

המלצת מועצת ה OECD לעניין הערכת השפעות הרגולציה על התחרות

2009



תחרות מוגברת תורמת ליעילות וצמיחה כלכלית גבוהה יותר. יחד עם זאת, בשיטות משפט רבות, חקיקה, רגולציה וחסמים נוספים המוטלים על ידי הממשלה, מרסנים במידה רבה את פעילות השוק.

אחד מהצעדים החשובים להסרת המגבלות הללו הוא הערכת תחרותיות – הערכה של מדיניות ממשלתית לאיתור חסמים תחרותיים לא הכרחיים ופיתוח מדיניות אלטרנטיבית שתשיג את אותן מטרות תוך מזעור הפגיעה בתחרות.

ב 22 באוקטובר 2009, מועצת ה OECD אימצה המלצות הקוראות לממשלות לזהות חקיקה ורגולציה קיימת, או מוצעת, המטילה מגבלות לא הכרחיות על התחרות, ולערך בהן שינוי על ידי אימוץ אלטרנטיבות פרו תחרותיות. בנוסף, מציעות ההמלצות לכוון מנגנונים מוסדיים שיבטיחו הערכה שוטפת על החקיקה והרגולציה.

יש מספר גישות להערכת תחרות ואחת מהן היא ערכה להערכת התחרות שפיתח ה OECD. עוד על הערכה ניתן למצוא ב: www.oecd.org/competition/toolkit.

ה OECD מחויב לתמוך בהטמעת ההמלצות הן במדינות OECD והן בשאינן מדינות OECD.

מדינות שאינן מדינות OECD המעוניינות בתמיכה בהטמעת ההמלצות ויישומן מוזמנות ליצור קשר עם מר שון אניס ממחלקת התחרותיות ב OECD [DAFCOMPContact@oecd.org; +33 1 45 24 97 35 ; +33 1 45 24 89 78].

מועצת התחרות של ה OECD

מועצת התחרות של הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (להלן "הארגון") פועלת בחוד החנית של הדיון על מדיניות תחרות ואכיפה. במסגרת המועצה מתכנסים ראשי רשויות תחרות, והיא מקדמת באופן קבוע שיח של החלפת דעות, ניתוחים ונסיון מעשי בנושאי מפתח של מדיניות תחרות.

www.oecd.org/daf/competition

ה OECD

הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי הוא ארגון במסגרתו ממשלות משוות ומחליפות ביניהן רשמים מנסיון המעשי, מזהות התנסויות מיטביות לאור אתגרים חדשים ומתפתחים, ומקדמות החלטות והמלצות שייצרו מדיניות טובה יותר לחיים טובים יותר. מטרת הארגון היא לקדם מדיניות שתשפר את הכלכלה והרווחה החברתית של אנשים מסביב לעולם.

www.oecd.org.

המלצת מועצת ה OECD לעניין הערכת השפעות הרגולציה על התחרות

ההמלצה כפי שאושרה על ידי המועצה ב 22 באוקטובר 2009
C/M(2009)21/PROV - C(2009)130

המועצה:

בשים לב לסעיף 5(ב) של האמנה לארגון לשיתוף פעולה ופיתוח 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 בקידום האינטרס הציבורי ויש להימנע ממנה [10(97)C/MIN].

ובשים 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 העדפות הצרכנים למוצרים והשירותים המוצעים להם, ומפיקה תועלות, כגון: הורדת מחירים, שיפור באיכות המוצרים והשירותים, הגדלת החדשנות והפריון,

והואיל ולפריון גבוה יותר יש 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, למרות שהמדיניות 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 בשווקים, 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 "ארגזי כלים" להערכת ההשפעות על התחרות,

1. 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 או מגוון השחקנים בשוק;
 - (ii) הפעולות המותרות לשחקנים;
 - (iii) התמריצים שיש לשחקנים בשוק להתנהג באופן תחרותי;
 - (iv) בחירת הצרכנים והמידע הזמין עבורם.
3. מדיניות ציבורית תהיה כפופה להערכת השפעתה על התחרות גם אם היא מקדמת את התחרות, ובייחוד אם היא:
 - (i) מקימה גוף רגולטורי או קובעת משטר שכזה (כך למשל, ההערכה יכולה לוודא, בין השאר, הפרדה נאותה בין הגורם המסדיר ובין הענף המוסדר);
 - (ii) מנהיגה תכנית רגולציה הנוגעת למחיר או לכניסה לענף (למשל, ההערכה יכולה לוודא שאין דרכי התערבות פחות סבירות ופוגעניות בתחרות);
 - (iii) עורכת רפורמה מבנית במונופולים ותיקים (למשל, ההערכה יכולה לוודא, שצעדי הרפורמה משיגים את היעד של עידוד התחרות);
 - (iv) מנהיגה תהליכי תחרות ברכש הציבורי, (למשל, ההערכה יכולה לוודא, שתהליך המכרזים יספק תמריצים לתפקוד יעיל לטובת הצרכנים);

ב. לתקן 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

3. יש לשלב את הערכת-התחרות בתהליך הבחינה של סעיפי המדיניות הציבורית באופן היעיל והאפקטיבי ביותר, ואשר עולה בקנה אחד עם האילוצים המוסדיים ועם אילוצי הקצאת המשאבים.
4. בתהליך הערכת התחרות יש לערב את הגופים המופקדים על התחרות ואנשי הממשל בעלי המומחיות בתחרות.
5. 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.

"שחקנים 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 השפעות 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 בין של מדינות החברות בארגון ובין של אלה שאינן, אשר אימצו המלצה זו;

להציג המלצה זו לפני ועדות וגופים רלוונטיים אחרים בארגון;

לדווח למועצה בתום שלוש שנים על הניסיון בהמלצה זו.

הערות:

הנוסח המלא של ההמלצה זמין גם במאגר המידע המשפטי של הארגון. המאגר כולל מידע מגוון וכן ניתן יהיה לאתר בו עדכונים עתידיים שייערכו בהמלצה.

הצהרה מטעם ארצות הברית: "נציגות ארצות הברית בארגון, מאשרת את תמיכת ארצות הברית בהמלצה, בשים לב לכך שיישומה בארצות הברית תלוי בעבודת הענפים העצמאיים של הממשלה ובייחוד הקונגרס האמריקאי"

הצהרה מטעם הנציבות האירופית: "הנציבות האירופית מקדמת בברכה ותומכת באימוץ ההמלצה בדבר הערכת השפעות הרגולציה על התחרות. ההמלצה מדגישה את החשיבות שהנציבות האירופית מייחסת לעקרונות תחרותיים שנלקחים בחשבון בתחומי מדיניות שונים. עם זאת יוער, שהיקף ההמלצה הוא צר באופן יחסי שכן ההגדרה של מדיניות ציבורית אינה כוללת תחומים מסויימים של חקיקה. יחד עם זאת, מכיוון שההמלצה אינה שוללת משום קבוצה להתעלות על הסטנדרט שמונח בה, הנציבות האירופית יכולה לתמוך לחלוטין באימוץ ההחלטה במסמך זה."



רשימת תיוג לבחינת השפעת הרגולציה על



התחרות

רשימת תיוג זו היא חלק מערכת הערכת הרגולציה על התחרות של ה-OECD, והיא פותחה כדי לסייע לממשלות לבטל חסמים תחרותיים בהתבסס על ההמלצה. יש לשים לב לכך שהערכת השפעת הרגולציה על התחרות צריכה להתבצע אם הוראת חיקוק מסויימת עלולה להשפיע על ההיבטים הבאים:

ב הגבלת יכולתם של ספקים להתחרות

ב

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 אחרים, או סטנדרטים העולים מעל לרמה שבה לקוחות מסוימים יודעי-דבר היו בוחרים.
4. מעלה במידה ניכרת את עלויות הייצור של ספקים מסוימים יחסית לאחרים (בעיקר בדרך של יחס שונה כלפי ספקים קיימים לעומת ספקים חדשים).

א הגבלת כמות הספקים או תחום פעילותם.

א

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.

ד הגבלת מרחב הבחירה והמידע של לקוחות

ד

השפעה זו תיתכן אם ההצעה:

1. מגבילה את יכולתם של צרכנים לקבוע ממי יקנו;
2. מצמצמת את יכולתם של לקוחות להחליף ספקים בדרך של הגדלת העלויות הגלויות או הסמויות הכרוכות במעבר שכזה;
3. משנה באופן יסודי את המידע הדרוש לקונים, כדי שיעשו קנייה יעילה.

ג פגיעה בתמריץ של הספקים להתחרות זה בזה

ג

השפעה זו תיתכן אם ההצעה:

1. יוצרת משטר של רגולציה עצמית או משותפת;
2. מחייבת או מעודדת פרסום מידע על תפוקות של ספקים או על מחיריהם, מכירותיהם או עלויותיהם;
3. פוטרת פעילות של ענף מסוים או של קבוצת ספקים מסויימת מעמידה בהוראות חוקי התחרות.

הערכה המלאה להערכת השפעת הרגולציה על התחרות זמינה להורדה במספר שפות ב:

www.oecd.org/competition/toolkit



oe.cd/competition-recommendations

