

## תוכן עניינים

3	מבוא
4	ההקלות במשבר הקורונה
7	ההצדקות להקלות
15	הבסיס הנורמטיבי להקלות
16	בסיס נורמטיבי כולל
17	בסיס נורמטיבי פרטני
21	סיכום
23	רשימה ביבליוגרפית

## מבוא

משבר הקורונה הפוקד את מדינת ישראל ואת העולם בשנה האחרונה גורם לא רק למשבר הבריאותי, אלא גם למשבר כלכלי. חברות ועסקים רבים חווים קשיים כלכליים, וחלקם אף מצויים בסכנת קריסה של ממש, ועובדים רבים מפוטרים. במסגרת ההתמודדות הכלכלית במשבר הקורונה קבעה הממשלה תוכניות כלכליות, שנועדו להקל, ולו במעט, על המשבר הכלכלי. במסגרת כך הוארכה למשל הזכאות לדמי אבטלה לעובדים שיצאו לחל"ת, נקבעה זכאות למענקים חד-פעמיים לעצמאיים ובעלי שליטה בחברות מעטים, ועוד.

אחד הנושאים בהם ניתן היה לבצע הקלות, הוא בדיני התחרות. לעיתים, הדרך היחידה העומדת בפני עסקים רבים העומדים בפני סכנת קריסה היא לשלב ידיים עם עסקים אחרים באותו ענף או בכלל, ולבצע שיתופי פעולה עסקיים במטרה להקל על ההתמודדות המשותפת עם המשבר. אולם למרות שניתן היה לצפות כי המדינה תעניק הקלות משמעותיות בדיני התחרות, בפועל הדבר לא נעשה. במרץ 2020 פרסם הממונה על התחרות מסמך קצר, שבו התייחס הממונה לדיני התחרות על רקע משבר הקורונה בשלושה היבטים: האחד, בקשר לפטור המוענק למיזמים משותפים מפני האיסור על הסדרים כובלים. השני, בקשר לצורך למציאת פתרונות בפני חברות המבקשות להתמזג בתקופת הביניים שעד לאישור בקשת המיזוג. השלישי, בקשר לדחיית המועד להגשת דיווח שנתי לגבי עסקים מסוימים. בצד ההקלות הללו מדגיש הממונה, כי משבר הקורונה איננו תירוץ לחריגה מדיני התחרות, וכי גם במשבר הקורונה, ואולי דווקא במשבר הקורונה, יש חשיבות רבה להקפדה דקדקנית על דיני התחרות, והממונה מבהיר כי לא יהיה יחס מקל על חריגות בדיני התחרות.

בעבודה אבקש לבחון האם ישנה הצדקה למתן הקלות משמעותיות יותר בדיני התחרות במשבר הקורונה. לאחר שאגיע למסקנה כי אכן ישנה הצדקה שכזו, אבחן מהו הבסיס הנורמטיבי בחוק שעליו ניתן לבסס את ההקלות. במסגרת כך אבחן הן בסיס נורמטיבי כללי – הוראות חוק כלליות, והן בסיס נורמטיבי פרטני – הוראות חוק ספציפיות שנקבעו לגבי היבטים ספציפיים של דיני התחרות, תוך התמקדות בהסדרים שנקבעו לגבי הסדרים כובלים.

בפרק הראשון אציג את ההקלות, המינוריות, שהעניק הממונה במשבר הקורונה, ואבחן מהי המשמעות של ההקלות הללו, אם בכלל, על רקע הדין הקיים. בפרק השני אבחן האם ישנה הצדקה להקלות בדיני התחרות במשבר הקורונה. אתמקד בהצדקה המבוססת על דוקטרינת הפירמה הכושלת המוכרת בדיני התחרות. מסקנת הפרק היא כי ישנה הצדקה להקלות בדיני התחרות לכל הפחות בענפים מסוימים בהם ישנו חשש מקריסה טוטאלית של כלל העוסקים בענף, כמו ענף התיירות או ענף התרבות. בפרק השלישי, המתבסס על המסקנה בפרק הקודם, אבחן מהו הבסיס הנורמטיבי שעליו ניתן לבסס הקלות במשבר הקורונה. אבחן גם הוראות חוק כלליות, וגם הוראות חוק פרטניות שנקבעו לגבי הסדרים כובלים.

## ההקלות במשבר הקורונה

משבר הקורונה המתחולל בחודשים האחרונים במדינת ישראל ובעולם כולו הביא להתייחסות מיוחדת של הממונה על התחרות<sup>1</sup>, במסגרתה נקבעו מספר הקלות בדיני ההגבלים העסקיים בתקופת הקורונה<sup>2</sup>. במסמך שפרסם הממונה על התחרות נכתבו הדברים הבאים:

**"בתקופות של משבר או חירום גופים עסקיים עלולים להיקלע למצוקה. המצוקה עשויה להתבטא בירידה משמעותית בכושר הייצור מפאת העובדה שעובדים רבים אינם מופיעים למקום העבודה, ירידה משמעותית בצריכה, מחסור בסחורות. כמו כן ישנם קשיים הנובעים מ עצם קיומו של מצב החירום בין אם נוכח דרישות חריגות המוטלות על הגוף העסקי באותה תקופה ובין בעקבות שינוי אחר במהלך העסקים הרגיל הנוגע לעסק עצמו, ללקוחותיו, לספקיו או למשק בכללותו. מצבי חירום עלולים להקשות על המשך שגרת ניהול העסקים בהיבטים נוספים. כאשר חלות נסיבות מיוחדות אלו, בהן לגוף עסקי אין יכולת לפעול באופן סדיר, שיתוף פעולה בין גופים עסקיים לא רק שאינו בהכרח מגביל את התחרות הוא עשוי להבטיח את המשך קיומה של תחרות אפקטיבית בטווח הארוך".**

התייחסות הממונה על התחרות ניתנה במקביל לכלים רבים שבהם השתמשה המדינה על מנת להקל על העסקים ועל האזרחים מבחינה כלכלית. במסגרת כך ניתנו מענקים לעצמאים ובעלי שליטה בחברות מעטים<sup>3</sup>, הוארכה תקופת הזכאות לדמי אבטלה עבור עובדים שכירים היוצאים לחל"ת<sup>4</sup>, ועוד. התייחסות הממונה על התחרות יוצרת אפוא הקלות נוספות לעסקים, בין יתר ההקלות שניתנו בתקופת הקורונה - הקלות המתמקדות בנושא ההגבלים העסקיים והתחרות.

המסמך שפרסם הממונה על התחרות כולל ארבעה סעיפים, שבכל אחד מהם ישנן הבהרות בקשר להיבטים שונים של דיני התחרות במשבר הקורונה. הראשון, בנושא שיתופי פעולה בין גופים עסקיים. השני, בנושא קידום הליכים לקראת עסקאות מיזוג. השלישי, בנושא המועד האחרון להעברת דיווח שנתי לרשות התחרות לפי חוק המזון<sup>5</sup>. הרביעי, הבהרה כי הנורמות מכוח חוק התחרות עומדות בעינן.

<sup>1</sup> הממונה על התחרות הוא עובד המדינה שהתמנה על ידי הממשלה לפי סעיף 41 לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988. (להלן: "חוק התחרות הכלכלית").

<sup>2</sup> הבהרות מאת הממונה על התחרות על רקע ההתמודדות עם נגיף הקורונה בישראל, רשות התחרות (17.03.2020). נמצא בקישור הבא:

[https://www.gov.il/BlobFolder/policy/coronaclarific/he/publications\\_%D7%94%D7%91%D7%94%D7%A8%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%9E%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%94%20%D7%A2%D7%9C%20%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%A8%D7%95%D7%AA%20-%D7%94%D7%AA%D7%A4%D7%A9%D7%98%D7%95%D7%AA%20%D7%A0%D7%92%D7%99%D7%A3%20%D7%94%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%94%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/coronaclarific/he/publications_%D7%94%D7%91%D7%94%D7%A8%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%9E%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%94%20%D7%A2%D7%9C%20%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%A8%D7%95%D7%AA%20-%D7%94%D7%AA%D7%A4%D7%A9%D7%98%D7%95%D7%AA%20%D7%A0%D7%92%D7%99%D7%A3%20%D7%94%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%94%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf)

<sup>3</sup> ראה פרק ג' ופרק ג'3 לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), תשס"ח-2007.

<sup>4</sup> ראה סימן ה לפרק ז לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995.

<sup>5</sup> חוק קידום התחרות בענף המזון, תשע"ד-2014.