



## הועדה לפטורים ולמיזוגים

### פרוטוקול

**מועד הדיון: 18 במרץ 2015 בשעה 10:30**

**מקום הדיון: משרדי רשות ההגבלים העסקיים, רח' עם ועולמו 4 ירושלים**

### **משתתפים:**

עו"ד מודי זנדברג - חבר, נציג ציבור, יו"ר הועדה  
מר יצחק לקס - חבר, נציג ציבור  
פרופ' דיויד גילה - הממונה על הגבלים עסקיים  
עו"ד יאירה פרנקל, ס' יועמ"ש  
גב' טל פניני, ס' כלכלן ראשי  
עו"ד שני רפפורט, ראש צוות, מחלקה משפטית  
עו"ד פול מורקוס, מחלקה משפטית  
עו"ד דרור ארם, רשם  
עו"ד נועה צבי, עוזרת לממונה

### **על סדר היום**

התייעצות הממונה עם הועדה בעניין הטלת עיצום כספי על עמותת ח.י.ב.ה – חינוך ילדים בגיל הרך ועל עמותת איחוד גני הילדים הפרטיים.

### **מסמכים שהוצגו בפני חברי הועדה:**

טיוטות החלטה להטיל עיצום כספי על עמותת ח.י.ב.ה – חינוך ילדים בגיל הרך ("חיבה") ועל עמותת איחוד גני הילדים הפרטיים ("איחוד");  
מכתבי כוונה להטיל עיצום כספי על חיבה ואיחוד;  
טיוטות בכתב שהוגשו על ידי חיבה ואיחוד;  
תרשומות מדיוני השלמת טיעוני חיבה ואיחוד בעל פה;  
לוחות החופשות וההסכמים כפי שהופצו על ידי חיבה בשנים 2010-2014;  
לוחות החופשות כפי שהופצו על ידי האיחוד בשנים 2011-2014;  
החלטות הפטור בעניין חיבה מ-2010 והחלטת הפטור בעניין האיחוד מ-2009;  
לוח החופשות וההסכם כפי שהוצגו לרשות ב-2009.

שני רפפורט: העברנו אליכם טיוטות החלטות בדבר הטלת עיצומים כספיים על 2 ארגונים של גני ילדים שאינם בפיקוח משרד הכלכלה, שכל אחד מהם מאגד כמה מאות גני ילדים. ככלל, איגודים על בסיס מקצועי מעוררים חששות תחרותיים, בעיקר של יצירת תיאום בין חבריהם. במהלך 2009 התקבלו ברשות תלונות לפיהן 2 ארגוני גני ילדים - חיבה ואיחוד גני ילדים - יוצרים תיאום בין חבריהם בנושאים שונים תוך פגיעה בתחרות. מבדיקה שערכנו התברר כי ארגונים אלו הפיצו לחבריהם לוח חופשות והסכם התקשרות כאשר לוח החופשות ממליץ באילו ימים כדאי לגנים לקחת חופש. זה אמנם מסונכרן עם חגי ישראל אך מאחר ומדובר בגנים שאינם תחת פיקוח ממשלתי הם רשאים לבחור בימי חופשה כרצונם, זו דוגמה קלאסית ליצירת תיאום בין מתחרים. בנוסף נחשפנו להסכם התקשרות שהופץ לחברים בארגון שקבע תניות מסחריות שונות המתייחסות לאופן התשלום, מה קורה אם ילד לא מגיע לגן או יוצא מהגן, וכיו"ב. ב-2009 בעקבות מכתב שהוציאה הרשות, ומגעים שנוהלו בעקבותיו הגישו 2 הארגונים בקשות פטור והותר להם להפיץ לוח חופשות הממליץ על ימי חופש מסוימים במועדי ישראל. לפי שנה בערך הגיעו תלונות דומות אודות ארגונים אלו. לאחר שפנינו אליהם גילינו שלוח החופשות שהפיצו ב-4 השנים האחרונות כלל ימי חופש נוספים על הימים שהוצגו בפנינו ואחד הארגונים אף הפיץ הסכם התקשרות השונה מזה שנחשפנו אליו

בזמנו בכך שהוא מכתוב תנאים מסוימים בנושאים תחרותיים שהזכרתי קודם. מדובר כאן בהפרה חוזרת, ואנחנו כן רואים פגיעה פוטנציאלית בתחרות, בין היתר, מאחר וכמות ימי החופש שכל גן בוחר לקחת היא נושא לתחרות בין הגנים.

מודי זנדברג: היא באמת נושא לתחרות?

שני רפפורט: אנחנו סבורים שכן, מאחר וההורים בוחרים גן בהסתמך בין היתר על מספר ימי הפעילות המוצע להם ע"י הגן. אנו מבקשים להטיל עיצומים על ארגונים אלו בגין הפצת לוח החופשות החורג והשינוי בהסכם ההתקשרות.

יצחק לקס: מה היקף החריגה בימי חופשה לעומת מה שאושר ע"י הרשות?

שני רפפורט: כפי שפורט בהחלטה המדובר בשני ימי חופש נוספים. לדעתנו לכל יום חופש יש משמעות צרכנית, והחומרה נובעת גם מכך שבדיוק בנושא זה נוהלו מגעים קודמים בין הצדדים והם החליטו לסטות ממה שהוצג על ידם לרשות ואושר להם בזמנו.

מודי זנדברג: האם הגעתם להסכמה מפורשת עם הארגונים לעניין ימי החופשה שהם רשאים להמליץ עליהם?

שני רפפורט: ב-2009 הותר להם להפיץ מסמך המציג את מועדי ישראל ולאחר מכן הם הגישו בקשות פטור כדי לאפשר להם להמליץ על ימי חופשה מסוימים במועדים הנ"ל וניתן להם פטור לעניין זה. מה שראינו עכשיו זו תוספת על אותם ימי חופשה שהותרו במפורש שהארגונים ביצעו חד צדדית ללא דיאלוג עם הרשות. יצחק לקס: מה הפרוצדורה במקרה של גילוי הפרה כזו, האם אתם נוהגים ליידע את המפרים לפני מתן החלטה ולאפשר להם לתקן את ההפרה?

שני רפפורט: עקרונית כן. כאן זה מקרה קצת שונה כי היו מגעים איתם בעבר באותן סוגיות.

מודי זנדברג: לחדד את שאלתו של איציק – האם חומרת הענישה של הרשות נובעת מעצם ההפרה או מהנזק שנגרם על ידה.

שני רפפורט: אנחנו יודעים להעריך את הפגיעה הפוטנציאלית בתחרות, אך לא ניתן לכמת את הנזק הממשי. הרשות נמצאת בשלב התחלתי של שימוש בכלי העיצומים כספיים ובין היתר, מעוניינת לאותת לשחקנים בשוק כי אם עשו משהו לא בסדר הם מסתכנים בסנקציות. הסנקציה הכספית כאן אינה המקסימאלית האפשרית שכן החוק מאפשר לחייב את הארגונים בסכומים גבוהים יותר. לעניין השימוע, החוק מחייב אותנו להוציא מכתב מקדים טרם הטלת עיצום כספי לצדדים ולאפשר להם לטעון בשימוע נגד החיוב.

מודי זנדברג: מתי החלה ההפרה מצד הארגונים?

שני רפפורט: לפי בדיקתנו הארגונים הפיצו מייד לאחר קבלת הפטור לוח חופשות חורג עבור שנת הלימודים העוקבת.

מודי זנדברג: כלומר לפי תיאורכם הארגונים לא כיבדו את ההוראות שקיבלו אלא ביצעו הפרה מהמועד הראשון האפשרי.

שני רפפורט: נכון.

יצחק לקס: מתי גיליתם את ההפרה, האם פניתם לארגונים מידית לאחר הגילוי ומה היתה תגובתם?

שני רפפורט: גילינו את ההפרה במהלך 2014 בעקבות תלונות שקיבלנו. פנינו לארגונים כמקובל במקרים כאלו כדי לברר האם יש ממש בתלונות וקיבלנו מסמכים שונים ובהם לוח החופשות החורג. מאחר ובמקרה זה לא היה ספק לקיומה של הפרה, הטיפול עבר למסלול של עיצום כספי. החוק מכתוב הליך שימוע שיש לנקוט בו, המתחיל בהוצאת מכתב המתאר את העובדות ומיידע על הכוונה להטיל עיצום כספי. הארגונים ניצלו את זכותם להשיב בכתב להודעה ששלחנו אליהם וכן קיבלו לבקשתם שימוע בעל פה. טענותיהם התמקדו בעיקר בפגיעה בפעילות החינוכית שתגרום מהחיוב הכספי.

מודי זנדברג: כמה זה יוצא לכל ילד, הרי החיוב מוטל בסופו של דבר על ההורים.

שני רפפורט: בארגון הקטן מביניהם חברים למעלה מ-200 גנים וסכום העיצום הוא 20,000 ש"ח.

מודי זנדברג: יוצא 100 ש"ח לגן.

שני רפפורט: הארגונים גובים דמי חברות ברמה של 100 שקל לחודש לגן. לא טענו בפנינו שהעיצום יביא לסגירת פעילות הארגונים או חוסר יכולת למלא את תפקידם. מטבע הדברים זה עלול לבוא על חשבון דברים אחרים.

דיויד גילה: אם הארגונים ינסו להטיל את החיוב על הגנים, הגנים יכולים לעבור לארגון אחר, יש תחרות בין הארגונים.

יצחק לקס: איזה אפקט אתם מעריכים יהיה לעיצומים באספקט הרחב?

דיויד גילה: אפקט הרתעתי כלפי מי שפוגע בצרכנים. במקרה הזה ההורים שצריכים לשלם על הגן היו אמורים ליהנות מתחרות בין הגנים אך לא נהנו בפועל מתחרות מלאה. בפעם הראשונה הסתפקנו באזהרה בלי סנקציה, בפעם השנייה עשו בדיוק אותה הפרה מיד לאחר הסיכום איתם, אז יש כאן אינטרס ברור להתרעה.

מודי זנדברג: מה מידת הפרסום שמקבלת החלטה כזו וההרתעה שהיא יוצרת?

טל פניני: הגופים הרלבנטיים יודעים על החלטות כאלו, כך היה לדוגמא כאשר הוסכם על תשלום עקב אי מענה לדרישת נתונים של הרשות והשוק הפנים שאי מענה יגרור סנקציה. גם הקהילה המשפטית שמייצעת לשחקנים עוקבת אחר ההחלטות האלו ותדע להזהיר את הלקוחות מביצוע הפרות דומות.

דיויד גילה: אנחנו מצפים שהאפקט של העיצום יחרוט את הזיכרון הארגוני של הארגונים המפרים וירתיע אותם מלבצע הפרות כאלו בעתיד.

מודי זנדברג: ולגבי גופים אחרים, לא רק ארגוני גנים?

דיויד גילה: יש עוד תיקים הרבה יותר חמורים נגד איגודים מקצועיים. יש הרשעה של איגוד השמאים שבו יו"ר האיגוד קיבל עבודות שירות, יש תיק שמתנהל נגד איגוד הקבלנים על הפרה נוספת, נגד איגוד הוטרינרים הוגש כתב אישום על מקרים חמורים בהרבה. הסקנציה כאן קלה מאוד ביחס למקרים אלו, אבל ארגונים מהסוג הנדון היא אמורה להתרעה.

מודי זנדברג: מבחינת האפקט הציבורי שרוצים לקבל מהחלטות מסוג זה, אם יוצאות מספר החלטות במרוכז או במרווח זמן קטן ביניהן זה יעיל יותר מהוצאת החלטה בודדת כל כמה חודשים. לכן אני מציע לתכנן את העבודה, עד כמה שזה בשליטת הרשות. אני רוצה ליצור אפקט תקשורתי, כדי ליצור אפקט חינוכי לציבור, הליך מסונכרן כך שכמה תיקים יתפרסמו יחד וכך התקשורת תפרסם את ההחלטות ותיווצר הרתעה. תנסו לחשוב לסדר את לוח הזמנים כך.

יצחק לקס: בעיה נוספת שעולה מהשימוע היא שמדובר כאן בארגונים יחסית קטנים כמו הרבה ארגונים אחרים שאין להם ייעוץ משפטי. הם טענו בשימוע שלא היה להם מושג שמשו לא בסדר במה שהם עושים. השאלה האם הרשות עושה די מבחינת הסברה, במיוחד לארגונים כאלה, כדי שיכירו וידעו את המצב המשפטי. בתפקידי כחבר בוועדת העיזבונות של המדינה אני נחשף להרבה עמותות קטנות שאין להן ליווי משפטי ואין להן מושג בתחום המשפטי, בוודאי לא בנושא ההגבלים העסקיים.

שני רפפורט: במקרה הספציפי הזה קשה לקבל טענה לאי ידיעה או אי הבנה כי הרשות ניהלה איתם מגעים לפני כ-5 שנים בדיוק על אותם נושאים.

מודי זנדברג: ההצעה של יצחק ראויה לגבי מפרים חדשים אבל כאן אין לנו התרשמות שההפרה נבעה מבורות וחוסר ידע. הרי בתחילת 2010 הנחו את הארגונים איך לפעול ובכל זאת בהזדמנות הראשונה,

בספטמבר, חצי שנה לאחר מכן, הוציאו נייר הסותר את מה שאמרו להם בלי לשאול את הרשות האם רשאים לעשות כן.

יצחק לקס: מסכים שיש להבחין לעניין זה בין גופים המפרים לראשונה ובין גופים שביצעו הפרה חוזרת למרות שקיבלו אזהרה בעבר.

דיויד גילה: בהתייחס לשאלתו של יצחק, ערכנו סדרת הרצאות ללהב שהיא ארגון גג של איגודי עצמאים ובהחלט נשקול לערוך הרצאות דומות בעתיד. בנוסף פרסמנו גילוי דעת אודות פעילות של איגוד עסקי שקיבל תהודה עקב ביקורת של התאחדות התעשיינים.

יאירה פרנקל: יש זמנים קבועים בחוק שאנו מחויבים להם. מודי זנדברג: אתם תחליטו איך וכיצד לפרסם, אבל כדאי להוסיף בכל פרסום, בביטאון, בבולטין או באינטרנט, כי יש אפשרות להתייעץ או כדאי לשאול.

יצחק לקס: מסכים שבנוסף לעיצום תעדכנו גם איך צריך לפעול נכון, לעבוד בשיטת המקל והגזר. שני רפפורט: אני מבקשת להשלים בעניין הליך העיצום. כאמור היו 2 הפרות. הפרה אחת שבוצעה ע"י 2 הארגונים הינה הפצת לוח חופשות הסוטה ממה שאושר, הפרה נוספת ואולי חמורה יותר שבוצעה ע"י ארגון חיבה בלבד הינה הכנסת שינויים בהסכם ההתקשרות בנושאים של אופן התשלום וכו'. לאחר שמיעת טענות הארגונים החלטנו להפחית מסכום העיצום הראשוני שנשקל סך של 2,000 שקל. ההפחתה נבעה מטענות הצדדים כי העיצום יפגע בפעילותם החינוכית וכן מכך שאחד הימים בלוח החופשות למעשה הוזז מתאריך שאושר לתאריך אחר. לכן אנו מציעים להטיל על ארגון חיבה עיצום כספי של 20,000 ש"ח בהתחשב במחזור הכספי שהינו 275,000 ש"ח. על הארגון השני איחוד גני הילדים אנו מציעים להטיל עיצום כספי של 13,000 ש"ח, אמנם מחזור הכספי גבוה יותר אך ההפרה שלו התייחסה רק ללוח החופשות. מודי זנדברג: האם יש דרך לכמת את הנזק שנגרם להורים או את הרווח שהפיקו הארגונים כתוצאה ממה שעשו?

שני רפפורט: כמעט בלתי אפשרי לאמוד את הנזק הישיר שנגרם מהפרה כזו כאשר מתבצע תיאום בין מאות עוסקים בשוק. הבעיה התחרותית היא האפשרות להפחית באופן מתואם את ימי השירות המוצעים להורים או לתאם תנאים מסחריים ואת זה מאוד קשה לכמת.

מודי זנדברג: האם אי אפשר להעריך כמה שווה יום גן נוסף להורים?

שני רפפורט: לא ניתן לדעת מה היה מצב השוק לולא ההפרה. גם במישור הסכם ההתקשרות שבאמצעותו מתאמים התנהלות מסחרית אין אפשרות לדעת.

מודי זנדברג: אבל אם יודעים שעקב התיאום נמנעו מההורים 2 ימי גן ועקב כך ההורים שילמו לבייביסיטר, אז יש לנו מספר ואם כופלים אותו במספר הילדים בגנים המאוגדים בארגון יודעים מה הגנים הרוויחו עקב הפעילות שלא היתה כדין, זה גובה ההישג הפלילי שלהם.

טל פניני: זה הנזק המקסימאלי, כלומר אם באמת כל הגנים ויתרו על ימים אלו וכל ההורים הפסידו, אבל בפועל הוא יכול להיות קטן יותר.

יצחק לקס: לשאלתו של מודי, בהליך כאן אתה לא בא בטענה כלפי הגן, אלא כלפי הארגון שמאגד אותם. דיויד גילה: זה מתאים לתביעת נזיקין. אנחנו ברשות לא מתיימרים להתעסק עם נזק. כאשר הרשות מפרסמת קביעה על הפרה היא עוזרת אולי לתובע ייצוגי אבל אנחנו לא אומרים לו מה הנזק, הנטל על התובע בעניין זה.

מודי זנדברג: לפי מה ששמעתי קודם הפרמטרים לעיצום הם שניים, הראשון הוא גודל המחזור השנתי. העיצום הכספי שמוטל כאן הוא 8% מהמחזור של הארגון. לפי זה, בתיק העיצום של תנובה טירת צבי, ששם המחזור של תנובה הוא גבוה בהרבה, היינו צריכים להטיל עליה עיצום של עשרות מיליונים. בסוף כל מה

שעושים כאן הוא להתחבר למארג של כללים. הכללים של סוג התגובה ידועים - מתי מטילים עיצום, מתי נלך לבית הדין. אבל בתוך המשבצת של העיצום הכספי אנחנו צריכים להסתכל, במיוחד בהתחלה, גם לרוחב, להבין מה גובה העיצום, מה האפקט שלו על הגוף שמקבל אותו.

דיויד גילה: זה נוגע גם לסוג ההפרה. בתיק של תנובה טירת צבי יש מחזור יותר גבוה אבל זו הייתה הפרה יותר טכנית. כאן זה יותר בהארד קור של הגבלים עסקיים, יש כאן גוף שמאגד חברים שממליץ להם על הפרמטרים שהם אמורים להתחרות עליהם כלומר זה יותר בוטה מבחינת סוג ההפרה. אם תנובה וטירת צבי היו מבצעות משהו כזה, הגבול שונה.

מודי זנדברג: אני לא טוען שהיחסיות מהמחזור היא הפרמטר המרכזי.

שני רפפורט: היחסיות למחזור כן נבחנת, במקרה הזה העיצום נמוך מ-8% מהמחזור, אבל אכן מדובר באחד הפרמטרים המרכזיים. בנוסף, במקרה זה קשה לחשב את הנזק הספציפי הנובע מסוג ההפרה הזו.

יאירה פרנקל: לחשב את הנזק בדיוק זה קשה מאוד ומעורר טענות רבות. המומחיות שלנו היא למדוד השפעה תחרותית, לקבוע אם יש נזק תחרותי או לא.

מודי זנדברג: אבל בסופו של דבר לוקחים כסף שאנשים היו אמורים להרוויח, צריך להיות הגיון בדברים. אם נפגעה תחרות, אבל בתכלס היא על 20 אגורות, אז לא בטוח שהסיפור בכלל מעניין.

יאירה פרנקל: יכול להיות שנראה בכך נזק תחרותי לא משמעותי.

מודי זנדברג: אז אולי במקרים כאלו לא צריכים לקחת 7% מהמחזור כשיקול. את יודעת מה זה לקחת 7% מהמשכורת שלך על משהו שהוא לא היה אפקטיבי באמת? זה כמו שבן אדם עומד חצי דקה באין עצירה.

דיויד גילה: זה תלוי בסוג ההפרה. אם אתה נוהג בהשפעת אלכוהול אז יש פוטנציאל נזק גדול גם אם לא התממש בפועל. יש כאן רזולוציה של סוג ההפרה שזה העיקר. הפוטנציאל לנזק בסוג ההפרה כאן הוא בעל משקל סגולי גדול. סכום העיצום נמוך, אי אפשר להתכחש לכך. האחוז מהמחזור יכול להטעות, כי תקרת העיצום שקובע החוק במקרה זה היא מיליון ש"ח, אתה צריך לבחון ביחס לתקרה.

יצחק לקס: יש גישה של כללים ויש גישה של החלטה לפי כל מקרה לגופו. אני לא יודע אם הרשות קבעה או מתכוונת לקבוע כללים נוקשים והאם זה בכלל נכון, אולי צריך למצוא דרך שמשלבת.

מודי זנדברג: בסופו של יום אתה רוצה שאנשים יקראו ויבינו מה קרה וגם מה קרה למי שלא עשה מה שצריך ולכן צריך להגדיר כללים. בסוף ההחלטות יגיעו גם לבית המשפט לערעורים. אם הוא מסתכל על 5 החלטות קודמות, הוא יחפש להבין איך המדיניות מתנהלת.

דיויד גילה: אם בית הדין יסתכל על התיק של תנובה טירת צבי, הוא יבין ששם זה עניין טכני, וכאן זה משהו על גבול הפלילי. יש תיקים כאלו שהולכים לכתב אישום.

יצחק לקס: האם יש לכם מדרג שיקולים?

שני רפפורט: החוק מפרט את השיקולים לעניין גובה העיצומים. גובה המחזור הוא אחד מהם, בנוסף פוטנציאל הנזק, קיומן של הפרות קודמות, פעולות שהמפר נקט לתיקון הנזק, האם דיווח מיוזמתו על ההפרה ועוד.

יצחק לקס: השאלה האם הדברים האלו באים לידי ביטוי בהחלטה, האם מי שקורא 15 או 20 החלטות, החברה שקוראת את ההחלטות, מצליח לבנות מדרג שמאפשר להבין את המדיניות של הרשות.

מודי זנדברג: וגם כדי שזה שיבוא לפה במקרה ה-25 יוכל לתקוף בטענת סבירות או אי סבירות על סמך המקרים הקודמים.

דיויד גילה: בינתיים יש לנו מדגם של שניים, יש לנו הפרה "טכנית" והפרה שהיא הארד קור, בהמשך יהיו מקרים נוספים ותוכלו לראות פסיפס של מדיניות.

יצחק לקס: אז יכול להיות שבמקרים הבאים צריך להצביע לנו מה הביא אותנו לקבל את ההחלטה כחלק מהמדיניות שלנו.

שני רפפורט: בהשוואה למקרים קודמים.

מודי זנדברג: אז פה אומרים לך שהמקרה הוא על גבול הפלילי ויצאו אנשים במזל. מה לגבי המקרה השני, שבו העיצום הינו ע"ס 13,000.

שני רפפורט: מתוך מחזור של מעל 680,000 ש"ח. ההבדל המהותי הוא שהארגון עם המחזור הגבוה יותר לא הפיץ הסכם התקשרות מומלץ לחברים שלו אלא רק לוח חופשות. מעבר לזה המקרים יחסית דומים. מודי זנדברג: אז למה 13 ולא 10?

שני רפפורט: התחלנו מראש בסכום נמוך יותר כי ההפרה מצומצמת יותר. התחלנו מסכומים של 15 אלף ו-22 אלף והפחתנו בשני המקרים 2,000 ש"ח לכל אחד מהמפרים מנימוקים דומים של טענתם לפגיעה בפעילות החינוכית, ארגונים ללא כוונת רווח וויתור שלנו על יום חופש שלכאורה זו. ההחלטה זהה בשניהם כי הנימוקים זהים. נקודת המוצא הייתה שונה מאחר וכאן ההפרה פחות חמורה.

יאירה פרנקל: אני מבקשת לחזור לגבי המדיניות, לעניין השיקולים, דיברנו על כך ארוכות עם משרד המשפטים בעניין נוסח החוק וגם בכנסת זה כל הזמן עלה. יש מתח בין משהו שהוא יותר גמיש ומאפשר שיקולים ובין תקנות שגם מצויות בחוקים אחרים שאומרות שבמקרה כזה וכזה תפחיתו X אחוזים, משהו מאוד טכני. הניסיון של השוק מחוקים אחרים שקשה לעבוד עם תקנות טכניות כי כל מקרה הוא שונה. התחושה שלנו בהגבלים היא קל וחומר. אתם יכולים לראות בשלוש ההפרות עד עכשיו שכל הפרה יש לה נסיבות כל כך אחרות. חשבנו שזה לא נכון לעבוד בשיטות טכניות כאלו, אלא באמת לתת מקום לשיקול דעת רחב יותר, עם שיקולים מנחים. אנחנו כל הזמן בודקים את עצמנו מול החלטות קודמות, ויש עוד החלטות בקנה. אנחנו כל הזמן מסתכלים אחורה וקדימה וכן מנסים לעבוד לפי השיקולים האלה. אני מקווה שבהחלטה העשירית תוכלו לראות איזה שהוא דפוס.

מודי זנדברג: אני מבקש לחדד בנושא הזה. הבנתי שבשני המקרים יש נושא משותף שהוא יחסית שולי וזה תוספת של 2 ימי חופש ויש את הנושא המרכזי שהוא הכנת טיוטא לסוג של הגבל עסקי ע"י גוף אחד שגרם לכך בפועל ריככו את התחרות ע"י מסמך משפטי שכולם השתמשו בו או עלולים היו להשתמש בו. שני רפפורט: שני המקרים הם הפרות, גם הפצת לוח החופשות וגם הפצת הסכם ההתקשרות. מודי זנדברג: כן, בסדר, בצד הטכני.

דיויד גילה: ההבדל היחיד ביניהם שמקרה אחד מתייחס לכמות והשני למחיר. אם 2 מתחרים מסכימים ביניהם בוא נפחית כמות, פחות ימי עבודה, זה פחות חמור.

מודי זנדברג: אז אשאל אחרת. מבחינת הנזק הכלכלי, לגבי כמות הנזק להורים על יומיים בהשוואה לכמות הנזק בתיאום שההפרה השניה הציעה, לפי הטיוטא שלהם. זה יוצא כאילו, אולי זה נכון, שהיומיים זה יותר חמור בעיניכם מהתיאום האחר, כי זה שווה 13 והשני 20.

שני רפפורט: אבל המחזור שלהם יותר גדול, הוא פי שניים, זו בדיוק נקודת המוצא עליה דיברנו קודם. אמרנו שצריך לקבוע את העיצום באופן יחסי, לכן נקודת המוצא שלו היא גבוהה יותר בקביעת סכום העיצום. אם היית הולך לפי יחס המחזור שלו אז לפי 10% זה יוצא 60 אלף.

דיויד גילה: כן לקחנו בחשבון שבמקרה של איחוד, הההפרה פחות חמורה, זה מתבטא באחוז מהמחזור.

מודי זנדברג: אז בעצם לא הלכתם על מספר מוחלט, אלא על אחוז מהמחזור.

שני רפפורט: המחזור הוא שיקול, ויש שיקולים נוספים כמו הפרות קודמות ועוד.

מודי זנדברג: אמרתם בעצם אני מטיל יותר על חיבה באופן יחסי וגם מוחלט בגלל שאלו 2 הפרות והפורפוציה בין 13 ל-20 מטעה.

שני רפפורט: כי המחזור של האחד כפול משל השני.

יצחק לקס: בפועל גם הגנים של הארגון השני הפחית את אותם 2 הימים לפי לוח החופשות למרות שלא שלחו הסכם?

שני רפפורט: הארגונים ממליצים, ההמלצה שלהם כמוה כהסדר כובל לפי החוק. לא בדקנו בפועל מה הגנים עשו. יש להם חופש לבחור.

יצחק לקס: כלומר אתם לא יודעים האם במבחן התוצאה הגנים של 2 הארגונים הפחיתו ימי עבודה בפועל וגרמו נזק להורים.

שני רפפורט: בפעילות של ארגונים עסקיים זה בדיוק החשש. יש פה 200 גנים, אף אחד לא יודע מה השני עושה. אם יוצאת המלצה מטעם הארגון שאמרה ביום הזה תקחו חופש. הרבה יותר קל להם להניח שהגן השני יעשה אותו דבר, הרבה יותר קשה לגנות להחליט לפעול באופן שונה כשהיא חושבת שהגנת בגן השני תעשה אותו דבר. זו בדיוק הבעייתיות בפעילות הזו.

מודי זנדברג: אם הם ממליצים על ימי חופשה של משרד החינוך זה בסדר?

שני רפפורט: בפורט שניתן בזמנו אחד הנימוקים היה שמדובר בימי חופש מוכרים ע"י משרד הכלכלה אבל זה לא חל על הגנים האלו כי הם פרטיים.

מודי זנדברג: אבל אם זה היה זהה למה שקיים בבית ספר?

שני רפפורט: זה אותו דבר, בשני המקרים התוצאה היא בעייתית בעינינו.

מודי זנדברג: אבל זה לא הגיוני, כי בסופו של דבר מגיע לאנשים חופש.

שני רפפורט: נכון, מותר להכיר בשיקולים האלו כשנותנים פטור, וזה באמת היה אחד השיקולים במתן הפטור, שמשרד הכלכלה ממילא מכתוב את ימי החופש האלה לבתי הספר.

מודי זנדברג: אז מאחר ואנחנו מכירים בבעייתיות של הנושא, יש לנו 2 עמותות, ארגונים דומים שעשו אותה טעות, בכוונה או לא בכוונה. האם לא נכון א - לבדוק עוד ארגונים כאלו ו-ב לפרסם סוג של כלל מנחה שאומר מה בכל מקרה נראה לגיטימי. למשל הצמדה לבתי הספר שזה מקובל.

טל פניני: למה לתעל אותם להצמדה כזו?

מודי זנדברג: כי בהמשך למה שאיציק אמר, יש כאן הרבה ארגונים שלא ממש מבינים ויודעים ובשבילם גם לחסוך את ה-3000 ש"ח של העורך דין זה משהו כי צריך לקחת חוות דעת מיוחדת, וגם עבור ההורים. אם אומרים זה הדבר הסביר, המינימום שבמינימום, מבחינתנו זה כמו פטור סוג, נתתי לכם פטור עכשיו לא צריך את כל המכתבים שאתם שולחים אם כל מה שכתוב במכתב זה חופשות בבתי הספר לפי משרד הכלכלה. התוצאה של הדבר הזה זה אחד, מוריד מאיתנו צורך לבדוק, שניים, מגביר את המודעות של ההורים כי אומרים להם שיש יום חופש אחר בהמלצה, ושלוש, נותן אחר כך את הלגיטימציה למצות את הדין עם מי שלא עושה את זה.

טל פניני: אבל אתה אומר השוק הזה קטן נורא, בוא נקבע להם כללים איך לפעול, אנחנו נקבע להם אלו ימי חופש, נעשה את התיאום עבורם, אבל אנחנו רוצים את התחרות ביניהם.

מודי זנדברג: את שמה מילים בפי.

דיויד גילה: התחרות יכולה להביא לתוצאה טובה יותר כי אלו גנים פרטיים.

מודי זנדברג: אבל אף אחד לא מצפה שיעבדו ביום כיפור. אז אם ההמלצה היתה שהחופש ביום כיפור כולנו היינו אומרים בסדר ובהנהגה נגמר. אז יש X שהוא מינימום וחושבים שזה לגיטימי גם אם כולם יתאמו, כמו חגי ישראל.

טל פניני: אבל למה שיתאמו אותו?

מודי זנדברג: אני מתקן, אסור לומר תיאום, הכוונה שכולם יפעלו לפי הדבר הזה ועבורנו זה בסדר, אז יכול להיות שפתרתי לעמותה את ההתלבטות ויעשו קאט אנד פייסט. דיויד גילה: נורא קשה לנו כרשות לקבוע מה סביר, למשל בתחנות הדלק יש מחיר מקסימום שקבע שר האנרגיה, הוא קבע שזה סביר. נניח שיש תחנות דלק שלא כפופות לזה, יכול להיות שהתחרות ביניהן תוביל למשהו עוד יותר טוב.

מודי זנדברג: אתה לא מחייב אותו, זה רק לתת פטור. אתם יודעים שזה לא המקרה, מדובר בחגי ישראל. יאירה פרנקל: חגי ישראל זה רק כמה ימי חופש, אף אחד לא יעבוד בערב פסח. הבעיה שהחופשות של משרד הכלכלה מצומצמות יותר מהחופשות של משרד החינוך, הן לא זהות, אז אין סיבה שאנחנו נכריע בסוגיה הזו.

יצחק לקס: משרד הכלכלה מפרסם את ימי החופש שלו?

יאירה פרנקל: כן, לגבי הגנים שלו כמו נעמת. לגבי הגנים הפרטיים אין שום הסדרה בימי חופש וזה חלק מהבעיה שעלתה בטיפול ולכן הגנים ניסו להסדיר בעצמם. אנחנו לא יודעים מה נכון במקרה הזה ואולי היה ראוי שמשרד הכלכלה יקח את זה תחת אחריותו. שאנחנו נתחיל להסדיר את זה נראה לנו לא במקום, ביחוד כשמדובר בשוק קטן.

מודי זנדברג: אני לא רוצה שתסדירו, זו לא המילה הנכונה. אני רוצה שאותם הדברים שאם היו באים לפה היו עוברים.

טל פניני: בשביל זה הם לא צריכים אותו, גם בלעדיו לא יעבדו ביום כיפור.

מודי זנדברג: מבחינה פורמלית, אם היו מוציאים מכתב שאומר שהם קוראים לכל הגנים.

טל פניני: אסור להם לעשות את זה.

דיויד גילה: אנחנו לא מוסמכים לעשות את זה, לקבוע מה סביר מבחינה לא תחרותית, אנחנו מוסמכים לעשות פטור סוג שאומר שזה לא פוגע בתחרות אבל אם גנים פרטיים מסכימים על חופש בימי חול המועד פסח אי אפשר לטעון שזה לא פוגע בתחרות. אני לא משרד ממשלתי או פוליטיקאי שמאזן בין השיקולים השונים, יכול להיות למשל שמשרד החינוך קבע את החופשות עקב לחצים של ארגון המורים.

מודי זנדברג: אז אל תציע להם את חול המועד פסח.

שני רפפורט: ברגע שנוציא הוראה כזו למשל לגנים, יבואו ארגונים אחרים ויגידו גם אנחנו רוצים לא לעבוד בימים מסוימים.

מודי זנדברג: ברגע שנדרשת לזה אני רואה את זה אחרת. שמו לך דברים על השולחן, אמרת יש דברים שהייתי מכירה בהם ממילא, אלו המינימאליים.

יאירה פרנקל: אם אנחנו נראה הפרה של משהו שלא קיבל פטור אבל המליץ את מה שאפשרנו בעבר אנחנו לא נפעל נגדו אם זו השאלה. אנחנו נהיה עקביים.

מודי זנדברג: אני חושב שבתור הורה אם הייתי רואה גרסת מינימום, לאו דווקא חול המועד, רק הבייסיק, 20 ימי חופש בשנה במקום 30 שלוקחים היום, עבורי זה סוג של נתונים למשא ומתן מול הגן שלי, להגיד הממשלה ממליצה כך וכך, מה פתאום אתם לוקחים יותר. זה היה יכול להיות כלי למטרה שכולנו.



טל פניני : זה די אן איי של הגנת הצרכן, לא שלנו. אני יודעת להגיד מה רע, מה נחשב הסדר כובל, לא מה נחשב טוב, האם יום אחד בחנוכה, יומיים?

יצחק לקס : אני רוצה להבין. קבעתם שהבעיה רק ביומיים, כלומר מבחינתכם כל שאר הימים שצוינו בלוח החופשות אין איתם בעיה.

טל פניני : הם קיבלו על זה פטור .

מודי זנדברג : זו החלטה פומבית?

טל פניני : כן.

מודי זנדברג : מה זה אומר פומבית?

שני רפפורט : מפורסם באתר, במרשם.

יצחק לקס : זו בדיוק השאלה, האם שאר גני הילדים יודעים ששאר ימי החופש בלוח החופשות, פרט לאותם שני ימים חורגים, הם בסדר ואין איתם בעיה ואפשר לתאם אותם?

דיויד גילה : אם הם לא משתייכים לארגונים האלה הם אמורים לבוא ולבקש פטור, אם לא עשו כן ועשו מה שעשו, זו הפרה.

יצחק לקס : עדיין הם אמורים לבוא ולקבל אישור על אותם ימים מוסכמים?

דיויד גילה : כן, גם אם מדובר בפטור שקיבל ארגון אחד, אחרת צריך לעשות צו הרחבה.

יצחק לקס : אבל אם בהחלטה הזו אמרתם שיש לכם הבעיה רק עם יומיים, מכלל לאו אתה מסיק את ההן, אנחנו נותנים לגיטימציה לכל שאר הימים שהם בסדר.

דיויד גילה : זה הופך אותנו למין רגולטור של ענף.

יצחק לקס : אתם אומרים את זה בעל כורחכם ברגע שאתם מפרסמים את ההחלטה.

דיויד גילה : אי אפשר לתת צו הרחבה לכל דבר.

מודי זנדברג : אבל זו המשמעות של ההליך הסמי פלילי או מנהלי שאנחנו מנהלים עכשיו. זאת המשמעות של החלטות ראשוניות, אנחנו צריכים לחשוב על הכל כי אנחנו מתווים מדיניות לעתיד.

שני רפפורט : חרגנו מתחומי ההליך הספציפי כאן, הדיון עכשיו לא נוגע לעיצום אלא למדיניות רצויה. זה מותר אבל הייתי מבקשת שנסיים קודם לדבר ההליך שכאן.

דיויד גילה : אני מבין את התועלת בצו הרחבה כזה אבל זה מנוגד לאיך שרשות ההגבלים עובדת. פטור סוג הוא משהו שלא פוגע בתחרות. אם יש דברים שהם תחת סלף אססמנט כמו הסדר בין ספק ולקוח, אז אם נתנו פעם פטור להסדר בין ספק א' ולקוח א', עכשיו ספק ב' ולקוח ב' אומרים לעצמם זה נורא דומה לשלנו, בוא נעשה סלף אססמנט על סמך הפטור הפומבי ונזרום עם העסקה בלי לגשת לממונה, אבל כאן יש הארד קור וייליישן, יש איגוד מקצועי שמאגד מתחרים וממליץ להם מה לעשות בתחומים תחרותיים. זה נראה לי מדרון חלקלק לעשות מן צו הרחבה פה כי מקרה אחד יכול להיות שונה ממקרה אחר, היינו רוצים שכל מקרה כזה יבוא אלינו, כי זה כל כך בוטה שעדיף בפינצטה, כלומר שיבואו אלינו בצורה פרטנית, גם אם זה נורא דומה, ואז הליך הפטור יהיה מהיר.

שני רפפורט : לשאלתו של מודי, אתה רואה את זה כמשהו מצומצם כחגי ישראל, אבל כמו שאמרתי קודם יבואו עסקים אחרים ויגידו גם אצלנו ימי שבתון בחגי ישראל.

מודי זנדברג : זה לא אותו דבר, קבעת את זה לגבי גני ילדים.

שני רפפורט : אז יגידו, מה הבסיס לאבחנה, למה אתה מפלה בין גנים ובין מכולות למשל.

דיויד גילה : אולי בגנים לילדים מוגבלים נורא חשוב שיהיו פחות ימי חופש. יש כל כך הרבה אפשרויות שבהארד קור ויואליישן הייתי רוצה שיבואו אלינו.

יאירה פרנקל: אני חושבת שזה מאוד חשוב בשיקולי אכיפה, כלומר אם אנחנו רוצים שמישהו לא בא לפטור, אבל הדברים הותרו בפטור, זה המקום לשקול אותם, האם לא מביא לפגיעה תחרותית. זה מבנה החוק, צריך לשמור עליו.

יצחק לקס: מה קורה כשמגיע ארגון נוסף שקרא את ההחלטה ומבקש לפעול לפי ימי החופש שאתם הכרתם כלומר למעט 2 הימים החורגים והם באים בבקשת פטור, זה הליך מהיר?

שני רפפורט: החוק מקציב 90 יום לטיפול בבקשה, בפועל אפשרי גם פחות מכך.

מודי זנדברג: אתם מזמינים יותר עבודה, זה לא הגיוני. בעצם זה שפרסמת את ההחלטה הזו לכאורה יצרת אצל אנשים אם הם מחפשים להימנע מלהגיע לפה בדרך לא לגיטימית את התירוץ של קראתי והבנתי שזה ככה אז אני ככה. לדעתי אם כותבים בצורה מסודרת זה גם נותן את הפרסום וגם מגיע לאחרים, זה גם נותן אפילו לנו את אלמנט האכיפה, דרשת דבר מסוים וברור שהיתר לא, זה מוריד עבודה.

יצחק לקס: נניח שיש ארגון שקורא את ההחלטה ומפרסם לוח חופשות כפי שאישרתם, אבל הוא פנה אליכם, האם תפעלו כנגדו? האם יהיה אקט מצדכם?

דיויד גילה: זה שיקול לקולא, טכנית זה הפרה. יכול להיות שהיינו שולחים להם מכתב.

יאירה פרנקל: אם יש בעיה שחוזרת אנחנו מוציאים גילוי דעת ובגלל שאנחנו מבינים שזה חל על כל השוק אנחנו עושים בדיקה יותר מעמיקה.

מודי זנדברג: ממליץ בחום שהבדיקה תעשה לגבי המקרה הזה.

**החלטה:** הועדה ממליצה שהממונה יטיל עיצומים הכספיים בהתאם לטיטות ההחלטה שהובאו בפניה.