

ירושלים, כ"ג אייר תשפ"ה  
21 מאי 2025

לכבוד:

עו"ד מיכל ילובסקי שדה, עוזרת ראשית, לשכה משפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי  
משרד הרווחה והביטחון החברתי

בדוא"ל: [MichalYal@molsa.gov.il](mailto:MichalYal@molsa.gov.il)

שלום רב,

הנדון: פעילות מרכזי הכשרה והדרכה לחיות סיוע לאנשים עם מוגבלות וארגוני גג לחיות

### סיוע

1. אנו מתכבדים לפנות אליכם בעקבות פניה אשר התקבלה ברשות התחרות (להלן **הרשות**) הנוגעת לקשרי בעלות בין מרכזי הכשרה והדרכה לחיות סיוע לאנשים עם מוגבלות (להלן **מרכזי הכשרה**) לארגוני גג לחיות סיוע (להלן **ארגוני גג**) ולקשירה בין שירותים שונים הניתנים על ידי ארגוני הגג למרכזי ההכשרה.
2. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן **חוק שוויון זכויות**) מעגן את זכותם של אנשים עם מוגבלות המלווים בחיית סיוע, להיכנס עם חיית הסיוע שברשותם למקום ציבורי ולהשתמש בשירותים ציבוריים. סעיף 19 ו-10 לחוק קובע כי חיית סיוע הינה חיה מהסוג המפורט בתוספת השביעית לאותו החוק, אשר מרכז הכשרה והדרכה שהוכר בידי שר הרווחה והביטחון החברתי (להלן **שר הרווחה**) הנפיק לגביה תעודת חיית סיוע. עוד קובע הסעיף תנאים שונים להכרה במרכז הכשרה והדרכה, ביניהם הכרה של המרכז על ידי ארגון גג. גם ארגון גג חייב להיות מוכר בידי שר הרווחה ולעמוד בתנאים שונים שקובע אותו סעיף.
3. מן הפניה עולה חשש שאחד מארגוני הגג הפעילים בישראל, שהוא ארגון הגג הישראלי היחיד וכן, למיטב ידיעת הפונה, ארגון הגג היחיד המכיר במאמן חיית שירות הפועל באופן עצמאי (להלן **מאמן פרטי**)<sup>1</sup>, מתנה את החברות בו, הנדרשת לצורך הכרה במרכזי

<sup>1</sup> מאמן פרטי מוכר על ידי שר הרווחה כמרכז הכשרה והדרכה הכולל מאלף אחד.

ההכשרה, בדרישות לביצוע פעולות שונות דרכו, זאת חלף ביצוע הפעולות על ידי מרכז ההכשרה עצמו, ועל אף שפעולות אלו אינן נדרשות על פי חוק שוויון זכויות כמפורט לעיל. כך לדוגמא, הועבר לידיעת הפונה כי ארגון הגג מתנה את חברות מרכזי ההכשרה בו בקיום מבחני הכשרה לכשירות במרחב הציבורי אצלו וכן בהנפקת תעודת חיית סיוע לאדם עם מוגבלות באמצעותו. אף הועבר לידיעת הפונה כי על פעולות אלו גובה ארגון הגג סכומי כסף ממרכזי ההכשרה.

4. אף עולה מהפניה כי ארגון הגג האמור נמצא לכאורה בקשרי בעלות עם אחד ממרכז ההכשרה, עובדה אשר עשויה ליצור לו תמריץ לפגוע במרכזי ההכשרה מתחרים.

5. על פי התיאור בפניה, יתכן כי ארגון הגג מחזיק בכוח שוק משמעותי. עם זאת, מאחר שלא נערכה על ידנו בחינה מעמיקה על תחום ארגוני הגג או נסיבות אחרות עובדתיות בנוגע לשווקים שבנדון, ננסה לתת מענה כללי, אשר מבהיר את גדר הסוגיות המשפטיות הרלוונטיות והשלכות כלכליות אפשריות של פרקטיקות כפי שתוארו, ומבלי להכריע בשאלת יישומם למקרה הספציפי.

6. ככלל, אם גוף מסוים מחזיק בכוח שוק משמעותי – היינו היכולת לפעול ללא רסנים תחרותיים של ממש – אז הוא בגדר בעל מונופולין על סעיף 26 לחוק התחרות הכללית, התשמ"ח-1988 (להלן **חוק התחרות**) וחלות עליו החובות המיוחדות שחוק התחרות מחיל על בעלי מונופולין.<sup>2</sup> יודגש כי החובות החלות על בעל מונופולין תקפות בין אם אותו גורם הוכרז כבעל מונופולין ובין אם לאו.

7. סעיפים 29 ו-29א לחוק התחרות קובעים איסורים החלים על בעל מונופולין, לפיהם, בין היתר: "לא ינצל לרעה את מעמדו בשוק באופן העלול להפחית את התחרות בעסקים או לפגוע בציבור", "לרבות" "התניית ההתקשרות בדבר הנכס או השירות שבמונופולין בתנאים אשר מטבעם או בהתאם לתנאי מסחר מקובלים אינם נוגעים לנושא ההתקשרות".

8. ככלל, כאשר חברה הנמצאת במעלה שרשרת הערך מחזיקה בתשומה או שירות משמעותי או הכרחי עבור חברות במורד שרשרת הערך, וקיימת תחרות מוגבלת באספקת התשומה, עלול להיווצר בידה כוח שוק משמעותי. תשומה או שירות עשויים להיחשב

<sup>2</sup> להרחבה עיינו בגילוי דעת 2/19 בעניין [אופן בחינת כוח שוק משמעותי](#).

כמשמעותיים אם לדוגמא, לא ניתן לייצר או למכור בלעדיהם את המוצר או להעניק שירות ללקוחות.

9. כך, עשויה חברה במעלה שרשרת הערך להשתמש בתשומה המשמעותית לצורך קשירה של מוצרים או שירותים אחרים שהיא מספקת, אשר אינם הכרחיים עבור לקוחותיה, או שבאפשרות לקוחותיה לקבל את השירות האמור באופן אחר, באופן אשר יביא לפגיעה בתנאי השירות (מבחינת מחיר, איכות, זמינות וכו') ללקוחותיה.

10. לכן, ככל שארגון הגג האמור מחזיק בכוח שוק משמעותי ונופל תחת הגדרת בעל המונופולין בהתאם לחוק התחרות, ולאור היותה של ההכרה של ארגון גג תשומה הכרחית לפעילותם של מרכזי ההכשרה, אזי יתכן כי התניית השירותים שתוארה לעיל מהווה פרקטיקה אסורה על פי חוק התחרות.

11. אף עולה כי ארגון הגג האמור נמצא לכאורה בקשרי בעלות עם אחד ממרכז ההכשרה, עובדה אשר עשויה ליצור לו תמריץ לפגוע במרכזי ההכשרה מתחרים.

12. בתנאים מסוימים, כאשר חברה המחזיקה בתשומה או שירות משמעותי עבור לקוחותיה מצויה בקשרי בעלות עם אחד מלקוחותיה, עלולים להיות לה יכולת ותמריץ להרע את תנאי המסחר (העלאת מחיר, פגיעה בשירות וכו') עבור מתחרות במורד שרשרת הערך ביחס לאותה תשומה או שירות משמעותיים אשר הייתה מספקת להן בתנאים טובים יותר אלמלא הייתה מצויה באינטגרציה אנכית. כך, היא עלולה להגביל את גישתן של המתחרות במורד שרשרת הערך לתשומה המשמעותית או להשתמש בתשומה המשמעותית לצורך קשירה של מוצרים או שירותים אחרים שהיא מספקת, אשר אינם הכרחיים עבור לקוחותיה, או שבאפשרות לקוחותיה לקבל את השירות האמור באופן אחר.

13. הרעת תנאי המסחר עלולה לדחוק את המתחרים האחרים מהשוק במורד הזרם או לפגוע בכושר התחרותי שלהם וביכולת שלהם לרסן את החברה הנמצאת באינטגרציה. חשש זה מתקיים אם קיימים חסמי מעבר עבור הלקוחות בין ספקים או שמספר הספקים בשוק התשומות מוגבל, וכן יתגבר ככל שמדובר בתשומה שהיא חשובה יותר מנקודת מבטם של הלקוחות המתחרים. בנסיבות המתאימות דחיקת המתחרים כאמור עלולה להוביל לפגיעה בצרכנים, במקרה זה אנשים עם מוגבלות הנדרשים לסיוע.

14. קיומו של כוח שוק משמעותי במקטע התשומות הוא פרמטר אחד חשוב שתורם ליכולת והתמריץ של הגוף באינטגרציה להרע את תנאי המסחר עבור הלקוחות המתחרים בו במורד הזרם.

15. נראה כי גם חוק שוויון זכויות מכיר בניגוד העניינים המובנה שנוצר כאשר גוף מסוים פועל (בעצמו או באמצעות חברה קשורה) הן כמרכז הכשרה והן כארגון-גג. כך, סעיף 109(ד)(4) קובע כי ארגון-גג לא יוכר בידי השר אם הוא עוסק בעצמו בהכשרת חיות שירות. מבחינת שיקולים של הגנה על התחרות ומניעת ניגודי עניינים, ייתכן שראוי לפרש סעיף זה בהרחבה, כמתייחס גם למקרים שבהם ארגון הגג אינו עוסק בהכשרה בעצמו אך נמצא בקשרי בעלות עם מרכז הכשרה כאמור. הקפדה על ניתוק בין שני המקטעים צפויה למנוע את החששות לעיוותים תחרותיים ולשימוש לרעה בכוח שוק במקטע ארגוני-הגג על מנת לפגוע בתחרות בין מרכזי הכשרה.

יצוין כי אין במכתבנו זה כדי לפגוע בסמכויות הממונה על התחרות בעניינים הנזכרים בו ובכלל, ואין במכתב זה משום מיצוי השימוש בסמכויות כאמור

אנחנו עומדים לרשותך לכל שאלה או הבהרה.

בברכה וכבוד רב,

טלי רויטמן, כלכלנית  
רשות התחרות