

ירושלים, כ"ג באב תשפ"א
1 באוגוסט 2020

הנדון: עמדת רשות התחרות ביחס לטיוטת התכנית הכלכלית לשנים 2021-2022

ביום 22.7.2021 פורסמה להערות הציבור טיוטת הצעות החלטה לממשלה שעניינן שינויים מבניים שיעלו לדיו במסדרת הדיונים על התכנית הכלכלית לשנים 2021 ו-2022 (להלן **טיוטת התכנית הכלכלית**).

טיוטת התכנית הכלכלית מפרטת, בין היתר, את עיקרי הרפורמות שמבקש ממשלת ישראל לקדם במסגרת חוק ההסדרים הקרוב. בתוך כך, רפורמות במספר תחומי משק במדינת ישראל ובהם בתחומי היבוא, החקלאות והפיננסים.

להלן תובא התייחסות והערות רשות התחרות (להלן **הרשות**) ביחס לרפורמות האמורות, וזאת בהמשך להערות שהוצגו על ידי הרשות בימים האחרונים בפני גורמי הממשלה הרלוונטיים.

א. תכנית להגברת התחרות בחקלאות

טיוטת התכנית הכלכלית בתחום החקלאות מבקשת לגבש מתווה במסגרתו יופחתו מכסים על ייבוא מוצרים של תוצרת חקלאית (ירקות, פירות וביצים).

בנוסף להסרת המכסים מוצע להסיר את החסם העיקרי העומד בפני יבוא פירות וירקות בישראל כיום: קבלת רישיון ייבוא דרך השירותים להגנת הצומח במשרד החקלאות. לשם כך מוצע, בדומה לרפורמה בנושא יבוא מוצרים לישראל, להפוך את ברירת המחדל כך, שבניגוד להיום, ניתן יהיה לייבא ירקות ופירות לישראל בכפוף לצירוף תעודת בריאות, כהגדרתה בהצעה.

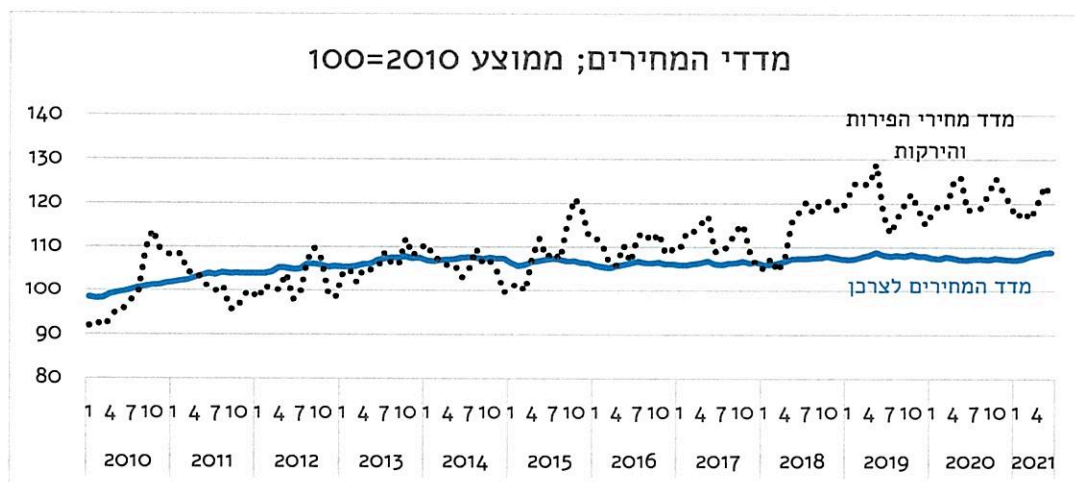
במקביל מוצע כי תינתן תמיכה (סובסידיה) ישירה לחקלאי ישראל חלף תמיכה עקיפה

בחקלאים – דוגמת מכסי מגן, חסמים רגולטוריים שונים ותכנון כמויות בשוק.

בהמשך לכוונה לבטל את המכס על יבוא ביצים למאכל בישראל (רביה קלה) מוצע לבטל את התכנון בענף.

בתחילתו של העשור הקודם ועד לשנים האחרונות, נרשמו עליות מחירים מתונות, בשיעורים דומים, במחירי הפירות והירקות ובמדד המחירים לצרכן. אולם, החל מתחילת שנת 2018 ניכר כי נפתח פער בין קצב עליית מחירי הפירות והירקות, לקצב עליית המחירים הכללי (כפי שבא לידי ביטוי במדד המחירים לצרכן; ראה תרשים מטה).

תרשים 1: מדד מחירי הפירות והירקות לעומת מדד המחירים לצרכן, 2010-2021



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; עיבודי רשות התחרות

מבדיקה ראשונית שערכה רשות התחרות עולה כי בין השנים 2017-2018, בהן עלו מחירי

הפירות והירקות באופן משמעותי, לא נצפתה עליה במרווח השיווק הקמעונאי וכן לא נצפתה

עליה במרווח השיווק הסיטונאי. לשון אחר, עליית מחירי הפירות והירקות בשנים אלו אינה

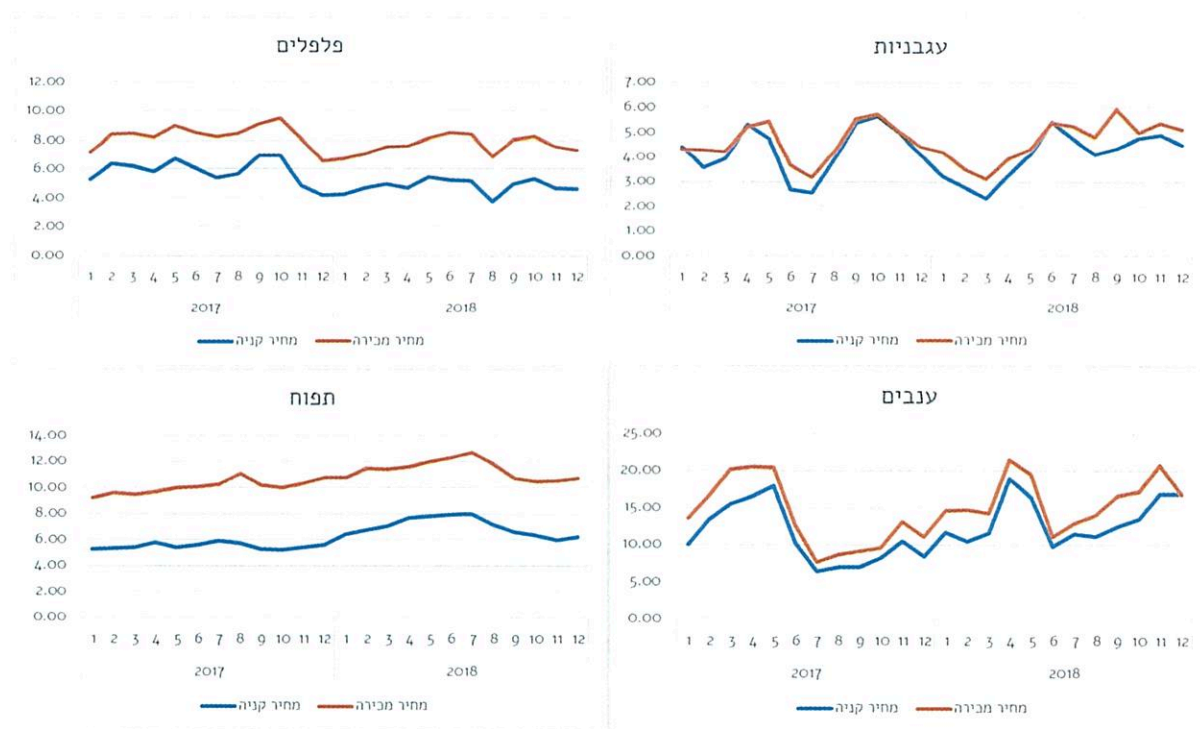
נובעת מהגדלת שיעור הרווח על ידי הקמעונאים או הסיטונאים. בפרט, הפער הממוצע בין

מחיר הקניה למחיר המכירה של ירקות ופירות אצל הרשתות הנבחרות ירד במעט בשנת

2018 ביחס לשנת 2017.¹

הבדיקה האמורה מבוססת על ניתוח נתוני המכר והרכש של חלק מהשחקנים הגדולים הפועלים בענף, על פני 20 הגידולים הנמכרים ביותר, המהווים את חלק הארי בסך המכר של פירות וירקות בישראל. בנוסף, בחינה של מחירי הקניה והמכירה של 20 הגידולים הנמכרים ביותר ברשתות הקמעונאיות שנבדקו, מראה כי ברוב המקרים של המקרים, עלייה במחיר הקניה של גידול מסוים הביאה לעלייה מקבילה במחיר המכירה הקמעונאי של אותו גידול, ולהפך, ירידה במחיר הקניה התגלגלה לירידת מחירים לצרכן. כך למשל: ראו את מגמת השינוי במחירי הקניה והמכירה בשקלים לק"ג של פלפלים, תפוחים, ענבים ועגבניות (תרשימים של יתר הגידולים מצ"ב כנספח א' לעמדתנו).

תרשים 2: מחיר קניה ומחיר מכירה קמעונאי, ירקות ופירות נבחרים, 2017-2018 (ש"ל לק"ג)



¹ למען הסר ספק יובהר שלא מדובר בשיעור רווחיות גולמי מפני שנתון זה משקף את בפרע שבוין מכיר רכישת הירקות והפירות למכיר המכירה שלהם. זאת, מבלי לקחת בחשבון עלויות נוספות כגון עלויות הפצה ושיווק ועלויות נוספות בהן נושאות הפירמות בשיווק מוצרים אלה.

נוכח מגמת הייקור במחירי התוצרת החקלאית נודעת חשיבות מיוחדת בעת הזו לפתיחת המשק ליבוא, בין אם באמצעות הורדת מכסים או הסרת חסמים אחרים העומדים בפני יבוא ובפרט חסמי הגנת הצומח. הסרת חסמי היבוא צפויה, מטבע הדברים, להגדיל את מגוון ואיכות המוצרים החקלאיים בישראל, לשפר את הזמינות של פירות וירקות שונים במשך כל עונות השנה, וליצור לחץ תחרותי שיתרום להתייעלות המגדלים המקומיים אשר יעמדו בפני תחרות מצד היבוא.

נוכח האמור לעיל, רשות התחרות תומכת במהלך המוצע, במסגרתו יוסרו חסמי יבוא תוצרת חקלאית לישראל, בין אם באמצעות הפחתת מכסים ובין אם באמצעות הסרת חסמים רגולטוריים אחרים. רשות התחרות סבורה כי הסרת חסמי היבוא צפויה לתרום תרומה רבה לתחרות בתחומי הפירות והירקות, וכי תרומה זו צפויה להתגלגל לצרכן ולהביא לירידה במחירים הקמעונאיים ולשיפור באיכות ובמגוון של הירקות והפירות שהוא רוכש.

ב. תכנית רוחבית לפתיחת המשק הישראלי ליבוא והפחתת יוקר המחיה

טיוטת התכנית הכלכלית מבקשת לעשות שינוי יסודי ומבורך, באופן בו ניתן לייבא מוצרים לישראל וזאת במטרה להקל על יבוא מוצרים לישראל ולהגדיל את היצע הספקים והמוצרים.

ב.1 הסדרת שיטת הייבוא לישראל

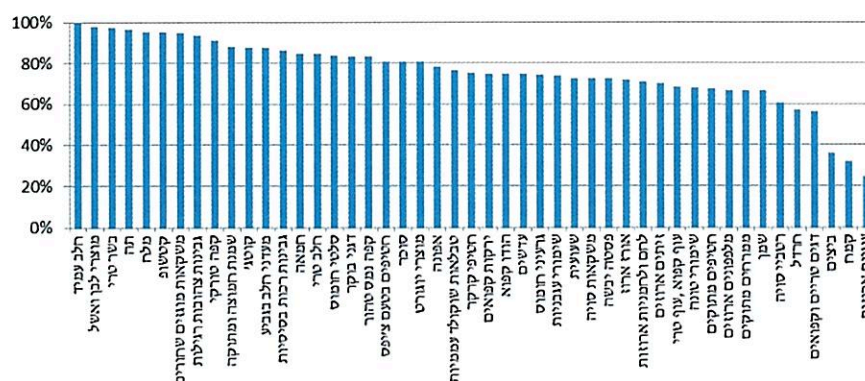
יבוא מוצרים לישראל כיום דורש לרוב קבלת רישיון ליבוא המוצרים ולעיתים קרובות דרישות המאסדר הרלוונטי לייבוא אותו מוצר (ולעיתים מדובר ביותר ממאסדר אחר) מציב דרישות שחורגות מן המקובל במדינות המפותחות. משטר הרישוי מראש ביחד עם דרישות ייחודיות לישראל עשויות לפגוע בכדאיות היבוא ויש בהן כדי להרתיע כניסה של יבואנים חדשים.

תכנית חשיפת ישראל ליבוא קובעת מסלולי יבוא נוספים למסלול הנוהג כיום: יבוא על בסיס עמידה ברגולציה של האיחוד האירופי ויבוא על בסיס התאמה למוצר יחוס המשווק בישראל. כל זאת בכפוף לרשימת מוצרים שהוחרגו מן המסלולים האמורים: לדוגמא תמ"ל, בשר, דגים, מזון ייעודי, ויטמינים ועוד. כפי שיוסבר להלן, הכוונה להגביר את התחרות באמצעות הקלה על יבוא היא מבורכת. אנו סבורים שיש להקפיד, אגב הסרת חסמים העומדים בפני יבוא, שגם שחקנים קטנים וחדשים יוכלו ליהנות מפירות הרפורמה.

המונח מוצר הוגדר באופן רחב כך שהרפורמה מתייחסת למוצרים במגוון תחומים דוגמת מכשירים חשמליים, מוצרי מזון, תמרוקים, מכשירי אלחוט ועוד. חלק מאותם תחומים אליהם נוגעת הרפורמה – דוגמת מזון (הנשלט על ידי יצרנים מקומיים) ותמרוקים – ידועים כריכוזיים במיוחד ונודעת בהם חשיבות יתרה להגברת התחרות, בין היתר באמצעות עידוד והקלה על כניסת שחקנים חדשים.

כך, נכון לשנת 2015, בבמחצית מן הקטגוריות בתחום המזון והתמרוקים שני המתחרים הגדולים חולקים ביניהם 75% או יותר מהיקף המכר בקטגוריה (ראו תרשים 1).

תרשים 3: מדד CR2 בתחום המזון ב-2015, לפי קטגוריות מוצר



מקור: נילסן, עיבודי הכלכלן הראשי במשרד האוצר, מתוך: [סקירה כלכלית שבועית](#), אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר,

27.3.2016

בחינה עדכנית שערכנו על קטגוריות גדולות בתחום הטואלטיקה (שהיקף המכר המצרפי בהן בשנת 2020 מוערך בכ-4 מיליארד ש"ח ברשתות המזון בלבד), מעלה אף היא תמונה ריכוזית מאוד, לפיה בקטגוריות רבות חולקים שלושת המתחרים הגדולים 75% או יותר מהיקף המכר בקטגוריה (ראו טבלה 1).

טבלה 1: מדד CR3 בתחום הטואלטיקה ב-2020, לפי קטגוריות מוצר

קטגוריה	CR3
דאודורנט לגברים	77%
דאודורנט נשים	75%
הגיינה נשית	88%
חומרים לכביסה	73%
חיתולים	94%
מברשות שיניים	75%
מוצרי אקונומיקה	91%
משחות שיניים	89%
נוזל כלים	81%
נייר טואלט	89%
ניקוי כללי	62%
שטיפות פה	74%
שמפו	75%

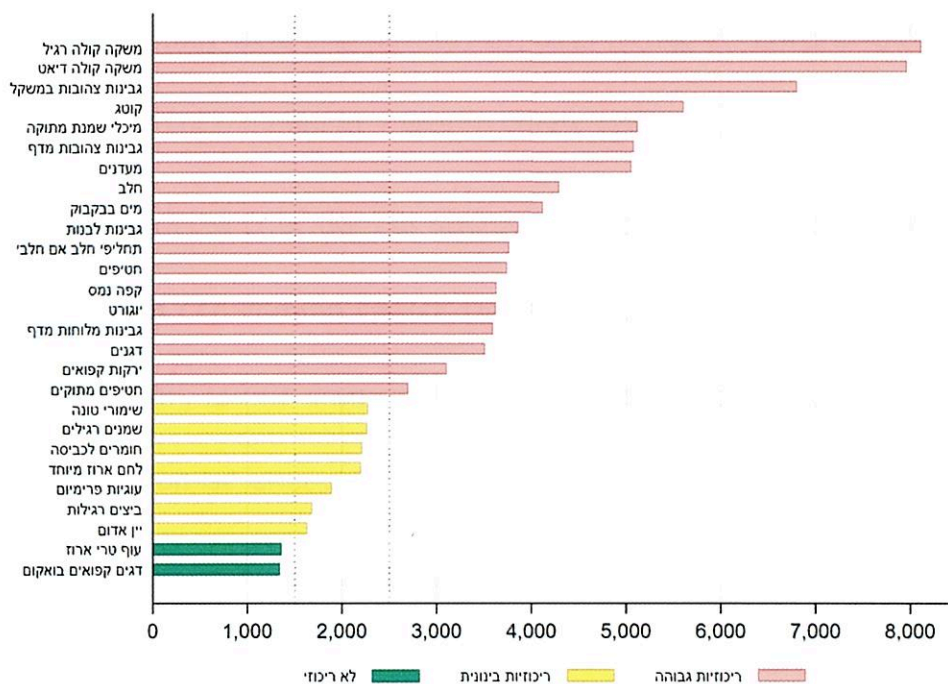
תרשים 4 להלן מציג תמונה דומה. גרף זה מציג מדד דומה ל- HHI^2 המייצג את מידת הריכוזיות בקרב הספקים ביחס לקטגוריות הגדולות ביותר בתחום המזון (במונחים כספיים) בהתבסס על נתוני מכירות לצרכנים ביחס לשנת 2020.³ ניתוחי הקטגוריות במחקר זה מבוססים על החלוקה האמורה. הקטגוריות צבועות בשלושה צבעים, אדום, צהוב וירוק המסמלים את רמת הריכוזיות בקטגוריה.⁴

² מדד הרפינדל-הירשמן (באנגלית: Herfindahl-Hirschman Index או HHI) הוא מדד לריכוזיות בענפים במשק, המהווה אינדיקטור מקובל לרמת התחרותיות בהם. המדד מוגדר כסכום ריבועי נתחי השוק של כלל החברות בענף מסוים, בהתאם לנוסחה $\sum_{i=1}^k (ms_i)^2$, כאשר ms_i הוא נתח השוק של פירמה i בשוק בו פעולות k פירמות. במצב של מונופול מושלם, כאשר בענף פועלת פירמה בודדת, מדד HHI שווה ל-1. במקרה של סימטריה בנתחי הפירמות המדד שווה ל- $1/k$ ובתחרות משוכללת המדד שואף ל-0. לפיכך, מדד HHI נע בין 0 ל-1. את המספר המתקבל נהוג להכפיל ב-10,000 לשם נוחות.

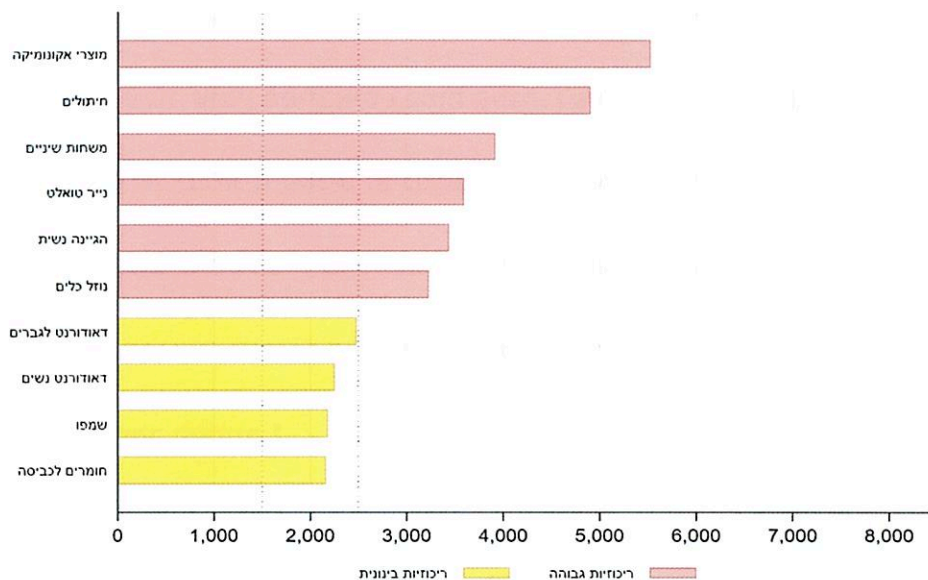
³ ככלל מדד HHI מהווה אינדיקטור לריכוזיות במסגרת בדיקות גורמים בשוק מסוים בקרב אותו שוק ולא בהתייחס לקטגוריה רחבה יותר של השוק. כך למעשה, מדד ה-HHI שיוצג להלן הוא "השאלה" מייעודו המקורי. בגרף להלן חלוקת ענף המזון לקטגוריות מבוססת על חלוקה שביצעה חברת StoreNext ואינה תואמת בהכרח להגדרות שוק בהקשר של דיני תחרות.

⁴ קטגוריות הצבועות באדום הן בעלות מדד HHI המעיד על רמת ריכוזיות גבוהה (מעל 2,500 נקודות). קטגוריות הצבועות בצהוב הן בעלות מדד HHI המעיד על רמת ריכוזיות בינונית מעל 1,500 נקודות, והקטגוריות הצבועות בירוק מציגות קטגוריה לא ריכוזית.

תרשים 4: ממדי ריכוזיות בקטגוריות הגדולות בתחום המזון



תרשים 5: ממדי ריכוזיות בקטגוריות גדולות בתחום הטואלטיקה



ניתן לראות כי רוב הקטגוריות בתחומי המזון והטואלטיקה המצוינים בתרשימים 4 ו-5

שלעיל נמצאות ברמת ריכוזיות גבוהה מאוד ורק חלק קטן מהן הן קטגוריות לא ריכוזיות.

בנסיבות אלו קיימת חשיבות יתרה בהקלה על ייבוא שכן שיעור ההוצאה על יבוא מזון מסך תצרוכת המזון נמוך מאוד וגלום ברפרומה המוצעת, שצפויה להקל על יבוא מוצרים לישראל, פוטנציאל של ממש להגברת התחרות – שצפויה להועיל לצרכן.

בהקשר זה חשוב להדגיש כי כל סטיה מן המקובל בעולם מקשה על יבוא מוצרים לישראל ולכן נודעת חשיבות רבה להתאמה למקובל בעולם. יצירת מסלול שיאפשר הן ליבואנים, קטנים וגדולים כאחד, ובייחוד ליבואנים המקבילים לייבא מוצרים בקלות, צפויה להוזיל עלויות ולאפשר כניסה של שחקנים חדשים.

2.2. ייבוא מוצרים שחייבים בעמידה בתקן

משטר אכיפת התקנים הנוכחי בשלב יבוא הטובין משית עלות משמעותית על המשק, מוביל להגבהת חסמי הייבוא ולצמצום התחרות. העלויות הנובעות ממשטר האכיפה הנוכחי הן עלויות קבועות ברובן, כלומר הן אינן מושפעות מהיקף הטובין המיובאים. לכן, עלויות אלו משמעותיות יותר עבור טובין המיובאים בכמות קטנה. לפיכך, משטר האכיפה הנוכחי מקשה יותר על פעילותם של יבואנים קטנים ובינוניים לעומת יבואנים גדולים ובכך גורם להגבהת חסמי כניסה וצמצום התחרות. רשות התחרות אף ערכה בדיקה בעניין זה ופרסמה את ממצאיה בנוגע לאופן שבו נאכפים התקנים הרשמיים בישראל ולהשפעה של אופן בדיקה זה על התחרות ועל יוקר המחיה.⁵

רשות התחרות סבורה כי שינוי החקיקה המוצע בסעיף זה צפוי להקל באופן משמעותי על יבוא טובין לישראל וצפוי להוזיל את מחירם של המוצרים המיובאים ולהרחיב את המגוון שלהם.

⁵ ראו עמדת הממונה אודות משטר אכיפת תקנים הרשמיים והשפעתו על התחרות מיום 30 במאי 2021.

המהלך המוצע בסעיף זה נועד לצמצם רגולציה שחלה על התחום במשך שנים ארוכות. מדובר במהלך מבורך שרשות התחרות תומכת בו. במקביל ליישום המהלך, ומתוך תפיסה לפיה רגולציה חכמה צריכה להעדיף פיקוח בדיעבד ולא פיקוח מראש, אנו סבורים שחשוב לפעול להבטחת יכולתה של המדינה להמשיך לשמור על בטיחות ובריאות הציבור בדרך של אכיפה בשווקים, באופן דומה לדרך הפעולה של מדינות מפותחות בעולם. לשם כך, נדרש לחזק את מערך האכיפה וכוח ההרתעה שבידי הממונה על התקינה, אם בדרך של הוספת כוח אדם בעל ההכשרה המתאימה ואם בדרך של חיזוק סמכויותיו על פי חוק, ככל שנדרש.

ב.3. תקנים מחייבים

במצב הנוכחי תקנים וולונטריים רבים זוכים למעמד של תקנה מחייבת גם ללא הכרזות רשמיות מאת שר הכלכלה והתעשייה, זאת כאשר הם נכללים בדברי חקיקה. בכך הופכים תקנים אלו ל"תקנים מחייבים" אף שלא הוכרזו כרשמיים ולא עברו את התהליכים שנקבעו להתאמת תקנים ישראליים לתקינה הבינלאומית.

התקינה המחייבת בישראל היא פעמים רבות תקינה ייחודית, אשר נקבעת לעיתים ללא הצדקה מספקת ומבלי שנשקלו השלכותיה על התחרות ועל המשק הישראלי בכללותו. רשות התחרות נתקלת פעמים רבות במקרים בהם תקינה מחייבת יוצרת חסמי יבוא ובכך מביאה לפגיעה בתחרות.

הרשות סבורה כי ההצעה שנכללה בטיטות ההחלטה הקודמות ושנועדה להתמודד עם חסמי היבוא שנוצרים על ידי תקינה מחייבת, אך הושמטה מנוסח ההחלטה שפורסם ביום 22 ביולי 2021, היא נדבך מהותי וחשוב בהשלמת הרפורמה להסרת חסמי יבוא והגברת התחרות.

הרשות סבורה כי יש לקבוע הוראות דומות לאלו שנקבעו בטיזות ההחלטה הקודמות, שמטרתן להפחית את חסמי היבוא הרבים הנובעים מהתקינה המחייבת הייחודית לישראל, ואשר יכללו בין היתר:

1. קביעת מנגנון החלטה מיוחד למקרים בהם גורם מוסמך יבקש לקבוע תקן ישראלי שאינו מבוסס על תקינה בינלאומית כתקן מחייב, לרבות התייחסות לצורך לשקול שיקולי תחרות במסגרת החלטה זו.

2. מהלך של מיפוי כלל התקנים המחייבים בישראל⁶ והתאמתם לתקינה הבינלאומית המקובלת, לרבות קביעה כי תקנים מחייבים אשר לא ייכללו במיפוי האמור או לא יושלם הליך בחינתם במועדים הנקובים בהחלטה – ייחשבו כבטלים. לאחר המיפוי יש להמשיך ולנהל את מאגר התקנים המחייבים באופן שוטף.

ג. קידום הבנקאות הפתוחה בישראל – הסדרת פעילות שירות מידע פיננסי

אסדרת פעילות שירות מידע פיננסי היא נדבך חשוב ביותר של הרפורמות לקידום התחרות ולייעול השירותים במערכת הפיננסית בישראל. בין החסמים המרכזיים המקשים על התחרות בתחום הפיננסי, פערי מידע בין הלקוח לבין הגוף הפיננסי וכן בין גופים פיננסיים שונים. כיום, עיקר המידע הפיננסי אודות הלקוח מצוי בידי הבנק בו הוא מנהל את חשבון הבנק העיקרי שלו, והדבר יוצר קושי גדול של גופים אחרים להתחרות מול אותו בנק על ליבו של הלקוח.

הצעת החוק מאפשרת ללקוח להעביר את המידע עליו לגופים מפוקחים אשר ישתמשו בו כדי לסייע ללקוח לראות תמונה כוללת של פעילותו, לקבל הצעות ערך משתלמות, להשוות

⁶ נכון להיום, לא קיים מאגר מידע מוסדר לגבי היקף התקנים המחייבים שאינם רשמיים.

בין מוצרים פיננסיים שונים ועוד. עמדה זו הובעה על-ידי רשות התחרות במסגרת הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים בנקאיים ופיננסים נפוצים (להלן הוועדה) ונכללה בהמלצותיה.

לצד החובה המוטלת על מקורות מידע להנגיש את המידע על לקוחותיהם, הצעת החוק מסדירה את הפיקוח על אותם גופים אשר יעסקו במתן שירותי מידע. אסדרה זאת נדרשת על מנת להבטיח את השמירה על פרטיות וטובת הלקוח וליצור אמון של הלקוחות בנותני השירותים. יחד עם זאת, יש חשיבות בהימנעות מהטלת רגולציה שלא לצורך אשר עלולה לצמצם את מגוון האפשרויות לפיתוח השוק. על הפיקוח להתמקד בראש ובראשונה במידע – העברת המידע והשמירה עליו; ואילו בהיבטים הנוגעים למערכת היחסים שבין נותן השירותים לבין הלקוח אין מקום לקביעת הסדרים נוקשים, אשר ימנעו מהשוק להתפתח בצורה חופשית, חדשנית ויצירתית. בכלל זה, אין למנוע מגופים לעשות כל שימוש במידע על מנת להציע שירותים והצעות ערך שיטיבו עם הצרכנים, אלא במקרים המצומצמים שהצעת שירותים כאמור עלולה לעורר חשש מובהק לפגיעה בתחרות או בציבור.

ד. קידום שוק התשלומים בישראל – הסדרת העיסוק בשירותי תשלום

אסדרת העיסוק בשירותי תשלום, לרבות ייזום פעולות תשלום, אף היא נדבך חיוני להשלמת הרפורמה להגברת התחרות במערכת הפיננסית. השלמת אסדרה זו תאפשר לגופים נוספים מלבד הבנקים לעסוק בניהול חשבונות תשלום עבור הלקוח, וכן להוסיף אפשרויות תשלום חדשות וגופים נוספים שיפעלו בתחומי ההנפקה והסליקה של אמצעי תשלום. פתיחת שערי העיסוק בתחום בפני גופים חדשים ומגוונים תאפשר תחרות חופשית על ליבם של הצרכנים בדרך של הצעת שירותי תשלום איכותיים וחדשניים, באופן שיטיב הן עם הצרכנים והן עם בתי העסק.

למרבה הצער, אסדרה זאת מתעכבת כבר תקופה ממושכת, בין היתר עקב עיכוב בהכרעה בעניין זהות המאסדר המתאים. עיכוב זה לא רק מנע מהציבור ליהנות מפירות התחרות בתחום אלא אף עלול ליצור ליצור מבנה שוק מעוות עקב הקדימות שניתנת לשחקנים הקיימים (בנקים וחברות כרטיסי אשראי). מכאן החשיבות הרבה שיש בקידום מהיר של אסדרת תחום התשלומים, לרבות ייזום פעולות תשלום, ומתן רישיונות בתחום.

תזכירי החוק יסדירו את אופן מתן הרישוי, הפיקוח והאסדרה ביחס לשירותים אלו. חשוב כי אסדרה זאת תהיה מותאמת לאופי הפעילות, לרבות העובדה שאין בה כדי ליצור סיכונים יציבותיים. יש להימנע מהטלת רגולציה מכבידה שלא לצורך, על מנת שלא להקשות על גופים קטנים ולהבטיח את כניסתם לענף של שחקנים שונים ומגוונים. כמו כן, ראוי לפעול להקל את הנטל הרגולטורי על גופים שכבר כפופים למשטר פיקוחי המתייחס לנושאי אבטחת מידע ופרטיות, לרבות בעלי רישיון פיננסי אחר ונותני שירותי תשלום בעלי רישיון זר.

כמו כן, ישנה חשיבות משמעותית שתזכיר החוק בעניין שירותי תשלום יסדיר את סוגיית גישת נותני שירותי התשלום למערכות התשלום, על מנת להבטיח שיוכלו ליהנות מגישה שוויונית, ללא תלות בבנקים המתחרים בהם.

על תזכיר החוק בעניין ייזום תשלומים להסדיר את חובות מנהלי חשבונות תשלום כלפי נותני שירותי ייזום תשלומים, על מנת להבטיח שאין אפליה של הוראות תשלום שניתנות באמצעות יזום אל מול הוראות שניתנות על ידי הלקוח באופן ישיר.

ה. תכנית לאומית לשיפור הרגולציה

הרגולציה המכבידה הקיימת בישראל היא בעלת השלכות שליליות רבות על המשק. היא פוגעת בעסקים, מפחיתה חדשנות ויזמות ולעיתים רבות פוגעת בתחרות וברווחת הצרכן.

רשות התחרות נתקלת פעמים רבות בהוראות רגולטוריות המגבילות את התחרות בשוק, כאשר חלק גדול מההוראות הללו מרחיקות לכת מעבר לנדרש לצורך השגת היעדים הלגיטימיים העומדים בבסיסן, או שאינן לוקחות בחשבון את ההשפעות הצפויות על השחקנים הפועלים בשוק ועל התחרות בשוק.⁷

הממשלה הנוכחית שמה לה כמטרה להפחית את הנטל הרגולטורי ולקדם רגולציה חכמה אשר תשפר את הסביבה העסקית ותסייע בהגברת התחרות והפחתת יוקר המחיה.⁸ הצעת המחליטים ביחס לתכנית לאומית לשיפור הרגולציה היא אבן דרך משמעותית לקידומה של מטרה מבורכת זו.

לטעמנו, הצעד המשמעותי ביותר בהצעת המחליטים הוא קביעת העקרונות המנחים והשיקולים אותם נדרש רגולטור לשקול בבואו לקבוע רגולציה וצעדים לקידום רגולציה חכמה. קידום רגולציה חכמה וביסוס עקרונות מנחים ליישומה כדוגמת נקיטת מדיניות ניהול סיכונים על ידי רגולטורים, שקילת שיקולי עלות-תועלת והתאמה לסטנדרטיים בינלאומיים, מהווים אבן דרך להסרת חסמים וקידום הכלכלה והתחרות.

אנו מברכים על סעיף 2א(4) להצעת המחליטים אשר קובע כי: "רגולטור בבואו ליזום או לקבוע רגולציה חדשה, ישקול לצד קידום התועלות שבקידום תכליות הרגולציה את עלויות הציות שלה וקידום תחרות ענפית".⁹ אנחנו מבקשים לוודא שסעיף זה יקבל ביטוי בחקיקה. מוצע להתייחס גם לאופן בו יהיה רשאי הרגולטור, בבואו לשקול שיקולי תחרות, להתייעץ עם רשות התחרות. כך, תוכל הרשות לסייע לרגולטורים לקבל את החלטתם ולהגשים את מטרת סעיף 2א(4).

כמו כן, אנו רואים חשיבות רבה בהוספת שני עקרונות מנחים לעקרונות שנקבעו בסעיף 2א(א) להצעת המחליטים:

⁷ דוגמאות לכך הן הוראות רגולטוריות המגבילות את הכמות והמגוון של השחקנים בשוק; הוראות הפוגעות ביכולת הצרכנים לקבל החלטה מושכלת על המוצר שאותו הם ירכשו ולהוציאה אל הפועל; והוראות המגבילות את יכולתם או תמריצם של שחקנים אלו (או חלק מהם) להתחרות באופן מיטבי.

⁸ כך עלה גם מדבריו של שר האוצר במושב "צופים פני עתיד - ממשיך לשיקום ולצמיחה כלכלית" בכנס ה-38 של לשכת רואי החשבון שנערך בתחילת החודש בתאריכים 4-8.7.2021: https://www.facebook.com/AccountingTLV/videos/496102758343680/?__so__=channel_tab&__rv__=all_videos_card

⁹ הנחיה דומה אף פורסמה בארה"ב לאחרונה בצו נשיאותי שהוציא נשיא ארה"ב, ג'ו ביידן. ראו: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy>, section 5.

א. עקרון שייקבע כי "הרגולציה תהיה מוכוונת תוצאה ולא תהליך".

פעמים רבות, על מנת להגיע לתוצאה מסוימת, רגולטורים קובעים ברגולציה את האופן שבו יש להגיע לתוצאה הרצויה. כך, מייצרים הרגולטורים חסמי כניסה עבור חברות שיש בידיהן דרכים אחרות להגיע לאותה תוצאה, מדכאים את החדשנות והתמריץ למצוא פתרונות יצירתיים ומפחיתים את מספר השחקנים בשוק. על הרגולטורים לקבוע רגולציה שמנחה את השוק ביחס לתוצאה אך משאירה עבור השוק את הדרכים להגיע אליה.¹⁰

ב. עקרון שייקבע כי "יש להעדיף רגולציה שבה הפיקוח נעשה בדיעבד ולא מראש".¹¹

עצם העובדה שנדרש אישור מראש מהרגולטור בדבר עמידה בתנאי הרגולציה כתנאי לפעילות, מהווה רגולציה מכבידה מאוד אשר יוצרת עלויות רבות למפוקחים ומעכבת את ההתפתחות התחרותית בשוק. הגיעה העת לאפשר לשחקנים בשוק לבחון בעצמם האם הם עומדים בתנאי הרגולציה ולאפשר לרגולטור למקד את פעילותו באכיפה כנגד גופים שמפרים את החוק במקום ברישוי גופים שעומדים בכל הוראות החוק.

מדובר כמובן בעקרונות מנחים ולא עקרונות מחייבים בכל מצב. הרגולטור יידרש לשקול את האפשרויות ולאזן את השיקול אל מול שיקולים נוספים העומדים לנגד עיניו.

אנו סבורים כי החרגת הרגולטורים הפיננסיים מהתכנית הלאומית לשיפור הרגולציה (סעיף י' להצעת המחליטים) אינה במקומה. על פי הנוסח הנוכחי, הרגולטורים הפיננסיים לא יחויבו לשקול שיקולי תחרות, והעקרונות המנחים בקביעת רגולציה לא יחולו לגביהם. מבחינה זו,

¹⁰ רגולציה מוכוונת תוצאה מקובלת ברשויות בעולם:

Department of Finance, Services and Innovation, Guidance for regulators to implement outcomes and risk-based regulation, October 2016, https://www.productivity.nsw.gov.au/sites/default/files/2018-05/Guidance_for_regulators_to_implement_outcomes_and_risk-based_regulation-October_2016.pdf
<https://www.fca.org.uk/news/speeches/outcomes-focussed-regulation-measure-success>

<https://inspection.canada.ca/about-cfia/acts-and-regulations/safe-and-responsive-regulatory-framework/outcome-based-regulations/eng/1545927831816/1545927832066>.

ראו גם, גיא מור, הרגולטור איך לבנות רגולציה נכון – ארבעת אבני הבניין [חלק ב']

https://regulator.online/2021/07/19/reg_building_blocks/

¹¹ בהתאם לעקרון המנחה המופיע בסעיף 33 להחלטת ממשלה מספר 2118.

ההחלטה המסתמנת היא לצערנו החמצה של הזדמנות חד-פעמית לשפר את הרגולציה המכבידה בתחום הפיננסי בישראל, שאינה תואמת את הרגולציה המקובלת בעולם ושבמקרים רבים אינה קוהרנטית ומטילה הוראות שונות על פעולות דומות שמבצעים גופים שונים, המפוקחים על ידי רגולטורים שונים.

עיון במסמך שפורסם על ידי צוות רגולציה חכמה מלמד שהוא מבקש לגזור גזירה שווה לנעשה בארה"ב ובריטניה בלבד תוך התעלמות ממדינות אחרות שנסקרו על ידי הצוות הבינמשרדי: קנדה, אוסטרליה, גרמניה ודרום קוריאה. מבדיקה ראשונית, נראה שאין במדינות אלה התייחסות או החרגה גורפת לרגולטורים פיננסיים.

גם בבריטניה וארה"ב, לא מדובר בהחרגה גורפת וייחודית לרגולטורים הפיננסיים: בארה"ב, כל הרשויות העצמאיות (ולא רק הרגולטורים הפיננסיים) אינן כפופות ל-OIRA. עם זאת הרשויות העצמאיות, לרבות הרגולטורים הפיננסיים, כפופות לחוק CRA המחייב דיווח לקונגרס בעת קביעת רגולציה, וברגולציות בעלות השפעה משמעותית ניתנת לקונגרס שהות להתערב.

בבריטניה (כפי שמצוין בדוח עצמו), הרגולטור הפיננסי FCA (העוסק ביחסים בין המפוקחים לציבור) כפוף לבחינה של ה-ROB¹². קיימת החרגה רק לבנק המרכזי והרגולטור PRA (העוסק בפיקוח יציבותי), שגם עליו מוטלת החובה להתחשב ב"עקרונות רגולטוריים" ולערוך ניתוח עלות-תועלת של רגולציה.

שיקולי עצמאות הרגולטור שהוזכרו בדו"ח שפרסם הצוות הבין משרדי לרגולציה חכמה בשיקול המרכזי להחרגת הרגולטורים הפיננסיים, רחוקים מלהצדיק את ההחרגה הגורפת של הרגולטורים הפיננסיים מההוראות שיחולו על יתר הרגולטורים.

על פי המצוין בעמוד 100 לדו"ח, קיים חשש משמעותי מפני פגיעה בעצמאותם של גופים, כאשר "לעצמאות זו נודעת חשיבות רבה ברמה המהותית (הרחקתם משיקולים שאינם מקצועיים וכאלה הנובעים מאינטרסים כלכליים צרים) וברמה הבינלאומית (בשים לב לקשר שלהם עם מקביליהם בעולם ולמעמדם בעיני ארגונים בינלאומיים)".

¹² בחינה זאת אמנם מתבצעת בדיעבד, אבל לא בשל התייחסות שונה לרגולטורים פיננסיים אלא משום שזה תפקיד ה-ROB בבריטניה ביחס לכלל הרגולטורים.

באשר לחיוב לשקול שיקולים של עלויות הציות ושל קידום תחרות ענפית, כאמור בסעיף 2א(4) להחלטה, הרי שחיוב זה אינו פוגע בהוא זה בעצמאות הרגולטורים. כל מה שסעיף זה קובע הוא את העיקרון שצריך להיות ברור מאליו, לפיו על הרגולטור לקחת בחשבון גם את השפעות הרגולציה. חידוד עקרון זה אך מתבקש לנוכח אופיה הלא תחרותי של המערכת הפיננסית בישראל וההבדלים הגדולים בין הרגולציה הפיננסית בישראל לבין הרגולציה המקובלת בתחומים אלו בעולם.

הדברים נכונים וודאי גם להצעותינו לעיל לקבוע כעקרונות מנחים כי הרגולציה תהיה מכוונת תוצאה ולא תהליך וכי יש להעדיף רגולציה שבה הפיקוח נעשה בדיעבד ולא מראש. וודאי שאין כל סיבה להחריג רגולטורים פיננסיים מהחובה ליישם עקרונות אלו על רגולציה שהם מקדמים. חובת יישום העקרונות האמורים כשלעצמה וודאי אינה פוגעת בעצמאות, אלא אך משפרת את ההליך הרגולטורי.

באשר ליתר ההוראות, ככל שישנן הוראות שעלולות לפגוע בעצמאות הרגולטורים, הרי שאין להחיל אותן על אף רגולטור עצמאי, ואין סיבה להבחין בין רגולטור עצמאי אחד למשנהו. בישראל פועלים רגולטורים עצמאיים רבים (למשל, הרשות להגנת הצרכן, רשות המים או רשות התחרות), והנימוק שהובא בסעיף 100 לדו"ח תקף גם לגביהם. כך, למשל, אין חולק שגם לעצמאותה של רשות התחרות נודעת חשיבות רבה הן ברמה המהותית (הרחקתה משיקולים שאינם מקצועיים וכאלה הנובעים מאינטרסים כלכליים צרים, למשל בעת החלטה על אישור מיזוג) והן ברמה הבינלאומית (בשים לב לקשר שלה עם רשויות תחרות בעולם ולמעמדה בעיני ארגוני תחרות בינלאומיים).

במאמר מוסגר יצויין כי רשות התחרות אכן סבורה שאין לפגוע בעצמאות הרגולטורים ושהפחתת הרגולציה כאמור לעיל צריכה להיעשות תוך שמירה מלאה של עקרון זה. לכן, אנו סבורים כי הדרך המיטבית להשגת היתרונות הגלומים ברפורמה היא לשים במרכז את הרגולטור במי שאחראי לשקילת שלל השיקולים שיקבעו בחוק ואיזונם, בדומה למנגנון הקבוע בסעיף 11א(א) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד-2013.

לסיכום, אנחנו רואים חשיבות רבה במאמץ ממשלתי כולל למעבר לרגולציה חכמה בישראל. יחד עם זאת, וכפי שהודגש לעיל, לטעמנו יש למקד את המאמצים ביצירת עקרונות מנחים ברורים ומשמעותיים שיהפכו את הרגולציה בישראל מרגולציה מתגוננת שמעכבת את פעילות השוק לרגולציה חכמה שמאפשרת את התפתחותו.

הנדבך המרכזי בדרך להפיכת יוזמת הדה רגולציה להצלחה היא באמצעות קביעת עקרונות מנחים ברורים למשרדי הממשלה ולרגולטורים שיהפכו את הרגולציה הנקבעת על ידם לחכמה וממוקדת. בהעדר עקרונות ברורים וחדים כאלה, ובראשם העיקרון כי יש לשקול את עלויות הציות לרגולציה ושיקולים של קידום תחרות.

בכבוד רב ובברכה,

מיכל כהן

ממלאת מקום הממונה על התחרות

נספח א' – מגמות שינויים במחירי קניה ומכירה של קמעונאי מזון בירקות ופירות.

2017-2018

