

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



יום שני, ט"ז תמוז, תשע"א

18/07/2011

סומן : כ-10-8040

כבוד השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס

מבקר המדינה

בית הדפוס 12

גבעת שאול

ירושלים, 95483

פקס : 02-6665150

טלפון : 02-6665100

לכבוד

מר דוד זקן

המפקח על הבנקים

בנק ישראל

ת"ד 780

ירושלים 91007

פקס : 02-6552596

טלפון : 02-6552414

נכבדי, שלום רב,

הנדון : בקשה לבדוק את מניעיהם של הבנקים הגדולים במשק בסירובם

לתת ערבויות לחברות שזכו במכרז הסלולר

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן : התנועה) הריני לפנות אליכם כדלקמן :

מכתב זה נכתב על רקע הפרסומים מן העת האחרונה, לפיהם החברות שזכו במקומות הראשונים במכרז הסלולר (אשר התקיים באפריל האחרון) מתקשות לגייס ערבויות מן הבנקים הישראליים.

בעניין זה נבקש לטעון כי הריכוזיות השוררת במשק הישראלי מערימה קשיים על היכולת לפתוח את שוק הסלולר לתחרות, בתנאים שנקבעו במכרז. פרטי המקרה מעלים שורה של תמיהות על עניינותם של המניעים אשר עמו בבסיס סירובם של הבנקים הגדולים להעמיד ערבויות לרשות החברות שזכו במכרז, ועל כן נבקש כי תבצע בדיקה של מניעים אלה, והכל כפי שיפורט להלן.

רקע עובדתי

1. כידוע, ביום 11.4.2011 התקיים מכרז התדרים של משרד התקשורת, בו התמודדו מספר חברות על הזכות להיכנס לשוק הסלולר הישראלי. שר התקשורת משה כחלון התבטא באותו יום באומרו :

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים : ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל : 02-5000073 פקס : 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل : ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف : 02-5000073 فاكس : 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



"תוצאות המכרז צפויות לשנות את ענף הסלולר בישראל. שוק תחרותי יותר יוביל להורדת המחירים בעשרות אחוזים, לשיפור השירות המוצע לצרכנים וכמובן לחידוש ולקדמה טכנולוגית."¹

2. כזכור, הקבוצה שהציעה את ההצעה הגבוהה ביותר היא מרתון מובייל של חזי בצלאל - 710 מיליון שקל. אחריה הגיעה מירס של פטריק דרהי, עם סכום של 705 מיליון שקל; אחריה סלקט של מייקל גלפנד עם סכום של 695 מיליון שקל; ואחרונה גולן טלקום של מיכאל גולן עם סכום של 360 מיליון שקל. שתי החברות שהגישו את ההצעות הגבוהות ביותר, מרתון ומירס, ניצחו במכרז וקיבלו את הזכות להקים חברת סלולר חדשה.²
3. אלא שמאוחר יותר, החלו להתגלות קשיים ביכולתן של החברות להשיג את הערבויות הנחוצות לשם השלמת זכייתן.
4. ביום 30.5.2011 פורסם כי חברת מרתון לא הצליחה להעמיד את הערבות הדרושה בזמן שהוקצב לה, ועל כן מועמדותה נפסלה ע"י ועדת המכרזים והזכות עברה לחברת סלקט.³
5. מפרסומים מן הימים האחרונים עולה כי גם חברת סלקט לא הצליחה להעמיד את הערבות הדרושה בזמן, וכי ועדת המכרזים המתכנסת היום צפויה לפסול את זכייתה.⁴

החששות שעולים מהאירועים האחרונים

6. לאורך התנהלותו של מכרז הסלולר, חזרה ונשמעה הטענה, לפיה הדרישה במכרז שרק בנקים ישראלים יוכלו לתת ערבות לחברות המשתתפות, הביאה למצב שבו נותרו למעשה שלושה בנקים בלבד שיכלו לתת ערבות להצעות הגבוהות ביותר: פועלים, לאומי ודיסקונט.⁵
7. לפי הפרסומים, שלושת הבנקים הללו סירבו להעמיד ערבויות לטובת שתי החברות (מרתון וסלקט) – זאת בשעה שחברת סלקט, למשל, הצהירה כי גולדמן-זקס, בנק השקעות גלובלי מהגדולים בעולם, הביע נכונות ורצון להעמיד ערבות עבורה על מלוא הסכום הנדרש.⁶

¹ <http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=794450>

² <http://www.themarker.com/news/1.669809>

³ <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0.7340.L-3519370.00.html>

⁴ <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0.7340.L-3524569.00.html>

⁵ <http://www.themarker.com/hitech/1.669315>

⁶ <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0.7340.L-3524569.00.html>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



8. מהפרסומים עולה כי סירובם של חלק מהבנקים הגדולים בישראל להעמיד ערבויות לטובת חברות סלולריות חדשות, נובע מהנימוק ש"הם אינם מעוניינים להגדיל את חשיפתם לשוק התקשורת".⁷

9. עוד עולה מן הפרסומים כי בחברת מרתון הפנו אצבע מאשימה כלפי גרירת רגליים לכאורה של אחד הבנקים בהסדרת האישורים הנחוצים, דבר שהביא לחריגה ממסגרת הזמן ופסילת המתמודדת.⁸

השפעת הריכוזיות במשק על התפתחות המכרז

10. הנתונים שהוזכרו עד כה מעלים חשש כבד כי לבנקים הגדולים במשק יש אינטרס שרווחיהן של חברות הסלולר הקיימות לא יפגעו, וכי אינטרס זה עלול להביאם לפעול כנגד כניסת חברות חדשות לשוק הסלולר.

11. טענתנו היא כי מבנה המשק הריכוזי בישראל מביא למצב שבו עבור הבנקים הגדולים תמיכה במתחרה חדשה בשוק התקשורת מהווה "ירייה ברגל" של עצמם.

12. חשש זה מגובה בשתי טענות מרכזיות:

12.1. ראשית, מבנה האשראי. הבנקים הגדולים הם הגופים הפיננסיים שהעמידו ומעמידים את האשראי לרשות חברות הסלולר הקיימות – אשראי אשר נשען על מודל רווחים צפוי שמתבסס על תנאי השוק הנוכחיים: שוק אוליגופולי, עם מספר ספקים מועט ותחרות משותקת. כניסה של מתחרים, הצפויה להביא לירידת מחירים דרמטית, עלולה להביא לירידת רווחים עבור החברות הקיימות, וזו בתורה עלולה לפגוע בבנקים, המסתכמים על החזר אשראי לפי צפי מסוים.

12.2. שנית, מבנה ההחזקות הצולבות בשוק הישראלי. כידוע, המוסדות הפיננסיים המרכזיים בישראל נשלטים בידי מספר מצומצם של בעלי הון, אשר להם אינטרסים עסקיים הקשורים לחברות הריאליות שבשליטתם – ביניהן גם חברות תקשורת. לאור זאת עולה החשש כי פעילותם העסקית של הבנקים הגדולים – ובכלל זה בין היתר, השיקולים הנשקלים במתן ערבויות – מודרכים לא רק משיקולים עסקיים טהורים. שיקולים אלה, יש לחשוש, מושפעים גם מן האינטרסים של בעלי השליטה, המעוניינים

⁷ <http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/259/342.html?hp=16&cat=1901&loc=21>

⁸ <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000654472>

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



להפחית את התחרות ולשמור על רווחיותן של החברות הקיימות, אשר בהן יש להם אינטרס עסקי ברור.

13. כך, במקום שכוחות השוק יכתיבו את שיקוליהם של הבנקים – ואין חולק על כך שתחרות היא אוויר לנשימה לשוק בריא ויעיל – קיים חשש כי שיקוליהם של הבנקים מושפעים משיקולים בעייתיים: אם מן האינטרס שיש להם בהצלחת חברות הסלולר הקיימות, בשל קשרי האשראי ביניהם, ואם מן האינטרסים העסקיים שיש לבעלי השליטה בחברות התקשורת הקיימות.

14. חשש זה מתגבר, לאור הפרסומים לפיהם לחברות בהן מדובר קיימת איתנות פיננסית מספקת לכאורה; דבר זה מעלה לכאורה את החשש כי סירובם של הבנקים הגדולים להעמיד את הערבויות המדוברות לרשות חברות אלה הושפע ממניעים שאינם כלכליים-נטו.

15. למותר לציין כי פסילתן של המתחרות שהציעו את ההצעות הגבוהות אינה פוגעת רק במתחרות עצמן, שהשקיעו בהשתתפות במכרז, או בדימוי בנוצר למכרז הציבורי; משמעות הדבר במקרה שלפנינו הוא קבלתה הצפויה של הצעתה של גולן-טלקום, אשר הצעתה כאמור נמוכה במאות מיליוני שקלים מן ההצעות המקוריות שזכו – מאות מיליוני שקלים שנגרעו מרווחי המדינה בשל נגעי הריכוזיות כפי שתיארנו.

גוף הבקשה

16. לאור החשש אותו פירטנו בהרחבה לעיל, נבקש כי תתבצע בדיקה מקיפה של המניעים שעמדו בבסיס החלטתם של הבנקים הגדולים שלא להעמיד את הערבויות המדוברות לרשות החברות שהתמודדו במכרז, זאת בכדי לוודא כי מניעים אלו לא הושפעו מאינטרסים זרים של בעלי השליטה בבנקים, המעוניינים – כך לפי החשש שהעלינו – לסכל את התחרות בשוק הסלולר.

17. לתשובתכם המהירה, נודה.

בכבוד רב,

איתמר שחר

מחלקת כלכלה ומחקר

נילי אבן-חן, עו"ד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר