

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

- טיוטה לדיון -

רגולציה וולונטרית בישראל

מוטי טליאס, דצמבר 2015

תקציר

פרק זה עוסק בהצגה וניתוח מקומה של רגולציה וולונטרית בשדה הרגולטורי בישראל, ובשאלות האם וכיצד יש לקדם מדיניות ביחס לתחום רגולטורי מתפתח זה. רגולציה וולונטרית היא שיטה רגולטורית שאיננה מבוססת על כפייה אלא על השתתפות רצונית, ואכיפתה מבוססת על סנקציות כלכליות וחברתיות של הציבור. הפרק פותח בסקירת רקע לגבי התפתחות הרגולציה הוולונטרית כמרכיב משלים לרגולציה סמכותית וכפוייה בעידן של קשיי משילות ותביעה ציבורית גוברת להרחבה רגולטורית. חלק זה כולל הצגה של התופעה, מאפייניה והסיבות לעלייתה, מסגרת מושגית ותיאורטית, וכן תיאור הוויכוח על יתרונותיה וחולשותיה. החלק השני סוקר דוגמאות למשטרי רגולציה וולונטריים בינ"ל, והשונויות בין משטרים בינ"ל מסוג זה למשטרים מקומיים. החלקים הבאים של הפרק מתמקדים בהקשר הישראלי. הפרק סוקר ומאפיין מודלים של משטרים רגולטוריים וולונטריים הקיימים בישראל כיום; מציג ומנתח את מאפייני המדיניות הציבורית כלפי רגולציה וולונטרית בישראל כפי שעולה מתוך הסקירה; ומציע המלצות לקידום מדיניות המעודדת הרחבת השימוש בשיטה רגולטורית זו.

מבוא

פרק זה עוסק בהצגה וניתוח מקומה של רגולציה וולונטרית בשדה הרגולטורי בישראל, ובשאלות האם וכיצד יש לקדם מדיניות ביחס לתחום רגולטורי מתפתח זה. לפרק שלוש מטרות: (א) להציג את תחום הרגולציה הוולונטרית; (ב) להציג ולאפיין את פעילות הרגולציה הוולונטרית בישראל; (ג) להצביע על החולשות הנובעות מהעדר מדיניות מנחה בתחום זה ולהמליץ על כיוונים לקידום מדיניות בתחום בישראל. נפרט להלן מטרות אלה, ברצף המתאר את המבנה הכרונולוגי של הפרק על חמשת חלקיו.

רגולציה וולונטרית במתכונתה המוכרת כיום היא תחום חדש יחסית בשדה הרגולטורי. על אף הגידול המחקרי בתחום זה, ההכרות עימו בקרב חוקרי מדיניות, קובעי מדיניות והציבור הרחב היא מוגבלת בהשוואה להכרות עם הרגולציה המסורתית והסמכותית של המדינה. זאת ועוד, אופייה המגוון והמורכב של הרגולציה הוולונטרית יוצר בלבול לא מועט באשר לשאלה אלו מודלים רגולטוריים נכללים ומאכלסים את התחום ומה ההבדלים ביניהם. לכן המטרה הראשונה של הפרק היא לתת רקע על התופעה של רגולציה וולונטרית: המניעים לצמיחתה, מאפייניה, הגדרות ומושגים, התיאוריה המסבירה אותה, וכן הוויכוח לגבי תרומתה לקידום הרגולציה. רקע זה מופיע בחלק הראשון של הפרק. כמשלים לחלק הראשון מוצגת בחלק השני סקירה של דוגמאות למשטרי רגולציה וולונטריים בינ"ל ומערכת ממינת שלהם. היות וספרות הרגולציה

הוולונטריות מתמקדת בעיקר במשטרים בינ"ל ופרק זה עוסק בהקשר מקומי, מוצגת גם הבחנה בין שתי הזירות והייחוד של הזירה המקומית, כרקע לדיון על ישראל.

מטרתו השנייה של הפרק היא להציג תיאור של פעילות הרגולציה הוולונטרית בישראל. בישראל, כמו במדינות אחרות, ישנו גידול מתמשך של פעילות רגולטורית מסוג זה. עם זאת, לא נעשתה עד היום עבודה שמטרתה לסקור פעילות מגוונת זו כדי להציג תמונה מלאה. החלק השלישי של הפרק מתמקד במטרה זו, ובמסגרתו תוצג הפעילות הרגולטורית הוולונטרית שהתפתחה בישראל, בעיקר במהלך שני העשורים האחרונים, תוך שימוש בכלים ממיינים שונים.

מטרתו השלישית של הפרק היא להצביע על החולשות של העדר מדיניות כלפי הרגולציה הוולונטרית בישראל ולהמליץ על כיוונים לפיתוח מדיניות זו. רגולציה וולונטרית היא תופעה מתרחבת וצומחת בשדה הרגולטורי במרחב הבינ"ל והמקומי כאחד. מבחינה זו ישראל איננה שונה מכל מדינה אחרת אשר חווה גידול של פעילות רגולטורית וולונטרית. בעוד גידול זה מעורר שאלות מדיניות לגבי דרך ההתייחסות הנכונה של המדינה לתופעה, הספרות על רגולציה וולונטרית ממעטת לעסוק בשאלות אלה אלא במודלים נורמטיביים של שילוב רגולציה וולונטרית במערכים רגולטוריים רחבים ברמה המקומית (Ayres & Braithwaite, 1992; Parker, 2002), או ברמה הבינ"ל (Abbott & Snidal, 2013), או באפיון וניתוח של משטרים אלה: המניעים להיווצרותם, שונות בין מודלים של פעולה ובין פעילות בתחומי תוכן שונים, וכן הערכת אפקטיביות. חלקו הרביעי של הפרק יציג ניתוח של פעילות הרגולציה הוולונטרית בישראל, והחלק החמישי יציג מסגרת לקידום מדיניות ושאלות מדיניות שיש לעסוק בהן.

א. רגולציה וולונטרית: רקע, מושגים ותיאוריה

1. רקע

ספרות הרגולציה עוסקת בשנים האחרונות בהרחבה בצמיחתם של משטרי רגולציה וולונטריים (לדוגמא: Haufler, 2001; O'Rourke, 2003; Vogel, 2005, 2008; Bartley, 2007, 2011). משטרים אלו זוכים לשמות שונים. בשונה ממשטרי רגולציה מדינתיים המופעלים מתוקף סמכות והקשורים בסנקציות פליליות או מינהליות, משטרי רגולציה וולונטריים מבוססים על יוזמה עצמית, הסכמיות ושכנוע, ועוסקים בסוגיות של עמידה בחוק או בדרישות שהן מחוץ לחוק. אימוצם של כללים רגולטוריים וולונטריים על ידי מושאי הרגולציה כרוך בבחירה, והפרתם כרוכה בסנקציה חברתית או כלכלית בלבד. כאשר משטרים רגולטוריים וולונטריים מופעלים על ידי רשויות ציבוריות, אי-ציות עשוי להיות כרוך באבדן הקלות רגולטוריות המתלוות להן.

משטרי רגולציה וולונטריים מזוהים כתופעה של העשורים האחרונים, וכאחד הביטויים הבולטים לשינויים בדפוסי המשילות כיום (Lobel, 2004). גם אם משטרי רגולציה וולונטריים מלווים חברות אנושיות מזה מאות שנים וחברות מודרניות למן ראשיתן, הרי שמעולם לא פעל מספר כל כך גדול של משטרים ובכל כך הרבה תחומים.¹ הבחנה היסטורית מקובלת נוספת מתייחסת להבדל שבין ההווה לעבר הקרוב יותר. לפי הבחנה זו חל מעבר של משטרים אלו מעיסוק בנושאים טכניים הממוקדים בשאלות של עלויות עסקה כגון פערי מידע וניסיון להפחתתן

¹ הנוהג של פיקוח על סוחרים באמצעים לא ממשלתיים קיים מזה מאות שנים. בימי הביניים פעלו גילדות הסוחרים כמערכת רגולטורית. כמה מדגמי הרגולציה הוולונטרית הקיימים כיום נוסדו בסוף המאה ה-19, לצידה של המדינה (Webb, 2004: 4-5). מכאן הטענה שהעלייה המחודשת של רגולציה וולונטרית סוגרת מעגל היסטורי לגבי שיטה שהייתה דומיננטית בעבר לפני הקמת מסגרת המדינה (Haufler, 2001). מכל מקום, התרחבות משמעותית של משטרים רגולטוריים וולונטריים, ומתוך שיקולים חברתיים, היא תופעה של העשורים האחרונים.

באמצעות תקנים, לסטנדרטים שתכליתם להפחית תוצרי לוואי בדגש חברתי כגון תנאי העסקה, תנאי מסחר, טביעת רגל אקולוגית ופגיעה בקיימות (Eberlein et al. 2013). עוד בשונה מהעבר, משטרים אלו משקפים פוליטיזציה של עסקים ומסחר ומתאפיינים במעורבות של בעלי עניין רבים מעבר לגופים העסקיים עצמם (Vogel, 2009).

רגולציה וולונטרית מהווה חלק מהשינויים בעולם הרגולטורי והתהוותו של סדר חדש ביחסי מדינה וחברה המכונה לעיתים "קפיטליזם רגולטורי" (Levi-Faur, 2005). סדר זה מאופיין מצד אחד בהפרטה ובמדיניות מקדמת שוק על חשבון אספקה ישירה של שירותים על ידי המדינה, ומנגד בגידול בהיקף הפעילות הרגולטורית. מציאות רגולטורית חדשה זו מאופיינת כ"פוליציטריזם" (Black, 2008) ו"היברידית" (Levi-Faur, 2011). כלומר אין לה כבעבר מוקד מרכזי אחד שממנו נובעת הרגולציה, ולרוב נמצא שילוב של שחקנים בייזום, הפעלה, בקרה ואכיפה של משטרי הרגולציה.

צמיחתם הרחבה של משטרי רגולציה וולונטריים בעשורים האחרונים נקשרת למספר תהליכים ברמה המקומית והגלובלית, ובראשם גלובליזציה של שווקים ומסחר, גידול בתביעה לרגולציה, וסדר ניאו-ליברלי שבמרכזו התנגדות להרחבת פעולת המדינה (Webb, 2004; Vogel, 2008). גלובליזציה כלכלית מאופיינת בעליה בהיקף הסחר העולמי, התרחבות פעילותן של חברות רב-לאומיות עוצמתיות ובעלות השפעה על משילות במרחב הגלובלי והמקומי (Milker, 2014), ופיצול שרשרת היצור בין מספר רב של מדינות. משטרי רגולציה וולונטריים נדונים בספרות כחלק ממערכת שלמה של כלי משילות חדשים בעידן של אתגרי משילות, לצד רשתות על-מדינתיות, גופי גישור ויישוב סכסוכים ויוזמות בינ"ל משותפות (Hale & Held, 2011).

בעוד תהליכי הגלובליזציה מחייבים הגברה רגולטורית, חסרים מערכי משילות בינ"ל מתאימים להתמודד עם אתגר זה. מנגנונים מסורתיים בין מדינתיים – כמו ארגונים בינ"ל והסכמים בינ"ל – מתגלים כחלשים וזהירים מידי, ומערכי משילות מקומיים מוגבלים ביכולתם לפקח משום התנאים המבניים בתוכם הם פועלים (סוברניות מקומית, חשש מיצירת חסמי מסחר והאשמה בפרוטקציוניזם וכד'), התחרות בין מדינות על השקעות, וקוצר המשאבים העומדים לרשותם להשקיע בהרחבה רגולטורית (Cashore, 2002). משטרי רגולציה וולונטריים מאפשרים לכן להשיג את שתי המטרות: גם לשמר השקעות וגם להעלות סטנדרטים (Haufner, 2001).

ביקורת ציבורית על התנהלות עסקים בהיבטים של מוסר וצדק חברתי, מציגה גם היא דרישה לאימוץ קודים וולונטריים של התנהלות המעידים על אחריות חברתית וסביבתית מעבר לדרישות החוק (קליין, 2005; Vogel 2005, 2008). בהקשר זה ניתן לתאר את עלייתה של הרגולציה הוולונטרית כמסמנת מעבר הולך וגדל מכלכלת מחירים ואיכות לכלכלת אתיקה, הבא לביטוי בהרחבת השיפוט הצרכני לממדים חברתיים שהם מעבר למחיר ואיכות המוצר (Raynolds et al. 2006). אולם מעבר למניע מוסרי זה עומדים ברקע הצמיחה של רגולציה וולונטרית גם התביעה הציבורית הגוברת להרחבת הרגולציה כאמצעי להפחתת סיכונים (Black, 2010) כמו בתחום ייצור מזון, הפקת אנרגיה או והתרחבות השימוש בטכנולוגיות מידע, ומנגד מורכבותם הגוברת של תחומי הרגולציה, ומגבלות הידע והשליטה של המדינה בהם.

משטרי רגולציה וולונטריים באים לפצות על חולשות של מערכי משילות ברמה הבינ"ל והמקומית. משטרים אלו מנסחים קודים של התנהלות ראווה, ומפתחים מנגנונים של

אקדמיטציה, בקרה ופיקוח (Bertley, 2007). מנקודת מבט של עסקים, בחירתם להכפיף עצמם לקודים אלו, למרות תוספת העלות הכרוכה בהשתתפות בהם, מוסברת ברצון לבדל עצמם מעסקים אחרים ובכך להשיג יתרון תחרותי (Potoski & Prakash, 2005; Prakash & Potoski, 2006), ולשדר לציבור אחריות ומוסריות החיוניים בעידן שבו השיפוט הצרכני מדגיש היבטים חברתיים (Beer et al., 2012), וצרכנות משמשת גם כלי פוליטי (Micheletti, 2003; Dietlind et al., 2005). מעבר לכך, אימוץ כללים וולונטריים מהווה פעולת מנע. עסקים חוששים מביקורת ציבורית העשויה לפגוע במוניטין יקר הערך, ובהמשך לכך מהתערבות ממשלתית צפויה עקב ביקורת ציבורית מתמשכת, אשר עשויה להיות יקרה ומכבידה יותר (Bartley, 2011).

2. מושגים והגדרות

הגישה המסורתית והסמכותית להגדרת רגולציה² נתפסת על ידי חוקרי הרגולציה כיום כמציגה תמונה חלקית, ריכוזית ובלתי מדויקת של השדה הרגולטורי (Black, 2002). שכן השדה הרגולטורי התרחב מעבר למדינה וכולל גורמים רב לאומיים, בינ"ל ומקומיים הלוקחים חלק בפעילות הרגולטורית. לא זאת בלבד שמדובר בהתרחבות שחקנים, אלא שאין מדובר עוד ברגולציה מכיוון אחד, מן המדינה אל הגורמים האחרים, כי אם בתנועה רגולטיבית רב כיוונית בין שחקנים האחד כלפי השני, התרחבות של טכניקות רגולטוריות וחלוקת אחריות משתנה בין הגורמים לגבי רכיבי הפעילות הרגולטורית: עיצוב, בקרה, אכיפה וענישה. ברוח גישה זו מוצעות על ידי חוקרי הרגולציה כיום הגדרות מרחיבות (לדוגמא: Levi-Faur, 2011).

המושג "רגולציה וולונטרית" שבו נעשה שימוש בפרק הנוכחי, מציין משטרים רגולטוריים שאינם כרוכים בכפייה חוקית, ואשר מציבים דרישות שהן מעבר לחוק.³ בשונה מרגולציה כפויה המבוססת על איום ומימוש של סנקציה פורמאלית, רגולציה וולונטרית מזוהה כרגולציה של הענות העושה שימוש נרחב בכלים רכים⁴ מסוג חינוך, עידוד, שכנוע ושיתוף פעולה (Parker, 2002). למרות העיסוק הרב בספרות ברגולציה לא כפויה, ואף ניסיון להציע טיפולוגיות מארגנות לטיפוסי משנה של רגולציות מסוג זה (לדוגמא: Gilad, 2010; Raynholds et al., 2006) לא קיימת הסכמה בין החוקרים לגבי היחס בין המושגים השונים המשמשים לתיאור. לא פעם אף נעשה שימוש בו-זמני ותחליפי במספר מושגים.⁵ לאור זאת מוצעת כאן מסגרת שיטתית הנשענת על אזורי ההסכמה במחקר, כדי שתשמש בסיס מושגי לפרק.

ניתן למיין את משטרי הרגולציה הוולונטריים על פני שני ממדים - מקור הסמכות וגורם האכיפה - ועל ידי כך לקבל שלושה דגמים של רגולציה וולונטרית. שלושת הדגמים הללו זוכים גם לשם רגולציה של צד ראשון, צד שני וצד שלישי - בהתאמה:

² כגון זו של מיטניק לפיה: "רגולציה היא פיקוח על פעילות פרטית על ידי המינהל הציבורי בכפוף לחוק שנקבע למען האינטרס הציבורי" (Mitnik, 1980: 7).

³ גם אם עסק עשוי לשלם בפגיעה במוניטין או הכנסות בעקבות החלטה שלא להכפיף עצמו לרגולציה, עדין מדובר בבחירה, והיא שהופכת מקרה זה לוולונטרי בהשוואה לרגולציה כפויה שאיננה נתונה לבחירה.

⁴ הביטוי "כלים רכים" לקוח מהמונח המקובל בספרות המשפטית לתיאור רגולציה וולונטרית כ-soft-regulation. הוא מתייחס לכלים ולא לתוצאות, ומבחין בין אכיפה בכלים משפטיים פורמליים לאכיפה באמצעות שכנוע או תמריצים. ראו לדוגמא: Lobel, 2004.

⁵ כך לדוגמא ניתן למצוא אצל ווגל שימוש תחליפי במונחים voluntary regulation ו-civil regulation (Vogel, 2005). הבחירה שלי במושג רגולציה וולונטרית בא בעקבות טולר הטוענת, לטעמי בצדק, שהוא מצליח לבטא טוב יותר ממושגים אחרים את המכנה המשותף והיסודי לרגולציה מסוג זה. שכן "ללא קשר לכיצד ועל ידי מי כללים שכאלה מפותחים, הם פותחו ומיושמים כולם על בסיס וולונטרי" (Tholler, 2011: 450).

א. דגם אחד משלב בין מקור סמכות מדינתי לאכיפה עצמית או בסיוע גורם שלישי. במקרה זה המדינה מגדירה ציפייה לתוצאות או תהליכים, ומותירה לעסק או מסמיכה גורם שלישי לפתח את מערך הרגולציה ולפקח על האכיפה - תוך שהיא שומרת לעצמה את הזכות לקבוע כללים אחרים, וליצור מסגרות ניטור ואכיפה כאמצעי הרתעה. בדגם זה המדינה מזוהה חולשה בהתנהלות עסקים אבל מבקשת להימנע מהתערבות ישירה משיקולי עלות, יעילות או הגדרת התוצר הרגולטורי (ראו לדוגמא: Gilad, 2011). דגם זה של רגולציה זוכה למספר שמות: "רגולציה עצמית כפויה" (enforced self-regulation),⁶ "מטה-רגולציה" (meta regulation) או "קו-רגולציה" (co-regulation). דגם הרגולציה הוולונטרי של הרשות להגבלים עסקיים המתואר בהמשך הוא דוגמא למודל זה.

ב. דגם שני הוא כאשר עסק או סקטור עסקי מפתחים ומאמצים כללים רגולטוריים מעבר לדרישת החוק. השם הרווח לדגם זה של רגולציה הוא "רגולציה עצמית" (self-regulation) או רגולציה פרטית (private regulation). במקרה זה משמש היזם הרגולטורי גם מקור הסמכות וגם גורם האכיפה. משטר ה-Responsible Care של תעשיית הכימיה המתואר בהמשך הוא דוגמא לדגם זה. דגם זה גם מופיע בדיון המחקרי העוסק ביוזמות של עסקים להתמודד עם ביקורת חברתית על התנהלותם, ומזוהה עם מה שהתפתח כ"אחריות חברתית של עסקים" (Shamir, 2008; Hufner, 2001).⁷

ג. דגם שלישי הוא כאשר גורם חיצוני פועל ביחס לעסקים בהצבת כללים רגולטוריים ופיקוח על ביצועם. לרוב מדובר בארגון חברה אזרחית בעל ענין לניטור הפעילות של עסקים בסקטור מסוים כגון ייעור או דגה, או התנהלות בתחום מסוים מעבר לסקטור כזה או אחר כגון תנאי עבודה. השם הרווח לדגם זה של רגולציה וולונטרית הוא "רגולציה אזרחית" (civil regulation). במקרה זה משמש הגורם החיצוני גם מקור הסמכות יוצר הכללים וגם גורם האכיפה. משטר ה-RUGMARK בתעשיית השטיחים בהודו המתואר בהמשך הוא דוגמא לדגם זה.

מיון אחר של רגולציה וולונטרית, אשר דומה במהותו למיון של מערכות רגולטוריות כלליות, הולך מעבר לזיהוי של מקור הסמכות וגורם האכיפה ומתייחס לחמישה ממדים אחרים: (א) תחום עיסוק – תנאי ותהליכי ייצור, מאפייני המוצר או השירות או גם וגם; (ב) מושא הרגולציה – יצרן, משווק, קמעונאי או כל שרשרת הייצור; (ג) גישת הרגולציה – רגולציה הכוללת עקרונות כלליים או מפורטת ומרשמית; (ד) גישת האכיפה – רגולציה המתבססת על דיווח עצמי או על בדיקה אקטיבית של מפעיל המשטר או נציגים מטעמו, וכן בדיקה חד פעמית או מתחדשת; (ה) כיסוי

⁶ להרחבה על מודל זה ראו: Ayres & Braithwaite, 1992, pp. 101-133. גלעד מפרטת כיצד מודל זה הינו חלק ממשפחה רחבה יותר של מודלים, אותה היא מכנה POR - Process-Oriented Regulation הקשורים בשיתוף פעולה בין הממשלה כרגולטור למושא הרגולציה (Gilad, 2010). להבחנה מורחבת בין רגולציה עצמית ומטה-רגולציה, ראו: Coglianese & Mendelson, 2010.

⁷ אחריות חברתית של עסקים איננה דגם רגולטורי כי אם תפיסת פעולה המדגישה את האחריות של העסקים לקהילה לצד מטרות הרווח. היא יכולה לקבל ביטוי במודלים רגולטוריים וולונטריים שונים, ובאותה מידה היא גם יכולה להיות נעדרת מכל אחד מן המודלים הללו.

גיאוגרפי – רגולציה הפועלת במרחב גלובלי ועל מדינות, אזורי ובין מדינות (כמו האיחוד האירופי), או מקומי בגבולות מדינה אחת.

3. מסגרת תיאורטית

הספרות על רגולציה וולונטרית מתארת את השדה הרגולטורי כבנוי מארבעה שחקנים בעלי עניין המבקשים להשפיע על הצמיחה של רגולציה זו, ועל התוצר הרגולטורי. ארבעת השחקנים כוללים את הממשלה או גופים מוסדיים בינ"ל, המגזר העסקי, החברה האזרחית וציבור הצרכנים (Haufler, 2001; Vogel, 2009). על פי התיאוריה, הלידה של משטר רגולציה וולונטרי מקורו באי-נחת ממצב רגולטורי קיים, הנובעת מהעדר רגולציה או קיומה של רגולציה בלתי מספקת, לרוב בכל הנוגע להיבטים חברתיים ומוסריים (Provost, 2011). אי-הנחת מקורה בדרך כלל באחד מן הגורמים שאיננו המגזר העסקי. מלבד במקרים חריגים המשקפים עמדה אלטרואיסטית או אזרחות תאגידית מפותחת (Ayres & Braithwaite, 1992; Parker, 2002), המגזר העסקי מונע על ידי יצירת רווחים ואיננו מתנדב להטיל על עצמו מגבלות, ולכן נמצא לרוב במקום מגיב. גם כאשר הוא יוזם הקמת משטרים וולונטריים ההנחה היא כי הוא מבצע מהלך מנע לפגיעה במוניטין או לרגולציה ציבורית שעשויה להיות תובענית וחודרנית יותר. בהתאם לכך, התביעה לרגולציה זו באה לרוב מצד הממשלה או מצדם של גופי חברה אזרחית וצרכנים.

הממשלה מגלה כי משטר רגולציה קיים או נדרש אינם צפויים להשיג את ייעודם ללא מעורבות מושא הרגולציה, משום חסרון מומחיות, עלויות פיקוח כבדות ומתח אפשרי מול גורמים בינ"ל סביב אמונות והסכמי סחר. בהתאם למידת החשיבות של הנושא בעיניהם, מקדמים גופים ציבוריים מודלים שונים של רגולציה וולונטרית תוך הצעת הכרה ותמיכה או איום ברגולציה סמכותית. החברה האזרחית מצידה מבקשת תוספת רגולטורית, לרוב כלפי עסקים, כדי להגדיל מה שנתפס בעיניה כרווחה חברתית (כגון צמצום פגיעה בסביבה, התנהלות צרכנית נאותה). אף שהייתה מעדיפה אולי לעגן את הדרישות בחוק בעל שיניים, הרי שהיא מבינה כי לא ניתן לעשות זאת פוליטית משום הקושי לגייס הסכמה ציבורית רחבה ומשום עלויות האכיפה. עוד היא חוששת מתוצאה פשרנית שתתקבל לאחר משא ומתן פוליטי ובעקבות אכיפה ציבורית חלשה. החברה האזרחית עושה לכן פוליטיזציה לסוגיות המעניינות אותה תוך שהיא עוקפת את המערכת הפוליטית (Vogel, 2005). היא נעזרת בכוח ההתארגנות המהיר שלה, בעוצמה של טכנולוגיית המידע והרשתות החברתיות כדי להפעיל לחץ על חברות באמצעות פרסום שלילי והנעת חרם צרכני. ציבור הצרכנים המזדהה עם הדרישות החדשות נותן להן תמיכה ותוקף באמצעות התנהגות צרכנית פוליטית.

גיבוש פתרון לאי-נחת זו יוצר אתגר, המתואר היטב על ידי המסורת הכלכלית לחקר התנהגות חברתית קבוצתית והשתקפותה בגישות של בחירה רציונאלית ומוסדיות כלכלית (Olson, 1970; North, 1990; Ostrom, 1990). האתגר מקורו ביכולת להתגבר על בעיות של אי-שוויון במידע, ולקיים פעולה קולקטיבית מבלי לשלם מחירים גבוהים במונחים של עלויות עסקה. כל הגורמים הללו מופיעים בצורות שונות בממשק שבין השחקנים. אי-שוויון במידע הוא בעיה שנוגעת לממשלה, לחברה האזרחית ולצרכנים המבקשים לוודא כי המגזר העסקי אכן פועל על פי הנורמות המבוקשות. אולם גם המגזר העסקי מוטרד מבעיה זו משום הרצון שלו להבטיח שהציבור אכן משוכנע שהוא נוהג על פי הסטנדרטים המוצהרים. חוסר מענה לבעיית אי-השוויון

במידע בין הצדדים מגביר את עלויות העסקה, כאשר כל צד צריך להפעיל משאבי פיקוח יקרים מעבר לרמה אופטימאלית. אי-שוויון במידע יוצר גם בעיה של פעולה קולקטיבית בקרב עסקים. גם אם קיים רצון להיענות לדרישות התנהלות מחמירות של הציבור, ולספוג עלויות נוספות, קיים חשש כי עסקים אחרים ינצלו זאת ליצירת יתרון תחרותי על ידי שימור רמת הוצאות נמוכה והצהרה של עמידה לכאורה בדרישות המחמירות (free-riding). על שלושת הגורמים הללו יש להוסיף את הסביבה פוליטית הניאו-ליברלית המאפינת את הזירה בתוכה צומחים משטרים אלו במדינות מערב, ואשר יוצרת הגבלות מוסדיות על הרחבה רגולטורית באמצעות המדינה (Bartley, 2010, 2007).

היווצרותם של מודלים רגולטוריים וולונטריים מגוונים משקפת אסטרטגיות שונות להתגבר על המגבלות להשגת התוצאה הרגולטורית הרצויה. כך קוד פנימי או רגולציה עצמית משקפים עניין ציבורי נמוך יחסית ומוטרדות נמוכה משאלות של עלויות עסקה ופעולה קולקטיבית; קו-רגולציה משקפת עניין ממשלתי גבוה ומוטרדות גבוהה משאלות של עלויות עסקה ופעולה קולקטיבית; ורגולציה של צד שלישי באמצעות תווי תקן משקפים עניין ציבורי-צרכני גבוה ומוטרדות גבוהה מבעיות של עלויות עסקה מצד הצרכנים ופעולה קולקטיבית מצד עסקים. במקרה האחרון, תו תקן פועל כ"מוצר מועדון" המעניק לעסקים הטבות של בידול ומוניטין בתמורה לציות (Prakash & Potoski, 2006).

אולם אסטרטגיות אלה הן תוצר של יחסי גומלין בין השחקנים סביב סוגיה רגולטורית. יחסי גומלין אלו הם למעשה תהליך פוליטי של משא ומתן בין הצדדים (Bartley, 2007), שבו כל צד עושה שימוש בנכסים העומדים לרשותו, ואשר חיוניים למשטרי רגולציה וולונטריים. אבוט וסנידאל (Abbott & Snidal, 2009) מזהים ארבעה נכסים חשובים למשטרי רגולציה וולונטריים: עצמאות של הגוף לקבוע כללים ללא השפעה חיצונית; ייצוגיות של הגוף בעיני הציבור המתבקש לפעול בהתאם לרגולציה; מומחיות של הגוף לעצב כללי רגולציה נדרשים; ויכולת אופרטיבית של הגוף לאכוף ולבקר את ההתנהלות מושאי הרגולציה.⁸ זאת ועוד, תוצריו של המשא ומתן קובעים לא רק מה יהיה אופיו של התוצר הרגולטורי כי אם גם האם יהיה זה משטר בבעלות משותפת או בבעלות של צד אחד. משטרים בדומיננטיות של אחד הצדדים מלמדים על היכולת של גורם אחד להחזיק בכל אחד מהנכסים החשובים, לפעיל אותם באפקטיביות ולקבל הענות, וההיפך כאשר הדגמים בנויים על שיתוף פעולה בין הצדדים.

4. יתרונות ומגבלות

התפתחותה של רגולציה וולונטרית מלווה בדיון נרחב סביב יתרונותיה ומגבלותיה. היתרונות מדגישים את יכולתה לאפשר חסכון משאבים וליעל את הרגולציה הציבורית. העובדה שהיא פועלת בגישה מניעתית מעודדת ציות לחוק, וחוסכת חלק מהעלות של הפעלת מנגנונים ציבוריים יקרים לאכיפה והטלת סנקציות. אולם החיסכון יכול להיות למושאי הרגולציה, שכן גישה מניעתית חוסכת משאבים משפטיים ועשויה לחסוך גם עיצומים כלכליים. היא תורמת גם ליעול המערך הרגולטיבי, בכך שמאפשרת להפעיל את הרגולציה הציבורית באופן יותר יעיל ולמקד אותה בנושאים וגופים בעייתיים ולהותיר את הרגולציה השוטפת והקלה בידיים של גורמים

⁸ המודל של אבוט וסנידאל מתייחס לא רק לנכסים החשובים אלא לפוטנציאל של כל אחד מהצדדים לרגולציה וולונטרית להחזיק בנכסים, ולחשיבות היחסית של נכסים אלו בחמישה שלבים שונים של הקמה והפעלה של הרגולציה.

משלימים. הפעלה של רגולציה וולונטרית מאפשרת גם גמישות רגולטורית והתאמה מתמשכת של הכללים להתפתחויות תוך הימנעות מהסרבול של המערכת הפוליטית, המשפטית והבירוקרטית. כאשר היא מופעלת על ידי גורם שלישי ושומרת על עצמאותה, עשויה רגולציה וולונטרית גם להפחית מקרים של הימנעות מאכיפה שלטונית משום התפתחות של יחסי הון-שלטון (regulatory capture), הנובעים מרצון של פוליטיקאים בתמיכה כלכלית של עסקים ושל פקידי ציבור הרואים את עתידם התעסוקתי במגזר העסקי. קיימת גם הנחה כי שיעור ההיענות לרגולציה זו עשוי להיות גבוה יותר כאשר מושאי הרגולציה שותפים לעיצובה ובוחרים להכפיף עצמם אליה באופן וולונטרי. יש גם הרואים ברגולציה זו מעבדה לחדשנות וניסוי מודלים רגולטוריים שיתכן ויאומצו בשלב הבא על ידי המדינה, וכן תרומה להשתתפות אזרחית וחיזוק הדמוקרטיה (Webb, 2004). יתרון נוסף של רגולציה וולונטרית עבור המדינה נובע מכך שהיא מאפשרת לרגולטורים ציבוריים להפעיל מענה רגולטורי, גם אם חלקי ולא מושלם, במקרים שבהם רגולציה סמכותית נתקלת בהתנגדות פוליטית (Lyon & Maxwell, 2003, 2007; Van der Heijden, 2012, 2015).

אולם לרגולציה זו מיוחסים גם סדרה של חולשות. לפני הכל קיימת בעיה של לגיטימציה ציבורית. במקרים של רגולציה וולונטרית על ידי עסקים או חברה אזרחית מדובר ביוזמה עצמית שאיננה מבוססת על בחירה והסכמה ציבורית א-פריורית ממנה נהנים גופים ציבוריים. היות ורגולציה זו גם איננה כפופה לפיקוח ציבורי, הרי שקיים חשש להטיה בתקנים לטובת מושאי הרגולציה, משום מעורבותם לעיתים בפיתוח הכללים, והתלות בהם במקרים רבים למימון המערכת הרגולטורית. כאשר קיימת תחרות בין מספר משטרי רגולציה הפועלים בו זמנית באותו תחום, קיים חשש ל"מרוץ לתחתית", כלומר הצבת רף רגולטורי נמוך ומיקוד בהיבטים חשובים פחות. מסיבות אלו ספרות הרגולציה עוסקת בהרחבה בשאלות של לגיטימציה של משטרים אלו: התנאים שבהם ניתן לטעון שפעולתם לגיטימית, האופנים שבהם מנסים משטרים אלו לגייס לגיטימציה באמצעות ייצוג, שקיפות ודיווחיות ציבורית (לדוגמא: Cashore, 2002; Bernstien & Cashore, 2007; Gulbrandsen, 2008; Black, 2008). קיימת ביקורת גם על הפוטנציאל של רגולציה וולונטרית לייצר שינוי התנהגות בקרב מושאי הרגולציה, כאשר היא מבוססת על הסכמה ורצון וחסרה שיניים מסוג סנקציות משפטיות וכלכליות. חשוב לציין עם זאת, שטענות אלו לחיוב ולשלילה הן ברובן בגדר השערות תיאורטיות. חלק ניכר מהן טרם נבדק אמפירית, ולגבי אחרים שכן נבדקו הספרות איננה מציגה תוצאות חד משמעיות (Haufler, 2001).

ב. רגולציה וולונטרית בינלאומית ומקומית

כדי להמחיש את הרציונל לצמיחתה של רגולציה וולונטרית ואת המגוון הגדול של משטרים רגולטיביים מסוג זה, חלק זה סוקר מספר משטרים מרכזיים הפועלים במרחב הבינ"ל. אולם לסקירה זו מטרה נוספת, הקשורה למיקוד של הפרק בישראל כזירה מקומית. משטרי רגולציה בינ"ל זוכים למרב תשומת הלב בספרות העוסקת בסוג זה של רגולציה. ספרות זו מתמקדת באופן מכריע ברמה הבינ"ל ולא ברמה המקומית,⁹ אם במשטרים רגולטורים כאירועים בודדים

⁹ המושג "מקומי" בהקשר זה מתייחס למשטרי רגולציה מקומיים, ולא לאימוץ ויישום של משטרי רגולציה וולונטריים בינ"ל על ידי גורמים מקומיים. חברות מקומיות רבות מאמצות תקנים וולונטריים בינ"ל (כגון תקני איכות סביבה, תהליכי ניהול או בטיחות מזון) משיקולים של נגישות למסחר בינ"ל, והן נכללות במחקר על משטרי

(Bartley, 2011; O'Rourke, 2003; Cashore, 2003), אם באופן אנליטי ומשווה בין משטרים ואם בתופעה באופן כללי (Vogel, 2005; Zadek, 2007). יש להניח שמגמה זו מקורה בכך שהפעילות הבינ"ל מהווה המחשה חזקה למגמות הגלובליזציה ומשבר המשילות המתלווה לה, ומשום היקף הפעילות וההשפעה שלה. אולם למרות התרומה הרבה של המחקר של משטרים בינ"ל להבנת תופעות של רגולציה וולונטרית מקומית, הרי שמתלוות אליו גם מגבלות מעצם התנאים הייחודיים שבתוכם צומחת ופועלת רגולציה וולונטרית מקומית. אציג תחילה לכן את הדוגמאות של פעילות רגולציה וולונטרית בינ"ל ולאחר מכן אסביר את מגבלות היכולת להשליך מהן על ההקשר המקומי, כחלק מכין לדיון על המקרה הישראלי.

1. דגמים של משטרי רגולציה וולונטריים בינלאומיים

דרך נוחה להציג את הפעילות של משטרי רגולציה וולונטריים בינ"ל היא להשתמש בסיווג של המשטרים על פי המגזר הדומיננטי המוביל אותם, כפי שעושים אבוט וסנידאל בעבודתם לאפיון פעילות הרגולציה הוולונטרית הבינ"ל ושרטוט מגמות של התפתחות היסטורית בשדה רגולטורי זה (Abbott & Snidal, 2009).

משטרי רגולציה וולונטריים **ביוזמה ציבורית** ברמה גלובלית צמחו ביוזמה של מוסדות בינ"ל כדוגמת האו"ם או גופים רב-לאומיים כדוגמת ה-OECD, מתוך כוונה להשלים או לפצות על החולשה של המוסדות עצמם ליצר פיקוח אפקטיבי ולעודד את מושאי הרגולציה לבצע רגולציה של עצמם. מתוך מקור זה צמח לדוגמא מודל "החוזה הגלובלי" ביוזמת האו"ם בשנת 1999 (UN Global Compact –¹⁰) ובהשתתפות של עסקים, ארגוני מגזר אזרחי ונציגי מדינות, אשר מעודד חברות רב-לאומיות לאמץ עשר עקרונות הנוגעים להתנהלות בתחום איכות סביבה, תנאי עבודה, זכויות אדם ושחיתות. חברות המבקשות להיכלל ברשימה של האו"ם תחת משטר זה מצופות להעביר דוח שנתי לארגון על התקדמותן ביישום עקרונות אלו בפעילותן. בשנת 2010 נמנו עם משטר זה 5,300 חברות מ-130 מדינות, ובסכום פעילות כלכלי כולל של 5 טריליון דולר.

בקבוצה זו ניתן למנות גם את הקודקס אלמנטאריוס (Codex Alimentarius)¹¹ הנוגע לקביעת סטנדרטים לבטיחות מזון. הקודקס נוסד ב-1963 על ידי ארגון המזון והחקלאות של האו"ם בשותפות עם ארגון הבריאות העולמי. מטרתו של הקודקס לקבוע סטנדרטים מחייבים לטיפול במזון שיהיו אחידים ומוסכמים בין המדינות החברות בארגון ובכך למנוע מחסומי סחר הנובעים מתפיסות שונות לגבי סיכונים מזון. בארגון חברות כל המדינות המוכרות על ידי האו"ם, ומשתתפים בתהליכי הדיון וקבלת החלטות משלחות של מדינות הכוללות ייצוג של פקידות ציבוריות, עסקים וארגוני מגזר שלישי. הכיסוי של הקודקס הוא של 99% מהיקף יצור המזון העולמי. אף שהמועצה המנהלת את הקודקס מצהירה שכללי הקודקס מהווים המלצה לאימוץ על ידי המדינות החברות, ארגון הסחר העולמי משתמש בכללי הקודקס כנקודת התייחסות לבירור מחלוקות בין מדינות לגבי יצירת מחסומי סחר של מזון הנובעים מכללים רגולטוריים. ארגון הבריאות העולמי, בשותפות עם קרן האו"ם לילדים יוניצ'ף, אחראי גם לקוד וולונטרי נוסף שנועד לעודד הזנת תינוקות על ידי חלב-אם, ופונה לממשלות החברות בארגון, לעסקים בתחום תחליפי

רגולציה בינ"ל. אולם קשה למצוא מחקרים העוסקים במשטרי רגולציה שמקורם מקומי, ושפונים לקהילת העסקים המקומית.

¹⁰ www.unglobalcompact.org

¹¹ www.codexalimentarius.org

החלב וארגוני מגזר שלישי לפעול בכל דרך כדי למנוע שיווק וצריכה של תחליפי חלב-אם אלא במקרים של חוסר ברירה.¹²

קבוצה שניה של משטרים נולדו **ביוזמה של עסקים**. כאן ניתן לזהות משטרים כגון משטר ה- Responsible Care שמטרתו לקדם התנהלות אחראית של תעשיית הכימיה: לנקוט בצעדים שתכליתם הימנעות מפגיעה בסביבה ובבריאות בני אדם על ידי נקיטת אמצעי בטיחות, וכל זאת תוך שמירה על שקיפות ושיתוף הציבור.¹³ הקוד נוצר על ידי תעשיית הכימיה הקנדית ב-1985 ואומץ על ידי האיגוד הבינ"ל של התעשייה הכימית. בשנת 2006 אומץ הקוד כמסגרת המנחה בתפיסה האסטרטגית של האו"ם להתנהלות בתעשיית הכימיה.¹⁴ לקוד שותפים איגודי תעשייה כימית מקומיים מכ-60 ארצות, וביחד מכסים חלק נרחב ביותר של היצור הגלובלי בתעשיית הכימיה. איגודי התעשייה המקומיים אמורים לבצע מעקב על אימוץ כללי הקוד באמצעות קבלת דיווחים מהעסקים החברים בשורותיהם, ולדווח לאיגוד הבינ"ל. האיגוד הבינ"ל עוסק באופן מתמשך בעדכון נורמות פעולה ומקדם למידה הדדית בין החברים.

דוגמא נוספת היא משטר רגולציה וולונטרי ביוזמת תעשיית המזון החקלאי: GLOBALG.A.P – Global Good Agricultural Practice.¹⁵ משטר זה החל לפעול בשנת 1997 כמשטר רגולציה אירופי בלבד תחת השם EUREPGAP. המשטר הוא יוזמה של קמעונאים בתחום הסחר במוצרי חקלאות שביקשו לתת מענה למוטרדות הגוברת של צרכנים לגבי מכירת מזון חקלאי בכל הנוגע לממדים של בטיחות ובריאות מוצרים, איכות סביבה, בטיחות עובדים ובעלי חיים. המשטר פונה למגדלים, למשווקים, לקמעונאים ולתעשיית האירוח הנוגעים למוצרי מזון חקלאיים, ויוצר סטנדרט אחיד בתחומי הכיסוי של התו. עם גידול ההכרה בתו ותרומתו, אומץ התו בהדרגה על ידי גופים בתעשיית המזון החקלאי מרחבי העולם ובשנת 2007 שינה את שמו ל-GLOBALG.A.P, וכיום הוא פועל בכ-110 מדינות בכל היבשות, ומחזיקים את התו שלו כ-133,000 יצרנים.¹⁶ הארגון מפעיל מערכת של אקרדיטציה, באמצעות כ-150 גופים עצמאיים הפועלים מטעמו לבחינת פעילות המגדלים ולהענקת תו התקן.

קבוצה שלישית של משטרי רגולציה וולונטריים נולדו **ביוזמה של ארגוני מגזר שלישי וחברה אזרחית**. כאן ניתן למצוא לדוגמא משטרים שתכליתם הגנה על הסביבה. אחד הבולטים שבהם הוא המשטר בתחום הייעור. המועצה לניהול יערות (FSC – Forest Stewardship Council)¹⁷ היא ארגון מגזר שלישי שהוקם ב-1993 מתוך דאגה גוברת לפגיעה ובירוא יערות. הארגון עוסק בקידום תקנים בתחום הייעור, החל מניהול בר-קיימא של יערות על ידי בעליהם, ולכל אורך שרשרת היצור והשיווק עד לצרכן הסופי. למעשה אלו הם שני התווים הניתנים על ידו: תו ניהול ותו שרשרת אספקה (chain of custody). הארגון עוסק בפיתוח של התקנים על ידי מספר גדול של חברים ממגזרים שונים, מ-60 ארצות ויבשות שונות. הארגון מתגאה במערכת דמוקרטית של ניהול פיתוח התקינה ובגמישות של התאמת תקנים לצרכים ונסיבות מקומיות. הארגון איננו מעניק בעצמו תווי תקן. תווי התקן ניתנים לאחר בדיקה של מוסדות מוכרים

¹² ראו: International Code of Marketing of Breast-Milk Substitute, 1981

¹³ רבים מייחסים את צמיחת משטר זה לאסון הפיצוץ שהתרחש בשנת 1994 במפעל הכימי בבופאל שבהודו, והחשש של התעשייה הכימית העולמית מפני התערבות רגולטורית ציבורית עקב הלחץ והביקורת הציבורית לאחר האסון (ראו לדוגמא: Vogel, 2009).

¹⁴ ראו: Responsible Care Global Charter, 2005

¹⁵ www.globalgap.org

¹⁶ World of Solutions: GLOBALG.A.P Products & Services, 2014

¹⁷ <https://ic.fsc.org>

לאקרדיטציה שהוכשרו מטעמו והוסמכו על ידו. נכון לשנת 2009 פעילות הארגון כיסתה 125 מיליארד דונם, כ-5% מהפעילות בתחום הייעור בעולם, ובחלוקה הבאה: 47% באירופה, 37% בצפון אמריקה, ו-16% ביבשות אפריקה, אסיה ואמריקה הדרומית (Pattberg, 2011).

משטר סחר הוגן (FT - Fair Trade)¹⁸ הוא דוגמא נוספת של מערכת תקינה וולונטרית ביוזמת מגזר שלישי המופעלת על ידי רשת של ארגונים ברחבי העולם תחת ארגון תקינה אחד (FLO International), ובאמצעות תווי תקן לסחורה חקלאית מיוצאת ממדינות מתפתחות לשווקים במדינות המערב. המוצרים בהם מתמקד התו הם בין היתר קפה, תה, בננות, כותנה, דבש ויין. תו התקן מעיד שעל הסחורה שולם תשלום הוגן, שהיא גודלה בתנאי גידול השומרים על עקרונות הקיימות, ושהחקלאים פועלים בתנאי עבודה הולמים. התקן מתייחס לכל שרשת הייצור והשיווק. במהלך שנת 2008 עמד היקף הסחר העולמי של מוצרי FT על כ-5 מיליארד דולר. מעבר לצרכנים פרטיים ברחבי העולם יש מוסדות וערים המצהירים על עצמם כמי שרוכשים מוצרי מזון רק עם תו תקן זה.

דוגמא של משטר מקומי של רגולציה וולונטרית עם השפעה בינ"ל המופעל על ידי ארגון מגזר שלישי הוא RUGMARK Foundation India¹⁹. משטר זה נועד להבטיח יצור של שטיחים בהודו ללא העסקה של ילדים מתחת לגיל 14, והעסקה של עובדים בתנאים נאותים. בתמורה לעמידה בדרישות אלה עסקי יצור שטיחים יכולים להשתמש בתו התקן, המקנה להם עדיפות על פני יצרנים מקומיים אחרים המשווקים את מוצריהם לשווקים ומשווקים במדינות המערב המבקשים להבטיח עמידה של המוצרים בדרישות אלו. קבלת התו, כמו גם הזכות לשימוש מתמשך בו תלויים בבקרה שוטפת שבמתבצעת על ידי נציגי הארגון. הארגון החל את פעילותו בשנת 1996 ובשנת 2010 ייצא 80,000 פריטים.

מעבר לעובדה שכל המשטרים הללו הם בינ"ל או מכוונים לשוק הבינ"ל ולא מקומיים, ושהם יוזמה של אחד משלושת המגזרים, אפשר לזהות מספר הבחנות נוספות: הם עוסקים בתחומי פעילות שונים כגון דיג, ייעור, חקלאות או תעשיית כימיה; הם מקדמים יעדים שונים, לדוגמא קיימות, בטיחות, בריאות או זכויות אדם; הם פועלים ברמת אכיפה ובשיטת אכיפה שונה, לדוגמא הצהרת מחויבות, דיווח עצמי או קבלת תו על ידי אקרדיטציה ובדיקה תקופתית; האקרדיטציה נעשית על ידי הארגון או גופים עצמאיים מטעמו; המשטרים ממוקדים במקטעים שונים של המוצר או השירות – היצרן, המשווק או הקמעונאי - ולעיתים ביותר ממקטע אחד; והם נעזרים באופן שונה בלקוח או הציבור כזרוע מפקחת.

2. הייחוד של משטרי רגולציה וולונטריים מקומיים

את מגבלות המחקר של רגולציה וולונטרית בינ"ל להסביר רגולציה וולונטרית מקומית ניתן לחלק לשלושה ממדים: גורמים המסבירים את הצמיחה של הרגולציה, גורמים משפיעים על עיצוב הרגולציה, וגורמים המסבירים את ההשפעה של הרגולציה. נפרט להלן גורמים אלו ואת המגבלות שטמונות בהם לניתוח רגולציה וולונטרית מקומית:

(א) הסבר גורמי צמיחה של רגולציה וולונטרית - מחקר הרגולציה הוולונטרית ברמה הבינ"ל מסביר צמיחה של רגולציה וולונטרית בעיקר על רקע חולשתו של ממשל גלובלי, הגבלות של הסדרים בינ"ל כגון הסכמי סחר, התרחבות פעילות מסחר גלובלית ומרוחקת ממדינות האם,

¹⁸ www.fairtrade.net
¹⁹ www.rugmarkindia.org

וכן חולשתן של מדינות יעד לפעילות כלכלית גלובלית לבצע פיקוח על פעילות זו בכלל ובמענה לביקורת הנוגעת להתנהלות חברתית ומוסרית של חברות גלובליות בפרט (ראו לדוגמא: Vogel, 2009; Overdevest & Zeitlin, 2012). מערך התקינה הוולונטרי הבינ"ל מהווה על פי ניתוח זה תחליף או פיצוי לחולשות אלו, כאשר הוא פונה לחברות הגלובליות ומציע להן אימוץ תקינה בתמורה לריסון הביקורת ציבורית (name & shame) ופרסום חיובי מחזק מוניטין. התנאים הללו רלוונטיים בחלקם האחד לרמה המקומית (הענות עסקים משיקולים של חיזוק מוניטין על רקע ביקורת ציבורית), ובחלקם האחר אינם רלוונטיים. שכן ברמה זו קיים ממשל מקומי, והרגולציה מופנית לחברות שברובן מקומיות ושניתן לכאורה לפקח עליהן באמצעות מוסדות מקומיים. לאור זאת קיים צורך להציע הסברים משלימים לניתוח הסיבות לצמיחתם של הסדרי רגולציה וולונטריים מקומיים.²⁰

(ב) הסבר גורמי השפעה על התעצבות הרגולציה – מחקר הרגולציה הוולונטרית ברמה הבינ"ל מסביר התעצבות של משטרי רגולציה מסוג זה כתוצר של מערכת הלחצים הפועלת עליהם: מצד אחד הרצון של יזמי הרגולציה בקידום רגולציה אפקטיבית ומחמירה ומצד שני הרצון של מושאי הרגולציה במשטר רופף ולא מכביד. בעוד מחקר זה מתמקד ביחסים שבין היזמים ללקוחות המשטר, בזירה המקומית נדרשת התייחסות לגורם הציבורי כשחקן בעל השפעה פוטנציאלית, מעצם נוכחותו, על עיצוב המשטר. רגולציה וולונטרית מקומית פועלת לרוב בתחומים שבהם קיימים מוסדות, כללים והיסטוריה רגולטורית, גם אם היא מבקשת להוסיף לכללים אלו רבדים נוספים. לעומתה, רגולציה וולונטרית בינ"ל צומחת במקרים רבים דווקא משום העדרם של גופי רגולציה או היסטוריה רגולטורית בתחומים שהיא מבקשת לעסוק בהם כמו לדוגמא המסחר ב"יהלומי דמים" (Haufier, 2001). לכן בעוד היחסים בין שלטון לפעילות חוץ שלטונית במרחב הציבורי, כמו רגולציה וולונטרית, הם מרכיב משמעותי בהסבר ההשפעה על התעצבות רגולציה זו ברובד המקומי, הרי שמשקלם בהקשר הבינ"ל הוא הרבה יותר נמוך.²¹

(ג) הסבר ההשפעה של רגולציה וולונטרית – מחקר הרגולציה הוולונטרית ברמה הבינ"ל מסביר את ההשפעה של רגולציה מסוג זה באמצעות שני גורמים מרכזיים, לגיטימציה ותחרות (Black, 2008; Cashore, 2002). לגיטימציה נדרשת אמנם מטעם מושאי הרגולציה כדי שייאותו לאמץ את הרגולציה ולפעול על פיה, אולם חיונית לא פחות היא הלגיטימציה הציבורית משום שהציבור מעניק הכרה למשטר על ידי החלטותיו הצרכניות ומהווה שותף לאכיפה מתוקף התנהגותו הצרכנית ונכונותו לדווח על הפרות. משטרים בינ"ל אמנם זקוקים ללגיטימציה של הציבור, אולם התנהגותו של הציבור מושפעת מאוד מתרבות אזרחית מקומית שהמחקר הבינ"ל איננו עוסק בה. אשר לתחרות כגורם מסביר השפעה, תחרות נובעת מנוכחות בו זמנית של מספר משטרים רגולטורים אלטרנטיביים המתחרים ביניהם ובחלקם מהווים חלופה נוחה יותר לעסקים (Abbott & Sanidal, 2009). היות ומשטרים אלו נשענים

²⁰ השונות בין התנאים בתוכם צומחים משטרים אלו עומדת כנראה מאחורי הנטייה של משטרי רגולציה וולונטריים בינ"ל ומקומיים להתמקד בממדים שונים. בעוד משטרים בינ"ל נוטים לעסוק בשאלות של קיימות, אתיקה חברתית ומוסר עסקי, משטרים מקומיים נוטים להתמקד יותר בהיבטים של אמינות, בטיחות ואיכות.

²¹ אבוט וסנידאל מוסיפים לענין זה את ההרתעה כגורם השפעה: בעוד פעילות רגולציה וולונטרית מקומית (הן היזמים והן מושאי הרגולציה) מודעת לפוטנציאל ההתערבות הרגולטורית של השלטון, פעילות זו ברמה הבינ"ל מודעת לחוסר היכולת של ארגונים בינ"ל ליצר רגולציה אפקטיבית (Abbott & Snidal, 2009).

גם על הכנסות מטעם מושאי הרגולציה, הרי שעשוי להיות לחץ להוריד סטנדרטים אשר יפגע באפקטיביות של הרגולציה. בעוד גורם זה דומיננטי בהסבר ההשפעה של משטרי רגולציה בינ"ל, הרי שהוא בעל משקל נמוך יותר בהקשר המקומי שבו לרוב לא פועלים בו זמנית מספר משטרים מתחרים כמו בהקשר הבינ"ל.

על רקע השוואה זו בין משטרי רגולציה וולונטריים בינ"ל למקומיים יש להתבונן על ניתוח של מקרים מקומיים, ובכלל זה המקרה הישראלי המוצג בפרק הנוכחי. בעוד שאלת ההשפעה ההדדית בין פעילות רגולציה וולונטרית בינ"ל למוסדות בינ"ל רלוונטית במידה מועטה, משום שאו שלא קיים גורם בינ"ל מוסמך בתחום הרלוונטי, או שגורם קיים איננו פועל כגורם אכיפה רגולטורי אלא כמערכת נורמות כללית; שאלת ההשפעה ההדדית של רגולציה וולונטרית מקומית על ממשלה מקומית היא משמעותית, משום שהרגולציה הוולונטרית פועלת לרוב בתחומים שבהם עוסקת הרגולציה הממשלתית, היא עשויה להשפיע על הערכות הרגולציה הציבורית, ויתכנו יחסים של תמיכה והשלמה הדדית.

ג. רגולציה וולונטרית בישראל

חלק זה פורסם מספר גדול של דוגמאות לפעילות רגולטורית וולונטרית המתקיימת כיום בישראל, ראשית על בסיס סיווג סקטוריאלי ובהמשך על בסיס ממדי סיווג נוספים. בשלב הבא מוצג אפיון של תמונת הרגולציה הוולונטרית, ולבסוף מספר הסברים אפשריים לתמונה זו.

1. דגמים של משטרי רגולציה בסיווג על פי היזם

לצורך תיאור פעילות הרגולציה הוולונטרית בישראל, יעשה סיווג של המשטרים על פי שייכותן לגורם היזם מבין אחד משלושת הסקטורים, שבה גם נעשה שימוש לתיאור מודלים של רגולציה וולונטרית בינ"ל בחלק הקודם. למרות שמסגרת סיווג זו היא בסיס מארגן ראשוני נוח, כפי שניתן יהיה לראות קיימים לא מעט דגמי ביניים, או דגמים אחרים החורגים מסכמה כללית זו. מכל מקום על פי חלוקה זו ניתן לזהות את הדגמים הבאים.

משטרים ביוזמה ממשלתית

גורם ציבורי מרכזי והוותיק ביותר בייזום תקנים וולונטריים הוא **מכון התקנים הישראלי**. המכון שהוקם כמעבדה עצמאית לתקינה על ידי אגודת המהנדסים בשנת 1923, עבר הלאמה בשנות החמישים, ופועל מאז 1954 כתאגיד סטטוטורי על פי חוק התקנים.²² המכון נהנה ממעמד חוקי, מתקציב חלקי מן המדינה ופועל על פי העקרונות והכללים של מוסד ציבורי. אחת מזרועות הפעילות המרכזיות של המכון היא פיתוח תקנים. לשם כך מפעיל המכון מערך גדול של ועדות תקינה בהם נוטלים חלק בהתנדבות נציגות בעלי עניין מן הממשלה, העסקים וארגוני מגזר שלישי. לאחר הכנתם ולפני סגירתם התקנים נפתחים להערות הציבור. תקני המכון אינם תקנים מחייבים, אלא אם כן אומצו על ידי המדינה וקיבלו מעמד רשמי. למעשה חלק ניכר מהתקנים של המכון הם תקנים וולונטריים. חלק מן התקנים הללו הם תוצר של פיתוח מקומי, וחלק אחר הוא אימוץ או התאמה של תקנים בינ"ל. כך לדוגמה תקן התנהלות סביבתית המבוסס על סדרת תקני איזו 14000; ותקן אחריות חברתית לעסקים המבוסס על תקן איזו 26000.²³ עוד בתחום חברתי

²² חוק התקנים, התשי"ד – 1954.

²³ תקן 10000 לאחריות חברתית פותח תחילה כתקן מנחה. הגרסה שפורסמה בשנת 2013 מבוססת באופן כמעט מלא על תקן איזו לאחריות חברתית 26000 ומיועדת להתעדה.

פיתח המכון סדרת תקנים בנושא נגישות מבנים שחלקם נעשה בשיתוף ארגון נגישות ישראל, ותקן בנושא נגישות אתרי אינטרנט על בסיס הנחיות איגוד האינטרנט הבינ"ל ובשיתוף עמותת נגישות ישראל והאיגוד האינטרנט הישראלי.²⁴ תווים אלו אינם מחליפים את הדרישות בחוק לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות כי אם משלימים אותן. לתקנים אלו, אשר מיועדים להתעדה, ניתן לקבל תו תקן על בסיס בדיקה של גורם שלישי עצמאי, בין אם מכון התקנים או גורם אחר מוסמך.

אולם בעוד מכון התקנים עוסק ביצירת רגולציה וולונטרית כגוף מומחה לתקינה וללא תפקידי אכיפה, קיימות דוגמאות של יצירת רגולציה וולונטרית על ידי סוכנויות רגולטוריות בעלות סמכויות אכיפה. אחד המשטרים הרגולטוריים הוולונטריים הוותיקים בישראל מסוג זה הוא תכנית האכיפה הפנימית (compliance program) ביוזמת **הרשות להגבלים עסקיים**. הרשות מפעילה תכנית זו כבר משנת 1998. מטרתה של התוכנית לסייע לרשות באכיפת החוק באמצעות סיוע לעסקים להימנע מהפרה של דיני ההגבלים העסקיים, על ידי אימוץ דפוסי התנהלות פנימיים שממוקדים במניעה. הרשות מחייבת חברות אשר מעוניינות לאמץ את תכנית האכיפה הפנימית להתקין מנגנוני בקרה ואכיפה מפורטים, במטרה למנוע הפרות של חוק ההגבלים העסקיים במסגרת פעילותן העסקית השוטפת. הרשות קובעת מספר דרישות סף החייבות להופיע בכל תכנית אכיפה - ובכלל זה מינוי ממונה אכיפה פנימית, הקמת ועדת אכיפה פנימית, פיתוח נוהל אכיפה, והפעלת מערך בקרה - אולם מותירה חופש לתאגידים לעצב תכנית המתאימה לצרכיהם. הרשות איננה דורשת לקבל דיווח על הפרות של חוק ההגבלים במסגרת התאגיד, ומתחייבת שלא לעשות שימוש במסמכים הנמסרים לעיונה, כחלק מדרישות הדיווח על קיום התכנית, במסגרת הליכים משפטיים למול התאגיד. כפי שכבר צוין, דגם זה הוא דוגמא לרגולציה וולונטרית כפויה שכן ניתן להצטרף מבחירה, אולם מודל הפעולה מוכתב.

התכנית פותחה בעקבות התנסות דומה ולמידה ממדינות אחרות, תוך התאמת המודל למשק הישראלי, ולאחר שיתוף הציבור.²⁵ התמריצים לאימוץ התוכנית הם מכמה סוגים: הפחתת חשיפת התאגיד ועובדיו להפרת חוק ולסנקציות הבאות בעקבותיה; חסכון בהוצאות על התדיינויות משפטיות ובתשלום קנסות; הימנעות מפגיעה בתדמית העסק; וחיזוק הקשר עם הרשות. יישום אפקטיבי של התוכנית יכול לשמש בידי נושאי משרה בכירים טענת הגנה כנגד הטלת אחריות אישית בחוק ההגבלים העסקיים (סעיף 48), אם יוכיחו שעשו כל שניתן על ידם כדי למלא חובתם למניעת הפרות החוק.²⁶ גם **הרשות לניירות ערך** אימצה תכנית בקרה פנימית בשנת 2011 ברוח דומה לזו של הרשות להגבלים עסקיים.²⁷

דוגמא לרגולציה וולונטרית בתחום התקשורת היא ההסכם לשיתוף פעולה בין **הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו** לבין איגודי המפרסמים והפרסומאים.²⁸ במטרה להקל הן על הרשות והן על המפרסמים והפרסומאים, ולהימנע מתהליך האישור המוקדם של תשדירים בערוצים המסחריים בנושאים המחויבים בחוק הרשות, נחתם הסכם עקרונות בין הצדדים המתבסס על

²⁴ מכון התקנים הישראלי, תקן ישראלי ת"י 5568, קיום מנחים לנגישות תכנים באינטרנט, מרץ 2013.

²⁵ מתכונת תכנית אכיפה פנימית. נובמבר 1998.

²⁶ לדעת סלונים, תכנית אכיפה פנימית מתיישבת עם דרישה רחבה יותר המופיעה בחוק החברות לחובת זהירות ואמונים של נושאי משרה. היא מאפשרת להציג טענת הגנה כנגד הטלת אחריות פלילית אישית, במקרה של הפרת חוק, על ידי הוכחה של נקיטת אמצעי מנע להפרת החוק. מסיבה זו מאמצים ארגונים עסקיים תכניות אכיפה פנימיות מיוזמתם, וללא דרישה חיצונית, בתחומים כגון בטיחות וגהות וסביבה (סלונים, 2008).

²⁷ קריטריונים להכרה בתכנית אכיפה פנימית בתחום ניירות הערך וניהול ההשקעות. 15.8.2011.

²⁸ עקרונות מוסכמים לשיתוף פעולה בין הרשות השנייה לבין איגוד חברות הפרסום ואיגוד המפרסמים. 19.9.2006. להרחבה על הפיקוח של הרשות השנייה על ערוץ 10, ראו בפרסום זה: ידין, 2015.

מדריך אתיקה בפרסומות שפיתחו במשותף בסיוע של ועדה ציבורית.²⁹ ההסכם, שנשען על כללי המדריך, קובע כי הפטור מאישור מוקדם יוענק על ידי הרשות השנייה באמצעות "תו אתי" למפרסמים ופרסומאים שיעברו הכשרה על תוכן המדריך ויאמצו את כלליו. ההסכם גם קובע כללים לשלילת התו. שני האיגודים התחייבו לפעול בקרב חברי האיגוד להצטרפות ליוזמה. עוד קובע ההסכם שהרשות תעדכן את זכייני הערוצים המסחריים ברשימת המפרסמים והפרסומאים המחזיקים בתו האתי, וכאלו שמהם נשלל התו, ושמתי התו איננו פוטר את הזכייניות מלקיים בדיקה משלהן לגבי הפרסומות.

דוגמא לרגולציה וולונטרית בתחום התחבורה פעלה במשך שש שנים במסגרת "נוהל 6", עד שהפכה לרגולציה מחייבת. נהל 6 הוא תוצר של שיתוף פעולה בין מחוקקים, פקידות ציבוריות, משטרת ישראל ונציגות המגזר העסקי, במטרה להגביר את הדיווח על נהיגה מסוכנת בכלי רכב של חברות עסקיות. הנוהל הוצא על ידי **משרד התחבורה** בדרישת ועדת הכלכלה של הכנסת בשנת 2005 כתחליף לחקיקה ייעודית בנושא. הנוהל דורש מחברות וגופים המחזיקים צי רכב (למעט גופי בטחון והצלה) להציב מדבקה על חלקו האחורי של הרכב עם פרטים לגבי מוקד דיווח, להתקשר עם מוקד דיווח טלפוני הפועל 24 שעות ביממה, ולהעביר דוח תקופתי למשרד התחבורה על הדיווחים שהתקבלו. בשנת 2012, ביוזמת ועדת הכלכלה של הכנסת שאף אישרה על הנוהל המקורי, התקבל תיקון לפקודת התעבורה, והתווסף סעיף לפקודה (סעיף 65ד) המחייב את התאגידים לקיים את הנוהל. התיקון בפקודה, והתקנות הנלוות לו מציניים בצורה מפורטת את כללי הפעולה - גודל המדבקה, פעולת המוקד, מסירת הדיווחים. הנוסח החדש אף מציין סנקציה של קנס על הפרת הסעיף בסך 14,000 ₪.³⁰ על אף הפיכת הנוהל למחייב באמצעות עיגונו בחוק וקביעת סנקציה כספית, מספר אלמנטים משמרים את רוחו כמודל רגולציה עצמית: הדוחות מגיעים ישירות למשרד התחבורה מהתאגידים עצמם ולא ממוקדי הדיווח; התאגידים מחויבים למסור דיווחים סטטיסטיים ולא דיווחים פרטניים; התערבויות לשיפור נמצאות בידיים של קציני הבטיחות בתאגידים; הקנס הוא נמוך מאוד, כמעט זניח לחברות גדולות, והוא ניתן על אי-ציות לנוהל ואיננו קשור לשיעור או אופי הדיווחים.

משטרים ביוזמה פרטית

משטרי רגולציה וולונטריים פרטיים ביוזמה של עסקים ממגזר פעילות או תחום מקצועי, כפי שראינו בזירה הבינ"ל, לא קיימים בישראל ככל הידוע. את פעילות הרגולציה העצמית ביוזמת המגזר העסקי שכן קיימת ניתן לסווג לכמה דגמים. דגם אחד של פעילות היא אימוץ של קודים וולונטריים להתנהלות אתית בתאגידים או אף גופים ציבוריים, כמו לדוגמא הקוד האתי של צה"ל, חברת טבע, הרשות לניירות ערך, ומגוון ארגונים פרופסיונאליים כגון רופאים, אחיות, פסיכולוגים ועובדים סוציאליים. דגם שני הוא אמנות שירות, שהיו בעבר פופולאריות והיום פחות. דוגמאות ניתן למצוא בחברות ממשלתיות וגופים סטטוטוריים כמו חברת חשמל, מקורות, רכבת ישראל ומכון התקנים; בקרב חברות פרטיות כמו הוט, סלקום, בנק לאומי וביטוח ישיר; ובקרב גופים ציבוריים כמו רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים. בשתי הקבוצות מדובר בניסוח כללי התנהלות מעבר לדרישות החוק המחייבים את הארגון שמאמץ אותם. השוני נובע מכך שבעוד בדגם הראשון מושם הדגש על היבטים אתיים כטוהר מידות, יושרה, ניקיון כפיים,

²⁹ מדריך האתיקה בפרסומות. יוני 2005.

³⁰ לענין השינוי מ-2012 ראו: חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 103) התשע"ב – 2012; וכן: תקנות התעבורה (תיקון מס' 103), התשע"ב – 2012.

והימנעות מניגוד עניינים ; בדגם השני הדגש הוא על היבטי שירות כגון מקצועיות, זמינות, איכות, אפיקי תלונה ופיצוי, וכן הקפדה על פרטיות הלקוח. דגמים אלו הם מודלים חלשים של רגולציה וולונטרית משום שהארגון קובע לעצמו את הכללים (לרוב ללא התייעצות עם בעלי העניין), אשר נוטים להופיע בהגדרות מחויבות מעורפלות, ובעיקר אין עליהם שום בקרה חיצונית.

דגם שלישי של רגולציה וולונטרית ביומה פרטית היא של ארגוני דירוג הפועלים במודל עסקי. שתי דוגמאות שהוקמו בשנת 2003 הם "מידרג" (midrag) ו"מידרוג" (midroog). מידרג עוסקת בדירוג מתמשך של אנשי מקצוע כגון טכנאים, חשמלאים, שרברבים, מוסכים וקבלני שיפוף על בסיס חוות דעת של לקוחות מקבלי שירות. עסקים אינם משלמים דמי חברות אלא על דירוג ראשוני ואחוז מעסקה עבור ביצוע עבודה ללקוח שהופנה על ידי מידרג. מידרוג עוסקת בדירוג חוב (סיכון אשראי) לחברות במגזר הפיננסי, תשתיות ונדל"ן וחברות מימון מובנה כקופות גמל וקרנות השתלמות. מידרוג הוקמה בשיתוף חברת דירוג האשראי מודיס אשר מחזיקה ב-51% מהבעלות, והיא פועלת מתוקף רישיון שניתן לה על ידי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במסגרת סמכות המוקנית לו בחוק מס הכנסה. החברה מבצעת הערכות סיכון לחברות השותפות לדירוג על בסיס מתודולוגיות ייחודיות לסקטורים שונים ומפרסמת אותם כחומר רקע למשקיעים. הדמיון לרגולציה וולונטרית במקרים אלו הוא חלקי: החברות המדורגות מצטרפות ומוכנות לפרסום מידע על ביצועיהם באופן רצוני, אולם ההסדר כולו נועד לפני הכל ליצר ערך כלכלי לחברה המדרגת ולחברות המדורגות הזוכות לבידול. זאת ועוד, גם אם החברות שואפות לשפר את ביצועיהן, ומכך נהנה הציבור, אין המדובר באימוץ נורמות שהן מעבר לדרישות החוק. דגם רביעי ורחב יותר הוא אימוץ תקינה וולונטרית בינ"ל. כך לדוגמה עסקים מזמינים התעדה לאיכות ניהול (ISO 9000) ; עסקי מזון מזמינים התעדה לבטיחות בתהליכי גידול מזון (GLOBALG.A.P), עיבוד מזון (HACCP או ISO 22000), אריזה ושיווק מזון (BRC) ; ובתי חולים מזמינים התעדה לעמידה בתקן איכות בינ"ל ייעודי (JCI).³¹ המניע להצטרפות לתקנים אלו נובע בחלקו מדרישות של גורמים עימם קיימת התקשרות עסקית במסגרת סחר בינ"ל.

משטרים ביוזמה של ארגוני מגזר שלישי

הדגם הבולט והוותיק ביותר של רגולציה וולונטרית על ידי מגזר שלישי הוא בתחום **הכשרות הפרטיות**. בתחום זה פועלים מספר רב של גורמים (כגון בד"צ העדה החרדית, לנדא, הרב מחפוד, שארית ישראל, מחזיקי הדת, בית יוסף), עם מערכת כשרות עצמאית לצד מערכת הכשרות של הרבנות הראשית מטעם המדינה. מערכת הכשרות העצמאית מציגה לכאורה דרישות כשרות מחמירות יותר מאלו של הרבנות הראשית (מהדרין), או מותאמת לפרשנות הכשרות של קהילות שונות. זוהי מערכת תקינה וולונטרית לכל דבר, כאשר עסקים בתחום המזון בוחרים מרצונם לאמץ תו תקן נוסף מעבר לתעודה הנדרשת מן הרבנות על פי חוק הכשרות,³² ולעיתים יותר מאחד, בהתאם לקהל הצרכנים איליו הם פונים ודרישותיו. קבלת התקינה, כלומר תעודת הכשרות, כרוכה בבדיקה ראשונית, ונדרשת לרוב בדיקה תקופתית לחידוש ההסמכה.

עוד בתחום המזון ניתן למצוא מספר תקנים נוספים ביוזמה של ארגוני מגזר שלישי. מספר גורמים נכנסו לפעילות רגולציה וולונטרית בתחום המזון בישראל בשני העשורים שחלפו. אחד

³¹ JCI - Joint Commission International. ראו דיווח מן העת האחרונה בענין זה: קלנר, י. "אחרי תל השומר הישג לאיכילוב: זכה בתו תקן בינלאומי". ידיעות אחרונות, 7.2.14: 2.

³² חוק איסור הונאה בכשרות, תשמ"ג – 1983. החוק איננו מחייב כשרות כי אם מתנה פרסום מוצר או עסק מזון ככשר רק אם ניתנה בידיו תעודת כשרות מטעם גורם מוסמך.

מהם הוא **הסתדרות הרופאים הווטרינריים** שהקימה בשנת 1996 מערכת תו תקן לבטיחות מזון מן החי תחת השם "התג הירוק". התו מעיד על כך שהמערכת המשווקת מצויה תחת פיקוח וכי המוצרים המשווקים ראויים למאכל אדם. התו ניתן לאחר בדיקה שנעשית על ידי רופאים וטרינרים מטעם הסתדרות הרופאים הווטרינריים, כאשר הבדיקה כוללת בין היתר מספר תחומים: מצב תברואתי והיגיינה של סביבת העסק, מערכת למניעת זיהום, הטיפול במוצרי המזון, קבלתם ואחסונם, וכן מערכת בקרת איכות. ממצאי הבדיקה מועברים לוועדת מומחים ולהכרעתה. התו ניתן לשנה, לאחר תשלום דמי חבר, והוא מחודש מידי שנה. מערכת התג הירוק יכולה לשלול תו מבית עסק אם לאחר בדיקה נתגלה כי אינו עומד בדרישות התקן.³³ התקנון זכה להכרה על ידי השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות.³⁴

ארגוני מגזר שלישי מפעילים רגולציה וולונטרית בתחומי אחריות חברתית של עסקים. הוותיק מבניהם הוא ארגון **מעלה**, שהחל את פעילותו ב-1998. הארגון פועל לקדם את האחריות התאגידית בישראל. הכלי המרכזי באמצעותו פועל הארגון הוא "מדד מעלה" שבמסגרתו מדורגים החברות הגדולות במשק לפי רמת פעילותן ותרומתן החברתית, ובהתייחס לקריטריונים שונים כגון איכות סביבה, אתיקה בעסקים, סביבת עבודה וזכויות אדם. בשנת 2005 השיק הארגון את "מדד מעלה" בשיתוף עם הבורסה לניירות ערך, המנסה לעודד השקעה במניות לא רק על סמך הביצועים הפיננסיים, אלא גם על סמך מידת האחריות החברתית של החברות, ואת "הקוד לניהול חברתי בעסקים" הכולל קווים מנחים לניהול האחריות התאגידית בפירמה.

מודל נוסף בתחום האחריות החברתית של עסקים הוא התו החברתי של ארגון **במעגלי צדק**. הארגון שהוקם ב-2004 מעניק תווים לעסקים בתחום המזון (מסעדות, בתי קפה, אולמות שמחה, קייטרינג) המתייחס לתנאי העסקה של עובדים, שמירה על זכויות עובדים ונגישות לאנשים עם מוגבלויות. כיום מוצע התו בעיקר לעסקים בתחום המזון ובעיקר בירושלים, אולם בעתיד יש כוונה להרחיב את התו למעגל עסקים בתחומים נוספים ובאזורים גיאוגרפיים נוספים. כ-300 בתי עסק מחזיקים כיום את התו. התו ניתן לעסק המוכן להתחייב להצהרה על עמידה בכללים, ולאחר בדיקה, והמשך החזקת התו כרוך בבקרה שוטפת על ידי נציגים של הארגון.

בשנים האחרונות החל לפעול משטר רגולציה וולונטרי בתחום צרכנות. משטר זה מופעל על ידי ארגון **אמון הציבור** שהוקם בשנת 2006 על ידי קבוצה של פורשים מהמועצה הלאומית לצרכנות. הפעילות הרגולטורית המרכזית של הארגון היא מתן תו אמון הציבור. התו גובש באמצעות מומחים ובהתייחס להיבטים צרכניים שונים בפעילות העסקים (חוזים, אתר אינטרנט, פרסומים, מבצעים, אתר מתן השירות, וכד') ובדגש לתחומי פעילות שונים. התו ניתן לאחר בדיקה מקיפה של העסקים ועמידתם בדרישותיו. ההצטרפות לתו היא וולונטרית והבדיקה נעשית במימונו של העסק. העסקים מחויבים לפרסם את היותם מחזיקי תו. הארגון מקבל התו נמצא תחת בקרה של אמון הציבור, העושה שימוש בתלונות צרכנים כדי לבחון את המשך עמידתו של הארגון בכללים הנדרשים. במידה שמתגלה כי עסק חורג מכללי התו, ולא נענה לדרישות התיקון של אמון הציבור, ניתן לשלול ממנו את התו. אמון הציבור מדגיש שאיננו בא להחליף סמכויות

³³ תקנון התג הירוק, 2006.

³⁴ במכתב מטעם ראש היחידה לפיקוח על מוצרים מן החי ליו"ר הסתדרות הווטרינרים נכתב, כי לאחר עיון בתקנון "הפעלת תוכנית התג הירוק שבנדון בצורה מסודרת ויעילה ע"פ העקרונות שהותוו בתקנון המצ"ב תתרום רבות לשיפור הרמה התברואתית במפעלים המאושרים המעבדים תוצרת מהחי לשוק המקומי ותשפר [את] בטיחות המזון המעובד ומיוצר בתחומנו. בטוחני כי יישום התוכנית במפעלים המפוקחים במסגרת התוכנית יסייע בשמירה על בטיחות צרכני המזון בישראל". מכתב משרד החקלאות, 8.2.2009.

שלטוניות או דרישות הקיימות בחוק או בנהלים אלא להשלים אותם. בשנת 2013 עמד מספר העסקים מחזיקי התו ומועמדים לקבלת התו על כ-500.

משטר רגולציה וולונטרי שונה מעט מבין האחרים שנמנו עד כה הוא זה של ארגון **מידות** שהוקם בשנת 2008, כתוצאה משיתוף פעולה בין ג'וינט ישראל לבין בית ההשקעות מיטב. ייחודו בכך שהוא פונה לארגוני המגזר השלישי ומציע להם לעבור בדיקה (אנליזה) של אפקטיביות ביחס לסדרה של פרמטרים ארגוניים-ניהוליים. ארגונים העומדים בסף הסטנדרט זכאים לקבל את "אות מידות", ורשאים להציג מידע זה בפרסומיהם כעדות להתנהלות מקצועית ואפקטיבית. הבדיקה היא בתשלום. התו תקף לשלוש שנים, עם בדיקה חוזרת מקוצרת בתום כל שנה, ובתום תקופה זו על העמותות לעבור בדיקה מקיפה חוזרת. על עמותה המחזיקה בתו להעביר למידות דיווחים שוטפים על אירועים חריגים כגון שינוי פעילויות, איום כלכלי, החלפת מנכ"ל או יו"ר, או תביעה משפטית כנגדה.³⁵ התמריץ להצטרף לתו עבור הארגונים הוא קבלת משווא על התנהלות כבסיס לשיפור, וחשוב מכך, איתות לציבור ותורמים פוטנציאליים על היות הארגון יעד ראוי להשקעה.

2. סיווגים משלימים של משטרי הרגולציה הוולונטריים בישראל

מעבר לסיווג של משטרי הרגולציה הוולונטריים הפועלים בישראל על בסיס חלוקה לגורם יזמי דומיננטי, ניתן לסווג משטרים אלו על בסיס מספר ממדים נוספים. בשונה מהחלוקה שלהם לגורם יזמי, המתאפיינת במובחנות יחסית, הסיווג באמצעות הממדים המשלימים איננו מובחן ומשטרים יכולים להשתייך בו-זמנית למספר סיווגים. הטבלה להלן מפרטת סיווגים אלה.

טבלה 1: סיווג משלים של משטרי רגולציה וולונטריים

ממד סיווג	פירוט	דוגמאות
1. פעולה ביחס לחוק	אכיפת חוקים	רשות להגבלים עסקיים, רשות לני"ע, נוהל 6, במעגלי צדק, הסתדרות הוולונטרים, מידרג
	דרישות מעבר לחוק	הרשות השנייה, קודים אתיים, אמנות שירות, מידות, מעלה, כשרות פרטיות, מכון התקנים, אמון הציבור, מידות
2. מודל התקן	תו/תעודה	כל המשטרים מלבד מעלה, מידרג ומידרג
	דירוג	מעלה, מידרג, מידרג
3. מערך הבקרה	הארגון	רשות להגבלים עסקיים, רשות לני"ע, כשרות פרטיות, במעגלי צדק, מעלה, מכון התקנים, מידות, מידרג
	הציבור	נוהל 6, הרשות השנייה, אמון הציבור, אמנות שירות, מידרג
4. מערך האכיפה	חידוש תו ובדיקה חוזרת של עמידה בדרישות	כל המשטרים החיצוניים, מעלה כולל גם עליה וירידה בדירוג
5. תשלום	ללא תשלום	רשות להגבלים עסקיים, הרשות לני"ע, הרשות השנייה, נוהל 6
	עם תשלום	אמון הציבור, מעלה, מידות, מכון התקנים, מידרג, מידרג, כשרות פרטיות
6. מעורבות חיצונית בפיתוח	מומחים ובעלי עניין	רשות להגבלים עסקיים, רשות לני"ע, הרשות השנייה, מעלה, מידות, אמון הציבור, כשרות פרטיות, מכון התקנים
	הציבור הרחב	מכון התקנים
7. קהל יעד	מגזר עסקי	כל המשטרים מלבד מידות; מעלה לעסקים גדולים מאוד
	מגזר שלישי	מידות
8. תחומי פעולה	נושאי תוכן: בטיחות, כשרות, נגישות, צרכנות	הסתדרות הוולונטרים, נוהל 6, כשרות פרטיות, אמון הציבור
	נושאי רוחב: אחריות	הרשות השנייה, מעלה, מידות, קודים אתיים, אמנות

³⁵ מנצח מידות לאפקטיביות, 2014.

3. מאפייני הרגולציה הוולונטרית בישראל

את המאפיינים של הרגולציה הוולונטרית בישראל ניתן לסכם באמצעות מספר ממדים. ראשית, באשר לגורמים היוזמים של משטרים אלו, בולט בהעדרו המגזר העסקי בהשוואה לשני המגזרים האחרים, הציבורי והשלישי. מלבד מעורבותו של המגזר העסקי כשותף בדירוג מעלה, הוא אינו יוזם משטרי רגולציה פרטיים, כלליים או ענפיים. קיימת פעילות מסוג זה בחקלאות כמו בתחום הדבש והזית, אולם לא ניתן למצוא פעילות כזו בתחומים אחרים כגון בנקאות, השקעות, ביטוח, קמעונאות, תקשורת, פרמצבטיקה, בניה, או כריית מחצבים.

עוד בולט לעין בהקשר זה הדומיננטיות של הסקטור הציבורי כגורם יזמי. מתוך הסקירה עולה, כי מספר המשטרים הוולונטריים ביוזמה ציבורית זהה כמעט לזה ביוזמה של המגזר השלישי. יתכן וניתן לקשור את שני המאפיינים – היעדרות יוזמות של המגזר העסקי ובולטות של המגזר הציבורי – באופיו של המשטר הפוליטי בישראל המזוהה באופן היסטורי כמשטר אטסיסטי וריכוזי,³⁶ על אף השינוי ההדרגתי המתחולל בהקשר זה (הורוביץ וליסק, 1990; ישי, 2003); טוהר המידות הגבוה שמיוחס למינהל הציבורי (ולא למוסדות הפוליטיים) בהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות (גל-נור ובלאנדר, 2013); היחס העדיף והחשדני של הציבור כלפי המגזר העסקי, והנטייה שלו ליחס למגזר זה התבוננות צרה ואינטרסנטית.³⁷

שנית, ניתן להתרשם כי שדה הרגולציה הוולונטרית בישראל מתאפיין בגיוון רחב בכל הנוגע לתחומי העיסוק שלו, גם אם כאמור גיוון זה מוגבל מבחינה ענפית. בכך דומה הזירה המקומית בישראל לזירה הבינ"ל המתאפיינת גם היא בגיוון רחב. קשה להצביע על העדפה או בולטות של תחום פעולה מסוים. אף שניתן להצביע על חוסר של משטרי רגולציה וולונטריים ייעודיים בתחום הסביבתי בישראל,³⁸ אשר זוכה לבולטות מיוחדת בזירה הבינ"ל, הרי שהנושא מקבל התייחסות חלקית, דרך משטר הרגולציה של מעלה ותו התקן לאחריות חברתית של עסקים של מכון התקנים - אשר עוסק בין היתר באחריות גם לסביבה ושאלות של קיימות.

שלישית, ניתן לאפיין את משטרי הרגולציה הוולונטריים בישראל כנוטים להתמקד בציות לחוק ובממדים של בטיחות, איכות והגיונות. זאת בהשוואה לנטייה של משטרים בינ"ל מסוג זה לעסוק בשאלות של התנהלות חברתית ומוסרית. שונות זו ניתן ליחס בחלקה לנטייה הכללית של משטרי רגולציה וולונטריים מקומיים להתמקד יותר בממדים פונקציונאליים (לדוגמא: Williams et al., 2011a, 2011b), ומבחינה זו ישראל איננה שונה ממדינות אחרות. הסבר מקומי לנטייה זו נוגע לאופייה של החברה האזרחית בישראל, כמערכת ששימשה כמסד הזמני לצמיחתה של המדינה בהעדר ריבונות, ובמשך זמן רב לאחר מכן הייתה מסונפת למערכת הציבורית והמשיכה להיות מגויסת לבנין העם (גדרון ואח', 2003). אולם גם אם הזיקה בין החברה האזרחית לשלטון

³⁶ משטר אטסיסטי מאופיין במעורבות גבוהה של המדינה בחיים החברתיים והכלכליים, הבאה לביטוי בתכנון והכוונה ריכוזיים. המשטר הישראלי אופיין במידה רבה ככזה בעשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה וכיום פחות, אולם רבים מהחוקרים עדיין מזהים את השורשים של מודל זה בהתנהלות מערכות השלטון אף כיום. לניתוח מגמה זו בהקשר של צמיחתה והתעצבותה של בקשר של החברה האזרחית בישראל, ראו: גדרון ואח', 2003; ישי, 2003.

³⁷ כפי שמציינים גל-נור ובלאנדר, מוסדות השלטון, מלבד צה"ל ומערכת המשפט, סובלים גם מאמון נמוך וגם מדירוג שחיתות גבוה בהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות. לעומתם נהנים גופי המינהל הציבורי מדירוג גבוה יותר ממקביליהם במדינות מערביות אחרות (גל-נור ובלאנדר, 2013: 1124-1135). לנתונים עדכניים בנושא אמון במערכת השלטון בישראל, ראו הרמן ואח', 2013. היות ולא קיימים סקרים לגבי אמון הציבור במגזר העסקי, יש קושי להציג ממצאים אמפיריים משווים. חוסר האמון של הציבור כלפי המגזר העסקי קיבל אמנם ביטוי חריף במיוחד בתקופת המחאה החברתית בשנת 2011 (לין, 1.12.11), אולם הוא מואשם באופן מתמשך בשחיתות, ומתלונן באופן עקבי על יחס עדיף וחשדני כלפיו. ראו מן העת האחרונה: אבריאלי וגירג'י, 27.12.13; גורלי, 28.2.14.

³⁸ לדיון על הרגולציה בתחום הסביבתי בישראל, ראו בפרסום זה: איסר-איציק, 2015.

פחתה לאורך זמן, האוטונומיה שלה נותרה חלשה (ישי, 2003 ; גל-נור ובלאנדר, 2013). כתוצאה מכך, החברה האזרחית בישראל נוטה גם כיום, ועל אף סדרת מופעים חורגים מזמן לזמן, לעסוק יותר בנושאים חברתיים מוסכמים כסיוע הדדי, סולידריות ושוויון, ולהציב תביעות בהקשרים אלה, ופחות בערעור על סדר קיים. כפי שמתארת זאת ישי :

"קריאת התיגר במתכונתה האידאולוגית-פוליטית לא באה לידי ביטוי רב בחברה האזרחית, אלא הופנתה לערוצים הממוסדים של המפלגות הפוליטיות. הארגונים הוולונטריים עוסקים בעיקר בהשוואת זכויות ובמאבק בקיפוח כלכלי, ובדרך כלל הם תובעים שוויון ומניעת אפליה". (ישי, 2003 : 105. ההדגשה שלי).

ניתן להמחיש את פעולתה של החברה האזרחית באמצעות תחום הצרכנות. העלייה של מודעות צרכנית בישראל היא תופעה של הזמן האחרון, וגם היא מאופיינת יותר בתביעות שנוגעות לפיקוח על מחירים, הורדת יוקר מחייה והתנהלות הוגנת של עסקים, וצורך לרגולציה אפקטיבית של הממשלה על חברות עסקיות בהקשר זה. התביעה הצרכנית כמעט שלא עוסקת בהתנהלות חברתית ומוסרית של עסקים. ביטוי חזק לכך ניתן בתביעות של המחאה החברתית שהתרחשה בשנת 2011 ומיקוד העיסוק של הוועדות הציבוריות שקמו בעקבותיה, ועדת טרכטנברג וועדת קדמי בשנת 2012.

רביעית, שיתוף הפעולה הבין מגזרי במשטרי הרגולציה הוולונטריים בישראל הוא חלקי ונמוך. הקשר הבין מגזרי הרווח בהקשר זה הוא בין רגולטור (רשמי או לא) לבין מושא הרגולציה : כך בין רשויות ציבוריות לעסקים ובין ארגוני מגזר שלישי לעסקים, כגון בין הרשות להגבלים עסקיים לעסקים תחת פיקוחה. אמנם ישנה פעילות מסוימת של שיתוף והתייעצות בין מגזרית, אולם קשה למצוא מקרים של יוזמות רגולציה וולונטרית בין מגזריות, כפי שניתן למצוא בזירה הבינ"ל. גם מאפיין זה ניתן לקשור למאפיינים הריכוזיים של המשטר הפוליטי בישראל, החשדנות כלפי המגזר העסקי, וכתוצאה מכך החשש מפני שיתוף הפעולה עם מגזר זה מצד הממשלה והמגזר השלישי. עם זאת קשה להסביר מדוע לא נוצר שיתוף פעולה הדוק יותר בין המגזר הציבורי למגזר השלישי בתחום זה, במיוחד כאשר ישנו אינטרס משותף לשני המגזרים ברגולציה של המגזר העסקי, כמו לדוגמה בין ארגון אמון הציבור לבין הממונה על סחר הוגן במשרד הכלכלה.

לבסוף, מרבית משטרי הרגולציה הוולונטריים שאינם קשורים עם מכון התקנים נוצרו בשני העשורים האחרונים. גם בממד זה דומה ישראל למגמה הבינ"ל לפיה צמיחה של משטרי רגולציה וולונטריים אופייניים לסוף המאה הקודמת וראשית המאה הנוכחית, וכחלק ממגמה כפולה ומשולבת של חולשת משילות מחריפה מצד אחד ו"מהפיכה ההתאגדות" האזרחית מצד שני (Salamon, 1994).

4. משטרי הרגולציה הוולונטריים בישראל : חוזקות וחולשות

לסיכום חלק זה, וכהכנה לדיון על מדיניות ציבורית בנושא רגולציה וולונטרית בישראל בחלק הבא, מובאת להלן גם התייחסות לחוזקות ולחולשות המתלוות למשטרי הרגולציה הוולונטריים שצמחו בישראל לאורך השנים. עם זאת, כפי שהדיון הכללי על חוזקות וחולשות רגולציה זו מבוסס ברובו על השערות ולא על מחקר אמפירי, כך גם יש להתייחס לניתוח להלן.

כאשר משטרי רגולציה אלה פועלים בחסות המדינה הם מאפשרים לצמצם את עלויות האכיפה הציבורית על ידי גיוס העסקים לבצע ביקורת עצמית או גיוס הציבור להיות שותף לפיקוח ציבורי. כך במקרה של תכניות האכיפה הפנימית שמפעילים הרשות להגבלים עסקיים

והרשות לניירות ערך, הקוד האתי של הרשות השנייה, ונוהל 6 שמפעיל משרד התחבורה לגבי דיווח על כלי רכב של חברות. עוד ניתן לומר כי משטרים אלו מאפשרים, לפחות לכאורה, לנתב משאבי פיקוח מוגבלים להפרות חמורות במיוחד ובכך ליצור מערכת רגולציה אפקטיבית יותר. גם כאשר משטרים אלו מופעלים על ידי ארגוני מגזר שלישי הם תורמים בחלק מן המקרים להגברת האכיפה של החוק, כמו הפיקוח על בטיחות מזון מן החי על ידי התג הירוק, על התנהלות עסקים בכל הנוגע לדרישות החוק בתחום הצרכנות על ידי אמוץ הציבור. משטרים אלו מאפשרים גם לחברה האזרחית לבטא ולקדם העדפות, ללא מעורבות השלטון, לגבי אורחות חיים כמו בתחום הכשרות, או לגבי כללי התנהלות של עסקים בתחום אחריות חברתית כפי שנעשה על ידי מעלה ומכון התקנים.

אולם למשטרים אלו נלווים גם חולשות. הפעלת משטרי רגולציה וולונטריים על ידי המדינה מלווה תמיד בחשש שהיא תבוא על חשבון אכיפה סמכותית. במקרים שבהם פועל מודל וולונטרי לצד סמכותי, יש חשש שתהיה הימנעות מהפעלת המודל הסמכותי במידה שהמודל הוולונטרי לא יפעל כראוי, בשל חוסר משאבי אכיפה. במקרים אחרים בהם יש השענות על הציבור כגורם מפקח, קיים חשש שהציבור לא ימלא את התפקיד שיועד לו (כמו דיווח על נהיגה בנוהל 6), או חמור מכך, ימלא את תפקידו באופן מוטע ומעורר מחלוקת.

הפעלת משטרי רגולציה וולונטריים על ידי עסקים או ארגוני מגזר שלישי מעוררת חששות מכמה סוגים: מיקוד בממדים הפחות חשובים; התמקדות בארגונים שממלא מצייתים לחוק; התמקדות בארגון העל תוך התעלמות מספקים או יחידות משנה; הקלת הנורמות על עסקים המשתתפים במטרה לגייסם ולקבל את מימונם,³⁹ או במטרה לשמר פרנסה של בעלי מקצוע המבצעים את הבקרה מטעם הארגון. התוצאה עשויה להיות פרסום מידע לא אמין על תוצאות הבקרה, ועל ידי כך הטעיה של הציבור והצגת מצג שווא.⁴⁰

במקרים חמורים יותר, כפי שדווח בשנים האחרונות לא מעט פעמים לגבי מערכת הכשרות הפרטית, מדובר לכאורה במנגנונים שעיקר תכליתם לשרת את תחרות הכוח בין זרמים וקבוצות וליצר הכנסות, לעיתים תוך שימוש בשיטות המעלות חשד לפלילים, כאשר הציבור הרחב נאלץ לשלם מחיר יקר על מוצר שאין לו בו ענין (טליאס, 2015).⁴¹ מבקר המדינה אף הוסיף על כך שפעולתה של מערכת הכשרות הפרטית פוגעת ביכולת המדינה לאכוף את חוק הכשרות (דוח 59ב, 2008). כל הביקורות הללו נוגעות לעובדה שמדובר ביוזמות עצמאיות שאינן כפופות לביקורת ציבורית, והן מעלות שאלות לגבי הפיקוח על גורמי הפיקוח.

ד. רגולציה וולונטרית בישראל: סביבת המדיניות

1. המצב הקיים

תמונת המצב שתוארה בחלק הקודם לגבי הפעילות של רגולציה וולונטרית ביוזמה ציבורית ופרטית בישראל מצביעה על סדרה של חולשות שמקורן בהעדרה של מדיניות ציבורית. את החולשות ניתן לתאר הן ביחס לפעילות רגולציה זו ביוזמה ציבורית והן ביחס לפעילות רגולציה זו

³⁹ התג הירוק זכה לביקורת בעקבות סדרת אירועים שבהם התגלו מחדלים של שיווק בשר וביצים על ידי פקחי משרד הבריאות ברשתות שיווק שונות המחזיקות בתו תקן של הארגון. הביקורת התייחסה לניגוד עניינים לכאורה של הארגון המקבל תשלום עבור שירותיו מרשתות המזון שאותם הוא מבקר (אונגר, 2006: 27.4).

⁴⁰ לדוגמה, פעילת הדירוג של מדד מעלה זכתה לביקורת ציבורית במהלך המחאה החברתית של שנת 2011, כאשר כמה מן הגופים שהיו במוקד המחאה היו בין מובילי הדירוג. ראו: חירותי-סובר, 2012: 10.6; 11.6.

⁴¹ על מערכת הכשרות הפרטית פורסמו לא מעט כתבות עיתונאיות בשנים האחרונות. לדוגמה: תחקיר מקיף על בד"צ בית יוסף פורסם בתוכנית "המקור" בערוץ 10 (דרוקר ורוזנר, 2013: 24.3) ו"בידיעות אחרונות" (גינזור, 2012: 25.5).

ביוזמה פרטית על ידי המגזר העסקי והמגזר השלישי. בכל הנוגע לפעילות ביוזמה ציבורית הרי שחסרה מסגרת מכוונת לגבי עצם השימוש והשילוב של גישה רגולטורית זו בפעילות הרגולציה הציבורית. אחרי הכל, מדובר בגופים השייכים למערכת-על שלטונית אחת, השואפת לפעולה מתואמת. במצב הנוכחי, גופים רגולטורים מקבלים החלטות עצמאיות, על בסיס שיקולים פנימיים, האם ובאיזה אופן לשלב רגולציה וולונטרית בפעילותם. בתנאים אלה, יתכן שחלק מן הגורמים שהיה רצוי שישלבו רגולציה זו בפעילותם אינם עושים זאת, בעוד אחרים שעושים זאת אינם פועלים על בסיס מדיניות ממשלתית אחידה וקריטריונים מנחים ומוסכמים מתי נכון לבחור באפיק זה. קריטריונים אלו חיוניים לגופים הציבוריים, אולם לא פחות לציבור, כדי להבין מדוע גורם ציבורי אחד מאמץ שיטה זו בעוד האחר נמנע, ובאלו הקשרים נעשית בחירה באפיק זה.

יצירת כללים לאימוץ אפיק הרגולציה הוולונטרית על ידי גופים ציבוריים, דורשת התייחסות ברמת המדיניות הציבורית לכמה סוגיות. תחילה, נדרש לקבוע האם מדובר בפרורגטיבה של הארגון לקבלת החלטה על אימוץ או שהחלטה שכזו דורשת אישור של גורם נוסף בעל ראייה מערכתית. קיימת גם שאלה לגבי התאמה של מודלים. כיום, גורמים שמשלבים רגולציה וולונטרית בפעילותם, בוחרים מודלים שונים, מבלי שיהיו כללים מנחים להתאמה בין מודלים לסוגיות רגולטוריות. סוגיה נוספת נוגעת לתהליך גיבוש המודל ואופן ההפעלה שלו. לדוגמא, מי צריך לקחת חלק בגיבוש המודל, האם יש לשלב גופים ציבוריים אחרים בעלי נגיעה לרגולציה, וכן האם ובאיזה אופן יש לשלב את מושאי הרגולציה ונציגי הציבור בגיבוש המודל. נקודה אחרונה זו חשובה במיוחד לאור העובדה שמדובר ברגולציה הנשענת על הענות של מושאי הרגולציה, ונכונות של הציבור לשתף פעולה ולקחת חלק בפיקוח. המחשה לנקודה זו היה ניתן לראות בדיון הציבורי שהתעורר בעקבות הפעלת "קו הצדק" בשנת 2013 על ידי רשות המיסים לדיווח הציבור על העלמות מס, כאשר חלק מהציבור ראה בו מודל פעולה בלתי ראוי, משום שהוא לכאורה מקדם הלשנה ויוצר חשדנות בין האזרחים, ובכך פוגע באמון ההדדי החיוני לחוסנה של החברה האזרחית (לדוגמא: בן גדליהו, 20.3.13).

בכל הנוגע לפעילות רגולציה זו ביוזמה פרטית על ידי המגזר העסקי והמגזר השלישי, גם כאן ניתן לזהות סדרה של חולשות, אם כי יש להבחין בין יוזמות המבקשות הכרה ציבורית כמו מתן הטבות למחזיקי תו לכאלו שלא. הנוהג לגבי יוזמות של רגולציה עצמית המבקשות הכרה לצורך הקלה רגולטורית בחלק מן המדינות הוא שעליהן לעמוד בכללים שונים הנוגעים להתנהלותם, ושכללים אלו צריכים להיות מאושרים על ידי הרגולטור.⁴² זאת כדי למנוע מצב שרגולציה עצמית תהווה כסות למניעת התערבות של הרגולטור הציבורי, ולאפשר מידה של בקרה ציבורית על החלטות של רגולטורים לאשר יוזמות של רגולציה עצמית על ידי סקטורים עסקיים. אותה גישה תקפה גם כשמדובר ביוזמה של הרגולטור הפונה אל סקטור מסוים לגבש עבור עצמו רגולציה עצמית כדי להימנע מהתערבות הרגולטור. בישראל לא קיימת דרישה מוגדרת שכזו, ולא מסגרת מנחה מה צריך לכלול המשטר המוצע, ולמעשה גופים ציבוריים יכולים להנהיג רגולציה עצמית בהתאם לתפיסתם.

הדגם האחרון של רגולציה וולונטרית מבחינת מדיניות ציבורית הוא רגולציה אזרחית על ידי ארגוני מגזר שלישי. טיפוס זה של רגולציה מעורר יותר דילמות משום שמדובר בהתארגנות עצמית ללא זיקה ישירה למערכת הציבורית או ציפייה לתמורה ממנה. היות וזוהי יוזמה אזרחית, ראוי לצמצם את ההתערבות בה למינימום הכרחי. מצד אחד חשוב שהרגולטור שבתחום אחריותו

⁴² המחשות לגישה זו ניתן לראות בנספח 1 המציג דוגמאות פעולה של רגולטורים בתחום הצרכנות בשלוש מדינות: ארה"ב, בריטניה ואוסטרליה.

צומחת יוזמה שכזו יוודא שהיא איננה עומדת בסתירה לחוק המקומי ולהסכמים בינ"ל, איננה מפלה בין גופים ופוגעת בתחרות על ידי הצבת דרישות שרק חלק מן העסקים יכולים לעמוד בהם, ושאינן מדובר באחידות עיניים והטעיה של הציבור. מקרה אחד שכזה כבר פעל בעבר בישראל, נדון בבית המשפט ומפעילו אף הורשע.⁴³ בהקשר זה כותבים אטלן וגלזר, המנתחים התארגנויות של רגולציה וולונטרית מנקודת מבט של רגולטור ציבורי בישראל, את הדברים הבאים:

"לא ניתן להתעלם מכך שגם המדינה היא מחזיקת עניין ברגולציה הוולונטרית. ככל שהרגולציה הוולונטרית באה במקום או בצידה של אכיפה, תפקיד השלטון לוודא שהתחליף הוא ראוי – שהשיתוף הוא אמיתי, שאין עסקאות אפלות בין מחזיקי עניין, שאין מרמים אותו ואת הציבור. לכן, טענת הלגיטימציה מובילה, בשלב זה לפחות, לכל היותר לשיתוף השלטון ביוזמות רגולציה וולונטרית, בצורה זהירה, ככלב שמירה" (אטלן וגלזר, 2010: 23).⁴⁴

מנגד, יוזמות אלו מעוררות גם שאלות של תמיכה ועידוד מצד המערכת הציבורית ולא רק שאלות הסדרה, וזאת כחלק מתפיסה לפיה מדובר ביוזמות חשובות התורמות לחיזוק האפקטיביות של המערכת הרגולטורית, נוכח הדרישות הגוברות מן הממשלה לשירותי רגולציה ומגבלות היכולת שלה להיענות להם. ממשלה יכולה להיות גורם משמעותי בעידוד פיתוח רגולציה וולונטרית מסוג זה ובתמיכה בה, כפי שמציינים אבוט וסנידאל (Abbott & Snidal, 2009). זאת, על ידי תמיכה ישירה, ביטוי הכרה סמלית על ידי הצהרה לגבי חשיבותו של משטר זה או אחר, או הכרה בפועל על ידי יצירת התניה לקבלת שירותים מספקים העומדים בכללי הרגולציה הוולונטרית, כפי שקורה היום במכרזים ממשלתיים לגבי חלק מן התקנים הוולונטריים של מכון התקנים. במידה רבה נוהגת המדינה כך כלפי המגזר השלישי כאשר היא מעניקה לו תמיכות ישירות ועקיפות (הטבות מס), צורכת את שירותיו, ומשבחת את עבודתו בדרכים שונות כולל חלוקת אותות ופרסים. כמובן שבמציאות כיום לא קיימת מדיניות תמיכה שכזו, ויתכן שחסרונה פוגע במיצוי של אפיק זה ותרומתו הפוטנציאלית לזירה הרגולטורית.

2. נסיבות מעודדות קביעת מדיניות

בעוד לאורך השנים התפתחו משטרי רגולציה וולונטריים בישראל ביוזמה מוסדית נקודתית, נראה כי מסתמן שינוי בהקשר זה. מקורו של השינוי בהצטרפות של ישראל כחברה במסגרת "הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח" (OECD), בשנת 2010 (אטד, 10.5.10) כחלק מהצטרפותה של ישראל יש ציפייה ממנה ליישם את מודל הערכת השפעות רגולציה - RIA - Regulatory Impact Analysis. מודל זה מכוון לביצוע הערכה מקדמית של כל יוזמה רגולטורית חדשה, וככל שניתן גם של מדיניות רגולטורית קיימת, מתוך שיקולים של חיסכון ויעילות כלכלית. הארגון אימץ את הגישה מאחורי המודל בכל הנוגע לרגולציה ממשלתית כבר לפני כשלושה עשורים, וכיום מהווה המודל המפורט אבן יסוד במדיניות הארגון בנושא רגולציה.⁴⁵ המודל בנוי מחלקים שונים המנחים בין היתר לבירור יסודי של מטרות הרגולציה, הגדרת יעדים, גיבוש תפיסה, וכן השוואה בין חלופות תוך שימוש בגישות שונות לניתוח עלות תועלת. לעניינו של פרק זה האלמנט החשוב באימוץ ה-RIA הוא הדרישה לבחון חלופות רגולטוריות

⁴³ מדובר באירוע משנת 2004 שבו אדם בשם עדי זורבין, אשר העניק כשירות צרכנית לעסקים באמצעות פרסום במגזין "אובייקטיבי", נתבע והורשע בבית המשפט בעוון הטעיית צרכנים בנסיבות מחמירות ונדון לקנס של 160 אלף ₪ ושישה חודשי מאסר על תנאי. ראו: יפת, 2008: 23.

⁴⁴ במעמד כתיבת המאמר שימש עו"ד מיכאל אטלן יועמ"ש של משרד התמ"ת, וגלי גלזר ביצעה התמחות משפטית במשרדו. על אף שהכותבים מציינים כי הדברים משקפים את עמדתם האישית ולא את עמדת המשרד, ניתן לראות בדבריהם הלך רוח לגבי עמדה של פקידות ציבורית לגבי שיתוף הפעולה של הממשלה עם יוזמות רגולציה וולונטרית.

⁴⁵ ראו: OECD: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012

שונות ובכלל זה רגולציה וולונטרית. ואכן, המדריך שיצא על ידי משרד ראש הממשלה כתשתית מכינה להטמעה של המודל בישראל (משרד רה"מ, 2012) מכוון במפורש גם לבחינת אופציה זו, לצד חלופות רגולטוריות אחרות למודל של "הוראה ושליטה" (command and control). כפי שמציין המדריך הממשלתי הישראלי ל-RIA בחלק המבוא, לא רק הדרישה המתחייבת מהצטרפות ישראל ל-OECD עמדה ברקע הכנת המדריך, כי אם גם התייחסותה והמלצותיה של ועדת טרכטנברג, שקמה בעקבות המחאה החברתית כלכלית, בנושא רגולציה בישראל:

"על הממשלה למסד את פעילות הרגולטורים השונים ולייצר תורת רגולציה בישראל... לפעול לכתיבת תורת הרגולציה, לפעול להנחלתה למשרדים השונים ולפקח על יישומה לאורך זמן" (דוח טרכטנברג, 2012: 171).

בעוד העיסוק בנושא רגולציה וולונטרית במסגרת ה-RIA מתייחס לרגולציה הממשלתית במכלול התחומים, ניתן למצוא בשנים האחרונות ביטוי לצורך בחיזוק השימוש ברגולציה וולונטרית או התייחסות אליה בעבודת הרגולטור הציבורי בנושאים ספציפיים על ידי המערכת הציבורית. שתי דוגמאות לכך קיימות בתחום הצרכנות, כאשר הנושא זכה לאזכור באופן ישיר במטרות הפעולה של הרשות החדשה להגנה על הצרכן וסחר הוגן, ועל ידי ועדת קדמי. דוח הרשות להגנת הצרכן לשנת 2012, קובע בין יעדי הרשות: "עידוד רגולציה עצמית, לטובת כלל המשק, לצורך הנעת כלכלה דינאמית והוגנת".⁴⁶ הנושא כאמור זכה גם לאזכור משמעותי על ידי ועדת קדמי לתחרותיות במשק במסגרת הדוח על צרכנות. אחד המנגנונים שמצאה הוועדה לציין כחיוני לחיזוק הצרכנות בישראל הוא עידוד רגולציה עצמית באמצעות מנגנוני אכיפה פנימיים, אשר יעשו שימוש בתו חברתי וולונטרי. תחת סעיף עידוד אכיפה עצמית מופיעים שני תתי-סעיפים:

- 2.1. עידוד אכיפה עצמית של עוסקים באמצעות מנגנוני אכיפה פנימיים (פנים חברתיים וענפיים);
- 2.2. גיבוש תו חברתי לעניין קיום זכויות צרכנים אשר יסייע לעוסקים באכיפה עצמית. התו החברתי הצרכני יהיה וולונטרי, יעיד על קיום אכיפה עצמית וייעשה על ידי הרגולטור" (דוח צרכנות, ועדת קדמי, 2012: 2. ההדגשה שלי).

מקור נוסף ואחרון שבו ניתן למצוא המלצה להתייחסות לפעילות רגולציה וולונטרית הוא בדוח מבקר המדינה לשנת 2013 על תחום הצרכנות בישראל. מבקר המדינה מצביע על חולשות שונות בעבודת הרגולטורים בתחום הצרכנות, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות. המבקר מציין את אי הבהירות בחלוקת העבודה והתיאום החלש ביניהם, אולם בו זמנית גם את חוסר ההתייחסות של הגופים לגורמים אחרים הפועלים בשדה הרגולציה:

"לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות והמועצה, בשיתוף משרד התמ"ת, לפעול ליצירת כתובת מרכזית אחת לקבלת פניותיו של הצרכן ולניתובן - באמצעות הקמת מוקד פניות מאוחד או מרכז מידע צרכני שיפנה את הצרכן לכתובת הנכונה לטיפול בפנייתו. נוסף על כך, וכדי לסייע במיקוד האכיפה, על הרשות למצוא דרכים לקבלת מידע הנוגע לבעיות צרכניות רוחביות גם מגופים חוץ-ממשלתיים" (מבקר המדינה, 2013: 460. ההדגשה שלי).

על אף השינוי המסתמן באשר לפיתוח מדיניות ציבורית ביחס לרגולציה וולונטרית בישראל, אין מדובר במהלך שיטתי כפי שנדרש לאור החולשות של המצב הקיים כפי שפורט לעיל. מדריך ה-RIA שפותח בישראל מסתפק בציון המודלים של רגולציה עצמית ורגולציה כפויה, קרי ביוזמה של המגזר העסקי והציבורי בהתאמה, ואיננו מתייחס כלל לאופציה של רגולציה על ידי צד שלישי ביוזמה של ארגוני חברה אזרחית ומגזר שלישי. גם האזכור היותר מפורט של הנושא בדוח השנתי של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ובדוח הצרכנות של ועדת קדמי, איננו חורג מהתייחסות לרגולציה עצמית ורגולציה כפויה ביוזמה ציבורית. מבקר המדינה מצידו

⁴⁶ הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, דוח שנתי 2012: 9.

מאזכר את הנושא באופן רופף, ולא כפעילות רגולטורית בזכות עצמה, כי אם כמקור מידע משלים בשירות הרגולציה הציבורית. בכל המקרים הללו, נושא הרגולציה הוולונטרית מופיע בשולי הדיון על הרגולציה הציבורית, ללא התייחסות למכלול האופציות הקיימות, וללא עיסוק בסוגיות אופרטיביות מפורטות של יישום ובמשמעויות של שיתוף פעולה ציבורי עם מודל רגולציה זה.

ה. המלצות לקידום רגולציה וולונטרית

התרחבות הרגולציה הוולונטרית, בעולם כמו גם בישראל, מלמדת שפעולה זו עונה על צורך ממשי, נוכח הקשיים המתלווים לרגולציה המסורתית של שליטה וציווי. לכן הגישה המנחה את ההמלצות להלן מציעה שימוש נרחב יותר בכלים של רגולציה וולונטרית בישראל, הן ביוזמה ממשלתית והן ביוזמה פרטית.

1. מינוי גורם ממשלתי לריכוז וקידום נושא הרגולציה הוולונטרית: ההמלצות לשילוב מודל ה-RIA ברגולציה הציבורית בישראל מציעות למנות גוף שיהיה אחראי על תהליכי הערכת השפעות הרגולציה בממשלה (משרד רה"מ, 2013: 5). היות ורגולציה וולונטרית צפויה להיות חלק מהאופציות שיש לשקול בבחינת חלופות רגולטוריות תחת גישת ה-RIA, מוצע לשלב יחידה מקצועית מתמחה ברגולציה וולונטרית בגוף המתוכנן. תפקידה יהיה לסייע בקידום מדיניות ציבורית המעודדת שימוש באפיק רגולטורי זה במקרים מתאימים ולשמש גורם מקצועי תומך, תוך פעולה באפיקים הבאים:

- ניסוח כללים לתנאים שבהם מומלץ להשתמש ברגולציה וולונטרית על ידי גופים ציבוריים, או לעודד רגולציה וולונטרית פרטית, ועקרונות להפעלה נכונה של רגולציה זו;
- בחינה של יוזמות חקיקה חדשות והצעה לשלב בהם כלי רגולציה וולונטרית;
- הגברת מודעות של יחידות ממשלתיות לרגולציה וולונטרית על ידי חשיפתן לידע ולניסיון מהעולם בתחומן;
- חיבור בין יחידות ציבוריות בעלות נגיעה משותפת ליוזמות רגולציה וולונטרית.

2. יצירת תשתית מדיניות: תחום הרגולציה הוולונטרית הוא חדש יחסית, מתפתח ומתרחב. כתוצאה מכך, חסר ניסיון מספק ותמונת הידע לגבי שיטה רגולטורית זו חסרה ומצומצמת לאין ערוך מהידע לגבי רגולציה ציבורית סמכותית. עיקר המחקר מתמקד במשטרי רגולציה וולונטריים בינ"ל ולא מקומיים, והכתיבה ממעטת לעסוק בממשק שבין מערכות ציבוריות לרגולציה וולונטרית, ובמשמעויות של ניתוח זה לקביעת מדיניות ציבורית. יש צורך לפיכך ליצור תשתית ידע לקביעת מדיניות ציבורית בתחום, שתבסס על למידה של הרגולציה הוולונטרית, הניסיון מהפעלת משטרים וולונטריים במודלים שונים במרחב הבינ"ל והמקומי ובתחומי מדיניות שונים (כגון חינוך, בריאות, תחבורה, בטיחות בעבודה, איכות סביבה, תעשייה, מסחר וצרכנות) והתנאים המסייעים להצלחתם, ובכלל זה הפקת לקחים מהניסיון בהפעלת רגולציה וולונטרית בישראל.

הצלחתה של רגולציה וולונטרית דורשת בין היתר אחריות חברתית של עסקים, פתיחות של המגזר הציבורי לשתף פעולה עם מגזרים אחרים, וכן תודעה אזרחית מפותחת והענות ציבורית. הלמידה ופיתוח הידע צריכים להיעשות לכן תוך התאמה מקומית, והתחשבות בייחודם של המשטר והחברה בישראל, כדי לעצב בהתאם משטרי רגולציה וולונטריים ולהציע קצב יישום

תואם. מומלץ שתהליך הלמידה, ובעקבותיו גיבוש המדיניות יכלול נציגות של המגזר הציבורי, העסקי והאזרחי. תוצריה של הלמידה והמדיניות שתגובש, יוצגו בפני מקבלי החלטות, פקידות מקצועית והציבור הרחב.

3. יצירת מסגרת מדיניות מנחה: מסגרת זו צריכה לכלול את שלושת הרכיבים הבאים:

א. **שיקול הדעת של הרגולטורים:** האם יש לחייב שילוב רגולציה וולונטרית באסטרטגיה של הרגולציה הציבורית, ומהי מידת החופש שיש לאפשר לכל רגולטור לשקול האם וכיצד לשלב? המהלכים שנעשו להטמעת ה-RIA כמתבקש מהצטרפותה של ישראל ל-OECD, דורשים לבחון אופציה רגולטורית זו בכל יוזמה רגולטורית חדשה. לפיכך, שיקול הדעת שיש לאפשר לרגולטורים נוגע בעיקר לשאלה באלו תנאים נכון לאמץ או לעודד רגולציה וולונטרית ומהם השיקולים שיש לקחת בחשבון. בהקשר זה יש להבחין בין שלושה טיפוסים של רגולציה וולונטרית כדלהלן:

- משטרים ביוזמה ציבורית: הקמת משטרי רגולציה וולונטריים על ידי גופים ציבוריים צריכה להתחשב במספר שיקולים: המידה שבה ניתן להשהות הפעלת כלים רגולטורים סמכותיים בנושא הנדון מבלי לסכן את הציבור; היכולת להסיר חשש מפני היווצרות שחיתות שלטונית מהפעלת המשטר (כגון מתן אישורים בתמורה לבצע כסף); והימנעות מיצירת חסם תחרותי בפני חלק ממושאי הרגולציה שיתכן ולא יוכלו לעמוד בדרישות המשטר החדש. סוגיה מרכזית נוספת נוגעת לתמריצים שניתן להפעיל כדי לעודד השתתפות, ולסנקציות שתכליתן להבטיח לא רק השתתפות כי אם גם ציות.⁴⁷

סוגיה אחרונה נוגעת לשיתוף הציבור, אף שהיא מרכזית פחות לגופים ציבוריים מאשר לגורמים פרטיים. שכן גופים ציבוריים נהנים מלגיטימציה ציבורית, חשופים לביקורת ציבורית, ובעלי מנדט לבחון כל דרך כדי להשיג את מטרת הרגולציה. עם זאת, היות והאפקטיביות של רגולציה וולונטרית כרוכה בהיענות של הציבור הרחב ומושאי הרגולציה לשתף עימה פעולה, מומלץ לשתף את הציבור בשלבים מוקדמים של גיבוש הרגולציה.

- משטרים ביוזמה פרטית שיש רצון לשלב ברגולציה ציבורית: צמיחה של רגולציה וולונטרית פרטית יכולה להתגלות ככלי רגולטורי בעל ערך למשטר הרגולציה הכולל בתחום פעילות מסוים, עד כדי שהמערכת הציבורית תשקול להפוך את החזקת התו כתנאי סף לקשר עימה, או כעדות מתבקשת להקלה רגולטורית כלפי גורמים המחזיקים בתו. במקרים אלו המערכת הציבורית צריכה להיות בעלת עניין גבוה שהרגולציה הפרטית תתייחס לשיקולים ואינטרסים ציבוריים חיוניים, כגון: פגיעה באופן כלשהו בפעולת הרגולטור הציבורי; פגיעה בקיום הסכמי סחר בינ"ל להם מחויבת המדינה על ידי מתן העדפה ליצרנים מקומיים, ויצירת

⁴⁷ אחד המודל הנפוצים לשילוב בין רגולציה לסמכותית לוולונטרית המוצע לאמץ הוא מול ה"רגולציה הענותית" הבנוי מפירמידה של כלים רגולטורים ואמצעי אכיפה תואמים (Ayres & Braithwaite, 1992). הצעת המודל היא להתחיל עם כלי רגולציה רכים של רגולציה עצמית ורגולציה עצמית כפויה המבוססים על שכנוע, ובהתאם לרמת הציות לעלות לכלים סמכותיים יותר המבוססים על סנקציות כלכליות או משפטיות. כדי להשיג הרתעה מתגברת המודל דורש קיומם של מגוון מנגנונים רגולטוריים, שניתן להפעילם בהתאם לרמת הציות. מודל זה נחשב לציון דרך משמעותי בחקר הרגולציה ובויכוח בין רגולציה לדה-רגולציה. אף שקיימת ביקורת לגבי הנחת הרצון לשיתוף פעולה העומדת בבסיסו והעלויות הרגולטוריות הכרוכות בו לשני הצדדים, ואף שמנקודת מבט עכשווית הוא דורש עדכון באשר להתפתחויות כמו גידול בפעילות רגולטורית פרטית והתקדמות הטכנולוגיה והתקשורת והשפעתה על הרגולציה (ראו לדוגמא: Grabosky, 2013). כבר לאורך השנים מאז פורסם נעשו מאמצים שונים להתאמתו, כמו לדוגמא הפיתוח של "רגולציה חכמה" המוסיף לפירמידה את המודל של מטה-רגולציה לצד רגולציה עצמית כפויה (Gunningham & Grabosky, 1998).

מחסומי מסחר ליצרנים חיצוניים; פגיעה באופן בלתי הוגן בתנאי התחרות בין עסקים מקומיים; גרימת עליית מחירי מוצרים או שירותים ללא יכולת בחירה לצרכן; הטעייה של הציבור על ידי מסירת מידע בלתי אמין; מתן שירות זהה לכל הציבור, והימנעות מהעדפה לא הוגנת לחלק מהציבור.

ביחס להתנהלות של יוזמות רגולציה פרטית אלו, מוצע לקבוע כמה דרישות בסיס, כגון: חיוב עמידה בחוק כתנאי מינימום לפני כל סטנדרט אחר; קביעת תהליכי גיבוש סטנדרטים הכוללים שיתוף בעלי עניין העשויים להיות מושפעים מן הרגולציה, ושיתוף הפעולה שלהם חיוני לקיומה והצלחתה של הרגולציה, וכן צורת השיתוף; כללי שקיפות לגבי הפעילות; מערך משילות וניהול המסייע בשמירת ניטרליות (הרכב ועד מנהל, מקורות המשאבים, קבלת תרומות); קיום כללים ברורים לגבי תהליכי אקרדיטציה; וקיום מנגנון בקרה ושליטת הכרה.

■ משטרים ביוזמה פרטית שאין רצון לשלבם ברגולציה ציבורית: יחסה של המערכת הציבורית ליוזמות רגולציה וולונטרית פרטיות, שאין רצון לשלבן במשטר הרגולציה הכללי, מציב אתגר גדול יותר מבחינת מדיניות ציבורית. שכן התארגנות זו נוגעת לגבולות חופש הפעולה האזרחי ללא התערבות המדינה. היות ולא לא ניתן לנסח כלל אחיד לכל סוגי ההתארגנויות, יש צורך לבחון כל מקרה לגופו על ידי הרגולטור הרלוונטי שבתחומו פועלת היוזמה. כלל אצבע שניתן לנסח בכל זאת הוא שככל שמדובר בהתארגנות אזרחית רגולטורית בעלת השפעה ציבורית משמעותית, יש מקום לבחון אותה על בסיס השאלות שנמנו בסעיף הקודם, ובמידת הצורך לתבוע שינוי באמצעות כלים משפטיים כפי שנוהגת המדינה בכל מקרה של פגיעה באינטרסים ציבוריים.

דרך מניעתית נוספת היא להציב דרישה של הרגולטור הציבורי מן הארגון המפעיל רגולציה וולונטרית בתחומו לנסח קוד אתי להתנהלות, מבלי שדרישה זו תלווה בכפיית התנהלות או פיקוח עליה. הקוד יצטרך להתייחס למספר כללים מקובלים היוצרים סטנדרט אחיד של ציפיות מכל הארגונים. דרישה זו תואמת את הנטייה הרווחת ממילא בקרב ארגונים אלו לאמץ מיוזמתם קוד שכזה מתוך הבנת חשיבותו לקבלת לגיטימציה ושיתוף פעולה ציבורי. מדובר אם כן בעיקר בסטנדרטיזציה של הדרישה וניסוח מספר כללי סף אליהם צריך הקוד להתייחס. פעולה זו איננה מונעת את זכותה של המדינה לנקוט בצעדים משפטיים במקרה שבכל זאת תתגלה עבירה על החוק כתוצאה מהתנהלות של יוזמות שכאלה.

ב. תמיכת ביוזמות רגולציה וולונטרית פרטיות: יש לבחון דרכים לסייע לרגולציה וולונטרית קיימת ולעודד צמיחה של רגולציה וולונטרית בתחומים שאיננה קיימת. למערכת הציבורית יכולה להיות תרומה משמעותית בקידום רגולציה וולונטרית פרטית באמצעות תמריצים שונים כתמיכות והטבות (Abbott & Snidal, 2009, 2013). תמיכה יכולה לקבל ביטוי באמצעות סיוע במשאבים (תמיכה ישירה, הכרה בהוצאות להתעדה, מתן ייעוץ בחסות המדינה), קיום קשר הדוק ושוטף עם המערכת הרגולטיבית וכן ביטוי הכרה ציבורית בחשיבות המשטר הרגולטורי הפרטי. הטבות יכולות לבוא לביטוי בצורת הקלות פיקוח על גופים המצטרפים ומכפיפים עצמם לבקרת המשטר הרגולטורי הוולונטרי (פיקוח במחזורי זמן ארוכים, הארכת משך זמן הרישיון עד לחידושו), והקלות בעוצמת הענישה במקרים של הפרת החוק שלא באופן מכוון. לצד אלו עידוד ציבורי למשטר רגולציה וולונטרי פרטי יכול לבוא לביטוי גם בעצם האיום בהתערבות רגולטורית

ציבורית, במקרה שבו תחום או סקטור פעילות לא יפתח לעצמו רגולציה וולונטרית העונה על צרכים ציבוריים או יכפיף עצמו למשטר קיים מסוג זה.

ג. ביצוע פיילוט לשימוש ברגולציה וולונטרית: בנוסף לפעילות הקיימת כבר של רגולציה וולונטרית מומלץ למעצבי המדיניות הציבורית לבחון את הרחבתה למספר תחומים נוספים באופן יזום וללוות הרחבה זו בבקרה והערכה לצורך הפקת לקחים. את המהלך רצוי שתוביל היחידה המוצעת במסגרת המטה ליישום ה-RIA כחלק מפיתוח תשתית המדיניות. כדי להרחיב את ההתנסות כדאי להפעיל מספר פיילוטים, בדגמי הובלה שונים (ציבורי, פרטי או משולב), עם רמות מעורבות או יוזמה שונות על ידי המדינה.⁴⁸ כמה רעיונות אפשריים לפיילוט זה, אשר חלקם זכו לקידום באמצעות רגולציה וולונטרית במדינות אחרות הם: אכיפת חוקי עבודה, מניעת מכירת מזון שאינו בריא בבתי ספר, ומניעת השלכת פסולת בניה שלא באתרי הטמנה מוסדרים. העיקרון המשותף בכל המקרים הוא הפעלת הפיקוח הציבורי באופן דיפרנציאלי תוך הגברת המיקוד בגורמים שאינם לוקחים חלק במשטר הוולונטרי, וכן החמרת הענישה על הפרת כללי הרגולציה.

סיכום

פרק זה עסק בנושא רגולציה וולונטרית ומקומה בזירה הרגולטורית בישראל. כחיבור ראשוני על רגולציה וולונטרית בישראל, פתח הפרק בתיאור רגולציה וולונטרית כתופעה עולמית צומחת כחלק ממשבר המשילות ברמה הגלובלית והמקומית, באפיוניה, הגדרותיה והאופנים שהיא באה לביטוי ברמה הביני"ל. המחצית השנייה של הפרק הוקדשה לסקירת המצב של פעילות רגולציה וולונטרית בישראל, ולאור ניתוח מצב זה להמלצות בדבר קידום מדיניות שתכליתה מיצוי של אפיק פעולה רגולטורי זה כמשלים לרגולציה ציבורית סמכותית.

התרחבותה של הרגולציה הוולונטרית כמרכיב משלים לרגולציה סמכותית זוכה להתייחסות בספרות המחקר בעיקר בכל הנוגע ליוזמות רגולציה ביני"ל מסוג זה. זאת על אף שישנה התרחבות הדרגתית של פעילות זו גם ברמה המקומית. זאת ועוד, ככל שקיים מחקר על פעילות רגולטורית זו ברמה המקומית, הרי שהוא מרבה לעסוק במניעים לצמיחת המשטרים, מבנה המשטרים והגורמים המשפיעים על האפקטיביות שלהם, וממעט לעסוק בשאלות הנוגעות לעיצוב מדיניות ציבורית מקומית ביחס לתופעה, ובניסיון לנסח כללי פעולה לקובעי מדיניות. בנוסף, למרות שניתן למצוא מגוון רחב של יוזמות רגולציה וולונטרית במדינות שונות במעורבות משתנה של המדינה, ומספר ניסיונות לנסח כללים מנחים לפעולה של גופים ציבוריים בתחום זה⁴⁹, קשה למצוא מסגרת מדיניות ציבורית מנחה ותשתית ארגונית להתנהלות משותפת של המערכת הציבורית בתחום זה. מתמונת מצב זו נובעת תרומתו של הפרק. ככל שידוע, הפרק מהווה ניסיון חלוצי לצייר מתווה התקדמות לגיבוש מדיניות ציבורית שלמה, הן באשר לפיתוח תשתית ארגונית לטיפול בנושא והן באשר לסימון הסוגיות המרכזיות אליהן מומלץ לתת את הדעת.

העיסוק ברמה המקומית מעלה באופן טבעי את סוגיית הייחוד ואת ההתאמה הנדרשת להקשר המקומי. סוגיה זו יכולה לבוא לביטוי במגוון צורות, אולם לצורך המחשה ולסיכום

⁴⁸ המדינה יכולה במסגרת ניסוי זה ליזום רגולציה וולונטרית או להזמין פניות חיצוניות ליוזמות רגולציה מסוג זה ולהיכנס איתן לשיתוף פעולה.

⁴⁹ ראו דוגמאות מתחום הצרכנות בנספח מספר 1, וכן סקירה של הניסיון הקנדי אצל Webb, 2004 ושל הניסיון האוסטרלי אצל Gunningham, 2004.

הדברים נציין להלן שני ביטויים לכך. ביטוי אחד, שכבר הוזכר חלקית בפרק, הוא התאמה לתרבות הפוליטית-אזרחית המקומית. על אף שהספרות איננה מתייחסת לכך, היכולת להפעיל רגולציה וולונטרית באופן מוצלח מושפעת מן הבשלות לשיתוף פעולה בין מגזרי, מן הנכונות של גורמים לא ממשלתיים להפעיל יוזמות לריסון עצמי מעבר לדרישות החוק או להיענות להן, ומהנכונות של הציבור הכללי להכיר ביוזמות שכאלה ולהעניק להן לגיטימציה. על אף קיומם של תמריצים שונים הנלווים לפעילות רגולציה וולונטרית, סיכוייה להתקיים, ויותר מכך להצליח, תלויה בתחושת אחריות אזרחית מפותחת והכרה בערך של התנהלות חברתית ללא מעורבות כופה של המדינה.

ביטוי שני להתאמה מקומית קשור לאופיים של סקטורים או תחומי פעילות שונים והמבנה המוסדי שלהם. בהקשר זה רגולציה וולונטרית דומה במידת מה לרגולציה ציבורית, בכל הנוגע להתאמות המקומיות שנעשות במדיניות ציבורית בתחומים זהים, גם אם מדובר במדינות זהות מבחינת המשטר הפוליטי. לא רק שיש אם כן להבחין בין סקטורים כגון בריאות, תחבורה, איכות סביבה וצרכנות, אלא יש לקחת בחשבון את מכלול הגורמים העשויים להשפיע על הצלחתה של רגולציה וולונטרית בכל אחד מהתחומים כגון חקיקה, פסיקה, דעת קהל, קבוצות אינטרס ופוליטיקה מוסדית. כמובן שהתאמה זו, כמו גם קודמתה, צריכה להילקח בחשבון בעת גיבוש המדיניות הציבורית לגבי קידום פעילות רגולציה וולונטרית בישראל בכלל וביחס לתחומים השונים בפרט.

מקורות

- איסר-איציק, צ. (2015). רגולציה על איכות הסביבה (בספר זה).
גל-נור, י. ובלאנדר, ד. (2013). המערכת הפוליטית בישראל. עם עובד, ספרית ספיר והמכון הישראלי לדמוקרטיה, תל אביב.
גדרון, ב. בר, מ. וכץ, ח. (2003). המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית. קו אדום: הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל אביב.
הרמן, ת. הלר, א. אטור, נ. לבל, י. (2013). מדד הדמוקרטיה הישראלית 2013. המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
הורוביץ, ג. וליסק, מ. (1990). מצוקות באוטופיה: ישראל חברה בעומס יתר. עם עובד, תל אביב.
טליאס, מ. (2015). הכשרות הפרטית בישראל: רגולציה וולונטרית כתוצר משולב של היצע וביקוש. כתב עת לחקר החברה, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2: 117-146.
ידין, ש. (2015). רגולציה של ערוצי טלוויזיה: הפיקוח של הרשות השניה על ערוץ עשר (בספר זה) ישי, י. (2003). בין גיוס לפיוס: החברה האזרחית בישראל. ירושלים: הוצאת כרמל.
לימור, נ. וברנט, נ. (2015). רגולציה ופיקוח על ארגוני המגזר השלישי (בספר זה) קליין, נ. (2000). בלי לוגו. בבל (חברה), תל אביב.
אטלן, מ. וגלזר, ג. (2010). אכיפה שלטונית וקודים וולונטריים בתחומי האחריות החברתית: כלים משולבים להגברת האכיפה. מחקרי ירושלים לרגולציה ומשילות. נייר עבודה מספר 10. (לא פורסם).
סלונים, א. (2008). "תכנית אכיפה פנימית ושיפור העמידה בדרישות החוק". בטיחות, 314: 15-16.

- Abbott, K.W. & Snidal, D. (2009). "The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State". In: W. Mattli, & N. Woods, (eds.) The Politics of Global Regulation. Princeton University Press, pp. 44-89
Abbott, K.W. & Snidal, D. (2013). "Taking Responsive Regulation Transnational: Strategies for International Organizations". Regulation & Governance, 7: 95-113.
Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. Oxford University Press.
Bartley, T. (2007). "Institutional Emergence in the Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions". American Journal of Sociology, 113(2): 287-351.

- Bartley, T. (2010). "Certification as a Mode of Social Regulation". In: Levi-Faur, D. (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*. Edwards-Elgar, pp. 441-452.
- Beer, T.C. Bartley, T. & Roberts, W. (2012). "NGO's: Between Advocacy, Service Provision and Regulation". In: D. Levi-Faur (ed.). *Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, pp. 325-338.
- Black, J. (2002). "Critical Reflections on Regulation". *Australian Journal of Legal Philosophy*, 27 (1): 1-35.
- Black, J. (2008). "Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes". *Regulation & Governance*, 2: 137-164.
- Black, J. (2010). "The Role of Risk in Regulatory Processes". In: R. Baldwin, M. Cave, & M. Lodge (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Cashore, B. (2002). "Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-state Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority". *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institution*, 15(4): 503-529.
- Coglianesi, C. & Mendelson, E. (2010). "Meta-Regulation and Self-Regulation". In: R. Baldwin, M. Cave, & M. Lodge (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford: Oxford University Press: 146-168.
- Dietlind, S. Hooghe, M. & Micheletti, M. (2005). "Politics in the Supermarket: Political Consumerism as a Form of Political Participation". *International Political Science Review*, 26(3): 245-269.
- Eberlein, B. Abbott, K.W. Black, J. Meidinger, E. & Wood, S. (2013). "Transnational Business Governance Interactions: Conceptualization and Framework for Analysis". *Regulation & Governance*, Online Version 1-22.
- Gilad, S. (2010). "It Runs in the Family: Meta Regulation and its Sibling". *Regulation & Governance*, 4: 485-496.
- Gilad, S. (2011). "Institutionalizing Fairness in Financial Markets: Mission Impossible?" *Regulation & Governance*, 5: 309-332.
- Gulbrandsen, L.H. (2008). "Accountability Arrangements in Non-State Standard Organizations: Instrumental Design and Limitation". *Organization*, 15(4): 563-583.
- Grabosky, P. (2013). "Beyond Responsive Regulation: The Expanding Role of Non-state Actors in the Regulatory Process". *Regulation & Governance*, 7: 114-123.
- Gunningham, N. (2004). "Codes of Practice: The Australian Experience". In: K. Webb (ed.), *Voluntary Cods: Private Governance, the Public Interest and Innovation*. Ottawa: Carlton Research Unit of Innovation, Science and Environment: 318-334.
- Gunningham, N. & Garbosky, P. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Hale, T. & Held, D. (2011). (Eds.). *Handbook of Transnational Governance*. Polity Press.
- Haufler, V. (2001). *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Levi-Faur, D. (2005). "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism". *Annals of the American Academy*, 598: 12-32.
- Levi-Faur, D. (2011). "Regulation and Regulatory Governance". In: D. Levi-Faur (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*. Edwards-Elgar, pp.3-21.
- Lobel, O. (2004). "The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought". *Minnesota Law Review*, 89: 261-390.
- Lyon, T.P. & Maxwell, J.W. (2003). "Self-Regulation, Taxation and Public Voluntary Environmental Agreements". *Journal of Public Economics*, 87: 1453-1486.
- Lyon, T.P. & Maxwell, J.W. (2007). "Environmental Public Voluntary Programs Reconsidered". *The Policy Studies Journal*, 35(4): 723-750.
- Micheletti, M. (2003). *Political Virtue and Shopping: Individuals, Consumerism, and Collective Action*. NY: Palgrave Mcmillan.
- Milker, J. (2014). "Global Companies and Actors in Global Policy and Governance". In: J. Milker (Ed.) *The Handbook of Global Companies*, Willy-Blackwell: 1-16.

- Mitnick, B.M. (1980), *The Political Economy of Regulation*. New York: Columbia University Press.
- North, C. D. (1990). *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institution for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- O'Rourke, D. (2003). "Outsourcing Regulation: Analyzing Nongovernmental Systems of Labor Standards and Monitoring". *The Policy Studies Journal*, 31(1): 1-29.
- Parker, C. (2002). *The Open Corporation: Effective Self-Regulation and Democracy*. Cambridge University Press.
- Pattberg, P. (2011). "Forest Stewardship Council". In: T. Hale & D. Held (Eds.). *Handbook of Transnational Governance*. Polity Press: 265-273.
- Potoski, M. & Prakash, A. (2005). "Green Clubs and Voluntary Governance: ISO 14001 and Firms' Regulatory Compliance". *American Journal of Political Science*, 49(2): 235-248.
- Prakash, A. & Potoski, M. (2006), *The Voluntary Environmentalists: Green Club, ISO 14001, and Voluntary Environmental Regulations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parker, C. (2002). *The Open Corporation: Effective Self-Regulation and Democracy*. Cambridge University Press.
- Raynolds, L.T. Murray, D. & Heller, A. (2006). "Regulating Sustainability in the Coffee Sector: A Comparative Analysis of Third-Party Environmental and Social Certification Initiatives". *Agriculture and Human Values*, 24: 147-163.
- Shamir, R. (2008). "The Age of Resonsibilization: On Market Embedded Morality". *Economy and Society*, 37(1): 1-19.
- Toller, A.E. (2011). "Voluntary Approaches to Regulation – Patterns, Causes and Effects". In: D. Levi-Faur, (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*, Edwards-Elgar: 449-513.
- Van der Heijden, J. (2015). "The Role of Government in Voluntary Environmental Programs: A Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis". *Public Administration*, On-line Version.
- Van der Heijden, J. (2012). "Voluntary Environmental Governance Arrangements". *Environmental Politics*, 21(3): 486-509.
- Vogel, D. (2005). *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Brookings Institution, Washington DC.
- Vogel, D. (2008). "Private Global Business Regulation". *Review in Advance*, 261-282.
- Vogel, D. (2009). "The Private Regulation of Global Corporate Conduct". In: W. Mattli, & N. Woods, (eds.) *The Politics of Global Regulation*. Princeton University Press, pp. 151-188.
- Webb, K. (2004). "Understanding the Voluntary Code Phenomenon". In: K. Webb (ed.), *Voluntary Cods: Private Governance, the Public Interest and Innovation*. Ottawa: Carlton Research Unit of Innovation, Science and Environment: 1-30.
- Williams, S., Heery, E. & Abbott, B. (2011a). "The Emerging Regime of Civil Regulation in Work and Employment Relations". *Human Relations*, 64(7): 951-970.
- Williams, S., & Heery, E. (2011b). "Civil Regulation and Human Resources Management: The Impact of Civil Society Organizations on the Policies and Practices of Employers". *Human Resources Management Journal*, 21(1): 45-59.
- Zadek, S. (2007). *The Civil Corporation*. Earthscan, London.

דוח ועדת קדמי. צרכנות-המלצות הצוות לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה. משרד התמ"ת, 20.2.12.

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. דוח שנתי, 2012.

הרשות להגבלים עסקיים. מתכונת תכנית אכיפה פנימית. נובמבר, 1998.

הרשות לניירות ערך. קריטריונים להכרה בתכנית אכיפה פנימית בתחום ניירות הערך וניהול ההשקעות. 15.8.2011.

הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. מדריך האתיקה בפרסומות. יוני 2005.

הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. עקרונות מוסכמים לשיתוף פעולה בין הרשות השנייה לבין איגוד חברות הפרסום ואיגוד המפרסמים. 19.9.2006.

מבקר המדינה, דוח שנתי 59 לשנת 2008. "הפיקוח על כשרות המזון", 215-220.

מבקר המדינה, דוח שנתי 64 לשנת 2013. "הגנת הצרכן וסחר הוגן", 433-461.

מדד הדמוקרטיה 2013. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מדריך מידות לאפקטיביות. ארגון מידות, 2014.

משרד ראש הממשלה. תורת הערכת השפעת רגולציה: מדריך ממשלתי, 2012.

משרד ראש הממשלה. תורת הערכת השפעת רגולציה: מיסוד תהליכי הערכת השפעת רגולציה, 2013.

תקנון התג הירוק, 2006.

International Code of Marketing of Breast-Milk Substitute, 1981

OECD (2008). Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers. Regulatory Policy Division: Directorate for Public Governance and Territorial Development. Version 1.1.

OECD: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012

Responsible Care Global Charter, 2005.

WHO (1981). International Code of Marketing of Breast-Milk Substitutes.

World of Solutions: GLOBALG.A.P Products & Services, 2014

עיתונות כתובה

אבריאלי, א. וגורגי, ע. "זליכה: למה אנחנו לא אירופה? כי אנחנו מושחתים". דה מרקר, 27.12.13.

אונגר, י. "תג ירוק חיוור". אתר Ynet, 27.4.06.

אטד, א. "רשמית: ה-OECD אישור את צירופה של ישראל לשורותיו". כלכליסט, 10.5.10.

בן גדליהו, ד. "חרב הפיפיות של המלשינון". אתר גלובס, 20.3.13.

גורלי, מ. "העליהם על המצליחנים בישראל עבר כל גבול". אתר כלכליסט, 28.2.14.

גינסר, ש. תיאוריית הכשר. ידיעות אחרונות, 25.5.12.

חרותי-סובר, ט. "מדד מעלה אינו מאפשר לערוך השוואה בין חברות: צריך לשנות כיוון". דה מרקר, 11.6.12.

חרותי-סובר, ט. "מדד מעלה הושק היום בשקט: בן דב זכה לציון 10 באתיקה". דה מרקר, 10.6.12.

יפת, א. "זירבין: להעמיד את גלית אבישי לדין פלילי על הטעיית צרכנים". אתר Ynet, 23.3.08.

ליו, א. "לבנות אמון בין המגזר העסקי לבין הציבור". אתר דה-מרקר, 1.12.11.

קלנר, י. "אחרי תל השומר הישג לאיכילוב: זכה בתו תקן בינלאומי". ידיעות אחרונות, 7.2.14, עמ' 2.

עיתונות מצולמת

דרוקר, ר. ורוזנר, י. "כך מרוויח בנו של הרב עובדיה מיליונים ממותג הכשרות של המשפחה", מגזין המקור ערוץ 10, 24.3.13.

חוקים

חוק התקנים, התשי"ד – 1954.

חוק איסור הונאה בכשרות, תשמ"ג – 1983.

דוגמאות מהעולם: רגולציה וולונטרית בתחום צרכנות**ארה"ב**

המועצה הפדרלית למסחר (FTC – Federal Trade Commission) עוסק באופן נרחב בנושא של רגולציה וולונטרית, בעיקר רגולציה עצמית, כחלק ממימוש אחריותה על רגולציה צרכנית. הארגון נפגש עם גופי רגולציה וולונטרית כדי להדגיש את החשיבות שהוא רואה לעבודתם; נפגש עם איגודים בתחומים כפרסום ושיווק כדי להדגיש את החשיבות שהוא רואה לרגולציה עצמית; מתייחס למודל רגולציה זה בדוחותיו, ומציג את הדרישות והציפיות שלו ממודל זה. הארגון מציג העדפה לגישה זו בפני ועדות הקונגרס בהקשרים מסוימים כמו פרטיות באינטרנט, או אלימות במדיה הכוללת מוסיקה, סרטים ומשחקים; מקיים סדנאות לבדיקת שימוש ברגולציה עצמית בשיתוף עם משרדים אחרים, כמו בנושא השמנת ילדים; מקיים סדנאות למשווקים ויצרנים בתחומים נתונים כמוצרי מזון לילדים למניעת השמנה; ומבצע בדיקות של קודים לרגולציה וולונטרית, ומעקב מתמשך אחר ביצועיהם כמו בתחום שיווק האלכוהול לצעירים. פרסומים לדוגמא:

Self-Regulatory Organizations and the FTC. FTC, April, 2005.
 Perspectives on Marketing, Self Regulation & Childhood Obesity. A Report on a Joint Workshop of the FTC and the Department of Health and Human Services. FTC, April, 2005.
 Self-Regulation in the Alcohol Industry: Report of the FTC. FTC, June 2008.
 Self-Regulation and Consumer Protection: A complement to Federal Law Enforcement. FTC, September, 2008.

בריטניה

המשרד לסחר הוגן (OFT – Office of Fair trading), שהוא סוכנות במסגרת משרד התעשייה, מחזיק מסמך מדיניות בנושא רגולציה עצמית כחלק מתפיסת תפקידה בהגנה על הצרכן. תפיסה עדכנית גובשה על בסיס תהליכי התייעצות עם המגזר העסקי שהתקיימו ב-2009, ותוצרי ההתייעצות פורסמו לציבור. עד לשנת 2013 הפעיל המשרד מערכת של אישור לקודים וולונטריים של תעשיות המוכיחות עמידה בסטנדרטים גבוהים מעבר לחוק. החל משנה זו הועבר הטיפול בקוד לידי המוסד לסטנדרטים למסחר (TSI – Trading Standard Institute).

פרסומים לדוגמא:

Business Leadership in Consumer Protection: A Discussion Document on Self Regulation and Industry-Led Compliance. OFT, March, 2009.
 The Economics of Self-Regulation in Solving Consumer Quality Issues. OFT, March, 2009.
 The Consumer Codes Approval Scheme (CCAS). Trading Standard Institute, April 2013.

אוסטרליה

המועצה לתחרות וצרכנות (ACCC – Australian Competition & Consumer Commission) עוסקת באופן שוטף בנושא רגולציה עצמית ומעודדת עסקים לאמץ רגולציה עצמית. המועצה מכוונת ומנחה את הגופים המעוניינים בכך, כיצד להכין קוד לרגולציה עצמית, באלו קריטריונים על משטר רגולציה לעמוד, ומהם השלבים לאישור והכרה של משטר זה על ידי הסוכנות וקבלת ההכרות הנגזרות ממנו.

פרסומים לדוגמא:

The New Regulatory Regime in the Privatized State – Charters and Codes of Conduct. ACCC. July, 1999.
 Industry Regulation – Can Voluntary Self Regulation Ever Be Effective? ACCC, November, 2003.
 Guidelines for Developing Effective Voluntary Industry Codes of Conduct. ACCC. July, 2011.