



ב' אייר התשפ"ג
23.04.2023

תגובת עמותת רווח נקי לטיוטת ההנחיות לעניין אופן ההתייעצות עם רשות האסדרה לפי סעיף 22 לחוק עקרונות האסדרה

רקע

בחדשים האחרונים, ביצעה עמותת רווח נקי תהליך למידה מעמיק במטרה להציע מודל מעשי להליך ההיוועצות עם רשות האסדרה (להלן: "הרשות"), אשר ישלים את הוראות סעיפים 21-22 לחוק עקרונות האסדרה. התהליך כלל העמקה בנתונים שאספה עמותת רווח נקי מניתוח של 135 תהליכי RIA בין 2019-2022; ביצוע ראיונות עם 15 מובילי מדיניות אסדרה בעבר ובהווה; למידה על אודות מודלים של היוועצות בארבע מדינות ייחוס (אוסטרליה, בריטניה, הולנד ושוודיה); וראיונות עם נציגים ממרבית רשויות אלו.¹ במסמך זה נבקש להציג את עיקרי התובנות מתהליך למידה זה, ולהגיב לטיוטת ההנחיות שפרסמה רשות האסדרה להערות הציבור ביום 30.03.2023, ולהמליץ על תיקונים רצויים, לעמדתנו, בטיוטה שפורסמה.

אנו שמחים לראות שחלק מההמלצות שהצגנו במסגרת הליך השיתוף המקדמי שקיימה הרשות מופיעות בטיוטה שפרסמתם. עם זאת, לעמדתנו רצוי לאמץ מספר תיקונים שיוצעו בהמשך.

הערות מקדמיות

בטרם נגיב לתוכן סעיפי ההנחיות, נבקש להצביע על מספר נקודות כלליות בטיוטה, שאנו סבורים שיהיה בהן כדי לשפר את התוצר הסופי שתפרסם הרשות.

- המסמך מנוסח בשפה משפטית בדומה לנוסח של חוק או תקנות, בצירוף דברי הסבר. למיטב ידיעתנו, זהו המסמך הרשמי הראשון שהרשות מפרסמת לציבור. משכך, יש מקום לערוך חשיבה ודיון מערכתי מיהו קהל היעד שאליו פונה הרשות במסמכי השונים. נדמה שקהל מרכזי של ההנחיות הללו, כמו גם מסמכים נוספים שהרשות תפרסם, הם מאסדרים ואנשי מדיניות. קהל יעד זה אינו בהכרח בעל רקע משפטי. לכן, רצוי לטעמנו לשקול שמסמכי הרשות, יהיו כתובים בשפה

¹ תוצרי התהליך עתידיים להתפרסם במסגרת מאמר בכתב העת מחקרי רגולציה של מרכזו חת במכללה למנהל. במסגרת המאמר מופיעות מכלול האסמכתאות לנתונים והמידע שיובא כאן.

פשוטה ונגישה המותאמת לקהל היעד העיקרי, ומבלי שיהיה צורך בתיווך המידע ממשפטנים או מומחים אחרים.

- ההנחיות כתובות בצורה עמומה עם מרחב רחב לשיקול דעת. בדברי הסבר נטען שהדבר נעשה בכוונת מכוון על מנת לאפשר גמישות לרשות בתקופת ההקמה והלמידה. עם זאת, לעמדתנו הנוסח הכללי יציב אתגרים בעבודת הרשות בימיה הראשונים, יחייב מיומנות גבוהה יותר בבדיקה של דוחות ה-RIA, ישאיר מרחב לשיקול דעת ועלול לגרום להטייה בתוצאות הבדיקה. יתרה מכך, ייתכן שהמאסדרים יתקשו להתייחס להערות הרשות באופן קונקרטי, בהיעדר אמות מידה ברורות לבדיקה. לעמדתנו, דווקא משום שמדובר בתקופת לימוד והטמעה, יש צורך בהנחיות דווקניות ופשוטות ליישום. ככל שיהיה לכך מקום בהמשך, ניתן יהיה לשקול שההנחיות יהיו מופשטות יותר בהתאם לצבירת המומחיות של הרשות והמאסדרים ביישומן.
- ככל שלמרות האמור תבחר הרשות לדבוק בנוסח רחב ועמום להנחיות, אנו סבורים שעליה לקבוע מראש פרק זמן, שלא יעלה על שנה, שבסופו תתכנס הרשות לדון במסקנות מהניסיון שצברה עד אותו זמן ולגבש נוסח מפורט וסופי. על פרק הזמן האמור להיקבע בהנחיות.

סעיף 1

■ היוועצות מוקדמת

- יש לעמדתנו לקבוע שני מועדים פורמליים מטעם הרשות (אך שאינם מחייבים את המאסדר), להיוועצות מוקדמת, לצד ייעוץ בלתי פורמלי שוטף:²
 - בשלב התנעת התהליך: במסגרת ההיוועצות ייקבע האם מתקיימת חובת RIA, ויגובש היקף העבודה הדרוש בהתאם לגודל והמורכבות המשוערים של האסדרה (ראו על כך בהמשך, בדיון על עיקרון הפרופורציונליות).
 - לאחר הגדרת הבעיה וגיבוש ראשוני של החלופות, ולפני קבלת החלטה אופרטיבית: לפי ניתוח סטטיסטי שבוצע ברווח נקי, אלו השלבים בעלי ההשפעה הגבוהה ביותר על איכות ה-RIA.³

² להיוועצות מוקדמת (לפני סיום התהליך) יש פוטנציאל גבוה להוביל לשיפור איכות ה-RIA. בבריטניה, 100% מתהליכי ה-RIA לגביהם פנו להיוועצות מוקדמת קיבלו ציון "עובר" ומעלה בביקורת הסופית. בהולנד, כמות הפניות להיוועצות מוקדמת עלתה באופן עקבי מאז קביעת אפשרות זו ב-2017. באוסטרליה פונים להיוועצות מוקדמת באופן לא פורמלי בין 4-6 פעמים על כל דוח RIA.

³ זהו גם העיתוי להיוועצות מוקדמת באוסטרליה. ראו פירוט באתר ה-OIA: <https://obpr.pmc.gov.au/impact-analysis-process>

- בנוסף, יש לאפשר היוועצות לא פורמלית עם הרשות לאורך כל התהליך, אך תוך מתן עדיפות לטיפול בפניות שהוגשו בשלבים הפורמליים.
- עקרונות נוספים להיוועצות מוקדמת: שמירה על סודיות המידע שעובר בשלב זה; תיעודף בהכנת חוות הדעת הסופית וטיפול בלוחות זמנים קצרים מהקבוע בחוק.
- **היוועצות סופית**
- נמליץ לנקוט בהליך דו שלבי: קבלת דוח ה-RIA הסופי, החזרתו לתגובת המאסדר תוך מתן אפשרות לתקן את הדוח, ופרסום חוות הדעת הסופית של הרשות לציבור רק לאחר מכן (גם כאשר לא זוהה פגם מהותי).
- מניסיונה של רווח נקי, יש לקבוע לוחות זמנים קצרים מהקבוע בחוק לגיבוש חוות הדעת (21 יום).

הבחנה בין אסדרות שונות: עיקרון הפרופורציונליות

- יש לסווג את האסדרה לגדולה, בינונית וקטנה בשיתוף עם המאסדר לפי המפתח הבא:⁴
 - אסדרה גדולה: מעל 30 מלש"ח.
 - אסדרה בינונית: בין 6-30 מלש"ח.
 - אסדרה קטנה: עד 6 מלש"ח.
- בנוסף, יש לסווג לפי פרמטרים איכותניים.⁵ פרמטרים אלו מסייעים בשיקול הדעת בקביעת גודל האסדרה, אך לא מדובר בפרמטרים קשיחים. הקביעה יכולה להשתנות לאורך התהליך.
- השפעות הסיווג: עומק הניתוח הנדרש מהמאסדר ועומק הבדיקה של הרשות בעת הכנת חוות הדעת יהיו שונים בהתאם לגודל האסדרה (למשל – היקף שיתוף הציבור הנדרש, מקור הנתונים המשמשים לקבלת ההחלטה). בסיס המתודולוגיה של גיבוש חוות הדעת נשאר זהה.

⁴ המספרים מבוססים בקירוב על מודל הפרופורציונליות של בריטניה, לאחר התאמות לישראל לפי גודל האוכלוסיה והתמ"ג לנפש. הנחות העבודה: (1) שער הפאונד לעומת השקל ביום ההשוואה עומד על 4.20 שקלים לפאונד. (2) אוכלוסיות אנגליה גדולה מאוכלוסיות ישראל פי 6 בקירוב (כ-54 מיליון לעומת כ-9 מיליון). (3) התמ"ג לנפש של אנגליה גבוה בכ-10% מהתמ"ג לנפש בישראל. את התוצאות המספריות עיגלנו מעט לשם הנוחות. 6.3 מיליון עוגלו ל-6 מיליון. 31.5 מיליון עוגלו ל-30 מיליון. ראו במדריך הפרופורציונליות הבריטי: Regulatory Policy Committee, *Proportionality in regulatory submissions - guidance* (2019) <https://www.gov.uk/government/publications/proportionality-in-regulatory-submissions-guidance>

⁵ קביעת אישור אסדרתי חדש; היקף הנזק שהאסדרה נועדה למנוע; היקף האוכלוסיה המושפעת; מורכבות האסדרה; היקף השפעה פוטנציאלית (על תקציב המדינה, על הציבור, על התחרות או על רמת המחירים); אסדרה בתחום חדש או שינוי מהותי באסדרה קיימת; השפעה על מגזרים פגיעים ומוחלשים; חוסר ודאות לגבי הצלחת האסדרה; השפעה על מבנה השוק המפוקח; משך ההשפעה של האסדרה.

סעיף 2

- שיקול הדעת של הרשות בהחלטתה אם לייעץ למאסדר: נמליץ כי בשלבים הראשונים לעבודת הרשות, המקרים שבהם הרשות תבחר שלא לייעץ למאסדר יהיו מצומצמים מאוד. לעמדתנו, בשלבי ההקמה וההתנעה של עבודת הרשות ישנו משנה חשיבות לכך שמאסדרים יקבלו תגובה על עבודתם, הן לצורך יצירת נורמות עבודה של הרשות מול המאסדרים, והן לצורך צבירת ניסיון ומומחיות של הרשות בביצוע בקרה. במקרים הנדירים בהם תחליט הרשות בכל זאת שלא לייעץ, יהיה עליה לפרסם את נימוקיה לכך.
- שיקולים כלליים (סעיף 2א לטיוטה): לעמדתנו, השיקולים הכלליים המובאים בסעיף 2 רחבים מדי, ויש לצמצם אותם אך ורק למקרים בהם השינויים באסדרה הם טכניים או זניחים. בכל מקרה, בנוסח הנוכחי המונח "היקף ההשפעה" של האסדרה חוזר על עצמו בצורות שונות ("היקף ההשפעה של האסדרה על המשק ועל הציבור, מורכבותה, חדשנותה והיקף השפעתה"), ולא ברור אם ישנו שוני בין המונחים.

סעיף 3

- התייחסות כללית: בתחילת סעיף 3 נכתב ש"אלו סוגי המקרים שבהם, ככלל, תחליט הרשות שלא לייעץ למאסדר". ואולם, בהמשך מפורטים גם מקרים בהם הרשות תייעץ למאסדר, אך בפרקי זמן קצרים יותר. בהתאם לכך, נראה כי נוסח הסעיף כרגע לא ברור מספיק, ויש מקום להבהיר את הכוונה כבר בפתיחה. מלבד האמור, נפרט את ההערות הפרטניות שלו לעניין תוכן הפטורים והחריגים:
- רמת מומחיות של מאסדר: אין לתת פטור בשנות הפעילות הראשונות, מאחר שאין לרשות כלים על מנת לקבוע מיהו מאסדר בעל רמת מומחיות מספקת. בנוסף, יש ערך (גם לציבור וגם למאסדר) בפרסום חוות דעת 'חיוביות'. בהמשך, ניתן יהיה לקבוע לוחות זמנים מקוצרים עבור מאסדרים 'מומחים'.
- האסדרה מפחיתה נטל: לשיטתנו, אסדרה שמפחיתה נטל אינה מצדיקה פטור מהתייעצות. יש לרשות כלים אחרים להקל על מאסדרים שפועלים להפחית נטל (כגון ליווי צמוד, שעות ייעוץ, תכניות חומש וכד'). אם בכל זאת נשקל להעניק פטור מהיועצות – יש לעמדתנו להגביל זאת רק למקרים בהם הרשות קבעה שהאסדרה היא בעלת השפעה משקית קטנה במיוחד.
- עלות נמוכה: הפטור הנ"ל קבוע בהחלטות הממשלה, שכן מדובר במקרה פרטי של 'השפעה זניחה'. יש לפרסם אמות מידה בנושא, מצומצמות ככל האפשר.

- שיקול דעת מצומצם: פטור רק במקרים נדירים (אימוץ כללים בין-לאומיים שישראל מחויבת אליהם, ללא שינויים, זאת לאחר אישור הרשות; שינויים טכניים מחויבים מכוח חוק וכדומה). בשאר המקרים יש לבצע תהליך RIA בהתאם לעיקרון הפרופורציונליות שהוצג לעיל.
- דחיפות בקידום האסדרה: לא מצדיק פטור. קיימים מנגנונים חלופיים לקידום אסדרה דחופה (פטור מאת השר הרלוונטי). במקרה הצורך, הרשות תוכל לתעדף את הטיפול באסדרה הדחופה.
- התהליך בוצע בליווי הרשות: לא מצדיק פטור, אלא תיעדוף בטיפול.

סעיף 4

- נמליץ לאמץ מתודולוגיית בקרה מפורטת (לפי מודל רווח נקי לשנת 2023).⁶ מתודולוגיה מפורטת מסייעת לבדוק, מייצרת שקיפות ואחידות בסטנדרט הבדיקה. קריטריונים שאינם רלוונטיים ל-RIA מסוים – לא ינותחו. עומק הניתוח של כל קריטריון יהיה בהתאם לגודל האסדרה.
- לכל קריטריון בדיקה יש להעניק משקל שונה בציון הסופי לפי מידת חשיבותו לתהליך.
- מומלץ לקיים מנגנון ביקורת עמיתים בתוך הרשות.

סעיף 5

- לצד ההערכה המילולית, יש להעניק ציון מספרי לכל קריטריון, כשהתוצאה של הניתוח תחולק לארבע קטגוריות איכות בהתאם לציון המספרי הסופי. בכל מקרה יש לקבוע פורמט חלוקה ברור בהנחיות, ולא כפי שכתוב כעת ("דירוג של הדוח לרמת איכות", כאשר בדברי ההסבר מצוין שהדירוג יהיה בין 3-5 קבוצות איכות). הנוסח הנוכחי אינו מאפשר להבין כיצד הרשות תדרג את האיכות הלכה למעשה.
- ציון מספרי הוא קריטי על מנת לשמור על עקביות ושקיפות באופן הניתוח של דוחות ה-RIA.
- יש לפרסם חוות דעת מפורטת עם המלצות לשיפור (להבדיל מחוות דעת קצרה ולקונית).

סעיף 6

- נורמות השקיפות שתקבע הרשות ראוי שתחולנה הן על הרשות עצמה והן על המאסדרים. בנוסחן הנוכחי, ההנחיות מתייחסות רק לנורמות השקיפות שתחולנה על הרשות.

⁶ להעמקה במתודולוגיה, ראו נספח א'

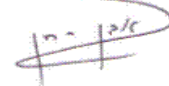
- בנוגע לנורמות השקיפות שתחולנה על הרשות, יש לטעמנו לצמצם את מרחב שיקול הדעת של הרשות בנוגע למקרים בהם היא תוכל להימנע מלפרסם את המידע אודות הגורמים עמם הייתה בקשר. כך, לצד שדלנים לגביהם הרשות תהיה מחויבת בפרסום בכל מקרה, יצורפו לרשימה גם מונופולים, גורמים ריכוזיים, גורמים בעלי שליטה על תשתיות חיוניות במשק וגופים בעלי השפעה משמעותית על השוק בו הם פועלים. החריג לפרסום יחול, למעשה, רק בנוגע לעסקים קטנים ובינוניים או בעלי עניין העלולים להיות מאוימים מהגורמים הריכוזיים במשק, כמתואר לעיל.
- בנוסף, יש לעמדתנו להעלות את הרף שבגיננו הרשות תוכל להחליט להימנע בפרסום כאמור. כך, במקום הנוסח כיום לפיו מספיק ש"הרשות התרשמה, בשקילת מכלול הנסיבות, כי אכן יש הצדקה [להימנע מפרסום]", יש לקבוע נוסח לפיו הרשות צריכה להשתכנע מעל לכל ספק כי אכן יש הצדקה להימנע מפרסום, ולנמק החלטה זו על ידי דרג בכיר ברשות.
- לבסוף, כאמור, נורמה זו תחול גם על המאסדרים עצמם. מוצע כי דוחות ה-RIA יכללו מידע בדבר הגורמים עמם המאסדרים עמדו בקשר בעת תהליך גיבוש האסדרה ומקורות המידע ששימשו את המאסדרים בעת גיבוש האסדרה בכל אחד משלבי התהליך (כגון הגדרת הבעיה, ניסוח החלופות וכימות העלויות והתועלות).

אנו עומדים לרשותכם בכל שאלה ועניין,
בכבוד רב,

עו"ד אמיר זלאייט
מנהל תחום מדיניות רגולציה

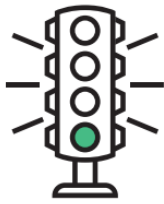


עו"ד נילי אבן-חן
מנכ"לית



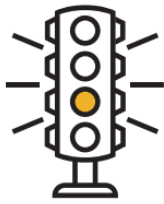
נספח א' – מתודולוגיית בקרה מוצעת לרשות האסדרה

כל קריטריון מחולק לתתי שאלות המנוקדות בין 0 ל-5, ולבסוף משוקללות לציון סופי בהתאם למשקולת הקריטריון.⁷ כל תהליך שייבחן יקבל ציון מסכם בין 0 ל-50, ויחולק לארבע קטגוריות איכות לפי החלוקה הבאה:



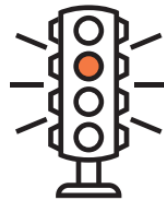
מצויץ

ציון בין 40-50 (לא כולל) תהליכים ברמה מצוינת אליה יש לשאוף.



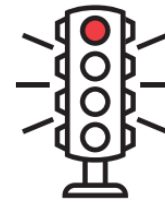
טוב

ציון בין 30-40 (לא כולל) תהליכים ברמה בינונית-טובה, אך עדיין מומלץ לשפרם לפני אימוץ האסדרה.



עובר

ציון בין 20-30 (לא כולל) תהליכים בינוניים שמומלץ מאוד לשוב לבצע בהם עבודה יסודית לפני אימוץ האסדרה.



לא עובר

ציון בין 0-20 (לא כולל) תהליכים חלקיים מאוד שהכרחי לשוב לבצע בהם עבודה יסודית לפני אימוץ האסדרה.

אלו הקריטריונים והמשקולות שלאורם יש לנתח את דוח RIA ולסווג לקטגוריות האיכות:

1. פתיחות ונגישות (3 נקודות)
 - (1) האם המידע והנתונים ששימשו את הניתוח נגישים?
 - (2) האם דוח גיבוש הרגולציה מקיף וברור לאדם מן הציבור?
2. הגדרת בעיה סיסטמית וניתוח הבעיה (13 נקודות)
 - (1) האם הניתוח מזהה כשל שוק או בעיה סיסטמית אחרת?
 - (2) האם הניתוח כולל נתונים שתומכים את ההסבר לכך שהבעיה היא סיסטמית?
 - (3) האם הניתוח מתחשב באי וודאות לגבי קיומה או מאפייניה של הבעיה?
3. גיבוש חלופות (6 נקודות)
 - (1) האם הניתוח מתייחס למצב הקיים ללא שינוי ההתערבות הממשלתית - מה יקרה בעתיד אם הרגולציה לא תשתנה ("חלופת האפס")?

⁷ למשל, ציון 4 במשקולת 5 שווה ל-4 נקודות, אך במשקולת 10 הוא שווה ל-8 נקודות, וכן הלאה.⁷

- (2) האם הניתוח כולל בחינה של מספר חלופות אמיתיות ומגוונות לטיפול בבעיה?
- (3) האם הניתוח מתייחס לכל הגורמים שיושפעו מכל חלופה?
- (4) סקירה בין לאומית ואימוץ סטנדרטים בינ"ל
4. שיתוף ציבור וגורמים ממשלתיים משיקים (5 נקודות)
- (1) האם נערך שיתוף ציבור בכל השלבים הקריטיים בתהליך?
- (2) האם נערך שיח עם גורמים ממשלתיים משיקים בכל השלבים הקריטיים בתהליך?
- (3) האם בסיום הניתוח, טיוטת הדוח פורסמה לקבלת התייחסויות? (לפני קבלת ההחלטה ומעבר לניסוח משפטי)
5. בחינת תועלות (4 נקודות)
- (1) האם הניתוח מתייחס לרמת האפקטיביות של כל חלופה בפתרון הבעיה?
- (2) האם יש כימות של צמצום הנזק מהבעיה לאחר יישום כל חלופה?
6. בחינת עלויות והשפעות שליליות (4 נקודות)
- (1) האם הניתוח מתייחס לעלויות ולהשפעות הלא רצויות שכל חלופה תטיל על הציבור? [עלויות ציות לרגולציה, עלויות עקיפות וכו']
- (2) האם הניתוח מתייחס לעלויות שכל חלופה תטיל על הממשלה? [תקציב תפעולי, תקנים, זמן עבודה]
- (3) האם יש כימות של העלויות שכרוכות בכל חלופה?
7. בחינת השפעות החלופות על שיקולים ציבוריים נוספים (3 נקודות)
- (1) האם הניתוח בוחן את השפעת החלופות על עסקים קטנים ובינוניים?
- (2) האם הניתוח בוחן את השפעת החלופות על קידום התחרות הענפית והפחתת יוקר המחיה?
- (3) האם הניתוח בוחן את השפעת החלופות על זכויות ואינטרסים ציבוריים נוספים?
8. השוואה בין חלופות ובחירה (3 נקודות)
- (4) האם הניתוח בוחן כל חלופה בהיבטי עלות-תועלת?
- (5) האם הניתוח מזהה את החלופה שבסך הכל (עלות-תועלת) ממקסמת את הערך לחברה?
9. הגדרת יעדים (4 נקודות)
- (1) האם הניתוח כולל הגדרה ברורה של המטרות ויעדים מדידים, ומועד לבחינת עמידה בהם?



- (2) האם הוגדרה שיטת מעקב אחר עלויות הרגולציה?
(3) האם הוגדרה שיטת פעולה במידה שהרגולציה לא עמדה ביעדיה?

10. החלטה (5 נקודות)

- (1) האם טיוטת הרגולציה גובשה בהסתמך על הניתוח?
(2) האם מקבל ההחלטות בחר בחלופה שממקסמת את הערך לחברה או נימק מדוע בחר בחלופה אחרת?
(3) האם נקבעו יעדים מדידים ומנגנון מחייב לבחינת ההשפעות בפועל של הרגולציה ולבחינת ההצלחה של הרגולציה בהשגת מטרותיה?