



COMPETITION ASSESSMENT TOOLKIT

Hebrew version

Volume 2 - Competition Assessment Guidance

2011

Overview

Increased competition can improve a country's economic performance, open business opportunities to its citizens and reduce the cost of goods and services throughout the economy. But numerous laws and regulations restrict competition in the marketplace. Many go further than necessary to achieve their policy objectives. Governments can reduce unnecessary restrictions by applying the OECD's new "Competition Assessment Toolkit". The Toolkit provides a general methodology for identifying unnecessary restraints and developing alternative, less restrictive policies that still achieve government objectives.

One of the main elements of the Toolkit is a Competition Checklist that asks a series of simple questions to screen for laws and regulations that have the potential to unnecessarily restrain competition. This screen focuses limited government resources on the areas where competition assessment is most needed.

The materials can be used by governments in three main ways:

1. In an overall evaluation of existing laws and regulation (in the economy as a whole or in specific sectors)
2. In the evaluation of draft new laws and regulations (for example, through regulatory impact assessment programs at the centre of government)
3. By government bodies engaged in development and review of policies, such as ministries that develop laws or the competition authority in its evaluation of competitive impacts of regulations.

Related Topics



ארגז כלים להערכת השפעותיה של הרגולציה על התחרות

הדרכה



רשימת ביקורת התחרות

יש להוסיף ולהעריך את התחרות, אם ההשפעה של ההצעה היא אחת מאלה:

(א) הגבלת כמות הספקים או תחום פעילותם.

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.

(ב) הגבלת יכולתם של ספקים להתחרות.

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).

(ג) פגיעה בתמריץ שיש לספקים להתחרות זה בזה.

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 את פעילותו של ענף מסוים או של קבוצת ספקים מסוימת מעמידה בחוקי התחרות בכללם.

(ד) הגבלת מרחב הבחירה והמידע של לקוחות.

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.



הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי

, כרך 2 הדרכה

גרסה 2.0

הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי

הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (ה-OECD) הוא פורום ייחודי, ובו ממשלותיהן של 34 מדינות דמוקרטיות משתפות פעולה ביניהן כדי להתמודד עם האתגרים הכלכליים, החברתיים והסביבתיים של הגלובליזציה. ה-OECD גם עומד בקו החזית של המאמצים לעזור לממשלות להגיב על ההתפתחויות ועל הבעיות החדשות, כגון ממשל תאגידי, כלכלת מידע והזדקנות האוכלוסייה. הארגון משמש מסגרת שבה ממשלות יכולות להשוות את התנסויותיהן בתחומי המדיניות השונים, לחפש תשובות לבעיות משותפות, לזהות נוהגים טובים ולהתקדם לקראת תיאום מדיניותן הפנימית והבינ-לאומית.

להלן המדינות החברות ב-OECD (לפי סדר אלף-בית באנגלית): אוסטרליה, אוסטריה, בלגיה, קנדה, צ'ילה, צ'כיה, דנמרק, פינלנד, צרפת, גרמניה, יוון, הונגריה, איסלנד, אירלנד, ישראל, איטליה, יפן, קוריאה, לוקסמבורג, מקסיקו, הולנד, ניו-זילנד, נורבגיה, פולין, פורטוגל, סלובקיה, סלובניה, ספרד, שבדיה, שווייץ, טורקיה, הממלכה המאוחדת וארה"ב. גם נציבות הקהילה האירופית משתתפת בעבודת ה-OECD.

ההוצאה לאור של ה-OECD מפיצה באופן נרחב את תוצאות איסוף המידע של הארגון ואת מחקריו בענייני הכלכלה ובסוגיות של חברה וסביבה, כמו גם את האמנות, ההנחיות והתקנים, הנקבעים בהסכמת המדינות החברות בו.

מסמך זה יוצא לאור מטעם מזכ"ל ה-OECD. הדעות והטיעונים המובאים בו אינם בהכרח משקפים את דעותיהן הרשמיות של המדינות החברות בארגון.

כל הזכויות שמורות לארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי, 2011

הקורא רשאי להעתיק, להוריד או להדפיס את תוכן ה-OECD לצרכיו האישיים, ורשאי לכלול קטעים מפרסומי ה-OECD, ממסדי נתונים שלו וממוצרי המולטימדיה שלו במסמכיו, במצגים, שלו בבלוגים, באתרי האינטרנט ובחומרי ההוראה שלו, ובלבד שה-OECD יצוין כראוי כמקור החומר וכבעל זכויות היוצרים בו. כל בקשה לשימוש פומבי או מסחרי וכל בקשה לזכויות תרגום יש להפנות ישירות למרכז לאישור זכויות יוצרים ב-COM.COPYRIGHT@INFO, או למרכז הצרפתי לשימוש בזכויות העתקה (CFC), אשר ב-COM.CFCOPIES@CONTACT.

פתח דבר

תחרות מוגברת עשויה לשפר את תפקודה של מדינה, לפתוח בפני אזרחיה הזדמנויות מסחריות רבות ולהוזיל סחורות ושירותים בכל רחבי המשק. אולם, כללים ותקנות רבים מגבילים את התחרות בשוק, כאשר רבים מהם מרחיקים לכת מעבר לנדרש להשגת יעדי מדיניותם. ממשלות יכולות לצמצם מגבלות מיותרות אגב שימוש ב"ארגז הכלים להערכת ההשפעות על התחרות" של ארגון ה-OECD. "ארגז הכלים" מספק מתודולוגיה כללית, המאפשרת לגלות מגבלות מיותרות ולפתח סעיפי מדיניות חלופיים, מגבילים פחות אשר ישיגו את יעדי הממשלה. אחד המרכיבים העיקריים בארגז הכלים הוא "רשימת ביקורת התחרות", המציבה שורה של שאלות פשוטות, שנועדו לגלות כללים ותקנות העשויים להגביל את התחרות שלא לצורך. גילוי זה ימקד את משאביה המוגבלים של הממשלה בתחומים שבהם הערכת התחרות* היא הנחוצה ביותר.

ממשלות יכולות להפעיל את רכיבי "ארגז הכלים" בשלוש דרכים מרכזיות אלה:

- להערכת הצעות חוק ותקנות חדשות (למשל, במסגרת תכניות לניתוח של השפעות רגולטוריות).
- להערכת כללים ותקנות קיימים (במשק כולו או במגזרים שונים).
- באמצעות גופים ממשלתיים, העוסקים בפיתוח מדיניות ובבחינתה, כגון: משרדים המגבשים חוקים או רשות התחרות בהערכתה את השפעותיהן של התקנות על התחרות.

"ארגז הכלים" נועד לשימוש מבוזר בכל רחבי המגזר השלטוני - הן ברמת השלטון המרכזי והן ברמות המשניות. הסיבה לעיצוב החומרים שבארגז הכלים באופן גמיש היא, שאפשר להגביל את התחרות ברמות רבות של הממשל, כאשר הערכת ההשפעות על התחרות (להלן בקיצור: "הערכת התחרות") תצמיח תועלת בכל רמה ורמה. למעשה, אחת הדוגמאות המוצלחות ביותר לרפורמה בתחום התחרות אירעה במערכת הפדרלית האוסטרלית. אוסטרליה הנהיגה רפורמות רחבות, התומכות בתחרות הן ברמה הלאומית והן ברמה המדינית באמצע שנות ה-90. מאז, המשק האוסטרלי מתאפיין בביצועים איתנים אגב צמיחה מהירה ובת-קיימא, שהעלתה את מעמדה של אוסטרליה ממשק "ברמת האמצע" מבחינת תפקודו לאחת החברות המובילות ב-OECD.

* הערת המת': 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 פקידים, שאין להם הכשרה מיוחדת בתחום הכלכלה או בתחומים אחרים. מן הבחינה המוסדית, עם משתמשי המסמך נמנים: משרדי ממשלה, בתי מחוקקים, משרדים מובילים במגזר הממשלתי, ממשלות מדינתיות וגורמים חוץ-ממשלתיים, בבואם, מתוקף תפקידם, להעריך את המדיניות שלהם. על מנת לקדם את השימוש ב"ארגז" ואת אימוצו הרחב, המסמך מובא בכמה שפות.

קובץ זה, הקרוי "מדריך להערכת השפעותיה של הרגולציה על התחרות", מספק הנחיות טכניות מפורטות בסוגיות חשובות, שיש להביא בחשבון בהערכת ההשפעות על התחרות ("הערכת התחרות"), בקובץ יש כמה הערכות לדוגמה. הקובץ הוא תוספת לכרך גלווה, הקרוי "עקרונות להערכת ההשפעות על התחרות". הכרך הגלווה הוא בעצם מבוא ל"רשימת ביקורת התחרות", והוא ממחיש את תועלתה, ומראה איך על ממשלות להעריך את השפעות מדיניותן על התחרות. שני כרכים אלה מצטרפים יחד לכדי "ארגז כלים להערכת ההשפעות על התחרות". לקבלת חומרים נוספים בנושא אפשר לפנות לאתר ה-OECD, הנמצא, נכון לכתיבת שורות אלה, באתר: www.oecd.org/competition/toolkit.

שלמי תודה

"ארגז הכלים" פותח על ידי צוות עבודה מס' 2 של ועדת התחרות ובעזרתם של חברי משלחות רבות למען ארגון ה-OECD - הן ממדינות חברות בו והן ממדינות אחרות.

במזכירות הארגון גובשו טיוטות החומרים ע"י רקס דייטון-סמיט, שון פ' אניס, ויוק ר'וסל ומרטה טרויה-מרטינו. בראש הפרויקט להערכת התחרות עמד שון פ' אניס מחטיבת התחרות. ונדי הואה, לורנס לנגאניי ואדוורד סמיילי תרמו להכנת התיעוד.

תוכן העניינים

7	מבוא	.1
10	הערכותיהן של ההשפעות על התחרות	.2
12	מושגים ומסגרת להערכת התחרות בשווקים	.3
13	מושגים ומסגרת להערכתה של התחרות בשווקים	3.1
13	כוח שוק	3.1.1
15	מחסומי כניסה	3.1.2
17	כניסה של חברות חדשות	3.1.3
18	יציאה מהשוק	3.1.4
19	חדשנות ויעילות	3.1.5
20	הגברת העלויות של מתחרים	3.1.6
21	סיכום וקישורים להערכתן של תקנות מבהינת תחרות	3.2
21	התערבויות רגולטוריות	.4
24	כללים ותקנות המגבילים את כמות הספקים או את סוגיהם/מגוונם	4.1
25	תקנות מגבילות כניסה	4.1.1
30	הענקת זכויות בלעדיות או הארכתן	4.1.2
32	כללים ותקנות לעניין העברה של סחורות, שירותים והון בין מדינות (או בתוך מדינות)	4.1.3
34	כללים ותקנות המגבילים את יכולתם של ספקים להתחרות	4.2
35	תקנות המגבילות את הפרסום והשיווק	4.2.1
39	כללי תוכן ותקינה	4.2.2
42	כיבוד חזקות	4.2.3
45	רגולציה שהשפעתה היא על המחירים	4.2.4
49	כללים ותקנות המחלישים את תמריצי הספקים להתחרות	4.3
50	עידוד רגולציה עצמית	4.3.1
53	שיתוף פעולה וחילופי מידע	4.3.2
56	תקנות המקנות פטור חלקי או מלא מדיני התחרות לפעילויות מסוימות	4.3.3
58	בחירה וקבלת החלטות בידי הצרכן	4.4
59	אפשרות בחירה	4.4.1
61	עלויות מעבר	4.4.2
64	מידע נאות ושימושי	4.4.3
65	סיכום	4.5

65	מסגרת כללית להערכת התקנות מבחינת התחרות	5.5
67	לבדוק את ההשפעה על עסקים ותיקים	5.1
68	יש לבחון את השפעת הכללים או התקנות על כניסתן של חברות חדשות.	5.2
68	יש לבחון את ההשפעה על המחירים ועל הייצור.	5.3
69	יש לבחון את ההשפעה על איכותם ועל מגוונם של מוצרים ושירותים	5.4
70	יש לבחון את השפעת התקנה על החדשנות.	5.5
70	יש לבחון את ההשפעה על צמיחת השוק.	5.6
71	יש לבחון את ההשפעה של שווקים נלווים.	5.7
71	סיכום השפעותיהם של הכלל או התקנה	5.8
72	חלופות לרגולציה המוצעת, המטילות פחות מגבלות על התחרות	5.9
73	שלבי ההערכה	6.6
74	הערכה ראשונית	6.1
75	הערכה מלאה	6.2
77	חלופות מוצעות.	6.3
77	ערות לסיכום	7.

נספחים

87	נספח א'. הגדרת שוק וניתוח מבנה
95	נספח ב'. הערכת תחרות לדוגמה
96	1. תקנות בשוק המוניות
103	2 רגולציה בענף רפואת השיניים
110	3 רגולציה של איכות האוויר

הנחיות להערכת ההשפעות על התחרות*

1. מבוא

ממשלות מרבית להתערב בשווקים כדי להסדיר את התנהגותם של בתי עסק. אפשר שיש סיבות טובות להתערבות כזו, כגון מניעת כשלי שוק הנובעים מקיומם של גורמים חיצוניים, פיקוח על משאבים ציבוריים ומוצרים ציבוריים משותפים וצמצום חוסר יעילות, הנובע ממידע בלתי מספיק או ממידע א-סימטרי. בנוסף על הרגולציה הכלכלית, ממשלות מסדירות את התנהגותם של בתי עסק כדי לקדם מטרות ראויות בתחומי הבריאות, הבטיחות ואיכות הסביבה. הדוגמאות להלן ממחישות את גיוונם הרב של היעדים הכלכליים והחברתיים ושל סעיפי המדיניות שנועדו להשגתם:

- כדי למנוע הפעלת כוח שוק שמקורו במונופולים טבעיים, ממשלות מנהיגות, באופן מסורתי, רגולציה בתחום המחירים ושיעורי התשואה.
- כדי לפקח על החצנה שלילית שמקורה בזיהום סביבתי, ממשלות מטילות מסים, מגבילות מכסות ונוקטות אמצעים חדשניים, כגון: היתר לסחור באשראי זיהום.
- כדי להגן על בטיחותם של צרכנים, ממשלות קובעות תקני איכות לתרופות ולציוד רפואי.
- כדי לשפר את בטיחות הנוסעים בדרכים, ממשלות מחייבות התקנת חגורות בטיחות וכריות אוויר בכלי רכב.

דוגמאות מגוונות אלה הן רק מקצת היעדים החברתיים והכלכליים, שבהם בוחרות ממשלות לעסוק בבחירת תחום מדיניותן. פעולה ממשלתית נחוצה כדי לקדם יעדים רצויים במדיניות הציבורית.

האתגר הניצב לפני קובעי המדיניות הוא לזהות את הצורה המיטבית לפעולה ממשלתית או פרטית כדי להשיג יעדים אלה. בשנים האחרונות, הנהיגו מדינות רבות רפורמות לשיפור איכות הרגולציה ולמזעור הכפפת המשקים הלאומיים לרגולציה מן הסוג של "פיקוד ובקרה". לפיכך, ייתכן שמכשולים על הדרך לתחרות, העלולים להיווצר בשל תקנות שנוסחו באופן כושל, יסכלו את מימוש התועלות הנדונות. בדו"ח על הרפורמה הרגולטורית משנת 1997, ציין ה-OECD כי:

* פרק זה נכתב על ידי ויוק ר'וסל מביה"ס לכלכלה, מכון ג'ורגיה לטכנולוגיה. שון פ' אניס הנחה את העבודה ותרגם רבות לפיתוח חומר זה ותכניו.

"למרות שכמעט כל פעילות כלכלית כיום מתרחשת בשווקים, שבהם התחרות היא יעילה, תקנות כלכליות הפוגעות בתחרות והמעוותות את המחירים מצויות לרוב. הן לובשות צורות שונות ברבדים שונים של הממשל - החל ממונופולים חוקיים, החוסמים את התחרות במגזרים רבים ועד למכלול של מגבלות, שאינן כה ניכרות לעין על פתיחת עסקים ועל הפעלתם, כגון: מכסות של רישיונות עסק ושעות פתיחה של חנויות. יחד עם זאת, התברר שתקנות כלכליות הן, לעתים קרובות, יקרות מאד ובלתי יעילות כאמצעי להשיג את היעדים בקשת הציבורית. בהיעדר הוכחות ברורות לצורך בתקנות אלה לקידום האינטרס הציבורי, על ממשלות לתת עדיפות לגילוי של תקנות כלכליות המעכבות את התחרות ולביטולן."

מניע נוסף לצורך הדחוף ברפורמה רגולטורית הוא פתיחתם ההולכת וגדלה של שווקי העולם להעברה של סחורות, שירותים והון. כמו שחוקרים וקובעי מדיניות רבים ציינו, הצלחה בשווקים הגלובליים מצריכה שווקים מקומיים תחרותיים וחדשניים. צורות הרגולציה המסורתיות, מסוג ה"פיקוד ובקרה" מעכבות את העברת הסחורות, השירותים, ההשקעות והטכנולוגיה בין אזורים בתוך המדינה, אגב מניעתן של התועלות שמקורן בתחרות ובחדשנות לצרכנים. גורמים רבים טוענים, שמזעור הרגולציה עשוי לעזור למשקם הלאומיים להסתגל ביתר מהירות לשווקים הגלובליים המשתנים ללא הרף, ולהעביר משאבים מענפים שוקעים לפעילויות חדשניות המתאפיינות בצמיחה מואצת. בענפים ששינוי טכנולוגי מהיר או ניידות בין-לאומית מאפיינים אותם, אי נקיטת פעולה לסילוק המכשולים על הדרך לתחרות עשויה לפגוע בחברות ובמשק בכלל. לפיכך, עוד ועוד מדינות הנהיגו תכניות שאפתניות בשנים האחרונות במטרה להפחית את הנטל הרגולטורי, ולשפר איכותה ואת יעילותה של הרגולציה.

רפורמה רגולטורית ושיפורים באיכות הרגולציה יכולים להגביר את הפריון ולהוזיל מחירים אגב שיפור באיכות המוצרים והשירותים ובמגוונם. מחקרים רבים, ובכלל זה כמה מחקרים מטעם ה-OECD, מתעדים את השפעותיה המועילות של רפורמה רגולטורית על ענפים ספציפיים. דו"ח ה-OECD (1997) ציין, שרפורמות בכמה מגזרים בארה"ב היטיבו עם הצרכנים ועם היצרנים בהיקף המוערך בכ- 42 עד 54 מיליארד דולר. במדינות אחדות החלפתן של דרישות רבות באלה האירופיות והאחידות העלתה את התמ"ג האירופי בין השנים 1987-1993 בהיקף של כ- 1.5 אחוזים. ביפן, רווחים שמקורם ביעילות שהושגה בזכות הדה-רגולציה העלו את הכנסות הצרכנים בשיעור של כ- 0.3 אחוז בשנה, דהיינו 36 מיליארד דולר. דו"ח של ה-OECD מציין, שלפי תוצאותיהן של 15 הערכות רגולציה שנערכו בארה"ב, עלות ביצוע ההערכות נאמדה בכ- 10 מיליון דולר, אך השינויים שהן חוללו הניבו סכום המוערך בכ- 10 מיליארד דולר, דהיינו: יחס עלות/תועלת של כ- 1:1000. המבחן הקנדי להשפעה עסקית נחשב ליעיל במיוחד בהערכת השפעות הרגולציה על עסקים קטנים ובינוניים. בהערכות-השפעה אחרות שנעשו לאחרונה, העריכה ממשלת אוסטרליה את התועלת למשפחה הממוצעת מן הרפורמות שתכליתן להגביר את התחרות בכ- 4000 אירו בשנה.

אמנם ממשלות מסדירות שווקים כדי להשיג מגוון רב של אינטרסים חברתיים וכלכליים לגיטימיים, אך חשוב לזכור את התועלת העשויה לצמוח למשקם הלאומיים ולצרכנים מתחרות מוגברת. המסקנה המתבקשת היא, שמכיוון ששווקים תחרותיים צפויים לייצר רווחה כלכלית רבה ברוב הנסיבות, יש בהערכת השפעות שיש לכללים ולתקנות על התחרות כדי להצמיח תועלת רבה. כפי שדו"ח ה-OECD (1997) ציין זה מכבר:

"מדיניות כלכלית ומדיניות חברתית אמורות לתמוך זו בזו. הגבלת התחרות, כמו למשל, בהגבלות על כניסה, על מחירים, על תפוקה או על שיטות ייצור – היא דרך יקרה מאוד לקידום של אינטרסים ציבוריים אלה, ולעתים קרובות היא אינה יעילה [...]". יש בנמצא גישות זולות יותר, כגון: תמריצי שוק או גישות ניטרליות מבחינת התחרות, שיפעלו ביתר הצלחה בשווקים תחרותיים. אך תהיה הגישה אשר תהיה, יש להעמידה להערכת יעילות. לרגולציה תקינה, חובה שיהיו תקנים סבירים החלים על כלל היצרנים, והמבוססים על ניתוחי עלות/תועלת, כמו גם קריטריונים מדעיים וטכניקות של הערכת סיכונים, ובגיבויים באכיפה יעילה.¹

מן המקובץ עולה, שהערכת השפעותיהם של כללים ותקנות על היקף התחרות בשווקים יכולה לספק תובנות נוספות להבנת תפקודם של השווקים, לשפר את שקיפותם של הגורמים הרלוונטיים בקבלת ההחלטות ולספק כלי חשוב בידי קובעי המדיניות להערכת הטיעונים בעד התקנות וכנגדן. בהתבסס על יעד זה, מסמך זה מנסה לקבוע מסגרת כללית לקובעי מדיניות להערכת השפעותיהם של כללים ותקנות שונים על התחרות. המסמך נשען על דיני התחרות ועל תנאיה בהערכת השפעותיהם של כללים ותקנות שונים על התחרות. על מנת לעשות כן, המסמך:

1. מציג את המושגים המרכזיים, המנחים רשויות התחרות בהתנהלותן באכיפת חוקי התחרות. המושגים כוללים, בין השאר, כוח שוק, מבנה שווקים, מחסומי כניסה והתנהגותן של חברות וותיקות בשוק. היעד המרכזי הוא, שהגורמים המבצעים את הערכות התחרות יכירו את מושגי המפתח המשמשים להערכת הפגיעה בתחרות, שכללים ותקנות שונים גורמים לה. דיון זה מופיע בפרק 3, להלן.
2. מציג מתוך מכלול הכללים והתקנות הרבים כמה נבחרים, המשפיעים על התחרות, כגון, בין השאר: אלה המתייחסים לכניסה, לפרסום, לכיבודי חזקות ולזכויות בלעדיות. אשר לכל כלל או תקנה, מסמך הנחיות זה מקדיש דיון קצר להצדקותיו, מבליט את הבעיות האפשריות העולות ממנו בקשר לתחרות ומספק דוגמאות נבחרות ממדינות שונות. פרטים אלה מוצגים בפרק 4, להלן.
3. מתווה מסגרת כללית ומתודולוגיה של שלבים, שבאמצעותה המופקדים על הרגולציה יכולים להעריך את השפעותיהם של כללים ותקנות שונים על התחרות. את ההשפעות יש להעריך בשני שלבים. אחרי שלב ה"הערכה הראשונית", הכוללת בדיקה פשוטה, יבוא שלב ה"הערכה המלאה", אם ההערכה הראשונית תעורר חששות ניכרים באשר לתחרות. פרטים אלה מוצגים בסעיפים 5 ו-6, להלן.

¹ זמן רב לפני כן, טען אנגמן (ENGMAN) (1974) שתקנות התחבורה הפדרליות של ארה"ב, מבית היוצר של מועצת התעופה האזרחית ונציבות המסחר הבינ-מדינתית, החלישו את תחרות המחירים, חסמו את הכניסה וייקרו את התחבורה, אגב פגיעה בצמיחה הכלכלית. לדברי MACAVOY (1992), עמ' 1), "לא זו בלבד שיש חשש שהרגולציה אינה משיגה את היעד של הגנת קבוצות צרכנים מסוימות, אלא שנוצר הרושם, שהיא עשויה להיות סיבה מרכזית להאטת הצמיחה במשק".

בפרק הבא, ידונו בקצרה יוזמות ה-OECD לרפורמות רגולטוריות ובתפקיד האפשרי שהערכות ההשפעות על התחרות ממלאות בשיפור איכות התקנות.

2. הערכתיות של ההשפעות על התחרות

יוזמות ה-OECD במשך השנים הוסיפו כוח, מובנות ושקיפות להליך הרפורמה הרגולטורית, ושימשו להערכה של אלה: התועלות מהתקנות ועלויותיהן, השפעותיהן על החלוקה, גישות חלופיות להשגת היעדים המוצהרים והשפעות בלתי מידתיות על עסקים קטנים. בהתאם ליעדים החברתיים והכלכליים המגוונים והחשובים של הרגולציה הממשלתית, למותר לציין, שכל רפורמה בתקנות או בהערכתן חייבת לכלול הערכה מאוזנת של התועלות ממנה ועלויותיה לחברה ולמשק, וזאת כדי להביא לידי הכרעה הוגנת ואובייקטיבית. יוזמה חשובה בעת הזו היא הערכת התקנות מבחינת התחרות, כאשר היעד הוא לבחון את הפגיעה הפוטנציאלית בתחרות שנגרמה ממקצת מהכללים והתקנות שהממשלה קבעה ומן המגבלות השונות המוטלות מטעם ארגונים מקצועיים.

רוב הממשלות במדינות ה-OECD משלבות צורה כזו או אחרת של הערכתן של ההשפעות על התחרות בהליך הערכת התקנות שלהן (OECD, 2004) - התנהגות העולה בקנה אחד עם המלצות דו"ח ה-OECD (2005) בדבר איכות הרגולציה וביצועה, ואשר קובעות שיש לבחון כללים ותקנות קיימים וחדשים כדי להעריך את איכותם הרגולטורית, את השפעותיהם על התחרות ואת פתיחותם של השווקים.² למרות שמוסכם, באופן כללי, שהערכות אלה משפרות את איכות הרגולציה ואת ביצועיהן הכלכליים של המדינות השונות, יש שוני רב בין מדינות בגישות שהן אימצו. נכון לומר, שהמושגים, השיטות והמסגרת שאותם יש לאמץ בהערכות התחרות לא פורטו ולא נותחו לפרטיהם, ושכלל הקשור להערכת הכללים והתקנות מבחינת התחרות, חסרה מסגרת קפדנית ושקופה לשימוש.

כדאי להשוות בקצרה בין גישת ניתוח ההשפעות הרגולטוריות (RIA), (להלן: "נה"ר) הרגילה ובין היוזמות החדשות להערכת ההשפעות על התחרות. ראשית, נה"ר הטיפוסיות מתמקדות בהיבט הכמותי ומעריכות את התועלות מהתקנות לעומת עלויותיהן. מנגד, הערכות התחרות נועדו, באופן כללי, לספק חוות-דעת איכותניות אשר לפגיעות האפשריות בתחרות. שנית, ניהול הנה"ר הטיפוסיות אינו מבקש ללמוד את התנהגות המשתתפים ואת השינויים החלים בה. הכללים והתקנות יכולים להשפיע על התמריצים של משתתפי השוק, ויש חשיבות רבה לכך, שהערכות התחרות ינסו להבין את ההשפעות האפשריות שיש לתקנות על התנהגות המשתתפים בשוק ואת ההשפעות הצפויות על

² כך למשל, ביוני 2005, אימצה הנציבות האירופית, במסגרת "סדר היום לשיפור הרגולציה", גרסה מתוקנת של "הנחיות להערכת ההשפעות", המקיפה את כל יוזמות החקיקה והמדיניות הכלולות בתכנית העבודה השנתית של הנציבות. "ההנחיות להערכת ההשפעות" מכירות בכך, ש"תחרות ערנית בסביבה עסקית תומכת היא מנוע חשוב להעלאת הפריור והתחרותיות". בחינת התחרות היא מכלל הערכת ההשפעות. יתר על כן, לפי דוגמאות אחרות, ב-2005 ועדת התחרות הפדרלית (CFC) והוועדה הפדרלית לשיפור הרגולציה (COFEMER) של מקסיקו, חתמו על הסכם שיתוף פעולה לטיפול שיתוף הפעולה בין הרשויות המפקדות על התחרות ועל שיפור הרגולציה. על פי ההסכם הוקם מנגנון "התראה מוקדמת", המופעל על ידי OFEMERC, כל אימת שוועדה זו מקבלת טיוטת תקנה לבחינה, ולתקנה זו נודעת השפעה על התחרות. משנת 2006 ואילך, CFC מוסמכת להגיש חוות דעת מחייבות למשרדים ולגופים של הממשל הפדרלי בכל הנוגע לטיוטות של תקנות, לקווי מדיניות ולתכניות שאפשר כי יפגעו בתחרות.

התחרות. ובכלל, חשוב להבין, שהתחרות והתועלות הצפויות ממנה הן דינמיות מעצם טיבן וטבען. תועלות הקשורות בשיפור היעילות והחדשנות, הורדת מחירים, ושכלולו של מגוון המוצרים והשירותים אינן מתממשות ב"מכה אחת", אלא הן קורות בהדרגה ולאורך זמן. במובן הזה, יעדיה של הערכת התחרות, שנועדה, בחלקה, לבחינת השינויים בהתנהגות המשתתפים בשוק ולחיזוי התועלות והעלויות בטווח הארוך, היא כלי חיוני להערכת תקנות הרגולציה. מן הבחינה הזו, אפשר לראות בהערכת נה"ר המסורתיות וביוזמות החדשות להערכת התחרות תשומות משלימות - לשיפור איכותן ויעילותן של התקנות, ובאופן כללי יותר, לשיפור ביצועי המשק והרווחה.

הגדרה תמציתית נאותה לתפקיד שהערכות התחרות ממלאות אפשר למצוא ב"עיקרון התחיקתי המנחה" של ההסכם האוסטרלי לעקרונות התחרות. העיקרון המנחה הוא, שאין על הכללים והתקנות להגביל את התחרות, אלא אם כן אפשר להוכיח, כי:

1. התועלת מהמגבלה לציבור הרחב עולה על עלויותיה;

2. אי אפשר להשיג את יעדי החקיקה בדרך אחרת זולת בהגבלת התחרות.

דו"ח OECD על ה"עקרונות המנחים לאיכות ולביצוע הרגולציה" (2005) מציע, שיש לבחון את הכללים והתקנות החדשים ואת אלה הקיימים מבחינת השפעותיהם על התחרות, וכי יש:

"לנסח תקנות כלכליות בכל המגזרים, באופן שיגביר את התחרות ואת היעילות, ולבטלן, אלא אם כן ישנה הוכחה ברורה, שהן הדרך המיטבית לקידום של אינטרסים ציבוריים רחבים, ו-[...] לבחון באופן שוטף את כל אותם ההיבטים בתקנות הכלכליות, אשר מגבילים את הכניסה, הגישה, היציאה, התמחור, התפוקה, הנוהגים העסקיים המקובלים וצורות ההתארגנות העסקית, וכל זאת כדי להבטיח, שהתועלות מהתקנה יעלו על עלויותיה, ושאינן הסדרים חלופיים, שיכולים להשיג את יעדי הרגולציה במידה שווה אך בפגיעה פחותה בתחרות."

עד כה התמקד דיוננו בצורך ברפורמות, כדי לייעל את הכללים והתקנות ולצמצם אותם (או לבטלם) במידת הצורך. אבל, חשוב לציין שאין לראות תמיד את השיפור באיכות וביעילות של התקנות, ואת הערכות התחרות, בצמצום התקנות או בביטולן. כפי שנראה בפרק 4, עיסוק בסוגיות כמו עלויות מעבר המוטלות על ידי חברות קיימות, שבעבר היו מוסדרות, כמו: בתעשיית החשמל, הגז הטבעי והטל-קומוניקציה, למשל, מחייב, לפעמים, הקפדה יתרה וכללים והנחיות חדשים למשתתפי השוק כדי למזער את הפגיעה בצרכנים ובנכנסים חדשים מהתנהגותם של הגורמים הקיימים. דוגמה אחרת עולה מתחומי הרגולציה העצמית (או הרגולציה המשותפת), שבהם ממשלות מסתמכות במידה הולכת וגוברת על משתתפי השוק – שישתפו פעולה וייצרו תקני תאימות, איכות ובטיחות. מנגנוני הרגולציה העצמית (וזו המשותפת) נועדו למזער ואף לבטל את הצורך בתקנות ממשלתיות המסורתיות יותר (מסוג "פיקוד ובקרה"), והתועלת שצמחה מהן לממשלות ולמשתתפי השוק מבחינות רבות היא ברורה. היבט אחד, המעלה חששות הוא, שאותם מנגנוני רגולציה עצמית, המאפשרים לחברות לשתף פעולה ביניהן במקצת התחומים, עלולים להביא לידי תיאום פעילויותן ולהתנהגותן הקרטליסטית (כגון: תיאום מחירים) ואף לידי הצבת מחסומים על הדרך לכניסתן של חברות חדשות. חשש זה דורש ערנות

יתרה מטעם הממונים על הרגולציה ועל הממשלות, ומערכת מתוכננת היטב של בלמים ואיזונים כדי למזער את השפעותיהן השליליות.

לסיכום, אמנם יש הכרה ברורה בכך, שהתקנות ממלאות תפקיד חשוב בהשגת יעדים חברתיים וכלכליים חשובים, ואפשר לראות בהערכת ההשפעות על התחרות תשומה רבת-ערך להערכת הפגיעה בתחרות הצפויה ממצאת הכללים והתקנות המוטלים בחקיקה, והנאכפים על ידי ארגונים מקצועיים. מבלי לוותר על יעדי המדיניות הרצויים בתחומי החברה והמשק, יש לכוון את הערכות התחרות לדירוג האפשרויות הרגולטוריות בהתאם לעיקרון השגת מירב התועלות לתחרות. על ההערכה לשאוף להבלטתם של הסדרים חלופיים, שיכולים להשיג את יעדי הרגולציה במידה שווה ובפגיעה פחותה בתחרות. מכיוון שקשה מאוד לאמוד עלויות ותועלות בתחום התחרות מן הבחינה הכמותית, דו"ח זה מבוסס על ההנחה, שתהליך הערכתם של כללים ותקנות כולל מבחן תחרות נפרד. במובן הזה, אפשר לראות בהערכות התחרות ובתהליך הנה"ר תשומות משלימות לשיפור קבלת החלטות של קובעי מדיניות למטרת שיפור הרווחה הכלכלית.

3. מושגים ומסגרת להערכת התחרות בשווקים

מטרתו המרכזית של מסמך זה היא להתוות מסגרת להערכת השפעותיהם של כללים ותקנות שונים, שממשלות וארגונים מקצועיים כופים על היקף התחרות בשווקים. בהתאם למטרה זו, ידגיש פרק זה מושגי מפתח אחדים, המשמשים בידן של הרשויות המפקדות על אכיפת חוקי התחרות בהערכת תחרותיות השווקים. מכיוון שלמדיניות התחרות ולאכיפתה יש מסורת מושרשת עמוק במדינות רבות, המושגים המשמשים במסגרת זו יכולים להציע תובנות חשובות בהערכת השפעותיהם של כללים ותקנות שונים על התחרות.

מדיניות תחרות היא תהליך, שבו ממשלות מנסות לטפח את התחרות וליצור סביבה נכונה, אגב איסור והגבלה על סוגים מסוימים של נוהגים עסקיים ופעולות, הפוגעים בתחרות. באופן כללי, אפשר לדמיין את יעדי מדיניות התחרות כטיפוח שווקים תחרותיים וקידום החדשנות, דבר המשליך על המחירים, על הרווחה ועל הצמיחה הכלכלית. סוגי ההתנהלות שרשויות התחרות הלאומיות בודקות הם, למשל: ניסיונות של עסקים וארגונים מקצועיים להציב מחסומי כניסה, העלאת העלויות ליריבי החברות ותיאום (להבדיל מתחרות) בין מתחרים מבחינת אסטרטגיות התמחור והייצור. הפגיעה בתחרות, שמקורה בחוסר פיקוח על מגוון ההתנהלויות העסקיות, עלולה להעלות את המחירים לצרכן, לצמצם את מגוון המוצרים, להוריד את איכות המוצרים ולצמצם את החדשנות.

מדוע כדאי להכיר את מושגי התחרות ואת מסגרתה כדי להבין את השפעותיהן של התקנות? אם נתבונן בתולדות הכללים והתקנות הממשלתיים והמגבלות המוטלות על ידי ארגונים מקצועיים נמצא, שבסופו של דבר, נוהגים אלה מגבילים את הכניסה אל השווקים, ויוצרים מגוון של עיוותים, הפוגעים בשכלול השווקים. אשר לסיבות הדבר, הדעות חלוקות. לפי דעה אחת, ההשפעות הבלתי נצפות של הכללים והתקנות הן חזקות, בדרך כלל, ויש להבין את ההשפעות האנטי-תחרותיות הללו בהקשר הזה. לפי דעה אחרת, הדרישה לרגולציה – מקורה, לעתים קרובות, ביצרנים ותיקים בשוק נתון, שמנקודת מבטם, פיקוח רגולטורי המקעקע את התחרותיות של שחקנים חדשים או אף של יריבים קיימים שווה זהב, ומצדיק להשקיע מאמצים רבים. בפרק 4 נביא את סוגי הכללים והתקנות השונים, ונעמוד על

השפעתם הצפויה על התחרות. אף על פי שממשלות מאמצות כללים ותקנות בתגובה על יעדים שונים בתחומי החברה והמשק, חסרונותיהם הם שהם עלולים:

- להציב מחסומים בפני התחרות, כגון מגבלות על כניסת מוצרים ושירותים לאזור נתון, או על העברתם מעבר לאזורים ומדינות;
- לאפשר למתחרים לתאם מחירים וייצור;
- להטיל עלויות נוספות על שחקנים חדשים ועל עסקים קטנים לעומת שחקנים ותיקים או פירמות גדולות;
- להגן על פירמות, באופן חלקי או מלא, מפני חוקי התחרות של המדינה.

לפני שנסביר את המושגים, נעיר הערה על סוג אחד של התנהלות עסקית, הנחשב לפוגע מאוד בתחרות: הקמת קרטלים. קרטלים - על ההתנהגות המתואמת שלהם - מעלים מחירים, מצמצמים את ההיצע ועשויים לצמצם את המגוון ואת החדשנות, תוך הפסד רווחה ברור. קשירת קשר בין מתחרים היא בלתי חוקית ברוב המדינות בימינו. התנהגות זו מציבה אתגרים לא פשוטים בקשר להערכת התקנות והשפעותיהן על התחרות. כך למשל, יש ענפים, שבהם עסקים משתפים פעולה ביניהם כדי לקבוע תקנים וכללי תיאום כמו גם במחקר ופיתוח. ארגונים מקצועיים בענפי עריכת הדין והרפואה מפתחים תקנוני התנהגות ואיכות לעיסוק ומפקחים עליהם. יש מקצועות ויצרני מוצרים ושירותים שנהנו, באופן היסטורי, ממרחב פעולה מסוים בשל רגולציה עצמית (או רגולציה משותפת) בתחומם, כמו: מאפייני מוצרים, ובכלל זה: איכות ובטיחות, תיאום תקנים טכניים, תקני מוסר בעיסוק מקצועי ופיקוח על זיהום. כמובן יש תועלת ניכרת בהתרת סוגים מסוימים של שיתוף פעולה בשל הפוטנציאל הגלום בנוהגים אלה לשכלל את השוק ולהקטין את הצורך ברגולציה ממוסדת יותר על העלויות הכרוכות בה. אולם, יש חשש, שמא התרת סוגים מסוימים של שיתוף פעולה תיצור קרקע פורייה לקשירת קשר בין עסקים בנוגע למחירים ולייצור. בפרק 4 נתאר סוגיות אלה ביתר פירוט, ונציג כמה בלמים ואיזונים אפשריים, למזעורן של תוצאות שליליות שונות.

שאר הדיון בפרק זה יהיה על מושגי המפתח המשמשים להערכת התחרות. בסעיפים 4 ו-5, להלן, נשתמש במושגים אלה כדי לשפר את הבנת השפעותיהם של כללים ותקנות שונים על התחרות.

3.1 מושגים ומסגרת להערכתה של התחרות בשווקים

3.1.1 כוח שוק

ניטול כמה אפשרויות לעניין היקף התחרות בשוק נתון.

- שוק של חברה יחידה: מונופול ללא כל מתחרים. יש סיבות רבות מדוע מונופול נוצר. הדבר קורה, למשל, כאשר חברת תרופות מייצרת תרופה יחידה לטיפול במחלה מסוימת, כמו אבסטיין, הפועלת בשיטת טיפול מונחה-מטרה נגד סרטן הראות, והמיוצרת על ידי חברת

ג'נטק. מכיוון שאין תחליף יעיל למוצר של בעל המונופול, נמצא זה במצב של מעט תחרות, אם בכלל. לפיכך, הוא יכול להעלות מחירים ולגרוף רווחים גבוהים.

- שוק שבו חברות רבות משווקות את המוצר. בארה"ב, למשל, יש למעלה מ-15,000 מגדלי עגבניות. בשוק זה, התוצרת של מגדל אחד מתחרה בתוצרתו של שכנו. כל מגדל מתמודד עם תחרות רבה, ואינו יכול לקבוע מחירים גבוהים, ולפיכך גם רווחיו צנועים.

- שוק תשומות הייצור, המתאפיין במיעוט מוכרים, למשל: שוק מנועי הסילון המסחריים הגדולים, שיש בו שלושה מתחרים בלבד: ג'נרל אלקטריק, פראט אנד ויטני ורולס-רויס. שוק זה אינו מונופול, שלא כמו שוק התרופות, ומן הסתם גם אינו תחרותי כמו שוק העגבניות. במקרה-ביניים זה, חברת ג'נרל אלקטריק, למשל, נהנית מכוח תמחור חלש, ואף מרוויחה פחות לעומת מה שהייתה מרוויחה לו הייתה בעלת מונופול, וזאת מחמת תחרותה מול שתי החברות האחרות. (השאלות העולות מקשירת קשר בשווקים שיש בהם חברות מעטות לא יידונו כאן אלא בהמשך הפרק).

בשלוש הדוגמאות שלעיל, ההבדל במידת התחרות קובע את רמת המחירים (יחסית לעלויות) ואת רמת הרווחיות.

באופן כללי, כוח השוק מוגדר כיכולתן של חברות להעלות מחירים מעל לרמה התחרותית, ולגרוף רווחים ניכרים (או רווחים כלכליים מעל לנורמה). בדוגמאות שלעיל, למונופול בשוק התרופות יש כוח שוק מובהק ולמגדל העגבניות הטיפוסי – אין כוח זה. המקרה של מנועי הסילון מצוי בין שתי תוצאות אלה. כוח שוק יכול להיווצר ממגוון סיבות, ולהחזיק מעמד לזמן קצר או ארוך. תובנות על כך יובאו בסעיפים הבאים. ולבסוף, על כל הערכה של כוח שוק להתבצע בשוק הרלוונטי (למוצר או לשירות).

זיהוי המוצרים בשוק הרלוונטי הוא משימה מורכבת שיש לקבוע בה, אם מוצר המשווק על ידי חברה אחת הוא מתחרה (או תחליף) למוצרן של חברות אחרות. מידת החילופיות של מוצריהן של שתי חברות תלויה בגורמים כמו מאפייני המוצרים ונגישותם הגיאוגרפית.

ייתכן ש"שווקים רלוונטיים" יהיו צרים או רחבים יותר מכפי משמעה הנפוץ של המילה "שוק". למכונות נוסעים יש מאפיינים ייחודיים, ולפיכך אפשר ששוק המוצרים המתאים להן יהיה צר יותר מ"כלל המכונות". צרכנים השוקלים לקנות רכב ספורט לוקוסוס, כגון "פרארי", למשל, אינם בוחרים, בדרך כלל, בין "פרארי" ובין רכב קטן וחסכוני, אלא בינה ובין רכב ספורט אחר כלשהו. כלומר, צרכנים לא רואים ברכבי ספורט לוקוסוס מתחרים למכונות קטנות וחסכוניות. לכן, אין מוצרים אלה נמצאים באותו שוק רלוונטי. מנגד, אורז ששני משקים שכנים מגדלים יהיה מן הסתם זהה בטעמו ובתכונותיו, ובמקרה הזה יראה הצרכן בשני המוצרים חלופות טובות.

כאשר השוק הרלוונטי (או השוק הנפגע) מוגדר בבירור, אפשר ללמוד את המשתנים המגדירים את המבנה שלו. כך למשל:

- כמות חברות. באופן כללי, ככל שכמות החברות בשוק הרלוונטי גדלה, כן החששות מפני כוח שוק יורדים.

- ריכוזיות תפוקה: משתנה זה מודד עד כמה הייצור בשוק מרוכז בידיהן של כמה חברות. ככלל, ככל שהתפוקה היא מרוכזת, כן גדלים הסיכויים לכוח שוק.

מיעוט של חברות וריכוזיות גבוהה אינם בהכרח פוגעים בתחרות. הפגיעה תלויה בגובה מחסומי הכניסה (ראו: להלן) ובסוג התחרות הרווחת בשוק (למשל, כאשר קיימים תהליכי מכרז, שיש בהם קריטריונים טכניים ברורים, המאפשרים את כניסתן של חברות חדשות).

3.1.2 מחסומי כניסה

באופן כללי, אפשר להגדיר מחסומי כניסה ככל אותם גורמים, העלולים להכביד על כניסתן של חברות חדשות לשוק הרלוונטי. חשוב להעריך את גובה המחסומים, כי הערכה זו תשפוך אור על ההיקף הפוטנציאלי של התחרות, שעל הוותיקים יהיה להתמודד עמה. כך למשל, אם יש מחסומי כניסה גבוהים, יוכלו הוותיקים לטפל בהתנהגות אנטי-תחרותית, להעלות מחירים וליהנות מתוספת רווחים ללא שום חשש מפני כניסה של גורמים חדשים, אשר יכרסמו ברווחיהם. כלומר, הסרת מחסומי הכניסה תביא לידי יתר תחרות, ותטיל משמעת על הוותיקים בשוק, בהגבילה את יכולתם להפעיל כוח שוק.

בהקשר של הערכת השפעותיהם של הכללים והתקנות על התחרות, אולי כדאי להעריך מחסומי כניסה במובן הזה: נניח שלתקנה מסוימת יש השפעה מצמצמת על התחרות בשוק נתון. סך הפגיעה בתחרות תהיה תלויה בהיקף מחסומי הכניסה. אם מדובר במחסומים גבוהים, אפשר לטעון, שהתקנה החדשה, המגבילה את התחרות עוד, תפגע במובהק בתחרות. אם מדובר במחסומי כניסה נמוכים או זניחים, אפשר שהפגיעה בתחרות לא תהיה מהותית כל-כך.

למחסומי הכניסה יש ממדים רבים, אשר ידונו להלן. כאן לא ניכנס לטיעוני הבעד-והנגד שאפשר להעלות מול כל חסם, או להשוואה בין המחסומים השונים מבחינת מידת פגיעתם בתחרות. במקום זאת, נפרט את סוגי המחסומים השונים.

- מחסומים טבעיים: מחסומי כניסה נוצרים עקב גורמים טבעיים, כמו: יתרונות לגודל שמקורם בעלויות קבועות (או תקורה) גבוהות. למשל:

- למפעלים לטיהור מים יש עלויות תקורה גבוהות. לפיכך הפתרון הטיפוסי האופטימלי הוא להקים מפעל אחד מסוג זה באזור גיאוגרפי נתון.

- בשל עלויות המחקר והפיתוח והתקורה, קשה לחדור לענף ייצור מנועי הסילון המסחריים הגדולים.

- מחסומים הקשורים בהוצאות השקעה: ייתכנו מחסומי כניסה בשווקים המתאפיינים בהוצאות השקעה כבדות עוד לפני הכניסה. הוצאת השקעה מוגדרת כאותו מרכיב בסך כל

העלויות, שאינו בר-השבה, כלומר, עלויות שהחברה לא תוכל להחזיר אם תחליט לצאת מהענף. בעיקרו של דבר, עלויות אלה משקפות את העובדה, שתשומות ייצור מסוימות מתאפיינות בהתמחות רבה, ולפיכך אין להן שימושים חלופיים רבים. מרכיב זה נוצר עקב הערך הנמוך שיתקבל ממכירה-חוזרת של ההון שנרכש, הוצאות פרסום גבוהות, הוצאות מחקר ופיתוח גבוהות וכד'.³ ייתכנו גם עלויות שקועות בעקבות רגולציה, להלן כמה דוגמאות:

- בענף הפרמצבטיקה, על חברות לערוך ניסיונות קליניים מרובים וארוכים כדי להוכיח את בטיחותה ואת יעילותה של כל תרופה לפני אישור השקתה. במידה שהחברה אינה מצליחה להוכיח בטיחות ויעילות, אין התרופה מקבלת אישור. העלויות המוטלות על החברה בגין תהליך האישור הן הוצאות השקעה, משום שאינן בנות-השבה.

- בעקבות תקנות איכות הסביבה, נאלצו יצרני צבעים לשנות את ההרכב הכימי של מוצריהם. הדבר הטיל עליהן הוצאות מחקר ופיתוח חדשות – כדי להבטיח את בטיחות הנוסחאות החדשות ואף כדי לפתח נוסחאות כנדרש לעמידה בתקנים של צבע, דביקות וצמיגות. אם החברה נכשלת ונאלצת לפרוש מהשוק, אותן הוצאות מחקר ופיתוח הופכות להוצאות השקעה.

• מחסומים בשל התנהלותה של חברה/ות ותיקה/ות: חברות ותיקות עלולות לפגוע בתחרות עקב הפעולות שהן נוקטות, כמו למשל:

- חברות בענפי הטל-קומוניקציה, החשמל והגז הטבעי מציעות תכניות, הקושרות את הלקוח בחוזה ארוך-טווח, ומחייבות אותו בעלויות מעבר. מכיוון שחוזים אלה מעלים את העלויות המוטלות על הצרכן, בשעה שזה מבקש להחליף ספקים, הרי הם מקפחים את המתחרים ואת השחקנים החדשים.

- חברות לטל-קומוניקציה בארה"ב מנהלות מאבק תקיף להגבלת הגישה של מתחריהן אל הרשתות שלהן, ואף למניעתה לחלוטין.

- בענף הפרמצבטיקה, מרבית החברות לבקש "ארכה" לפטנטים שלהן, ולסבך יצרנים גנריים פוטנציאליים של תרופות בתביעות משפט יקרות כדי למנוע כניסה.

סטון (1992, 1996) מביא דיון מצוין בסוגים שונים של הוצאות השקעה. בענפים רבים המייצרים מוצרי צריכה, כגון: קוסמטיקה ומשקאות מוגזים, הוצאות הפרסום הן גבוהות (יחסית לפדיון). ענפים כמו הביוטכנולוגיה מאופיינים בהוצאות מחקר ופיתוח גבוהות. אלה הן דוגמאות לענפים הסובלים, לפי הטענות, מהוצאות השקעה גבוהות.

- כאשר שוקי הדואר נפתחו לתחרות, גופי דואר ותיקים ניסו לחסום את הכניסה של המתחרים באמצעות כריתה של הסכמים עם ארגוני דואר זרים, שיתנו להם יחס מועדף בשחרור דברי דואר, במיונם ובשליחתם על חשבון הגופים הפרטיים.⁴

● מחסומים מכוח רגולציה: תקנות של ממשלות וארגונים מקצועיים עלולות להציב מחסומי כניסה. כך למשל:

- החוקים במדינות רבות מגבילים את הכניסה לתוך המגזר הקמעונאי, בייחוד, במקטע של רשתות השיווק הגדולות.

- במדינות רבות, הליכי בירוקרטיה ממושכים ויקרים בפתיחת עסקים מעכבים את הכניסה.

- הסדרי כיבוד-חזקות משריינים זמני נחיתות ושערים בנמלי תעופה לחברות תעופה ותיקות, ובדרך זו מקנים יתרון לאותן חברות וחוסמים את דרכן של חברות תעופה חדשות.

- במדינות רבות, על עורך דין או רופא המבקש לעסוק במקצוע באזור או במדינה מסוימים, לעבור מבחנים מטעם גוף פיקוחי אזורי/מדינתי, והדבר חוסם את כניסתם של אנשי מקצוע אחרים אל אותה המדינה ומונע ניידות בין מדינות.

באופן כללי, על הערכת היקפם של מחסומי הכניסה לשוק להיות מרכיב מפתח בהערכת השפעותיהם של הכללים והתקנות על התחרות.

3.1.3 כניסה של חברות חדשות

כניסה של חברות חדשות לשוק יכולה להגביר את התחרות על מחירים בשוק, לזרז את החדשנות ולהביא לידי ייעול הייצור, בהרחיבה את מגוון המוצרים והשירותים המשווקים ובשיפור איכות המוצרים.

אם הכניסה היא קלה יחסית, עלולות החברות הוותיקות להתקשות בהפעלת כוח שוק. אם הן יפעילו אותו, יעלו המחירים במידה ניכרת ויגדילו את רווחיהן, ואז חברות חדשות צפויות להיכנס לשוק במהירות ולכרסם ברווחיהן הגבוהים.

מידת קלות הכניסה לשוק נקבעת על ידי מחסומי הכניסה השונים המתוארים לעיל. המדובר, בין השאר, במחסומים טבעיים, במחסומים רגולטוריים, במחסומים הקשורים בהוצאות השקעה ובמחסומים שמקורם בהתנהגותן של החברות הוותיקות. ככל שמחסומי הכניסה הם גבוהים, כן ההסתברות לכניסה של עסקים חדשים היא נמוכה. כך למשל, סיכויי הכניסה פוחתים באלה:

⁴ לדיון בסוגיות הקשורות בשוקי הדואר ראו: ג'וסאל (2002) ומקורותיה.

- שוק התרופות - בשל הוצאות השקעה גבוהות, שמקורן במחקר ופיתוח ובהוצאת אישורים רגולטוריים.
- ענף ייצור מנועי הסילון המסחריים - מחמת תקורה גבוהה מאד והשפעותיהן של הוצאות ההשקעה והרגולציה.
- בשוק שירותי האינטרנט, אם אין לשחקנים חדשים גישה לרשתות הוותיקות.
- שאלה אחרת קשורה היא מה תזמון הכניסה. החשש המרכזי הוא, שעסקים חדשים לא יוכלו להיכנס לשוק במסגרת זמן סבירה. כניסה מהירה לא תיתכן באלה:
 - בשוק הרופאים – עקב הדרישות של השכלה והסמכה הנהוגות בו.
 - בשוק הפרמצבטיקה – עקב קטגוריה אבחונית מסוימת ובשל עלויות המחקר והפיתוח, דרישות של עמידה בזמנים ומכשולים רגולטוריים קשים.לעומת זאת, קיימת הסתברות גבוהה לכניסה מהירה באלה:
 - ענף מוצרי המאפה – כי מדובר בטכנולוגית ייצור אחידה ובעלויות תקורה נמוכות יחסית.
 - בענף הרהיטים – כי אין מכשולים רגולטוריים, ועלויות התקורה והמחקר והפיתוח הן נמוכות.

על כל הערכה של השפעות על התחרות לבדוק את מחסומי הכניסה ואת ההסתברות לכניסה של שחקנים חדשים במסגרת זמן סבירה. להלן כמה דוגמאות: (1) אם תקנות איכות הסביבה מעמיסות עלויות גבוהות על עסקים, ומרבות לכבד את החזקות של החברות הוותיקות, אפשר שתהיה לדבר השפעה מאוד לא רצויה של עיכוב הכניסה ו- (2) במקצת המדינות, הקצאת זכויות נחיתה לחברות תעופה מוסדרת באמצעות כיבודי חזקות, תוך פגיעה בכניסה לענף, כי הדבר מקשה על כושר התחרות של חברות תעופה חדשות.

3.1.4 יציאה מהשוק

יציאה של עסקים מן השוק עלולה לחזק את כוח השוק של החברות שנשארות בו, אשר יעלו את מחיריהן. עזיבה כפויה של עסקים עלולה להתרחש בנסיבות מגוונות, כמו למשל:

- נניח שלפי תקנה חדשה, על החברות הוותיקות לעמוד בתקני זיהום חדשים בתוך חמש שנים. ייתכן מאוד, שחברות שלא ישקיעו את ההשקעות הכבדות הדרושות, וייאלצו לעזוב את השוק.

- אחרי שנציבות התקשורת הפדרלית של ארה"ב פסקה, שאין חובה על החברות הוותיקות לחלק את רשתותיהן עם המתחריהן, אפשר שמקצת ספקי האינטרנט יאלצו לעזוב בשל היעדר גישה לרשת.
 - אם חברות ותיקות ששולטות בענפים כמו גז טבעי, חשמל וטל-קומוניקציה, יורשו להטיל עלויות מעבר ניכרות, הדבר עלול להביא לידי עזיבה של חברות שהוקמו זה עתה.
- כאשר עורכים לתקנות קיימות או חדשות ולהתנהגויות עסקיות הערכת תחרות, יש לבחון את ההסתברות לסגירת עסקים בטרם עת, כי התופעה משליכה על היקף התחרות העתידית בשוק, תוך השפעה על המחירים, על מגוון המוצרים והיבטים אחרים.

3.1.5 חדשנות ויעילות

חדשנות עסקית יכולה להביא לידי כמה תוצאות רצויות, ובכלל זה:

- שיפורים ביעילות הייצור – בעקבות חידושים תהליכיים, המפחיתים את העלויות המוטלות על חברות, אגב הורדת המחירים לצרכן;
- שיפורים באיכות המוצר;
- יתר גיוון במוצרים;
- שיפורים בבטיחות המוצר.

מדיניות התחרות "מכירה" בתפקיד שהחדשנות ממלאת בשמירת הדינמיות בשווקים, ומשתדלת שלא לעכב את פעילותן החדשנית של חברות. לפיכך, הדברים אמורים בתחום המעלה חששות מיוחדים להשפעות של אנטי-תחרות, שיכולות להיות לרגולציה הממשלתית. כאשר הרגולציה מתמקדת בהוראות על אופן העשייה (במקום בתוצאותיה), ייתכן מאוד שהיא תפגע בתחרות.

באופן כללי, אם ההתנהלות העסקית משפרת את הסיכויים לחדשנות, ומשפרת את היעילות, תועלות אלה מקזזות כל עלייה אפשרית בכוח השוק. אם התועלות עולות על הנזק הפוטנציאלי, אפשר לראות בעין יפה את אותה התנהלות עסקית. להלן כמה דוגמאות:

- אישור יוזמות משותפות בין מתחרים. כך למשל, קבוצות כמו סמטק (SEMATECH), שחבריהן כוללות את א.מ.ד., פריסקייל, היולט-פאקארד, יב"מ, INFINEON, אינטל, פנאסוניק, פיליפס, סמסונג, TSMC, וטקסס אינסטרומנטס. מטרת הקבוצה היא לקדם את טכנולוגיית המוליכים-למחצה ואת ביצועיהם של המעגלים המשולבים. רשויות התחרות יודעות, ששיתוף פעולה שכזה עלול להביא לידי חילופי מידע ולתיאום מחירים וייצור, אך הן גם מבינות, שהתועלת הצפויה לחברה מהשיפור בחדשנות הנובעת מיוזמה זו, בתנאי שתיעשה כראוי, תקזז את השפעותיה השליליות הפוטנציאליות. דוגמאות דומות הן כאשר נותנים לחברות רשות לשתף פעולה בקביעת תקני עיצוב ותאימות מוצרים.

- אישור השקעות או ייזום שינויים ארגוניים, או הצעת מוצרים ושירותים חדשים, כאשר אישור כזה יקנה לחברות:

- יתרונות לגודל: הנוצרים במצב של עלויות תקורה גבוהות. אם יינתן אישור להגברת היקף הייצור, התוצאה תהיה הורדת העלות ליחידה. כך למשל, אם מאשרים הקמת חנויות גדולות יותר, חברות עשויות להשיג יתרונות לגודל, ולספק שירות אגב הורדת העלות ליחידה.

- יתרונות להיקף: אלה קיימים כשחברה אחת יכולה לייצר מגוון מוצרים ושירותים בעלות נמוכה מאשר חברות מתמחות, המייצרות כל מוצר ומוצר בנפרד. כך למשל, מבחינת העלות/תועלת, כדאי לאפשר שיווק תרופות מסוג "ללא מרשם" בחנויות מכולת, בשל החיסכון בעלויות שיושג בעקבות התקשוריות משותפות לשיווק, לאחסון ולהספקה, לעומת תקנות המחייבות הפרדה בין בתי מרקחת ובין חנויות מכולת.

כאשר מעריכים את השפעות ההתנהלות העסקית והרגולציה על התחרות, יש לבחון בקפידה את ההשפעות שיש להן על החדשנות, וזאת עקב כוחה של החדשנות להצמיח תועלות ניכרות.

3.1.6 הגברת העלויות של מתחרים

אם עסק יוכל להטיל עלויות נוספות על מתחריו, הוא יוכל להקטין את התחרות בשוק ולשפר את רווחיו. אסטרטגיות שתכליתן להגדיל את עלויות המתחרים עלולות להתקיים במימדים מגוונים, למשל:

- חברות תקשורת ותיקות מנסות למנוע מיריביהן גישה (קלה) לרשתותיהן, דבר המשליך הן על שירותי האינטרנט והן על שוקי הטלפונים. התנהגות דומה קיימת בענף החשמל, שבו ספקים ותיקים מטילים עלויות על מתחרים, המנסים להשיג גישה לרשת החשמל.
- כאשר חברות ותיקות מתמודדות עם תקנות איכות-סביבה חדשות, הן מגיבות בהקמת שדולה חזקה כדי שחזקותיהן יכובדו. הסדרים אלה מאפשרים לעסקים הוותיקים להוסיף ולפעול על פי הכללים הקודמים לפרק זמן מסוים, כאשר כל חברה חדשה נאלצת לעמוד בתקנים החדשים מיד. הדבר עלול ליצור חוסר סימטריה ניכרת בעלויות בין חברות וותיקות לחדשות אגב פגיעה ניכרת בתחרות.
- חברה יכולה לספק את מוצריה או את שירותיה באופן שיקשה על כל צרכן, המבקש לעבור למוצר של ספקים אחרים לעשות כן. כך למשל, אפשר למצוא חוזים מגבילים, הכוללים תקופות שריון, בענפים כמו: התקשורת, הגז הטבעי, הפקת החשמל והבנקאות.
- חברות הפרמצבטיקה פועלות במרץ להארכת הפטנטים שלהן, וייתכן שאחד מיעדיה של התנהגות זו הוא להטיל עלויות נוספות (בשל הליכים משפטיים או אחרים) על המתחרים (יצרנים גנריים), וזאת כדי לעכב או לסכל את כניסתם לשוק.

- מכיוון שהתנהגות עסקית שכזו נועדה, בין השאר, להקשות על מאמצי התחרות של היריב - חברה ותיקה קיימת או מתחרה פוטנציאלי חדש – נוקטת אותה אגב השפעה שלילית על השווקים ועל הצרכנים. בהערכת ההשפעות על התחרות יש למיין בקפידה את ההסברים השונים להתנהגות זו, ולסלק את זו שאינה רצויה - זו הפוגעת בתחרות.

3.2 סיכום וקישורים להערכתן של תקנות מבחינת תחרות

בכל הערכה של ההשפעות על התחרות, שאלת מפתח שיש לטפל בה היא, אם ההתנהלות העסקית הנדונה יכולה להוריד את רמת התחרות בשוק (דהיינו, לחזק את כוח השוק) על כל ההשלכות שיש להורדה זו על המחירים, היעילות והחדשנות. הדיון לעיל סיפק תמונה רחבה של המושגים והמסגרת, שמדיניות התחרות מתבססת עליהם בהערכת התנהגותן של חברות, כמו גם כוח השוק והחדשנות.

כיצד עשויים הדיון והמסגרת לעיל לסייע בהערכת החוקים והתקנות מבחינת השפעותיהם על התחרות? אפשר לחשוב על כמה תועלות, אך נציין שתיים בלבד, והן:

- מקצת המושגים שהוצגו לעיל, כמו למשל: הגדרת שווקים, עלויות מעבר, מחסומי כניסה, התחשבות ביעילות והטלת עלויות נוספות על מתחרים – מספקים תובנות מועילות להבנת ההשפעות של האנטי-תחרות שיש לסוגי הרגולציה הנדונים בפרק 4.
- המסגרת להערכת ההשפעות על התחרות המתוארת לעיל מספקת מתווה שימושי להערכה סבירה, שלב אחרי שלב, של השפעות החוקים והתקנות על התחרות. שלבי ההערכה המנויים בסעיפים 5 ו-6, נועדו כדי לזהות את ההשפעה בשוק/שווקים המושפעים ואת סוגי העסקים העלולים להיות מושפעים.

4. התערבויות רגולטוריות

יש סיבות שונות ורבות להתערבות ממשלתית בשווקים. סיבה אחת היא, שיש כשלי שוק בענפים רבים, וכי יש לקבוע כללים ותקנות - לתיקונם.⁵ כמו שמאקאווי (1992) מציין, דבר שבשגרה הוא, שהרגולציה מושתתת על מיטב הכוונות הכלכליות והחברתיות, כאשר הפיקוח על הרווחים ועל המחירים נעשה באופן המגן על צרכנים מפני כוח מונופוליסטי, וכללי הבטיחות במקומות העבודה וחקיקה בענייני פליטות של חומרים - נקבעים כולם להגנת הבריאות של התושבים בקרבת המתקנים הרלוונטיים. להלן נתבונן בקצרה על מקצת תחומי הרגולציה:

- מצב של מונופול טבעי עשוי להיווצר בענפים כמו: החשמל, המים, הרכבות, התקשורת ושירותי הדואר, המתאפיינים ביתרונות לגודל ניכרים מחמת עלויות תקורה גבוהות. יוצא

⁵ ויסקוסי, הארינגטון וורנון (2005) ומאקאווי (1992) מנהלים דיון מעשי במניעה השונים של הרגולציה ובהיבטיה. ישנה ספרות ענפה ומרשימה, הדנה ב"תיאורית התפיסה" של הרגולציה, ולפיה תקנות שונות מקורן בשתדלנות ובלחצים שקבוצות אינטרס מפעילות. אולם, אין מסמך זה יורד לשורשיו של קו היגיון זה.

אפוא, שהמצב האופטימלי הוא, לעתים קרובות, מונופול מקומי או אזורי (כמו למשל, במים ובחשמל) ואף לאומי (כמו למשל, בזק, שירות הרכבות והדואר). אם היו בעלי המונופול מורשים לקבוע את מחיריהם, היו המחירים גבוהים מהמוצדק. פתרון אחד היה לתת לבעל המונופול לפעול בשוק אגב פיקוח על מחיריו - להבטחת מחיר הוגן לצרכן. מעבר ליתרונות לגודל, הועלתה גם טענה, הקשורה במתן שירות אוניברסלי כדי להצדיק מונופול חוקי בענפים אלה. בעקבות שינויים בתנאי השוק, בטכנולוגיה ובגורמים אחרים, מדינות רבות עשו דה-רגולציה במקצת ענפים אלה. בענפים מסוימים, תחכום יתר בעיצוב המשטר הרגולטורי אפשר להפריד בין המקטעים התחרותיים ובין מקטעי המונופול הטבעי ולכן גם לפתוח לתחרות תחומים, כגון: התקשורת והרכבות במקום המונופולים המוסדרים לשעבר (או אלה שהיו בבעלות ממשלתית), ושהתאפיינו באינטגרציה אנכית.

- ענפים כמו החשמל, הכימיקלים, עיסת-הנייר והנייר וזיקוק הנפט, בין השאר, יוצרות זיהום סביבתי בקנה מידה גדול במסגרת תהליכי הייצור הרגילים שלהם. ללא בקרה, היו ענפים רבים מזהמים את הסביבה מעבר לרמות האופטימליות מן הבחינה החברתית בהיעדר תמריצים לניקוי השטח, וזאת בשל העלויות הכבדות של הניקוי. ממשלות מתערבות כדי לפקח על הגורמים החיצוניים השליליים שמקורם בזיהום. הכלים המיוחדים המשמשים אותן הם: הטלת מסים וקביעת מכסות בצירוף זיכויים תמורת השקעותיהן של חברות בטכנולוגיות חדשות, מזהמות פחות.

- בענפים, כגון הפרמצבטיקה, לפעמים, ממשלות מחייבות באישורים רגולטוריים, וקובעות מנגנוני פיקוח לאישורן של תרופות חדשות ולמעקב אחר השפעותיהן השליליות הפוטנציאליות של תרופות קיימות. כמו שצוין בדו"ח של ה-OECD משנת 2001 ואילך, לפיקוח על בטיחותן של תרופות ועל איכותן ניתנה עדיפות עליונה.

- במקומות עבודה יש תקנות בטיחות. אחד המניעים לתקנות אלה קשור במטרה חברתית רחבה יותר – להפחית סיכוני מוות. בדומה לכך, תקנות הבטיחות בתחום התחבורה נועדו כדי למנוע מקרי מוות ופגיעות חמורות עקב תאונות.

- היבטים אחדים בענף הבנקאות ובשווקים הפיננסיים היו ועודם מוסדרים. היעדים המרכזיים של הרגולציה כוללים הבטחת יציבותם של השווקים הפיננסיים והגנה על השקעות הציבור ועל כספו.

באופן כללי, הרגולציה מורכבת ממערכת של כללים, המנוהלת על ידי הממשלה, ומטרתה להשפיע על התנהגותם של עסקים, ולכן גם על הפעילות הכלכלית. המוקד במסמך זה יהיה בכלים אחדים המשמשים הרגולציה, ובכלל זה:

- כניסה. מדינות רבות מגבילות את כמות בתי המרקחת וסניפי רשתות השיווק באזור גיאוגרפי נתון. גם תקנות המגבילות את כמות המוניות בערים הן דבר שבשגרה. בענפים, כגון החשמל, התקשורת והבנקאות, בין השאר, מונעת הרגולציה את כניסתן של חברות חדשות לשוק. מקצועות כמו הרפואה, המשפטים והאדריכלות, אם למנות רק חלק, כפופים

לכללים ולתקנות רבים, המונעים, לעתים קרובות, או המעכבים באופן חמור, את המעבר של העוסקים במקצוע מאזור לאזור.

- כמות. עם תקנות הכמות נמנות לדוגמה התקנות הנוגעות להיקף הדיג המותר במדינות שונות, איסור על מכירת משקאות חריפים בימי ראשון ותקנות המגבילות את היקף הבניה המסחרית באזורים מסוימים. אך ייתכנו צורות אחרות של תקנות כמות, כגון דרישת לאוניברסליות בהספקת שירותי דואר, כאשר על ספק השירות לעמוד בביקוש במחיר המוסדר. ולבסוף, ישנן גם תקנות כמות מענף החקלאות והן קשורות במכסות ייצור ושטחי זריעה.⁶
- תקינה. ממשלות רבות מאמצות תקני בטיחות למכשירים רפואיים ולתרופות, ותקנוני בנייה ותקנות בריאות ובטיחות במקומות עבודה, בטיחות של כלי רכב, איכות הסביבה ותנאי עבודה. ישנן תקנות גם בתחומים אחרים, כמו: תוכן ולשון בתקשורת ההמונית.
- מחיר. ענפים כגון החשמל, הגז הטבעי, חברות התעופה, התקשורת ושירותי הדואר, בין השאר, נתונים לעתים לפיקוח מחירים.

אמנם, כמצוין לעיל, הועלו הצדקות רבות לרגולציה מן הבחינה החברתית והכלכלית, אך חשוב לזכור, שהכללים והתקנות השונים הנכפים על השווקים בידי ממשלות וארגונים מקצועיים יסודם, לעתים קרובות, בפוטנציאל לפגיעה בתחרות. להלן כמה דוגמאות: (1) שדולה מוצלחת של חברות ותיקות וארגונים ענפיים, המצליחה לשריין כיבודי חזקות מרחיקי לכת בהקשר הרגולציה הסביבתית או אחרת. הדבר עלול לקפח את הנכנסים החדשים לעומת הוותיקים מבחינת עלויות, דבר העלול להשפיע על הכניסה לשווקים ועל תחרותיותם; (2) תקנות מחמירות, המגבילות את כמות החנויות ובתי המרקחת, למשל, עלולות להגביל את התחרות, להעלות מחירים ולהקטין את מגוון השירותים המוצעים בשוק ואת איכותם; (3) קביעת תקני איכות מחמירים מדי עלולה לשלול מצרכנים את המגוון המרבי ואת המחירים הנמוכים ביותר; (4) מגבלות על פרסום שארגונים מקצועיים מטילים, כגון בתחום המשפטים, או הרפואה והרפואה הווטרינרית - יש סיכוי רב שיפגעו בתחרות ובמגוון השירותים המוצעים; (5) ולבסוף, כללים ותקנות בכל הנוגע להעברה בין-אזורית של מוצרים ושירותים בתוך אותה המדינה סובלים, לעתים קרובות, מחוסר הצדקה סבירה. מגבלות אלה הן הגורם לניתוק גיאוגרפי בין שווקים, ובכך יוצרות פוטנציאל להעלאת מחירים.

למען הבנה מלאה של ההשלכות האפשריות על התחרות שיש לכללים ולתקנות לסוגיהם, יוקדש המשך הפרק לדיון בארבעה סוגים רחבים של כללים ותקנות, אשר הם:

- כללים ותקנות המגבילים את כמות הספקים או את סוגיהם/מגוונם;
- כללים ותקנות המגבילים את יכולת הספקים להתחרות;
- כללים ותקנות המקטינים את תמריצייהם של ספקים להתחרות;

⁶ דיון מאלף בתקנות הכמות, ראו: גלייזר ושלליפר (2009).

- כללים ותקנות המגבילים את טווח הבחירה ואת המידע העומדים לרשות הצרכנים.

בכל קטגוריה, נביא את המניעים העומדים ברקע, נדגיש את החשש הפוטנציאלי לתחרות הנובע מהם ונציג דוגמאות נבחרות משווקים ומענפים שונים בכמה מדינות.⁷

יש מנגנון אחד הראוי לדיון לפני כל דבר אחר, והוא: רגולציה עצמית ורגולציה משותפת. כפי שנראה בסעיף 4.3.1, יש מקצועות ויצרני מוצרים ושירותים, המורשים להסדיר את עצמם או לעשות כן בשיתוף עם הממשלה. למנגנונים אלה יש כמה יתרונות פוטנציאליים, כגון: שיפור התיאום בין המשתתפים בשוק מבחינת התקינה בתחום של תאימות מוצרים, איכותם, ובטיחותם וכד'. הסדרים אלה מקלים על השגשוג בשווקים, בהקטינם את כמות הכללים הממשלתיים הישירים המוטלים על עסקים. אולם יש חשש, שמא מרחב הפעולה לתיאום בין חברות ישמש קרקע פורייה לנקיטת אסטרטגיות של קשירת קשר בנוגע למחירים ולכמויות, ולתקינה המציבה מחסומי כניסה. בהיעדר פיקוח על התנהגויות אלה, התוצאה האפשרית עלולה להיות פגיעה ניכרת ברווחת הצרכן ובחדשנות בשווקים. אף על פי שהרגולציה העצמית וזו המשותפת נידונו באורח פורמלי בחלק 3 לעיל ("כללים ותקנות המקטינים את התמריצים של הספקים להתחרות"), יש להן השלכות גם לפי חלקים 1, ו-2 לעיל, בשל טווח החששות הרחב יחסית הקיים בקשר למנגנון זה. ניטול לדוגמה מצב, שבו קבוצה ענפית המקיימת רגולציה עצמית באישור מחליטה להציב מחסומי כניסה כדי להגן על פער הרווחים של חבריה (ראו: סעיף ג.2 לתיבה 6, להלן). אולי אפשר לנהל את הדיון במקצת חששות אלה לתחרות גם במסגרת החלקים 1 ו/או 2 לעיל. בקצרה, החששות לתחרות, העלולים לעלות בעקבות הרגולציה העצמית וזו המשותפת נוגעים לכמעט כל אחד משלושת החלקים הכלליים שהבאנו לעיל.

לבסוף, חשוב לציין את הדוגמאות המופיעות בתיבות שלהלן. מטרתן היא להצביע על תחומים שבהם כדאי/היה כדאי לעיין בסוגיות של תחרות ולבחון אותן ביתר קפידה. לעומת זאת, הדוגמאות לא נועדו כדי לזהות תחומים, שבהם הממשלה נקטה שלא היו במקומן.

4.1 כללים ותקנות המגבילים את כמות הספקים או את סוגיהם/מגוונם

כללים ותקנות מסוגים מסוימים עלולים להגביל את כמות ספקי המוצרים או השירותים בשוק נתון או את סוגם. הדבר ייתכן אם הכלל או התקנה:

- מגדילים את עלות הכניסה או היציאה במידה ניכרת.
- מעניקים לחברה מסוימת זכויות בלעדיות להספקה של מוצר או שירות.
- מגבילים את יכולתם של סוגים אחדים של חברות להשתתף ברכש ציבורי.
- מעמידים מחסום גיאוגרפי על דרכן של חברות, המבקשות לספק מוצרים או שירותים, או לבצע השקעות הון או לספק עובדים.

⁷ כפי שמוסבר בפרק 1 במסמך הנלווה, "עקרונות להערכת השפעות על התחרות", ארבע הקטגוריות האלה הן מרכיבי המפתח ב"רשימת ביקורת התחרות".

מן הבחינה ההיסטורית, קובעי מדיניות שהטילו מגבלות על כמות החברות ועל סוגיהן, עשו זאת, לעתים קרובות, ממניעים כלכליים חברתיים תקינים. אולם החשש הוא, שתקנות אלה יפגעו, בסופו של דבר, ברמת התחרות בשוק, על ההשפעות השליליות הפוטנציאליות שיהיו לכך על רווחת הצרכן. לכן, בנסיבות שבהן תיתכן השפעה על כמות הספקים ו/או על סוגיהם/מגוונם, מוטב לחקור באופן יסודי את התועלות והעלויות של הרגולציה המוצעת ואת פגיעתה האפשרית בתחרות. להלן נדגיש שני תחומים רחבים, שהערכה קפדנית של ההשפעות על התחרות דרושה בהן:

4.1.1 תקנות מגבילות כניסה

לכניסתם של עסקים חדשים יש תפקיד קריטי בשמירה על חיוניותם של השווקים, משום שהיא מאלצת את החברות הוותיקות לתחרות ומטפחת חדשנות וצמיחה בטווח הארוך. לכן, חשוב לזכור, שלכללים ולתקנות המגבילים את הכניסה יכולה להיות השפעה שלילית ניכרת על התחרות ועל הרווחה, ולהכיר בצורך לפעול בזירות כשבאים להעריך אותם ולהצדיקם.

לתקנות המגבילות את הכניסה יש צורות רבות ושונות ומגוון של הצדקות. כך למשל, במקום שיש בו מונופול טבעי, יכולה הממשלה לאשר מונופול חוקי ולהגביל את הכניסה במפורש. המניעים לכך כוללים: עלויות תקורה גבוהות ויתרונות לגודל בייצור. אפשר שארגונים מקצועיים, כגון אלה של רופאים ועורכי דין, יקבעו כללים המגבילים את הכניסה, ובצדק, אך מגבלות אלה עלולות להגביל את ההתנהגות המסחרית התחרותית. עם ההצדקות הכי טיפוסיות נמנית הבטחת תקני איכות בפרקטיקה המקצועית. תקנות המתייחסות לכניסתם ולצמיחתם של עסקים קמעונאים רווחות במדינות רבות. הצדקותיהן הן, בין השאר: הצורך להשתלט על הגודש העירוני, שמירה על ערכם של נכסי נדל"ן פרטיים וכד'.

כדי להבין באופן יסודי את ההשפעות על הכניסה, חשוב לגבש תמונה ברורה ומלאה באשר לסוגים השונים של נכנסים חדשים. שיטת סיווג המשמשת מועמדי כניסה במגזר התעשייתי הוצעה ע"י דון, רוברטס וסמואלסון (1988, עמ' 504) ואנו מאמצים אותה לצורך הדיון שלנו. כאמור, אפשר לתאר שלושה סוגים רחבים של נכנסים חדשים, כדלקמן:

1. חברה חדשה הנכנסת לשוק תוך הקמת מפעל חדש (מתקן ייצור) במגזר התעשייתי או במגזר השירותים. כך לדוגמה: חברה לייצור של מכשירי כוח, המוקמת על ידי יזמים חסרי ניסיון עסקי כלשהו. בעקבות מהפכת טכנולוגית המידע וצמיחתם של הביו-טכנולוגיה והננו-טכנולוגיה, אשר אירעו אחרי שהמפעל הוקם, החלו חברות רבות נכנסות לענפים אלה ללא ניסיון עסקי בענפים הרלוונטיים או בכל ענף אחר. בקטגוריה זו נכללים גם משרדי עורכי דין, שפתחו בוגרי משפטים חדשים, שזה עתה סיימו את לימודיהם.
2. עסקים חדשים בשוק, המתגוונים על ידי הקמת מתקנים חדשים. כך למשל, חברה בעלת קו מוצרים עשיר, כגון "סימנס", היוצאת עם קו חדש של מכשירים רפואיים אגב הקמת מתקני ייצור חדשים. בית חולים יכול לפתוח מכון אונקולוגי חדש. חברת כימיקלים יכולה להקים מתקן חדש לייצור ליזין וכד'.

3. עסקים חדשים בשוק, המתגוונים על ידי שינויים בתמהיל התפוקות של מפעליהם הקיימים. כך למשל, יצרנית רכב שייצרה בעבר מכוניות בינוניות עד גדולות מרחיבה את התמהיל שלה, ומייצרת כלי רכב קטנים והסכוניים באותו מפעל ייצור, שהוא גמיש, או חברה לייצור פלדה, שמרחיבה את פעילות ייצור הפלדה שלה לתושבות ולהילוכים, או בית תוכנה, שהתמקד עד כה במוצרי אבטחת רשתות מתגוון על ידי הפקת משחקים באינטרנט.

ההבדלים בין סוגי השחקנים החדשים המפורטים לעיל עשויים להיות ניכרים במספר ממדים, למשל:

- אילוץ מימון. ספרות ענפה מעידה, שיכולת הכניסה והצמיחה של חברות תלויה במידה רבה ביכולתן לגייס מימון חיצוני לפרויקטים שלהן (ראו: פזארי, הובארד ופטרסן, 1988, והספרות המסתעפת מהם). יש פחות סיכוי לבעיות אלה אצל נכנסים חדשים מסוג 2 ו-3 לעיל, אך הוא גבוה אצל נכנסים מסוג 1. סיבה אחת לדבר היא, שבנקים, למשל, מרבים לדרוש בטחונות מסוגים שונים וגם רקע מסוים לפני שייאותו להלוות, וידם של נכנסים מסוג 1 תהיה, בדרך כלל, על התחונה. לעומתם, נכנסים מסוג 2 ו-3 יכולים ביתר קלות להשיג מימון חיצוני מבנקים ולגייס הון מניית. לכן, אילוץ מימון עלולים להכביד על דרכם של נכנסים מסוג 1 אל ההצלחה יחסית לאחרים.

- לימוד. ניסיון עסקי כללי מאפשר ליזמים ללמוד מניסיונם, וממידע שצברו על השוק ועל המכשולים הרגולטוריים, אשר עומדים על דרכם. ייתכן שנכנסים מסוג 2 ו-3 ייהנו מיתרון בתחום זה.

מהנתונים המוצעים על ידי דון, רוברטס וסמואלסון עולים הבדלים מעניינים בין סוגי הנכנסים השונים. שיעורי הכישלון (היציאה) הם גבוהים למדי, בדרך כלל, ובנוסף:

- הנורמה היא, ששיעור של מעל ל-60 אחוזים מהנכנסים בסוג אחד נכשלים ויוצאים מהענף בתוך 5 שנים.

- שיעורי היציאה של נכנסים חדשים מסוג 1 (חברות חדשות, אשר מקימות מתקן ייצור חדש) הם פי 7-8 גבוהים מאלה של הנכנסים מסוג 2 (חברות המתגוונות תוך הקמת מתקן ייצור חדש).

כפי שקייבס (1998) וסאטון (1997) תיארו, ממצאים אלה הם כלליים למדי, וחוקרים אחרים ביססו אותם בענפים אחרים במדינות שונות. דרך אחת להתבונן בממצאים אלה היא לומר, שעל הנכנסים מסוג 1 להתמודד עם מכשולים קשים ועם עלויות גבוהות באופן בלתי מידתי כדי להצליח. משתמע מכך, שתקנות המציבות מחסומי כניסה עשויות להשפיע על נכנסים מסוג 1 (לשלילה) הרבה יותר מאשר על האחרים.

ממשלות וארגונים מקצועיים קבעו מגוון רחב של כללים ותקנות, המגבילים את הכניסה לשווקים. אלה עשויים להתבטא באופנים ברורים ומפורשות, כגון: בהגבלות כניסה מפורשות, אך ייתכנו גם הגבלות סמויות.

- הגבלות מפורשות הן ישירות מאד, ואפשר לטעון שהן הפוגעניות ביותר בתחרות. כך למשל:
 - מדינות רבות הנהיגו כללים בנוגע לכמות החנויות שאפשר להקים באזור גיאוגרפי מסוים, או שהגבילו אותן לפי כמות התושבים באזור. על פי כלל זה, מאחר שאוכלוסייתו של אזור לא תעלה על (נניח) 5,000 לעולם, לא יינתן אישור לפתיחת בתי מרקחת חדשים. (מסמך המשרד הבריטי לסחר הוגן, ה-OFT, משנת 2003 מביא דיון מעשי בתחרות ובסוגיות של רגולציה בשוקי בתי המרקחת).
 - על פי הסכם התעופה הקודם בין ארה"ב לאיחוד האירופי, חברת תעופה אירופית לא הייתה יכולה להציע טיסות לארה"ב, הממריאות מכל עיר הנמצאת בתחומי מדינת הבית שלה. (ההסכם החדש שנחתם לאחרונה מבטל תקנות אלה).
 - אפשר להגדיר את המגבלות הסמויות ככאלה, המגבילות את הכניסה באופן עקיף יותר. למשל:
 - בשוקי הטל-קומוניקציה שעברו דה-רגולציה, כדי לאפשר תחרות, היה צורך בכללים שיכפו על החברות הוותיקות לחלוק את רשתותיהן עם הנכנסים החדשים. אחרת, לא היו הנכנסים יכולים לספק שירותים נאותים (של אינטרנט וטלפוניה), ואף לא להתחרות. סוגיות דומות עולות בקשר לשוקי החשמל, שבהם יש חובה לספק לנכנסים חדשים גישה לרשת השינוע של הספק הוותיק - כדי לאפשר תחרות. אין לומר שרק בכפייה אפשר להשיג שיתוף זה ברשתות, אך בהיעדר כפייה הסיכויים לשיתוף קטנים מנקודת מבטו של הנכנס החדש/המתחרה הפוטנציאלי.
 - כאשר ארגונים מקצועיים (כמו לשכת עורכי-דין, ארגון רואי החשבון או ארגוני הרופאים, למשל) מאמצים תקני איכות, כללי אישור וכד', הם עלולים ליצור מגבלות כניסה קשות.
 - מחסומים מנהליים ובירוקרטיים - יש בהם כדי לעכב את הכניסה או למונעה (ג'נקוב, לה-פורטה, לופס-דה-סילאנס ושלייפר, 2002).
- תיבה 1 להלן מביאה דוגמאות לכללים ולתקנות המעוררים צורך אפשרי לעיון קפדני בבעיות לתחרות, העלולות לצוץ במצב שבו יש מגבלות כניסה.

תיבה 1. כניסה

1. ייתכנו הבדלים גדולים בין מדינה למדינה בכמות הזמן או הכסף הדרושה כדי להתגבר על מכשולים ביורוקרטיים על הדרך להקמת עסק חדש. לפי הנתונים אצל ג'נקוב, לה-פורטה, לופס-דה-סילאנס ושלפיר (2002), הזמן שנדרש לפתיחת עסק הוא מיומיים בקנדה ועד ל-152 יום במדגסקר. העלות הכספית במונחי תמ"ג לנפש נעה מ-0.53 אחוז בניו-זילנד ליותר מ-300 אחוזים בטנזניה, בבוליביה וברפובליקה הדומיניקנית. גם בין המדינות המפותחות יש הבדלים ניכרים בזמן הדרוש (ובעלות): כך למשל, 4 ימים (ו-0.5 אחוז של התמ"ג לנפש) בארה"ב, 42 יום (ו-32 אחוזים) בגרמניה ויומיים (ו-2 אחוזים) באוסטרליה. בהתאם להבדלים הדרמטיים בזמן ובעלויות הדרושים כדי לסיים את ההליכים, מסתבר כי יש הבדלים ניכרים במחסומי הכניסה. נראה שיש צורך ברפורמות מנהליות כדי לסלק מחסומי כניסה, ולקדם את הצמיחה ואת החדשנות.

2. יש מדינות המנהיגות רגולציה בצורות שונות על בתי מרקחת.

- כללים המגבילים את כמות בתי המרקחת המורשים לפעול באזור גיאוגרפי נתון או באופן יחסי לכמות נתונה של תושבים. כך למשל, בהונגריה נקבע הסף על 5,000 תושבים.

- פיקוח ממשלתי כמו בשבדיה, שבה החלוקה נעשית בפיקוחה של APOTEKETS מאז 1970. פתיחת בית מרקחת פרטי היא עבירה פלילית. כך קרה לחברה השבדית "ברינגוול אינטרנשיונל", ששיווקה את מוצריה של "ניקורט" והועמדה לדין.

- תקנות כניסה ישירות, כמצוין בדו"ח המשרד הבריטי לסחר הוגן (OFT) ב-2003. תקנות כניסה בענף בתי המרקחת הונהגו באנגליה ובוויילס, בסקוטלנד ובצפון אירלנד בשנת 1987 - כדי להשתלט על העלויות מרקיעות השחקים של שירותי הבריאות הכללית. התקנות כוללות הערכה רשמית של המידה שבה בתי מרקחת חדשים הם רצויים, העתקת מקומם של אלה הקיימים ושינוי של הבעלות בהם.

גם כאשר אפשר להצדיק את הרגולציה על מיקומם של בתי המרקחת באספקת שירות אוניברסלי, מגבלות בולמות את התחרות. גם במקרים שבהם מחירי התרופות הם בפיקוח, מגבלות אלה עלולות להשפיע על התחרות ודרכה, גם על מגוון השירות ואיכותו. בגרמניה, שבה מגבלות רבות בוטלו, מחקרים מצביעים על יתר תחרות במגוון השירותים המסופקים. כפי שמסכם הדו"ח של OFT (2003), בביטול מגבלות הכניסה לשוק בתי המרקחת בקהילה יש כדי להיטיב עם הצרכנים מבחינת יכולת בחירתם, כמו גם בתועלות הצומחות להם מיתר תחרות ושיפור גישתם לשירותי בתי המרקחת.

3. החקיקה באוסטרליה בעניין ההמרה הדיגיטלית (1998) אסרה על כניסתם של גורמי שידור מסחריים עד לשנת 2006. צעד זה נועד להקל את המעבר של התחנות המסחריות הוותיקות משידורי הטלביזיה האנלוגית לשידורים דיגיטליים.

4. בכל מדינות האיחוד האירופי, כפופים המקצועות החופשיים (עורכי דין, רואי חשבון, אדריכלים, מהנדסים ורוקחים) לתקנות התעריפים, למגבלות על פרסום, לזכויות בלעדיות ולכללים האוסרים על שיתוף פעולה ביני-מקצועי. למרות שארגונים מקצועיים מצדיקים מגבלות אלה באיכות השירותים המקצועיים וברמתם, הרי הן עלולות להגביל את התחרות, דבר העשוי להעלות מחירים ולהקטין את מגוון השירותים המוצעים.

5. בארה"ב, דו"ח מבקר המדינה (GAO) ל-2004 קובע, שעל פי הסכם "השמיים הפתוחים" החדש יהיו מעט הגבלות, אם בכלל, על כמות חברות התעופה, שיוורשו לפעול, ומגבלות אפסיות על הבחירה של חברות בשווקים שהן משרתות. ההסכם הקודם הגביל את כמות הטיסות בין האיחוד האירופי ובין ארה"ב

את מקורן ואת יעדן הסופי. כך למשל, חברת "אייר פרנס" הייתה רשאית לטוס מצרפת אל ארה"ב, אך לא מפרנקפורט אל ארה"ב וכד'. ההסכם החדש מטרתו להחליש מחסומי כניסה אלה

6. כמו שטרציק, וורם ודיטריך (2000) מציינים, חוק האנרגיה הגרמנית (1998) ביטל את הזכינות הבלעדיים שהיו לחברות בענפי החשמל והגז הטבעי, אשר הגבילו את הכניסה. החוק החדש פתח לתחרות את השוק הקמעונאי בשני מקטעי אנרגיה אלה. צרכני החשמל הגרמניים, ששילמו בעבר את המחירים הגבוהים ביותר באירופה, נהנים עתה מעליית התחרות, משיפור השירות המוצע ומירידה במחירים.

7. במדינות רבות, חוקים המשפיעים על הכניסה אך עלולים לפגוע בתחרות על כל ההשלכות שיש לדבר על החדשנות והצמיחה במקטע הקמעונאי, הם נפוצים ביותר. כך למשל:

- ברטרנד וקראמז' (2002) מלמדים, שהתקנות בדבר פתיחת חנויות גדולות והרחבתן הציבו מחסומי כניסה, המשפיעים על צמיחתו של המגזר הקמעונאי הצרפתי, ופוגעים ביצירה של מקומות העבודה.

- במדינות אירופיות רבות, כגון: איטליה, ספרד, הולנד, צרפת וכד' יש מגבלות על שעות הפתיחה של חנויות. ישנם חוקי מסים ותכנון, שמטרתם להגן על חנויות קטנות שהבעלות בהן היא משפחתית. גם אם החנויות הקטנות מספקות שירותי נוחות, כללים אלה מונעים מגורמים קמעונאיים (קטנים כגדולים) את השיפורים בשירות ואת הגידול בתעסוקה שהיו קורים לו שעות הפתיחה הוארכו. דו"ח ה-OECD (1997) דן בבעיות התחרות הנובעות מתקנות כאלה.

במדינות כמו יפן, שבהן תקנות אלה הוגמשו, המגזר הקמעונאי נהנה מצמיחה ניכרת. ביפן, חוק החנויות הקמעונאיות הגדולות נחקק ב-1974 כדי להגן על בעלי החנויות הקטנות. הקלות במגבלות הונהגו בשלושה סבבי תיקונים במהלך שנות ה-90. כמות הבקשות לפתיחת חנויות גדולות קפצה מ-794 ב-1989 ל-1,667 ב-1990, והגיעה לשיא של 2,269 ב-1996.

גם אם אפשר, מסיבות הקשורות לאינטרס הציבורי, להצדיק תקנות אלה המגנות על עסקים קטנים במגזר הקמעונאי באינטרס הציבורי, יש להעריך מבחינת פגיעתן בתחרות ובצמיחה הכלכלית.

8. אוגוסט 2005, ביטלה הנציבות הפדרלית לתקשורת בארה"ב (ה-FCC) את התקנות, שחייבו את חברות הטל-קומוניקציה הוותיקות, כגון חברות BELL האזוריות, לספק למתחרים גישה לחיבורי הפס הרחב שלהן בתחום המנויים הדיגיטליים (DSL). החלטה חדשה זו של ה-FCC הנהיגה שוויון רגולטורי בין DSL לשירות באמצעות מודם קווי. להצדקת השינוי בכללים טענה FCC, כי הכללים, שחייבו את הספקים הוותיקים לחלק את רשתותיהם עם מתחריהם, סיפקו תמריץ שלילי להשקעה במוצרים חדשים ולהצעת שירותים חדשים. מנגד, טענו ארגוני הצרכנים, שהשינוי יפגע בתחרות השוק, ושלקוחות DSL יסבלו מצמצום מרחב הבחירה שלהם, מירידה באיכות השירות ומעליית מחירים.

למרות ההצדקה שיש לכללים ולתקנות באינטרס הציבורי, חשוב לזכור שרגולציה זו עלולה לפגוע ברווחת הצרכן, ולעכב את צמיחת השווקים ואת התפתחותם בטווח הארוך. יש להימנע מהטלת מגבלות כניסה, בייחוד, כשהן מבוססות על רגולציה של מבנה השוק. מנגד, אפשר שהתקנות המבוססות על כללי השימוש בקרקע, למשל, יהיו סבירות בנסיבות מסוימות. במקרים של מונופולים טבעיים ומשיקולים של הספקת שירות אוניברסלי, למשל, מוטב שההסכם לא יכלול זכויות בלעדיות. במידה שהן כלולות בו, יש להעמידן למבחן ולתקנן בהתאם לשינויים החלים בנסיבות ובתנאי השוק. כאשר מדינות מגבילות את הכניסה ומצדיקות את הדבר בשיקולי יציבות - דבר שכיח בשווקים הפיננסיים ובבנקאות - יש להבטיח, שהצעדים שיינקטו יהיו ברורים ושקופים, ולהפעיל את עיקרון

מזעור המגבלות. בשל הפוטנציאל הגלום בהם להשפעות שליליות מובהקות על התחרות, על הרגולטור לבדוק בקפידה כל כלל או תקנה, המטילים מגבלות כניסה גלויות או סמויות.

4.1.2 הענקת זכויות בלעדיות או הארכתן

ממשלות מעניקות לעסקים זכויות בלעדיות לרעיונות, לייצור סחורות, לרכישת סחורות ולהספקת שירותים בתחומים רבים, כך למשל:

- בשוקי סילוק הפסולת המוצקה, מתן זכויות בלעדיות לחברה פרטית לאסוף פסולת היא בבחינת מנגנון שכיח באיסוף פסולת בשווקים המקומיים.
- מן הבחינה ההיסטורית, מעמד של מונופול חוקי להספקת שירות, או זכויות בלעדיות כנ"ל מוענק בענפים, כגון: החשמל, הגז הטבעי, הטל-קומוניקציה, המים, שירותי הדואר והרכבות ועוד.
- במגוון רחב של שווקים ומדינות, ממשלות מקומיות, אזוריות או ארציות יכולות לחתום על חוזים, המעניקים זכויות בלעדיות לחברות פרטיות להספקת סחורות ושירותים ספציפיים. דוגמאות לכך הן חוזים בתחום הביטחון, הספקת תשומות וכד'.

להענקת זכויות בלעדיות או להארכתן יש מניעים רבים. בענפים מסוימים, אחת הסיבות ליצירה של מונופול חוקי (או להענקת זכויות בלעדיות) נעוצה ביתרונות לגודל, שמקורם בעלויות תקורה גבוהות. ככל שהשווקים והטכנולוגיה מתפתחים לאורך זמן, מדינות רבות מנהיגות במגזרים אלה זה-רגולציה, מפריטות חברות ממשלתיות ומאפשרות תחרות. כמו כן, יתר תחכום בגישות הרגולטוריות מאפשר זיהוי של היבטים ספציפיים בענפים, המתאפיינים כמונופול טבעי, והפרדת היבטים אלה מהיבטים אחרים (הן כלפי מעלה והן כלפי מטה בשרשרת ההספקה של הענף), שבהם אפשר להנהיג תחרות. הזוכים בזכויות בלעדיות לייצור של מוצרים ושירותים מקבלים לידם כוח שוק רב. במקרה של מונופולים טבעיים, כגון גז, מים וכד', פיקוח מחירים או שיעורי תשואה הקלו בעיה זו.

למרות ההצדקות המובהקות להעניק פטנטים, נושא אחד, אשר מעורר דיון ער וחששות בשנים האחרונות הוא "הארכת" תוקף הפטנט. חברות פרמצבטיקה, למשל, פועלות נחרצות להארכת תוקף הפטנטים שלהן. אך הארכות אלה טומנות בחובן חסרונות רבים, למשל:

- הן מאריכות את התקופה שבה הצרכן משלם מחירים גבוהים יותר.
- המאבק העיקש להארכת הפטנט מטיל עלויות כבדות (כמו למשל, בגין הליכים משפטיים) על נכנסים פוטנציאליים, כמו יצרני תרופות גנריות, לדוגמה, והדבר עלול להקטין במידה רבה את סיכויי הכניסה העתידית אל השווקים. גם הפגיעות ארוכות הטווח בתחרות עלולות להיות קשות.

הגם שהייתה הצדקה ליצירה של מונופולים חוקיים, הספרות על השפעות הרגולציה מצביעה על חסרונותיה המובהקים של היעדר חדשנות, ייצור לא יעיל ואימוץ טכנולוגיות חדשות ובתוך כך פגיעה

בצמיחה של ענפים רלוונטיים בטווח הארוך. במקרים אחרים של הענקת זכויות בלעדיות הועלו טיעונים בעד ונגד, ויש לבצע הערכה של כל מקרה לגופו. בדוגמה לעיל של סילוק פסולת מוצקה, יש הכרה גוברת והולכת של ממשלות לאפשר תחרות בשווקים אלה, ובדרך זו להביא לידי השפעות מועילות, ראו: דו"ח ה-OECD משנת 2000 על מחקריו שבפינלנד. במקרים רבים אפשר לבטל זכויות בלעדיות שניתנו בחסות הממשלה, מבלי לוותר על השגחה קפדנית על שווקים אלה.

תיבה 2 מציגה דוגמאות ודנה בזכויות בלעדיות ובחלק מהשפעותיהן השליליות.

תיבה 2. הענקת זכויות בלעדיות או הארכתן

1. במערב אוסטרליה, תקנות בדבר זכויות במים ובהשקיה (חפירת בארות ושינויים) (1963) העניקו לנציבות המים והנחלים זכויות בלעדיות בכל הנוגע להתקנת מדי צריכת-מים, לתיקונים ולבדיקתם. בשנת 2000, תיקנה הממשלה את התקנות וביטלה זכויות אלה, בצינינה שהדבר פוגע בתחרות.
2. ענף שבו מרבים לבקש "הארכה" של פטנטים הוא הפרמצבטיקה. במקרים רבים הארכת ההגנה שהפטנט מקנה עלולה לפגוע בתחרות.
 - פרזוק (תרופה נגד דיכאון) זכתה בפטנט ב-1977 והושקה ב-1987. פרזוק אחד מ"רבי המכר" בכל הזמנים בעולם התרופות. חברת "אלי לילי" ניהלה מאבק שנמשך 5 שנים להארכת הפטנט על הפרזוק אך הפסידה. "באהר מעבדות" שהתנגדה להארכה בשיתוף עם "מעבדות ד"ר רדי", "טבע", "ג'נבה פרמצבטיקה" ו"פרמצבטיקה ריסורס" – גילו ומצאו איך לייצר גרסה גנרית שלה בעלות זעומה לעומת עלות הפרזוק המקורית. לפי האמון, כאשר הגרסאות הגנריות יגיעו אל השוק, ירד מחיר התרופה (גלולה במשקל 20 מ"ג) ממעל לשני דולר (הגרסה במותג "אלי לילי") לפחות מחצי הדולר (בגרסאות הגנריות).
 - הארכת פטנטים היא דבר שבשגרה. כך למשל, ביפן הוגשו 20 בקשות הארכה, ש-16 מהן היו לתרופות. חברת "מרק שארפ ודום" קיבלה הארכה ל-5 שנים בעבור הטבליות "מקסלט" לטיפול במיגרנות. (לפי שעה, אמור הפטנט לפקוע בינואר 2017) (מקור: JAPANESE PATENT GAZETTE, 25 במאי 2005).
3. בברזיל, חייבו לבצע את ייצורה של המצאה מוגנת בפטנט, כדי שבעל הפטנט ישמור על הזכויות הבלעדיות שמקורן בפטנט הברזילאי. במקצת הענפים, כגון בפרמצבטיקה ובביו-טכנולוגיה, הקמת מתקני הייצור כרוכה בהשקעות אדירות, ולכאורה, לא מציאותי לצפות שכל חברה נתונה תקים מפעל בכל מדינה. תופעה זו עלולה לפגוע בתחרות במגזרים שונים
4. במקרה של פררוויאס (FERROVIAS), ב-1997 חברה ממשלתית מקולומביה - "פררוויאס", כרתה חוזה בלעדיות עם חברת "דרומונד" (DRUMMOND) להובלת פחם כל השנה למשך 30 שנה. החוזה גם התנה את הובלת הפחם של חברות אחרות באישורה של "דרומונד". לאחר מכן, בדק המפקח הקולומביאני התנהלות זו וקבע, שמדובר בחוזה מקפח, המגביל את התחרות. דוגמה זו לאכיפת חוקי התחרות מעידה על השפעותיהם המזיקות של חוזי בלעדיות
5. לפעמים, ממשלות מפרקות מונופולים שהיו בבעלותן, ובתוך כך מקימות מונופולים פרטיים. לפעמים, גיוס הצעות גבוהות לנכסים שבבעלות המדינה ממלא תפקיד מרכזי בהחלטה זו. על ממשלות להימנע מהפיתוי לקבל תמורה גבוהה בטווח הקצר במחיר הענקתה של זכות בלעדית, שתסב נזק רב לצרכנים ולצמיחה הכלכלית בטווח הבינוני והארוך. בג'מייקה, למשל, חברה לטל-קומוניקציה הופרטה זכויות

בלעדיות הוענקו לתקופה של 25 שנה.

6. כפי שציין גודווין (2001) באשר לתיק שעמד למבחן של בית המשפט האירופי לצדק ב-2000, התקנות של עיריית קופנהגן העניקו לה זכויות בלעדיות להגביל את כמות המפעלים, שיורשו לעבד פסולת בנייה לא-מסוכנת המיוצרת בתחומי העיר. תקנות אלה, בהבטיחן אספקת פסולת לכמות מוגבלת של מפעלים, נועדו כדי לעודד השקעות בהקמת מפעלי עיבוד גדולים, שייצרו חומר ממוחזר מאיכות משופרת. לפיכך, היה מפעל המחזור בקופנהגן מנוע, לפי התקנות, מלעבד פסולת בנייה, למרות שהיה כשיר לכך.

על פי ראיות ההולכות ומצטברות, בתחומים מסוימים אין הענקת זכויות בלעדיות או הארכתן משפרות את הרווחה לתמיד. כך למשל, בעקבות שגשוגו של המקטע הגנרי בענף הפרמצבטיקה, יש לבחון באופן קפדני ביותר הארכות של פטנטים. אין ספק שיש לאשרן במקרים מסוימים, כמו למשל, כאשר הליך האישור הרגולטורי נמשך זמן רב ומקצר בפועל את תקופת הפטנט. במקרים אחרים, בעלי הפטנט עלולים לפעול להארכתו אגב הטלת עלויות כבדות על יצרנים גנריים יריבים. יש שחברות ותיקות בעלות "כיסים עמוקים" פותחות בהליכים משפטיים ממושכים, כאשר אין הכרח, שגם מתחריהן יהיו מסוגלים לעשות כן. במקרים אלה, עלולה ההארכה למנוע מצרכנים גישה לתרופות גנריות חסכוניות, ולפגוע ברווחתם. בתחומים אחרים, כגון איסוף פסולת, המחקרים המעטים שנעשו על הגברת התחרות מצביעים על השפעותיה – של שיפורים ניכרים הן באיכות השירות והן במחירו. ככלל, יש לבחון בביקורתיות רבה את כל הנושא של הענקת זכויות בלעדיות או הארכתן, וזאת מחמת הפוטנציאל הגלום בו לצמצם את התחרות במידה ניכרת.

4.1.3 כללים ותקנות לעניין העברה של סחורות, שירותים והון בין מדינות (או בתוך מדינות)

תקנות פנים-ארציות, בכל הנוגע להעברת סחורות ושירותים קיימות במדינות רבות. בעבר, הוטלו אגרות על העברה של מוצרים בין אזורים ובין מדינות. הגם שמגבלות רבות מסוג זה הוסרו במהלך הזמן, מקצתן עוד קיימות. הועלו טיעונים מגוונים בעד תקנות אלה, ובכלל זה:

- הגנה על עסקים באזור או במדינה מפני תחרות.
- מכיוון שהאחריות לכבישים באזור או במדינה מוטלת, בדרך כלל, על הממשלות המקומיות, הונהגו תקנות והוטלו מיסים על הובלת סחורות מאזורים וממדינות אחרים לפי המשקל והגודל של המשאיות המובילות.
- הגנה על הצרכן, כמו למשל באמצעות חקיקה, האוסרת על מכירת משקאות חריפים מתוצרת מדינה אחרת, או על הובלת משקאות כאלה דרך המדינה או אליה.

תקנות המגבילות את ההעברה הגיאוגרפית של מוצרים עשויות להתבטא באופנים מוגדרים מאד, כגון: איסורים מוחלטים על קנייה של מוצרים או של שירותים, שמקורם מחוץ למדינה או לאזור. למשל:

- מדינת פלורידה מגבילה הובלה של יין אליה וממנה. אסור ליחיד לקנות יין במדינה אחרת ולערוך את משלוח היין אל ביתו שבפלורידה, ואסור לו להשתתף במועדוני יין במדינות אחרות, כאשר הדבר כרוך במשלוחי יין אל ביתו. מעשים אלה הם בגדר פשעים לפי החוק בפלורידה. ג'צינו (2000) סבור, שתקנות אלה נקבעות לעתים קרובות כדי להעניק זכויות והגנות מיוחדות לקמעונאים ולמפיצים המקומיים.

תקנות אחרות מגבילות את העברת המוצרים בדרכים אחרות, כגון הטלת מסים על הסחר הבינ-אזורי. כך למשל:

- גודפסטר וריי (2000) מציינים, שאינדונזיה מטילה מגבלות ומסים רבים על הובלה בינ-אזורית של סחורות חקלאיות. חוק מס' 18 (1997) הקל את העיוותים, והביא לידי עליה בהיקף הסחר הבינ-אזורי. אולם, החוקרים הנ"ל מציינים, שהרבה מהמגבלות חודשו - בסמוי או בגלוי, במקצת האזורים, כגון: באזור הסולוסי (SULAWESI) הדרומי, ובכללן מגבלות על משקל הסחורות שמוותר להוביל במשאיות, תחת פיקוחה של מחלקת התחבורה המקומית. לתקנות אלה יש תוצאות לוואי שונות, ובכלל זה: הטרדה מצד הממשלות המקומיות, הדורשות מנהגי משאיות תשלומי שוחד. התוצאה הסופית של הסכמי העברה אלה היא ירידת מחירים למגדלים ועיכוב הצמיחה של השווקים המקומיים והאזוריים והתפתחותם.

תיבה 3 מתארת כמה דוגמאות למחסומי תחרות מסוגים שונים, העשויים לנבוע מהתקנות להעברה של סחורות ושירותים.

תיבה 3. העברה של סחורות, שירותים והון

1. בארה"ב, חוק ג'ונס מטיל מגבלות על ספינות המובילות סחורות בין שני נמלים אמריקניים. בית המחוקקים במדינת מיין ביקשו מהקונגרס לבטל חוק זה, משום שהוא מגביל את המסחר ואת התפתחותם המלאה של הנמלים במיין. המחוקקים טענו שבשוק הגלובלי במידה גדלה והולכת, אין עוד היגיון, להטיל מגבלות על זהותם הלאומית של בוני הספינות ובעליהן.
2. בהודו, הובלה של דגנים דרך מדינות שונות הייתה מוגבלת בתקנות. רשויות המדינה הגבילו את התנועה הבינ-מדינית בצווים, אגב קעקוע ההעברה החופשית של סחורות. אף על פי שהשלטון המרכזי החליט ב-1993 לראות בהודו כולה אזור מזון אחד כדי להקל את העברת הסחורות החקלאיות, על פי וודהווה (2001) (WADHWA), מקצת המדינות לא חדלו לפקח, לפחות לא באופן בלתי פורמלי, והדבר הגביל את תנועת הסחורות החקלאיות בין מדינות.
- פקידים מקומיים בגבולות המדינות השונות נוהגים לעצור משאיות ולבדוק את תכולתן. גם אם הם מסבירים זאת בביקורת שגרתית, הדבר עלול לעכב את המשאיות ימים רבים, תוך הטלת עלות כבדה על הסוחרים הפרטיים. באזורי פונג'ב, הרינה ואוטר פרדש המערבי, שבהם יש עודף של יבולי חיטה, הוטלו מגבלות בלתי פורמליות, המונעות מהמגדלים לשווק את תוצרתם לכל המרבה במחיר – מצב שבו הרגולציה הממשלתית היא על גבול הסחיטה.
3. ברוב מדינות העולם, חלק ניכר מהסחורות מועבר במשאיות. במקרים רבים, מטילים מגבלות על פעילות המשאיות. ההצדקות לכך מגוונות, והן כוללות, בין השאר: צפיפות עירונית ופיקוח על זיהום. גם אם

במקצת ההצדקות והמגבלות יש היגיון, חשוב לדעת, שהגבלה על פעילותן של המשאיות עלולה לפגוע בהעברת המוצרים, להפריד בין השווקים ולפגוע בתחרות. להלן שתי דוגמאות:

- כביש A12 הוא ציר תנועה מסחרית חשוב בין גרמניה לאיטליה. ביוזמת ממשלות אזור הטירוול, הוטל איסור על תנועה של משאיות כבדות מטעמי הגנת הסביבה (שיפור איכות האוויר). בתיק ECJ (תיק ג'-320.03) הוחלט, שאיסור על נסיעת משאיות כבדות בכביש ראשי וכה חשוב היא מגבלה בלתי חוקית על תנועתן החופשית של סחורות.
- לפני כן, המדינות החברות באיחוד האירופי הטילו מגבלות שונות על תנועה של משאיות כבדות בסופי-שבוע ובחגים. איגוד התעבורה הבינ-לאומי, בין שאר הגופים טען, שלמגבלות אלה יש השלכות חמורות על המסחר בתוך כל מדינה וגם בשטחי האיחוד כולו, וקרא לאיחוד הכלליים.
- 4. מדינות רבות מונעות נידוד של כישורים מקצועיים, ובכך מגבילות את שוקי השירותים המקצועיים. באיחוד האירופי, היו פעם כללים רבים ושונים ממדינה למדינה. כיום, לעומת זאת, הוראה חדשה מטעם האיחוד, בכפוף ל"עיקרון ההכרה ההדדית", דוחפת להכרה בכישורים בין מדינות. הקלת המגבלות תביא לידי הגברת ההעברה של שירותים מקצועיים, דבר אשר ייטיב עם צרכנים מבחינת מגוון השירותים המוצעים להם, ואולי גם יוריד מחירים. בארה"ב, מדינות שונות מחייבות לעבור מבחני הסמכה לעורכי דין ולרופאים, למשל, דבר המגביל את העברת אנשי המקצוע בין מדינות ופוגע בתחרות.

חשוב לזכור, שהעברה חופשית של סחורות, שירותים והון בין אזורים בתוך מדינה היא הכרח לצרכנים, כדי שיוכלו לממש את תועלות התחרות. היא נחוצה גם לעסקים כדי להרחיב את גישתם לשווקים ולהביא לידי צמיחה. ייתכן שתועלות אלה לא יושגו, אם אזורים וחבלים בתוך מדינות יגבילו את העברתם של סחורות ושירותים. לפיכך, יש לבחון בקפידה כל כלל או תקנה מוצע, העלול להגביל העברה של סחורות ושירותים, ולהעריך את התועלות והעלויות של ההצעה ואת השפעתה על התחרות. ככלל, יש לבטל מגבלות כאלה.

4.2 כללים ותקנות המגבילים את יכולתם של ספקים להתחרות

לפעמים, ממשלות וארגונים מקצועיים קובעים כללים ותקנות, העלולים להוריד את רמת התחרות בין עסקים בשוק, ולהעלות מחירים ולצמצם את מגוון המוצרים והשירותים ואת איכותם. מדובר, למשל, בהצעות כמו:

- להגביל את החופש של עסקים לפרסם מוצרים או לשווקם.
- לקבוע תקנים "מחמירים מדי" לאיכות המוצרים או השירותים – שבסופו של דבר יעניקו יתרון למקצת הספקים לעומת האחרים, או תקנים המחמירים מעבר לרמה שלקוחות מודעים רבים היו בוחרים בה על פי העדפותיהם וכושר קנייתם.
- להעלות במידה ניכרת את העלויות של מקצת מהספקים לעומת האחרים, למשל, על ידי יחס מפלה לטובת ספקים ותיקים לעומת החדשים.
- לפקח על מחירי המכירה של מוצרים ושירותים, או להשפיע על מחירים אלה במידה ניכרת.

כמו שנראה בסעיפים להלן, שעניינם דוגמאות ודיונים ממוקדים יותר, הכוח המניע מאחורי תקנות אלה נשען, בדרך כלל, על יסודות כלכליים ו/או חברתיים מועילים. מטרתנו אינה לערער על עובדה זו, אלא לחקור לעומק את ההשפעה השלילית הפוטנציאלית שיש לתקנות אלה על רמת התחרות בשווקים, ולבחון את האפשרות לנסח את המגבלות בדרכים אחרות, שימזערו את הפגיעה ברווחת הצרכן, העלולה לנבוע מהעלאת מחירים, מצמצום המגוון ומהורדת האיכות.

4.2.1 תקנות המגבילות את הפרסום והשיווק

פרסום מסחרי נועד להפצה של מידע על מוצרים קיימים - תכונותיהם, איכותם, מחיריהם, ושכלולים שנעשו בהם, ולקדם השקה של מוצרים חדשים. הפרסום ממלא תפקיד חשוב של ידוע צרכנים – על מנת שיוכלו לקבל החלטות מושכלות ומדעת. חברות מפרסמות באמצעי התקשורת השונים, לרבות: הטלביזיה, הרדיו, עיתונים ומגזינים, ובמידה גוברת והולכת גם באינטרנט. יש אמצעי פרסום נוספים, כגון: חלונות ראויה, שלטים במקומות שונים והפצה של עלונים (או חוברות). לאחרונה מסתמנת גם מגמה לכוון את הפרסום (או את השיווק) ישירות לצרכן, בהפצת מידע באמצעות הטלפון, בדוא"ל או בפקס.

את הפרסום אפשר לחלק לשתי קטגוריות כלליות, כדלקמן: פרסום השוואתי ופרסום לא-השוואתי.

- פרסום השוואתי - מטרתו להדגיש את מעלות המוצר לעומת מתחריו. יש שמדובר בהשוואות ספציפיות מאוד, תוך הדגשתם של הבדלים טכניים, למשל, אבל, לפעמים, ההשוואות הן כלליות וסובייקטיביות. פרסום השוואתי גם עשוי להציג השוואות מחיר בין המוצר הנדון לבין מתחריו. כך למשל, יצרנית של כלי רכב יכולה לפרסם את בטיחות המוצר שלה, ולהצהיר שמכוניותיה עולות בבטיחות על מתחרותיהן, תוך ציון מחקרים על התנגשויות. יצרן משקאות מוגזים עשוי לטעון בפרסומיו, שמוצריו טעימים מהמוצרים המתחרים על פי סקרי צרכנים.

- פרסום לא-השוואתי – מבקש להבליט את תכונות המוצר נושא הפרסום, כאשר רשימת התכונות כוללת, למשל: איכות, מאפיינים ומחירים. אין בפרסום זה השוואות כנגד מוצרים של המתחרים. יצרנית כלי רכב, למשל, יכולה פשוט להלל את מכוניותיה, או לציין את מחיריהן.

מדינות רבות מטילות מגבלות על הפרסום של מוצרים ושירותים שונים ועל שיווקם. המגבלות מתבטאות בצורות שונות ויש הבדלים ניכרים בין מדינה למדינה ובין מוצרים שונים באותה המדינה. הדוגמאות שבתביה 4 ממחישות את סוגי המגבלות על הפרסום והשיווק. אחר כך יוקדש דיון נוסף לחלק מהסוגיות המתעוררות.

- פרסום השוואתי: יש מדינות המגבילות את הפרסום ההשוואתי – העוסק בתכונות המוצרים ובמחיריהם, כאשר פרסום זה הוא מותר, ובלבד שאפשר לאשש את הטענות בדרך של פנייה למקור סמכות עצמאי. שאלה חשובה לעניין הפרסום ההשוואתי היא, מה תקפות הטענות וההבטחות אשר בה. כך למשל, ייתכן שהצרכן היחיד חסר במידע וביכולת לאשש

את הטענות. במובן הזה, יש צורך בגוף, שאפשר להפנות אליו את תלונות הצרכנים. ואכן במדינות רבות יש חוקים הדנים בפרסום המטעה והכוזב ומסדירים אותו. אשר לתמונה הרחבה, מגבלות לא מוצדקות על הפרסום עשויות למנוע מצרכנים מידע שימושי על הבדלים בין מוצרים של ספקים שונים מבחינת האיכות, התכונות והמחיר.

- פרסום לא-השוואתי: יש מדינות האוסרות על חברות פרמצבטיקה לפרסם את מוצריהן, והוא הדין בחברות למוצרי אלכוהול וטבק. היו ועדיין ישנן מגבלות חמורות, עד כדי איסורים גורפים, על פרסום במקצועות שונים, כגון: באדריכלות, בעריכת דין, בשירותים וטרינריים וברפואה. בענף התרופות, אחת ההצדקות המוצעות למגבלות היא, שאם יצרני התרופות יוכלו לפרסם, יביא הדבר לידי תצרוכת מוגברת של תרופות בגלל הפרסום, בשל העובדה שלצרכנים אין ידע מקצועי, והם אינם יכולים להשוות בין המוצרים השונים כראוי. גם נטען שפרסום עלול לנצל לרעה את פחדיהם של צרכנים. צריכת התרופות המוגברת שתנבע מהפרסום - עלולה לפגוע בבריאות הצרכנים, ובמאמצים להשתלט על הוצאות הבריאות. אשר לאלכוהול, יש המצדיקים את הרגולציה בכך, שלמוצר זה עלולות להיות השפעות שליליות על הבריאות, וכי פרסום מעודד את הצרכנים לראות בחיוב חומרים שבתנאים של צריכת-יתר הם מסוכנים. המגבלות על פרסום של אנשי מקצוע מקורן בארגונים המקצועיים בעצמם. גם אם יש לגורמים במקצועות אלה סיבות טובות להטיל מגבלות, הדבר עלול להחליש את הלהט התחרותי באופן מיותר ולפגוע ברווחת הצרכן. מנגד, בהקשר הרחב, הטלת מגבלות על פרסום לא-השוואתי עלולה לעכב את הפצתו של מידע חשוב על איכותם של מוצרים ועל תכונותיהם.

- הגודל, המדיום והזמן של הפרסום: אפשר, למשל, לפרסם משקאות חריפים במגזינים שזה תחום התמחותם, אך לא במדיה כמו הטלביזיה, אלא בכפוף למגבלות מחמירות. יש מדינות המתירות פרסום של משקאות חריפים רק בשעות הלילה המאוחרות. המטרה המרכזית של המגבלות על הגודל, המדיום והזמן של הפרסום היא למזער את ניראותם של מוצרים הנחשבים פוגעניים לקבוצות אוכלוסייה, כגון קטינים או של מצוררים מסוכנים לבריאות.

- שיווק ישיר לצרכן: יש נטייה גוברת והולכת לאסור על שיווק ישיר לצרכן של מוצרים באמצעות הדוא"ל, הפקס והטלפון, ולחילופין, יש מגמה להכפיף פעילות זו לרגולציה. בדרך כלל, חברות גדולות וקטנות וכן עצמאים מתבססים על ערוץ זה לפרסום של מוצריהם ושירותיהם. מניע אחד לסוג זה של פרסום הוא עלותו הנמוכה יחסית לפרסום בטלביזיה ובמגזינים תחומיים, למשל. גם אפשר שחברות רבות יעדיפו סוג זה של פרסום, כי הוא מקל את מאמצייהן להגיע אל קהלי היעד. אחד החסרונות הכי בולטים של שיווק זה הוא פגיעתו בצנעת הפרט. מן הסתם, פרטים אינם ששים לקבל שטף של פניות מסוכני הטלמרקטינג בכל שעות היום. ייתכן גם שעסקים לא ירצו לקבל פקסים, המפרסמים מוצרים ושירותים. ולבסוף, דואר זבל שאינו קשור בעבודה מאיים על הפריון, ועלול להציף את מערכות הדוא"ל והמחשבוש. אולם, בהטלת מגבלות מחמירות מעל לנדרש או באיסור מוחלט על שיווק ישיר יש סכנה להשפעה שלילית חשובה. ערוץ זה עשוי להיות ערוץ הפרסומת המועדף על עסקים קטנים ועל עצמאים רבים, שבהיעדרו יבחרו שלא לפרסם כלל בשל הפרש העלויות בינו ובין אמצעי פרסום אחרים. בסופו של דבר, אמנם יש צורך להסדיר את הפרסום הישיר במידה מסוימת כדי למנוע אבדן פריון במקומות העבודה,

למשל, בשל פקסים ומיילים בלתי רצויים, אך יש לאמץ גישה מאוזנת יותר, כדי שעסקים קטנים ועצמאים יוכלו לקדם את עסקיהם באמצעות הפרסום.

מעבר לשיקולים אלה, כללים שונים העשויים להכתיב עניינים שונים בפרסום ובשיווק מעוררים בעיות מיוחדות, ככל שמדובר במקצועות החופשיים. לפעמים יש חוק, המסמיך ארגון מקצועי, לקבוע את התנאים שבהם הפעילות המקצועית תבצע. במקרה זה, לארגונים המקצועיים יש, לעתים קרובות, אינטרס להשליט על חבריהם כללים שיחנקו את התחרות, ואחד האמצעים לכך הוא הגבלת הזכות לפרסם. מגבלות אלה עשויות לספק הרתעה יעילה מאד בפני הספקת מידע בעל ערך לצרכנים, עוד בטרם יהיו הארגונים המקצועיים מסוגלים לשלול, ממי שיפר את הכללים, את הזכות לעסוק במקצוע. אחרי סקירה מפורטת של 17 מחקרים בנושא הפרסום, הגיעו סטפן ולוב (2000) לידי מסקנה, שהגברת הפרסום גורם בדרך כלל לירידה בשכר הטרחה שהעוסקים במקצוע יכולים לגבות. משמע, שהגבלת הפרסום במקצועות השונים מציבה מחסומי כניסה ופוגעת בתחרות.

גם אם אפשר להצדיק סוגים מסוימים של תקנות בתחום הפרסום בהגנה על האינטרס הציבורי, התוצאה הכללית של מגבלות אלה היא פגיעה בהעברת המידע ובתחרות והשפעה שלילית על רווחת הצרכן. תקנות המגבילות את הפרסום תורמות גם לחסימת הכניסה של חברת חדשות, משום שהן מקשות על הגברת המודעות למותג. לפיכך, יש לצמצמן ככל האפשר. להלן נדגיש כמה חלופות.⁸

1. תקנות המסדירות את הפרסום ההשוואתי

כמצוין לעיל, מדינות רבות מטילות מגבלות קשות על הפרסום ההשוואתי. במקום זאת, מוטב היה להתמקד במניעת שקרים והטעייה בפרסום. יש הטוענים, שבמרבית השווקים, אפשר להצדיק במונחי עלות/תועלת רק תקנות המסדירות פרסום מטעה וכוזב, וזאת על ידי יצירת מנגנון שיאפשר לצרכנים להגיש תלונות ויטיל קנסות במקרה של פרסום כוזב או מטעה. בטייוון, לדוגמה, כל טענה השוואתית נכנסת לתוקף לאחר שרשות עצמאית מאמתת אותה. בארה"ב, הלשכה להגנת הצרכן של הסוכנות הפדרלית לתקשורת מעריכה כל פרסום שתלונה על מרמה הוגשה בגינה. תהליך זה היה מאפשר לחברות להעלות טיעונים, ובה בעת מספק בלמים ואיזונים להגנת הצרכן.

תיבה 4. פרסומת ושיווק

1. בכמה ממדינות אסיה יש (או היו) כללים, המגבילים את הפרסום או המכפיפים אותו לתנאי מסגרת מוגדרים.

- בפיליפינים, חל אסור על השוואה ישירה בפרסום.
- בטייוון, כל טענה השוואתית נכנסת לתוקף רק לאחר שרשות עצמאית מאמתת אותה.

⁸ לדיון מעשי בתפקיד שהפרסום ממלא בהעברת מידע ובהיבטים שונים של הטעייה בפרסום, ראו: רובין (2000).

<ul style="list-style-type: none"> • בתאילנד, חל איסור על פרסום השוואתי, וכל טענה טעונה ביסוס בעובדות. 2. מדינות רבות מטילות (או הטילו) מגבלות קשות על הפרסום, באלה: <ul style="list-style-type: none"> • מקצוע הביקורת בצרפת, בלוקסמבורג, באירלנד, בפורטוגל, בספרד, בבלגיה ובגרמניה. • אדריכלים בלוקסמבורג, באירלנד, בגרמניה, בהולנד וביוון. • עורכי דין ביוון, בפורטוגל ובאירלנד. • נוטריונים בצרפת, בספרד, ביוון, באוסטריה, בצרפת ובלוקסמבורג. • רוקחים באירלנד, בפורטוגל, באוסטריה, בצרפת ובלוקסמבורג. • רואי חשבון בצרפת, בבלגיה, בגרמניה, בלוקסמבורג ובפורטוגל. <p>כך לדוגמה, באיטליה פרסום על ידי רופאים וטרינרים כפוף למגבלות, ופרסום שמותיהם ונתונים ליצירת קשר עמם באמצעות האינטרנט כדי למשוך לקוחות – הם אסורים. על פי מחקר של המרכז לחשבונאות ולביקורת של מאסטריכט, אין ראיה לכך, שהטלת מגבלות על הפרסום של מבקרים תורמת ישירות ובאופן וחיובי לאיכות הביקורות. מנגד, לדברי עורכי המחקר, יש ראיות משכנעות לכך, שהיא השפיעה לרעה על התחרות באיחוד האירופי. הם ממליצים לבטל את המגבלות הלאומיות המוטלות על הצעת שירות ביוזמת המציע ועל הפרסום.</p> <p>בארה"ב, גובר הלחץ על חברות הפרמצבטיקה לצמצם את היקף הפרסום הישיר של תרופות-מרשם באמצעות הטלביזיה, במגזינים ובאמצעי תקשורת אחרים. חברי הסנאט ביקשו מהחברות להמתין שנתיים בטרם יפרסמו תרופות חדשות. יש חברות שהחלו לעכב את הפרסום של תרופות חדשות עקב החשש לרגולציה. השאלה שיש לשאול היא, אם הפרסום של תרופות מביא לידי כתיבת מרשמים מיותרים ומעלה את עלות הטיפול הרפואי. שיווק ישיר לצרכן מותר בארה"ב ובניו זילנד, ואסור באיחוד האירופי ובמדינות אחרות.</p> <p>הפרלמנט האירופי שוקל לקבוע תקנה, שתגביל את הפרסום לבירה. אם הדבר ייצא אל הפועל, יאסור החוק גם על יצרני בירה לטעון בפרסום, שלבירה יש השפעות חיוביות על הבריאות. המטרה המרכזית של תקנה זו היא בריאותית, ויש לחץ ממדינות כמו שבדיה, שלוחצות להטיל מגבלות על הפרסום לבירה (ולהכבדת המיסוי עליה). אך גם אם צריכת בירה מופרזת עלולה להזיק לבריאות וגם אם יעדי הבריאות הם לגיטימיים, חקיקה המגבילה את הפרסום עלולה גם להגביל את התחרות - בהשפיעה על בחירת הצרכן בין בירה ליין אדום, למשל, בעקבות טענות, כאילו שצריכת יין אדום היא טובה יותר לבריאות.</p>

2. מגבלות על פרסום של שירותים מקצועיים

במדינות רבות, רופאים ואנשי מקצוע אחרים אינם רשאים לפרסם כלל, או שהם רשאים לעשות כן בכפוף למגבלות מחמירות. במקרים רבים, המגבלות הוטלו ביוזמתם של ארגונים מקצועיים רלוונטיים, כגון: לשכת עורכי הדין והסתדרות הרופאים. אבל, כאשר השליטה בעיסוק במקצוע מופקדת בידי ארגון, גוף או מועצה מקצועית, אין על שליטה זו לכלול זכות כלשהי להגביל פרסום

אמת, אלא אם כן ישנן ראיות משכנעות, שהפרסום עלול להסב נזק ישיר לצרכנים. איסור על פרסום אמת של אנשי מקצוע עלול לפגוע בתחרות ולהעלות את מחירי השירותים.⁹

3. שיווק ישיר לצרכן

השיווק הישיר צובר תאוצה ניכרת בשנים האחרונות, וממשלות מטילות עליו מגבלות קשות. אולם, מקצת האיסורים מסבים נזק, משום שהם פוגעים יתר על המידה בעסקים קטנים ובעצמאים, המעדיפים ערוץ פרסום חסכוני זה. אך, אפשר היה לאמץ גישה מגבילה פחות: באמצעות מתן הברירה: "שלח". אפשר ליצור מנגנונים לצירוף של מספרי טלפון ופקס, או כתובות דוא"ל לרשימות "אל-תשלח". אפשר לעשות זאת, באופן חלקי, גם בשימוש במסנני ספאם – הזמינים באינטרנט או המותקנים בשרתים, אך באופן כללי, קשה לעקוב אחר העבריינים (להבדיל מרשימת "אל תטלפן" של מספרי טלפון), לפיכך סיכויי ההצלחה של מדיניות "אל-תשלח" הם קלושים. פתרונות אלה עשויים לאפשר לפרטים שאינם מעוניינים בפרסום זה כמו גם בפרסום עסקי לגיטימי, ובייחוד, לעסקים קטנים למוצרים ולשירותים – שלא להשתתף בו.

ככלל, יש לצמצם לכדי מינימום את כמות התקנות הנוגעות בפרסום ובשיווק, בהיותם ערוצים חשובים להפצה של מידע. אם הפרסום מטעה, אפשר, לפעמים, לפתור זאת בדרך של כללים המחייבים הספקה של מידע נוסף. במקצת המקרים, אפשר להצדיק את המגבלות על פרסום השוואתי. כאמור לעיל, אפשר להפעיל בלמים ואיזונים במידה מסוימת על הפרסום ההשוואתי כדי לסלק מתחום זה את הפרסום המטעה והכוזב.

4.2.2 כללי תוכן ותקינה

יש נטייה טבעית בשווקים לייצר מוצרים ושירותים מובחנים זה מזה הן בתכונות והן באיכות. צרכנים מעדיפים מגוון, ובנוסף, בשל הבדלים ביכולתם לשלם, יצרני מוצרים ושירותים מרבים להגיב על כך, ולספק קשת רחבה של מוצרים, מגוונים מבחינת תכונותיהם ואיכותם. להלן כמה דוגמאות:

- שוק כלי הרכב כולל מגוון רחב של מכוניות, החל מדגמי פאר גדולים ואיכותיים, המשווקים במחירים גבוהים ועד לדגמים קטנים יותר, איכותיים פחות ובמחירים נמוכים. צרכנים בשוק זה מובחנים זה מזה הן בהעדפות האיכות שלהם והן ברמות הכנסתם, המכתיבות את כוח הקנייה שלהם. בשוק כלי הרכב, יעדיפו הצרכנים לרכוש מכוניות איכותיות פחות במחיר נמוך יותר, ואילו צרכנים אחרים יעדיפו את מכוניות הפאר היקרות.
- ענף המים בבקבוקים צומח מהר בכל רחבי העולם. בשוק הפועל ללא מגבלות, ייתכנו הבדלים ניכרים בין רמות האיכות של המים: לפי תכולת המינרלים שלהם, למשל, או בין משווקים (או מותגים) שונים. ככל שאיכות המים (מבחינת התכולה שלהם) עולה, כן יעלה

⁹ חוק רשות התחרות באיטליה (4 באוגוסט 2006, מס' 248, פרק 2), למשל, מכיר בהשפעות שליליות אלה, בבטלו את המגבלות על הפרסום של שירותים מקצועיים. מאז שהתקבל החוק, רשאים אנשי מקצוע לפרסם את כישוריהם ואת התמחותם ואת המאפיינים והמחירים של השירות.

מחירים. בשל הבדלים בהעדפות, יש צרכנים שיעדיפו גישה למים נטולי סכנות אך זולים יחסית, וצרכנים אחרים יעדיפו את המים היקרים והאיכותיים יותר.

אבל, מוצרים ושירותים רבים כפופים לתקנות תוכן ולתקני איכות, שמקורם בשני אלה:

- ממשלות מרבית לקבוע תקנים למוצרים – לתכניהם ולתכונותיהם, לרבות: תקני איכות מינימלית. תקנים אלה עשויים להתקיים בתחומים מגוונים, כגון:

- במוצרי המזון והמשקאות, שבהם התקנות עניינן בתכנים ובבקרת איכות. בדרך כלל, היעדים העומדים ברקע לרגולציה של המזון והמשקאות מבחינת התכנים והאיכות עוסקים בבטיחות ובערך תזונתי.

- בתכניות הטלביזיה מוקד הרגולציה הוא בעיקר בתוכן פוגע (כגון: פורנוגרפיה ולשון הרע), או מוצרים בלתי רצויים (כמו אלכוהול וטבק). לפעמים, תכניות מסוגים שונים אסורות או מוגבלות לשעות מסוימות של היום.

- זיהום סביבתי הפך לנושא מרכזי בכל רחבי העולם, כאשר ממשלות מרבית יותר ויותר לקבוע הנחיות ותקנים בנוגע לחומרים שונים, העלולים לזהם את האוויר או את המים.

- לבטיחות כלי הרכב נועדה חשיבות רבה, וככל שהזמן חולף, ממשלות קובעות תקנים מחמירים והולכים, ומאלצות את היצרנים להתקין מנגנוני בטיחות במכוניות – החל מחגורות בטיחות, המשך באזור קמט/מעכה ובכריות אוויר בחזית האוטו, ולאחרונה גם עיצוב מערכת מורכבת ומורחבת של כריות אוויר.

- ארגונים מקצועיים, כדוגמת אלה שבתחומי עריכת הדין, האדריכלות, החשבונאות והרפואה, יכולים לקבוע, על בסיס קריטריונים של השכלה והסמכה, בין השאר, תקני מינימום להסמכה ולאיכות. בעצם הקביעה של כללים אלה, מבקשים ארגונים להעלות את רמת השירות המקצועי המסופק ובחלק מהמקרים (כגון ברפואה) גם את הרמה של בטיחות הפרקטיקה ואת אמינותה.

תקינה וקביעה של רמות איכות הן, לעתים קרובות, הכרח, וברור שיש בהם כדי לשרת את האינטרס הציבורי. עם זאת חשוב לציין, שגם אם רבים מיעדים אלה הם סבירים, אפשר, לפעמים, שהכללים והתקנות לתכנים ולאיכות יתנגשו עם העדפותיהם של צרכנים לגיוון, וזאת אם התקנים הם "גבוהים מדי" או מחמירים מדי. תקנות המקפיצות את רמת האיכות לרמות גבוהות מדי, עלולות לקפח צרכנים מסוימים, מעוטי ההכנסה, למשל, המעדיפים מחיר ואיכות נמוכים יותר. למותר ציין, שיש לדאוג לבטיחות המזון והמשקאות הנצרכים, אך העלאה של איכותם ושל תכולתם לרמות גבוהות יתר על המידה עלול לצמצם את המגוון ולהעלות מחירים. ברור שיש צורך בתקנוני בטיחות בתחומי השיכון והבינוי, אך תקינה מחמירה מדי והגבלת היצע הקרקע לבנייה עלולות להקפיץ את מחירי הדירות תוך דחיקת רגליהם של מעוטי ההכנסה מן השוק. יש לפקח על לשון "מלוכלכת" באמצעי תקשורת, אך הטלת מגבלות על התכנים של תכניות הטלביזיה, בייחוד, אם היא נעשית ללא שיקול דעת וכאשר הפרשנות היא רחבה מדי, עלולה לפגוע ברווחת הצרכנים ולצמצם את מגוון התכניות. חשוב

לשפר את הבטיחות בכלי הרכב, אך הדור החדש של אביזרי הבטיחות מוסיף אלפי דולרים למחיר הסופי של המכונית. חסרון פוטנציאלי אחד שיש לתקני בטיחות "מחמירים מדי", המעלים את המחירים מעבר לסף הרצוי הוא, שמעוטי הכנסה רבים עלולים להירתע מהמחירים הגבוהים, ולהעדיף להחזיק מכוניות ישנות יותר (ומסוכנות) לפרק זמן ארוך יותר. למרות הצורך לשפר את מאפייני הבטיחות, כדאי גם להעריך את התועלת השולית של כל תקן בטיחות חדש אל מול עלותו השולית.¹⁰ יש צורך בתקנות איכות סביבה מחמת התועלת הברורה לחברה הצומחת מהן מבחינת שיפור איכות האוויר והמים, אך יש להעריך את ההשלכות שיש להן על צרכנים ויצרנים אם הן "מחמירות מדי".¹¹ ולבסוף, אף על פי שברור שעל אנשי מקצוע, כגון עורכי דין ורופאים להיות בעלי כישורים, וכי יש לדאוג לסטנדרטים נאותים של פרקטיקה מקצועית, הארגונים המקצועיים עלולים לקבוע כללים של איכות מינימלית, המעלים אותה לרמה גבוהה שלא לצורך. כמו שצוין במחקרים רבים, אחד היעדים של מקצת המגבלות המוטלות על ידי ארגונים מקצועיים הוא להעלות את מחסומי הכניסה ולהוריד את רמת התחרות בשוק כדי לשפר את הכנסותיהם.¹²

אף על פי שיש צורך בכללים ובתקנות רבים בנוגע לתכנים ולתקנים, חשוב לזכור, שהם עלולים להטיל עלויות כבדות על עסקים נוסף לעלויות שונות הקשורות במאמציהן של חברות להתאים את תהליכי הייצור שלהן ואת מוצריהן לתקנים החדשים. כך למשל, אפשר שיהיה על חברות להשקיע סכומים גדולים במחקר ופיתוח כדי לפתח מוצרים חדשים. כמו כן, כאמור, אפשר שחלק גדול מהעלויות הללו יהיו הוצאות השקעה, קרי: עלויות שבחלקן הגדול אינן בנות-השבה, במידה שהחברה תחליט לצאת מהשוק. אחת התוצאות הסופיות שיש לדבר ושחשיבותה רבה, האף שאינה מכוונת לצמצום התחרות היא של מחירים גבוהים יותר בשוק החדש שיתהווה בעקבות השינוי הרגולטורי. מסיבות אלה, כדאי לכל הפחות להעריך את התועלות מהתקנים הגבוהים אל מול עלויותיהם.

¹⁰ בטיחות הולכי-הרגל תופסת מקום חשוב באירופה, וייתכן שדרישות הבטיחות המסתמנות של האיחוד האירופי יחייבו שינויים בעיצוב כלי הרכב, וזאת כדי למזער את הנוק ההולכי הרגל העלולים להיפגע מהם. התקנות קובעות יעדים ספציפיים של פגיעה בהולכי הרגל, ונראה שייחבו שינויי עיצוב ובטיחות בחזית המכוניות. כפי שציין אוגנדו (2003), ספקים מפתחים פתרונות שונים, שישמשו במקרה של פגיעת כלי רכב בהולך הרגל, כמו למשל, הרמת מסכה המנוע במקרה של התנגשות, ואחרים כרוכים בהוספת כרית אוויר חיצונית. תקנות האיחוד המסתברות עלולות להטיל עלויות לא מבוטלות על כל יצרניות כלי הרכב בעקבות המחקר ופיתוח הדרוש ושינויי העיצוב הנלווים. הדבר צפוי להעלות את מחירי כלי הרכב במידה ניכרת.

¹¹ בעקבות חמרת הרגולציה הסביבתית, תעשיית עיסת-הנייר והנייר נאלצה להנהיג שינויים דרסטיים, לרבות השקעות מכבידות בטכנולוגיות חדשות, וזאת כדי לחדש את המבנה של תהליכי הייצור שלהם ואת מוצריהם. כפי ש-PANCHAPAKESAN (2003) ציין, הגידול בעלות הגיע לכדי 30 דולר לטון בסוגי נייר אחדים – הן בשל גידול בעלויות קבועות והן בשל גידול בעלויות הפעולה. אחת התוצאות השליליות של הגידול בעלויות הייתה סגירת מפעלים רבים בארה"ב, ואבדן מקומות העבודה, כאשר יצרני העיסה והנייר האמריקאים הקימו מפעלים חדשים מעבר לים כדי להתחמק ממצצת התקנות.

¹² מחקרם של קליינר וקורדל (2000) יפה לענייננו כאן. נמצא, למשל, שהחמרה של מגבלות הרישוי בענף רפואת השיניים מביאה לא לשיפור בבריאות השן, כפי שיתבטא, למשל, בפחות סתימות, אלא לגידול בהכנסות הרופאים.

לסיכום, כאשר קובעים כללים ותקנות בנוגע לתקנים, לאיכות ולתכנים, חשוב לדון במידת החומרה הרצויה של התקן או באופיו של התוכן הספציפי נשוא הרגולציה. תקנים "מחמירים מדי" עלולים לפגוע ברווחת הצרכן במידה ניכרת. העלות הנוספת הכרוכה בעמידה בתקן או באיכות המוגזמים תעלה את המחיר לצרכן, ותצמצם את מגוון המוצרים והשירותים שבשוק. כאשר מגבשים כללי תוכן, יש לקבוע אותם ולהחילם בהתאמה מדויקת לסוגי תוכן שונים מבחינת נזקם, שאם לא כן תהיה נטייה להרחיב את המגבלה בשלב ההחלה, והאפשרות לצמצום המגוון ולפגיעה בתחרות - גדלה. בקצרה, יש לאזן בין המטרות החברתיות הלגיטימיות של הקפדה יתרה בתקנים ובתקנות תוכן, מן הצד האחד, ובין העלויות שיש לצעד זה, לרבות: צמצום פוטנציאלי של המגוון ופגיעה בתחרות, מן הצד האחר, וזאת כדי לחשב את ההשפעה הכוללת על הרווחה.

4.2.3 כיבוד חזקות

המונח "כיבוד חזקות" עניינו במצבים שבהם עסקים ותיקים רשאים להמשיך לפעול לפי כללים קודמים, ואילו על חברות חדשות לעמוד בכללים ובתקנות שנקבעו זה עתה. להלן שתי דוגמאות:

- בתעשיית עיסת הנייר והנייר חלה החמרה ניכרת בתקנות איכות הסביבה בעשורים האחרונים. כיבוד חזקות פשוט בתחום זה הוא סעיף המעניק למפעלים וותיקים ארכה שנקבעה מראש לעמידה בתקני הזיהום החדשים, בשעה שכל מתקן ייצור חדש חייב לעמוד בהם מיד. אפשר להביא דוגמאות דומות מענפי ייצור החשמל והכימיקלים.
- בנייה חדשה באזורים מועדים לרעידות אדמה חייבת לעמוד בתקני קיבולת מחמירים בהרבה מהרגיל. כמו כן, אפשר שבבנייה לגובה החדשה תוטל חובה להתקין מערכות מתזים לכיבוי שריפות. באופן כללי, בניינים ישנים פטורים מתקנות אלה.

המניע המרכזי לכיבודי החזקות האלה הוא, שהכללים והתקנות החדשים עלולים להטיל נטל מוגזם על החברות הוותיקות, שהשקיעו במתקני ייצור והחלו לפעול לפי הכללים הקודמים. מכיוון ששינויים ניכרים במבנים ובמתקנים קיימים עלולים לגבות מחיר בלתי נסבל, אפשר לפטור את הוותיקות או ליתן להן ארכה לביצוע ההתאמות הדרושות. כך למשל, קביעת תקני רעידת אדמה חדשים, או חובה להתקין מערכות התזה בבניינים ישנים, יגררו בעקבותיהן הוצאות מרקיעות שחקים, ומכאן ההיגיון שמאחורי הפטור. אך, רוב יצרני הנייר ועיסת נייר נאלצו במשך הזמן לעמוד בתקני הזיהום המחמירים יותר. כיבוד חזקות עשוי להיות מגוון ומורכב למדי. ייתכנו הבדלים רבים בין מתקני ייצור שיזכו בפטור על פי סעיפים אלה או בארכה שיקבלו. הדבר תלוי בענף הספציפי, באופי טכנולוגיית הייצור ובעלות הכרוכה בעמידה בתקנות החדשות.

תיבה 5. כיבוד חזקות

1. יצרני החשמל הנוטלים חלק בתכנית האירופית לחילופי גזי החממה, תהיה ההקצאה הראשונית של רישיונות פליטה חשובה ביותר. היבט חשוב של הקצאה זו הוא כיבוד החזקות, שבו החלטות בקשר להקצאת הרישיונות מתקבלות על פי שנת ייחוס מן העבר אחת או כמה מהן. גם אם תחנות החשמל החדשות יהיו מזהמות פחות, יש בהטלת מגבלות על פליטת גזי חממה במגזר החשמל של האיחוד האירופי כדי להגביר את עלות ייצור החשמל במידה ניכרת, להעלות את מחירי החשמל, להאיץ את המעבר לגז טבעי

ולהשפיע השפעות דרמטיות על המשך פעילותן של תחנות הכוח הקיימות.

2. במחקר משנת 2005, שאל STAVINS אם אופי הרגולציה משפיע על התזמון של השקעות במפעלים. בחקירת מספר ענפים בין השנים 1963 עד 1992 נמצא, שתסקיר המקורות החדשים על פי חוק אוויר נקי האמריקאי, הוריד בהרבה את כמות המפעלים החדשים שהוקמו, בהבטיחו את המשך פעילותם של מפעלים ישנים. בענף הכימיקלים האורגניים התעשייתיים, מצאו בקר והנדרסון (2000), שכיבוד החזקות של מפעליהם הגביר את הנזק לסביבה, משום שהעלה את שיעורי ההישרדות של מפעלים, הוריד את שיעורי החלפתם, ואפשר את הישרדותם של מפעלים שלא היו רווחיים ללא כיבוד זה. כיבוד החזקות גם עיכב שיפורים באיכות האוויר, בהאריכו את אורך חיי המפעלים הישנים והמזמהמים. מסקנת החוקרים היא, שמן הראוי לאמץ מדיניות אחידה על פי גיל המפעלים על מנת לקדם התאמה לאחור ונקיטת צעדים נוספים נגד הזיהום מפולטי תרכובות אורגניות ומתחמוצות החנקן, שקורה בשלב די מוקדם של התהליך הרגולטורי. ככלל, מחקרים אלה רואים בכיבוד החזקות גורם המציב מחסומי כניסה, מקטין השקעות ומעודד חוסר יעילות.

3. השיטה הנהוגה כיום להקצאת "נתיבים", והמשמשת לפיקוח על זכויות נחיתה ברוב נמלי התעופה באירופה, מחייבת את חברות התעופה לדאוג ל"משבצת" נחיתה בשעה מסוימת כדי להפעיל טיסה באותה השעה. הקצאת הנתיב נעשית בעזרת כיבוד חזקות, דהיינו, חברות תעופה, שניצלו את נתיביהן בשנה שעברה, רשאיות להמשיך ולעשות כן גם השנה. (המדובר הוא בכללים של "נצל או אבד"). במשתמע, השיטה מבטיחה לחברות לא יעילות, ואשר עליוותיהן גבוהות גישה לנמל התעופה, גם כאשר חברה חדשה חסכנית מהן או נושאת-דגל לשעבר יעילה יכולה לנצל את הנתיב באופן מיטבי. כך למשל, הנציבות האירופית, בהחלטה שקיבלה בשנת 2000 ציינה, ששליטת החנק של חברת בריטיש איירווייס בשוקי התחבורה האווירית בבריטניה, מחזיקה את מרבית הנתיבים בנמלי התעופה הרלוונטיים שיש לה בידה. שיטת כיבוד החזקות הנהוגה בהקצאה מחדש של משבצות (לפרטים ראו: בריקנר, 2004) והשליטה בנתיבי הנחיתה ובשערים עוררה גם את חששו של מנהל התעופה הפדרלי של ארה"ב (ה-FAA).

4. המועצה האירופית לניתוחי חזה ומערכת הלב וכלי הדם הוקמה ב-1996 כדי לקבוע תקנים אחידים לניתוחים בתחומי רפואה אלה, ולהשיג את הכרת האיחוד האירופי. על פי סעיף 19 לתקנות, אפשר להכיר ברופאים כירורגיים, שהיו פעילים באופן קבוע בחמש השנים שקדמו להקמת המועצה, והיו גם אחראים באורח עצמאי ועמדו בשאר הקריטריונים לזכאות, ללא בחינות. הרופאים קיבלו ארכה לבקש השתתפות על פי כיבוד החזקה עד לספטמבר 2001.

5. ב-1975, קבעה נציבות ניירות הערך האמריקאית (SEC) קטגוריה רגולטורית חדשה: הארגון לדירוג סטטיסטי מוכר ברמה הלאומית (NRSRO). הדבר נעשה, בין השאר, כדי להבטיח שחברות יעילות פחות לא ינקטו פעולות לקבלת תשלומים ממנפיקי אג"ח תמורת מתן דירוג חיובי. סיווג זה של SEC כיבד את החזקות של חברות הדירוג המרכזיות: מודיס, סטנדרד ופורס ופיץ'. SEC לא אישרה את הקמתו של שום גוף חדש מאז שנת 1992. כל השחקנים החדשים השתלבו בתוך חברת פיץ', דבר שהשאיר בשוק את שלושת החברות הוותיקות בלבד. אך גם אם קומץ חברות נישא קטנות יותר עוסקות בדירוג, העובדה שהן אינן מוכרות כ-NRSRO מעכבת את הרחבתן וגם חוסמת את הכניסה לענף (ראו: וייט, 2001).

אף על פי שיש הצדקה כלכלית לגיטימית להתחשבות במפעלים ותיקים מבחינת עלות העמידה המיידית בתקנות חדשות, חשוב לזכור, שכיבוד חזקות, הכופה סטנדרטים א-סימטריים על מפעלי ייצור ותיקים לעומת אלה החדשים, עלול להטיל עלויות כבדות בהרבה על נכנסים חדשים ולהשאיר השקעות הון בידי הוותיקים. בשל היקף הנטל הנוצר וחוסר הסימטריה בעלויות, תקנות הכוללות כיבוד חזקות עלולות:

- להרתיע נכנסים חדשים;

- להקטין השקעות חדשות של עסקים ותיקים;
- לאפשר למפעלים ישנים ולא יעילים להוסיף ולייצר באופן בלתי יעיל;
- להעלות מחירים.

תיבה 5 מציגה דוגמאות וכן דיון בכיבודי חזקות בשווקים שונים.

בנסיבות, שבהן, למשל, תקנים חדשים מחמירים באיכות הסביבה הם בתוקף, אין מנוס ממידה מסוימת של כיבוד חזקות. ברור שככל שמידת כיבוד החזקות עולה, למשל, כאשר מפעלים ותיקים מקבלים פטור מעמידה בתקנים החדשים, יגבר חוסר הסימטריה בינם ובין הנכנסים החדשים ובהתאם לכך, הפגיעה בשווקים תגדל. יתר על כן, חשוב לזכור, שכיבוד החזקות עלול להקטין את השקעות ההון של הוותיקים = על כל ההשלכות שיש לדבר על הצמיחה בטווח הארוך ועל שכלול השווקים הנפגעים. לכן, השאלה המרכזית היא מה מבנה הסעיפים המכבדים את החזקות. נביא להלן תרחיש תיאורטי כדי להציע אלטרנטיבות אחדות.

בהצעת חוק מעלים את האפשרות לקבוע תקנים חדשים לפליטת זיהומים, וכיבוד החזקות של כל הוותיקים לתקופה של 10 שנים. במקרה הזה, נראה בתקן הפליטה החדש נתון, ונעריך את השפעות הדבר על התחרות.

החלופות האפשרות הן:

1. לשקול את האפשרות של אי-כיבוד חזקות בהקשרים הרלוונטיים. כך למשל, במדינות מסוימות זכויות הנחיתה בנמלי התעופה כוללות סעיפי כיבוד חזקות גלויים או משתמעים, ואפשר לשקול את ביטולם. מנגד, כאשר תקני סביבה חדשים מחייבים השקעות הון חדשות, או שינויים במוצרים ובתהליכים, אי הכיבוד של חזקות אינו בגדר אפשרות.
2. כיבוד חזקותיהם של המפעלים הוותיקים אך למעט שנים. ההחלטה בעניין תהיה תלויה במידה מכרעת בהיקף העלויות שהתקנה תטיל על חברות. יש להעריך עלויות אלה לא במונחים מוחלטים אלא יחסית לפדיון של חברות, כך למשל, ככל שעלויות יחסיות אלה יגדלו, תהיה התקופה המיטבית של כיבוד החזקות ארוכה יותר.
3. כיבוד חזקות בהתאם לגיל ההון של חברות. נניח שנוכל לחלק את המפעלים הוותיקים לאלה שגייסו את הונם מזמן ולאלה שעשו זאת רק לאחרונה. למרות שאפשר לבחון מצב זה באופנים שונים, ניטול תרחיש אחד. כאשר ההון הוא "ישן" יותר, הפחת דואג לכך, שהערך הנוכחי (והיעילות) של המכשירים תהיה נמוכה למדי. בחברות שצברו הון "חדש" יותר, למכשירים הקיימים יש ערך שוק גבוה והיעילות שלו גבוהה. פירוש הדבר, שאם נאלץ את החברות, שגייסו את הונן לאחרונה, לבצע שינויים, יהיה הדבר כרוך מבחינתן בעלות ניכרת. ייתכן שחברות שההון שלהן ישן בהרבה - הגיע זמן שיחליפו את המכשירים בלאו הכי, ולפיכך תקנה המאלצת אותן לבצע שינויים עשויה ליצור תוספת מכבידה פחות לנטל שלהן. אשר לקביעת נקודת החיתוך שבין ההון הישן להון החדש – יש

להכריע על פי העובדות הטכנולוגיות של סוג ההון הנדון.¹³ ייתכן שאורך חייו של מכשיר כוח מסוים יהיה שנים אחדות, ואילו אורך החיים הטיפוסי של המכשירים המשמשים את ענף הנייר - כמה עשרות. לפי התרחיש לעיל, אפשר לשלב את השפעת הגיל בתקופת כיבוד החזקות באופן זה:

- קיצור תקופת כיבוד החזקות לחברות בעלות מלאי הון ישן יותר;

- הארכה מסוימת של כיבוד החזקות בחברות שההון שלהן חדש יחסית.

4. התחשבות בחברות קטנות לעומת גדולות: שיקול חשוב שיש לשקול הוא היציאה או החילוט. גם אם טיעון זה הוא חשוב הן לחברות גדולות והן לאלה הקטנות, יש הסתברות גבוהה יותר, שחברות קטנות לא יהיו מסוגלות לעמוד בתקנים, המעמיסים עליהן עלויות כבדות. גם אם מידה מסוימת של יציאה תהיה בלתי נמנעת, כדאי לתת את הדעת לתרחישים של עזיבה בקנה מידה גדול יותר. כמו בשאלת גיל ההון שנדונה לעיל, אולי כדאי להתייחס לתרחישי כיבוד חזקות חלופיים, שבהם תהיה תקופת בהתאמה לגודל החברה, גיל ההון שלה ועניינים אחרים הקשורים בטכנולוגית הייצור בה.

בשורה התחתונה נאמר, שהסכמי כיבוד חזקות עלולים לעורר שאלות מורכבות מאד בענפים רבים, ולגרור תוצאות לוואי פוגעניות מאוד. ככלל, החלופות לכלל המוצע לעיל של כיבוד החזקות כוללות: גיוון באורך תקופת ההתאמה (כיבוד חזקות) והתניית אורך התקופה במאפייני חברות, כגון הטכנולוגיה שלהן, גיל ההון שלהן וגודלן.

4.2.4 רגולציה שהשפעתה היא על המחירים

בקשת רחבה של מדינות, התקנות משפיעות על מחירי מוצרים ושירותים בשווקים, כגון החשמל, הטלביזיה בכבלים, בריאות, תקשורת, חברות תעופה, מוניות, דיור להשכרה וכד'. במקרה של מונופולים טבעיים, היעדר מוחלט של רגולציה יקפיץ את המחירים לרמה בלתי רצויה. מן הבחינה ההיסטורית, על ענפים בקבוצה זו, ובכלל זה: החשמל, הטל-קומוניקציה, הגז הטבעי ושירותי הדואר, אם למנות רק חלק, מוטלות צורות שונות של פיקוח מחירים ממשלתי, שנועד להגן על צרכנים ממחירים מופקעים.

אף על פי שיש בכוח ממשלות להגן על הצרכן על ידי פיקוח מחירים, החיסרון הוא, שחברות עלולות להוריד את איכות השירותים המוצעים, אם אינן מסוגלות לגבות את המחיר הרצוי להן. אפשר גם שמגוון המוצרים יצומצם, אם המשטר של פיקוח מחירים יקטין את התמריץ של חברות להרחיב מגוון זה. בכמה מדינות, מימדי האיכות והמגוון בשווקים, כגון: חברות התעופה, הטל-קומוניקציה ואחרים – השתנו באופן מהותי, מרגע שפיקוח המחירים הוקל. יתר על כן, בשווקים הנתונים לפיקוח מחירים תצומצם הכניסה, בגלל קיטון בתמריצים לצבור רווחים. במבט כולל, הספרות מלמדת, שגם אם ממשלות מטילות פיקוח על המחירים בשווקים מסוימים כדי להשיג יעדים סוציו-כלכליים

¹³ לחברות שההון שלהן הוא בגילאים שונים – שהוא המצב הטיפוסי, בקביעת נקודות החיתוך יש להתחשב בגיל הממוצע שלו ובפיזור מסביב לממוצע.

לגיטימיים, הרי שפיקוח זה עלול לגרור עמו מגוון רחב של השפעות שליליות בטווח הארוך, כגון: ירידה ביעילות הייצור, האטה באימוץ של טכנולוגיות חדשות וקישורן באיכות המוצרים ובמגוונם.¹⁴ משמע, בשווקים שבהם אפשר לקיים תחרות, יש להיזהר מאוד בכללים ובתקנות הנוגעים למחירים, ולהימנע מהם ככל האפשר.

כאשר קובעי המדיניות בוחרים להתערב בשוק, מוטב כי יתמקדו באפשרויות של "פטרנליזם א-סימטרי", אשר מקדמות את התחרות במקום, למשל, להנהיג פיקוח על המחירים.¹⁵ אפשרויות אלה עשויות להועיל מאד לצרכנים "טועים", ולהסב נזק מועט לאלה שאינם טועים, ולפיכך אפשר כי תועלתן תגבר על עלותן. אפשרויות אלה הן:

- אספקת מקורות נוחים למידע השוואתי (למשל, אתרים המשווים את העלויות הממוצעות של השימוש בטלפונים ניידים לפי הצעות שונות שישנן בשוק, דרישות הקשורות בתוויות על מוצרי מזון, חיוב להציג תגי מחיר על פריטים בחנות, חיוב פירוט בהערכות מחיר ובחיוכים שונים).¹⁶
- תקנים להספקת מידע לצרכנים (למשל, כלל גורף, המכתיב את שיעור הריבית השנתי) כדי שהצעות מימון יהיו בנות-השוואה.
- תקופות צינון (שבוע ימים - כדי לשקול מחדש את תנאיה של משכנתה לדירה או הלוואה לרכישת רכב, ויתור על זכויות צרכן, או מכירות מדלת לדלת), הנותנות לצרכן ארכה כדי לאסוף את המידע הנדרש ולהשקיע מחשבה שנייה, וכן-
- דרישות גילוי (למשל, לחייב את נותני המשכנתאות לגלות את שיעור הריבית השנתי ואת גובה התשלום החודשי, ולחייב גם הוספה של הצהרה פשוטה, כגון: "אם תיקח הלוואה זו, ביתך יהיה משועבד למלווה. אם לא תעמוד בהתחייבויותיך לפי ההלוואה, אתה עלול להפסיד את ביתך ואת כל הכסף שהשקעת בו").

נתמקד באפשרויות הראשונה. שיפור המידע לצרכן אינו משימה פשוטה. דוגמאות אחדות לבעיות מידע מוצגות בתיבה 6. הצרכנים מועדים לגודש מידע. חוזים מסובכים, המנוסחים בז'רגון משפטי, עשויים לתרום להורדת עלותם של פתרונות לסכסוכים משפטיים פוטנציאליים, אך ייתכן, שניסוח חוזים אלה והגילויים הכלולים בהם, לא יקדמו את תהליך קבלת ההחלטות של הצרכן המצוי. אולי

¹⁴ ויסקוסי, הרינגטון וורנון (2005, פרק 15) מנהלים דיון מפורט במניעים לפיקוח מחירים בענפים, המסוגלים להיות תחרותיים ובמקצת ההשפעות המכוונות והלא-מכוונות של פיקוח זה, לרבות: סוגיות הקשורות ביעילות הייצור ובתחרות מחוץ לתחום המחירים. (ראו: גם נץ (2000) לסקירה מצוינת ולא-טכנית (מדי) של ספרות זו).

¹⁵ "תקנה פטרנליסטית א-סימטרית היא כזו, אם היא מעניקה הטבות גדולות לאלה שטועים תוך גרימת נזק מועט, אם בכלל, לאלה שפועלים ברציונליות מוחלטת" (CAMERER וכו', 2003).

¹⁶ דרישות לגילוי מרחיק-לכת ומורכב מדי עלולות לצמצם את השפעת הגילוי למינימום, בהביאן לידי גודש מידע אצל צרכנים.

הדבר המועיל ביותר הוא ליתן מידע נבחר, הממלא תפקיד חיוני בקבלת ההחלטות של הצרכן. לפעמים, הספקת מידע רלוונטי, העשוי לעזור לצרכנים לשפר את תנאי העסקאות שלהם, דווקא יזרע בלבול בהערכתם את כדאיותן של חלופות שונות.¹⁷

למרות המורכבות הכרוכה בהספקת מידע מתאים לצרכן ובעיתוי הנכון, שיפור המידע הזמין לצרכן יעלה בהרבה את התועלת לרווחתו, ויחסוך לו סכומים גבוהים (כמו במקרה של המשכנתאות). לעתים קרובות, התועלת לצרכן שתושג ממחקרים על מנגנוני גילוי שונים בשימוש במדגם של צרכנים תעלה בהרבה על עלותם.¹⁸

תיבה 6. בעיות מידע

תיבה זו מציגה דוגמאות למצבים, שבהם עשויים קובעי המדיניות לשקול הטלת פיקוח מחירים על מנת לתקן כשל שוק הקשור במידע. לאחר מכן יובאו דוגמאות למדיניות אלטרנטיבית, המעודדת שיפורים במידע.

הלוואות

רוב חוזי הלוואה כוללים כמה עמודים של כתיבה דחוסה, שהצרכן המצוי או בעל העסק הקטן עלול לאבד את דרכו בהם. הצרכן היחיד, למשל, עשוי להתמקד בשיעור הריבית של הלוואה, ולהתעלם או שלא לשים לב לאותיות הקטנות, שבהן מוסברים עניינים, כמו למשל:

- שיעור העמלות;
- שיעורי דמי השירות למיניהם; ו-
- הקנס שיוטל במקרה של איחור יחיד או איחורים חוזרים בהחזרים.

לפריטים אלה יש השפעה מכרעת על העלות הכוללת של הלוואה לצרכן. צרכנים ועסקים קטנים עלולים להיקלע לקשיים כלכליים בלתי צפויים בשל תנודתיות בתנאי המשק, קשיים אלה עלולים לאלצם לאר בהחזר הלוואה או אף להביאם לידי חדלות פירעון. אם הצרכנים לא קראו את האותיות הקטנות בשעה שקיבלו את הלוואה, הם עלולים להיות חסרי הגנה אל מול חומרת העונשים הכספיים.

בעסקים בינוניים ובאלה הגדולים, בשל היקף העסקים הגדול, ייתכן שיהיו יועצים משפטיים פנימיים יודעי דבר, מומחים בקריאת האותיות הקטנות, ולפיכך גדלים סיכוייהם להבין באופן נכון את העלות הכוללת של הלוואה ולקבל את החלטות הנכונות.

כדי שהצרכן יבין את האותיות הקטנות של חוזי הלוואה, עליו להיות בעל הכשרה ומודע היטב כדי שיוכל לקבל את החלטות הנכונות. כמו שאפשר לראות במדינות רבות, גם רמה גבוהה למדי של תחרות בצד היצע של השוק הפיננסי, אינה מבטיחה את הקלתן של בעיות אלה של כתב דחוס, קשה להבנה ובעיות

¹⁷ ראו: LACKO ו-PAPPALARDO (2007).

¹⁸ LACKO ו-PAPPALARDO (2007) מראים, שמתכונת פוטנציאלית לשיפור המידע לצרכן בכל הקשור למשכנתאות, עשויה להגביר את הבלבול, ולגרור לכך, שצרכנים יבחרו בהלוואות יקרות יותר מבאלה הוולות, גם כשהם מחפשים את המחיר המיטבי.

המידע, העלויות למנוע קבלת החלטות מושכלת, בייחוד, כשמדובר בצרכנים יחידים ובעסקים קטנים.

בשוק ההלוואות, אפשר באמצעות התערבות ממשלתית לשפר את הגילוי של עלויותיהן של הלוואות, כדי לעודד שיפור בשקילת האפשרויות העומדות לרשות צרכנים בשווקים הפיננסיים. תגובת מדיניות אחת היא לחייב שקיפות בכל הנוגע למחיר, ומסירת תמצית חוזה ההלוואה בת עמוד אחד לכל לווה, אשר תכלול את המידע כדלקמן:

1. שיעור הריבית במונחים סטנדרטיים, כגון: שיעור שנתי באחוזים;
2. עמלות;
3. כל דמי השירות והחייבים הנוספים;
4. הקנס שיוטל במקרה של חדלות פירעון;
5. כל עלות אחרת שתוטל על הלווה.

הוראה זו, חוץ מהמידע שתספק לכל לווה על פרטיו של חוזה ההלוואה הספציפי, תאפשר גם להשוות בקלות למול מספר מלווים אפשריים, כדי להקל של החיפוש אחר ההלוואה המיטבית.

עסקות מטבע

ניטול מקרה של תייר המבקש להמיר מטבע. שער החליפין עשוי להיות הגורם החשוב ביותר בעניו. אך, ייתכן שוני רב בשער זה בין חלפנים שונים, כאשר מקצת השערים יהיו בקרבת השער הרשמי ואילו שערים אחרים יהיה יקרים במידה ניכרת. יתר על כן, רוב החלפנים מוסיפים דמי שירות או עמלות ממעט מעל 0 אחוזים ועד לכ- 10 אחוזים. המחיר הכולל לצרכן של השירות של המרת מטבע הוא צירוף של שער החליפין הרשמי ועמלות השירות, ואפשר כי יהיה מסובך במצב של היעדר שקיפות בכל פרטי הפרטים. בחלק מהמקרים, "אחרי" סיום העסקה, מקבל הצרכן תדפיס המפרט את כל החייבים והעמלות הנלוות של הלוואה. בסופו של דבר, עלול הצרכן לשלם הרבה ממה שהוא סבר שישלם על פי שער החליפין המופיע במחירו. בעסקה זו, על הצרכן לקבל את המידע המתאים, כדי שיוכל להשוות בין שער החליפין והחייבים והעמלות של כל ספקי השירות. תהליך איסוף מידע זה עשוי לגבות מהצרכן עלויות לא מבוטלות. ייתכן שכדאי לקבוע הוראה, שתחייב חלפנים לגלות לצרכן לפני ביצוע העסקה את אופן החישוב של שער החליפין האפקטיבי (והעמלות). הלוואות בנקים ופעולות פיננסיות הן דומות אלו לאלו מבחינת מורכבות המחיר הכולל לצרכן.

לוויות

כאשר מארגנים לוויה לבן/בת משפחה שנפטרה/ה, עלולים צרכנים להרגיש, שלא מכובד להעלות את נושא המחיר. אולם, ההחלטות שהם מקבלים עלולות להשפיע על עלויותיהם באופן דרמטי. אם ההחלטות מתעלמות מהיבט המחיר, החשבון הסופי עשוי להפתיע את בני המשפחה, ולהסב להם קשיי פירעון. לפיכך, לפעמים, ממשלות קובעות כללים, המחייבים את בתי הלוויות לספק הערכת עלויות מפורטת לפי לוויה.¹⁹ כללים אלה מעודדים שקיפות מחירים, ומשפרים את יכולת הצרכנים להשוות בין אפשרויות שונות, ובכך

¹⁹ ראו, לדוגמה: "כלל הלוויות" של נציבות הסחר הפדרלי בארה"ב (ה- FTC) (CFR 16 בפרק 453). לפעמים, לא נראה שיש צורך בכללי שקיפות מחירים, כי ממילא השוק אמור לספק מידע זה. אך הכללים נדרשו, כי הרבה בתי לוויית, אם לא רובם, לא סיפקו מידע (כולל מחירים) לצרכן.

עוזרים להם לקבל החלטות קנייה טובות יותר.

ביטוח רכב

יש חברות ביטוח רבות, והן מספקות מגוון תכניות. כל תכנית מספקת ללקוח מידע ואפשרויות כיסוי לנזק לכלי רכב ולרכוש, והוא הדין לאפשרויות התשלום בגין שירות רפואי. בביטוח הרכב מימד האיכות הוא חשוב. כך למשל, אם המבוטח מעורב בתאונה, ירצה בעל הפוליסה לדעת באיזו קלות ובאיזו מהירות הוא יקבל את פדיונות הביטוח, ובאילו מקומות יוכל לתקן את כלי הרכב או לקבל טיפול רפואי. מימד זה של איכות נשאר עמום יחסית, אלא אם כן יש למבוטח ניסיון ישיר עם חברת הביטוח, או מידע חיצוני כמו למשל: מצרכנים אחרים או מארגונים להגנת הצרכן. בשוק זה, ייתכנו מצבים שבהם מבוטח רכב יציע מחירים נמוכים (גבוהים) יותר לאותה חבילת כיסוי בצירוף מימד איכות טוב (גרוע) בהרבה, דבר הגורר עמו שינוי גדול בעלות האמיתית של הביטוח. לקוח המקבל החלטת קנייה על פי מחיר בלבד, עלול להיות "מזועזע" כשיגלה, שייקח לו חודשים ובעלויות גבוהות, עד שיזכה בפדיונות הביטוח המגיעים לו. לפיכך, כדי לשפר את יכולת הצרכנים לקבל החלטות טובות יותר בעקבות חקר שוק השוואתי, אולי כדאי לחייב חברות ביטוח לגלות את ההימנעות הממוצעת של התביעות, ואת משך הזמן הדרוש כדי לתקן את כלי הרכב, ואת משך הזמן הממוצע לסילוק תביעות. יש להביא בחשבון שיקולים דומים גם ברכישת ביטוח דירה וביטוח חיים. הקושי רב יותר בביטוח חיים, שבו יש לשלם מראש בעד מוצר שאת איכותו האמיתית אי אפשר לדעת, אלא זמן רב לאחר מכן.

4.3 כללים ותקנות המחלישים את תמריצי הספקים להתחרות

יש כללים ותקנות העלולים, בהתירם לעסקים לחלוק מידע זה עם זה ולשתף פעולה ביניהם, ליצור סביבה שאין בה תמריצים לתחרות עסקית. חשש מיוחד הוא שנסיבות אלה יאפשרו פעילות קרטליסטית בין עסקים, דבר העלול להעלות מחירים, ולהביא לידי ירידה בתפוקה ודילול המגוון. שיקולים אלה שונים מאד משיקולי כמות הספקים והמגוון והשפעתם על יכולתם של עסקים להתחרות זה בזה - שאלות שנדונו בשני הסעיפים הראשיים הקודמים. יתר על כן, חברות בענפים שעברו דה-רגולציה, כגון: החשמל, הטל-קומוניקציה והגז הטבעי, עלולות לאמץ נוהגים עסקיים ספציפיים, המציבים מחסומים בפני התחרות ומחלישים את התמריצים להתחרות. החלשה זו של התמריצים תיתכן במצבים שבהם:

- נוצר משטר של רגולציה עצמית או משותפת;
- קיימים חובה או עידוד לפרסם מידע על תפוקות הספקים או על מחיריהם, מכירותיהם או עלויותיהם;
- הפעילות של ענף מסוים או של קבוצת ספקים מסוימת פטורה מאכיפת חוקי התחרות;
- ניידות לקוחות בין ספקי מוצרים או שירותים נפגעת בשל העלאת העלויות הגלויות או הסמויות של מעבר בין ספקים. כמו שנפרט להלן, חשש זה המור בייחוד, כשמדובר בהטלת עלויות אלה על ידי גופים מונופולים דומיננטיים ותיקים, שהיו מוסדרים בעבר.

מנגנונים רבים לשיתופי מידע ולשיתוף פעולה בין חברות מקבלים היתר בטענה, שהם עשויים לתרום לחדשנות ולאיחוד הכללים הטכניים, התקנים והנהגים העסקיים. במדינות רבות, חברות

וענפים מסוימים זכו (וזוכים) לפטור חלקי או מלא מחוקי התחרות כדי לעודד את צמיחתם ולהגביר את הייצוא. במקצת המקרים אפשר להצדיק זאת ביעדים כלכליים וחברתיים, אך במקרים אחרים אין הדבר מוצדק. להלן נדון בטיעונים בעד ונגד, ונעלה כמה חששות באשר לפגיעה אפשרית בתמריצי החברות להתחרות.

4.3.1 עידוד רגולציה עצמית

בניגוד למתכונת המסורתית של רגולציה ממשלתית, המבוססת על שיטת ה"פיקוד והבקרה", יש מקצועות ויצרני מוצרים ושירותים, הנהנים באופן היסטורי, מהזכות לעסוק ברגולציה עצמית (או ברגולציה משותפת).²⁰ לרגולציה עצמית יש כמה יתרונות פוטנציאליים:

- היא מאפשרת שיתוף פעולה בהתמודדות עם נושא הרגולציה. ייתכן שיפור באמינות הרגולטורית בשל מעורבותו של ארגון ענפי מכובד כשותף פעיל בתכנית הרגולטורית, ומחמת הגושפנקה המשתמעת שמעורבות זו מעניקה לתכנית. לפיכך, אפקט זה יכול לשפר את רמת הציאות;
- היא משתפת בתהליך הרגולטורי הן את הענף והן גורמים אחרים הנוגעים לעניין, ומאפשרת מינוף של משאבים המוקדשים לכך בעלות זניחה או אפסית, משום שהיא משתפת אותם במעקב הרגולטורי ובמקצת המקרים, גם באכיפה;
- היא מנצלת את הידע הספציפי של המשתתפים בענף לתכנון המערכת הרגולטורית, דבר המבטיח, לכאורה, שהמערכת תתאים למטרתה ותמזער את הרגולציה הפורמלית;

רגולציה עצמית נהוגה בכמה תחומים, כמו למשל:

- תכונות של מוצרים, לרבות איכותם ובטיחותם;
- תאימות בעיצוב;
- תיאום בתקנים טכניים;
- תקני מוסר בפרקטיקה;
- פיקוח על זיהום.

בהיעדר הצורך בתהליכי רגולציה פורמליים, הרגולציה העצמית היא גמישה יותר בצורתה ובגישתה מזו הממשלתית, ואפשר לתקנה ביתר קלות במשך הזמן בעקבות בעיות שמתעוררות.

²⁰ אף כי רבים מהטיעונים האלה נוגעים גם ברגולציה משותפת, הדיון שלנו מתבסס על רגולציה עצמית בלבד. לדיון מאיר-עינייים בהיבטים שונים של רגולציה עצמית ורגולציה משותפת, ראו: דו"ח ג'ואר קונסולטינג (2003) ודייטון-סמית וכו' (2001).

מנקודת המבט של ממשלות, רגולציה עצמית מאופיינת בעלות נמוכה. כמו כן, הגורמים בענף רואים בה זולה, באופן כללי, יותר מהרגולציה הממשלתית המסורתית מסוג פיקוד ובקרה.²¹ במגזרים מסוימים, כמו למשל, בשירותים המקצועיים, הארגון הענפי נהנה, לפעמים, מהיכולת להגן על התקנים לעומת הרגולציה הממשלתית המסורתית. יש בחווי הרגולציה העצמית הנכרתים בין המשתתפים בשוק בתחומי העיצוב והתקנים כדי לשכלל את התחרות. ולבסוף, רגולציה עצמית יכולה במקרים רבים להקל את נטל העלויות ואי-הוודאות הנלווית, לעתים קרובות, לתקנות ממשלתיות מסורתיות יותר. לכן, בתחומים רבים הרגולציה העצמית משפרת את היעילות, החדשנות והרווחיות.²²

אולם, הסדרים של רגולציה עצמית ורגולציה משותפת עלולים גם לפגוע בתחרות. רגולציה עצמית, שמעצם טבעה, מנוהלת על ידי ארגונים ענפיים ומקצועיים, מעודדת "מתחרים" להצטרף, ומאפשרת העברת מידע מוגברת. גם אם מטרת המפגשים בין המשתתפים בשוק היא, בין השאר, להגיע להסכמות בנוגע לעיצוב המוצרים ולתקני בטיחות, המפגשים גם יוצרים אווירה נוחה לדיון בין חברות על האסטרטגיות שהן נוקטות בנוגע למחירים, לכמויות, להשקעות הון, לנחתי שוק וכד'. לפיכך, אם יתאפשר למשתתפים בשוק לשתף פעולה ביניהם במקצת תחומי עסקיהם, יגביר הדבר את העברת המידע ואת התיאום ביניהם, וזאת במקום לשכלל את התחרות. החששות הם מפני:

- סיכוי גדול יותר לתיאום מחירים;
- תיאום למטרת מניעת כניסתם של מתחרים חדשים;
- הסכמה על תקני התנהלות או ויסות, על טיבם ומגוונם של השירותים שיסופקו, תוך כדי פגיעה בצרכנים;
- במקום להתחרות על ידי פעילות חדשנית הכרוכה בהוצאות מחקר ופיתוח כבדות, המתחרים עלולים לתאם את צעדיהם ולצמצם את החדשנות במוצרים ובתהליכים.

חששות אלה עשויים להתעורר בשווקים שיש בהם כמות גדולה או קטנה של מתחרים. אמנם מיעוט מתחרים מעלה את ההסתברות לתיאום מחירים ולתיאום בייצור, אך הבעיה עלולה להתעורר גם בשווקים רבי-משתתפים. כך לדוגמה, נניח שלפי הטכנולוגיה הקיימת הגיע הארגון הענפי, המורכב מכמות רבה של חברות, לכלל הסכמה בענייני תקנים. עתה בא מתחרה חדש, המבקש להיכנס לענף ובידו טכנולוגיה עדיפה. לחברות הוותיקות, הפועלות באמצעות הארגון הענפי, יהיה תמריץ ליצור מחסומי כניסה כדי להגן על רווחיהן (דוגמה לכך מובאת בסעיף ג-2 לתיבה 7). לכן, להתרת שיתוף פעולה יש פוטנציאל לתוצאות אנטי-תחרותיות, ולקשירת קשר בין חברות ותיקות בכל קבוצת גודל.

²¹ כאן עולה סוגיה אסטרטגית פוטנציאלית. לעתים קרובות, הרגולציה העצמית עלולה להיות שלב ביניים לקראת רגולציה פורמלית יותר. אם אין הרגולציה העצמית מוכיחה את עצמה, ממשלות עלולות להתערב ולהסדיר את השוק באופן פורמלי יותר. אפשרות זו מספקת לגופים ולמשתתפים בענף תמריץ להציע רגולציה עצמית ולדאוג להצלחתה.

²² לדיון מעשי במקצת הטיעונים בעד ונגד הרגולציה העצמית, ראו: ולנטין (1998) ופיטופסלי (1998).

תיבה 7 מציגה דוגמאות אחדות לרגולציה עצמית ולרגולציה משותפת, ודנה בחלק מהעלויות והתועלות הטמונות בהן.

סוגיה חשובה אחת ברגולציה העצמית קשורה בתקינה. אם מדובר באימוץ תקנים מרצון, או באימוץ של הנחיות מטעם הארגון הענפי - ההסתברות לפגיעה בתחרות תפחת. שאלה מרכזית בהקשר הזה היא, אם התקנים הענפיים נכפים על המשתתפים בכוח. אם כן, יש סיכוי רב להתנהגות אנטי-תחרותית, כי הארגונים הענפיים ינצלו תקנים אלה להצבת מחסומים בפני תחרות (ראו: סעיף ג-2 בתיבה 7 לדוגמה). במובן הזה, כדאי שמערכת הרגולציה העצמית תהיה ללא תקנים כפויים.

באשר להתנהלויות אנטי-תחרותיות, כגון: תיאום מחירים וחלוקת שוק, יש ראיות מהניסיון שנצבר באכיפת חוקי התחרות, שלמרות שתופעה זו תיתכן בשווקים רבי-מתחרים כמו גם באלה מעוטי המתחרים, הסיכויים לה גוברים בשווקים המאופיינים בריכוזיות גבוהה ו/או במיעוט מתחרים. לפיכך, אפשר להשתמש במשתנים אלה כדי לאמוד את ההסתברות להתנהגות שכזו. בסופו של דבר, חשוב לציין שגם אם מניעת נוהגים פסולים אלה שייכת לתחום של אכיפת חוקי התחרות, על הרגולטורים להיות מודעים לאפשרות של פגיעה בתחרות, בבואם לגבש או לקבוע את הסדרי הרגולציה.

תיבה 7: רגולציה עצמית

א. דוגמאות לסוגים של רגולציה עצמית

1. אוסטרליה הנהיגה ב-1998 שיטת רגולציה עצמית חדשה לתקני פרסום, והקימה לצורך כך את המועצה לתקני פרסום ואת המועצה לתלונות בפרסום. כיום גופים אלה אחראים לטיפול בתלונות צרכנים בכל הנוגע לתכני פרסום.

2. נציבות הסחר הפדרלי של ארה"ב (ה-FTC) (המרשם הפדרלי של ארה"ב, 20 באוגוסט 1998) ביטלה את הנחיות התוויות בענף מוצרי הנוצות והפוך, והחליפה אותן ברגולציה עצמית, שלפיה הענף יקבע את התקנים לתוכן התוויות. החלטת ה-FTC התבססה על הטענה, שכללי הגילוי הנוהגים יסבו נזק ויעוותו את הביקוש יותר משיועילו, וישפיעו על החלטות הייצור של חברות ויהיו מועדים להשפעות אנטי-תחרותיות. הרגולציה שהייתה בתוקף, אפשרה, למשל, ליצרן לקרוא "פוך" למוצר שתכולת הפוך שלו היא 75 אחוזים בלבד, דבר שפגע ביתרון האיכות של מוצר שתכולת הפוך בו היא של 100 אחוז ופגע בתמריצי החברות להביא מוצרי פוך איכותיים יותר אל השוק.

3. אוסטרליה מתירה מידה מסוימת של רגולציה עצמית בענף הטל-קומוניקציה, בציפיה שהדבר יעודד את הענף להיענות לדרישות הצרכנים. הממשלה מעודדת רגולציה עצמית על ידי פיתוח משותף של תקנים טכניים והסדרי הפעלה, שאותם היא מקדמת באמצעות הפורום האוסטרלי לטל-קומוניקציה - גוף הנמצא בבעלות ענף הטל-קומוניקציה ובמימונו. במידה שהציות להנחיות שגובשו בענף יהיה בלתי מספיק, הרגולטור שומר לעצמו את הזכות לחייב את הענף לפתח "תקנון פרקטיקה", שיהנה ממעמד רגולטורי ביצועי, ושיהפוך את הציות לחובה על פי חוק. בשל חומרתה, שיטה זו מתמרצת את הענף להשיג מידה מסוימת של רגולציה עצמית, וזאת כדי לייתר את הרגולציה הפורמלית.

ב. איום ברגולציה פורמלית ויזמות ענפיות לרגולציה עצמית

1. החמרת הרגולציה בתעשיית הבירה, לרבות האחדה של תקנות בין מדינות, צוברת תאוצה ברחבי האיחוד האירופי. המטרה היא ליצור תמריץ שלילי לשתייט בירה, והפתרונות המוצעים כוללים העלאת שיעור המסים ואיסור בפועל על פרסום. מנגד, בענף הבירה טוענים, שרגולציה עצמית, בניגוד למגבלות

פורמליות, כגון: איסור על פרסום והכבדת נטל המסים, היא הדרך היעילה ביותר להבטיח את התפתחותו הבריאה של הענף. בענף טוענים, שתקנות פורמליות ומידה מוגזמת של האחדה בתקנות, יפגעו במסורות אירופאיות עתיקות-יומין, בתחרותיות הענף ובסגירת השווקים האירופיים.

2. בתגובה על הגברת הביקורת על הפרסום ועל קידום המכירות בענף, ובעקבות איומים להטיל רגולציה מפורשת, ניסח ארגון חוקרי ויצרני התרופות בארה"ב הנחיות רגולציה עצמית ב-2002. אולם, הסעיפים בהנחיות הנוגעים לקידום מכירות של החברות ספגו ביקורת, על שהם מעורפלים וחסרי שיניים. כפי שציין (LEXCHIN 2003), המטרה העיקרית של ארגון זה היא להגדיל את המכירות ואת הרווחים, אך בבואו לנסח כללי פרקטיקה, הוא משאיר את הסעיפים מעורפלים בכוונה, מתעלם מהיבטי קידום מכירות רבים ונותן לחברות יד חופשית. בכל אלה יש מקום רחב לפרסום מטעה.

ג. דוגמאות של חששות לתחרות בתחומים הנתונים לרגולציה עצמית

1. בארה"ב, ארגון הרופאים (ה-AMA) כפה סטנדרטים על חבריו. הנהלים מטילים מגבלות על פרסום, ועל מתן שירות לחולים ועל תחרות מחירים בין רופאים. ב-1979, קבעה נציבות הסחר הפדרלית (ה-FTA), שצורה זו של רגולציה היא עבירה על חוקי ההגבלים העסקיים, בהגבילה את התחרות בין רופאים ובחסימתה צורות תחרות חדשות בענף הבריאות.

2. רגולציה עצמית ברמה הענפית עלולה דווקא ליצור תמריצים לדחיקת מתחרים פוטנציאליים מהשוק טרם כניסתם. כך לדוגמה, ראו: תיק הגבלים עסקיים ארה"ב, אלייד טיוב וקונדויט קורפ' נגד אינדיאן הד, אינק. בתיק זה, קבעה חברת אלייד טיוב תקנים לצינורות חוטים חשמליים מבוססי פלדה. מבנים ותקנים אלה שולבו בתקנוני הבטיחות של השלטון המקומי. מתחרה חדש הציע צינור עשוי מפלסטיק איכותי מאד וזול. יצרני צינורות הפלדה הוותיקים הסכימו במשותף להצביע נגד השחקן החדש בוועידה השנתית של הארגון. הפעולה המתואמת של הארגון ניצחה, תוך פגיעה קשה בתחרות.

לסיכום דיוננו ברגולציה העצמית, נחזור על הערותינו בפתיה של פרק 4. כאמור בדיון לעיל ובמקצת הדוגמאות בתיבה 7, מנגנונים של רגולציה עצמית עלולים לתמרץ חברות לעסוק דווקא בפעולות של תיאום, כגון: קביעת מחירים או הגבלת כמויות וגם להציג מחסומי כניסה כדי להגן על רווחי הוותיקים. במובן הזה, הסכנות לתחרות במצב של רגולציה עצמית נכנסים לא רק לקטגוריה הראשונה ("כללים ותקנות המגבילים את כמות הספקים או את מגוונם") אלא גם לקטגוריה השנייה ("כללים ותקנות, המגבילים את יכולתם של ספקים להתחרות"). כך למשל, בהתאם לאופי הספציפי של מחסומי הכניסה הסמויים או הגלויים אשר יוצבו, תיכנס הפגיעה בתחרות לקטגוריה הראשונה ו/או לקטגוריה השנייה.

4.3.2 שיתוף פעולה וחילופי מידע

עסקים בשוק אמורים להתחרות זה בזה. תחרות מצמיחה תועלות כמו הורדת מחירים, שיפורים ביעילות וחדשנות. על פי חוקי התחרות ברוח המדיניות, אסור לחברות לתאם את האסטרטגיות שלהן בכל הנוגע למשתנים כמו מחירים, כמויות ונתחי שוק.

אולם, ישנם חריגים ספציפיים לאיסורים כלליים אלה. לעתים קרובות, יש כללים המאפשרים למתחרים לעסוק בסוגים מוגדרים של שיתוף פעולה ובהקמת ארגונים בשוק, כמו למשל, באלה:

- קואופרטיבים חקלאיים לשיווק משותף של תוצרת. ההצדקה היא, שאחרת המגדלים הקטנים לא יזכו במחירים הוגנים תמורת תוצרתם, כי מדובר על פי רוב בקניינים גדולים. מתן ההיתר לקואופרטיבים הוא מנגנון המשמש משקל-שכנגד מול כוח הקניינים;
- היתר לאיגודים מקצועיים, כמו במקצועות עריכת הדין והרפואה, לקבוע הנחיות וכללים מסוג "נוהגים מיטביים" לחבריהם. ההנחה היא שהיתר זה ישפר את בקרת האיכות ואת התקנים של השירותים המקצועיים המוצעים;
- ארגונים מקצועיים, המאפשרים מפגשים וחילופי מידע בין משתתפי הענף בכל הנוגע למגמות בענף ובתנאי השוק;
- תיאום בעיצוב ובתאימות מוצרים כדי להבטיח סטנדרטים ואחידות;
- היתר למיזמי מחקר ופיתוח משותפים - כדי לקדם את החדשנות.

גם אם יש סיבות טובות להתרת שיתוף הפעולה מסוגים אלה ולעידודם, תוצאת לוואי אפשרית ובלתי מכוונת של נוהג זה היא, שהמנגנונים שלו יאפשרו למתחרים להחליף מידע על מחירים וכמויות ולתאם מהלכים. במקרים אחרים, הספקת מידע ציבורית בענייני מחירים, למשל, תשפר את העברת המידע בין חברות, דבר שיגדיל את ההסתברות להתנהגות מתואמת.

תיבה 8 מביאה מקרים לדוגמה, שבהם בעקבות חילופי מידע ושיתוף פעולה בין חברות, נפתחו חקירות מטעם הרשויות לתחרות. למרות שדוגמאות אלה נלקחו מתחום אכיפת חוקי התחרות, הן שולבו כאן כדי להדגיש את העובדה, שחילופי מידע (והזדמנויות לחילופי מידע) עלולים לגרור תוצאות אנטי-תחרותיות. המסקנה המתבקשת היא, שיש להשקיע מחשבה קפדנית בכל הקשור להתרת חילופי מידע ושיתוף פעולה, מחמת הסיכוי הרב לתוצאות אנטי-תחרותיות.

תיבה 8. שיתוף פעולה וחילופי מידע

1. ב-1993, רשות התחרות הדנית החליטה לאסוף ולפרסם את מחירי העסקות ברמת החברה היחידה, בשני סוגי בטון המתהדק מעצמו ("רדי-מיקס") בשלושה אזורים שונים במדינה. בתוך שנה אחת מפרסום הנתונים, נסקו המחירים הממוצעים של שני המוצרים בשיעור של 15-20 אחוזים. ייתכן שפרסום המחירים אפשר תיאום והעלה את המחירים.

2. ברוב המדינות יש ארגונים מקצועיים או ארגוני יצרנים, שתפקידם הוא לקבל החלטות באופן קבוצתי בין חברות, שלולא כן הן היו מתחרות זו בזו. בהיעדר מעקב ורגולציה נאותים, ארגונים אלה עלולים לפגוע בתחרות, ולהציב מחסומי כניסה תוך הערמת קשיים על חברים חדשים, דחיקה מכוונת של חברות, וכריתת הסכמים לנקוט צעדים אנטי-תחרותיים, כגון קביעת מחירים.

- קואופרטיב הרופאים המרדימים של מדינת גויאס (GOIAS) בברזיל הפיץ מחירון לפרוצדורות של הרדמה בין כל חברי הארגון במדינה. מועצת התחרות הברזילאית האשימה את הקואופרטיב בתיאום מחירים.

- שמו של הקואופרטיב "מדיקל וורקס" בע"מ מהעיר מקאפה, שבברזיל נקשר בהגבלת התחרות, משום שהשפיע על אימוץ של כללים אחידים בהתנהגות עסקית או בהסכמים בין מתחרים.
3. ארגון הרופאים בארה"ב (ה-AMA) טוען, שיש לאפשר לרופאים להשוות באופן קבוצתי מידע על שיעור ההחזרים שהם מקבלים מתכניות ביטוח בריאות. הארגון טוען, שחברות ביטוח הבריאות הגדולות כופות שיעורים אלה על הרופאים בחוזים מבלי להשאיר להם ברירה. אולם החשש הוא שהדבר יאפשר לרופאים לקבוע מחירים (תעריפים).
 4. קווליריה, סילווסטרי וטנאסו (2001) מתארים סוגיות שונות ברגולציה העצמית והסכמים וולונטריים, שנועדו לאפשר לחברות לעמוד ביעדים סביבתיים. אולם שיתוף פעולה זה יכול להיות קרקע פורייה לחילופי מידע על מחירים ופעילויות אחרות העלולות לפגוע בתחרות.
 5. כמצוין אצל פוטר (2001), חששם העיקרי של רגולטורים הממונים על עסקאות באינטרנט ועל חילופי מידע הוא, שכמות המידע המגולה למוכרים, ושהם חולקים אותו ביניהם תביא לידי קשירת קשר והעלאת מחירים. באופן כללי, עסקות בין עסקים באינטרנט עלולות לאפשר לחברות לראות את המחירים ואת הכמויות שבהם מוכרים האחרים, או לגלות עודף בכושר הייצור של המוכרים. הדבר עשוי לעודד תיאום מחירים, באופן סמוי, לכל הפחות. משרד המשפטים האמריקאי, למשל, חקר את הסחר המקוון באג"ח (שיפין, 2000) וסוכנויות שהוקמו על ידי כמה חברות תעופה, כמו: הוטוויר (HOTWIRE) ואורביץ, הזמנו לחקירה על ידי נציבות הסחר הפדרלי (ה-FTC) ומשרד התחבורה (גרינברג, 2000). משרד המשפטים אף פתח בהליכי אכיפה בהתבסס על ראיות שלפיהן, חילופי המידע במערכות ההזמנה של חברות התעופה שימשו לוויתור מחירים.
(<http://www.usdoj.gov/atr/cases/f4800/4800.htm>).
 6. בנושא הרחב של חילופי מידע ושל תוצאות הפוגעות בתחרות, דוגמה מאלפת עולה מענף הטלפוניה הניידת בצרפת. שלוש חברות: אורנג'-פראנס, SFR וביג טלקום הואשמו על ידי המועצה לתחרות, ונקנסו בסכומים גדולים על שיתוף מידע באסטרטגי על מינויים וביטולים חדשים. המועצה ציינה, שחילופי המידע עיוותו את התחרות, בכך שהורידו את חוסר הוודאות בכל הקשור לאסטרטגיות המתחרים, וצמצמו את עצמאותה המסחרית של כל חברה. המועצה גם העירה, שהחל משנת 2000 ואילך אפשרו חילופי המידע לחברות לעקוב אחר יעדי נתחי השוק שהם קבעו ביניהן ולייצב אותם.

ברור אפוא, שהתרתו של שיתוף פעולה במקצת התחומים, כגון: במחקר ופיתוח, יכולה להיטיב עם החברה בכללותה במידה ניכרת. לפיכך, אחת המשימות הקשות העומדות לפני הרגולטור היא, איך לקבוע את אופיין ואת היקפן של הסטיות מהאיסור הכללי על התנהגויות של שיתוף פעולה בין חברות בענף נתון. ייתכן שהפרות רבות של עקרונות התחרות יתרחשו באופן סמוי, רחוק מעיני הרגולטור ומיכולת החיזוי שלו. כאן, כבתחומים אחרים, עליו לקבל החלטה לא פשוטה בשאלה, אם התועלת לחברה בכללותה מהתרת שיתוף הפעולה בהקשרים ייחודיים עשויה לעלות על עלותה, על כל ההשלכות האנטי-תחרותיות שיש לה. גם אם קשה, בדרך כלל, לדעת מתי שיתוף פעולה בתחום כלשהו, כגון: במחקר ופיתוח או בתקינת תאימות, עלול להביא לידי תיאום מחירים או לחלוקת שוק, הניסיון באכיפת חוקי התחרות מלמד, שנתח שוק גבוה או מיעוט חברות – הם אינדיקטורים להתנהגות אנטי-תחרותית שכזאת. אך אף על פי שהמשימה של גילוי ההתנהגות של שיתוף פעולה בתחומי

המחירים והכמויות נתונה בידי הגוף הלאומי האוכף את חוקי התחרות, חשוב לזכור, שאין לתת להחלטות רגולטוריות לאפשר שיתוף פעולה שכזה, כי קשה מאוד יהיה לרשויות התחרות לגלותו.²³

4.3.3 תקנות המקנות פטור חלקי או מלא מדיני התחרות לפעילויות מסוימות

במדינות רבות, הממשלה פוטרת חברות וגופים עסקיים ממדיניות התחרות. יש לכך מניעים ממניעים שונים, כאשר הפטורים חלים על תחומים, כמו למשל:

- קידום הייצור;
- חברות מוסדרות;
- קואופרטיביים חקלאיים;
- ארגוני עסקים קטנים ובינוניים.

אין ספק שאפשר להצדיק את מקצת טיעוני הרקע לפטורים מחוקי התחרות. בכל העולם מגדלי התוצרת החקלאית הם קטנים, ויש היגיון להרשות להם לתאם את פעילויות השיווק/המכירה שלהם. בחלק מהקטגוריות שלעיל, הפטורים עשויים לתרום לייצורם של סחורות ושירותים, שלא היו קיימים בלעדיהם או שהיו קיימים אך באיכות ירודה.

אולם, לפטורים אלה יש חסרון חשוב: תקנות המבטלות או המצמצמות את התחרות באמצעות הענקת פטורים מחוקי התחרות לפעילויות שונות, או המחייבות את המתחרים לשתף פעולה ביניהם, עלולות לפגוע בהיקף התחרות בשוק, וצל כבד מרחף מעל לראשם של העסקים המוגנים בהסדרים אלה. לכן, יש לשקול כל הצעה, המבקשת להעניק פטור מחוקי התחרות. במצבים שבהם לא ברור מההצעה, אם כוונת הממשלה להוסיף ולהחיל את חוקי התחרות, יש להוסיף לה ניסוחים, המבהירים שהחוקים יוסיפו לחול. כך למשל, בחוק הטל-קומוניקציה האמריקאי (1996) יש סעיף המבהיר, שחוקי ההגבלים העסקיים יוסיפו לחול, ולא יבטלו משום חוק זה.

תיבה 9 מביאה דוגמאות אחדות לפטורים מחוקי התחרות ולהשפעותיהם השליליות.

תיבה 9. פטירת פעילות מחוקי התחרות

1. חוק הפטור למועצות הספנות הקנדי (SCEA) (1987) פוטר את נוהגיהן של מועצות הספנות (כמו: קביעת תעריפים ותנאי שירות קבוצתי) מהוראות חוק התחרות. כדי שמועצה נתונה לא תפר את חוק התחרות, מעניק SCEA חסינות בכל הנוגע להגבלים עסקיים. בדו"ח שהכינו, קלייד ורייצס (1996) מביאים ראיות לכך, שכמה מהיבטיה של החסינות הניתנת למועצות הספנות, עלולים לתרום לייקור תעריפי הובלת

²³ ר'וסל (2007) דנה בדרכים השונות שבהן מידע זורם אל משרדי החקירות של רשות התחרות, ובקשיים הלא פשוטים שבהם הרשות נתקלת בגילוייה של פעילות קרטליסטית.

הנוסעים.

2. הנציבות האירופית מציעה לבטל את הפטור הגורף המוענק למועצות ספינות הנוסעים מן האיסור החל על פי כללי התחרות של אמנת הנציבות על הגבלים עסקיים (סעיף 81). הפטור הגורף, שנוצר על פי תקנת המועצות מס' 4056/86, מתיר לחברות הספנות לקבוע מחירים ולהסדיר את הקיבולת בשיתוף פעולה ביניהם. ביטול הפטור ייטיב עם היצואנים ברחבי האיחוד האירופי, משום שהוא יזיל את תעריפי הספנות ללא ירידה ברמת השירות. הצעת הנציבות גם תכניס את הטיולים הימיים ואת ספקי השירות שמחוץ למדינות האיחוד בתוך מסגרת הכללים המסדירים את התחרות (תקנה 1/2003), דבר שיסימך את הנציבות להחיל את כללי התחרות על מגזר זה.

3. בארה"ב, חוק מק'קרן-פרגוסון (1945) פוטר את ענף הביטוח ממקצת חוקי ההגבלים העסקיים הפדרליים, בתנאי שהמדינות מסדירות את פעילות הענף. הפטור חל, בייחוד, על איסוף נתונים לקביעת תעריפונים. לולי הפטור, היו חוקי ההגבלים העסקיים אוסרים על חברות הביטוח להפעיל חרמות, כפייה והגבלות על המסחר. פרשנים שונים טוענים, שהחוק מעניק לחברות הביטוח מפלט, ומאפשר להן לקבוע מחירים. כפי שציין קינג (2003), קבוצות פרו-צרכניות טוענות, שיש מבטחים המנצלים את החוק כדי להעלות מחירים ולהגביל את הכיסוי הביטוחי, ולקדם פעילויות אנטי-תחרותיות אחרות, הנחשבות לעבירות על החוק בכל ענף אחר. בתי המשפט נוהגים להתעלם מפניות הקשורות בקביעת מחירים, לכאורה, על ידי חברות ביטוח בשל הפטור המיוחד המוענק להן מחוקי ההגבלים העסקיים.

4. בארה"ב, כמה מגזרים ממשיכים ליהנות מפטורים מסוימים מחוקי ההגבלים העסקיים, ומיחס מיוחד לפי חוקים אלה. המדובר, בין השאר, בקואופרטיבים חקלאיים, בקואופרטיבים בענף הדיג, בבנקים ובמוסדות פיננסיים אחרים, בענפי ני"ע וסחורות, בחברות ביטוח, בעיתונים, בארגוני ספורט מקצועיים, בחברות הובלה (באמצעות משאיות, רכבות, שיט בנהרות) החוצות גבולות בינ-מדינתיים, בהובלה ימית, באיגודי עובדים ובהובלה אווירית. ב-1970, אישר הקונגרס את החוק להגנת העיתונים, המעניק פטור חלקי מחוקי ההגבלים העסקיים – בהיתר לכריתת חוזים לתפעול משותף בין כמה עיתונים. הדבר נועד כדי להגן על העיתונים מפני קריסה, בייחוד, אם בעקבותיה יישאר עיתון אחד בלבד בשוק נתון.

5. הפטור הגורף מחוקי ההגבלים העסקיים שהאיחוד האירופי העניק בכל הנוגע לשיווק ולתחזוקת כלי רכב יצר שיטה שבה, דילרים נאלצו להציע שירותי תיקונים לאחר מכירה, והמכונאים - להשיג תו איכות מהיצרן. הדבר אפשר ליצרנים להשתלט על השוק בדרך של הרחקת דגמי יצרנים מתחרים מאולמות התצוגה של הדילרים שלהם. הפטור פקע בספטמבר 2002, ומאז רשאים הדילרים לשווק מגוון של מותגים.

6. בשבדיה, חוק התחרות פוטר את הקואופרטיבים החקלאיים מהוראותיו. איגוד עיקרי העוסק בקביעת מחירים, בשעה שהוא גם האחראי על מכירה של טובין המסופקים לאיגוד, היא מחוץ לתחום המדיניות נגד התנהגות אנטי-תחרותית.

7. בדרום אפריקה, יש אפשרות ליתן פטור לחברות ולארגונים מקצועיים, כדי שיוכלו לפעול באופן שהיה נחשב לאנטי-תחרותי לולי הפטור. הסיבות למתן הפטור הן: (א) קידום הייצוא (ב) קידום העסקים הקטנים והבינוניים (ג) קידום יציבותו הכלכלית של ענף נתון ו- (ד) קיום סטנדרטים מקצועיים או קידום תפקודו השוטף של המקצוע.

למרות שישנם מקרים, שבהם לפטורים אלה יש שורשים היסטוריים עמוקים, יש לחשוב לעומק לפני שמנהיגים הסדרים כאלה. לפי דו"ח ה-OECD מ-1997, פטורים רבים הצטברו מחוקי התחרות הלאומיים במגזרים רבים, כגון: האנרגיה והתשתיות, התחבורה, התקשורת והחקלאות. פטורים אלה עלולים לפגוע בתפקוד המשק, משום שהם מתירים נוהגים אנטי-תחרותיים, כגון: ניצול לרעה של

מעמד שולט ותיאום מהלכים. ככלל, אפשר להפיק תועלת ניכרת מהחלת חוקי התחרות הכלליים בפריסה רחבה ככל האפשר.²⁴

4.4 בחירה וקבלת החלטות בידי הצרכן

ספקים מתחרים ביניהם על משיכת לקוחות. כפי שראינו במקומות אחרים, מדיניות ממשלתית עלולה, לפעמים, לצמצם את הצעדים שספקים יכולים לנקוט מעבר לנדרש. אבל, מדיניות ממשלתית עלולה להשפיע גם על החלטות הצרכנים בדרכים העלולות להגביל את הבחירה שלהם, או לסתור את האינטרסים שלהם.

בבואם להחליט על קנייה של מוצרים ושירותים, מתבססים צרכנים על גורמים, כמו: העדפות אישיות, הכנסות, מחירים ותכונותיהם של המוצרים המתחרים.²⁵ מנגד, בבואם לקבל החלטה, ייתכן שיחסר להם מידע על המוצר, או שהם ייתקלו במגבלות שלטוניות על מגוון הבחירה שלהם ו/או שיהיו עלויות מעבר, שירתיעו אותם מלבחור את המוצר שהיו קונים, לו היו יכולים לעבור מהמוצר שאותו הם קונים עתה למוצר האחר בלא עלות. יתר על כן, צרכנים עלולים להיכשל בהתנהגויות שמקורן בבחירות שאינן עולות בקנה אחד עם העדפותיהם הבסיסיות, לו יכלו לבחון אותן. לגורמים אלה יש השפעה ניכרת על הביקוש למקצת המוצרים והשירותים.²⁶ כאשר הדבר קורה, מנסות ממשלות, לפעמים, לנקוט צעדים כדי להגדיל את השקיפות, או כדי לעזור לצרכנים בדרכים אחרות.

להמחשת חשיבותם של גורמי ההיצע לקידום תחרות יעילה, כדאי לעיין במצבים שבהם הצרכן מקבל מידע חלקי, מבלבל, מטעה או קשה לפענוח. במצבים אלה, אפשר שתוצאות שוק בלתי מרוסנות לא יקדמו רווחה מרבית לצרכן. כך למשל, אם מידע מספיק על איכות המוצר כבר נמצא בידי הצרכנים, ייתכן שיצרני מוצרים איכותיים פחות, ייאלצו להוריד את מחיריהם יחסית ליצרנים האיכותיים, או לשפר את סחורתם. מנגד, אם המידע הנמצא ברשות הצרכנים אינו מספיק, או שהוא מבלבל או מטעה, ייתכן שהצרכנים יתקשו להעריך את המוצרים כראוי. אז הם עלולים לשלם מחירים גבוהים למוצרים ושירותים ירודים יחסית באיכותם, או, במקרה של מידע מבלבל - להוריד את רמת מאמציהם בחיפוש אחר מוצרים העומדים בצרכיהם במידה מרבית. מסיבות אלה, לטיפוח תחרות ערנית ומועילה, חשוב ביותר להבטיח, שהצרכנים יימצאו במקום שבו הם יוכלו לבחור על פי מידע ונימוקים מוצקים.

²⁴ הדו"ח מציין שהדבר חשוב במיוחד בתקופה שלאחר הרפורמה הרגולטורית, כי ניצול שכזה עלול לסכל את התחרות – בדרך של חסימת כניסה או קביעת מחירים. אכיפה תקיפה של החוקים נגד קרטלים תידרש, במקום שבו שנים של רגולציה לימדו חברות, איך לשתף פעולה ביניהן במקום להתחרות. בהיעדר צעדים נחרצים, תועלות הרפורמה עלולות לרדת לטמיון.

²⁵ נכון לכתיבת שורות אלה, ועדת ה-OECD למדיניות צרכנית מגבשת מסגרת לקביעה, מתי וכיצד עשויות ממשלות לרצות לפעול כדי להתמודד בסוגיה צרכנית נתונה. ("ארגו הכלים למדיניות צרכנית", בדפוס).

²⁶ תקנות המשפיעות על מה שספקים מייצרים, על אופן התחרות ביניהם ועל תמריצי התחרות הניתנים להם - משפיעים על ההיצע בשוק.

ממשלות יכולות לעזור בהקשר הזה. וילסון וואדמס פרייס (2005) בדקו מדגם של משקי בית בריטיים, הצורכים חשמל ומצאו, ששליש מהלקוחות במדגם שהחליפו ספקים עברו לספק יקר יותר במקום לספק זול. אחד הגורמים המרכזיים לכך היה, הקושי שבו נתקלו צרכנים בבואם להשוות את ההצעות המורכבות של המתחרות. "טעויות" של צרכנים עלולות להעלות את שיעורי הייקור של שיווי משקל, בהחלישן את היחס בין פדיון המכירות של הספק ובין ההיצעים בעודף יחסי (פרלופ וסאלופ, 1985, ו- GABAIX ועמיתיו, 2005). אם יש אסטרטגיה עסקית המושתתת על זריית בלבול בעיני לקוחות במכוון, ונראה שיש ספקים הנוקטים אסטרטגיה זו במודע, אזי יש מקום להגן על צרכנים על ידי קביעת תקן מפורש ובר-השוואה שיאפשר להשוות את ההצעות של ספקים שונים, למשל. אולם, יש להיזהר כל אימת שמתערבים בשווקים, בשל ההשלכות השליליות של ההתערבות - הן לספקים והן לצרכנים. דוגמאות לקווי מדיניות הפוגעים בבחירה ובקבלת ההחלטות של צרכנים הן תקנות, הקובעות תקני מוצרים מעל או מתחת לרמה הרצויה לצרכנים רבים (ועל כן מצמצמות את מרחב הבחירה של צרכנים), תקנות המרשות לעוסקים במקצועות מסוימים להגביל את המבחר העומד לרשות צרכנים, כגון: חלק ממוצרי המרשם (כמו: עדשות מגע), והמחייבות לקנות מותג מסוים (של עדשות). דוגמאות למדיניות התורמת למרחב בחירה רחב של הצרכן, והמספרת את קבלת ההחלטות שלו הן תקנות, המחייבות לפרט את הרכיבים בתוויות של מוצרי מזון, תקנות המחייבות צורה אחידה של ניסוח שיעורי הריבית על משכנתאות (דבר המשפר את יכולת הצרכנים להשוות בין הצעות של מוסדות פיננסיים שונים), כללי גילוי ותקופות צינון.

4.4.1 אפשרות בחירה

ככלל, השווקים מתפקדים במיטבם, כאשר צרכנים מסוגלים לממש את בחירתם החופשית. הגבלת הבחירה תיתכן גם כאשר ספקים מגישים הצעות רבות. הדבר עלול לקרות, כאשר רגולציה שלטונית מגבילה את הבחירות של צרכנים. במצבים רבים, מגבלות שמקורן בגורמים פרטיים הן צפויות ואף ראויות, כמו בבחירת מכונית בידיעה, שמבחינת השירות ייתכנו מגבלות על מוסכים המצוידים במכשור הדרוש לתיקון הרכב.²⁷ לפעמים, מגבלות בחירה שגורמים פרטיים מטילים הן מועילות מאד לקידום התחרות ולהמתקת תנאי הקנייה לטובת הצרכן.²⁸ אך במקצת הנסיבות, הבחירה מוגבלת על ידי מדיניות הצרכנות של הממשלה. כשזו מגבילה את בחירת הצרכן, כדאי לשאול, האם

²⁷ כך למשל, בתיקון מערכותיהן הממוחשבות של מכוניות, ייתכן שיהיה צורך במכשור בדיקה, המותאם במיוחד לדגם המסוים או ליצרנית המסוימת של המכונית. מדובר במכשור מיוחד, יקר, ואולי אף בטכנולוגיה קניינית.

²⁸ כך לדוגמה, מבטחי בריאות פרטיים בארה"ב מציעים למבוטחיהם רשת רופאים ובתי חולים. המבטחים מסוגלים להשיג את מיטב התנאים מספקי השירות, כגון: הרופאים ובתי חולים, בעודם מסוגלים לדחוק הצדה את מקצת הספקים (ולהציע כמות רבה יותר של מטופלים לשאר הספקים). יש מדינות בארה"ב, המחייבות כל רשת, לקבל כל ספק המוכן להצטרף לרשת. מדינות אחרות מתירות כריתת חוזה סלקטיבית - עם ספקים מסוימים. ויטה (2001) מראה, שקיים קשר בין הדרישה מטעם המדינה לאפשר לכל ספק להצטרף לכל רשת אם רצונו בכך, מן הצד האחד, ובין עלייה בהוצאות הבריאות במדינה, מן הצד האחר.

מגבלות אלה נחוצות להשגת היעד של מדיניות ציבורית, שאינו ניתן להשגה בדרך אחרת שתפגע פחות בתחרות.²⁹

מדיניות הממשלה עלולה להגביל את בחירת הצרכן במישרין או בעקיפין. כך למשל, ממשלות יכולות לאסור על קניית תרופות מרשם או תרופות ללא מרשם במדינה שכנה, שבה המחיר של מוצרים אלה נמוך יותר. זוהי מגבלה ישירה. לחילופין, מדיניות ממשלתית המתייחסת לכיסוי ביטוחי לקניית תרופות עשויה לפסול החזר הוצאות בגין כל תרופה הנקנית מחוץ למדינה. כאן המדובר במגבלה עקיפה, העלולה להשפיע על הצרכן כמו המגבלה הישירה, אף על פי שהיא פועלת דרך מנגנון של החזר כספי לעומת סעיף מפורש בחוק.

להגבלת הבחירה החופשית של צרכנים עשויות להיות השפעות מזיקות, כי כאשר ספקים יודעים שהצרכן מנוע מלבחור כרצונו, הם עשויים שלא להגיב על הלחצים התחרותיים, שאמורים להשפיע עליהם להוריד מחירים, לשפר את האיכות או להרחיב את מגוון המוצרים והשירותים שהם מציעים. יתר על כן, אפשר שצרכנים יהיו מרוצים פחות מהמוצרים שהם קונים, או שהם פשוט יימנעו מלרכוש מוצר מסוים בכלל.

חשוב לקדם את יכולת הבחירה של הצרכן כדי להבטיח את תפקודם התקין של השווקים. לפעמים, הגורם האמור לדאוג לקידום זה הוא הרשות לתחרות או המועצה להגנת הצרכן, אך גם מבקרים רבים ורגולטורים מגזריים, או המחוקק משתתפים במהלך.

- לפעמים, מדיניות ממשלתית ממלאת תפקיד בהגבלת הבחירה. כך למשל, בארה"ב יש תקנה פדרלית, המחייבת מרכיבי עדשות מגע לפנות למומחה מורשה לטיפול בעיניים כדי לקבל מרשם לעדשות. התקנה נקבעה כדי להבטיח אבחנה נאותה למטופלים מבחינת סוגי העדשות המתאימים להם (אם בכלל) ומבחינת כוח התיקון ("מספר") של העדשה ושאר תכונותיה. היו מומחים לטיפול עיניים, שהחלו לקנות עדשות ולשווקן כשהן נושאות מותג פרטי משלהם (לדוגמה: "עדשות ד"ר ג'ונס"). במקרה הזה, אפשר להשיג עדשות אלה מגורם אחד בלבד: מי שכותב את המרשם. ד"ר ג'ונס, למשל, עשויה לתת למטופל שלה מרשם ל"עדשות ד"ר ג'ונס" לפי מספר מסוים. הדבר עלול להגביל את יכולת המטופל לחפש את המוצר בין ספקי עדשות אחרים, כי החוק הרי קובע, שיש לרשום את המרשם רק עם מוצר זה, ורק ד"ר ג'ונס מוכרת את "עדשות ד"ר ג'ונס". אך מבדיקת נתוני מחיריהן של עדשות המגע עולה, כי עדשות הנושאות מותג פרטי, המשווקות על ידי מומחים עצמאים לבריאות העין ועל ידי רשתות האופטיקה השונות, עשויות להיות יקרות בשיעור של 9 עד 13 אחוזים מהחלופה הקרובה ביותר במחיר של מותג בר-השוואה (המשווק על ידי חנויות און-ליין) ויקרות בשיעור ליש עד 50 אחוז מהחלופה הזולה ביותר של מותג שכזה (המשווק על ידי חנויות סטונאיות).³⁰ בעקבות מהלך חקיקתי,³¹ הוציא FTC צו, המחייב את רושמי

²⁹ בקנדה יש ביטוח חובה על משכנתאות שהמינוף שלהן גבוה, אך הצרכן אינו רשאי לבחור במבטח, ומי שבחר בו הוא המלווה. בצרפת הייתה חובה כזו בעבר, אך גם הממשלות מבקשות לשנות את השיטה, ולתת לצרכנים אפשרות לבחור במבטח שלהם.

³⁰ לנתונים, ראו: FTC (2005) לעניין שיווק מוצרי 55BIOMEDICS הנושאים מותג זה או מותג פרטי.

³¹ חוק ההגינון לצרכני עדשות המגע (FCLCA), L.P., 164–108, STAT 117, 2024.

המרשמים לעדשות מותג פרטי למסור מידע מספיק במרשם בעצמו, כדי שהצרכן יוכל למצוא עדשות בנות-השוואה בשוק, ולדאוג שהמרשם יהיה נייד – להבטיח שהצרכן לא ייאלץ לרכוש את העדשות רק ממי שנתן לו את המרשם.³²

- לפעמים, מדיניות ממשלתית ממלאת תפקיד בהגדלת אפשרויות הבחירה. כך למשל, החברה העירונית של וורשה לשירותים ציבוריים בע"מ (MPUK) שכרה מעיריית ורשה בתי לוויית, הנמצאים בבית הקברות העירוני של וורשה ובבית העלמין הצבאי ע"ש פובסקי. MPUK דרשה שספקים אחרים של שירותי לוויית ולקוחות בודדים, המבקשים להשתמש בבתי הלוויית, ירכשו שירותים נוספים ממנה, כמו: שירותי מוזיקה, מנחה לוויית ושירותים טקסיים. לפיכך, לקוחה שביקשה להשתמש בבית הלוויית, נאלצה לקנות את כל השירותים הנוספים מחברת השירותים הציבוריים, גם אם היה לה ספק שירותי לוויית משלה. הקשרים בין בתי הקברות לספקי שירותי הלוויית עוררו חשש למחסומי כניסה לשווקים התחרותיים לשירותי הלוויית. ממשלת פולין קבעה, שנוהג זה פוגע בתחרות בשוק שירותי הלוויית, וכפתה על חברת השירותים הציבוריים להחזיר מלדורש מלקוחות לקנות את שירותיה הנוספים ומלחייבם בגינם.³³

כאשר רגולציה ממשלתית מגבילה את הבחירה באופן הפוגע בצרכנים, לפעמים, אפשר לתקן את הליקוי בתקנות ולהבטיח, שלצרכן תהיה אפשרות בחירה, כמו שקרה בחקיקה ובכללים לקניית עדשות מגע, כאשר מומחים לבריאות העין ניצלו את חובת המרשם כדי לתת למטופליהם מרשמים עם המוצרים הנושאים את מותגיהם הפרטיים בלבד. בכל זאת, כשהגבלת הבחירה נעשית בידי גופים פרטיים בלבד, אין הכרח להפעיל כנגדה את כוח הממשלה, ויש הגבלות פרטיות רבות על הבחירה, שהשפעותיהן על הבחירה הן מועילות. הגורמים שיש לשקול בהערכת תגובה ממשלתית כוללים: בדיקה, שמא צרכנים מחויבים לפעול לפי מסלול ספציפי, עוד לפני שקיבלו מידע אמין על עלות החלופות השונות וקיום נסיבות מחמירות שמהן עולה, כי הספק אינו מתחשב בהחלטות הצרכנים.

4.4.2 עלויות מעבר

במקרים מסוימים, על צרכנים לשאת בעלויות ניכרות בבקשם לעבור לספק אחר, למשל, כאשר חברת טלפונים או חברת גז מחתימה את הצרכן על חוזה, המחייב אותו לרכוש את המוצר או את

³² 15 U.S.C. § 7601; 16 C.F.R. §315

³³ לא כל רשויות התחרות רואות באינטרסים המשותפים לבתי הקברות ולבתי הלוויית בעיה אוניברסלית, ומנגד, לא כולן רואות הכרח או צורך להפריד בין בעלי בתי הקברות ובעלי שירותי לוויית. ראו: FTC, שהזכירה כי: "האיסור שהוטל במדינת ויסקונסין על הפעלה משותפת של בתי לוויית ובתי הקברות, עלול להעלות מחירים ולצמצם את בחירת הצרכנים", 14 בספטמבר 1993. בעקבות קביעה זו, הפעילה FTC כלל פדרלי, המרחיב את גישת הלקוחות לספקים חלופיים של ארונות מתים וכלי קיבול לאפר, כדי שתהיה חובה על ספק שירותי לוויית לקבל אביזרים אלה, שלא נרכשו אצלו ולהימנע מחיוב לקוחות בדמי טיפול בארון, דבר שהיה מסכל את תכלית "חוק הלוויית". ראו: R.F.C. 16, פרק 453. מסמך ה- FTA, הנמצא ב: <http://www.ftc.gov/opa/precedawn/F93/wi-funera2.htm>

השירות שלה לפרק זמן מוגדר.³⁴ במקצת המקרים, חברות מאלצות את הצרכן לשלם מראש בעד השירותים לכל תקופת ההתקשרות, או מחייבות אותו בסכום קבוע תמורת חתימתו על החוזה. סעיפים אלה נועדו, בין השאר, לשריין את הלקוח כדי לחסום את ניידותו.³⁵ על פי חוזים אלה, אם הלקוח מעוניין לעבור לספק אחר, כמו למשל, לספק שנכנס לשוק זה עתה, עליהם לוותר על דמי הטיפול ששילמו לספק הקודם. לכן, הטלת עלויות מעבר כבדות עשויה להיטיב עם הספקים/הוותיקים, לפגוע בתחרות ולהקשות על כניסתם של גורמים חדשים בעתיד.³⁶

ביטוי אחד לעלויות המעבר המעורר חשש כבד, קשור בענפים שעברו דה-רגולציה לא מזמן, כמו: הגז הטבעי, החשמל והטל-קומוניקציה. בענפים אלה יש חברות ותיקות דומיננטיות, המנסות למנוע תחרות בהציען התקשרויות שיש בהן עלויות מעבר. ענפים אלה, שלפי המסורת הייתה בהם רגולציה, מעמידים קושי לא פשוט, וזאת משתי סיבות לפחות:

- יש להבטיח למתחרים גישה לרשת של החברה הוותיקה (צינורות גז, קווי מתח או רשת טלפוניה) כדי שהשירות יסופק;
- החברות הוותיקות נהנות מנתחי שוק גדולים בזכות מורשתן הרגולטורית.

כפי שמקצת הדוגמאות בתיבה 10 מראות, לפעמים, על צרכנים במדינות רבות מוטלות עלויות מעבר שהן בגדר מחסומים על הדרך לבחירת ספקים חלופיים.³⁷

התנהגותן של חברות ותיקות בענפים, כגון: החשמל, הטל-קומוניקציה והגז מוכיחה את נטייתן החזקה להטיל עלויות מעבר, ולמנוע או להגביל את הגישה מגורמים חדשים בשוק כדי לשמור על כוח

³⁴ כמו לדוגמה בענף הטל-קומוניקציה, ראו: OECD (2008), "שכלול התחרות בתחום הטל-קומוניקציה: הגנת הצרכן והעצמתו", DSTI/CP(2007)FINAL.

³⁵ במקרה של הטלפוניה הסלולרית, אפשר לטעון שסעיפים אלה נועדו לשריין את הלקוח עד לכיסוי עלות מכשיר הטלפון, שניתן לו בהנחה גדולה במסגרת מבצעי קידום המכירות של החברה. המדובר, ככל הנראה, באסטרטגיה שיווקית רווחת בין ספקי שירותי הטלפון הניידים המתחרים זה בזה. אולם, היגיון זה אינו תקף ככל שמדובר באספקת שירותי גז טבעי או חשמל.

³⁶ פאול קלמפרר ("מילון פלגרייב החדש") מציע הגדרה כללית יותר לעלויות המעבר: "עלויות המעבר הקלסיות מגולמות במוצר, אם הלקוח קונה את המוצר פעם אחר פעם ומגלה, שהמעבר מספק לספק כרוך בעלות גבוהה. כך למשל, סגירת החשבון בבנק אחד ופתיחת אחד באחר כרוכות בעלויות מעבר גבוהות. ייתכנו עלויות לימוד ניכרות במעבר בין חבילות תוכנה, ועלויות מעבר ייתכנו בתמחור לא-ליניארי, כנהוג בחברות התעופה, המגייסות נוסעים לתכנית "הנוסע המתמיד", והמעניקות טיסות חינם אחרי צבירת כמות מסוימת של טיסות באותה החברה. ייתכנו עלויות מעבר, גם כשהלקוח ירכוש מוצרים "עוקבים" או "אפטר-מרקט" כגון: שירות, מילוי-חוזר או תיקונים, וייתקל בקושי בבואו לעבור לספק אחר של המוצר המקורי. בקצרה, בעלויות מעבר הצרכן נושא באופן ייחודי כלפי הספק שלו עתה, ועליו לעשות כן בכל פעם מחדש, כל אימת שיעבור לספק חדש".

³⁷ SALIES (2006) מביא סקירה קצרה המבוססת על מדגם של אומדנים לעלויות המעבר במדינות נבחרות.

השוק ועל הרווחים בידן. ממשלות יכולות למלא תפקיד חשוב בהסדרת ענפים אלה, ולהעביר אותם ממצבם הקודם – של מונופולים מוסדרים – לעבר עתיד של סביבה תחרותית יותר. הפתרון כולל כמה שלבים, שלמען הגברת התחרות יש לבצעם כולם. שלבים אלה הם:

- העברת חקיקה שתבטיח גישה לרשת של הספק הוותיק. כך הדבר במדינות רבות באירופה. בארה"ב, הראיות הן מעורבות, כאשר הנציבות הפדרלית לתקשורת (ה-FCC) פסקה (באוגוסט 2005), שהברות הטל-קומוניקציה הוותיקות אינן חייבות לספק למתחרים גישה. (יש סוגיות אחרות הקשורות בגישה, שלא נדון בהן כאן, כאשר ליכולתן של הוותיקות לפגוע בגישה גם במצב של גישה פתוחה. על הרגולטור להשגיח על תופעה זו).

- מחיר הגישה לרשת חייב להיות הוגן ובלתי מפלה;

- יש להבטיח את יכולתו של הצרכן להחליף ספקים, ולהקפיד על עלויות מעבר נמוכות. אפשר לחשוב על שני מרכיבים נפרדים בעלויות המעבר בענפים אלה, שיש להוריד או לבטל את שניהם כדי להקל את המעבר ולהגביר את התחרות. שני מרכיבים אלה הם:

- מחסומים מנהליים, כגון: פתחי מילוט מסוימים, שבעזרתם הצרכן יכול לעבור אל ספק אחר. אלה מציבים קשיים מעשיים בפני צרכנים המבקשים לעבור לספק אחר;

- מחסומים כספיים בהתאם לחוזים המשריינים את הצרכן, ודרישת תשלומים מקדמיים.

לסיום, נציין שהצירוף של עמדה דומיננטית בשוק, בעלות על הרשת והיכולת לכפות עלויות מעבר יוצרים תמהיל די מסובך של גורמים, שיש לראות בהם מכלול אחד.

תיבה 10. עלויות מעבר

1. המושג "ניידות מספרי הטלפון" משמעו יכולתם של לקוחות להחליף ספקים מבלי להחליף את מספר הטלפון שלהם. הדבר הוא חובה בבריטניה משנת 1999 ובגרמניה - מ-2002. בתקשורת הניידת, ניידות המספרים נחשבת לתנאי קדם חשוב לתחרות, כי היא מורידה את עלויות המעבר. חוסר ניידות עלול לשררין לקוחות לרשת הספק הוותיק. לכן, עלויות מעבר פועלות לטובת הספק הוותיק, ומהוות מקור ברור של כוח מונופוליסטי בעבורו. נמחיש את חשיבות הדבר: (א) בבריטניה, החקיקה המאפשרת ניידות מספרים נתקבלה בשנת 1999, ו- (ב) בגרמניה, ניידות המספרים נעשתה חובה החל מסוף שנת 2002. (2004) LANDGREBE דן בעלויות מעבר שונות בענף התקשורת הניידת באירופה.

2. בעקבות דה-רגולציה בשוקי החשמל במדינות רבות, נעשו עלויות המעבר גורם חשוב בקביעת תחרותיותם של השווקים. אם נבצר מלקוחות להחליף ספקים בשל מחסומים ובשל העלויות שהספקים הוותיקים מטילים עליהם, התוצאה הצפויה היא שוק תחרותי פחות. לפיכך, מדינות רבות עסקו בשאלה זו כדי לייעל את נוהלי המעבר, ולהוריד את העלויות המוטלות על הלקוחות.

3. ישנם הבדלים ניכרים בהיקף פעילות המעבר בין המדינות הנורדיות השונות, כאשר פעילות זו היא הכי שכיחה בנורבגיה ואחר-כך בשבדיה, בפינלנד ובדנמרק. כפי שצוין בדו"ח מטעם NORDREG (2006), קלות המעבר משתנה ממדינה למדינה. בשבדיה, אפשר להחליף ספקים רק ב-1 בכל חודש, ואם הצרכן יאחר ול ביום אחד עלול המעבר להימשך עד חודשיים. בפינלנד, השיטה הנהוגה היום מתירה למפעילי

מערכת הפצה לחייב את הלקוחות המחליפים ספקים יותר מפעם בשנה. בפינלנד, בשבדיה ובנורבגיה רשאי הצרכן להתקשר מחדש בעל פה או באופן מקוון, ואילו בדנמרק עליו לחתום על החוזה באופן פיזי. כפי שהדו"ח מציין, הסרת מחסומי המעבר היא תנאי קדם לשוק חשמל אפקטיבי.

4. בשוק החשמל האוסטרי, היקף המעבר במקטע הצרכנים הקטנים הוא בשיעור נמוך יחסית של כ-5 אחוזים לעומת 25 אחוז בקרב הלקוחות הגדולים. מחסומי המעבר, ובייחוד, בפני הצרכנים הקטנים, כוללים, למשל: עמימות במידע על מחירים שהספקים רושמים בחשבונות החשמל, כגון: מחירים כוללים, תנאי מינימום מגבילים, שהשפעתם היא, שהם משריינים את הלקוחות עד תום החוזה והחזרים כספיים תמורת נאמנות, המורידים את התמריץ להחליף ספקים. בענף הגז יש שיעור מעבר נמוך מסיבות דומות. בסתיו 2004, פתחה רשות התחרות האוסטרית בחקירה של מקצת נוהגים אלה.

4.4.3 מידע נאות ושימושי

חברות משתמשות בשיטות פרסום, קידום מכירות ואמצעים אחרים כדי להעביר לצרכנים מידע על מוצריהן במהלך העסקים הרגיל. בשווקים מבוססים היטב, אפשר להוסיף על מקורות אלה גם צורות מידע אחרות, כמו: ניסיון קודם עם המוצר, מוניטין של ספר, מידע מפה לאוזן וביקורת מטעם גורמים עצמאיים באינטרנט. באופן כללי, מנגנונים אלה מאפשרים לצרכן לקבל את המידע הדרוש לו לבחירה מדעת ונאותה.

אך רפורמות רגולטוריות נרחבות עלולות ליצור מצב, שבו מקורות המידע הרגילים יספקו מידע מוגבל לעומת ההיקף הדרוש לצרכנים רבים. הדבר ייתכן, בייחוד, כשהרפורמה יוצרת שוק חדש למצרים, שלא חייבו עשיית "שופינג" לפני כן. כך למשל, בעקבות הדה-רגולציה בשוק החשמל לצריכה ביתית, קורה, לפעמים, שצרכנים מתבקשים לבחור בין ספקים חדשים, ולהסכים להצעות שירות, בשעה שאין להם ולצרכנים אחרים, כל ניסיון כדי להעריך כיאות. מן הצד האחד, במקרים אלה קיים סיכון, שצרכנים רבים ייגררו לחתום על הסדרי הספקה, שאינם לטובתם. מן הצד האחר, חוסר המידע יביא לידי כך, שצרכנים רבים יישארו עם ספקיהם הוותיקים, גם אם יש הצעות טובות יותר.

בשני המקרים, החוסר במידע עלול להשפיע לרעה על תועלתיה של הרפורמה הרגולטורית, ולפגוע בתהליך הדה-רגולציה כולו. אם יש שטף של תלונות מצרכנים, הדבר עלול להביא לידי קריאות לביטול הרגולציה. אם יותר מדי צרכנים יישארו עם הספקים הוותיקים, הדבר עלול לעכב את התפתחותה של תחרות יעילה, ולעורר ספקות באשר לתחרותיותו הפוטנציאלית של השוק הרלוונטי, ולעורר מחשבות על רגולציה מחודשת של הענף.

כדי להבטיח את הצלחת צעדי הממשלה בתחום הדה-רגולציה או יוזמות אחרות המשפיעות על השווקים, אולי כדאי ללוות את אפשרויות הבחירה החדשות של הצרכן בחובה לספק מידע, שיאפשר לצרכנים להשוות בין הצעות.

הצרכנים בבואם להכריע בין אפשרויות חלופיות, מעריכים את המוצרים שהם שוקלים לקנות. במוצרים רבים, ההכרעה מסתייעת במידע שיש לצרכן לפני הקנייה.³⁸ כאשר המידע העומד לרשות צרכנים אינו מספיק, גוברת הסכנה שיקבלו החלטות גרועות. אולם, הספקים זוכים בלקוחות בשל חוסר המידע של צרכנים, והם עשויים להרוויח מהחלטות גרועות אלו, תוך פגיעה אפשרית בתמריץ שלהם לגלות מידע על מוצרים, העשוי להיות שימושי לצרכנים.

גם אם קיימים כשלי מידע, אין הדבר אומר, שאפשר לפתור אותם על ידי דרישות בתחום המידע. יש להיזהר שהדרישות בעצמן לא ייצרו בעיות נוספות, ויביאו לידי תוצאות בלתי צפויות או לתוספת עלויות.

4.5 סיכום

בפרק זה דנו בסוגים רבים של כללים ותקנות, שממשלות וארגונים מקצועיים עשויים להטיל. עמדנו בקצרה על המניעים החברתיים והכלכליים העומדים ביסוד כללים ותקנות אלו, ואחר כך טיפלנו בבעיות הפוטנציאליות הגלומות בהן לתחרות, והעלויות להתממש בעקבות הטלה של מגבלות. לכל סוג של רגולציה הבאנו דוגמאות אחדות בצירוף דיון נוסף כדי להבליט את אופי המגבלות בכל קטגוריה. ציינו שכאשר שוקלים להנהיג התערבות מתמשכת, כגון: פיקוח מחירים, כדאי לחפש אחר אפשרויות אחרות, שיפתרו את בעיות הלקוחות, כגון שיפור המידע המסופק להם.

בדיון על הסכנות הנשקפות לתחרות שמקורן בכללים ובתקנות שממשלות וארגונים מקצועיים מטילים, התבססנו על המושגים ועל המסגרת שהובאו בפרק 3. להלן, בפרק 5, נציג מסגרת כללית במטרה לשפר את הבנת הסכנות הנשקפות לתחרות, ושמקורן בכללים או בתקנות נתונים. בפרק 6, נציג תהליך דו-שלבי להערכה מוגדרת של הסכנות הנשקפות לתחרות.

5. מסגרת כללית להערכת התקנות מבחינת התחרות

המושגים והמסגרת שהותוו בפרק 3 מספקים שיטה גמישה ואנליטית להערכת סוגים שונים של כללים ותקנות, המודגשים בפרק 4, מבחינת השפעותיהם על התחרות. גמישות המושגים והמסגרת מתבטאת בכך, שאפשר להשתמש בהם להערכת ההשפעות על התחרות, שיש לסוגים שונים של תקנות בענפים ובשוקים בעלי תכונות שונות מאוד. פרק זה נועד, בייחוד, כדי לפתח מסגרת כללית לעזרתם של רגולטורים וכלכלנים, המבקשים להעמיק את הבנתם בסוגיות הקשורות בתחרות, ולהעריך את השפעותיהן של התקנות על התחרות. אחרי שנציג את המסגרת הכללית בפרק זה, נתאר בפרק 6 תהליך מפורט ודו-שלבי להערכת התקנות.

באופן עקרוני, על הרגולטור להתמקד בשלושה היבטים חשובים בהערכה שלו. ראשית, נקודת המוצא של כל הערכה צריכה להיות ה"יעדים" שאותם יש להשיג. כאשר הדבר נעשה, יהיה קל יותר

³⁸ במקרים מסוימים (למשל, במוצרי התנסות), אי אפשר לעמוד על איכות המוצר אלא לאחר צריכתו. כך לדוגמה: פירות. מוצרים אחרים (מוצרי אמונה) - ייתכן שהצרכן לא יוכל לעמוד על איכותם אף אחרי הקנייה (למשל: טיפול רפואי או ייצוג משפטי). במוצרים אלה, מתן מידע וגילוי נאות עשויים לתרום לשיפור החלטות הקנייה.

בהמשך הדברים, לשקול ולהעריך חלופות ששיגו אף הן את היעד, אך בפחות מגבלות על תהליכי השווקים. כך למשל:

- אם היעד הוא להגן על הצרכנים שרמת מודעותם נמוכה, אפשר להשיגו על ידי תקנה שתקבע מחיר מינימום. אך ניתן להשיג את המטרה גם בדרכים אחרות, שמן הראוי לשקול אותן;
- בהתאם לסוג הרגולציה, מידה מסוימת של כיבוד חזקות היא בלתי נמנעת. אולם, הדבר מעמיד קושי חשוב - איך לקצר לכדי מינימום את אורך ההסדרים הללו, כי ככל שתוקף ההגנה מתארך, כאשר הסדרי כיבוד החזקות לא נשקלו כראוי, כן יגדל הפוטנציאל לפגיעה ממשית בשווקים;
- שנית, בשווקים רבים יש מחסומי תחרות ניכרים המתאפיינים בשקיפות רבה. כיוון שכך, כדאי לפרט את "המחסומים הקיימים", העשויים להיות קשורים באלה:
- מחסומים רגולטוריים בדבר תקנות הכניסה, כיבוד החזקות, והגבלת הפרסום, בין השאר. במידה שמדובר בשוק מוסדר, יש לפרט את התקנות, ולציין את השפעותיהן הצפויות על התחרות;
- מחסומים קשורים בעלויות תקורה, או הוצאות השקעה גבוהות - אשר קיימות כאשר על חברות להוציא סכומים לא מבוטלים על פרסום או על מחקר ופיתוח כדי להתחרות בשוק. כך למשל, אם מערך המוצרים או השירותים בשוק מחייב השקעות גדולות בהון או במחקר ופיתוח, אזי כל תקנה חדשה, המשפיעה על מבנה העלויות בשוק - בין אם עקב שינויים הכרחיים בתהליך הייצור ובין אם עקב הצבה מחודשת של מוצרים - עלולות להיות לה השלכות מהותיות, הן לפירמות הוותיקות והן לשחקנים חדשים פוטנציאליים.
- התנהגות החברות הוותיקות - האם יש לשוק היסטוריה של חברות דומיננטיות, המתנהגות באופן המקשה על תחרותיותם של שחקנים חדשים ופוטנציאליים? כך למשל, לחברת תקשורת או חשמל דומיננטית עלולה להיות היסטוריה של מניעת הגישה לרשת שלה או של הרעתה.

שלישית, אם הרגולציה המוצעת כוללת הפעלת כללים ותקנות בדבר המחירים בשוק, יש להבין שהדבר עלול להשפיע על פעילותן של החברות מבחינות רבות. כמצוין בסעיף 4.2.4, פיקוח על מחירי החברות עשוי להתבטא בהשפעות מרחיקות-לכת, ובכלל זה: ירידה באיכות המוצרים ומגוונם, כניסה נמוכה, ירידה ביעילות הייצור והאטה באימוצן של טכנולוגיות חדשות. לפיכך, אם המדובר במגבלות על מחירים, יש להטיל בהן ספק, ולשקול פתרונות חלופיים - מזיקים פחות לתפקוד השווקים בטווח הארוך.

משיקולים אלה, אפשר יהיה לשפר את רמת ההבנה המוקדמת של מקצת ההיבטים בהערכת ההשפעות על התחרות, במצבים שבהם כללים ותקנות חדשים מוצעים. הערכה זו תהיה כדאית גם במקרה של ביקורת על הכללים והתקנות הקיימים. נקודת המפתח היא, שצירוף סוגי המחסומים

השונים עלול לפגוע בתחרות במידה ניכרת, ושרגולטור המתמקד במחסום אחד בלבד עלול להתעלם מהשפעה זו.

לאחר הערכה זו, יש לעבור לשיקולים האמורים לשפר את הבנת ההשפעות הצפויות על התחרות, ואשר הם אלה:

5.1 לבדוק את ההשפעה על עסקים ותיקים

יש להבין בבירור כמה עניינים, כמו: כיצד התקנה עלולה להשפיע על היבטים שונים של פעילותן של חברות? האם היא עלולה להשפיע על חברות ותיקות שונות בדרכים שונות? והאם הבדלי ההשפעות שלה ישנו את היחסים התחרותיים, באופן שרמת התחרות בשוק תרד במידה ניכרת?

- יש להעריך את העלויות הכרוכות בעמידה בתקנה.
 - מהם מרכיבי החובה של העלויות?
 - האם יש להגדיר עלויות אלה כעלויות קבועות (או חד-פעמיות), או שמא כעלויות משתנות (או חוזרות)?
 - מהו היקף העלויות יחסית להכנסות של עסקים ממכירות על בסיס שנתי?
 - האם התשובה על השאלה השלישית תלויה בגודל העסק? למשל, האם ההשפעה השלילית תהיה חזקה יותר על עסקים קטנים?
 - האם התשובה על השאלה השלישית תלויה בגיל ההון של העסק (הון ישן לעומת חדש)? למשל, האם ככל שמתקני הייצור של חברה הם ישנים יותר, ההשפעה השלילית תהיה חזקה יותר?
- עניין נוסף שיש לבדוק הוא, איך התקנה תשפיע על יציאתן של חברות מהשוק. יצוין שיציאה מוגברת של חברות, אם תקרה, עלולה להוריד את רמת התחרות. תקנות מסוגים שונים יטילו על החברות הוותיקות עלויות.
 - האם עלויות אלה יביאו לידי יציאה מהשוק?
 - אילו עסקים צפויים לצאת?
- האם ההערכה תאפשר להסיק מסקנות על סוג העסקים שיצאו – גדולים או קטנים? האם נוכל להסיק מההערכה, שעסקים, שמתקני הייצור שלהם ישנים יותר יצאו או שלא?
- אם נדע לזהות את סוגי העסקים העלולים לצאת מן השוק (אם בכלל), נבין את השינויים הצפויים במבנה השוק.

- יש להעריך את השפעת התקנה על פוטנציאל ההתנהגות הבלתי תחרותית של החברות הוותיקות. כך למשל, אם התקנה תקל את שיתוף פעולה ואת החלפת המידע, היא עלולה להביא לידי תיאום בין חברות בשוק, כגון: תיאום מחירים, הגבלת כמויות וחלוקת השוק. גם אם האכיפה בענייני התיאום שייכת לתחום של אכיפת חוקי התחרות, כדאי לציין במפורש, שהסכמי תיאום מחירים וקשירת קשר הם בלתי חוקיים. ולבסוף, אם לפי ההיסטוריה השוק הנדון מועד להסדרי תיאום, יש להתחשב במידע זה בתהליך קבלת ההחלטות.

5.2 יש לבחון את השפעת הכללים או התקנות על כניסתן של חברות חדשות.

בפרק 3 דנו בסוגים שונים של שחקנים חדשים. חשוב לענות על השאלות האלה: האם הכללים או התקנות מגבילים את כניסתם של:

- גורמים חדשים מכל הסוגים? למשל, אם יש תקנה המגבילה את כמות בתי המרקחת לכל 5,000 תושבים, הדבר יהיה תקף לגבי בתי מרקחת מכל הסוגים, והוא יגביל את התחרות בשוק.
- סוגים מסוימים של חברות, כמו אלה השייכות לקטגוריה של חברה חדשה/מתקן ייצור חדש. נניח שיש לעמוד בתקנות חדשות של הגנת הסביבה, המחייבות חברות בהוצאות הון ניכרות. במקרה זה, ייתכן, שהתקנה תשפיע יותר על נכנסים קטנים מאשר על אלה הגדולים. אפשר גם שההשפעות על התחרות יהיו מסובכות במקרה זה. כך למשל, תקנה יכולה לעודד תיאום בין חברות, כי היא עשויה לאפשר לאלה הדומיננטיות ליצור קבוצה.

אם נבין את ההשלכות על הכניסה לשוק שיש לקבוצות גורמים שונות, נבין את התחרות העתידית בשוק/בשווקים המושפע/ים.

5.3 יש לבחון את ההשפעה על המחירים ועל הייצור.

כאן אנו בודקים את הערוצים שדרכם כללים או תקנות עלולים להעלות את מחירי המוצרים, השירותים והייצור בשוק/בשווקים המושפע/ים.

- כללים ותקנות עלולים להטיל עלויות על יצרנים. אם עלויות הייצור יעלו, אפשר שהמחירים לצרכן יעלו גם הם והיקף הייצור יצטמצם. הדבר יקרה, לדוגמה, אם חברות ייאלצו לבצע השקעות חדשות וכבדות בשל תקנים חדשים באשר לאיכות הסביבה ולבטיחות. ברור שהעלאת המחירים שתקרה כתוצאה מכך, לא תנבע מהתנהגות אנטי-תחרותית כלשהי. אולם כדאי להיות מודע לכך, כדי להעריך אילו מקטעים בהעלאת המחיר הכוללת - מקורם בגידול בעלויות, ואילו - בהתנהגות אנטי-תחרותית אפשרית או עלייה בכוח שוק.

- כללים ותקנות עלולים להבריח חברות ותיקות מהשוק, לפגוע בסיכויי הכניסה של גורמים חדשים על ידי הצבת מחסומי כניסה ולהוריד את היקף התחרות בשוק. הדבר עשוי להגביר את כוח השוק של החברות הנשארות בשוק, ולגרום לעליית מחירים ולהקטנת הייצור.
- כללים ותקנות עלולים לעודד החלפת מידע ושיתוף פעולה בין חברות, דבר שיביא לידי תיאום ומכאן להעלאת מחירים ולצמצום הייצור.

יעד חשוב בהקשר הזה הוא, למיין את הערוצים השונים ולקבל תשובות ברורות על שאלות אלו:

- האם המחירים לצרכן יעלו?
- אם התשובה היא בחיוב, מהם הגורמים המרכזיים העשויים להביא לידי תוצאה זו:
 - גידול בעלויות הייצור?
 - גידול בכוח שוק?
 - הסיכויים להתנהגות אנטי-תחרותית?

אף על פי שהחשש המרכזי הוא לירידה ברמת התחרות בשוק (למשל, עקב ירידה בכמות החברות), חשוב להכיר במורכבות האפשרית של השפעתם של הכללים והתקנות השונים. במקרה של תקנים חדשים של איכות הסביבה, למשל, ברור למדי שהמחירים יעלו, אם התקן יאלץ חברות לבצע השקעות גדולות. אולם, כפי שציינו, תקנים חדשים עלולים גם להביא לידי יציאה של חברות, וצמצום הכניסה של גורמים חדשים - דבר העשוי להגביר את כוח השוק של השחקנים הנשארים. במובן הזה, הקשחת תקני איכות הסביבה תגרור עמה העלאת מחירים במישורין, כתוצאה מהגידול בעלויות, ובעקיפין - בשל עלייה בכוח השוק שמקורו בירידה ברמת התחרות. על מי שבוחר הצעת רגולציה להיות מודע למורכבויות אלה, ולהבין אל נכון את שאלות היסוד.

5.4 יש לבחון את ההשפעה על איכותם ועל מגוונם של מוצרים ושירותים

ככלל, כל תקנה הפוגעת באיכות ובמגוון המוצרים בשוק פוגעת גם ברווחת הצרכן, למעט מקרים ספציפיים, שבהם מאמצים תקני מוצר מינימליים, כדי להימנע מן הסכנות שבשימוש במוצר. על הרגולטורים לבדוק את השאלה, אם יש פגיעה באיכות ובמגוון המוצרים, ואם שהתשובה היא בחיוב, יש לשאול, אם הפגיעה מוצדקת לפי המבחן הנ"ל של תועלת מוגדרת לציבור. ההשפעה על איכות ועל מגוון עשויה להתממש בדרכים רבות, כגון:

- תקנות הקובעות רמת איכות מינימלית אגב פגיעה במגוון המוצרים בשוק. גם אם הדבר ישפר את רמת האיכות הממוצעת, יעלו המחירים לצרכן בהתאם. רווחתן של קבוצות צרכנים שונות, כגון: אלה המעדיפים מוצרים לא יקרים ולא איכותיים - תיפגע;

- אם מדובר בשוק המאופיין במוצרים מובחנים, ייתכן שתקנות שיבריחו חברות יצמצמו את מגוון המוצרים;

- אם התקנה מציבה מחסום כניסה, השוק לא ישיג את התועלת הנובעת מהרחבה עתידית של המגוון, שהייתה מושגת לו הכניסה הייתה חופשית;

כללו של דבר, שוק הסובל מצמצום המגוון ופגיעה באיכות עלול לפגוע קשות ברווחת הצרכן. יש לפעול בזהירות, ולקזז את ההשפעות השליליות האלה בקידום היעדים הסוציו-כלכליים המרכזיים של התקנה.

5.5 יש לבחון את השפעת התקנה על החדשנות.

להלן כלל שכיח, שאפשר להשתמש בו להבנת השפעתה של תקנה כלשהי על יעילות ההתנהלות העסקית והחדשנות:

- אם התקנה מציבה מחסומי כניסה ומבריחה חברות וותיקות, מן הסתם היא תוריד את רמת התחרות בשוק. הירידה בתחרות עלול לעודד את השחקנים וותיקים להוריד את היעילות, ולהחליש את התמריץ לחדשנות. כאמור לעיל, סוגים שונים של תקנות עלולים להביא לידי תוצאה זו, למשל:

- הסדרי כיבוד החזקות, המבטיחים הגנה ארוכת-טווח לפירמות ותיקות, מקשים על הכניסה לשוק ומנציחים נוהגי ייצור בלתי יעילים;

- איסורים על פרסום עלולים ליצור שווקים שהתחרות בהם נמוכה, ובהתאם לכך גם אין בהם תמריץ לחדשנות ולשיפור היעילות יחסית לעלויות;

- מגבלות על העברת מוצרים ושירותים בין אזורים עלולות לפגוע בתחרות בתוך אזורים, ולעודד מבני ייצור בלתי יעילים.

שאלה חשובה אחרת קשורה בעלויות שהרגולציה מטילה. אם הן ניכרות, הדבר עלול לפגוע בהוצאות המחקר ופיתוח ופעילויות חדשניות אחרות של חברות, אשר יפנו משאבים מדברים אלה אל צורכי העמידה בתקנים.

5.6 יש לבחון את ההשפעה על צמיחת השוק.

- לתקנות יש שתי תכונות מרכזיות העלולות לפגוע בצמיחה, ואשר הן:

- הטלת עלות כבדה על חברות ותיקות ועל נכנסים חדשים פוטנציאליים;

- הצבת מחסומי כניסה ומניעת תחרות.

את השאלות הקשורות בצמיחת השוק אפשר לבחון על פי הגידול בייצור ובמכירות כמו גם בהשקעות הון חדשות במבנים, בצידוד ובמכונות. יש קשר ישיר בין ניתוח היבט זה ובין החששות לכניסה וליציאה שהובלטו לעיל.

5.7 יש לבחון את ההשפעה של שווקים נלווים.

חשוב להבין שמלבד ההשפעה הישירה על השוק העומד למבחן, התקנות עשויות להשפיע גם על שווקים שכנים - "מעליו" ו"מתחתיו" בשרשרת ההספקה. כך למשל, נניח שיש תקנה, המחייבת לצמצם את הפליטות מכלי הרכב, ובכך מגדילה את עלויות הייצור של יצרנים. אמנם ברור שהתקנה תשפיע ישירות על ייצורם של כלי רכב ועל מחיריהם, אך היא גם תשפיע, בעקיפין, על שווקים שונים, כגון: דילרים וספקי תשומות כגון: גומי, פלדה ואלקטרוניקה, בין השאר. היא גם תשפיע על תעשיית הנפט, אם יהיה צורך לפתח תוספי דלק חדשים, ולשנות את תהליך הזיקוק כדי לעמוד בתקן הפליטות החדש. התעלמות מההשפעות על השווקים במעלה ובמורד שרשרת ההספקה, או לכל אורכה, עלולה, בנסיבות מסוימות, להביא לידי תת-הערכה מהותית של הפגיעות בתחרות וברווחה.³⁹

כדי לעמוד על השפעת התקנה באופן ראוי לשמו, יש לבחון את השפעותיה על כלל השווקים הקשורים – כלפי מעלה וכלפי מטה. אפשר לחשוב על מהלך זה כעל פרוצדורה של שני השלבים האלה:

- הערכה מוקדמת למטרת זיהוי השווקים המועדים להשפעה, והסתברות שהתחרות בשווקים הנמצאים "מעל" או "מתחת" בשרשרת ההספקה תושפע במידה "ניכרת";
- אם הערכה זו מצביעה על השפעות ניכרות, יש להשלים את הערכת ההשפעות על התחרות בעזרת סעיפים 5.1-5.6 לעיל בכל שוק מושפע.

5.8 סיכום השפעותיהם של הכלל או התקנה

יש להדגיש את המסקנות על השוק הראשוני נשוא ההערכה, מבחינת אלה:

- מחירים וייצור;
- מגוון המוצרים ואיכותם;

³⁹ אפשר לחשוב על מהות הקשר בין שווקים בדרך אחרת. כך למשל, ייתכן ששני מוצרים אינם ממש זהים, ועשויים להיות נתונים למבני רגולציה שונים, אם כי הם מתחרים על אותה קבוצת-משנה של לקוחות. רגולציה קשוחה באחד התחומים עלולה להעניק יתרון תחרותי "מלאכותי" לעוסקים בתחומים אחרים. ניטול לדוגמה את המקרה של סירות מנוע וכלי שיט פרטיים בקנדה. כלי שיט פרטיים מוסדרים באופן שונה מאוד מסירות מנוע, למרות ששני המוצרים מהווים תחליפים קרובים לקבוצת לקוחות נתונה. דוגמה אחרת היא החקיקה הקנדית בתחום הנדל"ן, שחייבה את שיווקם של שירותים שונים בחבילה, בייחוד, כי המחוקקים לא ידעו שאפשר לשווקם בנפרד.

• יעילות;

• חדשנות.

יש להדגיש את המסקנות על השווקים הנלווים (למעלה ולמטה בשרשרת) המועדים להשפעה. יש להעריך את השווקים הנלווים, רק אם נמצאו השפעות שליליות מובהקות על התחרות בשוק הראשוני על פי התהליך המתואר בסעיף 5.7 לעיל. סיכום זה, כמו הסיכום על השוק הראשוני, צריך לכלול את ההשפעות על אלה:

• מחירים וייצור;

• מגוון המוצרים ואיכותם;

• יעילות;

• חדשנות.

5.9 חלופות לרגולציה המוצעת, המטילות פחות מגבלות על התחרות

במקרים רבים, אפשר לשנות את מבנה הכללים והתקנות כדי למזער את הפגיעה בתחרות. בסוגים מסוימים של מגבלות, יש הסכמה רחבה על אופיין של החלופות, אך במקרים אחרים השאלות הן מורכבות, ויש להעריך חלופות אלה בכל מקרה נתון. להלן שתי דוגמאות היפותטיות:

1. המגבלה: איסור על כל סוג של פרסום. חוץ ממוצרים אחדים, כמו: טבק ואלכוהול, יש להטיל ספק במגבלות על הפרסום. חלופות אפשריות למגבלות אלה הן:

א. לבטל את כל המגבלות על הפרסום;

ב. להתיר כל פרסום שאינו השוואתי;

ג. להתיר כל פרסום - השוואתי או אחר - אגב התניית הפרסום בביסוס הטענות בעובדות;

ד. להתיר כל פרסום אגב הכפפתו לתקן האוסר על פרסום כוזב ומטעה.

2. העמדת הצעת ההחלטה למבחן: קביעת תקנים חדשים לפליטות וכיבוד החזקות של כל הגורמים הוותיקים לתקופה של 10 שנים. במקרה זה, יש לקבל את התקן החדש כנתון בהערכת ההשפעות על התחרות. להלן כמה חלופות שאפשר לשקול (ליתר פירוט, ראו: סעיף 4.2.3, על כיבוד החזקות):

א. אם הדבר אפשרי, לשקול את האפשרות של אי-כיבוד החזקות;

- ב. לכבד את חזקותיהם של כל הוותיקים, אך לקצר את אורכן;
- ג. לכבד את החזקות על בסיס גיל ההון של חברות, ולשלב בין אפקט הגיל ובין אורך תקופת הכיבוד, למשל:
1. קיצור תקופת הכיבוד לחברות בעלות הון ישן יותר;
 2. הארכת תקופת הכיבוד לחברות בעלות הון חדש יותר.
- חלופה לכלל המוצע לעיל (כיבוד חזקות) היא לאפשר לחשוב על גיוון תקופת ההתאמה (כיבוד חזקות) והתניית אורך התקופה בתכונות של חברות, כגון: גיל ההון שלהן וגודלן.
- להשלמת חלק זה של ההערכה, יש למצוא דרכים חלופיות ולהכניסן לתקנה המוצעת. לכל חלופה מוצעת יש לבצע את אלה:

- להעריך את השפעתה על התחרות;
- להשוות את החלופות מבחינת השפעותיהן על התחרות;
- לדרג את החלופות כדי להפיק את מירב התועלת אגב מזעור המגבלות.

לסיכום פרק זה, שאלה חשובה עולה - יש בעיה בכללים ובתקנות רבים - שהגם שיש בהם תועלת בנקודת זמן מסוימת ובמצב נתון, ייתכן שהם ישרדו מעבר לצורך ויהפכו להגנות. הדבר עלול לקרות, למשל, במקרה של בתי מרקחת במדינות רבות או במקרה של תקנות שונות במגזר הקמעוני ובמקצועות שונים. הבעיה קיימת גם בהחלטות אחרות הקשורות ברגולציה, כגון: כיבוד חזקות, כאשר תקופת כיבוד חזקות ארוכה מדי עלולה לעוות את תמריצי השוק, ולפגוע קשה בתחרות. ככלל, חשוב ביותר שממשלות יביאו בחשבון את מימד הזמן כמשתנה בניסוח התקנות שלהן, ויכירו בו במפורש. בכל מקום שהדבר אפשרי, יש להתאים את אורך חייו של כלל או תקנה לצרכים המסוימים ולא יותר.

6. שלבי ההערכה

הערכת ההשפעות על התחרות כוללת שני שלבים. השלב הראשון הוא הערכה ראשונית, שאפשר להשלימה בתוך פרק זמן סביר, במטרה לעמוד על בעיות תחרות פוטנציאליות. אם נמצא סיכוי לפגיעה בתחרות, יש לבצע הערכה מפורטת יותר - השלב השני. אם הערכה זו תגלה פגיעה רבת-היקף בתחרות, יש מקום לשקול להעביר את הניתוח שערך הגוף הממשלתי לביקורות חיצוניות, ואף לשתף בו את רשויות התחרות של המדינה.

6.1 הערכה ראשונית

מטרת ההערכה הראשונית היא לעמוד על היקפה ועל גודלה של הפגיעה לכאורה בתחרות. הערכה זו מתמקדת בשוק הראשוני כאמור. אין לנסות ולהעריך את הפגיעה בתחרות בענפים נלווים – למעלה ולמטה בשרשרת ההספקה (כמתואר בסעיף 5.7). בהערכה הראשונית, אין לצפות לשימוש נרחב בנתונים ולניתוחם.

בביצוע ההערכה הראשונית, הממונה יכול לעיין ב"רשימת ביקורת התחרות", המופיעה בפרק 1 בחלק: "עקרונות להערכת השפעות על התחרות", כדי לבדוק שמא יש לתקנה המוצעת השפעות אנטי-תחרותיות. "רשימת הביקורת" מציגה שורה של שאלות פשוטות – כדי לגלות את הפוטנציאל לפגיעה בתחרות, מבלי להצריך ידע מעמיק בענף הנדון. לא צפוי מתקנות רבות, כי יעוררו חשש לפגיעה בתחרות מהסוג המזוהה ב"רשימת הביקורת".

המטרה היא להעביר כללים ותקנות שונים דרך "רשימת הביקורת" כדי להעריך באופן ראשוני, אם הם פוגעים בתחרות. די ששאלה אחת בלבד ברשימה תיענה בחיוב, שאז תתבקש בחינה מעמיקה יותר של הכלל או של התקנה הנבחנים, כי תשובה זו עלולה לשקף חשש לפגיעה בתחרות. תוצאה זו תביא להפעלת "ההערכה המלאה" המתוארת בסעיף 6.2 להלן.

לפעמים, תקנות רבות יתאפיינו במבנה מורכב (הכולל למשל, סעיפים של כיבוד חזקות כמו גם הוראות של תוכן וסטנדרטים). אולם, יש כללים ותקנות, שאפשר לטעון ביתר קלות, שהם פוגעים בתחרות, אלא אם כן אפשר להצדיקם באופן משכנע באינטרס הציבורי. כללים ותקנות אלה מצדיקים בדיקה קפדנית, אשר תכלול את אלה:

- פרסום. יש להתמקד בעיקר בהגבלה של פרסום מטעה או כוזב. כן ייתכנו הצדקות מוצקות מטעמי האינטרס הציבורי להגביל את הפרסום למוצרים, כמו: אלכוהול וטבק מסיבות של בריאות וצריכה על ידי קטינים. למעט שיקולים אלה, יש להטיל ספק במגבלות על הפרסום.
- פטורים מחוקי התחרות. יש לפסול את הנוהג ליתן פטור חלקי או מלא לענפים, שיכולים להיות תחרותיים או לעסקים מסוימים. פטורים אלה, המוצדקים באינטרס הציבורי הם נגועים, לעתים קרובות, בחוסר שקיפות.
- יש להטיל ספק במגבלות כניסה מפורשות, אלא אם הן מוצדקות באינטרס הציבורי באופן משכנע.

יתר על כן, אם ההצעה קוראת להטיל מגבלה כלשהי על מחיריהם של מוצרים ושירותים, יש לבחון אותה בקפידה, כי מגבלות כאלה עלולות לפגוע באופן מרחיק-לכת בתפקוד השווקים ובביצועיהם. כמו שציינו בסעיף 4.2.4, יש להימנע ממגבלות על מחירים ככל האפשר.

6.2 הערכה מלאה

את ההערכה המלאה יש לערוך, אם ההערכה הראשונית מצביעה על כך, שהתקנה עלולה לפגוע בתחרות. היבט אחד הדורש ניתוח מעמיק נוגע לשאלת העלויות.

לתקנות רבות יש מן המשותף - שהן כולן מטילות עלויות על המשתתפים בשוק. שאלת העלויות שכללים ותקנות מטילים על עסקים ותיקים ועל נכנסים פוטנציאליים היא שאלה חשובה, הזוכה, בדרך כלל, לדיון מפורט במסגרת ניתוח העלות/תועלת הסטנדרטי יותר של ההערכות הרגולטוריות. הדבר החשוב הוא, שהעלויות הן, לפעמים, גבוהות וא-סימטריות. כך למשל, אפשר שהפגיעה תהיה חמורה יותר במקרה של עסקים קטנים, אם תקנים חדשים בתחומי איכות הסביבה יטילו על עסקים אלה הוצאות השקעה או מחקר ופיתוח גבוהות, או כשהבדלים בגיל ההון של עסקים יגרמו להשפעות א-סימטריות. אם חברה מסוימת גייסה הון לפני זמן לא רב, בהנחה שהכללים הקודמים יישארו בתוקף, אז עמידה בכללים החדשים תעלה לה יותר ממה שהיא תעלה לחברה אחרת, שההון שלה ישן ומתקרב לסיום חייו. לפיכך, הדבר החשוב ביותר בהערכת ההשפעות של כללים ותקנות רבים על התחרות הוא, לאמוד את העלויות שמקורן בהם. במימד זה קיימת הפריה הדדית בין תהליך ההערכה הרגולטורית הרגילה ובין הערכת ההשפעות על התחרות, כאשר הערכה של עלות הכללים והתקנות היא מכלל ההערכה הרגולטורית הסטנדרטית של עלות/תועלת. אפשר להשתמש בנתונים אלה יחד עם המידע המתקבל מההערכות הרגולטוריות כדי לאמוד את היקף העלויות שיוטלו, וכדי לדעת אם הן א-סימטריות.

בכמה מקרים, תהיה הערכת העלויות קלה יחסית, ובמקרים אחרים – קשה מאוד. כך למשל, אם תקנות חדשות של איכות הסביבה מחייבות שימוש בנכסי השקעה, כגון: מסנני זיהומים, מן הסתם יהיה קל יחסית לאמוד את העלויות הכרוכות בהן. במקרים אחרים, כגון רגולציה על תכולת מוצרים או תקינה, המחייבת השקעה רבה במחקר ופיתוח, תהיה ההערכה מסובכת יותר. יהיה צורך להעריך את גודל העלויות ולבדוק את השפעתן הא-סימטרית בכל מקרה נתון. מה שברור הוא, שפיתוחו של אמדן כזה יהיה קריטי להערכת השפעות התקנה על הכניסה לשוק, על היציאה ממנו ועל עתיד התחרות בשוק.

יש לברר האם התקנה:

1. מצביה מחסומים בפני כניסת עסקים חדשים.

מקרים ברורים של מצב זה הם: תקנות החוסמות במפורש את הכניסה, או המציבות מחסומים בפני העברה של מוצרים ושירותים. יש מועמדים נוספים לחברות בקבוצה זו, הקרויים "מחסומי כניסה סמויים", כגון: תקנות המכתיבות תוכן וסטנדרטים, סעיפי כיבוד חזקות, הענקת זכויות בלעדיות או הארכתן, עלויות מעבר והצבה מחודשת של מוצרים.

2. מאלצת סוגים שונים של עסקים ותיקים (למשל, עסקים קטנים) לצאת מן השוק.

קטגוריה זו כוללת אימות תקנים או דרישות תוכן חדשות, סעיפי כיבוד חזקות, הענקת זכויות בלעדיות או הארכתן, עלויות מעבר, תקנות חדשות (סמויות או גלויות) המסדירות העברה של מוצרים ושירותים אל השווקים המקומיים או האזוריים, והצבה מחדשת של מוצרים.

3. מייקרת את המוצרים ואת השירותים.

המסקנה של סעיף זה נובעת בחלקה מהסעיפים 1 ו-2 לעיל. כך למשל, אם מגבלה מסוימת מצמצמת את הכניסה לשוק, או מאלצת חברות לעזוב, תיתכן עלייה במחירים. כמו כן, סכנת ייקור קיימת אם מגבילים את הפרסום, או אם המנגנונים המאפשרים יתר שיתוף פעולה בין עסקים מביאים לידי תיאום, או אם מנגנוני הרגולציה-העצמית מביאים לידי שיתוף פעולה ותיאום מחירים, או אם ענפים מסוימים או אפילו עסקים מסוימים יקבלו פטור מחוקי התחרות.

4. פוגעת במגוון המוצרים.

כמו בסעיף 4 לעיל, המסקנה בפסקה זו מבוססת על סעיפים 1 ו-2 לעיל. כך למשל, אם כלל או תקנה מסוימים פוגעים בתחרות, משום שהם מצמצמים את הכניסה לשוק או מאלצים עסקים לצאת ממנו, קיימת סכנה של צמצום מגוון המוצרים בשוק.

5. מגדילה את ריכוזיות השוק הרלוונטי במידה ניכרת.

כדאי להרחיב את הדיון בשוק הספציפי המושפע ובהערכת הפוטנציאל להחרפת הריכוזיות, וזאת כדי לעמוד על הסיכויים להתנהלות אנטי-תחרותית. בפרק 3 דנו בשאלות של הגדרת השוק ובריכוזיות השוק, ובנספח A נציג את שאלות המדידה. כמו שנרמז לעיל, חשוב לציין שגם אם נתוני הריכוזיות משמשים נקודת מוצא של הניתוח, הרי על הערכת כוח שוק ראויה להתחשב בשאלות הקשורות במחסומי כניסה ובהתנהגות תחרותית של החברות הוותיקות. כך למשל, כשהצירוף בין ריכוזיות גבוהה ובין מחסומי כניסה גבוהים קיים בשוק הרלוונטי, הסיכוי לכוח שוק גדל.

6. פוגעת בהחדשנות.

ההנחיות הכלליות בעניין זה הובאו בפרק 5, והן כוללות הערכת היקף הכניסות לשוק והיציאות ממנו, וכן היקף העלויות המוטלות על עסקים כדי שיעמדו בתקנה. אם התוצאה הצפויה של תקנה כלשהי היא הקטנת התחרות בשוק, גם החדשנות עלולה לצאת נפסדת. זאת ועוד, אם עמידה בדרישות הרגולטוריות כרוכה בעלויות גבוהות, אפשר שהדבר יסיט את משאבי החברות מעבר לפעילויות חדשניות אל עבר לעמידה ביעדים הרגולטוריים.

7. משפיעה על השווקים "במעלה" של שרשרת הספקים ו"במורדה".

היבט זה נדון בסעיף 5.7. אפשר להעריך את ההשפעה על השווקים בשני שלבים, בדיוק כמו בהערכת ההשפעה על השוק הראשוני.

6.3 חלופות מוצעות.

כמצוין בפרק 5, יש להתוות את החלופות לתקנה המוצעת, ולהעריך את החששות הקשורים בהן לתחרות.

7. ערות לסיכום

הסתכלות מפוכחת על היעדים החברתיים והכלכליים הרחבים של הכללים והתקנות יכולה לשפר את הערכת השפעתם על התחרות בשווקים, ולתרום להשגת מטרת כלכליות חשובות. משקים משגשגים אם קיימים בהם שווקים תחרותיים יחסית, כי התחרות מאלצת עסקים להתייעל ולהתחדש, כאשר הפרס למשק הלאומי הוא - שיפור הקצאת המשאבים, הורדת מחירים, שיפור במצב התחרותי מול שותפי הסחר וגידול בצמיחה הכלכלית וברוחה. באופן מסורתי, אין מנסחי התקנות שמים לב להשפעת התקנות על התחרות בשווקים, וגם אם השפעות אלה אינן יכולות לדחוק את רגלי מקצת המטרות החברתיות והכלכליות הרצויות של התקנות, ישנה מודעות גוברת והולכת לכך, שמזעור הפגיעות בתחרות עשוי להשתלם מאד. בשנים האחרונות, ממשלות במדינות רבות יזמו מהלכים להערכת הטיעונים בעד ונגד כללים ותקנות שונים כדי למזער את הנזק שהם עלולים להסב לצמיחה ולרווחה.

אך, למרות הכוח הגובר של היוזמות לשיפור יעילותם של הכללים ותקנות, יש חוסר יחסי בהכוונה באשר הדרך שבה יש להעריך את השפעתם על התחרות. מסמך זה מהווה צעד חשוב בכיוון פתרון של בעיה זו.

מסמך זה נשען על המושגים ועל המסגרת המשמשים את רשויות האכיפה של חוקי התחרות, ומטרתו לשפוך אור על שאלות מפתח בתחום התחרות. המסמך דן בסוגים שונים של כללים ותקנות, העלולים להגביל את התחרות יתר על המידה, ואף מתווה מסגרת כללית, שבאמצעותה יוכלו רגולטורים ובכירים בתחום המדיניות הציבורית, להעריך את ההשפעות על התחרות. במסגרת הדיון בסוגי התקנות השונים, המסמך גם מספק כמה תובנות על האופן שבו אפשר להעריך את השפעות הכללים והתקנות על התחרות, ולמזער את השלכותיהם השליליות.

ההכוונה הניתנת במסמך זה נועדה לשמש מבוא לסוגיות בתחרות בעבור רגולטורים, המבקשים לעמוד על ההשפעות על השווקים שיש לכללים, לתקנות ולפעולות אחרות של גופים שלטוניים ומקצועיים. מן הצד האחד, אפשר לשלב את הגישה המתוארת כאן כמרכיב אחד בתהליך רחב יותר של הערכת הרגולציה. במקרה זה צפוי, שהערכת תחרות מפורטת תהיה מוצדקת, רק במקרים שבהם קיימת אפשרות להשפעה שלילית ניכרת על תנאי התחרות. מן הצד האחר, המסגרת להערכת ההשפעות על התחרות המובאת כאן עשויה לשמש להעמקת הידע של רגולטורים במושגים ובכללים של אכיפת חוקי התחרות. אז אותם הרגולטורים יפעילו את המושגים והכללים האלה להערכת השפעות הרגולציה על התחרות.

כללו של דבר, הערכות ההשפעות אגב התמקדות בתוצאות השוק של מדיניות הממשלה, לרבות הכללים והמגבלות המוטלים על ידי ארגונים מקצועיים, עשויה לשמש תשומה חשובה לשכלול יעילותם של הכללים והתקנות, דבר שישפר את התוצאות לצרכנים ואת הרווחה הכלכלית והצמיחה.

רשימת מקורות

- Annan, Richard. "Merger Remedies in Canada," Annual Competition Law Conference, Canadian Bar Association, Québec, November 4, 2005.
<http://www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemID=2134&lg=e>
- Ascher, Bernard. "Toward a borderless market for professional services." American Antitrust Institute, 2004.
- Becker, Randy, and Vernon Henderson. "Effects of Air Quality Regulation on Polluting Industries," *Journal of Political Economy* 108, 2000.
- Bhattacharjea, Aditya. "India's Competition Policy: An Assessment," Working paper, 2003. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=440080>
- Bresnahan, T., P. Reiss. "Entry and Competition in Concentrated Markets," *Journal of Political Economy* 99, 1991, 977-1009.
- Bush, Nathan. "Chinese Competition Policy: It Takes More than a Law," *China Business Review*, 2006.
- Camerer, Colin, Samuel Isaaccharoff, George Lowenstein, Ted O'Donoghue, and Matthew Rabin, "Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for 'Assymmetric Paternalism'" *University of Pennsylvania Law Review* 151, Jan. 3, 2003, 1211-1254.
- Cassidy, B. "Can Australian and US Competition Policies Be Harmonized?" Speech, Australian Competition and Consumer Commission, 2001.
- Cavaliere, Alberto, Fabio Frontoso Silvestri and Giorgio Tanasso. "Voluntary Agreements as Information Sharing Devices: Competition, Environmental Regulation and Welfare," Working paper, Università di Pavia (September) 2001.
- Caves, Richard. "Industrial Organization and New Findings on the Turnover and Mobility of Firms," *Journal of Economic Literature*, 1998, 1947-1982.

- Clyde, P.S. and J.D. Reitzes. "The Effectiveness of Collusion under Antitrust Immunity: The Case of Liner Shipping Conferences." United States Federal Trade Commission, Bureau of Economics Staff Report, December 1995.
- Czech Business Weekly. "Beer Spat Brewing in E.U." January 2006.
- Deighton-Smith, R., Harris, B. and Pearson, K. "Reforming the Regulation of the Professions," National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra, 2001.
- DGXV Report. "The Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the European Union," European Commission, 1996.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A. "The Regulation of Entry," *Quarterly Journal of Economics* 117, 2002, 1–37.
- Dunne, Timothy, Mark Roberts and Larry Samuelson. "Patterns of Firm Entry and Exit in U.S. Manufacturing," *RAND Journal of Economics* 19, 1988, pp. 495–515.
- Eekhoff, J. (Ed.). *Competition Policy in Europe*. Springer, 2004.
- Ennis, Sean F. "Competition and price dispersion in international long-distance calling," *Journal of Regulatory Economics* 29, 2006, 303–317.
- Fazzari, Stephen, R. Glenn Hubbard, and Bruce Peterson, "Financing Constraints and Corporate Investment," *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1988, 141–195.
- Financial Times* (April 14), 2006. "GM Products Approved as Brussels Overhauls Food Safety Body."
- FTC, "The Strength of Competition in the Sale of Rx Contact Lenses: An FTC Study," Federal Trade Commission, February 2005.
- Gabaix, X., D. Laibson and H. Li, "Extreme Value Theory and the Effects of 27 Competition on Profits" Working Paper, March 2005.
- Ghosal, Vivek. "Competition in International Postal Markets: Should the Universal Postal Union's Anti-Remail Provisions be Repealed?" *World Competition Law and Economics Review*, 2002, pp. 205–222.

- Ghosal, Vivek. "Regime Shift in Antitrust," Working Paper, Georgia Institute of Technology, 2006.
- Ghosal, Vivek. "Discovering Cartels: Dynamic Interrelationships between Civil and Criminal Antitrust Investigations," *Journal of Competition Law and Economics*, 2007.
- Glaeser, Edward, and Andrei Schleifer. "A Case for Quantity Regulation," National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8184, 2001.
- Goodpaster, Gary, and David Ray. "Trade and Citizenship Barriers and Decentralization," *The Indonesian Quarterly* 3 (September) 2000.
- Goodwin, Edward. "Quantitative Restrictions and EC Environmental Law," *Environmental Focus*, University of Nottingham School of Law, 2001.
- Government of Australia. "Competition Principles Agreement," Clause 5 (1), 1996.
- Greenberg, Paul A. Six Airlines Target Priceline with Travel Site, E-Commerce Times, June 29, 2000.
<http://www.ecommercetimes.com/news/articles2000/000629-9.shtml>
- Harding, C., J. Joshua. *Regulating Cartels in Europe: A Study of Legal Control of Corporate Delinquency*. Cambridge: Oxford University Press, 2004.
- Hay, G., D. Kelley. "Empirical survey of price-fixing conspiracies," *Journal of Law and Economics* 17, 1974, 13–38.
- Homma, T. "Japan Fair Trade Commission's Grand Design for Competition Policy in the 21st Century," Commissioner's Speech, 2002.
- International Air Transport Association. "Comments on DG-Competition Consultation Paper Concerning Commission Regulation 1617/93U" (Non-confidential version) 2004.
<http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/1617/iata.pdf>
- Jaguar Consulting Pty Ltd. "Identification and examination of best practice principles for national regulation," Paper prepared for the National Transport Commission (November), 2003.
- King, Rawle O. "Medical Malpractice Liability Insurance and the McCarran-Ferguson Act," Congressional Research Service Report for Congress, 2003.

- Kleiner, Morris, and Robert Kurdle. "Does Regulation Affect Economic Outcomes," *Journal of Law and Economics* 43, 2000, 547–582.
- Lacko, J. and J.K. Pappalardo, "Improving Consumer Mortgage Disclosures—An Empirical Assessment of Current and Prototype Disclosure Forms," Staff Report of the FTC's Bureau of Economics, June 2007.
- Landgrebe, Jonathan. "The mobile telecommunications market in Germany and Europe: Analysis of the regulatory environment," Working Paper, Ludwig-Maximilians University (Munich), 2004.
- Langley, Alison. "The growing problem of obesity means that American food companies must face increasing scrutiny abroad," *New York Times News Service* (August 9) 2003.
- Legnetti, Paul. "Ink, Paint and Plastics Applications," Presented at the Annual Conference on Hazardous Waste Minimization and Environmental Regulation" (September) 1992.
- Lexchin, Joel. "Voluntary Self-Regulatory Codes: What Should We Expect?" *American Journal of Bioethics*, p. 49-50, 2003.
- Littlefield, Timothy R. "FDA Regulation of Cranial Remodeling Devices," *Journal of Prosthetics and Orthotics* 16, 2004, p.35-38.
- MacAvoy, Paul. *Industry Regulation*. New York: W.W. Norton & Company, 1992.
- McKinsey Global Institute, Employment Performance, Washington D.C.: McKinsey and Company, 1994.
- Motta, M. *Competition Policy*. Cambridge University Press, 2004.
- Muris, Timothy J. "Creating a Culture of Competition: The Essential Role of Competition Advocacy," International Competition Network Panel on Competition Advocacy and Antitrust Authorities, Naples (September 28), 2002.
- New York Times*. "FTC Chief Calls Role of Agencies Inflationary" (October 8) 1974.

- Netz, Janet. "Price Regulation: A (Non-Technical) Overview," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- NordREG. "The Integrated Nordic End-User Electricity Market: Feasibility and Identified Obstacles," Nordic Energy Regulators, 2006.
- Office of Fair Trading (UK). "Switching Costs," Economic Discussion Paper 5 (Annex C—case studies), Report prepared for the Office of Fair Trading and the Department of Trade and Industry by National Economic Research Associates, April 2003.
- Office of Fair Trading (UK). "The Control of Entry Regulations and Retail Pharmacy Services in the UK," January 2003.
- Ogando, Joseph. "Safety Nets," *Design News*, 2003.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis," 1997.
- . "Regulatory Reform in Japan: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform," 1999.
- . "Competition in Local Services: Solid Waste Management," 2000.
- . "Competition and Regulation Issues in the Pharmaceuticals Industry," 2001.
- . "Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance," 2002.
- . "Regulatory Impact Analysis: Inventory," 2004.
- . "Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance," 2005.
- . "Competition on Merits," 2005.
- Panchapakesan, Bala. "Repositioning in Tough Economic Times," *PaperAge* (October), 2003, pp. 34–37.
- Perloff, J.M., and S.C. Salop, "Equilibrium with Product Differentiation" *Review of Economic Studies* vol. 52, 1985, pp. 107–120.

- Pitofsky, Robert. "Self Regulation and Antitrust," Speech by Chairman of the U.S. Federal Trade Commission, 1998.
- Richardson, J.D., Graham, E.M. (eds.). *Global Competition Policy*. Institute for International Economics, 1997.
- Rubin, Paul. "Information Regulation (Including Regulation of Advertising)," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Salies, Evens. "A Measure of Switching Costs in the GB Electricity Retail Market," *Observatoire Français des Conjonctures Économiques* (January) 2006.
- Sappington, David and Gregory Sidak. "Anticompetitive Behavior by State-Owned Enterprises: Incentives and Capabilities," in Rick Geddes (ed.), *Competing with the Government: Anticompetitive Behavior and Public Enterprises*, Hoover Institution, 2004.
- Schiffirin, Anya. "Top U.S. Investment Banks under Antitrust Microscope" (December 1, 2000).
<http://www.cnn.com/2000/TECH/computing/12/01/banks.antitrust.idg/index.html>
- Stephen, Frank, and James Love. "Regulation of the Legal Profession," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Sutton, John. "Gibrat's Legacy," *Journal of Economic Literature*, 1997, 40-59.
- . *Sunk Costs and Market Structure*. Cambridge: MIT Press, 1992.
- . *Technology and Market Structure*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- Terzic, Branko, Berthold Wurm and Yorck Dietrich. "Germany: Taking the Lead in Electricity and Gas," *Public Utilities Reports*, January 2000.
<http://www.pur.com/pubs/3382.cfm>
- U.S. FAA, "Airport Business Practices and their Impact on Airline Competition," U.S. Federal Aviation Association, Task Force Study, October 1999.
<http://ostpxweb.dot.gov/aviation/domav/airports.pdf>.

Valentine, Debra. "Industry Self-Regulation and Antitrust Enforcement," speech by the General Counsel of the U.S. Federal Trade Commission, 1998.

Viscusi, W.K., Harrington, J.E., Vernon, J.M., *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge: MIT Press, 2005.

Vita, Michael G. "Regulatory restrictions on selective contracting: an empirical analysis of 'any-willing-provider' regulations," *Journal of Health Economics* 20, 2001, pp. 955–966.

Wadhwa, Mayank. "Parking space for the poor: Restrictions imposed on marketing & movement of agricultural goods in India," Research Internship Papers, Centre for Civil Society, 2001.

White, Lawrence J. "Why is the SEC protecting the Big Three bond raters?" *The American Banker* (June 29) 2001.

Wilson, Chris M. and Catherine Waddams Price, "Irrationality in consumers' switching decisions: When more firms may mean less benefit," ESRC Centre for Competition Policy, University of East Anglia August 2005.
<http://129.3.20.41/eps/io/papers/0509/0509010.pdf>.

נספח א'. הגדרת שוק וניתוח מבנה

אם עולה, שתקנה כלשהי פוגעת בתחרות באופן מהותי, ייתכן שכדאי לערוך ניתוח פורמלי לשוק הנדון ולמבנהו במסגרת הערכת שלב ב' - ההערכה המפורטת. ניתוח זה מתאים לסוג הניתוחים שרשויות התחרות עורכות. כיוון שכך, אולי כדאי להתייעץ עם גופים ממשלתיים אחרים, שצברו ניסיון במדיניות התחרות.¹

שאלה לגיטימית במסגרת זו היא, מדוע עשוי ניתוח פורמלי של השוק ומבנהו לסייע להערכת התקנות מבחינת השפעותיהן על התחרות (להלן בקיצור: "הערכת התחרות")? אחד היעדים של ניתוח פורמלי זה הוא להעריך את ההסתברות להתנהגות אנטי-תחרותית ולהפעלת כוח שוק. כמו שראינו בכמה מקומות בפרק 4, יש כללים ותקנות מסוגים רבים המציבים מחסומי כניסה, והמדרבנים חברות לצאת, ומכאן קצרה הדרך - לחולל שינויים במבנה השוק. ירידה בהיקף הכניסה ו/או עלייה בהיקף היציאה עלול להחריף את ריכוזיות השוק, ולהגדיל את הסיכויים להפעלתו של כוח שוק ולהתנהגות אנטי-תחרותית. אם קיים קשר בין ריכוזיות השוק ובין הסיכויים להתנהגות אנטי-תחרותית, כדאי לחקור קשר זה באופן פורמלי. במאמרם הקלסי, היי וקלי (1974) מצביעים על הקשרים הברורים בין מבנה השווקים - מיעוט של חברות וריכוזיות גבוהה - ובין היווצרותם של הסדרי תיאום מחירים וכמויות (קשירת קשר). לפיכך, משהוגדר השוק הרלוונטי באופן פורמלי ועקיב עם הנחיות המדינה הנדונה באשר לנקודות החיתוך הקריטיות לריכוזיות, אפשר להעריך את הפגיעה המצטברת בתחרות. ויצוין שוב, כי גם אם נתוני הריכוזיות מועילים להערכת ההסתברות לכוח שוק, ההערכה כוללת של כוח השוק חייבת להתחשב בשאלות על מחסומי הכניסה ועל התנהגותן התחרותית של החברות הוותיקות.

¹ במדינות רבות, חקיקה התומכת בתחרות צוברת תאוצה ונאכפת בייעילות רבה. באיחוד האירופי חלו שינויים חשובים באכיפת כללי התחרות, ויש הקוראים ליתר ערנות כדי להבטיח את תחרותיותם של השווקים. המאמרים בספרו של אייקוף (BEKHOFF) (2004) מעלים טענות בעד ערנות במדיניות התחרות במגזרים שונים באירופה, שעברו לאחרונה דה-רגולציה, כדי להבטיח תחרות וצמיחה. תחום האכיפה נגד הסכמי תיאום מחירים השתנה באופן מהותי באירופה, כמתואר בפירוט אצל הרדינג וג'ושוע (2004). מוטה (2004, עמ' 9-17) מספק סקירה כללית על מדיניות התחרות במדינות נבחרות באירופה. באיחוד האירופי, ביפן ובאוסטרליה, למשל, מדיניות התחרות זכתה להדגשה מחודשת, ומתנהל דיון על התאמתם של חוקים שונים לחוקיהן של שותפות סחר חשובות (CASSIDY, 2001, הומה, 2002, OECD, 1999, וריצ'ארדסון וגראהם, 1997). בארה"ב חלה הקשחה ניכרת באכיפה נגד קרטלים בשני העשורים האחרונים, כמו שתיאר ר'וסל (2006). בסין, צפויה החלה של חקיקה נגד מונופולים ב-2006-2007 לאחר מעל ל-10 שנים של דיונים (בוש, 2006). בהודו התקבל חוק תחרות חדש ב-2002, והוקמה נציבות התחרות (BHATTACHARJEA, 2003). בהקשר הזה, תיתכן הפרייה הדדית בין פקידי הממשל האוכפים את חוקי התחרות לבין הגורמים המכינים הערכות רגולטוריות.

הצעד הבא הוא להגדיר את השוק הרלוונטי, היינו: השוק שיש לו חשיבות כלכלית. שאלת מפתח כאן היא: האם מוצר המשווק על ידי חברה אחת חלופי למוצר המשווק על ידי אחרת? מידת החלופיות בין שני מוצרים תלויה בגורמים, כמו מאפייני המוצרים והגיאוגרפיה. ניטול כמה דוגמאות:

- קיימת אבחנה בין כלי רכב מבחינת מאפייניהם. צרכנים המעוניינים ברכב פאר גדול, כגון רולס-רויס, אינם כמו צרכנים, המחפשים אחר רכב קטן וחסכוני כדוגמת הסמארט-קאר. כלומר, אין הצרכנים רואים את שתי המכוניות האלה כמוצרים חלופיים. מנגד, יכולי התירס משני משקים שכנים הם זהים כמעט מבחינת טעם ושאר תכונותיהם, ואם כך, הצרכנים יראו בהם מוצרים חלופיים (ואולי אף חלופות מושלמות).

- מפיק של חשמל בנורבגיה אינו מתחרה בעמיתו הפורטוגזי. בדומה לכך, מפיקי החשמל בקליפורניה אינם מתחרים עם עמיתיהם בפלורידה. ההפרדה בין שווקים אלה מובטחת בשל אילוצי העברה. כלומר, ייתכן שהחשמל המיוצר בשוק אחד אינו חלופי לחשמל המיוצר בשוק השני בשל ההפרדה הגיאוגרפית בין השווקים. מנגד, עפרונות מתוצרת יצרנים שונים משווקים בכל הארץ, ואין הפרדה גיאוגרפית בשוק זה.

לפיכך, בבואנו להגדיר את השוק הרלוונטי, יש לכלול בהגדרה חברות ומוצרים המתחרים זה בזה במישרין. על מנת לעשות את הדבר, יש לאפיין בזהירות את אלה:

- המוצר הרלוונטי;

- הגיאוגרפיה הרלוונטית.

בהתאם לדוגמאות שלעיל, יש להגדיר את השוק למכוניות קטנות בשונה מהשוק למכוניות פאר גדולות. כמו כן, ייתכן שקבוצת החברות המייצרות חשמל בקליפורניה, למשל, שייכת לשוק אחר מיצרני חשמל בפלורידה.

חשוב להגדיר את השוק הרלוונטי כדי להעריך את ההשפעה הפוטנציאלית שלו על הצרכנים. להלן כמה דוגמאות:

- אם יש ליצרני החשמל בקליפורניה נוהגים עסקיים, העלולים לפגוע בתחרות, כגון: תיאום מחירים, צפוי שהדבר יפגע בצרכני החשמל בקליפורניה, אך לא בצרכנים בפלורידה.

- נניח שתקנה ארצית מקשיחה את תקני הבטיחות של מכשירי הרנטגן, בכך שהיא מחייבת להוריד את פליטות הקרינה. לפיכך, היצרנים עושים השקעות מחקר ופיתוח חדשות כדי לעמוד בתקנים החדשים. יש יצרנים המסוגלים לעשות זאת בשלב מוקדם וביעילות יחסית לעלות, ואילו אחרים אינם מצליחים, ונאלצים לצאת מן השוק. על כן התקנה עשויה לגרום לשינוי קבוע בכמות החברות המתחרות בשוק המסוים, אגב

העלאת כוח השוק והמחירים לצרכן. יש להעריך השפעות אלה על שוק המוצרים המסוים המושפע מתקנת הבטיחות החדשה.

- כדי שחברות תקשורת חדשות יוכלו להיכנס אל השוק ולהתחרות, הן זקוקות לגישה לרשת התקשורת של החברה הוותיקה. נניח שהמחוקק קובע כללים, הפוטרים את בעלי הרשתות (החברות הוותיקות) מן החובה לאפשר גישה זו למתחרים. קביעה זו צפויה לפגוע בכמה שווקים, כגון: (א) שירותי השיחות הבינ-עירוניות (ב) שירותי הטלפוניה הפנים-ארצית ו- (ג) האינטרנט המהיר. התחרות בשוק האינטרנט המהיר, למשל, עשויה להיפגע קשות, אם המתחרים לא יזכו בגישה מינימלית ומספקת לרשת.

לכן, יש למקד כל הערכת תחרות בשוק הרלוונטי, דהיינו, בשוק בעל משמעות כלכלית בחברות המאכלסות אותו.

משהוגדר השוק הרלוונטי אגב התחשבות בתכונות המוצרים ובגיאוגרפיה, אפשר לעיין במשתנים אחדים המתארים את מבנהו של שוק זה, ואשר הם:

- כמות החברות: ככלל, ככל שיש יותר חברות בשוק הרלוונטי, כן החשש לכוח שוק פוחת. אין הכרח שמצב של מיעוט פירמות יהיה תמיד רע לתחרות, והדבר תלוי בגובה מחסומי הכניסה, ואולי אף בסוג התחרות הרווח (כמו למשל, שוקי מכרזים לעומת שווקים רגילים).²

- התפלגות חברות לפי גודל: האם החברות בשוק הרלוונטי הן שוות-גודל (ערך), או שמא הן נבדלות מאוד בגודלן? נניח, למשל, שיש 20 חברות בשוק, שהתפלגות הגודל שלהן אינה שוויונית, כאשר החברה הגדולה ביותר נהנית מנתח שוק בשיעור של 80 אחוזים וכל ה-19 מחלקות ביניהן את השאר - שיעור של 20 אחוזים. חוסר שוויון קיצוני זה בהתפלגות הגודל עלול לפגוע בתחרותיות השוק. ייתכן מאוד שחברה דומיננטית, ושאינה חשופה לתחרות יעילה על ידי חברות שבשולי השוק, תפעיל כוח שוק ניכר.

- ריכוזיות התפוקה: משתנה זה בודק את המידה שבה המכירות או כושר הייצור מרוכז בידי כמות מועטה של חברות בשוק. מדד פשוט, למשל, הוא שיעורן של שלוש או ארבע החברות הכי גדולות בשוק בסך כל המכירות. המדד הרווח ברשויות המופקדות על מדיניות התחרות הוא מדד הריכוזיות של הרפינדאהל-הירשמן (HHI). ככל שמדד זה הוא גבוה, כן מידת ריכוזיות המכירות (או כושר הייצור) בידי חברות מעטות גדלה.

² ברסנהן ורייס (1991) חקרו את חדירתם של שירותים מקצועיים שונים, כגון: הרפואה, רפואת שיניים ואחרים לשווקים המקומיים. הם מצאו שיחסית לנקודת המוצא של הספק המונופוליסטי, כניסתו של אפילו ספק אחד נוסף מצמצמת את שיעור הרווח השולי במידה ניכרת, כאשר כל חברה נוספת שנכנסת אל השוק מצמצמת את הרווח השולי להיקפים קטנים בהרבה. תוצאות המחקרים מלמדות לכאורה, שאין צורך בכמות רבה של מתחרים כדי שהמחירים לצרכן יהיו נמוכים, והרווח השולי ליצרן - גבוה.

באופן כללי, עלייה ב- HHI צפויה להגדיל את הסיכוי לכוח שוק, על כל ההשלכות השליליות שיש לכך על המחירים לצרכן.

אפשר לנצל את המשתנים האלה: כמות החברות, התפלגות החברות לפי גודל, וריכוזיות התפוקה - ולקבל תמונה רחבה על מבנה השוק הרלוונטי, שבעזרתה אפשר יהיה לשפוט את התחרותיות בשוק הנדון. חשוב לציין, שריכוזיות גבוהה, או מיעוט של חברות אינם מצביעים בהכרח על יכולת להפעיל כוח שוק. כדי להעריך יכולת זו נכונה, יש לבחון גם את גובה מחסומי הכניסה ואת התנהגותן התחרותית של החברות הוותיקות. כך למשל, הצירוף בין ריכוזיות גבוהה ובין מחסומי כניסה גבוהים יגביר את הסיכוי, שהחברות הוותיקות יוכלו להפעיל כוח שוק.

תיבה נ1 מביאה מידע, הממחיש את המושגים הקשורים במבנה השוק.

תיבה נ1. מבנה השוק

דוגמה 1. שוק היפותטי.

נניח שיש שוק ובו חמש חברות המחזיקות בנחתי שוק בשיעורים של 5%, 10%, 20%, 25%, 40%. בהתפלגות הגדלים יש הטיה בכך, שבשעה שהחברה הגדולה ביותר נהנית מהנתח הכי גדול, יש לחברות השנייה והשלישית בגודלן נתחים שאינם קטנים בהרבה.

• מדד ריכוזיות התפוקה של ארבע החברות (C4) = 95%.

• מדד הריכוזיות (HHI) מוגדר כדלקמן: נניח שיש N חברות בשוק, כאשר Q מציינת את סך התפוקה של כל החברות בשוק הרלוונטי ו-Q1 - את התפוקה של חברה 1: $Q = \sum_{i=1}^N q_i$

נגדיר את S_i כנתח השוק של חברה i. $s_i = \frac{q_i}{Q}$

מדד הרפינדאהל-הירשמן יוגדר כך: $HHI = \sum_{i=1}^N (s_i^2)$

בשוק היפותטי זה: $HHI = 40^2 + 25^2 + 20^2 + 10^2 + 5^2 = 2,750$

דוגמה 2: נתחי שוק בענף ייצור המנועים למטוסים (נתונים משוערים לשנת 2001).

אינטרנט אקספלורר - 85%, פיירפוקס - 5%, מוזילה - 4%, MSN - 2%, AOL - 2%, נטסקייפ - 1% ואופרה - 1%. הנתח הגדול ביותר שייך לאקספלורר' והתפלגות הגדלים מאופיינת בהטיה רבה.

• $C4 = 100\%$

• $HHI=1764+1024+676=3,464$

דוגמה 3: נתחי שוק לדפדפני האינטרנט (נתוני שיעור משוערים לשנת 2005)

אינטרנט אקספלורר - 85%, פיירפוקס - 5%, מוזילה - 4%, AOL - 2%, MSN - 2%, נטסקייפ - 1% ואופרה - 1%. הנתח הגדול ביותר שייך לאקספלורר והתפלגות הגדלים מאופיינת בהטיה רבה.

• $C4=96%$

• $HHI=7225+25+16+4+4+1+1=7,276$

דוגמה 4: שיעור נתחי השוק של רשתות סופרמרקטים בריטיות (מקור: BBC, 8 בפברואר 2006).

Tesco - 31%, Asda - 17%, Sainsbury's - 16%, Morrison's - 11%, Somerfield - 6%, Waitrose - 4%, ושאר החנויות (הקטנות יותר) - 13%. טסקו נהנית מנתח שוק כפול לעומת יריבתה הקרובה ביותר, ושלוש הרשתות הבאות הן צמודות יחסית. (גם אם חישובי מדד הריכוזיות להלן מניחים שיש שוק ארצי, ייתכן מאד שבשוק יהיה פיצול אזורי כלשהו. במקרה זה, יש לחשב את מדדי הריכוזיות לכל שוק גיאוגרפי בנפרד. אולם, אין זה המקום לעשות זאת).

• $C4=75%$

• מדד הריכוזיות (HHI) ל-7 החברות הגדולות = $961+289+256+121+36+16+4=1,683$

מדוגמאות 2-4 לעיל עולה, כי מדד הריכוזיות הגבוה ביותר נמצא בשוק הדפדפנים ועמד על 7,276, וכי המדד הנמוך ביותר היה בשוק רשתות הסופרמרקטים הבריטיות ב-1683. ההבדל הבולט בין המדדים נובע מכך, שחברת מיקרוסופט שולטת בשיעור של 85 אחוזים משוק הדפדפנים, בשעה שרשת הסופרמרקטים המובילה, טסקו, שולטת בשיעור של 31 אחוזים בלבד מהשוק שלה. מדד הריכוזיות (ה-HHI) קולע יותר מה-C4, כי הוא מביא בחשבון היבטים הקשורים בהתפלגות לפי גודל. המסקנה הכללית מניתוח מדיניות התחרות היא, שלשוקים שמדדי הריכוזיות שלהם גבוהים, יש פוטנציאל גבוה להפעיל כוח שוק.

אפשר לתאר את שלבי ההערכה באופן זה:

1. הגדרת המוצר והשוק הגיאוגרפי הרלוונטיים

זהו הצעד הקריטי הראשון בכל הערכה נכונה של השפעתם של כלל או תקנה. להלן כמה דוגמאות היפותטיות, המדגישות את שאלות המוצר והגיאוגרפיה הרלוונטיות:

• **תקנה:** שלטון מקומי הטיל מגבלות על העברת סחורות לתוך איזור מסוים. נניח גם שמדובר בסחורות חקלאיות. להלן דרך אחת להגדיר את המוצר ואת הגיאוגרפיה שלו:

- **מוצר:** ראשית, יש לפרט את כל הסחורות החקלאיות העשויות להיות מושפעות, כדי לקבל הגדרה של שוק המוצרים הרחב. שנית, יש לזהות סחורות מסוימות (תפו"א?)

תירס?) במכלול, המועדות להשפעה חמורה. כך נגיע לשתי רמות של הגדרות מוצרים: הגדרה רחבה והגדרה צרה.

- גיאוגרפיה: ההגדרה הרחבה צריכה לכלול את כל האזור המושפע. אם יש תת-אזורים בתוכו אשר יושפעו יותר מאחרים, ייתכן שהתוצאה תהיה הגדרה גיאוגרפית צרה יותר.

• תקנה: הסדר כיבוד חזקות פוטר תחנות כוח קיימות מעמידה בתקני זיהום חדשים לפרק זמן של חמש שנים, בשעה שעל כל תחנה חדשה (כולל הרחבת תחנה קיימת על ידי בעליה) לעמוד בתקנים מיד.

- מוצר: השמל.

- גיאוגרפיה: הדרך הנכונה לחשוב על הגיאוגרפיה היא לבחון, אם השוק מפוצל מבחינת רשת ההעברה שלו או שהוא מכלול אחד. בארה"ב, למשל, אם מדינת קליפורניה מאמצת חוק סביבתי חדש, ומוסיפה סעיף של כיבוד חזקות, הסיכוי שהדבר ישפיע על השוק בפלורידה הוא קלוש. לפיכך, מוטב לראות במדינה היחידה שוק גיאוגרפי רלוונטי.

• תקנה: אסור לרופאים וטרינרים לפרסם בטלביזיה ובאינטרנט.

- מוצר: שירותים וטרינריים.

- גיאוגרפיה: כל הארץ. מכיוון שהמגבלה חלה על כל העוסקים במקצוע, אין פיצול גיאוגרפי בשווקים.

2. הערכת מבנה השוק הרלוונטי

לאחר הגדרת השוק הרלוונטי, יש לספק תמונה כללית של מידע זה:

• כמות החברות בשוק. יש למנות את כל העסקים בשוק הרלוונטי. אם אי אפשר לעשות כן בשלמות, יש לזהות את השחקנים המרכזיים בשוק.³

• התפלגות החברות בשוק על פי גודלן. ככלל, קשה להשיג מידע על נתח השוק של כל עסק ועסק. כדי לקבל מושג כללי, אפשר לקבץ את העסקים לפי קבוצות גודל: קטנים, בינוניים וגדולים, ולמנות את כמות העסקים בכל קבוצה.

³ באופן אידיאלי, רצוי לקבל תמונה גם על כמות הנכנסים הפוטנציאליים, כי הדבר יאפשר לתאר במדויק את היקף התחרות האפשרי. אולם, מן הסתם יהיה קשה להשיג מידע זה.

- ריכוזיות. קשה לחשב את מדד הריכוזיות (מדד הרפינדאהל-הירשמן: IHH) בשל הקושי לדעת, מה היקפי התפוקה המדויקים של העסקים בשוק. אפשר לחשב את המדד לפי נתחי השוק של השחקנים המרכזיים, אם יש אפשרות לקבל מידע זה. אפשר, ביתר קלות, לפתח כלי מדידה פשוט יותר, כמו מדד ריכוזיות, מבוסס על 4-5 חברות, דבר המצריך מידע מועט יותר.

כפי שצוין מקודם, נקודת החיתוך הספציפית לריכוזיות בשוק או לכמות החברות הדרושה להערכה תיקבע לפי הנחיות באשר לכל מדינה בנפרד.

נספח ב'. הערכת תחרות לדוגמה

העיקרון המנחה בהערכת השפעותיה של הרגולציה על התחרות (להלן בקיצור: הערכת התחרות), כפי שהדבר מתבטא ב"עיקרון החקיקתי המנחה" בהסכם האוסטרלי לעקרונות התחרות (ממשלת אוסטרליה, 1996) הוא, שאסור לכללים ולתקנות להגביל את התחרות, אלא אם אפשר להוכיח כי:

1. התועלות מהמגבלה על הציבור הרחב עולות על עלויותיה;
2. אי אפשר להשיג את יעדי החקיקה אלא בהגבלת התחרות.

כמו שראינו, הערכות התחרות מספקות מסגרת דו-שלבית יעילה לבחינתם של כלל או תקנה של קובעי המדיניות וגורמי הממשל - והשפעה הקיימת או הצפויה על התחרות שיש להם. הדוגמאות להלן יוכיחו, שהערכות כאלה, הכוללות שלב של "הערכה ראשונית" (סקירה פשוטה) ובעקבותיה שלב של "הערכה מלאה" ומפורטת- אם פגיעה אפשרית לתחרות עולה מן ההערכה הראשונית - יספקו תובנות על אופן תפקודם של השווקים, יוסיפו שקיפות להיבטים רלוונטיים בקבלת ההחלטות ויציידו את קובעי המדיניות בכלי חשוב לקבלת החלטות נכונות, ובד בבד יאפשרו להעריך את הטיעונים בעד ונגד תקנה כזו או אחרת. כללים ותקנות משפיעים על התמריצים שיש למשתתפים בשווקים. הערכות התחרות מסייעות לקובעי מדיניות להבין את ההשפעה האפשרית של שינויים אלה על התנהגות המשתתפים בשוק, ואת ההשלכות האפשריות שיש לשינויים אלה על התחרות.

1. תקנות בשוק המוניות*

סעיף זה מספק דוגמה להערכת התחרות בעקבות שינוי התקנות בשוק המוניות בעיירה היפותטית. ראשית, יתוארו המצב הקיים ופעולות אפשריות. חומרים אלה אמורים להשתלב במסגרת הסקירה הרגולטורית הכללית, ולפיכך אינם מיוחדים להערכת התחרות. לאחר הצגת חומרים מקדימים אלה, תובא הערכת תחרות לדוגמה.

המדובר הוא בהערכה קצרה למדי. ייתכן שהערכות ארוכות יותר ידרשו, בייחוד, בשווקים חשובים יותר מבחינת המשק כולו.

1. המצב הכללי

1.1 רקע

בעיירה "טוריסט" יש מועצה עירונית המופקדת על הסדרת ענף המוניות. בביצוע משימותיה, מטרתה העליונה של המועצה היא להבטיח ששוקי המוניות יתפקדו ביעילות, ויפיקו את מרב התועלת לצרכנים, לענף המוניות ולמשק כולו. בעיר "טוריסט" מצויות כמה אטרקציות תיירותיות חשובות. שיעור של כ- 60 אחוז מהנסיעות במוניות הן של תיירים. על מנת להגן על התיירים מועצת העיר מקיימת סביבת מוניות מוסדרת.

אך למרות הרגולציה הקשוחה, יש רמה גבוהה מדי של תלונות צרכנים - רובן על מחסור במוניות בשעות הלחץ ובלילה. לבקשת משרד התחבורה והשלטון המקומי בחנה מועצת העיר את התקנות הקיימות ומצאה, שהן לא תמיד לטובת האינטרס הציבורי, ולפיכך היא מעלה הצעות רגולטוריות חדשות שתכליתן היא:

- להבטיח את תפקודו היעיל של שוק המוניות ושמירה על הבטיחות, האיכות והזמינות בכל שעות היממה ובכל ימות השנה;
- לספק לצרכנים את מרב התועלת לטובת האינטרס הציבורי.

1.2 תיאור התקנות והסביבה הקיימות

מועצת העיר, הפועלת מכוח חוק התנועה, מופקדת מאז שנת 1978 על הסדרת ענף המוניות. רגולציה זו כוללת שלושה ממדים, שהם: כניסה לענף, איכות השירות ותעריפים. נכון להיום, הנפיקה מועצת העיר 2,562 רישיונות למחזור. בשלוש השנים האחרונות, היא הנפיקה 25 רישיונות חדשים, קרי: הגדילה את כמות הרישיונות השוטפים בשיעור של אחוז אחד.

מועצת העיר, בתוקף תפקידה כרשות הרישוי העירונית, מחייבת כל מפעיל מונית להחזיק רישיון נהיגה בתוקף, ולעבור בדיקת רקע לפני שיקבל רישיון מונית. על נהגי מוניות פוטנציאליים לעמוד

* דוגמה זו להערכת תחרות הוכנה על ידי מרטה טרויה-מרטינס.

בתקנים הממשלתיים מבחינת איתנות כספית, בטיחות הנוסעים והציבור ותחזוקת המונית. על המפעילים למלא גם את התנאים בכל הנוגע למוניות שבשליטתם.

בבדיקת הרקע, על נהגי המוניות לעשות את אלה:-

- להציג את דפי חשבון הבנק שלהם לחמש השנים האחרונות;
- לעבור בדיקה רפואית;
- לעבור ביקורת רקע בנהיגה;
- לעבור מבחנים על ידיעת רשת הכבישים המקומית והשפה;
- להביא את המונית אל מוסך עירוני לטסט.

על המועמד לעבור את בדיקת הרקע בציון "עובר" כתנאי לקבלת הרישיון. אפשר לקבל רישיון באחת משתי דרכים: דרך אחת: כאשר מועצת העיר מנפיקה רישיונות חדשים, ודרך שנייה: כאשר נהג ותיק מבקש למכור את רישיונו. בשני המקרים, הנהג החדש יחויב בתשלום אגרה תמורת הרישיון.

בשל מגבלות הכניסה וכדי למנוע ניצול לרעה של כוח השוק, רשות הרישוי קובעת תעריפים לפי מרחק ולפי אזורים הנוספים על התעריף ההתחלתי. אין הכללים נוקטים עמדה באשר לאפשרות שהנהג יציע הנחה. גם אם אפשר, לפעמים, לקבל הנחה על ידי משא ומתן עם הנהג לפני הנסיעה, בייחוד, בנסיעות ארוכות, מדובר בנוהג נדיר. התעריפים מתעדכנים על פי האינפלציה ומחיר הבנוין השוק. המועצה גם מפרטת את מאפייני המונה, וקובעת את תדירות בדיקתה היא.

ארגוני צרכנים ותיירות שונים טוענים זה זמן רב, שרגולציה זו מגנה על הוותיקים ולא על הצרכנים. טענות הועלו, שלכאורה, הצעדים הדרושים להשגת רישיון (החלפת בעל רישיון קיים או קנייה של אחד הרישיונות הנדירים שהרשות המקומית מנפיקה) מגבילים את הכניסה לשוק.

כתוצאה מכך, קיים חוסר איזון ניכר בין הביקוש וההיצע, והוא שמתמרץ ספקולנטים לבקש רישיונות, שלאחר קבלתם (במחיר מוסדר) הם מוכרים אותם לפי ערכם בשוק (גבוה יותר), תוך גריפת רווחים. המחסור בצד ההיצע גם פוגע ברמת השירות. כך לדוגמה, זמן ההמתנה התאריך במידה רבה בחמש השנים האחרונות, כאשר כמות המוניות הפעילות בשעות היום ירדה מ- 9.2 לכל 10,000 תושבים ל-7.9, וכאשר כמה מוניות פירטיות כבר השתלבו בשוק. קשה מאוד למצוא מונית בשעות הלילה (בשעות הללו יש רק 5.7 מוניות לכל 10,000 תושבים), מפני שהירידה בשימוש במוניות והעלייה בהסתברות ללקוחות "רעים", הביאו לידי, שהנהגים מרוויחים פחות לשעת עבודה בלילה לעומת ביום. יתר על כן, רוב הנהגים הם בעלי משפחות, ולפיכך אינם ששים לעבוד בלילה.

1.3 אלטרנטיבות

כרגע שוקלים חמש אלטרנטיבות עיקריות למדיניות:

- לא לעשות כלום;
- לשמור על שיטת הרישוי הקיימת, ולבטל בהדרגה את הגבלת כמות הרישיונות ואף לפקח על התעריפים ולקבוע תעריף לילה מוגדל לשעה;
- לשמור על שיטת הרישוי הקיימת ולבטל בהדרגה את הגבלת כמות הרישיונות ואת תעריפי הנסיעה;
- לעבור לשיטה של זיכיונות;
- להנהיג דה-רגולציה מוחלטת.

2. הערכת תחרות לדוגמה

על הרקע המתואר לעיל, להלן הערכת התחרות, שהוכנה בעבור מועצת העיר "טוריסט". אך, אין הכרח שתוצאות ההערכה יהיו שוות בכל הנסיבות, ולפיכך אפשר שהערכות אחרות של רגולציה בענף המוניות יגיעו לידי מסקנות אחרות. מועצת העיר תכלכל את צעדיה, בין השאר, על פי תוצאות הערכת התחרות, אך אין עליה חובה משפטית למלא אחר המלצותיה.

2.1 יעדי הרגולציה

מדוע מועצת העיר מסדירה את שוק המוניות?

- כדי להבטיח יעילות בתפקוד שוק המוניות וכן בטיחות, איכות וזמינות של השירות בכל שעות היממה ובכל ימות השנה;
- לספק לצרכנים את מרב התועלת בהתאם לאינטרס הציבורי.

2.2 אפשרויות רגולטוריות

להלן האפשרויות:

1. לא לעשות כלום. לקיים את התוכן הרגולטורי הקיים שלפיו, מועצת העיר (הרשות הרגולטורית העירונית) תוסיף להסדיר את הכניסה לענף באמצעות מערכת רישוי חובה, המגבילה את כמות הרישיונות הקיימת השוק. בשיטת רישוי זו, המועצה גם קובעת את דרישות האיכות החלות על מפעילי המוניות. ובייחוד, שלפני קבלת רישיון, על המועמד לעבור בדיקת רקע, הכוללת הצגת דפי חשבון בנק לחמש השנים האחרונות, וכן בדיקה רפואית, מבחן רקע, מבחני ידע במערכת הכבישים המקומית ובשפה, ובדיקת רכב במוסך העירוני. כמו כן, המועצה קובעת את מבנה התעריפים ואת תעריף המקסימום שאפשר לגבות.

2. לבטל את מגבלות הכניסה. לקיים את מערכת הרישוי של מועצת העיר כהווייתה, אך לבטל בהדרגה את הגבלת כמות הרישיונות. מועצת העיר תחייב מועמדים חדשים לשלם סכום קבוע

בגין העלות הכרוכה באישור כישורי הנהיגה, הידע הקשור במתן השירות, כושר בריאותו של הנהג, החזקת תעודת ביטוח בתוקף וטסט לרכב. המועצה גם תמשיך להחיל את תקנות התעריפים, אך תנהיג תעריף לילה מוגדל, ותחייב נהגים להציג את התעריפון בדופן המונית כלפי חוץ.

3. לבטל את מגבלות הכניסה ואת תקנות התעריפים. לבטל את התעריפים המרביים ואת הכלל של "נכנס ראשון יוצא ראשון" הנהוג בתחנות המוניות, אגב שמירה על שאר הרגולציה, כמתואר באפשרות 2.

4. שיטת הזיכיונות. לאמץ שיטת זיכיונות שלפיה, כל חברות המוניות יתחרו על איכות השירות המוצע. מגישי ההצעה הטובה ביותר יקבלו זיכיון, שיעמוד למכרז חוזר מדי תקופה. במסגרת הזיכיון, תחייב מועצת העיר את מפעילי המוניות לטפל בתלונות, ולפתור כל אחת מהן לשביעות רצונה. בעלי זיכיונות שלא יעמדו בסטנדרטים העירוניים ייענשו בקנסות, ואולי אף בביטול זיכיונם. נשקלת האפשרות להעניק ארבעה זיכיונות.

5. דה-רגולציה מוחלטת. לבטל את כל התקנות. ובייחוד, לאלץ את הענף לאמץ מערכת רישום מרצון (מערכת הסמכה), שתנהל בידי מועצת העיר, ותעניק חופש לצרכנים פוטנציאליים להחליט אם להשתמש בשירות מוניות מוסדר או בשירות זול יותר, שאינו מוסדר.

2.3 השוק המושפע

שוק המוצרים המושפע ישירות מהרגולציה הוא שוק שירותי המוניות, המורכב מכלל כלי הרכב המספקים שירות לנוסעים מדלת לדלת לפי הזמנה בשטח השיפוט העירוני. ניתן לפלח שוק זה לפי האופן שבו לקוחות מזמינים את השירות. לפי קריטריון זה, אפשר להגדיר פלחים אלה: שוק המוניות לפי ספר הטלפונים, שוק תחנות המוניות ושוק השירות בהזמנה אקראית. ההיקף הגיאוגרפי של השוק הוא השטח העירוני שבו הרגולציה העירונית מונהגת, כי נהגי המוניות רשאים להעלות נוסעים רק בתוך אזור הרישיון שלהם.

לא תיתכן השפעה מהותית על אלמנטים אחרים בשרשרת ההספקה (כמו: הספקת אביזרים מיוחדים למוניות, כגון: מונים, לדוגמה).

למרות שמדובר בשוק שאינו ריכוזי במיוחד (נכון לינואר 2006 היו 2,562 רישיונות במחזור, שרובם היו בבעלות נהגים עצמאים, הנוהגים במוניות שבבעלותם) ושאינו בו מידה רבה של מובחנות,⁴ שוק זה מאופיין במעט תחרות ובחוסר איזון ניכר בין היצע לביקוש (בייחוד בשעות הלילה). כאשר נראה שנהגי המוניות אינם משקיעים מאמצים רבים לשיפור השירות כדי למשוך לקוחות. וזאת בשל:

- כשלי מידע - הן באשר למחירים והן באשר לאיכות, המונעים לקוחות מלבחור בשירות המתאים להם ביותר (כך למשל, כשהם מזמינים מונית בטלפון, הם לא יודעים את מאפייני המונית).

⁴ המובחנות היא באשר להיקף השינויים שניתן להכניס בשירות כדי להבדיל בינו לבין שירותי המתחרים.

- מגבלות מלאכותיות על כמות הנהגים בשוק (בשלוש השנים האחרונות הגדילה העירייה את כמות הרישיונות הזמינים בשיעור של אחוז אחד בלבד), דבר המונע כניסה של נהגים נוספים, הגם שיש מחסור בנהגים, ו:
- המנהג, הנאכף על ידי נהגי המוניות אגב איומים הדדיים - לחייב לקוחות בתחנות המוניות לעלות למונית הראשונה לעומת בחירת מונית, המציעה להם תכונות איכות שהם מעדיפים.

המחירים שמעל לרמה התחרותית והמחסור בצד ההיצע משתקפים במחיר המופקע בעבור רישיונות בשוק הבלתי פורמלי, כאשר רישיונות נמכרים לנהגים חדשים, וגם בתורים הארוכים לקבלת רישיון.

אך רמת התחרות משתנה לפי פלח השוק. באופן עקרוני, יש תחרות ערה למדי בשוק ההזמנות בטלפון, כי שם הנוסעים יכולים לבצע "שופינג" השוואתי, ולאסוף מידע על מחירים שונים בעלויות חיפוש נמוכות יחסית (עלות של שיחת טלפון). יתר על כן, ייתכנו קניות חוזרות בפלח שוק זה, דבר האמור להבטיח רמת שירות נאותה. בשוק תחנות המוניות, הזדמנויות התחרות מוגבלות, כי על הצרכנים לעלות למונית הראשונה בתור (מדיניות ה"נכנס ראשון יוצא ראשון"). ולבסוף, בשוק ההזמנות האקראיות אין הזדמנויות רבות לתחרות, מאחר שיש מעט מוניות הנוסעות בכבישים, ופירוש הדבר, שהצרכן ייקח את המונית הפנויה הראשונה החולפת על פניו. במצב זה, קשה לקיים תחרות מחירים, כי אין סיכוי רב שהורדת מחירים תשפיע, אם אין הצרכן מוכן לחפש הצעות אחרות, ובמצב שבו אין דפוס של קניה חוזרת (כלומר, נהג מונית המוריד את התעריף באופן חד-צדדי לא יזכה בעליית הביקוש לשירותיו).

2.4 הערכת התחרות

2.4.1 אפשרות 1: לא לשנות כלום

הנהגים המורשים ימשיכו ליהנות מהתחרות החלשה המתוארת לעיל.

2.4.2 אפשרות 2: ביטול מגבלות הכניסה

צפויה ירידה בעלות הכניסה בעקבות הגידול בכמות הרישיונות הזמינים. יתר על כן, צפוי כי יוצעו שירותים חדשניים במידה שרמת התחרות תעלה.

ביטול המגבלה על כמות הרישיונות יסיר את מחסומי הכניסה, ובכך יקדם את התחרות. עובדה זו, בצירוף הירידה בעלויות, ייצרו לחץ להורדת התעריפים, שיהיו גלויים לצרכנים. התוצאה הצפויה היא שיפור בתפקוד השוק, שבו תהיה הבחירה של צרכנים מדעת. כמו כן, השיפור בכניסה גם יקטין את זמן ההמתנה למוניות, וישפר את איכות השירות הממוצעת.

2.4.3 אפשרות 3: ביטול מגבלות הכניסה וביטול פיקוח על התעריפים

באפשרות זו ההשפעות על התחרות דומות לאלה של אפשרות 2, בהבדל שהתעריפים התחרותיים יהיו מובטחים במידה פחותה. קשה לחזות בוודאות כלשהי את ההשפעה הסופית על

התעריפים. מן הצד האחד, תיתכן ירידה בתעריפים, אם התחרות תעודד ואם עלויות הכניסה הראשוניות יופחתו. מן הצד האחר, הם עלולים לעלות, אם השיפור בצד היצע יוריד את שיעור התפוסה,⁵ או אם לא תיווצר מסגרת תחרותית, בשל כשלי השוק הקשורים בתנאי השוק בעצמם, ובכלל זה: חוסר ידיעה של לקוחות על מערכת המונית ועל הצורך להתמקח.

מכיוון ששיעור של 60 אחוז מהנסיעות הן של תיירים, ומאחר שרוב התיירים אינם מודעים להבדלים בין התעריפים, או שאפשר להתמקח על התעריף, יש סיבה לחשוש, שנהגים רבים יפעילו טקטיקות של הפקעת מחירים.

2.4.4 אפשרות 4: שיטת הזיכיונות

נראה שאפשרות זאת תביא לידי השפעות לא ברורות, תלוי בעד כמה תהיה תחרות.

אם תהיה תחרות, אז תיתכן ירידת תעריפים ושיפור באיכות השירות ובמימנות המידע. כך תפקוד השוק ישתפר אגב מודעות יתר בבחירה שצרכנים עושים.

לעומת זאת, קיימת אפשרות לתיאום בין ספקי השירות. במקרה זה, עלייה בתעריפים וירידה באיכות צפויות. הסיכוי לתרחיש זה עולה, ככל שהריכוזיות גדלה ומחסומי הכניסה רבים (בפועל, רק חברות גדולות יוכלו לפעול).

2.4.5 דה-רגולציה מלאה

צפויה ירידה בעלויות הכניסה ובעמידה בדרישות האיכות, ולפיכך, הכניסה לשוק צפויה להתגבר. התעריפים ירדו בממוצע עקב הירידה בעלויות והעלייה בתחרות, אך צפויה ירידה באיכות, בשל היעדר בקרת איכות וחוסר בתמריצים לבעלי המוניות (למעט אלה שהזמינו את כלי רכבם מראש) להשקיע באיכות.

מכיוון שיבוטלו כל תקנות האיכות והתעריפים, תחול עליה באי הוודאות של צרכנים בכל הקשור לאיכות ולמחירי השירות. כתוצאה מכך, תיתכן ירידה ברווחה, במיוחד של הצרכנים המודעים פחות, כמו: תיירים, המספקים חלק גדול מהביקוש לשירותי מונית, כאשר כמות רבה של נהגי מוניות "פירטיים" ינקטו אסטרטגיה של הפקעת מחירים. העונש לנהג שיעסוק במרמה, או שלא יכבד את התחייבויותיו לתעריפון (אשר יינתנו בעל פה) לא יהיה כבד, מכיוון שביטול הרישיון לא יעלה לו ביוקר, אם הוא שילם מחיר נמוך כדי להיכנס לענף. מרגע שהלקוח עלה לרכב, ובייחוד, אם הוא מטופל במזוודות, הוא יימצא בעמדת מיקוח חלשה, במידה שהנהג לא יכבד את התחייבויותיו הראשוניות.

2.5 מסקנות

מסתבר שאפשרות 1 תפגע בתחרות יותר משאר האפשרויות, כי התקנות הרגולטוריות יוצרות מחסומי כניסה מיותרים - דבר שלא רק יפגע בתחרות, אלא גם יגדיל את כמות המידע הדרושה

⁵ מכיוון שרוב העלויות הן קבועות, פירוש הדבר הוא, שעל התעריפים לעלות כדי לקזז את העלויות.

לצרכנים כדי לקבל החלטות מושכלות. כתוצאה מכך, תהיה השפעה שלילית על איכות השירות ועל זמינותו. מנגד, אפשרויות 2 ו-3 יועילו לתחרות בכמה דרכים. ראשית, בהשוואה למצב הרגולטורי הקיים, כמות הרישיונות הזמינים בשוק לא תוגבל באופן מלאכותי – ולכן גם התחרות לא תיפגע. הדעת נותנת שאפשרויות אלה יקדמו איכות גבוהה ללקוחות ורמה נאותה של זמינות השירות. אולם לפי אפשרות 3 היכולת להבטיח תעריפים תחרותיים תרד. קשה לדעת אם אפשרות 4 תפתור את כל הבעיות האנטי-תחרותיות שעלו מאפשרות 1. אם אפשרות זו תצלח, היא עשויה לקדם את התחרות, אך יהיה חשש להיווצרותו של הסכם קשר (תיאומי) בסופו של דבר, בייחוד, אם בעלי זיכיון חדשים לא יוכלו להשתלב בקלות בסיבובי ההמשך של המכרזים. כמו כן, על רקע מבנה השוק הקיים, החלטה של שיטת הזיכיונות תהיה משימה לא פשוטה. ולבסוף, למרות התועלות התחרותיות הרבות הגלומות באפשרות 5, אין היא מסוגלת להבטיח תפקוד שוק אפקטיבי בעיירה שתיירות בה מועטה, כי היא לא מתייחסת לבעיה של חוסר סימטריה במידע בין הנהג לבין הלקוח. לכן, הן האיכות והן הבטיחות לא יובטחו באופן יעיל בשוק שכזה.

2 רגולציה בענף רפואת השיניים*

סעיף זה מציג הערכת תחרות לדוגמה של שינוי בתקנות רפואת שיניים ברמה הארצית. ראשית, יתוארו המצב הקיים והפעולות הפוטנציאליות. חומרים אלה ישולבו במסגרת של סקירה רגולטורית כללית, ולפיכך הם אינם ספציפיים להערכת תחרות. לאחר הצגת חומרים מקדימים אלה, תובא הערכת תחרות לדוגמה.

מדובר בהערכה קצרה למדי. ייתכן שהערכות ארוכות יותר יידרשו, בייחוד, לשווקים חשובים יותר מבחינת כלל המשק.

1. המצב הכללי

1.1 רקע

לפני שנתיים, ערך בית המחוקקים שימועים, שהעידו בהם רופאי שיניים, מבטחי טיפולי שיניים, שיננים ונציגי צרכנים. מהעדויות של מי שאינם רופאי שיניים עלה, שטיפולי השיניים עוברים מהתעריפון במימון המדינה לשכר טרחה פרטי – הגבוה בהרבה. לדברי נציגי הצרכנים, אין הרבה תחרות פעילה בין רופאי השיניים בקשר לחיובים אלה. נציגי רשות התחרות העיד, שרוב הייתה המועצה הכללית לרפואת שיניים מוגנת על ידי התקנות המסמיכות אותה, ייתכן שהרבה דברים שהיא עושה היו לכאורה, בגדר מעשים של גוף המארגן קרטל. השיננים ציינו שאפשר להוריד בהרבה את מחיר טיפולי השיניים בשוק הפרטי, כמו ניקוי על ידי שיננים, למשל, אבל הדרך לכך חסומה על ידי המערכת השולטת בכל נכחי הענף. אכן, שיטת הפיקוח התבססה על תקנה הקובעת, שהפיקוח ברפואת השיניים יופקד בידי המועצה הכללית לרפואת השיניים, ויש גורמים הסבורים, שבעיות רבות מקורן בעובדה, שרופאי שיניים מחזיקים ברוב המושבים במועצה. לפיכך, בית המחוקקים העביר, במסגרת חוק בריאות שהתקבל לאחרונה, דרישה, שמשדד הבריאות יבחן את תקנותיו בכל הנוגע לרפואת השיניים, ואת תפקוד המקצוע כולו, במטרה:-

- להבטיח את בטיחותם של העוסקים ברפואת שיניים ואת כישוריהם, ולהבטיח רמה נאותה של שירותים; ו
- להימנע מהטלת מגבלות מיותרות או בלתי מידתיות על אספקת השירותים ברפואת השיניים, ובייחוד, אלה העלולות להתנגש עם האינטרס הציבורי.

1.2 תיאור התקנות והסכיבה הקיימות

בענף רפואת השיניים, חלק ניכר מהמטופלים מקבל החזר הוצאות בגין השירות, וחלק ניכר מהכנסות הרופאים הוא ממקורות פרטיים. ההחזר מכספי המדינה מכוון לצעירים, למובטלים, למיעוטי הכנסה, לקשישים ולאנשים עם מוגבלויות. שכר הטרחה לשירות פרטי עולה בהרבה על השכר הקבוע בתעריפון של המדינה. רוב רופאי השיניים מטפלים בחולים בשתי המסגרות: הפרטית והציבורית.

* את דוגמת הערכת תחרות זו הכינה מרטה טרויה-מרטינס.

ב- 37 השנים האחרונות, כך לדברי משרד הבריאות, בהסתמך על תקנה 103.4 (א), האחריות לקביעת הכישורים הדרושים לביצוע טיפולי שיניים, חוץ מכירורגיה של הפה, מופקדת בידי הגוף המקצועי הרגולטורי - המועצה הכללית לרפואת השיניים.

המועצה קבעה שכל אדם, המבצע טיפול שיניים או המשגיח על טיפול השיניים, יהיה בעל תואר (שלישי), ברפואת שיניים מטעם תכנית שאושרה על ידי המועצה, ושכל אדם כזה יהיה חבר בה במעמד תקין.

המועצה הכללית לרפואת השיניים קובעת, שכדי לשמור על "מעמד תקין", על החבר למלא אחר "כללי האתיקה" של המועצה, הכוללים את אלה:

- נוהגי יושר בחיוב לקוחות (יש לחייב מטופלים על פי התעריפים המתאימים לתעריפון המועצה);
- איסור על פרסום של השירותים בעיתונים או בלוחות במודעות בגודל העולה על 20X10 ס"מ;
- איסור על פנייה ללקוחות של רופאי שיניים אחרים;
- איסור על העסקה על ידי תאגיד או כל גורם שאינו רופאי השיניים;
- איסור על קביעת מחירים מתחת לנהוג בקהילה המקומית.

המועצה הכללית לרפואת שיניים קובעת, שאסור לכל אדם שאינו רופא שיניים, לבצע טיפול שיניים, אלא תחת השגחתו ופיקוחו של רופא שיניים. ובייחוד, היא קובעת, ששיננים וטכנאי שיניים אינם רשאים לספק שירות כלשהו מטעם עצמם.

בעקבות בחינה שבוצעה על פי חוק רפואת שיניים, משרד הבריאות מציע, שתקנה 103.4 (א) תנוסח מחדש. התיקון המוצע יסמך את המועצה לנסח דרישות רפואיות ובטיחותיות מכל אדם, המבקש להיות רופא שיניים, שינן או טכנאי שיניים, ולהסדיר את הנוהגים העסקיים של כל העוסקים במקצוע ואת אופן התאגדותם. אך, משרד הבריאות ישמור לעצמו את הזכות להטיל ווטו על כללי ההתנהלות שהמועצה תציע, ויפעל על פי העיקרון שמותר לאדם לפעול כעצמאי ולבצע את הפעולות שהוא מוסמך לבצען, כל עוד הוא עושה זאת ביושר וללא פרסום כוזב. משרד הבריאות גם יחיל נוהל טיפול בתלונות, שישליט משמעת על אנשי מקצוע המספקים שירות באיכות ירודה, על פי תלונות המטופלים, ובמקביל ינהיג נוהל משמעת.

1.3 חלופות

ארבע חלופות נשקלות בביקורת זו:

- לא לעשות כלום;

- להשאיר את הפיקוח על איכות ועל סטנדרטים, וגם על היבטים לא-רפואיים של מתן הטיפול, בידי המועצה. אולם, ההיבטים הלא-רפואיים יהיו כפופים לפיקוחו של משרד הבריאות. בדומה לכך, נוהלי הטיפול בתלונות יהיו על פי כללים שמשרד הבריאות יקבע;
- משרד הבריאות ייקח עליו את כל התפקידים השייכים כעת למועצה;
- דה-רגולציה מוחלטת בענף רפואת השיניים.

לפי אפשרות 1 (לא לעשות כלום), תקנה 103.4 (א) תישאר בתוקף.

לפי אפשרות 2, יונהגו כמה שינויים בהתייחס לחששות, שמקצת המשקיפים העלו בקשר לרגולציה בענף רפואת השיניים כיום. ובייחוד, המועצה תפעיל את סמכותה לפתח את כישורי העוסקים בבריאות הפה, ולהשגיח עליהם כדי להסדיר היבטים בהתנהגות הקשורים בבריאות וגם היבטים אחרים, וזאת מבלי להבטיח, שהמטופלים יהיו מודעים לעלות הטיפולים לפני ביצועם. לפיכך, במקום להשאיר את האחריות על הפיקוח - הן על הכישורים בתחום הבריאות והן על היבטי התנהלות שונים שלא בתחום הבריאות, המועצה, יש להכפיף את היבטי ההתנהלות לאישורו של משרד הבריאות. משרד הבריאות גם ייקח עליו את האחריות על נוהלי הטיפול בתלונות.

לפי אפשרות 3, משרד הבריאות יקבע את הכישורים של העוסקים במקצוע, ויקבל החלטות בכל הנוגע להמלצות על טיפולים מתאימים לאחר אבחון.

לפי אפשרות 4, יבוטלו תקנות הבטיחות וההתנהלות הקיימות. המועצה תוסיף לקבוע את הכישורים הדרושים, אך אלה לא יהיו תנאי לעיסוק במקצוע. במקום זאת, יהיה על המטופלים הפוטנציאליים לוודא את כישוריהם של אנשי המקצוע שלהם, ולפנות לבין המשפט בכל מקרה, שאין לאנשי המקצוע את הכישורים הדרושים.

במקרה זה, יש לבצע הערכה להשפעות על התחרות, כי הצעת הרגולציה כוללת, לכאורה, לפחות השפעה אחת מאלה הרשומות ב"רשימת ביקורת התחרות", המוצעת ב"ארגז הכלים להערכת ההשפעות על התחרות" של ה-OECD, כך למשל: באפשרות 1, "...מפקחת על המחיר שבו אפשר למכור מוצר או שירות בשוק, או משפיעה על כך במידה ניכרת", וכן: "מגבילה את חירותם של ספקים לפרסם או לשווק את מוצריהם או את שירותיהם". (וזאת, מעבר למגבלות הכלליות בנוגע לחובת מידע נכון בתוויות ולמניעת פרסום כוזב או מטעה).

2. הערכת תחרות לדוגמה

2.1 יעדי הרגולציה

מדוע המועצה מסדירה את ענף רפואת השיניים?

- כדי להבטיח את בטיחותם ואת כישוריהם של העוסקים ברפואת שיניים ואת נאותות השירותים המוצעים;
- כדי להימנע מהטלתן של מגבלות מיותרות או בלתי-מידתיות על מתן שירותי בריאות השן, ובייחוד, אם אין מגבלות אלה מתיישבות בהכרח עם האינטרס הציבורי.

2.2 האפשרויות הרגולטוריות

להלן האפשרויות:

1. לא לעשות כלום. לקיים את המשטר הרגולטורי הקיים, שבו המועצה הכללית לרפואת השיניים (גוף מקצועי פרטי) תהיה אחראית לתקנות בתחום רפואת השיניים וגם לתקנות שאינן בתחום רפואת השיניים ונוהל הטיפול בתלונות. המשטר הרגולטורי הקיים קובע, שעל כל אדם המבצע טיפול שיניים או המשגיח על טיפול שכזה להיות בעל תואר (שלישי) לפחות ברפואת שיניים מטעם תכנית שאושרה על ידי המועצה, ושעל כל אדם כזה להיות חבר במועצה במעמד תקין (כלומר, ממלא אחר הסטנדרטים האתיים האלה: נוהגי יושר בחיוב של לקוחות, איסור על פרסום של השירותים בעיתונים או בלוחות המודעות החורג מגודל של 20X10 ס"מ, איסור על פניה ללקוחות של רופאי שיניים אחרים, איסור על העסקה על ידי תאגיד או כל גורם שאינו רופאי השיניים, ואי-קביעת מחירים מתחת לנהוג בקהילה המקומית). תוצאה אחת של משטר רגולטורי זה היא, שאסור לשיננים ולטכנאי שיניים לעסוק במקצועותיהם ללא השגחה של רופא שיניים.

2. פיקוח המועצה בעניינים רפואיים ופיקוח ממשלתי על נוהגים עסקיים. יש לאפשר למועצה לקבוע תקני בטיחות ואיכות, ולשלול את זכותה לפקח על נוהגים עסקיים, כגון: תמחור, פרסום, פניה ללקוחות והתארגנות עסקית. אפשרות זו מעבירה את הפיקוח על הנוהגים העסקיים למשרד הבריאות, אשר יפעל על פי העיקרון, שמותר לאדם לעבוד כעצמאי ולבצע את המשימות שהוא מוסמך לבצען, כל עוד הוא עושה כן ביושר וללא פרסום כוזב. משרד הבריאות גם יפקח על נוהל הטיפול בתלונות ועל התקנות הקשורות בו.

3. פיקוח ממשלתי על נוהגים רפואיים ועסקיים. אפשרות זו מעבירה לידי משרד הבריאות את קביעת כישוריהם של העוסקים במקצוע ואת הסדרת היבטיו הלא-רפואיים, אבל בכל השאר, התקנות באפשרות 2 נשארות כמות שהן.

4. דה-רגולציה מלאה. ביטול המשטר הרגולטורי כולו, ובייחוד, קביעה שעל הענף להנהיג מערכת רישום (הסמכה) וולונטרית בניהול המועצה הכללית לרפואת השיניים. מועצה זו תכלול את כל אנשי המקצוע, המספקים שירותי מניעה (כמו: תור מקדים לבדיקה כללית, תצלומי רנטגן ואבחון), וכן ייעוץ מקצועי בענייני בריאות השן, התאמת שיניים תותבות, מכירתן ותיקונן, טיפולים שגרתיים (כמו סתימות, עקירת שיניים וניקוי), טיפולים מורכבים (כמו כתרם), יישור שיניים, ניתוחי פה וטיפולים קוסמטיים (הלבנת שיניים, למשל). מכיוון שמדובר במדינה קטנה, היקפו הגיאוגרפי של השוק הוא המדינה כולה.

2.3 השוק המושפע

שוק המוצרים המושפע ישירות מהמשטר הרגולטורי הוא שוק שירותי רפואת השיניים, הכולל את כל אנשי המקצוע המספקים שירותי מניעה (תור מקדים לבדיקה כללית, צילומי רנטגן, אבחון וכו'), ייעוץ בענייני בריאות השן, התאמת שיניים תותבות, מכירתן ותיקונן, טיפולים שגרתיים (כמו סתימות, עקירת שיניים, וניקוי), טיפולים מורכבים (כמו כתררים), יישור שיניים, ניתוחי פה וטיפולים קוסמטיים (הלבנת שיניים, למשל). מכיוון שמדובר במדינה קטנה, היקפו הגיאוגרפי של השוק הוא המדינה כולה.

לא צפויה השפעה רבה על חוליות אחרות בשרשרת ההספקה (כלומר, על הספקה של תשומות ומכשור).

למרות שהשוק אינו ריכוזי במיוחד (נכון לאפריל 2005, היו 3,459 אנשי מקצוע רשומים, רובם רופאי שיניים עצמאיים, או כאלה העובדים במסגרת שותפויות קטנות של 2-3 אנשי מקצוע), הרי הוא מאופיין בתחרות רופפת למדי, כאשר כל איש מקצוע "מחכה" עד שלקוחות יגיעו אליו. וזאת, בשל אלה:

- אכיפה של הסטנדרטים האתיים, לרבות איסור מפורש על כל סוגי התחרות (כולל פעולות קידום מכירות ופרסום);
- קיומם של גורמים המקשים על מעבר של לקוחות לספק שירות אחר, כמו: קושי בהעברת תיקים רפואיים (רופאי שיניים רבים מסרבים למסור תיקים לעמיתיהם), והיעדר מידע זמין על מחירים ועל אפיוניהם של טיפולים;
- מגבלות היצע, החוסמות את הכניסה לשוק בפני תאגידים, ושוללות משיננים ומטכנאי שיניים את הזכות לעסוק במקצועם ללא השגחת רופאי השיניים.

2.4 הערכת התחרות

2.4.1 אפשרות 1: לא לעשות כלום

רופאי השיניים יוסיפו ליהנות מהיעדר תחרות כאמור לעיל, והצרכנים יוסיפו לסבול מחוסר מידע, מחוסר בחירה וממחירים גבוהים.

2.4.2 אפשרות 2: פיקוח המועצה בעניינים רפואיים ופיקוח ממשלתי על נוהגים עסקיים.

עלויות התפעול צפויות לרדת בשל יתר חופש בבחירת המודל העסקי, ויתר יעילות בניצול המומחיות המקצועית של העוסקים ברפואת השיניים. יתר על כן, צפוי גידול בהשקעות, כי התאגידים, שנהנים מגישה משופרת למקורות הון, ייכנסו אל השוק.

קשה לחזות בוודאות מה תהיה ההשפעה הסופית של אפשרות זו על מבנה השוק העתידי. מן הצד האחד, היקף הכניסה צפוי לגדול, מכיוון ששיננים וטכנאי שיניים יורשו לעסוק במקצוע באופן עצמאי. ומן הצד האחר, כניסתם של תאגידים ועסקים פרטיים אחרים עשויה להחריף את הריכוזיות בענף, כי ברוב המקרים הם יהיו גדולים מעצמאים ומשותפויות. גורם אחר שיגביר את הכניסה הוא האפשרות לנקוט אסטרטגיות שיווק שנאסרו עד כה, כגון: פרסום – למען הגברת המודעות לקיום העסק החדש ופעולות של קידום מכירות למשיכת לקוחות מיריבים. כלים אלה יקלו את הכניסה, כי הם יאפשרו לשחקנים החדשים לקדם את עסקם. בהתאם לכך, הזמן הדרוש להחזר ההשקעה יקוצר על ידי הגברת הפעילות העסקית.

ביטול הרגולציה המגבילה ביותר על ההיבטים הלא מקצועיים, יגביר את התחרות ללא פגיעה ברמת האיכות (לפי אפשרות זו, ההתניות המקצועיות לא ישתנו ונוהל הטיפול בתלונות יהיה יעיל יותר). כמו כן, המרוץ אחר לקוחות חדשים יביא ליתר גילוי של מידע. לפיכך, תפקוד השוק ישתכלל, ותשתפר גם יכולת הצרכנים לקבל החלטות בהתבסס על מידע.

2.4.3 אפשרות 3: פיקוח ממשלתי על נוהגים רפואיים ועסקיים

באופן כללי, ההשפעות על התחרות יהיו זהות למצב שבאפשרות 2. אולם, רמת האיכות צפויה לרדת, אם משרד הבריאות ייקח עליו את האחריות על הרגולציה הטכנית והמקצועית, כי בתחומים אלה כשירותו נמוכה לעומת כשירותם של אנשי מקצוע.

2.4.4 אפשרות 4: דה-רגולציה מלאה

כמו באפשרויות 2 ו-3, צפויה ירידה בעלויות התפעול. אולם, השחקנים החדשים יהיו מי שייהנו יותר (בשל הנהגת מערכת ההסמכה) והיקף ההשקעות יגדל.

אך לא רק הכניסה של שיננים ושל טכנאי השיניים צפויה לגדול, אלא של כל אנשי המקצוע, שזרכם הייתה חסומה בשיטה הקודמת. יחד עם זאת, אין ההשפעה על ריכוזיות השוק ברורה די הצורך, מפני שצפויה גם כניסה של עסקים חדשים וגדולים יותר. כמו באפשרויות 2 ו-3, כמות המידע בשוק תגדל ואסטרטגיות שיווק חדשות יופיעו. אבל, מכיוון שאנשי מקצוע יוכלו להתנהג ללא מגבלות, ייתכן שהעברת מידע פוטנציאלית זו תזרע בלבול ואף תביא לידי הטעיה, ובמקרה הזה, לא תתרום העברה משופרת זו לצמצום חוסר הסימטריה במידע בין המטופל לאיש המקצוע. לפיכך, רמת השקיפות בשוק עלולה לרדת, תוך התגברות אי-הוודאות הנתפסת בכל הקשור לשירותים. כתוצאה מכך, תפקוד השוק יהיה יעיל פחות, ככל שהחלטות הצרכנים יתבססו על מידע במידה פחותה. יתר על כן, בשל מערכת ההסמכה והירידה באפקטיביות של נוהל הטיפול בתלונות, רמת האיכות צפויה להיות מתחת לממוצע.

לכן, גם אם רמת התחרות אמורה להשתפר, שיפור זה יושג במחיר של ירידה באיכות.

2.5 מסקנות

אפשרות 1 עשויה לפגוע הכי הרבה בתחרות, מכיוון שמשטר הרגולטורי מגביל ללא צורך את העיסוק ברפואת השיניים - תופעה שלא זו בלבד שהיא פוגעת בתחרות, אלא גם מגבילה את המידע

הדרוש לצרכנים כדי לקבל החלטות מדעת. מנגד, אפשרויות 2 ו-3 מציעות כמה תועלות תומכות-תחרות, כי בניגוד למשטר הרגולטורי הקיים, לא יוכלו רופאי השיניים להגביל עוד את הפרסום, את מבצעי קידום המכירות, את ההתאגדות ואת העסקתם של אנשי מקצועות נלווים - שהגבלתם משפיעה לרעה על התחרות. אך לפי אפשרות 3 רמת אבטחת האיכות - תרד. ולבסוף, אפשרות 4, למרות התועלות תומכות-התחרות הרבות שבה, לא תוכל להבטיח תפקוד יעיל בשוק, מפני שהיא מתעלמת מהבעיה של היעדר-סימטריות במידע בין איש המקצוע למטופל.

לכן, אפשרות 2 משיגה את יעדי המדיניות, ובהסתברות טובה גם מקדמת את התהליך התחרותי. מן הסתם, אפשרות זו היא המיטבית מבחינת התחרות.

3 רגולציה של איכות האוויר*

סעיף זה מציג הערכת תחרות לדוגמה בקשר לרפורמה כלל-ארצית בפיקוח על איכות האוויר. בתחילה יתוארו המצב הנוכחי והפעולות הפוטנציאליות. חומרים אלה אמורים להשתלב במסגרת סקירה רגולטורית כללית, ולפיכך אינם מיוחדים להערכת תחרות. לאחר הצגת חומרים מקדימים אלה, תובא הערכת תחרות לדוגמה.

מדובר בהערכה קצרה למדי. ייתכן שהערכות ארוכות יותר יידרשו, בייחוד, בשוקים חשובים יותר מבחינת כלל המשק.

1.1 רקע

אזור "ווסט" מאוכלס בצפיפות ומאיים בנזק סביבתי חמור, בשל רמה גבוהה של זיהום אוויר. בית המחוקקים של ווסט אישר להקים את מועצת ווסט לאוויר נקי (להלן: מול"נ) - רשות רגולטורית אזורית שתהיה מופקדת על הגיבוש ועל ההחלה של תקנות בקשר למיזוגי דלקים שונים לרכב, במטרה לפקח על רמת זיהום האוויר. אחרי ששקלה אפשרויות שונות להורדת רמת הזיהום הנובע מכלי רכב, החליטה מול"נ לחייב את השימוש בטכנולוגית זיקוק חדשה לייצור של דלק מנועי, אשר ישווק בווסט. אחרי שבעלי בתי הזיקוק השקיעו בשינויים במפעליהם, אחת מחברות הנפט - "אקס-אוויל", הצהירה, שיש לה פטנט על הטכנולוגיה הנ"ל, וכי בתי הזיקוק האחרים חייבים לה דמי רישיון על מנת שיוכלו לנצל את הטכנולוגיה. צוות משימה ממשלתי חקר את השפעותיה של התקנה שהוציאה מול"נ ודיווח, כי התקנה מעניקה ל"אקס-אוויל" כוח מונופוליסטי בהרשאת הטכנולוגיה הדרושה לייצור דלק מנועי בווסט, וכי כוח מונופוליסטי זה יאפשר ל"אקס-אוויל" להעלות את עלויות הזיקוק של מתחריה, ובכך היא תוכל לשלוט על מחיר הדלק המנועי בווסט. צוות המשימה סבר גם, ש"אקס-אוויל" לא גילתה את זכות הפטנט שלה בשעה ששכנעה את מול"נ לאמץ את הטכנולוגיה שלה, ואף הצהירה שהטכנולוגיה לא תהיה מוגנת בפטנט. ארגוני צרכנים ונהגי המשאיות החלו להתלונן על מחירים גבוהים לדלק מאז אימוץ התקנה של מול"נ. העלייה במחירי הדלק הייתה בשיעור של 6 אחוזים בווסט לעומת אחוז אחד בלבד בשאר חלקי המדינה. היועץ המשפטי של מול"נ קבע, שהרגולטור לא יכול להעניש את "אקס-אוויל", על שלא גילתה את זכות הפטנט שלה, וכי הוא גם אינו רשאי לבטל את הפטנט. מול"נ סבורה שהתקנה שלה אינה תואמת את האינטרס הציבורי בכל היבטיה ושוקלת חלופות.

2. יעדי התקנה

מול"נ מבקשת לקדם שלושת יעדי המדיניות האלה של חוק האוויר הנקי: (1) לשפר את איכות הסביבה על ידי הקטנת הפליטות מכלי הרכב (2) לתמרץ חברות להשקיע במחקר ופיתוח כדי לפתח דלק מזהם פחות, ולמנוע כפילויות במחקר למטרה זו ו- (3) להימנע מתקנות סביבתיות בלתי-מידתיות, בייחוד, אלה העוללות להתנגש עם האינטרס הציבורי, כגון: ייקור דלקים, שיסב נשק חמור יותר לרווחה החברתית מן התועלת לרווחה החברתית שתבוא מהשיפור בתנאי האוויר.

* את דוגמת הערכת תחרות זאת הכינה אוזלם בדרה.

3. האפשרויות הרגולטוריות

זוהו כמה אפשרויות רגולטוריות, כדלקמן:

אפשרות 1: להוסיף ולחייב את השימוש בטכנולוגיה האחידה. לא לבצע כל שינוי, ולשמור על המשטר הרגולטורי הקיים, המחייב את בתי הזיקוק להשתמש בטכנולוגיית הזיקוק של "אקס-אויל" לייצור דלק מנועי לשימוש באזור ווסט. לפיכך, "אקס-אויל" תוסיף לדרוש מחירים או תמלוגים מונופוליסטיים תמורת השימוש בטכנולוגיה שלה. על כן, עלויות הייצור של דלק מנועי בווסט יישארו גבוהות, ובהתאם לכך גם מחירי הדלקים בווסט יוסיפו להיות גבוהים.

אפשרות 2: לקבוע תקן לטכנולוגיית הייצור ולהוסיף פיקוח מחירים. לבחור בטכנולוגיה אחרת כתקן לייצור ולמיזוג דלק מנועים נקי יותר, בעצה אחת עם ארגוני הענף ועם החברות, ובד בבד להטיל פיקוח על מחיר טכנולוגיית הזיקוק שתיבחר. במקרה זה, יהיה על הגורם שיפתח את טכנולוגיית הזיקוק הנבחרת לחייב בעבור שימוש בטכנולוגיה לפי המחיר המפוקח. כך, בעלי בתי הזיקוק יהיו מודעים לכל העלויות הכרוכות בייצורו של דלק נקי, לפני שיאמצו את המשטר הרגולטורי של מול"נ.

אפשרות 3: לקבוע תקן המבוסס על תוצאות. במקום להסדיר את אופן ייצורו של דלק נקי, אפשרות זו קובעת רף עליון של פליטות מכל דלק מנועי שיבער. כל בית זיקוק יוכל לייצר דלק לפי כל שיטה או טכנולוגיה, ובלבד שהפליטות מבעירת הדלק יהיו מתחת לרף העליון שנקבע.

אפשרות 4: להטיל מס פליטה. במקום להסדיר את אופן ייצורו של דלק נקי, אפשרות זו מטילה מס בהתאם לרמת הפליטות מהבנזין המשווק בתחנות הדלק בווסט, ואולי אף קובעת רף עליון לפליטות מכל סוגי הדלק המנועי. כמו באפשרות הקודמת, כל בית זיקוק יוכל לייצר דלק בכל שיטה ובכל טכנולוגיה, ובלבד שהפליטות מבעירת הדלק יהיו נמוכות מהרף העליון שנקבע. יתר על כן, תחנות הדלק (או המשווקים של דלקים אחרים) ישלמו מס בהתאם להיקף הפליטות מבעירת הדלק שלהם.

אפשרות 5: דה-רגולציה מלאה. ביטול המשטר הרגולטורי כולו. ובייחוד, יש לאפשר לבתי הזיקוק לייצר כל סוג דלק שירצו, מבלי לשלם מס כלשהו על הפליטות מבעירת בנזין. בד בבד, יש לחייב את הענף להנהיג מערכת אישור וולונטרית לרמת הפליטות בשימוש בדלק מסוים. לפיכך, הצרכנים בווסט יחליטו איזה דלק לקנות, ועל כן גם כמה יהיו מוכנים לשלם כדי לפלוט מעט יותר מזהמים.

4. השוק המושפע

השוק המושפע במישרין הוא שוק הטכנולוגיות לייצור דלקים, שיעמדו בתקן של מול"נ ("שוק הטכנולוגיה"). יש שוק נוסף שמושפע בעקיפין - שוק הדלקים המותרים לשיווק בווסט ("שוק הדלק המנועי").

תקינה בקשר לאופן ייצור החומרים ולערבובם כדי לייצר דלק נקי, שתתקבל בעצה אחת עם הארגונים והחברות בענף, היא דרך יעילה למציאת הטכנולוגיה היעילה ביותר למטרה זו. אולם, מכיוון שהתקנה של מול"נ מכתיבה שימוש בטכנולוגיה ספציפית, הרי שהיא מעכבת את התחרות בענף

הטכנולוגיה, ומעלה את המחירים לצרכן בשוק הדלקים, וזאת, מפני שהיא: (1) מגבילה את כמות הספקים בשוק הטכנולוגיה או את מגוונם, מחמת חובת רישוי כתנאי לפעילות ו- (2) מגבילה את יכולת התחרות של ספקים בשוק הדלקים שבאישור מול"ג, כי היא: (א) מעלה את עלות ייצור הדלק המאושר לכל בתי הזיקוק חוץ מ-"אקס-אוויל" ו- (ב) מציבה מחסום גיאוגרפי בפני יכולתן של חברות הנפט לספק בנזין באזור ווסט. (לחברות נפט הפועלות באזורים אחרים אסור לייבא את הדלק שלהן לרשת החלוקה של ווסט אלא, אם הדלק המיובא מיוצר באמצעות טכנולוגית התקן של מול"ג, כלומר: טכנולוגית "אקס-אוויל", המוגנת בפטנט). מכאן, שתקנות מול"ג מעניקות ל"אקס-אוויל" כוח מונופוליסטי בשוק הטכנולוגיה, וכוח זה נותן בידי "אקס-אוויל" יתרונות אנטי-תחרותיים לעומת שאר בתי הזיקוק בכל הנוגע לאספקת דלקים העומדים בתקן של מול"ג, בשל יכולתה של "אקס-אוויל" להטיל עלות נוספת על בתי הזיקוק המתחרים, ולגבות דמי רישוי גבוהים בעבור שימוש בטכנולוגיה שלה.

5. הערכת התחרות

5.1 אפשרות 1: להוסיף ולחייב את השימוש בטכנולוגיה האחידה.

"אקס-אוויל" תוסיף ליהנות מכוח מונופוליסטי בשוק הטכנולוגיה ומתחרות חלשה בשוק הדלקים המאושרים ע"י מול"ג.

5.2 אפשרות 2: לקבוע תקן לטכנולוגית ייצור ולהוסיף פיקוח מחירים.

הענף יכול לשפר את יעילותו בהרבה, אם יערוך מחקר משותף כדי לקבוע את הטכנולוגיה היעילה ביותר כתקן לדלק נקי. נוסף על תועלות אלה, פיקוח על מחירי הטכנולוגיה הדרושה ישמור על רמה נמוכה של עלויות בייצור הדלקים, דבר שיוריד גם את מחירי הדלקים באזור ווסט. פיקוח על מחיר התשומה גם יפחית את חוסר הוודאות, הקשור בעלויות ייצור הדלקים המותרים לשימוש. אולם, מאחר שמחיר טכנולוגית הזיקוק הדרושה יהיה בפיקוח, יהיו תמריצי החברות להשקיע במחקר ופיתוח כדי לפתח טכנולוגיה זו נמוכים. יתר על כן, המעבר מטכנולוגית "אקס-אוויל" לטכנולוגיה חדשה עלול להביא לידי הפסד ההשקעות בטכנולוגית "אקס-אוויל". אם יותר לבתי הזיקוק לקבוע את התקן, הם עשויים לשפר את המינוף שלהם במיקוח מול "אקס-אוויל" על דמי הרישוי. הפעלת תכנית תקינה וולונטרית עשויה להועיל מכמה בחינות. תכנית זו היא רווחת למדי כל עוד רשויות התחרות אינן מגנות אותן.

5.3 אפשרות 3: לקבוע תקן מבוסס על תוצאות.

אם יבוטלו התקנות המכתיבות את אופן ייצור הדלק הנקי, יוכל כל בית זיקוק לנצל כל שיטה וכל טכנולוגיה למטרה זו. כמו כן, אם ייקבע רף עליון לפליטות מכל סוג של דלק, יהיה על כל בית זיקוק או לייצר בכפוף לרישוי, או לבצע מחקר משלו כדי לפתח טכנולוגיה, שתייצר דלק שיעמוד ברף הפליטות העליון. הסיכויים לכפילות במאמצי המחקר יעלו במשטר רגולטורי זה, אך היא תסב נזק נראה לעין, כי היא עשויה להגביר את החדשנות ולהרחיב את טווח הבחירה בין הטכנולוגיות האפשריות. יהיו דרכים רבות וטכנולוגיות חלופיות לייצורו של דלק מנועי נקי יותר. במקרה זה, תהיה תחרות ערה בין ספקים בשוק הטכנולוגיה, וייצור הדלק הנקי יוזל. אז תוכל מול"ג להוריד את

הפליטות לרמה הרצויה מבלי לפגוע בתחרות, ובתי הזיקוק ייהנו מיתר גמישות בטכניקות הייצור שלהם, ויהיו מוכנים להשקיע במחקר ופיתוח כדי לפתח טכנולוגית זיקוק, שתאפשר ייצור דלק נקי, אלא אם כן יהיה זול ליותר לקנות רישיון לטכנולוגיה זו.

5.4 אפשרות 4: להטיל מס פליטות.

אם יבוטלו התקנות המכתיבות את אופן ייצור הדלק הנקי, יוכל כל בית זיקוק לנצל כל שיטה וכל טכנולוגיה לייצור הדלקים הללו. אם תחנות הדלק יחויבו במס בהתאם לרמות הפליטה של הבנזין שהן משווקות, יהיו לבתי הזיקוק לייצור הדלק תמריצים לייצר דלק שבו התועלת השולית של הפחתת מס הפליטות תהיה שווה לעלות השולית של הורדת רמתן. אז כל בית זיקוק או ייצר ברישיון או יבצע מחקר משלו כדי למצוא את הטכנולוגיה היעילה ביותר, שבה הוא יוכל לייצר את הדלק הנקי. הרף העליון לפליטות מבעירה בכל סוג של דלק עלול להיות בלתי יעיל בעיני בתי זיקוק, שכבר מתכוונים לייצר דלק מנועי שלא יגיע עד לרף המותר, וזאת כדי להגביר את הביקוש לדלק זה. לפיכך, אפשרות רגולטורית זו תספק תמריץ חזק להשקעות במחקר ופיתוח כדי לייצר דלק מנועי נקי. כמו באפשרות 3, יהיו הרבה טכנולוגיות חלופיות לייצורו של דלק זה. במקרה זה, תהיה התחרות בין הספקים בשוק הטכנולוגיה ערה (יותר מאשר באפשרות 3, מפני שהוספת מס הפליטות תגביר את התמריצים להשקעות במחקר ופיתוח), ולפיכך ייצור הדלק הנקי יזל.

כמו באפשרות 3, ייהנו בתי הזיקוק מיתר גמישות בטכניקות הייצור שלהם, ויהיו מוכנים להשקיע במחקר ופיתוח כדי לפתח טכנולוגית זיקוק, שתאפשר ייצור דלק נקי, אלא אם כן יהיה זול יותר לקנות רישיון לטכנולוגיה זו.

5.5 אפשרות 5: דה-רגולציה מלאה.

ביטול כל המשטר הרגולטורי יאפשר לבתי הזיקוק לייצר דלק מכל הסוגים לפי רצונם. אך, על הענף לפתח מערכת אישור וולונטרית לרמת הפליטות בכל שימוש בדלק מנועי, כך שהצרכנים יוכלו לדעת באיזה אופן הם יוכלו "לשרוף" דלק בפחות פליטות. בהתאם לכך, צרכני ווסט יחליטו, מה יהיה סוג הדלק שיקנו, וגם כמה הם מוכנים לשלם כדי שכלי רכבם יזהמו את האוויר פחות. בהיעדר מס פליטות, יהיו הצרכנים מוכנים לשלם הרבה פחות להקטנת הפליטות מכלי רכבם, מפני שהם לא יוכלו להפנים את ההוצאות שהם מטילים על אחרים בשל התרומות הפרטניות שלהם לזיהום האוויר. לכן, תהיה הרמה הצפויה של זיהום אוויר גבוהה בהרבה מהרמה הרצויה, וגם מהרמה שהייתה מתקבלת במשטרים רגולטוריים אחרים.

6. הכרעה

השאלה המרכזית בניתוח זה היא, אילו אפשרויות יביאו לידי החידושים המתאימים? לשאלה זו יש שלוש תת-שאלות, כדלקמן:

- האם המדיניות גמישה, דהיינו, האם היא מאפשרת לחדשן לקבוע את הדרך הטובה ביותר להגיע ליעד?

- האם המוקד של המדיניות יהיה במזהם, כלומר: האם המדיניות מופעלת מול הגורם החיצוני במישרין ולא מול ה"שליח" שלו או מול הטכנולוגיה?
- האם המדיניות היא "עמוקה", קרי: האם היא חלה על מגוון של תפוקות, ומספקת תמריץ נמשך לפיתוח טכנולוגיות להפחתת הפליטות?⁶

מסתבר שבאפשרות 4 גלום מרב הפוטנציאל הרגולטורי לרווחת הצרכן, ולהשגת היעדים המרכזיים של הפחתת זיהום האוויר מכלי הרכב. היא גמישה, משמשת מול המזהם במישרין ועמוקה. הפוטנציאל הגלום באפשרות 3 הוא נמוך מזה של אפשרות 4 אך בהפרש קטן, כי היא אינה עמוקה, ואינה מספקת תמריץ לחדשנות מתחת לרמת התקן. אפשרויות 3 ו-4 גם מבטלות את המגבלה האנטי-תחרותית הקיימת לפי אפשרות 1, שבה רמת זיהום האוויר בווסט תרד, והענף יימנע מכפילויות במאמצי המחקר שלו וגם ייהנה מהיעול שמקורו באימוץ של טכנולוגית הזיקוק היעילה ביותר כתקן לייצור בנזין נקי. אך, אפשרות זו עשויה להזיק לתחרות הכי הרבה, כי היא קובעת רישוי חובה לייצור הדלק הרצוי, ובכך יוצרת מונופול בשוק הטכנולוגיה. יתר על כן, הרגולציה באפשרות 1 מגבילה את יכולת התחרות של הספקים בשוק הדלקים, בהוסיפה עלויות ובהציבה מחסום כניסה גיאוגרפי לשוק הדלק המנועי בווסט. לכן, מחירי הדלקים בווסט יעלו ורווחת הצרכן תיפגע. נזק זה מבוטל באפשרות 2, המבטיחה את הוזלת טכנולוגית הזיקוק הדרושה תוך הטלת פיקוח על המחיר המונופוליסטי, אך בה בעת מחלישה את התמריצים להשקיע במחקר ופיתוח כדי לפתח טכנולוגיה זו מלכתחילה. אפשרויות 3 ו-4 מעניקות לבתי הזיקוק יתר גמישות בבחירת הטכנולוגיה, משום שהן מבטלות את התקנות בקשר לתהליך הייצור של הדלקים. בשני המשטרים, יוכל הרגולטור להשיג את רמת הזיהום הרצויה. כמו כן, שתי האפשרויות מספקות לבתי הזיקוק תמריצים חזקים להשקיע במחקר ופיתוח כדי לפתח טכנולוגית זיקוק, שתאפשר את ייצורו של דלק נקי. אפשרות 4 משפיעה על צריכת הדלק המנועי, בהטילה מסים על הדלקים בהתאם לרמת הפליטה שלהם. אפשרות 5 מעניקה לחברות את מרב הגמישות, באפשרה להן לבחור בטכנולוגית זיקוק ללא תקני פליטה כלשהם וגם ללא מסים. אולם, אפשרות זו אינה מספקת תמריצים להפחתת הפליטות או להשקעה במחקר ופיתוח כדי לפתח טכנולוגיה שתאפשר ייצור בנזין נקי, ועל כן היא לא תפחית את זיהום האוויר בווסט.

⁶ למחשבות נוספות על שאלות מפתח הקשורות בחדשנות סביבתית, ראו: OECD (2009)D, "תנאי מסגרת למדיניות סביבתית, לחדשנות ולהעברת טכנולוגיה" (אנגלית), ב- [http://www.oilis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00006E5E/\\$FILE/JT03274164.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00006E5E/$FILE/JT03274164.PDF)

עותקים של פרסום זה זמינים להורדה בשפות הבאות :

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 / קוריאית

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