

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

- טיוטה לדיון -

### סיכום: עודף רגולציה או חסר ברגולציה?

אייל טבת יצחק גל-נור

במאי 2015 הכריז ראש הממשלה על מלחמה ברגולציה, לא מלחמה סתם, מלחמה עם גרזנים! מה שגרם לראש הממשלה לאסור מלחמת חורמה ברגולציה לא היו ממצאי ועדת טרכטנברג<sup>1</sup> לפיהן קיים כשל בסיסי ומתמשך ברגולציה הכלכלית שמפעילה המדינה, או המלצתה לממשלה "למסד את פעילות הרגולטורים השונים וליצור תורת רגולציה בישראל."<sup>2</sup> להפך, בעקבות ההמלצה הטילה הממשלה על האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה בסיוע משרד התעשייה, מסחר ותעסוקה (התמ"ת) להכין תורת רגולציה.<sup>3</sup> ואכן, "תורת הערכת השפעת הרגולציה" פורסמה להערות במרץ 2013.<sup>4</sup> בהמשך לכך הטילה הממשלה על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, להכין תכנית לטיוב רגולציה ולצמצום נטל בירוקרטי של רגולציה קיימת, שתכלול: מיפוי הרגולטורים הפועלים במשרדי הממשלה; הנחיות לפעולה של רגולטורים, כולל יעדים מדידים ככל האפשר להפחתה של הנטל הרגולטורי; קביעת תהליך להטמעת הערכה מקדמית של השפעות רגולציה על בסיס "תורת הערכת השפעת הרגולציה"<sup>5</sup>. מיפוי הרגולטורים פורסם ביוני 2015 ב"ספר הרגולטורים הממשלתי" והוא כולל 229 רגולטורים.<sup>6</sup>

באוקטובר 2014, החליטה הממשלה על "הפחתת הנטל הרגולטורי". כל משרד ממשלתי נדרש להכין תוך חצי שנה תוכנית חומש להפחתת הנטל הרגולטורי ב-25% בעלות הבירוקרטיה המצרפית, וזאת לאחר שיח עם המגזר העסקי והמגזר השלישי ובתאום עם משרד ראש הממשלה. המשרדים גם חויבו החל מ-2016 לדווח בפרוט על הצעדים שנקטו להפחתת הנטל הרגולטורי ועל תכניותיהם העתידיות.<sup>7</sup> בעקבות החלטה זו הוקם אתר אינטרנט ייעודי: "אתר הרגולציה הממשלתי".<sup>8</sup> בפברואר 2015 פורסם "מדריך להפחתת הנטל הרגולטורי הנחיות לניהול תהליך

<sup>1</sup> "הוועדה לשינוי חברתי כלכלי" הוקמה בעקבות המחאה הציבורית ההמונית בקיץ 2011 ונודעה בשם וועדת טרכטנברג, על-שם העומד בראשה. דוח הוועדה ראה: <http://hidavrut.gov.il/sites/default/files/%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf> (אוחזר אפריל 2016)

<sup>2</sup> שם, ע' 169

<sup>3</sup> החלטה מספר 4027 מיום 25/11/2011, ראה:

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/des4027.aspx> (אוחזר אפריל 2016)

<sup>4</sup> ראה: <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/hashpaotregulatzya.pdf> (אוחזר אפריל 2016)

<sup>5</sup> החלטה מספר 708 מיום 25.08.2013, ראה:

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/des708.aspx> (אוחזר אפריל 2016)

<sup>6</sup> ראה: <http://regulation.pmo.gov.il/About/Documents/reguBook.pdf> (אוחזר אפריל 2016)

<sup>7</sup> החלטה מספר 2118 מיום 22.10.2014, ראה:

<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Regulation/Documents/dec2118.pdf> (אוחזר אפריל 2016)

<sup>8</sup> ראה: <http://regulation.pmo.gov.il/Pages/Home.aspx> (אוחזר אפריל 2016)

עבודה<sup>9</sup>, ובאפריל 2015 פורסם "מדריך ממשלתי הערכת השפעות הרגולציה מדריך RIA טיוטה לעבודה בשנת 2015"<sup>10</sup>, ונקבעה תכנית חומש לרגולציה קיימת<sup>11</sup> ותוכנית לרגולציה חדשה<sup>12</sup>.

הנה כי כן, לממשלה תכניות רבות ומפורטות בתחום הרגולציה ומוקדם עדיין לומר מה מכל זה אכן יתממש. מה גרם, אם כך, לראש הממשלה להכריז מלחמת גרוזים בנושא שנראה מטופל באינטנסיביות ובעקביות? המניע להכרזת ראש הממשלה הוא שיחה עם נשיא ארגון התעשיינים, שבה הוצגו נתונים "מבהילים", לדברי ראש הממשלה<sup>13</sup>. מקור הבהלה הוא הפורום הכלכלי העולמי, שלפי נתוניו ישראל הידרדרה ברמת עודף הרגולציה ממקום 23 בין מדינות העולם בשנת 2006 - 2007, למקום ה-116 מתוך 140 מדינות בשנת 2014 - 2015.

"אנחנו מבריחים עסקים, אנחנו מבריחים מכאן יזמים, אנחנו יוצרים כאן אווירה ומציאות של רגולציית יתר, של משפטיזציית יתר, של רגולטור שנכנס בתוך רגולטור. שנכנס בעוד רגולטור ובעוד רגולטור - היום אנחנו במקום ה-116 בעולם. אני מעלה את זה כאן [בישיבת הממשלה] משום שאנחנו לא סתם מקימים היום ועדה, אנחנו התחייבנו להילחם בזה, להילחם בזה עם גרוזים... מי שמוריד את הרגולציה העודפת, זוכה לצמיחה, והצמיחה הזאת מאפשרת לנו לממש את שאר היעדים שלנו, לרבות החברתיים... אנחנו לא בסדר, אנחנו במקום רע ואנחנו נשפר את זה ונהיה במקום טוב. זה אחד משלושת היעדים הראשונים של הממשלה הזאת, והוא יושג הרבה יותר מהר מכפי שחושבים..."<sup>14</sup>

הפורום הכלכלי העולמי (The World Economic Forum – WEF) מפרסם מאז 2004 את סקר התחרותיות העולמי (The Global Competitiveness Report). הדוח מבוסס על סקר רחב היקף, ונכללות בו מדינות נוספות כמעט מדי שנה. הדוח מדרג את המדינות על-פי 90 משתנים ובוחר את השפעתם על היעילות המשקית -- פרודוקטיביות ושגשוג (לדוגמה, איכות מכוני המחקר, מספר הפטנטים לנפש, איכות לימודי המתמטיקה, איכות נמלי הים, השפעת הפשע המאורגן, יציבות שלטונית, הזמן הנדרש להקמת עסק, שיתוף הפעולה בין עובד ומעסיק, השפעת הטרור על העסקים, אמינות המשטרה, עצמאות בתי המשפט ועוד).

סקר התחרותיות העולמי מורכב משלושה חלקים: דרישות בסיסיות (Basic Requirements), גורמים המזרזים צמיחה (Efficiency Enhancers) וגורמי חדשנות (Innovation Factors). כל חלק מכיל מספר נושאים ותתי נושאים רבים, למשל, "דרישות בסיסיות" כוללות מוסדות, תשתיות, מקרו כלכלה, בריאות וחינוך יסודי. אחד מתתי הנושאים ב"מוסדות" הוא נטל הרגולציה הממשלתית. לכל תת נושא, נושא וחלק נקבע דרוג ביחס לשאר המדינות. לדוגמה, בסקר התחרותיות העולמי לשנת 2015 – 2016, נטל הרגולציה בישראל דורג במקום ה-98 מבין 140 מדינות. בסעיף מוסדות דורגה ישראל במקום ה-41 (מתוך 140 מדינות). בפרק דרישות בסיסיות דורגה ישראל במקום ה-38 ואילו דרוגה הכולל בסקר התחרותיות העולמי היה 27.<sup>15</sup> עיון מדוקדק בסקרי התחרות שמפרסם הבנק העולמי מראה שינויים נוספים בדרוגה

<sup>9</sup> ראה: <http://regulation.pmo.gov.il/About/Documents/netelGuide.pdf> (אוחזר אפריל 2016)

<sup>10</sup> ראה: <http://regulation.pmo.gov.il/About/Documents/RIAGuide.pdf> (אוחזר אפריל 2016)

<sup>11</sup> ראה: <http://regulation.pmo.gov.il/Plans/Pages/default.aspx> (אוחזר אפריל 2016)

<sup>12</sup> ראה: <http://regulation.pmo.gov.il/RIAProcess/Pages/default.aspx> (אוחזר אפריל 2016)

<sup>13</sup> ראש הממשלה: "שרגא ברוש מארגון התעשיינים הביא לי נתונים מבהילים..." מצוטט מתוך הודעת מזכיר הממשלה, אביחי מנדלבליט, בתום ישיבת הממשלה (31 במאי 2015).

<http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Pages/govmes310515.aspx> (אוחזר באפריל 2016).

<sup>14</sup> שם

<sup>15</sup> <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/economies/#indexId=GCI&economy=ISR>

של ישראל בין סקר התחרותיות לשנת 2007/2006 לזה של 2015/2014 (הסקר שגרם לראש הממשלה לאסור מלחמה על הרגולציה).

לגבי "אמון הציבור בפוליטיקאים" ישראל הידרדרה מהמקום ה-33 למקום ה-81; ב"אפליה בקבלת החלטות ממשלתיות" מהמקום ה-38 למקום ה-79; ב"בזבוז בהוצאות הממשלה" מ-28 ל-77; ובאשר ל"עצמאות בתי המשפט" מהמקום השלישי המכובד למקום ה-16. ביחס ל"אמינות המשטרה" ירידה מדרוג 42 לדרוג 69, ביחס ל"פשע המאורגן" ירידה מדרוג 38 לדרוג 75. נניח לשאלות בדבר התפיסה האידיאולוגית המונחת בבסיס הסקרים האלה, כי הנתונים מצביעים על שינויים לאורך השנים, אפילו אם הסקרים מוטים. השאלה אם כן היא מדוע הידרדרותה של ישראל בנושאים אחרים, לא גררה הכרזת מלחמה כמו בנושא הרגולציה, או למצער אזכור והתייחסות.

הסקר בישראל נערך על-ידי התאחדות התעשיינים, שמעבירה את הנתונים לפורום הכלכלי העולמי. לפי אתר האינטרנט של ההתאחדות – "להשתתפות ישראל בסקר ישנה חשיבות רבה, וזאת לאור התהודה שיש לתוצאות הסקר ברמה הבינ"ל. כך גם בנוגע להשפעה על תדמיתה העסקית וחוסנה הכלכלי של ישראל... תוצאות הסקר יאפשרו לעולם ללמוד על נקודות החוזק של הכלכלה הישראלית, כאשר לנו ולקובעי המדיניות הן יאפשרו ללמוד ולהבין היכן ישנו מקום לשיפור על מנת לקדם את יכולת התחרותיות של המשק המקומי בזירה העולמית".<sup>16</sup>

הנסקרים הם 100 מנהלים כלליים של חברות ישראליות עסקיות גדולות לסקר בעיות מבניות: **ראשית**, הנסקרים כל שנה אינם בהכרח אותה קבוצה של מנהלים, דבר שמקשה לייחס משמעות לשינויים. **שנית**, הבחירה אינה אקראית -- התאחדות התעשיינים שולחת את השאלונים להרבה מאד מנכ"לים, עד שמתקבלות 100 תשובות, שמועברות ללא בדיקה ואישוש של אוטנטיות המשיבים. **שלישית**, במרבית המדינות המשתתפות, הסקר נערך ונבדק על-ידי מוסדות אקדמיים, ואילו בישראל, כמו גם באוסטרליה, הודו ויוון התאחדות התעשיינים מבצעת את הסקר ומעבירה את הנתונים.<sup>17</sup>

תוצאות הסקר ודירוגה של ישראל על פי התשובות לשאלות הסקר הוא דירוג שמתקבל לאחר שיפוט סובייקטיבי מבחינה ערכית. כאמור העיקר בסקרים האלה הם השינויים לאורך זמן והנה נתוני הפורום הכלכלי העולמי על דרוגה של ישראל במדד "נטל הרגולציה הממשלתית" מצביע על תנודתיות שאנו מתקשים להסבירה במונחים אובייקטיביים:

בשנת 2008 - 2009 ישראל דורגה במקום ה-36, שנה לאחר מכן במקום ה-76, בשנת 2012 - 2013 במקום ה-90, בשנת 2014 - 2015 במקום ה-116, בשנת 2015 - 2016 במקום ה-1898 ובשנת 2016 - 2017 ישראל דורגה במקום ה-46.<sup>19</sup> תנודתיות בדרוג קיימת גם במדינות אחרות (ללא קשר אם הסקר בוצע על-ידי התאחדות התעשיינים או מוסדות אקדמיים), אולם התנודות הגדולות ביותר נרשמו בישראל. ראה אזור 1.

### **אזור 1: נטל הרגולציה בישראל – דירוג בסקר התחרותיות העולמי**

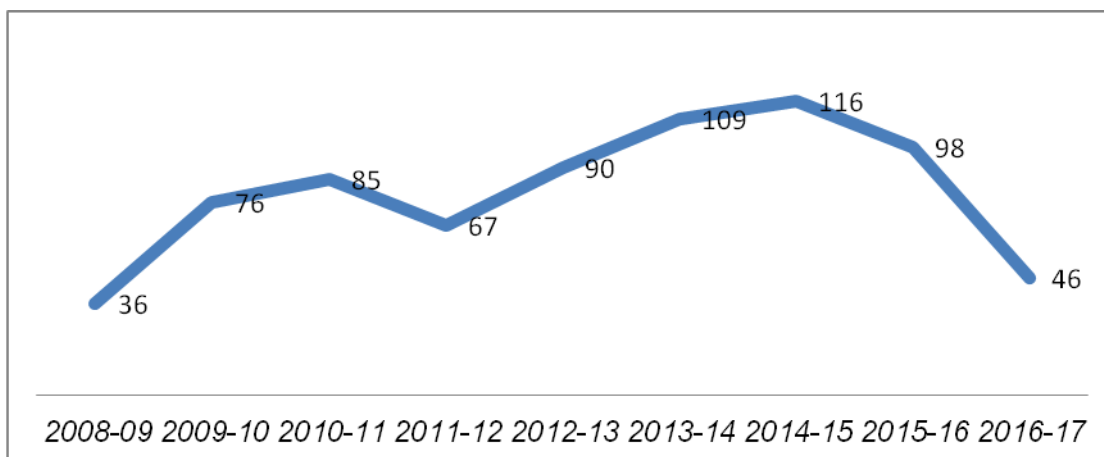
<sup>16</sup> <http://www.industry.org.il/?CategoryID=1161&ArticleID=9862>

<sup>17</sup> <http://www3.weforum.org/docs/GCR2016->

[2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf)

<sup>18</sup> <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings>

<sup>19</sup> <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/country-profiles/#economy=ISR>



מקור: סקר התחרויות העולמי, שנים שונות

ייתכן שהירידה בדרוג בשנים האחרונות נבעה מהחלטות הממשלה שתוארו לעיל. אולם, איזה "התפוצצות רגולטורית" התרחשה בין 2008 ל-2014 שגרמה להידרדרות כה קשה בדרוגה של ישראל עד השפל של 2014? לוי-פאור, גדרון ומושל (2015) טוענים שישראל דווקא הזניחה את מוסדותיה הרגולטורים ושהיא סובלת מגרעון רגולטורי. האם אנו עדים לנתונים שהם תולדה של החלטה של התעשיינים בישראל להיאבק ברגולציה בגלל האינטרסים העסקיים שלהם, כפי שטען סטיגלר לגבי התעשייה בארה"ב שביקשה לעצב רגולציה הפועלת לטובתה (Stigler, 1971)? האם מדובר בתהליך דומה לזה שהתרחש בארצות הברית לאחר בחירתו של הנשיא רייגן בשנת 1980, שנקט במדיניות של קיצוצים בתקציב ושל דה-רגולציה כוללת בממשל הפדרלי בתעשייה, התעסוקה, שירותי הבריאות, שמירת איכות הסביבה ועוד. (הארווי, 2005 – מהדורה עברית 2015, ע' 75).

דוחות הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD)<sup>20</sup>, שמבוססים על נתונים שהתקבלו מהרשויות המוסמכות בישראל לגבי השנים 2008 – 2013, לא מצביעים על ריבוי דרמטי ברגולציה. אומנם בתקופה זו לא בוצעו הפחתות רגולטוריות, ובענפים מסוימים, כמו חשמל, דואר ותעופה התרחש תהליך של סרבול הרגולציה, אך אין בכך כדי להסביר את השינוי הקיצוני בדרוגה של ישראל. לפי פרסומי הממשלה שנת 2015 הייתה שנת מפנה כי במהלכה שופרה או הופחתה הרגולציה ב – 14 נושאים; ובשנת 2016 ב-12 נושאים.<sup>21</sup> הנתונים הללו פרטניים ומוקדם לשפוט אם השינוי הוא ממשי, מה גם שלא מדובר בשינוי מוסדי או באימוץ שיטות רגולציה חדשות.

לעומת זאת, הצגנו בספר זה דוגמאות לליקויים במשטר הרגולציה בתחומים רבים: בנקאות, תקשורת, קופות החולים, עובדי קבלן, חברות ממשלתיות, ארגוני המגזר האזרחי, איכות הסביבה ותחבורה ציבורית. בפרק המבוא הוספנו דוגמאות לליקויים רגולטורים בתחומים כמו: חינוך,

<sup>20</sup> <http://www.oecd.org/eco/growth/goingforgrowth.htm> - Going for Growth, 2014

- <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-israel-2016> eco\_surveys-isr-2016-en#.WLC4R2\_yupo - Economic Surveys ISRAEL, 2016

<sup>21</sup> המשרד המוביל בהפחתת נטל הוא משרד החקלאות ופיתוח הכפר שביצע שינויים ב 16 תחומים, למשל: הסדרת מקצוע הרפואה הווטרינרית, רישוי תכשירי הדברה, פיקוח על תכשירים ועוד. משרד המשפטים ביצע שינויים ב שלושה תחומים, למשל: רישום בפנקס הבתים המשותפים. משרד התשתיות הלאומיות ביצע שינוי בשני תחומים, למשל בכל הקשור לדיווח צריכת אנרגיה ונצילות. משרד התעשייה והכלכלה ביצע שינוי בשני תחומים, למשל בתחום הליך רישוי קבלני כ"א. משרד הבריאות הפחית את הרגולציה בשני נושאים, למשל בתחום ייבוא תמרוקים ובמשרד הבינוי והשיכון הופחתה הרגולציה של רישום וסיווג קבלנים. ראו: <http://regulation.gov.il/publicreportTs>

בריאות, רווחה, פנסיה, תעסוקה וענפי תשתית. מכלל הנתונים והמחקרים בשנים האחרונות על המשק הישראלי ניתן לומר שבתחומים מסוימים המדינה משפרת את הרגולציה או מפחיתה אותה, תחומים רבים עדין סובלים מרגולציה מיותרת ומסורבלת ואילו בתחומים אחרים קיים חסר רגולטורי והיעדר אכיפה.

קובץ המאמרים בספר זה בוחן את המעשה הרגולטורי בישראל בתחומים רבים: בנקאות, תעסוקה, בריאות, תחבורה ציבורית, איכות הסביבה, תקשורת, חברות ממשלתיות, מגזר אזרחי והיחסים בין קונים ומוכרים. הם מצביעים על התנהגות רגולטורית מגוונת: עודף וחוסר זה לצד זה. מכל מקום, בולטת העובדה שאין בישראל מדיניות רגולטורית כוללת, ברורה ועקבית – לא מבחינה מוסדית ולא מבחינת ההמשגה של כללי הרגולציה. בחרנו להתמקד בשלוש שאלות חוצות תחומים, ובעלות אופי רחב, הנובעות מתוך המחקרים. ראשית, יכולתה של הרגולציה לאזן בין ערכים מתנגשים. שנית, מידת האפקטיביות של הרגולציה המבוצעת מתוך המשרד הממשלתי. ולבסוף בחינת שיטות שונות לביצוע רגולציה.

### היכולת של רגולציה לאזן בין ערכים מתנגשים

**החלק הראשון** של הספר דן בשלושה מקרים בהם קיים מתח בין ערכים שונים: הסמכויות השונות של המפקח על הבנקים; הקושי המובנה של קביעת מדיניות ציבורית לגבי סימון מחירים ופרסום מידע על מוצרים; מידת הרגישות של מנגנון הרישוי של קבלני שירות במיקור חוץ לגבי זכויות עובדים.

השאלה העקרונית האם רצוי לרכז שתי סמכויות שונות, העלולות לעיתים לעמוד בסתירה זו לזו, בידיו של רגולטור אחד, או שמא יש לפצל אותן בין שני רגולטורים שונים נבחנה על-ידי **רות פלאטו-שנער**. מחקרה על מערכת הבנקאית מתמקד ביכולתו של המפקח על הבנקים בבנק ישראל לשמור על יציבות המערכת הבנקאית ובה בעת להגן על הצרכנים של הבנקים. במשך שנים רבות מטרת היציבות זכתה לעליונות בולטת על חשבון הקוחות. בשנים האחרונות ניכר שינוי מגמה הבא לידי ביטוי בפעילות ציבורית ערה לשמירת זכויות הצרכן. יש שיראו בכך מעט מידי, אולם המהלכים שננקטים על ידי הרגולטור בתחום צרכני הבנקים מצביעים לדעת המחברת על הבנת החשיבות של התפקיד הנוסף המוטל עליו, ונכונות ליישם אותו בצורה ראויה. לפיכך, המשך מגמה זו ואימוץ ההמלצות לשינוי החוק, כך שההגנה על הצרכנים תוגדר במפורש כחלק מתפקידי המפקח, תיצור את האיזון הנחוץ. לשם כך יש לנקוט במספר צעדים: לבצע שינוי מבני ולהקים אגף נפרד לטיפול בהיבטים הצרכניים; לשנות את אסטרטגיות ההתערבות הרגולטורית כדי לממש אכיפה נוקשה יותר ולהטיל סנקציות משמעותיות יותר מאלה הננקטות כיום; למסד הליך של התייעצות ושיתוף פעולה בין בנק ישראל לבין הרגולטורים האחרים המופקדים על היבטים צרכניים הנוגעים לתחום הפיננסי (הרשות להגבלים עסקיים, רשות ניירות ערך, המפקח על שוק ההון ביטוח וחסכון במשרד האוצר); לקבוע הליך היועצות מובנה עם הציבור תוך שיתוף מומחים שונים בתחום, מהם בעלי אוריינטציה צרכנית, וארגונים עם נקודת מבט צרכנית, במטרה לגרום להשתתפות ציבורית רחבה יותר בעיצוב ההסדרה הבנקאית.

אם צעדים אלה יתממשו, כותבת החוקרת, יש להשאיר בידי הפיקוח על הבנקים את שני התפקידים האמורים. האם כוחה של מסקנה זו יפה גם לתחומים אחרים? המאמר מראה ששני – ולעיתים ניגוד – בין סמכויות, אינו מונע לכשעצמו מלרכז אותן בידי אותו רגולטור. עוצמת הרגולטור בכל אחד מהתחומים, והמוניטין שלו, יכולים לחזק את הפיקוח בשניהם, כמו לדוגמה מבקר המדינה שהוא גם האומבודסמן, ממונה על תלונות הציבור. ניתן להשיג זאת על-ידי הפרדה ארגונית מתאימה וחלוקת משאבים נכונה, כך שהרגולטור יוכל לבצע היטב כל אחת מהסמכויות בנפרד וליצור איזון ראוי ביניהן.

איזון ראוי אין פירושו בהכרח מתן משקל שווה לכל אחת מהסמכויות או המטרות הרגולטוריות. תיתכנה תקופות בהן תידרש העדפה מסוימת של מטרה אחת על פני רעותה, ואילו בתקופות אחרות עשוי המיקום של לשון המאזנים להשתנות, כי מדובר באיזון דינאמי שמשנתה לפי תנאי המשק ושיקולים נוספים, ושדורש מעקב קבוע מצד הרגולטור. במקרים מסוימים אין לשלול מעורבות של הדרג הפוליטי, כאשר הרגולטור אינו שומר על האיזון הראוי ומזניח אחד מתפקידיו. אולם יש להיזהר מהתערבות יתר במתחם שיקול הדעת של הרגולטור, ולאפשר התערבות חיצונית רק במקרים חריגים של פגיעה באינטרס הציבורי, כדי למנוע שהגופים המפוקחים יפנו אל הכנסת בתור מסלול עוקף רגולציה וינסו להפעיל השפעתם כדי לגרום להתערבות הרצויה מבחינתם. לעומת "הפעלה" לא רצויה מעין זו על ידי מפוקחים בעלי עוצמה, פיקוח רצוף של ועדות הכנסת על הרגולטורים הוא אחד מהתפקידים החשובים של הנבחרים. המחקר מצביע על כך שוועדות שהכנסת לא ממלאות תפקיד זה כראוי (גל-נור ובלאנדר 2013, כרך א', 181-182).

השאלה כיצד מאזנת המדינה בין הבטחת שוק חופשי, שמירה על תחרות והרצון להוזיל את יוקר המחיה נבחנה במאמר של **חנן הבר**. המאמר מתמקד באינטרסים של קבוצות שונות בעניין סימון מחירים ומידע על מוצרי מזון: עסקים קטנים ובינוניים, עסקים גדולים וציבור הצרכנים. המחקר מתאר כיצד נציגי העסקים הקטנים השפיעו על האופן בו נוסח החוק במקרה אחד, ואילו במקרה השני לא הייתה לעמדתם השפעה על נוסח החוק. מה מסביר את ההבדל בין שני המקרים? באיזה אופן יוצגו האינטרסים של הקבוצות השונות, וכיצד אוזנו, בפועל, הערכים השונים בהליך קביעת המדיניות?

תיאור תהליך החקיקה מצביע על שונות בייצוג עסקים: העסקים הגדולים יוצגו בידי נציגים מן התעשייה ושליחיהם (עורכי דין ושתדלנים); העסקים הבינוניים בידי בעלי העסקים עצמם והעסקים הקטנים בידי ארגוני גג המאגדים סוחרים. ציבור הצרכנים יוצג בין היתר על-ידי ארגוני צרכנים עצמאיים. במקביל לייצוג הישיר בידי נציגים מן הסקטורים עצמם, ניתן לומר שהאינטרסים של חלק מגורמים אלו היו מיוצגים גם על-ידי המדינה, לדוגמה הממונה על ההגבלים העסקיים, (אשר ייצג באופן עקיף את האינטרסים של העסקים הקטנים). אולם ייצוג זה נטה להתמקד לאו דווקא בעמדות המוצהרות של הסקטור המיוצג, אלא בתפיסה מופשטת של האינטרסים של ה'צרכן' על פי התיאוריה הכלכלית. ה'ייצוג העקיף' בניגוד למצופה, לא פעל לקדם את הסקטור המיוצג, אלא חתר להשיג מטרה אחרת - הגברת התחרות.

ניתוח המקרה מלמד כיצד ניתן לאזן בין ערכים המיוצגים על ידי בעלי אינטרסים שונים ולהתגבר על חלק מהניגודים של אינטרסים מתנגשים. ייצוג ישיר ככל הניתן – בידי הסקטור עצמו לשמירת האינטרסים שלו עצמו -- הינו תנאי בסיסי לייצוג אפקטיבי, לעומת ייצוג האינטרסים בידי צד שלישי (כמו הרגולטור המבקש לקדם לעיתים גם מטרות אחרות). קיימים פערי עוצמה בין עסקים גדולים, שמצוידים בכלים המתאימים להשפיע על קביעת המדיניות (שפה כלכלית ומשפטית, מומחיות, רשת הכרויות, מידע), לבין גורמים כמו נציגי העסקים הבינוניים, שאין להם הכלים האלה. על מנת לגשר על הפער, מציע המחבר לתת ייצוג משפטי עצמאי מטעם המדינה לסקטורים שאין להם משאבים לייצוג משפטי למשל, קליניקה משפטית לחקיקה, שנועדה לאזן במידת מה את היתרון המוחץ של העסקים הגדולים בייצוג משפטי-כלכלי.

קיים הבדל בין "נושאי נישה" לנושאים גדולים. רפורמות גדולות מיטיבות עם העסקים הגדולים כיוון שהן מציבות דרישות למומחיות ומשאבים העומדים לרשותם. הן מחייבות חוקים מורכבים, עבודת הכנה ממושכת ולבסוף ישיבות רבות משתתפים. ועדת הכלכלה של הכנסת דנה בתקנות לקידום התחרות בענף המזון במשך אחת עשר ישיבות, בחוק עם עשרות סעיפים, הכורך יחד נושאים שונים כמו סידור מדפים, הצגת מחירים באתרי אינטרנט והסדרת היחסים בין ספקים

וקמעונאים. היכולת להשתתף באופן אפקטיבי בדיונים הללו דורשת ידע מהותי וידע פרוצדוראלי, בעיקר בתחומי משפט וכלכלה. רפורמות גדולות המבקשות לאזן בין ערכים מתנגשים תוך כדי פגיעה באינטרסים של עסקים גדולים, קשות ליישום. המחבר סבור שניתן להקטין את השפעתם של השחקנים החזקים (העסקים הגדולים) באמצעות הקטנת היקף הרפורמה. כלומר, לא לנסות לפתור בעיות מדיניות גדולות (כמו העלייה במחירי המזון) באמצעים דרסטיים באמצעות רפורמה אחת גדולה, אלא לפצלה למספר צעדים שייזונו בנפרד. התהליך יהיה ממושך יותר והתוצאות של כל צעד צנועות יותר, אך הוא עשוי לגרום לבסוף לתוצאה הרצויה -- הורדת יוקר המחיה והגדלת התחרות.

המאמר השלישי בספר בוחן את האיזון הנדרש בין קבלני שירות לבין הארגון המעסיק, כדי לשמור על זכויות עובדים, מתוך הנחה שמיקור חוץ של המשאב האנושי הוא תופעה קיימת, ואף לגיטימית לדעת המחברת, כל עוד נשמרות זכויות העובדים. **הילה שור** דנה במנגנון רישוי קבלני שירות אשר נועד להגביר את הפיקוח על העסקת "עובדי קבלן" בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון. המטרה היא לחזק את האחריות של קבלן השירותים כלפיהם, ובכך, לשמור על זכויותיהם. ממקרה הבוחן עולה כי מנגנון הרישוי סייע להבהיר את חלוקת האחריות בין קבלן השירותים ובין הארגון המעסיק המשתמש בשירותיו. לצורך הגשמת מטרה חברתית זו נבחרה טכניקת הרישוי, שהיא שיטה רגולטורית נוקשה יחסית, ולכן הועלו ספקות אם תושג המטרה אך ורק בהסתמך על מנגנון הרישוי כפי שהוא קיים כיום. במחקר מוצגים מנגנונים משלימים שנחקרו בנוסף למנגנון הרישוי, כגון החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה. חוקים אלה נועדו להוסיף ולתקן את המצב, והטילו על הארגון המשתמש בשירותי הקבלן חובות שמטרתן להבטיח כי זכויות העובדים נשמרות, כך שלמעשה הארגון המשתמש הפך לסקטור מפקח.

השאלה היא כיצד ליישם רגולציה בצורה מאוזנת; כיצד לבנות וליישם את המערך הרגולטורי כך שלא יזיק בהתערבות יתירה בשוק העבודה, ובה בעת יכוון את הסקטור המפוקח להתנהגות נאותה שעליה הצביע המחוקק. לשם כך מציעה המחברת לנקוט ב"תמהיל רגולטורי" שביסודו מונחת רגולציה עצמית. התמהיל מחזק את יעילותו הפנימית של מנגנון הרישוי ומעודד את הסקטור המפוקח לשתף פעולה עם הרגולטור, מתוך התחשבות בצרכים של כל משתתף: הרגולטור, קבלני שירותים, מזמיני שירות, העובדים וארגוני העובדים. כול השחקנים יכולים לשפר את מצבם כתוצאה משיתוף פעולה למען שמירה על זכויות עובדים, ואולי אף להוביל לשיפור תנאי העסקתם בעתיד. תמהיל זה עשוי למתן את ההתערבות הרגולטורית בשוק העבודה, כפועל יוצא מחקיקת החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה. בתמהיל נכון נוצר איזון שממקד את אמצעי הפיקוח, הניטור והאכיפה המוגבלים שבידי הרגולטור, מנהלת ההסדרה והאכיפה במשרד הכלכלה, להתמודדות עם הפרות קשות ובוטות, ומיישם את הסנקציות לאותם מקרים שבהם אכיפת הרגולציה צריכה להיעשות באופן החלטי. נחוץ אם כן שינוי תפיסתי לגבי מטרת הרגולציה -- הבלטת הרווח הכלכלי הנובע מציות (ולא מהפרת) הכללים, והפנמת התועלות הכלכליות הנובעות משמירה על זכויות עובדים. רגולציה כזו עשויה להוביל לרווחת הציבור כולו: עיגון נורמות ראויות גם בשוק העבודה ש"מתמקר-החוצה", והבטחה כי זכויות העובדים יישמרו מראש, ולא יאכפו בדיעבד.

לסיכום חלק זה, ערכים שונים ומתנגשים קיימים בתחומים רבים ומגוונים. בדוגמה הראשונה שהצגנו, ההתנגשות בין יציבות מערכתית ורווחה צרכנית אפשר להשליך לתחומים רבים. שניים מהם הנמצאים באופן תדיר בסדר היום הציבורי בשנים האחרונות. החשמל והמים. בשני תחומים אלה הרגולטור אחראי הן על הבטחת היציבות המערכתית (של משק החשמל / משק המים) והן על רווחת הצרכנים, לרבות מחיר המוצר ואמות המידה של איכות השירות. בשני המקרים נשמעות טענות כנגד הרגולטור שהוא מעדיף את האינטרסים של הגופים המפוקחים,

בעוד שהרגולטורים טוענים שהם נוהגים כך בכדי להבטיח את היציבות בענף. ייתכן שהמנגנון שאומץ במקרה של הבנקים, לפיו הרגולטור חייב אחת לתקופה לדווח לכנסת על פעולותיו בצד הצרכני, יכולות להתאים גם למקרים נוספים.

מהדוגמה השנייה אפשר לנסות וללמוד כיצד לנהוג במקרים בהם האיזון בין ערכים מחייב פגיעה מסוימת בשחקנים גדולים ובעלי יכולת השפעה. כך למשל בכל הנוגע לפתיחת שווקים לייבוא בכדי להוזיל מוצרים. מוצע במקרים שכאלה לבצע שינויים רגולטורים תוספתיים, שאומנם ייקח זמן רב יותר עד שהתוצאה המבוקשת תושג, אולם קיימת מידה רבה של סבירות להצלחתן.

מהדוגמה השלישית ניתן להשליך לשירותים רבים שסופקו בעבר על ידי המדינה והוצאו למיקור חוץ בשנים האחרונות (למשל בתחום הרווחה והתעסוקה). ייתכן ו'התמהיל הרגולטורי' והדגשת הרווח הכלכלי הנובע מציות ולא מהפרת הכללים, יובילו לשירות טוב יותר לאזרח.

### **אפקטיביות הרגולציה המבוצעת מתוך המשרד הממשלתי**

**חלקו השני** של הספר מאפשר לנו לבחון אפקטיביות -- האם פעולות הרגולציה הממשלתיות מממשות את תכליתן -- במשרד הבריאות, במשרד להגנת הסביבה וברשות החברות הממשלתיות המופקדת על החברות הממשלתיות.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קבע גבולות רחבים של אחריות ישירה ועקיפה של המדינה לבריאות תושביה. סל הבריאות הבסיסי שהובטח לכלל תושבי המדינה, במקביל להלאמתה של מערכת הגבייה ושל הביטוח הרפואי, קבע שהמדינה אחראית ישירות למתן שירותי בריאות לכלל אזרחי ישראל. החוק יצר בסיס לרגולציה של השלטון המרכזי על קופות החולים והקנה לו כלים שנועדו להיות אפקטיביים לפיקוח צמוד על פעילותן. התיקונים בחוק מאז חקיקתו הוסיפו וחיזקו את הפיקוח עד כדי כמעט שליטה של השלטון המרכזי על הקופות. במחקרו, שואל **ניסים כהן** אם ניתן להצביע על קשר ישיר או עקיף בין תהליכי ההפרטה במערכת בריאות, לבין הרגולציה של השלטון המרכזי? לטענתו, הקשר בין הפרטה לרגולציה אינו רק הקשר "המסורתי" בו מפריטה המדינה שירותים ובמקביל נוטלת על עצמה לכוון, לווסת ולפקח עליהם. במקרים מסוימים, כמו בתהליך המימוש של חוק הבריאות, הרגולציה עצמה עשויה לשמש כלי שיוביל להפרטתן הזוחלת של שירותים ציבוריים. כלומר, רגולציה עשויה לשמש המשך למדיניות ההפרטה בכלים אחרים, סמויים ורחוקים מביקורת.

המאמר מראה כיצד משרד הבריאות ובעיקר משרד האוצר, הכפיפו את תקנוני קופות החולים לאישור שר הבריאות, השפיעו על הרכב חברי הדירקטוריון של הקופות, קבעו כללי התקשרות בין הקופה לתאגיד חיצוני, הרחיבו את הפיקוח התקציבי עליהם והכתיבו כללים בדבר שירותי הביטוח המשלים. משרד האוצר, באמצעות כללי הרגולציה שנוספו לאורך הזמן, העמיק את שליטתו על קופות החולים וניצל זאת כדי להמשיך ולהגביר תהליכים להפרטת מערכת הבריאות.

הרגולציה של השלטון המרכזי על קופות החולים, כפי שהיא באה לידי ביטוי בחקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי והתיקונים שחלו בו הוכחה במגוון רחב של סוגיות כאפקטיבית באופן יחסי, אולם המשך המגמה המרחיבה את שליטתו של משרד האוצר על קופות החולים ישפיעו לדעת המכתב לרעה על מערכת הבריאות. כבר כעת קיימים סימנים לכך בעיקר בכל הקשור לפערים בין קבוצות באוכלוסייה ובמגמה הנמשכת של הגדלת ההוצאה הפרטית על בריאות. מגמה זו מובילה לפגיעה בערכי הצדק, השוויון והעזרה ההדדית המופיעים בפתיח לחוק ביטוח בריאות. הרגולציה הריכוזית במתכונתה הנוכחית, אינה אפקטיבית. היא מעוררת חוסר אמון



והתנגדות (לעיתים בלתי-מוצדקת) אצל קופות החולים. חלק מחוסר האמון של קופות החולים נובע מתחושתן כי האוצר נוהג חוסר שקיפות כלפיהן.

הסימנים לכך הם הגידול בהוצאות הפרטיות של משקי הבית לבריאות, וירידת החלק היחסי של המימון הציבורי של מערכת הבריאות. המחבר ממליץ לנתק את משרד הבריאות ממתן ישיר של שירותי בריאות והעברתם לארגון ציבורי אחר, ממשלתי או מלכ"רי, שייעודו היחיד יהיה מתן שירותי בריאות ציבוריים. כך יפתרו לדעתו רבים מניגודי האינטרסים המובנים הקיימים כיום, ועיקר משאבי הרגולציה לא יופנו למדדי "התייעלות" כספיים, אלא לרגולציה אפקטיבית שתכליתה מניעת מחלות ושמירת הבריאות.

מידת האפקטיביות של הרגולציה הסביבתית הנעשית על ידי המשרד להגנת הסביבה נבחנה במחקרה של **ציפי איסר-איציק**. הדינמיות המאפיינת בשנים האחרונות את צמיחת היקפה של רגולציה סביבתית נובעת בין היתר מההבנה כי לפיתוח המואץ במדינה יש מחיר, הבא לידי ביטוי בזיהום הסביבה ובהידלדלות משאבי הטבע. התפתחויות אלה לא הובילו עדיין לגיבושה של מדיניות רגולציה לאומית סדורה ההולמת את אתגרי המציאות. ניהול משאבי המרחב הימי מתבצע על פי חוקים מתקופות שונות, שקבעו מגוון של רגולטורים סקטוריאליים. העיקרים שבהם: המשרד להגנת הסביבה, משרד התשתיות הלאומיות, משרד האנרגיה והמים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הפנים, משרד התחבורה, משרד הביטחון. הרגולטורים האלה לעתים אינם מתואמים ולעתים חלוקים ביניהם.

האפקטיביות המועטה של הרגולציה הנוכחית גורמת לפגיעה בניהולם של משאבי הטבע, של המרחב הימי ובהגנה על האינטרסים הציבוריים. לשם הגברת האפקטיביות הרגולטורית מוצע להקים רשות סטטוטורית עצמאית (בדומה לרשות הגבלים עסקיים או רשות ניירות ערך) לניהול אינטגרטיבי של משאבי הטבע, ולתאום בין הרגולטורים הרבים והשונים. הרכב חבריה של הרשות יכלול בעלי עניין מתחומים שונים מכוח זיקתם המקצועית, האזרחית, הארגונית, והפוליטית. למודל זה אפקטיביות רבה וזאת מהסיבות הבאות:

- בסמכותה של מועצת הרשות להגדיר היטב את מטרותיה וליצוק בהן תוכן מעשי ובכך תתבטל התלות בהפעלת סמכות במנגנון הממשלתי.
  - החלטותיה של הרשות יהיו מבוססים על שיקולים מקצועיים ארוכי טווח במנותק משיקולים פוליטיים זרים.
  - לרשות יהיה תקציב משלה, (כולל הרשאה להכנסות עצמאיות); היא תגייס עובדים מומחים בהתאם לצרכיה; ותהיה רשאית לשתף נציגי ציבור בהנהלתה.
- הצורך הזה אינו קיים רק בהקשר של המרחב הימי, כי אם גם בתחומי סביבה אחרים שבהם חופף תחום סמכותו של המשרד להגנת הסביבה לתחום סמכותם של רגולטורים אחרים, באופן מלא או חלקי. לדוגמה, בתחום של קרינה בלתי מייננת קיימים כשלי אסדרה הנובעים מביזור רגולטורי.

גם **יעקב ליפשיץ** בוחן את מידת האפקטיביות של הרגולציה, לא רק בתחום מסוים או רק בהקשר של יעילות הכלי הרגולטורי. במאמרו מערער החוקר על מידת האפקטיביות של הרגולציה על כל החברות הממשלתיות בשל מיקומה המוסדי של הרגולציה – רשות החברות הממשלתיות.

המודל הדואלי הנהוג בישראל, לפיו קיימת אחריות משותפת בין המשרד הייעודי ומשרד האוצר כלפי החברות הממשלתיות, הוא תולדה של התחזקות מעמדו של משרד האוצר בנסיבות של ריסון פיסקאלי וצמצום מעורבות הממשלה בכלכלה, ולא דווקא פועל יוצא מתפיסה רגולטורית או צרכים אופרטיביים. מודל זה מוצג כבלתי יעיל שכן לא הצליח להגדיר לחברות מטרות וציפיות ברורות ולהתגבר על האינטרסים השונים של המשרדים ולהבהיר מי מהבעלים

(המשרד הייעודי או משרד האוצר). לא ברור גם מי אחראי במקרה של כשל באספקת שירותים על ידי החברה.

כדי להתגבר על חוסר האפקטיביות הנוכחי מוצע לעבור למודל אחר המבוסס על אבחנה בין סוגים שונים של חברות ממשלתיות -- חברות משמעותיות (בעלות השפעה דרמטית על המשק, בעלות ההכנסות הגבוהות ביותר והיקף הנכסים הגדול ביותר מבין החברות הממשלתיות) וחברות אחרות שאינן כאלה. מוצע ליישם מודל בעלות ורגולציה שונה לכל אחת מהקבוצות. לגבי החברות המשמעותיות מוצע לאמץ מודל ריכוזי: להקים רשות עצמאית, מחוץ למשרדי הממשלה, עם זיקה למשרד האוצר, שתמלא את תפקיד הבעלים לגבי החברות האלה שבעלות המדינה. על החברות יושתו כללי רגולציה כנהוג לגבי חברות נסחרות, בין אם מניותיהן רשומות למסחר בבורסה לניירות ערך ובין אם לא. בדרך זו, על ידי המרת הפיקוח הישיר בפיקוח שמבוסס על "משמעת שוק", ייווצר איזון חדש ויעיל יותר בין הגמישות העסקית והתפעולית של החברות לבין דרישות הפיקוח הציבורי.

לגבי החברות האחרות מוצע לאמץ מודל בעלות מבוזר שמפקיד את האחריות בידי משרדים ייעודיים באופן בלעדי. חברות אלה מתנהלות כמו יחידות של המינהל הציבורי ויש להחיל עליהם את אותם כללים רגולטורים החלים על גופים אלה.

בשני המאמרים הראשונים, שבחנו את תפקודו של המשרד הממשלתי כמבצע רגולציה של התחום שבאחריותו, ובמאמר השלישי שבחנו את מקומו של משרד האוצר (האחראי על רשות החברות) כרגולטור -- הגיעו החוקרים למסקנה שהמשרד הממשלתי אינו מתאים לביצוע המשימה ויש להעבירה לגופים ייעודיים אחרים. מוצע להקטין את אחריות משרדי הממשלה ולהותיר את אחריותם על תכנון טווח רחוק והתווית מדינית. מסקנה זו קשורה גם לשאלת האיזון בין ערכים שנדונה בחלק הראשון של הספר, בין אינטרסים שונים, ולמסד מנגנון ליצירת תיאום יציב בין רגולטורים שונים

### שיטות שונות של אכיפה רגולטורית

**בחלק השלישי** מוצגים ארבעה מקרי רגולציה שונים מאוד זה מזה: הטלוויזיה המסחרית, רגולציה של המגזר האזרחי, רגולציה וולונטרית בישראל, ורגולציה של תחבורה ציבורית באוטובוסים. להלן נבחן את השונה והדומה בשיטות האכיפה, לפי ההגדרות שהוצגו בפרק המבוא בספר זה.

**שרון ידין** טוענת במאמרה שהרגולציה של הרשות השנייה על ערוצי הטלוויזיה היא דוגמה לדיסוננס משפטי-רגולטורי. מצד אחד התבססה ההסדרה החקיקתית על **רגולציה כופה**, חד-ממדית בציווי הענישתי שהיא מכתובה; שלילת זיכיון או אי חידושו. מצד שני נקט הרגולטור **ברגולציה רכה**, בגישת הציות ובפעולות שמבוססות על הסכמה. המאמר מציע שינוי לפיו המחוקק והרגולטורים ישאפו להרמוניזציה בין הסגנון הרגולטורי לכלים המשפטיים. כך למשל, כללים סגורים (המגדירים מכסות) משלימים היטב משטר רגולציה שהוא הרתעתי ביסודו, בעוד שסטנדרטים מתאימים יותר למשטר רגולטורי המבקש להסתמך על גישות של ציות, כגון רגולציה הסכמית כשיטת אכיפה מרכזית. מוצע לאמץ כלי רגולציה עצמית (כפויה) שבמסגרתם יפעלו המפוקחים על מנת לצקת תוכן פרטני לסטנדרט הרגולטורי. דוגמה לכך היא דגם האסדרה של רשות ניירות הערך ושל בנק ישראל, המשלבים סטנדרטים עם רגולציה עצמית-כפויה, בחלקים רבים ממשטר האסדרה. המעבר לסטנדרטים עשוי אף להגביר את עצמאותו של הרגולטור ולהפחית את התלות ברשות המחוקקת, כיוון שסטנדרטים מאפשרים גמישות מנהלית שאינה מצריכה שינוי חקיקתי תכוף. בנוסף, ניתן לשקול הטלת חובה על המפוקח להגיש לרגולטור הצעה אופרטיבית למימוש היעד הרגולטורי (שיקבע כסטנדרט בחוק), תוך שימוש באומדן טווחי זמן

לביצוע יעדים. הדגש הוא על כך שההצעה תבוא מצד המפוקח, כתכנית לאישור רגולטורי, ולא ככלל רגולטורי סופי המוכתב למפוקח.

ככלל מומלץ שהרגולטור יפעל להרחבת שיתופם של בעלי עניין בתהליך הרגולטורי, וינהג בשקיפות ביחס לחוזים רגולטוריים. ההנחה היא שתכנית רגולטורית הסכמית שתתקבל במתכונת רחבה שכזו, תיהנה מהסכמה ומלגיטימיות רבים יותר מאשר רגולציה כפויה. ניתן גם לצפות שהסיכוי להפרתה יפחת באופן משמעותי. כמו כן, שיתוף הציבור ובעלי העניין עשוי להגביר את האחריות של המבוקרים כלפי הלקוחות.

המאמר מצביע על אפקטיביות נמוכה של הרגולציה בשל בחירת שיטת רגולציה שאינה מתאימה לתכלית המבוקשת. השיטה שנבחרה הינה של כללים נוקשים המתאימים למקרים בהם התכלית הנדרשת הינה שמירה על ביטחון, בטיחות וכיוצא באלה. בעוד שבמקרה זה התכלית שאותה הרגולציה נדרשה לקיים הייתה קשורה בחינוך ותרבות. חוסר ההלימה בין התכלית והשיטה הביא להעדר ציות מתמשך מחד גיסא, והעדר יכולת לאכוף אותם באמצעות רגולציה כופה חד-ממדית, מאידך גיסא.

גם מאמרם של **ניסן לימור ונוי ברינט** הדן ברגולציה של ארגוני המגזר האזרחי מעלה טענות בדבר שימוש בשיטת רגולציה שאינה מתאימה לעניין עליו היא מבקשת לפקח. הרגולציה של ארגוני המגזר האזרחי הינה מנגנון הכולל -- בנוסף להסדרה כלכלית וכספית -- גם שאיפה לתחם את המרחב הפוליטי-ציבורי-חברתי ולאפשר, באופן מבוקר, לקדם רעיונות, סדר-יום ציבורי, ערכים ומשימות של מדיניות ציבורית. החסרונות הידועים של פורמליזם רגולטיבי באים לידי ביטוי גם בפיקוח על הארגונים של המגזר השלישי: חקיקה המפגרת אחר המציאות; סמכויות-יתר של הרגולטור הסטטוטורי; הקמת מערכת פיקוח לעומתית שאינה מחויבת המציאות, והטלת הוצאות מיותרות על שני הצדדים. רגולציה כזו מתקשה להתאים עצמה למציאות משתנה, בפרט כאשר נשוא הרגולציה הם ארגונים אזרחיים -- רובם וולונטריים הקמים באופן ספונטני -- שצומחים מתוך החברה ומשקפים ציפיות, צרכים ויוזמות לשינויים חברתיים ולשיפור רווחת הפרט.

ארגונים אלה קמים תוך ניסוי וטעייה (וגם תְּהִיָּה), במטרה לתת מענה הולם לצרכים שהמדינה והשוק הכלכלי מתעלמים מהם. הרחבת המרחב הרגולטורי גורמת לעודף חקיקה ולנהלים הולכים ומתרבים, במיוחד בעקבות מדיניות הפרטה. מצב זה מעמיד את הארגון הבודד והמגזר החברתי בכללותו בפני מציאות המקשה על פעילותו. הרגולציה של ארגוני המגזר האזרחי מבוססת על שיטת **הרגולציה הכופה**. זו גישה קשוחה המושתתת על מנגנון ציווי ושליטה ואשר קובעת לגופים מבוקרים כללים כיצד לפעול, תוך הגדרה ברורה של מוקדי אחריות ואחריותיות. כלליה מעוגנים בחקיקה מפורטת ומגובים בסנקציות. לשיטה זו חסרונות רבים בשעה שהיא מבקשת לפקח על גופים המבקשים לקדם רעיונות, סדר-יום ציבורי וערכים. חסרונותיה העיקריים: עלות גבוהה ופורמליות רגולטיבית הנסמכת על חקיקה המפגרת אחרי המציאות.

כנגד שיטה זו מציעים החוקרים לאמץ שיטות של **רגולציה רכה**: מתן תמריצים למניעת סטיות (שיטות ה'מקל והגזר'); הסכמיות (מעין "רגולציה משולבת" כמוגדר בפרק המבוא); שיתופי פעולה וחלוקת עבודה בין המפקח למפוקח (רגולציה עצמית או משתפת); אכיפה מידתית הבנויה על מדרג של אמצעים רכים; ולבסוף -- דרישה לנקיטת אמצעים לתיקון וגם אם צריך הפעלת אכיפה מלאה.

בשני התחומים שסקרנו לעיל -- התקשורת וארגוני המגזר האזרחי הצביעו החוקרים על השימוש הנרחב בכלים רגולטוריים המבוססים על כפייה, והמליצו במקומם להשתמש בכלים של רגולציה רכה, הכוללים, גם את שיטת הרגולציה הוולונטרית. מה מקומה של **הרגולציה הוולונטרית** בשדה הרגולטורי בישראל? האם יש צורך במדיניות ממשלתית ביחס לתחום

רגולטורי מתפתח זה ואם כן – כיצד? **מוטי טליאס** מציג שאלות אלה ומצביע על חולשתה של הרגולציה הוולונטרית בשל העדר מדיניות מנחה בתחום זה.

המאמר מתאר את התרחבותה של הרגולציה הוולונטרית, בעולם כמו גם בישראל, שמלמדת שהיא עונה על צורך ממשי, נוכח תהליכים היוצרים אתגרים למערכת הרגולטורית המסורתית. עמדת המוצא היא שיש לפעול כדי להרחיב את הרגולציה הוולונטרית בישראל, הן ביוזמה ממשלתית והן ביוזמה פרטית. לשם כך ממליץ המחבר על מינוי גורם ממשלתי שירכז את הרגולציה הוולונטרית ויקדם אותה במסגרת התוכנית הממשלתית להפחתת הנטל הרגולטורי. כלומר, רגולציה וולונטרית צפויה להיות חלק מהאופציות שיש לשקול בבחינת חלופות רגולטוריות.

רגולציה וולונטרית הוא תחום חדש יחסית וחסר ניסיון מספיק בהפעלתה. התשתית האמפירית עדיין בהתהוות ונדרש ליצור תשתית ידע לקביעת מדיניות ציבורית. כך גם לגבי יוזמות לרגולציה וולונטרית פרטית, שאין רצון לשלבן במשטר הרגולציה הכללי, ושאינן מצדן בקשות להכרה ותמיכה – האם לקבל או לדחות? כותב המאמר מציע לבחון דרכים לסייע לרגולציה וולונטרית קיימת ולעודד את צמיחתה בתחומים חדשים. למערכת הציבורית יכולה להיות תרומה משמעותית לרגולציה וולונטרית פרטית באמצעות תמריצים, תמיכות והטבות, סיוע במשאבים, קיום קשר הדוק ושוטף עם המערכת הרגולטיבית וכן הכרה ציבורית בחשיבות המשטר הרגולטורי הפרטי.

**יורם עידה וגל טלית** סבורים שהרפורמה בתחבורה הציבורית באוטובוסים מציגה באופן כללי תוצאות טובות, הן מבחינת החיסכון בעלויות ובסובסידיות הממשלתיות, והן מבחינת תעריפי הנסיעה, רמת השירות, והגידול במספר הנוסעים. כמו כן, חל שיפור ביכולתו של משרד התחבורה לקיים רגולציה נאותה על השירותים האלה, יחסית למצב שקדם לרפורמה, ובכלל זה גם השירותים שניתנים על ידי 'אגד' ו'דן'. בתחום התחבורה הציבורית, כמו בתחומים אחרים, החשש העיקרי הוא שהסרה מלאה של הפיקוח תגרום לאספקת שירותים (או מוצרים) בעלי פוטנציאל רווח בלבד, בעוד שלא יהיה מי שיאזן את הפיקוח לספק שירותים חיוניים לאוכלוסייה שאינם ריווחים. השיטה המתאימה במקרים מסוג זה היא שיטת המכרזים המוסדרת ב"חוק המכרזים" שמותירה בידי הרגולטור שליטה מסוימת על מתן השירותים, עלותם ואיכותם.

בשל עלויות רגולציה גבוהות בתחומים כמו תחבורה ציבורית, או שירותים אחרים הניתנים בפריסה ארצית ובתדירות גבוהה, מוצע לנקוט בשיטות של **רגולציה וולונטרית** שיפחיתו את עלויות הרגולציה של המדינה ויאפשרו לרגולטור להתגבר על פערי המידע בינו ובין הגוף המפוקח ולהבטיח את השגת התכלית הנדרשת.

## סיכום

המסקנות העולות מהמאמרים בספר זה תומכות בהמשך הצעדים המידתיים שכבר בוצעו -- מיפוי הרגולטורים והשפעתם; איתור של רגולציה עודפת, עמוסת כפילויות מיותרות; וביטול רגולציה הפוגעת ברווחה חברתית. מוצע לא לנקוט בגישה שרגולציה היא תמיד מיותרת ובירוקרטית אלא לחפש את האיזונים הנדרשים בין שמירה על יציבות ענפית ורווחת הצרכנים, ועל מיסודה של שיטת רגולציה מתאימה. קביעה שרירותית של אחוז מסוים ל"צמצום הרגולציה" (כמו המספר הסתמי של 25% שנוכח בהחלטת הממשלה), או כל יעד מספרי אחר אינו משרת את המטרות החיוביות של הרגולציה שצוינו לעיל. שכן, החשש הגדול הוא שהצמצום יחול היכן שיש להשאירו או לשפרו, רק כיוון שהדבר קל יותר, בדרך כלל היכן שלא קיימים שחקנים מאורגנים ובעלי עוצמה, ואין מי שיפעיל לחץ לעצב את הרגולציה שתשרת אותם. "מלחמת גרזנים" ברגולציה אינה הדרך הראויה. הדוגמאות השליליות לדרך הזו היא הדחת יושב ראש הרשות

לשירותים ציבוריים – חשמל בשנת 2011<sup>22</sup> ושוב בשנת 2015, והקמת רשות חשמל חדשה בתוך משרד האנרגיה, שנטלה לידה את הסמכויות שהיו בידי הרשות האוטונומית הקודמת.<sup>23</sup> דוגמה נוספת היא התפטרותו של הממונה על ההגבלים העסקיים בשנת 2015 בגלל עמדתו לגבי מתווה הגז.<sup>24</sup> צעדים כאלה אינם תומכים ביצירת סביבה רגולטורית משוחררת מלחצים, והיא אף מנוגדת להחלטת הממשלה לפעול באופן מסודר להערכה מקצועית של השפעת הרגולציה. קיצוץ חסר אבחנה בכללי רגולציה, כמו גם סיסמאות על הצורך בדה-רגולציה חותרים תחת התכלית החיובית של הרגולציה - לשמור על אינטרסים חברתיים חשובים. המאמרים בספר זה מלמדים שניתן לאזן בין צרכים שונים, בין מטרות שונות ובין שחקנים שונים. ממצאים משותפים נוספים הם הצורך החיוני בשקיפות בעבודת הרגולטור, והחשיבות של שילוב המבוקרים והמשתמשים בתהליך קביעת הרגולציה.

ומה באשר למעורבות של הדרג הפוליטי הנבחר (שרים, וועדות הכנסת) כגורם שמפקח ובוחר את עבודת הרגולטורים? האחריות הציבורית למדיניות הרגולציה היא של הדרג הפוליטי. עם זאת, בין אם האחריות הרגולטורית היא בידי הרגולטור המקצועי הלא-פוליטי במשרד הממשלתי, ובין אם היא בידי רשות רגולציה סטטוטורית -- יש להבטיח את עצמאותו של הרגולטור ואת מרחב שיקול הדעת המקצועי שלו.

## רשימת מקורות

- הארווי, דייוויד. 2015. *קיצור תולדות הניאו-ליברליזם*. מולד (הספר ראה אור לראשונה בהוצאת אוניברסיטת אוקספורד בשנת 2005)
- יצחק, גל-נור ודנה, בלאנדר. 2013. *המערכת הפוליטית בישראל*. עם עובד.
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21.

<sup>22</sup> אמנון שפירה הודח עקב מחלוקת עם שר האנרגיה והמים (השר הממונה) על מחיר החשמל. ראו <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3512584,00.html> (אוחזר מרץ 2017)

<sup>23</sup> בעיתונות פורסם שהסיבה להדחתה של אורית פרקש-הכהן, הזהרתה "מפני השלכות תמחור הגז המונופוליסטי על תעריף החשמל הביתי, ולאחר שסירבה לאשר את חוזי הגז המנופחים לכאורה שחתם מונופול תמר במשק. בעקבות כך, הודרה רשות החשמל מצוות המשא ומתן הממשלתי מול חברות הגז – בעוד שבמקביל, החלו נתניהו ושטייניץ ללחוץ על ביטול עצמאותה הסטטוטורית של רשות החשמל, ועל הכפפתה לשר האנרגיה" - ראו <http://www.themarker.com/dynamo/1.2701111> (אוחזר מאי 2016)

<sup>24</sup> במכתב ההתפטרות כתב הממונה על ההגבלים, דיוויד גילה "החלטתי נובעת ממספר שיקולים, שבראשם הידיעה כי הממשלה, ובפרט משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד האנרגיה, יעשו כל שביכולתם כדי לקדם את המתווה המתגבש בימים אלה בתחום הגז הטבעי - מתווה שאני משוכנע שלא יביא תחרות בשוק חשוב זה. זאת אף במחיר אפשרי של פגיעה בעצמאותה, החשובה מבחינה ציבורית, של רשות ההגבלים העסקיים, או פגיעה ביכולתה של הרשות לבצע מהלכים חד צדדיים" - ראו <http://www.themarker.com/news/1.2643938> (אוחזר מאי 2016)