



**שילוב בחינה תחרותית  
בתהליכי הערכת השפעות רגולציה  
והפחתת הנטל הרגולטורי**

נייר עמדה

יוני 2018 | סיון התשע"ח



## תוכן עניינים

3	.....	תקציר מנהלים
6	.....	א. בחינת תחרותיות: שלב הכרחי בתהליך הרגולציה
9	.....	ב. בחינת תחרותיות: המצב בישראל כיום
15	.....	ג. בחינת תחרותיות בהליכי רגולציה: סקירה השוואתית
15	.....	1. מדדים להערכת השפעת הרגולציה על התחרות
17	.....	2. כלים לבחינת תחרותיות השוק ומיפוי השחקנים בראשית התהליך הרגולטורי
18	.....	3. תפקידה של רשות ההגבלים העסקיים בכל הנוגע להשפעת רגולציה
19	.....	ד. המלצות



## תקציר מנהלים

לאחרונה השלימה התנועה למען איכות השלטון מחקר בנושא הרפורמה הרגולטורית, במסגרתו נכתב נייר עמדה אשר מטרתו לבחון האם וכיצד ניתן להעצים את היבט הגברת התחרות ולנטרל השפעתם של גופים אנטי-תחרותיים במסגרת תהליכי טיוב רגולציה במדינת ישראל. כיום, ההתייחסות להשפעה על התחרותיות אינה מהווה חלק מהליך מחייב או נדבך משמעותי במדריכים הממשלתיים העוסקים בתהליכי טיוב הרגולציה. על אף הדגש המובן שניתן לסוגיות של הפחתת הנטל וטיוב הרגולציה, על הפן התחרותי להיות חלק בלתי נפרד מן החשיבה הרגולטורית.

זניחת הנדבך התחרותי עלולה להוביל לכך שהרגולציה תשמש כלי בידי קבוצות אינטרסנטיות ובכך תפגע במטרותיה של הפחתת הנטל הרגולטורי, ביניהן שמירה על מרחב הפעילות החופשית של עסקים ואזרחים. על כן, על מנת להשיג את המטרות העומדות בבסיס הרפורמה הרגולטורית, יש לראות בנושא התחרות כחלק הכרחי מתהליכי טיוב רגולציה. בנייר עמדה זה נבקש לבחון כיצד ניתן לתרגם את מושג ה"תחרות", העשוי להראות כסיסמה ריקה מתוכן, לכדי כלים יעילים ומעשיים במסגרת ההתנהלות השוטפת של הליכי טיוב הרגולציה. להלן תקציר הממצאים העיקריים העולים מן המחקר וההמלצות המרכזיות המוצעות בעקבותיהם:

### **1. שילוב רשות ההגבלים העסקיים כגורם מקצועי מסייע:**

א. במסגרת המחקר עלה כי כיום למנהלי תחום רגולציה ולרגולטורים כלל, אין כלים ונתונים מספקים המאפשרים להם למפות בראשית התהליך את האינטרסים השונים של בעלי העניין ולבחון את ההשלכות התחרותיות. בהקשר זה, לרשות ההגבלים העסקיים יש פוטנציאל לשמש כגורם מפתח בהערכת תחרותיות בתהליכי טיוב רגולציה. עם זאת, כיום ההסתייגות ברשות מוגבלת ונעשית באופן אד-הוקי ולא מוסדר. אין גורם ספציפי ברשות האמון על הקשר עם מנהלי תחום רגולציה במשרדים השונים ומסייע להם במתן נתונים והנחיה מקצועית בתחום התחרות.

### **ב. המלצות מרכזיות:**

- ✓ יש לפעול לשילובה של רשות ההגבלים העסקיים, שהיא הגוף המקצועי האמון על קידום התחרות בישראל, בתהליכי טיוב רגולציה. במסגרת זו, מוצע כי בעלי תפקידים ברשות ההגבלים ייקחו חלק בהכשרת מנהלי תחום רגולציה בכל הנוגע לבחינה תחרותית.
- ✓ מוצע כי ימונה בעל תפקיד ספציפי ברשות ההגבלים כאיש הקשר של מנהלי תחום רגולציה אשר יהיה אמון על העברת המידע המבוקש וסיוע וליווי מקצועיים לאורך התהליך ככל שיידרש.



✓ מוצע לבחון את מידת המעורבות הרצויה של רשות ההגבלים בהליכי הערכת רגולציה, בהתבסס על מודלים שונים המיושמים בעולם אשר נמצאים על קשת רחבה של אפשרויות הנעה בין התערבות רחבה למצומצמת של רשות ההגבלים.

## 2. יצירת מנגנונים יעילים יותר לשיתוף המגזר השלישי והציבור הרחב:

א. שיתוף הציבור כיום בתהליכי הערכת רגולציה לוקה בחסר ומתאפיין בחוסר אחידות. הפניה לציבור ממוקדת פעמים רבות ביחס למפוקחים ללא שיתוף אפקטיבי של גופים מהמגזר השלישי, ללא היכרות מראש עם תחומי העיסוק והמומחיות של ארגוני החברה האזרחית ועם קושי ממשי להגיע לבעלי ענין רלוונטיים מקרב הציבור הרחב.

## ב. המלצות מרכזיות:

✓ יש לפעול ליצירת ממשק שיאפשר התעדכנות ויצירת קשר עם ארגוני מגזר שלישי בקלות וכן יקשר בין תחומי העיסוק של הארגונים לתחומים המקודמים בפעילות הממשלתית. כך למשל, ניתן לפעול לקידום של רשימת תפוצה לכל הארגונים החברתיים שמעדכנת אחת לחודש בתהליכי טיוב רגולציה ומזמינה לקחת חלק בהן או להקמת אתר-פורטל שמתעדכן באופן עתי בנושא.

✓ יש לפעול לפיתוח כלים לשיפור הקשר עם הציבור הישראלי הרחב ולבחון תמריצים אפשריים לעידוד מעורבות בתהליכי טיוב רגולציה. בין האפשרויות שהועלו מוצע לפעול לקידום של רשימת תפוצה לכל הארגונים החברתיים או להקמת אתר-פורטל המרכז את כל התהליכים בזמן אמת אשר יופץ בקרב ארגוני מגזר שלישי.

✓ מוצע להוביל מהלך לשילוב ורתימת רשויות וגורמים נוספים שבכוחם לתרום ולחזק את מסד הנתונים עליו נסמכים מנהלי תחום רגולציה, דוגמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## 3. שילוב כלים מתודולוגיים לבחינת השפעות על תחרותיות ומתן הכשרות וליווי לבעלי התפקידים הרלוונטיים:

א. מן הפגישות שקוימו עולה כי ההתחשבות בפגיעה אפשרית בתחרות בעקבות צמצום או הרחבה של רגולציה מסוימת איננה מקבלת דגש מספק וכן כי קיים צורך בכלים לניתוח ולמחקר מעמיקים של מאפייני השוק ולאיסוף נתונים לצורך כך. מדינות רבות בעולם אימצו והטמיעו בהצלחה כלים ומדדים אשר מסייעים בהערכת השפעותיה של הרגולציה על התחרותיות. מבין המדדים שהוצעו בולטים אלו הבוחנים את השפעות הרגולציה על עסקים קיימים וחדשים וכן את השפעותיה על המחיר, המגוון ואיכות המוצרים או השירותים הנתונים לרגולציה.



## ב. המלצות מרכזיות:

✓ קידום הטמעת כלים מתודולוגיים עוד בשלבים המוקדמים של בחינת המדיניות אשר מוכוונים לבחינת השפעת הרגולציה על התחרות ולמזעור השפעתם של גופים אנטי-תחרותיים בעלי אינטרס כלכלי. כלים אלו יכול שיתבססו על מודלים קיימים שיושמו בעולם, תוך התאמתם, בסיוע רשות ההגבלים העסקיים, למבנה ולצרכים של מדינת ישראל. לצד זאת, יושם דגש גם על כלים לעריכת מיפוי ראשוני של האינטרסים הספציפיים של כלל בעלי העניין בתהליך הרגולטורי; איסוף נתונים ראשוני בנוגע למאפייני השוק המפוקח; בחינה מקצועית ראשונה של אפשרות ההשפעה של הרגולציה על התחרות; וכן הטמעת כלי עומק מקיפים שימשו את מקבלי החלטות לבדיקות המשך במידת הצורך.

✓ הכשרות למנהלי תחום רגולציה: ביצוע ימי הכשרות המתמקדים במתן כלים מעשיים לבעלי התפקידים הרלוונטיים, ובפרט למנהלי תחום רגולציה במשרדי הממשלה, למיפוי מקדים של בעלי האינטרס המושפעים מהרגולציה, בחינת מאקרו של הסקטור המפוקח והערכת ההשפעה על התחרותיות במגזר המפוקח הרלוונטי.

✓ כנקודת התחלה מוצע לקיים יום עיון לכלל מנהלי תחום רגולציה ועוזריהם אשר ייערך בשיתוף פעולה עם רשות ההגבלים ויכלול סדנאות מעשיות אשר יקנו כלים פרקטיים של הערכת תחרותיות בתהליכי רגולציה ויעמיקו באתגרים המרכזיים בתחום. התנועה לאיכות השלטון תשמח לסייע ולקדם את קיומו של יום עיון זה.

✓ הכשרות לרגולטורים: יש לבחון את ההכשרה הנדרשת בהקשר זה עבור הרגולטורים עצמם והקניית כלים והכשרות תואמות בתחום הבחינה התחרותית, אם בדרך של הכשרת רגולטורים משרדית ואם בדרך של הכשרה ייעודית לרגולטורים המתמודדים עם אתגרי תחרות דומים.



## א. בחינת תחרותיות: שלב הכרחי בתהליך הרגולציה

1. בשנת 2014 התקבלה החלטת ממשלה 2118 אשר הניחה את התשתית לקידום תהליכי הערכת השפעת רגולציה (RIA) והפחתת הנטל הבירוקרטי במשרדי ממשלה בישראל.<sup>1</sup> במסגרת תהליכים אלו, מחויבים משרדי הממשלה לבצע תהליך RIA לכל רגולציה חדשה לפני קבלתה וכן לערוך טיוב רגולציה קיימת בדרך של הפחתת 25% מעלויות הנטל הרגולטורי בתוך 5 שנים.
2. בכך, הצטרפה ישראל למגמה העולמית החשובה של קידום רפורמה רגולטורית, קרי תהליכי הפחתת נטל והערכת השפעה רגולטורית (להלן: "הרפורמה הרגולטורית"), שמבקשת לשפר את הרגולציה הממשלתית ולהפחית את עלויותיה. הרפורמה הרגולטורית החלה עוד בשנות ה-70 במדינות שונות כארה"ב, בריטניה, פינלנד וקנדה, והיא מקודמת כיום בדרכים שונות ברוב המדינות המערביות, בין היתר על ידי ארגונים בינלאומיים שונים כגון הבנק העולמי, הפורום הכלכלי העולמי (WEF), ארגון ה-OECD, והאיחוד האירופי.<sup>2</sup>
3. רבות נכתב על יתרונותיה של התחרות עבור הצרכנים ועבור המשק. מחקרים רבים מצביעים על כך שענפים תחרותיים יותר חוו צמיחה מהירה יותר של הפריץ אשר בתורו מוביל לצמיחה בכלכלה. קיומה של תחרות בשוק משפיעה לטובה על המחירים לצרכן, מבחר גדול יותר ואיכות גבוהה יותר של מוצרים ושירותים, השקעה גבוהה יותר במחקר ופיתוח ואימוץ נרחב יותר בחדשנות.<sup>3</sup> נהוג לראות בתחרות ככלי להשגת מטרות חברתיות, ולא כמטרה בפני עצמה.<sup>4</sup>
4. בכוחה של תחרות חופשית להגדיל את הרווחה הכלכלית בדרך של הורדת המחירים והגדלת הכמויות הנמכרות בשוק, ניצול יעיל של המשאבים הטבעיים ויצירת תמריצים להתייעלות ולחדשנות. התחרות מוערכת גם בשל סיבות שאינן כלכליות גרידא, דוגמת מתן אפשרות שווה לכל אזרח להתחרות בשוק, קידומו של חופש העיסוק וכן חיזוק הדמוקרטיה. בפרט, הגשמת התחרות החופשית עשויה להביא גם לביזור מוקדי ההכרעה החברתיים ולמניעת ריכוז-יתר של כוח כלכלי בידי השלטון או בידי גופים מונופוליסטיים פרטיים. על כן, נהוג להצדיק התערבות שלטונית במקום שבו תחרות בתוך השוק איננה אפשרית.<sup>5</sup>
5. פעמים רבות שימוש בכלים רגולטוריים יעשה כאשר השוק איננו תחרותי ולכן מצריך התערבות ממשלתית, כך שעל בחינת התחרותיות בענף נתון להוות נקודת המוצא לבחינת הרגולציה. מן הכיוון השני, הרגולציה עצמה אינה אך פתרון לכשלי שוק הפוגעים בתחרות אלא עלולה להפוך

<sup>1</sup> החלטה 2118 של הממשלה ה-33 "הפחתת הנטל הרגולטורי" (22.10.2014).

<sup>2</sup> ראו יובל רוטמן "הרפורמה הרגולטורית: בין הגלוי לסמוי" **מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות** 434-433 (מסדרת **משפט, חברה ותרבות**, ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר עורכים, 2016).

<sup>3</sup> OECD, Competition Assessment Toolkit: Guidance, p.3, [www.oecd.org/daf/competition/49419149.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/49419149.pdf)

<sup>4</sup> מיכל (שיצר) גל ומנחם פרלמן "חשיבות הניתוח המשפטי והכלכלי של חוק ההגבלים העסקיים" **ניתוח משפטי וכלכלי של דיני ההגבלים העסקיים** כרך ראשון 17 (מיכל (שיצר) גל ומנחם פרלמן עורכים, 2008).

<sup>5</sup> The Regulatory Void of the Israeli Levi-Faur, David and Gidron, Noam and Moshel, Smadar Privatization Age: A Comparative Study of Pension and Education Privatization. (June 7, 2014). Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper No. 56. August 2013.



- לגורם אשר המצמצם תחרות שכן עצם ההתערבות הרגולטורית עשויה ליצור קשיים בכניסה לשוק והישארות בו.
6. בחינת התחרותיות אפוא מהווה כלי חשוב לאורך כל שלבי התהליך, החל מהשלב המקדים לקביעת המדיניות, לצורך הבנה של מידת התחרות בשוק ומיפוי האינטרסים השונים של כלל השחקנים הרלוונטיים, וכלה בשלב הערכת הרגולציה עצמו, בו השימוש במדדים יכול לסייע בהגברת המודעות ולהקל על איתור חלופות פחות מגבילות עבור התחרות.
7. שילוב בחינה תחרותית ברפורמה הרגולטורית הינה כלי חשוב לתיקון עיוותים רגולטוריים שנגרמו בשל כוחם העודף של גופים פרטיים עוצמתיים. עוצמתם של גופים אלו יכולה לבוא לידי ביטוי הן בבלימה של רגולציה הכרחית המנוגדת לאינטרסים שלהם והן בעידוד רגולציה מיותרת המשמשת להענקת יתרון עסקי - "רנטה" - לבעלי אינטרסים פרטיים ולא לקידום האינטרס הציבורי.
8. הרנטות הכלכליות מעניקות רווחים מלאכותיים לגורמים שאינם היעילים ביותר ובכך הן פוגעות בתחרות העסקית, מובילות להעלאת המחירים לצרכן, ומצמצמות פוטנציאל הצמיחה.<sup>6</sup> הקושי בפירוק הרנטות הקיימות נעוץ בין היתר בעובדה שהגופים הנהנים מהרנטות אלו לרוב הינם גופים גדולים, מאורגנים ועתירי משאבים, זאת להבדיל מציבור האזרחים שנושא בעלויות הרנטות.<sup>7</sup>
9. במדינת ישראל, קידום הרפורמה הרגולטורית והבחינה התחרותית במסגרתה הינם חיוניים במיוחד. מאפייניו הריכוזיים של המשק הישראלי בשנותיו הראשונות אשר התנהל תחת רגולציה כבדה והמצב הגיאו-פוליטי שהקשה על קיום יחסי סחר ותחרות ממדינות שכנות, הובילו למצב שבו חלק מהרגולציה הקיימת משרת במובהק קבוצות אינטרסים ומקשה על היכולת להתחרות בהן.
10. לצד הרגולציה העודפת, חסרה רגולציה חיונית להגברת התחרות ולהפחתת השפעתן של קבוצות האינטרס החזקות.<sup>8</sup> בהשוואה למדינות אחרות בעולם, ישראל מדורגת נמוך באיכות הרגולציה והממשל וגבוה בנטל הביורוקרטי והרגולטורי (כך למשל, בשנת 2018 דורגה ישראל במקום ה-41 מתוך 138 מדינות בקריטריון הנטל הרגולטורי במדד התחרותיות העולמי של ה-WEF, ובמקום ה-54 מתוך 190 מדינות במדד קלות עשיית העסקים של הבנק העולמי).<sup>9</sup>
11. שילוב בחינת התחרותיות ברפורמה הרגולטורית במדינת ישראל הינה נחוצה ביתר שאת לאור העובדה שכלכלת ישראל ידועה כסובלת מבעיה קשה של ריכוזיות וריבוי מונופולים בשווקים.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> "The Theory of Economic Regulation," George J. Stigler, *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2 Spring 1971, pp 3-23.

<sup>7</sup> שם, 12.

<sup>8</sup> רויטמן, לעיל ה"ש 2, 467.

<sup>9</sup> World Economic Forum **the Global Competitiveness Report 2017-2018**, ראו סקירת כלכלת ישראל בעמ' 154-155; הדו"ח זמין לעיון בכתובת: [www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018](http://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018) (נצפה לאחרונה, 23.4.2018).

<sup>10</sup> היטיב לתאר מציאות זו גם הממונה על ההגבלים העסקיים הקודם פרופ' דיויד גילה, בכתבו כי ישראל היא "מדינה



ממצאיו של דו"ח ארגון ה-OECD משנת 2016 משקפים תמונה עגומה לפיה ישראל סובלת מריכוזיות קשה, משווקים מונופוליסטיים, ומבעיה מתועדת של יוקר מחיה גבוה בתחום המזון והדיור.<sup>11</sup>

12. בישראל פועלים כיום 64 מונופולים שהוכרזו על ידי רשות ההגבלים העסקיים, וקיימים עוד מאות מונופולים נוספים שלא הוכרזו אך מוכרים היטב לצרכן הממוצע.<sup>12</sup> על כן, ניתן לשער כי חלק ארי מהרגולציות הקיימות אשר יעברו תהליך טיוב ומהרגולציות העתידיות שיעברו תהליך הערכת רגולציה בישראל עוסקות בשווקים הסובלים מבעיית תחרות. מכאן, שלבחינת התחרותיות תפקיד חשובה ברפורמה הרגולטורית.

13. לצד זאת, הטמעתה של הרפורמה הרגולטורית במדינת ישראל שהינה בעלת משק קטן ושוקים ריכוזיים, מעורר חשש כפול כי אותן קבוצות אינטרסים אנטי-תחרותיות ישתמשו בהליך זה כדי לקדם מצד אחד רגולציה עודפת מיותרת ולבלום מצד שני רגולציה חסרה והכרחית. עוד יש חשש כי תהליך טיוב הרגולציה עלול למקד את קובעי המדיניות בבחינת המיקרו של מאות רגולציות ספציפיות מבלי שתקודם בצידה בחינת מאקרו של תפיסת הרגולציה כמכלול במטרה לקדם רפורמות מבניות שיאפשרו את קיומה של תחרות במשק ולהבנות לרגולטורים מערך תמריצים שיבטיח כי הללו יפעלו לטובת האינטרס הציבורי.

14. במסגרת מחקר זה, נבקש לבחון האם וכיצד ניתן להעצים את היבט הגברת התחרות ולנטרל השפעתם של גופים אנטי-תחרותיים במסגרת תהליכי טיוב רגולציה במדינת ישראל, וכן כיצד ראוי להבנות תהליכים שיאפשרו בחינת רוחבית ומעמיקה לשיפור הרגולציה במדינת ישראל. המחקר יתמקד בשלושה אפיקים מרכזיים לקידום בחינה תחרותית: (1) השימוש במדדי תחרות כחלק מתהליכי רגולציה; (2) בחינה תחרותית כשלב מקדים בתהליכי רגולציה; (3) תפקידה של רשות ההגבלים בבחינה תחרותית בתהליכי רגולציה.

---

קטנה עם מגבלות ניכרות על ייבוא בחלק גדול מהשווקים, מרובת מונופולים ושוקים ריכוזיים ועם בעיה מתועדת של יוקר מחיה" (דיויד גילה "מחיר מופרז כניצול לרעה של כוח מונופוליסטי" **משפטים** מה 761, 768 (2016) (להלן: "דיויד גילה "מחיר מופרז"")); בעיות התחרותיות העיקריות שזוהו בכלכלה הישראלית נובעות ומתעצמות מאופי שוקיה הקטנים, ריבוי חסמי הכניסה לשווקים, ריבוי מונופולים, ריכוזיות והחזקות צולבות. ראו מיכל (שיצר) גל "תפקידו של חוק ההגבלים העסקיים במארג החוקים הכלכליים של מדינת ישראל" **ניתוח משפטי וכלכלי של דיני ההגבלים העסקיים** כרך א' 31, 61 (מיכל (שיצר) גל ומנחם פלרמן עורכים) (2008) (להלן: "ניתוח משפטי וכלכלי").

OECD **Israel Economic Surveys** (January 2016)<sup>11</sup>, בעמ' 3, 21-28, ו-32-34; הדו"ח זמין לעיון בכתובת: [www.oecd.org/israel/economic-survey-israel.htm](http://www.oecd.org/israel/economic-survey-israel.htm) (נצפה לאחרונה, 23.04.2018).

<sup>12</sup> "היום יש 65 מונופולים מוכרזים במדינת ישראל, אבל יש מאות מונופולים במשק הישראלי. תמיד כשמדברים על מונופולים מצטייר לכם "תנובה", "תמר", חברת החשמל ו"בזק", אבל בכל ענף וענף במשק הישראלי יש מונופולים היום" (דברי הממונה על ההגבלים העסקיים, עו"ד מיכל הלפרין, בדיון בוועדת הכלכלה בנושא "המדיניות החדשה של רשות ההגבלים העסקיים לטיפול במונופולים" (דיון מס' 248, מיום 8.5.16).





## ב. בחינת תחרותיות: המצב בישראל כיום

15. בפרק זה נבחן את המצב הקיים בישראל כיום דרך שלושה ערוצים אפשריים לקידום בחינה תחרותית: (1) השימוש במדדי תחרות כחלק מתהליכי רגולציה; (2) בחינה תחרותית כשלב מקדים בתהליכי רגולציה; (3) תפקידה של רשות ההגבלים בבחינה תחרותית בתהליכי רגולציה.

16. הממצאים המתוארים מבוססים הן על מסמכים רשמיים והן על פגישות שנערכו בנושא עם בעלי תפקידים רלוונטיים, מרביתם מנהלי תחום רגולציה במשרדים ממשלתיים שונים.<sup>13</sup> התמונה המצטיירת ממצאים אלו היא שכיום הבחינה התחרותית נעדרת ברובה מן הרפורמה הרגולטורית בישראל, או למצער לא מקבלת דגש מספק.

### 17. השימוש במדדי תחרות כחלק מתהליכי רגולציה:

17.1. כיום, התייחסות להשפעה על התחרותיות אינה הליך מחייב לפי המדריך הממשלתי ל-RIA. הבחינה נעשית כחלק מפרק במדריך ה-RIA הבוחן את ההשפעה על אינטרסים ציבוריים,<sup>14</sup> אך מדובר בפרק הנתון לשיקול דעתו של הרגולטור ואין מחובתו להעריך את ההשפעה על התחרות בתחום הנידון.<sup>15</sup> בנוסף, אחד הקריטריונים להחלטה לבצע הליך RIA 'רחבי', להבדיל מהליך בסיסי, הוא השלכות גדולות על תחרות.<sup>16</sup> באשר להליכים העוסקים בהפחתת הנטל הרגולטורי, התייחסות להשפעה על התחרות מופיעה במדריך העוסק בנושא רק כחלק מהשאלון הראשון אשר נשלח לבעלי עניין לצרכי מיפוי עומסים.<sup>17</sup>

17.2. הלכה למעשה, ההתחשבות בפגיעה אפשרית בתחרות בעקבות צמצום או הרחבה של רגולציה מסוימת איננה מקבלת דגש מספק. במקרים מורכבים לא נבחנת דיה ההשפעה על התחרות בחתכים מתאימים, כמו חתך גאוגרפי, גודל או וותק. בהיעדר מתודולוגיה סדורה בנושא והכשרה מתאימה, לא מובטח שחתכים אלו ילקחו בחשבון ונראה כי ההתחשבות בהשפעה על התחרות עלולה להתבסס במלואה על יכולות אישיות של המעורבים בדבר.<sup>18</sup>

17.3. יתרה מכך, בחינת עולם התוכן של תחרות עשויה להיות מורכבת וככזו מצריכה בסיס נתונים וכן מומחיות. ואולם, מן הפגישות עולה כי במרבית המקרים אין בידי מנהלי תחום

<sup>13</sup> על מנת לשמור על חיסיון המרואיינים, ההפניה לאורך המסמך לדבריהם תיעשה תוך הפניה למספר הפגישה כפי שקודד על ידינו.

<sup>14</sup> משרד ראש הממשלה, "מדריך הערכת השפעות רגולציה, אפריל 2015, עמ' 57, regulation.pmo.gov.il/About/Documents/RIAGuide.pdf (להלן: מדריך RIA). לפי המדריך, תחרותיות היא חלק מקטגוריית הנטל הרגולטורי העקיף ולכן אינה כלולה בפרק הבוחן את העומסים. כמו כן, בתוספת למדריך העוסקת במתודולוגיות שונות לניתוח השפעות, מוצגת מתודולוגיה ייעודית להערכת השפעות על תחרותיות אשר מבוססת על פיתוח של משרד הסחר ההוגן הבריטי (OFT). נטען שם כי החסרונות בשיטה זו היא התמקדותה בכניסה וביציאה של שחקנים מהשוק ללא אפשרות להעריך השפעות על רמת מחירים. התייחסויות נוספות לממד התחרותיות מופיעות במתודולוגיות נוספות המוצעות בתוספת (כמו הערכת השפעה על עסקים קטנים ובינוניים). שם, 97, 100.

<sup>15</sup> עמ' 60 למדריך RIA.

<sup>16</sup> אם כי לרגולציות שעניינן תחרות החלות על שוק שפועלים בו עד שלושה שחקנים המחזיקים יחדיו מעל 65% מהשוק, ניתן פטור מחובת ביצוע הליך הערכת השפעות רגולציה. שם, 14; החלטת הממשלה, לעיל ה"ש 1, עמ' 6.

<sup>17</sup> משרד ראש הממשלה, "מדריך להפחתת הנטל הרגולטורי", פברואר 2015, עמ' 38, regulation.pmo.gov.il/About/Documents/netelGuide.pdf (להלן: מדריך להפחתת נטל).

<sup>18</sup> פגישה מס' 1.



רגולציה את מאגר הנתונים והכלים המקצועיים לערוך את הניתוח הנדרש.<sup>19</sup> בהקשר זה, מעורבותה של רשות ההגבלים העסקיים, כפי שתידון בהמשך, מתגלה כחיונית. משיחות עם גורמים ברשות ההגבלים עולה כי לשיטתם, ישנה עדיפות להטמעת שיקולי התחרות באמצעות הכשרות וליווי על פני יצירת מדריכים כתובים וכלליים.

## 18. הטמעת בחינה תחרותית כשלב מקדים בתהליכי רגולציה:

18.1. במדריכים הקיימים בישראל כיום, קיימת הכוונה מסוימת לכלים שעשויים לסייע במיפוי האינטרסים ובשיתוף הציבור, אם כי מטבע הדברים היא נותרת ברמת הפשטה גבוהה יחסית ולא מציידת בכלים מעשיים דיים.<sup>20</sup> מתיאור שלבי העבודה על ידי מנהלי תחום רגולציה עולים רשמים שונים בנושא.

18.2. בחלק מן המקרים נטען כי שלב מיפוי השחקנים, בעלי העניין והאינטרסים מבוסס פעמים רבות רק על האינפורמציה שמספק הרגולטור ועל בסיס נכונותו לשיתוף פעולה.<sup>21</sup> עוד נטען כי במקרים מסוימים רשימת בעלי העניין מגובשת בהתבסס על המידע המצוי בידי הרגולטור, על חיפושים באינטרנט ועל הרחבה בשיטת "כדור השלג", אשר מעלה את החשש כי התפוצה תעשה בקרב גורמים בעלי אינטרסים זהים בלבד. במצב דברים זה, נראה כי יש קושי לאתר את האינטרס של מפוקח כזה או אחר בקידום רגולציה מסוימת או לזהות את ההשפעות האפשרויות של שינוי רגולטורי מסוים.

18.3. במדריכי טיוב הרגולציה מודגש כי על מנת ליצור תמונה מאוזנת, יש לתת את הדעת למידע המתקבל מגורמים שאינם המפוקחים הישירים, אלא בעלי העניין המושפעים המייצגים את הקהל שהרגולציה נועדה להגן עליו.<sup>22</sup> עם זאת, משיחות עם מנהלי תחום רגולציה עולים פערים בכל הנוגע לשיתוף הציבור.

18.4. מן הפגישות שקוימו עולה כי הפניה לציבור מבוססת בעיקרה על פניה למפוקחים ופעמים רבות הציבור הרחב אינו נלקח בחשבון.<sup>23</sup> לעתים המשרד מוותר מראש על פרסום קול קורא או שהפרסום איננו מגיע לארגונים הרלוונטיים.<sup>24</sup> יתכן כי לעתים הדבר נובע בשל מחסור בארגוני חברה אזרחית המשרתים את האינטרס הציבורי הנידון,<sup>25</sup> אך נראה כי סיבה אפשרית נוספת היא היעדר ממשק מחבר בין עבודת המשרד לבין הציבור שיאפשר את מעורבותו של הציבור הרחב בכלל, וארגוני המגזר השלישי בפרט. זאת ועוד, ישנם

<sup>19</sup> פגישות מס' 4, 5 ו-6.

<sup>20</sup> עמ' 29-30 למדריך להפחתת נטל.

<sup>21</sup> פגישות מס' 2 ו-4.

<sup>22</sup> עמ' 17 למדריך להפחתת נטל; עמ' 24 למדריך RIA.

<sup>23</sup> כך למשל, בפגישה מס' 2 צוינו התאחדות התעשיינים ולשכות המסחר כארגוני המגזר השלישי המרכזיים עם עומדת בקשר מחלקת מדיניות רגולציה.

<sup>24</sup> פגישות מס' 1 ו-2. כך לדוגמה, במהלך חלק מהפגישות התוודעו לראשונה מנהלי מדיניות רגולציה לכך שהתנועה למען איכות השלטון עוסקת מזה שנים בנושאים אשר עמדו או עומדים לבחינה במסגרת טיוב הרגולציה, ולא פנו אליה בשלב שיתוף הציבור.

<sup>25</sup> פגישות מס' 1 ו-4. למשל, נטען כי ישנו קושי בגישה לציבור הרחב בסוגיות צרכניות, בהיעדר ארגון צרכנים ליוקר המחיה במוצרי מזון.



מקרים בהם מתקבלות החלטות בדרג הפוליטי בהתראה קצרה, ודוחק הזמנים מביא לכך שניתן פטור מביצוע הליך RIA ובפועל עמדת הציבור אינה נשמעת כלל.<sup>26</sup>

18.5. בחלק מן המקרים מתוארים מאמצים רבים המוקדשים להגעה לציבור הרחב באמצעות ניו-מדיה, טלפונים, דואר אלקטרוני, ייזום שולחנות עגולים ועוד.<sup>27</sup> לעתים המשרדים מסתייעים בחברות ייעוץ חיצוניות כחלק מהליך הפניה לבעלי העניין ואף כחלק מתהליך כתיבת המסמך.<sup>28</sup> מן הפגישות עולה כי לעתים לא הועילו המאמצים להגיע לבעלי ענין רלוונטיים, בין אם מפני שמדובר באוכלוסיות חלשות יותר או לא מיוצגות ובין אם בשל העדר תמריצים לשתף פעולה עם תהליך הרגולציה.<sup>29</sup> עוד צוין כי אחת הטכניקות העקיפות לקבל את עמדת הציבור הרחב הינה מיפוי תלונות הציבור שהוגשו למשרד.<sup>30</sup>

18.6. לצד זאת, ניכרת חוסר נכונותם של מפוקחים לשתף פעולה באופן מלא עם הליכי טיוב הרגולציה,<sup>31</sup> אשר באה לידי ביטוי בהתנהלות הנעה בין חוסר היענות לפניות בנושא וכלה בתיאום בין המפוקחים שמביא לכך שנמסרת תמונה חלקית בלבד. אף נטען כי נסיבות ליזום תהליכי עומק של חשיבה משותפת ותשתיתית מול המפוקחים והציבור הרלוונטי לא הניבו פירות וכי נדמה שהמערכת מכווננת ל"כיבוי שריפות" תגובתי.<sup>32</sup>

18.7. סיכומו של דבר, שיתוף הציבור כיום בתהליכי הערכת רגולציה לוקה בחסר ומתאפיין בחוסר אחידות: הפניה לציבור ממוקדת פעמים רבות ביחס למפוקחים ללא שיתוף אפקטיבי של גופים מהמגזר השלישי, ללא היכרות מראש עם תחומי העיסוק והמומחיות של הארגונים השונים ועם קושי ממשי להגיע לבעלי ענין רלוונטיים מקרב הציבור הרחב.

18.8. בנוסף, הצורך בכלים לניתוח ומחקר של המדיניות הרגולטורית עלה כצורך המשותף לכל המשרדים בהם מתקיימים תהליכי הטיוב הרגולציה. במהלך השיחות שקוימו עלה הקושי לערוך יישום של מתודולוגיית ניתוח העלויות והתועלות, הן בשל מחסור בנתונים הדרושים והן בשל היעדר הידע המקצועי המתחייב בעת עריכת הכימות.<sup>33</sup> כך למשל, מיפוי השוק המפוקח מצריך איסוף נתונים ראשוני ואמין בנוגע להיקפיו, קהל היעד, סוגי מפוקחים שונים ועוד. נתונים שפעמים רבות אינם מתועדים או שהפקתם דורשת משאבים רבים.<sup>34</sup>

18.9. עוד נטען כי פערים אלו בעריכת המחקר וניתוח העלויות פוגמים באיכותו של התהליך וגוזלים ממנהלי תחום רגולציה משאבים בלא שניתנה להם הכשרה מתאימה ובלא דרישה

<sup>26</sup> פגישה מס' 7.

<sup>27</sup> פגישות מס' 1-6.

<sup>28</sup> פגישות מס' 4 ו-6.

<sup>29</sup> פגישה מס' 4, בה נטען כי במקרים בהם מדובר במפגש 'חד-פעמי' של האזרח עם המדיניות הנבחנת, אין נכונות לשתף פעולה מתוך תפיסה כי הדבר לא נוגע לו עוד. כך גם בפגישה מס' 3 תוארו מאמצים להנגשת הנושא, המתבטאים בהעסקת דובר במשרה מלאה ופתיחת עמוד פייסבוק למשרד.

<sup>30</sup> פגישה מס' 7.

<sup>31</sup> פגישות מס' 2 ו-4.

<sup>32</sup> פגישה מס' 6.

<sup>33</sup> פגישה מס' 4.

<sup>34</sup> פגישה מס' 5.



מקדימה לידע בנושא כחלק מדרישות התפקיד.<sup>35</sup> במקרים רבים גם מערכות מידע ותשתיות טכנולוגיות מיושנות מהוות גורם מעכב מרכזי.<sup>36</sup> בשל כך, בחלק מהמקרים מסתייעים המשרדים בחברת ייעוץ ומחקר חיצונית ומעידים על הצורך בפונקציה מקצועית שתסייע ותיצור סטנדרטיזציה בין המשרדים בסוגיות אלו.<sup>37</sup> בהקשר זה, רצוי לשקול את שילוב הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כגורם שעשוי להיות משמעותי באספקת נתונים לביסוס מדיניות רגולציה. בסוגיות מורכבות המחסור במחקר בולט ביתר שאת, שכן מדובר בנושאים המצריכים פעמים רבות להידרש לבחינה השוואתית מעמיקה ולהיוועץ במומחים.<sup>38</sup>

## 19. תפקידה של רשות ההגבלים:

19.1. רשמית, רשות ההגבלים העסקיים מוגדרת כגורם מסייע בתהליכי טיוב הרגולציה וה-RIA בהערכת השפעות על תחרותיות.<sup>39</sup> בשנת 2012 הוקמה תחת המחלקה הכלכלית חטיבת התחרותיות, אשר מופקדת על ביצוע מחקרי שווקים יזומים שמטרתם לסייע בגיבוש המלצות ודרכי פעולה שיימסרו לממונה ולממשלה, בדגש על מהלכים להורדת יוקר המחיה.<sup>40</sup> בין תחומי המחקר של החטיבה נמנה גם תחום השפעת רגולציה.<sup>41</sup> סמכותה של הרשות לערוך בדיקות לגבי רמת התחרות בענפי משק שונים ולהעביר את המלצותיה לשר האחראי, עוגנה בשנת 2014 בחוק ההגבלים העסקיים.<sup>42</sup>

19.2. משיחות עם מנהלי תחום רגולציה עולה כי הסתייעותם ברשות ההגבלים נעשית באופן לא מוסדר ועל בסיס פניה יזומה שלהם אל אנשים ברשות אליהם הם התוודעו בהזדמנויות מקריות.<sup>43</sup> באופן טבעי, המודעות לצורך בליווי והתייעצות בסוגיות תחרותיות משתנה מאדם לאדם וכך גם ההיכרות האישית עם בעלי תפקידים שונים ברשות ההגבלים והיכולת לפנות אליהם בכל שאלה שמתעוררת.<sup>44</sup>

19.3. על כן, נראה שבמקרים רבים לא תעשה פניה לרשות ההגבלים העסקיים גם כאשר מתעורר צורך בכך. משיחות עם רשות ההגבלים עולה כי אכן אין גורם ספציפי ברשות האמון על

<sup>35</sup> פגישות מס' 1, 4, 5 ו-6.

<sup>36</sup> פגישה מס' 7.

<sup>37</sup> פגישות מס' 4 ו-6.

<sup>38</sup> פגישה מס' 7.

<sup>39</sup> עמ' 97 למדריך RIA; כחלק מתפקיד הרשות בייעוץ למשרדי הממשלה, באתר רשות ההגבלים העסקיים מפורסמים דו"חות מחקר הבורחנים את מאפייני השוק והתחרות של ענפים שונים וכוללים המלצות ליישום להגברת התחרות בענף הנידון בדו"ח וראו אתר רשות ההגבלים העסקיים, דו"חות מחקר: [www.antitrust.gov.il/Advice%20to%20government%20offices/Research.aspx](http://www.antitrust.gov.il/Advice%20to%20government%20offices/Research.aspx) (נצפה לאחרונה, 23.04.18).

<sup>40</sup> רשות ההגבלים העסקיים, אודות הרשות [www.antitrust.gov.il/about/about1.aspx](http://www.antitrust.gov.il/about/about1.aspx). בהקשר זה, נטען כי מאמצייהם של גופים כמו חטיבת התחרותיות לזיהוי ולפירוק רנטות הקיימות בשל הרגולציה, אינם נושאים פרי מאחר שהם מפורזים בין כמה גופים שאינם פועלים לפי חזון אחד ומצע אחד, וראו פורום קהלת למדיניות "טיוב האסדרה בישראל" נייר מדיניות מס' 31 (ינואר 2017).

<sup>41</sup> חטיבת התחרותיות - מצגת מכנס רשות ההגבלים העסקיים, אסף אילת, ינואר 2013, [www.antitrust.gov.il/subject/165/item/27590.aspx](http://www.antitrust.gov.il/subject/165/item/27590.aspx).

<sup>42</sup> סעיף 44 לחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988.

<sup>43</sup> פגישות מס' 1 ו-2.

<sup>44</sup> פגישה מס' 6.



הקשר עם מנהלי תחום רגולציה במשרדים השונים ומסייע להם במתן נתונים והנחיה מקצועית בתחום התחרות. עם זאת, בימים אלו מקודם מהלך כולל להרחבת תפקידי הייעוץ ("Advocacy") של רשות ההגבלים למשרדי הממשלה בענייני תחרות ונראה כי במסגרת זו – ככל שיתקיים שיתוף פעולה צמוד עם הרשות ומהלך משולב – ניתן יהיה לשלב גם את הליווי המקצועי של מנהלי תחום רגולציה.

## 20. בחינה רוחבית וחלוקת סמכויות<sup>45</sup>

20.1. סוגיה נוספת אשר מצריכה מחקר עתידי נוגעת בצורך בבחינה רחבה של תפיסת הרגולציה כמכלול. הטמעת תהליכי טיוב הרגולציה וה-RIA במדינת ישראל מעלה חשש כי תהליכים אלו ימקדו את מקבלי ההחלטות בצמצום רגולציות קיימות מיותרות ברמת המיקרו, אך יבלמו קידום רגולציות חסרות חיוניות ובחינת מאקרו של הרגולציה בישראל. בהקשר זה, עלה הצורך בפלטפורמת מחקר אשר תעסוק בסוגיות תשתיות מתחום הרגולציה ותשפר את מגוון הכלים הנתונים בידי הרגולטורים.<sup>46</sup>

20.2. היעדרו של גורם בעל ראייה רוחבית וסמכות למול הרגולטורים מציב קושי בפני האחראים למדיניות הרגולציה במשרד להביע התנגדות ממשית, או לקדם סוגיות ללא גיבוי מקצועי ממנכ"ל המשרד. הכפיפות הארגונית של תחום מדיניות רגולציה משתנה ממשרד למשרד, החל ממשרדים בהם קיים צוות מדיניות רגולציה הכפוף לסמנכ"ל האחראי וכלה במשרדים בהם יש אחראי יחיד לתחום אשר עומד בקשר שוטף עם יועצי מנכ"ל המשרד לצרכי אישורים.<sup>47</sup>

20.3. מן הפגישות שקוימו עולה כי הגיבוי והתמיכה מבעלי הסמכות במשרד מהווים גורמים מכריעים באפשרות לפעול למול הרגולטורים.<sup>48</sup> יתרה מכך, העובדה שהאחראים למדיניות רגולציה מוגדרים כעובדי המשרד, מציבה קושי מבחינה פורמלית להשפיע ולהשמיע עמדה עצמאית.<sup>49</sup> יתר על כן, פעמים רבות העידו כי הרגולטור הגיע לפגישה עם מדיניות "חתומה ומוכנה".<sup>50</sup> בכל הנוגע להפחתת הנטל, נראה כי קיומה של החובה לפעול בהתאם לתכנית החומש וחובת הדיווח השנתית בנושא,<sup>51</sup> אינן מבטיחות בפועל את טיב הביצוע של החלטת הממשלה ואף את עצם ביצועה.<sup>52</sup>

<sup>45</sup> בפרק זה יוצג הנושא כסוגיה פתוחה בהתבסס על אמירות שעלו מן הפגישות, אך הוא מצריך דיון המשך מעמיק במסגרת מחקר עתידי שיתמקד בחלוקת הסמכויות הרצויה ובאפשרות להקמת רשות רגולציה מרכזית.

<sup>46</sup> פגישה מס' 7.

<sup>47</sup> פגישות מס' 1 ו-2.

<sup>48</sup> פגישות מס' 2 ו-5.

<sup>49</sup> פגישה מס' 2.

<sup>50</sup> פגישה מס' 4.

<sup>51</sup> החלטת הממשלה, לעיל ה"ש 1, עמ' 2.

<sup>52</sup> כך למשל, משרד הבריאות התחייב לפעול להפחתת רגולציה בכמה תחומים, אך בסקירה השנתית לשנת 2016 בנושא הפחתת נטל רגולטורי שפרסם משרד ראש הממשלה מצוין כי לא גובשו תוכניות באף אחד מהתחומים אליהם התחייב. ראו: משרד ראש הממשלה – אגף טיוב רגולציה, "ספר הפחתת נטל רגולטורי לשנת 2016" עמ' 68 (מאי 2017).

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



20.4. ככלל, משרד ראש הממשלה נתפס כגורם חשוב ומשמעותי המסייע ליצירת תיאום ושיתוף פעולה בין המשרדים השונים ולהכרעה במקרים של מחלוקות בדרך של התערבות ישירה או העלאת הסוגיה לוועדת שרים לרגולציה.<sup>53</sup> יחד עם זאת, בחלק מן המקרים נטען לחוסר סנכרון בין משרדים ככל שהדברים נוגעים לרגולציות בעלות השלכות בין-משרדיות,<sup>54</sup> וכן עלה צורך בגורם מכריע בעל סמכויות למקרים בהם מתגלעות מחלוקות מהותיות בין משרדים שונים.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> פגישות מס' 5 ו-6.

<sup>54</sup> פגישה מס' 1.

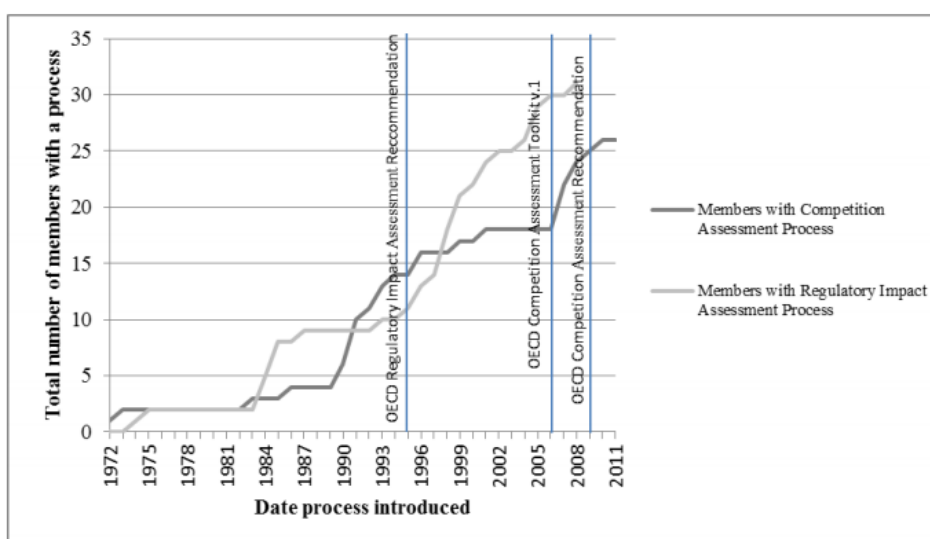
<sup>55</sup> פגישה מס' 2.



## ג. בחינת תחרותיות בהליכי רגולציה: סקירה השוואתית

### 1. מדדים להערכת השפעת הרגולציה על התחרות

21. ההכרה בחשיבות עידוד התחרות הביאה לפיתוח כלים שיסייעו להגשים מטרה זו גם במסגרת התווית מדיניות רגולטורית. לאורך השנים, מדינות רבות בעולם אימצו כלים אשר מסייעים להעריך את השפעותיה של הרגולציה על התחרותיות. להלן תרשים המציג את העליה במספר המדינות אשר שילבו את מדדי התחרות כחלק מהערכת השפעות הרגולציה החל משנות ה-70 ועד לשנת 2011:<sup>56</sup>



22. בהמלצת מועצת ה-OECD לעניין הערכת השפעות הרגולציה על התחרות שנתקבלה בשנת 2009, הוצגו הקווים המנחים להטמעת מדדים שיסייעו בהערכת השפעת הרגולציה על התחרות.<sup>57</sup> בעקבות כך, אימץ ארגון ה-OECD את "ארגו כלים להערכת השפעותיה של הרגולציה על התחרות" (Competition Assessment Toolkit) (להלן: "ארגו הכלים").<sup>58</sup> כלי זה מאפשר לבצע הערכה מעשית שבאמצעותה יוכלו גורמי הרגולציה והמחוקקים לזהות מגבלות המשפיעות לרעה על התחרות, ולהימנע מהן ככל האפשר.

23. ארגו הכלים שם דגש על שילוב הערכת תחרות בשלב מוקדם ככל האפשר בתהליך קביעת המדיניות, ועל כך שעל קובעי המדיניות לראות בכך מרכיב חיוני בתהליך ולא בגדר שאלת-צד במנותק מההקשר הרחב של פיתוח המדיניות.<sup>59</sup> אף על פי שמרבית ההוראות הרגולטוריות לא

<sup>56</sup> Competition Committee, Experiences with Competition Assessment - Report on the Implementation of the 2009 OECD Recommendation, 2014, 11, [www.oecd.org/daf/competition/Comp-Assessment-ImplementationReport2014.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/Comp-Assessment-ImplementationReport2014.pdf)

<sup>57</sup> שם.

<sup>58</sup> OECD, Competition Assessment Toolkit: Principles

<sup>59</sup> שם, עמ' 48.



- נשקף בהכרח סיכון לפגיעה של ממש בתחרות, הערכת התחרות מספקת מסגרת אנליטית לרגולטורים ולמחוקקים עצמם, לצמצם ככל האפשר בעיות פוטנציאליות בתחום התחרות.<sup>60</sup>
24. על מנת לאפשר יישום יעיל של מנגנון זה, מוצע ב"ארגז הכלים" לערוך מיון ראשוני שיאפשר לאתר את המדיניות הרגולטורית אשר מצריכה בחינה המשלבת מדדי תחרות כחלק מהליך הערכת השפעות הרגולציה. הקריטריונים שגובשו לצורך הליך מקדמי זה:<sup>61</sup>
- 24.1. הגבלת כמות הספקים או תחום פעילותם.
  - 24.2. הגבלת יכולתם של ספקים להתחרות.
  - 24.3. פגיעה בתמריץ שיש לספקים להתחרות זה בזה.
  - 24.4. הגבלת מרחב הבחירה והמידע של הלקוחות.
25. דו"ח שפורסם בשנת 2014 בחן את מידת ההצלחה ביישום מדדי תחרות כחלק מהערכת רגולציה והגיע למסקנות חיוביות ביחס ליישום "ארגז הכלים", שהוערך על ידי המדינות שהשתתפו במחקר כמועיל ביישום מרבית מדדי התחרות.<sup>62</sup> בנוסף לכך, ארגון רשויות ההגבלים העסקיים העולמי (ICN - International Competition Network) אשר פועל בין היתר לקידום תחרות בדרכים שאינן נקיטת אמצעי אכיפה,<sup>63</sup> הציג שיטות עבודה מומלצות בסוגיית הערכת התחרות וביניהן "ארגז הכלים" של ה-OECD.
26. דוגמה בולטת ליישום מקיף ומעמיק של הרפורמה הרגולטורית, תוך מתן מענה לסוגיית ההשפעה על התחרות במשק היא אוסטרליה:
- 26.1. באוסטרליה ישנה חובה לבחון את ההשפעות האפשריות על התחרות כחלק מהליך הערכת ההשפעות על הרגולציה. הליך הערכת השפעת הרגולציה נפתח בבדיקה מקדמית שמטרתה לבחון האם כלל דרוש (Regulation Impact Statement) RIS באמצעות שבע שאלות מנחות, כאשר אחת מהן כוללת התייחסות להשפעה אפשרית על התחרות.<sup>64</sup>
  - 26.2. במדריך שמוקדש לסוגיית התחרות, השאלות הנבחרות מבוססות על ארגז הכלים של ה-OECD ומתמקדות בהשפעה על עסקים קיימים ועל כניסתם של עסקים חדשים, על עליית המחירים ועל איכות ומגוון המוצרים והשירותים.<sup>65</sup> המדריך כולל סדרה של שאלות מנחות

<sup>60</sup> נספחות משרד החוץ ב-OECD, 2013, <http://israel-trade.net/oecd>, ארגז-כלים-לתחרות.

<sup>61</sup> Competition Assessment Toolkit: Guidance, לעיל ה"ש 3, עמ' 14-15.

<sup>62</sup> Competition Committee, לעיל ה"ש 51, עמ' 53.

<sup>63</sup> ה-ICN הוקם בשנת 2001, ונכון לשנת 2017 מונה מעל ל-130 גופי קידום תחרות ממדינות רבות בעולם. רשות ההגבלים העסקיים בישראל פעילה בארגון זה, ואף לקחה חלק בכניסי הארגון. תחת הארגון פועלות קבוצות עבודה (working group) שונות, כאשר אחת מהן מתמקדת בתחום ה-Advocacy. קבוצת עבודה זו עוסקת בקידום תחרות בדרכים שאינן נקיטת אמצעי אכיפה כנגד הפרות חוק ושמה דגש על הקשר בין גופי קידום התחרות לגופים הממשלתיים השונים והעלאת המודעות הציבורית ליתרונות התחרות.

<sup>64</sup> המענה לשאלות אלו מדווח ל-Office of Best Practice Regulation (OBPR) שמודיע האם RIS נדרש ואיזה סוג RIS יתאים למדיניות הרגולטורית הנבחרת מבין ארבעת סוגי ה-RIS הקיימים. בנוסף, ה-OBPR מחויב לפרסם לציבור הערכה ביקורתית של תהליך ה-RIS שבוצע ובמקרים בהם עולים קשיים בביצוע, לדרוש מהרגולטור לפרסם דו"ח הערכה לאחר היישום (post-implementation review).

<sup>65</sup> The Australian Government Guide to Regulation, March 2014, 36-37, [www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/Australian\\_Government\\_Guide\\_to\\_Regulation.pdf](http://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/Australian_Government_Guide_to_Regulation.pdf).





שנועדו לסייע לרגולטור להבין השפעות אפשריות של הרגולציה המוצעת על התחרות. השאלות המכוינות נועדו לסייע בהצבעה על השפעות של הרגולציה על התחרות והן בוחנות את הנושא מכמה היבטים:

26.2.1. השפעה על עסקים קיימים וכניסתם של עסקים חדשים: בפרק זה נבחן האם הרגולציה המוצעת צפויה לשנות את הדינמיקה התחרותית בין החברות הקיימות באופן שיצמצם את מידת התחרות, והאם ובאיזו מידה היא תגביל את אפשרות הכניסה של עסקים חדשים מסוימים. בין היתר יש לבחון את יכולתם של עסקים לספק מוצר או שירות, דרישות לרשיון או להיתר כתנאי לפעולה, עלויות של כניסה או יציאה מהענף ומחסומים גיאוגרפיים עבור עסקים.

26.2.2. מחירים וייצור: בפרק זה נבחן האם הרגולציה צפויה להעלות את המחירים לצרכן בעקבות הטלת עלויות חדשות על היצרנים או לאפשר ליצרנים לערוך תיאום מחירים, כאשר בין היתר נבחן האם הרגולציה המוצעת שולטת או משפיעה באופן מהותי על המחירים, משנה את היכולת של עסקים לפרסם ולשווק את מוצריהם או מציבה סטנדרטים שונים באופן ניכר לאיכות המוצר או השירות.

26.2.3. איכות ומגוון של מוצרים ושירותים: נבחן האם הרגולציה מציבה דרישות שצפויות להביא לצמצום המגוון במחיר ובאיכות הקיים בשוק, כאשר הקריטריונים לכך מתייחסים להצבת מגבלות על היכולת של הצרכנים להחליט ממי הם יכולים לרכוש מוצרים או שירותים, מגבלות על נידות הלקוחות במעבר בין ספקים ומגבלות על המידע הזמין לצרכנים אשר מקטין את יכולתם לבחור ביעילות בין עסקים מתחרים.

26.2.4. בנוסף לכך, הליך ה-RIS כולל קריטריון שבוחן גם את השפעת הרגולציה על עסקים קטנים באוסטרליה, תוך אפשרות להיעזר בנציב תלויות הציבור אשר מתמחה בנושא, כדי למפות קשיים של עסקים קטנים.<sup>66</sup>

## 2. כלים לבחינת תחרותיות השוק ומיפוי השחקנים בראשית התהליך הרגולטורי

27. בכל הנוגע לשיתוף ציבור, ה-ICN ממליץ על פיתוח קשרים עם ארגונים ציבוריים רלוונטיים ורשויות ממשלתיות אחרות על מנת לזהות מוקדם הזדמנויות להערכת תחרות, לצד עידוד יוזמות מול משרדים ממשלתיים והכשרתם.<sup>67</sup> אכן, מקובל לראות שיתוף אפקטיבי של הציבור הרחב בתהליכי טיוב רגולציה כפונקציה משמעותית שעשויה לאזן ולנטרל השפעתם של גופים אינטרסנטים בתעשייה המפוקחת.<sup>68</sup>

Australian Government, Small Business Guidance Note, 2017, <sup>66</sup>  
[www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/018\\_Small\\_Business\\_RIS\\_Guidance.pdf](http://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/018_Small_Business_RIS_Guidance.pdf)

International Competition Network, Recommended Practices On Competition Assessment, <sup>67</sup>  
[www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc978.pdf](http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc978.pdf)

<sup>68</sup> ראו למשל Cass R. Sunstein, The Cost-Benefit State – The Future of Regulatory Protection 28 (2002).



28. לשיתוף הציבור עשויה להיות השפעה עקיפה גם על איכות הרגולציה. כך למשל, מחקר אמפירי שבחן את הליכי ה-RIA בארה"ב מצא כי רגולטורים מתבססים יותר על מחקרים מדעיים כדי להצדיק את המדיניות, כשזו נמצאת תחת תשומת לב ציבורית וחיזונית גדולה.<sup>69</sup>

### 3. תפקידה של רשות ההגבלים העסקיים בכל הנוגע להשפעת רגולציה

29. על אף שמוסכם כי המשרד שאמון על המדיניות הרגולטורית הוא שצריך לבצע את הערכת ההשפעה על התחרות, ישנה הכרה בחשיבות מעורבתם של בעלי תפקידים שרכשו מומחיות בתחום התחרות, הן בשל החשש שקובעי המדיניות לא יתנו את המשקל הראוי לשיקולים אלו והן בשל הצורך בכלים מקצועיים להערכת תחרות.<sup>70</sup>

30. בעולם קיימים מודלים שונים לשילובה של רשות התחרות בתהליך הערכת השפעות הרגולציה. בבריטניה למשל, רשות התחרות (Competition and Market Authority, להלן: CMA) אחראית הן לגיבוש הנחיות להערכות התחרות והן לבדיקת ההשפעות שיש למדיניות חדשה על התחרות. כחלק ממטרות אלו, הוקם ה-UKCN (The UK Competition Network), מסגרת לשיתוף פעולה בין ה-CMA לרגולטורים שונים במדינה, שמטרתה לתמוך בקידום תחרות בסקטורים המפוקחים.<sup>71</sup>

31. מודלים אחרים מטילים על רשות התחרות חובה לבקר חקיקה חדשה, בהיקף משתנה הנע בין ביקורת על כל חקיקת משנה חדשה ועד לביקורת על דברי חקיקה נבחרים.<sup>72</sup> באוסטרליה למשל הוחלט על הקמת גוף עצמאי בנוסף לרשות לתחרות ולמשרד המפקח על הרגולציה, שמשמש כגוף מחקר וייעוץ לרגולטורים.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> Science Use in Regulatory Impact Analysis: The Effects of Political Attention and Controversy

<sup>70</sup> OECD, Competition Assessment Toolkit: Principles לעיל ה"ש 53, עמ' 34.

<sup>71</sup> UK Competition Network, [www.gov.uk/government/groups/uk-competition-network](http://www.gov.uk/government/groups/uk-competition-network).

<sup>72</sup> Competition Assessment Toolkit: Principles לעיל ה"ש 53, עמ' 34.

<sup>73</sup> National Competition Council, [www.ncc.gov.au](http://www.ncc.gov.au)



## ד. המלצות

### 32. שילוב רשות ההגבלים העסקיים כגורם מקצועי מסייע:

32.1. אנו ממליצים לפעול לשילובה של רשות ההגבלים העסקיים, שהיא הגוף המקצועי האמון על קידום התחרות בישראל, בתהליכי טיוב רגולציה. במסגרת זו, מוצע כי בעלי תפקידים ברשות ההגבלים ייקחו חלק בהכשרת מנהלי תחום רגולציה בכל הנוגע לבחינה תחרותית.

32.2. כמו כן, מוצע כי ימונה בעל תפקיד ספציפי ברשות ההגבלים כאיש הקשר של מנהלי תחום רגולציה, אליו ניתן יהיה לפנות בכל עניין על מנת לבקש נתונים על מידת התחרות במגזר מפוקח בו מקודמת רגולציה חדשה או על האופן שבו צפויה רגולציה מסוימת להשפיע על מידת התחרות בו. איש הקשר יפנה לצוותים הרלוונטיים ברשות ההגבלים העוסקים בסקטור המבוקש ויהיה אמון על העברת המידע המבוקש וסיוע וליווי מקצועיים לאורך התהליך ככל שיידרש.

32.3. הקמת פונקציה כזו בעתיד תצריך התמודדות עם שאלות על לגבי אופיה: האם תהא מבוססת על פגישות עתיות של שיח שוטף מול הרגולטורים, או שהפגישות תתקיימנה לפי צורך? האם המחקרים שיבוצעו ברשות במסגרת בדיקות התחרות צריכים להיות מחקרים אמפיריים רחבים ובעלי אופי אקדמי-תיאורטי, או שמא עליהם להיות ממוקדים ולהציב המלצות חד-משמעיות? יש לאתר את האיזון הרצוי באשר לשאלות ולהידרש גם ליחס בין תפקידה של רשות ההגבלים לבין הפונקציה המובילה את הרפורמה הרגולטורית, תהא אשר תהא.

### 33. הכשרה לבעלי התפקיד הרלוונטיים:

33.1. אנו ממליצים לערוך ימי הכשרות המתמקדים במתן כלים מעשיים לבעלי התפקידים הרלוונטיים, ובפרט למנהלי מחלקת תחום רגולציה במשרדי הממשלה, למיפוי מקדים של בעלי האינטרס המושפעים מהרגולציה, בחינת מאקרו של הסקטור המפוקח והערכת ההשפעה על התחרותיות במגזר המפוקח הרלוונטי.

33.2. כנקודת התחלה, מוצע לקיים יום עיון לכלל מנהלי תחום רגולציה ועוזריהם, אשר ייערך בשיתוף פעולה עם רשות ההגבלים ויכלול סדנאות מעשיות אשר יקנו כלים פרקטיים של הערכת תחרותיות בתהליכי רגולציה ויעמיקו באתגרים המרכזיים בתחום. יום העיון יתרום לידע וליכולות המקצועיות של מנהלי תחום רגולציה וכן לחיזוק הקשר המקצועי עם בעלי תפקידים רלוונטיים ברשות ההגבלים.

33.3. לצד זאת, יש לבחון את ההכשרה הנדרשת בהקשר זה עבור הרגולטורים עצמם והקניית כלים והכשרות תואמות בתחום הבחינה התחרותית, אם בדרך של הכשרת רגולטורים משרדית ואם בדרך של הכשרה ייעודית לרגולטורים המתמודדים עם אתגרי תחרות דומים.

### 34. שילוב כלים מתודולוגיים נוספים המסייע לבחינת השפעות על התחרות:



34.1. בהתבסס על ארגון הכלים שפותח ב-OECD, אנו ממליצים לשלב ולקדם הטמעת כלים מתודולוגיים אשר מוכוונים לבחינת השפעת הרגולציה על התחרות ובמזעור השפעתם של גופים אנטי-תחרותיים בעלי אינטרס כלכלי. כלים אלו ישולבו עוד בשלבים המוקדמים של בחינת המדיניות והטמעתם תלווה במידת הצורך באנשי המקצוע הרלוונטיים.

34.2. כלים אלו יחייבו עריכת מיפוי ראשוני של האינטרסים הספציפיים של כלל בעלי העניין בתהליך הרגולטורי; איסוף נתונים ראשוני בנוגע למאפייני השוק המפוקח ובפרט סוגי המפוקחים, נתחי השוק ומידת התחרות בו; בחינה מקצועית ראשונה של אפשרות ההשפעה של הרגולציה על התחרות; וכן כלי עומק מקיפים שישמשו את מקבלי ההחלטות לבדיקות המשך במידת הצורך.

## 35. מנגנונים יעילים יותר לשיתוף המגזר השלישי והציבור הרחב:

35.1. סוגיית הקשר עם הציבור הרחב בכלל וארגוני מגזר שלישי בפרט, הועלתה בפגישות השונות כפער מהותי. לפיכך, יש לפעול ליצירת ממשק שיאפשר התעדכנות ויצירת קשר עם ארגוני מגזר שלישי בקלות.

35.2. כך למשל, ניתן לפעול לקידום של רשימת תפוצה לכל הארגונים החברתיים שמעדכנת אחת לחודש בתהליכי טיוב רגולציה ומזמינה לקחת חלק בהן או להקמת אתר-פורטל שמתעדכן אחת לחודש ומרכז את כל התהליכים בזמן אמת אשר יופץ בקרב ארגוני מגזר שלישי, או מנגנון אחר שמאפשר להתאים ולחבר ארגוני מגזר שלישי עם רגולטורים שעוברים תהליך שדורש את עמדתם.

35.3. בנוסף לכך, יש לפעול לפיתוח כלים לשיפור הקשר עם הציבור הישראלי הרחב, שכיום נראה שאינו מעורב דיו בתהליכי טיוב רגולציה. יש לבחון תמריצים אפשריים לעידוד מעורבות.

35.4. כחלק מהצורך בחיזוק שיתוף הציבור, אנו ממליצים להוביל מהלך לשילוב ורתימת רשויות וגורמים נוספים שבכוחם לתרום ולחזק את מסד הנתונים עליו נסמכים מנהלי תחום רגולציה. כך למשל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עשויה לשמש גורם משמעותי באספקת הנתונים.