

## פרק 14 : הרגולטור כמונופול ונטל הרגולטור

### 14.1 רקע

המדינות או המשטרים המתקיימים במדינות, בין אם הושגו בכוח ובין אם נבחרו בבחירות דמוקרטיות, הן המונופולים הגדולים ביותר. למדינה מונופול על הפעלת כוח כלפי אזרחיה, על הזכות לצאת למלחמה מול מדינות אחרות, עניין שהוא בעל משמעות מרכזית בחיי המדינה ואזרחיה, על הזכות לגבות מיסים שלעיתים יכולים להיות חלק עיקרי בתוצר של המדינה, על חלוקת המשאבים והתקציב, על הקצאת משאבי הטבע, לרבות זכויות כרייה, דיג, שימוש במרחב האווירי, שימוש בתדרים אלקטרומגנטיים, מונופול על הזכות להדפיס כסף, על הזכות לקבוע איזורי מגורים ולהגביל מקומות אחרים בפני מגורים, הזכות לקבוע היכן יסללו כבישים ומנגד היכולת להלאים שטחי אדמה על מנת למקם בהם את מוסדות המדינה או את מתקניה. המדינה מחזיקה במונופול על המערכת המשפטית, היא שולטת במערכות הבריאות ומחייבת את בני הגילאים השונים להתחסן ומספקת לשם כך סוגי חיסונים שונים כחלק מהשליטה שלה במערכות הבריאות הציבורית. המדינה קובעת את התקנות לגבי אספקת המזון ומחייבת בחוק את דרכי שיווק המזון ומטילה מגבלות שונות הנראות לה חשובות לבריאות הציבור או לרווחתו. המדינה שולטת במקורות המים, בביוב ובאנרגיה גם אם חלק ממערכות אלה נמסר ליוזמים פרטיים על מנת שיספקו כל אחד בתחומו ובאיזורו את צרכי האזרחים. המדינה שולטת במערכות החינוך ומחייבת את אזרחיה בגילאים מסוימים לקחת חלק במערכות אלה, ומטילה עונשים על הורים שאינם שולחים את ילדיהם למוסדות החינוך המאושרים. המדינה שולטת בתכנים הנלמדים ופוסלת תכנים שאינה מקובלים עליה.

המדינה מקצה "מכסות זיהום למפעלים וכופה עליהם לשלם בעבור סילוק פסולת, המדינה נותנת זכויות תעופה לחברות שונות על פי רצונה, רישיונות לרפואה ומגוון של רישיונות, הן לתחומי עיסוק והן לפעולות חברות מסוגים שונים, אם בדרך של כפיית אמצעי כיבוי אש ואם במגבלות תברואתיות ואחרות.

המדינה מנסה לשלוט גם באמצעי המדיה, אך בעקבות ההתפתחויות הטכנולוגיות, היא לא מצליחה לעשות כן, על אף שבמשטרים טוטליטריים היא מצליחה לקיים את השליטה ולפחות באופן חלקי, במדינות כגון סין או איראן. נראה שהמדינה שולטת בכל כך הרבה פנים של חינו, עד שלמעשה, קל יותר למנות את התחומים בהם למדינה אין שליטה, מאשר את אלה בהם המדינה שולטת.

למדינה יש שליטה באמצעי המימון, היא קובעת לבנקים ולמוסדות פיננסיים אחרים את הלימות ההון ואת התנאים בהם הם יכולים לתת אשראי. באמצעות הבנק המרכזי המדינה מווסתת את כמות ההון הזמין, את שערי הריבית, את תנאי האשראי ולמעשה קובעת בעקיפין מי יוכל ליהנות ממימון ומי לא, באיזה היקף ובאילו תנאים.

המדינה מתנהלת למעשה כפירמידת שליטה באמצעות סוכנויות וסוכנויות משנה, בראש הפירמידה נמצא הגוף השליט, בדרך כלל הממשלה. לעיתים הממשלה גדולה מדי ויש בה גוף מצומצם יותר הקרוי קבינט או במקרים אחרים, הפוליטיבירור כגוף אידיאולוגי המייצג את הכוח שולט בממשלה, ולעיתים אלו חכמי ההלכה, לעיתים חונטה צבאית ולעיתים שליט טוטאליטארי יחיד.

הסוכנויות הממשלתיות פועלות במורד הפירמידה, לרבות משרדים אזוריים, עירויות ורשויות מקומיות, סוכנויות ביצוע הכפופות לעיתים אלה לאלה ולעיתים נהנות מכפיפות ישירה לדרג בכיר, כך שלמעשה הממשלה נראית כמו גוף רב זרועות ורב שכבתי בו לאורך הפירמידה העצומה יכולים להתקיים אינטרסים שונים, אולם בראש הפירמידה נמצאת קבוצה קטנה הנהנית מכוח רב, בין אם הוא מוגבל לתקופה נתונה במשטרים דמוקרטיים ובין אם הוא מוחזק בכוח הזרוע באופן לא מוגבל במשטרים טוטאליטריים.

נהוג לחשוב כי הכוח המונופולי רב יותר במדינה טוטאליטרית, אולם יש בכך כדי להטעות. הכוח הטוטאליטרי נראה הומוגני יותר וקביעות ראש המערכת הינן צו עליון, אולם דוקא היעדר הסכמה, יוצר במשטרים הטוטאליטאריים חוסר יעילות הנובעת מחוסר ההסכמה ומהיעדר הלגיטימיות, כך שהכוח למראית עין עשוי להיות מטעה, ויכולת ההשפעה והשליטה נשמרות רק בנוכחות גורמי אכיפה, לעומת הכוח המתקיים במערכות דמוקרטיות בהן סוכנויות השלטון מצייתות לדרגים הבכירים ואזרחים מרגישים חלק מהמערך החוקי ולכן נוטים לשמור על

החוקים מתוך הסכמה ולסייע לשלטון השואב את סמכותו משלטון חוקתי המתקיים בהסכמה ובכללים נשמרים ועקביים.

בשלטון טוטליטרי ניתן יהיה למצוא לאורך כל שכבות השלטון שימוש בשוחד בהיקף גדול יותר, למרות החששות מענישה חמורה, לרבות ענשי מוות על עבירות כלכליות, גם כאלה שאינן קשורות באלימות<sup>1</sup>, מאחר והיכולת להתקיים, טמונה לעיתים בעקיפת הסמכות המדכאת או האכיפה הלא הוגנת ובחיפוש פתרונות למצבים ללא מוצא הנוצרים לעתים בשלטון טוטליטרי בגלל גורם הפחד. לעומת זאת, בשלטון הדמוקרטי, ככל שהוא מבוסס על הסכמה רחבה יותר ועל רמת ייצוג טובה יותר, תופעת השוחד תהיה נדירה יותר, למעט מקרים בודדים של שחיתות אישית חמורה או מצבים מיוחדים, והיכולת של גופי אכיפת השלטון תהיה רבה יותר, וכתוצאה מכך השלטון ישיג את מטרותיו ביתר יעילות, כאשר האזרחים נוטים לראות את עצמם במקרים רבים כחלק אינטגרלי של המשטר ובמקרים אחדים אף מסייעים באופן פעיל באכיפת החוקים והתקנות. לא בכדי המערכות הכלכליות במדינות הדמוקרטיות משגשות יותר, עקב היותן מבוססות על סמכות מוסכמת ועל כללי משחק ברורים ועקביים. אבל, אין בכך כדי למנוע את הכוח המונופולי העודף של השלטון, שכן מונופול, גם אם הוא מתנהל על פי כללים עקביים וברורים, עדיין הוא מונופול. ההסכמה ניתנת ברמה העקרונית ומתוך ידיעה משותפת, כי זו הדרך היעילה ביותר להשיג את רווחת הכלל, אולם ברמה הפרטנית בכל רגע ורגע, עת האזרח נדרש לקבל אישור או הסכמת השלטונות או להתמודד מולם, הוא חש את כובדו של הכוח המונופולי העודף של השלטון והוא אינו יכול לקיים משא ומתן מול גורם חלופי על מנת לקבל תוצאות טובות יותר, כפי שיש באפשרותו לעשות למשל בתחום המסחרי בעת בחירת ספק או לקוח.

על מנת להמחיש את כוחו של המונופול הממשלתי, נשווה להלן מקצת מהמרכיבים של העוצמה הממשלתית. בטבלה שלהלן<sup>2</sup> אנו רואים את נטל ההוצאה הממשלתית מכלל התמ"ג. ניתן לראות כי נטל זה מהווה קרוב למחצית מכלל הכלכלה. כלומר מחצית מערך ההחלטות הכלכליות מתקבל על ידי הממשלה ואילו המחצית השנייה נחלקת בין מיליוני אזרחים ופירמות, עניין שהופך גם את הגדולים שבהם לשחקנים זוטרים מול הממשלה.

<sup>1</sup> ראה למשל: סין שוקלת לבטל את עונש המוות על פשעים כלכליים, שירה חורש, גלובס 23.8.2010.

<sup>2</sup> הנתונים נלקחו ממספר מקורות של אתרים רשמיים במדינות עצמן ואתרי או"ם ו-OECD ולכן טווח השנים אליהם מתייחסים נתונים אלה הינו 2008-2010, כאשר אין הבדלים משמעותיים משנה לשנה, כאשר סטייה של 1-2% בין שנים אינה משנה את המסר הטמון בטבלה.

מדינה	אחוז הוצאה ממשלתית מהתוצר
ישראל 1980	70
איסלנד	58
צרפת	55
ישראל 1990	54
שבדיה	53
פורטוגל	52
איטליה	52
הונגריה	52
יוון	51
בלגיה	50
אוסטריה	49
בריטניה	47
פולין	45
ישראל 2009	42
ניו זילנד	41
ארה"ב (כולל הוצאות המדינות)	39
אוסטרליה	34

המשמעות היא כי במדינות המפותחות, בממוצע מכל שקל תוצר המיוצר במשק, כ-50% עובר באמצעות החלטות הממשלות (או הצינורות הממשלתיים), הקובעות: מה, כמה, ואיך לייצר, ובאמצעות מי.

אם נשווה פעילות אזרחית אחרת – החינוך, נקבל תוצאה מפתיעה, לכאורה, אף יותר. החינוך הוא מוצר פרטי עם השפעות חיצוניות (externalities) כלומר לכל אחד כדאי לרכוש את החינוך בשוק הפרטי באופן המיטבי עבורו, אולם מאחר ולחינוך שרוכש פלוני יש השפעה על סביבתו, המדינה מעוניינת להתערב. למעשה בספקטרום הנמצא בין מוצר פרטי מובהק למוצר ציבורי, החינוך ניתן להגדרה כמוצר חברתי, כפי שנאמר לעיל, מוצר בעל מאפיינים פרטיים עם השפעה סביבתית.

האינטרס פרטי של האזרחים ברכישת חינוך הוא מובהק. לכל אזרח יש עניין לתת לילדיו חינוך טוב יותר על מנת שיקבלו יתרון גדול יותר בחייהם. יתרה מזו, מאחר והיתרון של החינוך הוא יחסי, כלומר, לא די בחינוך טוב, כי אם נדרש חינוך טוב יותר מאשר המתחרים, ולכן בהנתן מערכת חינוך כללית צריך כל אזרח בעל יכולת להקצות עוד מהכנסתו לטובת יצירת יתרון ייחודי לילדיו. למרות זאת כפי שניתן לראות, החלק הציבורי בהוצאה על חינוך מגיע ל-78%, כלומר המדינה שולטת במרבית התהליך החינוכי הן על ידי אספקתו במחיר מוזל עד אפס והן בשליטה על התכנים וברגולציה על החלקים העצמאיים.

על פי שנתון הלמ"ס שהתפרסם ב-2011, בשנת 2008, ההוצאה הממוצעת לתלמיד בישראל עמדה על 15,696 דולר - לעומת 22,171 דולר בממוצע במדינות ה-OECD; מתוך זה חלקה של המדינה הינו כ-78%, כאשר 16% בלבד ממומנים על ידי משקי הבית - ההורים בעצמם, ו-6% ממומנים מתרומות וגורמים אחרים.<sup>3</sup> נתונים אלה אינם כוללים את רפורמת אופק חדש, אשר הגדילה את חלקה של המערכת הציבורית, וכן יישום החלטות הממשלה למימון החינוך החל מגיל . אלה עשויים להקטין את החלק של המימון הפרטי בנתוני השנים הבאות.

לשם השוואה, שיעור ההשתתפות של ההורים, אשר עומד בישראל על 16.1%, גבוה יותר באוסטרליה (כ-23%), ארה"ב (21%) ובריטניה (19.1%), מדינות שבהן האידיאולוגיה של אחריות אינדיבידואלית חזקה יותר, אך במדינות רבות אחרות הוא נמוך יותר. באוסטריה רק 5% מההוצאה הלאומית לחינוך היא מההורים, באיסלנד ובצ'כיה כ-8%, בהולנד כ-7.3%, ובספרד כ-12% מגיעים מהוצאות משקי הבית הישירות על חינוך. אולם עדיין בכל המדינות חלקה של הממשלה הוא דומיננטי, ולכן היא מונופול חזק ביותר בתחום החינוך.

לגבי חלקה של מערכת הבריאות אין מה להוסיף. היתרון של מערכת פרטית לבעלי האמצעים הינו ברור, ואף על פי כן המדינה מצליחה לספק את מרבית שירותי הבריאות ולקיים מערכות ציבוריות מקיפות. אמנם חלקה של המדינה ירד מ-70% בשנת 1995 ל-61% בשנת 2008,<sup>4</sup> כך שחלקם של משקי הבית עלה מ-30% ל-39%, אבל עדיין ברור כי מדובר בשליטה דומיננטית של הממשלה באספקת שירותי הבריאות ולכן ממילא בהיותה רוכש עיקרי של תרופות, מכשור רפואי, עבודה מקצועית כגון רופאים ואחיות וכל מה שכרוך במערכת הבריאות, כלומר דומיננטיות כמונופול באספקה וכמונופסון ברשימה ארוכה של שירותים, מוצרים ושכירת כוח אדם. על רקע זה ניתן להבין את המשבר הגדול של מערכת הבריאות בישראל במהלך 2011 עת מאות רופאים מתמחים החליטו להתפטר בעקבות

<sup>3</sup> יש לזכור כי התרומות בהיותן כרוכות בזיכויי מס, ממומנות למעשה בחלקן על ידי המדינה.

<sup>4</sup> מעובד על פי נתוני הלמ"ס שנתון סטטיסטי 2010.

עיצומים ממושכים ומשא ומתן ממושך ונוקשה, בו התבצר המונופסון של המדינה מצד אחד ונציגי הרופאים שניסו לבנות מוקד כוח כנגד כוחו של המונופסון, מצד שני.

דוגמאות אלה ממחישות את עוצמת המונופול הממשלתי כפי שבא לידי ביטוי בניהול התקציב המהווה גורם דומיננטי בתמ"ג, וממילא מתפקד כמונופסון ברשימה ארוכה של שירותים ומוצרים, אשר בלי מכרזי המדינה אין להם סיכוי ממשי להיות בשוק, בשל נחיתות מול ספקים שזכו במכרזי ענק והשוק הפרטי מהווה להם נדבך נוסף.

אולם, עוצמתו של המונופול הממשלתי לא קיימת רק בגלל כושר הקנייה שלו והשליטה שלו במשאבים, כי אם בגלל החוקים והתקנות אותם המערכת הממשלתי המתקנת כחלק מהמעטפת שבה היא עוטפת את האזרח המודרני.

דוגמא לעניין זה ניתן לראות בנושא הקמת עסקים. אם בעבר הרחוק הקמת עסק היתה עניין להחלטה אישית של אדם, הרי כיום, הקמת כל עסק נוגעת ברמה כזאת או אחרת של רגולציה, החל ברישום אצל רשויות המס הכוללות מס הכנסה וביטוח לאומי ולאחר מכן כמובן המגע השוטף לגבי התשלומים וחשוביהן, רישיונות הנוגעות לעסקי מזון, אוורור, היגיינה, סילוק שופכין, אישורי מכבי אש, אישורים עירוניים ועוד. נטל הרגולציה הפך להיות כה בולט, עד אשר כחלק מהמאבק בנטל זה, החלו הארגונים הבינלאומיים לדרג את המדינות השונות במדד של "מידת הקלות בעשיית עסקים" מדד זה מתפרסם באתר<sup>5</sup> המנוהל על ידי הארגון הבינלאומי למתן אשראי לעסקים - International Finance Corporation מיסודו של הבנק העולמי (WB). כך למשל דורגה ב-2011 סינגפור במקום הראשון בקלות עשיית העסקים, הונג קונג שניה, ניו-זילנד שלישית וארה"ב רביעית. ישראל דורגה במקום ה-22 בין מדינות ה-OECD ובמקום ה-34 בכלל העולם. הדירוג מורכב מ-10 ציונים, בסוגריים מופיע הציון של ישראל בכל דירוג: התחלת עסק (43) אישורי בניה (143) חיבור לחשמל (93) רישום רכוש בטאבו (147) נגישות לאשראי (8) הגנה על משקיעים (5) קלות תשלומי המס (59), קלות בעסקאות מסחר בינלאומי (10) מידת אכיפת חוזים והתקשרויות (94) ומימוש זכויות במקרה של חדלות פירעון (45)<sup>6</sup>.

חלק מהמאבק הוא פרסומים לגבי מידת ההצלחה של מדינות שונות, בהקטנת וצמצום נטל הרגולציה ועדכון לגבי עלייה או ירידה של מדינות שונות בדירוג. ההנחה היא כי לדירוג גבוה עשויה להיות השפעה חיובית על השקעות זרות במדינה.

<sup>5</sup> <http://www.doingbusiness.org/data>

<sup>6</sup> ראה גם

[http://www.nationmaster.com/graph/gov\\_tim\\_to\\_res\\_ins\\_yea-government-time-resolve-insolvency-years](http://www.nationmaster.com/graph/gov_tim_to_res_ins_yea-government-time-resolve-insolvency-years)

## ניתוח מקרה 1-14: מונופול המימון הממשלתי בישראל בעשורים הראשונים לקיום המדינה

מדינת ישראל התאפיינה במשטר סוציאליסטי ריכוזי בו מרבית האשראי ניתן למעשה בגיבוי ממשלתי, כאשר הבנקים היוו רק צינור טכני להעברת הכספים. לדוגמא, המשבר של הקיבוצים בשנות החמישים (משבר שקדם למשבר הקיבוצים של שנות השמונים) גרר הקמת אגף במשרד החקלאות שתפקידו היה לבצע תכנית הבראה בקיבוצים. אגף זה פיתח את תכנית האשראי המרוכז, שהתבצעה באמצעות בנק מלווה, כאשר בהסדר החובות שבוצע נמחק חלק מחובו של כל קיבוץ וחלק אחר נפרס מחדש. היתה הבנה במערכת, הן בממשלה והן בתנועה הקיבוצית, כי הממשלה ערבה למעשה לחובות הקיבוצים ותדאג בדרך כזו או אחרת לפירעון החובות. תפקיד הבנקים היה רק טכני והם לא נתבקשו לבצע הערכת סיכונים, אלא שימשו רק כצינור להזרמת האשראי הממשלתי.

היבטים אחרים של מונופול האשראי הממשלתי היו: הצורך לאשר כל הנפקה של ניירות ערך על ידי שר האוצר בעצמו. במסגרת זו לא היה עניין לאשר הנפקת אגרות חוב קונצרניות מאחר והממשלה רצתה לשלוט בהנפקת החוב וממילא בהקצאת המקורות.

בגופים הפנסיוניים, הגיע חלקם של אגרות החוב המיועדות, אשר הבטיחו תשואה קבועה לחוסכים, לסך 70% מהתיק ושיקול הדעת של קופות הגמל והפנסיה היה מזערי לגבי הקצאת נכסיהם בין השקעות חלופיות.

אשר בלס ועובד יושע<sup>1</sup>, מסכמים במחקרם אודות הרפורמה במערכת הפיננסית: "בעקבות תכנית הייצוב של 1985 ובמשך כמה שנים אחריה הונהגו צעדי רפורמה שהשפיעו למעשה על כל חלקי המערכת הפיננסית בישראל. הרפורמות נועדו להקטין את מעורבות הממשלה בשוקי הכספים... לעודד תחרות בענף הבנקאות ולתרום להתפתחות של שוק ניירות הערך בתל אביב".

במאמר אחר באותו קובץ, מאת אביה ספיבק<sup>2</sup> הוא כותב: "בשנות ה-50 החלה התערבות של המדינה בפעולת הקרנות, שנבעה בחלקה מהצורך להגן על זכויות הפנסיה של המבוטחים... המדינה היתה המתווך הפיננסי המרכזי באותה תקופה ושוק ההון היה מולאם למעשה".

1 הרפורמה במערכת הפיננסית בישראל... בתוך "ממערבות ממשלתית לכלכלת שוק, המשק הישראלי 1985-1998"  
 2 "הרפורמה בקרנות הפנסיה", שם.

## 14.2 נטל הממשלה

התפיסה כאילו הממשלה הינה אחראית לכל, תפיסה שהלכה וגברה במרוצת העשורים האחרונים והביאה ליתר מעורבות ממשלתית, גידול בתקציבי רווחה ותשלומי העברה וכן הוצאות פיתוח בלתי מרוסנות, היתה בין הסיבות שהביאו למשבר הנוכחי.<sup>7</sup> הגדלת חוב לאומי שהתבססה על צמיחה נתקלה לפתע באוכלוסייה מזדקנת, כמות גדולה מדי של מהגרים שאינם משתלבים היטב בשוק העבודה, אוכלוסיות שלמות שלמדו לחיות ללא עבודה ולנצל שירותי רווחה גדלים והולכים, ומחזור עסקים שלא נטה חסד עם המדינות המערביות ויפן. כל אלה הביאו למצב המשברי של 2011 לאחר אנחת רווחה מוקדמת מדי בעקבות המשבר של 2008 שנתפס כמשבר של התעשייה הפיננסית בלבד. וכך מסכמים את המצב בארגון ה-OECD.<sup>8</sup>

יישנה הסכמה כללית ב-OECD כי כספי הציבור במדינות רבות של ה-OECD מנוהלים בצורה שלא ניתן להמשיכה לאורך זמן. על מנת להבין טוב יותר את ההשלכות לגבי המדיניות הפיסקאלית בשנים הבאות, ביצע ה-OECD הערכות של צרכי הקונסולידציה הפיסקאלית במדינות שונות. על פי הערכות אלה, נדרש במוצע שיפור של יותר מ-5% מהתמ"ג ביחס למצב הפיסקאלי הבסיסי ב-2010, רק כדי לייצב את יחס החוב לתמ"ג עד 2025. בנוסף לכך, נדרש יהיה למצוא מקורות נוספים לקיזוז בשיעור ממוצע של 3% מהתמ"ג על פני 15 השנים הבאות על מנת לעמוד בלחצים שיווצרו כתוצאה מהוצאות לכיסוי עלויות הקשורות בהזדקנות האוכלוסייה, לרבות שירותי בריאות ופנסיה. הפחתת החוב הציבורי לרמות בנות קיימא, תצריך קונסולידציה נוספת כדי להגיע לעודפים תקציביים. ברם, תכניות קונסולידציה שהוכרזו ב-2010 אינן מספיקות ככלל מבחינת הצעדים הקונקרטיים שהן מציעות להשגת קיימות פיסקאלית ארוכת טווח. סלילת נתיב אל קיימות פיסקאלית מחייבת הסכמה בין האזרחים, העסקים והרשויות לגבי רמת השירותים שהציבור רוצה לקבל מן המדינה והמידה שבה הציבור מוכן לשלם עבור שירותים אלה.

<sup>7</sup> נציין כי התופעות המוזכרות לעיל מתקיימות מזה מספר עשורים בכל מדינות המערב, אולם הן נחזו כבר בסוף המאה ה-19, כאשר אדוארד בלאמי פרסם את הרומן המפורסם "מבט לאחור", שהוא בעצם פנטסיה אוטופית נבואית, בה מובלעת הבטחה לביטחון חברתי לאזרחים "מן העריסה ועד הקבר". בלאמי היה הראשון שעשה שימוש במטבע-לשון זו, שנעשתה בינתיים נפוצה למדי, ראה: מילטון ורוז פרידמן 1988, Bellamy 1887.

<sup>8</sup> OECD- Multilingual summaries – Government at a Glance 2011, Summary [http://www.oecdpublising.org/multilingual-summaries/gov\\_glance-2011sum/html/gov\\_glance-2011-sum-he.html](http://www.oecdpublising.org/multilingual-summaries/gov_glance-2011sum/html/gov_glance-2011-sum-he.html)



למעלה משלושה רבעים ממדינות ה-OECD שהשיבו על "סקר ה-OECD בנושאי ניהול משאבי אנוש אסטרטגי" לשנת 2010, מדווחות כי הן מבצעות או מתכננות רפורמות שבמסגרתן יוקטן גודלו הנוכחי של כוח העבודה המועסק אצלן בשירות הציבורי ברמת השלטון המרכזי. בנוסף לכך, 15 מדינות קבעו יחסי תחלופה למילוי מקומם של עובדים היוצאים לגמלאות.

### 14.3 הרגולציה – הרציונל והנטל

כפי שראינו בפרקים קודמים, רגולציה עשויה להיות כלי חשוב בהשגת צמיחה ושיפור התחרותיות. התערבות הממשלה עשויה למתן חלק מנזקי המונופול על ידי קביעת מחירי מקסימום, לעיתים על ידי הכתבת כמות מיוצרת, לעיתים על ידי פירוק מונופולים או על ידי תקנות אחרות המבטיחות תחרותיות.

חלק מהתקנות הרגולטוריות נוגעות לשקיפות, חלק לאיכות וחלק לביטחון, בריאות ורווחה צרכנית. אולם, ככל שרבו התקנות והאיסורים וההכתבות, החל להיות ברור כי הרגולציה הביאה ביחד עם היתרונות גם כמה חסרונות בולטים.

מבחינת התיאוריה הכלכלית ברור כי הרגולציה, בדרך שהיא מתהווה ובשל המוטיבציה של הגורמים השולטים בה, תהיה בדרך כלל בעודף היצע. הרגולציה עצמה היא מוצר ציבורי, והרבה אספקטים של הפעילות הכלכלית דורשים רגולציה על מנת להתמודד עם כשלי שוק.

יש לזכור כי האינטרסים בכל מדינה ובארגונים על מדינתיים, כמו האיחוד האירופי, יכולים להיות שונים בין קבוצות אינטרסים שונות. החקלאים במדינה מסוימת עשויים לרצות בהגנה על יכולתם לייצר ולשווק, עניין שעלול לפגוע בצרכנים שמעוניינים בתוצרת זולה יותר או בספקים שמעוניינים לעשות שימוש באמצעי ייצור נוחים יותר. כך למשל עשויות קבוצות אינטרסים להכתיב למערכות המדינתיות חסמים לא מכסיים (non-tariff barriers) כגון תקינה שמקשה בעיקר על יבואנים ומסייעת ליצרנים המקומיים, במסווה של דאגה לצרכן, אך בפועל במטרה לסייע ליצרנים המקומיים תוך פגיעה בקבוצות צרכנים, ולעיתים נעשה שימוש בטענות יבוא בהיצף.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> ראה למשל תת פרק 13.5 לעיל

שני סוגי רגולציה אלו מהווים כאמור חסמי יבוא ופוגעים בצרכנים המבקשים מבחר גדול יותר ובמחיר נמוך יותר, בעת שהם מסייעים ליצרנים המקומיים. ועדת טרכטנברג - הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, שמונתה על ידי ראש הממשלה להמליץ המלצות בעקבות גלי המחאה של קיץ 2011, עסקה בין היתר בסוגיית יוקר המחייה ובחנה את הסיבות והגורמים שמאחוריו. הוועדה הגיעה למסקנה כי אחת הסיבות המרכזיות היא אותם חסמים לא מכסיים, התקינה והיטלי הסחר המהווים כלי שעיקרו חסימת יבוא והגנה על התוצרת המקומית. הוועדה ביטאה עמדה<sup>10</sup> כדלהלן:

### בתחום היטלי הסחר:

חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, תשנ"א-1991 מסמיך את הממונה על היטלי סחר להטיל היטל היצף והיטל בטחה על יבוא מוצרים, באישור שר התמ"ת, שר האוצר וועדת הכספים. היטל היצף נועד להגן על יצרנים מקומיים ממצב שבו יצרן זר או יבואן מוכר טובין בישראל במחיר הנמוך מהמחיר שבו הם נמכרים בארץ המקור. בהכללה ניתן לומר שמטרת ההיטלים היא להגן על תעשייה מקומית מתחרות בלתי הוגנת (היצף) או להעניק לה הגנה מפני שורה של סיבות המנויות בחוק (בטחה). בפועל, הוועדה סבורה שהשימוש שנעשה בכלי ההיטלים אינו משקף איזון סביר בין טובת הצרכן המקומי וטובת התעשיין המקומי. כך, שיעור ניכר מהחקירות שנפתחו בתקופה האחרונה היו בתעשיות מונופוליסטיות או ריכוזיות במידה חריגה. מאומדן שבוצע על בסיס נתונים שהתקבלו מהממונה על היטלי סחר עולה כי סך העלות הישירה של ההיטלים למשק עולה על 600 מיליון ש"ח לשנה. לאור האמור, מוצע צמצום משמעותי של השימוש בהיטלי סחר להגנה על תעשייה מקומית מונופוליסטית או ריכוזית. זאת מעבר לפרמטרים הקבועים היום בחוק, שיהוו תנאי סף לפתיחת חקירה, ופרמטרים לבחינה בחקירה עצמה. בפרט, מוצע לתקן את חוק היטלי סחר באופן שיאפשר הטלת היטל היצף בלבד, וכן שבהתקיים אחד או יותר משלושת התנאים הבאים, לא יוטל היטל: ישנם פחות משלושה יצרנים מקומיים של המוצר הרלוונטי; בשוק מתקיימת תחרות מועטה; החברה המתלוננת מייצאת לחו"ל שיעור לא זניח מתוצרתה. כמו כן, מוצע לאסור קביעת היטל היצף מעבר לתקופה מצטברת (כ-5 שנים), שתיקבע בחקירה.

<sup>10</sup> <http://hidavrut.gov.il/> ראה אתר הוועדה

### בתחום התקינה:

התקינה היא הגדרה של מפרטים טכניים המיועדת לשמש כלי להבטחת איכות המוצרים, בטיחות ובריאות הציבור. חוק התקנים, התשי"ג-1953 קובע כי מוצר שקיים לגביו תקן שהוכרז כרשמי על ידי שר התמ"ת חייב לעמוד בדרישות התקן כתנאי לשיווק בישראל ומסמיך את מכון התקנים לקבוע את מפרטי התקנים ולבדוק את מידת התאמתו של מוצר לתקן רשמי. מכון התקנים הוא הגורם היחיד שרשאי לתת אישור עמידה בתקן למוצרים מיובאים. הגורם הקובע את מפרטי התקנים שהוכרזו כרשמיים בתחום המזון, ובודק את העמידה בהם, הוא שירות המזון במשרד הבריאות. בנוסף, הפנייה לתקינה וכן קביעת מפרטים טכניים כמחייבים על ידי רגולטורים, בהתאם לסמכותם לפי דין בתחומים שונים כמו תקשורת, תחבורה, תשתיות, איכות סביבה ותחבורה משפיעים בדומה לחובת עמידה בתקנים.

השימוש בתקינה כהגבלה לא מכסית לשם הגנה על התוצרת המקומית, הלך והצטמצם עם השנים. אולם, דומה כי מערך בדיקות התקינה בכללותו ממשיך להוות חסם הפוגע ברווחת העוסקים והצרכנים במשק, בעיקר עקב עיכוב שיווק של סחורות עד לקבלת האישור על עמידה בדרישות התקן, בהתאם לתוצאות בדיקות המעבדה של מכון התקנים. דרישות הבדיקה הייחודיות לישראל חלות לעיתים גם על מוצרים המיוצרים ומשווקים במדינות שבהן קיימת תקינה מקבילה, מחמירה לא פחות. מדיניות התקינה מגבילה לעיתים את החשיפה ליבוא מתחרה גם בדרך של יצירת תקנים מקוריים הנבדלים מהתקנים במשקים גדולים אחרים. עד לשנת 2007 היו רוב התקנים הרשמיים והמחייבים תקנים ישראלים מקוריים. במצב זה נוצר חסם שהגביל יבוא של סחורות שעמדו בתקנים בין-לאומיים אך לא עמדו בדרישות הייחודיות של התקן הישראלי. החל משנת 2007 מבצע מכון התקנים, בהתאם להוראת חוק שנחקקה בעניין זה ובהנחיית משרדי הממשלה, תהליך של החלפת תקנים רשמיים מקוריים בתקנים בין-לאומיים מאומצים. עם זאת, תקנים רשמיים ומחייבים רבים ובכללם רוב התקנים בתחום המזון, הם עדיין תקנים ישראלים מקוריים.

בנוסף לכך, עולה וגוברת ההכרה כי הרגולציה הממשלתית, סובלת מעשית יתר<sup>11</sup> גם בתקנות הממשלתיות ולכן מתחילה להתגבש ההכרה כי יש צורך ממשי בבדיקת הנהלים, התקנות, ההוראות והמגבלות שהשלטון מטיל על כתפי האזרח, הפירמות והארגונים השונים. במסגרת זאת התפתחה במדינות מערב אירופה ובעקבותיהן ב-OECD פעילות שתכליתה זיהוי רגולציה מיותרת, הערכתה ומדידתה והצעות להפחתתה.

בעקבות כניסת ישראל לארגון, הוכר גם בישראל הצורך לפעול בכיוון של הפחתת הרגולציה המיותרת, ומשרד מבקר המדינה נכנס לעובי הקורה והחל לבצע במשרדי הממשלה בדיקות שתכליתן הערכה של הרגולציה המיותרת והפחתתה.

בפנייה למשרדי ממשלה אומר המבקר כי דרישה מיותרת לאישורים או לדיווחי מידע, מייצרת נטל שעלות הרגולציה והעלות למשרד עצמו, עולים על התועלת שהוא מפיץ. במסגרת בדיקותיו אומר המבקר, כי אין בכוונתו לבדוק את החוקים והתקנות עצמם. אין הוא בא לערער על עצם הצורך או הקביעות המקצועיות שדרשו דרישות רגולטוריות מסוימות, אלא לבחון באיזו מידה ניתן לצמצם ולשפר מבלי שתופר תכלית התקנה הרגולטורית שמטרתה לשמור על האינטרס הציבורי.

כמו כן, וכאן יש שינוי חשוב מאוד בבדיקת התנהלות השלטון, עת המבקר בודק, האם בכלל נעשתה עבודת מטה שתכליתה הקלת הנטל הרגולטורי-בירוקרטי ואילו אמצעים ננקטו לשם כך.

בדיוני פורום קיסריה שנערכו ביוני 2011 ניתנה כותרת על ידי מנכ"ל האוצר הפורש – חיים שני<sup>12</sup> כי הנטל הבירוקרטי בישראל – 30 מיליארד שקל, כמו תקציב הבריאות. הפרשנית הכלכלית סטלה קורין ליבר ציינה כי מדובר בכ- 3.5% מהתמ"ג של ישראל, אולם חישוב זה מתבסס על העלות הישירה. לדבריה הבירוקרטיה העקיפה בשל התהליכים הלא יעילים ואבדן הזמן מסתכם בכפול מכך.

בין הממצאים שהוצגו בכנס היו רישום נכס דורש כ- 42 שעות בעלות ממוצעת לתיק של כ- 3,270 ש, כאשר מוגשות כ- 120,000 בקשות לשנה. לאחר השיפור בתהליך שהממשלה מבקשת להכניס, רישום נכס ייקח רק כ- 13 שעות בעלות של 1,125 ש, הורדה של העלות למשק מכ- 400 מיליון ש"ח לכ- 130 מיליון ש"ח. פתרונות להגדלת היעילות על ידי הממשלה כוללים גם פורטל ממשלתי אחיד שיאפשר שילוב כל התהליכים לפתיחת עסק, כך שהעלות הישירה לעסקים תהיה כ- 60

<sup>11</sup> כך למשל אמר אריק כרמון בכנס (ראה הפניה להלן לגבי פורום קיסריה) "במדינת ישראל הופר האיזון בין המאבק בטוהר המידות ובין יכולת הביצוע של הרשות המבצעת, יש יותר מדי דוגמאות של שיתוק מוחלט במערכות שלמות"  
<sup>12</sup> ראה גלובס 21 ביוני 2011 עמוד 6.

מיליון לעומת 840 מיליון כיום בשל הצורך ללכת למספר מוסדות שונים ונפרדים (כגון, ביטוח לאומי, מס הכנסה) על מנת לפתוח את העסק.

## 14.4 מדידת הנטל

אספקט חשוב מאוד בהתנהלות של הרגולציה הוא הקטנת הנטל שלה. לשם הקטנת הנטל חשוב להבין ולהעריך את מימדיו והיקפו ואת הגורמים המייצרים את הנטל העודף והמיותר בראייה של מהות הרגולציה.

כחלק מהניסיון להעריך את עוצמת הרגולציה והנטל שלה פותחה מתודולוגיה הנקראת "standard cost model"<sup>13</sup> או בקיצור SCM המפרטת את מרכיבי העלות של הרגולציה ואת שיטות המדידה.

ממשלת בריטניה,<sup>14</sup> המהווה במובנים רבים את חוד החנית במאבק נגד עודף הרגולציה המתהווה באיחוד האירופי, הוציאה מסמך המשרטט 25 רעיונות לפישוט חוקים באיחוד האירופי על מנת להפיצם ובכך להקל ולפשט חוקים שונים. הממשל הבריטי העריך כי אם רעיונותיו יאומצו על ידי האיחוד האירופי ניתן יהיה לחסוך כ- 6.6 מיליארד יורו.<sup>15</sup>

העלויות של הרגולציה על פי מתודולוגיית SCM כוללות שלושה מרכיבים עיקריים:

1. עלויות פיננסיות ישירות, כגון אגרות ותשלומים שונים כחלק מהסדרת פעילות.
2. עלויות ציות הכוללות שני מרכיבים:
  - א. עלויות אדמיניסטרטיביות בגין הפעלת הליך הציות.

<sup>13</sup> *Measuring and reducing administrative burdens for businesses*, SCM network in <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>

<sup>14</sup> למרות שהיוזמה הראשונית למדידת נטל הרגולציה נולדה דווקא בהולנד, ופותחה בדנמרק, כפי שמעיד למשל המסמך הבריטי למדידת והפחתת רגולציה המתייחס למקבילי הדני כמסמך מקור. ראה <http://www.bis.gov.uk/files/file44503.pdf> האתר doingbusiness (ראה בעמוד 370 לעיל) מביא מאמר העוסק בהפחתת הרגולציה בבריטניה שממשלתה חרטה על דגלה את המאבק בבירוקרטיה. על פי המאמר, כתוצאה מהצעדים שנקטו על ידי הממשל הבריטי, בין השנים 2005-2010 הופחתו עלויות הרגולציה בכ-25% ונחסכו כתוצאה מכך 3.5 מיליארד ליש"ט מהפירמות העסקיות.

<sup>15</sup> 25 ideas for simplifying EU law By: Maria Carim [Last modified 12/08/2008] <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=154&article=129>

- ב. עלויות עקיפות, כגון הימנעות ממכירה או ביצוע פעולה מסחרית שיש בה סיכון גדול יותר להפרה, או שעלות ההשגחה עליה מפנה ההפרה עלולה להיות גדולה יותר מאשר הרווח שבצידה.
3. עלויות ארוכות טווח של מבנה הנובע מדרישות הרגולציה.

דוגמא מובהקת לעלויות רגולציה היו תקנות סרביינס אוקסלי הידועות בשם הקיצור SOX. בעקבות שערוריות אגרון וורלדקום, הגיעו השלטונות האמריקאים למסקנה כי רמת הדיווח והפיקוח בדוחות הכספיים אינה מספקת. בעקבות כך, יזמו שני מחוקקים אמריקאים Sarbanse ו-Oxley את התיקון הקרוי על שםם שעיקרו הגברת הפיקוח, השקיפות ואיכות הדיווח החשבונאי. התיקון עבר בקונגרס האמריקאי במהלך 2002. הערכות של הוולסטריט ג'ורנל היו כי 23 מתוך 30 חברות הדאו-ג'ונס<sup>16</sup> הגדילו את הוצאות הביקורת החשבונאית שלהם בכ-40% בין 2003 ל-2004. בנייר עבודה שרשות ניירות הערך האמריקאית הנפיקה עם יציאת התקנות היא העריכה את עלויות הרגולציה הנוספת בכ-\$91,000 בממוצע, לכל אחת מהחברות הציבוריות, או במצטבר 1.24 מיליארד דולר לכל החברות. על כך הגיב האיגוד העולמי של המנהלים הפיננסיים במסמך משלו, בו העריך את הנטל החדש בעלויות שבין \$559,000 ל-8 מיליון\$. חלקם של המבקרים החיצוניים נאמד בין 26% ל-30% כאשר השאר הוא עלויות נוספות פנימיות.<sup>17</sup>

קשה למדוד נטל רגולציה ככלל בגלל הדרכים הרבות שבהן הנטל בא לידי ביטוי. קל יותר להתייחס למרכיבים ספציפיים של הרגולציה השייכים לאותו תחום פעילות ומשפיעים באורח דומה ולכן ניתנים למדידה בכלי מדידה אחיד. כך למשל תוספת כוח אדם בשל רגולציה בשוקי ההון, או היקף הפעולות הנדרשות על ידי הגורמים העוסקים בתחום. נזקים עקיפים גם כן יהיה קשה למדוד, אם כי ניתן יהיה לבצע השוואות של עודף/חסור תשואה מותאם לסיכון ביחס לגידול ברגולציה על מנת לנסות ולהעריך את הנטל, ככל שניתן יהיה לנטרל גורמים אחרים. הרגולציה הבסיסית ביותר בארצות המערביות נוגעת לתנאי העבודה והשכר של העובדים, מעבר למאבק של ארגוני העובדים עצמם שהם חלק מכוחות השוק. אפשר לבחון את ירידת היקף פעילות התעשייה במדינות אלה ומעברה לארצות דרום מזרח אסיה ודרום אמריקה כחלק מהנטל הרגולטורי, אם כי מדידת הנטל כאן תהיה מורכבת יותר, שכן כתוצאה מהוזלת הייצור, חלק גדול מהעסקים השאירו בארצות המוצא את המטות והשיווק, כאשר הרווחיות עלתה וכתוצאה מכך שכבה של עובדי הנהלה ומטה אף שיפרו את מצבם. באשר לשכבות הנמוכות יותר, כעת ביכולתם לרכוש מוצרים במחיר זול יותר, בתמורה לאבדן

<sup>16</sup> Eldridge & Kealey 2005

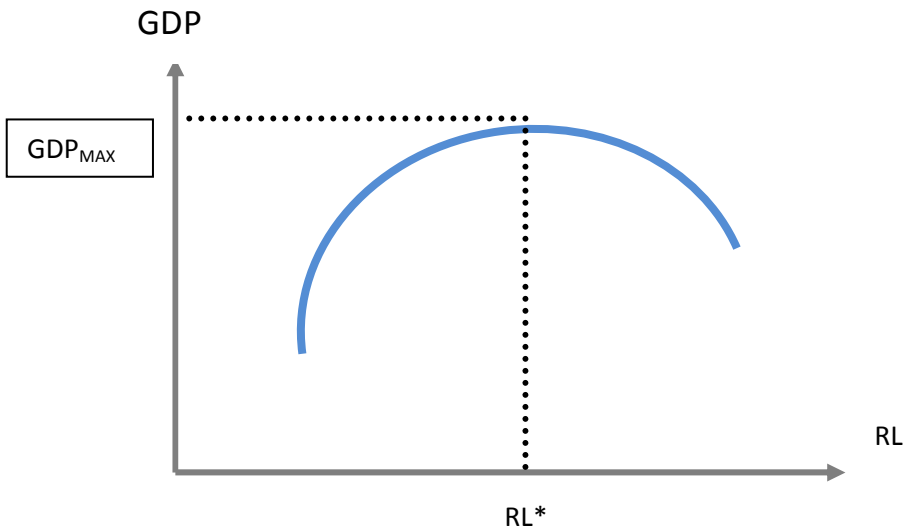
<sup>17</sup> המסמך מצוטט שם: Eldridge & Kealey

מקומות עבודה רבים. חישוב של התועלת מול הנזק, ובפרט שחלק מהנזק אינו בר חישוב פשוט, הוא חלק מהאתגרים במדידת השפעות הרגולציה.

נראה איפוא שהמדידות יתייחסו יותר לנטל רגולטורי ביחס לפעילויות קיימות כיום מבלי שיבחנו לעומק את השפעת הרגולציה המוקדמת על תנועות הון והעתקת פעילות בין מדינות. מדידה זו שתהיה בסיס להפחתת רגולציה לא חיונית ככל שניתן, תהיה בעלת השפעה מיידית על היעילות הכלכלית, על רווחיות הפירמות וככל שיקטן מספר המועסקים כתוצאה מנזקי הרגולציה באופן ישיר, כך צפוי לגדול מספרם של המועסקים בפעילות הכלכלית עצמה.

ההשערה הבסיסית היא כי הרגולציה אכן מביאה להתייעלות ביחס לכשלי שוק, אולם בשל טבעם של הרגולטורים להרבות ברגולציה – "עודף היצע", התוצאה מתחילה להתבטא בפגיעה ביעילות הכלכלית. אילו היה ניתן לבטא את הרגולציה כמשתנה יחיד מסביר ביחס לתמ"ג, מן הסתם היינו מקבלים תרשים שצורתו כדלהלן:

נסמן את התוצר כ- GDP, ואת רמת הרגולציה כ- RL. יהיה  $RL^*$  - הרגולציה האופטימאלית. הגרף הבא מתאר את הקשר בין רמת התוצר בשנה מסוימת לבין רמת הרגולציה.



## ניתוח אירוע 2-14: עלויות עקיפות של רגולציה וציות

הרווח העיקרי של חברות לניהול תיקים בישראל מורכב מדמי ניהול. יחד עם זאת, מקור רווח לא מבוטל היה ההפרש בין העמלה שגובה חבר הבורסה מהלקוח הפרטי, לבין המחיר אותו הוא גובה ממנהל התיקים. מנהל התיקים מקבל הנחה גבוהה יותר מאשר הלקוח הפרטי על פעולותיו, ולכן יש ביכולתו להציע ללקוח הפרטי חלק מההנחה בעמלת הפעולה, ובכך גם לחסוך ללקוח עמלות וגם להרוויח מההפרש בין ההנחה בפועל לבין ההנחה שהוא מקבל מחבר הבורסה.

בשנת 2010 החליט הרגולטור במסגרת הפעולות שמטרתם הגברת השקיפות, כי על מנהלי התיקים לחלוק באופן מפורש את המידע הפרטני לגבי גובה ההנחות עם לקוחותיהם. כלומר לא די בכך שהם מודיעים ללקוח מה גובה העמלה לאחר הנחה שהוא מקבל, אלא עליהם לספר ללקוח גם כמה הם מרוויחים על כל פעולה, בכך שההנחה עבורם גבוהה יותר.

המשמעות היתה כי כעת היה על מנהל התיקים ליצור קשר עם כל לקוחותיו (מאות או אלפים), לפתוח מולם את החוזה ולספר להם כי בנוסף לדמי הניהול הוא מרוויח עוד כמה שברי אחוזים בשנה ולעדכן אותם באופן שוטף בדבר הסכומים.

במצטבר יכול היה מנהל התיקים להרוויח כך מכל לקוח המחזיק בממוצע תיק של חצי מיליון ש"ח, כ- 40 ש"ח בחודש או כ-500 ש"ח בשנה, אבל במערכת היחסים השברירית בין לקוחות ומנהלי תיקים בעת שכל ירידה בשוק ההון מאיימת על מעמדו של מנהל התיקים ומכריחה אותו להתמקח מחדש עם חלק מלקוחותיו על דמי הניהול, ראו מנהלי התיקים בעניין זה גזירה שהם אינם יכולים לעמוד בה. המשמעות של ללכת ללקוח ולספר לו על גבייה נוספת, לכאורה על חשבונו, עלולה היתה לגרום למשבר נוסף באותה מערכת יחסים ולכן חלק ממנהלי התיקים, בוודאי הקטנים שביניהם, העדיפו לוותר על ההפרש הקטן הזה שמשמעותו היתה בממוצע כ- 15% מהכנסותיהם, ולהעביר את מלוא ההנחה ללקוחותיהם. זו היתה דוגמא לנטל עקיף בנוסף לנטל הישיר שהרגולטור כפה על מנהלי ההשקעות במהלך השנים האחרונות.

<sup>1</sup> ראה תקנות הסדרת העיסוק בשיווק השקעות, בייעוץ השקעות, ובניהול תיקי השקעות, אתר רשות ני"ע

<http://www.isa.gov.il/Default.aspx?Site=MAIN&ID=4,87>



## 14.5 רגולציה לא רצויה ואיפוק רגולטורי

בגלל הקושי במדידת נטל הרגולציה יש חשיבות להבנה האינטואיטיבית המתבססת על הבנת התהליך הכלכלי ולהפגנת איפוק לגבי הפעלת רגולציה, ובפרט במקומות בהם ניתן לפעול על בסיס כלי הערכה כגון מסמך העקרונות האנגלי<sup>18</sup>. חלק מהתהליך של הקטנת רגולציה לא הכרחית כרוך, ראשית, במודעות לעצם הנזקים המתקיימים בעודף רגולציה, ושנית, בתהליך המקביל לתהליכים של אכיפה עצמית. אותו תהליך שהרגולטור ממליץ למונופולים למיניהם לקיים, בתהליך של אכיפה פנימית, מומלץ גם לרגולטור לעשות; ביצוע הערכה תקופתית של מטרות הרגולציה ומולם האמצעים הנדרשים, ביצוע הערכה ביקורתית של היקף האכיפה ותוצאותיה.

איפוק ברגולציה אינו מובן מאליו, שכן לעיתים הכוחות הפועלים הם חיזוניים ונובעים מאינטרסים שונים. כך למשל בשיאה של המחאה החברתית בקיץ 2011, שאחד הדגלים הבולטים שלה היה ההתייקרויות של הנדל"ן. אחת ההצעות שהלהיבו חלק מהמוחים היה פיקוח על מחירי שכר הדירה, כאשר מרבית הדירות בישראל נמצאות בידי משכירים פרטיים ומושכרות על ידם כחלק מתיק ההשקעות שלהם ומהכנסתם. ההצעות קסמו כרגיל למספר פוליטיקאים שראו בכך הזדמנות לקבל כותרות, וככל שרבו הקולות מצא בנק ישראל לנכון להשמיע את קולו בעניין.

פרופסור אסף חמדני התבטא בכנס קיסריה<sup>19</sup> כי "הרגולציה עתירת סיכונים ומכבידה על כולם", בעיקר על הצרכנים. לדעתו הפתרון טמון בשינוי האסטרטגיה הרגולטורית לכיוון של רגולציה עצמית או רגולציית מוטת שוק".

<sup>18</sup> ראה לעיל

<sup>19</sup> ראה הערות 11 ו-12 לעיל.

להלן תיאור הנתונים והעובדות הנוספות בניתוח מקרה 3-14.



### ניתוח מקרה 3-14: רגולציה לא רצויה<sup>1</sup>

בסקירת מערכת הבנקאות לשנת 2010 המתפרסמת בתחילת אוקטובר 2011, מעניק בנק ישראל גושפנקא למחאת מחירי הדיור.

נתוני הבסיס של ישראל מעידים כי אין הבדל גדול בין ישראל למדינות ה-OECD, כרבע ממשקי הבית חיים בדירות שכורות בבעלות פרטית, ולכ-10% מהשוכרים יש דירה בבעלות אותה הם משכירים. להבדיל מארה"ב, שם קיים שוק מוסדי מפותח במסגרתו פירמות גדולות בונות ומשכירות דירות במתחמי מגורים, בישראל ההשכרה היא בעיקר של בעלי דירות פרטיות שנרכשו להשקעה. על פי הדו"ח, עליית מחירי שכר הדירה מאז 2008 מעיקה על משקי הבית בעיקר בגלל חלקה הגבוה של ההוצאה על הדיור בסל הצריכה וקשיחות הביקוש לדיור. החמישון התחתון מוציא מעט פחות מ-50% מהכנסתו על דיור, ואילו החמישון העליון מעט יותר מ-10%, עם ממוצע של כ-25% לחמישון האמצעי, עניין המעיד על גודל המצוקה של השכבות החלשות יותר. באיזורי הביקוש: תל אביב, מרכז וירושלים, אחוז ההוצאה על דיור נע בין 24%-ל-30% לכלל השוכרים מתוך הכנסתם.

למרות הנטל הכבד הבנק ממליץ להימנע מרגולציה מסוג של התערבות בקביעת שכר הדירה או משך השכירות, משום שמנגנונים כאלה עשויים לפגוע בנכונות להשקיע בשוק השכירות, להגביר את הביורוקרטיה וליצור שווקים משניים (סוגים של "שוק שחור") שבהם ייסחרו זכויות של שכירות מפקחת. במקום זאת הבנק מציע לכלול בתוכניות בניין הערים דיור להשכרה.

<sup>1</sup> בנק ישראל: שכר הדירה מעיק על משקי הבית אך רגולציה אינה רצויה, עינת פז-פרנקל, גלובס 3.10.2011

## 14.6 נספח: מתודולוגיית SCM<sup>20</sup>

מטרת מתודולוגיית ה- SCM הינה להקטין את העלות על העסקים במדינה. המתודולוגיה אומצה על ידי חלק ממדינות ה- OECD בשנת 2003 ומימושה התגבר במרוצת השנים. חשוב לציין כי מודל ה-SCM מודד רק את עלות הרגולציה עבור העסקים אך לא את נחיצותה או האם היא מספקת. תהליך ה-SCM מתחיל באיסוף הנתונים וניתוחם ולאחר מכן שימוש בתוצאות על מנת לבחון את הפתרונות לפישוט תהליך הרגולציה.

### 14.6.1 איסוף הנתונים וניתוחם:

בשלב הראשון יש לבחון את עלות הרגולציה. כפי שצוין מעלה, מודל ה- SCM מחלק את עלות הרגולציה ל-3 חלקים:

1. **עלויות פיננסיות ישירות** - כגון אגרות ותשלומים שונים כחלק מהסדרת פעילות.
2. **עלויות ציות** הכוללות שני מרכיבים:
  - א. עלויות אדמיניסטרטיביות בגין הפעלת הליך הציות.
  - ב. עלויות עקיפות, כגון הימנעות ממכירה או ביצוע פעולה מסחרית שיש בה סיכון גדול יותר להפרה או שעלות ההשגחה עליה מפני ההפרה עלולה להיות גדולה יותר מאשר הרווח שבצידה.
3. **עלויות ארוכות טווח** של מבנה הנובע מדרישות הרגולציה.

עלויות אלו יכולות להיות חד פעמיות או עלויות חוזרות. הערכת עלויות אלו יכולה להתבצע ב-2 דרכים:

**Ex-Post** – בדיקת עלויות הרגולציה **בפועל** על ידי תשאול ואיסוף נתונים מהעסקים.

**Ex-Ante** – **הערכת** עלויות הרגולציה של העסקים על ידי מחקר, מומחים, יועצים ובשיתוף עם העסקים עצמם.

הערכת העלויות נעשות בתחילת התהליך המדידה אך יש חשיבות למדידת העלויות בפועל לאורך תקופת הרגולציה על מנת לשמור על תוצאות המודל עדכניות ולקחת בחשבון את השינויים המתרחשים בשוק (לדוגמה שינויים טכנולוגיים).

<sup>20</sup> על פי האתר המציג את המתודולוגיה המקובלת ב- OECD התקציר שלהלן מסכם מסמך רב היקף של 63 עמודים באתר:

מודל ה- SCM יוצא מנקודת ההנחה כי הנתונים המתוקננים אשר נאספים מייצגים "עסק נורמאלי" (עסק בעל יעילות נורמאלית - Normally Efficient Business). כלומר המטרה הינה כי העלויות שנאספו ייצגו עלות של עסק ממוצע אשר אינו יעיל יותר מעסקים מתחרים אך גם אינו יעיל פחות. בדרך כלל "עסק נורמאלי" ימצא על ידי תחקור העסקים בתחום ובהתייעצות עם מומחים ויועצים שונים.

עבור מספר הולך וגובר של דרישות רגולטוריות ניתן למצוא פתרונות דיגיטליים אשר יאפשרו הוזלה של העלויות עבור הגופים המפוקחים (לדוגמה: תשלום חוב לביטוח לאומי באינטרנט). מודל ה- SCM מכיר בעובדה זו ומתחשב בה בזמן חישוב עלות הרגולציה.

### מקור הרגולציה:

במסגרת איסוף המידע מודל ה-SCM (אשר נוצר על ידי מדינות האיחוד האירופי) מציע לחלק את מקור הדרישה הרגולטורית לקטגוריות לפי מקורן:

**קטגוריה A** – דרישות רגולטוריות אשר נובעות ישירות ובאופן בלעדי מדרישות האיחוד האירופאי (על ידי הנחיה או רגולציה כוללת, לדוגמה).

**קטגוריה B** – דרישה רגולטורית אשר נובעת מחוק בינלאומי או דרישה של האיחוד. ההבדל העיקרי בין קטגוריה זו לקטגוריה A הינה שבקטגוריה זו אומנם ההנחיה הגיעה מהתקנה/חוק בינלאומי אבל המימוש הושאר בידי כל מדינה בנפרד.

**קטגוריה C** – דרישה רגולטורית אשר נוצרה ברמה הלאומית.

חלוקת הדרישות הרגולטוריות לפי מקורן משמשת תפקיד כפול: מצד אחד היא מאפשרת תמונה מאוזנת של מקור הרגולציה ומאפשרת לראות האם ניתן לצמצם את נטל הרגולציה בחלון הזמנים הקצר (בתחום בו קיימת רגולציה מקומית נרחבת ביחס לדרישות הבינלאומיות ניתן לצמצם את הנטל בקלות רבה יותר). מן הצד השני בטווח הארוך ניתן לראות את העלויות הגלובאליות של הרגולציות וההנחיות הבינלאומיות ולנסות בהמשך לצמצמן ולפשטם.

**השלבים בחישוב המודל:**

שלב 0 : התחלה	
לפני תחילת התהליך יוגדר התחום הנבדק בצורה מיטבית. במקרים בהם יריעת המחקר הינה גדולה במיוחד יתכנו פגישות מקדימות בין צוותי העבודה, יועצים ובעלי עניין נוספים (Stakeholders).	
שלב 1 : ניתוח ראשוני	
1	זיהוי המחויבויות הרגולטוריות, הפרמטרים הנדרשים והפעילויות האדמיניסטרטיביות הנדרשות לצורך ציות לרגולציה, תוך כדי שיוכם למקור הרגולציה.
2	לפני ביצוע התמחור חשוב לזהות ולהפריד את הפעולות האדמיניסטרטיביות הנדרשות לציות לרגולציה לפי התקנות הרלבנטיות (והבדלתן מהפעולות הנדרשות בשל פעילות עסקית הקשורה לרגולציה הנבדקת). במידה ופעולה אחת נדרשת כתוצאה ממספר תקנות חשוב לחשב את עלותה פעם אחת.
3	(אופציונאלי) סיווג ההתחייבויות והמידע לקטגוריות שונות כמו: חובה לציית לתקנות מול רגולציה עצמית, מידע הדרוש לחברות בנות מול מידע הדרוש לצורך רישיון וכדומה.
4	פילוח של הפעילות העסקית – יש חשיבות באבחנה בין הסגמנטים השונים ובחינת הפרמטרים לפי סגמנטים. לדוגמה: אם הרגולציה משפיעה על כל העסקים ייתכן וכדאי לחלק לפי סוג התעשייה ולפי גודל העסק.
5	זיהוי אוכלוסיית המדגם (כלומר כמה עסקים מושפעים), אחוז השפעה (אחוז העסקים המושפעים) ותדירות ציות.
6	בחירת פרמטרים לתשאול עסקים מול הערכת מומחים
7	זיהוי הפרמטרים הרלוונטיים לתמחור
8	הכנת מדריך לתשאול
9	ביקורת מומחים לשלבים 1-8
שלב 2 : איסוף נתונים וסטנדרטיזציה	
10	בחירת עסקים מייצגים לתשאול
11	תשאול העסקים
12	השלמה וסטנדרטיזציה להערכת כמות הזמן והמשאבים הנדרשים לכל פעילות נמדדת.
13	ביקורת מומחים לשלבים 10-12

שלב 3 : חישוב, הצגת הנתונים ודוחות		
14	אקסטרפולציה של המידע המאומת לרמה לאומית.	
15	דיווח והזנת הנתונים למאגר המידע.	

### 14.6.2 שימוש במודל לצורך פישוט תהליך הרגולציה:

לאחר ריכוז הנתונים וניתוחם יהיה ניתן לראות מספר צווארי בקבוק או "מועמדים פוטנציאליים" לפישוט. התהליך מורכב מהשלבים הבאים:

1. ריכוז ההצעות לפישוט הרגולציה תוך התייעצות עם כל ה stakeholders על מנת לקבל נקודות מבט מקיפות עד כמה שניתן.
2. בחינת כל הרעיונות וההצעות אשר יכולים להפחית את נטל הרגולציה ולהעריך את השפעתם.
3. ניתוח ההשלכות של הטמעת ההצעות.
4. סיכום היוזמות והמלצה על הפתרונות.
5. הטמעת הרעיונות.

לפישוט הרגולציה באמצעות ה-SCM ניתן למנות מספר יתרונות:

- ניתן לזהות את החלקים הספציפיים ברגולציה אשר יוצרים נטל משמעותי על העסקים.
- ניתן ליצר מצב בסיס כדי להעריך את העלות של הפעילות העסקית ולמצוא את הנקודות שבהן צריך להתמקד.
- איסוף המידע ועדכוןו מאפשר להעריך כיצד השינויים משפיעים על העסקים ולסמן שינויים עתידיים ברגולציה.
- מאפשר לכל מחלקה/אגף ממשלתי לזהות את "תרומתו" לנטל הרגולטורי ואת עלותו.
- ניתוח המודל מאפשר להעלות פתרונות דיגיטליים או תובנות איכותניות אשר יהיו רלוונטיים לעסקים ולשיפור התהליך.

### 14.6.3 הגורמים המעורבים בתהליך:

במהלך התהליך יש שואף מודל ה- SCM להשתמש במגוון אנשים אשר רלוונטים לנושא:

1. **מקצוענים בתחום העסקים** – התייעצות עם אנשים אשר "חיים" בתחום ופועלים בו רבות ובעלי ניסיון רב בהתמודדות בשוק ומול הרגולציה בתחום.
2. **ארגונים מקצועיים** – התייעצות עם האירגונים המייצגים את המקצוענים והמומחים (לדוגמה – לשכת עורכי הדין, איגוד התעשיינים וכו')
3. **יועצים מומחים** – שימוש ביועצים חיצוניים בעלי ראייה מרחבית ותובנות רלוונטיות לתחום המדובר.
4. **גופים ממשלתיים** – שילוב הגופים הממשלתיים בתהליך הינו חיוני שכן הם הגופים אשר מעבדים את המידע ואוכפים את התקנות של הרגולציה. להם יש נקודת מבט מבנית על הרגולציה ותובנות המאפשרות להם לאשש מסקנות או לעזור למקד את השאלות.
5. **גוף מתאם** – את תהליך ה-SCM מנהל הגוף המתאם אשר אחראי לו"ז, בחירת מתודולוגיית המחקר, פיקוח ותיאום בין כל הגופים והצגת המחקר והנתונים.

