

על תחרות ואסדרה והתחלופה שביניהן דבר המערכת

תחרות ואסדרה מוכרות כשני אמצעים חלופיים ולעיתים משלימים לניהול שוק. התחרות מעודדת את השוק לעבוד באמצעות שחקנים אוטונומיים כדי להשיג באופן מיטבי יעדים של יעילות, מגוון של מוצרים ושירותים, כמו גם מחירים תחרותיים. שעה שהשוק פועל בתנאים של תחרות, קטן הצורך בהתערבות רגולטורית. אסדרה בשוק שהוא תחרותי נדרשת כדי לשמר את תנאי התחרות ולהבטיח שחשמי כניסה או התנהלות מונופוליסטית לא יחסמו את העבודה של השוק. אך כאשר התחרות משתבשת, עשויה להידרש התערבות רגולטורית חיצונית. האסדרה במקרה כזה נועדה ליתן מענה להיעדר תחרות ולהשיג במקומה יעדים כלכליים וחברתיים שהוחמצו. תחלופה זו שבין תחרות לאסדרה הודגמה לאחרונה בענף התעופה בישראל. כידוע, במלחמת חרבות ברזל צפינו ביציאה מסיבית של חברות תעופה זרות שהפסיקו את טיסותיהן לתל אביב וממנה. אל על, חברת התעופה הישראלית, נותרה כמעט יחידה בשמי הארץ. מחירי הטיסות שהיא הציעה לצרכן הישראלי נסקו בעשרות אחוזים, וכך גם רווחיות החברה. אל על פרסמה תוצאות שיא לרבעון הראשון של שנת 2025 עם רווח נקי של 96 מיליון דולר, עלייה של כ-19% בהשוואה לרבעון המקביל בשנת 2024. לעומת שיעור רווח של 9.7% מעל העלות, לפני המלחמה, אל על בזמן המלחמה גרפה שיעור רווח של 24.9%, קפיצה משמעותית של כ-150% ברמת הרווחיות.

זהו הרקע להודעת הממונה על התחרות, עו"ד מיכל כהן, מפברואר 2026: לאחר בדיקת עומק, הודיעה רשות התחרות על כוונתה להטיל על אל על עיצומים כספיים בסך 121 מיליון ש"ח בגין הפקעת מחירים בתקופה שמיום 7 באוקטובר ועד מאי 2024.¹ הממונה מצאה שבתקופה זו הצטמצם היצע הטיסות באופן משמעותי כתוצאה מפרישת החברות הזרות. תושבי ישראל הפכו לקהל שבוי התלוי בשירותי אל על. הרשות השוותה את מחירי הטיסות של החברה בתקופת המלחמה למחירים שגבתה בשנה שקדמה למלחמה, והתוצאה הצביעה על עליית מחירים לכל היעדים המרכזיים של אל על. עליית המחירים נעה בין 6% ל-31%, ובאופן ממוצע עלה מחיר הכרטיס ב-16%. הרשות מצאה שלא התקיים צידוק לגיטימי לעליית המחירים, שכן לא נצפתה התייקרות בצד העלויות. בנסיבות אלה, רשות התחרות בדעה שאל על ניצלה לרעה את כוחה המונופוליסטי וגבתה מהציבור מחיר מופרז ובלתי הוגן.

1 בכפוף לשימוע. ראו באתר רשות התחרות: <https://www.gov.il/he/pages/elal-excessiveprice>

בדיוק בעניין זה הוגשה כנגד אל על בקשה לאישור תובענה ייצוגית, בעילה של תמחור מונופוליסטי.² בתובענה תומכת חוות דעתו של פרופ' דיויד גילה, לשעבר הממונה על התחרות הכלכלית. חוות הדעת מחזקת את ממצאי הרשות: מאז פרוץ המלחמה, חברות תעופה זרות צמצמו ואף הפסיקו כליל את פעילותן בישראל; ואל על ניצלה מצב זה להעלאת מחירים. שיעור הרווח של אל על עבור טיסה נסק פי 15 ביחס למצב הרווחיות שלה לפני המלחמה. מדובר בשיעור רווח חריג ויוצא דופן: לא רק ביחס לתוצאות העבר של אל על, אלא גם בהשוואה לחברות תעופה זרות: שיעור הרווח של אל על בשנת 2024 היה פי שש מהרווחיות הממוצעת של חברות זרות. אוזכר שענף התעופה מתאפיין בחסמי כניסה גבוהים, על רקע הצורך בהשקעה גבוהה בצי מטוסים, בדרישות רישוי וכן על רקע התנהלות שדות תעופה בעולם בכל הקשור ללו"ז המראות ונחיתות. פרופ' גילה הסיק שבעת המלחמה, אל על הפעילה כוח שוק מונופוליסטי, קרי: העלתה מחירים שלא בזיקה לעלויות ייצור והחזיקה במחירים הגבוהים לאורך זמן מבלי לאבד לקוחות.

עילת התמחור המופרז היא חדשה בדיון הישראלי.³ לידתה זכתה לוויכוח משפטי ער.⁴ בארצות הברית, אין היא מוכרת כלל. באיחוד האירופי מכירים בסמכות הנציבות להתערב בתמחור מופרז בנסיבות חריגות ובגבולות מצומצמים. בית המשפט העליון בישראל הכיר בעילת התערבות זו כחלק מדיני המונופולין, אך סייג זאת למקרים קיצוניים שבהם הפרזת המחיר "דוקרת את העין".⁵ נראה שהמקרה של אל על דוקר את העין ומצדיק את התערבותה של רשות התחרות. ברגיל, השוק יודע היטב לתמחר מוצרים ושירותים, אך הדבר מותנה בקיומה של תחרות. במקרה של אל על, המלחמה עיקרה את ענף התעופה משחקניו המשמעותיים והפכה את החברה לשחקנית דומיננטית, כמעט יחידה. הטלת עיצום כספי אינה יוצרת פיקוח סדיר על מחירי הטיסות, אלא נותנת מענה להתנהלות מונופוליסטית נצלנית בתקופה נתונה. שעה שהספק הוא מונופול, המוצר הוא חיוני ומורגש בו מחסור וקהל הצרכנים הוא שבוי – נדרשת רגולציה כדי להגן על הצרכן ולמלא את חלל התחרות. כך י"ב של כתב העת מחקרי רגולציה, העומד כאן לפניך ולפניכם, מוקדש לעיון בסוגיות שונות מתחום התחרות ובתחלופה בינה לבין רגולציה. שלוש עבודות עוסקות בכשלי שוק

- 2 ת"צ 25721-06-25 (מחוזי מר') ע"ד ורדניקוב נ' חב' אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ. ההליך טרם הוכרע.
- 3 עד היום, המקרה היחיד שבו רשות התחרות התערבה במחיר מופרז הוא המקרה של חברת MBI פארמה שנמצאה מפקיעה את מחיר התרופה לידאנט, לטיפול במחלת כוריא תורשתית. הרקע לפרשה הוא בהגבלה שמשרד הבריאות הטיל בשנת 2018 על ייבוא תרופות אחרות לטיפול במחלה הנדירה. החברה ניצלה את ההזדמנות והעלתה את מחיר התרופה באופן משמעותי. רשות התחרות מצאה שזהו מחיר "מופרז ובלתי הוגן" והטילה עליה עיצום כספי בסך של 8 מיליון ש"ח. ראו באתר רשות התחרות: <https://www.gov.il/he/pages/lidiant>.
- 4 אני מפנה בהקשר זה לכנס של מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה מיום 15.9.2020 בסוגיית התמחור המופרז, שבו נבחנו היבטים משפטיים וכלכליים ממגוון זוויות הראייה. ראו <https://www.colman.ac.il/teaching/our-centers/heth-center/events-and-forums/events/excessive-pricing>.
- 5 רע"א 1248/19 החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ נ' גפניאל (נבו 26.7.2022).

בענף העבודה, המבוטאים בפערי שכר: עבודתם של **תמר פאוסט ואיל קמחי** מטפלת בנושא "פער השכר המגדרי בישראל: האם קיימת תקרת זכוכית לנשים בשוק העבודה?". **הדרה בר מור וגיל שרונים** מעיינים גם הם בפערי שכר מגדריים במשקפיו של תיקון מס' 6 לחוק שכר שווה לעובד ולעובדת. העבודה של **לילך ליטור** עוסקת באישיוויון בשוק העבודה תוך התבוננות ייחודית בעובדים עצמאיים. מחקרים אלה מדגישים את חיוניותו של ענף העבודה למשק ולפרט ואת הצורך באסדרה על רקע חולשת השוק. זהו ענף המאופיין בפערי כוחות ומידע ובניגודי אינטרסים מובנים בין מעסיקים למועסקים. אין תמה, על כן, שנדרשת בו אסדרה מסיבית יחסית. בהמשך, מאמרה של **דנה נייער** חוקר במבט אמפירי "תפיסות צרכניות של תחרות במשק הישראלי". החוקרת מצביעה על כך שראיית הצרכנים לגבי רמת התחרותיות בענפים השונים היא משמעותית לצורך הפעלה אפקטיבית של רגולציה להגברת התחרות. מאמר נוסף, פרי עטם של **אלה תמיר שלמה וארז ברוק**, עוסק בתגמול מופרז לנושאי משרה בחברות ציבוריות ובאפשרות של דירקטוריון החברה להתגבר על החלטות האספה הכללית ("אובררולינג: מחקר אמפירי, ניתוח, מסקנות והמלצות"). גם בתחום זה בולט הצורך באסדרה, בהיעדר כלים שוקיים יעילים. לבסוף, **אמיר ונג** מתבונן בסיכונים האורבים לצרכנים בנטילת אשראי, במשקפיים של כלכלה התנהגותית. את הכרך תחתום הערת פסיקה של חברת המערכת לשנת תשפ"ו **יעל בן-הרוש**, המציגה פסק דין חדש של בית המשפט העליון בשאלת חוקיותן של "הגדלות הרמטכ"ל". הערת פסיקה זו חונכת מדור חדש בכתב העת, במסורת של עיון אקדמי ביקורתי בפסיקה תקדימית.

אסיים את דבר המערכת בהבעת תקוותי האמיתית לימים של שלום. דבריי נכתבים בעת מלחמת איראן השנייה (שאגת הארי), שעה שאזעקות תכופות טורדות את השינה ומחרידות תושבים למקלטים, מזה כשבועיים ימים ברציפות. המלחמה היא מהנוראות בבחירות האדם, כמוכח על דפי ההיסטוריה. והינה דומה שכאן ועתה הפכה המלחמה לכלי עבודה ולשגרת חיים הנכפית על אזרחים. הבה נשאף להחזיר את השלום לחיינו כדי שנוכל לחקור, לכתוב וליצור; להמשיך את החיים.

קריאה מועילה ומהנה.

ד"ר איריס סורוקר, שופטת בדימוס
ראשת מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה
מרס 2026

מחקרי רגולציה יב

איריס סרווקר