

הפחתת הנטל הרגולטורי - דיון בהחלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה

להלן פניית שר התקשורת לראש הממשלה מיום 16.9.2014 :

"ביום 14 בספטמבר 2014 אישרה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (להלן: "הקבינט החברתי-כלכלי") את הצעת המחליטים בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי (להלן: "ההצעה"). ההצעה שאושרה הינה מקיפה ובעלת השפעה רוחבית על מרבית משרדי הממשלה. לכן, אני סבור כי בטרם קבלת החלטה לגבי הצעה שהשלכותיה כה נרחבות, יש לקיים דיון מקצועי ומעמיק בנוגע להשפעותיה על תפקוד המשרדים והרגולטורים, הן מבחינת ההשפעה על תהליכי הרגולציה והן מבחינת המשאבים וכוח האדם שנדרש להקצות לכך. ההצעה מבקשת להפחית את הנטל הרגולטורי על ידי קביעה קטגורית וגורפת שחלה באופן זהה על כלל הרגולטורים מבלי להתייחס למאפייני השוק הייחודיים שאותו מסדיר רגולטור ספציפי, אופי וסוג השחקנים הפועלים בשוק זה או למאפייני הרגולציה הייחודיים באותו תחום.

שוק התקשורת בישראל הינו שוק ריכוזי עם מספר קטן של קבוצות דומיננטיות ששולטות בעיקר השירותים בשוק. מדובר בשוק דינאמי המשתנה בקצב מהיר הן בשל שינויים טכנולוגיים והן בשל התאמות שיווקיות. "קשירת" ידי הרגולטור מהיכולת להגיב במהירות לשינויים בשוק לטובת הצרכנים מכל שכבות האוכלוסייה ובכלל כן העסקים הקטנים והבינוניים, עשויה לגרום לפגיעה קשה בשוק ובפרט ביכולת המשרד כרגולטור להתערב בקצב הנדרש (אשר מטבע הדברים, גם היום אינו אופטימאלי). למאפיינים אלו לא ניתן כל ביטוי בהצעת ההחלטה.

בנוסף, ההצעה מחייבת לבצע הערכה של השפעה הרגולציה אך לא מצורף להצעת ההחלטה כל חישוב בנוגע לעלות הנטל הצפוי להיות מוטל בעקבותיה מבחינת הארכת משך הליכי הרגולציה והשפעת העיכובים שהיא עלולה לגרום להגשמת אינטרס הציבור. כמו כן, מטבע הדברים, להצעה יש השלכות משמעותיות מבחינת כוח אדם, משאבים ותקציב הנדרשים לשם היערכות ליישום המהלך אולם היא אינה מותנית בהקצאת כוח האדם הרלבנטי כתנאי מוקדם לכניסתה לתוקף. אני מתנגד לכניסתה של ההצעה לתוקפה בטרם הקצאת כוח האדם והמשאבים הנדרשים ליישומה ומבלי שמוצה הדיון על תוכנה של הערכת הרגולציה (RIA).

לצער, ההצעה התווספה לסדר היום של הקבינט החברתי-כלכלי רק ביום שישי בשעות הצהריים, כאשר מועד הישיבה נקבע ליום ראשון. בשל ההתרעה הקצרה, למשרדי הממשלה לא הייתה שהות מספקת להתייחס להצעה והדיון עצמו התקיים בפורום מצומצם, כאשר

השרים שלגבי משרדם ההצעה היא בעלת ההשלכות המשמעותיות ביותר, כלל לא נכחו בדיון. לפי המידע שנמסר לי, הדיון היה קצר יחסית ולא ניתנה למשרדים האפשרות להסביר כיאות את עמדתם המקצועית. לאור האמור, אודה על הפעלת סמכותך לפי החלטת הממשלה מס' 14 בעניין הקמת הקבינט החברתי כלכלי ותורה על קיום דיון בנושא זה בממשלה. אני סבור כי ראוי לתת לכל השרים את ההזדמנות להציג את עמדתם ביחס להצעה חשובה זו ולקבל החלטה מושכלת".

מצ"ב החלטה מס. חכ/39 של ועדת השרים
לענייני חברה וכלכלה מיום 14.9.2014

מוגש על ידי שר התקשורת

ו' בתשרי התשע"ה
30 בספטמבר 2014



מזכירות הממשלה

החלטה מספר חכ/39 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מיום
14.09.2014.

חכ/39 הפחתת הנטל הרגולטורי

מחליטים:

בהחלטה זו:

- א. רגולציה - חוק או תקנה בת פועל תחיקתי המהווה כלל התנהגות מחייב במסגרת פעילות כלכלית או חברתית, ושהוא בר אכיפה על ידי רשות מינהלית מוסמכת לפי דין. למען הסר ספק, חקיקה בתחום המסים והטלת אגרות או שינויים בשיעורן אינן בגדר רגולציה לעניין החלטה זו.
- ב. רגולטור - כל רשות מינהלית בממשלה המוסמכת ליזום או לקבוע רגולציה ו/או לתת היתרים, רישיונות וכיו"ב מכוחה, ו/או להוציא הוראות מינהליות לשם יישומה, בין אם סמכות זו הוענקה לה מכוח חוק ובין אם הואצלה לה מבעל הסמכות על פי חוק.
- ג. עלות הבירוקרטיה - העלות הישירה הנובעת מתהליכי העבודה מול הרגולטור כגון חובות דיווח, הגשת בקשות וטפסים, קבלת היתרים, זמני המתנה וכו'.
- ד. עלות העמידה בדרישות הרגולציה - העלות הישירה הכרוכה בעמידה בדרישות התוכן של הרגולציה.
- ה. הפחתת עלות העמידה בדרישות הרגולציה - הפחתה בעלות העמידה בדרישות הרגולציה, בכפוף ליישום הליך ניהול סיכונים לאור השיקולים המדריכים את הרגולטור על פי החקיקה המסמכה.
- ו. ספר הרגולטורים הממשלתי - ספר ובו מיפוי הרגולטורים בממשלה כפי שהוכן בהתאם להחלטת הממשלה מס' 708 מיום 25.08.2013.
- ז. התאמת הדרישות הטכניות - התאמת הדרישות הטכניות המוטלות על יבוא או ייצור טובין לפי צו יבוא חופשי או לפי כל דין אחר, למקובל בשווקים משמעותיים בעולם, למעט בנסיבות

- מיוחדות בשל קיומם של תנאים ייחודיים למדינת ישראל.
- ח. הפחתת הנטל הרגולטורי - הפחתת עלות הבירוקרטיה, הפחתת עלות העמידה בדרישות הרגולציה והתאמת הדרישות הטכניות.
- ט. הערכת השפעות רגולציה - ההליך המפורט בסעיף 3 להלן.

הפחתת הנטל הרגולטורי הקיים

1. להטיל על משרדי הממשלה להפחית את הנטל הרגולטורי הקיים, כמפורט להלן:
 - א. עד ליום 31.3.2015 יכין כל משרד תכנית חומש להפחתת הנטל הרגולטורי, במסגרתה תיקבע רשימת הרגולטורים שלגביהם תיושם תכנית להפחתת הנטל הרגולטורי בכל אחת מהשנים 2015-2019 (להלן: "תכנית החומש"). תכנית החומש תכיל את כל הרגולטורים המופיעים בספר הרגולטורים הממשלתי.
 - ב. החל משנת 2014, עד יום 31.12 בכל שנה, יכין ויפרסם כל משרד תכנית מפורטת שתבוצע בשנה העוקבת, להפחתת הנטל הרגולטורי ביחס לרגולטורים שנקבעו לה בתכנית החומש (להלן: "התכנית השנתית").
 - ג. בכל הנוגע לעלות הבירוקרטיה, התכנית השנתית תגרום להפחתה של 25% בעלות הבירוקרטיה המצרפית של הרגולטורים הכלולים בה.
 - ד. על אף האמור בסעיפים א'-ג' לעיל, הכנת התכנית השנתית לביצוע בשנת 2015 תושלם עד ליום 31.03.2015, לא תידרש להפחתה של 25% מעלות הבירוקרטיה, והיא תכלול, לכל הפחות, את הרגולטורים שבנספח להחלטה זו.
 - ה. תכנית החומש והתכניות השנתיות תגובשנה לאחר קיום שיח עם המגזר העסקי והמגזר שלישי, ובתיאום עם משרד ראש הממשלה. ככל שהתכנית השנתית תכלול נושאים שיש להם נגיעה לסמכויות משרדים אחרים, תגובש התכנית בהיוועצות עם בעלי הסמכות האחרים.
 - ו. החל משנת 2016, עד יום 31.3 בכל שנה, יפרסמו המשרדים דוח אשר יפרט את ביצוע התכנית השנתית ותכנית החומש בשנה החולפת, לרבות פירוט הנטל הרגולטורי שהופחת (להלן: "הדוח השנתי").
 - ז. על אף האמור בהגדרת "רגולציה" בהחלטה זו, רשות המסים במשרד האוצר תהיה חייבת בהפחתת הנטל הרגולטורי הקיים כמפורט בסעיף זה.

2. להטיל על שר הכלכלה לפעול להתאמת התקנים הרשמיים הקיימים

בישראל לתקינה הבינלאומית כמפורט בחוק התקנים, התשי"ג-1953, להשלים התאמה זו עד יום 31.12.2015, ולוודא שסטיות לאומיות בתקנים אלה, ככל שנמצאו הכרחיות, יתקיימו רק בהתאם לעילות להכרזה על רשמיות של תקן רשמי לפי סעיף 8 לחוק זה.

הערכת השפעות רגולציה חדשה (Regulatory Impact – RIA) (Assessment)

3. להטיל על כל רגולטור, בבואו לקבוע רגולציה חדשה, לשקול, בכפוף לתכלית הרגולציה ובמסגרת השיקולים המדריכים אותו על פי החקיקה המסמיכה ועל פי כל דין, גם בחירה בחלופה המפחיתה את הנטל הרגולטורי, ומבלי לגרוע בכלליות האמור, לפעול כלהלן:
 - א. להגדיר – 1. תכלית ברורה לרגולציה, בהתאם לשיקולים המדריכים את הרגולטור על פי החקיקה המסמיכה. 2. את הצורך להתערבות רגולטורית להשגת תכלית זו. 3. את הערכת התועלות הצפויות מהחלת הרגולציה.
 - ב. להפחית, במקרים המתאימים, את השימוש בחובות קבלת היתר מראש באמצעות קביעת כללים מחייבים, ברורים וודאיים הנאכפים בדיעבד, לרבות באמצעות רגולציה עצמית, והכל בכפוף לאפשרויות אכיפה ופיקוח אפקטיביות, מרתיעות ויעילות כלכלית.
 - ג. לחשב את הנטל הרגולטורי הצפוי מהרגולציה, בהתחשב במידע שבפניו.
 - ד. לצמצם חפיפות וסתירות של הרגולציה עם רגולציות אחרות.
 - ה. לצמצם את הפגיעה באינטרסים ציבוריים נוספים עקב הרגולציה.
 - ו. ליצור בהירות, ודאות ועקביות למפוקחים בכל הנוגע להוראות הרגולציה, אופני הפיקוח על קיום הוראותיה ודרכי אכיפתה, תוך הנגשת מידע זה.
 - ז. לקיים שיח עם בעלי עניין ככל האפשר, זאת בנוסף על חובת השימוע הקבועה על פי דין, ככל שישנה.
 - ח. ליישם סעיף זה על פי הנחיות המדריך הממשלתי להערכת השפעות רגולציה.
 - ט. להכין דוח מלווה להכנת הרגולציה ובו יפורט המידע בקשר לביצוע האמור לעיל (להלן: "הדוח להערכת השפעות רגולציה").
 - י. הדו"ח להערכת השפעות רגולציה יפורסם החל מיום 1.1.2016:
 - 1) בקשר להצעת חוק ממשלתית עם פרסום תזכיר החוק;

2) בקשר לחקיקת משנה, טרם אישור חקיקת המשנה על ידי השר הרלבנטי, או טרם העברתה לאישור הוועדה הרלבנטית בכנסת, ככל שחקיקת המשנה טעונה אישור כאמור, או עם פרסום טיוטת חקיקת המשנה לעיון הציבור, והכל לפי העניין והמוקדם.

השר הממונה על הרגולציה יהיה רשאי לפטור את משרדו מחובת הליך הערכת השפעות רגולציה במקרה שבו השפעת הרגולציה על המפוקחים או על אינטרסים ציבוריים אחרים היא זניחה.

4. הוראות מעבר לשנת 2015 :
הליך הערכת השפעות רגולציה יחול ביחס לשתי רגולציות שזים כל משרד במהלך שנת 2015, אחת הנקבעת בחקיקה ראשית ואחת הנקבעת בחקיקת משנה.

אתר רגולציה ממשלתי

5. להטיל על התקשוב הממשלתי להקים עד ליום 1 במרץ 2015 אתר רגולציה ממשלתי שבו יפורסמו :
א. ספר הרגולטורים הממשלתי.
ב. תכניות החומש.
ג. התכניות השנתיות.
ד. הדוחות השנתיים.
ה. דוחות הערכת השפעות רגולציה.
ו. רגולציות שפורסמו החל ממועד הקמת האתר ואילך.

6. להטיל על כל משרד או רגולטור, לפי העניין, לפרסם באתר הרגולציה הממשלתי, לצד פרסום התכנית השנתית, גם את הנושאים שבהם המשרד מתכוון לקבוע רגולציה חדשה.

תשתית ארגונית

7. להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה :
א. עד יום 1 בינואר 2015 לפתח כלים ומדדים אשר ישמשו לביצוע סעיף 1 לעיל.
ב. עד יום 1 באפריל 2015 לפרסם מדריך ממשלתי להערכת השפעות רגולציה אשר ישמש לביצוע סעיף 3 לעיל.
ג. לעדכן מעת לעת את הכלים, המדדים והמדריך האמורים, וזאת בפרט בהתייחס לניסיון שייצבר במשרדים בשנת 2015

מזכירות הממשלה

מביצוע סעיפים 1 ו-3 לעיל.

- ד. לעדכן מעת לעת את ספר הרגולטורים הממשלתי.
- ה. לגבש בשיתוף נציבות שירות המדינה הכשרה מחייבת לרגולטורים.
- ו. לכוון ועדה מייעצת לממשלה המורכבת מנציגי ממשלה, המגזר העסקי והמגזר השלישי, אשר תייעץ בכל הנוגע ליישום החלטה זו.
8. מנכ"לי משרדי הממשלה יטילו על אחד מעובדי משרדם שהינו בדרגת סמנכ"ל להיות אחראי על יישום ההחלטה ולנהל צוות עובדים למטרה זו.
9. להטיל על משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, בתיאום עם משרד ראש הממשלה, להקצות בתוך 30 יום את התקציב ואת תקני כוח האדם במשרדי הממשלה לטובת יישום החלטה זו.
10. על מנת לאפשר יישום החלטה במועדים הקבועים, להטיל על נציב שירות המדינה לקדם את תהליכי המכרזים כך שהמשרדים יסיימו את איוש התקנים עד ליום 1 באפריל 2015.
11. להטיל על התקשוב הממשלתי לסייע למשרדים בפתרונות מחשוב הנדרשים למימוש התכניות השנתיות ולפתח פלטפורמות גנריות שיהיו זמינות לשימוש המשרדים. משרד ראש הממשלה יהיה הגורם המקצועי המנחה את יחידת התקשוב הממשלתית בכל הנוגע למימוש החלטה זו.

חקיקה

12. להטיל על משרד ראש הממשלה, בסיוע משרד המשפטים, לפרסם תזכיר חוק 'הערכת השפעות רגולציה', בהתאם לאמור בסעיף 3 לעיל ולאור הניסיון שייצבר מיישום סעיף זה.
13. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 708 מיום 25.8.2013 והחלטת הממשלה מס' 4027 מיום 25.11.2011, ההחלטה לא תחול על תאגידים סטטוטוריים, על אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר ועל הרגולציה בתחומם. הממשלה רושמת לפניה את הודעת הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון שלפיה תאמץ באופן וולונטרי תהליך מקביל ברוח החלטה זו ותדווח לממשלה על יישומה. כמו כן, לאור החשיבות שהממשלה רואה בהפחתת הנטל הרגולטורי, הממשלה פונה לרגולטורים שהם תאגידים סטטוטוריים, על מנת שישקלו לבצע תהליכים מקבילים בהתאם לעקרונות החלטה זו.

הערת מזכירות הממשלה :

מזכירות הממשלה

לאחר תום הישיבה, פנו שר התקשורת והשר להגנת הסביבה לראש הממשלה בבקשה לקיים דיון בממשלה לגבי החלטה זו.

נספח: רשימת הרגולטורים - לתכנית השנתית להפחתת הנטל

הרגולטורי הקיים לשנת 2015 (כאמור בסעיף 1(א))

משרד הבינוי והשיכון		המשרד לביטחון הפנים	
רשם הקבלנים	13	1 רשות ארצית לכיבוי והצלה	
ממונה חוק המכר (דירות והבטחת השקעה)	14	2 אגף רישוי כלי ירייה	
משרד המשפטים		משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים ויחידות רלוונטיות	
נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות	15	3 אגף משאבי תשתית (אגף שימור אנרגיה)	
רשם הפטנטים	16	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	
אפוטרופוס כללי וכונס הנכסים	17	4 אגף פיקוח תכשירים וטרינריים	
משרד התקשורת		5 אגף כימיה	
תחום טלקום	18	6 אגף לפיקוח מוצרים מן החי	
		7 שירות ההסגר	
		משרד הכלכלה	
		8 מינהל הסדרה ואכיפה (חוקי עבודה)	
משרד הבריאות		9 אגף פיקוח על יצוא דו שימושי	
שירות מזון ארצי	19	10 רשות מוסמכת יבוא (מינהל סביבה)	
אגף רוקחות	20	11 הרשות להגנת הצרכן (שר הכלכלה)	
אגף ציוד רפואי	21	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	
		12 אגף הרכב	