבודק והשומע וגם הגוף הפוסק.

בהקשר זה, עניין אותי לקרוא את הפרקים הרלבנטיים בחוק ניירות ערך. הרשות לניירות ערך עשתה מהלך שונה שכדאי להכיר אותו ולהשוות. הרשות לניירות ערך הייתה מקורית ולקחה כיוון מעניין של ועדה שתקבע את הסנקציה ולא היא עצמה, וזה השוני. אני רוצה להזמין את מי שהקימה את מחלקת האכיפה המינהלית ברשות לניירות ערך ועומדת בראשה מזה כחמש שנים - ד"ר אילנה ליפסקר מודעי.

ד"ר אילנה ליפסקר מודעי, מנהלת מחלקת אכיפה ברשות לניירות ערך

בוקר טוב לכולם. אני הולכת לדבר על האכיפה המנהלית ברשות לניירות ערך, ולהציג בפניכם חלק מההסדר. אני אתחיל מכך שעד 2011 היו בידי הרשות שתי סמכויות לניהול חקירות פליליות על עבירות בחוק ניירות ערך, כאשר כתבי האישום ושיקול הדעת ניתנו לפרקליטות מיסוי וכלכלה. בנוסף, היה לנו פרק מ-2007 של עיצומים כספיים פשוטים, בדומה לפרקים של עיצומים כספיים ברשויות אחרות, הטלת עיצום כספי על עבירות מאוד טכניות. היה איזשהו תחום באמצע שקצת נפל בין הכיסאות ותכף אדבר על זה. העיצומים האלו היו מוטלים ע"י ועדה פנימית ברשות.

בשנת 2011 הוסף פרק האכיפה המנהלית שהוסיף לרשות שני כלים נוספים, אחד מהם הוא שכולל את ההליך המנהלי המורחב שעליו אדבר מיד, והשני הוא הסדרי אכיפה מינהליים שבסכות יו"ר הרשות לניירות ערך.

למה בעצם היה נחוץ ההליך המנהלי המורחב הזה? תשובה: אכיפה מנהלית זו גישה מודרנית, מקובלת בתחומי ניירות הערך בעולם, למשל באנגליה, בצרפת ובארה"ב. ההסדר שלנו בישראל הוא סוג של מיקס/ערבוב של המודלים האלה. זהו נתיב ביניים בין גישה פלילית שכוללת מאסרים וסטגימה של עבריין לבין מקרי גניזה של התיק. ברשות לני"ע, העיצום כספי מוטל על הפרות מאוד טכניות, למשל: איחור בהגשת דו"ח רבעוני. לפני כן, היינו נקלעים למצבים שמקרים קלים ובינוניים שלא מתאימים להליך פלילי – היו מנותבים להליך הפלילי בשל היעדר אופציה אחרת ורצון לבצע אכיפה כיוון שמדובר בתופעות נפוצות, לדוגמה: מניפולציות של משקיעים קטנים שמעוותים את השוק. יצירת נתיב הביניים הזה איפשרה לנו גמישות ומידתיות והתאמת חומרת הסנקציה לרמת ההפרה.

הליכים פליליים היו לוקחים שנים ארוכות. יכול להיות לפעמים מעל 100 עדים. מדובר במשהו מאוד כבד ועל הרגע הזה נוצר הצורך להליך ביניים שיטפל במקרי הביניים. קצת על המאפיינים של ההליך המנהלי: העבירות מקבילות לעבירות הפליליות מבחינת האופי שלהם, למעט היסוד הנפשי. בהפרות מנהליות כל שנדרש להוכיח הוא יסוד נפשי של רשלנות. חלק מהתיקים הם באמת רשלנות נטו, וחלק הם תיקים סמי פליליים קטנים שמגיעים לאכיפה מנהלית.

וועדת האכיפה היא גוף של 6 אנשים, כאשר יש להם שני ראשי מוטב שהם אנשי רשות, אך אינם עוסקים בשום דבר ברשות מלבד לטפל בתיקים. לצדם יושבים עוד שני מומחים שממונים על ידי שר המשפטים, והם שני יושבי ראש וועדה. ראש המוטב לא מחזיק בוטו – הוועדה מקבלת את החלטותיה ברוב קולות. היא מאוד עצמאית. זאב המר וברכה אופיר עומדים כיום בראש הוועדה. אף אחד לא מעז להתערב בעבודתם. הסמכויות שלנו בהליך המנהלי הן הרי יותר נמוכות. לא ניתן לעצור בנאדם, לעכב אותו או לעשות חיפוש בבית שלו. החקירה צריכה להיות מתואמת עם הרשות.

לא ניתן להעביר תיק מנהלי למישור הפלילי, גם אם בחקירה עלו פרטים חמורים יותר. זה במסגרת האיזונים שנעשו בחוק. הפוך לעומת זאת, מהפלילי למנהלי – כן ניתן לעשות, באישור פרקליטת המחוז למיסוי וכלכלה, ותוך שיקול דעת.

ההליך הוא הליך כמו באירופה – לא מבוסס על עדויות בעל פה אלא על עדויות בכתב. ניתן לבקש עדים בעל פה אך עד היום לא העידו בוועדה עדים בעל פה.

הוועדה לא כבולה לדיני הראיות, הכלל של עדות שמועה לא חל. ישנה אפשרות להתבסס על עדויות בכתב. כמובן שגם הצד השני רשאי לצרף תצהירים בכתב מטעמו.

נטל ההוכחה לא מוזכר בחוק. היה לנו ויכוח רציני על כך בעניין אפריקה, והשופטת רונן קיבלה את גישתנו שנטל ההוכחה צריך להיות מאזן ההסתברויות.

יש זכות טיעון לצד הנאשם. יש לו זכות להיות מיוצג.

הדיון הוא פורמלי, אך לא כמו בבית משפט.

החלטות המוטב מפורסמות באתר הרשות, תוך 60 יום.

התקיפה של ההחלטה היא בהגשת עתירה לבית המשפט המחוזי. גם פה היה מאבק, כי בחוק כתוב שבית המשפט רשאי לשנות את ההחלטה. שוב עלתה השאלה, האם צריך בעתירה לדון מחדש בתיק או שמא זה ערעור? בעניין אפריקה קיבלו את עמדתנו שעתירה מנהלית היא ככל העתירות, ויש חזקת תקינות של פעולת הוועדה.

הסנקציות הן לא רק עיצומים כספיים, אלא גם מניעת פעולות נושא משרה, ביטול רישיון. את כל הסנקציות ניתן להטיל על תנאי.

המחלקה שלי זה בעצם התביעה המנהלית. אנחנו גם במחלקה אחראיים על ההליך המנהלי המקביל של העיצום הכספי הפשוט, ומסייעים ליו"ר הרשות בדברים שונים שקשורים לאכיפה. אחד הדברים המעניינים זה ניתוב התיקים. פרסמנו אמות מידה באתר הרשות אילו תתי שיקולים אנו שוקלים בוועדות כדי להיות שוויוניים ולעשות אכיפה שוויונית.

אסיים במספרים. משנת 2012 ועד היום נפתחו הליכים מנהליים ב-39 תיקים. 22 הסתיימו בהסדר אכיפה, 14 נוהלו באופן מלא. הליך מלא לוקח כ-7 חודשים. הסדר אכיפה הוא כחודשיים. התפלגות התיקים – העבירות הן תרמית בניירות ערך, שימוש במידע פנים וכו'. במרבית התיקים כמו שאתם מתארים לעצמכם, אנו לא מבקשים מהוועדה להטיל את העיצומים המרביים. אסיים ואומר שכיום יש ברשות כלים שלובים. לאורך כל הפרק בחוק שמדבר על אכיפה מנהלית יש מכלול של איזונים. חלק מהאיזונים ניתן לראות באילוסטרציית המבחנות שלפניכם.

ד"ר איריס סרוקר: יש שאלה מדוע בדיני ניירות ערך הדברים נעשים בצורה שנבחרה. מהדברים ששמענו מאילנה עולות מספר נקודות, כמו למשל שמעבר לעיצום כספי אפשר במסגרת אכיפה מנהלית להציע סעד כספי לנפגע העבירה. כלומר, אפשר להציע שכספי הקנס ינותבו למקום הנפגע.

ד"ר שרון ידן, מרצה בכירה, ביה"ס למשפטים וביה"ס למנהל עסקים, המרכז האקדמי פרס

למאמרה של ד"ר שרון ידן "בג"ץ מתווה הגז הטבעי והחוזר הרגולטורי: שינוי פרדיגמה במנהל ובמשפט הציבורי", ר':

http://weblaw.haifa.ac.il/he/Journals/lawGov/Volume19/Sharon%20Yadin_Gaz.pdf

ד"ר איריס סרוקר: תודה לניתוח עיוני, אנליטי ושיטתי. אני רוצה לקחת מההרצאה של שרון נושא חשוב שלא נגענו בו, והוא אכיפת דיני ההגבלים העסקיים על גופים בינלאומיים זרים. חברה בינלאומית כמו נובל-אנרגי ששרון הזכירה הייתה צריכה היתר כדי לפעול בישראל ולכן הייתה כפופה לדיני ההגבלים העסקיים. אבל מה עם מקרים בהם אין צורך בהיתר כדי לפעול בישראל, כמו למשל מסחר מקוון? כיצד אוכפים את דיני ההגבלים העסקיים על ענקיות האינטרנט? ומה קורה כאשר חברות זרות עושות בנייהן הסכם לתיאום מחירים בחו"ל, לא בישראל, אך ההסדר הכובל משפיע על מחירו של המוצר שנמכר בישראל? קחו למשל את המקרה שנדון לאחרונה בבית המשפט העליון בהחלטה של כב' הנשיאה חיות, בין חמש חברות בינלאומיות שהתאגדו בחו"ל לכלל

הסדר כובל בקשר עם מחירים של מסכים המשמשים בייצור מוצרים אלקטרוניים (LG, סמסונג ואח''). הוגשה תובענה ייצוגית בישראל. התובע הייצוגי לא קיבל אישור להמציא את התובענה שלו לחו"ל; כלומר - לא הצלחנו להביא את החברות הזרות להתדיין בישראל, למרות שהפעילות של הקרטל שנעשה בחו"ל השפיעה על מחירי המוצר הסופי שנמכר בישראל. אני רוצה לשאול את ד"ר שלומי פריזט על דילמת האכיפה כלפי גופים בינלאומיים.

ד"ר שלומי פריזט, לשעבר הכלכלן הראשי של רשות ההגבלים העסקיים

אני רוצה להתחיל עם אמירה מסוימת – האמירה של הרשויות (הגבלים עסקיים, ניירות ערך) כאילו הכלי של אכיפה מינהלית הוא כלי מרוכך – שגויה. מדובר בעצם בהחמרה של האכיפה. המטרה של האכיפה המינהלית היא להחמיר, ליצור אכיפה במקום שבו לא הייתה אכיפה קודם לכן. רשות ההגבלים חזקה בגולציה מראש (אישורים מראש – על מיזוג, על הסדר כובל וכד'), שם האכיפה עובדת יופי. היכן הרשות מתקשה? בסוגיה של מונופולים, כיוון שלא היו לה כלים לכך. קראתי באיזה עיתון ש"אבדן האכיפה הפלילית נגד מונופולים היא ויתור למונופולים". לא רבותיי. מעולם לא היה תיק פלילי על מונופול, אולי תיק וחצי, ואף אחד מהם לא הצליח מי יודע מה. לדעתי, החלטה מינהלית צריכה להיות חד צדדית ולא במסגרת חוזה רגולטורי או במסגרת צו מוסכם. אם המפוקח מסכים יופי, אם לא - שילך לבית משפט. זה בסדר, מותר לו. הרשות בדרך כלל מגיעה להסכמה עם המפוקח – מקום בו אין לה ברירה - למשל: בסוגיית הגז. הרשות לרוב מגיעה למצב של תנאים בהסכמה לכך שהמפוקח לא יערער על ההחלטה. אבל אם פתאום נוצר מצב שצריך לשנות את התנאים? אז מה? שוב צריך להגיע להסכמה? מעכשיו ועד עולם כל דבר יצטרך להיסגר בהסכמה? אני גם בעד הסכמות, כל עוד זה עובד לטובתנו – הציבור. דעתי היא שהסכמות זה לא יעד.

ד"ר איריס סורוקר: אם זה יכול להגביר ציות – זהו כמובן יעד. זהו לא הדבר היחיד, אך אנחנו מתחשבים בזה.

ד"ר שלומי פריזט: ולשאלה שנשאלתי. רק לפני- בהקשר לביקורת השיפוטית על אכיפה מינהלית. דעתי היא שככל הנראה יש לשפר אותה. הרשות בוודאי תשמח שתהיה ביקורת שיפוטית אפקטיבית עליה. העניין שחגי העלה – הרשות כגוף חוקר ומחליט – קיימת לא רק באכיפה מינהלית, אלא בכל תחום בעצם: מיזוגים וכד'.

ד"ר איריס סורוקר: האכיפה מינהלית כן שונה, כי כאן יש פאן של ענישה.

ד"ר שלומי פריזט: ולשאלה שנשאלתי: מיזוגים בינלאומיים זה מיזוג בין שתי חברות בינ"ל שאיכשהו יש להם קשר או פעילות בישראל ומגישים הודעת מיזוג. זהו סדר גודל של 10% מתיקי המיזוג ברשות מאז הקמתה בממוצע. במקרה הזה יש שתי חלופות: ראשית, הרשות יכולה להגיד מה אתם רוצים ממני? ההתמזגות היא בחו"ל בכלל, אין מה לדון בהם או שאולי יש לאשר אותם כמו שהם. בתיק אחד – יוניליבר הבינ"ל רכשה את בן אנד ג'יריס הבינ"ל הטילה תנאים: יוניליבר תיתן את הזיכיון של בן אנד ג'יריס למישהו אחר. וכך קרה. אם הייתי מציע היום לרשות לפטור את המיזוג בתנאי הזה – אני מאמין שהיו מגרשים אותי במקלות ובגיחוכים. להגיד: "תהיה הבעלים, אבל תתנהג כאילו אתה לא הבעלים" – זה נראה לי מאוד מורכב. הדילמה של מיזוגים בינ"ל היא גם מאוד מסובכת וגם עוד לא פתורה. יש מקרים שהרשות באה ואומרת: "בוא נחכה עד שיחליטו האמריקאים, עד שיחליטו האירופים...". לא ברור למה בדיוק אנחנו מחכים, איך זה עובד והאם יש לרשות מדיניות סדורה מה היא עושה כאשר היא נתקלת במיזוג שכזה. הרשות לא ברור בדיוק למה אנו מחכים, והאם יש לרשות מדיניות סדורה בנוגע למיזוגים בינלאומיים. האם היא תיתן תנאים? אילו תנאים? וכד'. זה מאוד קשה לתווך את זה החוצה, זה לא מתקבל בצורה פשוטה בחלק מהמקומות המתנה הזו. זה משהו ששם ברקע, וידוע, אך כמעט ולא נתקלים בזה בקשיים.

ד"ר איריס סורוקר: אני חושבת שאי אפשר להתעלם מכך שהמציאות שלנו כיום השתנתה, שיש היום עשייה בינלאומית שהיא חוצת גבולות. אותם גופים פועלים כמונופול שמשפיע על הצרכנים בישראל, ולכן צריך לחשוב מה עושים לגביהם. הדרישה לתושבות בישראל נראית מלאכותית בעולם אינטרנטי. ברור שזו לא עבודה קלה, אבל הקשירה לישראל נראית כמשהו מלאכותי.

שלומי אני מודה לך, ולכל חברי הפאנל הזה. אנו נשמע עתה את ההרצאה של פרופ' אבי שמחון לפני ההפסקה.

פרופ' אבי שמחון, ראש המועצה הלאומית לכלכלה:

הרצאה בנושא תחרות במשק הישראלי ופעילות רגולטורית לקידומה:

תודה על ההזמנה. אני חושב שההיסטוריה של מדינת ישראל מתחלקת ל-3 חלקים: יש קודם את התקופה שלפני יוני 2010, שם לאף אחד לא היה אכפת ממונופולים, קרטלים או הגבלים. אני רוצה לתת לכם דוגמא: בתחילת יוני 2010 התכנסה הממשלה והחליטה שבגלל ששמעון פרס הודיע שנעבור להשתמש בדלק לא מזהם, יחתמו חוזים עם חברות שימכרו חשמל סולרי למדינת ישראל שהוא במחיר פי שלוש מהמחיר של דלק רגיל. את הכסף שזה עלה למדינת יוסיפו למחירי החשמל. זה היה בעידן שלפני מחאת הקוטג'. כמה חודשים אחר כך לא היה שום סיכוי בעולם להעלות את מחיר החשמל ב-5 אגורות. רגע לפני המהפכה אף אחד לא התייחס לכך.

בוועדת טרכטנברג בחנו את מהפכת הקוטג'. אייפקס קנתה את תנובה, ושילמה לחברת ייעוץ שתעזור לה עם מחיר הקוטג'. חברת הייעוץ אמרה לה שכדאי להם להעלות את המחיר ב-30 אגורות. אייפקס העלתה את המחיר, וראתה שלא קורה כלום לביקוש. הצרכנים משלמים בשקט. בזמנו הצריכה של קוטג' הייתה כחצי מיליארד ש"ח לשנה. כיוון שלא קרה כלום לביקוש, העלו בעוד 30 אגורות את הקוטג'. ראו שלא קרה כלום, ואז העלו בעוד 30 אגורות. תוך זמן לא ארוך המחיר עלה 4.9% ל-7.32% - עליה של 43%. אז פרצה מהפכת הקוטג'.

מהפכת הקוטג' שינתה את פני הכלכלה הישראלית, וכל השיח השתנה. פתאום הסתבר לקובעי המדיניות שלאנשים אכפת מכמה משלמים על קוטג'. זה הדהים אותם. פרצה המחאה החברתית על כל גווניה, ושוב קובעי המדיניות עשו סיבוב של 180 מעלות, ועברנו למצב שהדבר שהכי חשוב לקובעי המדיניות זה הגבלים עסקיים. המצב הזה נמשך עד בערך מאי 2015. שם קרה דבר נוסף – מתווה הגז. אותם קובעי מדיניות – שטייניץ ונתניהו – הוכיחו שעכשיו הם יכולים לספוג מאמרים משמיצים בדה מרקר, וללכת נגד הזרם.

לדעתי כיום המטוטלת היא באמצע. זה לא שלא אכפת להם ממחיר הקוטג', אך לא ברמה ההיסטורית כמו ב-2012. אם אפשר עכשיו לשים את השקף ולהראות את המספרים – השוואה של מחירים בין ישראל בין העולם. זה פרויקט מאוד גדול של ה-OECD, והוא מתרחש פעם בכמה שנים.

2014 זו ההשוואה האחרונה. האם באמת מדינת ישראל יקרה? כל המספרים פה אלה ההשוואות האמתיות בין ישראל לבין הממוצע של מדינות OECD.

מהקהל: אבל איך הטבלה לא מתייחסת לכוח קנייה?

פרופ' אבי שמחון: אני מציע להיכנס לאתר שלנו, שם מפורטים כל הנתונים. הממוצע ב-OECD הוא 100, והמחירים בישראל יקרים ב-18%. ממה זה נובע? בוא נזכור שהמע"מ על מוצרים הוא הרבה יותר גבוה מכל העולם. בגלל שהמע"מ בישראל גבוה משמעותית, זה תופס חלק מהפער. חלק אחר נובע מהעובדה שאנו סוג של מדינת אי, והסחר שלנו עם מדינות אחרות הוא קצת יותר מוגבל. זה מוביל לכך שיש פחות תחרותיות.

מצד שני להגיד שאנחנו המדינה הכי גרועה בעולם זה לא נכון, כי דנמרק, אירלנד ואנגליה הרבה יותר יקרות. בחלב גבינות וביצים אנו מאוד יקרים. מדוע? להערכה שלי, זהו שוק מאוד מתוכנן. בחוק קבוע עונש של 3 חודשים בכלא למי שייצר חלב וימכור אותו ללא רשות. התוצאה של כך היא שאנחנו מאוד יקרים.

אני רוצה לסמן עוד ענף אחד של ההתנהלות שלנו, וזה משקאות לא אלכוהוליים. למה אנחנו צריכים להיות יקרים ב-37% מהממוצע העולמי? למה קוקה קולה יקרה יותר בישראל? אני הייתי מצפה מהרשות להגבלים עסקיים לבחון זאת. בסך הכול זה שוק די ריכוזי, אז יכול להיות שזה קשור אליכם. שוק העוף גם הוא יותר יקר.

מהקהל: כשרות?

פרופ' אבי שמחון: לא לא לא. זאת ממש לא הסיבה. הסיבות הן רגולטוריות.

דווקא בנושא ביגוד אנחנו בסדר. החינוך במדינת ישראל זול יותר מהממוצע, ואיכותו מצוינת. ירקות ופירות מאוד זולים. גם תקשורת מאוד זולה. אז לא הכול רע כמובן. ואני רוצה לסיים

באמירה כללית. אם תיקחו את ספר הרגולציה של מדינת ישראל לא תמצאו משהו לא סביר. כל הכללים שנקבעו הם מאוד סבירים ומאוד הגיוניים, אך כאן בדיוק נכנסת הקלישאה של הרבה דברים הגיוניים ביחד הופכים לגיהנום. והרגולציה בישראל הפכה לגיהנום. אם אנחנו מסתכלים על מדד הרגולציה בישראל, אנו במקום האחרון לפני טורקיה. כאן אני חוזר לעניין המטוטלת. לבסוף אנו צריכים להיזהר. כשהכללים מתאספים הם יוצרים כבדות על האזרחים, ולכן צריכים להיות זהירים כשמפעילים כללים רגולטוריים.

הפסקה

מושב שני: חזון ורפורמה

המנחה: ד"ר עידו באום, סגן דיקן בית הספר למשפטים במכללה למינהל

איך יודעים שהעולם השתנה? חבר שלי נמצא בכנס גדול בחול בעולם הדיגיטל, והוא דיווח שלי שהכנס נפתח השנה עם הממונה על התחרות באירופה. היא התמקדה בפירוק גוגל, ופירוק פייסבוק, ועוד פירוק. אז מה שננסה לעשות בפאנל הזה זה קודם כל ללמוד על הרפורמה החדשה. אחר כך נבקש מהממונים לדורותיהם להתייחס לרפורמה הזו. בסבב השני ביקשתי בכל אחד מהממונים לשעבר להסתכל רגע אחורה על הקדנציה שלהם ולומר מה עשינו, מה עוד היה צריך לעשות. לכבוד הוא לי להזמין את עו"ד מיכל הלפרין לספר על הרפורמה החדשה.

הממונה על הגבלים עסקיים עו"ד מיכל הלפרין - על הרפורמה המוצעת **בחוק ההגבלים העסקיים:**

שלום לכולם. חוק ההגבלים העסקיים יצא לדרך לפני 30 שנה עם הרבה מאוד כוונות טובות. היה פה ניסיון לחקות מודלים שהיו קיימים במדינות מודרניות. היו המצאות יצירתיות של המחוקק הישראלי כמו הכרזה על מונופול, שלא קיים במדינה אחרת. ב-30 שנה האלה הרבה מאוד מים זרמו בנהר הכלכלה הישראלית. הפכנו לכלכלה הרבה יותר מתוחכמת, מפותחת, והמדינה הרבה פחות מעורבת בכלכלה הישראלית. ב-30 שנה האלה קמה הרשות להגבלים העסקיים. היא צברה ניסיון, ידע, יכולות, תובנות, ואני עומדת פה היום בפניכם על הכתפיים של רשות שיש לה הרבה מאוד ניסיון, ואנו יודעים מה אנו צריכים כדי לצעוד קדימה ולשפר את המצב הקיים. זה ניסיון רב שנים שעומד ברגע התובנות האלה. הרשות היום עוסקת באכיפה אינטנסיבית, עבודה פנים ממשלתית, קידום תחרות, וכל זאת היא עושה כשהיא מעורבת ב-250 עסקאות מדי שנה. המעורבות של הרשות להגבלים עסקיים משתרעת על כמעט כל תחומי המשק. תקשורת, אנרגיה, תחבורה, ועוד. הגיע העת שנעשה איזושהי מחשבה רעננה על החוק. הגיע זמן שהרשות תהפוך להיות ממוקדת ואפקטיבית. כשישבנו לרשום את הרפורמה הנחו אותה עקרונות חשובים: ראשית, בוא נרפה ממי שלא פוגע בתחרות. אם אפשר לתת לשוק לזרום ולהתנהל מעצמו אנו לא צריכים להתערב. צריך לצמצם ככל שניתן תנאים גורפים. צריך לתת לעסקים לעשות עסקים ובמיוחד לעסקים קטנים, שאין להם השפעה מבנית על השוק. שנית, מיקוד ואפקטיביות. המשאבים של רשות הם מוגבלים והתחומים רבים מאוד. העשייה שלנו חייבת להיות ממוקדת איפה שיש כשלי שוק והשפעת רוחב לעשייה שלנו. המשמעות של אפקטיביות היא שאנו לא יכולים להגיע לכל קרטל, תיאום מכרז או ניצול מעמד לרעה של בעל מונופולין. העיקרון השלישי הוא עקרון שמשלב את הראשון והשני. הקלה הרגולציה מצד אחד, והחמרה בענישה מצד שני. אנו נותנים שיקול דעת לעסקים להעריך בעצמם מתי הם פוגעים בתחרות. אנו חושבים שלהקלה זו יש ערך רב, והיא חייבת לבוא עם הרתעה מספיק גדולה ועם החמרה באכיפה. העיקרון הרביעי הוא שמה שעובד ועובד טוב לא חייבים לבנות ולהרוס מחדש. אני גאה מאוד היום להציג את העקרונות המרכזיים שעומדים בבסיס הרפורמה.

התיקון הראשון של הרפורמה הוא העלאת רף הדרישה למיזוגים. הכלכלה הישראלית צמחה וגדלה, והרשות מצאה עצמה עם כמות הולכת וגדלה של מיזוגים. הגיע העת להעלות את רף המיזוגים ל-360 מיליון ₪. יחד עם זאת, אנו לא מרפים ממיזוגים שמונופול הוא צד להם. התיקון השני שאנו מציעים הוא התיקון למהו מונופול. ההגדרה היא מ-1988 היא למי שמחזיק ביותר ממחצית מהשוק. אנו צריכים להסתכל בראי ולומר שההגדרה האמתית למה הוא מונופול היא מהותית ולא טכנית. ההגדרה המהותית נשענת על כוח שוק. ולכן ההגדרה למונופול היא בנוסף מי שיש לו כוח שוק, ולא רק מי שמחזיק במחצית מהשוק. הוויכוח לא צריך לחול על נתח שוק אלא על כוח שוק.

התיקון השלישי הוא הסרת מגבלת הגג הקיימת לעיצומים מנהלים של 24 מיליון ש"ח. כיום הרשות לא יכולה להטיל עיצום מעל 24 מיליון ש"ח, לא משנה כמה גדול התאגיד. זה מגביל את יכולת האכיפה של הרשות, משום שעבור מונופולים משמעותיים בעלי מחזור עצום, ההפרה כדאית. את הרף הזה צריך להסיר.

התיקון הבא הוא העברת הסדרים כובלים למשטר של בחינה עצמית. ישראל היא המדינה היחידה שבה כדי לעשות הסדר כובל שאינו קרטל צריך לבקש רישיון מהרשות. האירופאים לפני 14 שנה הפסיקו עם השיטה הזו. הגיע הזמן לצמצם את הצורך לקבל רישיונות למינימום. אנו חושבים שהצורך לפנות לרשות לצורך קבלת פטור להסדר כובל פוגע במספר מובנים: אנשים נמנעים מלעשות עסקאות כדי לא להגיע לרשות, הם מכבידים על עסקאות שכן מגיעות. לכן אנו מציעים להרחיב את השיטה של הערכה עצמית – כל גורם יבחן את עצמו וכמה הוא פוגע בתחרות. לעומת זאת אנו מציעים לקצר את זמן הבדיקה כך שהוא יהיה דומה לזמן הבדיקה של מיזוגים. אין סיבה שבקשות פטור מהסדר כובל יזכו ליחס שונה – הם צריכים לקבל טיפול מהיר ויעיל. לבסוף, חוק ההגבלים העסקיים צריך להשתנות לחוק התחרות, והרשות לרשות התחרות, ואז אולי משהו יבין מה אנחנו עושים.

התיקונים האלה צריכים לייצר תשתית לרשות אפקטיבית וממוקדת יותר, ובראש ובראשונה מיקוד באכיפה וקידום התחרות. האכיפה של הרשות מתחלקת לאכיפה פלילית ומנהלית. באכיפה הפלילית הרשות חייבת לחתור להחמרת העונשים. הענישה הפלילית היא נושאת מטוסים, כבד מאוד להיזיז אותה. כשהיא מתחילה לנוע לכיוון מסוים יש לה כוח רב. כדי להניע אותה האכיפה צריכה להיות הולמת.

בנושא של אכיפה מנהלית, אכיפה זו תמשיך להעסיק את הרשות ביום ובשופך. תיק נמל אשדוד, השימוע נגד קוקה קולה – אלו הם תיקים שמעסיקים את הרשות כיום. אני רוצה גם להקדיש כמה מילים לקידום התחרות שהרשות עושה. בדרך כלל אנו עושים אותה מאחורי הקלעים ולא מרבים להתגאות בציבור. היכולת של הרשות להיות גורם שמייעץ למשרדי הממשלה איך לקדם תחרות, להסיר חסמים, לפתוח שווקים, ליצור רפורמות תחרותיות, ליצור מבנה שוק טוב יותר – היא יכולת עצומה של הרשות להשפיע קדימה על האופן שבו תיראה הכלכלה הישראלית. עבודה אכיפה נשכנית ככל שתהיה עוסקת במקרה אחד, אירוע אחד. היכולת שלנו היא יכולת להשפיע השפעת רוחב.

הרשות משקיעה משאבים אינסופיים בעבודה פנים ממשלתית, עבודת הסברה. אתן מספר דוגמאות כדי להמחיש זאת:

המאמצים של הרשות להקלה בייבוא האישי.

המעורבות בוועדת שטרום.

הייעוץ לחברת נמלי ישראל על הקצאת נמלים.

הפרסום על שווקים שונים.

מעורבות בייעוץ לרפורמת החשמל.

בכל אלה הרשות לא עומדת בחזית העשייה, וזה בסדר גמור. היא המייעצת מאחורי הקלעים לבסוף אני רוצה להזכיר את המעורבות של הרשות בריכוזיות הכלל משקית. זה תחום חדש. הרשות משקיעה מאמצים עצומים בפיתוח התחום הזה וניהולו בזהירות המחויבת. יצירת דרכי עבודה, מתודולוגית ניתוח ועוד – אלו נושאים שניצבים לפתחנו. זהו תחום מסוכן, ובקלות ניתן להשתמש בו באופן שידכא את השוק. האתגר הוא גדול והוא מחייב משאבים רבים.

תזכיר החוק הונח לפני כשבוע. הוא זכה לדיון ציבורי רחב ביותר. הדיון הציבורי מבורך, גם שהוא טומן בתוכו ביקורות. אני מבקשת מכל אחד ואחת להביע דעה. אני רוצה להודות לאיריס סורוקר ולמרכז חת שארגנו את היום הזה. אני רואה בתיקון של החקיקה צעד מאוד חשוב לקידום התחרות במשק. אני רואה איך התיקון הופך את המשק למודרני יותר, מפותח יותר ותחרותי יותר. אנצל את הבמה להודיע שבעוד חודש אנו נעשה סימפוזיון על הצעת החוק, נשמח לראות את כולכם משתתפים בו. אנצל את ההזדמנות לומר תודה רבה.

ד"ר עידו באום : תודה רבה לממונה על ההצגה הראשונה על התזכיר. רצינו לנצל את ההזדמנות כדי לפתוח את הדיון הציבורי במגבלות הזמן והפאנל הזה, ולשמוע את דעתם של הממונים על הרשות לשעבר. אני רוצה להזמין את פרופ' דיוויד גילה להתייחס לתזכיר.

פרופ' דיוויד גילה, אוניברסיטת תל אביב:

שלום ותודה רבה למארגנים ולאיריס על הכנס הזה. אני רוצה לפתוח ולומר שזה הרבה יותר קל העבודה שלנו להעיר על התזכיר, מאשר העבודה של הרשות לנסח את התזכיר. כמה הערות קצרות לגבי הרפורמה המוצעת.

לגבי שינוי השם – זה לכאורה סמנטיקה. זה עבר לנו בראש, כמו בכל העולם. אני מסכים שזו המטרה המרכזית, אך אסור לשכוח שיש עוד מטרה חשובה והיא למנוע ניצול לרעה ישיר של הצרכן, ולא רק פגיעה בתחרות. בראש ובראשונה אני מדבר על מחיר מופרז של מונופול, שהתפקיד של הרשות היא למנוע מחיר גבוה כזה. עוד מחשבה שיש לי לגבי שינוי השם היא העניין של המוניטין. יש פה מוניטין של 30 שנה שנבנה, והוא מוניטין טוב. כאשר משנים את השם זה יכול לפגום במוניטין הזה. לגבי מונופולין – אני תומך נלהב של מה שיש בתזכיר. אני חושב שגם כאשר נתח השוק הוא מעל 50% אפשר להניח שמדובר במונופול. זה מאוד עוזר לוודאות, לאכיפה הפרטית, ולאכיפה של הרשות. טוב שהשוארה גם האפשרות להכריז על מונופול – זה עוזר לאכיפה הפרטית וזו עותרת להתרעה. למרות כל המאמצים שעשינו עם השנים, אני חושב שאנו נמצאים בתת אכיפה ולא באכיפת יתר. זה נכון שמחמירים עם מונופולים בתזכיר החדש בלי להוסיף לכל הקלות. אני לא חושב שזה נכון להקטין את הענישה בנסיבות מחמירות, כפי שהתזכיר מציע – מ-5 שנות מאסר ל-3. אם חושבים על זה, עד היום לא הוטלו עונשים כאלה כי לא נמצאו נסיבות מחמירות, אך זה לא אומר שהנורמה הזו לא הרתיעה את המונופלים. יכול להיות שלא התקיימו נסיבות מחמירות בגלל ההרתעה. בסך הכול שמונופול הפר תנאים בנסיבות מחמירות הרשות צריכה להראות שהוא הפר את התחרות. משמעות התיקון – אפילו שהנסיבות מחמירות, העונש יורד ל-3 שנים. אפשר היה לדעת רק להחמיר ולומר שאם מדובר בקרטל – זה תמיד יהיה נסיבות מחמירות.

לגבי הסוגיה של סלף אססמנט – יש את כל ההסדרים הכובלים הפוגעניים – השאלה מה קורה איתם, אם גם הם יוכלו לעשות סלף אססמנט. הרשות תגיד שהם לא לקחו על עצמם מספיק מגבלות.

יבוא מקביל – בתזכיר מקביל יש הצעה להתערבות ביבואנים שפוגעים ביבואנים מקבילים. אנו לגמרי בעד זה, אבל הרשות עשתה בו שינויים ואני רוצה לדון בהם. זה נורא חשוב להילחם ביבואנים רשמיים שרוצים להגביל יבואנים מקבילים. יבואן מקביל עוזר לעקוף את הבעיה הזו שיצרן זר עם כוח מפלה לרעה את היצרן הישראלי. העניין הוא שברפורמה החדשה ליבוא המקביל יש שני תנאים: השלב הראשון – רק מתן הוראות. השלב השני – אם ישוב ויפר – יטילו עליו סנקציות. החששות הן שהיבואן המקביל יכחד בינתיים.

עו"ד דרור שטרום:

שלום לכולם. תודה לאיריס על זמנה. אני רוצה לומר כמה מילים באופן כללי, כי אני חושב שהדיון הזה חשוב ולא רק טכני משפטי. אז קודם כל אני חייב להגיד ברכות למיכל שקיבלה את הדברים לידיים. היא הצליחה בתוך זמן לא רב להחזיר דברים למסלול מקצועי שמאפשר לנו לקיים את הדיון הזה. אני חושב שהסכנה שהייתה בפרשת מתווה הגז היא סכנה להמשך קיומה של הרשות. דבר נוסף, אני חייב לומר שמיכל צודקת לגמרי שהמעורבות של הרשות כגורם מקצועי שיוצר תשתית להחלטות וועדות שונות – היא רבה.

ועכשיו לתיקון. בבואי להעיר כמה הערות על התיקון, הזהרתי את עצמי לא לומר כל מיני דברים. אני חושב שזה אולי התיקון החשוב ביותר שנעשה לחוק ההגבלים העסקיים. הוא סותר הרבה מאוד פרצות לגבי גורמי חוץ. אני אנסה רגע לגעת בדברים המהותיים שמקושרים גם למציאות. קודם כל צריך להגיד שהמעבר לסלף אססמנט לא מלהיב אותי. העובדה שעסקים צריכים להחליט מתי הם פוגעים בתחרות ומתי הם לא, לא תעבוד. זה מקדים את זמנו בחברה הישראלית. לצד סלף אססמנט צריך להיות איזשהו פרמטר של נתח שוק.

הנושא האחרון שאדבר עליו הוא נושא שאני לא מסכים עליו והוא הנטייה שאני יכול להבין אותה, להתלבט כשמגיע תיק לאן לקחת אותו. לאיזה מסלול – האם לאכיפה קשה או רכה? אני חושב שהנטייה של הרשות ללכת לכיוון של עיצומים היא לא נטייה טובה ואני אסביר.

ברמה הסופית של הכוונת התנהגות זה מחטיא את המטרה: הבעלים של אותם חברות הם לא בני ענישה, אלא המנהלים. המורתעים העיקריים הם המנכלים והמנהלים. כשהם לא ברי ענישה התאגיד ישלם את הקנסות, ומי שישלם עליו לבסוף יהיה הצרכנים. יוצא שאין תיאום בין המפר לבין המשלם. הרצון ללכת לעיצומים כמקום חמים, נובע מכך שגם הערעורים על העיצומים הם מאוד מעורפלים. אני לא חושש שמיכל לא תלך לפלילי כשצריך, אך לדעתי זה כיוון שמסמן לא טוב.

עו"ד ד"ר דוד תדמור:

אני אדבר קצרות. אני רוצה לברך את איריס על המרכז המצוין שלהם. בימינו אלה דיונים פומביים מהסוג הזה לא כל כך נפוצים. אני רוצה להתמקד בנושא אחד והוא ביטול תקרת הקנס המנהלי. זה נורא מציק לי.

אני חושב שיש לנו סכנה מוחשית לשלטון החוק במדינת ישראל. אקדים לומר שהסוגיה אינה החמרת הענישה: אם היום חושב המחוקק שהענישה על תאגידים צריכה להיות חמורה יותר בגין הפרת חוק ההגבלים העסקיים – בבקשה. אם המחוקק חושב שיש חוסר צדק או חוסר יעילות בכלל הקובע תקרה לקנס בגלל שהוא נותן עדיפות לחברות גדולות על פני קטנות – בבקשה. לא זה העניין ומדובר בסוגיה אחרת. מדובר בעקרון בסיסי של שלטון החוק, כפי שאני מבין אותו, : ענישה שאינה שולית, צריכה להיות מוטלת בידי שופט בבית המשפט בהליך משפטי. עם כללי פרוצדורה, דיני ראיות, יסוד עובדתי ויסוד נפשי. כמו כן נדרשת עצמאות מוחלטת של מטיל הסנקציה: הוא צריך להיות אחד שנבחר בוועדה למינוי שופטים, ולא אחד שנבחר על ידי שר. בתזכיר מקדמים גישה הפוכה: פקיד יוכל להטיל קנס מנהלי בסכומים שיכולים להגיע למאות מיליוני שקלים. מתארים זאת כגישה "מודרנית". אני מתאר זו כפגיעה אנושה בשלטון החוק.

מה הרציונל לגישה שבתזכיר? שיקולי יעילות, משולבים בטענה שענישה מנהלית חמורה פחות מענישה פלילית, ושיש בה איזון בין חומרה מועטה יותר לזכויות מועטות יותר. זה לא נכון. הקנס המנהלי המוצע בתזכיר גבוה יותר מכל קנס שיכול להיות מוטל על תאגיד בהליך פלילי. זה בדיוק הפוך לטענה של הרשות. ההליך המנהלי שאתם מקדמים הרבה יותר חמור מכל הליך פלילי.

האנשים היושבים היום ברשות הם אנשים ראויים – אבל גם לאנשים ראויים אסור שתוענק הסמכות הזו. וחמור מכך, השם ישמור לגבי מי שימונה בעתיד עם סמכות כזו בידיו.

אתם, אנשי הרשות היום, מבקשים לקבל לידיכם סמכות להטיל קנסות בסכומי עתק, שיכולים להגיע למאות מיליוני שקלים. בלי בית משפט. בלי דיני ראיות. בלי יסוד נפשי. בלי הגנות של הדין הפלילי. בלי לקבוע בקנסות שיעור דיפרנציאלי, דרישה לקשר סיבתי, או פרופורציה בין הקנס לבין סכום העבירה. בעיני זו דרישה קיצונית, חמורה ופוגענית בשלטון החוק. אני מתנגד לה מכל וכל. כשחוק מתיר הכול, זה כבר לא שלטון חוק. זו עריצות של החוק. אתם אומרים שזו הגישה "המודרנית". זה יעיל. נכון, זה יעיל, אבל פוגעני מאין כמוהו. ואני לא מוצא שום דבר מודרני בכך שפקיד הממונה על ידי שר, מקבל סמכות ענישה כה קיצונית מחוץ למסגרת ההליך המשפטי.

אני יודע שהיום יש מגמה גדולה של דרדור שלטון החוק. שיח הזכויות בציבור לא קיים. הכנסת מוכנה לחוקק כמעט כל חוק. בבית המשפט צעדים אדמיניסטרטיביים כמעט לא נפסלים. זכות הקניין כמעט אינה מוגנת, ועמה גם זכויות אחרות כמו חופש העיסוק. יש גם מגמה של היחלשות המערכת המשפטית. כאן יש החמרה והחרפה של אותה מגמה. לכך אני מאד מתנגד.

עו"ד מיכל הלפרין: תודה רבה על ההזדמנות להגיב. אני לא אגיד על כך דבר שנאמר, אך אם אני צריכה להבין את התמונה המרכזית, אז מצד אחד יש הסוברים שאנו מקלים מדי בתחום של המונופולים ושל האכיפה, ומצד שני יש הטוענים שאנו מחמירים מידי כיוון שאנו מסירים את הרף של עיצומים כספיים, ולכן המונופולים יהיו חשופים לסנקציות קשות מדי. אנסה לענות גם לאלה וגם לאלה.

קודם כל צריך לזכור – מדינת ישראל היא המדינה היחידה שניצול מעמד לרעה על ידי בעל מונופול זה בכלל עבירה פלילית. לא נוותר על כך בשום פנים ואופן. לצד זה, האכיפה הפלילית נגד בעלי מונופולין צריכה להישמר למקרים מאוד חריגים. על רקע העשייה הפלילית שנעשתה עד היום נגד

מונופולים, אני לא חושבת שיש צורך אמתי להרים את רף הענישה. אני אסביר רגע למה אני חושבת שבניגוד לקרטלים שכן נאכפים פלילית, מונופולים לא צריכים להיאכף פלילית. העניין הוא אופי העבירה – אופי העבירה הוא אחר ועל כן מותאם לו כלי אחר. ההפרה של ניצול מעמד לרעה על ידי בעל מונופול היא עבירה כלכלית, ולא ניתן להוכיח אותה עד הסוף. מדובר בהתנהלות מתוחכמת של בעלי מונופולין והתחום הוא אפור, ועל כן היא מחייבת דיון מנהלי ולא פלילי.

בהקשר הזה אני חושבת שנקטנו עמדה מאוד עקבית לאורך השנים, ואני גאה להמשיך את המסורת של קודמיי. אכיפה פלילית נועדה בראש ובראשונה לקרטלים ותיאום מכרזים. בעקבות מסורת זו נוצר מצב שלא טיפלו במונופולים. לא היה לקודמיי את הכלים המתאימים. לא הייתה הרתעה ממשית נגד מונופולים, והיא החלה לאחר הכנסת העיצומים המנהליים. בעקבות זה החלה לראשונה עשייה אכיפתית אמיתית נגד מונופולים. לכן אני חושבת שהעיצומים המנהלים צריכים להיות משמעותיים כך שההפרה לא תהיה כדאית.

ד"ר עידו באום : ביקשתי מכלל אחד מהיושבים כאן להתייחס לתקופה שלו בקדנציה ולזקק מה היה האתגר המרכזי.

עו"ד ד"ר דוד תדמור : כשאני הגעתי לרשות היו בה כ-20 עובדים. היה חוק מסודר, שקודמי דאגו לו. אבל לא היתה תשתית לעצמאות מנהלתית. הבנתי שללא עצמאות מנהלתית אין עצמאות עניינית ומקצועית.

אז יצאתי במסע מזורז להפוך את הרשות למשרד ממשלתי עצמאי, עם סמכויות מקצועיות ומנהלתיות היושבות כולן אצל הממונה על ההגבלים. הלכתי לאגף תקציבים ושכנעתי אותם שצריך לרבע את בסיס התקציב, מ-5 ל-20 מיליון ש"ח. בנציבות סידרתי לרשות תקנים של משרד ממשלתי, על פי המודל ובסיס השכר של אגף התקציבים במשרד האוצר. הגדלתי בשנה הראשונה פי שלושה את מספר העובדים ברשות, לכ-65 עובדים בפועל. הקמתי מחלקה כלכלית, מחלקת חקירות ואתר אינטרנט.

במקביל היה צריך לבנות את בסיס הדין ואת בסיס העוסקים בתחום. הסקטור הפרטי סבל מחוסר ידיעה, חוסר מודעות וחוסר הכוונה, כמו גם מהיעדר אנשי מקצוע. הכנסתי תכנית אכיפה בהגבלים לתאגידים הגדולים במשק. הקמתי אתר אינטרנט ושיטה לפרסום וציטוט החלטות הממונה. יצאתי סבב טבעי של עובדים ברשות כדי ליצור תשתית לכוח אדם משפטי וכלכלי בסקטור הפרטי – בלי זה אי אפשר לתפקד. במקביל שילבתי את הרשות במארג הבינלאומי בתחום – הסכם בילטרלי עם ארה"ב, קבלת מעמד משקיף בוועדת התחרות של ה-OECD הרבה לפני שישראל נהיתה חברה שם. היתה תקופה של הרבה עשייה.

מה הייתי עושה אחרת? הרבה דברים. עם הרבה עשייה באות גם טעויות. זה ברור. יש תיקוני חוק נוספים שהייתי צריך לעשות כבר אז. יש דגשים נוספים שצריך היה לשים. אבל לא הכל הספקנו, וגם היו הרבה חששות, שהיום כבר אינם רלוונטיים. בסך הכול אני חושב שהכיוון היה טוב והעשייה מוצלחת. תודה רבה.

עו"ד דרור שטרם : לי הייתה תקופת חסד מופלאה כפולה. המקצוענות הייתה אז ונשארה עד היום. אני חושב שהדבר העיקרי שיש לנו כאן הוא חינוך של מה שאנחנו רצינו שיהיה בתקופה – חתירה למקצוענות בתור ערך. אנשים היו מאוד מאוד צעירים, הם לא ידעו מה מותר לשאול ומה לא בבית משפט. האנשים האלה חתרו למקצוענות בגלל שהם היו כל כך צעירים. דבר אחד שאני חושב שלא הצלחנו בו הוא פיתוח הרפורמה. היכולת של הממונה לעשות שינוי טמונה בשאלה האם הרשות יכולה לעשות את זה לבד, ואם לא – את מי היא חייבת יחד אתה? ברפורמות משמעותיות אם אתה לא יודע ליצור קואליציות עם משרדי ממשלה רלוונטיים – אין לך יכולת לעשות שינוי אמתי. אתה יכול לבזבז המון קיטור אך שינוי משמעותי בשוק לא יהיה. דוגמא מצוינת לכך היא בשוק המזון. תודה.

פרופ' דיוני גילה : עשינו מספר דברים במסגרת הכהונה: ראשית, יכולות אכיפה נגד מונופולים. תיקי האכיפה העיקריים הם נשר, נמל אשדוד, קוקה קולה, תנובה – כל אלה נגמרו או עומדים להיגמר. במישור החקיקה הטיפול במונופולים הוא פירוק, והתזכיר החדש שמדבר על כוח שוק לזיהוי מונופול. שנית, עשינו תשתית למחקרי שוק. גם במישור של אנשים – הקמנו חטיבה תחרותית, וגם מבחינה חוקית אספנו נתונים. זה מחדד את היכולת של הרשות להשתמש במומחיות כדי להציף כשלים. חלק ממחקרי השוק שעשינו הם כרטיסי האשראי, סופרמרקטים, שוק הגז לבישול ומחצבות.

הדבר השלישי החשוב הוא עוד יוזמות חקיקה שמוסיפות כלים לאכיפה. אני מאוד שמח על התזכיר החדש שמסיר את התקרה של 24 מיליון ₪ לעיצום כספי. זה חשוב לא לזנוח את הפלילי, ולכן לא נכון להצהיר מראש שנושא כזה או אחר לא יהיה פלילי. כמובן שבמונופולין זה מתאים יותר לעשות עיצומים כפיים, אך זה לא נכון להוריד את הכלי הפלילי מהשולחן.

דבר נוסף בפלילי זה היכולת לאסוף נתונים. יש דברים שלא יתגלו לעולם בלי חקירה ולכן יש להשאיר את הכלי הזה על השולחן. חקיקה נוספת היא קבוצות ריכוז, כאשר אין מונופול או קרטל. חוק הריכוזיות אומר שיש חובה לפתוח וועדת ריכוזיות וחובת התייעצות. חוק נוסף הוא חוק המזון, שהפך את הרשות לרגולטור של שוק המזון.

חקיקה שלא הספקתי לסיים לפני סיום כהונתי היא: ביטול הפטור לחברות תעופה זרות, היכולת של הממונה לקבוע את העמלה הצולבת, שדרוג האכיפה הפרטית, הפרה של צו מוסכס = הפרה של חוק ההגבלים העסקיים. יוזמה נוספת הייתה מניעת הקצאת קרקע לגורם ריכוזי. אני לא יודע אם הרפורמה זו המשיכה.

הדבר הרביעי שרציתי לציין הוא שגייסנו יותר כוח אדם לרשות. הרשות גדלה מ-79 ל-120 איש. זה איפשר לנו לנהל במקביל גם תיקי אכיפה וגם מחקרי שוק, וגם להתנגד לעסקאות בעייתיות. הדבר האחרון שהיה בקנה ולא הספקתי הוא התופעה של התבטאות חד סטרית של מנהלים. התבטאויות מסוג זה קשה לאכוף. כיום, אם מישהו התבטא בצורה בעייתית והמתחרה לא עונה לו – מאוד קשה לתקוף זאת כהסדר כובל. אפשר לנסות רק הליך פלילי של ניסיון, ואין עיצום כספי על ניסיון. תודה רבה.

עו"ד מיכל הלפרין: אני עדיין לא יכולה להתפאר בהישגיי הרבים כממונה שכן אני עדיין רצה בתוך השוחות. אני בטוחה שאעשה זאת בעוד 30 שנה. אני כן חושבת שהאתגר הגדול לממונה זה להתרומם מעל השוטף. אפשר להיות עסוקים מבוקר עד לילה במיזוגים ועבודות הפטור. יש כל מיני חזיתות שהממונה מנהל. היכולת להתרומם מעל זה ולחשוב מה אנו רוצים ברמה הרוחבית לטווח הרחוק, זה המשימה האמיתית.

ד"ר איריס סורוקר: אני חושבת שהדברים שאמרה כאן מיכל נכונים. אני מברכת אותה על העשייה המרשימה. אני מקווה שהדברים שנאמרו כאן יהיו לעזר. אני מודה לכולם על ההשתתפות.