

## טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית

### הצעה להחלטה

מחליטים,

בהמשך להחלטה מס' 4027 מיום 25 בדצמבר 2011 (להלן – החלטה 4027), שעניינה ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית, וכתיקון לה:

1. להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, לאחר שמיעת הגורמים הנוגעים בדבר, להביא לאישור הממשלה עד לתאריך ה-31 מאי 2014 תכנית לטיוב רגולציה ולצמצום נטל בירוקרטי של רגולציה קיימת (להלן: "תכנית הטיוב"). תוכנית הטיוב תכלול את הדברים הבאים:

- (1) מיפוי הרגולטורים הפועלים בממשלה והרגולציות הנקבעות על ידם.
- (2) הנחיות לפעולה של רגולטורים, ובכלל זאת יעדים מדידים ככל האפשר להפחתה של נטל רגולטורי, והקטנת העלות האדמיניסטרטיבית הכרוכה במילוי חובת הרגולציה;
- (3) תהליך להטמעת הערכה מקדמית של השפעות רגולציה על בסיס המדריך שגובש בהתאם לסעיף 5 בהחלטה 4027 (להלן "תהליך RIA");
- (4) אפיון ופיתוח מערכת מידע אשר: א. תשמש בסיס מידע לכלל הרגולטורים והרגולציות (לרבות המידע שיאסף במיפוי כמפורט לעיל), ב. תהווה פלטפורמה להעברת ידע ושיתוף על ידי רגולטורים, ו-ג. תאפשר את ביצוע תהליך RIA.
- (5) החרגות וסייגים לתחולת תכנית הטיוב.

2. להורות לכל גורם רלוונטי לבצע את המיפוי בהתאם להנחיות מנכ"ל משרד ראש הממשלה בתוך 90 יום מיום הוצאתו.

3. ההחלטה לא תחול על רגולטורים שהם תאגידים סטטוטוריים ועל הרגולציה בתחומם ועל כן, להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, לאור החשיבות שהממשלה רואה בטיוב מנגנוני הרגולציה בכל התחומים במשק, לפנות לרגולטורים אלה, על מנת שישקלו לבצע תהליכים מקבילים בהתאם לעקרונות החלטה זו. על אף האמור בסעיף 7 להחלטה 4027 תיבחן כחלק מתכנית הטיוב החלה של החלטה זו על הממונה על שוק החון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר, בשים לב לאי החלתה של החלטה זו על יתר הרגולטורים הפיננסיים שהינם תאגידים סטטוטוריים.

4. בהחלטה זו: "רגולטור" – שר וכן כל מי שהוא בעל סמכות לקבוע רגולציה; "רגולציה" – כללים, תקנות, אמות מידה או נורמה אחרת בני פועל תחיקתי.

## דברי הסבר

### רקע כללי

הרגולציה (או האסדרה) היא אגד הכללים אשר קובעת המדינה, באמצעותם היא מתערבת בפעולותיהם של הפרטים והשחקנים הפועלים בשוק, כך שהיא מכוונת את התנהגותם על מנת להגן על אינטרס ציבורי.

הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג, דנה בכשלים בתחום הרגולציה בישראל. בין היתר, הצביעה הוועדה על כשל בסיסי ומתמשך ברגולציה שמפעילה המדינה, בהיבט השפעתה על יוקר המחיה. כמו כן הצביעה הוועדה על כך שהרגולציה לא תמיד מצליחה לשרת את האינטרס הראשוני עליו יצאה להגן וכן בחנה מספר רב של דוגמאות והמחשות לקשיים ולפערים בין המצב הרצוי לבין המצוי.

לאור מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי (ועדת טרכטנברג), וכפי שנקבע בהחלטת הממשלה מס' 4027 מיום 25 בדצמבר 2011 הטילה הממשלה (סעיף 5) על סמנכ"ל תכנון מדיניות (כיום – ממשל וחברה) במשרד ראש הממשלה בסיוע משרד התמ"ת (כיום – הכלכלה) לפעול לפיתוח תורת רגולציה ממשלתית.

במסגרת זו גובש 'מדריך תורת הערכת רגולציה' (RIA). המדריך, כשמו, מבנה מסגרת תהליכית להערכת השפעות רגולציה. תהליך זה מיועד להביא לאיזון בין מימדים שונים הכרוכים ברגולציה: תכלית הרגולציה (לאור מאפייני הבעיה); איזון בין יתרונות וחסרונות; ההשפעות העקיפות על כלל המשק והחברה; ויישום ואכיפה. זאת במטרה להשיג תועלת מירבית עם עלות מועטת ('רגולציה מיטבית').

המדריך מציג חמישה מרכיבים בתהליך הערכת הרגולציה. הוא כולל ידע תיאורטי רלוונטי לעבודת הרגולטור, ובפרט מציע ארגז כלים רגולטורי הפורס מגוון של כלים רגולטוריים אלטרנטיביים שאינם במתכונת של 'ציווי ושליטה'. על מנת לבסס את המדריך ככלי עבודה אפקטיבי, התקיים תהליך היוועצות בתוך הממשלה ומחוצה לה, וההערות שהתקבלו הוטמעו בגירסת המדריך הסופית.

העיסוק בתורת הרגולציה בישראל הינו חלק ממגמה עולמית, אשר באה לידי ביטוי, בין היתר, בגיבוש המלצות של מועצת ה-OECD למדינות החברות באירגון. ביום 22.03.2012 אימצה המועצה המלצות ביחס למדיניות רגולציה וממשל (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance). ההמלצות הן תוצר של הערכת רפורמות רגולטוריות במדינות ה-OECD בעשור האחרון, והן כוללות, בין היתר: מחויבות של הממשלות למדיניות כוללת לאיכות הרגולציה; גיבוש רגולציה בשקיפות תוך שיתוף הציבור; ביצוע תהליכים לבחינת איכות ואפקטיביות הרגולציה ועוד. במדדים השוואתיים של מדינות ה-OECD ממוקמת ישראל בדירוג נמוך או בינוני מבחינת איכות הרגולציה.

### **סעיף 1:**

על מנת לטייב את איכות הרגולציה מוצע לגבש תכנית לטיוב רגולציה ולצמצום הנטל שמטילה הרגולציה קיימת.

התכנית תכלול מיפוי מבני של הרגולטורים הפועלים בממשלה ושל הרגולציות המוטלות על ידם, לרבות הבחנה בין סוגים שונים של רגולציה. על בסיס מיפוי זה יוגדרו הנחיות שיובאו לאישור הממשלה, להפחתת נטל רגולטורי. הנחיות אלה תכלולנה ביטול כפילויות, ביטול סתירות, עדכון רגולציה לא עדכנית, קציבת מועד לכל רגולציה שתחייב בחינה מחודשת שלה בעת פקיעתה, צמצום של הנטל האדמיניסטרטיבי (IO – Information Obligation), ביטול דיווחים מיותרים, מנגנונים אלטרנטיביים של רגולציה וכו'. כמו כן, תכלול התוכנית הנחיות ומתודולוגיה לחישוב שעות הפעילות ועלויות הדיווח הכרוכות ברגולציה (למשל באמצעות SCM – standart cost model כמקובל בעולם) ולצמצום עלויות אלו. לגבי רגולציה חדשה – ייבנה תהליך הטמעה של RIA אשר יכלול מודל להערכת ההשפעה של הרגולציה. בנוסף על שני אלה, תאופיין במסגרת התכנית גם מערכת ממוחשבת שתשמש לטובת איסוף מידע רגולטורי, העברת ידע ושיתוף פנים ממשלתי, ויישום תהליכי RIA.

### **סעיף 2:**

כאמור, התכנית תתבסס על תהליך מיפוי של רגולטורים ורגולציות. מנכ"ל משרד ראש הממשלה יוציא הנחיות לגורמים הרלוונטיים לביצועו. על מנת לעמוד בלוחות הזמנים של ההחלטה, מוקצים 90 יום לביצוע המיפוי מיום הוצאת ההנחיות.

### **סעיף 3:**

החלטה זו לא תחול על רגולטורים בגופים המאוגדים כתאגידים סטטוטוריים ועל הרגולציה בתחומם. עם זאת, לאור החשיבות בטיוב תהליכי רגולציה, מוצע כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה יפנה לרגולטורים בגופים סטטוטוריים, על מנת לבקשם לבצע תהליכים מקבילים בהתאם לעקרונות החלטה זו.

### **סעיף 4:**

לצורך החלטה זו, סעיף זה מגדיר רגולטור כשר וכל מי שהוא בעל סמכות לקבוע רגולציה, ובכלל זה רשויות רגולטוריות שונות הפועלות במסגרת משרדי הממשלה ורגולטורים ביחידות סמך.

## **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

אין.

### **תקציב**

ביישום ההחלטה לא כרוכים שינויים ישירים בתקציב.

### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

ביישום ההחלטה לא כרוכים שינויים ישירים על מצבת כח האדם.

### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

טיוטת הצעת ההחלטה הובאה לידיעת כל משרדי הממשלה, ובנוסח הסופי הוטעמו שינויים בעקבות הערות שהתקבלו.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 4027 מיום 25 בדצמבר 2011, שעניינה ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות דעת מצורפת.

### **סיווגים**

סיווג ראשי: 05ממשלה;

תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה; 06המגזר הציבורי;

מוגש על ידי ראש הממשלה

ט"ו באלול התשע"ג  
21 באוגוסט 2013



### היועצת המשפטית

ירושלים, א' אלול, התשע"ג

7 אוגוסט 2013

D340714

### חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית

#### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. רגולציה (בעברית - אסדרה) היא אגד הכללים אשר קובעת המדינה, ואשר באמצעותם היא מתערבת בפעולותיהם של הפרטים והשחקנים הפועלים בשוק, כך שהיא מכוונת את התנהגותם על מנת להגן על אינטרסים ציבוריים. בהמשך להחלטה מס' 4027 מיום 25.12.2011, שעניינה ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית, וכתיקון לה, מוצע להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה, לאחר שמיעת הגורמים הנוגעים בדבר, להביא לאישור הממשלה תוכנית לטיוב רגולציה ולצמצום נטל בירוקרטי של רגולציה קיימת, זאת לאחר ביצוע מיפוי בנושא, הכל כמפורט בהצעת ההחלטה. מובן כי בהכנת התוכנית תינתן הדעת להיבטים המשפטיים הרלוונטיים כנדרש.
2. מוצע כי ההחלטה תחול על הרגולטורים הממשלתיים, כהגדרתם בהצעה, ועל נורמות רגולטוריות שהן בנות פועל תחיקתי. בהתאם להלכה הפסוקה, נורמה בת פועל תחיקתי מתאפיינת בשני אלו – מדובר בנורמה המשנה את המצב המשפטי הקיים; והנורמה היא כללית או מופשטת, היינו פונה אל הציבור כולו או לכל הפחות לחלק בלתי מסוים ממנו (ראה ע"פ 213/56 היועץ המשפטי לממשלה נ' אלכסנדרוביץ, פ"ד יא(1) 695, 701).
3. עוד מובהר כי החלטה זו אינה חלה על רגולטורים בתאגידים סטטוטוריים ועל הרגולציה בתחומם. לצד זאת מוצע להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה לפנות לרגולטורים שהצעת החלטה זו לא חלה עליהם על מנת שישקלו לבצע תהליכים מקבילים בהתאם לעקרונות הצעת ההחלטה. בסעיף 7 להחלטת ממשלה מס' 4027 נקבע שהוראותיה לא יחולו על הרגולטורים הפיננסיים - בנק ישראל, רשות ניירות ערך ואגף שוק ההון, ביטוח וחסכון. שני הראשונים מוחרגים גם מגדרה של הצעת ההחלטה הנוכחית כאמור לעיל. באשר לאגף שוק ההון, ביטוח וחסכון מוצע כי על אף האמור בהחלטת ממשלה מס' 4027, תבחן במסגרת התוכנית הכוללת שתובא לממשלה החלה של ההחלטה לגביו.

#### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

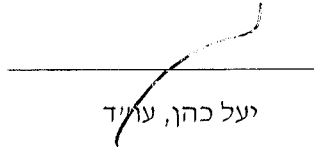
בשים לב לאמור לעיל בפרק ההיבטים המשפטיים, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

ההצעה מובאת לפני הממשלה פעם נוספת, בנוסח מתוקן, בו הוטמעו שינויים בעקבות הערות שהתקבלו.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעת ההחלטה:**

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית



## מזכירות הממשלה

החלטה מספר 4027 של הממשלה מיום 25.12.2011

4027.

### ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית - המשך הדיון

מ ח ל י ט י ס, בהמשך לדו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג") לבצע את הפעולות הבאות על מנת לייעל ולשפר את הרגולציה בישראל, לאור השפעתה על יוקר המחיה בישראל:

1. לקבוע בחוק כי אחת ממטרותיו של כל רגולטור ציבורי, בנוסף לכל מטרה אחרת שנקבעה לו לפי כל דין, תהיה האחריות לרווחת הצרכנים, לרבות יוקר המחיה, ולקידום התחרות בתחום שעל הסדרתו אמון הרגולטור וכי בהפעלת סמכויותיו לפי כל דין ישקול גם שיקולים אלה תוך מילוי חובת הנמקה לעניין זה.

2. לשם העלאת איכותם ויכולתם של הרגולטורים בשירות המדינה יפעלו נציב שירות המדינה והממונה על התקציבים להתייעצות ולהגברת התיאום ביניהם, מבלי לגרוע מסמכויות כל אחד מהם בתחומם, במטרה שכל אחד יפעיל סמכותו בנושאים הבאים, לפי העניין:

א. עד יום 31 במרץ 2012 יוגדרו תנאי ההשכלה וההכשרה המזעריים הנדרשים לצורך מילוי משרת רגולטור אשר יחולו על קליטת רגולטורים חדשים.

ב. עד יום 31 במרץ 2012 תיבחן רמת התקינה של משרות הרגולטורים המרכזיים, כך שזו תשקף את רמת המומחיות הנדרשת מהם.

ג. עד יום 31 במרץ 2012 ייבחנו המשאבים העומדים לרשותם של רגולטורים ביחס לתפקידם וסמכויותיהם, בדגש על משאבים לאכיפה. הממונה על התקציבים במשרד האוצר יצביע על המקורות בתקציב המדינה לשנת 2012 למימון הרחבת המשאבים העומדים לרשות הרגולטורים, בכפוף להעמדת תקציב מקביל ממקורות הרגולטור או המשרד הממשלתי במסגרתו הוא פועל, ויבצע, במידת הצורך, את השינויים הנדרשים בתקציב המדינה.

ד. נציב שירות המדינה יפעל באופן קבוע למתן כלים לביצוע הכשרות מתאימות בתחום הרגולציה.

3. לקצוב כהונתם של רגולטורים אשר אינם ממונים על ידי הממשלה. לשם כך יוקם צוות שחברים בו נציב שירות המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ) והיועץ המשפטי במשרד האוצר, או נציגיהם, אשר ימליץ לממשלה על אילו רגולטורים תחול קציבת הכהונה וכן על תקופת הכהונה של כל רגולטור. במסגרת המלצותיו הצוות יבחן פתרונות גם ביחס לרגולטורים מכהנים. הצוות יגיש המלצותיו לממשלה עד יום 30 במאי 2012.

4. להקים צוות לייעול מנגנוני הרגולציה בישראל ולבחירת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק, אשר יפעל באופן הבא:

א. חברי הצוות יהיו הממונה על התקציבים במשרד האוצר (יו"ר), היועץ המשפטי לממשלה וראש המועצה הלאומית לכלכלה, או נציגיהם. הצוות יזמן לדיוניו נציגים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים, לפי העניין.

ב. הצוות יבצע סריקה מקיפה של גופי הרגולציה הממשלתיים, יבחן את מבנה הרגולציה וימליץ על שינויים מבניים נדרשים לביטול כפילויות ולקידום יעילות.

ג. הצוות יבחן את היחסים בין הרגולטורים לממשלה, בהתייחס לשאלת עצמאותן של סוכנויות רגולציה במטרה להביא לקבלת החלטות על בסיס מקצועי על ידי גורמים בעלי ידע ומומחיות נדרשים וכן תוך איזון אשר יאפשר לממשלה ולשר האחראי לקבוע, בשקיפות ציבורית, החלטות רוחביות בעלות אופי מדיניות.

ד. הצוות יגיש את המלצותיו לראש הממשלה, לרבות תיקוני החקיקה הנדרשים, עד יום 30 ביוני 2012.

5. להטיל על ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, בסיוע משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, לפעול לפיתוח תורת רגולציה ממשלתית, למיסוד העברת ידע ושיתוף בין רגולטורים שונים ולחיזוק יכולותיהם ומומחיותם, כגון:

א. מתן כלים לזיהוי ולהגדרה של מטרותיה ויעדיה של רגולציה, לעומת השלכות בלתי רצויות שעלולות להיגרם על ידה.

ב. שיטות להערכת רגולציה, ובכלל זה - ניתוח עלות/תועלת, הערכת השלכות על מדדים חברתיים, הערכת סיכונים והשוואה בין חלופות.

ג. התאמת כלי אכיפה למטרות הרגולציה בין היתר על בסיס מדידת ציות, הערכת יעילות האכיפה ומשאבים נדרשים.



## מזכירות הממשלה

ד. מקומם היחסי של ממצאים מחקריים, ידע וניסיון מוסדי, השלמה עם מרכיבי אי ודאות בהליך קבלת החלטות, תפישות אתיות, עמדות בעלי עניין ומדיניות ממשלתית.

ה. מיסוד מנגנוני ההערכה ברמה הממשלתית – עיגון הערכה בשלבי תכנון הרגולציה והערכה בדיעבד, הטמעת הערכה בגופי רגולציה.

6. לקבוע כי שני הצוותים שהוקמו מכוח החלטה זו יתאמו את עבודתם כך שעד ל-30 ביוני 2012 תוגש לממשלה תכנית קוהרנטית בתחום הרגולציה.

7. מובהר כי, הוראות סעיפים 2 עד 6 לא יחולו על בנק ישראל, על רשות ניירות ערך ועל אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן – הרגולטורים הפיננסיים). נוסח החוק, כאמור בסעיף 1, שיוחל על הרגולטורים הפיננסיים יתואם עימם.

8. א. לפנות ליושב ראש הכנסת וליושב ראש ועדת הכנסת ולהציע להם לגבש המלצות בדבר הרחבת ההגבלות על פעילותם של שתדלנים, מסחריים ואחרים, בכנסת, על בסיס המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי.

א. להטיל על שר המשפטים לקבוע הסדרים בנוגע לפעילותם של שתדלנים אל מול גורמים ממשלתיים, ככל הנדרש.