



משרד ראש הממשלה
אגף הביקורת הפנימית

דוח ביקורת בנושא אגף מדיניות רגולציה

תאריך הגשה: 07/11/2021

רקע כללי

רגולציה (אסדרה): כלל התנהגות מחייב במסגרת פעילות כלכלית או חברתית שהוא בעל אופי כללי, שהוא בר אכיפה על ידי רשות מנהלית מוסמכת לפי דין.

רגולציה מיטבית – התערבות מידתית ומאוזנת בשוק, המביאה להגשמת תכלית מוגדרת ומצדיקה את הנטל על החברה ועל המשק.

אגף מדיניות רגולציה (להלן: "האגף") הוקם במשרד בעקבות **החלטת ממשלה 2118** מתאריך 22 באפריל 2014.

לבקשת משרד ראש הממשלה, ביולי 2018 הוגש לממשלה דוח מארגון ה-OECD המייעץ ובוחן את המהלך הרגולטורי שנעשה תוך גיבוש המלצות להמשך, בעקבותיו התקבלה החלטת ממשלה 4398. ההחלטה עסקה בקביעת 'אבני היסוד לרגולציה חכמה', תיקון והרחבת הגדרות מהחלטת ממשלה מס' 2118, הבניית המנגנונים המוסדיים והסדרת התהליכים והסמכויות בתוך המשרדים ומחוצה להם בתהליך העבודה של ה-RIA.

מטרה

לבדוק האם האגף עומד במטלות אשר באחריותו בהתאם להחלטת ממשלה מס' 4398.

פעולות הביקורת

הביקורת התבצעה במסגרת תכנית עבודה שנתית בחודשים מרץ - אוגוסט 2021. בבדיקתנו התבססנו על מסמכים שנמסרו לנו, מידע גלוי, החלטות ממשלה, דוחות רגולציה ופגישות עם ר' האגף ועובדיו.

תמונת מצב

האגף פועל על מנת לעמוד באבני היסוד שנקבעו בהחלטת הממשלה תוך שימת דגש בנושא ה-RIA, זאת על אף שאין לו סמכות ביצועית אל מול המשרדים ושיתוף הפעולה מבוסס על הרצון הטוב של המשרדים.

האגף מקיים "פורום מובילים" אחת לתקופה. הפורום משמש להעלאת נושאים, להחלפת דעות, שיתוף ידע והעלאת בעיות שנחשפו אליהם או דוגמאות לנושאים בהם טיפלו.

באחריות האגף ובשיתוף רשות התקשוב, לפרסם הנחיות לפרסום רגולציה ובפרט של נהלים רגולטוריים משרדיים. שיתוף הפעולה לא הבשיל לכדי בניית פלטפורמה מתאימה וכיום מפורסמים נהלים בעלי השפעה משקית באתר השייך למשרד המשפטים. הפעלת תכנית להכשרת רגולטוריים ויועצים משפטיים בשיתוף נציבות שירות המדינה נדחתה בשל הקורונה.

דוח "תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה" הוצג בממשלה ע"י האגף ופורסם לציבור. הדוח הציף את הבעיות והחסמים וכן המלצות לגיבוש פתרונות ארוכי טווח.

המלצות

- אנו ממליצים לר' האגף לשקול למסד את הפורום בפרקי זמן קבועים ולצרף על פי הצורך ונושאי הדיון את המגזר העסקי והפרטי.
- על ר' האגף לפרסם את ההנחיות לפרסום רגולציה בהתאם להחלטת הממשלה בסעיף ה' 13 א'.
- על ר' האגף לבנות תכנית עבודה ארבע – שנתית להכשרות על מנת לעמוד ביעדי ההכשרה.

אגף מדיניות רגולציה הוקם במשרד ראש הממשלה בעקבות החלטת ממשלה מס' 2118 שמטרתה הפחתת הנטל הרגולטורי הקיים והערכת השפעות הרגולציה החדשה (RIA).

התרשמנו כי על אף העובדה שלא קיימת לאגף סמכות ביצועית, ניכר כי האגף עובד במלוא המרץ ופועל רבות לטיפול רציני ומעמיק בהערכת השפעות הרגולציה החדשה, מנסה להשפיע על משרדי הממשלה לטיוב הרגולציה הקיימת והחדשה לתועלת הציבור. עשיית האגף משולבת ביצירת מערכת יחסים טובה המבוססת על יחסי אמון ושיתוף פעולה מלא עם הגורמים במשרדים הממשלתיים והרגולטורים.

במסגרת חוק ההסדרים וחוק התקציב, עתידה לקום בחקיקה רשות הרגולציה. הרשות תוסמך לבקר את תהליכי ה-RIA של המשרדים ברגולציה חדשה, על בסיס חובת היוועצות סטטוטורית של המשרדים עם הרשות וכן להניע וליזום תהליכי טיוב רגולציה קיימת. לצד זאת, הרשות תוסמך לבנות תשתיות מרכזיות בעבודת הרגולטורים בממשלה כגון: פרסום הרגולציה הקיימת במקום אחד, חובת פרסום תכנית עבודה מוקדמת, הכשרות ועוד.

רגולציה (אסדרה): כלל התנהגות מחייב במסגרת פעילות כלכלית או חברתית שהוא בעל אופי כללי (כגון חוק, תקנה, חוזר, נוהל או הנחיה, לרבות כאלה המקבלים תוקף מחייב בעת הכללתם כתנאים ברשיונות או בהיתרים וכיוצ"ב), שהוא בר אכיפה על ידי רשות מנהלית מוסמכת לפי דין. למען הסר ספק, חקיקה בתחום המיסים והטלת אגרות או שינויים בשיעורן אינן בגדר רגולציה לעניין החלטה זו.¹

רגולציה מיטבית – התערבות מידתית ומאוזנת בשוק, המביאה להגשמת תכלית מוגדרת ומצדיקה את הנטל הישיר והעקיף, על החברה ועל המשק. קרי, בחירה באופן ההתערבות הממשלתית הטוב ביותר להגשמת המטרה וצריכה להיות מאוזנת ומידתית גם בהתייחס לשיקולים אחרים.²

רגולציה היא כלי מרכזי ליישום מדיניות הממשלה לטובת הגנה וקידום של אינטרסים ציבוריים.

אגף מדיניות רגולציה (להלן: "האגף"), הוקם במשרד בעקבות **החלטת ממשלה 2118** מתאריך 22 באפריל 2014, בה נקבע בין השאר כי:

1. כל משרד יפעל להפחתת הנטל הרגולטורי הקיים, באמצעות הכנת תכנית חומש.
2. הערכת השפעות רגולציה חדשה (Regulatory Impact Assessment, להלן: "RIA") מחייבת "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".³
3. מנכ"ל משרד ראש הממשלה יהיה אחראי על הקמת תשתית ארגונית על ידי פיתוח כלים ומדדים אשר ישמשו לביצוע הערכת השפעות ה-RIA, פירסום מדריך ממשלתי להערכת השפעות רגולציה ועדכון מעת לעת על פי הצורך, גיבוש הכשרה מחייבת לרגולטורים בשיתוף נציבות שירות המדינה.

בשנת 2017, שלוש שנים לערך מקבלת החלטת הממשלה, ביקש משרד ראש הממשלה מהארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (להלן: OECD) לערוך עבודת ייעוץ לממשלת ישראל בנושא הרגולציה. מטרת הבקשה הייתה בחינת המהלך הרגולטורי שנעשה בישראל וגיבוש המלצות לצורך קידום מדיניות רגולציה, בהתבסס על הניסיון והידע הבין – לאומי העשיר של הארגון.

הדוח והמלצותיו הוצגו לממשלת ישראל ב 14 ביולי 2018 וראש הממשלה הנחה לעגן את ההמלצות בהחלטת ממשלה נוספת.

בדצמבר 2018 התקבלה **החלטת ממשלה מס' 4398** בשם "רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון ה- OECD ותיקון החלטת ממשלה". ההחלטה עסקה בקביעת 'אבני היסוד לרגולציה חכמה', תיקון והרחבת הגדרות מהחלטת ממשלה מס' 2118, הבניית המנגנונים המוסדיים והסדרת התהליכים והסמכויות בתוך המשרדים ומחוצה להם בתהליך העבודה של ה-RIA.

¹ מתוך החלטת ממשלה 4398, שנת 2018. ההגדרה של רגולציה מהחלטת ממשלה 2118 משנת 2014 שונתה להגדרה זו.

² תורת הערכת השפעות רגולציה, מדריך ממשלתי, 2015, עמ' 8.

³ החלטת ממשלה 2118, שנת 2014.

מטרת הביקורת

לבדוק האם האגף עומד במטלות אשר באחריותו בהתאם להחלטת ממשלה 4398.

פעולות הביקורת

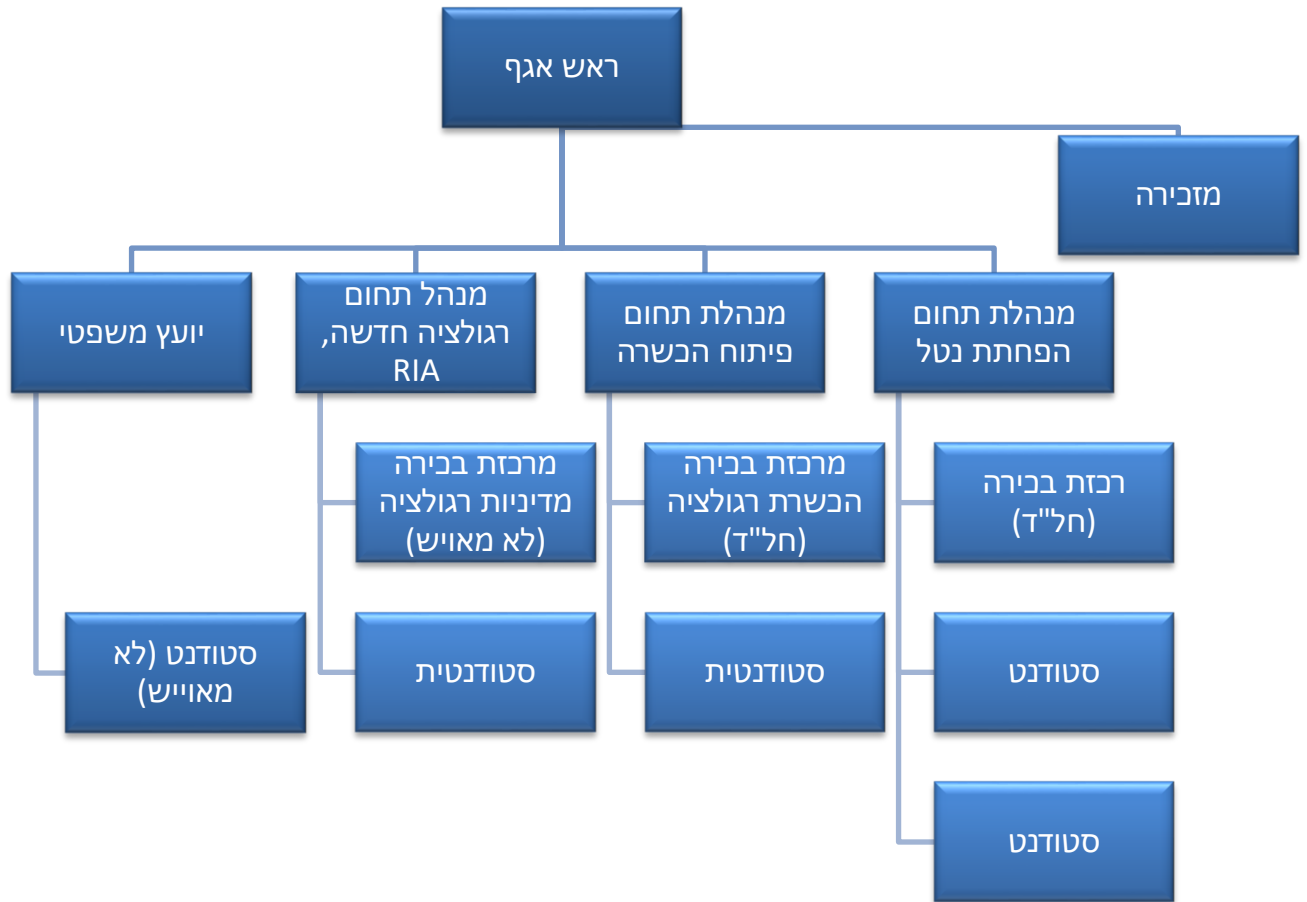
הביקורת התבצעה במסגרת תכנית עבודה שנתית בחודשים מרץ - אוגוסט 2021. בבדיקתנו התבססנו על מסמכים שנמסרו לנו, מידע גלוי, החלטות ממשלה בנושא, דוחות רגולציה ופגישות עם ר' האגף ועובדיו.

ממצאי הדוח מהווים סיכונים מסוגים שונים לפעילות המשרד ולהשגת יעדיו. המלצותינו דורגו בהתאם לרמת הסיכון של כל ממצא וממצא.

להלן טבלת פירוט דירוג הסיכון:

דירוג הסיכון	הסבר	מועד לטיפול הממצא
גבוה	ממצא המצביע על ליקוי מהותי החושף את המשרד לפגיעה משמעותית בפעילותו או בהשגת יעדיו.	על היחידה המבוקרת לבצע שיפורים משמעותיים תוך 30 יום על מנת לצמצם את חשיפת המשרד לסיכון.
בינוני	ממצא המצביע על ליקוי מהותי או ליקוי שאינו מהותי ואשר עלול לפגוע בפעילות המשרד או בהשגת יעדיו.	על היחידה המבוקרת לבצע שיפורים תוך 90 יום על מנת לצמצם את חשיפת המשרד.
נמוך	ממצא המצביע על ליקוי שאינו מהותי ואשר אינו משפיע על פעילות המשרד או על השגת יעדיו, אך יש בו בכדי לפגוע בפעילות והתהליך הנבדק.	על היחידה המבוקרת לבצע שיפורים על מנת לצמצם את הסיכון.

מבנה האגף*



*בהתאם לנתונים שהתקבלו מהאגף.

רגולציה (אסדרה) היא כלי המשמש את הממשלה לצורך הבטחת פעילות התקינה של המשק ולשם הגנה על מגוון רחב של אינטרסים ציבוריים באמצעות חוקים, תקנות, כללים, צווים והוראות מנהל שונות. רגולציה נדרשת במקרים בהם ישנו כשל שוק הפוגע בפעילות התקינה של המשק ו/או ישנו סיכון לא מקובל שיש להסירו, וכן כאשר מעוניינים להגשים מטרות חברתיות שונות כגון שוויון בין אוכלוסיות, נגישות וכדומה. הכלי פועל כלפי גופים הפועלים בשוק או בסקטור מסוים ואשר משפיעים על מרקם החיים והמסחר של האזרחים במדינה.

לרגולציה 3 שלבים: חקיקה, פיקוח ואכיפה. השלבים מתבצעים על ידי הרגולטורים אל מול הגופים המפוקחים.

עם השנים התפתחה בעולם גישה בשם 'רגולציה חכמה', שמטרתה להוביל לכך שהרגולציה תייצר איזונים בין אינטרסים ציבוריים שונים תוך ניהול התהליכים באופן יעיל ואפקטיבי, בשקיפות ובשיתוף הציבור.

מדינות רבות החלו בגיבוש מדיניות רגולציה מתכללת שתכווין את פעילות הממשלה על ידי מתן כלים לאופן גיבוש רגולציה חדשה (RIA), תכניות להקלה בנטל הרגולציה קיימת, שיתוף ציבור, מיסוד מנגנונים ותהליכים תומכים.

RIA – 'הערכת השפעות רגולציה חדשה', הינו כלי מתודולוגי המיועד לקדם יצירת רגולציה מיטבית. הכוונה לביצוע סדרת בדיקות לפני קבלת החלטה על שינוי רגולטורי, במטרה לייעל את הרגולציה הקיימת או המוצעת. תהליך הערכת ההשפעות כולל מספר שלבים: הגדרת הבעיה עמה מבקשת הרגולציה להתמודד, הגדרת התכלית והצורך בהתערבות רגולטורית, בחינת חלופות שונות ליישום הרגולציה. גיבוש החלופות ייעשה בהתחשב בחמישה רכיבים: דרישות הרגולציה, אסטרטגיית ההתערבות, בקרה (איסוף וניהול המידע אצל הרגולטור), פיקוח ואכיפה, משאבים והתארגנות.⁴

כלי זה נועד להבטיח שהרגולציה שתיקבע תהיה מיטבית, כלומר, שיהיה איזון בין התכלית אותה הרגולציה מבקשת להשיג לבין הנטל הנובע ממנה.

התהליך המלא מפורט במדריך הממשלתי להערכת השפעות רגולציה, אותו ניתן למצוא באתר הרגולציה הממשלתי.

במקרים הבאים חל פטור מחובת ביצוע הליך הערכת השפעות רגולציה:⁵

א. רגולציות של תאגידים סטטוטוריים ושל אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר.

ב. רגולציה שעניינה תחרות, החלה על ענף שוק שפועלים בו עד שלושה שחקנים המחזיקים יחד מעל 65% מהשוק.

ג. כאשר השר הממונה קבע שהשפעת הרגולציה על המפוקחים או על אינטרסים ציבוריים אחרים היא זניחה.

ד. חקיקה בתחום המסים והטלת אגרות או שינויים בשיעורן.

מדיניות זו אומצה על ידי ארגון ה-OECD כהנחיות מחייבות למדינות החברות בו, ישראל הצטרפה לארגון זה בשנת 2010 תוך התחייבות לקדם ולמסד תהליכים ומנגנונים מתאימים להנחיות הארגון.

⁴ תורת הערכת השפעות רגולציה RIA - Assessment Impact Regulator, מדריך ממשלתי, 2015, עמ' 41-49.

⁵ שם, עמ' 5.

אגף מדיניות רגולציה הוקם כפועל יוצא מהחלטת ממשלה מס' 2118 מאוקטובר 2014. החלטה זו התקבלה בשל 2 גורמים עיקריים:

1. הצטרפות ישראל לארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (ה-OECD). תנאי הסף לכניסה לארגון כוללים סוגיות בנושאי ממשל, כאשר אחד מהם מתייחס לנושא הרגולציה בכלל ולמנגנונים קבועים, מתודולוגיה והערכת השפעות הרגולציה החדשה (RIA) בפרט.

2. תוצאות המחאה החברתית שהתרחשה בשנת 2011, כאשר חלק מהתלונות שעלו היו עודף רגולציה ויוקר המחיה. בעקבות ההחלטה, ממשלת ישראל החלה בתהליך רפורמה בגופים המוסדיים. התהליך נועד לשפר את הרגולציה ולנסח מדיניות רגולטורית ממשלתית לצורך יצירת מערכת רגולציה חכמה ומאוזנת, על ידי צמצום הנטל הרגולטורי הקיים, שילוב RIA בתהליך הרגולציה ויצירת תשתית ארגונית להשגתם.

ההחלטה קובעת בין השאר: "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", "להפחית, במקרים המתאימים, את השימוש בחובת קבלת היתר מראש באמצעות קביעת כללים מחייבים, ברורים וודאיים הנאכפים בדיעבד, לרבות באמצעות רגולציה עצמית, והכל בכפוף לאפשרויות אכיפה ופיקוח אפקטיביות, מרתיעות ויעילות כלכלית".⁶

בספטמבר 2017 ביקש משרד ראש הממשלה מארגון ה-OECD לייעץ לממשלת ישראל, לבצע הערכת מצב של מנגנוני הרגולציה בישראל ולגבש המלצות לצורך קידום מדיניות הרגולציה.

ביולי 2018 הוצג לממשלה הדוח שנכתב ע"י מנתחי מדיניות בארגון ובו המלצות להמשך הטמעת מדיניות רגולציה חכמה בישראל.⁷

ראש הממשלה הנחה לקדם החלטת ממשלה ליישום.

אנו מבקשים לציין כי בסקירה רוחבית שערך ה-OECD במקביל לדוח הנ"ל, ישראל צוינה כאחת מארבע המדינות בהן חלה התקדמות משמעותית בניהול מדיניות הרגולציה והתרחשו רפורמות גדולות מאז שנת 2014.

עוד נכתב בסקירה כי ההתקדמות המשמעותית בישראל היא בחיזוק מדיניות הרגולציה באמצעות חוקים נוקשים שנחקקו המתמקדים בהפחתת הנטל ברגולציות קיימות. יחד עם זאת, החוסר המרכזי הוא היעדר מנגנונים מוסדיים בנושא ה-RIA. בנוסף צויין כי אין פונקציה הפועלת כ"שומר סף" בנושא.⁸

החלטת ממשלה 4398 מדצמבר 2018 שכותרתה: "רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת ממשלה" התקבלה בעקבות מסקנות הדוח, בהחלטה נקבעו אבני יסוד למדיניות רגולציה חכמה:

"א. רגולציה חכמה תשאף להביא לתועלת מקסימלית למשק ולחברה, המאזנת בין כלל האינטרסים הציבוריים ועל פי ניהול סיכונים, תוך הבאה בחשבון של חלוקת התפקידים והאחריות בין הרגולטור למפוקחים.

ב. רגולציה חכמה תתייחס למעגל החיים הרגולטורי – גיבוש הרגולציה, יישום הרגולציה והממשק עם המפוקחים, ניהול הבקרה והמידע, תהליכי הפיקוח והאכיפה ובחינה תקופתית של השגת מטרות הרגולציה והשפעותיה.

⁶ החלטת ממשלה מס' 2118: הפחתת הנטל הרגולטורי - דיון בהחלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה מס. חכ/39 מיום 14.9.2014.
⁷ Strengthening Capacities and Institutions for Co-ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens, 2018
⁸ OECD Regulatory Policy Outlook 2018, p. 48

ג. רגולציה חכמה תתבסס על נתונים תומכים לטובת ניתוח מיטבי של הבעיה, הגדרת מטרות ברורות והאפשרות להשגתן, בחינה של השפעות וחישוב עלויות ותועלות לאינטרס הציבורי, ותתבסס על רגולציות ופרקטיקות בין לאומיות בהתאמה למשק הישראלי.

ד. רגולציה חכמה תהיה עקבית, ודאית, נגישה ובהירה לציבור, תנוהל באמצעים טכנולוגיים ותשאף למתן שירות מיטבי, קיצור תהליכים, הפחתת בירוקרטיה, הטמעת מטרות הרגולציה ועידוד היענות אצל המפוקחים.

ה. רגולציה חכמה תפעל להגברת התיאום, שיתוף פעולה והעברת המידע בין הרגולטורים השונים וצמצום של חפיפות וסתירות, תוך דגש על הפחתת עומס בירוקרטי בעבודת הממשלה ובלוח זמנים אפקטיבי.

ו. רגולציה חכמה תפעל להגברת האמון בין הממשלה למפוקחים ולציבור, תוך שיתוף ציבור ושקיפות.

ז. מדיניות רגולציה חכמה תעוגן בתהליכים ומוסדות, ותלווה בחיזוק מיומנויות ויכולות הניהול בממשלה לרבות פיתוח ידע וכלים.⁹

מבדיקתנו עולה כי האגף פועל על מנת לעמוד באבני היסוד שנקבעו בהחלטת הממשלה תוך שימת דגש בנושא ה – RIA והנגשתו למשרדי הממשלה השונים, זאת על אף שאין לאגף סמכות ביצועית אל מול המשרדים ושיתוף הפעולה מבוסס על הרצון הטוב של המשרדים הנדרשים לרגולציה.

הפרויקטים בהם עוסקים באגף נוגעים בדרך זו או אחרת באבני היסוד, לדוגמה: הכשרות לבעלי תפקידים רלוונטיים במשרדים השונים, הקמת מערכת מחשוב, תכנית החומש.

עוד עולה מבדיקתנו כי האגף מקיים "פורום מובילים" אחת לתקופה. בפורום מתכנסים מובילי מדיניות הרגולציה¹⁰ (להלן: "המוביל המשרדי") ועולים בו נושאים שונים בנושא רגולציה, לעיתים ביחזמת המובילים עצמם. הפורום משמש להחלפת דעות, שיתוף ידע והעלאת בעיות שנחשפו אליהם או דוגמאות לנושאים בהם טיפלו.

בנוסף, לפורום קיימת רשת למידה פתוחה בלתי פורמלית המתקיימת באמצעות יישומון "ווטסאפ", כאשר השאיפה היא ליצור קשרי עבודה טובים בין מובילי המשרדים על מנת שילמדו זה מזה וייעזרו זה בזה.

לדוגמה: בתאריך 21 במרץ 2021 התכנס פורום עם מובילי המשרדים השונים בנושא "המשך תהליך הפחתת הרגולציה" וכלל סקירה מקדימה שנשלחה למובילי המשרדים, שהציגה מהלכים להפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי במדינות שונות בעולם.

בפורום עלו מסקנות מתכנית החומש להפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי מנקודת מבט ממשלתית ומשקית, תוך דיון בתובנות שעלו ביחס לתכנית החומש הקודמת וגיבוש תכנית חדשה.

מטרת הפורום היא בין השאר לקיים דיון ולשמוע את רעיונות מובילי המשרדים.

לאחר ההצגה חולקו המשתתפים לשתי קבוצות דיון לצורך שיח בשאלות שהוגדרו מראש כגון הבעיה המרכזית במשרדים עצמם במדיניות הרגולציה כיום, מקום מובילי המשרד והאגף בתהליך הרגולציה ועוד.

⁹ החלטת ממשלה מס' 4398, סעיף א'.

¹⁰ שם, סעיף 2 ה': "אחראי טיוב רגולציה בכל אחד ממשרדי הממשלה הרגולטוריים שמונה בעקבות החלטת ממשלה מס' 2118, או בהעדרו מי שימונה ע"י המנכ"ל בהיועצות מנכ"ל משרד ראש הממשלה". המוביל אמון מטעם משרדו על ליווי תהליך הרגולציה ובחינת איכותו, תוך אחריות לוודא עמידה בנהלים. המוביל המשרדי יהיה המנחה המקצועי במתודולוגיית ה – RIA בכל משרד או יחידת סמך כהגדרתם בספר הרגולטורים הממשלתי. מדובר בעובדים שהינם חלק אינהרנטי מהמשרד כך שיוכלו לפקח ולשנות את תרבות העבודה כמישהו פנימי ולא גוף חיצוני.

מבדיקתנו עולה כי קיום הפורומים מתבצע ביוזמת האגף מעת לעת ובנושאים מגוונים, תוך העשרת עולם הידע והמושגים של המובילים המשרדיים. הפורום מהווה פלטפורמה למובילים המשרדיים להתפתח מבחינה מקצועית.

המלצה:

אנו ממליצים לר' האגף לשקול למסד את הפורום בפרקי זמן קבועים ולצרף על פי הצורך ובהתאם לנושאי הדיון את המגזר העסקי והאזרחי.

תגובת המבוקר: עד לקורונה הפורום פעל באופן ממוסד ונפגש בפרקי זמן קבועים באופן יחסי. מפגשי הזום בפורום כל כך גדול, עם פרוץ הקורונה, לא היו מאוד אפקטיביים. כמו כן, עם התבגרותו של הפורום – מבחינת ותק וניסיון של מובילים שונים במשרדים כמו גם הצטרפות של מובילים שונים שלא נכנסו לעבודה דרך המכרז המרכזי, נוצרו פערי צרכים בין ותיקים לחדשים, באופן שמצריך התנהלות שונה בתוך הפורום. כך, הפורום נהיה יותר גדול יותר ומגוון יותר ורלוונטי בעיקר ליידוע ופחות להכשרות ודיוני עומק. העבודה עם המובילים התחלקה לקבוצות שונות גם עם באופן לא רשמי. למשל, הפורום הוותיק היה פעיל מאוד בגיבוש תכני ההכשרה לרגולטורים. עם כניסת חוק הרגולציה לתוקף, סביר להניח שהרשות העתידית תדרש לחיזוק הפורום כדי לתת מענה לשינויים הדרמטיים שייכנסו. כמו גם חיזוק תהליכי השימוע מול גורמים עסקיים ואזרחיים כפי שגם עוגנו בחוק.

סעיף ג' 4 ז': "לרכז דיווח שנתי לציבור על יישום סעיף זה עד ה-31.3 בשנה העוקבת, בהתאם לפורמט שיקבע האגף למדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה (להלן: "האגף")."

מבדיקתנו עולה כי בשנת 2019 לא יצא דיווח שנתי לציבור.

עובדת בתחום ה – RIA באגף מסרה כי נגיף קורונה והבחירות לכנסת הקשו משמעותית על איסוף הנתונים מהמשרדים השונים ובימים אלו שוקדים באגף על דיווח לשנת 2020, אשר יכיל גם מידע על הנעשה בשנת 2019.

במהלך כתיבת הדוח, פירסם האגף באוגוסט 2021 את הדיווח השנתי לציבור.

סעיף ד': בקרה ממשלתית על שינויי רגולציה בעלי השפעה משקית¹¹:

"להטיל על האגף לבצע בקרה על התאמת דוחות ה – RIA של רגולציה בעלת השפעה משקית למתודולוגיה הממשלתית שבמדריך, בהתאם לאמור להלן":

סעיף ד' 8: "האגף יהיה רשאי להעביר את טיוטת הבקרה להתייחסות הרגולטור ולמנגנון הפנים - משרדי כפי שנקבע לפי סעיף 4 במשך הזמן הקצוב לפרסום להערות ציבור באתר קשרי ממשל. ככל שעבר הזמן הקצוב, לא יעביר האגף דוח בקרה. מתכונת הבקרה תפורסם עד לתאריך 1.2.2019."

מבדיקתנו עולה כי "אתר החקיקה הממשלתי" (להלן: "האתר") משמש ככלי עזר מרכזי לאגף. באתר מועלים כל תזכירי החקיקה שמשרדים מעוניינים להעביר כהצעות חוק, חקיקה ראשית ומשנית כאחד, בטרם יועבר החוק לוועדות הכנסת לצורך חקיקתו בפועל.

¹¹ רגולציה בעלת השפעה משקית: רגולציה העומדת לפחות באחד מהתנאים שלהלן: 1. הוספה או הפחתה של עלות רגולציה מוערכת לכלל המשק בשנה (כולל עלות חד פעמית) גבוהה מ – 10 מלש"ח כעולה מהליך הערכת השפעות רגולציה (להלן גם – הליך ה – RIA), 2. רגולציה המשנה את מבנה השוק המפוקח או רגולציה הדורשת אישור מראש כגון החלת חובת רישיון או היתר, הסמכת מקצוע או ייחוד פעולות.

תזכיר החוק מורכב מכותרת החוק, דברי הסבר, החוק כלשוננו, תאריך אחרון להערות הציבור ומקום לכתיבת התגובות. כמו גם, מצורפים החקיקה המלאה, טיוטת חקיקת משנה ודוח RIA במידה וקיים והחקיקות הקשורות אליו.

לאחר מועלה התזכיר לעיון הציבור למשך כשבועיים, בהם ניתנת האפשרות להגיב ולהעביר חוות דעת והצעות לתיקונים/שינויים. לרוב מדובר באיגודים, עמותות, התאחדויות ואנשי מקצוע ששולחים מסמך דעה כתגובה לכתוב בתזכיר.

במהלך זמן זה, המשרד הרלוונטי לא ממשיך בקידום החוק על מנת לאפשר לציבור לחוות את דעתו. המשרד ישקלל את שהוצע על ידי הציבור ובהתאם ישקול את האפשרות לשנות/להוסיף זאת לחוק.

עובדת בתחום ה- RIA באגף מסרה כי עובדי האגף משתדלים להעביר התייחסות עד לתאריך הנקוב, כאשר במקרים בהם לא נכתב דוח RIA, יפנו למשרד שזם את החוק על מנת להבין מדוע לא יצא דוח RIA בהתאם לנהלים.

בנוגע ל'מתכונת הבקרה', מסרה כי היו מספר נסיונות לגבש פורמט אחיד לפורמט הבקרה אולם, הוחלט שאין צורך בפורמט וכי מתכונת הבקרה משתנה בהתאם לתגובה הנדרשת.

סעיף ד' 9: "האגף יעביר דוח בקרה לשר או למנכ"ל המשרד, ככל שנותרו הערות לאחר קבלת התייחסות הרגולטור או המנגנון הפנים-משרדי".

מבדיקתנו עולה כי לאחר שעבר התאריך הנקוב להתייחסויות, חלק מהמשרדים מציינים בתזכיר את השינויים שנעשו בעקבות הערות הציבור ואת הבקשות/הערות שלא התקבלו.

כאשר המשרד הרלוונטי חולק על הערות האגף, יש לאגף את הזכות לפנות לבכירי המשרד על מנת להבהיר את עמדתו או לחלופין להציג את עמדתו בוועדת הכנסת בדיון על החוק.

דוגמה: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים העלה לאתר בתחילת נובמבר "טיוטת תקנות התעבורה התשפ"א 2020 – הוראת שעה מס' 6", בדבר התקנת מערכת עזר לנהג להתרעה על השארת ילדים ברכב, עם דוח RIA מצורף.

מבדיקתנו עולה כי האגף התייחס לדוח המצורף באמצעות מכתב לסמנכ"ל תנועה במשרד התחבורה ובו פירט את החששות הנובעים מניתוח הדוח אולם, לטענתו לא התקבל מענה בנושא.

עוד עולה כי ר' אגף רגולציה ור' תחום RIA השתתפו בישיבות בנושא בוועדת הכלכלה של הכנסת, לצורך הבעת העמדה של משרד ראש הממשלה, לפיה יש לאמץ את המודל האיטלקי הקיים לעניין מערכת עזר להתרעה על השארת ילדים ברכב¹² ובכך לייתר את הצורך בתקן ישראלי חדש, זאת לצורך הוזלת עלויות משמעותית לאזרחי המדינה והפחתה בעומס בירוקרטי. התקן האיטלקי מחייב כי המוצרים שיאושרו לשימוש יהיו בעלי תקן אירופי, אמריקני או קנדי על פי הצהרת יבואן או יצרן, ללא צורך בבדיקות מעבדה ובכך ניתן יהיה לייבא ולשווק מערכות במחירים נמוכים באופן משמעותי מאלו שמשרד התחבורה הציג תחילה.

שינוי נוסף בתקנות אותו הוביל האגף מתייחס להורדת גיל הילד המקסימלי המחייב בהצטיידות במערכת כזו מחמש לארבע שנים, דבר היוביל בהכרח להוצאה כספית נמוכה יותר של המשפחות.

¹² כיום, איטליה היא המדינה היחידה המחייבת מערכות כאלה בחוק.

עובדת בתחום ה – RIA באגף ציינה כי למעט מקרה זה, בשנה האחרונה לא היה צורך לפנות לבכירים במשרדים השונים על מנת להסדיר את המחלוקות וכי לרוב שיתוף הפעולה עם המובילים המשרדיים מצוין.

סעיף ד' 10: "האגף יהיה רשאי לסכם עם המשרד על צמצום היקף הבקרה, כולל בהתייחס לרף הסכום לרגולציה משמעותית, ככל שהסכימו האגף והמשרד על חיזוק ההליך הפנים משרדי".

מבדיקתנו עולה כי תהליך הרגולציה שונה בכל משרד רגולטורי וישנו מנגנון אשר דרכו החקיקה הרגולטורית עוברת. לרוב מדובר בוועדה המורכבת מבעלי תפקידים רלוונטיים. ההליך מתבצע אל מול המובילים המשרדיים והנושא נתון לשיקול דעתם של מנכ"ל המשרדים.

עובדת בתחום ה – RIA באגף מסרה כי עובדי תחום ה – RIA מקפידים לעבור על כל תזכירי החוק המועלים לאתר. צמצום היקף הבקרה בא לידי ביטוי בעיקר ביכולת העובדים להסתמך על הצהרותיו של המשרד מבלי לבדוק לעומק כאשר: תזכירים היוצאים ממשרדים בהם תהליך הרגולציה סדור והמנגנון כולל הקפדה על הנהלים ייבדקו פחות לעומק והאגף יסתמך על הצהרתם כי בדקו הנושא. לעומת זאת, תזכירים שיוצאים ממשרדים שהאגף יודע כי המנגנון אינו סדור ואין הקפדה על הפרטים הקטנים, ייקראו לעומק ובעין ביקורתית יותר.

דוגמה: בינואר 2018 הוציא ר' תחום RIA דוח RIA בנושא "חוק רישוי עסקים – מסלולי רישוי דיפרנציאליים". הדוח נכתב לאחר עבודה משותפת של שנתיים עם משרד הפנים ובשיתוף 'איגוד מנהלי רישוי עסקים' ברשויות המקומיות ומנהלי אגפים במשרד הפנים.

בלב תפיסת רישוי העסקים, מאז הרפורמה שחוקקה בשנת 2010 והתקנות בשנת 2012 עומד המפרט האחד¹³. מטרת החוק היא לאחד שורה של אינטרסים ציבוריים והגנה על הציבור מפני הסיכון הפוטנציאלי שבהפעלת סוגי עסקים טעוני רישוי כמפורט בצו, תחת הליך רישוי אחד.

בלב הרפורמה המוצעת, עומדת התפיסה שחוק רישוי עסקים הוא כלי שתכליתו אינה רק להגן על אינטרסים ציבוריים, אלא גם להיות בסיס נורמטיבי שיאפשר פעילות כלכלית ויעודד פתיחת עסקים.

בשל מורכבות הליך רישוי העסקים נעשו מספר נסיונות לרפורמה, בראשן הרפורמה לרישוי עסקים שעברה בחקיקה בשנת 2010. המורכבות נובעת מריבוי גורמי הממשל, השונות הגדולה בין סוגי העסקים ועוד.

הבעיות המרכזיות בתהליך הרישוי הקיים הינן בין השאר, תהליך קבלת רישוי ארוך ומסורבל, האורך בממוצע כעשרה חודשים, חוסר ודאות של בעל העסק לגבי משך הזמן לקבלת רישיון העסק, חוסר הבחנה בין סוגי עסקים וכו'.

לאור מורכבות המנגנון החוקי וריבוי הגורמים המעורבים, ככל הנראה מהלך של חקיקת חוק חדש אינו ישים ועל כן הוחלט לקבוע רפורמה שתשיג את תכלית הצורך בשינוי ובה קיימים יסודות המאפשרים לתת מענה למצב הבעייתי באמצעות שינויים קלים תוך שמירה על המבנה המשפטי הקיים והיצמדות לתהליכי הרישוי הקיימים.

¹³ מסמך המאגד את כלל דרישות התוכן הרגולטוריות של נותני האישור הרלוונטיים לאותו פריט רישוי והן מתייחסות הן לחוקים ותקנות הקבועים במקום אחר והן לנהלים והנחיות מנהליות של הרגולטור שעשויות להופיע אך ורק במפרט האחד. הליך כתיבת המפרטים קבוע בחוק, באופן שנועד לוודא אחידות המפרט בין הגורמים השונים וקיום הליך היועצות מובנה עם הציבור.

בשל כך, לא גובשו חלופות שונות שכל אחת מהן מציגה מודל רגולטורי אחר, אלא חלופות שונות תחת כל נושא. לכן, הדוח להלן בנוי בצורה של הצגת הרפורמה לפי נושאים מרכזיים, כאשר בהתייחס לכל נושא מוצגות גם החלופות הרלוונטיות.

בשנת 2017 האגף ומשרד הפנים גיבשו טיוטת מחליטים לקראת דיון בממשלה. הטיוטה הופצה למשרדים הרלוונטיים לדיון ובתוך כך התנהלו שורה של דיונים עם נותני האישור ועם נציגי העסקים לשיפור וטיוב ההצעה.

התהליך ארך כחצי שנה ובסופו גובשה הצעת המחליטים כפי שהובאה לממשלה במתכונת הנוכחית בדצמבר 2017¹⁴.

בהחלטת ממשלה מס' 3214 מדצמבר 2017 בנושא "רישוי עסקים דיפרנציאלי – הקלה לעסקים קטנים ובינוניים ותיקון החלטות ממשלה" הוחלט על ביצוע רפורמה בהליכי רישוי העסקים מכוח חוק רישוי עסקים התשכ"ח – 1968.

סעיף ד' 11: "במקרה שסבר האגף שמדובר ברגולציה בעלת השפעה משקית בניגוד לקביעת המנגנון המשרדי, רשאי האגף לפעול כמפורט בסעיפים 8-10".

עובדת בתחום ה – RIA באגף מסרה כי עובדי האגף קוראים את כל החקיקה שמתפרסמת באתר ובכלל זה חוקים שאינם מוגדרים כבעלי השפעה משקית. עובדי האגף מגיבים גם במקרים בהם יש לדעת האגף השפעה משקית בניגוד להחלטת המשרד הרגולטורי, ו/או כאשר מדובר בחקיקה משמעותית המשנה את מבנה השוק. ככל שההשפעה המשקית גדולה יותר, מעורבות האגף עמוקה יותר. עובדי האגף בודקים את החוק, מעירים הערות על החלקים השנויים במחלוקת ובדרך כלל מנהל תחום ה – RIA יקבע פגישה עם המוביל המשרדי הרלוונטי לדון בנושא.

עוד הוסיפה כי כאשר מדובר בחקיקה משמעותית המטרה היא לבדוק את החקיקה עצמה, גם במקרים בהם הדוח RIA לא מספק. כלומר, אם החקיקה עצמה טובה והרגולציה תואמת את המציאות ותקל על האזרח, גם אם הדוח עצמו לא מקיף או עונה על דרישות ה – RIA, האגף לא יתערב לצורך שינוי/ תיקון הדוח. אולם, אם דוח ה – RIA מקיף ומספק והחקיקה לא מידתית או משקפת את הנעשה בדוח ה – RIA, האגף יהיה מעורב בתהליך.

סעיף ה' 13 א': "האגף, בשיתוף רשות התקשוב, יפרסם עד לתאריך 1.2.2019 הנחיות לפרסום רגולציה ובפרט של נהלים רגולטוריים משרדיים. רשות התקשוב תרכז את כלל הנהלים באופן מרוכז באתר Gov.il".

תחום הרגולציה, רחב ככל שיהיה, מובדל משאר תחומי הפרסום הממשלתיים, בשל אופיו המחייב של תחום זה. על כן, יש ליצור פלטפורמה נפרדת לפרסום הרגולציה.

מטרת הפרסום היא להקל על יכולת המשרדים המפוקחים למצוא את המידע הנדרש להם במקום אחד ולייצר בהירות. הנחיות מנהליות הן כללים שמשרד ממשלתי קובע לעצמו, לצורך הפעלת סמכותו ו/או שיקול דעתו. ההנחיה המנהלית כוללת בין השאר הנחיות פנימיות, חוזרים פנימיים, מדיניות, נוהל, קריטריונים, אמות מידה, הוראות פנימיות, כללים, חוזרי מנכ"ל וכו'.

¹⁴ דוח הערכת השפעת רגולציה (RIA), חוק רישוי עסקים – מסלולי רישוי דיפרנציאליים, 2018.

הנחיה מנהלית אינה במעמד זהה לחוק או תקנה. בשונה מחוק או תקנה שאסור לסטות מהם, הנחיה מנהלית היא כלל גמיש שאפשר לסטות ממנה בנסיבות מסוימות. כל משרד ממשלתי רשאי לקבוע לעצמו הנחיות, גם אם אין הוראת חוק המרשה זאת במפורש.

מאחר ופרסום נוהל מצריך אישור וחתימה של ר' אגף ואין חובה להביא לידיעת מנכ"ל המשרד, התהליך הוא מהיר יותר וללא פיקוח, מעין פרצה שכן ישנם נהלים רגולטוריים שמפורסמים ללא הליך סדור של רגולציה.

חלק מההמשרדים מפרסמים את הנהלים באתר משרדם.

דוגמה: בתאריך 18 במרץ 2020 משרד הבריאות הוציא הנחיה באמצעות מכתב לבעלי מפעלים, בתי קירור ומשווקים באמצעות רכבי הובלה, כי החל מתאריך 15 באפריל 2021 אספקת סחורה (מזון) תתאפשר רק לעסקים הרשומים במערכת הממוחשבת של משרד הבריאות. בהנחיה הוסבר שעל כל עסק המקבל מזון להרשם בעצמו וכי על הנמענים במכתב לוודא זאת מול העסקים ואף צרף הסבר על אופן הרישום.

מאחר וההנחיה יצאה כמכתב, כביכול לא נדרש המשרד לבדיקות מקדימות או למתן זמן מספק לחברות לבצע את ההנחיה. לשכת המסחר שלחה לאגף את המכתב ממשרד הבריאות וביקש את התערבותו. ר' האגף פנה למנכ"ל משרד הבריאות ובעקבות כך ביטלו את דרישת פרק הזמן הקצר וההנחיה נדחתה למועד לא ידוע לצורך בחינה מחודשת.

מבדיקתנו עולה כי קיימים קריטריונים בדבר מועד פרסום הנהלים לציבור, אולם הם אינם מפורטים ובנוסף אין דרך לפקח על כך ולאכוז זאת.

עובדת בתחום ה – RIA באגף מסרה כי שיתוף הפעולה עם רשות התקשוב לא הבשיל לכדי בניית פלטפורמה מתאימה.

בתשובה לשאלתנו הסבירה כי הצרכים שהוצגו על ידי האגף לא תאמו את היכולות ואופן העבודה של רשות התקשוב. כמו כן מסרה כי האתר השייך למשרד המשפטים, בו מועלים תזכירי החוק של חקיקה ראשית ומשנית ומפורסמים לציבור על מנת שיגיב, הוא הפלטפורמה המתאימה לשילוב הנהלים וההנחיות לפרסום רגולציה. האתר מאפשר למפוקחים, לרגולטורים ולציבור לקבל את כל המידע הדרוש להם במקום אחד.

כיום באתר מפורסמים נהלים בעלי השפעה משקית ואילו נהלים שאינם בעלי השפעה משקית אינם חייבים בפרסום טיוטה להערות ציבור.

עובדת בתחום ה – RIA באגף מסרה כי כיום נהלים שאינם בעלי השפעה משקית אינם מפורסמים באתר. היעדר החובה לפרסם נהלים שאינם בעלי השפעה משקית להערות הציבור מופיעה בהחלטת הממשלה מס' 4398, סעיף 12 א¹⁵.

עוד הוסיפה כי הפרסום הסופי באתר המשרד המקובל כיום הינו אפשרות סבירה עד להשלמת בניית האתר ונובעת מהנחייה של היועץ המשפטי לממשלה, בעתיד האתר יכלול פלטפורמה מחייבת לפרסום סופי של כל החקיקה, ובכלל זה נהלים שאינם בעלי השפעה משקית.

¹⁵ מתוך החלטת ממשלה מס' 4398: "בהמשך להחלטת הממשלה מס' 2588 מיום 2.4.2017, נוהל רגולטורי שהוא בעל השפעה משקית יפורסם יחד עם דוח ה – RIA באתר קשרי ממשל להערות הציבור לתקופה שלא תפחת מ-21 יום טרם קביעתו, אלא אם כן היועץ המשפטי של המשרד קיצר תקופה זו מטעמי דחיפות או צורך חיוני. נוהל רגולטורי שאינו בעל השפעה משקית יפורסם יחד עם דוח ה – RIA בהתאם לסעיף 13".

על האגף לפרסם את ההנחיות לפרסום רגולציה בהתאם להחלטת הממשלה בסעיף ה' 13 א'.

תגובת המבוקר: ההנחיות לפורמט לפרסום רגולציה הופיעו בהחלטת הממשלה יחד עם החובה לפרסם את כל הרגולציה שבתוקף – משימה שהוטלה על האגף יחד עם רשות התקשוב. יש הגיון פנימי בכריכת המשימות זה בזה מכיוון שפורמט האגף הוא למעשה התבנית שעל גביה יפורסמו יחד גם כל הרגולציות שבתוקף. כך, שעל אף שטיטות הנחיות לפורמט כבר מוכנה, התקבלה באגף ההחלטה להמתין עם פרסומה עד לסיום התשתית למיפוי הנהלים הקיימים. פרויקט זה התעכב עקב החלפת שותפים – הסתבר שתשתיות הפרסום של רשות התקשוב, ה-GOV הממשלתי, אינו מתאים לפרסום מסוג זה ולאחר חיפוש נראה היה שמשרד המשפטים הוא שותף מתאים יותר, והוחלט לצרף את מיפוי ופרסום הנהלים לאתר החקיקה הממשלתי. מאז החלטה זו גובשה תשתית למיפוי והיא נבחנת בשיתוף הרגולטורים כדי לראות שהיא מתאימה. באופן עקרוני, ניתן היה להוציא את הפרויקט לכדי ביצוע אלא שהעבודה על 'חוק הרגולציה', שכולל בתוכו חובה חוקית ליצירת 'מרשם' של רגולציה, עיכבה את הפרויקט, הן בהתייחס לתשומות וקשב כוח האדם באגף והן כדי לוודא שבתהליך העברת החוק לא תשתנה המשימה באופן שיחייב 'חזרה לאחור' ולמעשה עבודת מיפוי כפולה.

סעיף ה' 14 א': "ככל שיש מחלוקת בנושאים רגולטוריים בין משרדים, יהיה רשאי מי מהצדדים להביא את הנושא לאגף שיהיה רשאי לבצע גישור בהסכמת המשרדים בהתאם ללוחות הזמנים שיקבע".

מבדיקתנו עולה כי פניות מסוג זה אל האגף נעשות לעיתים רחוקות מאחר ואין חובת שיתוף האגף במחלוקות בנושאים רגולטוריים.

הנהלת המשרדים הרלוונטיים אחראים על אישור עצם הפניה לאגף ולשיתוף הפעולה בתהליך הגישור.

דוגמה: תקנות הקרינה הבלתי מייננת (תיקון), התשע"ט - 2018: המשרד להגנת הסביבה ביקש לעדכן את התנאים לאישור מתקני חשמל הפולטים קרינה בלתי מייננת.

מתקני חשמל מייצרים סביבת קרינה המורכבת משדה מגנטי ומשדה חשמלי, והם מקורות קרינה שהקמתם והפעלתם טעונים היתר על פי חוק הקרינה הבלתי מייננת.

על פי הוראות חוק הקרינה הבלתי מייננת, עד להתקנת תקנות בנושא, החלטות של הממונה בעניינים הנוגעים למשק החשמל מתקבלות בהתאם להמלצות שבדוח ועדת המומחים משנת 2005 לעניין שדות מגנטיים מרשת החשמל.

מטרת התקנות המוצעות היא לאמץ את עיקרי ההמלצות בדוח ועדת המומחים ולקבוע סף חשיפה לגבי שהייה קצרת מועד בקרבת מתקן חשמל. לגבי חשיפה ממושכת, מוצע לקבוע סדרה של אמצעים שיש לנקוט לשם צמצומה ותקציבים שעל הגורמים העוסקים בהקמה ובהפעלה של מתקני חשמל להקצות לשם כך.

לצורך התקנת התקנות, נדרש המשרד להגנת הסביבה לקבל את אישורם של משרד האנרגיה ומשרד הבריאות.

במשך כעשור, משרד האנרגיה סרב לאשר את התקנות מכיוון שלשיטתו, התנאים שקבע המשרד להגנת הסביבה מחמירים שלא לצורך ועלולים לפגוע בחברת החשמל ובפיתוח רשת החשמל בישראל.

משרד הבריאות, לעומת זאת, צידד בעמדת המשרד להגנת הסביבה.

בשנת 2017, המשרד להגנת הסביבה פנה אל האגף בבקשה לעזור בגישור והאגף נרתם לכך. לאחר בחינת המצב הקיים במדינות אחרות, הגיעו למסקנה כי על אף שמדובר במחלוקת מדעית, ניתן להגיע להבנה ולהתאים את התקנות לשיטת הנהוגות במדינות אחרות. הגישור בוצע מול משרד האנרגיה והמשרד להגנת הסביבה ובדיון הובהר לצדדים כי נקודת המוצא היא שהחוק אינו משנה את הסטטוס – קוו בחלוקת הסמכויות בין המשרדים. עוד הוסבר כי השר להגנת הסביבה סיכם עם משרד ראש הממשלה כי החוק יקודם מתוך ההבנה כי אין שינוי בחלוקת הסמכויות ותחומי הפעולה בין הרגולטורים המעורבים.

לאחר תהליך של 10 חודשים, הסתיים תהליך הגישור והותקנו התקנות.

סעיף ה' 14 ב': "ככל שלא יצליח האגף להביא להסכמה יהיו רשאים השרים להביא את העניין להכרעת ועדת שרים לרגולציה".

מבדיקתנו עולה כי ועדת שרים לרגולציה הוקמה לאחרונה בכהונת הממשלה ה – 34 בהחלטת ממשלה מס' 43 ממאי 2015 וכי לא הוקמה מחדש בזמן כהונת הממשלה ה – 35. עוד עולה כי ועדת השרים לרגולציה התכנסה בפעם האחרונה בתאריך 7 באוגוסט 2017.

סעיף ה' 14 ג': "האגף יהיה רשאי להציע מיוזמתו גישור כאמור בסעיף קטן א', ככל שיש ברגולציה בעלת השפעה משקית משום אי הסכמה, כפילות או סתירה לרגולציה אחרת".

מבדיקתנו עולה כי האגף לרוב לא יוזם גישור מטעמו אלא נרתם לנושא כאשר משרדים רגולטוריים הנתקלים במחלוקות פונים אליו.

מנהלת תחום פיתוח הכשרה מסרה בתשובה לשאלתינו כי המנגנון בעיקרו מבוסס על פניה של משרדים לאגף בבקשה לגישור שכן אין לאגף דרך לדעת על קיומן של מחלוקות מאחר ואין מנגנונים המחייבים עדכון או דיווח לאגף. כאשר הם שומעים על מחלוקת קיימת הם פונים למשרדים ומציעים להם לפנות לגישור על מנת להגיע להסכמות.

עוד מסרה כי מנגנון הגישור אינו משמש ככלי המרכזי, בין היתר בשל היותו מצריך משאבים משמעותיים מצידם.

סעיף ו' 15 א': "להטיל על האגף, בשיתוף נציבות שירות המדינה, להפעיל בתוך שנה תכנית להכשרת רגולטוריים ויועצים משפטיים".

מבדיקתנו עולה כי עד כה לא התקיימה תכנית הכשרה בשל נגיף קורונה וכי תכנית ההכשרה הראשונה אשר החלה ביוני 2021, תאריך חצי שנה ותכלול 9 מפגשים.

בתכנית לוקחים חלק 27 רגולטורים, מובילים משרדיים ויועצים משפטיים מחמישה משרדים: משרד הבריאות, משרד התחבורה, משרד המשפטים, רשות המים ורשות האוכלוסין וההגירה.

ההכשרה פותחה על ידי האגף ובשיתוף נציבות שירות המדינה ומאושרת על ידה כהכשרה רשמית לרגולטורים ומובילים משרדיים.

סעיף ו' 15 ב': "להטיל על האגף, בשיתוף נציבות שירות המדינה, בתוך ארבע שנים מתחילת הפעלתה של תכנית ההכשרה, להכשיר את כלל הרגולטורים בהתאם לספר הרגולטורים הממשלתי, עובדיהם הרלוונטיים ועובדי לשכות משפטיות רלוונטיים".

הנושא אינו רלוונטי שכן תכנית ההכשרה החלה כאמור השנה, בחודש יוני.

על האגף לבנות תכנית עבודה ארבע – שנתית להכשרות על מנת לעמוד ביעדי ההכשרה.

תגובת המבוקר: תכנית ההכשרה היתה אמורה לצאת בראשית 2020, אלא שעם פריצת הקורונה יחד עם ההכרה בחשיבות המפגש הפיזי בתהליך הכשרה מעין זה, נדחתה הפתיחה בשנה. עוד בראשית הדרך, התקבלה החלטה להתחיל עם תכנית הכשרה ראשונה ועל בסיס הניסיון שיצטבר בה לגבי תפיסת הכשרה רב-שנתית. תכנית ההכשרה הראשונה עומדת לקראת סיום ועם סיומה יגובשו הלקחים ותפיסת ההכשרה הרב-שנתית כאמור. יש לציין כי דחייה זו היתה לטובה מכיוון שהיא אפשרה פיתוח מעמיק של הכשרה, שבעקבות כך, ההכשרה היום היא ברמה גבוהה מאוד. גם בענין זה יש לציין כי חוק הרגולציה קובע במפורש את תפקידה העתידי של הרשות כמבצע הכשרות, ועם הקמת הרשות אכן תדרש תכנית עבודה למיסוד ההכשרה אצל כלל הרגולטורים בממשלה.

סעיף ו' 16: "להטיל על מטה המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" במשרד לשיוויון חברתי, האגף, רשות התקשוב הממשלתי, אגף תקציבים ואגף החשב הכללי, בשיתוף הרגולטורים, לתכנן ולבצע טרנספורמציה דיגיטלית בתהליכי רישוי, דיווח ופיקוח בממשלה, בדגש על שיפור חווית המפוקחים, ייעול תהליכי העבודה של הרגולטורים ומתן כלים בידי הרגולטורים לניהול מידע וקבלת החלטות מבוססות נתונים".

מבדיקתנו עולה כי לרגולטורים במשרדים השונים קיימות מערכות שונות וכי לא לכל המשרדים יש מענה מחשובי.

מטרת מהלך איפיון הצורך עליו שוקד האגף היא לתת מענה לרגולטורים שאין להם מענה מחשובי או לחלופין שהמענה הקיים לא עונה על הדרישות ומעכב את התהליכים הרגולטוריים.

עוד עולה כי האגף החל בתהליכי איפיון למערכת מחשוב גנרית לשירות הרגולטורים במשרדי הממשלה, בסיוע חברת ייעוץ חיצונית. כחלק מתהליך האיפיון, נפגשו עובדי תחום ה-RIA אשר אמונים על הפרויקט, עם מובילים של משרדים שונים שהעלו בעבר את המחסור במערכת מחשוב מתאימה. במהלך המפגשים בודקים עובדי האגף את הצרכים, הבעיות ותהליך הרגולציה במשרדם ונפגשים עם מובילי משרדים שהקימו מערכות מחשוב חדשות על מנת לקבל רעיונות. מטרת המפגשים היא לייעל, לקצר ולפשט את תהליך הרגולציה, תוך שימת דגש על שיפור מערכת היחסים בין הרגולטור למפוקח.

עובדת בתחום ה-RIA באגף מסרה כי הפיתרון לא בהכרח יהיה להחליף את המערכות הקיימות וטרם גובשה מסקנה בדבר הצורך והתועלת הכלכלית בהקמת מערכת מחשוב חדשה. עוד מסרה כי תהליך האיפיון הסתיים והצוות מעבד את התוצאות וההמלצות שהוגשו ע"י חברת הייעוץ וכבר נקבעה פגישה עם נציג אגף התקציבים באוצר בו ייקבע התקציב שיעמוד לרשותם בנושא.

סעיף 17: "להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות אגף התקציבים, החשב הכללי והייעוץ המשפטי לממשלה או נציגיהם למיפוי ובחינת סוגיות רגולטוריות מערכתיות, כפילות ברגולציה, פיקוח ואכיפה ושינויי חקיקה לטובת סביבה משפטית תומכת ברגולציה חכמה".

מבדיקתנו עולה כי בשנת 2018 הוקם צוות המורכב מר' האגף, ר' תחום הכשרות ועובדיו, היועץ המשפטי של האגף, עובדי ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים ורפרנט משרד האוצר שנבחרים בהתאם לנושא הפרויקט בו עוסקים באותה העת (להלן: "הצוות").

הצוות מתכנס על פי צורך, בהתאם לפרויקטים עליהם הוחלט בתכנית העבודה או פרויקטים אד הוק של סוגיות רחב.

דוגמה: בחודש יולי 2021 האגף פרסם דוח "תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה".

מטרת הצוות הייתה מחד לגבש תכנית הכוללת פתרונות קצרי טווח להקלה במידת האפשר על רגולציה המשפיעה על המגזר העסקי ומאידך ליצור מעטפת חקיקתית לתשתיות חיוניות ארוכות טווח. התכנית תקל בנושא העול הרגולטורי העודף המוטל על המגזר העסקי המפוקח. כמו גם, לשפר את ההגנה על האינטרסים הציבוריים, שהיא אחת הסיבות המרכזיות לקיום הרגולציה.

במרץ 2021 פרסם הצוות קול קורא לציבור הרחב, נציגי המגזר העסקי וארגונים ועמותות העוסקות בתחום להתייחס לסוגיות המרכזיות שבכוונת הצוות לבחון:

1. יצירת פתרונות רגולטוריים מיידים או קצרי טווח ובפרט הקלות בפתיחת עסקים והקלות לעסקים קטנים.

2. מיסוד תשתיות ארוכות טווח למדיניות רגולציה חכמה בישראל.¹⁶

כמו כן פורסמו שני מסמכי רקע עם הקול קורא: מחקר משפטי משווה של חקיקת המסגרת לרגולציה בשש מדינות הנחשבות מובילות בעולם במדיניות הרגולציה ודוח בשם "פערים ובעיות יסוד במערכת הרגולטורית בישראל: לקראת מדיניות רגולציה חכמה". בנוסף, הוקם אתר ייעודי לאיסוף הנושאים אשר הופיעו להתייחסות באתר, כדי להקל על הציבור הרחב לקחת חלק בתהליך. באתר נאספו כ – 1000 תגובות.

בעקבות כך הוגשו לצוות כ – 60 ניירות עמדה ויותר מ – 500 בעלי עסקים קטנים ועצמאיים ענו לסקר שפורסם. בנוסף, הצוות קיים במהלך חצי השנה שקדמה לפרסום הדוח פגישות עם נציגים של כ – 30 משרדי ממשלה, חברות אזרחיות וגופים עסקיים וערך סיורי שטח במפעלים ובעסקים קטנים.

בחודש מאי 2021 קיים הצוות כנס שולחנות עגולים בו נדונו סוגיות הליבה המופיעים בדוח ואשר כלל כ – 400 משתתפים מהמגזר העסקי, האקדמיה, ארגונים אזרחיים ובכירים מהממשלה.¹⁷

הניתוח העלה כי קיימים פערים מהותיים בתחום הרגולציה, כמו גם קיימים קשיים וכשלים מערכתיים הנובעים מפערי תמריצים ופערי ההכשרה של מערך הרגולטורים בישראל.

הדוח הציף את הבעיות והחסמים וכלל צעדים והמלצות לגיבוש פתרונות ארוכי טווח.

הדוח הוצג תחילה לשרי הממשלה ובמקביל פורסם לציבור.

¹⁶ מתוך "קול קורא – הזמנה להשתתף בתהליך גיבוש תכנית למדיניות רוחבית לרגולציה להתמודדות עם משבר הקורונה", פורסם בתאריך 25.3.21.
¹⁷ דין וחשבון המלצות הצוות הבין משרדי לרגולציה חכמה, תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה, יולי 2021, עמ' 126-127

המלצותינו דורגו בהתייחס לסיכונים השונים של הממצאים, חלוקת המשאבים ליישום ההמלצות תעשה בהתאם.

שם היחידה: אגף רגולציה

מס	דירוג	המלצת המבקר	זמן הטיפול
1	בינוני	על האגף לפרסם את ההנחיות לפרסום רגולציה בהתאם להחלטת הממשלה בסעיף ה' 13 א'.	90 יום
2	בינוני	על האגף לבנות תכנית עבודה ארבע – שנתית להכשרות על מנת לעמוד ביעדי ההכשרה.	90 יום
3	נמוך	אנו ממליצים לר' האגף לשקול למסד את הפורום בפרקי זמן קבועים ולצרף על פי הצורך ונושאי הדיון את המגזר העסקי והאזרחי.	

סיכום

אגף מדיניות רגולציה הוקם במשרד ראש הממשלה בעקבות החלטת ממשלה מס' 2118 משנת 2014, שמטרתה הפחתת הנטל הרגולטורי הקיים והערכת השפעות הרגולציה החדשה (RIA).

כעבור שלוש שנים, בעקבות דוח של ה OECD שהוגש לממשלה לבקשת משרד ראש הממשלה, התקבלה החלטת ממשלה מס' 4398 ובה נקבעו אבני יסוד לרגולציה חכמה ובבסיסה תיקון והרחבת ההגדרות מהחלטת הממשלה הקודמת המזכרת לעיל, הבניית המנגנונים המוסדיים והסדרת התהליכים והסמכויות בתוך המשרדים ומחוצה להם בתהליך ה – RIA.

האגף פועל על מנת לעמוד באבני היסוד שנקבעו וזאת על אף העדר סמכות ביצועית מול המשרדים, שיתוף הפעולה מבוסס על הרצון הטוב של המשרדים הנדרשים לרגולציה.

תקופת הקורונה עיכבה באופן משמעותי את ביצוע חלק ממטלות האגף. דוגמאות:

1. הכשרת הרגולטורים נדחתה והחלה ביוני האחרון.
2. הדיווח השנתי לציבור, המכיל נתונים בנושא תוספות ושינויי רגולציה במשרדים השונים התפרסם באיחור של שנה.

התרשמנו כי על אף העובדה שלא קיימת לאגף סמכות ביצועית, ניכר כי האגף עובד במלוא המרץ ופועל רבות לטיפול רציני ומעמיק בהערכת השפעת הרגולציה החדשה, מנסה להשפיע על משרדי הממשלה לטיוב הרגולציה הקיימת והחדשה לתועלת הציבור. עשיית האגף משולבת ביצירת מערכת יחסים טובה המבוססת על יחסי אמון ושיתוף פעולה מלא עם הגורמים במשרדים הממשלתיים והרגולטורים.

במסגרת חוק ההסדרים וחוק התקציב, עתידה לקום בחקיקה רשות הרגולציה. הרשות תוסמך לבקר את תהליכי ה – RIA של המשרדים ברגולציה חדשה (על בסיס חובת היועצות סטטוטורית של המשרדים עם הרשות) וכן להניע וליזום תהליכי טיוב רגולציה קיימת. לצד זאת, הרשות תוסמך לבנות תשתיות מרכזיות בעבודת הרגולטורים בממשלה כגון: פרסום הרגולציה הקיימת במקום אחד, חובת פרסום תכנית עבודה מוקדמת, הכשרות ועוד.

אנו מעריכים ומודים על שיתוף הפעולה, בתקווה כי תהליך זה יביא לכדי טיוב הנושא הנבדק.