



# ארגז כלים להערכת השפעותיה של הרגולציה על התחרות

## עקרונות





**ארגז כלים להערכת השפעותיה של הרגולציה  
על התחרות**

**כרך 1. עקרונות**

גרסה 2.0

## הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי

בהמשך לסעיף 1 לאמנה שנחתמה בפריז ב- 14 בדצמבר 1960, ושנכנסה לתוקף ב- 30 בספטמבר 1961, הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (להלן: OECD) יקדם את קווי המדיניות האלה:

- מירב הצמיחה הכלכלית והתעסוקה בנות-הקיימא, ורמת חיים הולכת ועולה במדינות החברות, אגב שמירה על יציבות פיננסית, ובכך יתרום לפיתוחו של המשק העולמי;
- התרחבות כלכלית תקינה במדינות החברות וגם באלה שאינן משתתפות בהליך הפיתוח הכלכלי; ו-
- הרחבת הסחר העולמי על בסיס רב-צדדי ושוויוני בהתאם להתחייבויות הבינ-לאומיות.

המדינות החברות המקוריות ב-OECD הן (על פי סדר האלפבית באנגלית): אוסטרליה, בלגיה, קנדה, דנמרק, צרפת, גרמניה, יוון, אירלנד, איטליה, לוקסמבורג, הולנד, נורווגיה, פורטוגל, ספרד, שוודיה, שווייץ, טורקיה, הממלכה המאוחדת וארה"ב. המדינות שהתקבלו כחברות לאחר מכן, ואשר השלימו את תהליך הקבלה במועדים המופיעים בסוגריים הן אלה: יפן (28 באפריל 1964), פינלנד (28 בינואר 1969), אוסטרליה (7 ביוני 1971), ניו-זילנד (29 במאי 1973), מקסיקו (18 במאי 1994), הרפובליקה הצ'כית (21 בדצמבר 1995), הונגריה (7 במאי 1996), פולין (22 בנובמבר 1996), קוריאה (12 בדצמבר 1996), והרפובליקה הסלובקית (14 בדצמבר 2000). מועצת הקהילה האירופית משתתפת בעבודתו של ה-OECD (סעיף 13 לאמנת ה-OECD).

כל הזכויות שמורות ל-OECD, 2011

## פתח דבר

תחרות מוגברת עשויה לשפר את תפקודה של מדינה, לפתוח הזדמנויות עסקיות בפני אזרחיה ולהוזיל סחורות ושירותים בכל מגזרי המשק. אולם, חוקים ותקנות רבים מגבילים את התחרות בשוק. רבים מהם מרחיקים לכת מעבר לנדרש להשגתם של יעדי מדיניותם. ממשלות יכולות לצמצם מגבלות מיותרות בשימוש ב"ארגז הכלים" להערכת ההשפעות על התחרות" של ארגון ה-OECD. "ארגז הכלים" מספק מתודולוגיה כללית לזיהוין של מגבלות מיותרות, ולפיתוח סעיפי מדיניות חלופיים מגבילים פחות, ועדיין ישיגו את יעדי הממשלה. אחד המרכיבים העיקריים בארגז הכלים הוא "רשימת ביקורת התחרות", המציבה שורה של שאלות פשוטות, שתכליתה לגלות חוקים ותקנות, העשויים להגביל את התחרות ללא צורך. מיון זה ימקד את משאביה המוגבלים של הממשלה בתחומים, שבהם הערכת ההשפעות על התחרות (להלן בקיצור: "הערכת התחרות")\* היא נחוצה ביותר.

ממשלות יכולות להפעיל את מרכיבי "ארגז הכלים" האלה בשלוש דרכים מרכזיות:

- להעריך הצעות חוק ותקנה חדשות (למשל, במסגרת תכניות לניתוח ההשפעות הרגולטוריות);
- להעריך חוקים ותקנות קיימים (במשק כולו או במגזריו השונים);
- להיעזר בגופים ממשלתיים, העוסקים בפיתוח מדיניות ובבחינתה, כגון: משרדים המגבשים חוקים או רשות התחרות בהערכתה את השפעותיהן של תקנות שונות על התחרות.

"ארגז הכלים" נועד לשימוש מבוזר בכל מגזרי השלטון - הן ברמת השלטון המרכזי והן ברמות השלטון המשניות. הסיבה לגמישות זו בעיצוב החומרים בארגז הכלים היא, שאפשר לפגוע בתחרות ברמות רבות של ממשל, והערכת התחרות עשויה להצמיח תועלת בכל רמה ורמה. למעשה, אחת הדוגמאות המוצלחות ביותר לרפורמה בתחום התחרות אירעה במערכת הפדרלית האוסטרלית, כאשר אוסטרליה הנהיגה רפורמות רחבות התומכות בתחרות - הן ברמה הלאומית והן ברמה המדינתית באמצע שנות ה-90. מאז, המשק האוסטרלי מתאפיין בביצועים איתנים ובצמיחה מהירה ובת-קיימא, אשר העלתה את מעמדה של אוסטרליה ממשק "סוג ג'" מבחינת תפקודה, בין חברות ה-OECD להרכב מוביל.

\* הערת המרת: במסמך זה, ישמש המונח "הערכת תחרות" במשמע: 'הערכת השפעותיהם של חוקים, תקנות וכד' על התחרות', ולא בהערכת מצב התחרות בענף מסוים מבחינת כמות המתחרים בו, הרכבם, כוחותיהם וכל כיוצא בזה.

החומרים ב"ארגז הכלים" נועדו לשימושם של פקידיים, שלא זכו בהכשרה המתמחית בכלכלה או בתחומים אחרים. מן הבחינה המוסדית, עשויים המשתמשים לכלול את אלה: משרדי ממשלה, בתי מחוקקים, משרדים מובילים במגזר הממשלתי, ממשלות מדינתיות וגורמים חוץ-ממשלתיים העוסקים בהערכת מדיניות. כדי לקדם את השימוש ב"ארגז" ואת אימוצו באופן נרחב, תורגם המסמך לכמה שפות.

קובץ זה, הקרוי: "עקרונות להערכת ההשפעות על התחרות", מספק דוגמאות לתועלת של התחרות, והוא מהווה מבוא לרשימת ביקורת התחרות, ומציע כמה דרכים שבהן יוכלו ממשלות להעריך את השפעות מדיניותן על התחרות. לכרך זה לווה כרך נוסף, הקרוי: "הזרכה בהערכת השפעותיה של הרגולציה על התחרות", המספק הנחיות טכניות מפורטות בסוגיות מפתח, שבהן יש להתחשב בעת ביצוע ההערכה של התחרות. אפשר למצוא חומרים נוספים הקשורים בנושא באתר ה-OECD: [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)

#### שלמי תודה

את "ארגז הכלים להערכת ההשפעות על התחרות" פיתח צוות עבודה מס' 2 של ועדת התחרות, בתרומה של חברי משלחות רבות לארגון ה-OECD, הן מהמדינות החברות בו והן ממדינות אחרות.

במזכירות הארגון, גובשו טיוטות החומרים על ידי רקס דייטון-סמיט, שון פ' אניס, ויוק ר'וסל ומרטה טרויה-מרטינס. בראש הפרוייקט להערכת התחרות עמד שון פ' אניס מחטיבת התחרות.

סופי בלונדיו, ונדי הואה, לורנס לנגאני ואדוורד סמיילי תרמו בהכנת התיעוד.

## תוכן העניינים

7	פרק 1: הערכת התחרות ורשימת ביקורת התחרות
17	פרק 2: במה התחרות מועילה לצרכנים?
23	פרק 3: שילוב הערכת התחרות בפעילות הממשלה
31	פרק 4: שילוב הערכת התחרות בניתוחי ההשפעות הרגולטוריות
53	נספח: המלצת מועצת ה-OECD בעניין הערכת ההשפעות על התחרות



## פרק 1: הערכת התחרות ורשימת ביקורת התחרות\*

פרק זה יציג את רשימת ביקורת התחרות, ויתאר את התפקיד שהיא ממלאת בהערכתן של השפעות שונות על התחרות. קוראים הבקיאים בנושא, מוזמנים לעבור ישירות אל הכרך הטכני הנלווה לכרך זה, ושכותרתו "מדריך להערכת התחרות".

### 1. מבוא

דבר שבשגרה הוא, שפעולות הממשלה נועדו להגשים יעדים חשובים של מדיניות ציבורית ולשמר אותם. בדרך כלל, אפשר להגשים יעדים אלה בדרכים רבות. מכיוון שצרכנים נהנים ממצב של יתר תחרות לעומת חוסר בה, כדאי שמי אשר באים לשקול דרכים אלה, יעריכו את השפעותיהן על התחרות.<sup>1</sup>

"ארגז הכלים" מאפשר לבצע הערכה זו, בספקו שיטה מעשית, שבאמצעותה יוכלו גורמי הרגולציה והמחוקקים לזהות מגבלות המשפיעות לרעה על התחרות, ולהימנע מהן ככל האפשר. מועצת ה-OECD ממליצה על ביצועה של הערכת התחרות (ראו: נספח א').

בשלב הראשון מציב ה"ארגז" כמה שאלות סף, כלומר: "רשימת ביקורת", המתארת שורה של מקרים, שבהם הצעות חוק או תקנות שונות עלולות, בכוח, לפגוע בתחרות. רשימת ביקורת זו תסייע לקובעי המדיניות להתמקד בסוגיות פוטנציאליות בתחרות בשלב די מוקדם של תהליך גיבושה של מדיניותם.

אף על פי שמרבית התקנות אין נשקף סיכון לפגיעה של ממש בתחרות, הערכת התחרות - שרשימת הביקורת היא שלבה הראשון - מספקת מסגרת אנליטית כנדרש לרגולטורים ולמחוקקים עמם לצמצם ככל האפשר, או למנוע בעיות פוטנציאליות בתחום התחרות. הרשימה עושה זאת, בהיותה כלי עזר בידם לזהות דרכים חלופיות העשויות לצמצם או לבטל פגיעה פוטנציאלית בתחרות, אגב חתירה להשגת יעדיה הרצויים של המדיניות.

בהמשך הפרק תובאנה ארבע קטגוריות של שאלות ברשימת הביקורת, וצעדים ראשונים שעל קובעי-המדיניות לנקוט, אם התשובה על אחת מן השאלות תהיה בחיוב.

\* את הפרק הכין שון פ' אניס במסגרת ניירות מפורטים יותר שהכינו רקס דייטון-סמיט וויוק ר'וסל.

<sup>1</sup> לדוגמה לתועלות מן התחרות, ראו: פרק 2.



2. האם כמות הספקים או מגוונם היא מוגבלת? (רשימת ביקורת א')

אם הוטלו מגבלות על כמות הספקים, ישנה סכנה להיווצרותו של כוח שוק<sup>2</sup> ולהגבלתה של התחרות. ככל שכמות הספקים קטנה, כן גדלה האפשרות להפחתת התחרות בין שאר הספקים, כמו גם יכולתו של כל ספק יחיד להעלות מחירים. הירידה בתחרות הנובעת מכך עשויה להחליש את התמריץ שיש למתחרים לעמוד בדרישות הצרכנים, ואף עשויה, בטווח הארוך, לפגוע בחדשנות וביעילות הכלכלית. אף על פי שיש סיבות טובות מהיבט המדיניות לאפשר לקובעי מדיניות להגביל, לפעמים, את כמות הספקים או את תחום פעילותם (סיבות שידונו בהמשך הדברים), יש להקפיד לאזן בין התועלות שמקורן במדיניות המגבילה ובין העובדה, שהקלת כניסתם של ספקים חדשים עשויה למנוע את הפעלת כוח השוק מצד הספקים הקיימים.

<b>רשימת ביקורת התחרות</b>	
יש להוסיף ולהעריך את התחרות, אם ההשפעה של ההצעה היא אחת מאלה:	
<b>(א)</b>	<b>הגבלת כמות הספקים או תחום פעילותם.</b>
	השפעה זו תיתכן אם ההצעה:
1.	מקנה לספק זכויות בלעדיות באספקה של סחורות או שירותים;
2.	מחייבת תהליך של הרשאה, מתן היתר או אישור כתנאי לפעילות;
3.	מגבילה את יכולתם של ספקים מסוגים שונים לספק מוצר או שירות;
4.	מעלה במידה ניכרת את עלות הכניסה או היציאה של ספקים;
5.	מציבה מחסום גיאוגרפי בפני יכולתן של חברות לספק סחורות, שירותים או עבודה, או לבצע השקעות הון.
<b>(ב) הגבלת יכולתם של ספקים להתחרות.</b>	
	השפעה זו תיתכן אם ההצעה:
1.	מגבילה את יכולתם של מוכרים לקבוע מחירים למוצריהם או לשירותיהם;
2.	מגבילה את חירותם של ספקים לפרסם או לשווק את מוצריהם או את שירותיהם;
3.	קובעת סטנדרטים לאיכות המוצרים, באופן המקנה יתרון לספקים מסוימים על פני ספקים

<sup>2</sup> כוח השוק של הספקים הוא היכולת להעלות מחירים, להוריד את רמת האיכות או לצמצם את החדשנות, באופן רווחי, יחסית לרמות שהיו מתקיימות בשוק תחרותי.

<p>אחרים, או סטנדרטים העולים מעל לרמה שבה לקוחות מסוימים יודעי-דבר היו בוחרים.</p> <p>4. מעלה במידה ניכרת את עלויות הייצור של ספקים מסוימים יחסית לאחרים (בעיקר בדרך של יחס שונה כלפי ספקים קיימים לעומת ספקים חדשים).</p> <p><b>(ג) פגיעה בתמריץ שיש לספקים להתחרות זה בזה.</b></p> <p>השפעה זו תיתכן אם ההצעה:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. יוצרת משטר של רגולציה עצמית או משותפת;</li> <li>2. מחייבת או מעודדת פרסום מידע על תפוקות של ספקים או על מחיריהם, מכירותיהם או עלויותיהם;</li> <li>3. פוטרת את פעילותו של ענף מסוים או של קבוצת ספקים מסוימת מעמידה בחוקי התחרות בכללם.</li> </ol> <p><b>(ד) הגבלת מרחב הבחירה והמידע של לקוחות.</b></p> <p>השפעה זו תיתכן אם ההצעה:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. מגבילה את יכולתם של צרכנים לקבוע ממי יקנו;</li> <li>2. מצמצמת את יכולתם של לקוחות להחליף ספקים בדרך של הגדלת העלויות הגלויות או הסמויות הכרוכות במעבר שכזה;</li> <li>3. משנה באופן יסודי את המידע הדרוש לקונים, כדי שיעשו קנייה יעילה.</li> </ol>
--

## 2.1 הענקת זכויות בלעדיות (רשימת ביקורת 1א)

הענקת זכות בלעדית לייצר מוצר או לספק שירות מונופול פרטי. מן הבהינה ההיסטורית, הדבר אירע תכופות במסגרת מה שקרוי "מונופול טבעי".<sup>3</sup> בהענקת זכויות בלעדיות, ובייחוד, לאורך זמן, רואים, לעתים קרובות, אמצעי לעידוד השקעות ניכרות בתשתיות, שלא היו קורות אלמלא התמריצים שהשוק מספק על ידי הענקת הזכות הבלעדית. אולם, לפעמים, זכויות בלעדיות משמשות, כאשר אין הצדקה ל"מונופול טבעי".

במובנים רבים, זכויות בלעדיות הן המחסום העיקרי המונע כניסה. זכויות בלעדיות עשויות להביא לידי תמחור מונופוליסטי ובעיות אחרות, הקשורות בהפעלת כוח השוק. ייתכן שגם רגולציה

<sup>3</sup> מונופול קיים, כל אימת שאפשר לקנות מוצר או שירות באופן סביר מספק אחד בלבד. ב"מונופול טבעי", ספק אחד יכול לייצר את התפוקה המבוקשת ביתר יעילות ובעלות כוללת נמוכה יותר משני ספקים או יותר.

לא תמנע תוצאות אלה לחלוטין, כי לעתים קרובות, אין הגורמים הרלוונטיים מונעים את הפעלת כוח השוק, ואינם מגנים על צרכנים, או שהם עושים כן בלא הצלחה. לפיכך, יש להגביל זכויות אלה, ולאפשר רק לאחר בחינה מדוקדקת של המחירים שייגבו, משך הזמן שבו הזכויות יוענקו ודרכים חלופיות להגשמתם של אותם היעדים.

## 2.2 דרישות רישוי או היתרים (רשימת ביקורת א2)

דרישות רישוי או היתרים כתנאי לפעילות מגבילים את הכניסה מניה וביה. הדרישות בכל הנוגע לכישורים עלולות להתבטא בתקן של השכלה פורמלית ו/או בדרישה לניסיון, והן עשויות להיות בתחום האופי. בענף הפיננסי, למשל, מבחני "כשירות והתאמה" הם דבר שכיח - מועמדים טובים הם מכלל הנוף הרשמי ברמת החברה או ההנהלה. לעתים מופעל "מבחן האינטרס הציבורי", המחייב מציעים פוטנציאליים להוכיח שיש "צורך" באספקת שירות נוסף או, במקרים מסוימים, להוכיח שכניסתם לענף לא תפגע בעסקים של מי שכבר משתתפים בו. במקרי קיצון, כללים מסוג זה מגבילים את כמות הרישיונות לרמה קבועה.

לעתים קרובות, דרישות רישוי או היתרים הם למעלה מהנדרש להגנת הצרכן, ועלולים לפגוע בבחירת הצרכן שלא לצורך, וליצור מחסור מלאכותי, שבתורו, יקפיץ את המחירים. למרות, שלעתים קרובות, תכניות רישוי משיגות מטרות חשובות בתחום הגנת הצרכן, חסמים אלה עלולים להגן על היצרנים הקיימים בפני תחרות. יש להקפיד שדרישות הרישוי או ההיתרים לא יכבידו מעל הנדרש על השגת יעדי הרגולציה המבוקשים.

## 2.3 הגבלת יכולתם של סוגי ספקים מסוימים לספק מוצר או שירות (רשימת ביקורת א3)

לפעמים, ממשלות מגבילות את היכולת של ספקים מסוגים אחרים להשתתף בפעילות עסקית מסוימת. כך למשל, יש ממשלות המחייבות כל מתווך נדל"ן לספק את שירותיו על פי תכתיביהן, ובכך מגבילות או מונעות הספקת שירותים על ידי מתווכים בסיסיים, המציעים שירות בעלות נמוכה, או המחייבים בתשלום בגין הספקת שירות בודד.<sup>4</sup> לעתים קרובות, מגבלות אלה הן מעבר לנדרש - בהגבילן את כמות הספקים, או את התחרות ביניהם, או בהעלאתן את המחירים, או בפגיעתן בתנאי ההתקשרות של לקוחות.

כאשר ממשלה פועלת לאימוץ יעדיה של מדיניות אזורית או מדיניות בתחום העסקים הקטנים, ביכולתה לאמץ חלופות לצמצם את הפגיעה בתחרות, כגון: הענקת סובסידיות ישירה ו/או הטבות מס, או קביעת הוראות חוק המיטיבות עם הספק הקטן או האזורי, או ניהול מסעי פרסום/חינוך.

## 2.4 הגדלה ניכרת בעלויות הכניסה או היציאה (רשימת ביקורת א4)

תקנות המגדילות את עלויות הכניסה לשוק או את עלויות היציאה ממנו מרחיקות את מקצת השחקנים הפוטנציאליים, ומצמצמות את כמות המשתתפים בשוק לאורך זמן. דוגמאות לרגולציה זו היא דרישות בדיקה קפדניות וחיוב בעמידה ברף מוגזם של השכלה, או של כישורים טכניים. לפעמים,

ראו: [http://www.usdoj.gov/atr/public/real\\_estate/feeforservice.htm](http://www.usdoj.gov/atr/public/real_estate/feeforservice.htm)

4

ממשלות מצמצמות את הפגיעה בתחרות, בשימוש בהוראות אלה על ידי מתן פטורים ממוקדים. כך למשל, יצרניות רכב קטנות עשויות לקבל פטור מהיבטים מסוימים בסדרי הבדיקות לכלי רכב או ליהנות מסידורי בדיקה מכבידים פחות.

### 2.5 הטלת מגבלות גיאוגרפיות על הספקתם של מוצרים, שירותים, הון ועבודה

לפעמים, הרגולציה מגבילה את הספקתם של מוצרים, שירותים, הון ו/או עבודה מעבר לגבולות של אזורי שיפוט מסוימים, דבר המהווה, לעתים קרובות, כלי של מדיניות אזורית. אולם, מגבלות אלה מצמצמות באופן מלאכותי את התחרות על הספקתו של מוצר כלשהו, או של שירות מבחינת המרחב הגיאוגרפי. הדבר עלול לצמצם את כמות הספקים, ויש בו כדי לאפשר לאלה שנשארים להפעיל כוח שוק ולהעלות מחירים.

לפני הטלתן של מגבלות, יש לשאול שאלות אלה: האם יש קשר ברור בין המגבלות לבין השגת יעדי מדיניות מוגדרים? האם המגבלות הן המינימום הנדרש להשגת היעד? האם באמצעות ניתוח סביר אפשר לקבוע שיעד מדיניות זה אכן יושג באמצעות המגבלה? ו-האם קיימות הוראות חוק מפורשות, המגבילות את המגבלות לפרק זמן מוגדר?

יש סכנה מוחשית שמה הגנות "זמניות" יהפכו להסדרים קבועים-למחצה בעקבות שדולה חזקה של ספקים, אשר נהנים מן המגבלות. לעתים קרובות, אפשר לזהות חלופות עדיפות להשגת יעדי הרגולציה, לרבות: סובסידיות ישירות ויחס פיקוחי מקל.

### 3. האם יכולת התחרות של ספקים היא מוגבלת? (רשימת ביקורת ב')

השפעת הרגולציה על יכולת התחרות של ספקים עלולה להתבטא בדרכים שונות. אי אפשר למנות את כולן במסגרת זו, אך אפשר לציין כמה מגבלות על פעילותם הפרסומית והשיווקית, או על אימוץ תקנים הנוגעים לאיכות המוצר או השירות ופיקוח על מחיריהם של מוצרים או שירותים. מגבלות אלה עלולות לפגוע בתחרות להקטין את מימדיה, להעלות את המחירים לצרכן ולצמצם את מגוון המוצרים.

### 3.1 פיקוח על מחירי המכירה של מוצרים או שירותים (רשימת ביקורת ב1)

ממשלות מרבות להטיל פיקוח על מחירים במגזרי מונופול מסורתיים, כמו אספקת החשמל וכד'. לפעמים, פיקוח מחירים מסוג זה הוא מועיל לצרכנים ומשמש משקל-שכנגד במצב ה"אין-ברירה", שבו צרכנים נתונים. אולם, יש המטילים פיקוח על המחירים גם במצבים, שבהם קיימת אפשרות שספקים רבים יפנו לאותו צרכן. קביעת מחירי מינימום מונעת מן הספקים המתמחים במחירים נמוכים להשיג נתח שוק, והיא מציעה ערך נוסף לצרכנים. כמו כן, קביעת מחירי מקסימום עלולה לפגוע בתמריצי הספקים להפגין חדשנות בדרך של אספקת מוצרים חדשים ו/או איכותיים, ולעודדם לתאם מחירים בפועל סביב מחירי המקסימום.

לפעמים, רגולציה באמצעות מחירי המינימום באה בתגובה על תחרות קשה במיוחד על מחירים. במקרים אלה, רואים בה, באופן כללי, אמצעי להגנת הספקים הקטנים מפני תחרות "בלתי הוגנת".

בהינתן ההשפעות שיש לתקנות מחירים אלה, יש להעריך בזהירות רבה, כי התוצאה הצפויה של הפעלת פיקוח שכזה היא העלאת המחירים לצרכן או הצטברות של ביקוש ללא היצע. לעתים קרובות, מנהיגים פיקוח מסוג מחירי מקסימום בהמשך למגבלות כניסה. אך יש אלטרנטיבה: לשפר את חופש הכניסה לשוק.

### 3.2 הטלת מגבלות על פרסום ושיווק (רשימת ביקורת ב2)

לעתים קרובות, ממשלות מגבילות בתקנות את יכולתם של ספקים לפרסם או לשווק מוצרים ושירותים כדי להגביל את האפשרות לפרסום כוזב או מטעה. לפעמים, מגבלות על פרסום נועדו כדי להקטין את היקפי הפרסום למוצרים או לשירותים הנחשבים לשליליים מן הבחינה החברתית או ככאלה המועדים לצריכת יתר. יש גם המגבילים פרסום הפונה לקבוצות "פגיעות", כגון: ילדים, למשל. מגבלות מסוג זה עשויות להיטיב עם החברה במידה רבה, כל עוד מקפידים שהן לא יהיו רחבות מדי.

אבל במקרים רבים, המגבלות על פרסום ושיווק מרחיקות לכת מדי, ופוגעות בתחרות יתר על המידה. מגבלות על הפרסום והשיווק עלולות להכביד במיוחד על שחקנים חדשים פוטנציאליים, מכיוון שהן מגבילות את יכולתו של ספק חדש להביא לידיעתם של לקוחות פוטנציאליים את דבר קיומו בשוק, או את טיבם ואיכותם של מוצריו ושירותיו. לעתים קרובות, כחלופה אפשרית, אפשר להטיל רגולציה המגבילה פרסום כוזב ומטעה בלבד.

### 3.3 קביעת תקני איכות למוצר, המעניקים יתרון לא ראוי לספקים מסוימים לעומת האחרים או מחמירים מעבר לרמה שבה לקוחות מודעים מסוימים היו בוחרים (רשימת ביקורת ב3)

לעתים קרובות, תקנות מיטיבות עם הצרכן ועשויות לתרום לקידום החדשנות של מוצרים, ולהבטיח תאימות בין מוצרים חדשים של ספקים שונים. אולם, לפעמים, הן עלולות להעניק לספקים מסוימים יתרונות לא ראויים על פני ספקים אחרים. דוגמה רווחת היא תקנות איכות הסביבה, המגבילות את ההיקף המותר לפליטת חומרים שהרעילות שלהם נמוכה. למרות שהגבלת הפליטה היא, לעתים קרובות, צעד ראוי לשמירה על בריאות הציבור, ניסוח הרגולציה עלול להעניק יתרון-יתר לכמות קטנה של ספקים. כך, למשל, כאשר הרגולציה מחייבת לאמץ טכנולוגיה מסוימת, או שהיא קובעת כללים מחמירים מדי, עד שהיצרנים העשירים פחות יתקשו לעמוד בהם או לא יוכלו לעמוד בהם כלל. דוגמה נוספת של תקינה העלולה לפגוע בתחרות באופן מהותי היא, קביעה של תקני איכות מינימליים לסוגים מסוימים של מוצרים. הדבר נעשה, לעתים קרובות, למטרות ראויות, כמו: הגנה על הצרכן מפני הסכנות שבשימוש במוצר. אולם, כאשר מקצת הצרכנים מעדיפים עלות נמוכה על פני רמת בטיחות גבוהה, הצורך בתקן הוא ברור פחות. תקנים אלה עלולים לפגוע ברווחת הצרכן, אם הם מונעים ממנו לקנות מוצרים זולים יותר ואיכותיים פחות שהוא היה מעדיף, גם לו היה מודע לכל הסכנות הכרוכות בהם.

במקרים רבים, יש חלופות להחמרה בתחום התקינה. כך למשל, כששוקלים לאמץ תקני מינימום, שוב, לצורך הגנת הצרכן, אולי מוטב, במקומם, לחייב את היצרן לגלות תכונות מסוימות של מוצריו. כששוקלים לשנות באופן מהותי את תקני פליטה, ממשלות יכולות לפעול למזעור הפגיעה

בתחרות - במתן היתר לסחור בזכויות פליטה, או בהענקת סיוע זמני לספקים קטנים כדי שיוכלו לעמוד בדרישות החדשות.

### 3.4 הטלת עלויות נוספות על ספקים מסוימים לעומת ספקים אחרים (רשימת ביקורת 4ב)

לפעמים, הרגולציה מעלה, בלי משים, את העלויות לספקים מסוימים לעומת ספקים אחרים. חוסר סימטריה זה בעלויות עשוי לנבוע, לדוגמא, מתקנות, המחייבות, שלא לצורך, שימוש בטכנולוגית ייצור מסוימת ולא באחרת. גורם אחר העלול להביא לידי תוצאה זו הוא כיבודי חזקות ("כיבודי חזקות"), הפוטרים ספקים קיימים מתקנה מסוימת ומחילים אותה על הספקים החדשים. הסדרים מסוג זה יכולים לשבש את יחסי התחרות בתוך הענף, בהעלותם את העלויות לספקים מסוימים הרבה מעבר לעלויותיהם של האחרים. הדבר עלול לחסום כניסה, לפגוע בחדשנות ולהוריד את הלחץ התחרותי בשוק. אך, גם אם היווצרותם של פערי עלויות עשויה להסב נזק, אין להסיק מכך, שהמטרה ברגולציה של ענף כלשהו צריכה להיות השגת אחידות בעלויות כל הספקים בעזרת שימוש ב"אפליה מתקנת".

אשר לכישורים מקצועיים, כיבודי החזקות מופעלים, לעתים קרובות, מתוך אמונה, שהניסיון המעשי הרב שצברו הגורמים הותיקים הוא חלופה מספקת לרמה גבוהה יותר של כישורים פורמליים. ככל שמדובר בטכנולוגיות יצרניות, יש מי שמפעילים את כיבודי החזקות כדי להבטיח פרק זמן מספיק לניכוי במס של העלויות של השקעות שונות בצורה של פחת. כדי למזער את ההשפעה האנטי-תחרותית של כיבודי החזקות, אפשר סעיפים אלה בזמן, כך שלא יהיו תמידיים. באופן כללי, כדאי לראות בספקנות טיעונים בעד כיבודי החזקות, כי לעתים קרובות, הם מגנים על גורמים אינטרסנטיים מפני תחרות פוטנציאלית.

### 4. האם התקנות מחלישות את תמריץ הספקים להתחרות זה בזה? (רשימת ביקורת ג')

כללי הרגולציה עשויים להשפיע על התנהגות הספקים - לא רק בדרך של שינוי יכולתם להתחרות, אלא גם בשינוי התמריץ שיש להם לתפקד כמתחרים נמרצים. יש שתי סיבות מרכזיות, מדוע ספקים עלולים להוריד את רמת התחרות, אשר הן: ראשית, מקצת התקנות עשויות לאפשר תיאום בין ספקים, ושנית, מקצתן עשויות לפגוע ברצון, ביכולת או בתמריץ של לקוחות להחליף ספקים. יש סיבות נוספות לאובדן המרץ התחרותי, כמו למשל: מגבלות על נתחי רווחים או על נתחי השוק, דבר המגביל את התגמול הפוטנציאלי מן התחרות. ייתכן שהתנהגות דמוית-קרטל<sup>5</sup> תפתח במשטרים של רגולציה-עצמית או משותפת, או על ידי הגדלת השיתוף במידע על תפוקות הספקים ומחיריהם, או על ידי הרחקת ענף או מגזר מהישג ידם של דיני התחרות. הנזק שבקרטלים הוא, שהם מגבילים את התפוקה ומעלים את המחירים לרעת הצרכנים. יש לאזן את הסכנות שבפעילות קרטליסטית אל מול התועלת הפוטנציאלית של רגולציה-עצמית, המתבטאת למשל, בזירוז אישורן של טכנולוגיות חדשות.

<sup>5</sup> קרטל קיים כאשר מתחרים כורתים ביניהם הסכם להגבלת התחרות, כמו למשל: על ידי קביעת מחירים, הגבלת אספקה, חלוקת רווחים או תיאום הצעות, ובעשותם כן, הם מגדילים את רווחיהם המשותפים.

#### 4.1 רגולציה-עצמית ורגולציה משותפת

המונח "רגולציה עצמית" מתאר תופעה, שבה ענף או ארגון מקצועי לוקח עליו אחריות מלאה להסדרת התנהגותם של חבריו ללא גיבוי תחיקתי (לעתים קרובות, בעידודן של ממשלות). אולם, כשהממשלות נותנות גיבוי תחיקתי לכללים שגובשו בידי הענף או הארגון המקצועי, לפחות מקצתם, המונח המתאים הוא "רגולציה משותפת". במידה שמסגרות של רגולציה-עצמית וזו המשותפת מבטיחות את קיומם של תקנים מתאימים ואת התקדמות התקינה בהתאם לשיפורים הטכנולוגיים, הן עשויות להועיל מאוד.

אולם, אותן המסגרות עלולות להסב נזק תחרותי רב. ענפים או ארגונים מקצועיים מאמצים, לעתים קרובות, כללים, המצמצמים את התמריצים או את ההזדמנויות לתחרות ערנית בין ספקי מוצרים או שירותים, כמו למשל, מגבלות על פרסום ואיסור על מתן הנחות במחיר. יתר על כן, גם דרישות כישורים מחמירות יתר על המידה עלולות להגביל את הכניסה לשוק. על ממשלות למנוע ניסיונות מצד ענף או ארגון מקצועי להפעיל סמכויות רגולציה באופן אנטי-תחרותי. אפשר לעשות זאת, למשל, על ידי קביעה ברורה, שהרגולציה העצמית או המשותפת תהיה כפופה לחוקי התחרות, או שהממשלות הנוגעות בעניין יהיו רשאיות לאשר או לפסול את כללי הארגון, ולהציב, ככל שיידרש, כללים משלהן, אם הארגון יוסיף ויציע כללים לא קבילים.

#### 4.2 דרישות המחייבות פרסום מידע על המחירים, על התפוקות ועל המכירות של ספקים (רשימת ביקורת ג2)

כללי רגולציה, המחייבים את שחקני השוק לפרסם מידע על מחיריהם או תפוקותיהם עשויים לתרום באופן מהותי ליצירה של קרטלים. סיבת הדבר היא, שתנאי מרכזי להפעלת קרטל הוא, שהמשתתפים בקרטל יוכלו לעקוב ביעילות אחר התנהגותם של מתחריהם (או של שותפיהם לקרטל) בשוק. היווצרות של קרטלים מתרבה במצב של מיעוט משתתפים בשוק, או מחסומי כניסה גבוהים, או הומוגניות יחסית בין מוצרי הספקים או הספקת מידע על שינויים במחירים או בתפוקות לפני שינויים או פרק זמן קצר אחריהם.

אפשר לאמץ כללי רגולציה, המחייבים לפרסם מידע בעניינים, כמו: רמות מחירים ותפוקות במטרה לשפר את המידע לצרכן. לפעמים, הדבר משכלל את השוק. אולם, כאשר קרטלים נוצרים, סביר שלדרישות אלה תהיה השפעה שלילית. אם איסוף המידע נועד, בייחוד, לקביעת מדיניות ברמה הממלכתית, ייתכן שלא יהיה צורך בפרסום המידע. אם מטרה היא לסייע לצרכנים או לספק סטטיסטיקה כללית, סטטיסטיקה ברמה המצרפית עשויה להוריד את מידת התמיכה בקרטלים לעומת זו המפורטת - ברמת הספק הבודד.

#### 4.3 פטורים מחוקי התחרות הכלליים (רשימת ביקורת ג3)

במדינות רבות, יש ספקים או מגזרים כלכליים, הנהנים מפטורים מחוקי התחרות הכלליים. במקרים אחדים, מגזרים אלה כפופים לחוקי תחרות, המותאמים להם ברמה המגזרית. במקרים אחרים, מגזרים אלה פטורים ממגבלות כלשהן על התנהלות אנטי-תחרותית. במצב הזה, תחולתם

הכללית של חוקי התחרות נפגעת מהותית, ויש סיכון ברור להיווצרותם של קרטלים, להתנהגות לא ראויה של קביעת מחירים ולהיווצרותם של איחודים אנטי-תחרותיים.<sup>6</sup>

משוזהו נימוקים מוגדרים בעד המשך קיומם של הפטורים, יש לשקול אמצעים למזער את היקפם. כך למשל, ייתכן שמונופול סטטוטורי, המחייב את כל יצרני המוצר המסוים למכור את סחורתם למתווך מורשה, יהיה פתרון מוצלח פחות משיטה, המאפשרת ליצרנים לכרות הסדרי מכירה משותפים, אך אינה מחייבת אותם לעשות כן.

## 5. האם יש מגבלות על חופש הבחירה של לקוחות ועל הספקת מידע ללקוחות?

### 5.1 מגבלות על חופש ההחלטה של צרכנים לבחור בין ספקי מוצרים או שירותים שונים (רשימת ביקורת ד1)

לפעמים, כללי הרגולציה מגבילים את חופש הבחירה של הצרכן. כך לדוגמה, תקנה המאלצת לקוחות לרכוש שירותים רפואיים מספקים מקומיים בלבד. התקנה עשויה לפגוע באיכות הטיפול, ולמנוע מצרכנים את היכולת לבחור בספק או בשירות שהם מעוניינים בו (למשל, מרפאה המציעה תורים קצרים יותר, או הנהגית ממוניטין טובים יותר).

מגבלות על חופש הבחירה של צרכנים עלולות להזיק, כי הן מחלישות את התמריץ שיש לשאר הספקים להשביע את רצון הצרכנים על ידי אספקת מוצרים באיכות ובמחיר הרצויים.

### 5.2 הגבלת נידות הלקוחות באמצעות עלויות מעבר (רשימת ביקורת ד2)

כללי הרגולציה עלולים להחליש או לחזק את רצון הצרכן להחליף ספקים, בהשפיעם על "עלויות המעבר", דהיינו העלויות הסמויות והגלויות המוטלות על צרכן, העובר מספק אחד למשנהו. עלויות מעבר יכולות לנבוע מסיבות שונות, למשל: תנאי התקשרות ארוכי-טווח, או קשירת הנכנסים לספק באופן היוצר סרבול, בבואם להחליף את אותו ספק, כגון: קשירת קו טלפון לספק שירותים מסוים. כשעל הצרכן מוטלות עלויות מעבר מכבידות, ספקים יכולים להעלות את מחירי מוצריהם או שירותיהם. לפיכך, הספקים יהיו מעוניינים, לעתים קרובות, בעלויות מעבר גבוהות, לפעמים, תוך קידום מדיניות שתבטיח תוצאה זו.

ייתכן שלהורדת עלויות מעבר או לביטולן תהיה השפעה חזקה וחיובית על התחרות, ולכן על קובעי המדיניות לחפש דרכים להימנע ממדיניות שתטיל עלויות אלה על הצרכן. כאשר יש סיכון ברור להטלת עלויות מעבר, אולי כדאי לכלול במסגרת הרגולציה הוראות, שיגבילו או שיאסרו אותן. יש להקפיד שעלויות מעבר סבירות יוטלו על הצרכן.

<sup>6</sup> "איחוד" מוגדר כמיזוג בין שני ספקים עצמאיים (או יותר) קטנים לכדי ספק אחד גדול.



### 5.3 שינויים מהותיים במידע הדרוש לצרכן לקנייה יעילה (רשימת ביקורת ד3)

כאשר ממשלות מנהיגות דה-רגולציה ומקימות שווקים שלא היו קיימים בעבר, יהיה על צרכנים לבחור בין מוצרים שהם לא קנו עד עתה. כך למשל, ברכישת שירותי החשמל על ידי צרכנים, כשניתנת לו הזכות לבחור בין ספקים בשווקים חדשים. במצב זה ייתכן שהצרכן יתקשה להעריך את ההצעות, ולהבחין בין ספקים טובים לספקים גרועים. אז, אם לא תהיה דרישת מידע בשל האופי ה"חדש" של המוצר, יש סיכון שהרפורמות יבוטלו, מחמת תלונות של צרכנים על ספקים, המנצלים את חוסר הניסיון שלהם.

בנסיבות אלה, אולי מוטב בהקמת השוק החדש להטיל דרישת מידע, שתספק לצרכנים נקודת ייחוס להשוות בין הצעות.

### 6. כשהתשובה היא "כן"

על מנת לשפר את איכות הרגולציה, יש לזהות, ראשית, תקנות העלולות להגביל את התחרות יתר על המידה. השאלות המופיעות ב"רשימת ביקורת התחרות" הן הבסיס הראשוני לזיהוי נכון של תקנות, העלולות לפגוע בתחרות. שאלות המשנה המופיעות מתחתן מצביעות על הדרכים המרכזיות והלא בלעדיות, שבהן עלולות התקנות לפגוע בתחרות בשוק באופן לא מידתי.

בשימוש ברשימת הביקורת, אולי רק תקנות מעטות יזוהו כבעלות פוטנציאל לפגוע יתר על המידה בפעילות השוק. אולם, אם רשימת הביקורת תצביע של פוטנציאל זה, יש לתת את הדעת לביצוע הערכת-תחרות מקיפה. פרק 4 מתאר את אופן ביצועה של הערכה זו. פרק 3 דן באופן שבו אפשר לשלב את הערכת התחרות בפעילותה של הממשלה.

## פרק 2: במה התחרות מועילה לצרכנים? \*

פרק זה מסביר בליווי דוגמאות, במה התחרות מועילה לצרכנים.

סיבה מרכזית להנהגתן של רפורמות בשווקים היא, הכרת הממשלות בתועלת שבהתחרות.<sup>7</sup> "ארגז הכלים להערכת התחרות" מספק כלים מעשיים לממשלות, המעוניינות לצמצם את ההגבלות על התחרות. אך השימוש בכלים, יש לתת את הדעת לשאלה, מדוע הגברת התחרות העסקית היא מטרה ראויה?

תחרות עסקית עוזרת לשפר את יעילות הייצור, ולספק מוצרים חדשים ומשופרים לצרכנים אגב חדשנות, וכפועל יוצא, תואץ הצמיחה ותגדל רווחתם של הצרכנים. במובן הרחב, על פי רוב התחרות בין ספקים מורידה את המחירים, ומרחיבה את טווח הבחירה. תיבה 1 מציגה דוגמאות, הממחישות את התועלת שבתחרות באופן כללי, מבלי להתמקד במגבלות רגולטוריות.

### תיבה 1. דוגמאות לתועלת שיש לצרכנים מן התחרות

#### 1. נמלי השיט.

ארגנטינה החלה להפריט את מקצת שירותי הנמל שלה בשנות ה-70. שלב זה של הפרטה לא נחל הצלחה רבה בשיפור הפריון. ההשקעות הציבוריות בתשתית עדיין היו נמוכות, המערכת סבלה מרגולציה-יתר, ומוסדות הנמל לא עמדו בדרישות. בשנות ה-90, הורשו חברות פרטיות להפעיל נמלים ציבוריים, להקים כאלה חדשים ולהשקיע בתשתיותיהם. בנמל בואנוס איירס, למשל, ששת המסופים נמסרו בזיכיון לחמש חברות פרטיות שונות, ורשות הנמלים הוסיפה להיות הבעלים בתשתיות (דגם "בעל הבית" בתורת ניהול הנמלים). בעקבות הרפורמות, עלה שינוע המטענים בשיעור של כ-50% בין בשנים 1990 עד 1995, פריון העבודה נסק ב-27%, ונמליה של ארגנטינה הפכו לזולים ביותר בכל אמריקה הלטינית. ב-1997, היקף שינוע המטענים בפוארטו-נובו עלה על זה של נמל סנטוס (ברזיל) - הנמל הגדול ביותר בדרום אמריקה. חברות זרות הקימו אף הן נמלים חדשים, כמו למשל, המסוף שבנמל זרטה (ZARATE).

מקורות:

\* את הדוגמאות המובאות בפרק זה הכין ויואק ג'וסל.

<sup>1</sup> בענפים רבים שעברו דה-רוגולציה, כגון: התקשורת, החשמל וחברות התעופה, אחת התועלות מן התחרות שזכו להערכה הייתה, צמצום של כושר הייצור העודף, שנוצר בתקופת הרגולציה. הדבר ייעל את הייצור, והוריד את המחירים לצרכן. מוריס (2002) מציין שגל ההפרטות והליברליזציות ברחבי העולם מעיד, שממשלות מכירות בתועלות שבתחרות.

לורדס טרוחיו ותומס סרביסקי, "הערכת הרפורמה בנמלים בארגנטינה: תוצאות ואתגרים במבט קדימה", הבנק העולמי, 2004 (אנגלית):

[http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform\\_argentina.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform_argentina.pdf)

## 2. מסחר קמעונאי.

מחקרים מצביעים על השפעותיה של התחרות על ענף המזון ועל שאר תחומי המסחר הקמעונאי. בשווקיה של ארה"ב, האוסמן וליבטג מציינים, שבכל פעם שרשת וול-מרט נכנסת לשוק בפעם הראשונה, היא מציעה מחירים נמוכים בשיעור של כ-10-25 אחוזים לאותם מוצרים יחסית לרשתות שיווק גדולות, כמו: קרוגר, פובליקס, טרגט וכד'. לאחר שוול-מרט פתחה סופרמרקט על יד סניף של רשת קרוגר בעיר יוסטון, צנח היקף המכירות בחנות של קרוגר בשיעור של 10%, אף על פי שקרוגר הורידה מחירים לאחר כניסת המתחרה החדשה. השפעה זו היא דוגמה, לאופן שבו כניסתה של וול-מרט הועילה לצרכנים. אך הופעתן של חנויות ענק בתחום המזון מניבה תועלות נוספות, ובכלל זה: (א) מוצרים חדשים ויתר גיוון על המדפים (ב) שיפוצים בחנויות, כגון: הרחבת מעברים, שיפור בתאורה ובסידור המדפים (ג) הוספת קופות. מאמצים למנוע את פתיחתן של חנויות אלה היו מונעים את התועלות הללו מהצרכנים.

מקורות:

ג'רי האוסמן ואפרים ליבטג, "תועלות לצרכנים מהגברת התחרות בשיווק הקמעונאי: מדידת השפעתה של וול-מרט": <http://econ-www.mit.edu/files/1765>

"וול-מרט מכה בטרנט מלמטה", וושינגטון פוסט, 16 בדצמבר 2005.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html>.

## 3. רכבות.

לליב ושמוצלר (2007) חקרו את ההשפעות שמקורן בתחרות בשוקי רכבות הנוסעים המקומיות במדינת באדן-וירטמברג, שבגרמניה (אחת הממדינות הגדולות של גרמניה) בין השנים 1994 עד 2004. הם מצאו, שאף על פי שחברת DB REGIO נשארה המפעילה הדומיננטית עשר שנים לאחר הנהגת הרפורמות, מתחריה - המפעילות של NE, הגדילו את נתח השוק שלהן משיעור של 3% בתחילת הרפורמה לשיעור של 13.2% ב-2004. הם גם מצאו, שתדירות השירות במחוז גדלה במידה ניכרת באותן השנים, וכי השיפור בתדירות היה גדול יותר בקווים שנרכשו בהליך תחרותי לעומת אלה שנרכשו בדרכים אחרות. להלן הממצאים: (1) עלייה בשיעור של 29% בסך כל התחבורה (2) עלייה גדולה יותר בהרבה בקבוצה התחרותית (שיעור של 45% לעומת 22% בקבוצת הביקורת) ו- (3) גידול מ-19 ל-39 בכמות הקווים המופעלים בחלקם או במלואם על ידי המתחרים ב-DB REGIO. המסקנה הכללית היא, שהחדרת יתר תחרות שיפחה הן את הכמות (תדירות השירות) והן את נוחיות הצרכנים, שמקורה בשיפור בתדירות.

מקור:

רפאל לליב וארמין שמוצלר, "חקר השפעות התחרות על שוקי רכבות", אוניברסיטת ציריך, פברואר 2007 (אנגלית): <http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>.

## 4. תעבורה.

יש ראיות לכך, שהשינויים בתקנות התעבורה בצרפת השפיעו על התעסוקה. בצרפת, ביטלה ממשלת בלדור את חובת הרישוי המוטלת על הובלת סחורה למרחקים מעל 150 ק"מ. בעקבות הרפורמה, ירדו תעריפי הובלה ופערי השיווק הצטמצמו, דבר המלמד, שהרנטות שהיו נהוגות בענף זה היו גבוהות מדי. באשר לתעסוקה בענף, אמנם היקף המועסקים גדל בשיעור של 1.5%-1 בשנה שלפני

הרפורמה, אך בשנים שלאחר הנהגתה, הוא גדל בקצב של 5%, ועתה הוא עומד על שיעור של כ- 4% בשנה. למרות שהרפורמה ואופן ביצועה הביאו לידי שביתות (בשנת 1992 וב- 1995), לדברי קאיק וקרמאז' (CAHUC AND KRAMARZ, 2005), חלה עלייה ביצירת מקומות עבודה.

מקורות:

OECD, "טיטות סיכום מדיוני השולחן העגול על התחרות ועל רגולציה בענף המשפטנות", צוות עבודה מס' 2 לתחרות ולרגולציה, אוקטובר 2007, אנגלית (ראו: הערות של פרנסיס קרמאז', עמ' 16). קאיק, פייר ופרנסיס קרמאז', "מתלות לניידות: לקראת ביטחון חברתי מקצועי", דו"ח המוגש לשר הכלכלה ולשר העבודה", יוני 2005, צרפתית, פריז: La Documentation Française, Paris <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000092/index.shtml>

## 5. חלקי חילוף לרכב.

וורן-בולטון ודניאל האר (2007) מעריכים את היקף התועלת לצרכנים שמקורה בתחרות בשוק חלקי החילוף למכוניות אחר תאונות. הם מראים, שצרכנים ייהנו, כאשר חברת קיסטון (או מתחרה אחרת בתחום) תיכנס אל השוק, ותציע חלופות מתחרות לחלקי החילוף המקוריים. הם תיארו שתי השפעות לדבר, כדלקמן: (א) מחירי קיסטון יהיו, על פי רוב, נמוכים ממחירי יצרן החלקים המקוריים ו- (ב) בעקבות כניסתה של קיסטון ועקב התחרות שהיא תיצור, יורידו יצרני החלקים המקוריים את מחיריהם. על פי חישובי המחברים (בממוצע): (א) יהיו מחירי קיסטון נמוכים בשיעור של כ- 26% ממחירי החלקים המקוריים המתחרים ו- (ב) ירדו מחירי החלקים המקוריים בשיעור של כ- 8% עקב התחרות. לכן, רגולציה המחייבת שימוש בחלקים המקוריים עשויה לפגוע בצרכנים.

מקור:

פרדריק ר' וון-בולטון ודניאל אי' האר, "הערכת התועלת לצרכנים מתחרות בשוק חלקי החילוף לרכב", Microeconomic Consulting & Research Associates, Inc., 2007. <http://www.qualitypartscoalition.com/pdfs/8-2micraanalysisl.pdf>

## 6. הוצאת ספרים.

על פי הסכם NBA, שקדם לשנת 1997, אסור היה למשווקי ספרים בבריטניה ובאירלנד להוריד מחירים יחסית למחירי המו"ל. לאחר ביטול ה-NBA, שוק הסל של רבי-המכר בשיעור הנחה ממוצע של 28%. מיד לאחר ביטול ה-NBA, שוק שיעור של 41% מהספרים בהנחה. שש שנים לאחר מכן, ב- 2006, שוק שיעור של 52% מהספרים בהנחה. למהלך היו תועלות נוספות, כגון: (א) האצת שיעור הגידול בשיעור הכותרים החדשים - מ- 3% לשנה בממוצע ל-למעלה מ- 4%, ו- (ב) יתר גוון בחנויות ושיפור בשירות ללקוח.

מקור:

"The Benefits from Competition: Some Illustrative UK Cases." <http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf>

## 7. דיור.

אטרהוג (2005) חקר את ההשפעה שיש להפרטת שוק הדירות על ידי חברות שיוכן עירוניות מחוץ לאזורי המטרופולין בשבדיה על רמות דמי השכירות ועל איכות שירותי הדיור. הוא מצא, כי: (א) בשווקים אחדים, הורידה הגברת התחרות את דמי השכירות בשיעור של כ- 2 עד 5% ו- (ב) בממוצע, ההפרטה לא חוללה שינוי ניכר באיכות שירותי הדיור. התוצאות באשר לאיכות יחידות הדיור היו שונות מבעל-בית

אחד למשנהו.

מקור:

Atterhög, Mikael. "Increased Competition in the Swedish Housing Market and Its Effect on Rents and Quality of Housing Services for Households," Housing, Theory and Society, Vol. 22, No. 1, 32–49, 2005.

<http://www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/00000001/art00003>

## 8. הבורסה.

בעליה המונופוליסטי של הבורסה האוסטרלית לני"ע התחיל להציע לברוקרים הנחות בעמלות שהוא גובה, כששני מתחרים מחוץ למדינה: ליקווידנט ו-AXE - הודיעו על תכניותיהם להתחיל לפעול באוסטרליה, ואיימו על בעלי הבורסה. ליקווידנט רשומה בבורסה של ארה"ב ו-AXE-ECN מקבלת גיבוי מהבורסה של ניו-זילנד ומכמה בתי תיווך מרכזיים, ובכלל זה: סיטיגרופ, קומסק, גולדמן-זקס, JBWERE, מק'קוורי ומריל-לינץ'. AXE וליקווידנט מקדמות שיטות חלופיות ל"מעברי שוק" (עסקאות חילופין בין מנהלי קרנות מחוץ לבורסה), ששיעורן עומד על כ- 30% מכלל העסקות במניות.

מקור:

"Exchange cuts fees as competitors lurk." The West Australian, August 25, 2007.

<http://www.thewest.com.au/default.aspx?MenuID=33&ContentID=38376>

## 9. חברות תעופה.

עד לשנות ה-90 של המאה הקודמת, התאפיין שוק התעופה באיחוד האירופי ברגולציה כבדה בכל הנוגע לגישה של חברות התעופה למסלולים ולמחירים. הסכמים בין חברות בתחומי האיחוד הגבילו את הגישה לשווקים, ואפשרו לחברת תעופה אחת בלבד, לעתים קרובות, להציע שירות בכמות מוגבלת של מסלולים מוגדרים. בשנות ה-90, שוחררו השווקים הפנים-מדינתיים, ובסופו של דבר, נפתחו לתחרות בין כל חברות התעופה, שקיבלו את רישיונותיהן מהאיחוד. בעקבות הרחבת ההזדמנויות להתחרות, הוקמו חברות תעופה, המתמחות בתעריפים מוזלים. בעקבות החרפת התחרות: (א) חברות התעופה המסורתיות החלו להציע שירותים, כמו: הזמנת כרטיסים באינטרנט ויתר פשטות בתעריפים כדי להתחרות בחברות הזולות. התעריפון הפשוט מציע ללקוחות מחירים מוזלים, יתר גמישות ויתר בחירה. כך למשל, קנייה מראש ומגבלות על שהיה במוצאי שבתות בוטלו. המחירים הנמוכים ביותר של חברות התעופה באזורי האיחוד (לא כולל מבצעים), ירדו, בממוצע, בשיעור של כ- 75% במונחים נומינליים. (ב) תדירות הטיסות באירופה עלתה בשיעור 78%. במהלך התקופה, תדירות טיסות-הפנים עלתה בלמעלה מפי 2, ו- (ג) מגוון השירותים התרחב. מספר חברות התעופה, שפעלו במסלולים שהשתתפו במדגם עלה מ- 3 ל- 4 בין השנים 1992 עד 1997, ואף למעלה מזה ב- 2003.

מקור:

[www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf)

## 10. טלוויזיה בכבלים.

לאחרונה, אסרה הסוכנות הפדרלית לתקשורת (FCC) על התקשרויות בלעדיות בין חברות כבלים למתחמי דירות, ובמקום זאת, פתחה פעילות זו לתחרות. להערכת ה-FCC, אפשר שמחירי המנויים יירדו בשיעור של כ- 30%. מעבר להשפעה על המחיר, ירחיב השינוי את טווח הבחירה שיש לדיירים בין

ספקים, הצפויים בתנאי התחרות המוגברת להתחרות על מגוון חבילות ועל איכות השירות.

מקורות:

"Rules to Increase Choice and Competition Among Video Providers for Consumers Residing in Multiple Dwelling Units." Federal Communications Commission, 2007. <http://www.fcc.gov/> Exclusive Service Contracts for Provision of Video Services in Multiple Dwelling Units and Other Real Estate Developments, 2007 WL 3353544 (F.C.C.)(Nov. 13, 2007), upheld in National Cable and Telecommunications Ass'n v. F.C.C., 567 F.3d 659 (D.C. Cir.2009). "Apartment Complexes May Benefit From FCC Action Against Cable Contracts." Mortgage News Headlines, October 21, 2007. [http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007\\_Apartment\\_Cable.asp](http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007_Apartment_Cable.asp)

### 11. תקשורת.

(א) צמיחת השוק הסלולרי מציבה את ספקי הטלפוניה הקווית בפני אתגר תחרותי לא פשוט. זאת ועוד, גם שיטת VoIP חושפת את שוק התקשורת האפריקאית לשינויים מואצים לא פחות. לפי דו"ח חדש מבית היוצר של BALANCING ACT (חברת ייעוץ בריטית, המתמחה בתקשורת), ירדו תעריפי השיחות היוצאות מאפריקה לאירופה ולצפון-אמריקה דרמטית בלחצן של חברות סטרט-אפ קטנות, המציעות שירותי VoIP באפריקה במחירים מוזלים. בסקר שנערך על רוב ספקי שירותי התקשורת, מצאה BALANCING ACT, שבשנת 2005 גבו כמעט כל ספקי שירותי התקשורת באפריקה מעל לדולר (ארה"ב) אחד לדקת שיחה ליעדים מרכזיים בחו"ל. בשנת 2006, רק 19 ספקים עדיין דרשו מחיר זה. ב-2007, רק מעט מחצי גבו רבע דולר תמורת שיחות אלה, וזאת במדינות שונות זו מזו, כגון: אלג'יריה וקניה.

מקור:

"Africa: Tariffs Tumble, VoIP rises." 08 Mar 2007, *Economist Intelligence Unit*. [http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich\\_story&doc\\_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs+tumble%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4](http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich_story&doc_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs+tumble%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4)

(ב) ב-1995, הנפיקה ממשלת סינגפור רישיון לספק שירותים סלולריים נוסף, כדי שיתחיל לספק שירותי ב-1997. החלטה זו שיקפה את כוונת הממשלה לחשוף את חברת SingTel ללחץ יתר תחרותי כדי לקדם תחרות בינ-לאומית והתרחבות. חברת MobileOne נכנסה לשוק באפריל 1997, ותפסה נתח שוק בשיעור של כ-30%. המחירים צנחו בשיעור 50% עד 70% בתוך שנה אחת. מגוון השירותים ואיכותם השתפרו במידה ניכרת, והשוק התרחב בקצב מהיר, כך ששיעור החדירה הסלולרית עלה מ-14% בתחילת 1997 ל-25% בסוף אותה שנה, ולקרוב ל-30% בסוף שנת 1998.

מקור:

Singh, Kulwant. "Guided Competition in Singapore's Telecommunications Industry," *Industrial and Corporate Change* Vol. 7, Number 4, 1998, p. 585-599. <http://icc.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/7/4/585>



### פרק 3: שילוב הערכת התחרות בפעילות הממשלה\*

פרק זה דן בדרכים האפשריות לשילובה היעיל של הערכת התחרות בפעילות הממשלה.

#### 1. מבוא

כמו שראינו, הערכת ההשפעות על התחרות היא תהליך שנועד להעריך תקנות, כללים ו/או חוקים, ואשר מטרתו הן: (1) לזהות את אלה, שעלולים להגביל את התחרות ללא צורך ו- (2) לעצב מחדש את אלה שזוהו כדי למנוע פגיעה לא ראויה בתחרות. על מנת לשלב תהליך זה בפעילות הממשלה ובמוסדותיה באופן מציאותי, יש לשקול את חמשת הנושאים האלה:

- אילו קווי מדיניות ראויים להערכת השפעות על התחרות?
- באיזה שלב בתהליך פיתוח המדיניות יש לבצע את הערכת התחרות?
- מי יהיה אחראי על הגיבוש של הערכת התחרות ועל בדיקתה?
- כיצד אפשר לתמרץ קובעי מדיניות, שאינם אחראים על האיכות הרגולטורית ועל התחרות לבצע הערכה ראויה?
- אילו משאבים דרושים להערכת ההשפעות על התחרות?

בהמשך הדיון נבהיר, שאין "מתכון" יחיד או פשוט לביצוע ממוסד של הערכת ההשפעות על התחרות. הפתרונות האפשריים עשויים להשתנות, במובהק, מתחום שיפוט אחד לאחר, בשל הבדלים במידת הפדרליות, או בכוח האדם, או בסביבה הפוליטית וכד'. גם אם "ארגז הכלים" מזהה אפשרויות שונות על סמך הניסיון הקיים, אין לראות באפשרויות אלה רשימה ממצה.

#### 2. אילו קווי מדיניות ראויים להערכה של ההשפעות על התחרות?

על עומקה של הערכת ההשפעות על התחרות להיות מידתי - בהתאם להיקף הפגיעה שיש למדיניות מסוימת על התחרות. בעזרת "רשימת ביקורת התחרות", אפשר לעבור על קווי המדיניות במהירות ולזהות היבטים, העלולים לפגוע בתחרות מעבר לצורך ולייחדם להערכה נוספת. רוב

---

\* מחבר הפרק הוא שון אפ' אניס.



החוקים והתקנות הבודדים אינם שייכים לקבוצה זו. לפיכך, רובם אינם זקוקים להערכה מפורטת של ההשפעות על התחרות.

חוקים, תקנות וכללים. קווי המדיניות שהם מושא להערכת ההשפעות על התחרות כוללים: חוקים, תקנות וכן כללים המחילים חוקים ותקנות. אף על פי שאין כל המערכות השלטוניות מכפיות את חוקיהן להערכה של ההשפעות על התחרות, ההערכות הכי מוצלחות היו דווקא של ממשלות שהנהיגו הכפפה שכזו (ראו: תיבה 1).

קווי מדיניות חדשים וקיימים. כמה ממשלות ביקשו לבצע הערכה של ההשפעות על התחרות, שיש לקווי מדיניות חדשים או למדיניות קיימת. זוהי הדרך היעילה ביותר לשיפור האקלים התחרותי, אך היא מצריכה כוח רצון פוליטי. ממשלות אחרות מבצעות הערכה לקווי מדיניות חדשים בלבד.

רמה ארצית, רמה אזורית ורמה מקומית. להערכת התחרות יש הצדקה כלכלית בכל שלוש הרמות: הארצית, האזורית והמקומית, והיא רלוונטית לכל מדיניות שלטונית, העלולה להגביל את התחרות מעל הנדרש. פעמים רבות, מדיניות זו מונהגת ברמה הארצית, אך היא עלולה לצמוח גם מהרמה האזורית או המקומית. כך למשל, מדיניות אנטי-תחרותית בשירותי המוניות מונהגת, לעתים קרובות, ברמה המקומית, ואילו רגולציה מול בעלי מקצוע אשר פוגעת בצרכנים מתקיימת, בדרך כלל, ברמה האזורית.

### תיבה 2. רפורמות ארציות במדיניות התחרות באוסטרליה

לאחר השלמת ההכנה של דו"ח ועדת הילמר ב-1993, שקרא ליתר פתיחות מיקרו-כלכלית בד בבד עם הנהגתן של רפורמות תומכות-תחרות, הסכימו ממשלות אוסטרליה ב-1995 לאמץ תכנית לבדיקה ולתיקונה של חקיקה, המגבילה את התחרות ונוגדת את האינטרס הציבורי. תכנית רפורמות זו העלתה 1,700 חוקים שיו טעונים בדיקה. החוקים נבדקו בשתי רמות: ברמה הארצית ובזו המדינית. רוב הבדיקות הושלמו עד לשנת 2001. הממשלה המרכזית הציעה לממשלות המדינות מימון, כדי לעזור להן לעמוד בעלויות ההתאמה – העלויות שהיו כרוכות בתיקוני חקיקה. התכנית ראויה לציון, משום שהיא זיהתה, באופן שיטתי, חוקים ותקנות קיימים, שהיו טעונים בדיקה. ומפני שמאז הנהגתה העפיל המשק האוסטרלי אל ראש רשימת משקיהן של המדינות החברות ב-OECD.

### 3. מתי בתהליך של פיתוח המדיניות יש לבצע את הערכת התחרות?

מדיניות חדשה: הערכות התחרות תורמות לגיבושה של מדיניות חדשה, והכי טוב לבצען בשלב מוקדם בתהליך גיבוש המדיניות, לפני שמדיניות בקשר לבעיה מסוימת נקבעת. כאשר מדיניות מוצעת כלשהי עלולה להגביל את התחרות, כדאי להיוועץ במומחים ממשלתיים בתחום התחרות בשלב מוקדם של פיתוח המדיניות, ולברר אם אפשר לגבש חלופות, ששייגו את היעדים הרגולטוריים, אך בנזק קטן לתחרות.

מדיניות קיימת: רוב סעיפי המדיניות הקיימים מעולם לא הועמדו להערכת ההשפעות שיש להם על התחרות. השאלה החשובה היא מה סדר העדיפות של הערכות אלה, כי מן הסתם, יש סעיפי מדיניות קיימים המועדים להשפעה שלילית על התחרות יותר מקווים אחרים. כך למשל, בבדיקות

הארציות באוסטרליה זהו מאות קווי מדיניות ממלכתיים שהגבילו את התחרות. ממשלת אוסטרליה קבעה סדר עדיפויות לבדיקתם של סעיפים אלה. כאשר נמצאו בעיות, נעשו תיקונים, כנדרש, כמעט בכל המקרים.

#### 4. מי הוא האחראי לגיבושה של הערכת התחרות ולבדיקתה?

כדי להבטיח שקילה נכונה של ההשפעות על התחרות, הגוף הממלכתי המפתח את המדיניות הוא שצריך לבצע את ההערכה. כך, קובעי המדיניות הנכונים ישאלו בזמן הנכון את השאלות שיש לשאול, ויגבשו במהירות וביעילות את קווי המדיניות בכל הנוגע להשפעות על התחרות.

אולם, ייתכן שקובעי המדיניות ש"בקו החזית" יקלו ראש בתהליך של הערכת ההשפעות על התחרות, אלא אם כן גורם חיצוני יפקח על עבודתם. שומרי-סף רגולטוריים, בעלי תפקידים שרכשו מומחיות בתחום התחרות, כגון: אנשי הרשויות המופקדות על התחרות, או צירוף כלשהו של השניים – הם שאמורים לבצע בדיקות אלה.

בבריטניה, למשל, אחת מרשויות התחרות, המשרד לסחר הוגן (OFT) אחראית הן לגיבושה והנהיגות להערכות התחרות והן לבדיקת ההשפעות שיש לסעיפי מדיניות חדשים על התחרות.<sup>18</sup> המשרד לוקח עליו אחריות זו בשיתוף עם שומר-הסף הרגולטורי - המינהל לשיפור הרגולציה (BRE). על מנת לקדם שיטות עבודה והבנה משותפות, פקידי OFT אחדים מחלקים את שעות עבודתם בין ה-OFT ל-BRE.

כדי לבצע הערכה של השפעות על התחרות, אשר תהיה מקיפה מזו הדרושה לפי רשימת הביקורת, יש לגייס, ברוב המקרים, כוחות הבקאים בהגדרה של השווקים ובניתוח התחרות. מסיבה זו, יש מדינות, המחייבות את רשויות התחרות שלהן, לבקר כל חקיקה ראשית וחקיקת משנה, הצפויה להשפיע על המשק לפני הפעלתם של סעיפיהן.

במקסיקו, למשל, על רשות התחרות לבקר כל חקיקת משנה, העשויה להשפיע על התחרות. בקוריאה, רשות התחרות מופקדת על הביקורת של תקנות חדשות נבחרות. בהונגריה, על רשות התחרות להגיש את הערותיה על כל חקיקת משנה חדשה.

מדינות רבות עורכות התייעצויות אופקיות, לפני שהן מאמצות תקנות חדשות. התייעצויות אלה נוחלות הצלחה רבה, אם מבקרי התחרות נכנסים לתהליך בשלב מוקדם, ואין עליהם חובה להגיש את הערותיהם על כל סעיף מסעיפי המדיניות, אלא רק להתערב, במצבים שבהם עלולה, לדעתם, להתעורר בעיה חמורה.

אבל, גם מידת עצמאותו של הגוף המבקר היא חשובה. כך למשל, באוסטרליה הוקם ב-1995 גוף חדש, שתפקידו לפקח על הביקורת על חוקים ועל תקנות ברמה הארצית ובזו המדינתית. גוף זה - המועצה הלאומית לתחרות, הוא נפרד הן מהמשרד הרגולטורי המפקח על התקנות החדשות והן מן בעיה חמורה.

<sup>1</sup> הנחיות ה-OFT משנת 2006 הן, במידה רבה, ברוח הנחיות ה-OECD. ראו: <http://www.of.gov.uk/NR/rdonlyres/BFD72799-03BD-428D-AB43-30408F794ACB/0/of876.pdf>

הרשות לתחרות, ולמעשה, הוא גוף עצמאי.<sup>2</sup> הצלחתה של אוסטרליה ממחישה היטב את הערך הרב שיש לגופים עצמאיים, המבקרים חקיקה ראשית וחקיקת משנה.

אך, אסור שהשתתפותם של רשות התחרות או של גוף ממשלתי אחר בהערכת התחרות תחסום את החובה המשפטית המוטלת על כל ממשלה בעתיד לפעול על פי חוקי התחרות שבתחום שיפוטה. הערכות התחרות, מעצם טיבן וטבען, מתבססות על תחזיות, שבמציאות החיים, מתברר, לפעמים, שהן מעריכות בחסר את הפגיעה בתחרות, או מנפחות את תועלתיה.

## 5. איך לתמרץ קובעי מדיניות שאינם אחראים לאיכות הרגולטורית או לתחרות לבצע את הערכת התחרות כראוי?

לקובעי המדיניות, בבואם לגבש תקנה חדשה, עשוי להיות תמריץ שלא לדווח על בעיות תחרות פוטנציאליות, שיש לתקנה מוצעת נתונה. הם עשויים להרגיש, שאם יזהו בעיה זו, או אם יפנו לעצת גוף חיצוני כלשהו, כמו שומר-הסף הרגולטורי או רשות התחרות, הדבר רק יקשה את עבודתם ללא תועלת. לכן, חשוב להדגיש בפני קובעי המדיניות, שהערכת התחרות עשויה לשפר את המוצר שלהם, קרי: את המדיניות שהם קובעים.

יש כמה אפשרויות לתמרץ את קובעי המדיניות לאמץ הערכות תחרות ולבצען כראוי, ולשפר את המיומנויות שלהם בעניין זה. אפשרויות אלה הן:

- לכלול את הערכת התחרות בניתוח ההשפעות הרגולטוריות (RIA);
- להעניק תגמול כספי; ו-
- לספק הדרכה ב"נוהגים מיטביים".

הכללת הערכת התחרות בניתוח ההשפעות הרגולטוריות (להלן: נה"ר). הנה"ר הוא הליך ממוסד של בקרה על חקיקת המשנה, שנועד להבטיח, שתקנות אלה ישיגו את יעדי מדיניותן. ככלל, המטרה בניתוח זה היא שתועלת התקנה תעלה על עלויותיה. ככל שהערכת התחרות תהיה אחד ממרכיבי הנה"ר, כן הוא יהיה יעיל. סיבת הדבר היא, שהשיקולים הדינמיים ומוטי-השווקים הכרוכים בהערכת ההשפעות על התחרות, מספקים תבחינים חשובים לקובעי המדיניות, המבקשים לדעת אם התועלות שיש לתקנה מסוימת גוברות על עלויותיה. יתר על כן, אם רשות התחרות תמלא תפקיד בעניין הזה, יקטן הצורך בחידוש ההדרכה של אנשי הצוות של גופי הרגולציה ושומרי הסף.<sup>3</sup>

תגמול כספי. מכיוון שבאוסטרליה נהוגה השיטה הפדרלית, נדרשה הסכמת המדינות להפעלת מדיניות התחרות הלאומית (NPC) ברמת המדינה. ממשלת אוסטרליה העבירה מימון רב למדינות,

<sup>2</sup> לפרטים נוספים, ראו: <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=136>

<sup>3</sup> ליתר פירוט על אופן ההכללה של הערכת התחרות בניתוח ההשפעות, ראו: פרק 3 להלן וכן: DAF/COMP/(2007)8/REV1 "Integrating competition assessment into regulatory impact analysis"

שכלל גם תשלומים לנפש - על פי המידה שבה ביקורת על פרטי החקיקה ותיקונם הגיעה לסיימה. "תשלומי ה-NCP הם, בעצם, חלוקת רווחי הרפורמה ברחבי הקהילה. התשלומים הם אמצעי להכיר בכך, שלמרות שהמדינות נושאות באחריות לרוב מרכיביה של מדיניות התחרות הלאומית, חלק ניכר מהתמורה הכספית הישירה זורם אל קופתה של ממשלת אוסטרליה, ומגדיל את ההכנסות ממסים שמקורן בעלייה בפעילות הכלכלית.<sup>4</sup>

התשלומים למדינות הגיעו למימדים גדולים. לוח 1 מפרט תשלומים אלה מאז הנהגתה של מדיניות התחרות הלאומית.<sup>5</sup>

**לוח 1. תשלומי NCP המועברים לאזורי שיפוט (מיליוני דולרים אוסטרליים)**

אזור	97-98 )א(	98-99 )א(	99-00 )א(	00-01 )א(	01-02 )א(	02-03 )א(	03-04 )א(ב)	04-05 )א(ב)	05-06 )א(ב)
ניו סאות וויילס	126.5	138.7	148.6	155.9	242.5	251.8	203.7	233.6	292.5
ויקטוריה	92.8	102	109.2	114.7	179.6	182.4	178.7	201.6	197.9
קווינסלנד	74.2	81.6	81.5	73	147.9	138.9	87.9	143.3	178.7
מערב אוסטרליה	38.4	42.4	43.2	45.5	71.1	72	33.6	53.5	71
דרום אוסטרליה	34.3	38.4	34.5	35.9	55.7	57.1	40.7	50.4	54.3
טסמניה	12.6	13.9	10.8	11.2	17.4	17.7	17.2	19.8	19
ACT	6.2	7	7.2	7.5	11.6	12.4	11	13.6	12.7
שטח צפוני	11.2	13	4.5	4.5	7.6	7.5	9.5	8.4	8
<b>סה"כ</b>	<b>396.2</b>	<b>436.9</b>	<b>439.5</b>	<b>448</b>	<b>733.3</b>	<b>739.9</b>	<b>578.5</b>	<b>724.2</b>	<b>834.1</b>

מקור: המועצה הלאומית לתחרות.  
(א) מסמכי תוצאות תקציב סופיות.  
(ב) התשלומים לכל אזור שיפוט הם בכפוף לניכויים ולדחיות קבועים.

<sup>4</sup> ראו: <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>

<sup>5</sup> ראו: <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>

- (א) קוסטלו, כד' פ' (גזבר), 2005, "תשלומי תחרות לאומית למדינות בשנת 2005", הודעה לתקשורת, 15 בדצמבר 2005.  
הערות: (1) ייתכנו הבדלים בין הסכומים בשל עיגולם.  
(2) נתונים השנים 1999-2000 ועד בכלל כוללים מענקי סיוע.

למרות ההיקף הניכר של התשלומים, ממשלת אוסטרליה אומדת את התועלת השנתית למשק שיש מהמדיניות הלאומית ומהרפורמות הקשורות בה בשיעור של כ- 2.5% מהתמ"ג, או 20 מיליארד דולרים אוסטרליים, וזאת עקב השיפורים בפריזון ובאיזון המחודש של מחירים במגזרים רבים.<sup>6</sup>

נוהגים מיטביים. למען הצלחתה של תכנית ההערכה, חשוב ביותר להדריך את קובעי המדיניות העוסקים במלאכה או בפיקוח עליה בנוהגים המיטביים. קובעי מדיניות רבים מתמחים, בתחום שאין לו נגיעה להשפעות על התחרות או על המשק, ואין לצפות מהם כי יעריכו את התחרות כראוי ללא הדרכה מיוחדת. לקידום הנושא, אפשר להיעזר ברשויות התחרות, בשומרי הסף הרגולטוריים או ב-OECD.

## 6. אילו משאבים דרושים להערכת ההשפעות על התחרות?

לתכנית הערכת תחרות יעילה אפשר להסתפק במשאבים צנועים יחסית. כך למשל, כשתכנית כזו הונהגה באנגלייה, שני אנשי צוות מה-OFT מילאו תפקיד פעיל מאד, ושיעור קטן בלבד מתוך כ- 400 התקנות שנבדקו בכל שנה זכו לבדיקה מפורטת. שאר התקנות הוערכו על ידי "מסנן התחרות" הדומה ל"רשימת ביקורת התחרות" שהוצגה בפרק 1. בעזרת "מסנן" זה הצליחו הבכירים לקבוע במהרה, אם יש סיכוי גבוה שיצוצו בעיות תחרות מן המדיניות.

ברור שהתכנית להערכת ההשפעות על התחרות עשויה ליהנות מהקצבת משאבים נדיבה. המקרה האוסטרלי מדגים יפה גישה מרחיקת-לכת ועתירת-משאבים, אשר קידמה ביצועים כלכליים טובים ביותר.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> ראו: מנהל הפריזון (2005), "סקירת הרפורמות במסגרת מדיניות התחרות הלאומית", דו"ח חקירה של מנהל הפריזון מס' 33, 28 בפברואר, ראו: <http://www.pc.gov.au/inquiry/ncp/finalreport/ncp.pdf>. הדו"ח מודה שקשה לקבוע קשרים סיבתיים ישירים באופן אמפירי. יתר על כן, מדידת ההשפעות נטו בתחום זה היא משימה מורכבת ואין בה צורך.

<sup>7</sup> ראו: OECD (2006), אוסטרליה: סקירה כלכלית, תקציר מדיניות: "התפקוד המקרו-כלכלי מוסיף להיות מרשים בעת האחרונה: צמיחת התמ"ג הממוצעת לשנה מתחילת המאה ה-21 עומדת על מעל ל-3%, ושיעור הגידול בהכנסה המקומית ברוטו, כולל רווחים משינוי תנאי הסחר, עולה על 4% בממוצע. לכן לאוסטרליה יש מקום של כבוד בין חברות ה-OECD המעטות, שהשיגו שיעורי צמיחה מהירים מעין אלה. שיעור האבטלה ירד לכדי 5% - הרמה הנמוכה ביותר מאז שנות ה-70, שיעור האינפלציה אינו חורג מגבולות היעד שלה, ועתה, אחרי שורה ארוכה של עודפים פיסקליים, אוסטרליה היא אחת מחברות ה-OECD המעטות, שבה סולק החוב נטו במגזר הציבורי. רמות החיים משתפרות בהתמדה מאז שנות ה-90 המוקדמות, והן עולות על אלה שבכל מדינות ה-7G חוץ מארה"ב. רפורמות רחבות-היקף, שנועדו לקידום השיפור בפריזון, מילאו תפקיד מרכזי בדבר. הן קידמו את העלייה בפריזון, בייחוד, במחצית השנייה של שנות ה-90. בשל השיפור בגמישות

אך, תהיה מידת המחויבות אשר תהיה, הדרישות למשאבים יגיעו לשיאן בשלב הביצוע הראשוני. לביצוע תכנית מפורטת של הדרכה בנוהגים המיטביים, למשל, נדרשת, בדרך-כלל, הוצאת משאבים ניכרת חד-פעמית בשלב הראשון. בשנים שלאחר מכן, לא תידרש הדרכה מרחיקת-לכת כל-כך, מפני שהמערכת תתפקד ביתר יעילות, ויתפתחו קשרים אישיים בין קובעי המדיניות הנוגעים בעניין. ואף על פי כן, כמעט באופן וודאי, יהיה צורך בהדרכה שוטפת גם אחרי השלב הראשון, וזאת בשל חילופי גברי בין אנשי הסגל.

## 7. סיכום

שילוב הערכת התחרות בקבלת החלטות ממשלתית בתחום הרגולציה עשוי להצמיח תועלת כלכלית ניכרת, כי אפשר יהיה לזהות תחומים שבהם פעילות השווקים היא מוגבלת מדי. יתר על כן, שילוב זה יעלה חלופות מדיניות, שיוסיפו להשיג את יעדי המדיניות בד בבד עם קידום התחרות ככל האפשר. לאור ההבדלים המהותיים בסביבות המשפטיות והפדרליות בין אזורי השיפוט השונים ב-OECD, ייתכנו הבדלים בין אזוריים, באופן שילובה של הערכת התחרות בפעולות של ממשלותיהם. ואף על פי כן, אפשר להצביע על כמה נקודות בולטות. ראשית, שומרי הסף הרגולטוריים הם המתאימים ביותר לבצע את הערכות התחרות, ובייחוד, אם הערכות אלה ישולבו בניתוח ההשפעות הרגולטוריות (נה"ר). שנית, רשויות התחרות הן היועצים והמדריכים הכי טובים בכל הנוגע להערכות תחרות, והם גם מי שמסוגלים לבצע הכי טוב הערכה סלקטיבית להשפעות על התחרות. ולבסוף, התועלת שתצמח משילובה של תכנית הערכת תחרות יעילה בפעולות הרגולציה של ממשלות מצדיקה את עלויותיה.

---

בעקבות רפורמות אלה יחד עם הנהגת מסגרות גמישות של מדיניות מוניטרית ופיסקלית, גם כושר עמידותו של המשק בזעזועים הקשים שפקדו אותו בעשור האחרון גבר...." (ההדגשה הוספה).



#### פרק 4: שילוב הערכת התחרות בניתוחי ההשפעות הרגולטוריות\*

פרק זה מסביר את אופן שילובה של הערכת ההשפעות על התחרות בניתוחי ההשפעות הרגולטוריות.

#### 1. מבוא

לפעמים, מסתבר מהשימוש ב"רשימת הביקורת" שהוצגה בפרק 1, שיש לבצע הערכה מקיפה יותר להשפעות על התחרות. בדרך כלל, הדרך המיטבית לביצועה היא לשלבה בניתוח ההשפעות הרגולטוריות (נה"ר).

להערכת תחרות ממצה יש ארבעה מרכיבים: (1) זיהוי ברור של יעדי המדיניות (2) גיבוש רגולציה חלופית להשגת יעדי המדיניות (3) הערכת השפעותיה של כל חלופה על התחרות ו- (4) השוואה בין החלופות. אם הערכת התחרות מגלה פוטנציאל מהותי לפגיעה בתחרות בענף הנדון או בענפים הקשורים בו, על קובעי המדיניות לחפש אחר חלופה אנטי-תחרותית פחות, שתשיג את יעד המדיניות. אם אין בנמצא גישה רגולטורית חלופית, שתשיג את יעד המדיניות אך בפגיעה קטנה בתחרות, יש לשקול את תועלת הגישה הרגולטורית הנדונה אל מול עלויותיה. בניתוח זה תהיה הרגולציה הפוגעת בתחרות מוצדקת, רק אם התועלת שתצמח מאימוצה תגבר על עלויותיה, ובכלל זה: עלויות שמקורן בפגיעה בתחרות.

השימוש בנה"ר התפשט במהירות רבה בכל רחבי ה-OECD בעשור האחרון, וכיום כלי זה משמש ברוב מערכי הרגולציה,<sup>1</sup> או ככולם במרבית החברות הארגון. כדי להסביר התפשטות מהירה זו בשילוב של ניתוחים אלה בתהליך קבלת ההחלטות בתחום הרגולציה, ציין ה-OECD, כי:

"רגולציה איכות נתפסת יותר ויותר ככזו, המביאה לידי התוצאות הרצויות באופן הזול ביותר. יש הבנה שלפיה, כל פעולה של ממשלה ברמת המדיניות כרוכה ביחסי עלות תועלת שיש לשימושים שונים במשאבים, ואילו היעד הבסיסי של הפעילות בתחום המדיניות הוא לקדם באופן מרבי את רווחת החברה, והוא הולך ומתקבל ואף מוצא את ביטוי במידה גוברת והולכת."<sup>2</sup>

\* פרק זה הכין רקס דייטון-סמית'.

<sup>1</sup> בפרק זה, המונח "רגולציה" הוא במובן מכשירים תחיקתיים מכל הסוגים, ובכלל זה: חקיקה ראשית וחקיקת משנה.

<sup>2</sup> OECD (2002), "מדיניות רגולטורית במדינות ה-OECD: המדריך להתערבות בממשל הרגולטורי", עמ' 44.



נה"ר מבוסס על ניתוחי עלות/תועלת והיא כלי השוואתי, לשקול בעזרתו את כל ההתערבויות בנות-הביצוע, שנראה שמשוגלות להשיג את יעד המדיניות הבסיסי.

עם התפשטות השימוש בנה"ר, חברות OECD רבות מתקדמות לעבר הרחבת היקף מדיניות התחרות ודיני התחרות בכלל, וייעול האכיפה בתחום זה. מגמה זו מקורה בהכרה גוברת והולכת, שהגברת תחרות מרבית ויעילה בכל רחבי המשק ממלאת תפקיד בסיסי בהשגת היעדים הרחבים של מיקסום הצמיחה הכלכלית ובעקבות זאת גם במיקסום הרווחה החברתית.

לפיכך, ברור שיש קשר חזק בין הערכת ההשפעות על התחרות ובין הנה"ר. ואכן, ב"עקרונות המנחים של ה-OECD לביצוע ולאיכות רגולטוריים" נקבע, שיש לשלב את ההשפעה על התחרות בתהליך הבחינה של רגולציה חדשה וקיימת.

מנגד, באופן מעשי, האחריות לביצוע שני סוגי הניתוחים – ההשפעות הרגולטוריות ומדיניות התחרות – נחלקות, לעתים קרובות, בין גופים שונים של המערכת השלטונית. לפיכך, לעתים קרובות, התיאום בין שני סוגי ניתוחים אלה, הקשורים זה בזה, לוקה בחסר.

ואף על פי כן, כמה מדינות ניסו לשלב את נה"ר בהערכות התחרות שלהן. כך למשל, בבריטניה הערכת ההשפעות על התחרות נקבעה כמרכיב חובה בנה"ר בשנת 2002. בנציבות האירופית, הערכת התחרות היא חלק מתהליך נה"ר החל משנת 2005. בארה"ב, מסמכי ההנחיות לניתוחי השפעות קובעים מפורשות, שיש להביא בחשבון את ההשפעות על השווקים.<sup>3</sup> בדומה לכך, בהתאם למדיניות התחרות הלאומית באוסטרליה, על כל המסמכים הקשורים בניתוחי ההשפעות לקבוע אם הרגולציה המוצעת עומדת בתנאי הסכמי מדיניות התחרות, וכן עליהם לכלול ניתוח שיתמוך במסקנה זו.

בפרק זה יוסבר כיצד יוכלו קובעי מדיניות להשתמש בהערכת ההשפעות על התחרות כחלק מניתוחי ההשפעות הרגולטוריות. לאחר מכן תוסבר התועלת העשויה לצמוח מהכללה מפורשת של הערכת התחרות בניתוחי ההשפעות. בהמשך הפרק יובא דיון בהשפעות האנטי-תחרותיות שיש לרגולציה לעתים קרובות. ולבסוף, יתאר הפרק, באופן כללי, הערכת-תחרות מקיפה. קוראים הבקאים ב"רשימת ביקורת התחרות" יכולים לדלג על סעיף אחרון זה.

## 2. ניתוח ההשפעות הרגולטוריות וניתוח מדיניות התחרות

באופן כללי, ניתוחי העלות/תועלת הנערכים כמרכיב בנה"ר משווים בין תוצרים אפשריים בהתאם לסביבה הכלכלית והרגולטורית הקיימת. אבל לפעמים, הניתוחים מתעלמים משינויים בפרמטרים מרכזיים המשפיעים על הסביבות הללו. מנגד, ניתוחי מדיניות התחרות עוסקים, לעתים קרובות, בעתיד. מוקד הניתוח בתחום מדיניות התחרות הוא בהשפעת השינויים הספציפיים בתנאי השווקים על עוצמת התחרות, ובהשלכותיהם האפשריות על היעילות הכלכלית ועל רווחת הצרכן.

<sup>3</sup> ראו: משרד הניהול והתקציב (OMB), חוזר 4-A, 17 בספטמבר 2003.

למרות שהתיאור הנ"ל מצביע על הבדלי גישה כלליים, המגמה בחומרי הנה"ר, המתבטאת בהטלת חובה להעריך את השפעות הרגולציה על התחרות כחלק מנה"ר, היא לצמצם הבדלים אלה בין מדינות רבות באופן בלתי נמנע.

הערכת התחרות היא כלי כל כל כך שימושי במסגרת הנה"ר הכללי, משום שהיא מתמקדת ביעילות השווקים הדינמית.<sup>4</sup> מרכיב זה עשוי לתרום למניעתה של רגולציה, המגבילה את פעילות השוק שלא לצורך. להערכת התחרות יש עוד תועלת אגבית: היא מסייעת לזהות את הגורמים העשויים להיות מושפעים מהרגולציה המוצעת, ובייחוד, בעקיפין. הדבר עשוי לעזור לגורמים בכירים להבטיח שנה"ר תהיה מקיפה דיה ובהתאם לכך, גם יעילה.

כאמור בפרק 1, השלב הראשון בהערכת ההשפעות על התחרות, הן כחלק מנה"ר והן מחוצה לו הוא העמדת "רשימת ביקורת התחרות" למבחן. באופן כללי, רשימת הביקורת תראה, שרוב פרטי הרגולציה אינם מצריכים הערכת-תחרות מעמיקה. אך, יהיו מקרים, שבהם יעלה הצורך בהערכה זו. כך למשל, אם מבחן הרשימה יגלה את דבר קיומו של אחד או יותר מארבעת הסוגים הבסיסיים של מגבלות על התחרות, תתבקש הערכה מעמיקה יותר של ההשפעות על התחרות. אם בנסיבות העניין ולפי ניסיון העבר ייקבע, שאין מגבלה חמורה על התחרות כתוצאה מהרגולציה המוצעת – שהוא המצב השכיח, אזי ייתכן, שהערכה מלאה של השפעותיה של הרגולציה על התחרות תהיה קצרה ותמציתית.

### 3. ביצוע מוקדם של הערכת ההשפעות על התחרות כמרכיב של נה"ר

כפי שנראה בסעיף זה, גם העיצוב של המבנה הרגולטורי עלול לפגוע באופן חמור בתחרות. משמע, שעל קובעי המדיניות להשתדל להעריך את ההשפעות על התחרות בשלב מוקדם של הרגולציה. בדומה לכך, זה זמן רב ש-OECD ממליץ "לשלב את נה"ר בתהליך של קביעת המדיניות בשלב מוקדם ככל האפשר".<sup>5</sup> לפיכך, המסר העקיב הוא, שיש לבצע את שני הניתוחים בשלב מוקדם, ושעל קובעי מדיניות לראות בהם מרכיבים חיוניים בתהליך פיתוח המדיניות, ולא "תוספות" או משימות, המנותקים מהשאלות הגדולות של פיתוח המדיניות.

### 4. סוגים מרכזיים של מגבלות על התחרות

סעיף זה מסביר ביתר פירוט את חשיבותו של כל אחד מהסוגים המרכזיים של מגבלות על התחרות, שזוהו ב"רשימת הביקורת". הסעיף מספק הנחיות לקובעי המדיניות, איך להעמיק את הערכת התחרות, אם רשימת הביקורת תעיד שהדבר נדרש. סעיף זה מדגיש את חשיבות הזיהוי של יעדי המדיניות, שהממשלה מבקשת להשיג באמצעות הרגולציה האנטי-תחרותית שלה. הסעיף גם מזהה, בעבור התקנות האנטי-תחרותיות ביותר – סעיפי מדיניות חלופיים, העשויים להשיג את אותם

<sup>4</sup> יעילות השווקים הדינמית מתמקדת ביעילות לאורך זמן, ובשינויים ביעילות העשויים לנבוע מחדשנות, מפיתוחים טכנולוגיים, מיכולתן של חברות להגיב על תנאי שוק חדשים באופן גמיש ומהופעתם של ספקים מוצלחים.

<sup>5</sup> ראו: ניתוח ההשפעות הרגולטוריות: נוהגים מיטביים במדינות ה-OECD (OECD, פריז, 1997, אנגלית), עמ' 215.

היעדים אך בפגיעה פחותה בתחרות. הטקסט להלן מזהה מקרים, שבהם אפשר אולי להצדיק רגולציה מסוימת, שיש לה השפעות אנטי-תחרותיות מסוגים שונים, אגב מתן הנחיות איך למזער השפעות אלה.

"רשימת הביקורת" מארגנת את מגוון המגבלות על התחרות בארבע הקטגוריות הכלליות המנויות ברשימה. אך יש לזכור, שמקצת המגבלות האלה משתייכות ליותר מקטגוריה רחבה אחת. כך למשל, משטר של רגולציה עצמית או משותפת עלול להגביל את כמות הספקים, את מגוונם או את תחרותיותם. לכן, הצבת כל סוג של מגבלה בקטגוריה מסוימת ב"רשימת הביקורת", נעשתה בהתאם לתוצאה השכיחה ביותר של התממשותה של המגבלה. ואף על פי כן, על האנליסט לשקול את כל ההשפעות האנטי-תחרותיות האפשריות שיש לכל סוג של מגבלה.

מטרת הפרק היא, שקובעי מדיניות שהתמצאות שלהם היא כללית, יכירו את נה"ר ואת מושגי היסוד של מהלכיו, התורמים להעמקת הערכות התחרות. להנחיות מפורטות יותר על סוגים מסוימים של הוראות מדיניות, יש לפנות לכרך הנלווה למסמך זה, "הנחיות להערכת ההשפעות על התחרות".

#### 4.1 הטלת מגבלות על כמות הספקים או על מגוונם

כמו שנרמז בפרק 1, רגולציה המגבילה את כמות היצרנים בשוק – יש בה סיכון ליצירת כוח שוק ולפגיעה בכוחות התחרותיים. שלושת הסוגים המצויים ביותר של מגבלות רגולטוריות על כמות הספקים הם: מתן זכויות בלעדיות, תכניות רישוי והיתרים והגבלת הזכות להשתתף בתכניות של רכש ציבורי. אך יש עוד דרכים להגבלת כמות הספקים. בביצוע הערכת ההשפעות על התחרות אל מול הצעות מדיניות שסעיפים אלה כלולים בהן, חשוב לזכור, שכאשר קיימת מגבלה הפוגעת בתחרות בשוק אחד, אותה המגבלה עלולה להשפיע גם על שווקים אחרים בדרך של "גלישה".

##### 4.1.1 מתן זכויות בלעדיות

איזה תועלת צפויה משימוש במכשיר זה?

הענקת זכות בלעדית מתרחשת, לעתים קרובות, בהקשר של "מונופול טבעי" לכאורה. כלומר, מצב שבו העלות הממוצעת בייצור של יחידת מוצר נוספת אחת ממשיכה לרדת, עד לנקודה שבה הספק היחיד יכול לספק את כל הביקוש בשוק הרלוונטי בעלות נמוכה יותר מהעלות המוטלת על שני ספקים או יותר, אם ינסו לספק את כל הביקוש.

במקרים אלה, ממשלות לעתים מעניקות זכויות בלעדיות כדי להבטיח אספקה בעלות הנמוכה ביותר, אגב רגולציה של התנהגות הספק הבלעדי - על מנת שלא ינצל את כוח השוק שלו, במידת האפשר. בעבר, ללא קשר עם קיומו או לאי-קיומו של מונופול טבעי, הרבו קובעי המדיניות להעניק זכויות בלעדיות ארוכות טווח כדי לעודד השקעות גדולות ו/או אסטרטגיות, בייחוד, בענייני התשתית. ממשלות הגיעו, לעתים קרובות, לכלל דעה, שלא ייתכנו השקעות כאלה בהיעדר תמריצים הנובעים מגישה לשוק, שתובטח על ידי הענקת הזכות הבלעדית. אולם, לפעמים, מדיניות שכזו מביאה לידי השקעת-יתר.

#### אופי ההשפעה האנטי-תחרותית והיקפה

למותר לציין, שהענקת זכות בלעדית לייצור של מוצר מסוים או לאספקת שירות, מהווה מקרה קיצון של "מחסום כניסה". למעשה, הענקת זכות בלעדית מתבטאת בהקמת מונופול פרטי. רגולציה זו כרוכה מניה וביה בהשפעה אנטי-תחרותית.

נסיונות העשויות להצדיק את המגבלה וחלופות מדיניות פוטנציאליות

ייתכנו נסיבות שבהן הספקה של שירות מסוים לא תהיה אפשרית ללא מתן זכות בלעדית. אולם, על גורמי הרגולציה לוודא, שחלופות הפוגעות בתחרות פחות הן בלתי מעשיות, לפני שישקלו להעניק זכות שכזו.

גם במקרים שבהם, תנאי מונופול טבעי הקיימים בשוק מצדיקים את הענקתה של זכות בלעדית, יש בעיה בסיסית לעשות כן לאורך זמן: שינויים טכנולוגיים עלולים לבטל את ההצדקה הראשונית להענקת הזכות לפני שהזכות בעצמה פגה. יתר על כן, בעל מונופול בחסות המדינה עשוי ליהנות ממעמד של כוח מול הרגולטור, המבקש לשלול ממנו את היכולת לממש את כוח השוק שלו - נוסף על הצורך בגישה רגולטורית מתוחכמת ביותר בהקשרים אלה. זו הסיבה שגורמי הרגולציה אינם נוחלים הצלחה רבה במניעת ניצול כוח שוק ובהגנה על הצרכן.

בהיעדר אלטרנטיבות, גורמי הרגולציה יכולים לשקול את הענקת הזכות הבלעדית במכרו. כאשר מחלקים זכות שכזו, יש למקד את תשומת הלב בתכנון הרגולציה. כך למשל, יש להידרש לשאלות כמו: מה הנאותות היחסית של רגולציה מסוג "עלות-פלוס" מול שיטת שיעור התשואה, או שיטת המחיר המרבי. כמו כן, במקרים רבים אפשר לשמר מידה מסוימת של דינמיקה תחרותית אגב השגת התועלת המבוקשת, אם מחלקים את הזכות הבלעדית בין שני גורמים או יותר. גם יש להתיעץ בכלכלנים ממשלתיים או באחרים בשאלה, מה סוג המכרו המתאים ביותר למכירת הזכויות המוצעות.

#### 4.1.2 הנהגת מערכת רישוי חובה או הענקת היתרים כתנאי לפעילות

התועלת הצפויה משימוש במכשיר זה

באופן כללי, מטרתו של הרישוי היא להבטיח, במידה רבה של וודאות, שרק ספקים העומדים בתקן קבוע יוכלו להיכנס לענף. תנאי הרישוי מתאפיינים בדרישות סף בתחום הכישורים, כמו: השכלה פורמלית ו/או ניסיון מעשי, החלות על קבוצות מקצועיות מסוימות, כמו בענף הבריאות, למשל. החלתן של דרישות אלה נועדה, לעתים קרובות, להשיג יעדים חשובים בתחום הגנת הצרכן. כישורי החובה יכולים למנוע את הנזק שפרקטיקה כושלת עלולה להסב, ובייחוד, אם לקוחות המבקשים לעמוד על כישורי העוסקים בענף מתקשים לעשות כן. דרישות סף קיימות גם בענף הביטוח, בשל התועלת שלהן להגנת הצרכן, במקום שבו מרחפת מעל לראשו סכנה להפסדים בשל כשל עסקי, או חוסר כשרון או מרמה (כמו למשל, העברת נכסים או סוכנויות נסיעות).

אופי ההשפעה האנטי-תחרותית והיקפה

כאשר הרגולציה מציבה מחסומי כניסה מגבילים מדי באשר ליעדיה, יש בה כדי לקדם את ה"הגנה על היצרן", ויצרנים יבקשו כדי לקדם את "יציבות השוק". ברישוי חובה כתנאי לעיסוק בתחום כלשהו, ייתכן שמחסום הכניסה האפקטיבי יהיה גבוה, זאת, מפני, שלעתים קרובות, על דרישות הכישורים נוספים עוד מרכיבים, כמו למשל: הערכות אופי. ישנן דרישות רישוי נוספות הרווחות בעולם העסקים, ובכלל זה: חובת ביטוח או היקף מינימום של הון חוזר. לפעמים, קיימות גם "מגבלות רכות" על כמות החברות, או על כמות העוסקים בענף מסוים. מגבלות אלה אפשר להחיל באמצעות מבחני "האינטרס הציבורי", המחייבים את המועמדים לכניסה להוכיח את ה"צורך" בהספקת השירות הנוסף שלהם. לפעמים, המועמדים מתבקשים להוכיח שכניסתם לענף לא תפגע בעסקי הגורמים הקיימים בו.

ישנן דרישות רגולציה מסוימות, העלולות להגביר את הלחץ על ספקים מסוימים לעזוב את הענף מחמת אי יכולתם לעמוד בדרישות. במקום שבו מחסומי כניסה גבוהים קיימים, הדבר עשוי להשפיע לרעה על התחרות. לפעמים יש מגבלות יציאה, כגון: דרישות מכבידות מדי לתשלום פיצויי פרישה לעובדים לשעבר, או לויתור על ערבויות ביצוע. תנאים אלה עשויים לצנן את תמריצי הכניסה לענף, ולשמש כמחסומי כניסה בפועל.

נסיבות שבהן הטלת מגבלות היא מוצדקת וחלופות מדיניות פוטנציאליות

ככלל, חתירה ל"יציבות השוק" אינה סיבה מספיקה להטיל מגבלות כניסה רגולטוריות, משום שתחרות יעילה היא מושג דינמי, הכולל בחובו את האפשרות לכישלונם של ספקים, ובמידה שווה, אף מחייב כניסה של נכנסים חדשים (או לפחות אפשרות לכניסת גורמים חדשים), וזאת אם המטרה היא לקיים רמה גבוהה של חדשנות והיענות לביקוש הצרכנים.

כמו שנרמז לעיל, ייתכן שדרישות הכישורים מאנשי מקצוע יהיו מוצדקות, אם אין הצרכן מסוגל להעריך בקלות את כישוריו של נותן השירות, וכאשר השלכותיה של בחירה שגויה (מבחינת הנזק הפוטנציאלי לצרכן) הן חמורות ובלתי הפיכות. כאן, כמו בתחומי רגולציה רבים, העיקרון הוא להבטיח, שהמגבלות שיוטלו לא יגבילו את התחרות מעל לנדרש להשגת יעדי הרגולציה. כך, למשל, יש להימנע מקביעת תקני איכות מוצר מחמירים מדי להבטחת בטיחות הצרכן. כמו כן, אין להטיל מגבלות על גודל הספקים (כמו למשל, חנות אחת לכל איש מקצוע לכל היותר), בשל ההשפעות האנטי-תחרותיות שלהן או בשל חוסר יעילותן המהותית.

בדומה לכך, כאשר שוקלים את הצורך בדרישות בתחומים כמו ביטוח, ערבויות ביצוע וכד', יש לתת את הדעת לאופיים ולהיקפם של הנזקים לצרכן בעקבות פרקטיקה כושלת או כשל של ספק שירות. בעניין זה, אחד השיקולים החשובים הוא מידת יכולתם של צרכנים להעריך בעצמם את הנזקים הפוטנציאליים, ולהגן על עצמם על ידי בחירת ספקים מדעת. שיקול חשוב אחר הוא, אם הגישות החלופיות, שנועדו לשפר את הידע של צרכנים בתחום זה, הן מעשיות.

#### 4.1.3 מגבלות על יכולתם של מקצת הספקים לספק מוצר או שירות

מדיניות המגבילה את יכולתם של מקצת הספקים להשתתף במכרזים של רכש ציבורי מחייבת, לעתים קרובות, העדפה (בין שהדבר נאמר במפורש ובין שלו) של ספקים הממוקמים באזור, במדינה

או בארץ מסוימים. לחילופין, לפעמים המדיניות נותנת עדיפות לספקים בעלי תכונות אחרות שנראות רצויות, כמו: קביעת מכסה על השתתפות במרכזי רכש לספקים, קטנים או לאלה המנהיגים מדיניות העסקה מסוימת.

התועלת הצפויה משימוש במכשיר זה

אפשר להצביע על כמה יעדים אפשריים להגבלת סוגי הספקים המורשים להשתתף ברכש ציבורי. היעדים השכיחים ביותר, אולי, קשורים לתכניות עדיפות לאומית למיניהן, המבקשות לעודד פעילות כלכלית באזור העדיפות, לעתים קרובות, של ענפים בעלי חשיבות "אסטרטגית".

אופי ההשפעה האנטי-תחרותית והיקפה

הגבלת ההשתתפות ברכש מייקרת את הרכש הציבורי, כי היא מגבילה את התחרות. בשל גודלם הרב סך הכל של תקציבי הרכש הממשלתיים, ייתכן שמגבלות אלה תהיה השפעה רבה במונחים יחסיים.

יתר על כן, שיטה זו היא כר נרחב להתנגשויות בין הסדרי עדיפות אלה ובין תחומי מדיניות אחרים. כך למשל, העדפת ספקים באזור מסוים עלולה להתנגש עם סעיפי מדיניות אחרים, שבהם יש עדיפות לעסקים קטנים.

נסיבות העשויות להצדיק את הטלת המגבלות וחלופות מדיניות פוטנציאליות

תכניות עדיפות עלולות לפגוע בתחרות במידה ניכרת, בשל העמדה החזקה שיש לממשלה כקניין. הדבר חשוב, מפני שבתחומים רבים יש דרכים חלופיות להשיג את המטרה הבסיסית של תכניות העדיפות. כך למשל, כאשר רוצים לקדם יעדים בתחום המדיניות האזורית, החלופות הן: מערכת של תמיכות ישירות ו/או הוצאות מס, יצירת סביבת רגולציה חיובית בתחומי מפתח, או השקת מבצעי יחסי ציבור או חינוך. כשהמטרה היא לקדם עסקים קטנים, אולי, אפשר למצוא חלופות ראויות במסגרת תמיכות או שינויי מס זמניים, או גישות רגולציה גמישות יותר.

#### 4.1.4 העלאת עלויות הכניסה או היציאה במידה ניכרת

התועלת הצפויה משימוש במכשיר זה

כאמור לעיל, תקנות המעלות את עלויות הכניסה או היציאה במידה רבה נועדו, לעתים קרובות, להשגת יעדי רגולציה רבים. כך למשל, כללים מחמירים בנושא ניקוי שטחי תעשייה נועדו, לפעמים, לקדם מטרות בתחום הגנת הסביבה, ואפשר כי יעלו במידה ניכרת גם את עלויות היציאה (ובפועל, גם את עלויות הכניסה). במקרים רבים, ייתכן שאין בנמצא דרכים חלופיות לקידום יעדי מדיניות אלה, שאינם קשורים בתחרות. לפיכך, ממשלות פועלות, לפעמים, להקל את ההשפעות של הוראות אלה על התחרות באמצעות מתן פטורים ממוקדים או סיוע לספקים כדי שיוכלו לעמוד בדרישות. כך למשל, יצרניות קטנות של כלי רכב מקבלות, לעתים קרובות, פטורים מסעיפים שונים של תקנות בדיקת רכב או הקלות בסידורי הבדיקות.

#### אופי ההשפעה האנטי-תחרותית והיקפה

תקנות המייקרות את הכניסה אל השוק או את היציאה ממנו מצמצמות את כמות המשתתפים בשוק הנדון. בנסיבות אלה, על המשתתפים להפיק הכנסות גבוהות יותר ברוטו כדי להגיע לשיעור תשואה נתון בעת הכניסה. יתר על כן, ייקור הכניסה מחריף את סיכוני הכניסה. מכאן, עולה ההסתברות שהלהט התחרותי בשוק יפחת.

נסיבות העשויות להצדיק הטלתן של מגבלות וחלופות מדיניות פוטנציאליות

ברוב המקרים, אפשר להצדיק סידורי רגולציה, הקובעים תקן מחמיר לבדיקת מוצרים, כאשר קיימת סכנה מהותית לנזק משמעותי לצרכן בעקבות השימוש במוצר. בדומה לכך, אפשר להצדיק תקנות המייקרות את הכניסה באמצעות דרישות ביטוח, או הוכחת חוסן פיננסי, כאשר סכנות של כשל עסקי, פרקטיקה כושלת או מרמה מרחפות מעל ראשו של הצרכן.

בנסיבות מסוימות, אפשר לשקול חלופות, כגון: דרישות גילוי מוגברות על המוצר כדי לשפר את רמת הידע, שתסייע לצרכן בקבלת החלטותיו. במקרים אחרים, מוטב להנהיג רגולציה, למרות שצעד זה יעלה את עלויות הכניסה. במקרה זה יש להתמקד במזעור הפוטנציאל האנטי-תחרותי, ולהגביל את הדרישות למינימום הדרוש כדי להשיג רמה נאותה של הגנת הצרכן

#### 4.1.5 מגבלות על העברתם הגיאוגרפית של סחורות, שירותים, הון ועובדים

התועלת הצפויה משימוש במכשיר זה

לאורך ההיסטוריה, תקנות רבות הגבילו העברה של סחורות, שירותים, הון ו/או עובדים מתחום שיפוט אחד לאחר. אפשר לראות במגבלות אלה מערכת משנה ספציפית של הקטגוריה הכללית של "מגבלות כניסה", שנדונה לעיל. מגבלות של רגולציה על העברת סחורות ושירותים, או הון ועובדים מוטלות, לעתים קרובות, ככלי של מדיניות אזורית או לאומית. כלומר, הממשלה מטילה מגבלות אלה כדי לקיים משקים אזוריים או לאומיים, או כדי לשפר את הישרדותם הכלכלית. מדיניות זו גם עשויה לשאוף למטרות אחרות (בייחוד, מנקודת המבט של הדרג הלאומי), כמו: עצמאות כלכלית או הגנה על "בעלי הישגים לאומיים" משיקולים של יוקרה ומטרות אחרות.

הקשר מיוחד, שבו אפשר להציע מגבלות הגנתיות כמו אלה, הוא תחום ה"ענפים בראשית התהוותם".<sup>6</sup> כלומר, יש המעודדים מגבלות אלה ככורח זמני, שיבטיח את התפתחותו של ענף מקומי, הסובל, לכאורה, מתת-פיתוח. ואולם, הסיכון הוא שהגנה "זמנית" זו תהפוך להסדר קבוע בלחצם של הספקים המקומיים, הנהנים מהמשך קיומן של ההגנות.

#### אופי ההשפעה האנטי-תחרותית והיקפה

<sup>6</sup> בענפים שיש ספק אם יוכלו לשרוד בסביבה של תחרות פתוחה.

כאשר מגבילים את העברתם הגיאוגרפית של סחורות ושירותים, במקום שבו המסחר אמור להיות כדאי מן הבחינה הטכנית והכלכלית, גודל השוק האפקטיבי למוצר או לשירות הנדון מצטמצם באופן מלאכותי. לצמצום השוק יש כמה השפעות אנטי-תחרותיות. ראשית, הסיכוי לעלייה בריכוזיות השוק גדל, ומידת כוח השוק שהיצרנים יוכלו להפעיל עולה אף היא. שנית, מסתבר שבשוק קטן ומבודד יהיו רמות החדשנות נמוכות, וכן גם המובחנות בין מוצרים וכד'. מן הסתם, הדבר יפגע באיכות השירות לצרכן. ייתכן גם שקצב הכניסה יואט, ונכנסים פוטנציאליים יתקשו מאוד לבסס את מעמדם בשווקים, שצומצמו מן הבחינה הגיאוגרפית והכלכלית עקב גורמים הקשורים ברגולציה.

נסיונות העשויות להצדיק הטלה של מגבלות וחלופות מדיניות פוטנציאליות

בשנים האחרונות, גוברת ההכרה בפגיעה בתחרות עקב מגבלות על העברתם של סחורות, שירותים, הון ועובדים. ואכן, בהקשר האירופי, תנועה חופשית של סחורות, שירותים, הון ועובדים זכתה לשם "ארבע החירויות" - עמוד תווך בתכנית השוק היחיד, שהונהגה ב-1992.

ככלל, אין הרבה הקשרים, שבהם מגבלות אלה עומדות במבחן העלות/תועלת. לכן, כדאי לקובעי המדיניות להטיל ספק ברגולציה מוצעת כלשהי שיש בה מגבלות מסוג זה. כאשר מטילים אותן בכל זאת, יש להעריך לאור הגורמים האלה: (1) קיומו של קשר ברור בין המגבלה ובין השגתו של יעד מסוים ומזוהה של מדיניות ציבורית (2) צמצום המגבלה לכדי המינימום הנדרש להשגת המטרה (3) ניתוח רצינוני, המאשר שיש סיכוי להשיג את מטרת המדיניות באמצעות המגבלה ו- (4) הגבלת המגבלה לפרק זמן מוגדר על ידי הוראות מפורשות.

#### 4.2 מגבלות על יכולתם של ספקים להתחרות זה בזה

עצם קיומם של מתחרים רבים אינו תנאי מספיק להבטיח את פיתוחם של שווקים שהתחרות בהם חזקה. יש לדאוג שלספקי הסחורות והשירותים יהיו התמריצים להתחרות זה בזה. בתיאוריה של דיני התחרות הכלליים, הרגולציה ממלאת תפקיד מרכזי בעידוד התחרות ובאיסור על מגוון של התנהגויות אנטי-תחרותיות (כמו למשל: תיאום מחירים וחלוקת שווקים). אולם, הרגולציה עלולה, לפעמים, לפגוע ביכולת הספקים להתחרות זה בזה. הדבר קורה אם המגבלות מוטלות בצורה של פיקוח מחירים. לחילופין, הרגולציה עלולה להגביל את אופן השיווק של מוצרים או את פרסומם, או לקבוע תקני מוצרים מכבידים על מקצת מהספקים. יש מגוון רחב של תקנות אחרות המגבילות את התחרות, ובכלל זה: מגבלות על רווחים או על נתחי שוק, מכסות ייצור וכד'.

##### 4.2.1 פיקוח על מחירי המכירה של סחורות ושירותים

התועלת הצפויה משימוש במכשיר זה

כפי שצינו בפרק 1, תקנות הקובעות מחירים מרביים מונהגות, לעתים קרובות, כפועל יוצא של מגבלות על כניסה לשוק. כך למשל, רוב המדינות מטילות מגבלות מחמירות על הכניסה לשוק המונית, ובשל כך מתפתח לאורך זמן עודף ביקוש לשירותי מוניות. ביקוש זה מתאפיין בהעלאות מחירים ניכרות. לעתים קרובות, פיקוח על המחירים מוטל, בתקווה שהדבר יגן על הצרכן מעליות



מחירים אלה. אך כשמטילים פיקוח על מחירי המינימום, לפעמים, הדבר נעשה בתגובה על תחרות מחירים נמרצת ביותר וחששות מפני "תמחור טורפני"<sup>7</sup>. במקרים אלה, הכלל הוא, שרואים בפיקוח על מחירי המינימום דרך להגנה מפני תחרות "בלתי הוגנת" לטובת היצרנים הקטנים או המקומיים ו/או היעילים פחות.

#### אופי ההשפעה האנטי-תחרותית והיקפה

פיקוח על מחירי המכירה פוגע ישירות בפעולת כוחות השוק הנורמליים ובהטלת משמעת. כאשר קובעים מחירי מינימום, הספקים שעלותם מינימלית מנועים מלהשיג נתח שוק, ולכן אינם יכולים לשפר את הערך שהם מציעים לצרכן. בדומה לכך, כשקיימים מחירי מקסימום, הדבר מחליש בהרבה את התמריצים לחדשנות, דבר המתבטא בהספקת מוצרים חדשים או איכותיים. בשני המקרים האלה, יכולתו הדינמית של השוק להיענות לעדיפויות הצרכן סופגת מכה קשה. חוקי מחירי המינימום טומנים בחובם גם פגיעה ביעילות הכלכלית הכוללת, משום שהם מעודדים את הספקים הבלתי-יעילים להישאר בשוק, ובכך מונעים הקצאה מחודשת של משאבים לשימושים חלופיים, פוריים יותר.

#### נסיבות העשויות להצדיק את הטלת המגבלות וחלופות מדיניות פוטנציאליות

רק במקרים נדירים אפשר לראות בפיקוח על המחירים דרך יעילה ואפקטיבית ביותר להשגת יעדיו. כך למשל, במקרה של שוק המוניות, הדרך העדיפה להגן על הצרכן היא לטפל במגבלות ההיצע בשוק. במקרה של חששות מפני "תמחור טורפני", עשוי השימוש בחוקי התחרות הכלליים להביא לידי תוצאות טובות יותר. לכן, יש להעמיד כל רגולציה, המבקשת לפקח על מחירים, למבחן קפדני מאוד.

#### 4.2.2 מגבלות על פרסום ושיווק

##### התועלת הצפויה משימוש במכשיר זה

תקנות המגבילות את היכולת לפרסם או לשווק סחורות ושירותים נועדו, לעתים קרובות, כדי למנוע פרסום כוזב או מטעה, אגב הכרה בתפקיד החיובי שהפרסום והשיווק ממלאים בהעברת מידע לצרכנים. תקנות אלה תכליתן לחזק את אמון הצרכנים בשוק, כי הן מונעות הטעות, החותרות תחת הבחירות, שהשוק התחרותי מעמיד לפני הצרכן. יש כמה מגבלות משניות, כגון: שלמוכרים יהיו הוכחות אמינות ומוצקות לטענותיהם, שאף הן מועילות, מפני שהן מונעות, לעתים קרובות, הטעייה קלה, בייחוד, במצבים של קושי צפוי במציאת הוכחות למעשי תרמית.

במקרים היחידים, שבהם מוצרים או שירותים עלולים להסב נזק בנסיבות מסוימות, דרישות גילוי כלליות עשויות לסייע להביא את הנזקים הפוטנציאליים לידיעת הצרכנים. דוגמה שכיחה היא

<sup>7</sup> תמחור טורפני קורה, כל אימת שספק קובע באופן זמני מחירים נמוכים בהרבה מעלויותיו, מתוך הציפייה, שספקים אחרים יצאו מהענף או ישנו את התנהגותם בשל כך. לאחר מכן, אותו הספק מחזיר את הרווחים שאיבד על ידי העלאת מחיריו לרמות הקודמות או אף מעבר לכך.

גילוי הקשר בין העישון לסרטן בפרסום למוצרי טבק וגילויים מפורטים הנלווים לפרסום של תרופות ברוב המדינות המתירות פרסום זה.

יש המצדדים בהטלת מגבלות על הפרסום - כדרך עקיפה להגבלת צריכתם של מוצרים או של שירותים הנחשבים לשלייליים מן הבחינה החברתית והמועדים לצריכת יתר, אבל ככלל, אין מגבלות אלה מקטינות ביעילות את השימוש במוצרים אלה, אלא פשוט מצמצמות את המידע שבידי הצרכנים, ובדרך זו פוגעות בתחרות ומעלות את המחירים.

לפעמים, יש תקנות המגבילות פרסום המיועדות לקבוצות מסוימות (כמו: ילדים, למשל), בשל ההכרה בעובדה, שקבוצות אלה פגיעות לפרסום יותר מאשר הציבור הרחב. גישה שכיחה בפרסום זה היא, שיש להעריך את הסיכויים להטעיית הקבוצה שהפרסום מיועד אליה.

במקרים אחדים, כגון: פרסום של מוצרי טבק ואלכוהול המיועדות לילדים, באזורים האוסרים על מכירת מוצרים אלה לקטינים, ייתכן שהנזק לבריאות הציבור יעלה על כל תועלת לצרכן שתצמח מהפרסום. במצבים אלה, אפשר שהפרסום יהיה אסור לחלוטין. ברור שמגבלות מסוג זה עשויות להועיל לחברה, ובלבד שאינן גורפות מדי.

אופי ההשפעה האנטי-תחרותית והיקפה

במקרים רבים, מוטלות הרבה מדי מגבלות על הפרסום והשיווק, והדבר פוגע בתחרות. לפעמים, למגבלות אלה יש השפעה מכבידה, בייחוד, על כניסת שחקנים חדשים לשוקים, כי הן מגבילות באופן מהותי את יכולתו של שחקן חדש פוטנציאלי להביא לידיעת הלקוחות הפוטנציאליים את עצם נוכחותו בשוק, ואת אופיים ואת איכותם של מוצריו ושירותיו.

החשש גובר, כאשר מגבילים את הפרסום המשווה, ובייחוד, את השוואת המחירים. בשל חשיבותו של המחיר במשוואת הבחירה של צרכנים, הטלת מגבלות על יכולתם ללמוד על תמחור יחסי בעלות מזערית, עלולה לפגוע ביעילות השוק באופן מובהק.

ענפים רבים הצליחו להתגונן מפני התחרות באמצעות הטלת מגבלות על הפרסום והשיווק. הדבר נכון, בייחוד, למקצועות החופשיים. בשל המסורת, המאפשרת לאנשי מקצועות אלה לפקח על עצמם, שחקנים אלה טוענים, שיש דבר-מה "בלתי מוסרי" בפרסום, וכי העוסקים במקצועות אלה עושים את מה שהם עושים ממניעים של "אהבת האדם", בשעה שהתמורה הכספית ממלאת תפקיד משני. טענות אלה אינן עומדות במבחן המציאות. כפי שאפשר לראות, ביתר פירוט, בחיבורינו המקביל, "הדרכה בהערכת התחרות", המחקרים מראים, שהטלת מגבלות על השיווק והפרסום של אנשי מקצוע מספקת הגנה מועטה או אפסית לצרכנים, אך היא גורם מובהק של העלאת מחירים וצמצום אפשרויות הגישה והבחירה של צרכנים.

נסיונות העשויות להצדיק את הטלת המגבלות וחלופות מדיניות פוטנציאליות

דיני הגנת הצרכן הכלליים מכילים איסורים על נוהגי פרסום מטעים וכוזבים כמעט בכל המקרים. איסורים אלה מקדמים שווקים יעילים, ומעודדים את התחרות בפועל. כך, בדרך כלל, הם

מונעים את הצורך במגבלות נוספות על הפרסום של מוצרים או שירותים מסוימים. אמנם, ייתכנו מקרים נדירים שיש בהם הצדקה, בנסיבות מסוימות מאוד, להטיל מגבלות נוספות על הפרסום של מוצרים או שירותים מסוימים, אך יש לשקול כל מקרה לגופו ובקפידה רבה מן ההיבט של העלות/תועלת. בכל המקרים כמעט מגבלות אלה פוגעות ביעילות המשק, ואף בצרכנים תוך החרפתן של בעיות חוסר הסימטריות במידע שמהן הצרכנים סובלים.

כאשר יש להיאבק בצריכת-יתר, במקום להטיל מגבלות על הפרסום, אפשר לפעול בדרכים חלופיות כמו: לצאת במבצעי הסברה ולהטיל מסי צריכה. צעדים אלה יתמודדו עם סוגיית מדיניות זו ישירות ובאופן יעיל יותר.

*4.3.2 קביעת תקני מוצרים המקנים יתרון למקצת הספקים לעומת האחרים, או המחמירים יחסית לרמה שבה צרכנים הנהנים מידע מלא היו בוחרים*

התועלת הצפויה משימוש במכשיר זה

כאשר קובעים תקני מוצר מינימליים, הכוונה היא, בדרך כלל, להשיג יעדים של הגנה על הצרכן, הדרושה בשל כשלי שוק אמיתיים או נתפסים, ובייחוד, בשל חוסר סימטריה במידע. ברם, תקנים כאלה עלולים לפגוע ברווחת הצרכן, אם קובעים אותם ברמה גבוהה מדי. במקרה הזה, הצרכנים המעדיפים מוצרים זולים יותר (ואיכותיים פחות) לא יוכלו לקבל את מבוקשם. לכן, אין לקבוע תקני איכות למוצרים מעבר לרמה הדרושה להבטחת הרמה המינימלית הדרושה לבטיחות הצרכן.

בדומה לכן, ברור שהתקנים של פליטה תעשייתית מכוונים להשגת יעדים רחבים וחיוניים בתחום החברתי. יחד עם זאת, גלום בהם פוטנציאל להשפעה אנטי-תחרותית. אשר על כן, גם כאן יש לשקול בזהירות רבה את העלויות מול התועלות.

אופי ההשפעה האנטי-תחרותית והיקפה

רגולציה, הקובעת תקנים שהם שונים באופן מהותי מהנוהגים הקיימים, עלולה לפגוע במידה ניכרת ביכולת התחרות בין ספקים. דוגמה שכיחה היא תקנות איכות הסביבה, המגבילות את כמות הפליטה המותרת של חומרים רעילים שונים. אף על פי שתקנות כאלה הן ראויות והכרחיות במקרים רבים כאמצעי להגן על בריאות הציבור ועל רווחתו - דבר מבורך בעיקרו - קורה, לפעמים, שהן נקבעות ברמות גבוהות מדי, ומקנות יתרון בידי ספקים מועטים, הנהנים מגישת בעלים לסוגי טכנולוגיה מסוימים.

תחום נוסף שבו עלולה קביעת התקנים לפגוע מהותית בתחרות הוא קביעת תקני איכות מינימליים לסוגים מסוימים של מוצרים. ושוב, לפעמים, תקנים אלה מושתתים על יעדים רגולטוריים תקינים, של הגנת הצרכן מפני סיכונים הקשורים בשימוש במוצר. אולם, כשקובעים את התקן ברמה העולה בהרבה על הנוהג הקיים בשוק, מקצת השחקנים בשוק עשויים לעמוד בתקן בקושי רב, או שלא לעמוד בו כלל. הדבר ייתכן, למשל, אם אך ורק שימוש בטכנולוגיות ייצור מסוימות (העשויות להיות מוגנות בפטנטים), מאפשר לעמוד בתקן האיכות החדש.

כאשר ספקים אחרים אינם יכולים לעמוד בתקן מן הבחינה הטכנולוגית, תיתכן יציאה ניכרת מהענף, ותהליך התחרות ייפגע קשה. במצב שבו האמצעים היחידים לעמידה בתקן מוגנים בפטנט, ייתכן שלבעלי הפטנטים יהיה תמריץ למנוע את מתן הרישיונות למתחרים פוטנציאליים כדי להשיג יתרונות תחרותיים בשוק. לחילופין, גם כאשר אין שום בעיה של פטנטים, ייתכן שספקים קטנים או כאלה שהמשאבים שלהם מוגבלים, לא יוכלו לעמוד בהשקעת ההון הכבדה הכרוכה בהתקנת הטכנולוגיה החדשה, הדרושה כדי לעמוד בתקנים החדשים. בשני המקרים, צמצום כמות הספקים עלול להביא לידי מצב שבו, הספקים שנשארים יעלו את מחיריהם או יפעילו כוח שוק.

נסיבות העשויות להצדיק את הטלת המגבלות וחלופות מדיניות פוטנציאליות

שינויי מגמה בתקנים הרגולטוריים הקשורים במוצרים או בתהליכי ייצור קורים, בדרך כלל, בהדרגה ולאורך זמן, והם משקפים שינויים מתמשכים בעדיפויות החברה ובעושרה. ההסתברות להשפעות אנטי-תחרותיות עולה מאוד, כאשר השינויים בתקנים הם קוטביים ומהותיים לעומת שינויים מתונים ושוליים.

במקרים רבים, אפשר להשיג את אותה התועלת בדרכים חלופיות להחלתם של תקנים מינימליים. כך למשל, במקום לאמץ תקנים אלה כדי להגן על הצרכן, אפשר לצייד את הצרכן במידע על סיכוני השימוש במוצר ישירות, או לקבוע חובת גילוי של תכונות שונות במוצר. כמו כן, בבואן לשקול שינויים מפליגים בתקני הפליטות, מבקשות ממשלות, לפעמים, להקל את ההשפעה האנטי-תחרותית האפשרית על ידי סיוע כספי, טכני או אחר לספקים קטנים כדי לשפר את יכולתם לעמוד בדרישות החדשות.

#### 4.2.4 גידול בעלויות של מקצת הספקים לעומת ספקים אחרים

התועלת הצפויה משימוש במכשיר זה

אולי הצורה השכיחה ביותר של רגולציה, המגדילה את עלויותיהם של מקצת הספקים לעומת האחרים היא הסוג הכולל "כיבודי חזקות". אלו הם הסדרים המחייבים שחקנים חדשים בענף לעמוד בתקנים חדשים ומחמירים, ופוטרים את הוותיקים מאותו הנטל.

כמה טיעונים הועלו בעד אימוץ כיבודי החזקות בנסיבות מסוימות. כשהדברים אמורים בכישורים מקצועיים, מרבים לטעון, שניסיונם המעשי הרב של הוותיקים הוא תחליף מספיק לרמה גבוהה יותר של כישורים פורמליים. גם כשמדובר בטכנולוגיות ייצור נטען, לפעמים, שיש לתת לוותיקים זמן כדי לנכות הוצאות פחת מעלויות ההשקעה במפעליהם, ובינתיים לאפשר להם לעמוד בתקנים שהיו בתוקף, מבחינת איכות הסביבה ובתחומים אחרים, בזמן שהקימו את המפעל.

אופי ההשפעה האנטי-תחרותית והיקפה

כיבודי החזקות יכולים לגרום לעיוותים מהותיים ביחסי התחרות בענף, משום שהם מעלים את עלויותיהם של מקצת מהספקים (קרי: נכנסים חדשים או אלה אשר מיישמים תהליכים חדשים)

במידה רבה יחסית לספקים אחרים. הדבר עשוי להגביל את הכניסה לענף, ובדרך זו לפגוע הן בחדשנות והן בעוצמת התחרות בשוק.

נסיבות העשויות להצדיק את הטלת המגבלות וחלופות מדיניות פוטנציאליות

אפשר למזער את ההשפעה האנטי-תחרותית של כיבודי החזקות על ידי הגבלת סעיפים אלה בזמן, במקום שיהיו קבועים, וכן קביעת תקופת הפטור בהתאם לנימוקים העומדים מאחורי הענקתו. אולם באופן כללי יותר, יש להטיל ספק בטיעונים בעד כיבודי החזקות, כי לעתים קרובות, הם ניסיונות להגן על בעלי אינטרסים שונים מפני תחרות פוטנציאלית.

### 4.3 החלשת תמריצי התחרות של ספקים

בסעיף הקודם הדגשנו את יכולתה של הרגולציה לצמצם את ההזדמנויות של הספקים להתחרות זה בזה. אולם, היא יכולה גם להחליש את התמריצים לתחרות.

ככלל, כאשר ביכולתם של ספקי מוצר או שירות מסוים לתאם את מהלכיהם כדי לחלק ביניהם את השוק, הם גם יכולים, כקבוצה, למקסם רווחים מונופוליסטיים פוטנציאליים. לפיכך, תקנות המאפשרות או המעודדות שיתוף פעולה בין יצרנים מחלישות את התמריצים לתחרות ערה.

הסיכויים לתוצאה זו הם הכי גבוהים במקרה של תקנות, המאפשרות או המחייבות שיתוף מידע על משתני שוק רגישים, כמו: מחירים, עלויות ותפוקות. כמו כן, רגולציה המקשה על יכולתם של לקוחות לעבור מספק לספק מקלה אף היא את הלחצים התחרותיים. הסיכון של השפעות כאלה גובר, כשקבוצות של יצרנים ממלאות תפקיד חשוב בפיתוח הרגולציה ובהחלתה.

#### 4.3.1 רגולציה עצמית ורגולציה משותפת

התועלת הצפויה משימוש כמכשיר זה

ממשלות עשויות לקחת עליהן אחריות מלאה לתכנון המבנה הרגולטורי ולהפעלתו, או לחילופין, לשתף ענף או ארגון מקצועי בהיבטים אלה. כשארגון ענפי לוקח עליו אחריות מלאה לרגולציה של חבריו ללא גיבוי תחיקתי (לעתים קרובות, בעידוד הממשלה), מה שקרוי "רגולציה עצמית". מנגד, כאשר ממשלות נותנות גיבוי תחיקתי לכללים, שארגון מקצועי/ענפי פיתח בשיתוף הממשלה או ללא שיתוף עמה, מה שקרוי "רגולציה משותפת".

הסדרים של רגולציה משותפת עשויים להביא תועלת ניכרת לממשלות, בייחוד, בענף או במקצוע שטרם הוסדר. עצם השתתפותו של הענף או של הארגון המקצועי ברגולציה מקנה, לעתים קרובות, אמינות למסגרת הרגולטורית בעיני ה"מוסדרים". אמינות זו מקורה בראייה בממשלה גורם המנצל את הרמה הגבוהה של מומחיות, והבנה של הענף מצד ה"מוסדרים" בענף המדובר.

אך להשתתפותו של הענף או הארגון המקצועי יש משמעות נוספת: לעתים קרובות, יכולה הממשלה בדרך זו להימנע מהצורך לפתח מומחיות גבוהה משלה בשאלות הקשורות בשוק הנדון ובכישורי הגורמים הרלוונטיים ותפקידיהם. לפיכך, הממשלה יכולה, לעתים קרובות, לפתח מסגרות

של רגולציה משותפת בחסכון ניכר לעומת פתרון של רגולציה עצמית וללא כל שיתוף. הדבר שכיח כאשר אפשר לשכנע את הפעילים במקצוע להקים גופים רגולטוריים ומשמעתיים, אשר ימלאו היבטים חשובים של התפקיד הרגולטורי במימון ממשלתי מועט או אפסי.

#### אופי ההשפעה האנטי-תחרותית והיקפה

רגולציה על ידי המוסדרים עשויה להביא תועלת רבה, בהבטיחה סטנדרטים טכנולוגיים מתאימים, המתעדכנים לפי התקדמות טכנולוגית. יחד עם זאת, יש סיכון ניכר לפגיעה בתחרות, אם את הכללים מפתחים הענף או הארגון המקצועי. כך למשל, ארגון מקצועי עשוי לגבש דרישות כישורים מחמירות מטעמי הגנת הצרכן, לכאורה, ולחייב ברמת כישורים, שתגביל את ההיצע בשוק, במידה שתאפשר העלאת מחירים (בייחוד, אם הוותיקים בענף יהיו פטורים מהדרישות). בדומה לכך, יש כללים ה"מבוססים על מוסר", כגון: מגבלות על תעריפי פרסום, למשל, שנראה כאילו שהם פוגעים בתחרות בין יצרנים, יותר משהם מגבירים את הסיכוי להגן על הצרכן מפני מרמה. לפיכך, לעתים קרובות, יש ברגולציה העצמית לפחות פוטנציאל של כוונה להיטיב עם אנשי המקצוע או הענף, בשימוש בטיעונים מסוג "האינטרס הציבורי" להסוואת מטרתה האמיתית של הרגולציה.

בנסיבות אלה, בהערכת השפעותיה של תקנה על התחרות, יש להעריך את תוצאותיה הצפויות, ולא את מטרתה המוצהרת או מניעיהם של התומכים בה. לפיכך, בהערכה העוסקת בחסכמי תחרות, כמו אלה שרווחים במסגרות של רגולציה משותפת, אפשר, לעתים קרובות, לקדם את ההליך אם שואלים שלוש שאלות, כדלקמן: (1) מהו הנזק שהמחסום יסב לצרכן המסוים? (2) האם המגבלה המוצעת היא מידתית למחסום? ו- (3) האם הנזק לצרכן, שאותו תימנע המגבלה, עולה על ההפסד שיוסב לצרכן מהגבלת התחרות?

חששות אלה שעולים על הדרך בעת גיבושן של תקנות אנטי-תחרותיות מתגברים, בייחוד, אם הארגון הענפי/המקצועי ממלא תפקיד דומיננטי בניסוח כללי ההתנהגות, אשר יהפכו לחובה. כך למשל, הכללים המכתיבים את התנהגות עורכי-הדין, האוסרים על "הורדת מחירים", או "ציד לקוחות", או הקמת חברות בע"מ בבעלות של משפטנים ואף על רוב הצורות של פרסום. במקרים רבים, מגבלות אלה בוטלו ברפורמות, שהועידו לממשלה תפקיד רחב יותר ברגולציה של המקצוע.

#### נסיבות העשויות להצדיק את הטלת המגבלות וחלופות מדיניות פוטנציאליות

כדי שהרגולציה המשותפת תעלה יפה, נדרש ארגון ענפי/מקצועי, הנהנה מחברות רחבה של יחידי הקבוצה המוסדרת. על חברי הארגון לראות בארגון בעל יוקרה גבוהה יחסית, אם בכוונתם לאפשר לה להטיל עיצומים יעילים (כמו: ביטול חברות) נגד אלה המפרים את הדרישות הרגולטוריות. קיומם של עיצומים יעילים דרוש גם כדי שהצרכן ישתכנע שהמסגרת הרגולטורית היא יעילה.

על ממשלות לפעול לסיכול ניסיונות מצד הארגון הענפי/מקצועי להפעיל את סמכויות הרגולציה המשותפת שלו באופן הפוגע בתחרות. צעדי המניעה עשויים לכלול הסמכה של השר הרלוונטי לאשר את כללי ההתנהגות, או למנוע אישור זה ולהציב תקנות ממלכתיות, אם הגוף הענפי יוסיף להציע גרסאות לא מתאימות.

### 4.3.2 דרישות לפרסום מידע על מחירים, תפוקות או מכירות של החברה

התועלת הצפויה משימוש במכשיר זה

רגולציה המחייבת פרסום של מידע בעניינים כמו רמות מחירים ותפוקות נועדה, בדרך כלל, כדי להוריד את עלויות החיפוש של הצרכן על ידי הספקה של מידע. בנסיבות מסוימות, מניעת החיכוכים באופן זה עשויה לקדם את יעילות השווקים, מפני שהיא משפרת את הבנת הצרכנים את מה שהשוק מציע.

אופי ההשפעה האנטי-תחרותית והיקפה

תקנות המחייבות את השחקנים בשוק לפרסם מידע על מחירים או על תפוקות עלולות לתרום רבות ליצירה של קרטלים, כי כדי להפעיל קרטל, יש לדאוג, שהמתקשרים יוכלו לעקוב ביעילות אחר ההתנהגות של מתחריהם (או של שותפיהם לקשר) בשוק. ההסתברות למימוש ההשפעות האנטי-תחרותיות אפשריות אלה גוברת, כאשר מחסומי הכניסה הם גבוהים, והמוצרים בשוק אינם מובחנים יחסית.

הסכנה של השפעה אנטי-תחרותית בעקבות פרסום מידע על מחירים גוברת גם בענפים, שנהוג להציע או לשאת ולתת בהם על הנחות לעומת המחירים הרשומים או ה"מומלצים". הדבר קורה, משום שאחרת היו המתחרים מתקשים מאוד למצוא מידע על המחירים, שהמתחרים שלהם מצליחים לגבות בפועל. אשר לחובת פרסום מידע על מחירים בפועל, המתקשרים בקרטל יכולים לזהות את הנסיבות שבהן, אין המתקשרים האחרים גובים את המחיר ה"מוסכם", או מוכרים את הכמות ה"מוסכמת".

נסיבות העשויות להצדיק את הטלת המגבלות וחלופות מדיניות פוטנציאליות

כפי שנרמז לעיל, החששות בקשר להתנהגות קרטליסטית אינם רלוונטיים, במצבים שבהם יש מתחרים רבים ו/או מחסומי כניסה נמוכים יחסית. בנסיבות אלה, אפשר כי ההשפעות החיוביות של חובות פרסום מעין אלה על הורדת עלויות החיפוש יצדיקו את הטלתן. מנגד, בשווקים ריכוזיים יותר, סביר להניח שדרישות מסוג זה יסתכמו בהשפעה שלילית. בשווקים שיש בהם מעט ספקים ומוצרים שאינם מובחנים, ייאלצו הצרכנים להשקיע מאמץ פחות בחיפוש אחר מידע על ספקים שונים לעומת שוק שיש בו ספקים רבים, אך הסיכון להסכמי קרטל עולה. לפיכך, התועלת הפוטנציאלית שיש לדרישות פרסום אלה תרד בהתאם.

אם פרסום מידע על מחירים או על תפוקה תומך ביצירת קרטלים, אפשר לאמץ חלופות מסוכנות פחות. כאשר איסוף המידע נועד, בייחוד, כדי לגבש את המדיניות הממשלתית, אולי אין צורך לפרסם את המידע כלל. כאשר המטרה היא לעזור לצרכנים או להפיק נתונים של סטטיסטיקה כללית, נתונים מצרפיים יתמכו בקרטלים פחות מאשר מידע בו-זמני. נתונים עסקיים המוצגים באופן מצרפי לא יישמשו את המשתתפים בקרטל כדי לזהות ספק המפר את ההסכם ביניהם, בעוד שנתונים ברמת הפירמה הספציפית מאפשרים לזהות חברת הסוטה מהסכם הקרטל מבחינת מחירים או כמויות. סטטיסטיקה היסטורית מספקת לקרטלים מידע מועיל פחות, כי קרטלים, המבקשים לקבל החלטות על

חלוקת תפוקות ועל קביעת יעדי מחירים, זקוקים לרוב למידע שוטף, ומידע היסטורי אנו עוזר להם במשימה זו.

### 4.3.3 פטורים מחוקי התחרות הכלליים

התועלת הצפויה משימוש במכשיר זה

במדינות רבות, זוכים מגזרים כלכליים נבחרים לפטור מחוקי התחרות הכלליים. במקרים אחדים, מגזרים אלה כפופים לחוקי תחרות מיוחדים המתאימים להם. במקרים אחרים, הם מתנהלים באופן אנטי-תחרותי ללא מגבלות.

נימוקים רבים הועלו להצדקה של פטורים כאלה. במקצת המקרים נטען, שהם מאפשרים לספקים לשתף פעולה ביניהם ולשפר את יכולתם להתבסס ולהתחרות בשוקי יצוא. במקרים אחרים, יצרנים בשוק המאופיין בחברות מבודדות, יורשו לשתף פעולה ביניהם בשל הכוח המונופסוני שיש לצרכני מוצריהם, ורצונן של ממשלות להעמיד כוח נגדי (כך למשל, בסחורות חקלאיות אחדות). כמו כן, גם חברות המוסדרות ברגולציה קפדנית זוכות לפטור מחוקי התחרות הכלליים. במקרים האלה, התפיסה היא, ככל הנראה, שהמסגרת הרגולטורית הייחודית למגזר היא תחליף הולם לחוקי התחרות הכלליים.

אופי ההשפעה האנטי-תחרותית והיקפה

כאשר קיימת פגיעה בתחולה הכללית של חוקי התחרות, יש סיכון מובהק ליצירת קרטלים, כמו גם לתמחור הפוגע בצרכן ולאיחודים אנטי-תחרותיים. יתר על כן, ברור שיש פוטנציאל ניכר לעיוותים כלכליים בגלל ההכפפה של מגזרים שונים לסביבות רגולטוריות שונות מאד. עיוותים אלה עשויים להשפיע באופן שלילי על הרווחה הכלכלית, ולעוות את החלטות הצרכנים בנוגע למוצרים ולשירותים שיש לרכוש.

נסיונות העשויות להצדיק את הטלת המגבלות וחלופות מדיניות פוטנציאליות

ארגון ה-OECD טוען, באופן כללי, שיש לצמצם לכדי מינימום את הפטורים מחוקי התחרות הכלליים, או לבטלם לגמרי:

"האסטרטגיה הכללית בכל הנוגע לרפורמות שעל ממשלות לנקוט היא, **להרחיב את היקף מדיניות התחרות שלהן ואת יעילותה**. כמו כן, יש לבחון את היקף חוקי התחרות ואת רשויות התחרות ואת יעילותן ולהרחיבם לפי הצורך. יש לבטל פטורים מחוקי התחרות, אלא אם כן יש הוכחות לקיומם של אינטרסים ציבוריים, שאי אפשר להשיג בדרכים טובות יותר." (דו"ח ה-OECD על הרפורמות הרגולטוריות, 1997, אנגלית, עמ' 271)

משווה נימוק מוגדר להמשך קיומם של הפטורים, יש לשקול אמצעים שיאפשרו למזער את היקפם. כך למשל, מונופול סטטוטורי, המחייב את כל היצרנים למכור את מוצריהם לחברת שיווק



הפועלת ברישיון, עשוי להיות תחליף גרוע משיטה, המאפשרת ליצרנים לקבוע הסדרי מכירה משותפים לייצוא, אך אינה מחייבת אותם לעשות כן.

#### 4.4 מגבלות על מרחב הבחירה ועל המידע של הלקוחות

הסעיפים הקודמים התמקדו בדרכים שבהן אפשר להבטיח, שצד ההיצע של השוק יפעל ללא מגבלות בלתי ראויות. סעיף זה יתמקד בחשיבות היעילות של שוקי הביקוש, כדי שתוצרי התחרות בשוק יפעלו לקידום רווחת הצרכן.

##### 4.4.1 מגבלות על יכולתם של צרכנים לבחור את ספקיהם

התועלת הצפויה משימוש במכשיר זה

גם אם נכון, באופן כללי, שפעולת השווקים משתפרת אם מרחב הבחירה של צרכנים אינו מוגבל, אין הדבר נכון תמיד. כאשר קובעי המדיניות סבורים, שצרכנים עלולים לקבל החלטות מוטעות שהנזק מהן הוא ארוך-טווח, הם עשויים להטיל מגבלות על מרחב הבחירה שלהם. כך למשל, ממשלות מגבילות את זמינותם של משככי כאבים מסוימים על ידי קביעת חובת מרשם, וזאת כשמדובר בתרופות חזקות ומסוכנות לעומת היתר לשווק תרופות חלשות ללא מרשם. באופן כללי, לפעמים, ממשלות מגבילות את מרחב הבחירה של הצרכן כדי לשפר את תוצאות הצרכנות, כאשר הצרכן בוחר בין כמה אפשרויות חלקיות, מבלבלות, מטעות או קשות להבנה.

במגזר הפרטי, הגבלת מרחב הבחירה היא דבר שבשגרה. כך למשל, תפריט המסעדה נועד כדי להגביל את בחירת הצרכן ולנתב אותה. מכוניות מתוכננות כך, שהלקוח יכול לבחור באביזרים מסוימים בלבד. בעסקאות פרטיות, יש לעתים קרובות, תועלת במגבלות אלה, כי הן מאפשרות התמחות והורדת עלויות, וכל זאת בקשר ברור עם עדיפויות הצרכנים, מה גם שמבחר רחב של אופציות עלול לגרום לצרכנים קשיים בקבלת ההחלטות.

אופי ההשפעה האנטי-תחרותית והיקפה

כאשר ממשלות מגבילות את בחירת הצרכנים, יש סכנה שהן יעשו זאת מעבר לנדרש. כך למשל, כאשר ממשלות קובעות דרישה למרשם לעדשות מגע, גורמים בענף בריאות העין עלולים להתעלל בצרכן, בכך שרופא הרושם את מרשם העדשות יחייב את הצרכן לרכוש את העדשה היוצאת תחת המותג שלו, דבר שיצמצם את יכולתו של הצרכן לקנות עדשות מספקים, המציעים את המחירים הנמוכים ביותר.

מגבלות אלה מצמצמות את מרחב הבחירה של הצרכן, אך הן גם עלולות להוריד את התחרות - על השפעותיה של הורדה זו על המחירים ועל האיכות, שיהיו מתחת לרמה הרצויה.

נסיונות העשויות להצדיק את הטלת המגבלות וחלופות מדיניות פוטנציאליות

לפני שמגבילים את מרחב הבחירה של הצרכן, יש לשקול כמה חלופות. החלופה הטבעית ביותר, היא, אולי, שיפור המידע. אולם, כאשר קיימת מגבלה, פירושו של דבר, שמידע בלבד אינו

מספיק. במקרה של מרשמי עדשות המגע, ממשלות תיקנו את הוראות הרגולציה, וחיבו את הגורמים הרושמים מותג פרטי של עדשות לספק מידע מספק, כדי שהצרכן יוכל לזהות חלופות קרובות בשוק, ולפנות למשווקים חוקיים של עדשות חלופיות (לפרטים נוספים, ראו: סעיף 4.4.1 ב"הדרכה להערכת התחרות" - הכרך הנלווה למסמך זה).

#### 4.4.2 הגבלת ניידות הלקוחות על ידי העלאת עלויות מעבר בין ספקים

התועלת הצפויה משימוש במכשיר זה

המונח "עלויות מעבר" מציין את העלויות המוטלות על הצרכן בבואו לעבור מספק אחד של מוצר או של שירות לספק אחר.

להלן שתי דוגמאות לעלויות מעבר:

- שימוש בחוזים ארוכי-טווח, המשריינים את הצרכן לאורך זמן, והמטילים עליו קנסות כבדים על מעבר לפני תום התקופה; ו-
- היעדר ניידות במספרי טלפון, דבר ההופך את אפשרות המעבר לבלתי אטרקטיבית יחסית אגב העמסת עלויות נוחיות/מנהליות על הצרכן.

הוראות חקיקה המתירות עלויות מעבר עשויות להוריד את עלויות החיכוך, בהכירן בעלויות הממשיות הכבדות המוטלות על הספק, כשלקוח עובר לספק אחר. אם הדבר נכון, אזי הוראות המאפשרות גלגול חלק מעלויות המעבר על הצרכן עשויות לשפר את רווחת הצרכנים, ולעלות בקנה אחד עם עקרונות ההתקשרות ההוגנת. כך למשל, קנסות הקשורים בסיום מוקדם של חוזה, המציין פרק זמן קבוע, אינם משקפים אלא, שהמוצר מסופק כחלק מהשירות ואת הצורך להשיב לספק את עלויות פריטי ההון שלו (כגון מכשיר סלולרי), שעליהם הצרכן שילם באופן חלקי בלבד.

אופי ההשפעה האנטי-תחרותית והיקפה

עלויות מעבר מייקרות את המעבר לספק אחר, ובכך מפחיתות במידה ניכרת את יכולת הספקים להתחרות זה בזה. לעלויות מעבר יש חשיבות רבה, בענפים שזה עתה נעשו תחרותיים, כי בהם עלויות אלה עשויות לשמש מחסום גבוה מפני כרסום במעמדו החזק של הספק הוותיק לאורך זמן.

דוגמה טובה לדבר אפשר למצוא בשוקי החשמל של המדינות הנורדיות. שם, בכל מדינה הייתה רמה שונה מאד של פעילות מעבר של צרכנים. בחינת ההסדרים הרגולטוריים שהיו קיימים במדינות אלה גילתה, קשר חזק בין רמת פעילות המעבר ובין האופי וההיקף של עלויות המעבר בכל מדינה ומדינה.

כאשר מעבר לקוחות מטיל על הספקים עלויות ממשיות ניכרות, אולי, אין מנוס מגלגול עלויות אלה על הצרכן. אולם כאשר עלויות המעבר מוטלות בניסיון להוריד את עלויות החיכוך, יש לשאול,

אם הוזלת עלויות החינוך, העשויה לחול אם תוטל עלות המעבר, מצדיקה את ההשפעה האנטי-תחרותית העשויה לנבוע מצעד זה, שנועד כדי להקל את פעילות המעבר בפועל.

עד כאן דובר בתקנות העוסקות בפירוש בשאלת החיוב של צרכנים בעלויות מעבר. אך יש מקרים אחרים, שבהם סעיפי הרגולציה אינם נדרשים לנושא בכלל. התעלמות זו עלולה לפגוע באופן ממשבי ביעד של הגברת התחרות, אם הרגולציה מתירה לספקים להטיל באופן בלתי מוגבל עלויות מעבר חדשות או להעלות אותן לאורך זמן.

נסיבות העשויות להצדיק את הטלת המגבלות וחלופות מדיניות פוטנציאליות

בענפים שעברו רפורמה מבנית זה עתה, והמאופיינים בספק ותיק דומיננטי הנאלץ להתמודד עם מתחרים חדשים זו הפעם הראשונה, הטלת עלויות מעבר נמוכות היא תנאי הכרחי להתפתחותה של תחרות אפקטיבית. אף על פי שיש לדאוג לתנאים נוספים (כגון: גישה לרשת מונופוליסטית בתנאים סבירים), שאלת עלויות המעבר נשארת בעינה - נקודת מוצא למה שיושג מבחינת התחרות.

לפיכך, כאשר בוחנים תקנה מוצעת, המבקשת להנהיג רפורמה פרו-תחרותית בענף מסוים, יש לבדוק בקפידה כל הוראה, המתירה בפירוש להטיל עלויות מעבר, ויש לאמץ הוראות כאלה רק אם יש טיעונים חזקים בעד השימוש בהן. טיעונים אלה עשויים להתקיים אם אפשר להוכיח, שעל הספק לבצע פעולות ספציפיות בתהליך המעבר, המטילות עליו עלויות ניכרות.

אין להניח שזה מצב הדברים באופן כללי. וגם אם תהליך המעבר כרוך בעלויות גבוהות המוטלות על הספק, ייתכן בכל זאת, שההשפעה החיובית על התחרות, שתהיה להורדת עלויות המעבר או לביטולן תהיה חזקה דיה, כדי שהרגולטור יבקש לאסור במפורש על הספקים את גלגולן של עלויות אלה על הצרכן. ייתכן גם שתחרות בין עסקים לפני שהצרכן מקבל את החלטת הקנייה תתרום להפחתת ההשפעות השליליות של עלויות המעבר.

מבחינה זו, קיים חשש כבד, שמא ספק ותיק יטיל על הצרכן עלויות מעבר חדשות, או שיעלה אותן בתגובה על לחצים תחרותיים חדשים. כשקיים סיכון כזה, ייתכן שיהיה צורך לכלול במסגרת הרגולטורית הוראות, שיגבילו או יאסרו את השימוש באמצעים אלה.

#### 4.4.3 שינוי בסיסי במידע הדרוש לצרכנים לשם קנייה יעילה

לפעמים, מהלכים של דה-רגולציה כרוכים בהעברת הבחירה לידי צרכנים, בתחומים שלא אופיינו בבחירה בעבר. ייתכן שצרכנים יתבקשו לבחור בין מוצרים שלא שימשו יעדים של "שופינג". הדבר קורה בשכיחות גבוהה במגזר הפרטי במקרה של מוצרי היי-טק חדשים, למשל, שבו בחירה של צרכנים ללא ניסיון קודם אינה דבר חריג.

ואף על פי כן, כל צרכן בוחר, למשל, בין מוצרים הנחשבים להכרחיים. במדינות רבות, חשמל הוא מוצר הנצרך באופן נרחב. כשדה-רגולציה מונהגת בענף זה, קורה, לפעמים, שלא רק ללקוחות תעשייתיים אלא גם לצרכנים מן השורה ניתנת האפשרות לבחור בספק שלהם. מן הסתם, הלקוחות התעשייתיים יזדרזו להשיג את המידע הדרוש להחלטת קנייה טובה, אך לא כל הצרכנים הקמעונאים

יעשו כן. כשהאפשרות לבחור את הספק בשווקים חדשים ניתנת למשקי בית, ספקים עלולים להקשות עליהם את המשימה של הערכת ההצעות, למשל, על ידי שיציעו מוצרים מורכבים בדרך של מבצעי היכרות מדלת אל דלת, המסכלים כל אפשרות להשוואת הצעות.

בהיעדר חובה למסור מידע בשל אופיו ה"חדש" של המוצר, קיימת סכנה, שהרפורמה תבוטל בגלל תלונות של צרכנים. סכנה זו גוברת אם קיימת ציפייה כללית, שהדה-רגולציה תביא לידי הוזלה, ובסופו של דבר, צרכנים רבים משלמים יותר בעקבות המעבר מהספק המסורתי לספק חדש.

כדי להבטיח את הישרדותה של הדה-רגולציה ואת הצלחתה, מוטב ללוות את אפשרות הבחירה החדשה של צרכנים בחובת מידע, שתצייד את הצרכנים בנקודת ייחוס להשוואת ההצעות.

יש חלופות לחובת מידע זו, בצורה של תכניות הסברה וחינוך מטעם ממשלות. מבצעים אלה עשויים להתנהל בצורה של חלוקת עלונים או שידורי הסברה בטלוויזיה הציבורית, שמטרתם לחנך את הצרכן בבחירות שעליו לבחור בעקבות הדה-רגולציה.

## 5. מידתיות בביצוע הערכות התחרות

"רשימת ביקורת התחרות" המוצגת בפרק 1 היא בסיס מהימן לגלות תקנות רגולציה, המביאות לידי השפעות אנטי-תחרותיות. אולם, השפעות אלה שונות מאוד מבחינת השיבות. על היקף ההערכה שיש לבצע להיות בהתאם לאומדן ראשוני של מידת ההשפעה האנטי-תחרותית של התקנה הנדונה. יש לבצע הערכה מפורטת ומקיפה של ההשפעות על התחרות, רק אם מתברר, לפי ההערכה הראשונית, שהעלויות הפוטנציאליות של ההיבטים האנטי-תחרותיים של התקנה המוצעת הן כבדות דין כדי להצדיק הקצאה של משאבים כנדרש לביצוע הערכה מעמיקה זו.

גורם מפתח העומד ברקע של קביעה זו הוא אופייה של הסביבה התחרותית בענף המוסדר. באופן כללי, החששות הקשורים לתחרות יהיו לוחצים פחות בענף שהתחרות בו ערה, ושיש בו כמות רבה של ספקים מתחרים, וששיעורי הכניסה והיציאה בו הם גדולים וגם רמות החדשנות במוצרים ובשירותים גבוהות. אך, בשוק מדשדש יחסית, המאופיין בריכוזיות גבוהה ובכניסה מוגבלת, הפוטנציאל לפגיעה בתחרות כתוצאה מרגולציה עולה בהרבה.

בהערכה מקיפה יותר של ההשפעות על התחרות, ייתכן שבמוקד תעמוד המידה הצפויה של השפעת ההצעה על הגורמים הקובעים המרכזיים את לחצי התחרות בשוק הנדון, כדלקמן:

- האם ההשפעה הצפויה של ההצעה על כמות הספקים בשוק תהיה חזקה כל-כך, עד שהיא תקטין את כמות המשתתפים בשוק לרמה, שתאפשר תיאום או התנהגות קרטליסטית מקיפה עוד יותר?
- האם ההצעה עשויה להביא לידי השפעה ניכרת על ההיבטים הדינמיים של ההתנהגות התחרותית בשוק על ידי, (למשל), החלשה ניכרת של הכניסה לשוק זה או של התמריצים לחדשנות?

- האם ההצעה עשויה להגביל את יכולת הספקים לעסוק בתחרות ערה, או את התמריצים שיש להם לעשות כן?

כדי שהערכת התחרות תהיה אמינה, על המעריך להבין די הצורך את אופי השוק הנדון ואת היקפו – מה שקרוי "הגדרת השוק". שאלות מרכזיות להבנה זו הן: מאילו מוצרים השוק מורכב? באיזו מידה קיימת תחליפיות בין המוצר או השירות המוסדר ובין מוצרים ושירותים אחרים? האם מדובר בשוק סטטי יחסית או בשוק, המאופיין בשיעורים גבוהים של שינוי טכנולוגי והשקה תכופה של סוגי מוצרים חדשים? מהם המימדים הגיאוגרפיים של השוק – האם מדובר בשוק מקומי, אזורי, ארצי או בינ-לאומי?

## 6. נוהל מפורט להשלמת ניתוח ההשפעות הרגולטוריות והערכה מלאה של ההשפעות על התחרות

השלב הראשון בביצוע הערכה מלאה של ההשפעות על התחרות במסגרת ניתוח השפעות הרגולטוריות (נה"ר) הוא לזהות, על בסיס התהליך הרחב יותר של נה"ר, את היעד היסודי של התקנה החדשה. בשלב השני יש לזהות ולנתח את המגבלות על התחרות. לאחר מכן, יש לנתח את ההשפעות האנטי-תחרותיות של ההצעה ואת היקפן. במקצת המקרים, מוטב לבחון את מידת הלחץ התחרותי בהווה, על ידי הגדרת השוק הרלוונטי, למשל, אף על פי שאין לייחד לכך תהליך פורמלי או מסובך. הגדרת השוק אינה חובה, אלא כלי המופעל כל אימת שהוא עשוי לעזור. העיקר הוא שהמעריך יבחן, באופן מציאותי, את מידת התחרות הקיימת ואת מידת התחרות האפשרית. לבסוף, יש להעריך ולהשוות את ההשפעות התחרותיות שיש לאפשרויות מדיניות חלופיות.

להנחיות מפורטות איך לבצע הערכת תחרות מלאה, ראו: פרקים 5 ו-6 בכרך הנלווה, "הדרכה בהערכת התחרות".

## 7. שילוב תוצאות הערכת התחרות בניתוח ההשפעות הרגולטוריות

רוב הצעות הרגולציה אינן פוגעות בתחרות במידה רבה. אך, כאשר הערכת התחרות מגלה פוטנציאל ניכר לפגיעה בתחרות בענף נדון או באלה הקשורים בו, יש לשקול מחדש את המרכיבים המרכזיים של ניסוח ההצעה באופן השוואתי, שבו יזוהו ויוערכו דרכים חלופיות להשגת יעד הרגולטורי, ואשר יפגעו בתחרות פחות.

אם אי אפשר לזהות חלופות כאלה, יש להעמיד את תועלות ההצעה להשוואה קפדנית ומדויקת. יש לאמץ את ההצעה רק אם השוואה זו תוכיח, שקבלת ההצעה תביא לידי תועלת נטו גבוהה מעלויות ההשפעה האנטי-תחרותית שלה, כעולה מהערכת-התחרות.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> גישה זו כבר אומצה במפורש באוסטרליה. "העיקרון החקיקתי המנחה" שאומץ בהסכמי מדיניות התחרות הלאומית (ה-NCP), קובע, כי אין לחוקק חקיקה, המגבילה את התחרות אלא אם יוכח, כי: (א) התועלת מן ההגבלה לציבור הרחב עולה על עלויותיה ו- (ב) אי אפשר להשיג את יעדי הרגולציה בכל דרך אחרת, שתגביל את התחרות פחות. ראו: הסכם על עקרונות התחרות, סעיף (1)5.

## נספח

ב-22 באוקטובר 2009, אימצה מועצת הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי המלצה בנוגע להערכת ההשפעות על התחרות. נוסח ההמלצה מובא להלן.

### המלצת מועצת ה-OECD לעניין הערכת ההשפעות על התחרות

#### המועצה:

בשים לב לסעיף 5(ב) של האמנה לארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי מה-14 בדצמבר 1960,

ובשים לב להסכם שהוגש בכינוס המועצה ברמה המיניסטריאלית ב-1997, ולפיו הטלת מגבלות על התחרות כרוכות, לעתים, קרובות בעלות רבה ובאי יעילות לקידום ענייני הציבור, יש להימנע ממנה [10(97)MIN/C],

בשים לב לעקרונות המנחים של הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי בנוגע לאיכות ולביצוע רגולטוריים [52(2005)C], ממשלות נקראות לבחון הן הצעות לתקנות חדשות והן תקנות קיימות בקשר לתחרות,

הואיל והתחרות מעודדת יעילות, תורמת להתאמה בין מוצרים ושירותים המוצעים לצרכנים ובין עדיפויות הצרכנים, ומפיקה תועלות, כגון: הוזלת מחירים ושיפורים באיכות, חדשנות ופריון,

והואיל ויש תפקיד הכרחי לשיפור להשגתם של פריון, צמיחה כלכלית וגידול בתעסוקה,

והואיל ומדיניות ציבורית מקדמת, בין השאר, יעדים מגוונים בתחומי המסחר, החברה, הבריאות, הבטיחות, הביטחון ואיכות הסביבה,

והואיל, ולפעמים, המדיניות הציבורית מגבילה את התחרות במידה העולה על הנדרש,

והואיל ומגבלות מיותרות אלה מוטלות בלא משים, אם כי המדיניות לא נועדה לרגולציה כלכלית, ולא כדי להשפיע על התחרות בכל צורה שהיא,

והואיל ואפשר, לעתים קרובות, לתקן מדיניות ציבורית, המטילה מגבלות על התחרות כדי לקדם את התחרות בשוקים, מבלי לוותר על יעדי המדיניות,

והואיל ולרגולציה בענפים מוסדרים או לתיקונה של זו הקיימת, יש צורך, בדרך כלל, להעריך במפורט את השפעותיה על התחרות,

והואיל וכאשר כל שאר הגורמים קבועים, יש להעדיף מדיניות ציבורית הפוגעת בתחרות פחות, ובלבד שמדיניות זו תשיג את יעדי המדיניות הציבורית,

ובהינתן שהערכת השפעות על התחרות כבר נהוגה במספר מדינות,

ובהינתן שהארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי וכמה מהמדינות החברות בו פיתחו "ארגז כלים" להערכת השפעות על התחרות,

#### **I. ממליצה לממשלותיהן של המדינות החברות כדלקמן:**

א. לזהות את סעיפי המדיניות הציבורית הקיימים או המוצעים, המטילים מגבלות מיותרות על התחרות,

1. להנהיג תהליך לזיהוי סעיפי המדיניות הציבורית הקיימים או המוצעים, המטילים מגבלות מיותרות על התחרות, ולגבש קריטריונים מוגדרים ושקופים לביצוע הערכות התחרות, ובכלל זה להכין אמצעי מיון.

2. בביצוע הערכת התחרות, להקדיש תשומת לב מיוחדת לסעיפי מדיניות המגבילים את אלה:

(i) כמות המשתתפים בשוק או מגוונם;

(ii) הפעולות המותרות למשתתפים אלה;

(iii) התמריצים שיש למשתתפי השוק להתנהג באופן תחרותי;

(iv) בחירת הצרכנים והמידע שבידיהם.

3. לגלות את סעיפי המדיניות הציבורית שיש להעריך את השפעותיהם על התחרות, גם אם הם מקדמים את התחרותיות, ובייחוד אם הם:

(i) מקימים גוף רגולטורי או קובעים משטר שכזה (כך למשל, ההערכה יכולה לוודא, בין השאר, הפרדה נאותה בין הגורם המסדיר ובין הענף המוסדר);

(ii) מנהיגים תכנית רגולציה של המחירים או הכניסה לענף (למשל, ההערכה יכולה לוודא, שאין צעדי התערבות סבירים אך פוגעים בתחרות פחות);

(iii) עורכים רפורמה מבנית במונופולים ותיקים (למשל, ההערכה יכולה לוודא, שצעדי הרפורמה משיגים את היעד של עידוד התחרות);

(iv) מנהיגים תהליכי תחרות ברכש הציבורי, למשל, ההערכה יכולה לוודא, שתהליך המכרזים יספק תמריצים לתפקוד יעיל לטובת הצרכנים);

ב. מתקנים סעיפי מדיניות, המטילים מגבלות מיותרות על התחרות.

1. על ממשלות לתקן סעיפי מדיניות ציבורית קיימים או מוצעים, המטילים מגבלות מיותרות על התחרות, ולגבש קריטריונים מוגדרים ושקופים להערכת החלופות המתאימות.

2. על ממשלות לאמץ את החלופה הפוגעת פחות בתחרות, ואשר עולה בקנה אחד עם יעדי טובת הציבור הרצויים, בהתחשב בתועלת של החלופה ובעלויותיה.

ג. המסגרת המוסדית

1. יש לשלב את הערכת-התחרות בתהליך הבחינה של סעיפי המדיניות הציבורית באופן היעיל והאפקטיבי ביותר, ואשר עולה בקנה אחד עם האילוצים המוסדיים ועם אילוצי המשאבים.

2. יש לערב את הגופים המופקדים על התחרות ואת אנשי הממשל בעלי מומחיות בתחרות בתהליך הערכת התחרות.

3. יש לשלב את הערכת התחרות של סעיפי המדיניות הציבורית המוצעים בתהליך קביעת המדיניות בשלב מוקדם.

ד. הגדרות

לצרכי המלצה זו:

"מדיניות ציבורית" - תקנות, כללים או חקיקה.

"הטלת מגבלות מיותרות על התחרות" - הטלת מגבלות על התחרות מעבר לנדרש כדי להשיג את יעדי המדיניות הציבורית, כאשר מביאים בחשבון חלופות בנות-ביצוע ואת עלויותיהן.

"משתתפים בשוק" - עסקים, פרטים או חברות ממשלתיות, העוסקים באספקת סחורות או שירותים או ברכישתם.



"גופים המופקדים על התחרות" - מוסדות ציבור, ובכלל זה: רשויות לאומיות לתחרות, המופקדות על תמיכה בתחרות בשוק ועל קידומה והגברתה, כאשר גופים אלה אינם מוגבלים בתפקידם זה למגזר ספציפי.

"תהליכי תחרות ברכש ציבורי" - תהליכי מכרזים שהממשלה מארגנת, כדי להעניק את הזכות לספק סחורה/שירות לשוק מסוים, או את השימוש במשאב ממשלתי מוגבל בהיקפו לפרק זמן מוגדר.

"הערכת ההשפעות על התחרות" - בדיקת השפעותיה של מדיניות ציבורית על התחרות, ובכלל זה: שקילת סעיפי מדיניות חלופיים הפוגעים בתחרות פחות. העקרונות של הערכת התחרות יהיו רלוונטיים בכל הרבדים של הממשל.

**II. מזמינה מדינות שאינן חברות בארגון לאמץ המלצה זו ולנהוג לפיה.**

**III. מורה לוועדת התחרות:**

לשמש פורום לחלוק את הניסיון בהמלצה זו בין של מדינות החברות בארגון ובין של אלה שאינן, אך אשר אימצו המלצה זו;

להציג לפני ועדות וגופים רלוונטיים אחרים בארגון;

לדווח למועצה בתום שלוש שנים על הניסיון בהמלצה זו.

עותקים של פרסום זה זמינים להורדה בשפות הבאות :

[www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)

English / אנגלית

Magyar / הונגרי

Français / צרפתי

Português / פורטוגזית

עברית

Русско / רוסי

Hrvatski / קרואטית

Român / רומניה

Bahasa / אינדונזית

Español / ספרדית

にほんご / יפנית

Italiano / איטלקית

中文 / סינית

Türk / טורקית

한국어 / קוריאה

Ελληνικά / יוון



למידע נוסף בנושא פרסום זה נא לפנות ל:

Frank Maier-Rigaud  
Organisation for Economic Co-operation and Development  
2, rue André Pascal  
75016 Paris France  
Tel : +33 1 45 24 89 78  
Fax : +33 1 45 24 96 95  
frank.maier-rigaud@oecd.org

יא

comp.toolkit@oecd.org // [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)