



אוניברסיטת בר-אילן

תואר שני, MA
הפקולטה למשפטים

מקבץ סיכום

רגולציה

המרצה:

ד"ר קובי נוסים

תוכן עניינים

3	מבוא
3	ניתוח פוליטי ונורמטיבי
3	רגולציה מהי
3	תפקיד המדינה: כשלי שוק, כשלים חברתיים ומטרות ציבוריות
3	תפקיד המדינה
4	נתונים אמפיריים
4	תפקיד המדינה – כלכלת רווחה
4	המשפט הבסיסי הראשון בכלכלת רווחה
5	כשלי שוק
6	כשלים חברתיים
7	פתרונות משפטיים: רגולציה, מס וכלכליים משפטיים
7	מאפיינים של התערבות המדינה (משפטית)
7	רגולציה מול מס - הבדלים
8	רגולציה וכללים משפטיים
8	מס מול דיני הניקין
9	רגולציה מול דיני הניקין
10	תיאוריות של רגולציה
10	תיאוריות האינטרס הציבורי
10	תיאוריה נורמטיבית – כשלי שוק
10	תיאוריה פוליטית – כשלי רגולציה
11	תיאוריות האינטרס הפרטי
11	תיאורית השבוי
11	תיאורית הבחירה הציבורית Public Choice Theory
12	תיאורית ה"רנטה" Rent-Seeking Theory
13	רגולציה חברתית: סוגים של רגולציה
13	רגולציה של מידע
15	רגולציה באמצעות סטנדרטים
17	רגולציה באמצעות היתרים

מבוא

ניתוח פוזיטיבי ונורמטיבי

- ניתוח פוזיטיבי – תיאור תהליכים וסיטואציות, תיאור הקיים.
 - תיאור המצב – סוג המצב, כלכלי, חברתי, פוליטי וכו'.
 - ניתוח התוצאות – בהינתן סיטואציה מסוימת, אנו מעריכים שהפרט ינהג כך.
- ניתוח נורמטיבי – חתירה תחת מה שרצוי תוך אימוץ ערך מסוים.

רגולציה מהי

- הסדר, סידור, תקנה, כלל, ויסות.
- שליטה על התנהגות.
- שליטה על התנהגות בשוק הפרטי איננה נחשבת רגולציה (מעסיק על העובדים).
- סלזניק – שליטה ע"י רשות ציבורית על סוג התנהגות מסוימת שיש ערך חברתי בשליטה עליה;
 - שליטה על התנהגות
 - גורם שולט – שיש לו כוח מצווה ויכול לכפות התנהגות. הכפייה תלווה בד"כ בסנקציה כלשהי.
 - פונקציה האכיפה מרוכזת ואיננה מבזרת בידי גופים פרטיים רבים, אלא בידי גוף מרכזי שהוא המדינה או רשות מרשיותיה.

תפקיד המדינה: כשלי שוק, כשלים חברתיים ומטרות ציבוריות

תפקיד המדינה

- אדם סמית' (סוף המאה ה-19) – שיטת היד הנעלמה
 - כוחות השוק פותרים כל בעיה כלכלית של עודפי ביקוש או היצע, ללא התערבות מכוונת מצד גורמים חיצוניים.
 - דרישה שהמדינה לא תתערב ← אין צורך ברגולציה של חיי מסחר.
- מרקס – הגישה המרקסיסטית-קומוניסטית
 - דרישה שהמדינה תתערב ותשלוט על מרבית המשק.
- המאה ה-20
 - המשטרים המתערבים עובדים פחות טוב.
 - מגמה ונטייה להתערבות חלשה מצד המדינה ובימנו לרגולציה מופחתת.

נתונים אמפיריים

מחקר I – Cost Benefit Analysis

- o בחינת עלויות הרגולציה והתועלת המופקת מתוך רשימה חוקים רגולאטורים.
- o בחינת ההתאמה בין ההערכה שניתנה לרגולציה מראש ובין התוצאה בפועל.
- o תוצאות – הרשויות היו אופטימיות לגבי הרגולציה, בטענה שהעלות היא נמוכה והתועלת גבוהה. בפועל, העלויות גבוהות הרבה יותר והתועלת נמוכה מזו שהוערכה מראש.
- o לרגולאטור יש נטייה גדולה לאימוץ רגולציה מאשר דחייתה. המסקנה – כנראה שיש עודף רגולציות.

מחקר II – Cost Benefit Analysis

- o בחינת כלכלים רגולאטורים ומדידת העלות והתועלת מהם למשך 10 שנים.
- o נמצא כי במרבית הרגולציות התועלת עולה על העלות.
- o קשה מאוד להעריך את העלות והתועלת, ולכן גם הפער הוא עצום.

מחקר III – Heritage Foundation

- o מכון מחקר ימני כלכלי, מדד סובייקטיבי.
- o המחקר יצר אינדקס לגבי מידת החופש במדינות שונות בעולם.
- o 164 מדינות, 50 משתנים מחולקים לקבוצות המעידים על מידת החופש.
- o במדינות בהן מדד החופש הכלכלי הוא נמוך – מעט רגולציה, ולהיפך.
- o ככל שיש יותר חופש כלכלי (יותר רגולציה) התל"ג לנפש גדל.

מחקר IV – Fraser Institute

- o מכון מחקר ימני כלכלי, מדד סובייקטיבי.
- o בחינת משתנים המסווגים לנושאים במדינות שונות.
- o מידת ההתאמה בין האינדקס לרגולציה נמצאה גבוהה, אך נמוכה מעט ביחס למחקר III.
- o כאשר האינדקס של מדד החופש הכלכלי הוא גבוה או נמוך – גם הרגולציה תהיה גבוהה או נמוכה בהתאמה.

תפקיד המדינה – כלכלת רווחה

המשפט הבסיסי הראשון בכלכלת רווחה

- תחת תנאים מסוימים בשוק חופשי התוצאה תהיה פרטו אופטימאלי.
- פרטו אופטימאלי – אף אחד מהפרטים לא יפגע ולפחות אחד יזכה וירוחי.
- אם משפט זה מתקיים, התערבות המדינה איננה ראויה ואיננה דרושה.
- ההנחה המובלעת היא שקיימות מערכות מוגדרות היטב של זכויות קניין ומערכות של אכיפת חוזים. הן הכרחיות ובלעדיות לא יתקיים דבר.

כשלי שוק

- **היעדר תחרות בשוק** – כאשר יש מספר מועט של יצרנים, או אף שווקים מונופוליסטיים. המשפט הבסיסי הראשון מניח קיומה של תחרות.
- **מוצרים ציבוריים** – מוצר שאינו מסופק ע"י השוק ברמה מספקת או באיכות טובה מספיק. המשפט הבסיסי הראשון מניח כי אין צורך בהם. שני מאפיינים למוצרים אלו;
 - **היעדר יריבות Non Rivalry** – כאשר אדם אחד צורך את המוצר הוא איננו פוגע בצריכתו של האחר את אותו מוצר בדיוק – עלות האספקה של המוצר לפרט אחר בחברה שווה לאפס.
 - **מניעת צריכת המוצר Non Excludability** – לא ניתן למנוע צריכה של מוצר כזה מפרטים, ברגע שהוא מיוצר.
- **החצנות** – התנהגות של פרטים בחברה המשפיעה על רמת התועלת של פרטים אחרים. המשפט הבסיסי הראשון מניח כי אין החצנות. מרבית ההתערבות הרגולטורית באה לידי ביטוי בעיקר מצבים כאלה בהם התנהגותו של אדם אחר גורמת נזק לפרטים אחרים.
 - **טרגדיית המאגר המשותף** – ישנו מאגר משותף, ומתקיים ניגוד אינטרסים בין המשתמשים בו – האינטרס הפרטי שונה מהאינטרס הקולקטיבי באופן בו כולם פועלים לפי האינטרס הפרטי (דגה).
 - כאשר מתקיימת החצנה שלילית, הקצאת המקורות במשנה איננה יעילה.
 - במקרה בו לא יתבעו את היצרן על הנזק שגרם ולא יחייבו אותו בתשלום, הוא לא יפנים את הנזק, לא ירגיש אותו, ויחליט החלטות שאינן עקביות ומותאמות למה שהיינו רוצים שיחליט מבחינה חברתית.
 - החצנות מתקיימות בחברה כאשר אין תביעה שתגרום להפנמה;
 - **נזק לנכס שאין לו בעלים** – אין מי שיתבע את הנזק.
 - **נזק מפוזר** – עלות התביעה לנזק היא פחותה, ככל שהנזק מפוזר יותר הוא קטן יותר וכך התמריץ לתביעה קטן אף הוא.
 - **החצנה חיובית** – פרטים אחרים נהנים כאשר פרט כלשהו עושה פעולה לטובתו האישית. במצב כזה, לא משלמים לפרט על הטוב שעושה, ועל כן הוא לא יפנים את ההחצנה. אילו היה גובה תשלום משאר הנהנים מן המעשה, ייתכן והיה בוחר לייצר יותר.
- **שווקים חסרים / חלקיים** – אין מספיק מוצרים מיוצרים, יש מוצרים חסרים או כאלו שכלל לא נמצאים בשוק מסוים.
 - תיאום – מוצר לא ייצור עד אשר מוצר משלים לו ייצור אף הוא.
 - הפתרון שמספקת המדינה לכשל השוק הוא התערבות ע"י ייצור.
- **כשלי אינפורמציה / מידע חלקי** – חש שהשוק איננו מפיק ומייצר כמות מספקת של אינפורמציה.
 - התערבות המדינה בחיוב פרסום מחירים, תכולה, תופעות לואי, עלונים וכיו"ב.
 - המטרה – עידוד התחרות. ללא מידע התחרות בשוק תהיה פחות משמעותית ← כשל השוק הראשון.

- o הסיבות לקיום כשל שוק זה;
- עלות פרסום המידע גבוהה מהתועלת שהיא נותנת לציבור – היצרן לא יפרסם מידע משום שעלות הפקתו, עיבודו והפצתו היא גבוהה והוא יצטרך להעמיסה על המוצר. הציבור יצטרך לשאת במחיר יקר יותר.
- האינפורמציה המיוצרת היא בעלת פן של מוצר ציבורי – באופן חד פעמי, כאשר כל השאר נהנים מכך.
- **אבטלה, אינפלציה, אי יציבות כלכלית** – הוכחה שיש כשלי שוק, ויש לטפל בהם כדי למנוע אבטלה או אינפלציה. המדינה מתערבת ועושה זאת בהתערבות מאקרו-כלכלית, שאיננה רגולטורית.

כשלים חברתיים

- על אף שאין כשלי שוק וכל ההנחות שלעיל מתקיימות (מתקיים מצב של פרטו אופטימאלי), אנחנו עדיין לא מרוצים מבחינה חברתית.
- **חלוק המחדש של העושר בחברה** – כולם שיפרו את מצבם, אבל כל אחד עשה זאת קצת יותר מהאחר, כך שהפערים בחברה עדיין גדולים מאוד. המדינה תתערב בדרך כלל באמצעות המס, כדי לתקן כשל חברתי זה. קשה מאוד לעצב רגולציה חלוקתית, שבאמת תביא מחדש לחלוקה של הרכוש.
 - **פטרנליזם** – חשש המדינה שהפרטים לא עושים מה שטוב להם, משום שהם אינם יודעים מה טוב להם. הצדקות;
 - o ילדים – שכן שיקול דעתם הוא בעייתי, לוקה בחסר וראוי להחליף אותו בשיקול דעת אחר ובוגר יותר.
 - o החלטות הפרטים הנוגעות לעתידם הרחוק או לסיכויים מאוד קטנים.
 - o **Merit Goods** – המדינה מחייבת לרכוש את המוצר – חינוך.
 - o **Sins Goods** – המדינה מנסה למנוע את השימוש במוצר – סמים.

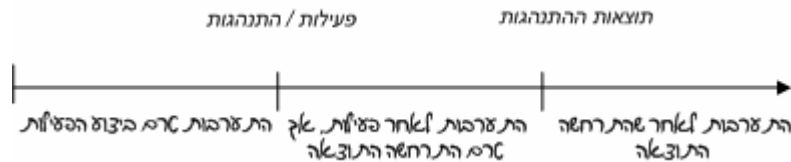
לסיכום – פוטנציאל התערבות המדינה מתקיים בשני מקרים;

1. כשלי שוק – כאשר השוק החופשי איננו עובד כמו שצריך לבדו, בעצמו, באופן רגיל, מאחר שאחת הנחות המשפט הבסיסי הראשון לא מתקיימת, והמצב הסופי איננו פרטו אופטימאלי.
2. כשלים חברתיים – מצבים בהם מתקיים פרטו אופטימאלי, אבל יש משהו שמפריע לנו מבחינה חברתית. פערים קשים בין הפרטים, או שיקול דעת מוטעה של הפרטים.

פתרונות משפטיים: רגולציה, מס וכלכליים משפטיים

מאפיינים של התערבות המדינה (משפטית)

- **עיתוי ההתערבות** – טרם נקיטת הפעילות, בעיצומה של הפעילות, לאחר נקיטתה וקבלת תוצאה לא רצויה. אפקטיביות ההתערבות ועלותה שונה בכל אחד מהשלבים;



- **צורת ההתערבות** – מניעת הפעילות, הגבלת ההתנהגות, מתן תמריץ – שלילי / חיובי.
- **אופן האכיפה** – ציבורי-מרכזי – מרוכז ע"י המדינה או גוף אחר אוקף, פרטי-מבוזר – מפוזר בידי כלל הציבור הרחב שאוקף בעצמו.

רגולציה מול מס - הבדלים

מקור ההבדלים בין שתי השיטות הוא לא בשליטה על ההתנהגות, שכן זו זהה לגמרי תחת שתי המערכות והן אפקטיביות באותה המידה. בדרך כלל נעדיף את מערכת המס משום עלויות המידע הנמוכות יותר, מבנה הסנקציה שאיננו מתיר רמה מסוימת של החצנה (מס החל מהצעד הראשון) ועוד סיבות, כפי שמוצג להלן. בעוד שבמקרים של Judgment Proofness ורצון לאכיפה פיזית, נעדיף שימוש ברגולציה, המאפשרת למנוע מראש את ההתנהגות.

• תמרוץ וציווי

- **מס** – תמרוץ להתנהגות בצורה מסוימת. עשה מה שאתה רוצה ושלם על כך.
- **רגולציה** – מכתיבים לפרט מה לעשות וכיצד לפעול. פעלת בניגוד לחוק? תיענש ושא בקנס.

• סנקציות שאינן מוניטאריות

- **מס** – לא שילם מס ישא בסנקציה; מאסר, עבודות שירות, חברתית, עסקית.
- **רגולציה** – זיהם? ← קנס. לא שילם קנס? ← סנקציה, בגין אי התשלום.

• הבדל נורמטיבי בין סנקציה פלילית ומס על פעילות

- **מס** – תשלום עבור התנהגות "לגיטימית" שננקטה, שכן יש לה מחיר.
- **רגולציה** – הפעולה הופכת לאסורה, כאשר נוצר רושם של עבירה פלילית.

• מניעת התנהגות – אכיפה פיזית

- **מס** – איננו מאפשר מניעת ההתנהגות בוודאי שלא מראש.
- **רגולציה** – מאפשר מניעת ההתנהגות לחלוטין, מראש טרם ביצוע העבירה.
- **בעיית ה-Judgment Proofness** – המחצין חסין מפני תביעות, או חסין מפני תביעה על כל הנזק שגרם.

- **נזק מפוזר** – על פני פרטים רבים, שלא יתבעו גם לא בייצוגית.
- **משאבים מוגבלים יחסית לנזק הצפוי** – הפסד המחצין מוגבל, אין לו משאבים לכסות על גודל הנזק האמיתי.

▪ מבנה הסנקציה

- o **מס** – מוטל כבר מהצעד הראשון של הפעילות והלאה. תשלום המס מוטל על כל רמה של צורת התנהגות / פעילות. אם לא נטיל מס – יבחר המרוגלץ ברמת הייצור המקסימאלית. מס המחייב בתשלום הנזק יביא לרמת ייצור רצויה.
- o **רגולציה** – קובעת את רמת הפעילות המותרת. כאשר עומד בהגבלה איננו חב. אם חרג ממנה אז מוטל הקנס.
- o נפקויות השוני במבנה הסנקציה;

▪ תוצאה חלוקתית

- **מס** – הכסף עובר מהיצרן למדינה.
- **רגולציה** – הכסף נשאר אצל היצרן.

▪ תמריץ כניסה ופעילות בשוק

- **מס** – היצרן משלם עבור כל הנזק שעשה בדרך. הרווחים יהיו נמוכים יותר מאשר שיטת הרגולציה. לתעשייה כזו יעדיפו להיכנס פחות יצרנים.
- **רגולציה** – הרווחים יוותרו בידי היצרן ויהיו גדולים יותר.

▪ הדיבידנד הכפול

- **מס** – היצרן מובל לנקודה רצויה מסוימת ומספק למדינה משאבים לקיום.
- **רגולציה** – היצרן מובל לנקודה רצויה מסוימת וזהו.

▪ מידע – עיצוב ואכיפה

- o מידע לצורך חישובי עלות-תועלת; התועלת שמקבלת החברה מההתנהגות המוחצנת, העלות של מניעת הנזק, הסיכוי לגרימת נזק וגודל הנזק הצפוי.
- o למרוגלץ יש יכולת טובה יותר לייצור מידע; מומחיות עדיפה, ידע רב יותר, ניסיון ממושך, יכולת טובה יותר להשגת המידע.
- o **מס** – המידע שמייצר הרגולאטור הוא מופחת, ועל כן גם עלותו. האחריות לבירור היא גם על הרגולאטור (המדינה), וגם על המרוגלץ. חיסכון במשאבים.
- o **רגולציה** – יש לקבוע את הרמה, ולשם כך הרגולאטור צריך לחשב את התועלת והנזק השוליים הנגרמים מכל פרט מחצין בכל רמה של התנהגות. האחריות לבירור היא רק על הרגולאטור (המדינה).

רגולציה וכללים משפטיים

שליטה על התנהגות מחצינה באמצעות כללים מתחום המשפט הפרטי – דיני הנזיקין.

מס מול דיני הנזיקין

▪ הטריגר לחיוב

- o **מס** – נקיטה בצורת ההתנהגות המסוימת.
- o **אחריות נזיקית** – קיומו של אירוע נזק.

▪ **מועד החיוב**

- o **מס** – מועד ביצוע ההתנהגות.
- o **אחריות נזיקית** – מועד קרות הנזק.

רגולציה מול דיני הנזיקין

▪ **מידע – הקצאת האחריות**

- o **רגולציה** – בירור הרגולאטור גם על העלות וגם על הנזק. כאשר עלויות ייצור מידע באשר למידת הנזק הן גדולות, נעדיף שהרגולאטור ישא בהן עבור כל המרוגלצים (הם בד"כ אוספים מידע רק לגבי התועלת).
- o **אחריות נזיקית** – הניזוק מברר מידע לגבי הנזק, המזיק יחשב את העלות.

▪ **אכיפה פרטית**

- o **רגולציה** – במסגרת המשפט הציבורי, ע"י המדינה.
- o **אחריות נזיקית** – נאכפת באופן פרטי. בעייתיות; מחסור במידע בידי הפרט, קשיי הוכחה של הנזק ושל הקשר הסיבתי, פערי זמן, חוסר מוטיבציה לתביעה בגין נזק מפוזר ועלויות התדיינות גבוהות. אם לא הוכח הנזק, המחצין לא יגיע להפנמתו ולא ייצר ברמת הייצור האופטימאלית שהחברה מוכנה לסבול.

▪ **מגבלת התביעה – Judgment Proofness**

o **רגולציה**

- הגבלת פעילות והתנהגות מזיקה – מראש. דוגמא, תקן ישראלי רשמי.
- דרישת רמה מינימאלית של נכסים ומשאבים שיכולים לכסות על נזק עתידי.
- חובת ביטוח שיכול לכסות בעבור הנזק.
- o **אחריות נזיקית** – פרטים עשויים שלא לשלם את מלוא הנזק מאחר שהם בעלי משאבים מוגבלים יחסית לנזק שנתבע מהם.

▪ **עלויות יישום**

- o **רגולציה** – עיצוב הרגולציה מראש, פיקוח, אכיפה. עלויות יישום גבוהות.
- o **אחריות נזיקית** – עלות רק בשלב בו נגרם הנזק. עלויות תביעה, עו"ד, זמן, מערכת המשפט.

עם זאת, עמידה בציווי הרגולאטורי, איננה פוטרת מעמידה בחיוב מזיקי, וזאת בעיקר בשל טעויות רגולטוריות; כאשר הרגולאטור לא מחשב במדויק את התועלת או הנזק ומתיר פעילות מזיקה מדי.

נוסף על כך, אי עמידה בציווי הרגולאטורי, עשויה לגרור אחריות נזיקית, בעיקר בשל טעויות רגולטוריות; כאשר הרגולאטור לא קבע את רמת ההחצנה בצורה נכונה. במקרה בו הרגולאטור קבע קנס גבוה דיו שגרם להפנמה, התביעה הנזיקית אין בה תועלת.

תיאוריות של רגולציה

תיאוריות האינטרס הציבורי

- עוסקות בהסבר לתופעה שקמה לצורך שמירה ומימוש אינטרס ציבורי.
- הרגולציה נועדה להשיג מטרות ציבוריות ולשפר את רווחת הציבור במדינה.

תיאוריה נורמטיבית – כשלי שוק

- מסבירה מה ראוי שיהיה, מתי ראוי שתתקיים רגולציה ← לצורך שיפור רווחת הציבור.
- מניחה שהרשות הציבורית, השלטונית או הרגולאטור הוא בעל המומחיות המתאימה בעניין ופועל באופן יעיל לקביעת הרגולציה.
- עילה לקיום רגולציה תקום בהתקיים כשלי שוק; היעדר תחרות, החצנות, מידע או היעדר מידע, חלוקה מחדש, פטרנליזם.

תיאוריה פוזיטיבית – כשלי רגולציה

- כל התיאוריות הללו באות לתאר את האופן המעשי שבו נקבעת רגולציה, ולנבא את הסוגים השונים של הרגולציות המצויות בחברה, בהינתן מצב X או Y.
- ההנחה היא שהרגולאטור איננו מבין בהכרח את אשר הוא עושה.
- הכוונה טובה, אך התוצאה בפועל איננה רצויה, משום יכולת המדינה המוגבלת;
 - o מטרות הרגולציה לא הושגו בפועל או הושגו באופן חלקי – תוצאות והתנהגות הפרטים בתגובה לרגולציה, הייתה שונה מן המצופה.
 - o הסדר הרגולציה גרם לעיוות בהקצאת המשאבים בחבה.
 - o עלויות יישום הרגולציה מאוד גבוהות.
 - o מתקיים פער בין הרצוי למצוי – בין התכנון והיישום, לא נלקחו כל העלויות בחשבון, לא נצפתה אפקטיביות הרגולציה, עלות הרגולציה היא גבוהה מהתועלת שנובעת ממנה בפועל ועוד.
- במקביל לכשלי השוק בגינם המדינה בחברה לנקוט בצורת התערבות רגולאטורית, מתקיימים כשלי רגולציה שהם קשים מכשלי השוק ועדיף להימנע מהתערבות.
- מקור הכשלים הרגולאטורים;
 - o **מידע** – אין די איסוף מידע, או שאיננו מועבד בצורה נכונה.
 - o **השפעה צפויה** – תגובת המרוגלץ לרגולציה קשה מאוד לניבוי וחיזוי מראש.
 - o **מקצועיות** – הרגולאטור לא מספיק מקצועי בתחומים המצריכים ידע מיוחד.
 - o **פיקוח ואכיפה** – המדינה נוקטת בגישה פשרנית מול גופים שונים, בגלל מגבלת הפיקוח והאכיפה הקשה.
 - o **שליטה על המערכת הבירוקרטית** – בעיית היעדר מידע גורמת לרגולאטור להאציל סמכויות לבירוקרטיה לשם חקיקת הרגולציה. לבירוקרט עשויות להיות העדפות שונות מאשר למחוקק (הרגולאטור), ויש מקום לשחיתות ואפליה. גם כאשר פועל המחוקק בעצמו למען אינטר הציבור, הבירוקרטיה עדיין משפיעה;
 - **מידע** – מועבר ברובו למחוקק מצד הבירוקרטיה שאוספת אותו.
 - **מקצועיות** – הבירוקרטיה מקצועית יותר מהמחוקק ומשמשת כיועצת.

- **עיצוב הרגולציה** – התקינה נעשית ע"י הבירוקרטיה.
- **יישום הרגולציה בפועל** – יישום ופרשנות נעשית ע"י הבירוקרטיה.
- **אכיפת הרגולציה** – ע"י הבירוקרטיה.

תיאוריות האינטרס הפרטי

- הרגולציה קמה לצורך שמירה על אינטרס פרטי בחברה של תעשיין כלשהו, פוליטיקאי, משפחה מסוימת ועוד.
- הרגולציה מונחית לפי אינטרסים פרטיים.
- התיאוריה מטילה ספק בהנחות המבססות את תיאוריות האינטרס הפרטי; האם הרשות הציבורית חסרת פניות, האם אין לה עניין בנושא המוסדר, האם לא קיים אינטרס כלשהו שאיננו ציבורי המנחה את ההסדרה.

תיאורית השבוי

- **המניע לרגולציה**
 - o מימוש אינטרס פרטי.
 - o היוזמה מגיעה מצד התעשייה ולא מצד המחוקק, משום שהיא פועלת לטובתה.
- **מטרת הרגולציה** – העברת משאבים מן הציבור אל בעל האינטרס הפרטי באמצעות המדינה.
- **אופן השימוש;**
 - o שליטה על הרגולאטור, המעצב, המיישם, האוכף.
 - o שליטה על מידע – שנמצא בעיקר בתעשייה אצל המרגולץ עצמו. הרשות תלויה במידע זה.
 - o שליטה על ידע והתמחות – המקצועיות נמצאת אצל המרגולץ.
 - o מעבר כוח אדם בין התעשייה לרגולאטור – גיוס מכאן לשם ולהיפך.
 - o איום במאבקים ממושכים
 - o קבוצות לחץ לשדולות (לוביסטים)
 - o שוחד וטובות הנאה

תיאורית הבחירה הציבורית Public Choice Theory

- מסבירה ומתארת את העדפות הפרטים בחברה, שמקבלות ביטוי בתהליכים פוליטיים המתקיימים במוסדות ציבוריים האחראים על מימוש הבחירה הציבורית.
- הציבור כולו משפיע על הרגולאטור בדרך דמוקרטית.
- האינטרס הפרטי הוא של נבחר הציבור, הרגולאטור המחוקק (ולא הפרט בתעשייה).
- שוק מקביל לשוק המוצר – ביקוש והיצע ומסחר על התמורה. אם כי מתקיים שוני רב;
 - o התוצאות אינן פרטו אופטימאלי בגין החלטות שאינן פה-אחד. קבוצת מיעוט עשויה להיות מחויבת לקבל על עצמה רגולציה ספציפית שלא בהכרח רצתה בה. בעוד שאדם פרטי שאיננו מעוניין במוצר כלשהו, פשוט לא ירכוש אותו.

- o קשה להביע העדפות בעלות עצמה שונה – כל קול שווה קול אחד. הפרט לא יכול להצביע באינטנסיביות כדי לבטא את רצונו העז ברגולציה.
- o העדיפה מוגבלת לחבילות של מוצרים פוליטיים – מצע שלם ולא סעיף אחד.
- הפוליטיקאי מייצר טובות הנאה והרוכש הוא הציבור הפרטי, שממקסם את הרווח שלו.
- אינטרס הפוליטיקאי (הרווח שלו);
 - o רווח כלכלי? סביר שלא.
 - o מימון אישי? זניח. ניתן בעיקר מפרטים בעלי הון רב.
 - o קולות הצבעה? ייתכן. אם כי בעייתי מאוד.
 - o האמצעים העומדים לרשות קבוצות האינטרס, לצורך מקסום רווח הפוליטיקאי;
 - אספקת אינפורמציה לציבור באופן סלקטיבי על פעולות שעשה הרגולאטור או תכונות אישיות שלו.
 - אספקת אינפורמציה לנבחרי הציבור בדרך של העבר מידע מהשטח.
 - תמיכה כספית בהליך הבחירות, אם כי הוא אמצעי זניח.
 - פעילות שטח בקרב המצביעים והעברת אינפורמציה לציבור מסוים.
 - הבטחת משרות בעתיד לנבחרי הציבור.
 - ארגון תמיכה של עמותות ושאר ארגונים.
 - מימון מטרות פוליטיות ותמיכה עקיפה במהלך תקופת הכהונה.
- אינטנסיביות האינטרס – לאינטרס הפרט משקל רב בקולות ההצבעה, אך הפוליטיקאי לא תמיד ימסוך על כך וייתכן שלא ירצה למכור את המוצר מחשש שלא יקבל תמורה כלל או כזו שאיננה מספקת בעניו.
- קבוצת האינטרס – יכולה להציע לרגולאטור רבות, בשל הכוח העצום מול הפרטים.
- השפעת הבירוקרטיה – מספקת מידע, מקצועית, דואגת לעיצוב הרגולציה, מיישמת ומפרשת את הרגולציה, אוכפת את הרגולציה בפועל. ומה ממקסם הבירוקרט? כנראה שאת המשרה הנחשקת שלא יכול היה להנציח לולא עזרת הפוליטיקאי.

תיאוריית ה"רנטה" Rent-Seeking Theory

- מתארת באופן כללי את הרווח האישי שניתן להפיק כתוצאה מהרגולציה.
- הרנטה היא רווח עודף שהוא מעבר לרווח הרגיל, המהווה טובת ההנאה של הרגולאטור כלפי קבוצות האינטרס.
- המשאבים בהם נעשה שימוש לצורך השגת הרנטה, הם משאבים מבזבזים מבחינה חברתית. ומשום שהרגולציה מאפשרת יצירת רנטה, היא יוצרת אינטרס פרטי לבזבז משאבים.
- התיאוריה מתארת מצב בו למדינה יש כוח מונופוליסטי, שהיא יכולה להעביר אותו לגוף פרטי כלשהו בתהליך שכולל בזבז משאבים מבחינה חברתית. תהיה תחרות רבה להשיג את הזיכיון, ממנו ניתן להרוויח את הרנטה, שהיא הרווח העודף. במסגרת התחרות, ישקיעו המתחרים בהצעות מחיר גבוהות, בשוחד, בפרסום, בשתדלנות, וכן הלאה. השקעה זו היא הבזבז, שתגיע ברוב המקרים לגובה הרנטה המוצעת בגין המשאב.

רגולציה חברתית: סוגים של רגולציה

רגולציה של מידע

- מידת התערבות שאיננה גבוהה במיוחד, מצד המדינה.
- הצדקות

o על בסיס אינטרס ציבורי

- **מידע א-סימטרי** – כשל שוק של היעדר מידע. אם מדובר במידע רע, נבקש למנוע פרסומו. כשל זה בעייתי כאשר הוא הופך את החלטת הפרט להחלטה מוטעית.
- **היעדר תחרות** – ניסיון לעודד תחרות. לדוגמא, חיוב פרסום מחירים.
- **החצנות** – קביעת סטנדרטים המחייבים פעילות לפי תקנות.
- **חלוקה מחדש** – החלשים באוכלוסיה חסרי מידע יותר מאשר החזקים. חיוב פרסום מידע מטיל עלויות על כולם, אך מסייע יותר לחלשים.
- **פטרנליזם** – אזהרות על חפיסות סיגריות.

o על בסיס אינטרס פרטי

- **חיוב פרסום מטיל עלויות ומהווה חסם כניסה** – אינטרס התעשיין לחייב עצמו בפרסום מידע, כי מתחריו אינם מסוגים לעמוד בעלות.
- **הגבלת פרסום מידע מדכאת את התחרות** – בעלי המקצועות.
- אנו מעדיפים שימוש ברגולציה של מידע על פני שימוש במשפט הפרטי משום קשיי ההוכחה – תביעה נזיקית דורשת הוכחה סיבתית לכך שהמידע המטעה או החוסר במידע גרם לי נזק.
- **חובת פרסום מידע**

o מידע בדבר מחירים – בסיס המידע לקיום תחרות משוכללת.

- המחיר עצמו – חיוב בפרסום.
- אופן הצגתו – מניעת הטעיית הצרכן ויצירת אחידות בין מתחרים להשוואה פשוטה וחשוב כדאיות.

o מידע בדבר כמויות – משלים את המידע על המחיר.

- הכמות עצמה – חיוב בפרסום.
- סטנדרטיזציה של יחידות המדידה – אחידות בין מתחרים להשוואה פשוטה וזולה לצרכן.
- אופן הצגת המידע – רגולציה קובעת כצד יש לפרסם את הכמות.

o מידע בדבר איכות – תחרות המחירים עשויה להביא לפגיעה באיכות המוצר,

מכיוון שאיננה גלויה וניתנת לזיהוי מהיר.

- תיאורית ה- Adverse selection (שוק הלימונים)

- מצב בו לא כדאי לייצר בשוק מוצרים בעלי איכות גבוהה.
- השוק ננעל על מוצרים טובים פחות שמחירים נמוך, וכדאי לצאת מהמלכוד ולהציע מגוון מוצרים רב יותר בטווח איכויות

רחב יותר יש צורך במנגנונים מרסנים ← חובת פרסום מידע בדבר איכויות. אלא שפרסום לא תמיד יהיה מנגנון אמין.

- מגנונים נוספים אמינים להעברת מידע בדבר איכות – מנגנוני איתות;
 - **אחריות** – מעלה את בעיית ה-Moral Hazard היצרן החושד. למשמש יש מידע שליצרן אין. היצרן יכול לתת אחריות ארוכה יותר מבחינת איכות המוצר, אך הוא חושש מפני שימוש בלתי נכון של הצרכן.
 - **מוניטין** – לייצור מוניטין יש עלויות.
 - **מותג** – בדומה למוניטין, כרוך אף הוא בעלויות.
- עלויות היצרן להעברת מידע בדבר איכות;
 - מרכיבים של איכות שלא ניתן להציגם בפשטות – עלות גבוהה להעברת המידע וכן עודף אינפורמציה המקשה על עיבודה.
 - מאפייני איכות סובייקטיביים – משתנים מאדם לאדם.
- עלויות הצרכן בבירור המידע בדבר איכות
 - מוצרי חיפוש Search Goods – איכות ניתנת לידוא ע"י בחינה חיצונית בטרם הרכישה. עלות בירור נמוכה. ליצרן קשה להעביר את המידע בדבר האיכות.
 - מוצרי ניסיון Experience Goods – ניתן להעריך את איכותם תוך כדי הליך הקבלה ולאחר הרכישה, השימוש והצריכה. עלות בירור זולה יחסית.
 - מוצרי אמון Credence Goods – איכותם מתגלה שנים רבות לאחר הצריכה, או שאיננה מתבררת כלל.
- סוג המוצרים המחייבים פרסום מידע – בעיקר מוצרי אמון (מעט ניסיון)
 - שהמידע לא נמצא לגביהם באופן רגיל בשוק, אין מנגנונים אמינים להעברת המידע, המידע הוא סובייקטיבי או מורכב מאוד.
 - המידע חיוני לפרט לצורך הערכת המוצר ואיכותו משפיעה מאוד על התועלת או הבחירה של הצרכן.
 - הפרט איננו יכול להשיג את המידע בקלות ועלותו גבוהה.
- אופן החיוב בגילוי מידע וסוגו
 - החובה הרגולטורית תקבע את המידע שיש לגלות, וכיצד – אופן הגילוי, עיתוי, אופן ההצגה והניסוח.
 - הרכב המוצר – לדוגמא, אריגים.
 - זהות המוצר – לדוגמא, ארץ הייצור, כינוי מסחרי, שם היצרן.

▪ הגבלת פרסום מידע

- o מניעת מידע מטעה / שקרי – היעדר מידע עדיף על פני מידע מטעה.
- o בעיות בשליטה
 - קשה לקבוע מהו מידע שלילי.
 - קשה להבחין בין מידע שקרי ומידע אמיתי, מידע עובדתי או טענה.
 - מידע שקרי שאיננו גלוי על פני הדברים – המתנה של תקופה ארוכה עד לרגע הגילוי, או קיומו של מידע אמיתי בתוכו מובלע מידע שקרי.
- o חשיבות השליטה במוצרים השונים;
 - מוצרי חיפוש – חשיבות מועטה יחסית. העלות בבדיקה היא נמוכה.
 - מוצרי ניסיון – חשיבות רבה לגבי מוצרים יקרים.
 - מוצרי אמון – חשיבות רבה במיוחד, לא יודע ולעתים גם לא ידע.

▪ מניעת מידע אמת

- o הנזק הצפוי מפרסום המידע האמיתי עולה על התועלת המתקבלת ממנו.
- o באמצעות רגולציה עצמית – הרגולאטור מאציל סמכויות לגוף פרטי בחברה לביצוע רגולציה שהיא גם על עצמו, משום שהגוף הוא מקצועי יותר. בעיות;
 - לרגולאטור הפרטי אין לגיטימיות דמוקרטית – לא נבחר ציבור.
 - צמצום התחרות על צד ההיצע – חסמי כניסה והגבלת מחירים/כמויות.
 - תמרוץ התנהגות Rent Seeking – הגוף הפרטי מקבל דיבידנדים ואת הרנטה מהציבור. הוא ישקיע משאבים כדי לקבל מהמחוקק את האפשרות לביצוע רגולציה עצמית – תופעה שלילית מבחינה חברתית.
- o מטעמים של פגיעה בציבור – פטרנליזם וחשש המדינה שהפרט לא עושה מה שטוב לו, מכיוון שהוא איננו יודע מה טוב לו. רלוונטי בעיקר לגבי קטינים.

רגולציה באמצעות סטנדרטים

- ננקטת כאשר השליטה באמצעות רגולציה של מידע איננה יעילה דיה.
- מרבית הרגולציה היא כזו במסגרתה נקבע סטנדרט התנהגות המורה כיצד יש להתנהג.
- סיווג הרגולציה על פני ציר ההתערבות;



▪ הצדקות נורמטיביות – אינטרס ציבורי;

- o **פערי אינפורמציה** – רגולציה של מידע איננה יעילה כאשר קשה להעביר את המידע, הוא מתוחכם ומסובך להבנה.
- o **החצנות** – כאשר לא ניתן לשלוט על התנהגות האחר, וזו עשויה להשפיע לרעה על הסובבים אותו.

- o **חלוקה מחדש** – החלפת הרגולציה בסטנדרט מינימאלי שיאפשר פגיעה פחותה והגנה על החלק החלש באוכלוסיה.
- **הצדקות פוזיטיביות – אינטרס פרטי;**
 - o **הגבלת התחרות** – שקיות התה של ויסוצקי.
 - o **"שבייה" של הרגולאטור** – המרוגלץ דורש מהרגולאטור או שולט עליו באופן בו הוא יפעיל רגולציות של סטנדרטים לגביו על אף שיפגע מכך, משום שהמתחרים יפגעו יותר. הדרישה לרגולציה באה מהמרוגלץ.
 - o **קידום אינטרסים אישיים של הרגולאטור (רגולציה פופוליסטית)** – ניצול מצב בו הציבור זועם וכועס וניסיון להרוויח על חשבוננו נקודות זכות. פיגוע התאומים.
- **עקרונות בקביעת סטנדרטים;**
 - o **סטנדרט של מטרה / תוצאה Target Standard** – מכתוב מהי תוצאת ההתנהגות בגינה תוטל אחריות פלילית. סטנדרט על התהליך הייצור עצמו. לדוגמא, העשן מהארובה.
 - o **סטנדרט תפוקה Performance / Output Standard** – נדרשים מספר תנאים של איכות, בנקודת האספקה של המוצר. לדוגמא, התקנת מעלית מדגם מסוים.
 - o **סטנדרט ייצור Specification / Input Standard** – מחייב את היצרן או אוסר עליו לעשות שימוש בתשומה או בתהליך ייצור מסוים. לדוגמא, תקנות הדיג.
- **שיקולים לבחירת סוג הסטנדרט;**
 - o **יכולת השליטה של הרגולאטור** – משתנה בסוגים השונים. קל יותר לשלוט באמצעות סטנדרטים של ייצור ותשומות, שהם מתערבים מאוד.
 - o **יכולת האופטימיזציה של המרוגלץ** – קטנה ככל שמידת ההתערבות גבוהה יותר ומגבילים את פעילות המרוגלץ.
 - o **תמריצים למרוגלץ** – ככל שהרגולאטור מתערב יותר, כך למרוגלץ פחות תמריץ לנסות לשפר.
 - o **רמות הסיכון / אי הודאות של המרוגלץ** – גבוהים יותר בסטנדרטים של תשומות, הוא לא בטוח שהוא יגיע לתוצאה ולכן עשוי להיזהר יותר.
- **תפירת סטנדרטים – שיקולים;**
 - o **מימוש אינטרס ציבורי (תועלת)** – התועלת הציבורית המתקבלת מתהליך הייצור. לדוגמא, חברת חשמל.
 - o **יישום הרגולציה (עלויות)** – מורכב לקבוע, לפקח ולאכוף סטנדרטים בתעשיות שונות, ולכן לעתים נשנה את הסטנדרט בין תעשייה לתעשייה.
 - o **מימוש אינטרסים פרטיים (תועלת)** – הבחנות שונות כדי לממש אינטרסים פרטיים בין תעשיות שונות.

רגולציה באמצעות היתרים

- מחייבת קבלת היתר או אישור מאת רשות רגולאטור לצורך פעילות או התנהגות.
- לא ניתן לנקוט בצורת ההתנהגות אלא אם התקבל היתר מתאים.
- ההבדל בין רגולציה של סטנדרטים ובין רגולציה של היתרים;
 - o **על פני ציר הזמן** – בהיתרים לא ניתן להתחיל לפעול ללא ההיתר. בסטנדרטים הרגולאטור קובע סטנדרטים למרוגלץ ובא בדיעבד לבחון האם עמד בהם או לא. אלא שמרוגלץ שעובר על הסטנדרטים סביר שגם יפעל ללא רישיון.
 - o **הסנקציה** – בהיתרים הסנקציה גבוהה יותר מאשר בסטנדרטים.
 - o **האכיפה** – בהיתרים פשוט, אפקטיבי וזול יותר לאכוף נוסף על כך ישנה אכיפה מטעם הציבור.
- **סוגי היתרים;**
 - o **מערכת רישוי** – חובה לעמוד בסטנדרט כדי לפעול. לדוגמא, תקן ישראלי רשמי. סוגים של רגולציה מסוג זה;
 - עוסקים או בעלי מקצוע – רישוי בעלי מקצוע משום ההצדקות הבאות;
 - **פערי מידע** – מוצר ניסיון או אף אמן. רגולציה של מידע תהיה בעייתית במקרה זה, משום שפרסום המידע איננו יעיל. הרגולאטור קובע רמת איכות מינימאלית ומחייב את בעל המקצוע לעמוד בה לפני שהוא מתחיל במתן השירות.
 - **פטרנליזם** – מצב בו שיקול דעת הצרכן בהבנת המידע ועיבודו הוא מוטעה.
 - **החצנות** – השלכות על צדדים שלישיים. לדוגמא, קבלן בניין שפועל ללא רישיון.
 - **הסבר פוזיטיבי (אינטרס פרטי)** – הגילדה העוסקת בתחום מממשת מערכת רישוי באמצעות רגולציה עצמית כניסיון להגדיל את חסמי הכניסה לשוק ולמנוע מוצרים תחליפים.
 - רישוי עיסוקים ופעילות מסחרית
 - רישוי מוצרים
 - רישוי שימוש במקרקעין – חוק התכנון והבנייה, חוק הנפט ועוד.
 - o **מערכת אישור** – מי שעומד בסטנדרט מקבל אישור ותעודה על כך. אך אין הכרח לעמוד בו בכדי לפעול. לדוגמא, תקן ישראלי.
 - o **מערכת רישום** – מעין מערכת מידע.