



תגובת התנועה לאיכות השלטון
לדוח ה-OECD בנושא שיפור איכות הרגולציה בישראל

נייר עמדה

ספטמבר, 2018 | תשרי, התשע"ט

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים : ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל : 02-5000073 פקס : 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل : ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف : 02-5000073 • فاكس : 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



עיקרי ההמלצות

בעקבות פרסום דוח ארגון ה-OECD בנושא חיזוק היכולות והמוסדות לקידום הרפורמה הרגולטורית בישראל, נבקש לפרוס את המלצותיה העיקריות של התנועה לאיכות השלטון:

1. הקמת גוף מרכזי לרגולציה חכמה

✓ מוצע להקים גוף מרכזי לרגולציה חכמה (ROB) אשר יהיה אמון על ארבעה תפקידים עיקריים: (1) מחקר, פיתוח וייעוץ אסטרטגי; (2) תיאום ומעקב; (3) הדרכה והטמעה; (4) הכשרה ומתודולוגיה:

1.1. מחקר, פיתוח וייעוץ אסטרטגי

✓ מחקר, פיתוח וייעוץ – מוצע להקים יחידה בגוף המרכזי שתהיה אמונה על גיבוש המלצות והערכות מדיניות בנושאי רגולציה לממשלה, מעקב אחר הרגולציה וניתוח השפעותיה והפצת הניתוח וההערכות אצל מקבלי ההחלטות וכן יצירת תשתית מחקרית להחלטות מדיניות מושכלות לשימוש בכלים רגולטורים. הניתוח השוטף והמחקר יסייעו להבנת התהליכים במשק, לזיהוי מגמות המאקרו (מתי נדרש להפחית רגולציה עודפת ומתי נדרש לקדם רגולציה חסרה), לדיון מקצועי בהצעות מדיניות ולזיהוי בעיות וסכנות המאיימות על האינטרס הציבורי, הצמיחה והיציבות ונקיטת מדיניות מבעוד מועד.

✓ סמכות לדרוש נתונים – מוצע להעניק ליחידה סמכות לדרוש נתונים מגופים ציבוריים (כגון הלמ"ס) ומהרגולטורים בפרט, על מנת לנהל מערכת מידע וסטטיסטיקה על הרגולציה בישראל ובכך לחזק את מסד הנתונים עליו נסמכת המדיניות הרגולטורית.

✓ מחקר אמפירי ex-post – מוצע כי היחידה תהיה אמונה על פיתוח הכלים לבדיקה אמפירית ex-post של האפקטיביות של רגולציות חדשות. המטרה היא להתקדם מעבר לתכנית החומש שעתידה להסתיים בקרוב ולייצר סיסטמטיות כך שבסופו של תהליך כל רגולטור יוכשר לבחון אמפירית את השפעת הרגולציות שקידם ויידרש לתקף את כל הרגולציות שבאחריותו אחת לפרק זמן קבוע (20-15 שנה).

✓ הקשר בינ"ל – מוצע כי היחידה תהיה אמונה על עריכת מחקרים משווים למדינות אחרות בעולם ועל שימור הקשר מול ארגון ה-OECD, הבנק העולמי ועוד ותפעל לאספקת נתונים לגופים אלו על מנת להבטיח כי המדדים הבינלאומיים ידרגו את הנטל הרגולטורי במדינת ישראל בצורה מדויקת.

1.2. תיאום ומעקב

✓ תיאום ומעקב – מוצע להקים יחידה בגוף המרכזי שתהיה אמונה על תיאום בין רגולטורים והובלת פרויקטי רחב. היחידה תצלב מידע לאיתור רגולציות חופפות או מנוגדות ותסייע לקדם שיתוף-פעולה בין הרגולטורים בקידום רגולציות חוצות-סקטורים, תקדם ותספק פלטפורמה לקיום שולחנות עגולים של רגולטורים לשם תיאום וקידום מהלכים משותפים (בדומה למפגש הקבוע בין הרגולטורים הפיננסיים) ותהיה אמונה על עדכון מאגר מידע ציבורי ובו מיפוי כלל הרגולטורים בישראל ודרכי יצירת קשר.



✓ פרויקט צמצום הנטל – כעל אף שתכנית החומש צפויה להסתיים בשנה הבאה, מכיוון שנותרו בכלל המשרדים עוד רגולציות קיימות רבות שנדרשות בשיפור וטיוב, מוצע להוסיף ולקדם את צמצם הנטל הביורוקרטי והרגולטורי כפרויקט רחב בהובלת יחידת התיאום והמעקב. מוצע כי יוגדרו ליחידה רפורמות רחבות נדרשות אשר יקודמו בהובלתה למול כלל הרגולטורים הרלוונטיים (בדומה לרפורמה שנערכה ברישוי העסקים).

1.3. הדרכה והטמעה (מעבר על דוחות RIA)

✓ פיקוח על דוחות RIA – מוצע להקים יחידה בגוף המרכזי אשר תהיה אמונה על הפיקוח על כלל דוחות RIA בקרב הרגולטורים השונים במטרה להטמיע את הליך הערכת האימפקט הרגולטורי ולקדם את התמקצעות הרגולטורים בנושא.

✓ סמכויות לא-כופות – מוצע להימנע בשלב זה מהענקת סמכויות כופות ליחידה (כסמכות לאשר או לפסול דוחות RIA ולבלום רגולציה שלא נערך בעניינה הליך RIA מספק), ולהגדיר סמכות מייעצת בלבד – לתת "אור ירוק" או "אור אדום" לדוח RIA, כנהוג בבריטניה. יוצע לרגולטור שקיבל "אור אדום" לתקן את הדוח טרם פרסומו, אך אין בכך כדי לבלום את קידום הרגולציה. זאת במטרה למנוע סרבול ו"רגולציה על הרגולציה", לצמצם את התנגדות הרגולטורים לתהליך ולאפשר המשך תהליך הטמעה פנימי באמצעות שכנוע, חינוך ותמריצים.

✓ כלי הרתעתי רך – מוצע כי החלטת היחידה להעניק "אור אדום" לדוח ה-RIA תתפרסם לכלל הציבור והרגולטור יחויב לצרפה לדוח RIA הסופי אם הוא החליט שלא לתקן את הדוח בהתאם וכן לנמק את עמדתו.

✓ מוצע להגדיר טווח זמנים מחייב (כחודש) לקבלת המענה על דוח RIA מהגוף המרכזי על-מנת להימנע מסרבול ועיכוב הליכי רגולציה.

✓ מוצע לתחום היטב את סמכויות היחידה כך שיובהר שלא מדובר במנגנון ערעור על החלטות מדיניות או בבחינה מעמיקה של סבירות ההחלטה, אלא בבחינה מקצועית צרה כי אכן נערך דוח RIA וכי נשקלו במסגרתו השיקולים המרכזיים.

2.2. הכשרה ומתודולוגיה

✓ מוצע להקים יחידה בגוף המרכזי אשר תהיה אמונה על הכשרת רגולטורים ומנהלי מדיניות רגולציה ועל פיתוח כלים מתודולוגיים.

✓ פיתוח ארגז כלים לשיתוף ציבור – מוצע לפעול לביסוס מנגנונים אפקטיביים, כגון יצירת פלטפורמה אינטרנטית שתאפשר שיתוף ויצירת קשר עם ארגוני מגזר שלישי והציבור הרחב.

✓ פיתוח מתודולוגיה וכלים לבחינת התחרותיות – מוצע לפעול לקידום הטמעת כלים מתודולוגיים כבר בתחילת תהליך ה-RIA לבחינת השפעת הרגולציה על התחרות ולמזעור השפעתם של גופים אנטי-תחרותיים אינטרסנטים, ולשילוב רשות ההגבלים כשנדרש בהליך בהתבסס על מודלים שונים המיושמים בעולם.

✓ שילוב גופים מומחים בהכשרת בעלי תפקידים – כגון רשות ההגבלים העסקיים, שהיא הגוף המקצועי האמון על קידום התחרות בישראל, בהכשרת בעלי תפקידים בכל הנוגע לבחינה תחרותית בקביעת מדיניות רגולציה.



2. מסגרת מוסדית

- ✓ מוצע לעגן את עקרונותיו הכלליים של תהליך ה-RIA בחקיקה ראשית ("חוק יסודות הרגולציה") אשר תגדיר מיהו רגולטור, מהן סמכויות רגולטוריות, מהן חובות ההליך הרגולטורי (עריכת RIA – שימוע, שקיפות, וכו'), מהו תפקידה וסמכויותיה של גוף רגולטורי מרכזי, מהו המעמד העצמאי של הרשויות העצמאיות, וכו"ב.
- ✓ מוצע להגדיר את גוף הרגולציה המרכזי כיחידת סמך תחת משרד ראש-הממשלה.
- ✓ מוצע לכנות את גוף הרגולציה המרכזי בשם שיבהיר כי מטרתו הינה שיפור מדיניות הרגולציה ולא דה-רגולציה (כגון: "המועצה לרגולציה חכמה" או "המטה לרגולציה איכותית"), על-מנת לשנות את התפיסה הארגונית המוטעית הקיימת כיום בנוגע לתפקידם של תהליכי RIA.
- ✓ לצד הגוף המרכזי, מוצע להותיר את התפקידים של מנהלי מדיניות הרגולציה במשרדי הממשלה על מנת לקדם את הטמעת תהליכי RIA כתהליך אינטגרלי פנימי של שיפור תהליכי קביעת המדיניות.
- ✓ יובהר כי הגוף המרכזי לא נועד לגרוע מאחריות הרגולטורים.

3. חובת ה-RIA

✓ הרחבת היקף התחולה של חובת ה-RIA:

- חקיקה פרטית – מוצע לשקול הקמת יחידה בתוך הכנסת אשר תערוך בחינה עצמאית במתודולוגיה דומה ל-RIA להצעות חוק שצולחות את השלב הטרומי (לדוגמה במסגרת מרכז המידע והמחקר של הכנסת).
- חוק ההסדרים – מוצע להחיל את חובת ה-RIA במלואה על חוקים שהופרדו מחוק ההסדרים ולהחילה בהליך מזורז גם על חוק ההסדרים עצמו.
- רגולטורים עצמאיים – מוצע להכפיפם לחובת ה-RIA על-מנת להבטיח תהליך קבלת-החלטות מושכלות. עם זאת, מוצע לקדם אימוץ הליכי RIA עצמאיים תחת גופי הפיקוח הפנימיים של כל רגולטור ולהיזהר מהכפפתם לסמכות גוף הרגולציה המרכזי על-מנת לשמר את עצמאותם.
- שווקים ריכוזיים – מוצע להחיל את חובת ה-RIA גם על רגולציות בנושא תחרות בשווקים ריכוזיים. גם רגולציות שמקדמות תחרות נדרשות לעבור הליך סדור.
- רגולציות שהחל קידומן לפני 2014 – מוצע להכפיפן לחובת RIA.
- ✓ **מתן פטורים מחובת RIA** - מוצע להותיר את סמכות השרים לאשר פטור מ-RIA אך לחייב כי כלל החלטות הפטור יהיו שקופות ויפורסמו לציבור על מנת להבטיח את קיומה של ביקורת ציבורית על החלטות אלו.



א. הקדמה

בחודש אוגוסט 2018 פורסם דוח ארגון ה-OECD בנושא חיזוק היכולות והמוסדות לקידום הרפורמה הרגולטורית במדינת ישראל, שכותרתו: "Strengthening Capacities and Institutions for Co-ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens" (להלן: "דוח ה-OECD").

הדוח נכתב על ידי מחלקת מדיניות רגולציה ב-OECD אשר ערכה בספטמבר 2017 תהליך בחינה והערכה של התקדמות הרפורמה הרגולטורית בישראל, במסגרתו נפגשו נציגי הארגון עם בעלי תפקידים וגופים רבים בממשלה ובארגונים מחוצה לה, וביניהם נציגי התנועה למען איכות השלטון.

לאור החשיבות הרבה שאנו מייחסים לרפורמה הרגולטורית ולהשפעתה על איכות התהליכים הממשלתיים, לצד האתגרים הייחודיים הגלומים ביישומה במדינת ישראל, נבקש לפרוס את הערותינו המרכזיות ביחס להמלצות שבדוח ה-OECD בנושא מדיניות ה-RIA, המסגרת המוסדית והיבטי הכשרה, הדרכה ומשאבים. המלצות אלו מבוססות על הן על מחקר משווה ותיאורטי למול הספרות המקצועית, והן על מחקר שטח שכלל ראיונות עם בעלי תפקידים רבים ובהם תשעה מנהלי מדיניות רגולציה במשרדי ממשלה שונים.¹

ב. מדיניות ה-RIA

ממצאי ה-OECD:

1. על אף שהתפיסה המקובלת בארגון ה-OECD לפיה מדיניות רגולטורית צריכה להוות חלק מתפיסה שלמה שמבקשת לקדם רגולציה טובה יותר, מבוססת-נתונים וקוהרנטית, נמצא כי גורמים רבים בישראל רואים ביישום מדיניות ה-RIA כמהלך של דה-רגולציה שנועד להביא להפחתת הנטל הרגולטורי בלבד. גורמים ממשלתיים הרבו לציין שחובת ה-RIA נתפסת כהכבדה בירוקרטית נוספת על זו שממילא קיימת, והטילו ספק בתועלת שהמהלך הניב עד כה ולפיכך גם בצורך ביצירת מערך RIA מרכזי.

2. לאור זאת, פעמים רבות דרישת ה-RIA מבוצעת כדי "לסמן וי" לאחר שהחלטה לגבי הרגולציה כבר התקבלה, ולא כחלק מהליך קבלת החלטות אותנטי וסדור. לפי ה-OECD, הטמעת RIA ככלי אינטגרלי בהליך קבלת החלטות נמשכת זמן ומתקיימת לרוב במדינות בהן מיושמת מערכת RIA מלאה ("full RIA system"). נטען בדוח כי האמור לעיל מלמד

¹ חלק מתוצריו של מחקר זה פורסמו במסגרת נייר עמדה קודם שביקש לבחון האם וכיצד ניתן להעצים את היבט הגברת התחרות ולנטרל השפעתם של גופים אנטי-תחרותיים במסגרת תהליכי טיוב רגולציה במדינת ישראל, ראו: התנועה למען איכות השלטון "נייר עמדה: שילוב בחינה תחרותית בתהליכי הערכת השפעות רגולציה והפחתת הנטל הרגולטורי" (יוני 2018).



על הצורך להטמיע את מתודולוגיית ה-RIA כחלק ממהלך רחב יותר של רפורמה גולטורית ולא להתבסס על אלמנט ה-RIA לבדו.²

3. עוד צוין כי הליך השיתוף וההיוועצות עם בעלי העניין ב-RIA נעשה באופן גמיש למדי, ללא הסדר ברור בנוגע לאופן הפניה הרצוי.

המלצות ה-OECD:³

4. יש למצב את תהליכי טיוב הרגולציה הקיימים כתהליכים הנוגעים למהלך רחב של שיפור מדיניות, ולא ככלים נקודתיים להפחתת נטלים רגולטוריים על האזרחים והעסקים. הוצעו מספר מנגנונים של שקיפות ו"מיתוג" של ה-RIA. כמו כן, הוצע לשקול את תפקידה של ועדת השרים לרגולציה כגורם מדיני-אסטרטגי שיתווה את עקרונות הרפורמה כדי למצב את המהלך כחלק מהממשלה כולה ולא כמשימה של משרד ראש הממשלה.

5. בכל הנוגע לשיח עם הציבור, מוצע להבהיר את הדרישות המינימליות בנושא וכן ליצור תבניות עבודה אחידות שישמשו בתהליך הייעוץ עם בעלי העניין.

הערות התנועה לאיכות השלטון:

6. שיח עם בעלי עניין והציבור הרחב:

6.1. עמדת התנועה, אשר עולה בקנה אחד עם האמור בדוח ה-OECD, היא ששיתוף הציבור כיום בתהליכי הערכת רגולציה לוקה בחסר ומתאפיין בחוסר אחידות. הפניה לציבור ממוקדת פעמים רבות ביחס למפוקחים ללא שיתוף אפקטיבי של גופים מהמגזר השלישי, ללא היכרות מראש עם תחומי העיסוק והמומחיות של הארגונים השונים ועם קושי ממשי להגיע לבעלי ענין רלוונטיים מקרב הציבור הרחב.

6.2. קושי מרכזי שעלה מן השיחות שקיימה התנועה נוגע לשיח עם הציבור הרחב בתהליכי טיוב הרגולציה. יתכן כי לעתים הדבר נובע בשל מחסור בארגוני חברה אזרחית המשרתים את האינטרס הציבורי הנידון, אך נראה כי סיבה אפשרית נוספת היא היעדר ממשק מחבר בין עבודת המשרד לבין הציבור שיאפשר את מעורבותו של הציבור הרחב בכלל, וארגוני המגזר השלישי בפרט.

6.3. זאת ועוד, ישנם מקרים בהם מתקבלות החלטות בדרג הפוליטי בהתראה קצרה, ודוחק הזמנים מביא לכך שניתן פטור מביצוע הליך RIA ובפועל עמדת הציבור אינה נשמעת כלל. התנהלות זו תואמת את הרשמים שעולים מן הדוח, לפיהם תהליכי טיוב הרגולציה לעתים נתפסים כנטל בירוקרטי נוסף ולא כחלק מהותי ואינטגרלי מהליך קבלת ההחלטות.

² עמ' 13-14 לדוח ה-OECD.
³ עמ' 20-21 לדוח ה-OECD.



6.4. היעדר שיח מספק עם הציבור הרחב מתבטא בפרט בהגעה לאוכלוסיות חלשות ו/או בלתי מיוצגות, וכן במקרים בהם לציבור הרלוונטי אין תמריצים לשתף פעולה עם תהליך טיוב הרגולציה.

6.5. לאור העובדה שסוגיית הקשר עם הציבור הרחב בכלל וארגוני מגזר שלישי בפרט הועלתה בפגישות השונות כפער מהותי, אנו ממליצים לפעול לביסוס מנגנונים יעילים יותר לשיתוף המגזר השלישי והציבור הרחב. לפיכך, יש לפעול ליצירת ממשק שיאפשר התעדכנות ויצירת קשר עם ארגוני מגזר שלישי בקלות.

6.6. בנוסף לכך, ובהתחשב בעובדה שהארגונים פעמים רבות מוטים לטובת האינטרסים שלהם, יש לעשות מאמצים להגיע לציבור הישראלי הרחב ולשמוע את קולו של היחיד. בין היתר, יש לפעול לפיתוח כלים לשיפור הקשר עם הציבור הישראלי הרחב, שכיום נראה שאינו מעורב דיו בתהליכי טיוב רגולציה. יש לבחון תמריצים אפשריים לעידוד מעורבות.

6.7. בנוסף, אנו ממליצים להוביל מהלך לשילוב ורתימת רשויות וגורמים נוספים שבכוחם לתרום ולחזק את מסד הנתונים עליו נסמכים מנהלי תחום רגולציה. הרחבת תשתית הנתונים עשויה לסייע באיתור ובהגעה לאוכלוסיות הרלוונטיות עבור הרגולציה הנבחנת. כך למשל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עשויה לשמש גורם משמעותי באספקת הנתונים.

7. דה-רגולציה:

7.1. אנחנו מצטרפים באופן מלא להמלצת ה-OECD בנושא ואף סבורים שהדוח הצליח לזהות באופן מדויק את מאפייני התרבות הארגונית בישראל, על היבטיה הפוליטיים והבירוקרטיים. השתרשותה של תפיסה הרואה בדה-רגולציה כמטרה בלעדית של ה-RIA, הינה תפיסה בעייתית שיש לעקור. על אף החשיבות הרבה הקיימת בהפחתת עלויות, יש לפעול במקביל להעלאת המודעות למטרות נוספות שבבסיס תהליכי טיוב הרגולציה בישראל.

7.2. אנו ממליצים ששינוי התפיסה יעשה באמצעות תהליך עומק, אשר לא יסתכם ב"מיתוג מחדש" של ה-RIA. ראשית, יש לבחון צעדים לשינוי התרבות הארגונית הזו, הן מבחינה פוליטית והן מבחינה ציבורית. זאת, בין היתר, באמצעות הטמעתם של מונחים המדגישים את חשיבותה של "רגולציה חכמה" וכן באמצעות יצירת מדדים שאינם מסתכמים בהפחתת עלויות גרידא.

7.3. בנוסף, יש לבחון כיצד הרפורמה הרגולטורית תעסוק לא רק בבחינתה של רגולציה קיימת ובהפחתת הנטל שכרוך בה, אלא גם בבדיקה האם ישנה רגולציה חסרה. בהקשר זה, מהלך של הקמת מבנה מוסדי בעל סמכות אשר ירכז את נושא הרגולציה עשוי לסייע (וראו פרק ה' למסמך זה).



8. חשש מהטיות:

8.1. בספרות האקדמית העוסקת ברפורמה הרגולטורית ישנה נוכחות ניכרת למאמרים הדנים בהטיות השונות, בין אם מטעם גורמים פוליטיים ובין אם מטעם הגופים המפוקחים, אשר נוכחות בהליכי ה-RIA, חרף "החזות הניטרלית" אשר לכאורה מיוחסת לו. המאמרים בנושא מציפים את החשש מפני מצבים בהם חרף קיומם של נתונים אמפיריים המצביעים על כיוון מסוים, המדיניות הנבחרת שיקפה עמדה אחרת שעלתה בקנה אחד עם עמדתם של בעלי עניין מסוימים.⁴ מחקרים אחרים בחנו כיצד איכות הניתוח הרגולטורי עשויה להשתנות בהתאם להלכי רוח פוליטיים.⁵

8.2. כמו כן, הועלתה בספרות הטענה לפיה ישנם מקרים בהם RIA קיימת רק על הנייר או כמסווה לפרקטיקות אחרות.⁶ כך למשל, במדינות מתפתחות נמצא כי העמימות הרעיונית של ה-RIA הקשתה על הטמעה איכותית של ההליך. אמירה זו עולה בקנה אחד עם המלצות דוח ה-OECD אשר נוגעות לצורך בהבהרת מטרות ה-RIA בקרב הגורמים הפוליטיים ובקרב הציבור וכן בצורך ביצירת פורמט עבודה אחיד להליכי ה-RIA ולהליכי שיתוף הציבור שיאפשר סטנדרטיזציה בין הגופים השונים.

8.3. במדינת ישראל, החשש מהטיות אלו נעוץ בעיקרו בגופים המפוקחים אשר עשויים לנצל תהליכים אלו על מנת לשמר את מעמדם. מאפייניו הריכוזיים של המשק הישראלי בשנותיו הראשונות, הובילו למצב שבו חלק מהרגולציה הקיימת משרת במובהק קבוצות אינטרסים ומקשה על היכולת להתחרות בהן. לצד הרגולציה העודפת, חסרה רגולציה חיונית להגברת התחרות ולהפחתת השפעתן של קבוצות האינטרס החזקות.

8.4. החשש מהטיות בתהליך מצדם של גופים מפוקחים מתעצם לאור העובדה כי כיום ישנו פער בשלב הדורש מיפוי של השחקנים והאינטרסים הרלוונטיים, ובמרבית המקרים המיפוי נעשה באופן לא שיטתי בהתבסס על המידע החלקי שבידי הרגולטור. במצב דברים זה, נראה כי יש קושי לאתר את האינטרס של מפוקח כזה או אחר בקידום רגולציה מסוימת או לזהות את ההשפעות האפשרויות של שינוי רגולטורי מסוים.

8.5. אנו סבורים כי ביסוס תהליכי טיוב הרגולציה בישראל כחלק ממהלך רחב וכחלק אינטגרלי ומהותי להליכי קבלת ההחלטות עשוי לצמצם את החשש הקיים מהטיות פוליטיות וממעורבותם של שיקולים לא ענייניים.

TORRITI, J. (2010), Impact Assessment and the Liberalization of the EU Energy Markets: ⁴ Evidence-Based Policy-Making or Policy-Based Evidence-Making?. JCMS: Journal of Common Market Studies, 48: 1065-1081.

Ellig, J. , McLaughlin, P. A. and Morrall III, J. F. (2013), Continuity, change, and priorities: The ⁵ quality and use of regulatory analysis across US administrations. Regulation & Governance, 7: 153-173.

Peci, A. and Sobral, F. (2011), Regulatory Impact Assessment: How political and organizational ⁶ forces influence its diffusion in a developing country. Regulation & Governance, 5: 204-220.



8.6. בנוסף, אנו ממליצים לפעול לקידום הטמעת כלים מתודולוגיים עוד בשלבים המוקדמים של בחינת המדיניות אשר מוכוונים לבחינת השפעת הרגולציה על התחרות ולמזעור השפעתם של גופים אנטי-תחרותיים בעלי אינטרס כלכלי. לצד זאת, יושם דגש גם על כלים לעריכת מיפוי ראשוני של האינטרסים הספציפיים של כלל בעלי העניין בתהליך הרגולטורי; איסוף נתונים ראשוני בנוגע למאפייני השוק המפוקח; בחינה מקצועית ראשונה של אפשרות ההשפעה של הרגולציה על התחרות; וכן הטמעת כלי עומק מקיפים שישמשו את מקבלי החלטות לבדיקות המשך במידת הצורך.

ג. היקף החובה לקיים הליך RIA⁷:

ממצאי והמלצות ה-OECD:

9. ממצאי והמלצות ה-OECD אינן עוסקים בפירוט בשאלת היקף החיוב בקיום הליך RIA – הן ביחס למנגנון החיוב בעריכת RIA, הן ביחס לעוצמת החיוב הרצויה שיש לנקוט מול הרגולטורים והן ביחס להיקף התחולה של החיוב.

הערות התנועה לאיכות השלטון:

10. ציר עוצמת החיוב:

10.1 כיום החיוב לערוך RIA מעוגן בהחלטת ממשלה ולא בחקיקה ראשית. היתרונות בחיוב "חלש" באמצעות החלטת ממשלה הינם האפשרות להטמיע את התהליך בצורה הדרגתית תוך שיתוף פעולה ורתימה ולא בדרך כופה ומחייבת שהייתה עלולה לעורר התנגדות עזה מצד הרגולטורים לתהליך החדש. מנגד, החסרונות במצב הקיים הם חוסר ציות להחלטה בקרב חלק מהרגולטורים והעדר אפשרות להטיל סנקציות ממשיות לאכיפתה, וכן העובדה כי העקרונות והמתווה לפעולה ("ההסדר הראשוני") לא הוסדרו על-ידי הרשות המחוקקת.

10.2 אנו סבורים כי נכונה הייתה ההחלטה לעגן בהחלטת ממשלה בלבד את התהליך, על מנת לרתום את הרגולטורים לשתף פעולה ולאפשר התנסות ולמידה גמישים. יחד עם זאת, בנקודת הזמן הנוכחית נראה כי בשלה העת לעגן את עקרונותיו הכלליים של התהליך בחקיקה ראשית ("חוק יסודות הרגולציה") אשר תבהיר מהי רגולציה, מהן סמכויות רגולטוריות, חובות ההליך הרגולטורי (עריכת RIA – שימוע, שקיפות, וכו'), הגדרת תפקידה וסמכויותיה של רשות רגולטורית מרכזית, הגדרת המעמד העצמאי של הרשויות העצמאיות, וכיוצ"ב. עיגון כאמור בחקיקה ראשית

⁷ עמ' 25-30 לדוח ה-OECD.



יבטיח את המשך המחויבות הממשלתית לתהליך שיפור הרגולציה, יתווה עקרונות כלליים שיפרטו דרך פעולה ברור וסדור להליך הרגולטורי.

11. ציר היקף חיוב בעריכת RIA

11.1. הטמעת הליכי טיוב הרגולציה מעלה שאלות בנוגע למצב הקיים היום במדינת ישראל במסגרתו מעוגנת חובת עריכת RIA בהחלטת ממשלה ללא סנקציות ממשיות, תוך החרגת שורה ארוכה של רשויות ודברי חקיקה מסוימים. בפרק זה נדון בשני היבטים של מנגנון החיוב: האחד עוסק בהיקף התחולה של החיוב, והשני נוגע לעוצמת החיוב הרצויה שיש לנקוט מול הרגולטורים. ממיפוי תמונת היקף החיוב לביצוע RIA בישראל עולה כי הלכה למעשה קיימים מספר הסדרים או תרחישים אשר במסגרתם הוראות רגולטוריות חדשות אינן חבות בהליך RIA שמן הראוי להכפיף RIA:

11.2. חקיקה פרטית: חקיקה פרטית, באופן טבעי בהיותה חלק מפעולת הרשות המחוקקת, אינה כפופה לחובות טיוב הרגולציה ולהחלטת הממשלה בנושא. בחלק מן המקרים, הצעות החוק הפרטיות תתאחדנה עם הצעות חוק ממשלתיות, אשר ככלל יעברו תהליך RIA, העוסקות באותו נושא.

11.2.1. **אנו ממליצים להותיר את המצב הקיים על כנו ולהימנע מהחלת חובת RIA על הצעות חוק פרטיות, על-מנת למנוע פגיעה בסמכויות הרשות המחוקקת ולהבטיח הפרדת הרשויות ראויה. יחד עם זאת, מוצע לשקול הקמת יחידה בתוך הכנסת אשר תערוך בחינה עצמאית במתודולוגיה דומה ל-RIA (למשל במסגרת מרכז המידע והמחקר של הכנסת או היחידה לתיאום ולפיקוח על הממשלה). מוצע כי חובת ה-RIA תחול רק על הצעות חוק שעברו קריאה ראשונה ותהיה תחת אחריות מזכירות הוועדה (לקראת דיוני הוועדה בהכנות לקריאה שנייה ושלישית). דוח ה-RIA יצורף להצעת החוק אשר תונח על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית. על-מנת לשמור על עצמאות הכנסת, דוח ה-RIA לא יחייב כך שניתן יהיה להצביע בעד הצעת חוק גם אם הערכת ה-RIA הייתה שעלתו עולה על תועלתו. כמו כן, מוצע להבהיר כי בכל הנוגע להצעת חוק פרטית שהתאחדה והפכה להצעת חוק ממשלתית, יוחל תהליך RIA.**

11.3. חוק ההסדרים: כיום תיקוני החקיקה אשר עוברים במסגרת חוק ההסדרים אינם חבים בחובת RIA. יתרה מכך, חוקים אשר במהלך התהליך מוצאים מחוק ההסדרים ושבים ל"מסלול הקלאסי" של החקיקה, אינם עוברים כיום הליך RIA סדור.

11.3.1. **אנו ממליצים להחיל את חובת ה-RIA במלואה על חוקים שהופרדו מחוק ההסדרים ולהחילה בהליך מזוהז גם על חוק ההסדרים. מוצע לבחון את האפשרות שהיועץ המשפטי של הכנסת יהיה מעורב בהליך זה על-מנת לוודא**



עמידה בחובת ה-RIA, כחלק מעבודתו בבחינת החוקים שיכנסו לחוק ההסדרים. חוק ההסדרים מהווה חלק ארי מכלל החקיקה החדשה. החרגתו מותירה חלל מהותי דווקא ברפורמות מרכזיות וחשובות הנדרשות יותר מכל בתהליך מובנה וסדור של בחינתן.

11.4. תאגידים סטטוטוריים ורגולטורים פיננסיים: לפי החלטת הממשלה בנושא, חובת ביצוע ה-RIA לא חלה על תאגידים סטטוטוריים ועל הרגולציה בתחומם. בהחלטה זו מצוין כי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון תאמץ באופן וולנטרי תהליך מקביל ברוח ההחלטה ומוצע לתאגידים סטטוטוריים לשקול זאת גם כן.

11.4.1. אנו ממליצים להחיל את חובת ה-RIA גם על הרגולטורים העצמאיים, שכיום אינם מחויבים בה ובפרט על הרגולטורים הפיננסיים, על מנת להבטיח תהליך קבלת-החלטות מושכל. עם זאת, מוצע לקדם אימוץ הליכי RIA עצמאיים תחת גופי הפיקוח הפנימיים של כל רגולטור ולהיזהר מהכפפתם לסמכות גוף הרגולציה המרכזי על מנת להגן על עצמאותם.

11.5. הוראות חוק לאחר שימוע: החלטת הממשלה פוטרת את הוראות החוק אשר ביום קבלת ההחלטה היו בשלב שלאחר שימוע.8 עם זאת, עשוי להתעורר מצב בו לאחר עריכת השימוע, הצעת החוק מתעכבת לחודשים רבים ואף שנים. במצב דברים זה, נראה כי הרציונלים המונח ביסוד מתן הפטור לחקיקה המוצעת, הולכים ונחלשים. המדובר בהצעות חוק שלעיתים נמצאות מבחינה מהותית בשלב יחסית ראשוני וביצוע הליך RIA עשוי עודו להיות רלוונטי.

11.5.1. אנו ממליצים להחיל את חובת ה-RIA גם על הליכי חקיקה שהחלו לפני החלטת הממשלה. ככל שעדיין קיימים הליכי חקיקה שהחלו לפני החלטת הממשלה וטרם הסתיימו בארבע השנים החולפות, הרי שאין עוד הצדקה שלא לערוך RIA בעניינם. פרק הזמן המשמעותי שחלף מלמד כי הליך ה-RIA לא יהיה הגורם לעיכוב ומצדיק בחינה מחודשת והערכה מהותית.

11.6. רגולציה בעלת השפעה זניחה: השר הממונה על הרגולציה רשאי לפטור את משרדו מחובת RIA במקרה שבו השפעת הרגולציה על המפוקחים או על אינטרסים ציבוריים אחרים היא זניחה. הדברים עולים בקנה אחד עם האמור בדוח ה-OECD, בו הומלץ למקד את המאמצים הנוכחיים בעריכת RIA בחקיקה וברפורמות מרכזיות שמבוצעות בממשלה.

11.6.1. אנו ממליצים להותיר את המצב הנוכחי על כנו, ולהעניק לשר הממונה סמכות להענקת פטור מהליך RIA כאשר ההשפעה היא זניחה. יחד עם זאת, אנו ממליצים כי כלל החלטות הפטור יהיו שקופות ויפורסמו לציבור על מנת להבטיח את קיומה של ביקורת ציבורית על החלטות אלו.

⁸ החלטה 2118 של הממשלה ה-33 "הפחתת הנטל הרגולטורי" (22.10.2014).



11.7. רגולציות בנושא תחרות בשוק ריכוזי: ההחלטה לא חלה על רגולציות שעניינן תחרות החלות על שוק, כאשר פועלים בו עד שלושה שחקנים אשר מחזיקים יחדיו מעל 65% מהשוק.

11.7.1. אנו ממליצים להחיל את חובת ה-RIA גם על רגולציות בנושא תחרות בשווקים ריכוזיים. אין הצדקה לפטור – גם במקרים בהם הרגולציות הנידונות מקדמות תחרות נדרש הליך קבלת החלטות סדור ומושכל.

11.8. לסיכום, בתרחיש אידיאלי, כל הוראה רגולטורית מכל סוג שהיא הייתה עוברת הליך הערכת השפעות איכותי וחף מהטיות כאלו או אחרות. עם זאת, ברור כי לעתים קיים קושי לערוך הליך כזה, כאשר ישנה דחיפות מיוחדת או חשש מנסיונות להתערבות או עיכוב הרגולציה. מתוך הבנה כי מדובר בתהליך חדש יחסית במדינת ישראל, אשר הלמידה לגביו נעשית "תוך כדי תנועה", אנו ממליצים שרוב התחומים אשר כיום הוחרגו מחובת ביצוע RIA יעברו תהליך הדרגתי של קליטת התחום כמפורט, תוך התאמה לאורך הזמן והניסיון שיצטבר.

ד. הכשרה, הדרכות ומשאבים⁹:

ממצאי ה-OECD:

12. הדוח מציין כי בכל הנוגע להכשרות, בוצעו בישראל סדרה של צעדים חשובים כמו ביצוע תכנית הכשרה שכללה סמינרים, ביניהם כאלו המתמקדים בניהול סיכונים, מתודולוגיות להערכת עלויות, כלכלה התנהגותית ושיתוף בעלי עניין. בנוסף, צוינה כיתרון העובדה שישנה רשת מנהלי מדיניות רגולציה הקיימת כרשת ארגונית שמאפשרת להפיץ ידע בין המנהלים. עם זאת:

12.1. מדריך ה-RIA לא נמצא במודעות של כל אחראי המדיניות והרגולטורים ורבים לא פועלים על פיו באופן שיטתי. הסטטוס של המדריך, בין אם השימוש בו מחייב או לא, לא ברור.

12.2. המדריך לא כולל התייחסות להיבטים חשובים, שנראים לכאורה בעלי רלוונטיות מיוחדת בישראל, כמו החשיבות בהערכה וכימות של ציות ואכיפה (עלויות והשפעות חלוקתיות). נציגים ממשלתיים רבים ציינו גם את היעדרם של מתודולוגיות וכלים לניתוח שווקים וסקטורים ספציפיים, כמו הערכות המתמקדות בתחרות, סביבה, שיקולים חברתיים וסיכונים בריאותיים.

12.3. ההכשרה שנעשתה עד כה לא נעשתה באופן סדור והתקיימה לעתים רחוקות, כאשר דווח על בעלי תפקידים שאינם מכירים אף את המושגים הבסיסיים ביותר של RIA.

⁹ עמ' 34-36 לדוח ה-OECD.



ארגון של קורסים שיטתיים יותר, עם תכניות מותאמות הממוקדות בהתאם לגורמים השונים המעורבים בהליכי ה-RIA, צוין על ידי רבים מהגורמים עמם שוחחו נציגי ה-OECD כתנאי מקדים בסיסי, הן כדי לתת לגיטימציה לכלי ה-RIA והן כדי לשפר את עצם הפעלתו.

12.4. איסוף הנתונים ותיקוף הידע הנדרש לצורך כימות ההשפעות מהווה מרכזי בהליך הרגולטורי בישראל, אך הוקדש לו מעט זמן ומשאבים. מדריך ה-RIA וההכשרות שבוצעו לא העניקו עד כה כלים להתגברות על אתגר זה.

12.5. **הדרכה מתודולוגית** – באופן שכמעט נובע מהאופן בו נוסחה החלטה 2118, הליך ההערכה נוטה להיות מוכוון הפחתת עלויות ונטל רגולטורי בלבד. אינטרסים ציבוריים אמנם מוגדרים בכותרות כלליות של שלום הציבור, הגנת הסביבה, תחרותיות וכדומה, אך הכלים המתודולוגיים לזיהוי וכימות התועלת הקיימת ברגולציה מפותחים פחות מאשר ההיבטים הנוגעים לכימות עלויות להפחתת נטלים.

המלצות ה-OECD:

13. יש לעדכן את מדריך ה-RIA ולהפכו לאופרטיבי ככל הניתן, ובין העדכונים המצוינים: הרחבה על היבטים קריטיים של ה-RIA ביניהם גם הערכת תחרות, כמו גם אפשרות להתאמת המושגים במדריך בהתאם לצרכים המסוימים של כל רגולטור ובמידת הצורך אף לאפשר למשרדים הממשלתיים להוסיף ולשפרו בהתאם לנסיונם. כדי להבטיח את השימוש במדריך, מוצע שהמדריך יהפוך למחייב ושיוודאו את הפצתו בכל הדרגים הרלוונטיים.

14. בין ההמלצות שהועלו על מנת ליצור ביסוס נרחב יותר של תהליך ה-RIA, הוצע ליצור מערך הכשרות לתמיכת המהלך, לספק תמריצים למשרדי הממשלה ולרגולטורים להשקיע בכישורים הנוגעים לתחום באמצעות ביצוע הערכות וביקורות בנושא, מתן תגמולי שכר בעקבות השתתפות בהכשרות ובביצוע הליכי RIA איכותיים.

15. לכלול בתכניות ההכשרה, פרקים על היבטים ספציפיים של רגולציה כמו טכניקות להגדרת בעיות, הערכות תחרותיות וכימות השפעות.

16. כדי ליצור סטנדרטים אחידים בין המשרדים השונים מוצע כי יובהרו הדרישות המינימליות בעריכת RIA ויצירת תבניות עבודה הן לעריכת RIA והן לעריכת התייעצויות עם בעלי עניין.

17. מוצע להרחיב את הפצת הפרקטיקות והשיטות הטובות בין המשרדים השונים בדרכים הבאות: ללקט וליצור מאגר שמרכז זאת וכולל דוגמאות חיוביות המציעות דרכים לשכלול ביצוע ה-RIA, יצירת מרכז (המכונה "Centre of Excellence") אשר יש לו משאבים לתת מענה ותמיכה בנושא ספציפי המצריך העמקה; להציב מומחים ("Chief Economists" and "Chief Scientists") במשרדים הממשלתיים; לפעול לאיחוד והרמוניזציה של מאגרי המידע והנתונים הקיימים, כך שיהיו נגישים לממשלה כולה.



הערות התנועה לאיכות השלטון:

18. כיום, ההתייחסות להשפעה על התחרותיות אינה מהווה חלק מהליך מחייב או נדבך משמעותי במדריכים הממשלתיים העוסקים בתהליכי טיוב הרגולציה. על אף הדגש המובן שניתן לסוגיות של הפחתת הנטל וטיוב הרגולציה, על הפן התחרותי להיות חלק בלתי נפרד מן החשיבה הרגולטורית.

19. התנועה רואה בהמלצות האמורות, בפרט כל הנוגע חיזוק ההכשרות עבור על הגורמים המעורבים בתהליכי טיוב רגולציה, מהלך מבורך והכרחי. בנוסף, מן הדוח עולה בבירור המחסור בכלים לבחינה תחרותית כחלק מהליך ה-RIA. נבקש להתייחס לכמה היבטים שצוינו בפרק זה, תוך מתן דגש מיוחד לכל הנוגע לשילוב כלים שיסייעו בעריכת בחינת התחרותיות.

18.1 צורך בהרחבת הכלים המתודולוגיים ובשיפור מסדי הנתונים המשרתים את

התהליך:

18.1.1. מן הפגישות שקיימה התנועה, הצורך בכלים לניתוח ומחקר של המדיניות

הרגולטורית עלה כצורך המשותף לכל המשרדים בהם מתקיימים תהליכי הטיוב הרגולציה. במהלך השיחות עם מנהלי מדיניות רגולציה שונים הוצף הקושי לערוך יישום של מתודולוגיית ניתוח העלויות והתועלות, הן בשל מחסור בנתונים הדרושים והן בשל היעדר הידע המקצועי המתחייב בעת עריכת הכימות. כך למשל, מיפוי השוק המפוקח מצריך איסוף נתונים ראשוני ואמין בנוגע להיקפיו, קהל היעד, סוגי מפוקחים שונים ועוד. נתונים שפעמים רבות אינם מתועדים או שהפקתם דורשת משאבים רבים.

18.1.2. עוד נטען כי פערים אלו בעריכת המחקר וניתוח העלויות פוגמים באיכותו של

התהליך וגוזלים ממנהלי תחום רגולציה משאבים בלא שניתנה להם הכשרה מתאימה ובלא דרישה מקדימה לידע בנושא כחלק מדרישות התפקיד. במקרים רבים גם מערכות מידע ותשתיות טכנולוגיות מיושנות מהוות גורם מעכב מרכזי. בשל כך, בחלק מהמקרים מסתייעים המשרדים בחברת ייעוץ ומחקר חיצונית ומעידים על הצורך בפונקציה מקצועית שתסייע ותיצור סטנדרטיזציה בין המשרדים בסוגיות אלו. בהקשר זה, רצוי לשקול את שילוב הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כגורם שעשוי להיות משמעותי באספקת נתונים לביסוס מדיניות רגולציה. בסוגיות מורכבות המחסור במחקר בולט ביתר שאת, שכן מדובר בנושאים המצריכים פעמים רבות להידרש לבחינה השוואתית מעמיקה ולהיוועץ במומחים.

18.1.3. כמו כן, יש להוסיף ולחזק את ארגו הכלים המתודולוגיים הקיים ובכלל

זאת: יצירת מדריך RIA מקוצר, יצירת מדריכים נוספים מסוגו של המדריך לניהול סיכונים, חידוד הכלים להערכה תחרותית של שוק (הגדרת שוק, חסמי כניסה ומעבר, שינויים טכנולוגיים, הערכות ותרחישי רגישות וכו'), וכיו"ב.

18.2 הכשרות וליווי לבעלי התפקידים הרלוונטיים:

18.2.1. **הכשרת הרגולטורים:** היכולת להוציא לפועל תהליכי טיוב רגולציה

איכותיים תלויה באופן טבעי במידת שיתוף הפעולה של הרגולטורים, כאשר



זו מושפעת מטיב היכרותם של האחרונים עם תחום טיוב הרגולציה ומרמת מודעותם לערך המוסף הטמון בו. במקרים מסוימים, נטען כי חלק ניכר מהקושי בהנעת תהליכי טיוב רגולציה נעוץ בהתנגדות הרגולטורים להפחתת הפיקוח הקיים, בהיעדר הכשרה מתאימה לרגולטורים בנושאי מדיניות ציבורית, או בחוסר היכרותם עם מערכות המידע והכלים שמצויים בידיהם.

18.2.2. יש לבחון את ההכשרה הנדרשת עבור הרגולטורים עצמם והקניית כלים והכשרות, אם בדרך של הכשרת רגולטורים משרדית ואם בדרך של הכשרה ייעודית לרגולטורים המתמודדים עם אתגרי תחרות דומים.

18.2.3. הכשרות למנהלי תחום רגולציה: ביצוע ימי הכשרות המתמקדים במתן כלים מעשיים לבעלי התפקידים הרלוונטיים, ובפרט למנהלי תחום רגולציה במשרדי הממשלה, למיפוי מקדים של בעלי האינטרס המושפעים מהרגולציה, בחינת מאקרו של הסקטור המפוקח והערכת ההשפעה על התחרותיות במגזר המפוקח הרלוונטי. כנקודת התחלה מוצע לקיים יום עיון לכלל מנהלי תחום רגולציה ועוזריהם אשר ייערך בשיתוף פעולה עם רשות ההגבלים ויכלול סדנאות מעשיות אשר יקנו כלים פרקטיים של הערכת תחרותיות בתהליכי רגולציה ויעמיקו באתגרים המרכזיים בתחום. התנועה לאיכות השלטון תשמח לסייע ולקדם את קיומו של יום עיון זה.

18.3. השתלבותה של רשות ההגבלים העסקיים במערך הרגולציה כגורם מייעץ ומסייע:

18.3.1. במחקר שערכנו גילינו כי קיים פער משמעותי בהכשרת מנהלי תחום רגולציה והרגולטורים בכל הנוגע ליכולת עריכת ניתוח תחרותי. כיום למנהלי תחום רגולציה ולרגולטורים כלל, אין כלים ונתונים מספקים המאפשרים להם למפות בראשית התהליך את האינטרסים השונים של בעלי העניין ולבחון את ההשלכות של הרגולציה הנדונה על התחרותיות במגזר הרלוונטי. בהקשר זה, לרשות ההגבלים העסקיים יש פוטנציאל לשמש כגורם מפתח בהערכת תחרותיות בתהליכי טיוב רגולציה. עם זאת, כיום ההסתייעות ברשות מוגבלת ונעשית באופן אד-הוקי ולא מוסדר. אין גורם ספציפי ברשות האמון על הקשר עם מנהלי תחום רגולציה במשרדים השונים ומסייע להם במתן נתונים והנחיה מקצועית בתחום התחרות.

18.3.2. על כן, מוצע לפעול לשילובה של רשות ההגבלים העסקיים, שהיא הגוף המקצועי האמון על קידום התחרות בישראל, בתהליכי טיוב רגולציה. במסגרת זו, מוצע כי בעלי תפקידים ברשות ההגבלים ייקחו חלק בהכשרת מנהלי תחום רגולציה בכל הנוגע לבחינה תחרותית. בנוסף, מוצע כי ימונה בעל תפקיד ספציפי ברשות ההגבלים כאיש הקשר של מנהלי תחום רגולציה אשר יהיה אמון על העברת המידע המבוקש וסיוע וליווי מקצועיים לאורך התהליך ככל שיידרש. כמו כן, מוצע לבחון את מידת המעורבות הרצויה של רשות ההגבלים בהליכי הערכת רגולציה, בהתבסס על מודלים שונים המיושמים בעולם אשר נמצאים על קשת רחבה של אפשרויות הנעה בין התערבות רחבה למצומצמת של רשות ההגבלים.



ה. הקמת גוף רגולציה מרכזי:¹⁰

ממצאי ה-OECD:

20. הדוח סוקר את הקולות הרבים שעלו בישראל המעודדים הקמת ROB בישראל ומציין את היתרונות שמייחסים ב-OECD להקמת גוף מעין זה. כמו כן, מצוין כי משרד ראש הממשלה כבר כיום עוקב ועורך ביקורות אחר דוחות RIA, לעתים אף תוך דרישה שתופסק החקיקה. עם זאת, מהלכים אלו מבוצעים בלא שניתנה סמכות רשמית בנושא, אלא בהיותו מפקח על יישום החלטת ההמשלה בנושא.

המלצות ה-OECD:

21. ההמלצה המרכזית של הדוח נוגעת להקמה של גוף רגולציה מרכזי (ROB) אשר ידווח ישירות לראש הממשלה. אחת האופציות המוצעות היא שהגוף יוקם במסגרת תחום רגולציה הפועל כיום תחת משרד ראש הממשלה.
22. מוצע כי בתחילה יש לשקול לראות בו כגוף מייעץ תחילה ולהגדיל בהדרגה את הדרישות שיוצבו למשרדי הממשלה ולרגולטורים. גם בטרם יוקם ה-ROB, מוצע לשקול לאפשר למשרד ראש הממשלה לממש את התפקידים המפורטים בדוח בהתבסס על הסמכות "הרכה" העומדת לו כיום.
23. באשר למעמדם של מנהלי מדיניות רגולציה המוצבים במשרדים השונים, מוצע להבהיר את תפקידם ומעמדם ולשקול לפתחם כיחידות RIA מלאות בכל משרדי הממשלה. כדי לצמצם את המתח האפשרי בין המשרדים לבין מנהלי מדיניות רגולציה, מוצע למצבם כיחידות אשר מסייעות למשרד לעמוד בדרישות שמציב משרד ראש הממשלה. בנוסף, מוצע להבהיר במפורש את תפקידם באופן רשמי (בין אם בתיקון החלטות קיימות או בהוראות חדשות).

הערות התנועה לאיכות השלטון:

24. התנועה מצטרפת לעיקרי המלצות ה-OECD בנוגע לצורך בהקמת ROB. אנו סבורים כי הקמת גוף מרכזי צפויה לקדם משמעותית את איכות הרגולציה בישראל. **אנו מציעים לפעול להקמת גוף מרכזי לרגולציה חכמה (ROB) אשר יהיה אמון על ארבעה תפקידים עיקריים** אשר יספקו מענה לאתגרים הרבים שפורטו במסמך זה: (1) מחקר, פיתוח וייעוץ אסטרטגי; (2) תיאום ומעקב; (3) הדרכה והטמעה; (4) הכשרה ומתודולוגיה.

25. מחקר, פיתוח וייעוץ אסטרטגי

- 25.1. מחקר, פיתוח וייעוץ – מוצע להקים יחידה בגוף המרכזי שתהיה אמונה על גיבוש המלצות והערכות מדיניות בנושאי רגולציה לממשלה, מעקב אחר הרגולציה וניתוח השפעותיה והפצת הניתוח וההערכות אצל מקבלי החלטות וכן יצירת תשתית מחקרית להחלטות מדיניות מושכלות לשימוש בכלים רגולטורים. הניתוח השוטף והמחקר יסייעו להבנת התהליכים במשק, לזיהוי מגמות המאקרו (מתי נדרש

¹⁰ עמ' 25-30 לדוח ה-OECD.



להפחית רגולציה עודפת ומתי נדרש לקדם רגולציה חסרה), לדיון מקצועי בהצעות מדיניות ולזיהוי בעיות וסכנות המאיימות על האינטרס הציבורי, הצמיחה והיציבות ונקיטת מדיניות מבעוד מועד.

25.2. סמכות לדרוש נתונים – מוצע להעניק ליחידה סמכות לדרוש נתונים מגופים ציבוריים (כגון הלמ"ס) ומהרגולטורים בפרט, על מנת לנהל מערכת מידע וסטטיסטיקה על הרגולציה בישראל ובכך לחזק את מסד הנתונים עליו נסמכת המדיניות הרגולטורית.

25.3. מחקר אמפירי ex-post – מוצע כי היחידה תהיה אמונה על פיתוח הכלים לבדיקה אמפירית ex-post של האפקטיביות של רגולציות חדשות. המטרה היא להתקדם מעבר לתכנית החומש שעתידה להסתיים בקרוב ולייצר סיסטמטיות כך שבסופו של תהליך כל רגולטור יוכשר לבחון אמפירית את השפעת הרגולציות שקידם ויידרש לתקף את כל הרגולציות שבאחריותו אחת לפרק זמן קבוע (20-15 שנה).

25.4. הקשר בינ"ל – מוצע כי היחידה תהיה אמונה על עריכת מחקרים משווים למדינות אחרות בעולם ועל שימור הקשר מול ארגון ה-OECD, הבנק העולמי ועוד ותפעל לאספקת נתונים לגופים אלו על מנת להבטיח כי המדדים הבינלאומיים ידרגו את הנטל הרגולטורי במדינת ישראל בצורה מדויקת.

26. תיאום ומעקב

26.1. תיאום ומעקב – מוצע להקים יחידה בגוף המרכזי תהיה אמונה על תיאום בין רגולטורים והובלת פרויקטי רוחב. היחידה תצליב מידע לאיתור רגולציות חופפות או מנוגדות ותסייע לקדם שיתוף-פעולה בין הרגולטורים בקידום רגולציות חוצות-סקטורים, תקדם ותספק פלטפורמה לקיום שולחנות עגולים של רגולטורים לשם תיאום וקידום מהלכים משותפים (בדומה למפגש הקבוע בין הרגולטורים הפיננסיים) ותהיה אמונה על עדכון מאגר מידע ציבורי ובו מיפוי כלל הרגולטורים בישראל ודרכי יצירת קשר.

26.2. פרויקט צמצום הנטל – כעל אף שתכנית החומש צפויה להסתיים בשנה הבאה, מכיוון שנותרו בכלל המשרדים עוד רגולציות קיימות רבות שנדרשות בשיפור וטיוב, מוצע להוסיף ולקדם את צמצם הנטל הביורוקרטי והרגולטורי כפרויקט רוחב בהובלת יחידת התיאום והמעקב. מוצע כי יוגדרו ליחידה רפורמות רחבות נדרשות אשר יקודמו בהובלתה למול כלל הרגולטורים הרלוונטיים (בדומה לרפורמה שנערכה ברישוי העסקים).

27. הדרכה והטמעה (מעבר על דוחות RIA)

27.1. פיקוח על דוחות RIA – מוצע להקים יחידה בגוף המרכזי אשר תהיה אמונה על הפיקוח על כלל דוחות RIA בקרב הרגולטורים השונים במטרה להטמיע את הליך הערכת האימפקט הרגולטורי ולקדם את התמקצעות הרגולטורים בנושא.

27.2. סמכויות לא-כופות – מוצע להימנע בשלב זה מהענקת סמכויות כופות ליחידה (כסמכות לאשר או לפסול דוחות RIA ולבלום רגולציה שלא נערך בעניינה הליך RIA מספק), ולהגדיר סמכות מייעצת בלבד – לתת "אור ירוק" או "אור אדום" לדוח RIA,



כנהוג בבריטניה. יוצע לרגולטור שקיבל "אור אדום" לתקן את הדוח טרם פרסומו, אין בכך כדי לבלום את קידום הרגולציה. זאת במטרה למנוע סרבול ו"רגולציה על הרגולציה", לצמצם את התנגדות הרגולטורים לתהליך ולאפשר המשך תהליך הטמעה פנימי באמצעות שכנוע, חינוך ותמריצים.

27.3. כלי הרתעתי רך – מוצע כי החלטת היחידה להעניק "אור אדום" לדוח ה-RIA תתפרסם לכלל הציבור והרגולטור יחויב לצרפה לדוח ה-RIA הסופי אם הוא החליט שלא לתקן את הדוח בהתאם וכן לנמק את עמדתו.

27.4. מוצע להגדיר טווח זמנים מחייב (כחודש) לקבלת המענה על דוח ה-RIA מהגוף המרכזי על-מנת להימנע מסרבול ועיכוב הליכי רגולציה.

27.5. מוצע לתחום היטב את סמכויות היחידה כך שיובהר שלא מדובר במנגנון ערעור על החלטות מדיניות או בבחינה מעמיקה של סבירות ההחלטה, אלא בבחינה מקצועית צרה כי אכן נערך דוח RIA וכי נשקלו במסגרתו השיקולים המרכזיים.

28. הכשרה ומתודולוגיה

28.1. מוצע להקים יחידה בגוף המרכזי אשר תהיה אמונה על הכשרת רגולטורים ומנהלי מדיניות רגולציה ועל פיתוח כלים מתודולוגיים. היחידה תקבע אסטרטגיה בנושא ההכשרות בנוגע למי יידרש לעבור הכשרות (רגולטורים, מנהלי מדיניות רגולציה, מפקחים וכיו"ב); האם ההכשרות יערכו לפני כניסה לתפקיד, במהלך תקופת הניסיון או בתוך פרק זמן אחר; אחת לכמה זמן יערכו ההכשרות; וכיו"ב.

28.2. פיתוח ארגז כלים לשיתוף ציבור – מוצע לפעול לביסוס מנגנונים אפקטיביים, כגון יצירת פלטפורמה אינטרנטית שתאפשר שיתוף ויצירת קשר עם ארגוני מגזר שלישי והציבור הרחב.

28.3. פיתוח מתודולוגיה וכלים לבחינת התחרותיות – מוצע לפעול לקידום הטמעת כלים מתודולוגיים כבר בתחילת תהליך ה-RIA לבחינת השפעת הרגולציה על התחרות ולמזעור השפעתם של גופים אנטי-תחרותיים אינטרסנטים, ולשילוב רשות ההגבלים כשנדרש בהליך בהתבסס על מודלים שונים המיושמים בעולם.

28.4. שילוב גופים מומחים בהכשרת בעלי תפקידים – כגון רשות ההגבלים העסקיים, שהיא הגוף המקצועי האמון על קידום התחרות בישראל, בהכשרת בעלי תפקידים בכל הנוגע לבחינה תחרותית בקביעת מדיניות רגולציה

29. כמו כן, מוצע לעגן את הליך ה-RIA והגוף המרכזי לרגולציה במסגרת מוסדית:

29.1. מוצע לעגן את עקרונותיו הכלליים של תהליך ה-RIA בחקיקה ראשית ("חוק יסודות הרגולציה") אשר תגדיר מיהו רגולטור, מהן סמכויות רגולטוריות, מהן חובות ההליך הרגולטורי (עריכת RIA – שימוע, שקיפות, וכו'), מהו תפקידה וסמכויותיה של גוף רגולטורי מרכזי, מהו המעמד העצמאי של הרשויות העצמאיות, וכיו"ב.

29.2. מוצע להגדיר את גוף הרגולציה המרכזי כיחידת סמך תחת משרד ראש-הממשלה.

29.3. מוצע לכנות את גוף הרגולציה המרכזי בשם שיבהיר כי מטרתו הינה שיפור מדיניות הרגולציה ולא דה-רגולציה (כגון: "המועצה לרגולציה חכמה" או "המטה לרגולציה



איכותית"), על-מנת לשנות את התפיסה הארגונית המוטעית הקיימת כיום בנוגע לתפקידם של תהליכי RIA.

29.4 לצד הגוף המרכזי, מוצע להותיר את התפקידים של מנהלי מדיניות הרגולציה במשרדי הממשלה על מנת לקדם את הטמעת תהליכי RIA כהליך אינטגרלי פנימי של שיפור תהליכי קביעת המדיניות.

29.5 יובהר כי הגוף המרכזי לא נועד לגרוע מאחריות הרגולטורים.