

פרק י"ט להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית – חוק יסודות האסדרה, התשפ"א-2021 – מסמך הכנה לדיון הפתיחה :

תמצית הצעת החוק

על שולחנה של ועדת החוקה מונח פרק י"ט להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021 הכולל חוק מוצע חדש – חוק יסודות האסדרה (הרגולציה). בהתאם להסכמות הקואליציוניות מן הפרק האמור פוצלו סעיפים 21, 28 ו-30 (סעיפי "סמכויות הקצה").

החוק המוצע מבקש להסדיר את התהליך הפנים-ממשלתי הנוגע לתהליכי גיבוש וקביעת אסדרה (רגולציה). בהצעת החוק מוצע להקים רשות בקרה מרכזית לרגולציה שתהווה גורם מקצועי ממשלתי בתחום, תייעץ לרגולטורים ביחס לתהליכי הבחינה של רגולציה חדשה, תמליץ ביחס לטיוב רגולציה קיימת, תקדם תהליכי תכנון ותיאום בין רגולטורים, תסייע בהכשרה ובפיתוח מיומנויות בתחום הרגולציה, ותייעץ לממשלה בענייני מדיניות רגולציה.

מסמך הכנה זה מבקש להציג רקע כללי באשר להצעת החוק וכן להעלות באופן תמציתי את הנקודות העיקריות המוצעות לדיון ביחס להצעת החוק. בהמשך למסמך זה, ולקראת דיוני הוועדה הבאים, הצוות המשפטי של הוועדה יפיץ מסמכי הכנה נוספים אשר יתייחסו באופן מפורט יותר לסעיפים הספציפיים הנדונים בוועדה.

רגולציה, ומדיניות הרגולציה של ישראל – רקע

אסדרה, רגולציה, היא מערכת של כלי מדיניות שממשלות עושות בהן שימוש כדי להסדיר פעילויות כלכליות או חברתיות של עסקים, ארגונים ואזרחים במטרה לקדם אינטרסים ציבוריים שונים. ככלל, רגולציה נעשית באמצעות קביעת כללים (חוקים, תקנות, נהלים וכיו"ב), פיקוח ואכיפה. הרגולציה עוסקת בכל תחומי החיים, וכוללת למשל הוראות הנוגעות לקבלת רישיונות לעסוק במקצוע מסוים (דוגמת הכללים המסדירים את פעילות יועצי המס), הסדרת השימוש בכלים או חומרים מסוימים (דוגמת כללים המסדירים כיצד מקבלים רישיון נשק או כיצד מובילים חומרים מסוכנים) או הסדרת אופן הביצוע של פעילויות מסוימות (למשל, שימוש במאגרי מידע).

בישראל, עיקר הרגולציה נעשית בידי משרדי הממשלה השונים וחלקה בידי רשויות סטטוטוריות עצמאיות, כמו בנק ישראל, רשות ניירות ערך או המועצה להשכלה גבוהה. עד עתה, ההפעלה של כלים רגולטוריים לא הוכפפה למסגרת חקיקתית כללית הקובעת את עקרונות הרגולציה, אלא הוכפפה למגבלות הספציפיות הקבועות בחקיקה המסמיכה את הרגולטור הרלוונטי, לעקרונות המשפט המינהלי ולהחלטות ממשלה בעניין זה (ראו להלן).

בשנים האחרונות החלה להתפתח במדינות רבות בעולם מדיניות רגולציה המכונה "רגולציה חכמה" או "רגולציה מיטבית". מטרתה של גישה זו היא להבנות כלים יישומיים לשיפור תהליכי קבלת החלטות רגולטוריות ולמצוא את נקודת האופטימום - האיזון הנכון בין התועלת הגלומה ברגולציה ובין העלויות השונות הגלומות בה, תוך קידום רגולציה מבוססת נתונים, שקופה, עקבית ומידתית יותר.

לטובת טיוב הרגולציה אימצו מדינות רבות עקרונות מנחים לרגולציה חכמה וחובות שונות הנגזרות מעקרונות אלה. אחד הכלים שאומצו במדינות רבות הוא מתודולוגיה להערכת השפעות הרגולציה, המכונה: RIA – קיצור של Regulatory Impact Assessment (הערכת השפעות הרגולציה) - הבנייה סדורה של תהליכי קבלת החלטות מושכלים להערכת השפעות הרגולציה. ככלל, הליך ה-RIA כולל מספר שלבים: (1) בחינת הבעיה המצדיקה את ההתערבות הרגולטורית; (2) בחינת החלופות השונות לפתרון הבעיה לרבות התועלות והעלויות שגלומות בהן; (3) תיאור הליך ההיוועצות שנערך עם בעלי עניין; (4) תיאור החלופה המועדפת וההנמקה לבחירה בה; (5) תכנית למעקב ולבקרה עתידית. במדינות רבות, לצורך יישום החובה, הוקמה רשות שמקיימת בקרה על הערכת השפעות הרגולציה - Regulatory Oversight Body (ROB). בחלק מהמדינות רשות זו אף מופקדת על תכלול הרגולציה וגיבוש מדיניות רגולטורית כללית.

החלטות הממשלה הרלוונטיות

בשנים האחרונות נעשה בישראל מאמץ מתמשך לשפר את הרגולציה, אשר קיבל ביטוי בשורת החלטות ממשלה. שתי החלטות המרכזיות בהקשר זה הן החלטת ממשלה 2118 משנת 2014 והחלטת ממשלה 4398 משנת 2018.

בהחלטת ממשלה 2118 משנת 2014 נקבעה חובה על הרגולטורים להכין ולפרסם תכניות חומש להפחתת הנטל הרגולטורי העודף, ונקבעה חובה לקיים תהליך של RIA טרם התקנת כל רגולציה חדשה הכפופה להחלטה. בנוסף, במסגרת החלטת הממשלה צורפו "מובילי מדיניות רגולציה" לרגולטורים השונים לשם הנחייתם המתודולוגית וכן הוקמה יחידת מטה מרכזית במשרד ראש הממשלה שתתכלל את הפעילות, תתווה מדיניות וכו'. יצוין כי בפועל בשנים הראשונות שלאחר ההחלטה ניתנה עדיפות לתכנית החומש האמורה על פני הטמעת תהליכי ה-RIA.

בהחלטת ממשלה 4398 משנת 2018 הבהירה הממשלה שההגדרה של "רגולציה" כוללת גם הנחיות מינהליות ולא רק חקיקה ראשית וחקיקת משנה, נקבעו אבני יסוד ל"רגולציה חכמה", וכן הוסמך אגף מדיניות רגולציה במשרד רה"מ לערוך בקרה על דוחות RIA על רגולציה בעלת השפעה משקית ולערוך הכשרות לכלל הרגולטורים ועובדיהם הרלוונטיים. ההחלטה שיקפה שינוי בדגש הממשלתי – מתפיסה של הפחתת הנטל הרגולטורי לתפיסה של קידום רגולציה חכמה.

דוח הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה מיולי 2021

למרות החלטות הממשלה האמורות, מדוח הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה מיולי 2021 עולה כי ההתקדמות בתהליך טיוב הרגולציה והמעבר לרגולציה חכמה נתקל בקשיים וקיימים פערים בתחומים שונים, ובכלל זה:

- **פערים בהגדרה ובעיגון יעדים לרגולציה איכותית בחקיקה ראשית** והיעדר חקיקה המסמיכה רגולטורים לשקול, לצד האינטרס המוגן, גם את עלויות הרגולציה והשלכותיה העקיפות.
- **פערים ביישום תהליכי RIA על-ידי הרגולטורים** השונים הן בכל הנוגע להיקף המקרים שבהם התהליך לא מתבצע או מתבצע רק בדיעבד, הן בכל הנוגע לאיכות התהליך והן ביחס לתחולת החובה לערוך RIA. כך למשל בשנת 2020 כמחצית מהליכי הרגולציה (בניכוי חקיקה הקשורה בקורונה או נהלים רגולטוריים) נכללו במסגרת הפטורים שנקבעו בהחלטות הממשלה וכלל לא התקיים בהם הליך של RIA.
- **פערים בפיקוח על טיב הרגולציה** – עיקר המשאבים של האגף לרגולציה במשרד רה"מ הוקדשו להבטיח את עצם קיומם של תהליכי ה-RIA ולא את איכותם.

- **פערים בהתמודדות עם "מלאי" הרגולציה הקיים** – אין בישראל מסגרת ממוסדת וקבועה לבחינה תקופתית של רגולציה קיימת ויישום תכנית החומש להפחתת הנטל הרגולטורי העודף היה חלקי בלבד.
- **פערים בראיית מערכת הרגולציה כמכלול** - מדוח הצוות עולה העדרו של מבט מאקרו על כלל הרגולציה הממשלתית (מיפוי, זיהוי ממשקים, איסוף נתונים רחביים, ניתוח של המדיניות כמכלול ועוד).
- פערים ביחס למערכת התמריצים הקיימת לרגולטורים בפעולתם שעלולה להוביל להעדפת האינטרס המוגן שעליו הם מופקדים ביחס לאינטרסים אחרים רחבים יותר.
- **פערים בהכשרה ובמשאבים** – הכשרות של רגולטורים בידי אגף הרגולציה החלו רק לאחרונה, וקיים חוסר במשאבים אצל הרגולטורים כדי ליישם את ההנחיות לרגולציה חכמה.

לדעת הצוות הבין-משרדי, הפערים האמורים יוצרים בישראל רגולציה שאינה מיטבית, אשר מובילה מצד אחד להגנה לא אפקטיבית מספיק על אינטרסים מוגנים ומצד שני להשלכות שליליות רחבות יותר כמו פגיעה בצמיחה והעלאת יוקר המחיה. במענה לכך, המליץ הצוות על: (1) חקיקת חוק מסגרת לרגולציה שיסדיר את התהליך הפנים-ממשלתי ויתווה את העקרונות והמסגרת הכללית בכל הנוגע לתהליכי גיבוש וקביעת רגולציה; (2) הקמת רשות בקרה מרכזית שתהווה גורם מקצועי ממשלתי בתחום הרגולציה ושתהיה בעלת סמכויות סטטוטוריות לפיקוח על המערכת הרגולטורית.

להשלמת התמונה יצוין כי למרות הפערים האמורים, מדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מינואר 2021 שעסק במדדי ה-OECD להערכת מדיניות רגולציה ודירוג ישראל לאורם¹ עולה כי חל שיפור משמעותי בתחום הרגולציה בישראל, וכי ה-OECD מצא לציין לטובה את ישראל כמי שהובילה מאז 2014 התקדמות משמעותית בקצב היישום של פרקטיקות רגולציה בעקבות החלטות הממשלה שהוזכרו לעיל.

עיקרי הצעת החוק

הצעת החוק, מוצע להקים חוק מסגרת (חוק יסודות האסדרה), ובו הוראות לעניין גיבוש רגולציה בישראל. הצעת החוק כוללת מספר מרכיבים (בתיאור שלהלן הושמטה התייחסות לסעיפים העוסקים ב"סמכויות הקצה" שפוצלו מהצעת החוק):

1. **פרק א' – מטרה והגדרות** – הפרק כולל את מטרת החוק, העקרונות המנחים לרגולציה חכמה וכן סעיף הגדרות החולש על כלל החוק. בסעיף ההגדרות ראוי לציין במיוחד את הגדרת "אסדרה" הקובעת למעשה אילו הוראות (חוקים, תקנות, כללים וכיו"ב) יהיו כפופות להסדרים הנכללים בחוק, ואילו יוחרגו מהסדרים אלה.

2. **פרק ב' – רשות האסדרה ומליאת הרשות** - בפרק זה מוצע להקים את רשות האסדרה כרשות עצמאית והוא כולל התייחסות להרכב מליאת הרשות, ליו"ר הרשות שמוצע כי ישמש גם כמנהל הרשות, לתפקידי מליאת הרשות ולהוראות נוספות הנוגעות לאופן מינוי חברי מליאת הרשות, ישיבותיה, סדרי עבודתה, תקציבה, עובדיה וכיו"ב.

¹מדדי ה-OECD להערכת מדיניות רגולציה ודירוג ישראל לאורם (ינואר 2021) ראו: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/25854eff-c924-eb11-810a-00155d0aee38/2_25854eff-c924-eb11-810a-00155d0aee38_11_17861.pdf

יצוין כי בהמשך הצעת החוק (סעיף 34) מוצע להסמיך את מליאת הרשות לאצול ליו"ר מליאת הרשות את מרבית סמכויותיה (הסמכויות העיקריות שאינה יכולה לאצול הן "סמכויות קצה" שפוצלו כאמור מההצעה).

3. **פרק ג' סימן א' – גיבוש רגולציה וקביעתה** – סימן זה עוסק בתהליכי גיבוש וקביעה של **רגולציה חדשה** וכולל **שלושה** מרכיבים עיקריים:

- **הרחבת שיקולי הרגולטור** - מוצע לקבוע כי בנוסף לאינטרס המוגן שעליו הרגולטור מופקד, הרגולטור יקבע רגולציה לאור העקרונות של רגולציה חכמה הנכללים בסעיף העקרונות, ויהיה מוסמך לשקול שיקולים המבוססים על אותם עקרונות.
- **חובת היוועצות עם הרשות** - מוצע לחייב רגולטור **להתייעץ** עם הרשות בעניין תהליך ה-RIA (הערכת השפעות הרגולציה) שאותו ביצע, וכן יש פירוט באשר להיבטים שונים של הליך זה, ובכלל זה, מסגרת הזמנים להתייעצות, פרסום חוות הדעת המייעצת של הרשות לציבור, מצבים שבהם יש פטור מחובת התייעצות ועוד.
- **חובת בחינה בדיעבד** - מוצע לחייב רגולטור המבקש לקדם רגולציה חדשה, למעט הצעת חוק, לקבוע בה הוראה שתחייב **בחינה תקופתית של הרגולציה** (בתוך חמש או עשר שנים מיום כניסתה לתוקף, בהתאם לאופייה של הרגולציה), וזאת בכפוף לחריגים המוצעים.

4. **פרק ג' סימן ב' – טיוב אסדרה קיימת** – בסימן זה מוצע להעניק לרשות סמכויות לבחון **רגולציה קיימת**. בכלל זה מוצע כי במקרים שבהם הרשות מצאה כי נדרש טיוב הרגולציה, היא תהיה מוסמכת להעביר לרגולטור הרלוונטי המלצה לעניין שינוי הרגולציה, ותחייב את הרגולטור הרלוונטי לקבל את המלצות הרשות ולפעול ליישמן או להסביר בהחלטה מנומקת מדוע אינו מקבל את ההמלצה. יצוין כי מלשון הצעת החוק עולה כי המלצות הרשות בהקשר זה אינן מוגבלות להליך בחינת הרגולציה (ה-RIA) ויכולות להתייחס לתוכן הרגולציה עצמה.

5. **פרק ג' סימנים ג' ו-ה' – תכנון רגולציה, תיאום בין הרגולטורים והוראות שונות** – בסימנים אלה מוצע לחייב כל רגולטור להעביר לרשות מדי שנה תכנית רגולציה שנתית המפרטת את הרגולציה שבכוונתו ליזום, לבחון מחדש או לבטל בשנה הקרובה, וכן להגביל את יכולתו של הרגולטור לסטות מתוכנית עבודה זו. עוד מוצע להסמיך את הרשות לקבל מידע נוסף לפי בקשתה מהרגולטורים השונים. כמו כן, מוצע לקבוע את חובת הדיווח של הרשות לממשלה ולכנסת וחובת הרשות להציג לראש הממשלה את תכנית העבודה השנתית שלה.

6. **פרק ד' – הליכי רגולציה המבוצעים בידי תאגידים ציבוריים או רגולטורים פיננסיים** – בפרק זה מוצע לקבוע הוראות **ייחודיות** החלות על גיבוש רגולציה חדשה בידי תאגידים ציבוריים (דוגמת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו) ובידי רגולטורים פיננסיים (בנק ישראל ב"כובעו" כרגולטור, רשות ניירות ערך ורשות שוק ההון, ביטוח וחסכון) וזאת נוכח ההצעה להחריגם מההסדרים שפורטו לעיל החלים על יתר הרגולטורים.

ההוראות הייעודיות שמוצע לקבוע ביחס לתאגידים הציבוריים ולרגולטורים הפיננסיים קובעות כי הם יחויבו בעריכת דוח לקביעת השפעות הרגולציה (שאינו דוח RIA ואשר מתכונתו תיקבע בידי הגוף עצמו) ובפרסום תכנית רגולציה שנתית בהתאם לתנאים שמפורטים בהצעה, ואולם, מוצע כי תהליכים אלה ייעשו באופן עצמאי בידי התאגידים הציבוריים והרגולטורים הפיננסיים ובלא מעורבות של הרשות, כגורם מייעץ או מבקר.

7. **פרקים ה' עד ח'** – פרקים אלה כוללים הוראות שונות נוספות ובכלל זה, חובת פרסום רגולציה במאגר רגולציה כללי, הוראות לביצוע בקרה על אופן יישום החוק, תיקונים עקיפים, הוראות תחילה והוראות מעבר.

יצוין כי מועד התחילה המוצע של מרבית ההסדרים הנכללים בהצעה יהיה 1.1.2022, ואולם לגבי חלק מההוראות נקבע מועד מאוחר יותר, כך למשל, מועד התחילה של הפרק העוסק בתאגידים הציבוריים וברגולטורים הפיננסיים יהיה ביום 1.1.2023.

סוגיות כלליות לדיון בנוגע להצעת החוק

כבר בפתח הדברים נבקש לעמוד על הבעייתיות הגלומה בהכללת רפורמה משמעותית ובעלת השלכות רחבות מסוג זה במסגרת חוק ההסדרים, מסגרת המקשה על האפשרות לקיים דיון יסודי ובקבועי זמן סבירים ברפורמה כה גרישה, ולבחון בצורה ראויה את ההיבטים המורכבים העולים בה.

מעבר לכך, להלן יובאו בתמצית מספר נקודות מרכזיות הנוגעות לגוף הצעת החוק, אשר מוצע כי הוועדה תידרש להן במסגרת דיוניה. פירוט נרחב יותר ביחס לסוגיות אלה וכן ביחס לסוגיות נוספות יובאו במסמכי ההכנה הספציפיים שיופצו לקראת דיוני הוועדה הבאים:

- **היקף הגופים המוחרגים וההוראות המוחרגות מהסדרי הליבה של החוק** – כאמור, הסדרי הליבה של החוק אינם חלים על רגולטורים פיננסיים ותאגידים ציבוריים. כמו כן, הוראות הנכללות בגדר רשימת החריגים שבהגדרת "אסדרה" מוחרגות כליל מתחולת ההסדרים שבחוק (למשל, הוראות העוסקות בפקוח על מחירים, במיסים, בהקצאת זכות במכרז ועוד) ובנוסף, על-פי המוצע, הממשלה בהחלטותיה יכולה לפטור גופים והוראות מקיום חובת RIA. מוצע כי הוועדה תבחן האם החרגות אלה מוצדקות, והאם אין מקום להחיל לפחות על חלק מהגופים או חלק מההוראות המוחרגות חובות מסוימות הנכללות בהסדר?
 - **העקרונות המוצעים לרגולציה מיטבית** – האם אין מקום לכלול במסגרת העקרונות לרגולציה מיטבית, אינטרסים נוספים מעבר לאלה המוצעים, דוגמת קידום אינטרסים סביבתיים, כפי שהומלץ על-ידי ה-OECD?
 - **מבנה הרשות** – בכל הנוגע למליאת הרשות – האם ההרכב מאוזן מספיק ומשקף כראוי את מכלול האינטרסים הרלוונטיים שהרשות נדרשת לשקול? בכלל זה, האם אין מקום להעניק ייצוג במליאת הרשות ל"קול" של הרגולטורים המבוקרים על-ידיה (למשל, באמצעות רגולטורים לשעבר), ולנציגי ציבור שאינם ממונים בידי אחד משלושת המשרדים המיוצגים במליאה (משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד המשפטים)?
 - **בכל הנוגע ליו"ר הרשות** (שהוא גם מנהל הרשות) – האם אין מקום להטיל מגבלות רחבות יותר על האפשרות לאצול את סמכויות מליאת הרשות ליו"ר הרשות? האם נכון לקבוע כי יו"ר הרשות יהיה גם מנהל הרשות?
 - **חובת ההתייעצות עם הרשות בדבר תהליך הערכת השפעות הרגולציה שביצע הרגולטור** – על-פי ההסדר המוצע, חוות הדעת המייעצות של הרשות ביחס לתהליך הערכת השפעות הרגולציה (RIA) שביצע הרגולטור מפורסמות לציבור.
- האם אין חשש שגופים מפקחים המבקשים לסכל רגולציה המוטלת עליהם יעשו שימוש בחוות דעת שליליות של הרשות, אף אם ביסודה הבדלי גישות לגיטימיים בין הרשות ובין הרגולטור, כבסיס להגשת עתירות לבית המשפט כנגד רגולציה המקשה עליהם? האם הדבר לא יוביל לכך שחוות דעת "מייעצות" של הרשות יהפכו דה-פקטו לחוות דעת מחייבות מבחינת הרגולטור?

האם, כמענה לכך, לא כדאי לשקול כי חוות דעת של הרשות המצביעות על פגם מהותי בתהליך שביצע הרגולטור יהיו כפופות להליך מיוחד (למשל, אישור מליאת הרשות) בטרם יאושרו ויופצו לציבור?

- **טיוב רגולציה קיימת** – האם אין קושי בכך שעל-פי ההסדר המוצע כשמדובר ברגולציה קיימת הרשות מוסמכת לבחון את הרגולציה לגופה ולהמליץ לרגולטור כיצד לשנותה ולתקנה, בשונה מרגולציה חדשה שם הרשות מוסמכת לבחון רק את תהליך גיבוש הרגולציה (ה-RIA) ולא את תוכנה? האם אין בכך משום סטייה מתחומי המומחיות של הרשות וחשש ליצירת "מנגנון רגולטורי חלופי" ברשות הרגולציה? אף כי הרשות אינה מוסמכת לחייב את הרגולטור ליישם את המלצותיה, האם אין חשש שיהיה בכך משום פגיעה בשיקול הדעת של הרגולטור (בפרט כשמדובר בשר שהוא נבחר ציבור) ביחס לתחומים שהוא אחראי עליהם?
- **החובות החלות על רשות הרגולציה** – נוכח החשש שרשות רגולציה מרכזית תהיה מטרה ללחצים של גורמים מפוקחים בעלי עוצמה אשר ינסו באמצעותה להפעיל לחצים על הרגולטורים הספציפיים, האם אין מקום לקבוע בחקיקה חובות שקיפות וצינון מוגברות על יו"ר הרשות, חברי מליאת הרשות ועובדיה?
- **מקור החובה לקיום תהליך RIA ותוכנו של תהליך ה-RIA** – על-פי הנוסח המוצע, עצם חובת הטלת ה-RIA על רגולטור מסוים וכן תוכנו של תהליך ה-RIA נקבע בהחלטות הממשלה ואינו מעוגן בהצעת החוק עצמה. בהתחשב בכך שהליך ה-RIA עומד במוקד הצעת החוק, האם אין מקום כי היקף התחולה של חובת ה-RIA והעקרונות באשר לאופן עריכת ה-RIA ייכללו בהצעת החוק ולא יוותרו לשיקול דעתה הבלעדי של הממשלה?
- **תפקידי הרשות** – האם אין מקום להטיל על הרשות חובות אופרטיביות נוספות הנוגעות לציבור הרחב, דוגמת טיפול בהנגשת הרגולציה לציבור (למשל, לפרסם לציבור את מכלול החובות הרגולטוריות המוטלות על מי שמבקש לפתוח עסק חדש)?
- **משאבים ליישום החקיקה** – האם הצעת החוק תלווה במתן משאבים נוספים לרגולטורים לצורך עמידה בדרישות ההסדר החדש?