

פרק י"ט: אסדרה

91. פרק זה יהיה "חוק יסודות האסדרה, התשפ"א-2021".
השם
- 92 ואלה סעיפי חוק יסודות האסדרה, התשפ"א-2021:
סעיפי החוק

"פרק א': מטרה והגדרות"

- מטרה 1. מטרתו של חוק זה לקדם אסדרה מיטבית שנועדה להגשים אינטרס ציבורי או זכות יסוד (בחוק זה – אינטרס מוגן) ולהבטיח את מילוי תפקידי המאסדרים על פי דין, תוך הפחתת נטל האסדרה העודף, על בסיס העקרונות האלה:

פרק י"ט: אסדרה

בפרק י"ט המוצע מוצעת מתכונת חדשה היוצרת דבר חקיקה עצמאי. מניסיון העבר עולה כי חקיקת פרקים בחוק התכנית הכלכלית השנתית או בחוק ההתייעלות הכלכלית השנתית, הקובעת הסדרים משפטיים עצמאיים וחדשים ואינה כוללת רק תיקוני חוקים אחרים, מקשה על איתורם ותיקונם בעתיד (למשל פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, שעניינו אזורי עדיפות לאומית). פרקים אלה כוללים, לא אחת, הסדר מקיף, שלו היה מוצע ונקבע שלא במסגרת חוק התכנית הכלכלית או חוק ההתייעלות הכלכלית, היה נחקק כחוק חדש ונפרד.

על כן, מוצע לקבוע מתכונת חדשה, ולפיה הסעיף הראשון בפרק י"ט (סעיף 91 להצעת החוק), יקים את החוק החדש שיווצר – חוק יסודות האסדרה, התשפ"א-2021, והסעיף השני בפרק האמור (סעיף 92 להצעת החוק) יביא את נוסח החוק המוצע כדבר חקיקה נפרד.

במתכונת זו נעשה שימוש בפרקים נוספים בהצעת חוק זו ובהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, המתפרסמת עימה, היוצרים דבר חקיקה עצמאי.

להלן ההסבר לסעיפי חוק יסודות האסדרה, התשפ"א-2021 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – החוק המוצע), כנוסחם בסעיף 92 להצעת החוק:

כללי
המשרב שאליו נקלעה ישראל בעקבות מגפת הקורונה חשף את חשיבות האסדרה לתפקודה של המדינה, ולצד זאת גם חידד את בעיות היסוד הקיימות במערכת האסדרה בישראל. בעיות היסוד האמורות מובילות לאסדרה לא מיטבית שעלולה להיות לא יעילה דיה בהגנה על האינטרסים המוגנים שהיא נועדה לקדם ולשמר ואף לגרום להשלכות בלתי רצויות כגון נטל האסדרה העודף, המטיל עלויות מיותרות על המשק, פגיעה בעסקים קטנים ובינוניים, חוסר ודאות וחוסר יציבות לעסקים ולממשלה, פגיעה בתחרות והגברת הריכוזיות במשק. השלכות אלה מביאות בתורן לפגיעה בהשקעות במשק ובפריין, שמתורגמת לפגיעה בצמיחה, ולצד זאת, לעלייה ביוקר המחיה.

על פי הערכות שונות, פוטנציאל ההשפעה הכלכלית של שיפור האסדרה בישראל על התוצר מוערך בסכום הנע

בין 58 ל-100 מיליארדי שקלים חדשים. הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – OECD) העריך כי שיפור האסדרה בישראל לרמה הממוצעת במדינות החברות ב-OECD, יעלה את התוצר הנפש ב-3.75% בתוך 5 שנים וב-5.75% בתוך עשור (נתון שמוערך ב-75 מיליארד שקלים חדשים בעשור). תמונה דומה עולה ממדדים בין-לאומיים שונים המצביעים על כך שישראל מצויה מאחור בכל הנוגע לאיכות מערכת האסדרה שלה בהשוואה למדינות המפותחות.

על רקע זה פעל צוות "רגולציה חכמה", שהוקם מתוקף החלטת ממשלה מס' 4398 מיום ט"ו בטבת התשע"ט (23 בדצמבר 2018) שעניינה "רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת ממשלה" (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – החלטה 4398, הצוות או צוות רגולציה חכמה), לגיבוש תכנית לאומית בתחום האסדרה להתמודדות עם אתגרי היציאה ממשבר הקורונה. ביום כ"ו בתמוז התשפ"א (6 ביולי 2021), הגיש הצוות לראש הממשלה, לשר האוצר ולשר המשפטים דוח הכולל את התכנית שגיבש (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – דוח צוות רגולציה חכמה). תכנית זו כוללת יצירה של מעטפת חקיקתית לתשתיות ארוכות טווח לקידום מדיניות האסדרה החכמה בישראל, לצד פתרונות קצרי-טווח להקלה באסדרה במקרים המתאימים. עבודת הצוות מבוססת על סקירה בין-לאומית והתייעצות עם מומחים מרחבי העולם. הסקירה המשווה שערך הצוות העלתה כי ישראל נמצאת מאחור בהשוואה למדינות המתקדמות בעולם בכל הנוגע לניהול תחום האסדרה.

גישת האסדרה החכמה סחפה בשלושת העשורים האחרונים את מרבית המדינות המתקדמות בעולם שביקשו לנהל בצורה טובה ומשכלת יותר את מדיניות האסדרה שלהן. בדומה לאופן שבו הן למדו בעבר לנהל את מדיניות התקציב. במקום להתמקד בקידום רפורמות במגזר מפקח ספציפי, מדיניות אסדרה מציעה מבט רוחבי חוצה מגזרים, יחד עם מנגנונים תשתיתיים לצורך שיפור תהליכי קבלת ההחלטות, מניעת כפל אסדרה וצמצום נטל האסדרה העודף. זאת, במטרה לקדם אסדרה מבוססת נתונים, יעילה, מדויקת, עקבית, ומידתית יותר.

במסגרת קידום תחום מדיניות האסדרה (Regulatory Policy), אימצו רבות מהמדינות המפותחות בעולם

(1) נמצא שקביעת האסדרה נדרשת לשם הגשמת אינטרס מוגן או לשם ביצוע תפקיד המאסדר לפי דין, לאחר בחינת חלופות לכך;

(2) האסדרה נקבעת במטרה להביא למרב התועלת למשק ולחברה, תוך איזון בין האינטרס המוגן, לבין עלות הציות לאסדרה וההשפעות הכלכליות והחברתיות הנובעות מקביעת האסדרה או מאי-קביעתה, וככלל, על בסיס ניהול סיכונים;

העומדים בבסיס האסדרה, וכן במטרה להבטיח את מילוי תפקידים של המאסדרים על פי דין. זאת, תוך הפחתת נטל האסדרה העודף.

לצד מטרה כללית זו, החוק נועד להביא לכך שאסדרה בישראל תיקבע ברוח שורה של עקרונות מנחים שהם היעד שאליו צריכים מאסדרים לשאוף במסגרת מילוי תפקידם, כדי שהאסדרה שהם קובעים תהיה אסדרה איכותית, הכול כמפורט להלן:

לפסקה (1)

מוצע להבהיר שאסדרה צריכה להיקבע בראש ובראשונה לשם שמירה על אינטרס מוגן או לקידומו או לשם ביצוע תפקיד המאסדר לפי דין. אינטרס מוגן כולל על פני המוצע אינטרסים ציבוריים (כגון הגנה על שלום הציבור, בטיחות הציבור או הגנה על הסביבה) וזכויות יסוד (כגון שמירה על הזכות לפרטיות או קידום שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות), אשר לשם שמירה עליהם או לשם קידום בחר המחוקק לקבוע אסדרה.

כך למשל, חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011, נועד "...למנוע ולצמצם מפגעים סביבתיים ובריאותיים הנגרמים על ידי אסבסט ואבק מזיק..." (ראו סעיף 1 לחוק האמור); חוק לפיקוח על ייצור הצמח ושייווק, התשע"א-2011, נועד "...להבטיח ייצור ואספקה של תוצרת חקלאית טרייה מן הצומח המשמש למאכל אדם, העומדת בתקנים של איכות ובטיחות..." (ראו סעיף 1 לחוק האמור); וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 נועד "...להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים..." (ראו סעיף 2 לחוק האמור). אלה דוגמאות לאינטרסים מוגנים שביסוד האסדרה, ושלשם ההגנה עליהם או קידום היא נקבעת.

לצד זאת, מוצע כי השימוש בפתרון של קביעת אסדרה, אשר מעצם טבעה מטילה חובות או הגבלות על פעילות שהיא, ככלל, רצויה, ייעשה רק במקרים שבהם אסדרה היא הפתרון הנדרש לצורך הגשמת האינטרס המוגן, ולאחר שנבחנו חלופות אחרות, לרבות חלופות שאינן אסדרה, כגון הסברה או תקנה וולונטרית.

לפסקה (2)

מוצע להבהיר שיש לקבוע אסדרה מתוך ראייה רחבה השואפת להשיא את התועלת למשק ולחברה. זאת, בדרך של איזון בין האינטרס המוגן לבין עלויות הציות לאסדרה (העלויות הישירות שבהן הגורמים המפוקחים נדרשים

עקרונות מנחים לאסדרה חכמה וחובות שונות הנגזרות מעקרונות אלה, כגון פיתוח מתודולוגיה כלל-משלתית להערכת השפעות האסדרה (Regulatory Impact Assessment – RIA), לצד הקמת רשות בקרה מרכזית על האסדרה (Regulatory Oversight Body – ROB). תפיסה זו מבוססת על ההבנה, שלמרות המאפיינים הייחודיים של אסדרה מסוימת, שמוחלת על מגוור או ענף מסוים במשק, האסדרה כולה מתאפיינת בכך שהיא מבוצעת באמצעות אותם כלים של קביעת כללים, פיקוח ואכיפה, כדי לתמוך בפעילות כלכלית או חברתית רצויה, תוך שמירה על אינטרס ציבורי מוגן. משכך, לכל האסדרה מכנה משותף רחב שמחייב הבניה סדורה של תהליכי קבלת החלטות מושכלים ואחידים.

במדינת ישראל, אבני הדרך הראשונות של האסדרה החכמה אומצו בשנת 2014 – בשלב מאוחר בהשוואה למדינות המפותחות – במסגרת החלטת ממשלה מספר 2118 מיום כ"ח בתשרי התשע"ה (22 באוקטובר 2014) (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – החלטה 2118). הצעדים שקודמו במסגרת החלטה זו, וכן בהחלטה 4398 הנזכרת לעיל משנת 2018, נועדו להתחיל לטפל בצורה שורשית בבעיות היסוד של מערכת האסדרה בישראל.

למרות הצעדים שנעשו בתחום זה בשנים האחרונות במסגרת החלטות הממשלה, הגיע הצוות למסקנה, שבאה לידי ביטוי בדוח הנזכר לעיל, כי במערכת האסדרה בישראל עדיין קיימים פערים ובעיות יסוד, ובהם: פער בהגדרת יעדים לאסדרה איכותית; פער בתהליכים מוגדרים וסדורים ליצירה ושינוי אסדרה; פער בבקרה על איכות תהליכי היצירה ושינוי האסדרה; פער בבחינה בדיעבד של איכות האסדרה והשפעותיה; פער בראיית מערכת האסדרה כמכלול; פערי תמריצים של מאסדרים; ופערים הנוגעים להכשרה ולמימונת של מערך המאסדרים בישראל.

ביום כ"ג באב התשפ"א (1 באוגוסט 2021), אימצה הממשלה את דוח צוות רגולציה חכמה, בהחלטה מספר 218 שעניינה "תכנית לאומית לשיפור הרגולציה ותיקון החלטות ממשלה" (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – החלטה 218). החוק המוצע בפרק זה, ושהסבר לסעיפיו מפורט להלן, מבוסס על המלצות הצוות שנועדו לטפל בפערים אלה, בשל חשיבותה של אסדרה איכותית למשק ולחברה.

פרק א': מטרה והגדרות

סעיף 1 בסעיף זה מוצע לעגן את מטרת החוק: קידום אסדרה מיטבית בישראל, שתגובש במטרה להגשים את האינטרסים הציבוריים או זכויות היסוד

(3) תהליך גיבוש האסדרה וקביעתה מתבסס במידה מספקת על נתונים הנוגעים לעניין, ונעשה בהתאם לעיקרון השקיפות ותוך שיתוף הציבור במידה הנדרשת בנסיבות העניין;

(4) האסדרה נקבעת, ככלל, על בסיס כללים ואמות מידה מקצועיים שגובשו בארגונים בין-לאומיים, המיושמים במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים, או כללים ואמות מידה מקצועיים החלים במדינות כאמור (להלן – כללים מקובלים במדינות עם שווקים משמעותיים), אלא אם כן מתקיימות נסיבות המצדיקות אחרת;

(5) האסדרה נקבעת, במידת האפשר, בהתחשב בסוג הגורמים שהיא חלה עליהם ומאפייניהם, ובכלל זה גודלם, היקף פעילותם או מידת הסיכון הכרוכה באותה פעילות;

אזרחיהן, וכך גם ארגונים בין-לאומיים הפועלים לשם הגנה על הציבור במיטב הכלים העומדים לרשותם. לא פעם, מדינות וארגונים אלה נהנים ממשאבים משמעותיים שמאפשרים להם לבסס כללים אלה על מידע ונתונים מהימנים.

בשל כך הנחת המוצא היא שרצוי, ככלל, להסתמך על כללים אלה, בין שנקבעו או גובשו במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים, ובין שנקבעו או גובשו על ידי ארגונים בין-לאומיים, וכך לקדם הרמוניזציה של האסדרה בראייה בין-לאומית, כך שלא יוטלו דרישות ייחודיות אלא כאשר קיימות נסיבות המצדיקות זאת. נסיבות כאמור יכולות להתקיים, למשל, כאשר לא קיימים כללים בין-לאומיים מקבילים בעולם, כמו למשל בתחום הכשרות; כאשר קיימים כללים בין-לאומיים, אך הם שונים בכל מדינה, כמו למשל בתחום שקעי החשמל; או כאשר מתקיימים תנאים ייחודיים במדינה אשר מצדיקים קביעה של כללים אחרים, כמו למשל תנאי אקלים שונים.

לפסקה (5)

עיקרון נוסף הוא כי אסדרה מיטבית תיקבע, במידת האפשר, באופן דיפרנציאלי, כך שהיא תותאם לגודלם של הגורמים הנדרשים ליישמה או לרמת הסיכון הנשקפת מהם. כאשר אסדרה חלה באופן אחיד על כלל הגורמים, היא עלולה להטיל נטל לא פרופורציונלי על חלקם, ובשל כך אף להביא להשפעות שליליות כמו הגדלת הריכוזיות בשווקים מסוימים בשל פגיעה ביכולת של שחקנים קטנים להתחרות בשוק. כך למשל, כאשר עסקים קטנים נדרשים לציית לאותן דרישות כמו עסקים גדולים, העלויות היחסיות של הציית לאסדרה בעבורם יהיו גבוהות יותר, אף על פי שבחלק מהמקרים ניתן להניח שהסיכון הנשקף לציבור מעסקים קטנים הוא נמוך יותר. לצד האמור, מוצע לקבוע כי עיקרון זה ייושם במידת האפשר, שכן בנסיבות מסוימות ההגנה על האינטרס המוגן עשויה לחייב נקיטה באסדרה אחידה כלפי כלל הגורמים הפועלים בשוק.

לשאת כדי לציית לאסדרה) וכן השפעות נוספות, ישירות ועקיפות, של האסדרה על הכלכלה (כגון השפעות על התחרות או על עסקים קטנים) והחברה (כגון השפעות על יוקר המחיה, על צמצום פערים כלכליים, או על זכויות יסוד).

עוד מוצע כי אסדרה מיטבית תיקבע, ככלל, לפי עקרונות של ניהול סיכונים. זאת, מתוך הבנה שכלכל, אין זה רצוי מבחינה כלכלית וחברתית לפעול באמצעות אסדרה כדי לאיין סיכונים באופן מוחלט.

לפסקה (3)

מוצע להבהיר כי תהליך קביעת האסדרה המיטבית והיישום שלה יתבססו על נתונים תומכים ומידע רלוונטי, כדי להבטיח שהיא תהיה עדכנית ורלוונטית למצב השוק המאוסדר, הכול בשים לב לתכליתה של האסדרה. עוד מוצע שאסדרה מיטבית תגובש בשקיפות, תוך ביצוע תהליכי שיתוף של הציבור בהיקף מתאים, בהתאם לאסדרה הרלוונטית. הימנעות מוחלטת משיתוף הציבור תיתכן רק במקרים שבהם קיימת הצדקה ברורה לכך.

לפסקה (4)

אסדרה שאינה מבוססת על כללים ואמות מידה מקצועיים בין-לאומיים מקובלים עלולה, בלא מעט מקרים, להטיל עלויות משמעותיות על המשק הישראלי, בשל הצורך בהתאמה ייחודית של מוצר או תהליך מסוים למקובל בישראל, או בשל צמצום סוגי המוצרים שניתן לייבא לישראל. כללים אלה כוללים סטנדרטים בין-לאומיים מסוגים שונים, לרבות דוקטרינות, תקנים, קודים, הנחיות או המלצות. החשש המתואר לעיל מקבל משנה תוקף כאשר מדובר במשק קטן כמו המשק הישראלי, אשר חלק ניכר מהמוצרים שנמצאים בשימוש בו אינם מיוצרים בישראל, ולכן יצרנים זרים לא בהכרח יבצעו את ההתאמות הנדרשות כדי למכור את המוצרים שלהם בהתאם לדרישות הישראליות.

נוסף על כך, מקובל להניח שמדינות מפותחות אחרות, אשר גיבשו כללים מקובלים, מעוניינות אף הן להגן על

- (6) האסדרה ברורה ונגישה לציבור הנוגע לעניין, ונקבעת כך שניתן ליישמה, ככל האפשר, באמצעים דיגיטליים;
- (7) האסדרה נקבעת, במידת האפשר, באופן שמקדם תיאום, שיתוף פעולה והעברת מידע בין מאסדרים ומצמצם את הנטל הבירוקרטי, ואינה כוללת הוראות הסותרות אסדרה אחרת;
- (8) האסדרה נקבעת, במידת האפשר, באופן שיש בו כדי לקדם את התחרות הענפית ולהביא להפחתת יוקר המחיה.
- בחוק זה –

הגדרות

2.

“אישור אסדרתי” – הרשאה, ובכלל זה אישור, רישיון, זיכיון, היתר, או כל מסמך דומה אחר אף אם כינויו שונה (בסעיף זה – אישור), הנדרשת לפי חוק לצורך ביצוע פעילות או פעולה בידי אדם, לרבות הרשאה כאמור הניתנת לגבי מכשיר או מוצר, שנתן מאסדר, תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי;

“אסדרה” – הוראה שהיא אחת מאלה, שנקבעה לצורך הסדרת פעילות כלכלית או חברתית, אשר ניתנת לאכיפה פלילית או מינהלית בידי רשות ציבורית, תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי;

ודוחות מקצועיים שנכתבו בישראל לאורך השנים, ובראשן דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג) שאימצה הממשלה ביום י"א בתשרי התשע"ב (9 באוקטובר 2011), והצביע על פערים משמעותיים במידת ההתחשבות של האסדרה בישראל בעניינים אלה, והחשיבות שיש לכך שמאסדרים יקדישו תשומת לב להשפעות של החלטותיהם על היבטים אלה. אם כן, העיקרון המעוגן בפסקה זו נועד לאזן בין האינטרס המוגן שביסוד האסדרה לבין השאיפה שהאסדרה תתמוך במידת האפשר בקידום תחרות ענפית ובהפחתת יוקר המחיה, לצד מקרים פרטניים שבהם לא יהיה רלוונטי או מתאים לשקול שיקולים אלה.

סעיף 2 סעיף זה מניח את התשתית המושגית שעליה מבוסס חוק יסודות האסדרה, וקובע, בין השאר, מהי “אסדרה” ומיהו “מאסדר”, לצד מונחים נוספים המשמשים בחוק זה, כמפורט להלן:

להגדרה “אישור אסדרתי” – מוצעת הגדרה רחבה, הכוללת את כלל המצבים שבהם אדם נוקט, לפי הדין, לאישור מטעם מאסדר, תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי, כדי שיוכל לבצע פעילות או פעולה מסוימת בהתאם לדין. לעניין זה מוצע לכלול במונח “אישור” כל סוג של הרשאה, דוגמת היתר, זיכיון או רישיון, וכן מסמכי הרשאה נוספים שמהותם דומה אף אם כינויים שונה, כגון הסמכה, תעודה והכרה. במילים אחרות, הגדרה זו נועדה לחול על כלל המצבים שבהם ברירת המחדל שבדין היא איסור על ביצוע פעילות או פעולה עד לקבלת אישור מאת אחד הגורמים המנויים לעיל.

להגדרה “אסדרה” – מונח זה, העומד בבסיס ההסדר המוצע בפרק זה, כולל, על פי המוצע, שלושה רכיבים מרכזיים, כמפורט להלן:

לפסקה (6)

מוצע לקבוע שאסדרה מיטבית תהיה עקבית ונגישה ותיכתב באופן ברור ופשוט, כך שתהיה בהירה לציבור. כן מובהר כי במקרים מסוימים, הרף הנדרש הוא בהירות לציבור המקצועי המאוסדר. בנוסף, מוצע כי האסדרה תהיה ניתנת, במידת האפשר, ליישום באמצעים דיגיטליים. כך למשל, אסדרה כאמור לעניין הליכים לקבלת רישיון תיקבע כך שכל שלבי הגשת הבקשה לרישיון, מעקב אחר הטיפול בבקשה וקבלת הרישיון בסוף ההליך, ייעשו באמצעות האינטרנט. גם בהקשר זה ייתכנו שיקולים נוגדים במקרים מסוימים, כגון שיקולים הנוגעים להבטחת גישה לאוכלוסיות מסוימות. כמו כן, ייתכנו מקרים שבהם יש צורך להביא באופן פיזי מוצר שלגביו נדרש אישור אסדרתי או מקרים שבהם קביעת הליך דיגיטלי אינה אפשרית בשל מחויבויות בין-לאומיות של המדינה.

לפסקה (7)

מוצע שאסדרה מיטבית תיקבע במידת האפשר באופן שיקדם תיאום ושיתוף פעולה בין מאסדרים, ותוך העברת מידע ביניהם. בדרך זו ניתן להפחית את מספר המקרים שבהם נקבעות דרישות חופפות או סותרות בידי מאסדרים שונים, כאשר השוק מאוסדר בידי יותר ממאסדר אחד. נוסף על כך, אסדרה מיטבית תהיה כזו שמכוונת להפחית את העומס הבירוקרטי הכרוך בה, במטרה להקל על המגזר העסקי ועל האזרחים הכפופים לה.

לפסקה (8)

מוצע שאסדרה מיטבית תהיה כזו שיש בה כדי לקדם, במידת האפשר, תחרות ענפית והפחתה של יוקר המחיה. עיקרון זה בא לשקף את הקביעה של ועדות ציבוריות

(1) הוראה שנקבעה בחיקוק;

(2) הוראה הקובעת כלל התנהגות שהוא בעל אופי כללי, ובכלל זה הוראה כאמור שנקבעת בהנחיה, נוהל, חוזר, גילוי דעת או בהוראה מסוג דומה אף אם כינויה שונה, או הוראה כאמור שנקבעת באישור אסדרתי; והכול למעט הוראה כמפורט להלן:

(א) הוראה באחד העניינים שלהלן:

- (1) פיקוח על מחירים;
- (2) קביעת תעריפים ועלויות מוכרות;
- (3) קביעת היטלים, אגרות או תמלוגים;
- (4) מסים;
- (5) הקצאה של זכות בהליך תחרותי;
- (6) הסדרת מתן שירותי חינוך, מתן טיפול רפואי כהגדרתו בחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996¹⁴⁴, לרבות טיפול פרה-רפואי, ומתן טיפול סוציאלי או פסיכו-סוציאלי, אשר ניתנים ברובם בידי הממשלה, בעצמה או באמצעות אחר מטעמה;

או חברתית. ויובהר כי עניינן של ההוראות שמוצע לכלול בגדר "אסדרה" הוא בפעילות שנתפסת, ככלל, כלגיטימית ולפיכך, ככלל, היא מותרת, בכפוף לחובות, הגבלות או תנאים שנועדו לשמור על האינטרס המוגן הרלוונטי או לקדם ולצמצם סיכונים לציבור הנובעים מפעילות זו. דוגמאות להוראות כאמור הן, למשל, דרישות שיש לעמוד בהן כדי לקבל רישיון עסק; חובות סימון מוצרים; דרישות לעניין אופן האחסון של חומרים מסוכנים; וסטנדרטים של היגיינה במפעלי מזון.

רכיב זה נועד לכלול במונח "אסדרה" הוראות אסדרתיות במהותן, שבצידן נקבעה ענישה פלילית או מינהלית, ולהוציא מגדרו הוראות הקובעות עבירות פליליות בהקשרים שאינם אסדרתיים – הוראות האוסרות על התנהגויות שהחברה אינה מעוניינת כלל בקיומן, דוגמת העבירות המעוגנות בחוק העונשין, התשל"ז-1977, חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003, חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019, או חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016. באופן האמור, בדברי חקיקה "מעורבים", ההוראות העוסקות בהפללה של התנהגות אסורה לא יכללו בגדר "אסדרה", ואילו ההוראות שלפיהן המחוקק התיר פעילות מסוימת בכפוף לקבלת רישיון או היתר, או שקבועות בהן, בצד ההוראה המפלילה, הוראות נוספות שמעוגנים בהן היבטי אסדרה מסוימים, כן ייחשבו לאסדרה.

ראשית, נדרש כי מדובר בהוראה שנקבעה בחיקוק או בהוראה הקובעת כלל התנהגות שהוא בעל אופי כללי או הוראה כאמור הנקבעת באישור אסדרתי. רכיב זה מתייחס לצורה שבה נקבעת האסדרה – בחוקים, תקנות וכללים, וכן בסוגים נוספים של הוראות, כגון הנחיה, נוהל, חוזר, גילוי דעת (אם הם אינם עוסקים בפרשנות משפטית או חשבונאית בלבד), או כתנאי רוחבי אחיד, לרבות כזה המקבל תוקף מחייב בעת הכללתו באישור אסדרתי, להבדיל מתנאי פרטני שניתן באישור אסדרתי למפוקח מסוים בשל מאפייניו הפרטניים. הוראות אלה ייחשבו על פי המוצע לאסדרה כאשר הן קובעות כללי התנהגות שהם בעלי אופי כללי מחייב, להבדיל מהוראות שחלות במקרה פרטני על גורם מפוקח מסוים או מהוראה כללית שאינה מחייבת. רכיב זה לא נועד לשנות את הדין הקיים ביחס לתקנה בת פועל תחיקתי, אלא לשקף את המציאות הקיימת שבמסגרתה, לעיתים, נקבעות הוראות אסדרה שהן כלליות גם שלא בחקיקה ראשית או חקיקת משנה, ויש צורך שהוראות אלה, בשל מהותן, יהיו כפופות לתהליכים המעוגנים בחוק זה.

עוד נדרש כי מדובר בהוראה (מהסוגים המתוארים לעיל) אשר נקבעה לצורך הסדרת פעילות כלכלית או חברתית. כלומר, הוראות שנועדו להסדיר את גדרי הפעילות המותרים של תאגידים, עסקים, ארגונים שונים או אורחים פרטיים, במסגרת עיסוקם בפעילות כלכלית

¹⁴⁴ ס"ח התשנ"ו, עמ' 327.

(ב) הוראה שעניינה הסדרת פעילות של גוף הנמנה עם המגזר הציבורי הרחב, כולו או חלקו, בלבד;

(ג) הוראה המאמצת, בלא שינוי, הוראות אמנה בין-לאומית שאושרה או אושרה בידי הממשלה, כולן או חלקן;

(ד) הוראות תקנון כספים ומשק שקבע החשב הכללי במשרד האוצר;

(ה) תכנית כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965¹⁴⁵;

(ו) תכנית מועדפת לדיור כהגדרתה בחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014¹⁴⁶;

(ז) תכנית עבודה כהגדרתה בסעיף 25 לחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002¹⁴⁷;

(ח) תכנית למפעל ניקוז כמשמעותה לפי חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957¹⁴⁸;

(ט) תכנית למפעל מים לפי פרק שלישי לחוק המים, התשי"ט-1959¹⁴⁹;

ויובהר כי האמור בחוק זה לא נועד לשנות מן העקרונות ומושכלות היסוד בכל הנוגע לבחינת האפשרות לקביעת סנקציות בחקיקה שעניינה אסדרה, לקביעת סמכויות אכיפה בחקיקה כאמור ולאופן קביעתן, והכול בהתאם לדין ולכללים המקובלים בהקשר זה.

לצד האמור, מוצע לקבוע חריגים למונח "אסדרה", אשר על פני הדברים עשויים להתקיים לגביהם הרכיבים המפורטים לעיל, אך משיקולים שונים נמצא כי הם אינם מתאימים להיכלל בהגדרת המונח. כך למשל, הוראות שעיקרן קביעת סכומים שנקבעים לפי מתודולוגיה נפרדת וכלכלית או לפי נוסחאות; הוראות המסדירות הקצאה של זכות בהליך תחרותי כגון תחרות על מתן זיכיון או חלוקת מכסות; הוראות החלות על גופים שהמדינה מממנת, ולכן ניתן להניח שהמדינה, ככלל, מפנימה את העלויות שהוראותיה מטילות עליהם; הוראות שאין למאסדר שיקול דעת בקביעתן שכן הן מהוות אימוץ של אמנה בין-לאומית שהממשלה מחויבת אליה, כאשר האימוץ נעשה בלא שינויים בנוסח; תכניות בתחומי התכנון והבנייה שנקבעות בהליך ייחודי; וכללי אתיקה מקצועית שנקבעו מכוח חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, אשר מהווים כללי

כך למשל, בפקודת הסמים המסוכנים התשל"ג-1973, שבמסגרתה אסר המחוקק על פעילות ביחס לסם מסוכן כהגדרתו בפקודה האמורה, בלא קבלת רישיון לביצועה, העבירות הקבועות בפקודה אינן בגדר אסדרה, ואילו הוראות שיסדירו, למשל, את האופן שבו יינתן רישיון לייצוא קנביס או את ההוראות שיחולו על הציבור המפוקח באמצעות רישיון זה, עשויות להיחשב לאסדרה.

דרישה נוספת היא שההוראה ניתנת לאכיפה פלילית או מינהלית בידי רשות ציבורית, תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי, או שאי-קיומה מהווה עילה לאימתן אישור אסדרתי. כלומה מדובר בהוראות שניתנות לאכיפה פלילית (כגון עבירות פליליות) או לאכיפה מינהלית (כגון הטלת עיצומים כספיים או שלילת רישיון), או שניתן שלא להעניק אישור אסדרתי בשל אי-עמידה בהן (כגון תנאי מקדים לקבלת רישיון). רכיב זה נועד להבהיר כי המונח "אסדרה" אינו כולל כללים שניתן לאכוף רק באמצעות גוף שיפוטי או מעין-שיפוטי, דוגמת דיני החוזים או דיני הנויקין. לצד זאת, רכיב זה גם מבהיר כי הוראות הקובעות תנאים לתמיכות כספיות או כללים להשתתפות במכרזים אינם בגדר אסדרה, בין השאר מאחר שאין בצידם אכיפה שיכולה להתבצע על ידי אחד הגופים המנויים בהגדרה.

¹⁴⁵ ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

¹⁴⁶ ס"ח התשע"ד, עמ' 750.

¹⁴⁷ ס"ח התשס"ב, עמ' 55.

¹⁴⁸ ס"ח התשי"ח, עמ' 4.

¹⁴⁹ ס"ח התשי"ט, עמ' 169.

(י) כללי האתיקה המקצועית שנקבעו לפי סעיפים 109 או 98(ג) לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961¹⁵⁰;

לעניין הגדרה זו, "אכיפה מינהלית" – לרבות אי מתן אישור אסדרתי;

"אסדרה בעלת השפעה משקית" – אסדרה שמתקיים לגביה אחד מאלה:

(1) מליאת הרשות קבעה כי עלות הציות הנובעת ממנה עולה על מאה מיליון שקלים חדשים בשנה, או על סכום חד-פעמי כאמור, או על סכום אחר שקבע ראש הממשלה, בצו, ושלא יפחת ממאה מיליון שקלים חדשים;

(2) היא קובעת חובה לקבלת אישור אסדרתי, שלא נדרש קודם לכן, למעט אישור כאמור הניתן למי שבידו אישור אסדרתי אחר, לשם ביצוע פעילות נוספת מכוח האישור האחר (להלן – אישור אסדרתי חדש);

"אסדרה קיימת" – אסדרה שבתוקף, ובכלל זה אסדרה שנקבעה לפני יום התחילה כאמור בסעיף 45(א);

"גוף הנמנה עם המגזר הציבורי הרחב" – כל אחד מאלה:

כזה שלא נדרש בעבר ושאינו כרוך באישור אסדרתי קיים. כלומר, מדובר רק במצב דברים שבו מוטלות לראשונה הגבלות על עיסוק או על פעילות בתחום מסוים, כגון קביעת חובת רישיון הפעלה אווירית לשם ביצוע הפעלה מסחרית של כלי טיס לפי חוק הטיס, התשע"א-2011, ולא במצב דברים שבו נוספים רבדים של אסדרה – כללים או הגבלות חדשים – על תחום שהפעילות בו כבר נמצאת תחת אסדרה ראשונית מפורטת, כגון קביעת הוראות, מכוח החוק האמור, לגבי הפעלת כלי טיס בידי מפעילים אוויריים במרחבי אוויר מוגדרים, שבהן קבועות דרישות מיוחדות לגבי ציוד ניווט, עקיבה או תקשורת. זאת, לנוכח ההשלכות שיש לקביעה לראשונה של חובה לקבלת אישור אסדרתי כתנאי לקיום פעילות כלכלית או חברתית רצויה.

התכלית המרכזית בהגדרת המונח המתוארת לעיל היא לוודא שאסדרה שיש לה השפעה משמעותית על המשק תקבל תשומת לב מיוחדת הן מצד מאסדרים, בכך שאלה יידרשו, למשל, לערוך בחינה בדיעבד של האסדרה בתוך פרק זמן קצר יותר מהנדרש לגבי אסדרה רגילה (ראו סעיף 24(ב) לחוק המוצע). הן מצד הרשות, בכך שמליאת הרשות תהיה מחויבת לייעץ למאסדרים לגביה, כמפורט בהמשך, והן מצד הממשלה, או ועדת השרים לענייני אסדרה שהממשלה יכולה למנות כדי לפעול באמצעותה (ראו סעיף 30 לחוק המוצע), בכך שזו תהיה מוסמכת לקבוע שלא יהיה ניתן לקדם את האסדרה אם נפל פגם מהותי בהליך הגיבוש שלה, כמפורט בהמשך.

התנהגות ונחשבים רכים באופיים (כגון כלל הקובע שעורך דין ינהג בצד שכנגד בדרך ארץ). חריג זה מוצע מאחר שלשכת עורכי הדין היא התאגיד הציבורי היחיד בישראל שקובע כללי אתיקה מקצועית, ובשונה מרשויות ציבוריות שלגביהן הממשלה קובעת את החובה לבצע תהליך הערכת השפעות אסדרה (ומפעילה שיקול דעת בכך), הרי שעל פי המוצע תחול חובה זו על תאגידים ציבוריים באופן ישיר, מכוח החוק (ראו פרק ד' לחוק המוצע).

להגדרה "אסדרה בעלת השפעה משקית" – ההגדרה מתייחסת לאסדרה חריגה שלה השפעה משמעותית על המשק. על פי המוצע, נכללת בגדר המונח האמור אסדרה שמתקיים לגביה אחד משני תנאים חלופיים:

התנאי הראשון הוא שמדובר באסדרה, שרשות האסדרה (שמוצע להקימה בסעיף 3 לחוק המוצע) קבעה, במסגרת תהליך ההתייעצות עימה, שעלות הציות הישירה לה עומדת על 100 מיליון שקלים (כעלות שנתיית או כעלות חד-פעמית), או על סכום אחר מעל 100 מיליון שקלים חדשים שיקבע ראש הממשלה בצו. בהקשר זה, מוצע שראש הממשלה יוכל להעלות את הרף שלפיו נבחנת עלות הציות. כך למשל, אם בעקבות שינויים שהתרחשו במשק, הרף של 100 מיליון שקלים חדשים הפך נמוך מדי, כך שאסדרה בהיקפים נרחבים נופלת בגדר המונח. נוסח מוצע זה מבוסס על התפיסה שלפיה רק אסדרות חריגות שלהן השפעה משמעותית על המשק, ייכללו בהגדרה.

התנאי השני הוא שמדובר באסדרה שמחייבת לראשונה קבלה של אישור אסדרתי בהגדרתו המוצעת,

¹⁵⁰ ס"ח התשכ"א, עמ' 178.

(1) גוף נתמך או תאגיד בריאות כהגדרתם בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985¹⁵¹ (להלן – חוק יסודות התקציב), או גוף מתוקצב כהגדרתו בסעיף האמור, לרבות תאגיד שבידי רשות מקומית לפחות מחצית מההון או מחצית מכוח ההצבעה בו;

(2) רשות ציבורית;

(3) קופת חולים שאינה תאגיד בריאות כאמור בפסקה (1);

(4) מוסד חינוך שאינו גוף נתמך כאמור בפסקה (1);

(5) מוסד מוכר להשכלה גבוהה כמשמעותו בחוק המועצה להשכלה גבוהה, או מוסד שניתנה לו תעודת היתר לפי סעיף 21א לחוק האמור;

"חוק המועצה להשכלה גבוהה" – חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958¹⁵²;

"חוק ניירות ערך" – חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968¹⁵³;

"מאסדר" – רשות ציבורית המוסמכת לפי דין להציע או לקבוע אסדרה, לפרסם הנחיות לשם יישום אסדרה, או לתת אישור הנדרש לפי חוק לצורך ביצוע פעילות או פעולה בידי אדם, לרבות אישור כאמור הניתן לגבי מכשיר או מוצר;

"מאסדר פיננסי" – אחד מאלה:

(1) בנק ישראל, בהפעלת סמכויותיו על פי דין בכל הנוגע לאסדרת תחומי הבנקאות, הסליקה ושיתוף בנתוני אשראי, בלבד;

(2) רשות ניירות ערך כמשמעותה בחוק ניירות ערך;

(3) רשות שוק ההון ביטוח וחסכון, כמשמעותה בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981¹⁵⁴;

בהגדרה המוצעת ל"תאגיד ציבורי" (כמפורט להלן), אך בשל מאפייניהם הייחודיים וההוראות הייעודיות שמוצעות לגביהם בשל מאפייניהם אלה, מוצע לכלול אותם, לצורך ההסדר שבחוק המוצע, בקטגוריה נפרדת זו של מאסדרים פיננסיים.

לגבי בנק ישראל, מוצע להבהיר במפורש כי הוא ייחשב למאסדר פיננסי בהפעלת סמכויותיו על פי כל דין בכל הנוגע לאסדרת תחומי הבנקאות, הסליקה (לדוגמה: חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, פקודת הבנקאות, 1941, חוק סליקת שיקים, התשע"ו-2016, חוק

להגדרה "מאסדר" – על פי המוצע מאסדר הוא רשות ציבורית (כהגדרתה המוצעת), אשר מוסמכת לפי דין להציע או לקבוע אסדרה, לפרסם הנחיות לשם יישום אסדרה או לתת אישור שנדרש לפי חוק לצורך ביצוע פעילות או פעולה, ובכלל זה אישור כאמור הניתן לגבי מכשיר שבאמצעותו מבוצעת הפעילות או הפעולה.

להגדרה "מאסדר פיננסי" – על פי המוצע, מאסדר פיננסי הוא אחד מרשימה של גורמים המנויים בהגדרה. אומנם בנק ישראל ורשות ניירות ערך הנמנים עם אותם גורמים, הם תאגידים שהוקמו בחוק, ובהתאם, היו עשויים להיכלל

¹⁵¹ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

¹⁵² ס"ח התשי"ח, עמ' 191.

¹⁵³ ס"ח התשכ"ח, עמ' 234.

¹⁵⁴ ס"ח התשמ"א, עמ' 208.

(4) המפקח על נותני שירותים פיננסיים כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016¹⁵⁵;

(5) מאסדר, לעניין אסדרה שעיקרה בתחום פעילותם של הגופים המנויים בפסקאות (1) עד (4);

"מוסד חינוך" – כל אחד מאלה:

(1) מוסד חינוך כהגדרתו בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949¹⁵⁶;

(2) בית ספר שחל עליו חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969¹⁵⁷, ומספק חינוך על-תיכוני שבמסגרתו הוא מכשיר את תלמידיו לקראת בחינות ממשלתיות או לקראת השכלה המוכרת על ידי משרד ממשלתי;

"מליאת הרשות" – כמשמעותה בסעיף 4;

"עלות הציות" – כלל העלויות המושטות על גורמים שחלה עליהם אסדרה, הנובעות באופן ישיר מהציות לאסדרה, ובכלל זה –

(1) עלויות הכרוכות בעמידה בדרישות האסדרה;

(2) עלויות הנובעות מהליכים המתנהלים בקשר לדרישות האסדרה, ובכלל זה הגשת דיווחים, בקשות וטפסים וקבלת היתרים וכמו כן תקופות המתנה הכרוכות בהליכים כאמור;

כאמור, בשל כך שמדובר באסדרה פיננסית אשר נקבעת בפועל בידי שר המשפטים או שר האוצר.

ויובהר כי מאסדרים אלה ייחשבו למאסדרים פיננסיים רק לעניין אסדרה שעיקרה נוגע לפעילותם של הגופים האחרים הנכללים בהגדרה, ולא כשהם קובעים אסדרה הנוגעת, בין השאר או באופן צדדי, לתחומי פעילותם של הגופים האמורים. כך למשל, רשות התחרות הכלכלית לא ייחשב למאסדר פיננסי לעניין אסדרה החלה על תאגידים בנקאיים וגם על תאגידים רבים אחרים, או לעניין אסדרה כאמור שעניינה תחרות ענפית במתן אשראי, שכן במקרים אלה האסדרה אינה בתחום הפעילות של הגופים האמורים.

להגדרה "עלות הציות" – מונח זה מתייחס לכלל העלויות הישירות הנובעות מציות לאסדרה, כולל עלויות ישירות הכרוכות בעמידה בדרישות התוכן של האסדרה, כגון חובה להתקין מסנני אוויר להפחתת זיהום הנפלט ממפעלים או מתוים למניעת סיכון לשריפות, וכן עלויות ביורוקרטיות ישירות הנובעות מתהליכי העבודה מול המאסדר, כגון חובות דיווח, מענה לדרישות מידע, הגשת בקשות וטפסים, וקבלת אישורים. עוד מוצע לכלול בגדר עלות הציות את

שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981 וחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019), ושיתוף בנתוני אשראי, בלבד (ראו גם דברי ההסבר להגדרה "תאגיד ציבורי"), זאת להבדיל מסמכויותיו בבנק מרכזי, לרבות סמכויות המופעלות על ידו לפי חוק בנק ישראל, התש"ע-2010, או חוק מערכות תשלומים, התשס"ח-2008.

עוד מוצע לכלול בהגדרה המוצעת את רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן בדברי ההסבר לפיק זה – רשות שוק ההון), שאף שהיא רשות ציבורית פנים-ממשלתית, היא בעלת סמכויות פיקוח בעלות מאפייני דומים לאלה של רשות ניירות ערך ובנק ישראל, ויחד שלושת הגופים האלה אחראים על האסדרה הפיננסית במדינת ישראל.

לבסוף, מוצע לכלול בהגדרה זו גם מאסדרים הקובעים אסדרה בתחום פעילותם של הגופים הנוכחים לעיל (ראו פסקה (5) להגדרה), וזאת, בין השאר, בשים לב לפטור הקיים כיום בהחלטה 2118 מחובת ביצוע הערכת השפעות אסדרה ל"רגולציה בתחומם" של המאסדרים הפיננסיים, וכדי למנוע מצב שבו אסדרה של מאסדרים פיננסיים תהיה כפופה בעקיפין להסדר בחוק שלא נועד לחול על מאסדרים

¹⁵⁵ ס"ח התשע"ו, עמ' 1098.

¹⁵⁶ ס"ח התש"ט, עמ' 287.

¹⁵⁷ ס"ח התשכ"ט, עמ' 180.

“הרשות” – רשות האסדרה שהוקמה לפי סעיף 3;

“רשות ציבורית” – כל אחד מהגופים שלהלן, ובכלל זה מי שממונה על הגוף או עומד בראשו, וכן עובד או נושא משרה בגוף כאמור, לרבות מי שגוף כאמור אצל לו את סמכותו:

- (1) הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם, למעט בית דין מינהלי כהגדרתו בחוק בתי דין מינהליים, התשנ”ב–1992¹⁵⁸, ולמעט גוף כאמור בפסקאות (3) עד (5) להגדרה “מאסדר פיננסי”;
- (2) משטרת ישראל;
- (3) שירות בתי הסוהר;

“תאגיד ציבורי” – תאגיד שהוקם לפי חוק, המוסמך לפי דין להציע או לקבוע אסדרה, לפרסם הנחיות לשם יישומה או לתת אישור אסדרתי מכוחה, למעט בנק ישראל בהפעלת כל סמכויותיו ותאגיד כאמור בפסקה (2) להגדרה “מאסדר פיננסי”;

“תהליך הערכת השפעות אסדרה” – כפי שנקבע בהחלטות הממשלה.

פרק ב': רשות האסדרה ומליאת הרשות

הקמת הרשות 3. מוקמת בזה רשות האסדרה.

להגדרה “תהליך הערכת השפעות אסדרה” – תהליך זה נקבע בהחלטה 2118, בהחלטה 4398 ובהחלטה 218, הנוכחות לעיל, והממשלה עשויה, בהחלטות אחרות שתקבל, לשנותו, ומוצע להפנות לתוכנו כפי שנקבע בהחלטות אלה. ככלל, מדובר בתהליך מתודולוגי לגיבוש אסדרה המוכר במרבית המדינות המפותחות, וכולל כמה שלבים מרכזיים, כגון הגדרה של הבעיה שהאסדרה מבקשת לטפל בה; בחינת חלופות; הערכת תועלות ועלויות הכרוכות בחלופות השונות; וביצוע תהליך של שיתוף הציבור. התהליך שבוצע משתקף בדוח נלווה המתפרסם לציבור (דוח RIA).

פרק ב': רשות האסדרה ומליאת הרשות

סעיף 3 מוצע להקים את רשות האסדרה (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – הרשות), כרשות ממשלתית עצמאית ומקצועית. זאת, בהתאם להמלצות צוות רגולציה חכמה, ולהמלצת ה-OECD לישראל להקים גוף לבקרה על אסדרה, בעל סמכויות, שיפעל ביחידה המרכזת את עבודת הממשלה, כגון משרד ראש הממשלה. על פי המוצע, הרשות, באמצעות מליאת הרשות (ראו סעיף 4 לחוק המוצע), תפעל לקידום אסדרה מיטבית ולהפחתת נטל אסדרה עודף בהתאם להוראות החוק המוצע ולתפקידים שהוטלו עליה לפי כל דין אחר.

זמני ההמתנה לקבלת מענה בתהליכים כאמור. עלויות הציית אינן כוללות עלויות בשל קנסות או עיצומים שהוטלו על מפריס וכן אינן כוללות עלויות עקיפות הנובעות מהאסדרה, כגון עלויות הנובעות מהעומס שעלול להיווצר על מערכת הבריאות כתוצאה מדרישה של מאסדר לצרף אישור רפואי כתנאי לקבלת רישיון.

להגדרה “תאגיד ציבורי” – על פי המוצע מונח זה כולל תאגיד שהוקם בחוק או מכוח חוק, שהוא בעל סמכויות דומות למאסדר לעניין אסדרה, כלומר, תאגיד ציבורי שהוא מאסדר. בישראל פועלים למעלה מ-60 תאגידים ציבוריים, כגון הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, רשות העתיקות, לשכת עורכי הדין, מועצת הצמחים, מועצת אגוזי האדמה, קרנית, הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול, הרשות לשיקום האסיר, ועוד. חלק מהתאגידים הציבוריים מוסמך להציע או לקבוע אסדרה, או לתת אישור אסדרתי מכוחה, ובכך הוא דומה למאסדר.

מוצע להוציא מגדר המונח את המאסדרים הפיננסיים שהם תאגידים ציבוריים, ובייחוד את בנק ישראל ורשות ניירות ערך, שלגביהם מוצעות כאמור הוראות ייעודיות. בנוסף, וכדי למנוע מצב שבו ההוראות הנוגעות לתאגיד ציבורי יחולו על בנק ישראל בהפעלת סמכויות שאינן מפורטות בהגדרה “מאסדר פיננסי”, מוצע להחריג מהמונח את בנק ישראל בהפעלת כל סמכויותיו.

¹⁵⁸ ס”ח התשנ”ב, עמ’ 90.

מליאת הרשות 4. (א) לרשות תהיה מליאה בת שישה חברים, אזרחי ישראל ותושביה.

(ב) אלה חברי מליאת הרשות:

(1) יושב ראש מליאת הרשות, שתמנה הממשלה לפי הצעת ראש הממשלה, שתינתן לאחר התייעצות עם שר האוצר (להלן – יושב ראש מליאת הרשות);

(2) המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה או עובד משרד ראש הממשלה בעל מומחיות בתחום האסדרה שימנה המנהל הכללי;

(3) הממונה על התקציבים במשרד האוצר, או עובד משרד האוצר שימנה הממונה;

(4) משנה ליועץ המשפטי לממשלה שימנה היועץ המשפטי לממשלה, או עובד משרד המשפטים שימנה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה;

(5) נציג מקרב הציבור שהוא בעל תואר אקדמי ממוסד מוכר כמשמעותו בחוק המועצה להשכלה גבוהה (בסעיף זה – מוסד מוכר), בתחומי עיסוקה של הרשות ומומחיות בתחום האסדרה, שימנה שר האוצר;

(6) נציג מקרב הציבור שהוא בעל תואר אקדמי ממוסד מוכר בתחום עיסוקה של הרשות ומומחיות בתחום האסדרה, שימנה שר המשפטים.

(ג) תקופת כהונתו של חבר מליאת הרשות כאמור בסעיף קטן (ב)(5) או (6) תהיה ארבע שנים.

(ד) הודעה על מינוי חברי מליאת הרשות תפורסם ברשומות.

משמעותי לעבר המדיניות המקובלת במדינות מפותחות, ולעבר המדיניות המומלצת בידי ה-OECD.

סעיף 4 סעיף זה מפרט את הרכבה של מליאת הרשות החדשה שתוקם. על פי המוצע, ימונו למליאת הרשות שישה חברים, הן עובדי המדינה והן נציגי ציבור, באופן שיווצר תמהיל שהוא מאוזן ומקצועי, מצד אחד, ומבטיח מעורבות ציבורית בעבודתה של הרשות, מצד שני. כמו כן, מוצע כי חברי מליאת הרשות שימונו כנציגי הציבור מטעם שר האוצר ושר המשפטים, יהיו בעלי מומחיות בתחום האסדרה, כגון חברי סגל אקדמי החוקרים אסדרה, מאסדרים לשעבר, או אנשי חברה אזרחית העוסקים באסדרה.

כדי לאפשר ריענון שורות וגיוון דעות ועמדות במליאת הרשות, מוצע להגביל את תקופת כהונתם של חברי המליאה מקרב הציבור משך הזמן המוצע לתקופת הכהונה של חבר כאמור הוא ארבע שנים. ויובהר, כי קציבת הכהונה כאמור לא תחול על חבר מליאת הרשות שמונה מכוח תפקידו או על נציג המתמנה מקרב עובדי משרד ממשלתי.

מערכת האסדרה בישראל ובמדינות העולם נוסדה בדרך כלל נדבך על גבי נדבך, כמערכת מבוצרת שבה כל מאסדר אמון על קידום האינטרס המוגן המסוים שעליו הוא הופקד, בלי לראות באופן מלא את התמונה הכוללת של מכלול האינטרסים המוגנים וההשלכות הכלכליות והחברתיות של האסדרה שבתחומו. הקמת רשות אסדרה בישראל, בדומה להקמת רשויות בקרה מרכזיות על אסדרה במדינות העולם, נועדה לטפל בבעיה זו ולייסד גוף אחד שבוחן את מערכת האסדרה כמכלול ומסייע לממשלה לנהל את מדיניות האסדרה שלה ולוודא שהיא אכן מיושמת באופן רוחבי וחוצה ענפים.

כיום, אגף מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה מבצע הליכי בקרה מסוימים על תהליכי קביעת האסדרה בישראל. ואולם, כפי שעלה מעבודת צוות רגולציה חכמה, היקף פעילות האגף וסמכויותיו אינם נותנים מענה מספק לפערים הקיימים במערכת האסדרה בישראל, ואינם עולים בקנה אחד עם נורמות ופרקטיקות המקובלות במדינות מפותחות רבות. הקמת הרשות, בהתאם, היא צעד

5. יושב ראש מליאת הרשות (א) יושב ראש מליאת הרשות יהיה עובד המדינה.
- (ב) יושב ראש מליאת הרשות ישמש גם מנהל הרשות, ויהיה ממונה על ביצוע תפקידי הרשות לפי חוק זה.
6. תפקידי מליאת הרשות לשם הגשמת מטרות חוק זה, מליאת הרשות –
- (1) תבצע בקרה על תהליכי קביעת אסדרה שביצעו מאסדרים, ובכלל זה תיעץ למאסדרים לעניין האיכות של תהליכי הערכת השפעות אסדרה שביצעו, כאמור בסעיף 20;
 - (2) תבצע בחינה, מדידה והערכה של אסדרה קיימת שקבעו מאסדרים, ותיתן המלצות בעניינה, כאמור בסעיף 27;
 - (3) תקדם תהליכי תכנון בתחום האסדרה וכן תקדם תיאום ושיתוף פעולה בין מאסדרים, כאמור בסימן ג' לפרק ג', ותסייע ביישוב מחלוקות בין מאסדרים;
 - (4) תיעץ למאסדרים, תלווה ותדריך מאסדרים וכן תקיים הכשרות, הכול בעניין תהליכי קביעת אסדרה או טיוב אסדרה קיימת ובעניין יישום אסדרה כאמור;
 - (5) תיעץ לממשלה בענייני מדיניות אסדרה, ובכלל זה בעניינים הנוגעים לעיצוב מערך האסדרה ופיתוחו, עריכת מחקרים ופיתוח שיטת העבודה של הממשלה בעניינים אלה.

המחדל היא ליישם את ההמלצה שניתנה, ומאסדר שמעוניין לחרוג ממנה נדרש לנמק זאת.

תפקיד נוסף של המליאה הוא קידום של תכנון, תיאום ושיתוף פעולה בין מאסדרים (Regulatory Co-ordination), בין השאר באמצעות פרסום תכנית שנתית המפרטת את האסדרה המתוכננת, שיגישו המאסדרים, וקיום שולחנות עגולים בהשתתפות מאסדרים, ברגש על תחומים שבהם קיימת חפיפה בין מאסדרים. נוסף על כך, תוכל מליאת הרשות לסייע ביישוב מחלוקות בין מאסדרים המעוניינים בכך.

עוד תיתן מליאת הרשות למאסדרים ייעוץ בענייני תהליכי קביעת אסדרה, טיוב אסדרה קיימת ויישום אסדרה כאמור, וכן ליווי והכשרה בעניינים אלה (Capacity Building). בכלל זה, תפרסם הרשות מדריכים ומתודולוגיה רשמית בתחומי מדיניות האסדרה, תקיים סדנאות, קורסים ומערכי הכשרה תקופתיים למאסדרים, יועצים משפטיים וקובעי מדיניות נוספים, ותערוך ימי עיון והרצאות לציבור.

לבסוף, מליאת הרשות תיעץ לממשלה בענייני מדיניות אסדרה, ובכלל זה בעניינים הנוגעים לעיצוב מערכת האסדרה (Regulatory System) ופיתוחה, וכן תערוך מחקרים בעניינים אלה. לשם כך, בין השאר תגיש מליאת הרשות לממשלה דוח שנתי על מצב האסדרה, וכן תוכל להקים ולנהל מחלקת מחקר, ולדרוש מידע ממאסדרים בהגבלות הקבועות בחוק המוצע. יובהר כי תפקידיה של מליאת הרשות, ובכלל זה תפקידיה לתת ייעוץ לממשלה כאמור, לא נועדו לתת לה סמכויות ייעוץ בעניין האסדרה של תאגידים ציבוריים ומאסדרים פיננסיים.

סעיף 5 בהתאם להוראות סעיף זה, יושב ראש מליאת הרשות ייחשב לעובד המדינה. כך, מינויו יהיה לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – חוק שירות המדינה (מינויים)), והליך האיתור ייעשה באמצעות ועדה לאיתור מועמדים, בכפוף להחלטות ועדת השירות והממשלה לפי סעיף 21 לחוק האמור.

נוסף על כך, מוצע כי יושב ראש מליאת הרשות ישמש גם מנהל הרשות ויהיה ממונה על ביצוע תפקידי הרשות לפי חוק זה, שיבוצעו, ככלל ובאופן שוטף, על ידי עובדי הרשות.

סעיף 6 מוצע כי מליאת הרשות תמלא חמישה תפקידים מרכזיים, בהתאם להמלצות צוות רגולציה חכמה וברוח המלצות ה-OECD, כמפורט להלן:

ראשית, המליאה תבצע בקרה על תהליכי גיבוש וקביעה של אסדרה חדשה (המוכרת בשפה המקצועית כ"זרם האסדרה" (Regulatory Process)), ובעיקר בדיקה מתודולוגית של איכות תהליכי בחינת הערכת השפעות אסדרה שביצעו מאסדרים. על פי המוצע בקרה זו תבוצע לפי מודל שבבסיסו חובת ההתייעצות.

שנית, המליאה תבצע בדיקה, מדידה והערכה של אסדרה קיימת (המוכרת בשפה המקצועית כ"מלאי האסדרה" (Regulatory Substance)), ותיתן למאסדרים המלצות לבחון מחדש או לתקן אסדרה קיימת, במסגרת מנגנון מסוג "אמץ או הסבר", כלומר, מנגנון שלפיו ברירת

סייג למינוי 7. לא ימונה לחבר מליאת הרשות מי שהורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר מליאת הרשות או שהוגש נגדו כתב אישום או קובלנה משמעתית בעבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו.

ניגוד עניינים 8. (א) לא ימונה לחבר מליאת הרשות ולא יכהן כחבר כאמור מי שבשל כהונתו יימצא, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים אשר ימנע ממנו למלא את עיקר תפקידו במליאת הרשות. (ב) חבר מליאת הרשות לא יטפל במסגרת תפקידו בנושא שהטיפול בו יגרום לו להימצא במצב של ניגוד עניינים.

(ג) נודע לחבר מליאת הרשות כי הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור בסעיפים קטנים (א) או (ב), יודיע על כך בהקדם האפשרי ליושב ראש מליאת הרשות; היה חבר מליאת הרשות האמור היושב ראש – יודיע על כך למליאת הרשות.

(ד) בסעיף זה –

”בן משפחה” – בן זוג, הורה, הורה הורה, בן או בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד או דודה וילדיהם, חם, חמות, נכד או נכדה, לרבות קרוב כאמור שהוא שלוב (חורג);

”בעל עניין” – כהגדרתו בחוק ניירות ערך;

”טיפול” – לרבות קבלת החלטה, העלאת נושא לדיון, נוכחות בדיון, השתתפות בדיון או בהצבעה, או עיסוק בנושא מחוץ לדיון;

”ניגוד עניינים”, של חבר מליאת הרשות – ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו במליאת הרשות לבין עניין אישי או תפקיד אחר, שלו או של קרובו או של תאגיד שהוא או קרובו הם בעלי עניין בו;

”קרוב”, של חבר מליאת הרשות – כל אחד מאלה:

(1) בן משפחה של חבר מליאת הרשות;

(2) אדם שלחבר מליאת הרשות יש עניין במצבו הכלכלי;

סעיף 8 מוצע להבהיר כי על חברי מליאת הרשות נאסה כעובדי ציבור להימצא במצב של ניגוד עניינים כהגדרתו המוצעת בסעיף זה. ההסדרים המוצעים בסעיף זה הם ההסדרים המקובלים בהקשר זה, והם קובעים הוראות בדבר איסור מינוי חבר מליאה שעלול להימצא בניגוד עניינים, ההליך שבו יש לנהוג במקרה של חשש לניגוד עניינים במהלך כהונת חבר המליאה, וכדומה.

סעיף 7 בסעיפים 7 עד 14 לחוק המוצע, מוצעות הוראות שמקובל לקבוע בדברי חקיקה המסדירים את פעולתם של גופים עמיתניים (קולגיאליים), דוגמת המליאה. מוצע לקבוע כי לא יכהן בתפקיד חבר מליאת הרשות מי שהורשע או שהוגש נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה פלילית או בעבירת משמעת, שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן בו. תכלית הוראה זו להבטיח כי בתפקיד זה, שהוא תפקיד ציבורי בעל חשיבות, יכהן מי שראוי לכהונה זו, וזאת לרבות בהיבט הערכי, ובין השאר כדי להבטיח את אמון הציבור ברשות.

(3) תאגיד שחבר מליאת הרשות, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם בעלי עניין בו;

(4) גוף שחבר מליאת הרשות, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם מנהלים או עובדים אחראים בו.

9. (א) ישיבות מליאת הרשות יתקיימו אחת לארבעה חודשים, לפחות.

(ב) מליאת הרשות תקיים ישיבה מיוחדת אם דרשו זאת שניים מחבריה, לפחות; הישיבה תתקיים בתוך שבעה ימים מיום הדרישה, אלא אם כן בנסיבות העניין נדרש לקיימה בתוך זמן קצר יותר; בישיבה תדון מליאת הרשות בנושאים המפורטים בדרישה.

10. (א) המניין החוקי בישיבות מליאת הרשות הוא שלושה מחבריה, ובהם יושב ראש מליאת הרשות.

(ב) החלטות מליאת הרשות יתקבלו ברוב דעות של חבריה המשתתפים בהצבעה; היו הדעות שקולות, תכריע דעתו של יושב ראש מליאת הרשות.

(ג) על אף הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב), יהיה יושב ראש מליאת הרשות מנוע מלעסוק בסוגיה העולה לדיון במליאה בשל ניגוד עניינים כאמור בסעיף 8(ב), תמנה מליאת הרשות ממלא מקום זמני במקום יושב הראש לצורך דיון זה, ויחולו הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב), בשינויים המחויבים;

(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ב), לא תפעיל מליאת הרשות את סמכויותיה לפי סעיפים 21 או 28, אלא אם כן התקבלה ההחלטה לעניין זה ברוב מיוחד של שלושה מחברי המליאה, לפחות; היו הדעות שקולות, לא תכריע דעתו של יושב ראש מליאת הרשות.

(ה) מליאת הרשות תקבע את דרכי עבודתה וסדרי דיוניה ככל שלא נקבעו לפי חוק זה; דרכי עבודת מליאת הרשות וסדרי דיוניה יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות.

של המליאה במצב שבו יושב הראש מנוע מלעסוק בסוגיה מסוימת בשל ניגוד עניינים.

לצד זאת, מוצעת הוראה מיוחדת לעניין הרוב הדרוש להחלטות מסוימות של מליאת הרשות. על פי המוצע, החלטה של המליאה על מתן חוות דעת שלפיה נפל פגם משמעותי בתהליך הערכת השפעות אסדרה, או על העברת חוות דעת בעניין אסדרה שבתוקף לממשלה (או לוועדת שרים לענייני אסדרה), לפי סעיפים 21 או 28 לחוק המוצע, תדרוש רוב מיוחד של שלושה מחברי מליאת הרשות, לפחות, ודעת יושב ראש המליאה לא תכריע במצב של תיקו. הוראה זו נועדה להבטיח שהשימוש בסמכויות אלה – בשים לב להשלכותיהן האפשריות על קביעת אסדרה ותוקפה – נעשה בכובד ראש ובמקרים המתאימים שבהם קיימת הסכמה רחבה בקרב חברי מליאת הרשות.

סעיף 9 כדי להבטיח שחברי מליאת הרשות יהיו מעורבים בהחלטות העיקריות שהיא תקבל ובפיקוח על עבודת הרשות, מוצע לקבוע רף בסיסי ולפיו מליאת הרשות תתכנס אחת לארבעה חודשים, לפחות, וכן לקבוע שהמליאה תתכנס לישיבה מיוחדת על פי דרישת שניים או יותר מחבריה, בסמוך למועד הדרישה ובהתאם לנסיבות העניין.

סעיף 10 מוצעות הוראות מקובלות לעניין סדרי עבודתה של מליאת הרשות. כך, מוצע לקבוע כי המניין החוקי המזערי שבו יכולה מליאת הרשות לפעול ולקבל החלטות הוא שלושה חברים, ובהם יושב ראש המליאה; כי החלטות הרשות יתקבלו ברוב דעות של חבריה המצביעים; ואם הדעות שקולות, דעת יושב ראש המליאה תכריע. כמו כן מוצע לקבוע כיצד ייושמו סדרי העבודה המוצעים לעיל

11. תוקף פעולות קיום מליאת הרשות, סמכויותיה ותוקף החלטותיה ופעולותיה לא ייפגעו בשל הפסקת כהונתו של חבר מחברי מליאת הרשות, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו, ובלבד שמכהנים בה רוב חבריה.
12. גמול והחזר הוצאות חבר מליאת הרשות שאינו עובד המדינה, עובד גוף מתוקצב או עובד גוף נתמך, יהיה זכאי לתשלום מאת הרשות בעד השתתפות בישיבות מליאת הרשות, בהתאם להוראות של החשב הכללי במשרד האוצר החלות לעניין חברי ועדות ציבוריות; בסעיף זה, "עובד המדינה", "עובד גוף מתוקצב" ו"עובד גוף נתמך" – כהגדרתם בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב.
13. החלת דינים חברי מליאת הרשות, שאינם עובדי המדינה, דינם, בפעולתם כחברי מליאת הרשות ולעניין פעולותיהם בה, כדין עובדי המדינה לעניין חיקוקים אלה:
- (1) חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969¹⁵⁹;
- (2) חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959¹⁶⁰ – ההוראות הנוגעות לכלל עובדי המדינה;
- (3) חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979¹⁶¹;
- (4) חוק העונשין, התשל"ז-1977¹⁶² – ההוראות הנוגעות לעובדי הציבור;
- (5) פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971 – ההוראות הנוגעות לתעודת עובד הציבור¹⁶³;

בישיבות הרשות והטיפול בענייני הרשות יהיו בהתאם להוראות שקבע החשב הכללי במשרד האוצר לעניין חברי ועדות ציבוריות. הוראה זו אינה נדרשת לגבי חברי הרשות שהם עובדי מדינה, לנוכח ההבנה ששכר העבודה המשולם להם מגלם גם את התשלום בעד השתתפותם בישיבות מליאת הרשות והטיפול בענייניה.

סעיף 13 מוצע כי דין חברי מליאת הרשות שאינם עובדי המדינה, בפועלם כחברי המליאה, יהיה כדין עובדי המדינה לעניין החיקוקים המפורטים בסעיף המוצע – חיקוקים שנועדו להבטיח שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי ושמירת עצמאותו המקצועית. זאת, כדי להבטיח שגם חברי מליאת הרשות שאינם עובדי המדינה, אך ממלאים בפעילותם במליאה תפקיד ציבורי, יהיו כפופים לדינים החלים על עובדים בשירות המדינה.

עוד מוצע כי מליאת הרשות תקבע את דרכי עבודתה וסדרי דיוניה אם לא נקבעו במפורש בחוק המוצע ותפרסם אותם באתר האינטרנט של הרשות. כך תוכל המליאה, בין השאר, לקבוע כי היא תוכל להתכנס לישיבה באופן דיגיטלי.

סעיף 11 סעיף זה נועד לשמור על רצף תפקודה ותוקף החלטותיה של מליאת הרשות במקרה שבו התפנה מקומו של מי מחבריה, וזאת במטרה להבטיח את תקינות עבודת הרשות.

סעיף 12 בשל הזמן והמאמץ הנדרשים מחברי מליאת הרשות לשם ביצוע תפקידם כמות, מוצעת הוראה המאפשרת לשלם גמול או החזר הוצאות לחברי המליאה שאינם עובדי המדינה. הגמול או החזר ההוצאות שיהיו זכאים לקבל חברי המליאה בעבור השתתפותם

¹⁵⁹ ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.

¹⁶⁰ ס"ח התשי"ט, עמ' 190.

¹⁶¹ ס"ח התש"ם, עמ' 2.

¹⁶² ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

¹⁶³ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, עמ' 421.

(6) חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה),
התשכ"ט-1969¹⁶⁴.

14. הפסקת כהונה
לפני תום תקופת
הכהונה (א) חבר מליאת הרשות יחדל לכהן בה לפני תום תקופת
כהונתו, אם מתקיים אחד מאלה:

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות למי שמינה
אותו;

(2) הוא חדל לכהן בתפקידו, ואם הוא נציג מקרב
הציבור – הוא התמנה לעובד המדינה.

(ב) התקיימה נסיבה מהנסיבות כמפורט להלן לגבי חבר מליאת
הרשות, יעבירו מי שמינה אותו מכהונתו לפני תום תקופת
הכהונה ובסמוך למועד התקיימות הנסיבה, בהודעה בכתב:

(1) הוא הורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת
שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי
לכהן כחבר מליאת הרשות, או שהוגשו נגדו כתב
אישום או קובלנה בעבירה כאמור;

(2) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו;

(3) חדל להתקיים בו תנאי מהתנאים הדרושים
למינויו כחבר מליאת הרשות.

(ג) נעדר חבר מליאת הרשות, בלא סיבה מוצדקת, משלוש
ישיבות רצופות של המליאה או מיותר ממחצית הישיבות
שקיימה המליאה במהלך שנה אחת, רשאי מי שמינה אותו,
בהתייעצות עם יושב ראש מליאת הרשות, להעבירו מכהונתו
לפני תום תקופת הכהונה.

(ד) לא תופסק כהונתו של חבר מליאת הרשות לפי סעיפים
קטנים (ב) או (ג) אלא לאחר שמי שמינה אותו נתן לו הזדמנות
לטעון את טענותיו לעניין זה.

(ה) הפסיק חבר מליאת הרשות לכהן לפי הוראות סעיף זה,
יפעל מי שמינה אותו, בהתאם להוראות סעיף 4(ב), למינוי
חבר אחר במקומו, בהקדם האפשרי.

15. תקציב הרשות תקציב הרשות ייקבע בחוק תקציב שנתי, בסעיף תקציב נפרד;
הממונה על סעיף תקציב זה, לעניין חוק יסודות התקציב,
בכל הנוגע לתקציב הרשות, יהיה יושב ראש מליאת הרשות;
לעניין זה –

"חוק תקציב שנתי" ו"ממונה על סעיף תקציב" – כהגדרתם
בחוק יסודות התקציב;

המדינה, וכי הממונה על תקציב הרשות בסעיף תקציב
זה יהיה יושב ראש מליאת הרשות. זאת באופן שיאפשר
למליאת הרשות שיקול דעת מיטבי וחופש פעולה בקביעת
סדרי העדיפויות שלה במילוי תפקידיה לפי החוק המוצע,
ובכלל זה בגיבוש חוות הדעת על ידה.

14 סעיף מוצע להסדיר את הנסיבות שבהן תסתיים
כהונתו של חבר מליאת הרשות בטרם הגיע
מועד סיומה, בדומה להסדרים דומים המקובלים במליאות
של רשויות ציבוריות אחרות.

15 סעיף בשל תפקידיה המיוחדים של הרשות, מוצע כי
היא תתקצב בסעיף תקציב נפרד בתקציב

¹⁶⁴ ס"ח התשכ"ט, עמ' 144.

”סעיף תקציב” – כהגדרתו בחוק התקציב השנתי.

- עובדי הרשות 16. (א) עובדי הרשות יהיו עובדי המדינה ויחולו עליהם הוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי”ט-1959¹⁶⁵.
- (ב) עובדי הרשות יפעלו לפי הוראות מנהל הרשות ובפיקוחו.
- עסקאות הרשות 17. לצורך ביצוע הוראות חוק זה מורשה מנהל הרשות, יחד עם חשב הרשות, לייצג את הממשלה בעסקאות כאמור בסעיפים 4 ו-5 לחוק נכסי המדינה, התשי”א-1951¹⁶⁶, למעט עסקאות במקרקעין, ולחתום בשם המדינה על מסמכים הנוגעים לעסקאות כאמור.

פרק ג': הליכי אסדרה המבוצעים בידי מאסדרים

סימן א': גיבוש אסדרה וקביעתה

- קידום אסדרה מיטבית ושקילת שיקולי אסדרה מיטבית 18. מאסדר המציע או קובע אסדרה, יעשה כן, נוסף על מטרות החיקוק שעל ביצועו הוא מופקד או מטרות תפקידיו לפי דין, גם לאור העקרונות המנויים בסעיף 1, ורשאי הוא לשקול לצורך כך שיקולים המבוססים על אותם עקרונות, ובכלל זה להביא בחשבון את עלות הציות לאסדרה.

ומיומנות, בנוסף לידע המקצועי הספציפי הנדרש בתחום מסוים, אשר לגביו המאסדר הוא הגורם בעל המומחיות (כגון בריאות הציבור או בטיחות באש). הרשות, כגורם המקצועי בעל המומחיות והכשירות המוסדית בתחום מדיניות האסדרה, היא הגורם המתאים לערוך בקרה ולייעץ לגבי איכות תהליכי העבודה המתוארים בהתאם למתודולוגיה המקצועית המקובלת בעולם.

סעיף 18 מוצע לקבוע כי מאסדרים שמעוניינים להציע או לקבוע אסדרה, כלומר להציע חקיקה ראשית – שמכות הנתונה לממשלה – או לקבוע, בדרך אחרת, הוראות שנחשבות לאסדרה, יעשו זאת ברוח עקרונות האסדרה המיטבית המנויים בסעיף 1 לחוק, ותוך שהם מוסמכים לשקול, לצד השיקולים שהם מחויבים לשקול מכוח החוקים שמסמיכים אותם לפעול, גם את שיקולי האסדרה המיטבית המבוססים על אותם עקרונות, ובכלל זאת גם את עלויות הציות לאסדרה. הסעיף נועד להדגיש באופן רוחבי כי כלל המאסדרים רשאים לשקול גם את שיקולי האסדרה המיטבית בתהליך הגיבוש והקביעה של האסדרה שבתחומם, ולהבהיר שמדובר בשיקולים רלוונטיים, לצד השיקולים והמטרות הספציפיים שעליהם מופקד כל מאסדר.

סעיף 16 מוצע לקבוע כי עובדי הרשות יהיו עובדי המדינה, החייבים בנורמות המהותיות והאתיות החלות על עובדי המדינה, וכי הוראות חוק שירות המדינה (מינויים) יחולו עליהם. כמו כן מוצע כי עובדי הרשות יפעלו לפי הוראות יושב ראש המליאה, בתפקידו כמנהל הרשות, וכי הוא יפקח על עבודתם.

סעיף 17 במסגרת סמכויותיו, מוצע להקנות ליושב ראש מליאת הרשות, בתפקידו כמנהל הרשות, את הסמכות לייצג את הרשות בעסקאות, למעט עסקאות במקרקעין, ככל שהדבר דרוש לפעולתה.

פרק ג': הליכי אסדרה המבוצעים בידי מאסדרים

סימן א': גיבוש אסדרה וקביעתה

סימן זה עוסק בתהליכי גיבוש וקביעה של אסדרה חדשה בישראל. הוראותיו נועדו להבטיח כי מאסדרים יהיו מוסמכים לשקול את כלל השיקולים הנדרשים לשם כך וכן יפנו להתייעץ עם הרשות לגבי תהליך הערכת השפעות האסדרה. נקודת המוצא בקביעת חובת ההתייעצות ומיצובה של הרשות כגורם המקצועי בנושא היא שמדיניות אסדרה מהווה תחום ידע מקצועי הדורש מומחיות

¹⁶⁵ ס”ח התשי”ט, עמ’ 86.

¹⁶⁶ ס”ח התשי”א, עמ’ 52.

19. (א) מאסדר המציע או קובע אסדרה הכוללת דרישה לקבלת אישור אסדרתי חדש, יקבע אותה כך שתהליך קבלת האישור האמור יבוצע באמצעים דיגיטליים, אלא אם כן מתקיימות נסיבות מיוחדות שבשלהן התהליך כאמור או חלק ממנו אינו מתאים לביצוע באמצעים דיגיטליים, או שלא ניתן לבצעו באופן האמור; לעניין זה, "תהליך קבלת אישור אסדרתי" – הגשת בקשה לאישור אסדרתי, מתן האישור וכל תקשורת כתובה בין מבקש האישור למאסדר בקשר לאישור או פעולה המבוצעת לשם קבלת האישור.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), מאסדר רשאי, באסדרה שהוא מציע או קובע לפי אותו סעיף קטן, לקבוע כי תהליך קבלת האישור האסדרתי יבוצע, נוסף על ביצועו באמצעים דיגיטליים, גם בדרך אחרת, וזאת אם מצא כי הדבר נדרש בשל מאפייני האוכלוסייה שעימה נמנים מבקשי האישור.

20. (א) מאסדר המבקש להציע או לקבוע אסדרה, שנדרש לשם קביעתה, לפי החלטות הממשלה, ביצוע תהליך הערכת השפעות אסדרה, יפנה למליאת הרשות, בכתב, לשם התייעצות עימה בעניין התהליך האמור, שביצע, בצירוף הדוח שערך לגבי התהליך (להלן – דוח הערכת השפעות אסדרה).
(ב) פנה מאסדר למליאת הרשות לפי סעיף קטן (א), יחולו הוראות אלה:

התייעצות עם
מליאת הרשות
בדבר תהליך
הערכת השפעות
אסדרה

(1) מליאת הרשות תודיע למאסדר, בכתב, בתוך 14 ימים, אם בכוונתה לייעץ לו בנושא פנייתו;

שונים (למשל, כשמאסדר שאינו שר מוסמך לפי חוק להציע לשר לקבוע אסדרה), החובה תחול רק פעם אחת. על פי המוצע, מליאת הרשות תהיה מוסמכת לייעץ למאסדרים בדבר תהליך הערכת השפעות האסדרה שערכו ולערוך בקרה על התהליך, אך היא לא תבקר את האיוון שביצע המאסדר בין השיקולים השונים ולא תמליץ בדבר חלופת המדיניות שעל המאסדר לקבוע.

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי מאסדר שערך תהליך הערכת השפעות אסדרה בהתאם לקביעת הממשלה, יעביר למליאת הרשות את דוח הערכת השפעות האסדרה שערך לגביו, לשם התייעצות עימה.

לסעיף קטן (ב)

מוצע כי מליאת הרשות תידרש להודיע למאסדר בתוך לא יותר מ־14 ימים אם בכוונתה לייעץ לו. לצד זאת, מוצע שאם האסדרה שלגביה פנה המאסדר לרשות היא אסדרה בעלת השפעה משקית, הרי שלאור חשיבותה והשפעתה על המשק, מליאת הרשות תהיה מחויבת לייעץ למאסדר. אם החליטה המליאה לייעץ והודיעה על כך למאסדר, מוצע לקבוע כי היא תמסור לו את חוות דעתה בתוך לא יותר מ־30 ימים. עם זאת, היא תוכל לדהות את המועד, פעם אחת, ב־30 ימים נוספים, אם החליטה על כך

סעיף 19 כחלק מהמאמץ הממשלתי להנגיש שירותים באמצעים דיגיטליים, מוצע לקבוע שאסדרה שקובעת לראשונה אישור אסדרתי שלא נדרש עד למועד קביעתה, תוגש לציבור בהליך דיגיטלי החל משלב הגשת הבקשה, דרך הקשר עם מבקש האישור ועד למתן האישור הסופי. ועם זאת, המאסדר יוכל לקבוע דרכים נוספות שאינן באמצעים דיגיטליים ליישום האסדרה, לצד האמצעים הדיגיטליים, מטעמים הנוגעים לנגישות של אוכלוסיות מסוימות הכפופות לאסדרה, או מטעמים אחרים, כגון, קיומו של צורך להביא באופן פיזי מוצר שלגביו נדרש אישור, או מחויבויות בין־לאומיות המונעות קביעת הליך דיגיטלי כאמור. יובהר כי דרישה לאישור אסדרתי חדש הכרוך באישור אסדרתי אחר קיים, לא תיחשב לצורך הסעיף המוצע כדרישה לאישור חדש.

סעיף 20 במטרה לשפר את תהליכי העבודה המקצועיים הפנים־ממשלתיים של גיבוש וקביעת אסדרה ולוודא כי הם נערכים בהלימה לעקרונות האסדרה המיטבית ולמתודולוגיית הערכת השפעות האסדרה כפי שנקבעה על ידי הממשלה, מוצע לקבוע חובת התייעצות מליאת הרשות לגבי תהליכי הערכות השפעות האסדרה של המאסדרים בממשלה. מובן כי במקרה שהגורם המציע את האסדרה והגורם שקובע אותה הם שני מאסדרים

(2) על אף הוראות פסקה (1), הייתה האסדרה שלגביה בוצע התהליך נושא הפנייה אסדרה בעלת השפעה משקית, תיעץ מליאת הרשות למאסדר בנושא הפנייה ותודיע לו על כך באופן ובמועד כאמור באותה פסקה;

(3) הודיעה מליאת הרשות למאסדר, בתוך התקופה האמורה בפסקה (1), כי בכוונתה ליעץ לו, תמסור לו בכתב את חוות דעתה בעניין תהליך הערכת השפעות האסדרה שביצע, מוקדם ככל האפשר ולא יאוחר מתום 30 ימים מיום חלוף 14 הימים האמורים באותה פסקה;

(4) מליאת הרשות, בדעת רוב חבריה, רשאית להאריך את התקופה האמורה בפסקה (3) בתקופה נוספת אחת של 30 ימים, אם מצאה כי מתקיימות נסיבות המצדיקות זאת;

במקרים חריגים עשויה מליאת הרשות להגיע למסקנה כי נפלו פגמים מהותיים בתהליך גיבוש האסדרה, כגון חוסר משמעותי בתשתית הנתונים התומכת בהגדרת הבעיה שאותה באה האסדרה לפתור; מדידה שגויה באופן משמעותי של עלויות הציות לאסדרה; העדר שקילה של תועלות משמעותיות או השפעות משמעותיות; העדר התבססות באופן משמעותי על אסדרה בין-לאומית מקובלת בלא הנמקה המתייחסת לנסיבות המצדיקות זאת; אי-קיום תהליך שיתוף ציבור וכדומה.

מוצע לקבוע כי במקרים אלה, מליאת הרשות תקדים ותעביר את טיוטת חוות הדעת שבכוונתה לפרסם למאסדר, בתהליך פנימי, בטרם פרסומה לציבור. זאת, כדי לתת למאסדר שמעוניין בכך הזדמנות להתייחס ולהשיב, בטרם הפרסום כאמור, אם בכוונתו לתקן את תהליך הערכת השפעות האסדרה בהתאם לטיוטת חוות הדעת, אם לאו. בדרך זו, מאסדר שירצה בכך יוכל למשל להתייחס לנושאים בחוות הדעת שלגביהם הוא מבקש שהמליאה תשקול מחדש את עמדתה, או לפעול כדי לתקן את התהליך במטרה לרפא את הפגמים, כחלק מהתהליך הפנים-ממשלתי.

במטרה לאפשר תהליכים אלה, מוצע כי התקופה שבמהלכה טיוטת חוות הדעת מונחת אצל המאסדר, עד שיעביר למליאת הרשות את התייחסותו, לא תבוא במניין הימים להתייעצות עם מליאת הרשות לפי סעיף זה. יובהר כי גם במקרים אלה המאסדר ייחשב למי שקיים את חובת ההתייעצות רק בתום תהליך ההתייעצות – כלומר לאחר שקיבל ממליאת הרשות את חוות דעתה הסופית. מכאן שעצם קבלת טיוטת חוות הדעת בידי המאסדר לא תיחשב למילוי חובת ההתייעצות.

כדי להבטיח שמליאת הרשות לא תהווה גורם מעכב בתהליכי העבודה הממשלתיים, מוצע כי במקרים שבהם היא לא הודיעה למאסדר, במסגרת 14 הימים האמורים, כי בכוונתה ליעץ לו, או לא העבירה לו את חוות דעתה במסגרת הזמנים הקבועה לכך בחוק, לאחר שהודיעה על כוונתה ליעץ לו, יראו את המאסדר כאילו עמד בחובת ההתייעצות כאמור.

בדעת רוב חבריה לאחר שמצאה כי מתקיימות נסיבות המצדיקות זאת.

מוצע כי בתום תהליך ההתייעצות, תגבש מליאת הרשות חוות דעת מנומקת (אם היו לה הערות) בדבר איכות תהליך הערכת השפעות האסדרה שביצע המאסדר, כפי שבא לידי ביטוי ברוח תכלול התייחסות להיבטים חסרים בתהליך, וכן המלצות לצורך שיפורו ככל שנדרש. לצד זאת, מוצע לקבוע כי חוות הדעת לא תכלול מסקנות או ייעוץ בדבר האיוון שביצע המאסדר בין השיקולים השונים במסגרת הערכת השפעות האסדרה, וכמו כן לא תכלול המלצה על חלופת המדיניות שעל המאסדר לאמץ בעקבות האיוון שביצע.

עוד מוצע כי חוות הדעת הסופיות של מליאת הרשות לפי סעיף זה יפורסמו לעיון הציבור באופן דיגיטלי ונגיש לאחר השלמת תהליך ההתייעצות, ולאחר פרסום דוח הערכת השפעות האסדרה וטיוטת האסדרה לציבור בידי המאסדר, ובלבד שהמידע שיפורסם לא יכלול מידע שאין למסרו לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – חוק חופש המידע), ומליאת הרשות תוכל שלא לכלול בפרסום כאמור מידע שאין חובה למסרו לפי סעיף 9(ב) לאותו חוק.

מטרת הסעיף היא לקבוע איוון ראוי שיבטיח שהתהליך המקדים בין מליאת הרשות למאסדר יישאר במישור של שיה פנים-ממשלתי שיאפשר שיתוף פעולה ומקסום תועלותיה של ביקורת פנימית וחיוק האמון בין מליאת הרשות לבין המאסדרים שעימם מבוצע הליך הבקרה. לצד זאת, חוות הדעת הסופיות של מליאת הרשות יהיו חייבות בפרסום לציבור במטרה לקדם עקרונות של שקיפות ואת הזכות למידע, בלי לפגוע בעיצוב המדיניות ובהשלמת גיבושה בידי המאסדר וכן במטרה לאפשר את קיומו של שיה ציבורי על תהליך גיבוש וקביעת האסדרה.

(5) חוות דעתה של מליאת הרשות לעניין תהליך הערכת השפעות האסדרה שערך המאסדר –

(א) תכלול את מסקנותיה בדבר אופן הביצוע של התהליך, כפי שבא לידי ביטוי בדוח הערכת השפעות האסדרה שצורף לפניית המאסדר, ואם מצאה מליאת הרשות כי נדרש טיוב של התהליך האמור – גם המלצות לעניין זה;

(ב) לא תכלול מסקנות בדבר האיזון שביצע המאסדר במסגרת התהליך בין השיקולים השונים ושהוביל לבחירה באסדרה שאותה הוא מבקש להציע או לקבוע, ולא תכלול המלצות בדבר החלופה שבחר המאסדר בעקבות ביצוע איזון כאמור;

(6) מליאת הרשות תפרסם לציבור את חוות דעתה הסופית לפי הוראות סעיף קטן זה, לעניין תהליך הערכת השפעות האסדרה שביצע המאסדר, באתר האינטרנט של הרשות, לאחר פרסום דוח הערכת השפעות האסדרה לציבור בידי המאסדר; המידע שתפרסם מליאת הרשות כאמור לא יכלול מידע שאין למוסרו לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998¹⁶⁷ (להלן – חוק חופש המידע), והיא רשאית שלא לכלול בפרסום כאמור מידע שאין חובה למוסרו לפי סעיף 9(ב) לאותו חוק;

(7) מצאה מליאת הרשות כי נפל פגם מהותי בתהליך הערכת השפעות האסדרה שביצע המאסדר, תעביר לו, לפני פרסום חוות דעתה לציבור לפי הוראות פסקה (6), טיוטה של חוות הדעת להתייחסותו; התקופה שמיום העברת טיוטת חוות הדעת למאסדר עד המועד שבו תעביר המאסדר את התייחסותו למליאת רשות, לא תבוא במניין הימים למסירת חוות דעתה לפי פסקאות (3) או (4);

(8) לא הודיעה מליאת הרשות על כוונתה לייעץ למאסדר בתוך התקופה האמורה בפסקה (1), הודיעה שאין בכוונתה לייעץ כאמור, או לא מסרה למאסדר את חוות דעתה בתוך התקופה האמורה בפסקה (3), ואם הוארכה התקופה כאמור לפי הוראות פסקה (4) – גם בתוך תקופת ההארכה כאמור, יראו את המאסדר כמי שהתייעץ עימה לפי סעיף זה.

¹⁶⁷ ס"ח התשנ"ח, עמ' 226.

(ג) החובה להתייעץ עם מליאת הרשות כאמור בסעיף קטן (א), לא תחול על מאסדר לעניין אסדרה שהוא קיים בעניינה התייעצות עם ועדה מייעצת לאסדרה כמשמעותה בסעיף 126א לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012¹⁶⁸, בהתאם לחובה החלה עליו לפי סעיף 126ג לאותו חוק, או לעניין אסדרה שהוא קיים בעניינה התייעצות עם ועדה מייעצת לאסדרה כמשמעותה בסעיף 12ב(ב)(1) לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968¹⁶⁹, בהתאם לחובה החלה עליו לפי סעיף 12ב(ד) לאותו חוק.

פנה מאסדר למליאת הרשות לפי הוראות סעיף 20א(א), בעניין אסדרה בעלת השפעה משקית שאינה הצעת חוק, שהוא מבקש לקבוע, ומצאה מליאת הרשות כי נפל פגם מהותי בתהליך הערכת השפעות האסדרה שבוצע לגבי אותה אסדרה, יחולו הוראות אלה:

(1) האסדרה לא תיקבע אלא בהתקיים אחד מאלה:

(א) המאסדר תיקן את תהליך הערכת השפעות האסדרה שנערך ותיקן את הדוח שערך לגבי התהליך לאחר התייעצות כאמור בפסקה (2), ומליאת הרשות מצאה כי תוקן הפגם האמור ולא נפל פגם מהותי אחר בתהליך;

(ב) הממשלה אישרה שניתן לקדם את האסדרה על אף הפגם המהותי, לאחר שנמסרה לה הודעה מאת שר על כך שהוא מעוניין לקדמה;

21. תוצאות חוות דעת בעניין תהליך הערכת השפעות אסדרה שנפל בו פגם מהותי

כדי שקביעת האסדרה לא תתעב מעבר לנדרש, מוצע לקבוע, לגבי התנאי הראשון, כי למליאת הרשות יינתנו 30 ימים בלבד לחוות את דעתה בפנייה להתייעצות מחדש כאמור, לאחר תיקון דוח הערכת השפעות האסדרה, ובהעדר מענה ממליאת הרשות עד תום אותה תקופה, חובת התייעצות תיחשב לחובה שקוימה.

לגבי התנאי השני, מוצע לקבוע כי אם הממשלה לא תקבל החלטה פוזיטיבית בעניין בתוך שישה חודשים מהמועד שנמסרה לה הודעה מאת שר כאמור, יהיה ניתן לקדם את האסדרה בלי להמתין לאישורה. הממשלה תוכל להאריך תקופה זו בפרק זמן של עד שלושה חודשים נוספים, ומוצע כי מליאת הרשות תהיה אחראית לפנות לממשלה וליידע אותה חודש לפני תום התקופות האמורות. כאמור בסעיף 30ב(1) לחוק המוצע, אפשר שהממשלה תמנה ועדת שרים לענייני אסדרה שתפעיל, בין השאר, את הסמכות הקבועה בסעיף זה, לאשר לקדם אסדרה שנפל לגביה פגם מהותי כאמור.

לסעיף קטן (ג)

כדי שלא ליצור כפל תהליכים, מוצע לפטור מחובת התייעצות עם מליאת הרשות מאסדרים שהתייעצו עם אחת הוועדות המייעצות בתחום האסדרה, המנויות בסעיף קטן זה, שבהן נציג הרשות מכהן כיושב הראש.

סעיף 21 מוצע לקבוע כי במקרים חריגים שבהם תפורסם חוות דעת מטעם מליאת הרשות המצביעה על כך שנפל פגם מהותי בתהליך הערכת השפעות של אסדרה שאינה חקיקה ראשית והיא בעלת השפעה משקית, לא יהיה אפשר לקדם את קביעת האסדרה, אלא בהתקיים אחד משני תנאים המנויים בפסקה (1). התנאי הראשון הוא שהמאסדר פנה למליאת הרשות להתייעצות חוזרת ותיקן את הפגם (בלי שהתגלה פגם מהותי אחר במהלך ההתייעצות החוזרת). והשני הוא ניתן לכך אישור הממשלה (שעשויה לפעול בעניין זה באמצעות ועדת שרים, כאמור בסעיף 30 לחוק המוצע). לאחר שנמסרה לה הודעה מאת שר על כך שהוא מעוניין לקדמה.

¹⁶⁸ ס"ח התשע"ב, עמ' 702.
¹⁶⁹ ס"ח התשכ"ח, עמ' 204.

(ג) ניתנה הודעת שר כאמור בפסקת משנה (ב), והממשלה לא קיבלה החלטה בעניינה במשך שישה חודשים ממועד ההודעה כאמור; הממשלה רשאית להאריך את התקופה האמורה בתקופה נוספת אחת של שלושה חודשים; מליאת הרשות תידע את הממשלה חודש לפני תום התקופות האמורות בפסקת משנה זו;

(2) ביקש מאסדר לקדם את האסדרה, לאחר שביצע תיקון כאמור בפסקה (1)(א), יפנה למליאת הרשות, בכתב, לשם התייעצות עימה בדבר תיקון דוח הערכת השפעות האסדרה כאמור; פנה כאמור, תמסור לו מליאת הרשות את חוות דעתה בתוך 30 ימים מיום פנייתו; על התייעצות לפי פסקה זו יחולו הוראות סעיף 20(ב)(5) עד (8), בשינויים המחויבים.

מליאת הרשות תקבע ותפרסם לציבור הנחיות לעניין אופן ההתייעצות עימה לפי סעיף 20, לאחר שפרסמה טיטוט הנחיות כאמור להערות הציבור; הנחיות כאמור יכללו, בין השאר, את כל אלה:

(1) אמות המידה שלפיהן תבחן המליאה דוחות הערכת השפעות אסדרה;

(2) סוגי המקרים שבהם, ככלל, תחליט המליאה שלא לייעץ למאסדר לפי הוראות סעיף 20 או לייעץ לו בתוך פרק זמן קצר יותר מפרק הזמן המרבי כאמור בסעיף 20(ב)(3), ובין השאר מקרים שמתקיים בהם אחד מאלה:

(א) מליאת הרשות מצאה כי המאסדר פיתח מומחיות בביצוע תהליכי הערכת השפעות אסדרה;

(ב) האסדרה נושא הפנייה בעיקרה מפחיתה את נטל האסדרה;

(ג) עלות הציות לאסדרה נושא הפנייה נמוכה;

(ד) למאסדר שיקול דעת מצומצם בקביעת האסדרה נושא הפנייה;

מצומצם בקביעת האסדרה. כך למשל, כשהאסדרה נקבעת על בסיס אמנות או סטנדרטים בין-לאומיים מקובלים שגובשו בארגונים בין-לאומיים שמדינת ישראל חברה בהם, והפרקטיקה הרווחת היא לאמץ אותם לדין הפנימי.

לבסוף מוצע שהנחיות מליאת הרשות יסדירו את אופן הפנייה של מאסדר המעוניין בכך לשם שיח מקדים עימה בעניין תהליך הערכת השפעות האסדרה, וזאת כדי לאפשר ולעודד פניות ולונטריות מוקדמות לרשות והליכי החלטה מקדמית (Pre-Ruling).

מוצע כי בטרם תפרסם מליאת הרשות את ההנחיות האמורות, היא תפרסם טיטוט של ההנחיות האמורות להערות הציבור.

22. הנחיות בעניין התייעצות עם מליאת הרשות

סעיף 22 מוצע להטיל על מליאת הרשות חובה לפרסם הנחיות לעניין ההתייעצות עימה, במטרה לשקף, הן למאסדרים והן לציבור, כיצד מליאת הרשות תפעיל את שיקול דעתה ולהגביר את הודאות של הגורמים המעורבים בתהליך ההתייעצות.

הסעיף מפרט שלושה נושאים עיקריים שלגביהם תפרסם מליאת הרשות הנחיות:

הנושא הראשון הוא מתודולוגיית הבקרה שתשמש אותה לצורך גיבוש חוות דעתה על תהליכי הערכת השפעות האסדרה.

הנושא השני נוגע למקרים שבהם לא תהיה חובה להתייעץ עם מליאת הרשות או שיתקיים הליך התייעצות מזורז, כגון במקרים שבהם יש למאסדרים שיקול דעת

(ה) המאסדר פנה למליאת הרשות, בכתב, וציין כי יש
דחיפות בקידום האסדרה נושא הפנייה;

(ו) תהליך הערכת השפעות האסדרה נושא הפנייה
בוצע בליווי מליאת הרשות או בליווי גורמים בעלי
מומחיות בתהליכים כאמור;

(3) האופן שבו יכול מאסדר לפנות למליאת הרשות בעניין
תהליך הערכת השפעות אסדרה, לפני פנייתו לפי סעיף 20.

23. (א) על אף הוראות סעיף 20(א), התרחש אירוע המעלה חשש
לפגיעה ממשית באינטרס מוגן, המחייב קביעת אסדרה באופן
מייד, רשאי השר הממונה על האסדרה המוצעת או הנקבעת
בקשר לאירוע כאמור, לקבוע, בהחלטה מנומקת, כי חובת
ההתייעצות לפי אותו סעיף לא תחול לגבי אותה אסדרה;
סמכות השר לפי סעיף קטן זה תהיה נתונה לו רק לגבי אסדרה
שתקופת תוקפה אינה עולה על שנתיים; המאסדר יפרסם
לציבור את החלטת השר ונימוקיה וכן יודיע עליה למליאת
הרשות.

(ב) קבעה הממשלה בהחלטתה כי קיים חשש לפגיעה
ממשית באינטרס מוגן, בהיקף משמעותי, בקשר לאירוע
שהתרחש, ונדרשת בשל כך קביעת אסדרה באופן מידי,
רשאית היא, בהחלטה כאמור לקבוע כי חובת ההתייעצות
לפי סעיף 20 לא תחול לעניין אסדרה המוצעת או הנקבעת
בקשר לאירוע, כולה או חלקה, למשך תקופה שתקבע ושלא
תעלה על שישה חודשים (בסעיף קטן זה – פטור); הממשלה
רשאית, אם מצאה כי ממשיך להתקיים החשש האמור,
להאריך את תקופת תוקפו של הפטור לתקופות נוספות שלא
יעלו על שישה חודשים כל אחת.

24. (א) מאסדר המבקש להציע או לקבוע אסדרה, למעט הצעת
חוק, יקבע בה הוראה לעניין בחינתה לפי הוראות סעיף
קטן (ג) בתום תקופה שתיקבע בהוראה ושלא תעלה על עשר
שנים מיום כניסתה לתוקף של האסדרה, ואולם המאסדר
רשאי, בהחלטה מנומקת, שלא לקבוע באסדרה הוראה כאמור
אם הוא סבור שמתקיים אחד מאלה:

פטור מחובת
התייעצות עם
מליאת הרשות

בחינה תקופתית
של אסדרה

סעיף 24 במטרה להבטיח את איכות האסדרה
הממשלתית, נדרשת בחינה סדורה של איכות
האסדרה הקיימת לאחר קביעתה. זאת, כדי למנוע הצטברות
של אסדרה שאינה משיגה את מטרותיה או משיגה אותן
תוך הטלת עלויות ציית גבוהות מהנדרש. ואולם, עד היום,
חובת הבחינה בדיעבד של אסדרה לא נכללה במסגרת
המתודולוגיה הרשמית של הממשלה להערכת השפעות
אסדרה, ומשכך היא לרוב אינה מיושמת. בהתאם לכך,
מוצע לקבוע מנגנון המכונה "אמץ או הסבר", שבמסגרתו
יידרש מאסדר, בעת גיבוש אסדרה חדשה, לקבוע בה
את המועד שבו ישוב ויבחן אותה, או להסביר בהחלטה
מנומקת, מדוע בחר שלא לעשות כן.

סעיף 23 כדי לאפשר למאסדרים לנקוט פעולות מיידיות
בתחום האסדרה, הנדרשות כדי להתמודד עם
איומים וסכנות בלתי צפויים, מוצע לקבוע כי השר האמון
על האסדרה או הממשלה יוכלו לפטור אסדרה, לפרק
זמן מוגבל, מחובת ההתייעצות עם מליאת הרשות, וזאת
במקרים המתוארים בסעיף. סמכות השר תינתן לו רק לגבי
אסדרה הנקבעת כהוראת שעה למשך שנתיים לכל היותר
כמו כן, מוצע כי הממשלה תהיה רשאית לפטור
אסדרה הקשורה לאירוע חריג מחובת ההתייעצות עם
מליאת הרשות, לתקופה של שישה חודשים לכל היותר
עם אפשרות להאריכה בתקופה של עד שישה חודשים
בכל פעם.

(1) ביצוע הבחינה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה בהתחשב בעלות הציות לאסדרה והשלכותיה על נטל האסדרה;

(2) ביצוע הבחינה עלול להיות כרוך בהשלכות בלתי רצויות;

(3) מתקיימות נסיבות מיוחדות שבשלהן אין הצדקה לבצע את הבחינה.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א) רישה, הייתה האסדרה כאמור באותו סעיף קטן אסדרה בעלת השפעה משקית, תהיה התקופה שתיקבע בהוראה כאמור בו תקופה שאינה עולה על חמש שנים מיום כניסתה לתוקף של האסדרה; ואולם מאסדר רשאי, בהחלטה מנומקת, לקבוע בהוראה כאמור תקופה ארוכה יותר, אך לא יותר מעשר שנים מיום הכניסה לתוקף כאמור.

(ג) במסגרת הבחינה שתבוצע לפי סעיף זה, יבחן מאסדר –

(1) אם, ובאיזו מידה, הושגו היעדים שלשם השגתם נקבעה האסדרה;

(2) אם האסדרה עדיין נדרשת בהתחשב במטרות שלשמן נקבעה או מטעמים אחרים.

המאסדר יהיה רשאי, בהחלטה מנומקת, לקבוע מועד מאוחר יותר שלא יעלה על עשר שנים.

לסעיפים קטנים (ג) ו-(ד)

מוצע לפרט מה תכלול, לכל הפחות, הבחינה בדיעבד שיבצע המאסדר בין השאר, מוצע כי המאסדר יבחן אם ובאיזו מידה השיגה האסדרה את יעדיה, כפי שאלה נקבעו על ידי המאסדר במסגרת תהליך הערכת השפעות האסדרה, וכן אם האסדרה עודנה נדרשת לנוכח מטרותיה או מטעמים אחרים. עוד מוצע שהמאסדר יפרסם לציבור דוח עם ממצאי הבחינה שערך, וכן ישלח עותק של הדוח למליאת הרשות. בדוח ייקבע המועד הבא לבחינה בדיעבד שיבצע המאסדר, אשר לא יעלה על עשר שנים ממועד הבחינה הקודמת.

סימן ב': טיוב אסדרה קיימת

בסימן זה מפורטות סמכויות מליאת הרשות לבדוק, למדוד ולהעריך את האסדרה הקיימת, כדי לאתר תחומים שבהם ניתן לשפר את האסדרה כך שתשיג את מטרותיה באופן המיטבי, ולהפחית את עלויות הציות לאסדרה במקרים המתאימים. כמו כן מפורט בו תהליך העבודה הממשלתי בהקשר זה. הסמכויות המפורטות בסימן זה נועדו להבטיח כי יושקעו הקשב והמשאבים הנדרשים בבחינה וטיוב האסדרה הקיימת במקרים המתאימים לכך.

לסעיף קטן (א)

מוצע להטיל על מאסדרים המעוניינים להציע או לקבוע אסדרה שאינה חקיקה ראשית, להגדיר מועד שבו הם יבחנו את האסדרה בדיעבד, ושיהיה לא יאוחר מעשר שנים מיום תחילתה של האסדרה. לצד זאת, כדי להבטיח שבחינה בדיעבד תיערך רק במקרים המצדיקים את השקעת הזמן והמשאבים מצד המאסדרים, מוצע לאפשר למאסדר שלא לבצע בחינה כאמור, בהחלטה מנומקת, וזאת בשורה של מצבים. כך למשל, אם הליך הבחינה יהיה כרוך בהקצאת משאבים בלתי סבירה בהתחשב בעלויות הציות של האסדרה והנטל הנובע ממנה; אם ביצועו עלול להיות כרוך בהשלכות בלתי רצויות; אם שיקול הדעת של המאסדר בקביעת האסדרה מצומצם במיוחד, למשל כאשר הוא סבור כי קיים צורך מיוחד וברור במתן ודאות אסדרתית ארוכה יותר לשוק המאוסדר; אם המאסדר סבור כי מתקיימות נסיבות מיוחדות שבשלהן אין הצדקה לקיים את הבחינה, לדוגמה אם האסדרה נקבעה לפי הוראה של בית המשפט העליון או בידי הכנסת; או אם מדובר באסדרה שמהווה אימוץ של אמנה בין-לאומית או ערכון המבוצע בעקבות שינויים מחייבים באמנה הבין-לאומית שעליה מבוססת האסדרה.

לסעיף קטן (ב)

מוצע כי לעניין אסדרה בעלת השפעה משקית, בשל חשיבותה, החובה לבחון את השפעותיה בדיעבד תמומש לכל המאוחר בתוך חמש שנים מיום תחילתה, כאשר

(ד) בתום בחינת אסדרה לפי סעיף זה, יפרסם המאסדר לציבור דוח בדבר ממצאי הבחינה, וימציא העתק ממנו למליאת הרשות; בדוח כאמור יציין המאסדר את המועד הבא שבו תיבחן האסדרה בהתאם להוראות סעיף קטן (ג), ושיהיה לא יאוחר מעשר שנים לאחר תום הבחינה הקודמת, ויחולו לעניין זה הוראות סעיף קטן (א) רישא.

סימן ב': טיוב אסדרה קיימת

25. (א) הממשלה תקבע בהחלטתה, מזמן לזמן, למאסדרים, כולם או חלקם, יעדים לצמצום נטל האסדרה ולטיוב של אסדרה קיימת.

(ב) מליאת הרשות תדווח לממשלה, במועד ובאופן שתקבע הממשלה בהחלטתה, על עמידת מאסדרים ביעדים שקבעה הממשלה לפי סעיף קטן (א).

26. (א) מליאת הרשות תקבע ותפרסם לציבור, אחת לשנה, תכנית המפרטת את תחומי האסדרה הקיימת שבכוונתה לבחון בשנה שלאחריה (להלן – תכנית עבודה שנתית לבחינת אסדרה קיימת).

(ב) בטרם תקבע תכנית עבודה שנתית לאסדרה קיימת, מליאת הרשות –

(1) תקיים הליך של שיתוף הציבור לגבי התכנית;

(2) תפנה לכל מאסדר שבכוונתה לכלול בתכנית תחום אסדרה הנוגע לו, לשם קבלת הצעתו בדבר תחומי האסדרה שיש לכלול בתכנית, והתייחסותו לתחומי האסדרה שבכוונת מליאת הרשות לכלול בה.

(ג) בקביעת תכנית עבודה שנתית לבחינת אסדרה קיימת, תתחשב מליאת הרשות, לגבי כל תחום אסדרה שנכלל בה, בין השאר, באלה:

לציבור, אחת לשנה, תכנית המפרטת את תחומי האסדרה הקיימת, לרבות אסדרה שנקבעה לפני יום תחילתו של החוק המוצע, שבכוונתה לבחון בשנת הכספים הבאה. עוד מוצע כי בטרם תקבע את תכנית העבודה השנתית, תקבל מליאת הרשות הצעות מהציבור לעניין זה, במסגרת הליך שיתוף ציבור לגבי התכנית, וכן תפנה למאסדרים לשם קבלת התייחסותם לתחומי האסדרה שבכוונתה לכלול בתכנית.

כדי שתכנית העבודה השנתית תהיה מבוססת על תשתית מקצועית ותזכה ללגיטימציה מצד המאסדרים, מצד הממשלה ומצד הציבור, מוצע לקבוע כי הרשות תתחשב במגוון מקורות מידע ועמדות בעת קביעת התכנית, ובמגוון של היבטים, כמפורט בסעיף קטן (ג) כנוסחו המוצע.

סעיף 25 תכנית החומש להפחתת נטל האסדרה ב-25%, שנקבעה בהחלטת ממשלה 2118, יושמה בין השנים 2015–2020. במסגרת התכנית האמורה גובשו כ-190 תכניות להפחתת נטל האסדרה בכלל משרדי הממשלה, אשר שיקפו היסכון פוטנציאלי למשק של למעלה מחמישה מיליארד שקלים. תכנית החומש קיבלה רוח גבית מארגון ה-OECD, ועם סיומה מוצע לקבוע כי הממשלה, בהתייעצות עם מליאת הרשות, תקבע יעדים נוספים להפחתת נטל האסדרה, לכלל המאסדרים או לחלקם. כמו כן מוצע להסמיך את מליאת הרשות לדווח לממשלה, במועד ובאופן שתקבע הממשלה, על עמידת המאסדרים ביעדים שנקבעו להם.

סעיף 26 לשם התווית אסטרטגיה לרשות בעניין בחינת האסדרה הקיימת, ולטובת השקיפות לציבור ולמאסדרים, מוצע כי מליאת הרשות תקבע ותפרסם

- (1) הצעות שהתקבלו מהציבור במסגרת הליכי שיתוף הציבור, הנוגעות לעניין;
- (2) הצעות המאסדרים והתייחסותם כאמור בסעיף קטן (ב)2;
- (3) מידת ההשפעה של תחום האסדרה על המשק והחברה;
- (4) המידה שבה האסדרה בתחום מבוססת על כללים מקובלים במדינות עם שווקים משמעותיים;
- (5) המועד שבו נבחנה האסדרה בתחום, כולה או חלקה, בפעם האחרונה;
- (6) היקף נטל האסדרה בתחום, בין השאר בהתחשב בעלויות הציות לה וברמת התחרות בתחום.

27. בחינת אסדרה קיימת והמלצה לטיוב
- (א) מצאה מליאת הרשות, לאחר בחינת אסדרה בתחום שנכלל בתכנית העבודה השנתית לבחינת אסדרה קיימת, כי נדרש טיוב של האסדרה באותו תחום, תעביר למאסדר הנוגע לעניין את ממצאי הבחינה, ורשאית היא, לאחר שנתנה למאסדר הזדמנות להתייחס לממצאי הבחינה, להעביר לו, בכתב, המלצה לעניין שינוי האסדרה נושא הבחינה, בצירוף דוח המפרט את התשתית העובדתית שבבסיס המלצתה; המלצת מליאת הרשות והדוח שצורף לה כאמור בסעיף קטן זה, יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות.
- (ב) העבירה מליאת הרשות למאסדר המלצה לפי הוראות סעיף קטן (א), יודיע לה המאסדר, בכתב, בתוך 90 ימים ממועד קבלת ההמלצה, אם החליט לקבל את המלצתה אם לא; מליאת הרשות, לבקשת המאסדר, רשאית להאריך את התקופה האמורה בתקופה נוספת אחת של 45 ימים.
- (ג) החליט מאסדר שהועברה לו המלצת מליאת הרשות כאמור בסעיף קטן (א) –

שיח מקדים עם המאסדרים באותו נושא ובהתאם לתכנית העבודה השנתית של הרשות.

לסעיף קטן (ב)

על פי המוצע, יידרש המאסדר להודיע למליאת הרשות אם החליט לקבל את המלצתה או לדחותה, בכתב, בתוך 90 ימים ממועד קבלת ההמלצה, או בתוך 45 ימים נוספים אם הסכימה לכך מליאה הרשות.

לסעיף קטן (ג)

מוצע כי אם המאסדר החליט לדחות את המלצת מליאת הרשות, הוא יעביר לה את נימוקיו והם יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות. אם החליט המאסדר לפעול על פי המלצת מליאת הרשות, הוא יפעל לאמץ את ההמלצה או חלופה מתאימה אחרת ברוח אותה המלצה, מוקדם ככל האפשר ועד שנתיים מיום שהודיע על החלטתו

סעיף 27 בסעיף זה מוצע לקבוע מנגנון המכונה "אמץ או הסבר", שלפיו תוכל מליאת הרשות לפנות למאסדר ולהמליץ לו על שינוי אסדרה שבאחריותו, בהתאם לתנאים המנויים בסעיף, והמאסדר יודיע אם החליט לאמץ את המלצותיה, ואם החליט שלא לאמץ – ינמק זאת, הכול כמפורט להלן.

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע את האופן שבו תפנה מליאת הרשות למאסדר לצורך המלצה על שינוי אסדרה בהתאם לתכנית העבודה השנתית של הרשות, וכן לקבוע את התשתית העובדתית שעליה להניח לפניו בעת מתן ההמלצה. ההמלצה והתשתית העובדתית יפורטו בדוח נלווה שיפורסם באתר האינטרנט של הרשות. זאת, במטרה להבטיח שפניותיה של מליאת הרשות למאסדר יהיו מנומקות ומבוססות. פנייה כאמור תיערך רק לאחר מיצוי

(1) שלא לקבל את ההמלצה, יעביר למליאת הרשות את החלטתו המנומקת; החלטת המאסדר תפורסם באתר האינטרנט של הרשות;

(2) לקבל את ההמלצה, יפעל ליישם את ההמלצה או יפעל בדרך אחרת המגשימה את תכליתה, מוקדם ככל האפשר ובלבד שישלים את הפעולה כאמור עד תום שנתיים מיום שהודיע על החלטתו למליאת הרשות; חלפו שנתיים ממועד ההודעה, ולא השלים המאסדר את פעולתו כאמור ברישה, יראו אותו, במועד האמור, כמי שהודיע שאינו מקבל את המלצת מליאת הרשות.

(ד) הוראות סעיף זה לא יחולו על אסדרה שעניינה תחרות, ושמתיימים בה שני אלה:

(1) היא נוגעת לנושא תשתית חיונית בהגדרתו בסעיף 2 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013¹⁷⁰;

(2) היא חלה על שוק ששלושה או פחות מהגורמים הפועלים בו, מחזיקים יחד 65% או יותר מנתח השוק.

(א) לא הודיע מאסדר למליאת הרשות על החלטתו בעניין המלצה שהעבירה לו המליאה לפי סעיף קטן (א) של סעיף 27, בחלוף המועד האמור בסעיף קטן (ב) של הסעיף האמור, העביר מאסדר החלטה כאמור בסעיף קטן (ג) של הסעיף האמור בעניין ההמלצה שהועברה לו כאמור אך לא נימק את ההחלטה, או העביר מאסדר החלטה מנומקת כאמור למליאת הרשות והמליאה דחתה את נימוקיו, רשאית מליאת הרשות, באמצעות ראש הממשלה, למסור חוות דעת בעניין האסדרה נושא המלצתה כאמור בסעיף 27, לממשלה; חוות הדעת של מליאת הרשות תכלול מסקנות מנומקות והמלצות לטיוב האסדרה האמורה; הוראות סעיף קטן זה לא יחולו לעניין אסדרה שהיא חוק או לעניין אסדרה שנקבעה או תוקנה לאחרונה לפני פחות מ-20 שנים מיום מסירת חוות הדעת של מליאת הרשות לממשלה.

(ב) מליאת הרשות תפרסם את חוות דעתה לפי סעיף זה באתר האינטרנט של הרשות.

28. העברת חוות דעת בעניין אסדרה קיימת לממשלה

סעיף 28 מוצע להסמיך את מליאת הרשות לפנות, באמצעות ראש הממשלה, לממשלה (או לוועדת השרים לענייני אסדרה שמינתה הממשלה לפי סעיף 30 לחוק המוצע, אם מינתה), ולהניח לפני חוות דעת מנומקת בעניין אסדרה. זאת, במקרים שבהם לא נחה דעתה של מליאת הרשות מהנימוקים שצירף המאסדר לדחיית המלצתה לשינוי אסדרה קיימת, או שהמאסדר דחה את המלצתה בלא נימוק. על פי המוצע, תוכל המליאה להפעיל סמכות זו גם במקרה שמאסדר לא התייחס כלל להמלצה

למליאת הרשות. אם חלפו שנתיים ממועד ההודעה כאמור והמאסדר לא השלים את קביעת האסדרה בהתאם להמלצה, הדבר ייחשב לדחייה של המלצת הרשות.

לסעיף קטן (ד)

מוצע כי מליאת הרשות לא תפעיל את סמכותה לפי סעיף זה לגבי אסדרה שעניינה תחרות, אם מתקיימים שני התנאים המצטברים המנויים בסעיף קטן זה.

¹⁷⁰ ס"ח תשע"ד, עמ' 92.

(ג) החליטה הממשלה לקבל את חוות דעתה של מליאת הרשות כאמור בסעיף קטן (א), רשאית היא, בצו, לבטל את האסדרה נושא חוות הדעת האמורה, כולה או חלקה; תחילתו של צו כאמור במועד שייקבע בו ושלא יקדם לתום שנתיים ממועד פרסומו.

(ד) הייתה קביעת האסדרה נושא חוות דעתה של מליאת הרשות כאמור בסעיף קטן (א) טעונה לפי חיקוק אישור מאת ועדה של הכנסת או מאת גורם אחר או התייעצות עם ועדה או עם גורם כאמור לא יינתן צו לפי סעיף קטן (ג), אלא באישור או בהתייעצות עם הוועדה או הגורם האמורים, לפי העניין.

(ה) על אף הוראות סעיף קטן (ג), השר הממונה על האסדרה שלגביה ניתן צו כאמור באותו סעיף קטן, רשאי מטעמים מיוחדים, לדחות, בצו, באישור הממשלה, את מועד כניסתו לתוקף של הצו האמור בסעיף קטן (ג), לתקופות נוספות שלא יעלו על חצי שנה בכל פעם.

סימן ג': תכנון אסדרה ותיאום בין מאסדרים

(א) מאסדר יגיש למליאת הרשות, מדי שנה בשנה, במועד שתפרסם הרשות באתר האינטרנט שלה, תכנית המפרטת את האסדרה שבכוונתו ליזום, להציע, לקבוע, לבחון מחדש או לבטל, בשנה הקרובה (בפרק זה – תכנית אסדרה שנתית).

תכנית אסדרה שנתית 29.

סימן ג': תכנון אסדרה ותיאום בין מאסדרים

סעיף 29 סעיף זה נועד לחזק ולשפר את התכנון והתיאום בין מאסדרים. בדומה למדיניות רבות בעולם, גם בישראל התרחש בעשורים האחרונים גידול לא רק בכמות האסדרה אלא גם בכמות המאסדרים. זאת, הן בשל התפתחות טבעית של הכלכלה הישראלית ותהליכי הפרטה שהתקיימו בעשורים האחרונים, והן על רקע הצטרפותה של ישראל לאמנות בין-לאומיות שונות וכן הצטרפותה כחברה בארגונים בין-לאומיים דוגמת ה-OECD וארגון הסחר העולמי (WTO).

במצב של ביזור מערכת האסדרה כמתואר, כאשר מתעוררות מחלוקות בין מאסדרים ואין ביניהם תיאום מראש, האפקט החיובי שנלווה לריבוי המאסדרים עלול להיעלם. לא אחת יהיו לכך השלכות שליליות הן כלפי הציבור המאוסדר, שעלול למצוא את עצמו מתמודד עם כפל אסדרה ואף עם דרישות סותרות, והן כלפי המאסדרים עצמם, שבמצב של מחלוקת עלולים למצוא את עצמם משותקים ומנועים מלפעול, וכתוצאה מכך להתקשות להשיג את ציות המפוקחים ולהגן על האינטרס שעליו הם אמונים.

הרשות עשויה לסייע בשיפור התכנון והתיאום בין מאסדרים בזכות המבט הרוחבי שיהיה לה על כלל האסדרה הממשלתית, והיא תוכל לאתר קשיים ובעיות באסדרה ולפעול יחד עם המאסדרים לפתרונם. הוראות סעיף זה נועדו לסייע בידה למלא תפקיד זה.

שהעבירה לו, בחלוף המועד שנקבע לכך חוות דעתה של מליאת הרשות תימסר כאמור רק אם מדובר באסדרה שלא נקבעה בחקיקה ראשית, או שהיא נקבעה או תוקנה לאחרונה 20 שנים או יותר לפני המועד שבו נמסרה חוות הדעת כאמור.

על פי המוצע, תתפרסם חוות דעתה הסופית של המליאה לפי סעיף זה באתר האינטרנט של הרשות.

בהמשך לאמור, מוצע כי אם החליטה הממשלה לקבל את חוות דעת המליאה, היא תוכל לבטל את האסדרה נושא חוות הדעת, בצו. עם זאת, כניסתו של צו כאמור לתוקף לא תהיה לפני תום שנתיים ממועד פרסומו ברשומות. כמו כן, מוצע שהשר הממונה על האסדרה יוזמן לכל דיון הנוגע לו.

אם קביעת האסדרה נושא חוות הדעת מחייבת, לפי חוק, קבלת אישור או התייעצות עם ועדה של הכנסת או עם גורם אחר, הרי שגם מתן הצו המבטל את האסדרה יהיה כרוך בקבלת אישור או בהתייעצות כאמור.

מוצע לאפשר לשר הממונה על האסדרה, באישור הממשלה (או ועדת השרים שמינתה כאמור), לדחות את מועד כניסתו לתוקף של הצו בתקופות נוספות של חצי שנה לכל היותר בכל פעם, וזאת אם מתקיימים טעמים מיוחדים לכך, כגון שבכוונתו של המאסדר להשלים את הליך הקביעה מחדש של האסדרה בעקבות הוצאת הצו, אך נדרש לו פרק זמן נוסף לשם כך.

(ב) תכנית אסדרה שנתית תכלול, לגבי כל אסדרה, בין השאר את כל אלה:

- (1) תיאור האסדרה ומטרותיה;
- (2) החיקוק שמכוחו נקבעת האסדרה;
- (3) פרטי קשר של גורם במאסדר האחראי על הטיפול באסדרה;
- (4) מידע נוסף שקבעה מליאת הרשות, שהוא בעל חשיבות להיערכות הנדרשת משאר המאסדרים או מהציבור בשל האסדרה.

(ג) מליאת הרשות תפרסם את תכניות האסדרה השנתיות שהגישו לה המאסדרים לפי הוראות סעיף זה, באופן מרוכז, באתר האינטרנט של הרשות.

(ד) מאסדר המבקש להציע, לקבוע או לבטל, בשנה מסוימת, אסדרה שלא נכללה בתכנית האסדרה השנתית שפורסמה כאמור בסעיף קטן (ג), לאותה שנה, לא יעשה כן אלא לאחר שפרסם באתר האינטרנט של הרשות תכנית מעודכנת כאמור, הכוללת התייחסות לאותה אסדרה לפי הפרטים כאמור בסעיף קטן (ב).

(ה) מאסדר המבקש לקבוע או לבטל אסדרה כאמור בסעיף קטן (ד), יעשה כן בהחלטה מנומקת, ובלבד שלא יקבע או יבטל את האסדרה לפני חלוף 90 ימים ממועד פרסום התכנית המעודכנת כאמור באותו סעיף קטן, והכול אלא אם כן הקביעה או הביטול כאמור נדרשים בדחיפות בשל התרחשות אירוע שקיים בשלו חשש לפגיעה ממשית באינטרס המוגן; מאסדר יפרסם את הנימוקים להחלטתו לפי סעיף זה באתר האינטרנט של הרשות.

לסעיפים קטנים (ד) ו-(ה)

לעיתים עשוי להתעורר צורך לקבוע אסדרה גם בנסיבות שבהן היא לא נקבעה מראש בתכנית האסדרה השנתית. בשל כך, מוצע לקבוע מנגנון גמיש שיאפשר למאסדר לעדכן את תכנית האסדרה השנתית, ובתנאי שהאסדרה לא תיקבע לפני תום 90 ימים ממועד עדכון התכנית השנתית באתר של הרשות, וזאת כדי לאפשר זמן לגורמים המושפעים מהאסדרה ללמוד אותה ולהעיר עליה.

נוסף על כך, במקרים שבהם יהיה צורך בקביעה דחופה של אסדרה, למשל עקב שינויים לא צפויים בשוקים המאסדרים או בעקבות מצבי חירום, יהיה ניתן לקבוע אסדרה גם בלי לכלול אותה בתכנית האסדרה השנתית ובלי לדחות את קביעתה ב־90 ימים. זאת, כאשר נדרשת פעולה מיידית מחשש לפגיעה ממשית באינטרס המוגן, ובתנאי שהנימוקים לפעולה בדרך זו יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות.

לסעיפים קטנים (א) עד (ג)

מוצע שמאסדרים יגישו למליאת הרשות, תכנית שנתית המפרטת את כל האסדרה שבכוונתם לטפל בה בשנת הכספים הבאה, כולל פירוט פרטי התוכן שיש לכלול בה כמפורט בסעיף קטן (ב) (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – תכנית אסדרה שנתית). מליאת הרשות תפרסם את מועד ההגשה של תכנית האסדרה השנתית, כך שיחול בחפיפה למועדי ההגשה של תכניות העבודה הממשלתיות הכלליות.

מליאת הרשות תפרסם את תכניות האסדרה השנתיות שהגישו לה המאסדרים, באופן מרוכז, באתר האינטרנט של הרשות, במטרה להעניק ודאות לממשלה, למאסדרים נוספים ולציבור הרחב בנוגע לשינויי האסדרה הצפויים. מלבד קביעה עקרונית באשר למידע שצריך להיכלל בתכנית אסדרה שנתית, מליאת הרשות לא תתערב במרכיבי התכנית עצמם, אך היא תוכל לאתר בעיות או קשיים העולים מכפל או סתירה בין התכניות השונות ולעדכן בכך את המאסדרים.

(ו) מליאת הרשות תפרסם באתר האינטרנט שלה הנחיות למאסדרים ליישום סעיף זה.

סימן ד': ועדת שרים לענייני אסדרה

פעולה באמצעות ועדת שרים 30. (א) הממשלה רשאית לפעול לעניין סמכויותיה לפי פרק זה, באמצעות ועדת שרים לענייני אסדרה שתמנה, ובלבד שבוועדת השרים יהיו חברים ראש הממשלה, שר האוצר ושר המשפטים; הממשלה רשאית למנות לוועדת השרים חברים נוספים, ובלבד שמספר חבריה לא יעלה על מחצית ממספר חברי הממשלה.

(ב) מינתה הממשלה ועדת שרים לפי הוראות סעיף קטן (א), תהיה הוועדה רשאית להפעיל את סמכויות הממשלה שלהלן:

(1) אישור לקדם אסדרה שמליאת הרשות קבעה, שבתהליך הערכת השפעות האסדרה שבוצע לגביה, כפי שבא לידי ביטוי בדוח הערכת השפעות אסדרה שנערך לגביו, נפל פגם מהותי, כאמור בסעיף 21(1);

(2) מתן צו לפי סעיף 28(ג) או מתן אישור לדחיית מועד הכניסה לתוקף של צו כאמור, לפי סעיף 28(ה);

(3) הכרעה במחלוקת בין מאסדרים בעניין הנוגע לאסדרה, למעט מחלוקת הנוגעת להחלטה של מאסדר הכרוכה בהפעלת סמכות בעלת אופי שיפוטי או החלטה כאמור בעניין המצוי, לפי חיקוק, בסמכותו של מאסדר שאינו שר, ששר אינו רשאי ליטול;

(4) סמכויות נוספות שתקבע הממשלה.

(ג) מינתה הממשלה ועדת שרים לפי הוראות סעיף קטן (א), יוזמנו השר הממונה על אסדרה הנידונה בוועדה, וחברי ממשלה אחרים הנוגעים לעניין, לדיוני הוועדה בעניינם.

לסעיף קטן (ו)

מוצע להסמיך את מליאת הרשות לקבוע הנחיות לעניין אופן היישום של סעיף זה ולפרסם אותן באתר האינטרנט שלה.

סימן ד': ועדת שרים לענייני אסדרה

סעיף 30 מוצע להבהיר כי הממשלה תהיה רשאית לפעול, לעניין סמכויותיה לפי פרק ג' לחוק המוצע,

באמצעות ועדת שרים שתמנה ושבחריה יהיו ראש הממשלה, שר האוצר ושר המשפטים. אם מינתה הממשלה ועדת שרים כאמור, תהיה הוועדה רשאית להפעיל את סמכויות הממשלה לאשר אסדרה שמליאת הרשות קבעה לגביה שנפל פגם מהותי בדוח הערכת השפעות האסדרה בעניינה, כמפורט בסעיף 21(ב) לחוק המוצע; לתת צו המבטל אסדרה שהתקיים לגביה האמור בסעיף 28(ג) לחוק המוצע, וכן לאשר דחייה של מועד כניסתו לתוקף של צו כאמור, כאמור בסעיף 28(ה) לחוק המוצע.

כמו כן תהיה ועדת שרים שמונתה כאמור מוסמכת להפעיל את סמכות הממשלה להכריע במחלוקות בין מאסדרים בעניין הנוגע לאסדרה, אם אין מדובר במחלוקות שעניינן החלטה הכרוכה בהפעלת סמכות בעלת אופי שיפוטי של מאסדר, או החלטה המסורה לפי החוק לסמכותו של מאסדר שאינו שר, וששר אינו מוסמך ליטול אותה; וכן תהיה מוסמכת להפעיל כל סמכות אחרת שתקבע הממשלה בתחום עיסוקה של הוועדה.

מוצע כי לצד חברי הוועדה שמיננים מעוגן בחוק, תוכל הממשלה למנות לוועדה חברים נוספים, ובלבד שמספר חברי הוועדה לא יעלה על מחצית ממספר חברי הממשלה. עוד מוצע כי ועדת השרים תאפשר לשר הממונה על האסדרה הנידונה בוועדה ולחברי ממשלה אחרים הנוגעים לעניין, להשמיע את עמדתם לפנייה, וכי הם יוזמנו לדיוני הוועדה בעניינים כאמור.

סימן ה': הוראות שונות

קבלת מידע 31. (א) מאסדר ימסור למליאת הרשות, לבקשתה, מידע המצוי ברשותו והדרוש לה לשם ביצוע תפקידיה לפי חוק זה או כל דין אחר.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), מאסדר לא ימסור למליאת הרשות מידע שהוא אחד מאלה:

(1) מידע כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981¹⁷¹, וידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם, כמשמעותה באותו חוק, אף שאינה בגדר מידע;

(2) מידע שהוא סוד מסחרי כהגדרתו בסעיף 5 לחוק עוללות מסחריות, התשנ"ט-1999¹⁷²;

(3) מידע שגילויו אסור לפי כל דין;

(4) מידע אשר מסירתו למליאת הרשות מעלה חשש ממשי לפגיעה מהותית במילוי תפקיד המאסדר לפי דין.

(ג) על אף הוראות סעיף קטן (א), מאסדר אינו חייב למסור לרשות מידע שהוא אחד מאלה:

(1) מידע שהוא סוד מקצועי או שהוא בעל ערך כלכלי, שמסירתו לרשות עלולה לפגוע פגיעה ממשית בערכו, וכן מידע הנוגע לעניינים מסחריים או מקצועיים הקשורים לעסקיו של אדם, שמסירתו לרשות עלולה לפגוע פגיעה ממשית באינטרס מקצועי, מסחרי או כלכלי;

(2) מידע אשר מסירתו לרשות מעלה חשש ממשי לפגיעה מהותית במילוי תפקידי המאסדר לפי דין.

דיווח לממשלה ולכנסת 32. (א) מליאת הרשות תגיש לממשלה, באמצעות ראש הממשלה, אחת לשנה, דוח הכולל סקירה וניתוח של מצב האסדרה וסקירה של פעילות הרשות, בשנה שחלפה (בסעיף זה – דוח שנתי); יושב ראש מליאת הרשות יציג את הדוח השנתי לממשלה.

סימן ה': הוראות שונות

סעיף 31 לשם ביצוע תפקידיה לפי חוק זה וכדי שעבודתה תתבסס על תשתית מקצועית, מוצע להקנות למליאת הרשות סמכויות דרישת מידע ממאסדרים, כגון רישיונות. ואולם המידע שמליאת הרשות תוכל לדרוש לא יכלול מידע כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, או ידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם כמשמעותה באותו חוק, מידע שהוא סוד מסחרי כהגדרתו בסעיף 5 לחוק עוללות מסחריות, התשנ"ט-1999, מידע שגילויו אסור לפי כל דין ומידע אשר מסירתו לרשות עלול לפגוע באופן מהותי בתפקיד המאסדרים לפי דין. ויצוין כי אי-מסירת מידע מסיבה זו תלווה בנימוקים מפורטים מצד המאסדרים, המצביעים על חשש ממשי לפגיעה במילוי תפקידם.

כמו כן, מוצע כי מאסדר לא יהיה חייב למסור לרשות מידע כמפורט בסעיף קטן (ג) המוצע.

¹⁷¹ ס"ח התשמ"א, עמ' 128.

¹⁷² ס"ח התשנ"ט, עמ' 146.

סעיף 32 כדי להבטיח את האחראיות של הרשות כלפי הממשלה וכלפי הכנסת ואת השקיפות בעבודתה, מוצע כי מליאת הרשות תערוך דוח שנתי על מצב האסדרה במשק ועל פעילות הרשות, לפי הנושאים המפורטים בסעיף, ותגיש אותו לממשלה באמצעות ראש הממשלה. המליאה תיתן למאסדרים שטיטות הדוח כוללת נושאים הנוגעים להם, הזדמנות להתייחס לחלקים הנוגעים להם בטיטה, טרם הגשתה כאמור. ראש הממשלה יניח את הדוח על שולחן הכנסת, ויתקיים דיון בו בוועדה מוועדות הכנסת בהשתתפות יושב ראש מליאת הרשות. יובהר כי גם תפקיד זה של מליאת הרשות לא נועד להקנות לה סמכויות כלפי מאסדרים פיננסיים או תאגידים ציבוריים.

עוד מוצע כי הממשלה, באמצעות ראש הממשלה, תוכל לדרוש ממליאת הרשות להכין דוחות נוספים

(ב) הדוח השנתי יכלול, בין השאר, סקירה בעניינים האלה:

(1) היקף האסדרה שנקבעה, שתוקנה או שבוטלה בשנה שלגביה נערך הדוח וכן איכות תהליכי הערכת השפעות אסדרה שבוצעו לגבי אסדרה כאמור ושהתקימה לגביהם התייעצות עם מליאת הרשות, ופרק הזמן שנמשכה ההתייעצות;

(2) עמידתם של מאסדרים ביעדים לצמצום נטל האסדרה ולטיוב של אסדרה קיימת, שקבעה להם הממשלה לפי סעיף 25;

(3) עמידתם של מאסדרים בחובה לקבוע מועד לבחינת אסדרה שנקבעה, לפי הוראות סעיף 24;

(4) הכשרות שקיימה מליאת הרשות ותהליכי ליווי של מאסדרים והדרכתם שקיימה, כאמור בסעיף 6(4), וכלים מקצועיים שהעמידה מליאת הרשות לרשות מאסדרים לשם ביצוע תפקידם;

(5) מפגשים עיתיים שקיימה מליאת הרשות עם מאסדרים וגורמים אחרים הנוגעים לעניין;

(6) אירועים משמעותיים הקשורים בפעולת הרשות.

(ג) מליאת הרשות תעביר לכל מאסדר הנוכח בדוח השנתי, לפני הגשת הדוח לממשלה, טיוטה של החלקים בדוח הנוגעים לו, לשם קבלת התייחסותו.

(ד) ראש הממשלה יניח את הדוח השנתי על שולחן הכנסת; הונח הדוח על שולחן הכנסת, תדון בו ועדה מוועדות הכנסת כפי שתקבע ועדת הכנסת; יושב ראש מליאת הרשות ישתתף בדיון כאמור בסעיף קטן זה.

(ה) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), מליאת הרשות תעביר לממשלה, לפי דרישתה, דיווחים נוספים הנוגעים לתחומי פעילותה, וכן נתונים ומידע כאמור, בין ככלל ובין בנושא מסוים, כפי שיפורט בדרישה; דרישתה של הממשלה תועבר למליאת הרשות באמצעות ראש הממשלה.

(א) מליאת הרשות תציג לראש הממשלה, אחת לשנה, תכנית עבודה שגיבשה לשם מילוי תפקידיה לפי פסקאות (2) עד (5) בסעיף 6, באותה שנה (בסעיף זה – תכנית עבודה שנתית).

33. הצגת תכנית עבודה שנתית לראש הממשלה

הצגת תכנית העבודה השנתית תציג הרשות את תכנית העבודה השנתית לבחינת אסדרה קיימת, כאמור בסעיף 26, את תכניות ההכשרה שיערכו בשנה הקרובה ואת הכלים שבכוונתה לפתח והתכניות שהיא מתכוונת ליישם לשם שיפור מערכת האסדרה.

בעניינים מסוימים, כמו למשל היקף העמידה בעקרונות האסדרה המיטבית בישראל. דוח כאמור יימסר לגורם שביקש זאת במועד שדרש.

סעיף 33 מוצע כי אחת לשנה תציג מליאת הרשות לראש הממשלה את תכנית העבודה השנתית שלה לשם מילוי תפקידיה לפי סעיף 6(2) עד (5). כמו כן, במסגרת

(ב) תכנית העבודה השנתית שתוצג לפי הוראות סעיף קטן (א) תכלול, בין השאר, את תכנית העבודה השנתית לבחינת אסדרה קיימת, ואת תכניות ההכשרה שבכוונת מליאת הרשות לקיים באותה שנה.

אצילת סמכויות 34. מליאת הרשות רשאית לאצול ליושב ראש מליאת הרשות מסמכויותיה לפי חוק זה, למעט סעיפים 21 ו-28, 39, כולן או חלקן; הודעה על אצילה כאמור תפורסם ברשומות.

פרק ג' – סייג לתחולה ותחולה בשינויים 35. (א) הוראות סעיפים 21 ו-28, לא יחולו על מאסדר שהוא רשות, מועצה או נציבות שהוקמו בחוק ושנקבע בחוק כי תקציבם ייקבע בחוק התקציב השנתי, בסעיף תקציב נפרד כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, וכן על הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים.

(ב) הוראות סעיפים 23 ו-29 יחולו לעניין מאסדר כאמור בסעיף קטן (א), בהתאם להוראות שלהלן:

(1) לעניין סעיף 23, יראו את העומד בראש המאסדר כשר הממונה על אסדרה;

(2) המאסדר יגיש את תכנית האסדרה השנתית, לפי הוראות סעיף 29(א), גם לשר הממונה על האסדרה.

בתחומם מול השרים ומשרדי הממשלה שבתוכם הם פועלים. על כן, מוצע לקבוע כי סמכויות אלה בלבד של הממשלה (או ועדת השרים הנוכרת לעיל) לא יהיו נתונות לה לגבי מאסדרים אלה.

בישראל קיימת שורה מצומצמת של מאסדרים הנכללים בהגדרה זו, מאחר שמדובר במעמד שמבטיח מידה מסוימת של עצמאות, ולכן ניתן במשורה למאסדרים מרכזיים בלבד של תשתיות מרכזיות, בכלכלה, ובזכויות יסוד, בדומה למקובל במדינות מערביות אחרות כגון ארצות הברית ובריטניה.

נוסף על כך, מוצע לתת מעמד דומה לרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים, אף על פי שהיא לא הוקמה בחוק כרשות ואין התייחסות בחוק לתקציבה. זאת, בייחוד בשים לב לכך שלמקבילותיה בעולם יש ממעמד עצמאי והן בעלות סמכויות אסדרתיות נרחבות. בנוסף, ישראל היא אחת המדינות היחידות מחוץ לאיחוד האירופי שקיבלה מהאיחוד מעמד של "תאימות" (Adequacy) של דיני הגנת הפרטיות, ויש לכך משמעות כלכלית נרחבת למשק הישראלי.

סעיף 34 מוצע להסמיך את מליאת הרשות לאצול ליושב ראש המליאה מסמכויותיה לפי פרק זה, כולן או חלקן, פרט לסמכויותיה לפי סעיפים 21(1) ו-28. נוסף על כך מוצע שמליאת הרשות לא תאצול את הסמכות הקבועה בסעיף 39 לחוק המוצע, בנוגע לבקרה על אופן יישום החוק המוצע. בשל הרגישות הנלווית להפעלתן, הסמכויות המעוגנות בשלושת הסעיפים האמורים, מצדיקות מעורבות רחבה יותר של חברי מליאת הרשות ולא רק של יושב הראש. לבסוף, מוצע כי הודעה על אצילה כאמור תפורסם ברשומות.

סעיף 35 סעיפים 21 ו-28 לחוק המוצע מעניקים סמכות לממשלה (ולוועדת שרים לענייני אסדרה, אם מונתה) להתערב בשיקול הדעת של המאסדרים במקרי קצה בלבד, בהתאם לתנאים ולהליכים המפורטים בסעיפים אלה. ואולם קיימים מאסדרים שלגביהם לא יהיה נכון להפעיל את סמכויות הקצה המתוארות לעיל. מדובר במאסדרים שהוקמו בחוק כרשויות, מועצות או נציבויות, שפעילותם ממומנת בסעיף תקציב נפרד ועצמאי בחוק התקציב השנתי; ושנהנים מעצמאות מסוימת בקביעת האסדרה והמדיניות

**פרק ד': הליכי אסדרה המבוצעים בידי תאגידים ציבוריים
או מאסדרים פיננסיים**

פרסום דוח
בקביעת אסדרה 36. (א) תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי המבקש להציע או לקבוע אסדרה, יפרסם לציבור, לכל המאוחר עם קביעתה, דוח שיכלול, בין השאר, את כל אלה:

(1) עיקרי האסדרה, מטרתיה, הטעמים לקביעתה והתועלת הצפויה מקביעתה;

(2) חלופות מרכזיות שנבחנו והטעם לבחירה בחלופה שנבחרה;

(3) תיאור של השפעות ישירות ועקיפות שצפויות להיות לאסדרה על אינטרסים מוגנים, נוסף על האינטרס שלשם הגשמתו נקבעה האסדרה.

(ב) תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי יפרסם באתר האינטרנט שלו הנחיות שקבע לעניין אופן ביצוע סעיף קטן (א). ובכלל זה –

(1) הנחיות בדבר אופן ביצוע תהליך של שיתוף הציבור ופרטים על אודותיו שייכללו בדוח כאמור בסעיף קטן (א);

(2) הנחיות בדבר אופן תיאור ההשפעות הישירות, ובכלל זה תיאור עלות הציות לאסדרה, ובדבר המקרים שבהם נדרש ביצוע הערכה של העלות, ואופן ביצועה;

(3) הנחיות בדבר בחינת קיומן של הוראות מקבילות או סותרות באסדרה קיימת;

סעיף 36 לסעיפים קטנים (א) ו-(ב)

מוצע לקבוע כי תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי המבקש להציע או לקבוע אסדרה (להבדיל מסמכויותיהם לאשר מסמכים של גופים פרטיים המפוקחים על ידם, כגון אישור של תקנון הבורסה בידי רשות ניירות ערך). יפרסם, לא יאוחר ממועד קביעתה, דוח שישקף את התהליך שביצע לעניין בחינת השפעותיה הצפויות.

על פי המוצע, תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי יפרסם באתר האינטרנט שלו הנחיות שקבע לעניין ביצוע התהליך של בחינת השפעותיה הצפויות של האסדרה ופרסום דוח כאמור לעיל, ובכלל זה הנחיות בדבר אופן ביצוע תהליך שיתוף הציבור, אופן תיאור ההשפעות הישירות אשר צפויות להיות לאסדרה, דרכי בחינת קיומן של הוראות מקבילות או סותרות באסדרה קיימת ועוד.

כמו כן, תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי יקבע לעצמו ויפרסם הנחיות לעניין פרסום הדוח האמור, וזאת בהתאם לתחום האסדרה שעליו הוא אמון ובלא תלות במתודולוגיה שתקבע הרשות. לעניין תיאור עלויות הציות בדוח לפי סעיף זה, יובהר שתיאור העלויות יהיה איכותני, ובמידת האפשר והסביר גם תיאור כמותי.

**פרק ד': הליכי אסדרה המבוצעים בידי תאגידים
ציבוריים או מאסדרים פיננסיים**

כללי החלטות הממשלה שקבעו עד כה את החובה לבצע את הערכת השפעות האסדרה ואת הפיקוח על ביצועה, לא חלו על תאגידים ציבוריים וכן לא חלו על בנק ישראל, רשות ניירות ערך ורשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, והאסדרה בתחומם. בפרק זה מוצע לקבוע הסדר ייעודי לתאגידים ציבוריים ולמאסדרים פיננסיים, אשר יחיל עליהם הוראות לעניין הליכי קביעת האסדרה בתחומם, תוך שמירה על עצמאותם, וזאת כחובה ישירה ונפרדת המעוגנת בחוק, בדומה, למשל, לאופן שבו הוחלה חובה דומה על מאסדרים פיננסיים בבריטניה.

יודגש כי על פי ההסדר המוצע תאגידים ציבוריים ומאסדרים פיננסיים לא יהיו כפופים לבקרה ולמתודולוגיה של רשות האסדרה וכן לסמכויות הממשלה (או ועדת השרים הנזכרת לעיל) לפי החוק המוצע, וזאת כדי להימנע ממעורבות ממשלתית בעצמאות המוקנית להם בחוק במילוי תפקידיהם או במעמדם התאגידי הנפרד, לפי העניין. גם זאת בדומה למקובל בנוגע למאסדרים פיננסיים בבריטניה ובארצות הברית, ובשונה מהמאסדרים האחרים.

- (4) הנחיות בדבר מידת הפירוט של הדוח בהתחשב בהיקף ההשפעות האמורות בסעיף קטן (א)3 ובהיקף שיקול הדעת הנתון למאסדר בקביעת האסדרה.
- (ג) על אף הוראות סעיף קטן (א), תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי רשאי שלא לפרסם דוח כאמור בו לעניין אסדרה שהוא מבקש להציע או לקבוע, אם מצא כי מתקיים אחד מאלה, ובלבד שפרסם את הנימוקים לכך באתר האינטרנט שלו:
- (1) קיים חשש לפגיעה ממשית באינטרס מוגן, שבשלו נדרשת קביעת האסדרה באופן מיידני;
 - (2) ההשפעות הישירות והעקיפות שצפויות להיות לאסדרה על הגורמים שעליהם היא נועדה לחול או על אינטרסים מוגנים אחרים, לרבות עלות הציות לה, אינן מהותיות;
 - (3) לעניין מאסדר פיננסי – פרסום הדוח עלול לגרום לפגיעה ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה, ביציבות או בניהול התקין של הגופים המפוקחים על ידו, או לגרום לפגיעה משמעותית בעניינם של מבוטחים כמשמעותם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981¹⁷³, משקיעים כמשמעותם בחוק ניירות ערך, או לקוחותיהם של גופים מפוקחים; לעניין זה, "גוף מפוקח" – גוף שמאסדר פיננסי מוסמך לתת הוראות לעניין דרכי פעולתו וניהולו ולפקח על ביצוען;
 - (4) האסדרה מבוססת, בהתאמות הנדרשות, על כללים מקובלים במדינות עם שווקים משמעותיים, המנחים את התאגיד הציבורי או המאסדר הפיננסי בתחום פעילותו;
 - (5) האסדרה מאריכה את תקופת תוקפה של אסדרה קיימת לתקופה שלא תעלה על שנה;
 - (6) מתקיים לגבי האסדרה האמור בפסקאות (1) ו-(2) של סעיף 27(ד);

שנתיים, בלא הארכה. לחלופין, מוצע לאפשר קביעתה של אסדרה כאמור לתקופה ארוכה יותר, ובלבד שהדוח יפורסם בתוך זמן סביר לאחר הצעתה או קביעתה. זאת, כדי לתת מענה למקרים שבהם קיימת דחיפות, לרבות דחיפות הנובעת משעת חירום, דוגמת הדחיפות שנוצרה להתאמת האסדרה בהיבטים מסוימים בעקבות מגפת הקורונה.

המקרה השני הוא שמדובר באסדרה שהשפעתה על המאוסדרים או על אינטרסים ציבוריים, ובייחוד עלות הציות לה, היא בלתי משמעותית, וכך גם כשקיים חשש שפרסום הדוח יגרום לפגיעה ביציבות של המערכת

לסעיפים קטנים (ג) ו-(ד)

לצד החובה לפרסם לציבור דוח עד למועד קביעת האסדרה, מוצע לעגן בחוק גם את סוגי המקרים שבהם חובה זו לא תחול.

על פי המוצע, החובה לפרסם את הדוח כאמור לא תחול כשהתאגיד הציבורי או המאסדר הפיננסי מצא כי מתקיים אחד מהמקרים שלהלן:

המקרה הראשון, כשיש צורך מיידני בקידום האסדרה והיא נקבעת כהוראת שעה לתקופה שלא תעלה על

¹⁷³ ס"ח התשמ"א, עמ' 208.

7) מתקיימות נסיבות אחרות שקבע ראש הממשלה בתקנות, לאחר התייעצות עם שר האוצר ושר המשפטים, ושבשלהן מוצדק שלא לפרסם לגבי האסדרה דוח כאמור בסעיף קטן (א).

ד) הסמכות לפי סעיף קטן (ג) (1) תהיה נתונה לתאגיד ציבורי או למאסדר פיננסי רק לעניין אסדרה שתקופת תוקפה אינה עולה על שנתיים; ואולם, הוצעה או נקבעה האסדרה כך שתקופת תוקפה עולה על שנתיים, רשאי הוא לפרסם את הדוח בתוך זמן סביר לאחר קביעתה.

ה) בדוח שהוא מפרסם לפי הוראות סעיף קטן (א) לא יכלול תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי מידע שאין למוסרו לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, ורשאי הוא שלא לכלול בדוח כאמור מידע שאין חובה למוסרו לפי סעיף 9(ב) לאותו חוק.

ו) תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי יקיים מנגנון לבקרה על ביצוע הוראות סעיף זה.

37. פרסום תכנית אסדרה שנתית (א) תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי יפרסם באתר האינטרנט שלו לפני תום כל שנה, תכנית המפרטת את כל האסדרה שבכוונתו לזוּם או לקבוע, ובכלל זה לשנות, לבחון או לבטל, בשנה שלאחריה (בפרק זה – תכנית אסדרה שנתית).

לסעיף קטן (ה)

מוצע לקבוע כי בדוח שמפרסם תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי לא ייכלל מידע שאין למוסרו לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, ולהקנות לו סמכות שלא לפרסם מידע שאין חובה למוסרו לפי סעיף 9(ב) לחוק האמור. זאת, בדומה לחריגים אשר נקבעו לגבי פרסום חוות דעת של הרשות לציבור בסעיף 20(ב) (6) לחוק המוצע.

לסעיף קטן (ו)

מוצע לקבוע כי יוקם מנגנון בקרה פנימי אצל תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי שישמש כתחליף להתייעצות עם הרשות, שהם לא יחויבו בה. למען הסר ספק, מובהר כי יהיה באפשרות תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי המעוניין בכך ליצור קשר עם הרשות לפי שיקול דעתו, לשם קבלת סיוע מקצועי בקיום הוראות אלה.

סעיף 37 לסעיפים קטנים (א) ו-ב)

מוצע שתאגיד ציבורי ומאסדר פיננסי יכינו תכנית אסדרה שנתית המפרטת את כל האסדרה שבכוונתם לטפל בה בשנת הכספים הבאה, בדומה לתכנית שיגישו מאסדרים אחרים למליאת הרשות לפי סעיף 29 לחוק המוצע. ואולם מוצע כי בשונה מהמאסדרים האחרים, תאגיד ציבורי ומאסדר פיננסי יפרסמו את תכנית האסדרה השנתית שלהם ישירות לציבור באתר האינטרנט שלהם, עד לתחילת השנה שאליה היא מתייחסת, ולא יהיו כפופים לכללים שתקבע הרשות בדבר עריכתה, פרסומה ועדכוניה.

הפיננסית או הגופים המפוקחים על ידי מאסדר פיננסי, או יגרום לפגיעה שהיא משמעותית בעניינם של מבוטחים, משקיעים ולקוחותיהם של גופים מפוקחים כאמור.

אסדרה נוספת שהחובה לא תחול לגביה היא אסדרה שקידומה נועד להתאים את האסדרה הנוהגת באותו עניין ובאותה שעה, בישראל, לאסדרה בין-לאומית מקובלת או לאמנות בין-לאומיות. לדוגמה, אסדרה שמטרתה להתאים את האסדרה בתחום הבנקאות לעקרונות הליבה שנקבעו על ידי ועדת בזל, או להתאים את האסדרה בתחום הביטוח למדיניות ארגון המפקחים הבינלאומי על הביטוח.

מוצע שגם אסדרה שעניינה הארכת תקופת תוקפה של אסדרה קיימת, לתקופה שלא תעלה על שנה, לא תהיה כפופה לחובת פרסום הדוח כאמור. במקרים אלה, דרישה לפרסום דוח כאמור, כאשר נדרשת הארכת תוקף אסדרה, תטיל נטל מכביד יתר על המידה. נוסף על כך, בחלק ממקרים אלה המאוסדרים כבר הטמיעו את האסדרה בתהליכי העבודה שלהם, ולכן, ככלל, הארכת תקופת תוקפה צפויה להטיל עלות ציזות נמוכה לעומת אסדרה שנקבעת לראשונה.

לבסוף, מוצע שהחובה האמורה לא תחול אם מתקיימות נסיבות אחרות, שנקבעו בתקנות, שבשלהן מוצדק שלא לפרסם דוח כאמור. הסמכה מוצעת זו לקבוע חריגים נוספים בתקנות, תאפשר מידה מסוימת של גמישות בקביעתם, ובין השאר תאפשר להתאים את החריגים לעניין התאגידים הציבוריים והמאסדרים הפיננסיים לחריגים שייקבעו בהחלטת ממשלה לגבי מאסדרים אחרים.

(ב) תכנית אסדרה שנתית תכלול, לגבי כל אסדרה, בין השאר, את הפרטים המנויים בפסקאות (1) עד (3) של סעיף 29(ב), בשינויים המחויבים.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (א), מאסדר פיננסי רשאי שלא לכלול בתכנית האסדרה השנתית אסדרה שיעקר הוראותיה נוגע ליציבותה של המערכת הפיננסית או ליציבות הגופים המפוקחים על ידו, או אסדרה שהוא מצא כי פרסומה מראש עלול לגרום לפגיעה באחד מאלה:

(1) יציבותה של המערכת הפיננסית;

(2) יציבותם של הגופים המפוקחים על ידו;

(3) השגת מטרת האסדרה.

(ד) תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי המבקש להציע או לקבוע אסדרה שיש לכלול, לפי הוראות סעיפים קטנים (ב) ו-(ג) בתכנית האסדרה השנתית לאותה שנה, ושלא נכללה בתכנית כאמור, לא יעשה כן אלא לאחר שפרסם באתר האינטרנט שלו תכנית מעודכנת כאמור, הכוללת התייחסות לאסדרה האמורה לפי הפרטים כאמור בסעיף קטן (ב).

(ה) תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי המבקש לקבוע אסדרה כאמור בסעיף קטן (ד), יעשה כן בהחלטה מנומקת, ובלבד שהאסדרה הנקבעת כאמור לא תיכנס לתוקף לפני תום 90 ימים ממועד פרסום התכנית המעודכנת כאמור באותו סעיף קטן, והכול אלא אם כן הקביעה כאמור נדרשת בדחיפות בשל התרחשות אירוע שקיים בשלו חשש לפגיעה ממשית באינטרס המוגן; תאגיד או מאסדר כאמור יפרסם את הנימוקים להחלטתו לפי סעיף זה באתר האינטרנט שלו.

(ו) בסעיף זה, "גוף מפוקח" – כהגדרתו בסעיף 36(ג).

לסעיף קטן (ג)

נוסף על כך, מוצע כי בשל מאפייניה הייחודיים של האסדרה הפיננסית, מאסדר פיננסי יהיה רשאי שלא לכלול בתכנית האסדרה השנתית אסדרה שעניינה העיקרי הוא היציבות של המערכת הפיננסית או הגופים המפוקחים על ידו; אסדרה שהוא סבור כי פרסומה מראש עלול לגרום לפגיעה ביציבות המערכת הפיננסית או ביציבותם של הגופים המפוקחים על ידו, וזאת אף אם עניינה העיקרי של האסדרה אינו יציבות כאמור; או אסדרה שהוא סבור שפרסומה מראש עלול לגרום לפגיעה בהשגת מטרתה.

לסעיפים קטנים (ד) ו-(ה)

לעיתים עולה צורך לקבוע אסדרה באופן מידי שלא ניתן היה לצפותו מראש, למשל עקב שינויים לא צפויים בשוקים המאוסדרים או בעקבות מצבי חירום. בשל כך,

מוצע לקבוע מנגנון גמיש שיאפשר לבצע שינויים בתכנית האסדרה השנתית שפורסמה. ואולם כדי להגביר את הוודאות לגבי האסדרה ומגמות התפתחותה, מוצע כי אסדרה שלא נכללה בתכנית כאמור לא תיכנס לתוקף לפני חלוף 90 ימים מהמועד שבו עודכנה התכנית השנתית האמורה באתר של התאגיד הציבורי או המאסדר הפיננסי.

עם זאת, וכדי שלא לפגוע בגמישות האסדרה ולתת מענה לצרכים ונסיבות משתנים, מוצע לאפשר למאסדרים פיננסיים ולתאגידי ציבוריים לקבוע אסדרה גם בלי לכלול אותה בתכנית האסדרה השנתית ובלי לקבוע מועד נדחה כאמור לתחילתה, וזאת אם מדובר באסדרה שקביעתה נדרשת בדחיפות בשל חשש לפגיעה ממשית באינטרס המוגן באסדרה, ובתנאי שיפורסמו הנימוקים לכך באתר האינטרנט של התאגיד הציבורי או המאסדר הפיננסי.

פרק ה': מאגר האסדרה

38. פרסום במאגר האסדרה (א) מאסדר, מאסדר פיננסי ותאגיד ציבורי יפרסם את כלל האסדרה הקיימת שנקבעה בתחומו במאגר אסדרה אחוד, שעליו יודיע יושב ראש מליאת הרשות (להלן – מאגר האסדרה).
- (ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), מאסדר, מאסדר פיננסי ותאגיד ציבורי לא יפרסם כאמור באותו סעיף קטן הוראה שגילוייה אסור לפי כל דין.
- (ג) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מחובת פרסום ברשומות החלה לפי כל דין על אסדרה; פורסמה אסדרה ברשומות או בדרך אחרת הקבועה בדין, וכן פורסמה במאגר, יהיה הנוסח המחייב הנוסח שפורסם ברשומות, או בדרך האחרת הקבועה בדין, לפי העניין.
- (ד) פרסום במאגר האסדרה של אסדרה שאינה טעונה פרסום ברשומות או בדרך אחרת הקבועה בדין, יהיה ראייה לכאורה לנכונות פרטי האסדרה.
- (ה) לעניין סעיפים קטנים (ג) ו-(ד), לא יראו פרסום בדרך שנקבעה לפי סעיף 6 לחוק חופש המידע, כדרך אחרת הקבועה בדין.

פרק ו': הוראות שונות

39. בקרה על יישום חוק זה (א) מליאת הרשות תפרסם לציבור, בתוך שישה חודשים מיום הקמתה ולאחר שפרסמה טיוטה בעניין זה להערות הציבור, יעדים הניתנים למדידה שלפיהם תבחן את הגשמת מטרתו של חוק זה ומילוי תפקידיה לפי חוק זה.

לבסוף, מוצע כי פרסום במאגר של אסדרה שלא נקבעו בדין הוראות מחייבות לעניין פרסומה (ברשומות או בדרך אחרת), יהיה ראייה לכאורה לנכונות פרטיה. מכאן שלעניין אסדרה כאמור, ניתן להסתמך על הנוסח שפורסם במאגר.

פרק ו': הוראות שונות

סעיף 39 החוק המוצע מבקש לעגן לראשונה בישראל עקרונות, תהליכים ומוסדות לצורך קידום אסדרה מיטבית. כדי שהחוק המוצע יעמוד בעקרונות המעוגנים בו, מוצע לקבוע שתבוצע בחינה תקופתית של עמידת הרשות ביעדים מודיעים שתקבע לעניין אופן מילוי תפקידיה לפי החוק המוצע והגשמת מטרתיה. כמו כן ייבחן במסגרת בחינה כאמור, אם יש מקום לשיפור בהסדרים שנקבעו בחוק ואם יש צורך בהמשך קיומה של הרשות. בשל החשיבות הציבורית שיש לחוק המוצע ולתפקידי הרשות, מוצע כי הבקרה על עבודת הרשות תתבצע תוך שיתוף הציבור והגורמים המושפעים ממנו, ושטייטת דוח הבקרה תפורסם להערות הציבור בטרם הגשתו לממשלה. לאחר הגשת הדוח הסופי לממשלה ופרסומו לציבור, הוא יונח על שולחן הכנסת ויתקיים לגביו דיון בוועדה מוועדות הכנסת כפי שתקבע ועדת הכנסת, בהשתתפות יושב ראש מליאת הרשות.

פרק ה': מאגר האסדרה

סעיף 38 מוצע לחייב מאסדרים, תאגידים ציבוריים ומאסדרים פיננסיים לפרסם את כלל האסדרה שבתחומם במאגר אסדרה אחוד שיושב ראש מליאת הרשות יודיע עליו, בדגש על אסדרה שכיום אינה מפורסמת ברשומות כגון אסדרה שנקבעה בהנחיות מינהליות. כיום, הדין לגבי פרסום הנחיות מינהליות קבוע בסעיף 6 לחוק חופש המידע ובהלכה הפסוקה, שלפיה עמידה בחובת הפרסום תהיה בהתאם לנסיבות העניין.

בהתאם לכך, חלק ניכר מהאסדרה שאינה חייבת בפרסום ברשומות, מפוזר על פני מקומות פרסום רבים, ולא אחת האסדרה אינה נגישה לציבור המאוסדר. זאת ועוד, חלק מהאסדרה הממשלתית כלל אינו מפורסם לציבור המאוסדר, והוא נאלץ לפנות באופן אקטיבי למאסדרים כדי ללמוד אילו כללים חלים עליו. על כן, מוצע לחייב את פרסומה של כלל האסדרה במאגר אחוד ולחזק את הוודאות של הציבור לגבי האסדרה החלה עליו.

יובהר כי אין בחובת הפרסום במאגר כדי לגרוע מחובות הפרסום החלות על המאסדרים, התאגידים הציבוריים והמאסדרים הפיננסיים לפי כל דין.

(ב) מליאת הרשות תגיש לממשלה, באמצעות ראש הממשלה, דוח על הגשמת מטרתו של חוק זה ומילוי תפקידיה לפי חוק זה בהתאם ליעדים האמורים בסעיף קטן (א), ובכלל זה בנוגע לצורך בהמשך פעולתה של הרשות לפי חוק זה (בסעיף זה – דוח בקרה). אחת לשבע שנים; יושב ראש מליאת הרשות יציג את הדוח לפני הממשלה; הדוח יפורסם לציבור.

(ג) מליאת הרשות תפרסם טיוטה של דוח הבקרה להערות הציבור, לפני הגשתו לממשלה.

(ד) ראש הממשלה יניח את דוח הבקרה על שולחן הכנסת; הונח הדוח על שולחן הכנסת, תדון בו ועדה מוועדות הכנסת, כפי שתקבע ועדת הכנסת; יושב ראש מליאת הרשות ישתתף בדיון כאמור בסעיף קטן זה.

40. סייג לסמכויות הממשלה ומליאת הרשות

סמכויות הממשלה או מליאת הרשות לפי חוק זה לא יהיו נתונות להן לגבי תאגיד ציבורי או מאסדר פיננסי.

41. ביצוע ותקנות

ראש הממשלה ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי בהתייעצות עם שר האוצר ושר המשפטים, להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.

פרק ז': תיקונים עקיפים

42. תיקון חוק רישוי עסקים

בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968¹⁷⁴, בסעיף 10ב(2)(א), במקום הרישה עד המילים "השפעת אסדרה" יבוא "יושב ראש מליאת הרשות כהגדרתה בחוק יסודות האסדרה, התשפ"א-2021, או עובד הרשות האמורה שימנה היושב ראש".

43. תיקון חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה

בחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012¹⁷⁵, בסעיף 126א(ב)(1), במקום הרישה עד המילים "השפעת אסדרה" יבוא "יושב ראש מליאת הרשות כהגדרתה בחוק יסודות האסדרה, התשפ"א-2021, או עובד הרשות האמורה שימנה היושב ראש".

44. תיקון חוק קביעת מועד כניסה לתוקף של הוראות סימון מוזן ארוז

בחוק קביעת מועד כניסה לתוקף של הוראות סימון מוזן ארוז מראש, התשע"ה-2014¹⁷⁶, בסעיף 7(א)(1), במקום "נציג משרד ראש הממשלה, שהוא עובד המשרד, לפי המלצת המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה" יבוא "יושב ראש מליאת הרשות כהגדרתה בחוק יסודות האסדרה, התשפ"א-2021, או עובד הרשות האמורה שימנה היושב ראש".

סעיף 41 מוצע שראש הממשלה יהיה ממונה על ביצוע חוק זה והוא יהיה רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו, בהתייעצות עם שר האוצר ושר המשפטים.

פרק ז': תיקונים עקיפים

סעיפים מוצע לתקן את חוק הרשות הארצית לכבאות, **עד 44** והצלה, התשע"ב-2012, חוק רישוי עסקים,

סעיף 40 כדי להסיר ספק בכל הנוגע להשפעת ההסדר המוצע בחוק זה, ובייחוד של סמכויות הרשות והממשלה (וועדת השרים שהיא עשויה למנות), על עצמאותם של מאסדרים פיננסיים, מוצע לקבוע במפורש שהסמכויות הנתונות לממשלה או למליאת הרשות לפי החוק, לא יהיו נתונות להן לגבי אותם גופים, זאת בהמשך לאמור בדברי ההסבר לחלק הכללי לפרק זה.

¹⁷⁴ ס"ח התשכ"ח, עמ' 204; התשע"ח, עמ' 778.

¹⁷⁵ ס"ח התשע"ב, עמ' 702; התשע"ח, עמ' 500.

¹⁷⁶ ס"ח התשע"ה, עמ' 120.

פרק ח': תחילה, תחולה והוראת מעבר

תחילה ותחולה 45. (א) תחילתו של חוק זה למעט פרק ד' ביום כ"ח בטבת התשפ"ב (1 בינואר 2022) (בסעיף זה – יום התחילה), ואולם –

(1) תחילתם של סעיפים 21 ו-28, בתום שנה מהיום שלגביו הודיע יושב ראש מליאת הרשות על כך שהרשות השלימה את היערכותה למילוי תפקידיה לפי החוק (להלן – מועד השלמת ההיערכות), או ביום א' בתמוז התשפ"ב (30 ביוני 2022), לפי המוקדם, ולעניין סעיף 21 – בתנאי שעד המועד האמור פרסמה מליאת הרשות הנחיות ראשונות כאמור בסעיף 46; יושב ראש מליאת הרשות יפרסם ברשומות הודעה על מועד השלמת ההיערכות;

(2) תחילתו של סעיף 24 ביום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024).

(ב) תחילתו של פרק ד' שנה מיום התחילה, ואולם החובות לפי סעיף 36 לא יחולו לעניין אסדרה שבוצעו פעולות משמעותיות לקידומה, כפי שקבע העומד בראש המאסדר הפיננסי או התאגיד הציבורי, לפני המועד האמור.

(ג) על אף הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב), תחילתו של סעיף 38, ביום ב' בסיוון התשפ"ב (1 ביוני 2022); ראש הממשלה רשאי, בצו, לדחות את המועד האמור בשתי תקופות נוספות שלא יעלו על חצי שנה כל אחת.

הוראת מעבר 46. (א) מליאת הרשות תפרסם הנחיות ראשונות לפי סעיף 22 בתוך שישה חודשים ממועד השלמת ההיערכות.

21 ו-28 לחוק ייכנסו לתוקף בחלוף שנה מהיום שלגביו הודיע יושב ראש מליאת הרשות על כך שהיא השלימה את היערכותה להפעלת סמכויותיה מכוחו. סעיף 21 לחוק המוצע ייכנס לתוקף כאמור רק אם הרשות פרסמה עד לאותו מועד את ההנחיות האמורות בסעיף 22. עוד מוצע שהוראות פרק ה' לעניין פרסום במאגר האסדרה, ייכנסו לתוקף ביום ב' בסיוון התשפ"ב (1 ביוני 2022) או שישה חודשים מיום הקמת מאגר האסדרה לפי הודעה שיפרסם יושב ראש מליאת הרשות, ולפי המאוחר מביניהם; ואולם, פרסום אסדרה קיימת שאינה מפורסמת ברשומות ייעשה עד שנה מיום הקמת המאגר, או במועד מאוחר יותר שיקבע ראש הממשלה בצו. לבסוף, מוצע שהוראות סעיף 24 לחוק המוצע, ייכנסו לתוקף ביום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024).

סעיף 46 מוצע לקבוע הוראות מעבר לעניין פרסום ההנחיות של הרשות לפי סעיף 22 לחוק המוצע, ולעניין פרסום אסדרה קיימת לפי הוראות סעיף 29 לאותו חוק.

התשכ"ח-1968, וחוק קביעת מועד כניסה לתוקף של הוראות סימון מזון ארוז מראש, התשע"ה-2014, כך שיושב ראש מליאת הרשות או עובד הרשות שימונה מטעמו, יכהן כיושב ראש הוועדות המייעצות שהוקמו בחוקים האמורים. זאת, לצורך הגברת התיאום בין הוועדות המייעצות לרשות בשל החפיפה החלקית בין תפקידי הוועדות המייעצות לבין תפקידי רשות האסדרה.

פרק ח': תחילה, תחולה והוראות מעבר

סעיף 45 מוצע לקבוע שתחילתו של חוק זה תהיה ביום כ"ח בטבת התשפ"ב (1 בינואר 2022) (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – יום התחילה). למעט פרק ד' שייכנס לתוקף שנה מיום התחילה. לעניין החובות מכוח סעיף 36 לחוק המוצע, מוצע כי הן לא יחולו לעניין אסדרה שבוצעו פעולות משמעותיות לקידומה, כפי שקבע העומד בראש המאסדר הפיננסי או התאגיד הציבורי, לפני המועד האמור.

לשם מתן זמן התארגנות לממשלה ולגופים המושפעים מחוק זה במקרים המתאימים, מוצע שהוראות סעיפים

(ב) פרסום אסדרה קיימת שאינה טעונה פרסום ברשומות, לפי הוראות סעיף 38, ייעשה עד תום שנה מהמועד האמור בסעיף 45(ג); ראש הממשלה רשאי, בצו, להאריך את התקופה האמורה בסעיף קטן זה בתקופות נוספות שלא יעלו על חצי שנה כל אחת.

(ג) מליאת הרשות תגיש לממשלה דוח ראשון לפי סעיף 39(ב) בחלוף חמש שנים ממועד התחילה האמור בסעיף 45(א)(1).

פרק ב': ייעול מערך הכשרות

93. בחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983¹⁷⁷ (בפרק זה – חוק איסור הונאה בכשרות) – תיקון חוק איסור הונאה בכשרות

(1) לפני סעיף 1 יבוא:

"פרק א': הגדרות, מטרה ותחולת הוראות";

(2) בסעיף 1 –

(א) אחרי ההגדרה "בית אוכל" יבוא:

"בקרת כשרות" – בקרה תהליכית או בדיקה מדגמית בבית אוכל, על מצרך או על ייצור של מצרך, אשר להם תעודת הכשר, לרבות באמצעות נוכחות של משגיח בהתאם לתקן הכשרות, ובלבד שהוראות בתקן הכשרות לעניינים אלה לא יפחתו מהוראות שנקבעו לפי סעיף 17(א)(1), והכל כדי לוודא שבית העסק עומד בתקן כשרות ובתנאי תעודת הכשר;

הדין, נתן בית המשפט צו מוחלט המורה למדינה לסיים את הטיפול בניתוק הזיקה שבין משגיחי הכשרות לבתי העסק המושגחים עד סוף יוני 2018, וקבע כי המערך החדש צריך להיות מוכן. כך שלכל היותר יחל בעבודתו המלאה, לאחר תקופת הרצה, עד 1 בספטמבר 2018.

חרף מאמצים רבים וניסיונות שונים, עד כה לא נקבעו החלטות או תיקוני חקיקה המסדירים את המערך האמור ועל כן הבעיה עומדת בעינה. ההסדר המוצע במסגרת הצעת חוק זו, מבקש לתת מענה גם לבעיה זאת.

ההסדר המוצע יביא לתחרות בשירותי הכשרות וייצור שקיפות וודאות לצרכני הכשרות בישראל.

סעיף 93 לסעיף קטן (2)

מוצע לתקן הגדרות שונות בחוק ולקבוע הגדרות חדשות, בהתאם להסדר המוצע. בכלל זה מוצע להגדיר את הגורמים הרשאים להסדיר תקן כשרות – "מועצת הרבנות הראשית לישראל" ו"ועדת רבנים", שבסמכותם לקבוע "תקן כשרות". כמו כן מוצע להגדיר את הרכב ועדת הרבנים ואת תנאי הכשירות של חברי הוועדה, כך שלפחות אחד מחברי הוועדה יהיה רב עיר מכהן או מי שכיהן בעבר כרב עיר שהוא בעל כשירות לכהן כרב עיר. שני חברי הוועדה האחרים יהיו רבנים, המכהנים או שכיהנו כרב עיר או כרב מקומי, שהם בעלי כשירות לכהן כרבנים כאמור (בפרק זה – ועדת רבנים).

חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983 (בפרק זה – חוק איסור הונאה בכשרות), נותן את הסמכות להעניק תעודת הכשר בידי מועצת הרבנות הראשית לישראל (בפרק זה – מועצת הרבנות הראשית) או רב שהיא הסמיכה לכך, רב מקומי המכהן במקום שבו נמצא בית האוכל, מקום השחיטה או מקום הייצור של מצרך, ולעניין תעודת הכשר בצהל – הרב הראשי לצבא ההגנה לישראל או רב צבאי שהוא הסמיך לעניין חוק זה. המועצה הדתית אחראית על מתן תעודת הכשר, גביית אגרות כשרות והפיקוח על בתי העסק. ההשגחה בפועל על הכשרות בבתי העסק מתבצעת באמצעות משגיחי כשרות המועסקים ברוב המכריע של המקרים, באופן ישיר על ידי בתי העסק, כך שהתשלום למשגיח מועבר ישירות מבית העסק.

מצב זה מייצר מערך מונופוליסטי על הכשרות, ומשליך לרעה על יוקר המחיה, שכן הוא מונע תחרות בתחום זה ולא מאפשר התאמה של מערך הכשרות לרצונות השונים של צרכנים שמבקשים לשמור על הכשרות.

קושי מהותי נוסף הוא התלות שבין משגיחי הכשרות לבתי העסק המושגחים על ידם. עתירה שהוגשה בשנת 2004 בעניין זה, בג"ץ 3336/04 התנועה להגינות שלטונית נ' הרבנות הראשית לישראל (פורסם נבבו), דרשה מהמדינה לבטל את הזיקה הכלכלית שבין משגיח למושגח. עתירה זו התנהלה לאורך כ-13 שנים. בפסק דין מיום 9 במאי 2017 נקבע עקרון הניתוק וההפרדה בין משגיח למושגח. בפסק

¹⁷⁷ ס"ח התשמ"ג, עמ' 128; התשס"ו, עמ' 95.