



אוניברסיטת בר-אילן

תואר שני, MA
הפקולטה למשפטים

מחברת הקורס:

רגולציה

המרצה:

דר' קובי נוסים

תוכן עניינים

4	הקדמה
5	מבוא
5	השאלות המרכזיות
6	ניתוח פוליטיבי מול ניתוח נורמטיבי
6	כלי ניתוח
7	מהי רגולציה?
8	דוגמאות לרגולציה
9	תפקיד המדינה: כשלי שוק, כשלים חברתיים ומטרות ציבוריות
9	כללי
9	מתי עושים שימוש ברגולציה?
9	תפקיד המדינה
9	הרגולציה בארה"ב
10	נתונים אמפיריים
10	Cost-Benefit Analysis – מחקר ראשון
11	Cost-Benefit Analysis – מחקר שני
12	Heritage Foundation
14	Fraser Institute
15	תפקיד המדינה – כלכלת רווחה
15	המשפט הבסיסי הראשון בכלכלת רווחה
15	זכויות קניין ואכיפת חוזים
16	כשלי שוק
16	היעדר תחרות בשוק
16	מוצרים ציבוריים
17	החצנות
17	טרגדיית המאגר המשותף
19	שווקים חסרים / חלקיים
20	כשלי אינפורמציה / מידע חלקי
21	אבטלה, אינפלציה ואי יציבות כלכלית
21	כשלים חברתיים
21	חלוקה מחדש של עושר בחברה
22	פטרנליזם
22	פלונית נ' מדינת ישראל
23	פתרונות משפטיים: רגולציה, מס וכללים משפטיים
24	מאפיינים של התערבות המדינה (משפטית)
24	עיתוי ההתערבות
24	צורת ההתערבות
24	אופן האכיפה
25	רגולציה מול מס
25	ציווי מול תמרוץ
26	סנקציות שאינן מוניטאריות
26	הבדל נורמטיבי בין סנקציה פלילית ומס על פעילות
26	מניעת התנהגות – אכיפה פיזית
26	בעיית ה-Judgment Proofness
27	מבנה הסנקציה
28	נפקויות השוני במבנה הסנקציה
29	מידע (עיצוב ואכיפה)
30	לסיכום – רגולציה מול מס
31	רגולציה וכללים משפטיים
31	מס מול דיני המיניקין
31	רגולציה מול דיני הנייקין
34	לסיכום – רגולציה מול כללים משפטיים
34	אמיר רנד קטין נ' החברה לאמנות תרבות וספורט חיפה בע"מ
36	תיאוריות של רגולציה
36	תיאוריות האינטרס הציבורי
36	התיאוריה הנורמטיבית
36	תיאוריות פוליטיביות – כשלי רגולציה
37	מקור הכשלים הרגולטורים
39	תיאוריות האינטרס הפרטי
39	תיאורית השבוי Capture Theory
40	תיאורית הבחירה הציבורית Public Choice Theory
41	האמצעים העומדים לרשות קבוצת האינטרס
42	אינטנסיויות האינטרס
42	קבוצת האינטרס
43	השפעת הבירוקרטיה
44	תיאורית ה"רנטה" Rent-Seeking Theory
45	רגולציה חברתית: סוגים של רגולציה
45	רגולציה של מידע
45	הצדקות והסברים לקיום רגולציה של מידע
45	הצדקות על בסיס של אינטרס ציבורי

46	הצדקות על בסיס של אינטרס פרטי.....
46	העדפת הרגולציה על פני שימוש במשפט הפרטי
47	חובת פרסום מידע
47	מידע בדבר מחירים.....
48	מידע בדבר כמויות.....
50	מידע בדבר איכות.....
55	הגבלת פרסום מידע
55	מניעת מידע מטעה / שקרי
56	מניעת מידע אמת.....
59	רגולציה באמצעות סטנדרטים.....
59	הצדקות נורמטיביות (אינטרס ציבורי).....
59	פערי אינפורמציה.....
60	החצנות.....
60	חלוקה מחדש.....
60	הסברים פוזיטיביים (אינטרס פרטי)
60	הגבלת התחרות
60	"שביה" של הרגולאטור
60	קידום אינטרסים אישיים של הרגולאטור (רגולציה פופוליסטית).....
61	עקרונות בקביעת סטנדרטים.....
61	סוג הסטנדרט
63	שיקולים לבחירה בסוג הסטנדרט.....
64	תפירת סטנדרטים.....
64	שיקולים בתפירת סטנדרטים.....
64	רגולציה באמצעות היתרים.....
65	סוגי היתרים.....
65	מערכת רישוי.....
65	מעכת אישור
66	מערכת רישום
66	סוגי רגולציה של היתרי התנהגות – רישוי.....
66	עוסקים או בעלי מקצוע.....
68	עיסוקים ופעילות מסחרית.....
68	מוצרים.....
68	שימוש במקרקעין
69	הבחינה.....

הקדמה

מטרת הקורס היא להבין את השימוש שעושה המדינה באחד הכלים החשובים, אם לא החשוב ביותר, להכוונת התנהגות של פרטים בחברה והוא כלי הרגולציה.

מרבית תחומי החיים בחברה, גם אם הם פרטים וגם אם הם עסקיים, נשלטים בדרך זו או אחרת ע"י רגולציה; תחבורה ציבורית, תחבורה פרטית, תקשורת, עיסוק מקצועי זה או אחר, הימורים, צריכות מוצרים, בטיחות בעבודה וכיו"ב. קשה מאוד לחשוב על תחום כלשהו בחיים שאין לו נגיעה או שליטה ע"י המדינה.

באופן כללי משמעות הרגולציה היא שליטה על התנהגות של פרטים בחברה ע"י המדינה. כאשר המדינה שולטת על ההתנהגות שלנו, היא יכולה לעשות זאת במדינה רבה ע"י אותו כלי המכונה רגולציה.

ראשית, במהלך הקורס ננסה לברר מדוע ראוי להגביל, לכוון ולשלוט בהתנהגות של פרטים במדינה או בחברה, מתי ראוי לעשות זאת וכיצד. נכיר ארגז כלים שלם שעומד לרשות המדינה וזהו ארגז הכלים ההתנהגותיים. נלמד השפעות של כל אחד מכלים אלו, ונבחר מתוך אותו ארגז הכלים, את הכלי שראוי ומתאים לשימוש בסיטואציה כזו או אחרת. בין ארגז הכלים נמצא את כלי הרגולציה, אך ישנם כלים אחרים כגון מערכת המס, המשפט הפרטי וכיו"ב.

כמו כן, נכיר תיאוריות שונות שבאים להבהיר את התופעה המכונה רגולציה ובסופו של עניין אף נדון באופן עיצובה של הרגולציה.

עיקר הדוגמאות שנדון בהן במהלך הקורס, תהיינה דוגמאות מתחום המשפט הישראלי-הפרטי; איכות הסביבה, הגנת הצרכן, דיני עבודה, חוקי המגן, חקיקה בנקאית, ביטוח, בטיחות, תקנים, בריאות, רישוי עסקים ועוד.

אופן הניתוח וצורת החשיבה בקורס יהיו כלכליים בעיקרם, ואנו נאמץ נקודת מבט כלכלית על אותו תחום משפטי המכונה רגולציה, אך לא נעסוק בניתוח המשפטי של הרגולציה, שכן ניתוח זה הוא המשפט המנהלי וזה לא הקורס שלפנינו.

מבוא

כל חברה שמורכבת מיותר מפרט אחד, מקיימת איזושהי אינטראקציה בין הפרטים [לההה..."] (איל פלד). האינטראקציה יכולה להיות מורכבת מגורמים שונים ולהניב תוצאות שונות, שאנחנו מבחינה חברתית יכולים לתפוש אותן באופן חיובי או שלילי. כלומר, תוצאות שעשויות להיטיב עם החברה או כאלו שעשויות להרע עמה, או עם פרטיה.

הטענה היא, שבכל אותם מקרים בהם האינטראקציה הזו יוצרת תוצאות שאינן חיוביות, באופן ספונטאני, טבעי, דרושה איזושהי התערבות מתקנת. דרוש מישהו מבחוץ, שיבוא ויתקן את הבעיה. ואחת הדרכים לתקנה, והיא הצורה העיקרית – היא שימוש במדינה. המדינה כגורם מרכזי, אוכף, מתערב, שבא לתקן תוצאות שליליות כאלו של אינטראקציה בין הפרטים. הפרדיגמה על התערבות מרכזית של המדינה, היא מערכת הכללים המשפטיים, וכאן נכנס המשפט באופן כללי, באמצעותו אנו רוצים לשלוט. במסגרת המשפט, עושה המדינה שימוש בכלים שונים ובאמצעות אותם כלים משפטיים שונים, היא מתערבת באינטראקציה בין הפרטים. את אותם כללים ניתן לחלק לשניים והיא החלוקה הגסה בין המשפט הפרטי והמשפט הציבורי. המשפט הציבורי – הוא דרך האכיפה ע"י המדינה בעוד שהמשפט הפרטי הוא דרך האכיפה המבוזרת ע"י הפרטים.

במשפט הציבורי, הכלי המשפטי העיקרי שעושה בו המדינה שימוש הוא הרגולציה. הדוגמא הטובה ביותר לכך היא דיני העונשין, שהם בסופו של עניין כלי רגולטורי והמשמעותי ביותר שבא כדי לשלוט על התנהגות של פרטים. כך לדוגמא, האיסור על רצח. אנחנו אולי מאוד רוצים לרצות, אבל המדינה קובעת שזה אסור ולכן גם אוכפת את האיסור [חרא מדינה..."] (רפי קרצ'מר).

אחת הדוגמאות שנעסוק בהן היא פקודת הטלגרף האלחוטי, הפקודה השולטת על הקצאת התדרים במדינה, שהוא משאב מאוד משמעותי שעם הזמן רק הופך יותר ויותר משמעותי. והשאלה הנשאלת היא איך משתמשים בתדרים במדינה, מי יכול להשתמש בהם, כמה, עד כמה, ומי שלא עשה שימוש הולם מה הסנקציה שהמדינה יכולה להפעיל כלפיו; אכיפה, תביעה, העמדה לדין פלילי וכן הלאה, כל זאת דרך הפקודה.

השאלות המרכזיות

שלוש השאלות המרכזיות שנעסוק בהם במהלך מפגשנו הן השאלות הבאות;

1. מתי ראוי שהמדינה תתערב – כלומר, מאיזה שלב האינטראקציה נתפשת כשלילית.
2. כיצד ראוי שהמדינה תתערב – האם ראוי שתעשה זאת באמצעות רגולציה או באמצעות כלים משפטיים שונים אחרים שעומדים לרשותה, כגון דיני המס או דיני הניזקין. והם כולם ביחד עם רגולציה מהווים אותם אמצעים להתערבות.
3. כיצד מעצבים רגולציה – יש לנו סיטואציות שונות בהן ראוי לעשות שימוש ברגולציה, וברגע שנחליט שאנו משתמשים בה, ננסה לאפיין את ההבדלים בין אותן סיטואציות שמניבות שימוש שונה בה.

ניתוח פוזיטיבי מול ניתוח נורמטיבי

הניתוח הפוזיטיבי, בא לתאר תהליכים וסיטואציות, תוך שהוא מתאר את מה שקיים בעולם. מנסה להגיע לכדי הבנה מלאה של מה שיש וקיים, והוא מורכב בדרך כלל משני שלבים;

1. **תיאור המצב** – כלכלי, חברתי, פוליטי, משפטי וכיו"ב.
2. **ניתוח התוצאות** – תוצאת המצב, בהינתן אותו מצב כלכלי מסוים, או חברתי מסוים, או פוליטי מסוים, התוצאות תהיינה כאלו וכאלו. כלומר, בהינתן סיטואציה מסוימת אנו מצפים שהפרטים יתנהגו בצורה מסוימת.

הניתוח הנורמטיבי, לעומתו, **חותר תחת מה שרצוי** – מה שאנחנו רוצים שיקרה. הניתוח הנורמטיבי, בהיותו כזה, **מאמץ ערך** מסוים.

מחד אנחנו שואלים מה קיים, במסגרת הניתוח הפוזיטיבי ומה הולך לקרות כתוצאה ממה שקיים, וכל זאת מבלי לומר האם זה טוב או רע. ומאידך, במסגרת הניתוח הנורמטיבי, אנחנו מחליטים האם בהתחשב בתוצאה המצב הוא טוב או לא רע, רצוי או איננו. כך לדוגמא, נניח שאנחנו מאמצים את הערך רווחה חברתית, אזי נחליט שתחת ערך זה מונפול עושה משהו שהוא רע ולכן אנחנו רוצים לשלוט על ההתנהגות שלו. חשוב שיהיה לנו בראש את שני האופנים הללו, אבל עם זאת חשוב להבין כי ההבחנה היא אנליטית, משום שאנחנו בדרך כלל חושבים על הניתוח הפוזיטיבי והנורמטיבי ביחד. אם כי, תמיד יקדים הניתוח הפוזיטיבי את הניתוח הנורמטיבי. כך לפני שאנו מביעים דעה על השאלה האם להגדיל את הרווחה בישראל, נחשוב ראשית על המצב הקיים – מה הוא, ומה יקרה האם נגדיל את הרווחה, מה התוצאה שלה. ולאחר קבלת התוצאות, נוכל לקבל את ההחלטה.

במהלך מפגשנו אנחנו נבנה ניתוח פוזיטיבי ונורמטיבי גם יחד, כאשר הבסיס יהיה על הניתוח הפוזיטיבי – התוצאות. מכיוון שאין אפשרות להפריד בין השניים, תמיד נרמוז גם על הניתוח הנורמטיבי, אך נעדיף שלא להתעמק בו משום שהוא תלוי ערך ועל כן נתון לויכוח ואילו אנו נבקש לפנות למכנה המשותף הרחב.

אם נשים לב, שלוש השאלות שהזכרו לעיל הן שאלות נורמטיביות, אך אנו ננסה לענות עליהן דרך ניתוח שהוא פוזיטיבי בעיקרון, שמתוכו די ברור שראוי להיעזר ברגולציה במצבים כאלו או אחרים.

כלי ניתוח

אנחנו נשתמש בכלי ניתוח כלכליים בעיקרם, אם כי זו לא הדרך היחידה והטובה ביותר לתהות על עניין הרגולציה. בנוסף לכלי הניתוח הכלכלי קיים גם ניתוחים משפטיים, פמיניסטיים, סוציולוגיים ועוד.

מהי רגולציה?

נשאלת השאלה כיצד ניתן לתחום את הרגולציה ומתוך כך כיצד ניתן להגדירה.
רגולציה היא הסדר, סידור, תקנה, כלל, ויסות הכוונה.

- **Webster Dictionary: Regulation**
 - a) An authoritative rule dealing with details or procedure <safety regulations>
 - b) A rule or order issued by an executive authority or regulatory agency of a government and having the force of law
- **General definition:**

Any form of behavioral control, whatever its origin.
- **Litan and Nordhous (1983):**

Governmental legislation or agency rules, having force of law issued for altering or controlling the manner in which private and public enterprises conduct their operations.
- **Selznick (1985):**

[Regulation is]... a sustained and focused control exercised by a public agency over activities that are valued by a community.

הרעיון הכללי וההגדה של רגולציה היא סוג של **שליטה על התנהגות**. הגדרה זו היא הגדרה כללית מדי לצורכנו במהלך הקורס והוא הניתוח בתחום. התחום המכונה רגולציה, הגדיר עצמו בצורה כלשהי, תחם את הגבולות, הוציא החוצה דברים שלדעתו לא נחשבים רגולציה. וכך, ניסו ליצור ולהחליט מה נכנס בתוך התחום הזה של רגולציה.

בדרך כלל כאשר אנו מדברים על שליטה על התנהגות בשוק הפרטי, לא תיחשב זו רגולציה. לדוגמא, מעסיק ששולט על התנהגות העובדים שלו; מכתב להם באיזו שעה להגיע לעבודה, מכתב את שעות הפסקות הצהריים, שיחה מנומסת עם הלקוחות וכן הלאה, כל אלו לא ייחשבו רגולציה. אלו הם כללים "רגולאטורים" מהמעסיק לעובדיו, תוך שהוא מכוון, שולט ומגביל את התנהגותם. באותה מידה גם פסיקת רבנים, דיני החוזים ודומיהם, שמקורם בתחום המשפט הפרטי לא נחשבים בעינינו רגולציה.

ההגדרה המקובלת לרגולציה היא הגדרתו של סלזניק, שמדברת על שליטה ע"י רשות ציבורית, על סוג של התנהגות מסוימת שיש איזשהו ערך חברתי בשליטה עליה, ועל כן ראוי לשלוט עליה. ואם לסכם את המרכיבים החיוניים להגדרת הרגולציה;

1. **שליטה על התנהגות**
2. **גורם שולט** – שיש לו כוח מצווה, יכול לכפות התנהגות שהוא דורש שינהגו על פיה, ובדרך כלל הכפייה תלווה בסנקציה.
3. **פונקציה האכיפה מרוכזת** – פונקציה האכיפה היא בידי גוף מרכזי ואיננה מבוזרת בידי גופים פרטיים רבים.
4. **הגוף המרכזי הוא המדינה או רשות מרשויותיה.**

דוגמאות לרגולציה

1. חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996
 - החוק נותן סמכות לרגולאטורים לשלוט על התנהגות ולקבוע מחירים באופן קשה מאוד.
 - אכיפה ציבורית – כמו לכל חוק רגולאטורי, מצורפות לו סנקציות פליליות.
 - אכיפה פרטית – מופרדת ממאפייני הרגולציה ואיננה קשורה להם. מאפשרת גם לפרטים לתבוע אם נפגעו או נרגם נזק כלשהו, אך איננו מאפיין או מרכיב הכרחי לצורך קיומה של רגולציה.
2. חוק שכר מינימום, תשמ"ז-1987
3. חוק שכר מינימום, תשמ"ז-1987
4. חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968
5. חוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961
6. פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], תשל"ל-1970

תפקיד המדינה: כשלי שוק, כשלים חברתיים ומטרות ציבוריות

כללי

מתי עושים שימוש ברגולציה?

לפני שנדון בשאלה, מתי ראוי שנעשה שימוש ברגולציה, ננסה להבין מהם אותם מקרים בהם עושים שימוש ברגולציה בפועל.

תפקיד המדינה

נשאלת השאלה מתי מתערבת המדינה, ומתי ראוי שהיא תתערב. במהלך המאות ה-17-18, נקודת המבט הייתה, שהמדינה צריכה להיות מעורבת באופן משמעותי ואקטיבי בקידום המסחר והתעשייה. בתגובה לגישה זו, הביא אדם סמית' בסוף המאה ה-19, את התיאוריה השלטת והיא "**שיטת היד הנעלמה**". על פי תיאוריה זו, כוחות השוק הם הפותרים כל בעיה כלכלית של עודפי ביקוש או היצע, ללא התערבות מכוונת מצד גורמים חיצוניים. כך, אם הביקוש גדול מדי ובאפשרות השוק לספקו, אין כל בעיה, ואילו אם אין באפשרות השוק לספקו, טוען סמית' כי הוא אט-אט יפתח. סמית' ניסה להראות כיצד התחרות החופשית יכולה להסדיר את הדברים בעצמה ללא התערבות של המדינה.

בעקבות התיאוריה של סמית', דרשו הכלכלנים של המאה ה-19 **מהמדינה שלא להתערב** ומתוך כך המסקנה המתבקשת, **כי לא דרושה רגולציה של חיי המסחר**.

בתגובה לכך, תיאורטיקנים חברתיים, כגון מרקס, טענו את הטענה ההפוכה; והיא כי **המדינה צריכה להתערב ולשלוט על מרבית המשק**. הגישה המרקסיסטית-קומוניסטית, הייתה גם היא מקובלת במשך שנים רבות וטענה כי משום שיש פערי מעמדות ובעלי הון, המדינה חייבת להתערב התערבות קשה.

ובמהלך המאה ה-20 נוצרה מעין מעבדה שבחנה במידה רבה בצורה פוזיטיבית למדי את הגישות השונות. ואילו תחילת המאה ה-20 מאופיינת בסלקציה טבעית של השוק והחברות השונות, וניתן היה לזהות כי המשטרים שנטו להתערב יותר עבדו פחות טוב. ולכן, המגמה והנטייה הייתה להתערבות שאיננה כה חזקה, מצד המדינה, ובימנו אנו לרגולציה מופחתת.

הרגולציה בארה"ב

הסתכלות על הרגולציה בארה"ב היא טובה לצורך הבנת משמעות הרגולציה. מאז ומתמיד הייתה ארה"ב חברה שמקדשת את כוחות השוק, והיא נתפשה מאז ומעולם כמדינה קפיטליסטית ביותר. במהלך המאה השנים הראשונות של הפדרציה, ניתן היה לזהות התערבות מועטת של המדינה, ואילו בשלהי המאה ה-19 אנו מתחילים לראות אותותיה של המדינה כמתערבת בכוחות שוק.

הדוגמא הראשונה לכך, הייתה חוק ההגבלים העסקיים שנחקק בארה"ב בסוף מאה זו. המדינה כנראה הבינה, שלא ניתן לפעול בשוק החופשי, וגם בשווקים אחרים כמו המניות, הבנקים והביטוח, מבלי התערבות.

והנה הגיע לארה"ב המיתון – אנשים נותרים ללא עבודה, ללא כסף, ולמדינה אין ברירה אלא להתחיל להתערב; לשלוט ע גופים רגולאטורים – מתקיים חשש שפרטים במדינה עשויים להינזק אם משהו יקרה לאותם גופים, כמו בנקים. ולכן יש לשלוט על פעילות הבנקים, שלא

יפגעו, יתמוטטו ומכך כולם יפגעו. במקביל לכך קם רעיון הביטוח הלאומי – התערבות המדינה תוך גבייה מהחזקים ונתינה לחלשים. ובשנות ה-50 וה-60, ניתן לזהות התערבות סוציאליסטית מאוד רחבה של ארה"ב בניסיון לעזור לחלשים; דיור ציבורי, תלושי מזון, דמי אבטלה, תוכניות רווחה, הכשרה מקצועית ועוד.

באשר לזכויות האדם, גם כאן ניתן לראות התערבות המדינה, כאשר במהלך שנות ה-60 וה-70 השמירה על זכויות אלו קיבלה דחיפה חזקה מאוד; המדינה הגבילה בני אדם שעשויים לפגוע בפרטים אחרים, כלומר, היא מתערבת לכאורה במטרות שנראות ראויות.

שמירה על איכות הסביבה, גם היא מקבלת אותותיה בסוף שנות ה-60, והמשמעות היא שהמדינה מתערבת בזיהום, מים, אוויר, רעש, ולמעשה שולטת על התנהגות הפרטים בחברה. ארה"ב החלה ממצב בו כמעט ולא הייתה כל התערבות של המדינה, והמשיכה עד שהגיעה למצב בו היא מתערבת, והתערבותה רק הולכת ומתחזקת.

מאוחר יותר הבינה ארה"ב שהיא מתערבת גם במקומות שהיא לא צריכה להתערב. למעשה הייתה כאן תגובה למצב הקיים שהניבה מגמה של ד-רגולציה – חשיבה וחקירה מחדש של הרגולציה במדינה. המדינה ראתה שלמרות שהשקיעה רבות במהלך שנות ה-60 בנושא הרווחה, באמצע שנות ה-70 מתברר כי שיעור העוני לא רק שלא ירד אלא עלה. וכעת החלה המדינה לחקור תוכנית רגולטוריות שונות, והגיע למסקנה שאולי הייתה כוונה ומטרה טובה לכל הרגולציה הזו, אבל זה לא עובד. ומה לא עובד? כנראה שהאכיפה. וכעת מתחילה מגמה של חזרה מהרגולציה.

דרך סקירה זו של תיאור המקרה בארה"ב, ניתן לראות כי לא ברור האם התערבות המדינה היא טובה או לא טובה, והאם כדאי שתהיה. וייתכן מאוד שבאותם מקרים בהם אנו רואים שראוי שהמדינה תתערב, אנחנו עשויים לגלות כי לא טוב עשתה כאשר התערבה. ולכן, גם היום, אנחנו מעצבים את הרגולציה באופן מאוד ספציפי, ומשתדלים להימנע מרגולציה פופוליסטית.

נתונים אמפיריים

קשה לומר האם הרגולציה היא טובה או לא, ואם להסתכל על נתונים אמפיריים ניתן לזהות פעם אחת כי הרגולציה היא טובה ופעם אחרת שאינה. ננסה לבחון כמה מחקרים שנעשו בנושא ולהסיק כמה מסקנות אפשריות מן הנתונים בכל הנוגע לתחום הרגולציה וטיבו.

Cost-Benefit Analysis – מחקר ראשון

במחקר זה נבחרו 47 חוקים רגולטוריים שנחקקו ע"י משרדי ממשלה רגולטוריים שונים (המשרד להגנה על איכות הסביבה, משרד האנרגיה, משרד בטיחות וגיהות, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים). עבור כל אחד מהחוקים הרגולטוריים, בחנו מהן עלויות הרגולציה ומהי התועלת המוקפת ממנה.

חשוב לזכור כי מדידה זו היא קשה ביותר; ואם הערכת העלויות היא כמעט בלתי אפשרית קל וחומר שהתועלת המופקת. העלויות כוללת בדרך כלל את עלויות הפעלת הרגולציה, עלויות האכיפה ועלויות שונות נוספות הנגזרות מעצם קיומה של הרגולציה עצמה.

בשנות ה-70, יצאה הוראה במשק האמריקאי, המחייבת לבצע בדיקת עלות-תועלת, לצורך אישור הרגולציה. והמחקר שלפנינו ביקש לבדוק את ההערכה שניתנה לרגולציות הללו מראש, ואת התוצאה בפועל. נראה כי בשורה התחתונה, הרשויות היו אופטימיות מאוד לגבי הרגולציות, תוך שהן חשבו שהעלויות יהיו נמוכות יחסית והתועלת גבוהה, בעוד שבפועל נמצא כי העלויות הוערכו בצורה נמוכה מן העלויות בפועל והתועלת הייתה גבוהה מהתועלת שניתנה בפועל. לסיכום ניתן לזהות כי הערכה מדויקת התקבלה רק ב- 11% מהמקרים, ב- 22% מהמקרים היית הנטייה מוגזמת לקבל את הרגולציה וב- 14% מהמקרים הערכת חסר לקבלת הרגולציה. נראה כי באופן כללי יש נטייה גדולה יותר אצל הרגולאטור לאמץ את הרגולציה מאשר לדחות אותה, ואולי נתון זה מביא אותנו למסקנה כי יש עודף רגולציות.

Cost-Benefit Analysis – מחקר שני

מחקר זה מזכיר את קודמו והוא בחן 95 כללים רגולאטורים שונים, המחולקים לפי משרדי הממשלה השונים. הכללים הם בתחומים שונים, ועבור כל כלל וכלל מדדו את העלות והתועלת על פני תקופה של 10 שנים אחורה.

נראה כי אותן רגולציות שאומצו, אומצו מסיבה טובה, שכן במרביתן נראה כי התועלת עולה על העלות. במקרים מסוימים ניתן לזהות כי התועלת עולה בהרבה על העלות לצורך הפעלתה, והדוגמא הטובה ביותר לכך היא הרגולציה העוסקת בשליטה על הגנת הסביבה והזיהומים. אמנם הטווח הוא עצום, שכן כאמור קשה מאוד להעריך – גם את העלות וגם את התועלת, אך גם הפער ביניהן הוא עצום לכשעצמו.

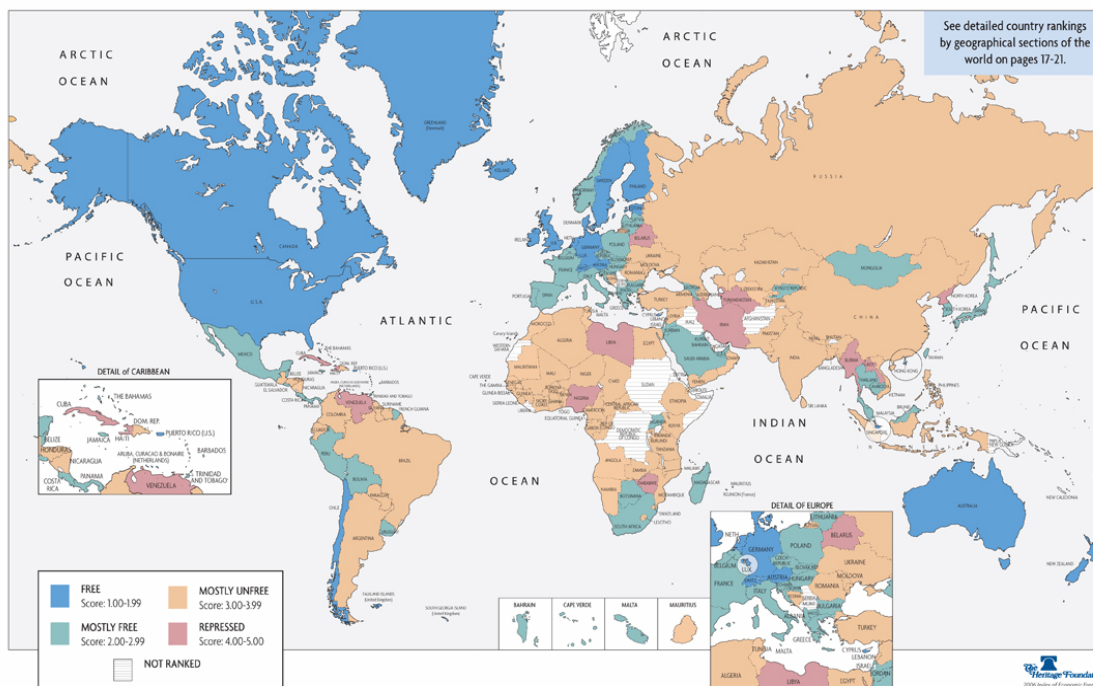
Table 1-1: Estimates of the Total Annual Benefits and Costs of Major Federal Rules, October 1, 1995 to September 30, 2005 (millions of 2001 dollars)

Agency	Number of Rules	Benefits	Costs
Department of Agriculture	7	3,530-6,747	2,215-2,346
Department of Education	1	633-786	349-589
Department of Energy	6	5,194-5,260	2,958
Department of Health and Human Services	19	21,313-33,268	3,853-4,029
Department of Homeland Security (Coast Guard)	1	44	305
Department of Housing and Urban Development	1	190	150
Department of Justice	1	275	108-118
Department of Labor	4	1,138-3,440	349
Department of Transportation	13	2,913-4,948	3,212-6,622
Environmental Protection Agency	42	58,670-394,454	23,572-26,200
Total	95	93,899-449,412	37,071-43,665

Heritage Foundation

מחקר שנעשה ע"י מכון מחקר בינלאומי ימני כלכלית. המחקר חיפש ליצור אינדקס לגבי מידת החופש במדינות שונות בעולם. המחקר האחרון שעשה זאת, בדק 164 מדינות שונות בעולם, ב-50 משתנים שונים, המחולקים לקבוצות שונות המהוות פרמטרים להעיד על מידת החופש; מדיניות הסחר, הנטל הפיסקאלי במדינה, וכן הלאה, ובין השאר אף מדדו את מידת הרגולציה. כל אחד מחמישים המשתנים הללו, קיבל ניקוד מטווח שבין 1-5, כאשר 1 מסמל את מידת החופש הגבוהה ביותר, כלומר – מעט רגולציה, ו-5 מסמל את מידת החופש המועטה ביותר, כלומר – הרבה מאוד רגולציה. חשוב להבין, כי המדד עצמו הוא מדד סובייקטיבי, שכן לקחו איזשהו מומחה שמכיר מספיק את כל אותן המדינות המשתתפות במחקר, וביקשו ממנו להעריך את הרגולציה שקיימת במדינה. נראה כי העובדה משפיעה פחות, כאשר מדובר על היחס בין המדינות השונות, אך הוא עדיין בעייתי משום הסובייקטיביות שבו. שיקללו את המשתנים ויצרו מהם ממוצע. נמצא כי בכל אותן מדינות בהן מדד החופש הכלכלי הוא נמוך, נראה שיש מעט רגולציה, ובכל אותן מדינות בהן מדד החופש הכלכלי הוא גבוה, יש הרבה רגולציה. כלומר, יש כאן מתאם חזק בין מדד החופש ובין הרגולציה, אין הוא מתאם מושלם אך הוא בהחלט מספיק כדי להסיק את המסקנות הנדרשות. להלן מפה המציגה עבורנו את התפלגות מדד החופש על פני המדינות השונות במפה, לפי תוצאות המחקר שלעיל וחישוב האינדקס (מדד החופש) ולפיו ההתאמה מידת הרגולציה במדינה;

DISTRIBUTION OF ECONOMIC FREEDOM



"אוי! סוף סוף משהו שאני מבין!" (איל פלד)

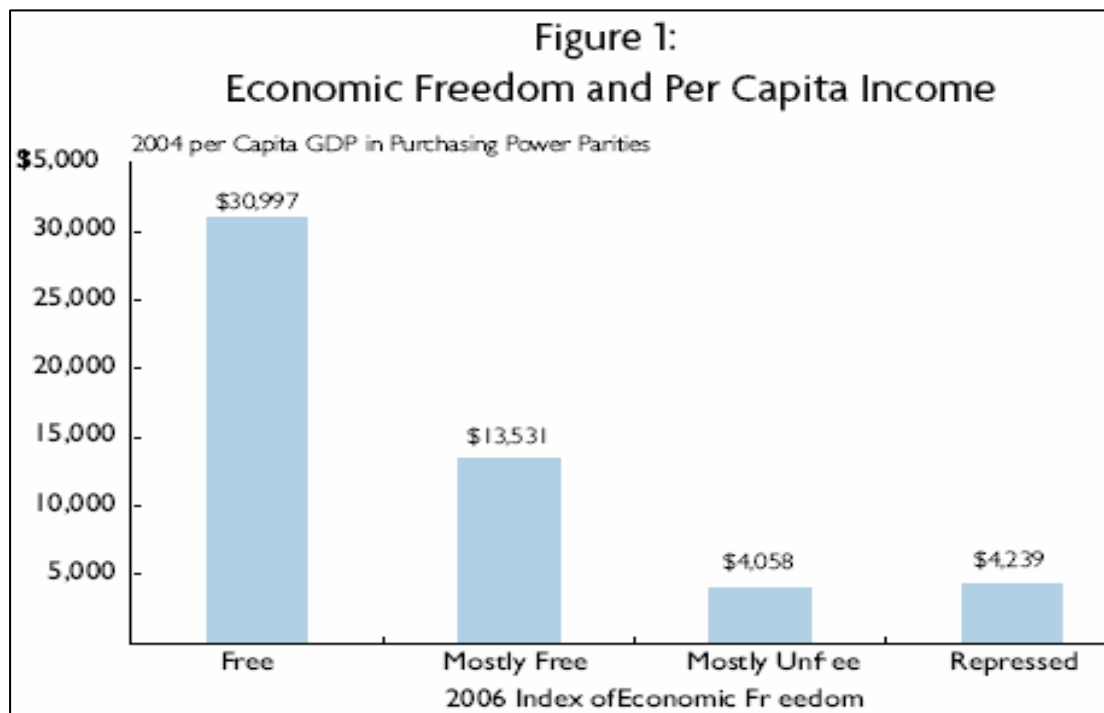
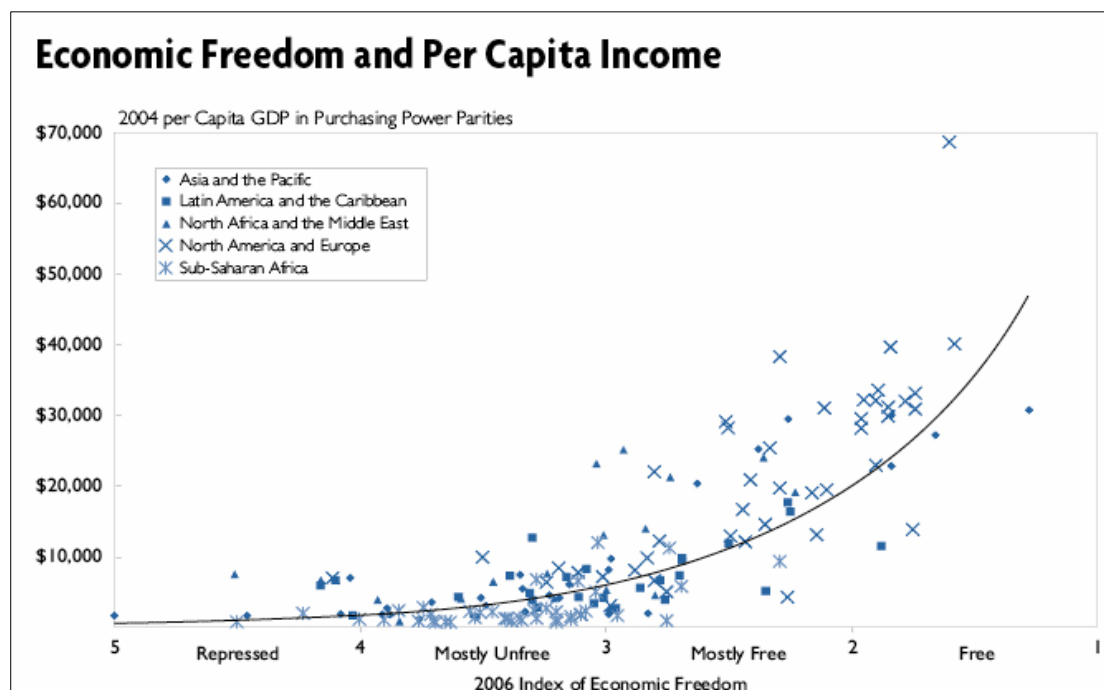
"מה התחזית?" (בעז רון)

"איל פלד היה בכל המקומות האלו!" (בעז רון)

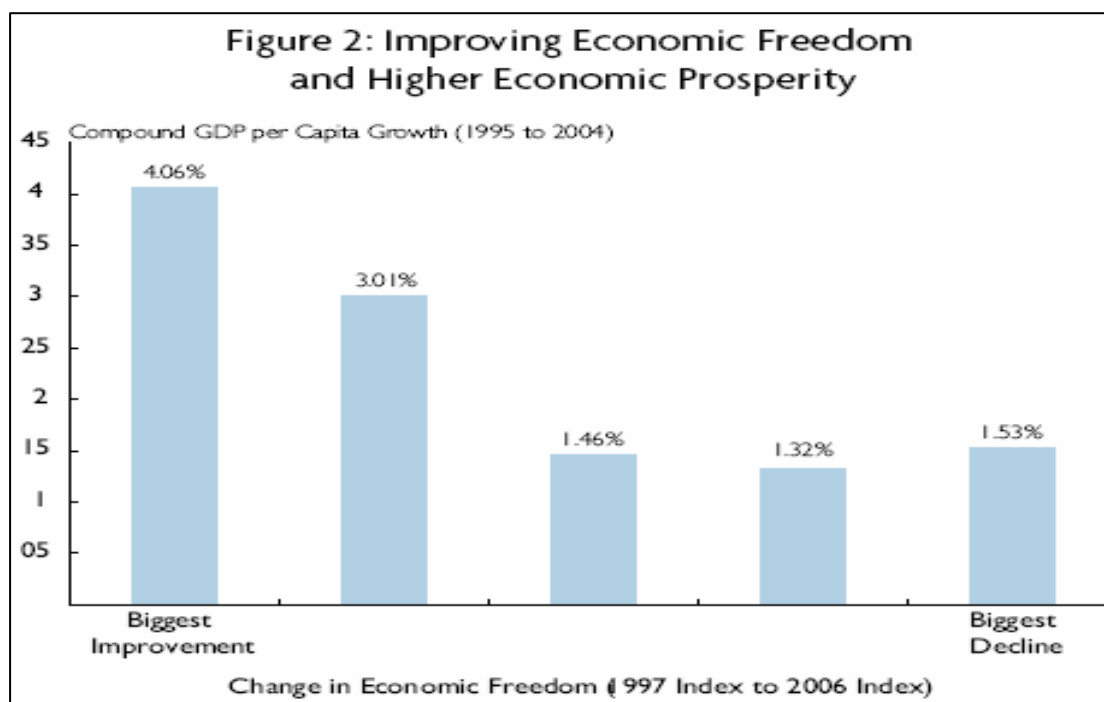
"באמת תהיתי אם זה הוא או שהוא סתם דומה לו... אז אתה מכיר את הצבעים..." (דר' קובי נוסים לאיל פלד)

הצבע הכחול מעיד על מדד חופש גבוה, ובסדר יורד לשאר הצבעים ← ירוק ← צהוב ← אדום. אנו מקבלים תמונה צבעונית, המראה שהמדד הזה הוא לא לגמרי בלתי הגיוני או בלתי מדויק, שכן אלו התוצאות שבאמת ציפינו לקבל.

בתרשימים שלפנינו בחנו מדד החופש הכלכלי לעומת תוצר לאומי גולמי לנפש, וניתן לזהות שככל שיש יותר חופש כלכלי (ומבחינתנו, ככל שיש יותר רגולציה), התוצר הלאומי הגולמי לנפש, הולך וגדל;



התרשים הבא, מציג את מידת הצמיחה בתוצר הלאומי הגולמי לנפש. כאן למעשה, איחדו למספר קבוצות את אותן מדינות בהן נעשה השינוי הגדול ביותר משנה לשנה באותו אינדקס (מדד החופש הכלכלי). כך לדוגמה מדינה ששנה שעברה הוערכה באינדקס של 5 והשנה הוערכה באינדקס של 3 עשתה שינוי משמעותי מסוים, ותיכנס תחת קבוצה של מדינות שעשו שינוי דומה, בעוד שמדינה שהוערכה במשך שנתיים במדד של 5, תיכנס לקבוצה אחת, שכן לא עשתה שינוי כלל. נראה כי מדינה שעשתה את השינוי המשמעותי ביותר, וכאשר השינוי הוא לטובה, אז הגידול בתוצר הלאומי הגולמי לנפש אצלה, יהיה הגדול ביותר;



Fraser Institute

רעיון דומה למחקר שלעיל, ניתן לזהות במכון ימני כלכלי אחר אך גם כאן ההערכה היא סובייקטיבית, ישנם מומחים בתחום שנותנים את ההערכה. המחקר בחן 38 משתנים שונים המסווגים לחמישה נושאים שונים, ב-123 מדינות שונות. ניתן לראות כאן כי הקורלציה בין האינדקס לרגולציה היא מעט יותר נמוכה, אך עדיין גבוהה מאוד, כלומר – ניתן להסיק מהאינדקס שנמצא על מידת הרגולציה במדינה. והנטייה היא, כי במקום בו האינדקס של מדד החופש הכלכלי הוא גבוה או נמוך, גם הרגולציה תהיה גבוהה או נמוכה, בהתאמה.

תפקיד המדינה – כלכלת רווחה

התחום כלכלה שעוסק בשאלה זו של תפקיד המדינה, או מידת התערבות המדינה מכונה כלכלת רווחה. ישנם שני מפשטים בסיסיים חשובים בתחום זה, ונזכיר את אחד מהם שכן הוא החשוב לענייננו;

המשפט הבסיסי הראשון בכלכלת רווחה

משפט זה אומר פחות או יותר מה שאמר בזמנו אדם סמית; **בשוק חופשי, תחת תנאים מסוימים** (הרבה יצרנים, הרבה צרכנים, מידע מלא, מצב טהור, זך, מצוין) **התוצאה תהיה פרטו אופטימאלי.**

כלומר, אם ניתן לשוק לפעול באופן חופשי, התוצאה תהיה שאף אחד מהפרטים בשוק לא יפגע, ומישהו אחד לפחות ירווח – שיפור פרטו.

כך, אנו עושים איזשהו שינוי בעולם, משהו קורה, אף אחד לא נפגע, ומישהו אחד משפר מצבו. הקריטריון הוא רך וקל מאוד, וקשה מאוד להתווכח עליו; אם יהיה צורך למוצר, יבוא היצרן וייצר אותו כי הוא זה שירוויח מהייצור שלו (יהיה מי שיקנה). ומתי הוא יבחר לייצר? כאשר עלות היצור נמוכה מהעלות המכירה של המוצר, אחרת לא יהיה טעם ביצור. ולכן, מבחינה חברתית, כאשר אנו מסתכלים על החברה כולה, מה שקרה הוא שמישהו בחברה ייצר מוצר בעלות שהיא נמוכה מהתועלת שהוא גרם לפרט אחר בחברה. אזי הרווחה החברתית גדלה, והחברה כולה הרוויחה. ואם יבוא כעת מישהו אחר ויתחרה באותו יצר, ייצר את אותו מוצר, יציע מחיר מכירה נמוך יותר, מי ירוויח? הצרכנים. התחרות החופשית בין היצרנים ובין עצמם תביא לכך שהרווחה תגדל. אם ניתן לשוק לפעול באופן חופשי, התוצאה בסופו של דבר תהיה שלא יהיה מוצר שייצור בשוק, שהעלות שלו היא גבוהה מהתועלת שהוא מניב. אם ייוצר מוצר שכזה, לא יהיה מי שמוכן לקנות אותו.

ולכן, **אם משפט זה מתקיים, התערבות המדינה איננה ראויה ואף איננה דרושה**, שכן השוק החופשי מביא לתוצאה חברתית טובה – כולם משפרים מצבם, ולכל הפחות אף אחד לא נפגע. אלא שכמה הנחות צריכות להתקיים כדי שזו תהיה התוצאה, בעוד שהפרת הנחות אלו, מכונות כשלי שוק.

זכויות קניין ואכיפת חוזים

אחת ההנחות המובלעות בסיפורנו, היא שקיימות מערכות מוגדרות היטב של זכויות קניין ומערכת של אכיפת חוזים, ומערכות אלו הכרחיות ובלעדיהן דבר לא יתקיים. נניח לצורך העניין, שהמידע זמין לכולם, אין מגבלה, אין מונופולים, הכל טוב ויפה, אלא שזכויות הקניין אינן מוגדרות. אומר הדבר שכאשר יבקש יצרן לייצר משהו, לא בטוח שהוא יהיה מוכן לעשות זאת, שכן התוצאה לא תהיה אופטימאלית. במצב בו זכות הקניין איננה מוגדרת, יכול יצרן לייצר מוצר כלשהו, ובתום ייצורו ייכנס אדם אחר לחנות, או אפילו יצרן מתחרה אחר, שיט את ידו אל המדף וייקח משם את המוצר. מבלי לבקש, מבלי לשלם עבורו, פשוט ייקח. אילולא המערכת המשפטית הטריטוריאלית הזו המובנת לכולנו, כל אחד יכול היה לקחת מה שהוא רוצה, ואם כך היה הרי שהיצרן היה בוחר שלא לייצר, או ייתכן ואף היה עסוק במקום

בייצור, ברדיפה אחר מי שגנב ממני, או בגניבה מפרט אחר. דוגמא זו ממחישה לנו, את מערך זכויות הקניין ועד כמה הוא חשוב כבסיס לפעילות של שוק חופשי. ובאותה מידה, גם מערכת דיני החוזים והאכיפה חוזית; אילו לא הייתה קיימת מערכת כזו, לא היה מתנהל מסחר, סחר חליפי, תשלומים, וכן הלאה. כנראה שללא מערכת האכיפה החוזית, המסחר היה קטן בצורה משמעותית או אף לא היה מתקיים בכלל.

כשלי שוק

תפקידים שונים של המדינה נובעים מתוך קיומם של הנחות שאינן מתקיימות, וכאשר כך קורה, אנו מכנים את המצב כשל שוק.

היעדר תחרות בשוק

המשפט הבסיסי הראשון בכלכלה **מניח תחרות בשוק**. אך לא תמיד קיימים צרכנים רבים ויצרנים רבים בשוק כלשהו. מה שאנחנו בדרך כלל מוצאים בשווקים הוא מספר מועט של יצרנים, ובמקרה הקיצוני אף שווקים מונופוליסטיים בהם יצרן אחד בלבד, כמו לדוגמא; נמלים, מים, חשמל, שיחות טלפון מקומיות, בנקים, ביטוח וכו'.

הסיבות לקיומם של שווקים אלו הן מגוונות; ייתכן שמדובר במשק קטן מדי בכדי להכיל את כל היצרנים שהיו מעוניינים לייצר את המוצר, אבלוציה של השוק, תופעה של דיפרנציאציה בין מוצרים, מונופולים טבעיים ובעיקר מונופולים מטעם המדינה (רשות הדואר, חברת החשמל ובזק בעבר), מונופולים עבור פטנטים ועוד.

מוצרים ציבוריים

המשפט הבסיסי הראשון בכלכלה מניח כי **אין צורך במוצרים ציבוריים**. וכאשר אנחנו כן זקוקים לאותם מוצרים ציבוריים, המשפט לא תקף.

מוצרים ציבוריים הם כל אותם מוצרים שאינם מסופקים ע"י השוק או אינם מסופקים על-ידו ברמה מספקת, או באיכות טובה מספיק. כך למשל, מוצר ציבורי המכונה ביטחון; אנחנו מצפים, שאם ניתן לשוק לפעול באופן חופשי ללא התערבות המדינה, יתכן ונמצא ביטחון (כלומר צבא) שמגן על קבוצות מסוימות בלבד מקרב האוכלוסייה כולה.

למוצר ציבורי שני מאפיינים עיקריים, ומתוכם נובעת הסיבה לכך שמוצר ציבורי חייב שיהיה מוסדר באמצעות המדינה;

1. **היעדר יריבות Non Rivalry** – מצב בו אם אחד צורך את המוצר הוא איננו פוגע באחר

שכעת לא יוכל לצרוך אותו. תפוח לדוגמא, הוא איננו מוצר ציבורי, שכן ברגע שאני אוכל מן התפוח, הרי שאדם אחר שביקש לאכול מאותו תפוח בדיוק, לא יוכל עוד לעשות זאת. הבסיס למאפיין זה הוא עלות האספקה של המוצר הציבורי לפרט אחר בחברה, השווה לאפס. ברגע שיצרנו את המוצר פעם אחת – עלותו השולית מעתה ואילך היא אפס. בדוגמת התפוח, אם אבקש לייצר תפוח נוסף, כדי שאדם אחר יוכל ליהנות ממנו, הרי שזה יעלה לי כסף. אלא שאם אבקש ליצור הנאה לאדם נוסף מזיקוקי הדי-נור שבשמיים, הרי שהעלות הגלומה בכך היא אפס.

2. **מניעת צריכת המוצר Non Excludability** – במוצר ציבורי, לא ניתן למנוע צריכה של מוצר מסוים מפרטים. אי אפשר לומר לאזרח אחד – אתה מקבל ונהנה מן המוצר, בעוד שהאחר שגר בתל-אביב או באזור אחר בארץ, איננו יכול ליהנות ממנו. מגדלור לדוגמא, הוא מוצר ציבורי; ברגע בו סיפקנו את האור, זה לא עולה כסף נוסף להאיר את הדרך לספינות נוספות (ראה מאפיין מספר 1), וכן אי אפשר להגביל ספינות מסוימות מלהשתמש באור זה.

כאשר יש מקום של התערבות המדינה במקרים של מוצרים ציבוריים, היא עושה זאת באמצעות ייצור ולא באמצעות רגולציה. כלומר, המדינה מייצרת; צבא, פארקים, משטרה, תשתיות וכן הלאה.

החצנות

המשפט הבסיסי הראשון בכלכלה מניח כי **אין החצנות**. זהו **כשל השוק החשוב ביותר** בעניין הרגולציה, כאשר מרבית ההתערבות הרגולטורית החשובה ביותר באה לידי ביטוי במצבים אלו של החצנות.

פירוש החצנה היא, **התנהגות של פרטים בחברה המשפיעה על רמת התועלת של פרטים אחרים**. ההחצנות יכולות להיות חיוביות או שליליות; כך, כאשר התנהגות של פרט אחד גורמת לפגיעה או לנזק של פרטים אחרים בחברה, תהיה זו החצנה שלילית ["מרגלית צנעני" (אלמוני)].

טרגדיית המאגר המשותף

טרגדיית המאגר המשותף מתארת לדוגמא את המצב הבא; מספר דייגים, הדגים באותה דגה, כאשר ברור הוא שהדייג של כל אחד מהם פוגע בדייג של האחר, וככל שדיג אחד יפרוש יותר רשתות, במשך יותר שעות, באמצעות יותר ציוד ויותר סירות, הרי שיישארו להם פחות דגים לדוג.

וכמובן שלכל הדייגים הנמצאים באותו מקום, האינטרס לדוג כמה שיותר. ולכן, מה שיקרה במצב כזה שהדגה לא תתחדש, משום שכולם דגים את הדגים, הם לא יספיקו להתרבות, ובסוף לא יהיה מה לדוג והדגה תמות.

כל דייג מבין את המצב, וחושב על לדוג פחות, אבל – מי אמר שאם הוא ידוג פחות גם האחר יעשה כן. סביר להניח שהוא יוסיף וידוג כרגיל, ידוג יותר מן האחר, ובסוף בכל מקרה הדגה תמות. כלומר, לכל הדייגים ביחד יש אינטרס שלא לדוג כל-כך הרבה, אבל לכל אחד בנפרד

יש אינטרס לדוג כמה שיותר. **האינטרס הפרטי שונה מהאינטרס הקולקטיבי.**

יש מאגר משותף ומתקיים ניגוד אינטרסים בין המשתמשים בו, כאשר כולם פועלים לפי האינטרס הפרטי.

בכל מקום בו מתקיימת החצנה שלילית, הקצאת המקורות במשק איננה יעילה.

נניח לדוגמא, שעלות ייצור של מוצר היא חמישה שקלים. מבחינה חברתית, אם לחשוב ולהחליט האם לייצר את המוצר או לא, אנחנו מחליטים לייצר אותו רק אם מישהו בחברה יהיה מוכן לשלם עליו יותר מסכום זה, שהוא עלות הייצור.

ברור כי עקומת הביקוש הולכת ופוחתת עד שאנו מגיעים לרמה מסוימת של מוצרים, שעבור המוצר הבא שנייצר לא יהיה מי שמוכן לשלם עבורו את הסכום, ואז נפסיק לייצר. אבל, כל עוד מוכנים לשלם בעבור המוצר מחיר גבוה יותר, הרי שנוצרת כאן רווחה חברתית, ואם נסכים למכור בפחות, הרי שהרווחה החברתית פחתה.

אם נניח כי המוצר נוצר בשוק החופשי בו אין החצנות, מה שיקרה הוא שהיצרן ייצר כל עוד הוא יקבל על המוצר סכום שהוא גבוה מחמישה שקלים, וזה בדיוק מה שרצינו שיקרה.

וכעת נניח שעלות חומרי הגלם, התייקרה בשני שקלים. ולכן עלות הייצור הכוללת עומדת כרגע על סכום של שבעה שקלים. כעת, יהיה היצרן מעוניין לייצר רק בעבור אותם צרכנים שמוכנים לרכוש את המוצר ביותר משבעה שקלים, הלא הם עלות הייצור. וזה מה שיביא את הרווחה החברתית למקסימום. ואם להסתכל על הכמות המיוצרת, הרי שהיא תהיה נמוכה יותר, מפני שפחות ופחות צרכנים יסכימו לרכוש אותו במחיר שהוא גבוה יותר.

כעת נניח, שלא חומרי הגלם הם עלו שהגדילו את עלות הייצור, אלא דווקא מצב בו היצרן שופך שפכים שנוצרים במהלך תהליך הייצור, ועליו להזרים אותם החוצה מן המפעל. עם הזרמת השפכים החוצה מן המפעל, נגרם נזק למקרקעין, כאשר מחירו לפני הזרמת השפכים היה גבוה מערכו ומחירו לאחר מכן. נניח שהקרקע היא של בעל המפעל, ולכן הוא מעמיס את עלות הנזק שנגרמה למחיר תהליך הייצור, ודורש על המוצר מחיר של שבעה שקלים. ולכן אין זה משנה אם עלות חומרי הגלם היא זו שהתייקרה, או שמא קרה כאן מצב של התייקרות בהליך הייצור עצמו, משום שמבחינה חברתית יש עלות ייצור ועלות נוספות והתוצאה הסופית היא שהצרכן יידרש לשלם יותר בעבור המוצר.

ומה קורה אם אותם שפכים הזרמו למקרקעין של השכן ולא של בעל המפעל? **["שום דבר...!"] (בני לבנה)**. הרי שנגרם נזק לשכן והוא מחליט לתבוע. שוב מעמיס היצרן את עלויות התביעה והנזק שגרם למישהו אחר, על עלות המוצר וגובה עליו מחיר של שבעה שקלים.

וכאשר היצרן "שופך את השפכים לאוויר"? אין מי שיתבע אותו. ולכן שפיכת השפכים לא מעניינת אותו שכן היא איננה מוסיפה לו על עלויות הייצור. הצרכנים מוכנים לקנות ומשלמים, ולכן הוא ייצר וימכור. אלא שמבחינה חברתית, העובדה שהוא איננו משלם עבור הנזק של השפכים לא משנה את העובדה שמישהו בחברה ניזוק; נושם את האוויר המזוהם, שותה את המים המזוהמים וכן הלאה. ומבחינה חברתית, למעשה נוצר נזק של שני שקלים, לפחות, אלא שאין מי שמשלם אותו.

כאשר התנהגותו של אדם אחד גורמת לנזק עבור פרטים אחרים, מתקיימת החצנה. החצנה מסוג אחד היא כזו שיש לה פתרון בשוק, לדוגמא אותה פגיעה במקרקעין של המפעל עצמו או אף של השכן. כאן נמצא פיתרון והוא באמצעות דיני הקניין ודיני החוזים, וחיוב תשלום עבור הפגיעה. ולכן במקרה כזה, אין מקום להתערבות המדינה. אבל, כאשר ההחצנה נוצרת במקום אחר בחברה, בו לא יתבעו את היצרן על הנזק שגרם ולא יחייבו אותו בתשלום ולכן הוא לא

יפנים את הנזק ולא ירגיש אותו, הוא יחליט החלטות שאינן עקביות ואינן מתואמות עם מה שאנחנו היינו רוצים שיחליט מבחינה חברתית. וזה בדיוק הנזק שנובע מההחצנות. יכול להיות שלמצב כזה אין פתרון, והיצרן יוסיף ויזרים את השפכים, כלומר – לא ניתן יהיה למנוע לחלוטין את הזיהום, אבל מה שהיינו רוצים שיקרה במקרה כזה הוא ייצור ברמה האופטימאלית. כלומר, שהקצאת משאבים בחברה תהיה נכונה. יצרן כזה, משום שאיננו סופג את הנזק שנגרם לא ייצר פחות, ולכן נמצא אינסוף יצרנים שמייצרים את אותם מוצרים שנקלעו לאותה סיטואציה, והפגיעה החברתית תוסיף ותגדל.

מתי ישנה סבירות גבוהה שההחצנות הללו יתקיימו בחברה? כאשר אין תביעה שתגרום להפנמה;

1. **נכס שאין לו בעלים** – כאשר הנזק נגרם לנכס שאין לו בעלים, אזי אין מי שיתבע את הנזק. תביעת הנזק גורמת להפנמה אצל המזיק, וכאשר אין תביעה הרי שהאינטרסים שלו הם שונים.
2. **נזק מפוזר** – כאשר הנזק הוא מפוזר מאוד הרי שעלות התביעה לנזק היא פחותה ולכן הפרטים פרטים שונים הניזוקים עשויים שלא לתבוע. ככל שהנזק הוא מפוזר יותר, הוא קטן יותר, וככל שהנזק קטן יותר התמריץ לתביעה אף הוא קטן יותר.
3. **החצנה חיובית** – החצנות חיוביות עשויות להביא למצב בו פרטים אחרים נהנים כאשר פרט כלשהו עושה פעולה כלשהי שהיא לטובתו האישית. במצב כזה, לא משלמים לאותו פרט הגורם הנאה לאחרים על הטוב שהוא עושה, ולכן הוא לא יפנים את ההחצנה, כשם שאין הוא מפנים את ההחצנה השלילית. כך לדוגמא, ריסוס או הפעלת זיקוקי די-נור בחתונה. לצורך הפעלתם הפרט משקיע השקעה מסוימת, עד לרמה שהוא חושב שכדאי להשקיע כדי שהחתונה תהיה יפה. אבל, אילו היה יכול לגבות תשלום עבור ההנאה שכל הפרטים האחרים מפיקים מצפייה, ייתכן והיה מייצר יותר, כלומר – רוכש כמות גדולה יותר, מפעיל זמן רב יותר, זיקוקים יפים יותר, והכל כמובן בהשקעה גבוהה יותר. מבחינה חברתית, היינו מעוניינים שאותו אחד שיש לו החצנה חיובית, ייצר יותר, אך למעשה הוא מיצר פחות.

שווקים חסרים / חלקיים

תופעה זו, מביאה לכך **שלא נמצא מספיק מוצרים שמיוצרים**. כלומר, **יהיו מוצרים חסרים, או שווקים מסוימים שכלל לא נמצא אותם**. מוצרים כאלו הם בעיקר מוצרים שעלות ייצור המוצר עדיין נמוכה מהתועלת אך מסיבה כלשהי אחרת הם אינם מיוצרים.

לדוגמא, שוק הביטוח. בשוק זה עדיין ישנם ביטוחים מסוימים שלא נמצא אותם. כך לדוגמא, ביטוח לחטיפות ודרישות כופר, בארץ. סוג ביטוח זה קיים בארה"ב והוא מנוצל בעיקר ע"י אנשים עשירים מאוד, שילדיהם נתונים לחטיפה בתדירות גבוהה. חברת הביטוח מתחייבת במצב כזה לשלם את הכופר. ביטוח זה התפתח בשנות ה-90, כאמור בארה"ב, והוא ביטוח חדש יחסית שלא היה קיים בעבר, ולא משום שלא היו מספיק עשירים, אולי מכיוון שלא היו הרבה חטיפות. אבל, גם אם לא היו הרבה חטיפות, אם מישהו בכל זאת היה מבקש למצוא סוג ביטוח כזה הוא לא היה מוצא אותו, או לפחות לא בפרמיה שהוא מקבל אותו היום.

לדוגמא, שוק ההון. גם בשוק זה, קשה למצוא כל מוצר שהיינו יכולים לחשוב עליו. בעבר היו אלו הלוואות לסטודנטים, בעוד שהיום ניתן למצוא אותן ביתר קלות מבעבר. [נו, חברה, מה קורה? די. גם לי משעמם ואני לא מדבר כל כך הרבה..." (דר' קובי נסים ברגע של ייאוש)]

שווקים חלקיים יכולים להיווצר גם בעקבות **מצב של תיאום**. כך למשל, יש סוגים של **מוצרים שלא ייצורו עד אשר מוצרים המשלימים להם**, או תלויים בהם, ייוצרו גם כן. ואם מדובר על היקפים משמעותיים, יכולה להיווצר בעיית תיאום קשה, במסגרתה אף אחד לא מייצר משום שהוא מחכה שהאחר יחל בייצור. לדוגמא, אף אחד לא ייצר עטים אם לא יהיה ייצור של דיו. אם כי, דוגמא זו מציגה בעיה מינורית יחסית, משום שמדובר בהיקפים קטנים, וכנראה שהשוק יגיע למצב האופטימאלי בעצמו. אבל כאשר מדובר על פרויקטים גדולים, השקעה והקמה, אף אחד לא יהיה מוכן להשקיע השקעה כזו לפני שהוא מודא שגם ההשקעה המשלימה קיימת.

במקרים כאלו, כאשר אכן חסרים מוצרים שראוי שימצאו בשוק, הפתרון שהמדינה מספקת (לאותו כשל שוק) הוא בדרך כלל התערבות ע"י ייצור, כלומר – המדינה מתערבת ומנסה לייצר במקום השוק; מספקת הלוואות, יוצרת את הביטוח. בדרך כלל הפתרון למקרה כזה לא יהיה התערבות ע"י רגולציה, ולכן כמעט ולא נעסוק בתחום זה במהלך הקורס.

כשלי אינפורמציה / מידע חלקי

כשל שוק זה חשוב מאוד לעניינו והוא מבטא סיטואציות בהן **יש חשש שהשוק איננו מפיק ומייצר כמות מספקת של אינפורמציה**. כאשר אנו מדברים על ייצור אינפורמציה הכוונה היא לאיסוף המידע, עיבודו והפצתו, וכאשר השוק לא מייצר מספיק מידע או לא מייצר אותו באיכות מספקת, אז יש מקום להתערבות המדינה; חיוב פרסום מחירים על מוצרים, רגולציה של המדינה, חיוב לפרסם תכולה של מוצרים על האריזות, חובות החלות על חברות התרופות – פרסום תופעות לוואי, עלונים לצרכן בשלוש שפות ועוד, חיוב חברות בורסאיות לפרסום דיווחיהם התקופתיים והרבעוניים וכיו"ב.

הסיבה שהמדינה מתערבת ומחייבת פרסום המידע היא לצורך עידוד התחרות – ללא מידע, ככל הנראה, תהיה התחרות בשוק פחות משמעותית. הצרכנים לא יוכלו להשוות מחירים, איכויות, כמויות, ואם לא יהיה בידיהם די מידע, הרי שהתחרות תיפגם ואז אנחנו נחזור לכשל השוק הראשון הדן בהיעדר תחרות.

ישנן שתי סיבות עיקריות לקיום כשל שוק זה;

1. **עלות פרסום המידע גבוהה מהתועלת שהיא נותנת לציבור** – אנו חוששים

ממצבים מסוימים בהם ליצרנים יש תמריץ שלא לפרסם את המידע, והמצבים הללו מאופיינים בכך שעלותו של המידע המיוצר גבוהה. כך עשוי היצרן להעמיס את עלות ייצור המידע על המוצר כך שהציבור יצטרך לשאת במחיר יקר יותר, ובעקבות כך יעדיף שלא לקבל את המידע משום שהוא יודע שעלותו הפקתו מגדילה את המחיר עליו הוא משלם. במצבים כאלו תיכנס המדינה ותתערב, ייתכן בחיוב פרסום המידע.

2. **האינפורמציה המיוצרת היא בעלת פן של מוצר ציבורי** – כאשר הייצור של האינפורמציה כרוך בייצור חד פעמי בעוד כל השאר מוסיפים ונהנים מכך. לדוגמא, תחזית מזג האוויר

במצבים של כשל אינפורמטיבי, התערבות המדינה היא בדרך כלל רגולטורית, בעוד שבמקרים מסוים היא נכנסת גם כיצרנית המידע, וכדוגמא לכך; תחזית מזג האוויר, ביצוע השוואה בין קופות הגמל וקרנות הנאמנות השונות וכיו"ב.

אבטלה, אינפלציה ואי יציבות כלכלית

כלכלנים סבורים כי עצם העובדה שאנו חווים בפועל מצבים של אבטלה, מיתון-גאות, מיתון-גאות, פעם אחר פעם, זה כשלעצמו מהווה הוכחה לכך שיש לנו כשלי שוק, וצריך איכשהו לטפל בהם, למנוע אבטלה ולמנוע אינפלציה. והמדינה מתערבת ועושה זאת. חשוב להבין שהתערבות היא התערבות מאקרו-כלכלית, וכמעט שאיננה מגיעה בתצורה של התערבות רגולטורית, ועל כן, גם בכשל שוק זה לא נעסוק רבות במהלך מפגשנו.

כשלים חברתיים

עד כה דנו בכשלי שוק; כל אותם מצבים, בהם יש סיבות לחשוב שמשפט הרווחה הבסיסי הראשון, איננו מתקיים. כלומר – מצבים בהם השוק איננו מגיע למצב של פרטו אופטימאלי. כעת, נניח שההנחות הללו מתקיימות, כלומר – אין כשלי שוק, מתקיים מצב של פרטו אופטימאלי, אבל בכל זאת הוא מהווה בעיה בעינינו. אנו למעשה מוצאים כשלים חברתיים, ללא קשר לכשלי השוק, ובעקבות כשלים אלו התוצאה היא, שיש דברים שמפריעים לנו מבחינה חברתית באותו מצב מתקיים של פרטו אופטימאלי.

חלוקה מחדש של עושר בחברה

גם אם כולם שיפרו את מצבם, כלומר – מתקיים מצב של פרטו אופטימאלי, עדיין יכול להיות שהמצב החלוקתי הוא בעייתי. המצב של כולם טוב יותר, זה נכון, אבל עדיין הוא שונה מאוד בין הפרטים בחברה והפערים הם כל כך גדולים עד כדי שזה מפריע לנו מאוד. במצב אחד אנו אומרים, כי כולם שיפרו את מצבם, כאשר כל אחד הצליח לעשות זאת בצורה אחרת; כישרון, אינטליגנציה, מזל וכו', ומאיפה שלא התחלנו, כולם שיפרו אבל כל אחד קצת יותר מהאחר, ואותם פערים הם המטרידים וזה המקום בו המדינה צריכה להתערב ולשנות. בישראל אנו מוצאים את התופעה הזו כמעט בכל זמן ובכל מקום; לדוגמא, בביהמ"ש העליון שהפך את הזכות לכבוד, וקבע כי ממנה נובעת הזכות לקבלת משאבים מסוימים המאפשרים לאדם להתקיים במינימום של הכבוד הראוי. במצבים כאלו, המדינה מתערבת לא בכדי לתקן כשל שוק כלשהו, אלא כדי לתקן מצב של חלוקה שאיננה אופטימאלית, ובדרך כלל תעשה זאת באמצעות המס (אם כי, במקרים מסוימים גם באמצעות רגולציה – שליטה על עמלות הבנקים, דיני העבודה וכו').

עם זאת, קשה מאוד לעצב רגולציה חלוקתית, שבאמת תביא לחלוקה מחדש של הרכוש. וקשה מאוד להצדיק סוגים שונים של רגולציה על בסיס חלוקתי כזה. אנחנו נדון בנושא ביתר הרחבה בהמשך, אבל יהיה לנו מאוד קשה להצדיק את הדוגמאות שניתן.

פטרנליזם

פטרנליזם הוא חשש של המדינה שהפרטים לא עושים מה שטוב להם, ולא משום שהם לא רוצים, אלא מכיוון שהם לא יודעים מה טוב להם. במצבים כאלו, רואה המדינה הכרח להתערב. כך למשל, פרטים שבחורים לא לחגור חגורות בטיחות, הורים שבחורים לא לשלוח את ילדיהם בית הספר וכן הלאה.

אותם מוצרים שהמדינה מחייבת לצרוך, או אותה התנהגות שהמדינה מחייבת לבצע מכונים **Merit Goods**. ומן הצד השני ניתן למצוא את אותם מוצרים שהמדינה מנסה למנוע את השימוש שלהם, המכונים **Sins Goods** (מוצרי חטא), כגון; סמים, אלכוהול, ג'אנק פוד וכיו"ב. כאשר המדינה שולטת על מוצרים מסוג זה, היא טוענת למעשה שהפרטים בחברה לא עושים שיקול טוב בנוגע לצריכתם.

הטיעון הפטרנליסטי מורכב משיקול דעת הפרט, והטענה היא ששיקול דעת זה הוא לוקה – שהפרט איננו יודע לעשות שיקולים נכונים, תפישתו היא מוגבלת, איננו מסתכל על העתיד בצורה נכונה, איננו מודע לסיכונים האמיתיים, מונחה מדברים אחרים המשפיעים על שיקול דעתו.

הבעייתיות בעמדה הפטרנליסטית, והעמדה שכנגד מציגה שאלות כגון, אם המדינה יודעת שהעישון הוא רע עבור הפרט (ולא מדובר כאן בעישון ברמת ההחצנה), האם ראוי לשלוט על מידת העישון שלו גם כאשר הוא מעשן בבית. והאם לרגולטור אכן מירב המידע הדרוש כדי לייצר רגולציה פטרנליסטית, שכן הוא עצמו פרט בחברה, אדם בשר ודם, וכיצד זה ייתכן שהוא בודאות איננו לוקה בחסר הזה שלוקה הפרט בחברה כלפיו ננקטת גישה זו.

את הגישה הפטרנליסטית והרגולציה הפטרנליסטית ניתן להצדיק בעיקר בהקשר של ילדים; ישנה סיבה טובה לחשוב ששיקול הדעת של ילדים הוא בעייתי, לוקה, חסר, וראוי לחשוב להחליף את שיקול דעתם בשיקול דעת אחר, בוגר יותר. השאלה היא האם יש להחליף בשיקול דעת של המדינה או של הורי הילד. ומה קורה כאשר ההורים מחליטים שלא לשלוח את הילד לבית הספר והאם על המדינה להתערב בשיקול דעת ההורה.

מצבים נוספים בהם המדינה מתערבת הם לדוגמה החלטות הפרטים הנוגעות לעתידם הרחוק, או לסיכויים מאוד קטנים; חיסכון לפנסיה, רעידת אדמה, ביטוחים בפני טרור וכן הלאה.

פלונית נ' מדינת ישראל

פרשה שעסקה באם שנהגה להכות את שני ילדיה בהזדמנויות שונות במקומות שונים בגופם. המערערת הורשעה בבית המשפט המחוזי בעבירות של תקיפה והתעללות בקטין, הרשעה שהתבססה על עדות ילדיה בפני חוק ילדים שהוגשו כראיה לבית המשפט. ביהמ"ש דחה את טענת המערערת כי אין במעשיה משום תקיפה או התעללות, שכן ענישת ילדיה בעונשים גופניים על מנת לחנכם לציות, איננה מפרה נורמה משפטית כלשהי. ביהמ"ש העליון פסק לעניין זה, כי כל הכאה שהיא של הורה את ילדיו היא בגדר תקיפה והתעללות.

לסיכום;

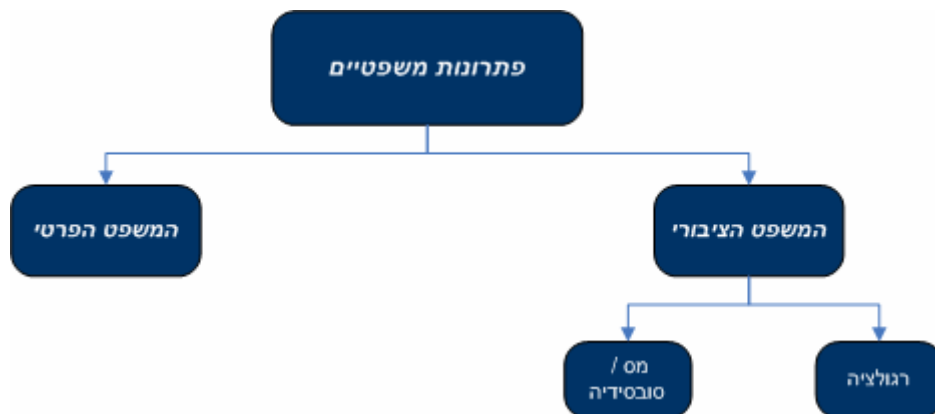
עד כה דנו במצבים שונים בהם הגענו למסקנה שראוי שהמדינה תתערב. פוטנציאל ההתערבות של המדינה מתקיים בשני מקרים;

1. כשלי שוק – כאשר השוק החופשי אינו עובד כמו שצריך לבדו ובעצמו באופן רגיל, מאחר שאחת מההנחות אינן מתקיימות ולכן המצב הסופי הוא לא פרטו אופטימאלי.
2. כשלים חברתיים – מצבים בהם אפילו שמתקיים פרטו אופטימאלי, יש משהו שמפריע לנו מבחינה חברתית; מצב בו מתקיים פערים קשים בחברה, או מצבים בהם הפרטים אינם מפעילים שיקול דעת נכון.

פתרונות משפטיים: רגולציה, מס וכללים משפטיים

ישנם כלי התערבות שונים העומדים לרשות המדינה כדי להתערב בשוק, ביניהם רגולציה, אך גם כלים נוספים. וכעת נשאלת השאלה, בהינתן מצבים בהם נאמר שראוי שהמדינה תתערב – מהו כלי ההתערבות המתאים.

את האמצעים השונים אנו מחלקים לשניים; המשפט הציבורי והמשפט הפרטי;



המדינה נוטה להתערב בעיקר במקרים של החצנות, כאשר הרעיון הוא לשלוט על התנהגות המחצינים. כך לדוגמא, זיהום אוויר; ניתן לשלוט עליו במסגרת המשפט הציבורי באמצעות רגולציה תוך שאנו אוסרים ומגבילים זיהום, וניתן לשלוט עליו באמצעות מס – על מי שמזהם, או באמצעות סובסידיה – מי שנמנע מלזהם, או מזהם פחות יקבל הטבות. ובמסגרת המשפט הפרטי באמצעות מתן זכות נזיקית לתבוע על נזקים שנגרמים בעקבות מצבים של זיהום.

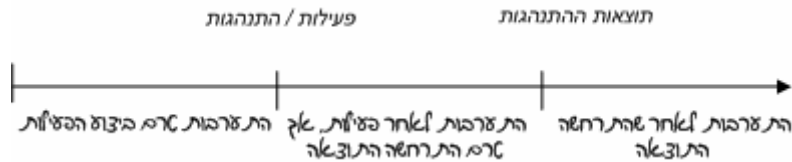
המדינה יכולה להתערב באמצעות כל אחד מהכלים הללו. והשאלה היא מתי היא תעדיף כל אחד מהכלים הללו על פני השני, ובמיוחד מתי נעדיף את הרגולציה על פני השאר.

מאפיינים של התערבות המדינה (משפטית)

ישנן שלוש קבוצות של כלים משפטיים כאשר התערבות המדינה באמצעות קבוצה כזו או אחרת, נשקלת בהתאם לבחינת מספר מאפיינים;

עיתוי ההתערבות

המדינה יכולה להתערב טרם נקיטת הפעילות ע"י הפרט, בעיצומה של נקיטת הפעילות או לאחר שהוא סיים לנקוט בה והביא לתוצאה, שאיננה רצויה.



התוצאות, האפקטיביות של התערבות המדינה ואף עלות ההתערבות, תהיה שונה בכל אחד מהשלבים.

צורת ההתערבות

התערבות המדינה יכולה להיות בצורה של **מניעת הפעילות לחלוטין או הגבלת ההתנהגות**, או לחילופין התערבות באמצעות תמריץ – **מתן תמריץ חיובי או שלילי** בכדי למנוע התנהגות שאיננה רצויה.

אופן האכיפה

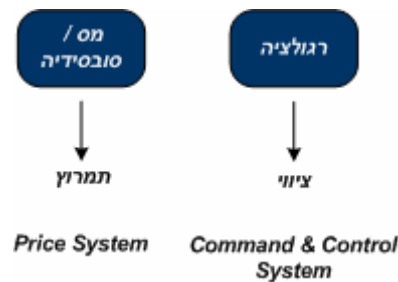
אופן האכיפה יכול להיות **ציבורי-מרכזי** – מרוכז ע"י המדינה או גוף אחד שאוכף, או **פרטי-מבוזר** – המפוזר בידי כלל הציבור הרחב, שיכול באופן פרטי לאכוף אותו.

דוגמאות שונות;

כלי משפטי	עיתוי ההתערבות	צורת ההתערבות	אכיפה
דיני נזיקין	לאחר התוצאה	סנקציה	פרטית
רגולציה של אמצעי בטיחות	לפני או אחרי הפעילות	מניעה או סנקציה	ציבורית (פרטית)
דיני קנין	לפני או אחרי הפעילות	מניעה	פרטית
דיני חוזים	לאחר התוצאה	לרוב, סנקציה	פרטית
הדין הפלילי	לפני ואחרי	מניעה או סנקציה	ציבורית

רגולציה מול מס

ציווי מול תמרוץ



ניקח לדוגמא את חוק הפיקדון על בקבוקי המשקה. על פי חוק זה – על כל בקבוק פלסטיק משלמים 25 אגורות בעת הקנייה, שיוחזרו ללקוח אם יחזיר את הבקבוק. או במילים אחרות – כל בקבוק שלא יוחזר (שהפרט מחליט שלא למחזר אותו), יגבו עליו 25 אגורות – מעין מס על אי מחזור.

זוהי סוג של סנקציה שלא קובעת לנו באופן ישיר מה לעשות. רוצה? תמחזר, לא רוצה? אל תמחזר.

ההבדלים בין רגולציה למס, הם הבדלים שבין תמרוץ לציווי.

תחת מערכת של מס אנו מתמרצים כדי להתנהג בצורה מסוימת – כל פרט יעשה מה שהוא רוצה, אבל הוא יצרך לשלם על זה מבחינה חברתית. בעוד שתחת מערכת רגולטורית, אנו אומרים לפרט מה לעשות.

דוגמאות לרגולציות; אסור להשתמש בחומרי גלם כאלו או אחרים מבלי להתקין מסנן, רכבים המיובאים לארץ חייבים להיות מלווים ב ["כריות אוויר" (רפי קרצמר)] ממיר קטליטי, חוק שכר מינימום המחייב את המעסיק להעביר לעובד שכר מינימום.

ומה קורה כאשר הנתון לרגולציה פועל בניגוד לציווי שניתן לו במסגרת החוק? הרי שהוא נענש. כלומר, יש מערכת אחת שמטילה קנס, ומערכת אחרת שמצווה וכאשר לא מקיים את הפרט את אשר צווה עליו, מוטל עליו קנס. ולכן, נראה כי לכאורה, אם השיטה הרגולטורית מסתכמת אף היא בהטלת מס, הרי שאין כל הבדל אמיתי בין מערכת התמרוץ (מערכת המס) ובין מערכת הציווי (המערכת הרגולטורית), ולמעשה סיום מערכת הציווי הופך אותה למערכת שת תמרוץ. ולכן נראה כי ההבחנה בין ציווי ותמרוץ היא איננה הבחנה טובה כדי לעמוד על ההבדל בין שתי המערכות.

סנקציות שאינן מוניטאריות

כגון: מאסר, עבודות שירות, סנקציה חברתית, משפחתית או עסקית (סטיגמה אישית, מוניטין עסקי וכיו"ב), ביטול או התניית רישיון עיסוק, חיוב להקלת הנזק. ברמה הראשונה, אי ביצוע ההתנהגות הנדרשת מאיתנו ← זיהום יתר, מחייב תשלום קנס, לא שולם הקנס? כלא. ולא בגלל שזיהום, אלא בגלל שלא שילם את המס.

הבדל נורמטיבי בין סנקציה פלילית ומס על פעילות

תשלום מס מהווה מעין תשלום עבור ההתנהגות שננקטת. כך נראה שההתנהגות היא לגיטימית, שכן יש לה מחיר – המדינה החליטה שעולה X שקלים לזהם את האוויר, והפרט משלם את הסכום משום שהוא זיהום. אלא שאם הפעולה היא אסורה, הרי שמדובר כאן על עבירה פלילית בעת נקיטת הזיהום, וכאן יש תפישה שמי שנוהג בניגוד לחוק כמוהו כעברייני. ולכן, לעתים קל יותר לשלוט על התנהגות הפרט ברמה הפסיכולוגית, שכן אולי יחליט לזהם פחות אם יבין שהזיהום הוא עבירה פלילית ועקב כך הוא נתפש כעברייני.

מניעת התנהגות – אכיפה פיזית

כלי הרגולציה מאפשר למנוע לחלוטין התנהגות מראש, כלומר – לאכוף התנהגות שאנו מעוניינים בה מבחינה חברתית, כל זאת מראש וטרם ביצוע העבירה, בעוד שכלי המס איננו מאפשר זאת.

הכוונה היא לא לציווי – לא אומרים לפרט מה לעשות, אלא מחזיקים אותו באזן באמצעות אכיפה פיזית ומונעים את ההתנהגות שהוא עשוי לבצע בעתיד – כבר מראש. כלל לא נותנים מקום להטלת הסנקציה. בכל פעם שמעוניין הפרט לזהם, עומד לידו מישהו ומונע ממנו לזהם. אכיפה פיזית מראש ולא בדיעבד הופכת את הרגולציה ליקרה מאוד, ועל כן במעט מאוד מקרים משתמשים ברגולציה שכזו.

בעיית ה- Judgment Proofness

הבדל זה בין המערכת הרגולטורית ומערכת המס, בעניין מניעת ההתנהגות והאכיפה הפיזית, הפך להיות משמעותי וחשוב כאשר הוא בא לידי ביטוי בסיטואציות מסוג Judgment Proofness. סיטואציה כזו מתארת מצב בו המחצין חסין בפני תביעות – ישנם מקרים בהם יודע המחצין מראש, שלא יוכלו לתבוע אותו בדיעבד, או לפחות לא יוכלו לתבוע אותו על כל הנזק שגרם. ישנם שני מקרים כאלו והם;

1. **נזק מפוזר** – אם הנזק שנגרם מתפזר על פני פרטים רבים, הרי שאצל כל אחד מהפרטים נוצר נזק קטן, והסיכוי שאחד מהם יתבע, או אפילו הסיכוי לתביעה ייצוגית על כל הנזק שנגרם, הוא קטן יחסית. כך למשל, במקרים של זיהום – אם מראש יודע המזהם שלא יתבעו אותו, הוא לא לוקח בחשבון שהוא פוגע באחרים, ועל כן מזהם יותר ממה שאנחנו כברה מוכנים שיהיה. ולכן, במצב כזה יש לגרום לו לא לזהם בדרך אחרת והיא על דרך מניעת ההתנהגות והאכיפה הפיזית.
2. **משאבים מוגבלים יחסית לנזק הצפוי** – ההפסד של המחצין הוא מוגבל לגדול המשאבים שלו, כלומר – לעולם לא יהיה בגודל הנזק האמיתי. לכל היותר – יסגרו את

המפעל, יותר מזה, לא יוכלו לקחת. רלוונטי בעיקר אצל גופים בעלי עירבון מוגבל, כאשר יש סיכוי להתחמקות מהעונש.

מבנה הסנקציה

גם הכלי הרגולאטורי, שאיננו נשלט באופן פיזי מראש, וגם כלי המס – בסופו של דבר שניהם מלווים בסנקציה – האחד מלווה בסנקציה של קנס והשני בסנקציה של מס. אם לא מתנהג הפרט באופן אותו קבע הרגולאטור, הוא ישלם מס תחת מערכת המס או קנס תחת מערכת הרגולציה.

אך עם זאת, מבנה הסנקציה הוא שונה בין הרגולציה ובין המס; **הרגולציה מאופיינת ע"י צורת ההתנהגות** שהפרט רוצה להתנהג – יש לו החצנה והרגולאטור מגביל אותו. כל עוד הוא עומד בהגבלה, הוא איננו חב בכלום, וברגע בו הוא חורג מההגבלה מוטל עליו קנס. הרגולציה למעשה **קובעת את צורת ההתנהגות או רמת הפעילות המקסימאלית המותרת**. במערכת המס לעומת זאת, המס עצמו מוטל כבר מהצעד הראשון של הפעילות והלאה. כלומר, **קביעת תשלום המס מוטל על כל רמה של צורת התנהגות או כל רמת פעילות**. אפילו אם מזהם הפרט מעט – על כל רמת זיהום כלשהי מוטל מס.

דוגמא מספרית למבנה הסנקציה;

קנס רגולאטורי כללי	קנס רגולאטורי מותאם	נזק מפעילות	תועלת מפעילות	רמת פעילות
0	0	40	50	נמוכה
0	0	60	100	בינונית
X>250	X>200	200	200	גבוהה
	X>250	400	250	גבוהה מאוד

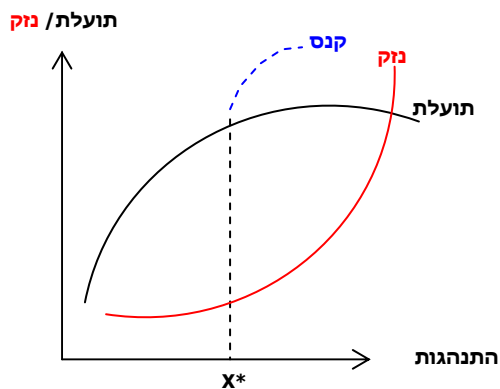
נלביש על דוגמא מספרית זו, רמת פעילות של מפעל מזהם; נמוכה, בינונית, גבוהה, גבוהה מאוד. ככל שרמת הפעילות של המפעל גדלה, הרי שגם התועלת שהוא מפיק מהפעילות, קרי הרווח, גדלה אף היא. אלא שככל שרמת הפעילות של המפעל גדלה, גם הנזק שהוא גורם לאחרים מעצם הפעילות שלו, גדל. כלומר – החצנה.

והדוגמא יכולה להיות תקפה למצבים שונים; רמות ייצור, נהיגה בכבישים ועוד. עם זאת, חשוב לזכור, כי התועלת מהפעילות היא תועלת למחצין, אך אל בהכרח למחצין בלבד אלא גם לציבור שרוכש את המוצר המיוצר.

במקרה כגון זה, כחברה היינו מעוניינים ברמת פעילות בינונית, במסגרתה התועלת נטו לחברה היא 40. אבל השאלה היא מהי התועלת המצרפית. רגולאטורים שונים מפרסמים מחיר לחיי אדם ועושים שיקולים שונים של עלות תועלת כדי לבחור ברמת הפעילות הרצויה לחברה כולה. הרגולציה עוזרת לנו לקבוע את הנורמה – עד כמה מותר לזהם. חרגת? שילמת.

חשוב להבין, כי מבחינה חברתית התוצאה שאנו שואפים אליה, היא לא רמת פעילות נמוכה. לדוגמא בחשמל, אנחנו לא מעוניינת שחברת חשמל לא תייצר חשמל כלל, אפילו שכבר מגרם החשמל הראשון שהיא מייצרת היא מזהמת, וזאת משום שהתועלת שלנו ממעט חשמל היא גדולה הרבה יותר מאשר הנזק שנגרם לנו ממעט זיהום.

אם לא נטיל מס כלל, הרי שהוא יבחר ברמה המקסימאלית. בעוד שהטלת **מס שמחייב בתשלום בגודל הנזק, הוא זה שיביא אותנו לרמה הבינונית הרצויה**. כאשר אנו מטילים מס על המחצין בגודל הנזק, התוצאה היא שהוא אומנם מייצר נזק לאחרים, אך המס המוטל מחזיר את הנזק אליו, וגורם לו להרגיש כאילו הנזק נגרם לו. ואם כך הוא ירגיש, הרי שהוא יפנים את הנזק, ולנגד עיניו ושיקוליו יראה את מה שהחברה כולה רואה. ולכן, אם הוא מייצר ברמה הנמוכה – הוא מרוויח 10 (ההפרש בין התועלת ובין הנזק שהוא יצטרך לשלם כמס), אם הוא מייצרת ברמה הבינונית – הוא מרוויח 40, ואם מייצר ברמה הגבוהה – לא ירוויח כלל. ולכן, תמיד כאשר נפעיל מס על המחצין בגודל הנזק שהוא גורם, הוא יפעיל שיקולים לו וייקח את העלות בחשבון, ולמעשה בכך הפכנו אותו לרגולאטור עצמי.



דוגמא גראפית למבנה הסנקציה;

[*"איך גדלה הפונקציה?" (דר' קובי נוסים)*]

"פלאוטופית" (רפי קרצמר)

"כך. ליניארית!" (דר' קובי נוסים)

נפקויות השוני במבנה הסנקציה

- תוצאה חלוקתית – התוצאה החלוקתית בין הרגולציה ובין המס היא שונה, בעוד שלא ניתן לקבוע על פיה מי מהשיטות טובה יותר;
 - מס – הכסף עובר מהיצרנים וכל מי שקשור ליצרנים, לידי המדינה.
 - רגולציה – הכסף נשאר אצל היצרן.
- תמריץ להיכנס / לפעול בשוק (רווחים) – תחת מס ותחת רגולציה, בצורה שהוצגו כאן, רמת הפעילות תהיה זהה – X כוכב. הבחירה של המחצין כמה ליצר תהיה בשני המקרים זהה, שכן הוא אדיש לסוג השליטה, מס או רגולציה. אלא שהקביעה איננה לגמרי מדויקת וההבדל בין השיטות טמון בכך שהיצרן מגיע לנקודה של X כוכב אם יותר או עם פחות כסף;
 - מס – תחת שיטה זו, משלם היצרן עבור כל הנזק שעשה בדרך, ולכן רווחיו בסופו של יום יהיו נמוכים יותר מהרווחים שהוא יכול היה להפיק אילו היו נוקטים לגביו את שיטת הרגולציה.
 - רגולציה – תחת שיטה זו, הרווחים יותרו בידיו של היצרן.

אם כן, תוך שימוש במנגנון המס הרווחים של היצרנים יהיו נמוכים יותר. ואילו לתעשייה כזו, יעדיפו להיכנס פחות ופחות יצרנים ויבחרו להיכנס לתעשיות מזהמות אחרות, בהם ננקטת שיטה של רגולציה. אין ספק שכל מי שנמצא בתעשייה הזו מייצר תחת X כוכב, אבל בתעשייה שנוקטת בשיטת המס, יהיו פחות יצרנים. ולכן תחת נפקות זו, נעדיף לבחור בשיטת המס.

- הדיבידנד הכפול – הטענה היא שיש הטבה כפולה בשליטה על התנהגות באמצעות מס מאשר באמצעות רגולציה;
 - מס – בשיטה זו מובלים היצרנים לנקודה מסוימת רצויה, וכן מספקים למדינה משאבים לקיום.
 - רגולציה – בשיטה זו מובלים היצרנים לנקודה מסוימת רצויה – רמת התנהגות כלשהי, וזהו.

מידע (עיצוב ואכיפה)

מערכת האינפורמציה הדרושה ליישום מערכת רגולטורית ומערכת של מס היא שונה. ונשאלת השאלה, איזו אינפורמציה דרושה לנו לצורך שליטה באמצעות כל אחת מהאפשרויות. בעצם, מהו המידע הדרוש למדינה כדי לעצב ולאכוף רגולציה לעומת זה הדרוש לצורך עיצוב ואכיפה של מס.

באופן כללי המידע שאנו זקוקים לו הוא **מידע לצורך חישובי עלות-תועלת** והוא מתחלק ל:

- התועלת מההתנהגות
- העלות של מניעת הנזק
- הסיכוי לגרימת נזק
- גודל הנזק הצפוי

באשר לתועלת מדובר על התועלת שמקבלת החברה מההתנהגות המוחצנת, ובאשר לנזק, הרי שהוא מתחלק לעלות הכרוכה במסגרת הניסיון למניעתו, כלומר אם נבקש להפחית את הנזק, כמה תועלת תופחת בהתאם לכך, הסיכוי שאותו נזק אכן יתרחש שכן הנזק הוא איננו וודאי ואילו סיכוי קלוש לגרימת נזק, משפיע באופן שונה על השימוש ברגולציה או במערכת מס וגודלו של הנזק הצפוי, כלומר מהו גודל הנזק שיקרה אם לא נמנע אותו באמצעות מערכת כזו או אחר.

אם כן, ברגולציה הרגולטור צריך לקבוע את הרמה, וכדי לדעת את הרמה עליו לחשב מהי התועלת ומהו הנזק השוליים הנגרמים מכל פרט מחצין בכל רמה ורמה של התנהגות, וכל זאת כדי להגיע לנקודה הרווחה החברתית היא מקסימאלית.

בהינתן עלות לבירור המידע, הרי שהמידע שהרגולטור מייצר **תחת מס, הוא מופחת**. עלות היצור ועלות הפקת המידע שכרוכה ברגולציה היא גבוהה מעלות הפקת המידע תחת מערכת המס.

אותה רמה של אינפורמציה צריכה להיות מיוצרת בחברה גם תחת מס וגם תחת רגולציה. אך **הקצאת האחריות לבירור האינפורמציה היא שונה**, שכן תחת רגולציה היא חלה רק על **המדינה**, בעוד שתחת מס היא חלה גם על הרגולאטור, קרי המדינה, וגם על המחזין (המרוגלץ).

ההבדל באחריות לבירור האינפורמציה הוא הבדל חשוב, מאחר שיש לנו סיבות טובות לחשוב שלנתון לרגולציה יש יכולת טובה יותר לייצר מידע על התועלת של עצמו;

- מומחיות עדיפה
- ידע רב יותר
- ניסיון ממושך
- יכולת טובה יותר להשגת המידע

בדרך כלל, מה שקורה הוא שלמרוגלץ יש מומחיות עדיפה בתחום שבו הוא עוסק מאשר לרגולאטור, כך למשל; איזה תהליך ייצור עליו לנקוט בו כחלופה, מהם חומרי הגלם החליפיים בהם עליו להשתמש ומהי עלותם וכיו"ב. למרוגלץ ניסיון לאורך זמן, ואם הוא צריך לברר מידע לפחות לגבי התועלת שלו, הרי שבאופן כללי ניתן לומר שיש לו יכולת טובה יותר – לגבי הנזק, אבל לא רק לגביו. המשמעות היא, שעלות ייצור האינפורמציה ע"י המרוגלץ תהיה נמוכה יותר, ולכן מערכת מס שמקצה אחריות לבירור אינפורמציה בין הרגולאטור ובין המרוגלץ, חוסכת משאבים.

לסיכום – רגולציה מול מס

ההבדל בין רגולציה ובין מס, הוא לא השליטה על ההתנהגות. השליטה על ההתנהגות היא זהה לגמרי תחת המערכת הרגולאטורית ותחת מערכת המס והכלים הם אפקטיביים באותה מידה.

אלא שאנו עשויים להעדיף את מערכת המס, תחת הטענה כי עלויות המידע בשיטה זו הן נמוכות יותר, ולכן בתור חברה אנחנו נקצה פחות משאבים ליישום כלי המס מאשר כלי הרגולציה. נוסף על כך, מבנה הסנקציה במערכת המס, שאיננו מתיר רמה מסוימת של החצנה, אלא מטיל מס, קרי עונש, החל מהצעד הראשון, גם הוא מקנה יתרון למערכת המס על פני הרגולציה.

לעומת זאת, במקרים של Judgment Proofness ורצון לאכוף אכיפה פיזית, נעדיף את כלי הרגולציה על פני כלי המס, שכן הוא מאפשר לנו למנוע מראש את ההתנהגות, ואפשרות זו היא חשובה מאוד בעיקר במצבים בהם המחזין הוא חסין בפני תביעות או שאין ביכולתו לשלם כלכלית בעבור הנזק שגרם.

רגולציה וכללים משפטיים

ניתן לשלוט על התנהגות מחצינה באמצעות כללים מתחום המשפט הפרטי כאשר הדוגמא המובהקת לכך היא **דיני הנזיקין** והכללים הנזיקיים המטילים אחריות בגין נזק שנגרם, כאשר הנזק הוא **ההחצנה**. המחצין הטיל על פרט אחר נזק, הוא יכול לתבוע אותו במסגרת תביעה נזיקית.

כדי להבין את הכלל וכיצד הוא עובד, נשווה אותו למס וזאת על אף שהוא מגיע מתחום המשפט הציבורי;

תחת מס, אנו מטילים את גודל הנזק על המחצין, כדי שיפנים את הנזק. וכנ"ל במשפט הפרטי – אנו עדיין מטילים על המחצין מס, אך נוסף על כך אנו נותנים לפרטים את האפשרות לתבוע את המחצין.

מס מול דיני הנזיקין

אחריות נזיקית	מס	
אירוע נזק	נקיטה בצורת ההתנהגות	הטריגר לחיוב
מועד קרות הנזק	מועד ביצוע ההתנהגות	מועד החיוב

נפקויות

- אי וודאות וסיכון
- בעיות של Judgment Proofness
- עלויות אכיפה

רגולציה מול דיני הנזיקין

נשאלת השאלה מתי נסתפק בשימוש בדיני הנזיקין כדי לשלוט על התנהגות שלפרטים, ובאילו סיטואציות נעדיף את כלי הרגולציה לצורך השליטה;

▪ מידע – הקצאת אחריות שונה

- רגולציה – כדי ליישם מערכת רגולאטורית, הרגולאטור צריך לברר גם על העלות וגם על הנזק.
- נזיקין – כדי ליישם את דיני הנזיקין לא צריך הרגולאטור לבצע דבר באשר להשגת המידע. במערכת דיני הנזיקין, הניזוק צריך לברר מידע לגבי הנזק שנגרם לו וכן את הסיביות לנזק שנגרם, בעוד שהמזיק הוא זה שצריך לחשב את העלות. כאן, במקום שהרגולאטור ייצר את המידע שכרוך בתועלת המחצין, תחת דיני הנזיקין המחצין עצמו עושה זאת.

אלא שכאשר עלות ייצור המידע לגבי מידת הנזק הנגרם היא גדולה מאוד, עדיף שהרגולאטור ישא בה, ויחשב את הנתונים עבור כל המרוגלצים באשר הם. זאת ועוד חשוב לזכור, כי המרוגלצים נוטים לאסוף מידע בעיקר לגבי התועלת ולא לגבי הנזק, ועל כן לא תמיד נוכל להתיר את איסוף המידע רק בידי המרוגלץ.

▪ **אכיפה פרטית**

- רגולציה – נכללת במסגרת המשפט הציבורי, נאכפת באופן מרכזי, ציבורי, ע"י המדינה.
- נזיקין – נכללים במסגרת המשפט הפרטי, נאכפים באופן פרטי. אלא שלאכיפה הפרטית כשלים רבים, והיא בעייתית יותר מאכיפה ציבורית מסיבות שונות, כגון; מחסור במידע בידי הפרטים, קשיי הוכחה – אני יודע שנגרם לי נזק בדיוק מהמחצין הזה אבל להוכיח את זה בביהמ"ש זה קשה מאוד, הוכחת הקשר הסיבתי – פעמים רבות קשה להוכיח קשר סיבתי בין הנזק שנגרם ובין החצנת המחצין שנעשתה כלפי, פערי הזמן בין ההתנהגות ובין הנזק שנגרם בפועל, תמריץ לתבוע / לאכוף – חוסר מוטיבציה לתבוע בעיקר כאשר הנזק מפוזר בין הרבה אזרחים והוא קטן יותר עבור כל נזוק, נשיאה בעלויות התדיינות גבוהות (תובענה ייצוגית בשני מקרים אלו עשויה להוות פתרון, אך לא לגמרי יעיל). ואם לא הוכחנו את הנזק, הרי שהמחצין לא יגיע לידי הפנמה של הנזק ולכן לא ייצר ברמת הייצור האופטימאלית שאנו כחברה מוכנים לסבול אותה.

▪ **מגבלת התביעה Judgment Proodness** – מזיקים יכולים שלא לשלם את מלוא

הנזק מאחר שהם בעלי משאבים מוגבלים יחסית לנזק שנתבע מהם, כאשר הם פועלים בעירבון מוגבל וכאשר תשלום הנזק הוגבל בחוק. במקרים אלו, הרי שהמחצין מראש לא יפנים את הנזק ולכן לא יתנהל בצורה האופטימאלית, שאנו בתור חברה היינו מעוניינים שיתנהג. במקרים כאלו, לכלי הרגולאטורי יש יתרון על פני דיני הנזיקין, ופעמים רבות גם על פני דיני המס.

○ רגולציה

- הגבלת הפעילות וההתנהגות המזיקה מראש, כמו לדוגמא; תקן ישראלי רשמי – שאיננו מאפשר ייצורו של מוצר אלא אם מקוימים התנאים הקבועים בתקן (בשונה מתקן ישראלי...)
- דרישת רמה מינימאלית של נכסים / משאבים – לא לאפשר למחצין בפוטנציה לייצר לפני שתהיה בידו רמה מינימאלית של נכסים שיכולים לכסות על נשק שאולי יבצע בעתיד. כמו לדוגמא; בנקים, חברות ביטוח ויועצי השקעות.
- חובת ביטוח – הכרח לשלם ביטוח שיוכל לכסות אחר הנזק, ולסבסד את הנזוקים אם וכאשר יתעורר הנזק. מהווה מעין תחליף לדרישה להון מינימאלי. כמו לדוגמא; ביטוח רכב, ביטוח כלי שיט וכיו"ב.

- **עלויות יישום** – עלויות היישום בין שתי השיטות הן שונות ויש ביניהן הבדלים רבים, כאשר בפועל קשה מאוד לקבוע מי מהשיטות עדיפה על פני חברתה, תחת פרמטר זה. סוג העלות עצמו הוא שונה ולכן קשה לומר מה עולה לנו יותר. עיקר ההבדל הוא שברגולציה אנו משתמשים בכל סוג של התנהגות מחצינה או מסוכנת, בעוד שאת דיני הנזיקין, אנו מפעילים רק כאשר נגרם הנזק;
 - רגולציה – עיצוב הרגולציה מראש, פיקוח על המרוגלצים בדיעבד, אכיפה של סטיות מהרגולציה, עלויות פרטיות על המרגולץ עדי שיעמוד ביישום הרגולציה שנקבעה כלפיו.
 - נזיקין – רלוונטיות רק בשלב בו נגרם הנזק, תביעה, עו"ד, עלויות זמן, עלויות מערכת המשפט וכל הכרוך והמשתמע מכך.

כללים משפטיים	רגולציה	
זמן, מאמץ ועלויות התדיינות של הצדדים – עלויות המערכת המשפטית	עלויות מנהליות – עיצוב, פיקוח ואכיפה עלויות פרטיות – היענות	סוגי עלויות
מקרי נזק בלבד	כל סוגי ההתנהגות	טריגר להוצאה

שאלה לדוגמא

כריתת עץ היא פעילות מסוכנת מאוד; העץ עשוי ליפול על השכן, על הרכב שלו או על ילדים שעוברים בסביבה. האם בעבור פעילות שכזו, נעדיף שימוש במערכת רגולטורית או במערכת נזיקית לצורך השליטה על ההתנהגות?

- אכיפה ציבורית – רגולציה
 - עלויות יישום רבות
 - אכיפה קשה מאוד
- אכיפה פרטית – דיני הנזיקין – היא האופציה המועדפת
 - אין קשיי הוכחה – ניתן לומר בוודאות מי ניזוק, הנזק הוא מידי, הקשר הסיבתי הוא ברור ואין כל בעיה להוכיחו, קל להוכיח את הנזק ולא מתקיימות כאן כל הבעיות שהזכרנו בנוגע לאכיפה הפרטית.
 - אין בעיה של Judgment Proofness, המצריכה שימוש דווקא ברגולציה ולא במערכת דיני הנזיקין – כמה נזק כבר יכול לגרום עץ שנפל?

לסיכום – רגולציה מול כללים משפטיים

לא ניתן לעשות שימוש ברגולציה בלבד או בכללים נזיקיים בלבד. סיטואציות שונות יתאימו לכל אחד מכללים משפטיים אלו, ואולי אפילו שימוש מעורב בשני הכללים באופן שיביא לידי ביטוי את מאזן החשיבות של הקריטריונים שנמנו לעיל.

עדיפות לרגולציה	עדיפות לכללים נזיקיים
Judgment Proofness	עלויות מידע
אכיפה פרטית חלקית	עלויות יישום

האם רגולציה וכללים משפטיים מוציאים זה את זה?

לא בהכרח. **עמידה בציווי הרגולאטורי איננה פוטרת מעמידה בחיוב הנזיקי** – קורה בעיקר בגין **טעויות רגולאטוריות**.

ולכן, ניתן לשלב בין כלי הרגולציה ובין הכלי הנזיקי, שמקורו במשפט הפרטי. כך למשל, יכולה להתקיים רגולציה המפעילה כללים רגולאטורים לגבי התנהגות מסוימת, בעוד שאם נגרם נזק לאדם מסוים במקרה מסוים, הרי שאותו פרט יכול לתבוע במסגרת המשפט הפרטי והכלי הנזיקי.

אם תהיה תביעה נזיקית במקביל לשימוש בכלי הרגולציה, אין כל סיבה לחשוב שהמחצין ישנה את התנהגותו (בהתייחס לדוגמא הגראפית המופיעה בעמוד 27). למעשה, רואה המחצין בתשלום הנזק, כאילו היה זה תשלום מס. ולכן, מבחינת ההרתעה או ההתנהגות האופטימאלית, ורמות התועלת והנזק, הוא יוסיף ויימצא באותה נקודה. אלא שיהיה כאן הבדל חלוקתי – במקום שהכל יישאר אצלו, הרי שגם הניזוקים יקבלו סכום מסוים.

אילולא היו טעויות רגולאטוריות, התשובה הייתה בין רגולציה ובין כללים משפטיים – ישא בנזק או לא ישא בו, הרי שאנו אדישים. יש תוצאה חלוקתית כלשהי, ואין היא רלוונטית לשאלה. אך מתי בכל זאת נרצה להפעיל את המערכת הנזיקית במקביל? כאשר יש טעויות רגולאטוריות, כלומר – כאשר **הרגולאטור איננו מחשב במדויק את התועלת או את הנזק**. אם הוא מחמיץ ביותר – כלומר, מתיר פעילות מזיקה מדי, אזי מצוין שיש בידנו גם את הכלי לתביעה נזיקית, וכלי זה עוזר להפנמת הנזק. ואם הוא מחמיץ בפחות, כלומר מגביל מדי את הפעילות המזיקה, התביעה הנזיקית איננה רלוונטית.

אמיר רנד קטין נ' החברה לאמנות תרבות וספורט חיפה בע"מ

פרשה זו עסקה בילד שנפגע מפעילות המון הקהל במשחק כדורגל. במקרה זה ביקשה אגודת הספורט, ואף הצליחה, להוכיח כי היא עמדה בכל כללי הרגולציה שנקבעו ע"י הרגולאטור לעניין זה.

האם אי עמידה בכלל הרגולאטורי גוררת אחריות נזיקית?

לא בהכרח. קורה בעיקר במקרים של טעויות רגולטוריות. עצם העובדה שחרג המחצין, מביאה אותו לתשלום קנס. על הקנס להיות מאוד גבוה, כדי לגרום להפנמה. ובמקרה כזה, עצם התביעה לא תסייע. אלא שהתביעה כן תסייע במקרים בהם הרגולאטור טעה, ולא קבע את רמת ההחצנה בצורה נכונה.

כך לדוגמא, נהיגה במהירות מופרזת; האם עצם העבודה שנהג אדם במהירות של 90 קמ"ש בכביש בין-עירוני, בעוד שהמהירות המותרת בכביש זה מהווה הגבלה רגולטורית, מעידה עליו שהוא נהג ברשלנות? לא בהכרח.

חשוב להבין, כי לדיוק יש עלויות והעלות היא הטעות – כולנו טועים כל הזמן, וטעויות הן לא בהכרח דבר רע. לא צריך לחשוב על טעויות כעל דבר שיש לבער מן העולם. חשוב להבין כי העלות של מניעת טעויות היא כל כך גבוהה, כך שלפעמים אנו מעדיפים שלא למנוע את הטעות, בזמן שעלות הנזק היא כשלעצמה איננה כל כך גבוהה. כמובן שאנו רוצים לתמרץ את הרגולאטור שלא לטעות, אך פעמים רבות קשה מאוד לעשות זאת ולכן נעדיף לספוג את עלות הנזק מאשר את עלות הטעות.

תיאוריות של רגולציה

תיאוריות של רגולציה, או תיאוריות פוליטיות של רגולציה הן תיאוריות המסבירות את תופעת הרגולציה. ובאופן כללי הן מתחלקות לשתי קבוצות של תיאוריות;

תיאוריות האינטרס הציבורי

תיאוריות אלו עוסקות בהסבר לתופעת הרגולציה **שקמה לצורך שמירה ומימוש של אינטרס ציבורי**. למעשה תיאוריות אלו קובעות כי מבחינה נורמטיבית הרגולציה נועדה כדי **להשיג מטרות ציבוריות ולשפר את רווחת הציבור במדינה**. ולכן יש מקום ל**שיפור**, באמצעות הרגולציה **בסיטואציות של כשלי שוק וכשלים חברתיים**.

התיאוריה הנורמטיבית

התיאוריה הנורמטיבית מסבירה מה ראוי שיהיה, **ומתי ראוי שרגולציה תתקיים**. והתשובה לשאלה זו היא – כאשר יש צורך ב**שיפור רווח הציבור**. ולכן, בכל אותן סיטואציות של כשלי שוק בהן דנו, כאשר מתקיימים מצבים כגון המצבים הבאים, תקום עילה לחקיקת רגולציה;

- היעדר תחרות
- החצנות – אמצעי בטיחות לכלי רכב, בטיחות בעבודה, הגבלת זיהום, הגבלת רעש, בטיחות במקומות ציבוריים
- מידע – או היעדר מידע, חיוב פרסום, חיוב סימון מחירים, חיוב סימון תוכן המוצר הארוז על אריזתו החיצונית, איכות שירות, מניעת פרסום מידע מטעה
- חלוקה מחדש – שכר מינימום, שליטה על שכר דירה מה שכונה בעבר דיירות מוגנת, סבסוד צולב, מתן גישה לנכים
- פטרנליזם – חוק חינוך חובה

למעשה לפי תיאוריה זו, הרגולציה באה לתקן את כל אותם מצבים, בהם דנו במפגשנו עד כה.

תיאוריות פוזיטיביות – כשלי רגולציה

בשנות ה-70, החלו להתפתח תיאוריות פוזיטיביות שונות על הרגולציה, והמשותף לכולן היא העובדה שהן באות לתאר את האופן המעשי שבו נקבעת רגולציה ולנבא את סוגי הרגולציה שאנו עשויים למצוא בחברה, בהינתן מצב כזה או אחר. ובמה שונות תיאוריות אלו מהתיאוריה הנורמטיבית?

למעשה התיאוריות הנורמטיביות מניחות שהרשות הציבורית, השלטונית או הרגולאטור, הם בעלי המומחיות המתאימה בעניין המוסדר, והם פועלים באופן יעיל לקביעת הרגולציה. בעוד שכל אותן תיאוריות פוזיטיביות התפתחו בהדרגה מתוך הטלת ספק בהנחה זו כאשר התוצאה היא שה**רגולאטור לא בהכרח מבין מה הוא עושה**. הוא מנסה לקדם את האינטרס הציבורי, אבל מכיוון שהוא מעט מוגבל הוא לא עושה זאת כמו שצריך. הוא טועה המון, הוא לא תמיד יודע מה נכון, מה עליו לעשות.

לפי התבוננות במצב הקיים, גורסות התיאוריות הפוזיטיביות שה**כוונה טובה אך התוצאה איננה** וכל זאת משום **שיכולת המדינה מוגבלת**.

הרגולציה לא עושה את העבודה ולא מפיקה את התועלת שמצפים ממנה להפיק, תחת כמה תופעות;

- **מטרות הרגולציה לא הושגו בפועל או הושגו באופן חלקי** – תוצאות והתנהגות הפרטים בתגובה לרגולציה הייתה שונה ממה שציפו לה. כך לדוגמא, אחד הניסיונות הרגולאטורים שכשלו היה ניסיון להחיות את מכריז הערים הותיקות הגדולות בארה"ב, שקיימות למעלה מ-100 שנים.
- **הסדר הרגולציה גרמו לעיוות בהקצאת המשאבים בחברה** – ניסו ליצור רגולציה מסוימת, מתוך כוונה בסיסית טובה, אלא שבסופו של דבר נפגעה הקצאת המשאבים.
- **עלויות היישום גבוהות מאוד** – יישום הרגולציה עשוי לעלות הרבה כסף למדינה, ותוצאה שכזו מבחינתנו היא תוצאה שאיננה רצויה.

הרעיון שעומד בבסיס התיאוריות הפוזיטיביות הוא **כשלי הרגולציה**; הכוונה היא שיש איזשהו כשל רגולאטורי של המדינה, במקביל לכשלי השוק שבגינם המדינה החליטה להתערב התערבות רגולאטורית מלכתחילה. ולמעשה הרגולציה, כלומר – התערבות המדינה, איננה נקייה מפגמים. במקרים כאלו, למרות שקיימות סיבות טובות להתערבות המדינה, ייתכן וכשלי המדינה או הכשלים הרגולאטורים יתבררו כקשים מכשלי השוק שלשם עמדה הרגולציה, ולכן עדיף מראש להימנע מאותה התערבות. הדגש הוא על **הפער בין הרצוי והמצוי** – הפער שבין **התכנון והיישום**. למעשה התיאוריה אומרת, שלא כל העלויות נלקחו בחשבון, ובכלל זה עלות הטעות – עשיית דבר שאיננו מדויק. בשורה התחתונה **לא נצפתה האפקטיביות של הרגולציה** וזה מקור הכשל הרגולאטורי. במצבים מעין אלו, התוצאה תהיה **שעלות הרגולציה בפועל, תהיה גבוהה מתועלת שנובעת ממנה בפועל**.

מקור הכשלים הרגולאטורים

1. **מידע** – רגולאטורים לא אוספים די מידע, לעתים משום שהאינפורמציה הדרושה איננה זמינה, וכאשר הם כן אוספים אותו הם לא תמיד מעבדים אותו בצורה נכונה. חשוב להבין, כי ההשפעות הצפויות של המרוגלצים לרגולציה, הן מאוד קשות לחיזוי ולא קל להגיע למידע זה ולנתחו. כך לדוגמא, הרגולציה לחגירת חגורות בטיחות בשנות ה-70 בארה"ב – מחקרים רבים הראו שהרגולציה לא השיגה את המטרה שלה והיא למזער נזקים בחיי אדם, והסיבה לכך הייתה מסתבר, משום שכל אותם אנשים שחגרו חגורות בטיחות בכלל הרגולציה, חשו שיש מה שמגן עליהם ולכן נהגו ברמת זהירות פחותה. [אתה יכול לסגור את המיקרופון בבקשה?] (יניר שביט, בפנייה לדר' מכיוון שהמיקרופון עושה רעשי רקע לא נעימים) "מה, שומעים אותי? זה מה שמפריע לכם?" (דר' קובי נוסים)].
2. **מקצועיות** – הרגולאטור הוא לא מקצועי מספיק. מי שמרכיב את הרגולאטורים בראש ובראשונה, הם חברי הכנסת ומרביתם אינם מקצועיים מספיק בנושאים שונים. כך למשל, רגולציה של חומרים כימיים, תרכובות, תרופות וכיו"ב, מצריכה ידע ספציפי ומקצועי במיוחד בנושא.

3. **פיקוח ואכיפה** – שליטה על כל המזהים בישראל היא קשה מאוד עבור המדינה ולכן פעמים רבות היא נוקטת בגישות פשרניות מול גופים שונים, ובסופו של דבר בגלל בעיות פיקוח יוצא שהרגולציה איננה אפקטיבית.

4. **שליטה על המערכת הבירוקרטית** – הבעיה של היעדר מידע, ובעיה זו בעיקר, מובילה לכך שהרגולאטור יאציל סמכויות למערכת הבירוקרטית לצורך חקיקת הרגולציה. הכוונה במערכת הבירוקרטית היא לכל מה שנמצא מרמת המשרד הממשלתי ומטה (משרדים ממשלתיים, ועדות וכיו"ב). במצבים כאלו, הייצור, התכנון, העיצוב של החוק הרגולאטורי וכן ההוצאה מהכוח אל הפועל של הרגולציה נעשים ע"י בירוקרטים. ואילו להם עשויות להיות העדפות שונות מאשר למחוקק, שהוא הגוף הנבחר שאמור לייצג את האינטרס הציבורי. ואם אנו חושבים על המחוקק ככזה, שבא לייצג את האינטרס הציבורי, הרי שהבירוקרטיה איננה חייבת לנו או לאף אחד מאיתנו את הכוח שלה, את הסמכות שהיא מקבלת, וכך שיקול הדעת הקיים בהפעלת הרגולציה הוא בעייתי כשלעצמו. המשמעות העיקרית היא שהרגולציה הופכת להיות לפרטיקולארית ותלויה במיישם, בבירוקרט ← מקום לשחיתות ולאפליה. יתרה מכך, עשויה הבירוקרטיה להשפיע גם על הרגולאטור עצמו – על הבחירה שלו. כלומר, גם אם פועל המחוקק למען אינטרס הציבור, הבירוקרטיה משפיעה על החלטותיו באופן עקיף במספר צורות;

- **מידע** – מרבית המידע המועבר למחוקק מגיע אליו מהבירוקרטיה. הוא מקבל את המידע גם מהתעשייה ומן הציבור, אך עיקר המידע הוא מהבירוקרט. ולכן, כאשר רוצים לעצב דבר חקיקה, שולחים את המשרד הממשלתי או את הגוף המתאים בתוך משרד זה לבצע את הבדיקה הדרושה לצורך כך. ומאחר והבירוקרטיה היא זו שחוקרת את האופציות השונות ומנסחת אותן עבור המחוקק, הרי שהוא תלוי במידה רבה במה שהיא מציעה לו.
- **מקצועיות** – הבירוקרטיה מקצועית יותר מן המחוקק, ומאחר וכך הדבר הרי שהוא נוטה לקבל את המלצותיה במקרים רבים. וכל עוד אין גופים אחרים המשפיעים עליו, והציבור לא יכול לספק לו את רמות המידע הנדרשות, הרי שאין לו ברירה אלא לסמוך על המלצות אלו.
- **עיצוב הרגולציה** – גם אם המחוקק בוחר את דרך העיצוב בפועל, הרי שהחוק עצמו והתקינה נעשים ע"י הבירוקרטיה והם האופן שבו הרגולציה מנוסחת.
- **יישום הרגולציה בפועל** – גם היישום וגם הפרשנות נעשים על ידי הפקידים הבירוקרטים ולא ע"י המחוקק. ובעוד שקבע המחוקק את הרגולציה שפועלת לטובת האינטרס הציבורי, הרי שהפרשנות עשויה להיות אחרת ושונה לגמרי.
- **אכיפת הרגולציה** – מי שאוכף את הרגולציה עצמה הוא אותו גוף אכיפה מתאים במשרדי הממשלה השונים, המהווים חלק מהמערכת הבירוקרטית.

ולכן, בפועל, למרות שראוי להתערב במצבים שונים הרי שאפקטיביות ההתערבות עשויה להיות נמוכה למדי. ואילו **הנוק מכשלים רגולאטורים עשוי לעלות על התועלת ממניעת כשלים** **ציבוריים** (כשלי שוק וכשלים חברתיים).

תיאוריות האינטרס הפרטי

תיאוריות אלו עוסקות בהסבר לתופעת הרגולציה **שקמה לצורך שמירה על אינטרס פרטי בחברה; תעשייה, תעשיין, פוליטיקאי, משפחת X... משפחת Y... וכן הלאה.** במהלך שנות ה-70, החלו תיאוריות פוליטיביות שאינן מסבירות מה ראוי אלא מה קיים בפועל, והן מסבירות כי הרגולציה נועדה לאינטרס הפרטי. התיאוריות הללו, באו כתגובה לתיאוריות האינטרס הציבורי, בטענה שהרגולציה לא ממש פועלת למען אינטרס זה. בעוד שתיאורית האינטרס הציבורי מניחה שהרגולציה איננה מושפעת מהאינטרס הפרטי, הרי שכאן הניסיון הוא לאפיין את האינטרסים האחרים ולבחון מתי הם יפעלו. הטענה העיקרית במסגרת תיאוריות אלו, היא שהרגולציה מונחת על-פי אינטרסים פרטיים. אינטרסים כאלו מיוחסים לגופים פרטיים שונים; ארגונים שונים, כמו ארגון ההסתדרות שחלק מהציבור חברים בו, תחום תעשייה מסוים, מפעל ספציפי וכיו"ב. תיאוריות האינטרס הפרטי מטילות ספק במספר הנחות המבססות את תיאורית האינטרס הציבורי;

- האם הרשות הציבורית היא אכן חסרת פניות?
- האם לרשות הציבורית אין כל עניין בנושא המוסדר?
- האם לא קיים אינטרס כלשהו שאיננו ציבורי המנחה את ההסדרה?

תיאורית השבוי Capture Theory

- **המניע לרגולציה** – מימוש אינטרס פרטי. הרגולציה לא מגיע מיוזמת המחוקק, אלא התעשייה היא זו שיוזמת אותה, היא זו שמעוניינת בה וכל זאת משום שהיא פועלת לטובתה. כך לדוגמא; חסמי כניסה, תקנים, מכסות, מחירי מינימום, פטור מחוק ההגבלים העסקיים לחקלאות, מכסות על חלב, מכסות על ביצים [שתיים לכל גבר" (איל פלד)], ויסוצקי ופרשת הסיכה בשקיות התה.
- **מטרת הרגולציה** – העברת משאבים מן הציבור אל בעל האינטרס הפרטי באמצעות המדינה.
- **אופן השימוש**
 - שליטה על הרגולאטור, המעצב, המיישם, האוכף את הרגולציה.
 - שליטה על מידע – המידע עשוי להימצא בעיקר בתעשייה אצל המרוגלץ עצמו. ולכן הפעילות של הרשות הרגולאטורית הופכת במידה רבה לתלויה במידע שיגיע אליה מן המרוגלץ. כך לדוגמא, ניסויים קליניים של תרופות נעשים ע"י התעשייה, והמידע שמגיע לרגולאטור הוא ממי שעושה את העבודה בפועל – מהתעשייה.
 - שליטה על ידע (התמחות) – המקצועיות הגבוהה ביותר נמצאת אצל התעשייה ולא אצל הרגולאטור, שאין לו את ההתמחות והידע המקצועי.
 - מעבר כוח אדם בין התעשייה לרגולאטור – הרגולאטור עשוי לגייס אנשים מתוך התעשייה, ולהיפך – רגולאטורים לשעבר עוברים לתעשייה והיא מבטיחה להם מקום עבודה טוב.

- איום במאבקים ממושכים – מאבקים משפטיים, דיונים אינסופיים, הרגולאטור הוא אדם שי שלו כוח מול אינטרסים שעומדים מולו. כך למשל, שביתות ומאבקי ההסתדרות.
- קבוצות לחץ ושדולות – לוביסטים, קבוצות לחץ שיושבות בוועדות הכנסת ולוחשות למחוקק ולרגולאטור מה לומר וכיצד להגיב כאשר נושא חשוב נדון במליאת הכנסת.
- שוחד וטובות הנאה – דירה יפה בירושלים, אי קסום ביוון...

תיאורית הבחירה הציבורית Public Choice Theory

תיאוריה זו מהווה שכלול מסוים של תיאורית השבוי, והיא מנסה להסביר או לתאר כיצד העדפות של פרטים בחברה משתקפות או מקבלות ביטוי במהלך ההצבעה ובתהליכים פוליטיים אחרים, המתקיימים במוסדות ציבוריים האחראים על מימוש הבחירה הציבורית. ובמילים אחרות, האם ההחלטות הציבוריות של המחוקק ממששות את ההעדפה הציבורית של פרטים שונים בחברה.

ההכללה של תיאורית השבוי, היא שאינטרס פרטי מסוים שובה את הרגולאטור, בעוד שבתיאוריה זו אנו למעשה מרחיבים את היריעה ואומרים שהציבור כולו משפיע על הרגולאטור בדרך דמוקרטית. ההתמקדות היא באופן קבלת ההחלטות ברמה הפוליטית, בה פועלים הפוליטיקאים ונבחר הציבור.

אותו אינטרס פרטי הוא **האינטרס האישי של נבחר הציבור – הפוליטיקאי, המחוקק**. ולא האינטרס הפרטי של התעשיין, כפי שהצגנו בתיאורית השבוי. המחוקק מנסה לקדם איזשהו אינטרס פרטי-אישי שלו, דרך הרגולציה. יכול להיות, שאותו אינטרס פרטי של הרגולאטור יהיה כזה המזדהה עם זה של התעשייה, אבל בדרך כלל מעורב כאן אינטרס פרטי אחר.

תחת תיאוריות של בחירה ציבורית ברמה הפוליטית, תהליך הבחירה וההשפעה על הפוליטיקאי, מתואר כ**שוק מקביל לשוק המוצר**; כשם שמתקיים שוק מוצרים, אנחנו מתארים שוק פוליטי. הם אינם שווקים זהים לגמרי, ועל ההבדלים ביניהם נדבר בהמשך, אך כעת ננסה לחשוב כיצד אפשר להקביל בין השניים;

כל שוק כלכלי הוא בעל צד אחד של היצע – היצרנים שמחליטים כמה מוצרים לייצר, וצד אחד של ביקוש – הצרכנים שמחליטים כמה מוצרים לרכוש ולצרוך. כמובן שמתקיים מסחר והוא התמורה, בעוד שהיצרנים מנסים למקסם את הרווח שלהם, והצרכנים מנסים למקסם את הנאתם מצריכת המוצרים. וביחד הם מחליטים, כך כל אחד מהם, בהינתן השני, יכול למקסם את פונקצית המטרה שלו עצמו. היצרנים ימקסמו את הרווח ע"י כך שייצרו כמות מסוימת מתאימה עבור מחיר מסוים שיקנה להם רווח מקסימאלי, והצרכנים ידרשו כמות מסוימת של מוצרים במחיר מסוים שיקנה להם את ההנאה המקסימאלית. וכאן אנו מגיעים לשיווי משקל בשוק.

גם בעולם הפוליטי מתנהגת החוקיות בצורה דומה. יש לנו את הפוליטיקאים בצד האחד, שהם מקבילים ליצרנים – הם מייצרים טובות הנאה שהצורה הטכנית שלהן היא רגולציה. באמצעות רגולציה יכול הפוליטיקאי לייצר העברת משאבים מהציבור לגוף מסוים, או מגוף מסוים לציבור,

לקבוע חסמי כניסה לכניסת מוצרים לישראל כך שהחברות הישראליות לא יחששו מתחרות ויוכלו למכור במחירים גבוהים יותר, וכיו"ב. וכאן הרגולאטור לא מנסה לשמור על אינטרס פרטי, אלא דואג לאינטרס הפרטי שלו – ומהו אותו אינטרס? הפוליטיקאי מייצר טובת הנאה, והרוכש אותה הוא הציבור הפרטי. הציבור כמובן ממקסם את הרווח, ומה הפוליטיקאי ממקסם? רווח כלכלי גם כן? סביר שלא, מרביתם מגיעים עם די כסף בכיסם. נראה כי הפוליטיקאים מבקשים קולות הצבעה (ונכון הוא שבאופן עקיף קולות ההצבעה מאפשרים להם להמשיך לכהן במשרתם, וזו מקנה להם את הרווח הכלכלי). אם כן בשוק הפוליטי נמצא בצד ההיצע את הפוליטיקאים ונבחר הציבור, הפועלים כזימים ומציעים טובות הנאה (כדוגמת רגולציה) בתמורה לתועלת אישית כלשהי שמסתכמת ברצון להיבחר מחדש. ובצד הביקוש נמצא את אלו המבקשים הטבות רגולטוריות – פרטים וקבוצות אינטרס העושים שימוש בקולות ההצבעה ובהון שלהם כדי לרכוש טובות הנאה מנבחר הציבור. אלא שבקולות הצבעה קשה מאוד לציבור לשלם וזאת משום שאין בהם מספיק חברים ולכן קולות ההצבעה אינם עוזרים, וגם מימון באופן אישי הוא זניח שכן פרטים אינם עושים זאת אלא אם הם בעלי הון גדולים מאוד.

האמצעים העומדים לרשות קבוצות האינטרס

- **אספקת אינפורמציה לציבור** – באופן סלקטיבי על פעולות שעשה הרגולאטור כזה או אחר, תכונות אישיות, נכסים שקיבל. עיתונאים יש להם לרוב השפעה גדולה מאוד והם יכולים לשנות דעת ציבור בצורה משמעותית. ולכן, באותה מידה כל אחד שיכול ללחוץ על עיתונאים ויש לו את עיתונאי הבית שלו, גם הוא יכול לתרום לרגולאטור במידה רבה.
- **אספקת אינפורמציה לנבחר הציבור** – העברת מידע בכיוון ההפוך, לרגולאטורים עצמם על המצב בשטח.
- **תמיכה כספית בתהליך הבחירות** – ציינו את נושא המימון, אם כי הוא זניח למדי במקרים אלו, שכן רק אלי הון גדולים עשויים ומסוגלים לתרום בצורה של מימון הליך הבחירות.
- **פעילות שטח בקצב המצביעים** – כמו שמעבירים אינפורמציה לציבור בלתי מסוים, יוכלו להעביר את אותה אינפורמציה חיובית לקרב ציבור המצביעים כדי לעודד אותם להצביע לטובת אותו נבחר ציבור.
- **משרות לנבחר ציבור** – הבטחה עתידית למשרה כלשהי לאותם נבחר הציבור או מקורביהם.
- **ארגון תמיכה של עמותות ושאר ארגונים**
- **מימון מטרות פוליטיות ותמיכה עקיפה** – ותמיכה באותן מטרות במהלך כהונת נבחר הציבור הפוליטיקאים.

אינטנסיביות האינטרס

הפרטים הם בעלי מעורבות מוגבלת בתהליך הפוליטי מאחר שהוא דורש מהם מאמץ לגיבוש דעה או העדפה ולהבעתה.

לדוגמא, הצבעה בבחירות. הדרך שבה האינטנסיביות של הפרטים באה לידי ביטוי, אין לה כמעט משמעות וחשיבות. הפרט יכול להשתמש באמצעות ההצבעה בקלפי, אלא שלא תמיד הוא מממש את זכותו ואכן מצביע. ולכן, כאשר הפוליטיקאי חושב מה יעשה היום כדי שמחר ייבחר, הוא חושב שהוא לא בהכרח יכול לסמוך על זכות הבחירה של הפרטים שתבוא לכדי מימוש ביום הבחירות, יום התשלום.

נראה כי ההצבעה בקלפי היא פרדוקס בפני עצמו; כדי להצביע, יש צורך להשקיע מאמץ שכרוך בראש ובראשונה בהליכה פיזית לצורך ההצבעה, להגיע, לעמוד בתור, הזמן – חבל על הזמן. זו עלות יקרה בעיני הפרטים. אלא שזו איננה העלות היחידה וחשוב להבין כי אנשים לא הולכים להצביע סתם. כדי להצביע, עליהם לגבש דעה, וכדי לגבש דעה נדרשת מהם רמה נוספת של מאמץ, עליהם לקרוא עיתונים, להאזין לתעמולת בחירות, לקרוא מצעים, לצפות בחדשות, ומהי התמורה שאדם מקבל מכך שהוא מצביע בקלפי ובוחר? גיבש דעה, קרא, הביע, הלך, שם פתק מתאים, יכול להיות שמי שרצה בו יבחר, וגם יכול להיות שלא יבחר. ומה הוא קיבל בתמורה!?

אם כן, הפוליטיקאי מודע לכך שאחוזי הבחירה הם נמוכים מאוד, שלפרט אין תמריץ לאיסוף מידע, ניתוח, ובסופו של דבר גם פעולת הבחירה, משום שהתמורה שלו היא איננה גבוהה. ולכן הוא יודע, שביום הדין, לא בהכרח יקבל את תמיכת הבוחרים שבהם טיפלה הרגולציה. לאינטרס הפרטים משקל רב ע"י כך שהם משלמים בקולות ההצבעה, אבל יש סיבה טובה לחשוב שהפוליטיקאי לא יסמוך על העניין, ולכן לא ירצה למכור את המוצר, מתוך חשש שהוא לא יקבל תמורה כלל או לכל הפחות תמורה מספקת.

קבוצת האינטרס

קבוצות אינטרס יכולות להציע יותר לרגולאטור, והכוח שלהן במיוחד מול הפרטים הולך וגדל. וככל שקבוצות אלו הן קטנות יותר, עבור אותה רמת משאבים ואמצעים, הומוגניות יותר בהעדפותיהן, הרי שתועלתן כלפי הרגולאטור גדלה.

ככל שהקבוצה הומוגנית יותר, אין ויכוח לגבי סדרי העדיפויות של הפרטים בה, והסיכוי שישכימו על מה שדורש הרגולאטור הוא גבוה הרבה יותר. ככל שמספר החברים בקוצה הוא קטן יותר, גם אז יש פחות בעיה של טרמפיסטים ויש הסכמה רחבה יותר. בקבוצות אלו יכולה לבוא האינטנסיביות לידי ביטוי על ידי ההון.

עם כל ההקבלה לשוק המוצר, חשוב להבין כי השוק הפוליטי שונה שוני ניכר משוק זה וישנם הבדלים העשויים להשפיע על התוצאות ועל הניתוח תחת תיאורית הבחירה הציבורית;

- התוצאות הן אינם פרטו-אופטימאלי בגין החלטות שאינן פה-אחד – רוב מסוים יכול להיות רוב בהון, ולא בהכרח במובן של בחירה. ובשונה משוק של מוצרים בו אם אינני מעוניין לרכוש מוצר מסוים, הרי שלא אשלם בגינו ולא ארכוש אותו, בשוק זה, אם נמצא האדם בקבוצת המיעוט הוא עשוי להיות מחויב לקבל על עצמו רגולציה ספציפית שלא בהכרח רצה בה.
- קשה להביע העדפות בעלות עוצמות שונות – קשור לנושא האינטנסיביות ורמות העצמה. כל קול שווה קול אחד, ולכן כאשר פרטים עושים עסקאות בשוק הפוליטי, הם אינם יכולים להביע את מידת ההעדפה שלהם. בשוק המוצר, יכולים הפרטים להביע את ההעדפה שלהם על פני מוצר אחר וכן את מידת ההעדפה שלהם את המוצר הספציפי, וזאת בעיקר ע"י המחיר – אם אני **מאוד מאוד** רוצה אותו, אני אציע מחיר גבוה יותר. בעוד שבשוק הפוליטי, הפרט לא יכול להצביע באינטנסיביות – לכל אחד יש קול אחד בלבד, ואם מאוד מאוד חשוב לפרט שלא יפנו את יישובי עזה, הוא לא יכול להביע את אותו 'מאוד-מאוד' בקלפי.
- העדפה מוגבלת ל"חבילות" של מוצרים פוליטיים – לא ניתן לקנות מוצר אחד בשוק הפוליטי, אלא מדובר בחבילות של מוצרים. לא ניתן לבחור רק סעיף אחד מתוך המצע, המצע הוא מצע פוליטי שלם – מצע סוציאלי עם יכולת ביטחונית מסוימת, ולא ניתן להפריד.

השפעת הבירוקרטיה

עד כה דיברנו על הפוליטיקאי שנבחר ועושה לעצמו את החשבון בשוק הפוליטי, לפי כמה שמבטיחים לו, מהו הסיכוי הגבוה להיבחר מחדש. אבל הפוליטיקאי לא מורכב רק המגוף הנבחר, ואלא גם מהבירוקרטיה, שמשפיעה מאוד על המחוקק ועל הרגולציה משום שהיא;

- מספקת מידע לפוליטיקאים
- מקצועית
- דואגת לעיצוב הרגולציה
- מיישמת את הרגולציה ומפרשת אותה
- אוכפת את הרגולציה בפועל

ולכן, הדבר הראשון שנשאל בהקשר זה הוא – מה ממקסמים הבירוקרטים?
 הצלחנו להבין שהפוליטיקאים, מטרם היא להיבחר מחדש, אך לעומת הבירוקרטים הם גופים מתמנים, אם כן, מהו האינטרס שלהם?
 אפשר להתחיל בכך שבסופו של דבר הם מעוניינים במשרה הנחשקת שהם לא היו יכולים להנציח לולא הפוליטיקאים היו עוזרים להם לממש אותה. ולכן בסופו של דבר האינטרסים הם פחות או יותר זהים ולכן ראו שם שם.

תיאוריית ה"רנטה" Rent-Seeking Theory

הרנטה באה לתאר באופן כללי את הרווח האישי שניתן להפיק כתוצאה מהרגולציה. זהו רווח נוסף, רווח עודף, שהוא מעבר לרווח הרגיל, והוא מהווה **טובת ההנאה של הרגולאטור כלפי קבוצות האינטרס**.

התיאוריה מנסה לתאר מצבים בהם קבוצות אינטרס יודעות שקיים רנטה שכזו, שניתן לקבלה מהרגולאטור. ובמקום בו הרנטה קיימת, תהיה פעילות של rent-seeking, שבאה להשיג את הרנטה עצמה. ופעילות זו דורשת משאבים.

המשאבים בהם עושים שימוש במהלך הפעילות של השגת הרנטה, הם משאבים מבוזבזים מבחינה חברתית, ומשום שהרגולציה מאפשרת יצירת הרנטה, הרי שהיא יוצרת אינטרס פרטי לבזבוז אותם משאבים, שיכול להיות בזבוז קטן אך יכול באותה מידה גם להיות משמעותי וגדול מאוד. גודל הבזבוז, תלוי כמובן במבנה השוק, בגודל הרנטה ואפילו במידת התחרות בין קבוצות האינטרס.

הדוגמא הנפוצה ביותר לעניין זה היא המונופול; חשמל, טלפוניה, מים, דלק, חברות זיקוק, מונופולים המקיפים רווח עודף.

נניח שהמונופול נותן רווח עודף של 100 ₪, ושיש עשרה גופים שמנסים להשיג את הזכות מהמדינה להיות המונופול, בעקבות הזכות הם יקבלו את הרנטה של אותם 100 ₪. תוחלת הרווח של כל גוף מהסיפור תהיה $100 * 0.1$ החלק היחסי שלו מבין כל הגופים, כלומר כפול עשירית. ולכן הסיכוי שהוא יקבל את הזיכיון הוא עשירית, משום שיש עוד תשעה כמוהו, ותוחלת הרווח מהפעילות היא 10.

התיאוריה למעשה באה לתאר את הבזבוז שנוצר כתוצאה מפעילות של קבוצות אינטרס מול פוליטיקאים כדי להשיג רנטה מסוימת, כאשר הפוליטיקאים הם אלו שיכולים לחלק הטבות רגולאטוריות. הדוגמא המובאת לעיל של המונופול, היא הקלה והמובנת ביותר, כאשר אנו מחלקים את המונופול (ערוץ 2, בתי זיקוק, דואר, בזק וכיו"ב), בתמורה לרנטה מסוימת. וכאשר הרגולאטור יכול לחלק את הרנטה, לאותם גופים פרטיים בעלי הון יש רצון לנסות להשיג את הרנטה הזו. וכדי להשיגה הם מבצעים פעולות מסוימות שכרוכות בהשגתה, ואנו כחברה תופשים פעולת אלו כבזבוז. ומדוע? משום שאם היינו זורקים קובייה ומעניקים את הרנטה למישהו שיצא באופן מקרי, התוצאה הייתה אותה תוצאה.

כל אותם מאמצים שנעשים ע"י הגופים הפרטיים להשגת הרנטה, נתפשים בעניינו כבזבוז, והתיאוריה הזו מנסה למעשה לתת איזושהי אינדיקציה לגודל הבזבוז בהשגת הרנטה, והוא כפי שניתן לראות בדוגמת המונופול שווה ערך לגודל הרנטה עצמה. כלומר, **הבזבוז בגין ההטבה הוא בגודל ההטבה עצמה**. כך ראינו, שאם הרנטה שווה 100, כלומר – המונופול יכול להשיג רווח של 100 מעבר לכל דבר אחר שהוא יכול להשקיע בו, ויש 10 גופים המתחרים על המונופול, אז הרווח של כל אחד מהם הוא 100 כפול סיכוי של עשירית לזכות בו, ולכן בממוצע הרווח יהיה 10. ואם נבחן את הבזבוז הרי שהוא בכל אחת מהקבוצות שווה גם כן 10, כפול עשר קבוצות אנו מגיעים ל-100 שהוא גודל הרנטה, וכעת שווה גם גודל הבזבוז. כלומר, יש כאן השקעת משאבים בהשגת הרנטה שהיא שווה לגודל הרנטה עצמה ולכן אנו רואים בכך בזבוז.

רגולציה חברתית: סוגים של רגולציה

בספרות ישנה הבחנה וחלוקה גסה בין רגולציה חברתית ובין רגולציה כלכלית; רגולציה כלכלית קשורה בדרך כלל לחוק ההגבלים העסקיים, עוד שרגולציה חברתית היא כל השאר. במהלך מפגשנו לא נעסוק ברגולציה כלכלית ובחוק ההגבלים, אלא למעשה בסוג הרגולציה המכונה רגולציה חברתית.

על ציר הרגולציות החברתיות, יש לנו רמות התערבות שונות המתחלות במצב בו המדינה איננה מתערבת כלל, והלאה למצבים בהם המדינה מתערבת אך במידה מועטה ומצבים בהם המדינה מתערבת בצורה משמעותית.

רגולציה של מידע

סוג רגולציה זה, מתארת מידת התערבות שאיננה גבוהה במיוחד, מצד המדינה.

באופן כללי, רגולציה של אינפורמציה (מידע) נחלקת לשניים;

1. חובת פרסום המידע – מתי מחייבים להציג מידע, למרות שאולי הפרטים בחברה לא היו רוצים בהצגת המידע.
2. איסור פרסום המידע – מתי אוסרים על פרסום מידע, למרות שאולי הפרטים בחברה היו דווקא מעוניינים להציגו.

הצדקות והסברים לקיום רגולציה של מידע

הצדקות על בסיס של אינטרס ציבורי

- **מידע א-סימטרי** – כשל שוק של היעדר מידע, היעדר אינפורמציה. מרגע בו יש כשל שוק שכזה, הוא יוצר מני בעיות שנזכירן בהמשך, והתגובה הטריטוריאליית לכשל מעין זה היא פרסום אינפורמציה. בכיוון ההפוך, אם הכשל הוא של מידע רע, הרי שנבקש למנוע פרסומו. כשל של אינפורמציה הופך בעייתית כאשר **החלטות הפרטים הופכות להיות החלטות מוטעות**.
- **היעדר תחרות** – ישנם מקרים בהם נוכל להסתפק ברגולציה מתערבת פחות – חיוב פרסום מחירים, העובדה שמחייבים פרסום מחירים או חיוב פרסומם בצורה מסוימת, היא לצורך עידוד התחרות. כאשר אין מחירים קשה מאוד להשוות ביניהם והיצרנים מקבלים כוח שוק.
- **החזנות** – יצירת **סטנדרטים המחייבים לפעול לפי תקנות מסוימות**, שגם הם סוג של רגולציה והם למעשה מהווים חיוב בהתנהגות. לדוגמא, אתר בנייה המטיל אפשרות של נזק עבור העוברים והשבים – חיוב לנהוג בדרך מסוימת כאשר בונים בניין, הגבלת גבהים, מרחק ממקומות מסוימים וכיו"ב. ובאותה מידע ניתן להמיר את הסטנדרטים ברגולציה של מידע, לדוגמא חיוב פרסום המידע: "סכנה! כאן בונים!". דוגמא נוספת היא של בעלי כלבים מסוכנים; סטנדרטים יחייבו סירוס או כליאה, בעוד שרגולציה של מידע תחייב שימת שלט: **"זהירות! כלב נושח"** ["נושח!" (כל הכיתה) "אההה... כן... נובך..."] (דר' קובי נוסים).

- **חלוקה מחדש** – אפשר לחשוב על מצבים בהם החלשים באוכלוסיה חסרים מידע יותר מאשר החזקים בה. ולכן, כאשר מחייבים פרסום מידע, הרי שהחיוב מטיל עלויות על הכל, אבל בפועל מסייע יותר לחלשים מאשר לחזקים. ולכן, אם נזהה מצבים בהם בין החלשים והחזקים בחברה יש הבדל ברמת האינפורמציה – נגישות, יכולת עיבוד וכיו"ב, הרי שחיוב יצירת המידע מטיל עלויות על כולם, שכן הוא עבור כולם וכולם נהנים ממנו, יצא שעזרנו בפועל יותר לחלשים מאשר לחזקים ובכך ביצענו חלוקה מחדש. דוגמא לכך היא עסקאות פיננסיות. סביר להניח שמי שהוא בעל השכלה נמוכה והכנסה נמוכה הוא חלק מאוכלוסיה שיש לה קושי להשיג את המידע, ולכן חיוב פרסום מידע לגבי עסקאות מסוג זה, יכול להטיב יותר עם החלשים מאשר עם החזקים. ובפועל, הבנקים גובים מכולם ע"י העלאת גובה העמלות ואז הצלחנו ליצור למעשה חלוקה מחדש. דוגמא נוספת היא זכויות משפטיות, כאשר לאוכלוסיה החלשה אפשרות מצומצמת יותר להביא אותן לידי ביטוי ולעשות בהן שימוש, עקב חוסר המידע ועיבודו.
- **פטרנליזם** – גישה פטרנליסטית יכולה להתממש באמצעות רגולציה של מידע. כך לדוגמא, החיוב בפרסום אזהרות בריאותיות על חפיסות הסיגריות, או לחילופין – איסור פרסום פרסומות בעיתון ובטלוויזיה של סיגריות.

הצדקות על בסיס של אינטרס פרטי

- **חיוב פרסום מידע מטיל עלויות** – ולכן מהווה חסם כניסה. יש כאן מעין תיאוריה קונספירטיבית, על פיה התעשיין ירצה לחייב את עצמו בפרסום מידע מסוים, שכן המידע הזה מטיל עלויות רבות. אולם הוא יעדיף במקרה זה, לירות לעצמו ברגל, אם לשכן שלו חיוב הפרסום יירה בשתי הרגליים וימנע ממנו להיכנס לשוק, משום שאיננו יכול לשאת בעלויות הגבוהות הללו.
- **הגבלת פרסום מידע מדכאת את התחרות** – בכיוון ההפוך, איסור פרסום המידע מונע את התחרות בשוק. והדוגמא הטובה ביותר לכך היא של בעלי מקצועות, שלעתים אינם יכולים לפרסם את מקצועם. כך למשל, עורכי דין, אינם יכולים לפרסם על עצמם, אינם יכולים לפרסם מחירים עבור שכר הטרחה, וכן הלאה. כך קשה מאוד לבחור עו"ד טוב, ויש כאן בעיה של תחרות.

העדפת הרגולציה על פני שימוש במשפט הפרטי

מדוע במקרים כאלו של חוסר מידע, נעדיף שימוש ברגולציה של מידע על פני שימוש במשפט הפרטי?

נראה, כי במקרים העיקריים בהם נעשה שימוש ברגולציה של מידע, מדובר במצב של מידע א-סימטרי והיעדר מידע בשוק, כפי שהזכרנו לעיל. במקרים שכאלו, המשפט הפרטי איננו עובד טוב, בעיקר בבעיות של אכיפה פרטית. וכדי לתבוע במשפט הפרטי, ציינו לא אחת שיש להוכיח בביהמ"ש שנגרם איזשהו נזק שנובע באופן סיבתי מכך שהמידע שניתן לי היה מטעה, או משום שלא היה בידי מידע כלל. ונזק כזה הוא מאוד קשה להוכחה, ויתרה מכך הוא בדרך כלל יהיה מפוזר על פני ציבור רחב של אנשים, ועל כן המשפט הפרטי במקרה זה איננו נותן מענה טוב לבעיה.

חובת פרסום מידע

מידע בדבר מחירים

מידע בדבר מחירים מהווה את **בסיס המידע לקיום תחרות משוכללת**.**חוק הגנת הצרכן – סעיף 17**

- (א) עוסק המציע, המציג או המוכר טובין לצרכן יציג על גביהם או על גבי אריזתם את מחירם הכולל.
 (ב) הצגת המחיר כאמור בסעיף קטן (א) תהיה
 (1) של המחיר הכולל בלבד, ורק במטבע ישראלי;
 (2) במקום הנראה לעין, בספרות ברורות וקריאות.

אם המחירים **לא יהיו קלים להבנה ולהשגה, לא תהיה תחרות בין היצרנים** ואם כך, הרי שהצרכן נפגע. השאלה היא, **האם המחירים לא יפורסמו באופן טבעי בשוק?** מדוע יש לחייב את היצרנים בפרסום מחירים, הרי יש להם אינטרס בעצמם לפרסום שכזה. כנראה שלא, משום שלפרסום מחיר יש עלות מסוימת, ולכן לא תמיד ירצה היצרן לשאת בעלות זו. בנוסף, נראה, שהדרישה היא לא רק פרסום המחיר עצמו, אלא גם אופן הצגתו;

פירוט מאפייני החיוב בדבר פרסום מחירים

- 17א. "המחיר הכולל" - מחיר הכולל את סך כל התשלומים בעבור נכס או שירות ואת סך כל המסים החלים עליהם או על מכירתם והנגבים על ידי עוסק, לרבות -
 (1) מס ערך מוסף, אגרות או תשלומי חובה;
 (2) כל תשלום אחר הנלווה לרכישת אותו נכס או שירות, בלי שניתנת לצרכן אפשרות מעשית לוותר עליו במסגרת העסקה.

המטרה – מניעת הטעייה של הצרכן.

נראה כי החובה לפרסום מחירים איננה מספיקה, משום שכל יצרן יכול לפרסם מחירים איך שנראה לו. ולכן, יש להורות באיזו צורה יפורסמו המחירים וכן מחירים של איזה שירותים ונכסים יפורסמו. כך קובע סעיף 17(א) לחוק הגנת הצרכן, כי המחיר חייב לכלול את כל מה שכרוך בתוך מה שנלווה למוצר הנרכש; אריזתו, דמי המשלוח אם ישנם וכיו"ב. ומדוע? משום שאם יראה הצרכן את המחיר על גבי המוצר, ובפועל יתוודע למחיר אחר בקופה, הרי שמתעוררת כאן **הטעייה של הצרכן בדבר מחירו של המוצר**. בעוד שסבר כי המחיר הוא X הרי שבפועל גילה שהמחיר הוא Y. יתר על כן, יש כאן עניין נוסף של **אחידות** – אי אפשר להשוות בצורה פשוטה שני מחירים כאשר כל אחד מהם מוצג בצורה אחרת – האחד בשקלים האחר בדולרים, האחד כולל מע"מ והאחר אינו, האחד כולל אריזה ודמי משלוח והשני אינו.

קובע סעיף 17(א) לחוק הגנת הצרכן, כי חייבת להיות אחידות בפרסום מחירים שהם כוללים מע"מ. נכון, כולנו חיים בעולם של מיסים, וכולנו יודעים ומודעים לכך שאנו משלמים מס ערך מוסף על מוצרים ושירותים, אלא שאם יצרן אחד יפרסם את המחיר הכולל עבור המוצר כולל מע"מ והאחר ללא המע"מ, יהיה כאן שוב – קושי בידי הצרכן להשוות את המחירים בין שני יצרנים שונים.

דוגמאות לאחידות בקביעת מחיר

- תקנות הגנת הצרכן (מכירות באשראי, מכירה מיוחדת ועסקה ברוכלות), תשמ"ג-1983
["אה! פה כבר נולדתי!" (ר.ה.)]
 לא תיעשה עסקה באשראי אלא אם כן קבע העוסק לאותה עסקה גם מחיר במזומן
- תקנות הגנת הצרכן (חישוב שיעור ריבית שנתי), תשמ"ד-1984
 שיעור הריבית, על פי חישוב שנתי, שבמחיר באשראי, שיש להציגו ולהודיע עליו לצרכן ... יחושב על פי הנוסחה, או לוח מקדמי סילוקין או שיטת החישוב, הכל כמפורט בתקנות אלה.

מידע בדבר כמויות

נראה כי מחירים אינם רלוונטיים ללא מידע מתאים בדבר כמות.

רגולציה של מידע בדבר כמויות נחלקת באופן כללי לשניים;

הגדרת יחידות המדידה בהן ניתן לעשות שימוש

סטנדרטיזציה של יחידות המדידה יוצרת אחידות במידע לגבי כמויות, מאפשרת השוואה בין מוצרים בצורה פשוטה וזולה לצרכן ומפחיתה בעלויות הקואורדינציה בין היצרנים.

- סעיף 3 לפקודת המשקלות והמידות
 התקנים של משקלות ומידות יהיו –
 (א) הקילוגרם כתקן של משקל; משקל הקילוגרם הוא משקלו של קילוגרם התקן הבינלאומי, שהופקד במשרד הבינלאומי של משקלות ומידות;
 (ב) המטר כתקן של מידת אורך; אורך המטר הוא אורכו של מטר התקן הבינלאומי, שהופקד במשרד הבינלאומי של משקלות ומידות;
 (ג) הליטר כתקן של נפח; נפח הליטר הוא נפחו של ליטר התקן הבינלאומי, שהופקד במשרד הבינלאומי של משקלות ומידות;
 (ד) המטר המרובע והדונם המטרי, הכולל אלף מטרים מרובעים, כמידת תקן של שטח;
 (ה) הקראט המטרי כמשקל תקן לשקילת אבנים יקרות: משקל הקראט המטרי הוא משקל של מאתיים מיליגרם.

הפקודה קובעת תקנים של מידות, מדידת משקל מסוים תיעשה על פי אמות מידה מסוימות, ולא אחרות.

- תקנות מקורות האנרגיה (יעילות אנרגטית, סימון אנרגטי ודירוג אנרגטי במזגנים), תשס"ה-2004

3. לא יציג אדם מזגן או תמונה של מזגן, ציור או אמצעי המדמה מזגן, בחנות, בתצוגה, בתערוכה או במקום כיוצא באלה, באינטרנט או בכל אמצעי שיווק אחר, למעט שיווק מרחוק, אלא אם כן הודבקה עליו או הוצג בסמוך אליו או פרסם לידו, במקום בולט לעין, תווית אנרגיה לפי הדוגמה והמפרט שבתוספת השנייה.

4. הפרטים שיופיעו על התווית לפי תקנה 3 יהיו:

- (4) דירוג המזגן לפי תקנה 5, על בסיס מקדם היעילות COP שנמדד בקירור;
- (5) צריכת החשמל בשעת עבודה רצופה, בקירור וחימום (בקילו-ווט-שעה);
- (6) מקדם היעילות COP בקירור;
- (7) תפוקת הקור והחום בקילו-ווט;
- (8) סימן תנאי אקלים (T) שהמזגן מיועד לפעול בהם, כמפורט בתקן;

הפקודה קובעת תקנות מסוימות, תוך יצירת אחידות בכמויות, כדי שכולם ידברו באותה שפה. לא מספיק שמתקיני המזגנים יאמרו שזה טוב, צריך ליצור סטנדרט.

סוג המידע בדבר כמויות לגביו קיימת חובת גילוי

המידע בדבר כמויות עשוי להיות מוצג באופן מטעה ומבלבל, לדוגמא; משקל ברוטו או נטו, משקל הרכיבים הנוספים או משקל האריזה וכיו"ב. חשוב להבין, שליצרנים השונים תמריץ טבעי לפרסם את המידע. ובעוד שהיצרן מפרסם מידע על פי אמות מידה שלו עצמו, הוא יכול להגזים בכמויות או לכלול בתוך הכמות שמפרסם גם דברים אחרים שאין לכלול אותם במסגרת המידות. כך למשל, פרסום של משקל ברוטו או נטו בקופסא של טונה. ברור שליצרן אין אינטרס לציין את משקל הנטו, ובוודאי שלא היה עושה זאת לולא התקנות. זאת ועוד, אילו היו מפרסמים רק משקל ברוטו, ודאי היו טורחים לכלול במוצר יותר מים מאשר הם כוללים היום, כאשר הם מחויבים גם במשקל נטו. ברגע שיש חיוב פרסום מידע לגבי כמויות יש ליצור רגולציה שתקבע גם כיצד יש לפרסם את הכמות, ולא רק כזו המחייבת פרסומה.

- סעיף 3(ב) לצו הגנת הצרכן (סימון טובין), תשמ"ג-1983 בסוגי המצרכים המפורטים להלן יכלול הסימון את הכמות הנקייה (נטו) של המצרך באריזה, ביחידות משקל או ביחידות נפח:
 - (1) מצרך נוזלי יסומן ביחידות נפח —
 - (א) מיליליטר (מ"קטנה מ-1000 מיליליטר; ל) למוצר שתכולתו
 - (ב) מיליליטר או יותר; ליטרים למוצר שתכולתו 1000
 - (2) מצרך מוצק, מוצק למחצה או צמיג יסומן ביחידות משקל —
 - (א) גרמים (ג') למוצר שמשקלו קטן מ-1000 גרם;
 - (ב) קילוגרמים (ק"ג) למוצר שמשקלו 1000 גרם או יותר;
 - ...
 - (4) על האריזה הכוללת יסומנו מספר יחידות האריזה שבה, התכולה הנקייה ליחידת אריזה והתכולה הנקייה הכוללת.
 - (5) מצרך העלול לפחות במשקלו, בתנאי מסחר ושיווק רגילים, בגלל החסנה או הצגה למכירה, תצוין הכמות הפחותה ביותר שיש לשערה.

צו זה מציג את החובה לפרסם את התכולה הנקייה במוצרים.

- תקנות בריאות הציבור (מזון) (סימון תזונתי), תשנ"ג-1993
 2. (א) לא ייצר אדם מזון ארוז מראש, לא ייבאו, לא ישווקו, לא יאחסנו ולא יציגו למכירה אלא אם כן הוא מסומן בסימון תזונתי בהתאם לתקנות אלה (להלן — סימון תזונתי)
 7. (א) כל פרטי הסימון התזונתי יחושבו ויסומנו ל-100 גרם מזון מוצק או מוצק בחלקו, או ל-100 מיליליטר מזון נוזלי, הכל בהתאם ליחידות המשקל או הנפח המסמנים את תכולת האריזה בתווית; סומן המזון ביחידות נפח וכן ביחידות משקל, יחושבו פרטי הסימון התזונתי לפי משקל.

שוב ניתן לזהות כאן את האחידות ונראה כי לא מספיק לחייב לפרסם, אלא מצוין גם כיצד לפרסם ובאילו יחידות משקל.

▪ תקנות בריאות הציבור (מזון) (בשר מעובד), תשנ"ג-1993

7. סימון בשר מעובד יכלול —

- (1) ...
 (2) המלים "מים מוספים" בציון אחוז המים המוספים, ליד השם או מיד מתחתיו, בגודל אותיות זהה לגודל האותיות בשם;
 (3) ...

8. לעניין תקנה 7(2) ייעשה חישוב המים המוספים בבשר על פי אחת הנוסחאות הבאות, לפי הענין:

$$(1) \text{ בבשר בקר: } A = W - 4P$$

$$(2) \text{ בבשר עוף: } A = W - 3.5P$$

כאשר:

$$A = \text{אחוז המים הנוספים ממשקלו הכולל של הבשר;}$$

$$W = \text{אחוז סך כל המים ממשקלו הכולל של הבשר;}$$

$$P = \text{אחוז החלבון ממשקלו הכולל של הבשר}$$

מידע בדבר איכות

נראה כי מידע בדבר כמויות ומחירים איננו מספיק. תחרות המחירים עשויה להביא לפגיעה קשה באיכות המוצרים, תוך שהיצרן ייצר באיכות ירודה כדי להביא את המוצר לצרכן במחיר נמוך, שכן האיכות, שלא כמו המחיר כביכול איננה גלויה ואיננה ניתנת לזיהוי ווידוא. וכל עוד לצרכן אין אפשרות לוודא את האיכות, סביר להניח שבמגרת התחרות היא תפחת.

נראה כי אנו מגיעים למצב בו בשוק לא כדאי לייצר מוצרים שהם בעלי איכות גבוהה, והדוגמא המובהקת לכך היא שוק הלימונים; שוק הרכבים יד-שנייה. כאשר מבקש אדם לקנות רכב מסוג מסוים, אין הוא יודע האם מדובר בסוג א' או בסוג ב' של רכב, שכן יש כאלו וגם כאלו מסוגו. והוא מניח, בתור קונה רציונאלי שאם המוכר מעוניין למכור את הרכב, כנראה שמדובר ברכב סוג ב', כי אחרת לא היה מוכר. השוק ננעל על מוצרים שהם טובים פחות שמחירים נמוך. וכדי לצאת מהמלכוד וכדי שהשוק יציע מגוון מוצרים רב יותר בטווח איכויות רחב יותר יש צורך במנגנונים מרסנים שיחלצו אותנו מהמלכוד.

ולכן, **יהיו היצרנים מעוניינים לפרסם מידע בדבר איכות**. יצרן המייצר מוצרים באיכות גבוהה, הרי שבוודאי כדאי לו לפרסם את האיכות וזאת כדי לייחד את עצמו ולהתגבר על בעיית שוק הלימונים שתוארה לעיל. בעוד שיצרן אחר, שלא יפרסם את איכות מוצריו, נראה שיהיה זה משום שאיכות מוצריו איננה גבוהה, ועל כן יש לו אינטרס לייצר באיכות גבוהה ולהתיישר מול שאר היצרנים בשוק בפרסום מידע גם בדבר האיכות.

הבעיה היא, ש**פרסום איננו מהווה מנגנון אמין בהכרח להעברת מידע לצרכנים**. פרסום יכול לכלול פרסום המידע בעיתון, בתשדירי פרסומת, בטלוויזיה, ברדיו, אך כל אלו אינם כלים אמינים להעברת המידע בדבר איכות המוצר.

מנגנוני איתות

ישנם מספר מנגנוני שוק המהווים מנגנון אמין להעברת מידע על איכות, והם מכונים מנגנוני איתות (Signals);

- **אחריות** – זוהי דרך לשכנע צרכנים ולתת להם איתות על כך שהמוצר שהם רוכשים אכן איכותי. "אצלי תקבל אחריות ל-3 שנים". אבל, במקרים של אחריות מתעוררת בעיית ה- Moral Hazard והיא בעיית **היצרן החושד** – אם קיבל הצרכן אחריות ארוכת טווח לרכב פרטי לדוגמא, מדוע שלא יקרע את הרכב ואז הוא יתקלקל בצורה תדירה יותר מאשר היה מתקלקל במקרים של שימוש סביר. אותה בעיה מתעוררת גם בכיוון ההופך; למשתמש יש מידע שלצד השני, היצרן, אין. הצרכן יודע איך הוא מתכוון להשתמש ברכב, הוא יודע שהוא צרכן זהיר, והוא מבטיח שיהיה כזה, ומשום כך מעוניין להגדיל את טווח האחריות ל-4 שנים במקום 3. ברור שמבחינת איכות המוצר, יכול היה היצרן לתת אחריות גם לתקופה 6 שנים, אך מאחר שהוא חושש מפני שימוש בלתי נכון של הצרכן, הוא מראש ייתן תקופת אחריות פחותה. ברגע שהצרכן מוגן נראה כי לא איכפת לו מכלום, וזו אחת הסיבות לכך שיש השתתפות עצמית בביטוח רכב.
- **מוניטין** – מהווה סיגנל אמין מאחר שהוא נושא בעלות ליצרן. עלות זו הולכת וקטנה ככל שהמוצר איכותי יותר. **לייצור מוניטין יש עלויות**. המוניטין קובע שצרכן אחד ניסה בעבר, והמוצר היה טוב, או שחברים סיפרו לי, או ששמעה מאחרים, או שנעשה איזשהו מחקר צרכני אחר בנושא. המוניטין נובע מכך שחברה לא תוציא מפס הייצור שלה מוצרים לא איכותיים משום שיום אחד הם יגיעו למישהו, ואט אט הדבר ייודע בציבור ומוניטין החברה יפחת.
- **מותג** – בדומה למוניטין, גם הוא כרוך בעלויות. ככל שהמותג הוא חזק יותר, ותיק יותר, בעל שם טוב יותר בשוק, כך האמון בו יגבר באשר לאיכות המוצר.

עלויות היצרן להעברת מידע בדבר איכות

- **מרכיבים של איכות שלא ניתן לייצגם בפשטות** – כגון, ספציפיקציות אלקטרוניות או מכאניות, הרכבים של תרופות וכיו"ב. כל אלו הם מידע שקשה מאוד להעבירו לצרכנים, ואפילו אם קיימת דרך אמינה להעבירו נתקשה לעשות זאת משום העלות הגבוהה להעברת המידע. כדי שהמידע יגיע מהיצרן לצרכן, הוא צריך לצאת מהיצרן ולהיכנס לצרכן לראש. והמידע בדבר מרכיבים אלו, הוא מידע שקשה מאוד לעיבוד. ולעתים אנו יכולים לומר שיש כאן עודף של אינפורמציה שמקשה על העיבוד עצמו.
- **מאפייני איכות סובייקטיביים** – מאפיינים אלו והמידע עליהם משתנה מאדם לאדם. הנוחות של הכורסא או המזרן, איכות השמע של הרמקולים, הריח של הסבון, כל אלו הם מאפיינים סובייקטיביים, וגם אם הצרכנים יאמינו מאוד ליצרן המעביר את המידע, הרי שיהיה מאוד קשה להעבירו.

עלויות הצרכן בבירור המידע בדבר איכות

כמוכן שגם לצרכן יש אופציה למצוא את המידע בדבר האיכות, ולא רק חובה על היצרן להעבירו. אך עם זאת, חשוב להבין כי דרך הבירור האפשרית לצרכן עבור איכות המוצר, עשויה אף היא להיות יקרה מאוד.

ניתן לחלק את סוגי המוצרים מבחינת עלות בירור איכותם לצרכן, לשלושה סוגים;

- **מוצרי חיפוש Search Goods** – מוצרים אשר איכותם ניתנת לוידוא ע"י בחינה חיצונית או בניסוי טרם רכישתם ע"י הצרכן. לדוגמא; פירות וירקות. למעשה, **עלות בירור האיכות של מוצרים אלו היא נמוכה**. הצרכן יכול להשקיע את עלות הבירור, שכן היא איננה יקרה, ונוסף על כך, ליצרן עצמו יהיה מאוד קשה, להעביר את המידע בדבר האיכות בדרך אמינה ובצורה קלה וזולה.
- **מוצרי ניסיון Experience Goods** – מוצרים שניתן להעריך את איכותם תוך כדי **תהליך הקבלה שלהם** (לאחר הרכישה), השימוש בהם, או צריכתם. מרבית המוצרים שאנו מכירים איכותם מתבררת תוך כדי ניסיון בלבד. יתר על כן, מרבית השירותים שאנו מקבלים הם מוצרי ניסיון. לדוגמא; ביגוד והנעלה, תכשירים לגוף, וכיו"ב. עלות בירור המידע בדבר איכות מוצרים אלו, היא **בדרך כלל זולה יחסית**, לדוגמא; גלידה פרווה, ארטיק מנטה, אך יכולים להיות מוצרים שעלות בירור המידע בדבר איכותם תהיה יקרה יותר כמו מוצרי חשמל ותכשירים או טיפולים רפואיים.
- **מוצרי אמון Credence Goods** – מוצרים אלו הם מוצרים אשר איכותם יכולה להתברר רק **שנים רבות לאחר צריכתם**, או שאיננה יכולה להתברר ככל באמצעים פשוטים, כלומר – **לא תתברר אף פעם**. לדוגמא; טיפול פסיכיאטרי, קרינה מטלפונים ניידים או מיקרוגל, שוק האוכל הלא ארוז, שוק המסעדות, תוספים לדלק, מוצרי קוסמטיקה וכיו"ב.

סוג ההתנהגות (המוצרים) המחייבת פרסום מידע

- **מוצרים לגביהם המידע אינו קיים באופן רגיל בשוק** – במקרים בהם לא קיימים מנגנונים אמינים להעברת מידע (מוניטין לא מספיק חזק), במקרים בהם מדובר על עלויות מאוד גבוהות להעברת מידע, במקרים בהם המידע הוא סובייקטיבי או מורכב מאוד – תהיה סיבה למדינה להתערב.
- **המידע חיוני לפרט לצורך הערכת המוצר** – במקרים בהם האיכות משפיעה מאוד על התועלת או הבחירה של הצרכן. כגון; טיפול רפואי, שהוא לא כמו אוכל.
- **הפרט אינו יכול להשיג מידע זה בקלות** – במקרים בהם עלות לבירור המידע של הפרט היא גבוהה מאוד.

המקרים הללו, נכונים בעיקר לגבי **מוצרי אמון**, ובמידה רב הגם לגבי מוצרי ניסיון. כלומר, **בעיקר למוצרים שהשימוש בהם הוא לא רב פעמי, ולא ניתן ללמוד מניסיונם של אחרים**.

לדוגמא, רכב – אנחנו לא רוכשים הרבה רכבים במהלך חינו, ולכן עלות בירור המידע היא יחסית גבוהה. באותה מידה דירות, תרופות, טיפולים רפואיים וכיו"ב. בעיקר ניתן לזהות זאת כאשר המוצרים נרכשים ע"י פרטים רבים במקביל. כלומר, אם המוצר מאוד נפוץ, הרי שחיוב פרסום המידע עוזר בו זמנית להרבה צרכנים וכל זאת במקום לשלוח כל אחד מהם להתנסות ולהבין לבדו.

אופן החיוב בגילוי מידע או סוג המידע (התערבות תוכנית)

חובת הגילוי הרגולטורית חייבת לקבוע מהו המידע שיש לגלות וכיצד יש לגלותו – אופן הגילוי, עיתוי הגילוי, אופן הצגתו וניסוחו. בעוד שישנם כמה אינדיקטורים של איכות;

▪ **הרכב** – במידה רבה מעיד על איכות המוצר. לדוגמא; אריגים. ישנו צו הקובע את החובה לפרסם את סוג האריג ממנו נארג המוצר, תחת ההנחה שסוג זה נותן לנו אינדיקציה טובה לגבי איכותו של המוצר.

○ צו סימני סחורות (סימון אריגים ומוצרי אריג), תשכ"א-1960

2. יצרן של אריגים או של מוצרי אריג (להלן - מוצרים) יסמנם בהתאם להוראות צו זה אם הם אינם מיועדים לייצור במפעלו של היצרן.

7. הסימון על ידי יצרן יכול לפרטים אלה:

(2) מעורבים או החוטים מהם נארג המוצר. נארג המוצר מחוטים מתערובת של חוטים מסיבים שונים, תצוין תכולתם במשקל באחוזים למאה של הסיבים השונים, לפי סדר גודל תכולתם היחסית, והוא אם תכולת הסיב עולה על 10% ...

○ תקנות בריאות הציבור (מזון) (סימון תזונתי), תשנ"ג-1993

2. (א) לא ייצר אדם מזון ארוז מראש, לא ייבאו, לא ישווקו, לא יאחסנו ולא יציגו למכירה אלא אם כן הוא מסומן בסימון תזונתי בהתאם לתקנות אלה.

3. (א) הסימון התזונתי יפרט את הערך הקלורי של המזון, ותכולת החלבונים, הפחמימות, השומנים והנתרן כמפורט בתוספת הראשונה, בחלק א'.

במקרים רבים, גם אם נציג לצרכן את המידע בדבר איכות המוצר, יכול להיות שהוא לא יהווה עבורו אינדיקציה כלל. ולכן, בנוסף לפרסום המידע בדבר הרכב, יש חובת פרסום מידע מעובד בדבר הרכב. שכן, עיבוד המידע עבור הצרכן הוא בעייתי ואף יקר מאוד בדבר סוגי מידע שונים. לדוגמא בתוספי מזון, קרינה או צריכה אנרגטית – בידי הצרכן אין את המיומנות לעיבוד המידע שניתן לו בדבר ההרכב, ולכן יש הכרח להצגה ופרסום של מידע מעובד.

○ תקנות בריאות הציבור (מזון) (סימון תזונתי), תשנ"ג-1993

3. (א) הסימון התזונתי יפרט את הערך הקלורי של המזון, ותכולת החלבונים, הפחמימות, השומנים והנתרן כמפורט...

6.

(א) הערך הקלורי יבוטא ביחידות של קילוקלוריות ויסומן, לצד המספר, במלים "אנרגיה" קלוריות".
(ב) חישוב הערך הקלורי ייעשה לפי מקדמי המרה כמפורט להלן:

(1) חלבונים – 4 קילוקלוריות לגרם;

(2) פחמימות זמינות – 4 קילוקלוריות לגרם;

(3) שומנים – 9 קילוקלוריות לגרם;

(4) רב כהליים – 2.4 קילוקלוריות לגרם;

(5) חומצות אורגניות – 3 קילוקלוריות לגרם;

(6) כהל – 7 קילוקלוריות לגרם.

○ תקנות מקורות האנרגיה (יעילות אנרגטית, סימון אנרגטי ודירוג אנרגטי במזגנים), תשס"ה-2004

2. (א) לא יציג אדם מזגן או תמונה של מזגן...אלא אם כן הודבקה עליו או הוצג בסמוך אליו...תווית אנרגיה לפי הדוגמה והמפרט שבתוספת השנייה...
4. הפרטים שיופיעו על התווית לפי תקנה 3 יהיו...
 - (4) דירוג המזגן...על בסיס מקדם היעילות COP שנמדד בקירור;
 - (5) צריכת החשמל בשעת עבודה רצופה, בקירור וחימום (בקילו-ווט-שעה);
 - (6) מקדם היעילות COP בקירור;
 - (7) תפוקת הקור והחום בקילו-ווט;
 - (8) סימן תנאי אקלים (T) שהמזגן מיועד לפעול בהם, כמפורט בתקן...

בתקנות אלה...

"דירוג אנרגטי" – רמת היעילות האנרגטית של מזגן לעומת היעילות האנרגטית המזערית כאמור בתקנה 2(א), המבוטאת באותיות הלטיניות G, הנמוכה ביותר, עד A, הגבוהה ביותר... "מקדם היעילות (COP)" – כמשמעותו בתקן...

■ זהות –

○ צו הגנת הצרכן (סימון טובין), תשמ"ג-1983

7. (א) לטובין המפורטים בתוספת השלישית יצורפו הוראות שימוש.
- (ב) הוראות השימוש יהיו בשפה העברית, במצרך מיובא יהיו הוראות השימוש תרגום מהימין של הוראות השימוש הלוועזיות במידה שישנן.

○ סעיף 17 לחוק הגנת הצרכן

- (א) על עוסק לסמן על גבי טובין המיועדים לצרכן...פרטים בדבר -
 - (1) שם המצרף וכינויו המסחרי;
 - (2) ארץ הייצור;
 - (3) שם היצרן, מספר זהותו ומענו, ואם המצרף מיובא - שם היבואן, מספר זהותו ומענו;

○ תקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (יבוא והחזקה של כלבים מסוכנים), תשס"ה-2004

4. בעליו של כלב מסוכן או מחזיקו

- ...
 - (2) יציב בכל כניסה לחצרים כאמור שלט שבו כתוב "זהירות כלב מסוכן"; גודל כל אות בשלט לא יפחת מ-5X5 סנטימטר;

הגבלת פרסום מידע

ישנם מקרים בהם הרגולאטור יחליט לשלוט על פרסום מידע בצורה הפוכה, בעוד שהוא מבקש למנוע את פרסומו ולא לחייב לפרסמו.

מניעת מידע מטעה / שקרי

פעמים רבות, היעדר מידע עדיף על פני מידע מטעה, שכן נזק רב עשוי להיגרם לצרכנים ע"י פרסום של מידע מטעה. ולכן, למדינה יש אינטרס להתערב במניעת או הגבלת הפצת מידע שלילי מסוג זה.

בעיות בשליטה על מידע מטעה

ברור לנו שאנו לא רוצים שמידע מטעה יפורסם, אך לא ברור כיצד יש לשלוט על אי-פרסומו של מידע זה. למעשה, ישנן בעיות קשות בשליטה על מטעה או שקרי;

- **מהו מידע שלילי** – השאלה הקשה הנשאלת היא מהו מידע "שלילי" שראוי לשלוט עליו באופן מרכזי.
- **הבחנה בין מדע שקרי ומידע אמיתי** – פעמים רבות קשה מאוד לבצע את ההבחנה בין סוגי מידעים אלו.
 - בין מידע שקרי ומידע אמיתי
 - בין מידע עובדתי או טענה עובדתית ובין דעה כלשהי
- **מידע שקרי שאיננו מצוי על פני הדברים** – פעמים רבות ייתכן והמידע השקרי איננו גלוי ומופיע על פני הדברים;
 - היום – לעתים נאלץ להמתין תקופה ארוכה עד שנגלה כי המידע שהובא לידנו היה מידע שקרי.
 - מידע מובלע – לעתים המידע הוא אמיתי אך בתוכו מובלע מידע שקרי. כך למשל, האמרה שקרן הנאמנות עשתה את התשואה הגבוהה ביותר מבין כל קרנות הנאמנות בשנה הנוכחית (בין התאריכים 1 ל- 12 בינואר, בין השעות 8.00-12.00 בימים אי זוגיים בלבד).

חשיבות השליטה על מידע מטעה

- **מוצרי חיפוש** – במוצרים מעין אלו החשיבות היא מועטה יחסית. לרגולאטור פחות חשוב לשלוט על המידע המתפרסם בדבר מוצרים אלו, שכן העלות לצרכן בבדיקת הטעות או המידע השקרי, היא נמוכה יחסית. זאת ועוד, סביר להניח שמכיוון שהצרכן יכול לגלות את המידע השקרי בצורה קלה ומהירה יחסית, היצרן לא ינסה להטעות.
- **מוצרי ניסיון** – חשיבות רבה לגבי מוצרים יקרים, השימוש הוא איננו רב-פעמי והמידע בשוק עובר באופן מוגבל יחסית.
- **מוצרי אמון** – חשיבות רבה במיוחד, שכן הצרכן יתקשה לדעת, ולעתים לא ידע לעולם, האם הטעו אותו בפרסום מידע שקרי או לא.

הנפקות לכך היא שהרגולאטור איננו מבחין בין הטעויות שונות, אלא פשוט קובע – אסור להטעות. באשר למאמצי האכיפה הוא מפנה אותם כאשר עלות הטעות היא גבוהה.

▪ חלק ב' לחוק הגנת הצרכן

2. (א) לא יעשה עוסק דבר – במעשה או במחדל, בכתב או בעל פה או בכל דרך אחרת לרבות לאחר מועד ההתקשרות בעסקה – העלול להטעות צרכן בכל עניין מהותי בעסקה (להלן – הטעיה); בלי לגרוע מכלליות האמור יראו עניינים אלה כמהותיים בעסקה:

(1) הטיב, המהות, הכמות והסוג של נכס או שירות;

...

3. (א) לא יעשה עוסק, כדי לקשור עסקה, דבר – במעשה או במחדל, בכתב או בעל פה, או בכל דרך אחרת, שיש בו ניצול של:

(1) חולשתו השכלית או הגופנית של הצרכן;

(2) אי ידיעת השפה שבה נקשרת העסקה.

(ב) לא יעשה עוסק דבר – במעשה או במחדל, בכתב או בעל פה, או בכל דרך אחרת, שיש בו ניצול מצוקתו של הצרכן, בוורתו, או הפעלת השפעה בלתי הוגנת עליו, הכל כדי לקשור עסקה בתנאים בלתי מקובלים או סבירים או לשם קבלת תמורה העולה על התמורה המקבולת.

▪ חוק הבנקאות (שירות ללקוח), תשמ"א-1981

3. לא יעשה תאגיד בנקאי - במעשה או במחדל, בכתב או בעל-פה או בכל דרך אחרת - דבר העלול להטעות לקוח בכל עניין מהותי למתן שירות ללקוח (להלן - הטעיה); בלי לגרוע מכלליות האמור יראו עניינים אלה כמהותיים:

- (1) המהות והטיב של השירות;
- (2) מועד מתן השירות;
- (3) התשואה והתועלת שניתן להפיק מהשירות;

...

4. לא יעשה תאגיד בנקאי - במעשה או במחדל, בכתב או בעל-פה או בכל דרך אחרת - דבר שיש בו משום ניצול מצוקתו של לקוח, חולשתו השכלית או הגופנית, בוורתו, אי-ידיעתו את השפה או חוסר ניסיונו, או הפעלת השפעה בלתי הוגנת עליו, הכל כדי לקשור עסקה של מתן שירות בתנאים בלתי סבירים או כדי לתת או לקבל תמורה השונה במידה בלתי סבירה מהתמורה המקבולת.

מניעת מידע אמת

קיימים מקרים בהם נבקש למנוע פרסומו של מידע באמצעות רגולציה, על אף היותו מידע אמת. במקרים אלו, הרגולאטור מגביל או אף מונע לחלוטין פרסום מידע למרות שהוא מודע לכך שהמידע הוא אמיתי, ולכן, באופן טבעי אנו זקוקים להצדקה מאוד חזקה ושכנוע רב מבחינה חברתית למניעת פרסום מידע שכזה.

הטענה הכללית היא **שהנוק הצפוי מפרסום המידע האמיתי עולה על התועלת המתקבלת ממנו**. המידע האמיתי הוא טוב, ועל כך אין ספק, אבל מתברר שיש איזשהו נזק וודאי שעשוי לעלות על התועלת המתקבלת ממידע זה. ולכן, המצב הוא שכרנו יוצא בהפסדנו ולכן עדיף למנוע את פרסום המידע.

ישנן שתי דוגמאות אופייניות למניעת מידע אמיתי;

מניעת מידע אמיתי באמצעות רגולציה עצמית

רגולציה עצמית היא רגולציה הנקבעת ע"י גוף פרטי לשם שליטה על תחום מקצועי או מסחרי. מצב בו **הרגולאטור מאציל סמכויות לגוף פרטי בחברה**, לעשות רגולציה, כאשר בדרך כלל הרגולציה תהיה גם על עצמו. לדוגמא, לשכת עורכי הדין בישראל, שקיבלה סמכויותיה מידי המחוקק לקבוע רגולציה שתחול על עורכי הדין בישראל. באותה מידה לשכת רואי-החשבון, הסתדרות הרופאים, שמאי המקרקעין וכיו"ב.

במקרים אלו, כדאי להעביר את הסמכות לרגולציה לידי גוף פרטי, משום שהגוף הוא מקצועי יותר. כך לדוגמא, לשכת עורכי הדין יודעת הכי טוב כיצד ניתן לשלוט על עורכי דין. עם זאת, רגולציה עצמית והאצלה כזו של סמכות גוף נבחר או גוף ביצועי של המדינה לגוף פרטי, יוצרת מספר בעיות פוטנציאליות;

- **לרגולאטור הפרטי אין לגיטימיות דמוקרטית** – הוא מעולם לא נבחר ע"י הציבור, הוא גוף פרטי לחלוטין.
- **צמצום התחרות על צד ההיצע** – כך למשל, דרך חסמי הכניסה או הגבלת מחירים ו/או כמויות. למעשה, כאשר לשכת עורכי הדין שולטת על התנהגות עורכי הדין, היא תמנע תחרות בכך שהיא דואגת לעורכי הדין הנוכחיים החברים בה. לאחר שהוא כבר התקבל לשורות עורכי הדין בישראל, הוא היה רוצה שלבאים אחריו יהיו בחינות לשכה קשות במיוחד. באותה מידה רופאים, לאחר שהרגולאטור הפרטי הוא רופא, הוא היה רוצה שהרופאים הבאים אחריו יעשו סטאז' קשה יותר, כי הם צריכים ללמוד, אחרת איך יהיו רופאים טובים!?
- **תמרוץ ההתנהגות Rent-Seeking** – ברגע שיש אפשרות כזו שהרגולאטור יוכל לחלק את הסמכות והגוף הפרטי ידע שהוא יכול לעשות רגולציה עצמית, הוא יקבל דיבידנדים ואת הרנטה מהציבור, וכך הוא ישקיע משאבים כדי לקבל מהמחוקק את הרגולציה העצמית. וזו כמובן, תופעה שלילית מבחינה חברתית.

מניעת מידע אמיתי מטעמים של פגיעה בציבור – פטרנליזם

פטרנליזם הוא חשש של המדינה שהפרטים לא עושים מה שטוב להם, ולא משום שהם לא רוצים, אלא מכיוון שהם לא יודעים מה טוב להם. במצבים כאלו, רואה המדינה הכרח להתערב. כך למשל, במקרה של עישון, החברה חושבת שאותו אדם שמחליט לעשן, כנראה לוקח החלטה שאיננה נכונה. זו הסיבה שהחברה הייתה רוצה להחליט במקומו. ובמקום לומר לו שאסור לעשן, החברה בוחרת **למנוע ממנו מידע הקשור לעישון**.

באותה מידה לגבי קטינים, כאשר אנו מוצאים מגבלות על פרסומות או על פרסום מידע אמיתי, המכוון לקטינים, שכן הפרסום עשוי להוביל אותם להחלטה שאיננה נכונה. דוגמאות נוספות;

▪ חוק הגבלת הפרסומת והשיווק של מוצרי טבק, תשמ"ג-1983

2. לא יעשה אדם פרסומת בשבח העישון כשלעצמו.
3. לא יעשה אדם פרסומת למוצרי טבק או פרסומת לשם מסחרי, לרבות בציור, בדמות, בצליל, בתמונה, בתנועה או בכל אמצעי אחר, באחד מאלה:
 - (1) שידורי רדיו בישראל;
 - (2) שידורי טלוויזיה בישראל;
 - (3) הקרנה פומבית או הצגה, פסטיבל או אירוע פומביים;
 - (4) עיתונות או כל דבר דפוס אחר המיועדים בעיקר לילדים ולבני נוער עד גיל 18;
 - (4א) מדור או מוסף בעיתון המוקדש בעיקרו לספורט, לבידור או לבילוי;
 - (5) כלי תחבורה ציבוריים פנים-ארציים;
 - (6) קלטת וידאו, קלטת קולית או תקליטור, המיועדים למכירה, להשכרה או להצגה בציבור;
 - (7) משחק או תוכנה כהגדרתה בחוק המחשבים, תשנ"ה-1995.

▪ תקנות הגנת הצרכן (פרסומת ודרכי שיווק המכוונים לקטינים), תשנ"א-1991

3. לא יעשה אדם פרסומת המכוונת ודרכי שיווק המכוונים לקטינים שיש בהם –
 - (1) ניצול לרעה של דמיונם של קטינים ושל נוחותם להתרשם, אמונם, תמימותם או חוסר ניסיונם;
 - (2) תיאורי אלימות או הצגת דברים באופן העלול להפחיד או ליצור מתחים אצל קטינים;
 - (3) שימוש בעירום או ברמזים מיניים;
 - (4) משום עידוד קטינים לרכוש מצרך אלא אם כן המצרך או השירות הוא מסוג שסביר שקטינים ירכשו אותו, והוא עשוי במאמץ סביר להיות בהישג ידם;
 - (5) משום עידוד קטינים לשכנע את הוריהם או להפציר בהם או בכל אדם אחר לרכוש עבורם את המצרך או השירות;
 - (6) כדי לגרום לכך שקטינים ירגישו מקופחים, נחותים או בלתי מקובלים לעומת קטינים אחרים, אם אינם רוכשים את המוצר או גורמים לרכישתו עבורם;
 - (7) נתונים על התוצאות האפשריות של שימוש במצרך שהוא מעבר ליכולת ההשגה של קטין או רמיזה כי המוצר יעניק לקטין תכונות או יתרונות אשר אינם קשורים במוצר.
4. לא יעשה אדם פרסומת ודרכי שיווק שיש בהם כדי לעודד או לכוון קטינים לכל אחד מאלה:
 - (1) לשחק בכביש, לחצותו שלא במעבר חציה או לחצותו במעבר חציה בחוסר זהירות; להתנהג, בין כנוסע בין כהולך רגל ובין כרוכב אופניים, באופן בלתי זהיר או באופן שאינו תואם את חוקי התנועה;
 - (2) לנהוג ללא רשיון ברכב מנועי, לרבות בטרקטור או במכונה חקלאית;
 - (3) לסכן את בטיחותם, לרבות להתכופף מבעד לחלון או מעבר למעקה או לטפס ללא השגחה או ללא אמצעי בטיחות מתאימים;
 - (4) לנסות ולהגיע למדפים גבוהים או להגיע למצרכים המונחים במקומות גבוהים מהם;
 - (5) ליטול בעצמם תרופות או חומרים מסוכנים, לרבות חמרי ניקוי או חומרים כימיים אחרים;
 - (6) להשתמש באבזרים מסוכנים לרבות בגפרורים, בגז, בדלק או במכשירים מיכניים או חשמליים העלולים לגרום כוויות, התחשמלות או פציעה;
 - (7) לעשות מעשים העלולים להזיק לבריאותם, לרבות דיאטה או צריכת מזון מסוימים במטרה לשנות משקל הגוף.

רגולציה באמצעות סטנדרטים

הרגולאטור יטה להשתמש ברגולציה של סטנדרטים כאשר השליטה על ההתנהגות באמצעות רגולציה של מידע היא איננה טובה דיה. עם זאת, מהווה רגולציה של סטנדרטים מכשיר רגולאטורי מרכזי, כאשר **מרבית הרגולציה שאנו מוצאים**, זו שכונתה על-ידנו רגולציה חברתית מהווה **רגולציה של סטנדרטים**.

רגולציה של סטנדרטים היא מצב בו **הרגולאטור מתאר סטנדרט של התנהגות וקובע באמצעותו כיצד יש להתנהג**.

ישנן דוגמאות שונות לסטנדרטים של התנהגות ביניהן; באיזה גורמי ייצור התעשייה המזוהמת יכולה להשתמש, מהי רמת האיכות המינימאלית של מוצר מיוצר, כמה פתחי חירום צריכים להיות במפעל, כמה ספרינקלרים או גלאי עשן מחויב מפעל להתקין בשטחו.

ברגולציה של מידע, דנו בתווית שיש להדביק על מוצר, בעוד שברגולציה של סטנדרטים אנו דנים באופן ייצור המוצר עצמו.

ניתן לסווג את סוגי הרגולאציות השונות **על פני ציר ההתערבות** של הרגולאטור, באופן הבא;



נשאלת השאלה, אפוא, מדוע ראוי מבחינה נורמטיבית להשתמש ברגולציה של סטנדרטים. אם כן, לשאלה זו סוגים שונים של הצדקות;

הצדקות נורמטיביות (אינטרס ציבורי)

פערי אינפורמציה

מצב בו אין מספיק מידע בציבור, יכול להוביל לחיוב בפרסום המידע. אלא, שבמקרים מסוימים רגולציה של אינפורמציה כפי שהכרנו אותה, איננה טובה דיה.

לדוגמא, אם נוסע אדם ברכב לא תקין, הוא עשוי לגרום סכנה למי שנמצא מולו, ופרסום מידע על בלמיו שאינם תקינים, במרבית המקרים לא תעזור. ועל כן, רגולציה של סטנדרטים במקרה הזה, תדרוש שלא להחזיק רכב שבלמיו אינם תקינים.

רגולציה של מידע לא תהיה טובה דיה במקרים בהם קשה מאוד להעביר את המידע, ובהעברתו סופג היצרן עלות גבוהה מאוד, כך שהוא מעדיף פעמים רבות לא לייצר את המוצר כלל. גם במצבים בהם המידע הוא מתוחכם ומסובך מדי להבנה ע"י הפרטים, לא תעזור רגולציה של מידע. בעוד שאם ייצור הרגולאטור סטנדרט מינימאלי של איכות, אזי גם אם אין מבין הצרכן בדיוק את המשמעות של איכות המוצר משום המידע המורכב, הרי שהוא יודע שהרגולאטור מגן עליו באמצעות קביעת הסטנדרטים.

החצנות

החצנה הוא מצב שבו אי אפשר לשלוט על התנהגות האחר, והתנהגותו עשויה להשפיע לרעה על הסובבים אותו. הפתרון הקלאסי להחצנות, למצב בו התנהגות פרט אחד גורמת נזק לפרט אחר, הוא רגולציה של סטנדרטים.

הרגולאטור קובע את סטנדרט הייצור של המפעל המזהם, את גובה הארובה שהוא יכול להעמיד מחוץ למפעלו, את כמות הזיהום המכוונת, את תהליך הייצור שלו במפעל או אפילו את המוצרים שהוא יכול לייצר או כאלו שאיננו יכול.

חלוקה מחדש

במקרים מסוימים, אם כי קשה מאוד להצדיק את העניין, ניתן להשתמש ברגולציה של סטנדרטים ככלי לרגולציה חלוקתית. הרעיון הוא שאפשר להחליף את הרגולציה באיזשהו סטנדרט מינימאלי, כך שאותו חלק חלש באוכלוסיה ייפגע פחות ויוגן ע"י הרגולציה. כך למשל, רגולציה של סטנדרטים הנוגעים לאיכות המוצר.

הסברים פוזיטיביים (אינטרס פרטי)

הגבלת התחרות

גם נושא של הגבלת התחרות יכול להוות סיבה טובה לשימוש ברגולציה של סטנדרטים, והמקרה הבולט ביותר לכך הוא שקיות התה של ויסוצקי. סטנדרט האיכות שנקבע היה איסור לשימוש בהידוק שקיות התה באמצעות סיכות מכלב. ויסוצקי העדיפה בזמנו לשנות את כל פס הייצור שלה, ולמצוא פיתרון אחר להידוק שקיות התה, כדי לעמוד בסטנדרט האיכות, משום שידעה כי אף יצרן אחר לא ישנה את פס הייצור שלו רק לטובת ייצוא לישראל. וכך, היא למעשה החליטה לספוג על עצמה את הרגולציה, כדי לאפשר לה להיות היחידה בשוק יצוא שקיות התה לארץ.

"שביה" של הרגולאטור

שביה של הרגולאטור, מתארת מקרים בהם המרוגלץ דורש מהרגולאטור, או שולט עליו באופן כזה שהוא יפעיל רגולציות של סטנדרטים לגביו וזאת על אף שהרגולציה תפגע בו, שכן היא תפגע במתחריו עוד יותר. הטעם דומה מעט לטעם של הגבלת התחרות, אלא שכאן מתואר מצב בו הדרישה לרגולציה מגיעה מהמרוגלץ באופן ישיר ולא בהכרח מהרגולאטור עצמו.

קידום אינטרסים אישיים של הרגולאטור (רגולציה פופוליסטית)

כך למשל, כאשר קורים אסונות למיניהם, וכל הציבור הופך בין יום לחרד, קם הרגולאטור ומבקש פתאום לשנות הכל. כך קרה למשל לאחר הפיגוע במגדלי התאומים בארה"ב; הוגבלה באופן קשה מאוד הכניסה והציאה לארץ, תנועת הרכבות, בדיקות ביטחוניות וכיו"ב. דוגמא נוספת היא איסור בנייה של מבני פלקל, לאחר האסון שקרה באולם האירועים שקרס.

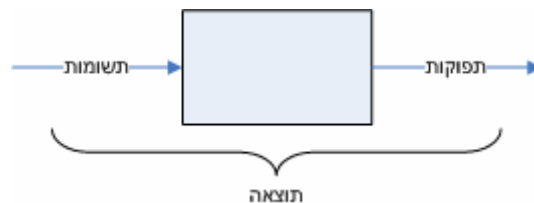
במקרים אלו ייתכן מאוד שהתגובה הרגולטורית נכונה, אלא שהיא נובעת רק משיקולים של אינטרס פרטי של הרגולטור – הציבור זועם וכועס, וכעת אפשר להרוויח על חשבונות נקודות זכות אם רק ניתן לו מה שהוא חפץ בו.

לאחר שסקרנו את ההצדקות לשימוש ברגולציה של סטנדרטים, נציג את כל אותם העקרונות הדרושים לצורך קביעת הסטנדרט עצמו;

עקרונות בקביעת סטנדרטים

סוג הסטנדרט

נהוג לחלק את הסטנדרטים הרגולטורים לשלוש קבוצות **בהתאם למידת ההתערבות בצורת ההתנהגות של היצרן על פני תהליך הייצור**;



סטנדרטים של תשומות מתארים את מה שנכנס לתוך תהליך הייצור בעוד שסטנדרטים של תפוקות נוגעים למה שיוצא מתהליך הייצור. אותם סטנדרטים הנוגעים לתוצאה, הם סטנדרטים על תהליך הייצור עצמו.

- **סטנדרט של מטרה / תוצאה Target Standard – סטנדרט המכתיב לפרט מהי התוצאה של ההתנהגות בגינה תוטל עליו אחריות פלילית.** ישנם כללים לשאלה איך צריכה להיראות התוצאה. בסוג סטנדרט שכזה, לא שולטים על חומרי הגלם של המפעל המזהם, הפילטרים במפעל, גובה הארובה, המוצרים שהוא מייצר וכיו"ב, כאן הוא רשאי לעשות כל העולה על רוחו. הסטנדרט בעניין זה יקבע את התוצאה – רמת הזיהום שיוצא מהארובה. דוגמאות;

○ תקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (אסיפות), תשמ"ט 1989

8. לא תיערך אסיפה במקום שבו קיימת סכנה לבני אדם ממפולת, ממים, מחשמל, מגזים, מריחות, מחום, מקור, מחומר נפץ, מנשק, מבעלי-חיים וכיוצא באלה, אלא אם כן ניתן לכך אישור מראש מאת מהנדס, בתיאום עם מפקד המרחב של המשטרה ומנהל לשכת הבריאות המחוזית ולאחר שנתמלאו כל התנאים שהותנו באותו אישור; הטוען שניתן האישור עליו הראיה.

○ תקנות למניעת מפגעים (איכות אוויר), תשנ"ב–1992

1. זיהום אוויר חזק או בלתי סביר הוא הימצאות חומר מן המפורטים בטור א' בתוספת (להלן – מזהם) באוויר, בריכוז ממוצע העולה על הריכוז שנקבע לצידו בטור ב' בתוספת, במדידה הנמשכת בפרק הזמן הנקוב לצידו בטור ג'.

▪ **סטנדרט תפוקה Performance / Output Standard** – נדרשים מספר תנאים של

איכות בנקודת האספקה של המוצר. דוגמאות;

○ תקנות בריאות הציבור (מזון) (בשר מעובד), תשנ"ג-199

4. (א) לא יוסיף אדם מים לבשר בשיעור העולה על 10% ממשקלו הכולל של הבשר.
- (ב) בבשר מעובד היחס בין כמות המים לכמות החלבון לא יעלה על היחס המפורט להלן, לפי הענין: (1) בשר בהמות — 1:4.6; (2) בשר עוף — 1:4.
5. כמות הפוספטים, מבוטאת כפוספט, בבשר מעובד לא תעלה על 0.5% ממשקלו הכולל של הבשר.
6. כמות הניטרטים וניטריטים, מבוטאת כניטריט הנתרן, לא תעלה על מאתיים חלקים למיליון ממשקלו הכולל של הבשר.

○ תקנות הבטיחות בעבודה (התקנת דלת בתא מעלית), תשנ"ג-1993

3. מתקין מעליות לא יתקין דלת-תא במעלית, אלא מדגם תקני שאישר מכון התקנים.

○ תקנות הרוקחים (אריזתם ושיווקם של סמים, רעלים וכימיקלים מזיקים),

תשכ"ט-1969

2. לא ימכור אדם ולא יחזיק רעל מסוג א', בכמות שאינה עולה על 5 ליטרים, אלא כשהוא ארוז באריזת לחץ או במיכל מטיפוס 2 המתואר בתקן.
3. לא ימכור אדם ולא יחזיק רעל מסוג ב', בכמות שאינה עולה על 5 ליטרים, אלא כשהוא ארוז באריזת לחץ או במיכל מטיפוס 3 המתואר בתקן.

▪ **סטנדרט ייצור Specification / Input Standard** – סטנדרט המחייב את היצרן, או

אוסר עליו, לעשות שימוש בתשומות מסוימות או בתהליכי ייצור מסוימים. דוגמאות;

○ תקנות הדיג, 1937

4. (1) לא ידוג אדם במכמורת בים התיכון, במקום שבו עומק המים פחות מ-15 מטר.
- (3) לא ידוג אדם בנחלי ים תיכון ובתחומי 100 מטרים מפתחם ברשת, פרט לרשת זריקה (שבכאת טרח) ורשתות מיוחדות לאיסוף דגיגים, אלא לפי היתר מאת פקיד הדיג הראשי; לענין זה, "דגיג" – דג לאחר שיצא מביצה, עד להגיעו לאורך של 50 מילימטרים.
- (4) לא יוקמו ולא ישמשו כל רשת קבועה, סורג, מערכת מלכודות, או אמצעי אחר המכוון או העשוי מטיבו להפסיק או להפריע את נדידתם הרגילה של דגים אל כל בריכה טבעית, אגם, נהר או שפך נהר, או מהם, אלא ברשות מיוחדת מאת שר החקלאות.
- (5) אסור להשתמש בשלשלאות, בעבותות תיל ובאמצעים דומים כדי להמריץ תנועת דגים, ולהקיש על-פני המים במשוטים או כפות חתירה ולזרוק אבנים ולצעוק, או להשתמש בכל שיטה אחרת כדי להבהיל את הדגים לתוך רשתות או מלכודות. הוראה זו לא תחול על דיג בים כנרת ובמי הירדן.
- (7) שום אדם לא ידוג דגים בכל אזור של מים מלוחים או מלוחים במקצת (פרט למים פרטיים וים חולה), אלא לפי אותם תנאים שינקוב פקיד הדיג הראשי, ויירשמו ברשיון הדיג אשר לאותו אדם, או יצורפו אליו, וגם אז רק באותן שיטות ובאותם זמנים או באותה עונה שיהיו כתובים שם.
- (8) אסור לדוג במים מתוקים או במים מעורבים על ידי השלכה על דגים של מערכת חכות – הקשורות לחוט אחד בזו אחר זו, אלא ברשות מאת פקיד הדיג הראשי ומטעמים מיוחדים שיירשמו.
- (10) לא ידוג אדם דגים בים כנרת ובמפרץ אילת באמצעות רובה תת-ימי, ובכל מקום אחר לא ידוג אדם דגים ברובה תת-ימי, כאשר הוא משתמש במיתקני נשימה מלאכותיים לצלילה, אלא ברשות מאת פקיד הדיג הראשי ומטעמים מיוחדים שיירשמו.
- (11) לא ידוג אדם דגים בים כנרת באמצעות רשתות עמידה, שאורכן המצטבר עולה על 1,500 מטרים ולא ידוג שם דגים מהחוף באמצעות רשתות עמידה.
- (12) לא יירה אדם בנשק חם ולא ינסה לקלוע בדגים.

o חוק החברות, תשנ"ט-1999:

270. עסקאות של חברה המפורטות להלן, טעונות אישורים כקבוע בפרק זה, ובלבד שהעסקה אינה פוגעת בטובת החברה:
- (1) עסקה של חברה עם נושא משרה בה וכן עסקה של חברה עם אדם אחר שלנושא משרה בחברה יש בה עניין אישי...
- (2) מתן פטור, ביטוח, התחייבות לשיפוי או שיפוי לפי היתר לשיפוי, לנושא משרה שאינו דירקטור;
- (3) התקשרות של חברה עם דירקטור בה באשר לתנאי כהונתו, לרבות מתן פטור, ביטוח, התחייבות לשיפוי או שיפוי לפי היתר לשיפוי, וכן התקשרות של חברה עם דירקטור בה באשר לתנאי העסקתו בתפקידים אחרים (להלן – תנאי כהונה והעסקה);
- (4) עסקה חריגה של חברה ציבורית עם בעל השליטה בה או עסקה חריגה של חברה ציבורית עם אדם אחר שלבעל השליטה יש בה עניין אישי...
271. עסקה שמתקיים בה האמור בסעיף 270(1), שאינה עסקה חריגה, טעונה אישור הדירקטוריון, אלא אם כן נקבעה דרך אישור אחרת בתקנון.
272. (א) עסקה של חברה, שמתקיים בה האמור בסעיף 270(1) והיא עסקה חריגה, או שמתקיים בה האמור בסעיף 270(2), טעונה אישור ועדת הביקורת ולאחר מכן אישור הדירקטוריון.
(ב) לא הייתה לחברה פרטית ועדת ביקורת, טעונה העסקה אישור הדירקטוריון בלבד אם נושא המשרה אינו דירקטור, ואם נושא המשרה הוא דירקטור גם אישור של האסיפה הכללית.
273. עסקה של חברה שמתקיים בה האמור בסעיף 270(3), טעונה אישורו של הדירקטוריון ולאחריו אישורה של האסיפה הכללית, ובחברה ציבורית, טעונה העסקה אישור ועדת הביקורת, קודם לאישור הדירקטוריון.
274. הצעה פרטית מהותית טעונה אישור הדירקטוריון ולאחריו אישורה של האסיפה הכללית.

שיקולים לבחירה בסוג הסטנדרט

נשאלת השאלה כיצד אנו בוחרים בסוגי הסטנדרטים השונים, ולכן כמה נקודות;

- **יכולת השליטה של הרגולאטור** – יכולת השליטה משתנה בין סוגים שונים של סטנדרטים. נהוג לומר, שקל יותר לשלוט, לאכוף ולפקח על סטנדרטים של ייצור ותשומות, שהם סטנדרטים מתערבים מאוד. וזאת משום שסטנדרטים מסוג זה הם דברים שניתן לממש אותם; חומרי הגלם שנעשה בהם שימוש, שנכנסים למפעל, שהמפעל עצמו מייבא, ואם זה תהליך הייצור אז קל יותר לראות את תהליך הייצור עצמו. זאת לעומת סטנדרט של תוצאה, כמו למשל פיקוח על מידת הזיהום שיוצאת מארובת המפעל.
- **יכולת האופטימיזציה של הנתון לרגולציה** – יכולת האופטימיזציה קטנה יותר ככל שמידת ההתערבות היא גבוהה יותר. כלומר, ככל שמגבילים את פעולות המרוגלץ, כך הוא פחות נתון לאופטימיזציה. אם הרגולאטור קובע את מידת הזיהום, אזי המרוגלץ יכול להחליט בדיוק מה תהליך הייצור שהוא יבחר בו, מה יהיו חומרי הגלם שישתמש בהם וכיו"ב. הוא יעשה את האופטימיזציה של הייצור תחת הרגולציה של הזיהום. בעוד שאם הרגולאטור נכנס לתהליך הייצור ומונע שימוש בחומרי גלם מזהמים מאוד, כלומר הוא מחליט עבור המרוגלץ באילו חומרי גלם להשתמש, הרי שהוא זה שעושה את האופטימיזציה עבור המפעל.
- **תמריצים לנתון לרגולציה** – במידה רבה קשור למה שנאמר לעיל בנושא האופטימיזציה אך לא רק. ככל שהרגולאטור מתערב יותר, כך למרוגלץ יש פחות תמריץ לשפר. למרוגלץ אין תמריץ לנסות לפתח שיפורים טכנולוגיים, משום שכל שיפור כזה, צריך לקבל אישור רגולטורי, וכך הוא עשוי לעבור את אישור הרגולאטור,

ועשוי גם שלא. כאשר אנו שולטים על התוצאה, המרוגלץ עצמו יכול להחליט מה הוא היה מעוניין לשפר.

- **רמות הסיכון / אי הודאות למרוגלץ** – כאשר אנו עוברים מסטנדרטים של תוצאה לסטנדרטים של תשומות, הסיכון או אי הודאות שעומדת שעומדים בפני המרוגלץ קטן יותר. המרוגלץ יודע שאם הוא עומד בכללים של הייצור, רוכש את חומרי הייצור שהוכתבו לו, הוא למעשה עומד ברגולציה. בעוד שכאשר הוא רוכש מה שהוא רוצה, אין זה ערובה לכך שהוא יגיע לתוצאה שהוכתבה לו, ויכול להיות שהוא יזהר יותר.

תפירת סטנדרטים

ניתן לעצב סטנדרטים בהתאם לנסיבות. כלומר, בהחלט ייתכן שהמרוגלץ יבחר לשנות את הסטנדרט מתעשייה לתעשייה, מאזור לאזור, או אף מסוגי מוצרים מסוימים לסוגי מוצרים אחרים.

שיקולים בתפירת סטנדרטים

- **מימוש האינטרס הציבורי (תועלת)** – לא להגביל את חברת חשמל יותר מדי, ולהגביל יותר את תעשיית הפלסטיק.
- **יישום הרגולציה (עלויות)** – מורכב יותר לקבוע, לפקח ולאכוף את הסטנדרט בין בתעשיות שונות.
- **מימוש אינטרסים פרטיים (תועלת)** – כאשר קובעים סוגים שונים של הבחנות, קל יותר לממש אינטרס פרטי. הבחנות יוצרות לחץ פוליטי לייצור של הבחנות נוספות, וזה עשוי להוות חיסרון ליצירת הבחנות.

רגולציה באמצעות היתרים

רגולציה של היתרי התנהגות, היא רגולציה המחייבת קבלת היתר או אישור (רישיון) מאת רשות רגולטורית לצורך פעילות או התנהגות. במקרה כזה, לא ניתן יהיה לנקוט בצורה של התנהגות מסוימת, אלא אם התקבל ההיתר המתאים.

נשאלת השאלה מה בין רגולציה של היתרי התנהגות, שבה אנו דנים כעת, ובין רגולציה של סטנדרטים שנדונה לעיל. לתשובה כמה טענות;

טענה אחת גורסת, כי ההבדל הוא **על פני ציר הזמן**. כלומר, ברגולציה באמצעות היתרים לא ניתן יהיה להתחיל בהתנהגות עד שלא התקבל הרישיון. אבל נראה כי טענה זו איננה חזקה מספיק; ברגולציה של סטנדרטים, קובע הרגולטור סטנדרטים למרוגלץ ובדיעבד הוא בא לבחון האם הוא עומד בהם או לא. ואם המרוגלץ לא מעוניין לעמוד בסטנדרטים הוא לא יעמוד בהם ויסיף לפעול, עד שיבוא הרגולטור לבחון האם הוא עומד בהם או לא. כלומר – הוא יעבור על החוק. אבל אותו מרוגלץ שיבקש לעבור על החוק, יוכל לעבור עליו גם ברגולציה של היתרי התנהגות, בכך שהוא יסיף לפעול בלי רישיון לפעול. ועל כן נראה, כי לא זה ההבדל העיקרי בין שני סוגי הרגולציה.

טענה אחרת גורסת, כי ההבדל הוא **בסנקציה**. הסנקציה במצבים בהם המרוגלץ לא עמד בהיתרים התנהגות גבוהה בדרך כלל מאשר הסנקציה המוטלת בגין אי עמידה ברגולציה של סטנדרטים. אך גם טענה זו מתבררת כחלשה.

טענה שלישית גורסת, כי ההבדל הוא **באכיפה**. האכיפה של רגולציה של סטנדרטים כאשר הם באים **בצורה של היתרי התנהגות ונשלטים באמצעות רישוי היא פשוטה ואפקטיבית יותר**. נוסף על כך, השליטה עבור הרגולאטור היא זולה יותר, וזאת משתי סיבות; הן משום שלרגולאטור עצמו עלות זולה יותר לאכיפה, שכן במקום לבדוק את הסטנדרטים עצמם בכל פעם מחדש, הוא פשוט בודק האם ברשות המרוגלץ רישיון לפעול. שנית, משום שיש כאן אכיפה גם מטעם הציבור, המהווה שותף פעיל בתהליך האכיפה. כך למשל, אולמות אירועים צריכים לקבל רישיון עסק כדי לפעול (המתקבל לפי עמידה בסטנדרטים שונים בנושאים של בטיחות, אש וניקיון). כל פרט שיגיע לאולם אירועים, יבחן בראש ובראשונה את התעודה המעידה על כך שהמרוגלץ עמד בסטנדרטים ויש לו רישיון לפעול.

סוגי היתרים

מערכת רישוי

חובה לעמוד בסטנדרטים כדי לפעול.

הדוגמא הבולטת ביותר למערכת רישוי היא תקן ישראלי רשמי. על פי הגדרתו של תקן זה, אסור לייצר את המוצר אלא אם עומד היצרן בתקן, כלומר – מוכיח שעמד בסטנדרט. בעוד שתקן ישראלי רגיל, מהווה מערכת של אישור כפי שנראה להלן, שכן אם מייצר היצרן לפי התקן הוא רשאי לשים את התווית, אך אם איננו, אין הוא מוגבל בייצור המוצר.

מערכת אישור

מערכת שקובעת סטנדרטים ומי שעומד בהם מקבל אישור ותעודה שהוא עמד בהם. אבל אין הכרח לעמוד בסטנדרטים בכדי לפעול. דוגמאות;

- חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, תשכ"ט-1969

4. (א) ואלה זכאים להיות רשומים לענף:

- (1) מי שרשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים... ויש לו שנתיים נסיון בביצוע עבודות ...
- (2) בוגר בית ספר להנדסאים או לטכנאים... ויש לו ארבע שנות נסיון בביצוע עבודות...
- (3) מי שהיה לפחות שש שנים ... מנהל עבודה בעבודות הנדסה בנאיות
- (4) מי שעבד כקבלן לעבודות הנדסה בנאיות שלוש שנים...
- (5) תאגיד אשר...

14. (א) לא יבוצעו עבודות הנדסה בנאיות שהיקפן הכספי או מהותן המקצועית חורגים מהתחום שנקבע בתקנות באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, אלא על ידי קבלן רשום שקיבל רישיון לפי סעיף 3(ג) לענפים או לענפי משנה של עבודות אלה.

נראה כי חוק זה קובע מערכת מעורבת, בה עד רמה מסוימת מדובר על מערכת אישור, ומעל לרמה זו יש הכרח לרישוי.

- תקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (היקף כספי ומהות מקצועית), תשמ"ד-1984
 1. היקפן הכספי של עבודות הנדסה בנאיות באתר בניה אחד, לענין סעיף 14 לחוק הוא:
 - (1) בכל ענף עבודה – 67,000 שקלים חדשים;
 - (2) בכל ענף משנה – 35,000 שקלים.
 2. עבודות הנוגעות לשלד של מבנה יבוצעו בידי קבלנים רשומים בלבד, אף אם אין היקפן הכספי חורג מן האמור בתקנה 1.
- חוק איסור הונאה בכשרות, תשמ"ג-1983
 2. (א) אלה רשאים לתת תעודת הכשר לענין חוק זה:
 - (1) מועצת הרבנות הראשית לישראל או רב שהיא הסמיכה לכך;
 - (2) רב מקומי המכהן במקום שבו נמצא בית האוכל...
 - (3) לענין תעודת הכשר בצה"ל ...
 3. (א) בעל בית אוכל לא יציג בכתב את בית האוכל ככשר, אלא אם כן ניתנה לו תעודת הכשר.
 (ב) בעל בית אוכל שבידו תעודת הכשר ובית האוכל מוצג בכתב ככשר, לא יגיש ולא ימכור בו מצרכים שאינם כשרים לפי דין תורה.
 4. (א) יצרן של מצרך לא יציין על מצרך שייצר או על אריזתו כי הוא כשר ולא יציגו ככשר בפרסום או בדרך אחרת, אלא אם כן ניתנה לו תעודת הכשר.
 (ב) יצרן של מצרך שניתנה עליו תעודת הכשר, לא ישווק מצרך שאינו כשר לפי דין תורה בציון שהוא כשר.
 5. העוסק במכירת מצרכים לציבור לא ימכור ולא יציע למכירה מצרך שאינו כשר לפי דין תורה תוך הצגתו בכתב ככשר.

ניתן למכור מזון שאיננו כשר, אבל אם מבקש בית עסק למכור מזון כשר הוא מחויב להציג תעודת כשרות.

מערכת רישום

מערכת שכזו היא מעין מערכת מידע – מי שרוצה נרשם ומי שאינו מעוניין בכך, לא נרשם. אין בדיקה של עמידה בסטנדרטים מסוימים. דוגמא אופיינית למערכת שכזו היא דפי זהב.

סוגי רגולציה של היתרי התנהגות – רישוי

עוסקים או בעלי מקצוע

רישוי של בעלי מקצועות, כגון; עורכי דין, רואי חשבון, רופאים, וטרינרים, שמאי מקרקעין, יועצי השקעות וכיו"ב. כל עוסקים אלו, לא יוכלו לעסוק במקצועם לולא הרישוי שניתן להם. כלומר, אם לא עמד בעל המקצוע בסטנדרטים שהוכתבו, והוכיח כי הוא יכול ומוכשר לפעול במקצועו, לא יקבל רישוי לעסוק בו. ישנן כמה הצדקות לשימוש ברגולציה של היתרים על רישוי עוסקים ובעלי מקצוע;

- **פערי מידע** – נראה כי בעניין שירותים שניתנים, ישנה בעיה משום שמדובר במוצר המוגדר מוצר ניסיון ופעמים רבות אף מוצר אמון. מוצרים אלו, מתאפיינים בכך שהצרכן מגלה את איכות המוצר רק תוך כדי השימוש בו ופעמים רבות לא מגלה אותה כלל. לדוגמא; טיפול רפואי הוא מוצר אמון. החולה מאמין לרופא שהוא נותן לו שירות טוב, אבל רק לאחר זמן רב הוא יוכל לדעת האם באמת השירות הוא טוב או אינו.

מוצרים שכאלו מתארים מצב של פערי מידע, באופן בו הרופא יודע מה איכות השירות שהוא נותן למטופל שלו, בעוד שהמטופל איננו יודע לאמוד אותה. זו הסיבה שאנו מבקשים לשלוט על הרופא. אחת הדרכים לעשות זאת היא אכן רגולציה של מידע כפי שדנו בה במפגשנו הקודמים, אך גם הצגנו את בעיותיה, שכן בדרך כלל קשה מאוד לפרסם את המידע בצורה יעילה. דרך נוספת, היא רגולציה של היתרי התנהגות, באמצעות שימוש במערכת הרישוי. כך הרגולאטור שולט על האיכות של נותן השירות, כלומר – של בעל המקצוע, ועושה זאת מראש. הרגולאטור קובע רמת איכות מינימאלית מסוימת, ומחייב את בעל המקצוע לעמוד באותה רמת איכות לפני שהוא מתחיל במתן השירות. אותה רמת איכות תהיה; מספר שנות לימוד, התמחות, עמידה בבחינות, היעדר רישום פלילי ועוד.

▪ **פטרנליזם** – המקרה הקיצוני של פערי המידע הוא המצב הפטרנליסטי. מצב בו שיקול הדעת של הצרכן בהבנת המידע ועיבודו, הוא מוטעה. ולכן, הרגולאטור מחליף את שיקול דעתו של הצרכן בשיקולו שלו. ובמקום לתת לצרכן אפשרות לקבל את המידע, ולא לחייב את העוסקים לפרסם אותו, משום החשש שעיבוד המידע יהיה שגוי, הוא מבקש לפתור זאת באמצעות רישוי.

אם כי הזכרנו שלפערי המידע יש גם פתרונות שוק, כמו תביעה על הנזק שנגרם על קבלת שירות באיכות נמוכה מדי, נראה כי פתרונות שוק אלו הם בעייתיים לא פחות, שכן אלו הם בדיוק סוגי המוצרים בהם קשה להוכיח סיבתיות, ולכן התביעה הפרטית לא בהכרח תעזור כאן. אלא שנראה, כי אם פערי מידע היא הסיבה לשימוש ברגולציה של היתרים, הרי שניתן להסתפק במערכת של אישור ולא בהכרח במערכת רישוי. רופא, יכול להסתפק באישור שהוא רופא אלים. ואין הוא מחויב בהצגת רישוי. וכך למעשה, הצלחנו ליצור שתי רמות של איכות – מי שיש בידו את האישור, נראה כי רמת איכות השירות שלו היא גבוהה יותר, ומי שאינו מחזיק בידו אישור, רמת איכות השירות שלו היא נמוכה יותר.

▪ **החצנות** – ישנם מקרים בהם עסקה בין הפרט ובין בעל המקצוע, היא כזו שיש לה השלכות על צדדים שליליים. ולכן, החצנות היא סיבה נוספת לשליטה על עוסקים באמצעות מערכת של רישוי. כאשר הפרט יוצר עסקה עם עוסק כלשהו, על רכישת השירות ביניהם, הרי שהיא עשויה לפגוע גם במישהו אחר, שהוא צד שלישי לעסקה וכך נגרמת החצנה. כאשר בוחר מטופל לקבל טיפול אצל רופא המטפל באיכות נמוכה מאוד, יכול להיות שהוא לא יטפל כראוי במחלתו ועשוי להדביק אחרים בה. דוגמא נוספת היא בניה של מבנה באמצעות קבלת שאין לו רישוי, עשויה לגרום נזק לפרטים אחרים שעוברים לצד מבנה שעשוי להתמוטט או אף נזק לאורחים ומבקרים שבאים לבקר במבנה משום שאיננו בטיחותי. ובמקרה כזה, מערכת האישורים לא תוכל לעבוד כראוי.

▪ **הסבר פוזיטיבי – אינטרס פרטי** – על פי טיעון זה, הגילדה העוסקת בתחום הספציפי היא הדורשת את הרישוי כאמצעי המהווה חסם כניסה לתחום. את מערכת רישוי זו מממשים בדרך כלל באמצעות רגולציה עצמית, ועצם העובדה הזו כבר מעלה את החשד שמדובר כאן בשימוש לצורך אינטרס פרטי.

בנוסף לכך, הגילדה מנסה למנוע מוצרים תחליפים. לגבי עוסקים, הרי שלאף אחד אחר אסור לבצע פעולות ספציפיות, אלא אם הוא חבר בגילדה. כך למשל, לשכת עורכי הדין, המציגה רשימה מלאה של פעולות שאסור לאף אחד לבצע אלא אם הוא מחזיק בידו תעודת עורך דין. רישוי שכזה, ניתן במועד מסוים, כאשר נכנסים לעיסוק, ומכאן ואילך אין בדיקה חוזרת. כלומר, איכות השירות נבדקה רק פעם אחת.

דוגמאות לרישוי עוסקים;

- חוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-1961

עיסוקים ופעילות מסחרית

דוגמאות לרישוי עיסוקים;

- חוק רישוי עוסקים, תשכ"ח-1968
- חוק כלי הירייה, תש"ט-1949

מוצרים

דוגמאות לרישוי מוצרים;

- תקנות התעבורה, תשכ"א-1961
- פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], תשל"ג-1973
- חוק הגז (בטיחות ורישוי), תשמ"ט-1989

שימוש במקרקעין

דוגמאות לשימוש במקרקעין;

- חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 – יוצר מערכת של רישיונות לגבי מקרקעין. הגדרת המקרקעין כמקרקעין חקלאיים, מסחריים, מקרקעין לבנייה ולמגורים. כל אלו, הם סוגים של רישוי, כאשר אסור לבצע שימוש במקרקעין לחקלאות לצורך מקרקעין לבנייה. הצדקה אפשרית לעניין זה היא החצנה, שכן שימושים שונים של מקרקעין יכולים לגרום להחצנות, באופן בו אם מחליט אדם להקים תעשייה על מקרקעין המיועד למגורים הוא יכול להזיק לסביבתו. ולכן, זו סיבה טובה לשלוט על השימוש במקרקעין דרך הרישוי; יש הכרח לקבל רישיון עבור מה שמעוניין אדם לבנות.
- חוק הנפט, תשי"ב-1952
- פקודת המכרות
- חוק הפיקוח על קידוחי מים, תשט"ו-1955

הבחינה

החומר לבחינה

הבחינה כוללת את כל החומר הנלמד בכיתה, ובנוסף חומר ללימוד עצמי הכולל את הנושאים הבאים, המפורטים ברשימת הקריאה המופיעה באתר התקשוב;

1. רגולציה חלוקתית

- מאמרה של רות בן ישראל, צדק חברתי בעידן בתר-העבודה: צדק חלוקתי בחלוקת העבודה במאה העשרים ואחת. הרעיון הכללי של המאמר הוא שדיני העבודה הם רגולציה של יסי עבודה, שבין השאר יוצרת חלוקה מחדש של העושר באוכלוסיה בין העובדים והמעבידים.
- מיכל שזיפי נ' בית הדין הארצי לעבודה – פרשה הדנה ברגולציה של שכר מינימום.

2. רגולציה פטרנליסטית

- מאמרו של ע' גרוסקופף, פטרנליזם, תקנת הציבור והמונופול הממשלתי בשוק ההימורים. מאמר זה עוסק ברגולציה של הימורים, כלומר – שליטה של המדינה על עסקי הימורים באמצעות רגולציה, הקובעת שאין להקים עסק של הימורים אלא אם עומד העסק בתנאים מסוימים, כדוגמת התנאים בהם עומד מפעל הפיס. המאמר עוסק בשאלה כיצד ניתן להצדיק שליטה על תחום זה של רגולציה על הימורים. נראה כי ההצדקה לכך היא בעיקר הצדקה פטרנליסטית, במסגרתה היינו רוצים לשלוט על התנהגות בלתי רציונאלית של פרטים מהמרים.

3. רגולציה של כמויות ומחירים

- רגולציה של מחירים
 - הכנסת – מרכז מחקר ומידע, מחירי החלב בישראל ובעולם.
 - הכנסת – מרכז מחקר ומידע, מחירי שירותים בנקאיים.
 - פרק ה' להצעת חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים – דברי הסבר. שני מקרים המציגים שליטה על מחירים וכמויות.
- רגולציה של כמויות
 - הכנסת – מרכז מחקר ומידע, מכסות לגידול מטילות ופטמים.
 - הצעת חוק תכנון משק החלב בישראל, התשנ"א-1991 – דברי הסבר.

4. תחשיבי עלות-תועלת

- תחשיבי עלות ותחשיבי תועלת
 - מאמר קצר באנגלית (כשלושה עמודים).
- תמחור חיי אדם – נושא משני ללא קריאת חובה.
- היוון ערכים עתידיים – נושא משני ללא קריאת חובה.
- גורם ההיוון החברתי – נושא משני ללא קריאת חובה.

5. ניתוח משפטי של רגולציה – מזוהה בדרך כלל עם תחום המשפט המנהלי.

- מאמרו של י' זמיר, פיקוח ציבורי על פעילות עסקית.
- מאמרו של א' בנבנישתי, תחולת המשפט המנהלי על גופים פרטיים. עוסק בנושא של גופים דו-מהותיים והתייחסות לגופים אלו במסגרת המשפט המנהלי והמשפט הפרטי.

מבנה הבחינה

הבחינה כוללת 25 שאלות אמריקאיות; השאלות המתייחסות לחלק שנלמד בכיתה הן בעיקר שאלות של ניתוח, בעוד שהשאלות המתייחסות לחלק המתקשב תהיינה שאלות בקיאות בעיקרון, על המאמרים שנקראו, ולא בהכרח ניתוח הדברים לעומקם.

בהצלחה!