

1231.3651.01 – בין מנהלים לרגולטורים: רגולציה במשק הישראלי Regulation in the Israeli Market

סמסטר ב' – תשפ"ג

קבוצה	יום בשבוע	שעה	תאריך בחינה	מרצה	דואר אלקטרוני	טלפון
	ב		לפירוט לוחות הבחינות	עו"ד דרור שטרומ	Dror.Strum@iep.org.il	09-9527119

שעת קבלה – על מועד ומיקום שעות הקבלה יינתנו פרטים בהמשך.

היקף הלימודים

היקף הי"ס לקורס: 1

ECTS = 4 י"ס – (European Credit Transfer and Accumulation System) ECTS, ערך הניקוד של הקורס במוסדות להשכלה גבוהה בעולם שהינם חלק מ"תהליך בולוניה".

תיאור הקורס

הקורס נועד להקנות למנהלים הבנה של "כללי המשחק" בתחום הרגולציה הכלכלית בכלל ובמשק הישראלי בפרט. יושם דגש על ה"קייס" להסדרה ממשלתית של פעילות עסקית-פרטית בשם "טובת הציבור", על רקע מאפייניה הייחודיים של כלכלת ישראל. נסקור את סוגי המגבלות הרגולטוריות המוטלות על מנהלי עסקים בישראל ונתמקד במגבלות המוטלות בשם הגנת התחרות והצרכנים. במסגרת זו נבין את המשמעויות לעסקים ואת האחריות המתרחבת המוטלת על מנהלים בפן האזרחי והפלילי ונעמוד על ההגנות העומדות למנהלים ונושאי משרה מפני אחריות זו.

בהמשך נרד לשורש המתודולוגיה שביסוד התערבות הממשלה: נעמוד על מבחן ה"פגיעה בתחרות", נלמד כיצד "מגדירים שווקים" להחלטות בענייני מיזוגים מונופולים והסדרים, ונראה כיצד יוצר הרגולטור על יסוד איתור ומיפוי חסמי תחרות וניתוח התמריצים הפועלים על ה"שחקנים" בשווקים אלה, את "תחזית הפגיעה בתחרות" בהיבט סטטי ודינמי (בדגש על התפתחויות טכנולוגיות) ומהו "כוח שוק". בהמשך נתמקד בכשלי ופגמי שוק נפוצים (מונופולין, אפקט רשת, "הטרמפיסט החופשי" בעיות ופערי מידע ועוד) והשפעתם על הניתוח הרגולטורי.

הקורס מתמקד בפן היישומי ומתבסס על ניתוח Case Studies שונים מכלכלת ישראל ובדוגמאות אקטואליות מחיי המעשה: משפטי קרטל ומונופולין ורפורמות תחרות בשווקים שונים. **השנה יושם דגש על ניתוח בעיית יוקר המחיה, הרפורמה המתוכננת בשוק המזון ובבחן האם ביכולתה לפתור את הבעיה ולהגן על הציבור בעתיד.**

הדגש בקורס - נבקש להראות כיצד הכרת התיאוריה ביחד עם כלי חקירה ואימות שימושיים, יכולים לשפוך אור אחר על המציאות הכלכלית המשתקפת אלינו מדי יום בחיינו המקצועיים ובתקשורת ולשמש בסיס לאכיפה מול עוצמות כלכליות. הקורס מתבסס על יישום של תיאוריות כלכליות שונות (ארגון תעשייתי וגישת המבנה במשולב עם תורת המשחקים).

מטרות הקורס:

רגולציה היא מנדט ציבורי המוקנה בסמכות משפטית להסדרה של פעילות פרטית (הקורס מתמקד בפעילות כלכלית-עסקית) במידה הנחוצה להגנת הציבור. בקורס זה ננסה לעמוד על ההיבטים השונים של הרגולציה הכלכלית ובהם:

- א. הציודק לרגולציה: מתי נכון להתערב בשווקים, מתי הדבר טומן בחובו התערבות יתר, פגיעה ביוזמה חופשית וביעילות ומתי התערבות שלא במקומה עלולה להביא לסכנה לערכי יסוד;
- ב. תחרות ואסדרת שווקים ככלל יסוד של שווקים – מהי רגולציה של תחרות, מדוע היא נחוצה כלל, מהם מאפייניה היסודיים, כיצד היא נוצקה בכללי משפט, יתרונות וחסרונות בבחינה יישומית;
- ג. הרגולציה של תחרות בבסיס לרפורמות שונות ופשרות ברפורמות - בגישה ביקורתית של Ex Post;
- ד. החוקים לצמצום ריכוזיות, פירמידות והגבלות שונות על מתן רישיונות מטעם המדינה וחוק המזון;
- ה. מערכת היחסים בין הרגולטור למפוקח ומקומם של בתי המשפט במערכת זו;
- ו. רגולציה בשווקים לא תחרותיים – פיקוח מחירים ועוד, מונופולים טבעיים (רשת החשמל).
- ז. רגולציה של הגנת הצרכן והסחר ההוגן – נחיצותה, גבולותיה ומוצדקותה.

הערכת הסטודנט בקורס והרכב הציון

אחוז	מטלה	תאריך	גודל קבוצה/ הערות
100%	בחינה סופית	לפירוט לוחות הבחינות	
עד 7.5%	ציון מטיב לנוכחות פעילה, תורמת ומושכלת		

מבנה המבחן

המבחן הסופי מורכב משאלות אמריקאיות ובידין יתאפשר נימוק קצר בכתב (למקרה של שגיאה בהבנת טקסט השאלה או החלופות למענה). המרצה **רשאי** (אך אינו חייב) להתחשב בנימוק שניתן כדי לזכות נבחן/ת בחלק מהניקוד, אם שוכנע כי יסודה של השגיאה הוא באי בהירות נוסח השאלה או בהנחה עובדתית שהניח הנבחן/ת העשויה באופן סביר להשתמע מנוסח השאלה. **המבחן ייערך בחומר פתוח (למעט מדיה אלקטרונית).**

פירוט המטלות בקורס

השתתפות פעילה ובחינה מודגש כי ניסיון העבר מלמד כי הנוכחות בשיעורים מבטיחה הצלחה במבחן האמריקאי.

מדיניות שמירה על טווח ציונים

החל משנה"ל תשס"ט מונהגת בפקולטה מדיניות שמירה על טווח ציונים בקורסי התואר השני. עקרונות השיטה חלים על כל קורסי התואר השני, ומדיניות השמירה על טווח הציונים תיושם לגבי הציון הסופי בקורס זה. מידע נוסף בנושא זה מתפרסם בהרחבה באתר הפקולטה.

[לתקנוני מדיניות שמירת טווח ציונים](#)

הערכת הקורס ע"י הסטודנטים

בסיומו של הקורס הסטודנטים ישתתפו בסקר הוראה על מנת להסיק מסקנות לטובת צרכי הסטודנטים והאוניברסיטה.

אתר הקורס

אתר הקורס יהווה המקום המרכזי בו ימסרו הודעות לסטודנטים, לפיכך מומלץ להתעדכן בו מדי שבוע, לפני השיעור, ובכלל – גם בתום הסמסטר (לצורך תיאום ענייני הבחינה למשל). מצגות הקורס יהיו באתר הקורס באתר הפקולטה. לתשומת לבכם - **ביתה ידונו גם נושאים (ובפרט דוגמאות) שאינם מופיעים בשקפים או מופיעים בכותרת בלבד. כל אלו הנם חלק בלתי-נפרד מחומר הקורס.**

שבוע	תאריך	נושאים	קריאת חובה	הגשות	הערות
1		מבוא: יסודות עיוניים ובסיס מוסדי, סוגים עקרוניים של רגולציה	ראו רשימה בהמשך מסמך זה	-	
2		רגולציה של תחרות: הבסיס	"	-	
3		רגולציה של תחרות: הגדרת שווקים, איתור כוח שוק ושווקים מיוחדים	"	-	
4		רגולציה של רכישות ומיזוגים – M&A	"	-	
5		קרטלים JV ומונופולים – בין הפלילי למותר ורצוי	"	-	
6		הגנת צרכן ופיקוח מחירים על מונופ' טבעי	"	-	
7		רפורמות כלכליות – מאפיינים מהותיים ומוסדיים והדגמה על רפורמות הבנקאות	"	-	

* התכנית הינה בסיס לשינויים.

ביבליוגרפיה ורשימת הקריאה

חומר הקורס כולל את רשימת הקריאות הביבליוגרפית, המצגות שיועלו באתר האינטרנט של הקורס והחומר שנלמד בשיעור. המקורות המפורטים בסילבוס שלצידם סימון **חובה**, ביחד עם כלל החומר המופיע במצגות ו/או אשר נדון בכתה מהווים **חומר המחייב לבחינה**. יודגש כי אין להשתמש במצגות של שנים קודמות אלא במצגות עדכניות.

חקיקה, פסיקה וספרות הנזכרים במצגות ואשר אינם בגדר דרישת חובה, מצריכים הכרתם כפי שהם מופיעים במצגת, ואם גם נדונו בשיעורים – גם במידה ובהיקף בו הוסברו ונדונו בשיעורים.

הרכב הציון

ציון הבחינה יהווה את מלוא הציון הסופי כאשר יש אפשרות לקבלת ציון מיטיב בגין השתתפות פעילה בשיעור.

ספרות כללית לפרקים המפורטים בהמשך:

1. A.I. Ogus **Regulatory law: some lessons from the past**, *Legal Studies*, Vol. 12 No. 1, March 1992 (מאמר) **חובה**
2. **Edward L. Glaeser and Andrei Shleifer, "The Rise of the Regulatory State,"** 26 *Journal of Economic Literature* (2003) 401. **רשות**

א. מבוא – כללי: מהי רגולציה ומהו שבי רגולטורי

1. Baldwin & Cave, **Understanding regulation**, Oxford University Press, 1999 p.1-6 **חובה**
2. J.Tirole, **The Politics of Government Decision-Making: a Theory of Regulatory capture**, J.J. Laffont & **רשות** *Quarterly Journal of Economics*, 1991, p. 1089-1127
3. דנ"א 4906/18 זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ, על החשש מפני "שבי רגולטורי" פס' 61-52 לפסק הדין של המשנה לנשיאה (בדימ') מלצר, ובפס' 6-7 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז. **חובה**

ב. מבוא - רגולציה בישראל

1. **המתאר הכללי של הרגולציה** – הקדמה מאת עו"ד דרור שטרם לפרק התחרותיות ויוקר המחיה בדו"ח הועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג) – טקסט שיועמד לרשות הסטודנטים על ידי המרצה. **חובה**

2. בג"ץ 7721/96 איגוד שמאי ביטוח בישראל ואח' נ' המפקחת על הביטוח ואח', פ"ד נ"ה (3) 660,625. **חובה**
3. תורת הערכת השפעת רגולציה – Regulatory Impact Assessment – RIA, מדריך ממשלתי <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/hashpaotregulatzya.pdf> **רשות**
4. חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 **חובה**

ג. רגולציה של תחרות והגבלים עסקיים

5. חוק התחרות הכלכלית, התשע"ט-2019 **חובה**
6. EU Directives, Articles 101-102; Sherman Act, Sec 1-2; Clayton Act, sec 5-8 **רשות**
7. דו"ח הועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג) בע"מ – פרק התחרות ויוקר המחיה **חובה**
8. דו"ח מסכם של הועדה להגברת התחרותיות במשק, אתר משרד האוצר (החלק הכללי). **רשות**
9. חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014. **רשות**
10. חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד-2013 **רשות**
11. גילוי דעת 1/11 מאת הממונה על הגבלים עסקיים: הנחיות לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים <https://www.gov.il/he/Departments/legalInfo/opinion111> **חובה**
12. התנגדות למיזוג שבין הריבוע הכחול ישראל בע"מ לבין ירקון (פלוס 2000) סיטונאות מזון בע"מ, אתר רשות התחרות, מס' פרסום: 3012217. **רשות**
13. מיזוגים קונגלומרטיים היוצרים כוח מצרפי <https://www.oecd.org/competition/conglomerate-effects-of-mergers.htm> יש לצפות בסרטון הקצר של Mancini בלבד **חובה**
14. דיני מונופולין: מוב' 2/96 הממונה על הגבלים עסקיים נ' ידיעות אחרונות (פס"ד משלים), דינים מחוזי לב(7) 297. **רשות**; למחירים מופקעים כניצול מעמד לרעה של מונופולים - רע"א 1248/19 החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ נגד רונן גפניאל **רשות** <https://www.gov.il/he/departments/legalInfo/1248-19-0722>
15. להסדרים כובלים: קביעה לפי סעיף 43 - הסדר בלעדיות במקרקעין בין קניון הראל בע"מ לבין בנק דיסקונט לישראל בע"מ. מספר פרסום 5000136 באתר רשות התחרות. **חובה**
16. אחריות פלילית בקרטלים והסדרים כובלים: ע"פ 7399/95 נחושטן תעשיות בע"מ נ' מדינת ישראל, נב(2) 105 **רשות** | - ע"פ 5823/14 שופרסל בע"מ נ' מדינת ישראל **חובה**

ד. רגולציה כללית התנהגותית – הגנת הצרכן וסחר הוגן

17. חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981 **חובה**
18. Federal Trade Commission Act, Sec 5, **רשות**
19. א. ג'בארין "מדוע כדאי לצרכנים להעדיף הפליית מחירים מדרגה ראשונה על מחיר אחיד – ניתוח מנקודת-מבטן של הגישה הכלכלית ותיאוריות השוויון", **משפט ועסקים** ט"ז, דצמבר-2013, ע"מ 337-409. **רשות**

ה. רגולציה בשוק ההון והבנקאות - יציבות וניגודי עניינים (Other People's Money)

1. פקודת הבנקאות, 1941 **רשות** חוק הבנקאות שירות ללקוח, התשמ"א – 1981. **חובה**
2. תמצית דו"ח הצוות הבינמשרדי לענין הרפורמה בשוק ההון 2004 (דו"ח ועדת בכר) אתר משרד האוצר <http://ozar.mof.gov.il/bachar/asp/tamtzit1.asp>. **חובה**
3. א.בן-בסט, "הפיקוח על שוק ההון", הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה – פרק ראשון **חובה** http://www.idi.org.il/media/256871/Book_7079.pdf
4. דו"ח מסכם הועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל, 4.9.2016 **חובה** <http://mof.gov.il/Committees/Pages/competitivenessCommittee.aspx>
4. דוח הועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי – ינואר 2023 (דוח מסכם הבוחן את תוצאות הרפורמה).

<https://www.boi.org.il/media/ivbdt4ud/%D7%94%D7%95%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%94-.pdf>

5. M.P. Malloy, **The Regulation of Banking: Cases and materials on depository institutions and their regulators**, Cincinnati, Oh Anderson Publishing, 1992 רשות

ו. רגולציה של מונופולים טבעיים וספקי שירות חיוניים (Public Utilities)

6. פיקוח מחירים – כללי, אתר משרד האוצר <http://mof.gov.il/pcc/Pages/supervisionLaw.aspx> (כולל הסעיפים הרלבנטיים מחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשנ"ו – 1996. חובה

7. **חוק משק החשמל**, התשנ"ו – 1996; **חוק משק הגז הטבעי**, התשנ"ג – 2003. רשות

8. דו"ח לבדיקת רווחיות חברות הנמצאות בפיקוח מחירים (דו"ח סוארי), חובה <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/C7E5535A-8293-4A81-A324-BB58D3B4EDDF.htm>

9. בג"צ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts\15/740/043/T63&fileName=15043740.T63&type=4>; חובה ברמת התמצית

10. מתווה הגז הטבעי <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2015/Pages/dec476.aspx> רשות

11. העברת הסמכות הנתונה לשר הכלכלה על פי סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/Spokesman/Documents/hatzaa.pdf> רשות