

הנחיות לעניין אופן ההתייעצות עם רשות האסדרה

לפי סעיף 22 לחוק עקרונות האסדרה

בתוקף סמכותה לפי סעיף 22 לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (להלן – **החוק**), לאחר שפרסמה טיוטת הנחיות להערות הציבור, קובעת בזה מליאת רשות האסדרה הנחיות לעניין אופן ההתייעצות עם רשות האסדרה (להלן – **הרשות**) לפי סעיף 21 לחוק, כלהלן:

1. אופן הפנייה לרשות

א. דרך הפנייה

מאסדר המבקש להציע או לקבוע אסדרה, שנדרש לשם קביעתה, לפי החלטות הממשלה, ביצוע תהליך הערכת השפעות אסדרה (להלן בהתאמה – **מאסדר** ו- **אסדרה**), יפנה לרשות בכתב לשם התייעצות עמה בעניין התהליך האמור שביצע, וזאת לפי סעיף 21 לחוק, באמצעות דוא"ל לכתובת: regulation@pmo.gov.il (להלן – **הפנייה** או **הפנייה להתייעצות**).

ב. מועד הפנייה

1. מומלץ שהפנייה להתייעצות תיעשה עוד בטרם פורסמה טיוטת האסדרה להערות הציבור, באופן שיאפשר לפרסם להערות הציבור את טיוטת האסדרה ואת הדוח שערך המאסדר לגבי תהליך הערכת השפעות אסדרה (להלן – **הדוח**) יחד עם חוות דעתה של הרשות לעניין תהליך הערכת השפעות האסדרה שערך המאסדר (להלן – **חוות הדעת**).
2. יובהר, כי מומלץ לפנות לרשות ולהסתייע בה גם בשלבים מוקדמים יותר של גיבוש האסדרה, עוד בטרם גובש נוסח של טיוטת האסדרה וכבר בשלב הגדרת הבעיה (להלן – **פנייה מקדימה**), ובפרט ככל שהאסדרה או הסוגיה נושא האסדרה היא מורכבת, חדשנית או משמעותית יותר, או אם המאסדר מעריך כי בסבירות גבוהה המדובר באסדרה בעלת השפעה משקית. הרשות תחליט האם לייעץ כבר בשלב מוקדם זה בשים לב לשיקולים המפורטים בסעיף 2 להלן.
3. אם נערכה הפנייה לרשות לפני שפורסמה טיוטת האסדרה להערות הציבור - תעביר הרשות טיוטה של חוות דעתה להערות המאסדר, ובלבד שהמאסדר הודיע שלא יפרסם להערות הציבור את טיוטת האסדרה לפני קבלת חוות דעתה של הרשות.
4. חוות הדעת של הרשות תפורסם באתר החקיקה הממשלתי יחד עם פרסום טיוטת האסדרה והדוח או לאחר פרסומם, בהתאם למועד שבו נערכה הפנייה להתייעצות; בנוסף, תפרסם הרשות לציבור את חוות דעתה הסופית באתר האינטרנט שלה.

5. למען הסר ספק, יובהר כי עד לסיום הליך ההתייעצות עם הרשות, מאסדר לא יציע או יקבע אסדרה שיש להתייעץ עם הרשות לגביה, והכל בהתאם להוראות ולמועדים שנקבעו לעניין זה בחוק.

ג. תוכן הפנייה

הפנייה להתייעצות תכלול את כל אלה:

- 1) הדוח ואסמכתאות משמעותיות שעליהן הוא מבוסס; בפתח הדוח יצויין שמם ותפקידם של מחברי הדוח; אם היתה חברת ייעוץ מעורבת בתהליך הערכת השפעות האסדרה שערך המאסדר או בהכנת הדוח, יש לציין את זהותה, לפרט באיזה חלקים היתה מעורבת ומה היה תפקידה ביחס לכל אחד מהם;
- 2) טיוטת האסדרה המוצעת; וככל שמדובר בתיקון לאסדרה קיימת יצורף התיקון המוצע כשהוא מסומן ב"עקוב אחר שינויים" ביחס לנוסח האסדרה הקיימת;
- 3) התייחסות לשאלה האם המאסדר סבור כי מדובר באסדרה בעלת השפעה משקית כהגדרתה בסעיף 3 לחוק.

ד. קבצים פתוחים לעריכה – הדוח יישלח לרשות בקובץ פתוח המאפשר עריכה.

2. שיקול הדעת של הרשות בהחלטתה אם לייעץ למאסדר בנושא פנייתו

- א. שיקולים כלליים - החלטת הרשות אם לייעץ למאסדר לפי הוראות סעיף 21 לחוק תיעשה בשים לב לשיקולים הבאים: היקף ההשפעה של האסדרה על המשק ועל הציבור, מורכבותה, חדשנותה והיקף השפעתה, מבנה השוק המאוסדר, היקף הבעיה שהאסדרה מיועדת לטפל בה, האם האסדרה מעגנת מצב קיים בשוק המאוסדר, האם בבחינה ראשונית צפויה השפעה על אינטרסים ציבוריים שאינם תחת אחריות המאסדר ושהגורם האחראי להם לא היה מעורב בה, וכן שיקולים נוספים שהרשות סברה שנדרשים לעניין.
- ב. פנייה מקדימה ומעורבות מוביל אסדרה משרדי - בנוסף לשיקולים האמורים בפסקה (א) לעיל, הרשות תיקח בחשבון אם נערכה פנייה מקדימה, כמשמעותה בסעיף 1(ב)(2) לעיל, לרשות ואם היתה מעורבות משמעותית של מוביל אסדרה משרדי בעבודת המטה לגיבוש טיוטת האסדרה והדוח.

3. סוגי מקרים שבהם הרשות לא תייעץ או תייעץ תוך פרק זמן קצר מהקבוע בחוק

אלה סוגי המקרים שבהם, ככלל, תחליט הרשות שלא לייעץ למאסדר:

- א. שיקול דעת מצומצם של מאסדר – ככלל, הרשות לא תייעץ במקרים בהם יש למאסדר שיקול דעת מצומצם בקביעת האסדרה נושא הפנייה. דוגמא מובהקת לכך היא אימוץ אסדרה המתחייב מאמנה בין לאומית שישראל היא צד לה.

ב. דחיפות

- 1) פנייה שבמסגרתה ציין המאסדר כי יש דחיפות בקידום האסדרה, אלא אם סברה הרשות כי למרות הדחיפות התקיימו נסיבות חריגות שמצדיקות שתייעץ למאסדר; סברה הרשות שיש ליעץ כאמור, תפעל לגבש את חוות דעתה מהר ככל האפשר, בשים לב לדחיפות האמורה.
- 2) יובהר, כי מאסדר יגיש פנייה שיש בה דחיפות במועד מוקדם ככל הניתן, כדי לאפשר לרשות ליעץ לו. עוד יובהר, כי על מאסדר לפנות מוקדם ככל האפשר גם במקרה של פקיעה צפויה של אסדרה קיימת, ולפעול על מנת שלא להגיע לכך שתהיה דחיפות בקידום האסדרה.

ג. אסדרה שעלות הציות לה נמוכה או אסדרה שבעיקרה מפחיתה נטל אסדרה עודף

אם הפנייה היא בנושא אסדרה שעלות הציות לה נמוכה או בנושא אסדרה שבעיקרה מפחיתה נטל אסדרה עודף, תעשה הרשות מאמץ להודיע בתוך תקופה הקצרה מזו הקבועה בסעיף 21(ב) לחוק (14 יום) אם בכוונתה ליעץ למאסדר שפנה אליה.

ד. אסדרה שתהליך הערכת השפעות אסדרה שנערך לגביה לווה על ידי הרשות או על ידי מוביל אסדרה משרדי

אסדרה שתהליך הערכת השפעות האסדרה בעניינה, כולו או חלקו, בוצע בליווי משמעותי של הרשות או של מוביל אסדרה משרדי - תיתן הרשות עדיפות להתייעצות לגביה ביחס לפניות אחרות, כך שתייעץ לגביה בתוך פרק זמן קצר יותר.

4. אמות המידה שלפיהן תבחן הרשות דוחות הערכת השפעות אסדרה

להלן אמות המידה שלפיהן תבחן הרשות דוחות הערכת השפעות אסדרה; יישומן של אמות המידה יתבצע בהתאם לנושא האסדרה, לרבות רמת המורכבות והחדשנות שלו, והיקף השפעתו על הציבור:

- א. איכות הדוח - בהירות הדוח ונחות הקריאה בו, כולל היכולת לעיין בקלות במקורות חיצוניים שהוזכרו בו, ובכלל זה במסמכים ובחומרי רקע ששימשו בהכנתו.
- ב. איכות הנתונים - ביסוס הנתונים המובאים בדוח, וזאת בהתייחס לכל חלקי הדוח – ובפרט הצגת הבעיה וניתוחה, גיבוש חלופות וניתוחן, השוואת החלופות וקביעת המטרות והיעדים להמשך.
- ג. תיאור הבעיה - תיאור מדויק, ממוקד ובהיר של בעיה מערכתית או כשל שוק, שבהם מבקשת האסדרה לטפל.

- ד. ניתוח הבעיה - עומק והיקף הניתוח של הבעיה, מאפייניה, הסיבות לה, וניהול סיכונים.
- ה. גיבוש חלופות - בחינתן של חלופות לאסדרה, ובכלל זה השארת המצב על כנו ללא אסדרה וחלופות שאינן בדרך של אסדרה, וכן הערכה כיצד החלופות צפויות להשפיע על הבעיה; האם נלקחו בחשבון חלופות טכנולוגיות במקרים המתאימים; התייחסות במסגרת החלופות לפיקוח ואכיפה.
- ו. ניתוח החלופות - בחינה וכימות של תועלות, עלויות והשפעות אחרות (ובכלל זה השפעות חברתיות, סביבתיות ותחרותיות והשפעה על עסקים קטנים) של החלופות.
- ז. השוואה בין החלופות ובחירה - השוואה בין החלופות לפי מדדים מקובלים כמו ניתוח עלות תועלת, ניהול סיכונים, בחינת ישימות והשוואה בינלאומית.
- ח. החלטה - התאמתה של טיוטת האסדרה לניתוח שהוצג בדוח.
- ט. ראייה ממשלתית מתכללת –שילוב הגורמים הממשלתיים המרכזיים אשר האסדרה רלוונטית לתחומי עיסוקם, במסגרת תהליך גיבוש האסדרה, והבאה בחשבון של עמדותיהם בתהליך.
- י. שיתוף ציבור - שיתוף הציבור ביחס לאסדרה המוצעת באופן המותאם לתוכנה, והבאה בחשבון של התובנות שעלו משיתוף הציבור בתהליך.
- יא. הגדרת מטרות ויעדים למדידה - קביעת יעדים מדידים ומועד למדידתם, לצורך בחינת מידת הצלחת האסדרה בפתרון הבעיה שהוגדרה.
5. **הערכה מסכמת בחוות הדעת של הרשות**
 אם החליטה הרשות לייעץ, תכלול חוות דעתה התייחסות מילולית מפורטת ביחס לחלקי הדוח, בהתאם לאמות המידה המפורטות לעיל, וכן דירוג של הדוח לרמת איכות.
6. **כללים בעניין פרסום לציבור של הגורמים שבהם הסתייעה הרשות ושעמם היתה בקשר ממשי לביצוע תהליך ההתייעצות עמה**
- א. פרסום - מליאת הרשות רואה חשיבות רבה בשקיפות של תהליכי עבודת הרשות. על כן, ככלל תפרסם הרשות את כל הגורמים מחוץ לממשלה שבהם הסתייעה ושעמם היתה בקשר ממשי לביצוע תהליך ההתייעצות עמה (להלן – **גורמים חיצוניים**), וכן תפרסם בתמצית במה הסתייעה בהם.

ב. חריג לפרסום – למרות האמור, הרשות תימנע מפרסום כאמור אם ביקש גורם חיצוני שהרשות תימנע מפרסום, עקב חשש שלו מפרסום, והרשות התרשמה, בשקילת מכלול הנסיבות, כי אכן יש הצדקה לבקשתו זו וכי אין לה דרך אחרת לקבלת המידע הרלוונטי. ואולם, חריג זה לא יחול על גורם חיצוני שהוא שדלן, שלגביו יהיה פרסום בכל מקרה. לעניין זה, "שדלן":

מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח, נוקט פעולות לשכנוע עובד הרשות או יועץ חיצוני שלה בקשר לתפקידו, למעט אלה:

(1) מי שבמסגרת עבודתו נוקט פעולות כאמור למען מעבידו;

(2) מי שמלא תפקיד על פי חוק ברשות מקומית או בתאגיד שהוקם בחוק, אף אם אינו עובד, ונוקט פעולות כאמור במסגרת תפקידו ובקשר לסמכויות ולתפקידים של הגוף שבעבורו הוא פועל.

ג. פרסום חלקי – הסכימה הרשות להימנע מפרסום בהתאם לאמור בפסקה (ב) לעיל, תפרסם הרשות בתמצית במה הסתייעה בגורם החיצוני, ללא פרסום זהותו, ורק אם שוכנעה כי הפרסום החלקי כאמור עלול להביא לזיהוי הגורם החיצוני – תימנע הרשות מפרסום לציבור גם של התמצית האמורה.

יואל בריס

יושב ראש מליאת רשות האסדרה

_____, התשפ"ג (_____, 2023)

דברי הסבר

רקע ומטרות

חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (להלן – **החוק**), קובע בסעיף 21 לו כי מאסדר המבקש להציע או לקבוע אסדרה שנדרש לשם קביעתה, לפי החלטות הממשלה, ביצוע תהליך הערכת השפעות אסדרה, יפנה לרשות האסדרה (להלן – **הרשות**) לשם התייעצות עמה בעניין התהליך האמור שביצע. ככל שהרשות תייעץ למאסדר שפנה אליה, היא תפרסם לציבור את חוות דעתה בענין תהליך הערכת השפעות אסדרה שביצע המאסדר (להלן – **חוות הדעת**).

סעיף 22 לחוק קובע כי מליאת הרשות תקבע ותפרסם לציבור הנחיות לעניין אופן ההתייעצות עימה לפי סעיף 21, לאחר שפרסמה טיוטת הנחיות כאמור להערות הציבור.

בהתאם לאמור בחוק, הנחיות כאמור יכללו, בין השאר, את כל אלה:

- (1) אמות המידה שלפיהן תבחן הרשות דוח הערכת השפעות אסדרה (להלן – **דוח**);
- (2) כללים בעניין פרסום הגורמים שבהם הסתייעה הרשות ושעמם הייתה בקשר ממשי לביצוע תהליך חוות הדעת;
- (3) סוגי המקרים שבהם, ככלל, תחליט הרשות שלא לייעץ למאסדר או לייעץ לו בתוך פרק זמן קצר יותר, ובין השאר מקרים שמתקיים בהם אחד מאלה:

- (א) הרשות מצאה כי יש למאסדר מומחיות בביצוע תהליכי הערכת השפעות אסדרה;
- (ב) האסדרה נושא הפנייה בעיקרה מפחיתה נטל אסדרה עודף;
- (ג) עלות הציות לאסדרה נושא הפנייה נמוכה;
- (ד) למאסדר שיקול דעת מצומצם בקביעת האסדרה נושא הפנייה;
- (ה) המאסדר פנה לרשות, בכתב, וציין כי יש דחיפות בקידום האסדרה נושא הפנייה;
- (ו) תהליך הערכת השפעות האסדרה נושא הפנייה בוצע בליווי הרשות או בליווי גורמים שהיא מנחה;

- (4) האופן שבו יכול מאסדר לפנות לרשות בעניין תהליך הערכת השפעות אסדרה לפני פנייתו לפי סעיף 21.

בהתאם לכך, גובשה טיוטת ההנחיות המובאת בזאת.

בחודשים האחרונים נערכה ברשות עבודת מטה לגיבוש ההנחיות, וזאת כהליך מקדים עוד לפני גיבוש טיוטת ההנחיות שתפורסם להערות הציבור (להלן – **השיח המקדים**). במסגרת זאת, קוימו מעגלי שיח במספר מועדים שונים ובהם נדונו סוגיות מרכזיות הנדרשות לשם גיבוש ההנחיות. במעגלי השיח השתתפו מובילי מדיניות אסדרה במספר משרדי ממשלה, מאסדרים שונים ומומחים לנושא מהמגזר השלישי ומהאקדמיה.

במהלך השיח המקדים עלו הצעות לכתיבת הנחיות באופן מודולרי על בסיס אבחנות שונות. בין האבחנות שהוצעו ניתן למנות את סוג האסדרה, היקף ההשפעה שלה על המשק, אסדרה קבועה לעומת הוראת שעה לתקופה מוגבלת, אסדרה המהווה בעיקרה עיגון מצב קיים, ועוד אבחנות דומות.

מוצע שלא ליצור אבחנות מורכבות מעין אלה בשלב ראשון, משתי סיבות עיקריות: הראשונה, כדי לקבוע הנחיות פשוטות להטמעה ויישום באופן מיידי. השנייה, כי יהיה נכון לקבוע את התקופה הראשונה ככזו שבה תצבור הרשות ניסיון ונתונים שונים שיאפשרו, בתום התקופה, לגבש באופן מושכל הנחיות מעודכנות ומורכבות יותר, ככל שידרש.

לכן, כפי שנכון לשקול קביעת אסדרה חדשה כהוראת שעה או עם מנגנון לבחינתה בחלוף תקופה, הרשות סבורה כי נכון מראש לקבוע הנחיות ראשוניות, ולבחון אותן מחדש בהמשך, לאחר שיצטבר ניסיון לגבי השימוש בהן מצד הרשות, המאסדרים, מובילי האסדרה במשרדים והציבור.

סעיף 1 - אופן הפנייה לרשות

מומלץ לפנות להתייעצות עם הרשות עוד לפני פרסום טיוטת האסדרה והדוח להערות הציבור, זאת, בהתבסס על שני נימוקים עיקריים: ראשית, מטרה עיקרית בהתייעצות עם הרשות היא להביא לשיפור בעבודת המטה המהווה את הבסיס לאסדרה המוצעת ומשתקפת בדוח. ככל שההתייעצות תיעשה בשלב מוקדם יותר, כך גדל הסיכוי שתהיה לה השפעה ממשית על עבודת המטה לגיבוש האסדרה. שנית, כך יעמדו בפני הציבור יעמדו שני המסמכים, הדוח וחוות הדעת, באופן שיאפשר לו להעיר בצורה מושכלת יותר לגבי האסדרה המוצעת.

כן מוצע כי אם פנה המאסדר לרשות לפני מועד הפרסום לציבור, והודיע לה שלא יפרסם להערות הציבור את טיוטת האסדרה לפני קבלת חוות דעתה - תעביר הרשות טיוטה של חוות דעתה להערות המאסדר.

למען הסר ספק יובהר, כי כאמור בחוק, מאסדר יציע (לגורם המוסמך להתקין את האסדרה ככל שאין המדובר במאסדר עצמו) או יקבע אסדרה - רק לאחר סיום הליך ההתייעצות עם הרשות, והכל בהתאם להוראות ולמועדים שנקבעו לעניין זה בחוק.

מוצע, לקבוע מה תכלול הפנייה להתייעצות ובאיזה פורמט תוגש, וזאת על מנת לאפשר לרשות לגבש את עמדתה לגבי הדוח. בעניין זה, יתבקש המאסדר לציין באופן מיוחד אם היתה מעורבות של חברת ייעוץ בתהליך הערכת השפעות האסדרה שערך המאסדר ובהכנת הדוח.

סעיף 2 - שיקול הדעת של הרשות בהחלטתה האם לייעץ למאסדר בנושא פנייתו

מוצע להבנות את שיקול דעתה של הרשות בהחלטתה האם לייעץ למאסדר בנושא פנייתו, וזאת בהתבסס על השיקולים המנויים בחוק. החשיבות בשיקולים אלה היא שבעולם של משאבים מוגבלים, בוודאי בתקופה ההקמה של הרשות, נדרש מיקוד משאבי הרשות באותם מקרים שההצדקה לייעץ לגביהם משמעותית יותר. בין השיקולים יילקח בחשבון גם אם המאסדר פנה פנייה מוקדמת להתייעצות עוד לפני גיבוש טיוטת האסדרה, או אם היתה מעורבות משמעותית של מוביל אסדרה משרדי בעבודת המטה לגיבוש טיוטת האסדרה והדוח, ובפרט אם המוביל ליווה את התהליך לכל אורכו או אם התהליך נבנה עם המוביל בתחילת הדרך ולאחר מכן בוצעו התייעצויות עימו לאורך התהליך.

סעיף 3 - סוגי מקרים שבהם הרשות לא תייעץ או תייעץ תוך פרק זמן קצר מהקבוע בחוק

מוצע לקבוע את סוגי המקרים שבהם הרשות לא תייעץ למאסדר שפנה אליה או שבהם תייעץ תוך פרק זמן קצר מהקבוע בחוק.

לגבי התייחסות למומחיות המאסדר, בשלב זה נדרשים לרשות נסיון ומידע נוסף כדי לפרט מהם המדדים לבחינת מומחיות המאסדרים שיפנו אליה. לאחר שתצבור נסיון ומידע בתחום זה, יעוגן הנושא במפורט בהנחיות מעודכנות.

בנוסף, לגבי אסדרה שיש דחיפות בקידומה – יובהר, כי המאסדר נדרש להיערך מבעוד מועד, כך שיהיה סיפק בידו לקיים את ההתייעצות המחוייבת לפי החוק באופן מלא, מבלי שתהפוך לדחופה. אשר על כן, הדחיפות שהסעיף מתייחס אליה היא דחיפות שהמאסר לא יכול היה לצפותה ולהיערך אליה כנדרש.

סעיף 4 - אמות המידה שלפיהן תבחן הרשות דוחות הערכת השפעות אסדרה

אמות המידה בסעיף זה מבוססות על הוראות סעיף 2 לחוק, על החלטת הממשלה מס' 2118 מיום 22 באוקטובר 2014, שעניינה "הפחתת הנטל הרגולטורי", על החלטת הממשלה מס' 4398, מיום 23 בדצמבר 2018, שעניינה "רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון OECD ותיקון החלטת ממשלה", על החלטת הממשלה מס' 218, מיום 1 באוגוסט 2021, שעניינה "תכנית לאומית לשיפור הרגולציה ותיקון החלטות ממשלה", ועל טיוטת מדריך ה-RIA הממשלתי¹. העקרונות שבהחלטות הממשלה תואמים את רוח הנחיות ה-OECD². מובהר לעניין זה כי יישום אמות המידה ביחס לאסדרה המוצעת יתבצע בהתאם לנושא האסדרה, לרבות רמת המורכבות והחדשנות שלו והיקף השפעתו על הציבור.

סעיף 5 - הערכה מסכמת בחוות הדעת של הרשות

מוצע, כי חוות הדעת של הרשות תורכב מהערות מילוליות ביחס לאופן ביצוע התהליך, בהתאם לאמות המידה שנמנו לעיל, באופן שיאפשר לציבור, למאסדר ולמוביל האסדרה המשרדי להבין לעומק את חוות דעתה של הרשות ביחס לדוח.

בנוסף, יינתן לדוח דירוג לרמת איכות. בשלב זה, בכוונת הרשות לדרג את הדוחות לשלוש עד חמש רמות שונות של איכות.

סעיף 6 - כללים בעניין פרסום לציבור של הגורמים שבהם הסתייעה הרשות ושעמם היתה בקשר ממשי לביצוע תהליך ההתייעצות עמה

מליאת הרשות רואה חשיבות רבה בשקיפות של תהליכי עבודת הרשות, ועל כן מוצע כי הרשות תפרסם לא רק את הגורמים מחוץ לממשלה שבהם הסתייעה ושעמם היתה בקשר ממשי אלא גם תפרסם בתמצית במה הסתייעה בהם.

חריג לכך יהיה רק במקרה שבו השתכנעה הרשות לבקשתו של גורם חיצוני כי יש הצדקה להימנע מפרסום בעניינו, לגבי זהותו או גם לגבי התמצית האמורה. ואולם, חריג זה לא יחול לגבי שדלן, שלגביו יהיה פרסום בכל מקרה. המונח "שדלן" הוגדר בהנחיות אלה בהתבסס על הגדרת המונח "שדלן" בסעיף 65 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994.

¹ https://regulation.gov.il/uploads/reports/7/RIAGUIDE_opt.pdf

² [Recommendation of the Council for OECD Legal Instruments Agile Regulatory](#) ; [Governance to Harness Innovation Policy and Governance](#) ; [2012 Recommendations of the Council on Regulatory](#)