



רשות האסדרה
Israel Regulatory Authority



המלצות מפורטות לגיבוש רגולציה

שיטות עבודה מומלצות לתהליך
גיבוש רגולציה מיטבית

דצמבר 2023

גרסה דיגיטלית של המלצות מפורטות לגיבוש רגולציה



רשות האסדרה
Israel Regulatory Authority



המלצות מפורטות לגיבוש רגולציה

שיטות עבודה מומלצות לתהליך גיבוש רגולציה מיטבית

גרסה 1

דצמבר 2023

טבת תשפ"ד

הפקה: רשות האסדרה

עריכה: גיא מור; סיוע: שלי סלע ומאיה מילר משי

ברצוננו להודות לצוות רשות האסדרה, לרשת מובילי מדיניות הרגולציה ולכל מי שהעיר תרם לפיתוח מסמך ההמלצות המפורטות.

מסמך זה מיועד להרחיב ולהוסיף על המדריך הממשלתי לגיבוש רגולציה באמצעות הסברים והמלצות לא מחייבות.

החובה והעקרונות לביצוע תהליך סדור של גיבוש רגולציה נקבעו בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (להלן – החוק או חוק עקרונות האסדרה), ובהחלטת ממשלה מס' 2118, שעניינה "הפחתת הנטל הרגולטורי" מיום 22.10.2014, בנוסח שתוקן במסגרת החלטת ממשלה מס' 218, שעניינה "תכנית לאומית לשיפור הרגולציה ותיקון החלטות ממשלה" מיום 1.8.2021 (להלן – החלטת ממשלה מס' 2118).

הבהרה משפטית: מסמך ההמלצות מהווה Best Practice והוא מיועד לסייע למקבלי החלטות בממשלה לבצע תהליך גיבוש רגולציה איכותי כדי להגיע לרגולציה מיטבית. התהליך הוא כלי גמיש ומגוון. יש לבחור כיצד ליישם את הכלים וההמלצות המוצגות במסמך זה בהתאם למאפיינים של כל החלטה ונסיבותיה. אין במסמך זה כדי לסייג הוראות כל דין או לגרוע מהוראות המשפט המינהלי.

מסמך ההמלצות מפורסם באופן דיגיטלי ונגיש באתר רשות האסדרה:

<https://www.gov.il/he/departments/regulatory-authority>

תוכן העניינים

הקדמה.....	6
------------	---

חלק 1: הסברים כלליים על תהליך גיבוש רגולציה

הנחיות כלליות.....	9
תשובות לשאלות נפוצות.....	24
ניהול התהליך: פרופורציה בהיקף התהליך ובעומקו.....	27

חלק 2: תהליך גיבוש רגולציה – שלב אחרי שלב

שלב 1 – ניתוח הבעיה.....	39
שלב 2 – הגדרת מטרות.....	61
שלב 3 – למידה מהעולם.....	67
שלב 4 – גיבוש חלופות.....	79
שלב 5 – ניתוח והשוואה בין חלופות.....	91
שלב 6 – עיצוב החלופה הנבחרת.....	111
שלב 7 – הגדרת יעדים וקריטריונים.....	121

חלק 3: נספחים

נספח א' – כלים ומקורות נוספים.....	131
נספח ב' – מדיניות אפשריות לצורך התבססות על רגולציה מהעולם.....	135
נספח ג' – ביצוע סקירה בין-לאומית.....	137
נספח ד' – כלי מדיניות וכלי רגולציה.....	143
נספח ה' – תבנית לדף חלופה.....	177
נספח ו' – שיתוף ציבור.....	179
נספח ז' – שימוש בנתונים.....	187
נספח ח' – גיבוש יעדים מדידים.....	201

הקדמה

מסמך ה"המלצות המפורטות לגיבוש רגולציה – שיטות עבודה מומלצות לתהליך גיבוש רגולציה מיטבית" מוגש לכם כהשלמה והרחבה ל"מדריך הממשלתי לגיבוש רגולציה".

המדריך הממשלתי מציג כיצד יש לגבש שינויים ברגולציה.

לעומת המדריך הממשלתי, המסמך שלפניכם מכיל תוכן לא מחייב: המלצות והסברים כיצד לבצע את השלבים השונים וגם דוגמאות והצעות, שסייעו לכם להבין לעומק את תהליך גיבוש הרגולציה ולדעת כיצד להשתמש בו כדי להגיע לרגולציה מיטבית.

במסמך ההמלצות ובנספחים שלו ריכזנו עבורכם ידע רב-תחומי שהצטבר בממשלה. למשל, בנספח ג' תמצאו המלצות לביצוע סקירה בין-לאומית ובנספח ז' – המלצות כיצד לאסוף נתונים ולהשתמש בהם בתהליכי גיבוש הרגולציה.

מסמך ההמלצות הוא מסמך מקיף, ולכן סביר שלא תקראו אותו ברצף מתחילתו עד סופו. ניתן לפנות למסמך לפי הצורך.

החלק הראשון – הסברים כלליים על תהליך גיבוש רגולציה – מציג את עקרונות השיטה ומספק תמונת רוחב עליה ועל המסמך שלפניכם. בחלק זה גם מוצג עקרון הפרופורציה בביצוע התהליך, שמפרט את הקריטריונים להחלטה עד כמה להעמיק ולהשקיע בכל אחד מהשלבים.

החלק השני – תהליך גיבוש רגולציה שלב אחרי שלב – מתאר לעומק את שלבי התהליך ומסביר מה נדרש לבצע לפי המדריך הממשלתי ואיך אפשר ורצוי לבצע את השלב. חלק זה מורכב מפרקים לפי שלבי התהליך. כל פרק כולל הסבר מתודולוגי, המלצות, טיפים מעשיים ודוגמאות.

החלק השלישי – הנספחים – כולל הרחבה בתחומים מגוונים הקשורים לתהליך גיבוש הרגולציה. למשל, מה הם כלי המדיניות וכלי הרגולציה שעומדים לרשות מקבל ההחלטות, איך לתכנן ולבצע שיתוף ציבור וכיצד לנסח יעדים וקריטריונים לבחינת הרגולציה בעתיד.

בכל התלבטות מומלץ להתייעץ עם מובילי מדיניות הרגולציה במשרדכם. הם הכתובת הראשונה שלכם כדי לתכנן את התהליך וכדי להתייעץ במהלכו. מובילי מדיניות הרגולציה הם המנחה המתודולוגי המקצועי בתהליכי גיבוש רגולציה ויכולים לעזור לכם לוודא, שהתהליך מבוצע בהתאם לשיטה ובאופן איכותי. ניתן גם להתייעץ עם רשות האסדרה.



חלק 1:

הסברים כלליים על תהליך גיבוש רגולציה

הנחיות כלליות

1. תמצית: תהליך גיבוש רגולציה והערכת השפעותיה 10

1.1 מטרת התהליך 10

1.2 כיצד התהליך יוכל לתרום למקבל ההחלטה? 10

1.3 מקורות התהליך 11

1.4 כיצד להשתמש בתהליך? 12

2. הנחיות כלליות לתהליך גיבוש רגולציה 14

2.1 באילו מקרים משתמשים בתהליך? 14

2.2 לא להתחיל מהפתרון, אלא מניתוח הבעיה שמבקשים לפתור 14

2.3 מתי מתחילים לעבוד לפי תהליך גיבוש רגולציה? 14

2.4 ניהול תהליך סדור ומקצועי – כתיבת נייר המטה 15

2.5 פרופורציה בתהליך העבודה 15

2.6 רגולציה שבאחריות כמה גורמים 15

3. עקרונות רוחב של תהליך גיבוש רגולציה 16

3.1 התבססות על נתונים וראיות 16

3.2 שיתוף ציבור 16

3.3 בחינה של כלי מדיניות נוספים פרט לרגולציה 17

3.4 ניהול סיכונים 17

3.5 שיקוף לציבור 17

4. המלצות לתחילת התהליך 18

4.1 הקמת צוות העבודה 18

4.2 כתיבת נייר מטה 18

4.3 גיוס שותפים ומשאבים 18

5. הגדרות והנחיות נוספות 19

5.1 חקיקה והחלטות ממשלה מרכזיות 19

5.2 הגדרות למונחים מרכזיים 19

5.3 בעלי תפקידים מרכזיים 20

5.4 כללים לעריכת הדוח הנלווה (דוח גיבוש רגולציה) 21

6. איך להשתמש במסמך "המלצות מפורטות לגיבוש רגולציה –

שיטות עבודה מומלצות לתהליך גיבוש רגולציה מיטבית"? 23

תשובות לשאלות נפוצות 24

1. תמצית: תהליך גיבוש רגולציה והערכת השפעותיה

מהי רגולציה?

"רגולציה" (אסדרה) היא הוראה כללית ומחייבת, שמסדירה פעילות כלכלית או חברתית, וניתנת לאכיפה פלילית או מינהלית (כולל אי-מתן אישורים רגולטוריים).

הכוונה לכל הכללים שהממשלה קובעת ואוכפת – מה אסור לבצע, מה חובה לבצע ובאילו תנאים.

רגולציה נקבעת בחוקים, בתקנות, בנהלים, ברישיונות ובמסמכים רבים נוספים אחרים שמחייבים את הציבור.

ההגדרה המשפטית המחייבת מובאת כאן. ככל שנדרש לכם סיוע בפירוש המונח רגולציה, ועולה שאלה האם לגבי רגולציה מסוימת חלה החובה לבצע הליך הערכה של השפעותיה, פנו אלינו – רשות האסדרה תשמח לסייע בגיבוש תשובה אחידה ומושכלת לשאלות העולות בהקשר זה.

מטרת הרגולציה היא קידום הרווחה החברתית ושיפור איכות חיי התושבים. הרגולציה עושה זאת באמצעות הגשמה של זכויות יסוד ושל אינטרסים ציבוריים (להלן "יקראו במאוחד – אינטרס מוגן").

אפשר להטיל רגולציה על אזרחים, על עסקים ועל ארגונים אחרים.

להרחבה – ראו את ההגדרה למונח "אסדרה" בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021.

"אסדרה" – הוראה הקובעת כלל התנהגות שהוא בעל אופי כללי, ומתקיימים בה כל אלה:

(1) היא נקבעת לשם הסדרת פעילות כלכלית או חברתית;

(2) היא ניתנת לאכיפה פלילית או מינהלית בידי רשות ציבורית או תאגיד ציבורי;

(3) היא נקבעת בחיקוק או שנקבעת על פי סמכות כדין בהנחיה, נוהל, חוזר, גילוי דעת או בהוראה מסוג דומה אף אם כינויה שונה, לרבות הוראה כאמור המקבלת תוקף מחייב בעת הכללתה כתנאי באישור אסדרתי; והכול למעט הוראה כמפורט להלן: [...]

"לעניין הגדרה זו, "אכיפה מינהלית" – לרבות אי-מתן אישור אסדרתי".

חוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב-2021, סעיף 3.

רגולציה נקבעת בחוקים, בתקנות, בנהלים, ברישיונות ובמסמכים רבים נוספים אחרים שמחייבים את הציבור.

1.1 מטרת התהליך

מהו תהליך גיבוש רגולציה?

תהליך גיבוש רגולציה מיועד לעזור לרגולטור לבחון את הבעיה הציבורית, לגבש פתרונות איכותיים ולשקף את ההחלטה.

התהליך מורכב משלבים שקיימים בכל תהליך קבלת החלטות טוב: ניתוח הבעיה, הגדרת מטרת, שימוש בנתונים, בחינת כמה חלופות, הערכה והבנה של ההשפעות של כל חלופה והשוואה בין החלופות כדי לבחור בחלופה הטובה ביותר.

החלטות משמעותיות צריכות להתקבל על בסיס הגדרת בעיה או מטרה, בחינת נתונים ושקילת היתרונות והחסרונות של כל חלופה.

תהליך סדור של גיבוש רגולציה והערכה של השפעותיה הוא שיטה לביצוע עבודת מטה. באמצעות שיטה זו רגולטורים יכולים לוודא שלהחלטות שלהם יהיו התוצאות הטובות ביותר. השיטה מבוססת על עקרונות מקובלים לקבלת החלטות, שהותאמו לעולם של רגולציה ומדיניות ציבורית.

התהליך מבוסס על שאלות, שהן כלי עבודה מרכזי עבור רגולטורים ומקבלי החלטות. בעזרתן אפשר להגדיר את הבעיה שרוצים לפתור, לבנות את הפתרונות, לבחון את הנחות המוצא ולחשוב על פתרונות חדשים ואפקטיביים.

1.2 כיצד התהליך יוכל לתרום למקבל ההחלטה?

התהליך מסייע למקבל ההחלטה להבין טוב יותר את הבעיה שהוא מנסה לפתור, וכך לפתח פתרון שיפתור אותה באופן מיטבי. בנוסף, התהליך מסייע לזהות השפעות אפשריות של ההחלטות, ובכך עוזר לעצב פתרונות מדויקים שלא גורמים לתוצאות בלתי רצויות.

כמו בכל מדיניות ציבורית, המטרה של הרגולציה היא לקדם את הרווחה החברתית ולשפר את איכות חיי התושבים. לכן רגולציה מוצלחת היא כזו, שהתועלות ממנה גבוהות מעלויותיה.



1.3 מקורות התהליך

1.3.1 מקורות התהליך בעולם

תהליך זה נהוג במדינות רבות בעולם מזה עשרות שנים, ובישראל הוא מעוגן בחוק עקרונות האסדרה. התהליך מוכר גם כ-RIA (Regulatory Impact Assessment).

מדינות רבות מצאו, כי בדומה להוצאה תקציבית, גם לרגולציה יש תפקיד חשוב והשפעה משמעותית על הציבור, הן בהגנה על האינטרס המוגן והן בעלויות של הרגולציה. ב-50 השנים האחרונות אימצו מדינות רבות בעולם מנגנונים ותהליכים שיסייעו לרגולטורים ולמקבלי החלטות לגבש רגולציה על בסיס עבודת מטה וניתוח מושכל. כיום, כל 38 המדינות החברות בארגון ה-OECD מיישמות את השיטה בעת גיבוש שינויי רגולציה.

1.3.2 מקורות התהליך בישראל

כחלק מתהליך ההצטרפות לארגון ה-OECD, מדינת ישראל התחייבה לאמץ את השיטה ככלי לשיפור הרגולציה שלה. לכן בשנת 2014 נקבע בהחלטת הממשלה מס' 2118, ששינויי רגולציה יגובשו לפי שיטה זו.

בשנת 2021 השימוש בשיטה עוגן בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, שנקבע ככלי מרכזי לקידום רגולציה מיטבית.

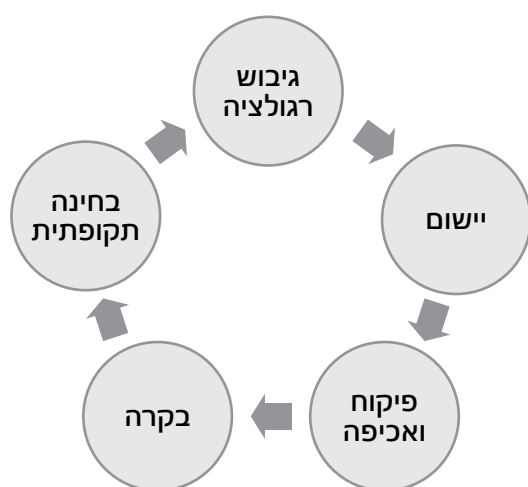
מדיניות הרגולציה בישראל מעוגנת כיום בחוק עקרונות האסדרה, שקובע, בין היתר, גם את העקרונות לגיבוש רגולציה מיטבית. החוק מפנה להחלטת הממשלה מס' 2118 לגבי החובה לקיים תהליך סדור לפני קביעת רגולציה. החלטת הממשלה קובעת, שיישום החובה לקיים תהליך סדור יבוצע לפי מדריך ממשלתי שתפרסם רשות האסדרה.

1.4 כיצד להשתמש בתהליך?

תהליך גיבוש רגולציה מסייע לבצע תהליך חשיבה אנליטי לגיבוש רגולציה מיטבית. התהליך כולל שבעה שלבים מרכזיים. המסמך שלפנינו מציג את תהליך עבודת המטה בסדר כרונולוגי – שלב אחר שלב.



תרשים 1: תהליך גיבוש רגולציה



תרשים 2: מעגל החיים הרגולטורי

חשוב לציון, שאין מדובר בתהליך ליניארי לגמרי. לעיתים תובנה או מידע חדש יגרמו לנו לחזור לשלב קודם ולשנות או לדייק חלק מהניתוח. כך, למשל, ייתכן שבשלב הלמידה מהעולם נלמד מידע שישנה את הגדרת הבעיה. ייתכן שבשלב השוואת החלופות נגיע למסקנה, שכדאי לשנות את אחת החלופות כדי לשפר אותה – ולכן נחזור לשלב גיבוש החלופות.

גיבוש הרגולציה הוא שלב אחד בתוך "מעגל החיים הרגולטורי" – תהליך מתמשך של קביעת הרגולציה, יישומה, בחינה בדיעבד של תוצאותיה, וחוזר חלילה. מסמך "ההמלצות המפורטות לגיבוש רגולציה" מתייחס רק לשלב גיבוש הרגולציה. חשוב לזכור, שעבודת הרגולטור בניהול רגולציה וביישומה לא מסתימת עם קביעתה.

יש כמה עקרונות וכלים רוחביים שרלוונטיים לכל השלבים של תהליך גיבוש הרגולציה: שימוש בנתונים; שיתוף ציבור; בחינה של כלי מדיניות נוספים פרט לרגולציה; ניהול סיכונים; ושקיפות בתהליך ובתוצרים.

2. הנחיות כלליות לתהליך גיבוש רגולציה

2.1 באילו מקרים משתמשים בתהליך?

יש להשתמש בתהליך בעבודת המטה לגיבוש רגולציה מכל סוג – יצירה של רגולציה חדשה, הוספה, הפחתה, שינוי או ביטול של רגולציה.

לא משנה אם ההחלטה הסופית תהיה יצירה, שינוי או הפחתה של רגולציה – מתחילים את השימוש בשיטה בתחילת עבודת המטה, לפני שידוע מה תהיה ההחלטה הסופית.

החובה לעשות שימוש בתהליך חלה על רגולציה בכל מדרג נורמטיבי, בכל צורה שבה היא מעוגנת:

- ◀ חוקים
- ◀ תקנות
- ◀ נהלים
- ◀ הנחיות
- ◀ חוזרים
- ◀ מכתבים
- ◀ גילוי דעת
- ◀ כל הוראה מסוג דומה, אף אם כינויה שונה

בתחילת הדרך אנחנו עדיין לא יודעים מה תהיה המסקנה הסופית. ייתכן שנחליט ליצור רגולציה חדשה, לתקן רגולציה קיימת, או לא לשנות את המצב הרגולטורי.

החובה לבצע תהליך גיבוש רגולציה חלה בכל קביעה של רגולציה ובכל שינוי תוכן ברגולציה. למשל: קביעת רגולציה לראשונה; שינוי של רגולציה קיימת; הפחתה או הקלה ברגולציה; שינוי שיטת אכיפה: קביעת סנקציה או שינוי גובה הסנקציה; שינוי רגולציה בעקבות המלצות של ועדות ציבוריות; רגולציה בעלת אופי זמני: קביעת רגולציה בהוראת שעה והארכה של רגולציה שנקבעה בעבר בהוראת שעה; שינוי רגולציה במסגרת תוכנית להפחתת נטל רגולטורי; שינויים קטנים ברגולציה.

השלב של תהליך גיבוש רגולציה יכולים להיות רלוונטיים למגוון סוגיות ובעיות ציבוריות: בין אם מדובר בסיכון בטיחותי, בכשל שוק, בקידום הגנה על זכויות, בטכנולוגיה משבשת, בפערי מידע או בבעיה אחרת.

ניתן וצריך להשתמש בה בכל פעם שסוגייה עולה על הפרק. תחומים שהשיטה פחות מתאימה עבורם הוחרגו בחוק עקרונות האסדרה ובהחלטת הממשלה מס' 2118.

גם כאשר בתחילת הדרך מסומן כיוון מועדף – יש ערך בעבודת המטה, שיכולה לשפר אותו או להצביע על פתרון טוב יותר.

2.2 לא להתחיל מהפתרון, אלא מניתוח הבעיה שמבקשים לפתור

לפי התהליך, עבודת המטה מבוצעת על סוגייה או תופעה בלתי רצויה שזוהתה (למשל, זיהום מי תהום, תאונות, או הונאות של חסרי ישע) כדי לגבש עבודה פתרון.

עבודת המטה לא מבוצעת במטרה לחקק חוק או לתקן תקנה, אלא כדי לפתור בעיה. אם בתחילת התהליך התוצאה ידועה מראש – אין זה תהליך אמיתי, בין אם החלטנו מראש על הפתרון או על סוג הפתרון. במקרה כזה אין תועלת בשימוש בתהליך גיבוש רגולציה, מאחר שההחלטה כבר התקבלה.

נשים לב, שאם ההחלטה התקבלה מראש וללא תהליך סדור – היא עלולה להיות שגויה: היא לא תפתור את הבעיה והיא עלולה ליצור בעיות והשפעות לא רצויות נוספות.

לכן כאשר עבודת מטה אמיתית מבוצעת בלי ההחלטה מוקדמת, היא נעשית ביחס לסוגייה או לתופעה בלתי רצויה. בתהליך כזה ייתכן שהפתרון שייבחר בסופו של דבר יכלול כמה רכיבים. למשל, ייתכן שהפתרון לזיהום מי התהום יצריך תיקון של חוק קיים וגם התקנת תקנה חדשה. כמו כן, ייתכן שהפתרון הנבחר יהיה מורכב משילוב בין רגולציה לכלי מדיניות אחרים – מיסוי, סובסידיה, הסברה או הקמת תשתית פיזית. כאשר מקבלי ההחלטות לא מקובעים במחשבה על פתרון יחיד הם יכולים לבחון את הסוגייה בעיניים רעננות ולגבש פתרון שלם.

גם כאשר בתחילת הדרך מסומן כיוון מועדף – יש ערך בעבודת המטה, שיכולה לשפר אותו או להצביע על פתרון טוב יותר.

2.3 מתי מתחילים לעבוד לפי תהליך גיבוש רגולציה?

חשוב שנתחיל להשתמש בתהליך גיבוש רגולציה בשלב מוקדם של תהליך קבלת ההחלטות, באופן אידיאלי כאשר סוגייה מתעוררת או בשלב התכנון של התהליך. הניסיון מראה, כי ככל שמתחילים להשתמש בשיטה בשלב מוקדם יותר, כך היא מספקת תועלת רבה יותר לרגולטור.

חשוב להדגיש, שתהליך גיבוש רגולציה הוא כלי שלנו לביצוע עבודת המטה. מדובר בכלי חשיבה לגיבוש הרגולציה ולא בשלב בירוקרטי שמבוצע בדיעבד, לאחר שההחלטה התקבלה.

החלק היישומי של המדריך נפתח בהצעה לשלב מקדמי – דגשים לתחילת התהליך. אנחנו ממליצים להשתמש בו כדי לבנות תהליך עבודה יעיל.

2.4 ניהול תהליך סדור ומקצועי – כתיבת נייר המטה

השלב הראשון הוא להחליט על התנעת תהליך של גיבוש רגולציה – בין אם לפי תוכנית העבודה השנתית ובין אם לאור החלטה שהתקבלה במהלך שנת העבודה.

תהליך גיבוש רגולציה מערב ידע, נתונים וניתוח, שיחד הופכים להחלטה מבוססת ומפורטת.

דרך מקובלת להתמודד עם המורכבות הזאת היא ריכוז עבודת המטה בכתיב, בנייר מטה. כחלק מהתהליך, נכתוב בזמן אמת את נייר המטה, שכולל את הנתונים שנאספו, את מסקנות הביניים, את החלופות שנבחנו ואת הניתוח שבוצע.

נייר המטה הוא כלי ניהולי של הרגולטור שמוביל את התהליך, המאפשר לו לרכז במסמך אחד את כל התוצרים (המידע, ההנחות וההחלטות) תוך כדי העבודה. בכל פעם שמתקבל מידע או מתקבלת החלטה – מוסיפים אותם לנייר המטה.

בנוסף להיותו כלי ניהולי, כשנכתוב את נייר המטה במהלך העבודה, התהליך יהפוך לסדור יותר. כתיבת נייר המטה בזמן אמת תוכל לסייע לנו:

- ◀ לחדד תובנות;
- ◀ לקדם דיון קונקרטי ופרקטי;
- ◀ לא להחמיץ נתונים או פרטים חשובים;
- ◀ להגביר את התיאום הפנימי בתוך הארגון;
- ◀ למנוע בזבוז משאבים (בדיקה ואיסוף מסמכים בדיעבד);
- ◀ להתמקד בנושאים העיקריים שחשובים להשגת המטרה.

ייתכן שעבר היינו מנסחים דוח בסוף תהליך העבודה, לפני שטיוטת הרגולציה הוגשה לשר או פורסמה. חוק עקרונות האסדרה והחלטות הממשלה מחייבים שימוש בשיטה מהשלבים הראשונים של עבודת המטה.

הדוח המלווה נועד לשקף את התהליך, ולכן היקף הדוח תלוי בהיקף התהליך שבוצע. למשל, בתהליכים בהיקף מצומצם – גם הדוח יהיה קצר ותמציתי.

נייר המטה הוא כלי ניהולי של הרגולטור שמוביל את התהליך, המאפשר לו לרכז במסמך אחד את כל התוצרים תוך כדי העבודה.

2.5 פרופורציה בתהליך העבודה

תהליך גיבוש רגולציה הוא כלי לניתוח ולקבלת החלטות. כמו בתחומים אחרים, גם ברגולציה היקף הניתוח ועומקו קשורים בהיקף הסוגייה שלפנינו ובמורכבותה. זהו עקרון הפרופורציה. כאשר מדובר בסוגייה פשוטה או מצומצמת – נבצע תהליך בהיקף צנוע. לעומת זאת, ככל שהסוגייה מורכבת יותר, הבעיה חמורה יותר והתחום חדשני יותר – כך נרחיב ונעמיק את התהליך בהתאם.

יש שבעה קריטריונים מרכזיים להגדרת הסוגייה שאיתה מתמודדים, כדי לקבוע את היקף התהליך ואת עומקו:

1. מורכבות הסוגייה.
2. חומרת הבעיה.
3. האם מדובר בשינוי רגולציה קיימת או ביצירת הסדר יסודי או מהותי.
4. ראשוניות וחדשנות של הפעילות בתחום.
5. היקף שיקול הדעת שיש למקבל ההחלטות.
6. היקף ההשפעה הצפויה של המדיניות וכובדה.
7. דחיפות (ביצוע תהליך מצומצם בשל דחיפות אפשרי אם הרגולציה נקבעת באופן זמני).

להרחבה על השיקולים השונים – ראו בפרק הבא: "ניהול התהליך: פרופורציה בהיקף התהליך ובעומקו".

ייתכן שבהמשך התהליך יתגלה מידע חדש, שלאורו יוחלט לשנות את היקף התהליך ואת עומקו. למשל, אם בוצע תהליך בהיקף מצומצם ונראה שנדרשת התערבות משמעותית שכרוכה בעלויות רבות – יהיה צורך להרחיב את הניתוח לפני שניתן יהיה להתקדם בעבודת המטה. לכן לאורך העבודה נעדין ונתאים את היקף התהליך ואת עומקו.

2.6 רגולציה שבאחריות כמה גורמים

לעיתים תהליך גיבוש הרגולציה נוגע לנושא או לחיקוק שנמצא באחריות משותפת של יותר מרגולטור אחד או יותר משר אחד. במקרה כזה מומלץ לתאם מראש את תהליך עבודת המטה מול הרגולטור או המשרד הנוסף. כמו כן, יש לשים לב שנדרשת הסכמת שני המשרדים לגבי ההתייעצות עם רשות האסדרה ולגבי פרסום טיוטת הרגולציה.

3. עקרונות רחב של תהליך גיבוש רגולציה

3.1 התבססות על נתונים וראיות

רגולציה ומדיניות ציבורית צריכות להתבסס על נתונים וראיות. חוזקה של רגולציה הוא כחוזקם של הנתונים שעליהם היא מבוססת. לעיתים קרובות אנחנו מתחילים את עבודת המטה בהשערות לגבי הבעיה או לגבי פתרון אפשרי. חשוב לא לקבל את ההחלטה על סמך השערות, אלא לתקף אותן באמצעות נתונים וראיות ממקורות אמינים.

לכן לאורך כל שלבי עבודת המטה חשוב לאסוף ולבחון נתונים כדי לבסס עליהם את הניתוח.

בשלבים שונים של התהליך ניתן לעשות שימוש בסקירה מהעולם כדי לאסוף תובנות ונתונים. נתונים יכולים להיות מהארץ ומהעולם, וממגוון מקורות (פרסומים ממשלתיים, אקדמיים או פרטיים).

נתונים איכותיים יתייחסו לתופעות ולא לאנקדוטות (מקרים פרטניים או אירוע חולף).

שימו לב: השימוש בנתונים לא נועד להוכיח את ההשערה, אלא לבחון אותה באופן ביקורתי ואף לפסול אותה אם היא לא נכונה. ניזהר מפני הטיית האישוש – אנו נוטים לתת משקל לנתונים שתומכים בהערכה הראשונית שלנו ולהתעלם מנתונים שאינם מתיישבים איתה.

בדרך כלל אין בידינו מידע מושלם, ולכן יש להשתמש במידע הזמין הטוב ביותר ("best available information"), כדי להבטיח שהנתונים יהיו עדכניים, רלוונטיים ומדויקים. כאשר יש קושי באיסוף נתונים, ניתן להתבסס על הערכות והשערות.

ההשקעה באיסוף נתונים ובניתוחם נעשית בפרופורציה להיקף הסוגיה ולעומקה, לחשיבות המידע ולמאמץ הנדרש כדי להפיק אותו.

חוזקה של רגולציה הוא כחוזקם של הנתונים שעליהם היא מבוססת.

3.2 שיתוף ציבור

נשתף ציבור ובעלי עניין: נשתדל ליצור קשר עם בעלי עניין מגוונים לאורך התהליך כדי לקבל מידע ורעיונות ועל מנת להבטיח שהדעות והצרכים שלהם נלקחים בחשבון. תהליך שיתוף לא חייב להיות עם הציבור הרחב – הוא יכול לכלול שיח עם הנפגעים מהבעיה, המושפעים הפוטנציאליים מהרגולציה, מומחים מהתחום או מומחים הבקיאיים באינטרס המוגן, החברה האזרחית, נציגי ציבור (למשל, צרכנים או משתמשים הזקוקים לשירות), הממשלה (מאותו משרד וממשרדים נוספים) ובעלי עניין נוספים.

נחשוב על הקהלים שאנו משתפים ונבחר בקהלים הרלוונטיים לסוגייה ולשאלות שמעסיקות אותנו.

המטרה היא להיחשף לנקודות מבט חדשות או לקבל מידע שאילולא השיתוף לא היה מגיע אלינו.

שיח נחשב כשיתוף ציבור אם נערך לפני קבלת ההחלטה. בכך נבדל תהליך השיתוף (שמתקיים לפני קבלת החלטה) מפרסום טיוטת הרגולציה להערות ציבור.

ככלל, תהליך גיבוש רגולציה יכול לכלול לפחות תהליך שיתוף אחד עם הגורמים שמושפעים מהבעיה ומושפעים או צפויים להיות מושפעים מהרגולציה (לפני פרסום הטיוטה הסופית). יש לשים לב, כי תהליך השיתוף אינו מסתכם בשמיעת צד אחד בלבד וכי הוא משקף את התמונה המלאה. תהליכים מסוגים שונים עשויים להצריך יותר תהליכי שיתוף לאורך שלבי גיבוש הרגולציה. אם בחרנו שלא לקיים בכלל שיח שיתוף, חשוב שנמק זאת בדוח הנלווה.

רגולציה שלא מביאה בחשבון את נקודת המבט של המפוקחים היא מתכון לאי-ציות.

לעיתים יש חשש לשתף את המפוקחים מאחר שהם "בעלי עניין ויש להם אינטרס". חשוב לזכור, שבדיוק מסיבה זו יש ערך לשיתופם בתהליך – יש להם ידע וניסיון והם עתידים להיות מושפעים מההחלטות שיתקבלו. אם ברצוננו להשיג ציות של המפוקחים להוראות, עלינו לשקול את נקודת המבט שלהם. שיתוף המפוקחים מספק אפוא מידע בעל ערך וגם מעלה את הסיכוי ליישום מוצלח של הרגולציה. בסופו של דבר, ההחלטה היא של הרגולטור, שלא חייב לקבל את עמדת המפוקחים.

מומלץ לקיים תהליך שיתוף בסיוע מובילי שיתוף הציבור של המשרד או מובילי מדיניות הרגולציה של המשרד.

להלן כמה דגשים והמלצות לביצוע תהליכי שיתוף ציבור:

◀ מומלץ לשקול מי יהיו הנציגים של המשרד בתהליך שיתוף הציבור. למשל, לבחון את האפשרות לקיים את התהליך ללא נציגי הרגולטור, כדי לאפשר לבעלי עניין מהציבור להתבטא באופן חופשי.

◀ יש חשיבות רבה לתמהיל בעלי העניין בתהליך שיתוף הציבור. למשל, האם יוזמנו רק מפוקחים, או גם גורמים שהרגולציה מגינה עליהם? גם בתוך קבוצת המפוקחים חשוב לבנות תמהיל מגוון ובעל ערך (גודל המפוקחים, ותק, סוג טכנולוגיה, פריסה גיאוגרפית וכו').

◀ כמו כל מקור מידע, תהליך שיתוף עשוי להיות מוטה או לכלול מידע לא מדויק. לכן יש ערך בהפעלת חשיבה ביקורתית על המידע שהתקבל. עם זאת, ניזהר שלא לפסול מידע רק משום שהוא לא מתיישב עם הנחות המוצא שלנו.

להרחבה – ראו נספח ו'.



3.3 בחינה של כלי מדיניות נוספים פרט לרגולציה

נשקול גם חלופות לא רגולטוריות, כמו שימוש בתמריצים, מיסוי, הסברה, כלכלה התנהגותית, הקמת תשתיות פיזיות ועוד. קיים מגוון של כלי מדיניות שיכולים להתמודד עם הבעיה הציבורית.

ההתחשבות בכלי מדיניות נוספים יכולה להיות רלוונטית לאורך כל התהליך. למשל, לעיתים הגדרת הבעיה היא נגזרת של סוג מסוים של פתרונות. הרחבה של מגוון החלופות יכולה להשפיע על אופן הגדרת הבעיה. גם הלמידה מהעולם יכולה לכלול סקירה של הרגולציה שנקבעה, או לכלול גם התערבויות באמצעות כלים נוספים.

לפעמים רגולציה לבדה לא תוכל לפתור את הבעיה. כדי לפתור בעיות מורכבות יש צורך בשילוב של כמה כלים.

להרחבה – ראו נספח ד'.

3.4 ניהול סיכונים

כאשר אנו בוחנים בעיה או סיכון, חשוב שנתחשב גם בחומרת הנזק מהסיכון וגם בהסתברות שהוא יתרחש. בנוסף חשוב שנזכור, כי במציאות לא קיים מצב של אפס סיכונים. לכן מומלץ לקבוע את מטרת ההתערבות כצמצום של הסיכון ולא כמניעה מוחלטת.

להרחבה – ראו "מדריך לניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית" (ראו הפניה בנספח א').

3.5 שיקוף לציבור

נסה לקדם שקיפות של התהליך לציבור הרחב ולבעלי עניין. נתעד את תהליך החשיבה ואת תוצאות הניתוח. בדוח שנפרסם בסוף התהליך נסביר את ההיגיון והנתונים שמאחורי הרגולציה שגיבשנו.

זכרו: שקיפות אינה מותרות, אלא הבסיס לבניית אמון ושיתוף פעולה סביב הרגולציה שלנו.

4. המלצות לתחילת התהליך

יש כמה פעולות שכדאי לבצע בתחילת הדרך כדי שהתהליך יהיה יעיל ומהיר.

4.1 הקמת צוות העבודה

לפני תחילת העבודה נגדיר מי יוביל את התהליך ויאשר החלטות ותוצרים. חשוב להגדיר מי הגורם שאחראי להכין את נייר המטה (ריכוז המסמכים, הנתונים, סיכומי הפגישות ותיעוד בכתב של עבודת המטה).

בשלב זה כדאי שניצור קשר עם מוביל מדיניות הרגולציה של המשרד ונזמין אותו ללוות את התהליך. מתכונת הליווי תלויה בנושא ובצוות שעובד בעניינו. מוביל מדיניות הרגולציה הוא המנחה המוסמך לעבודה לפי תהליך גיבוש רגולציה, והוא הכתובת הראשונה שלנו לשאלות ולהתלבטויות לגבי גיבוש הרגולציה.

כדאי לשקול גם לעדכן את הלשכה המשפטית על תחילת התהליך.

**מוביל מדיניות
הרגולציה הוא
הכתובת הראשונה
שלנו לשאלות
ולהתלבטויות לגבי
גיבוש הרגולציה.**

4.2 כתיבת נייר מטה

נייר המטה הוא כלי ניהולי שלנו, שעוזר לנו לרכז את כל התוצרים (המידע, ההנחות וההחלטות) במסמך אחד.

לכן מומלץ שנכתוב את נייר המטה בזמן אמת ובמקביל לתהליך: כאשר אוספים נתונים – לרכז אותם במסמך המטה, כשאנחנו מבצעים ניתוח או מקבלים החלטה – מעלים אותם על הכתב בנייר המטה. כשנייר המטה הוא מסמך "חי", שנבנה כחלק מעבודת המטה, פשוט וקל לנו יותר לכתוב אותו ולזכור את שלבי העבודה.

בסיום התהליך, נייר המטה השלם ירכז את כל העבודה שעשינו. בשלב הזה נערוך אותו לקראת פרסומו כדוח גיבוש הרגולציה.

**נייר המטה הוא כלי
ניהולי שלנו, שעוזר
לנו לרכז את כל
התוצרים (המידע,
ההנחות וההחלטות)**

4.3 גיוס שותפים ומשאבים

לעיתים קרובות התהליך לא תלוי רק בנו ונחוצים משאבים ושותפים חיצוניים. לכן כדאי להיערך בשלב מוקדם כדי שהשותפים והמשאבים הללו יהיו זמינים: נזהה משרדים רלוונטיים, נזהה בעלי עניין רלוונטיים, נעריך אילו משאבים נחוצים (כמו תקציב או התקשרויות עם חברות ייעוץ), נבחן האם די במידע הקיים, או שעלינו לאסוף ולנתח מידע נוסף.

היבטים אלו של התהליך דורשים זמן. לכן כדאי להתחיל בהיערכות בשלב מוקדם כדי שהם לא יעכבו אותנו בהמשך.

5. הגדרות והנחיות נוספות

5.1 חקיקה והחלטות ממשלה מרכזיות

חוק עקרונות האסדרה,¹ התשפ"ב-2021.

החלטת ממשלה 2118,² שעניינה "הפחתת הנטל הרגולטורי", מיום 22.10.2014.

החלטת ממשלה 4398,³ שעניינה "רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת ממשלה", מיום 23.12.2018.

החלטת ממשלה 218,⁴ שעניינה "תוכנית לאומית לשיפור הרגולציה ותיקון החלטות ממשלה", מיום 1.8.2021.

5.2 הגדרות למונחים מרכזיים

אסדרה / רגולציה

חוק עקרונות האסדרה

"הוראה הקובעת כלל התנהגות שהוא בעל אופי כללי, ומתקיימים בה כל אלה:

- (1) היא נקבעת לשם הסדרת פעילות כלכלית או חברתית;
- (2) היא ניתנת לאכיפה פלילית או מינהלית בידי רשות ציבורית או תאגיד ציבורי;
- (3) היא נקבעת בחיקוק או שנקבעת על פי סמכות כדון בהנחיה, נוהל, חוזר, גילוי דעת או בהוראה מסוג דומה אף אם כינויה שונה, לרבות הוראה כאמור המקבלת תוקף מחייב בעת הכללתה כתנאי באישור אסדרתי";

סעיף 3 לחוק מונה גם חריגים להגדרה זו.

מאסדר / רגולטור

סעיף 3 לחוק עקרונות האסדרה

"רשות ציבורית המוסמכת לפי דין להציע או לקבוע אסדרה, לפרסם הנחיות לשם יישום אסדרה או לתת אישור אסדרתי."

שינוי רגולציה

החלטת ממשלה 4398

"יצירה של רגולציה חדשה, תיקון או ביטול של קיימת, הוספה, הפחתה וכל עדכון אחר של רגולציה קיימת."

עלות העמידה בדרישות הרגולציה

החלטת ממשלה 2118

"העלות הישירה הכרוכה בעמידה בדרישות התוכן של הרגולציה."

עלות הבירוקרטיה

החלטת ממשלה 2118

"העלות הישירה הנובעת מתהליכי העבודה מול הרגולטור, כגון חובות דיווח, הגשת בקשות וטפסים, קבלת היתרים, זמני המתנה וכו'."

אסדרה בעלת השפעה משקית

חוק עקרונות האסדרה

"אסדרה שמתקיים לגביה אחד מאלה:

- (1) עלות הציות הנובעת ממנה עולה על מאה מיליון שקלים חדשים בשנה מסוימת או על סכום אחר שקבע ראש הממשלה, בצו, ושלא יפחת מהסכום האמור;
- (2) היא קובעת חובה לקבלת אישור אסדרתי, שלא נדרש קודם לכן, למעט אישור כאמור הניתן למי שבידו אישור אסדרתי אחר, לשם ביצוע פעילות נוספת מכוח האישור האחר (להלן – אישור אסדרתי חדש);"

מוביל מדיניות רגולציה / המוביל המשרדי

החלטת ממשלה 4398

"אחראי מדיניות הרגולציה בכל אחד משרדי הממשלה הרגולטוריים שמונה בעקבות החלטה 2118, או בהיעדרו מי שימונה על ידי המנכ"ל בהיוועצות עם יושב ראש רשות האסדרה."

"המוביל המשרדי יהיה המנחה המקצועי במתודולוגיית ה-RIA בכל משרד או יחידת סמך כהגדרתם בספר הרגולטורים הממשלתי (בהחלטה זו: "משרד") ובהתאם למדריך. מוביל מדיניות הרגולציה יהיה כפוף מבחינה מקצועית לרשות האסדרה."

¹ https://bit.ly/RA_1A

² https://bit.ly/RA_1B

³ https://bit.ly/RA_1C

⁴ https://bit.ly/RA_1D

5.3 בעלי תפקידים מרכזיים

הרגולטור

הרגולטור (המאסדר) הוא השחקן המרכזי. הרגולטור הוא מקבל ההחלטות. באחריותו ובסמכותו לקבוע וליישם את הרגולציה בהתאם לחקיקה המסמיכה אותו; או להמליץ לדרג הנבחר. תהליך גיבוש רגולציה הוא כלי עבודה של הרגולטור בתהליך החשיבה וקבלת ההחלטות. בהתאם, הרגולטור הוא האחראי לפעול בהתאם לתהליך גיבוש רגולציה ולקבל החלטות לעניין הרגולציה שבסמכותו. הרגולטור גם אחראי לתעד את תהליך החשיבה והניתוח שלו בדוח גיבוש הרגולציה והערכת השפעותיה.

המדריך ומסמך ההמלצות מיועדים בראש ובראשונה עבור הרגולטורים – בעלי התפקידים שבסמכותם לגבש שינויים ברגולציה, שעליהם לפעול לפי השיטה שמפורטת במדריך.

מוביל מדיניות הרגולציה

במרבית משרדי הממשלה עם עשייה רגולטורית ענפה הוקמו יחידות מדיניות רגולציה שהן חלק ממטה המשרד. בעלי תפקידים אלו הם הגורם המנחה מקצועית במתודולוגית גיבוש רגולציה ותפקידם לסייע ולהנחות את הרגולטורים במשרד בתהליך.

מוביל מדיניות הרגולציה עומד לרשות הרגולטורים במשרד ומשמש כתובת לשאלות ולהתלבטויות בסוגיות מתודולוגיות ובשאלות של מדיניות רגולציה (למשל, כיצד לבצע השוואת חלופות, אילו כלי מדיניות קיימים ואיך לנהל תהליך שיתוף ציבור אפקטיבי). למוביל מדיניות הרגולציה היכרות עם שיטת העבודה והם גם מכירים את העשייה במשרד, ולכן הם יכולים לסייע ולייעץ לרגולטור בתוכן המהותי של התהליך.

חשוב לערב את מוביל מדיניות הרגולציה בתחילת תהליך העבודה. כמו כן, מומלץ במיוחד להסתייע במוביל מדיניות הרגולציה המשרדי בסוגיות שזוהו כמורכבות, רחבות היקף, חדשניות או בעלות פוטנציאל השפעה משמעותי.

רשות האסדרה

רשות האסדרה היא גוף מדיניות הרגולציה המרכזי במדינת ישראל, והיא הממונה המקצועית על מובילי מדיניות הרגולציה שעובדים במשרדים השונים. ניתן להסתייע ברשות בשאלות מתודולוגיות, בסוגיות מדיניות ובכל התלבטות שעולה במסגרת התהליך של גיבוש שינויים ברגולציה וקידומם.

מאחר שהרשות היא גוף ממשלתי-רוחבי, ניתן להיעזר בה גם כדי לקדם שיתוף פעולה חוצה ממשלה, כמו שילוב משרדי ממשלה נוספים בתהליך, או איתור מוקדי ידע רלוונטיים, שיכולים להיות בעלי ערך לרגולטור.

לפי חוק עקרונות האסדרה, רגולטור נדרש לפנות אל הרשות כדי לקיים התייעצות איתה, לכל המאוחר במועד פרסום טיוטת הרגולציה שלו להערות ציבור. לא ניתן לקבוע את הרגולציה עד להשלמת תהליך ההתייעצות עם הרשות. רגולטור שפונה לרשות נדרש להעביר אליה טיוטה של דוח שמתעד את תהליך החשיבה ועבודת המטה שבוצעה ואת טיוטת הרגולציה. הרשות מעבירה לרגולטור את חוות הדעת וגם מפרסמת אותה לציבור.

להרחבה ראו – [הנחיות לעניין אופן ההתייעצות עם רשות האסדרה](#).⁵

הרגולטור הוא האחראי לפעול בהתאם לתהליך גיבוש רגולציה ולקבל החלטות לעניין הרגולציה שבסמכותו.

מוביל מדיניות הרגולציה משמש כתובת לשאלות ולהתלבטויות בסוגיות מתודולוגיות ובשאלות של מדיניות רגולציה.

ניתן להסתייע ברשות בשאלות מתודולוגיות, בסוגיות מדיניות ובכל התלבטות שעולה במסגרת התהליך.

⁵ https://bit.ly/RA_1E

5.4 כללים לעריכת הדוח הנלווה (דוח גיבוש רגולציה)

כללי

ניתן לשרטט שלוש מטרות מרכזיות של הדוח.

הראשונה היא תהליכית-פנימית.

הכתיבה במהלך עבודת המטה מסייעת לחדד את המחשבה, להגדיר תופעות באופן ברור ולפרוס טיעונים ונתונים זה לצד זה. בכך, עצם הכתיבה משפרת את תהליך החשיבה והניתוח. בנוסף, כתיבת נייר המטה בזמן אמת מסייעת לצוות שעוסק בסוגייה לשתף מידע ולראות את התמונה המלאה.

המטרה השנייה היא שקיפות.

תיעוד תהליך החשיבה, כולל הנתונים, ההשערות והמסקנות, מאפשר שקיפות של תהליך העבודה ומסייע לתקשר את ההחלטה למקבלי החלטות, לציבור ולבעלי עניין ששינוי הרגולציה ישפיע עליהם.

המטרה השלישית נוגעת לתקשורת ולשימור ידע.

איסוף וריכוז הנתונים, ההשערות, הניתוחים והמסקנות במסמך כתוב מסייע לשימור הידע ולתיעודו. ללא תיעוד, רוב המידע יאבד בתוך כמה חודשים או שנים לאחר השלמת עבודת המטה (גם אם הוא מפוזר על פני מצגות, סיכומי דיון וגיליונות חישובים).

להלן הנחיות לאופן עריכת הדוח כדי שיהיה ברור, מקיף ותואם לניתוח שבוצע. נזכיר שוב, כי מומלץ להתחיל לגבש את נייר המטה בשלבים הראשונים של עבודת המטה ולתעד באמצעותו את שלבי הניתוח בזמן אמת.

פרסום הדוח

הדוח יצורף לטיטוט הרגולציה ויפורסם לצידה לציבור באתר החקיקה הממשלתי.

עדכון הדוח

אם לאחר פרסום הדוח נעשתה עבודת מטה נוספת שהובילה לשינוי טיטוט הרגולציה על ידי הרגולטור (למשל, בעקבות הערות שהתקבלו מהציבור או מרשות האסדרה) – יש לעדכן את הדוח כדי שישקף את עבודת המטה המעודכנת. חשוב לוודא, שהדוח שילווה את טיטוט הרגולציה העדכנית ויעמוד בפני מקבלי ההחלטות והציבור ישקף את עבודת המטה ואת מסקנות הניתוח.

שקיפות ובהירות

כאשר עוסקים בנושאים מורכבים, חיוני שההסבר יהיה ברור. חשוב לזכור, שדוח גיבוש שינוי רגולציה לא צריך להיות ארוך או מורכב כדי לשקף את עבודת המטה באופן איכותי.

להלן כמה עקרונות לאופן כתיבת הדוח:

- ◀ **נשתמש בעברית פשוטה** – נכתוב משפטים קצרים וברורים. נימנע מז'רגון מקצועי, טכני או משפטי. נספק הסברים קצרים למונחי מפתח ולראשי תיבות (ככלל, עדיף למעט בראשי תיבות).
- ◀ **נגיש את הניתוח** – נשקול להשתמש בתרשימי זרימה, בדיאגרמות ובטבלאות כדי להסביר כיצד תהליכים מתנהלים וכיצד רכיבים שונים משפיעים זה על זה.
- ◀ **נשקף את הניתוח שלב אחר שלב בהתבסס על ראיות ונתונים** – נציג את הנתונים ונציין את מקורות המידע (כמו מחקרים, נתונים סטטיסטיים ורגולציות בין-לאומיות). נכלול הפניות אליהם – בגוף הדוח (בהערות שוליים) או ברשימת המקורות בסופו.
- ◀ **נציג נימוקים קונקרטיים וספציפיים לתהליך** – בשלבים שונים בתהליך אנו עשויים להידרש לנמק את החלטותינו. הנימוק חייב להיות ייחודי לתהליך. אם מדובר בנימוק שניתן להעתיק, כפי שהוא, לתהליך אחר – יש לעשות מאמץ ולדייקו.
- ◀ **נציג בגוף הדוח את הנחות המוצא שלנו** – למשל, אם קיימת הנחה שחומר מסוים מספק רמת בטיחות גבוהה יותר מחומרים אחרים, ולכן הוא מועדף – נציין זאת במפורש, גם אם לאנשי מקצוע מעולם התוכן הדבר ידוע.
- ◀ **נציג גם את מגבלות המידע** – במציאות לא קיים מצב של מידע מלא או של ודאות מוחלטת. לכן חשוב לשקף היכן חסר מידע, היכן חסרים נתונים והיכן קיימת אי-ודאות. שיקוף זה גם יעזור להסביר מדוע קיבלנו החלטות פרקטיות ומדוע נאלצנו להשתמש במרווחי ביטחון.
- ◀ **נחשוב על הקורא** – הדוח צריך להיות בהיר לקהלים השונים שקוראים את הדוח: דרג נבחר (בכנסת ובממשלה); דרג מקצועי במשרדים אחרים; גורמים מושפעים מהרגולציה (ארגוני חברה אזרחית, מגזר עסקי) והציבור הרחב.
- ◀ **נציג חישובים, מודלים ודיונים טכניים** – ניתן לכלול אותם בנספחים.
- ◀ **נפרסם טיטוט במהלך העבודה** – מומלץ לפרסם את טיטוט הניתוח לציבור לפני שקיבלנו החלטה סופית. למשל, ניתן לפרסם טיטוט של נייר המטה לאחר השלמת השלב של ניתוח הבעיה או גיבוש החלופות. שיקוף כזה יאפשר לנו לקבל התייחסות קונקרטית לעבודת המטה שלנו – לדעת אילו הנחות, נתונים או מסקנות מדויקות ואילו לא. הדגש הוא על שיקוף של טיטוט הניתוח לפני שעבודת המטה הושלמה, בנקודה שבה קל יחסית לעדכן את עבודת המטה.

מבנה הדוח

באתר רשות האסדרה תוכלו למצוא תבנית מוצעת לדוח גיבוש רגולציה. קישור לאתר מופיע בנספח א'.

הדוח יכלול את הרכיבים הבאים:

1. עמוד שער שיכיל את כותרת הסוגייה, שם הסוגייה, שם הרגולטור עורך הדוח ותאריך.
2. תקציר מנהלים – מומלץ שאורכו יהיה עד שני עמודים. התקציר יכלול את הרקע לסוגייה (הנושא, האינטרס שעליו הרגולטור אחראי); היקף התהליך שבוצע ועומקו; הגדרת הבעיה והיקף הנזק או הפגיעה; האם ומדוע יש צורך בהתערבות ממשלתית; מטרת הרגולציה; רגולציות בין-לאומיות שנבחנו והרגולציה מהעולם שעליה בחרנו להתבסס; החלופות המרכזיות שנבחנו; החלופה הנבחרת ונימוק לבחירה בה; עיקרי העלויות והתועלות מהחלופה הנבחרת; והסבר האם החלופה שנבחרה מהווה רגולציה בעלת השפעה משקית.
3. בפתח הדוח נציין את היקף התהליך ואת עומקו כפי שהוחלט על ידי הרגולטור שמנהל את התהליך. יש להסביר את הבחירה ואת השיקולים והנתונים שהובאו בחשבון.
4. לב הדוח יכלול תיאור של הניתוח והחשיבה לפי השלבים של תהליך גיבוש הרגולציה. התיאור יפרט את הבעיה, את השיקולים ואת ההשפעות באופן קונקרטי (לא ניתן להסתפק באמירות כלליות כמו "כשל שוק" או "בריאות הציבור"). מבנה הדוח גמיש יחסית. השלבים המרכזיים שחשוב לכלול בדוח הם:
 - ▶ הגדרת הבעיה
 - ▶ הגדרת מטרות
 - ▶ למידה מהעולם
 - ▶ גיבוש חלופות
 - ▶ ניתוח והשוואה של חלופות
 - ▶ עיצוב תוכן החלופה המועדפת
 - ▶ הגדרת יעדים מדידים
5. נשקף בדוח את כלל הנחות הבסיס, המידע, הנימוקים וההסברים שעליהם הרגולטור התבסס.

6. נציג נתונים תומכים ונפנה למקורות המידע שעליהם מבוססים הנתונים, המסקנות וההנחות שלנו (בעדיפות – לינקים או לצרפם כנספחים לדוח). כאשר יש אי-ודאות או פער מידע – נציין זאת.
7. נציג את הבסיס לכימות העלויות והתועלות ולהשוואת החלופות – נתונים, הנחות וחישובים. אם ישנם קבצים שבוצעו בהם חישובי הערכה של התועלות והעלויות, יש לצרף אותם כנספחים לדוח (למשל, Excel). שכן אחרת לקוראי הדוח אין אפשרות להבין את החישובים שבוצעו.
8. נספחים:
- מטרת הנספחים היא לשקף על מה מבוססת המסקנות. ככל שהמידע מוצג באופן ברור בגוף הדוח, אין צורך להציגו בשנית.
- ▶ הנספח הראשון יכלול תיאור של התהליך העבודה: מתי החלה, מי לקח בה חלק (לרבות בעלי עניין ויועצים חיצוניים), הליכי שיתוף שבוצעו, פירוט השלבים שבוצעו וההחלטות שהתקבלו לאורך התהליך. יש לפרט את רשימת הגורמים ובעלי העניין שלקחו חלק ושותפו בתהליך. אם נעזרנו בחברת ייעוץ – נציין זאת.
- ▶ הנספח השני יציג את מקורות המידע והנתונים ששימשו בתהליך (אלא אם הם הוצגו בגוף הדוח): מקורות חוקיים, דוחות, מחקרים, נתונים כמותיים, מקורות בין-לאומיים, חוות דעת של מומחים וכו'. יש לפרט את המקורות למידע ולנתונים. יש לצרף הפניות וקישורים למקורות המידע (ככל שקיימים).
- ▶ ניתן לצרף לדוח נספחים נוספים, בהתאם למידע ולניתוח שבוצע בתהליך (פירוט של כימות העלויות והתועלות, הסקירה הבין-לאומית שבוצעה, הסבר של מונחים או תיאור תהליכים מקצועיים וכו').
9. הערות והמלצות לגבי תהליכים עם מאפיינים מיוחדים:
- אם קביעת ושינוי הרגולציה גובשו בהמלצות של וועדה ציבורית – יש מקרים שבהם עדיף שהמשרד יכין מסמך מלווה להמלצות הוועדה ובו יפנה להמלצות הוועדה, ויבאר כיצד המלצות הוועדה משקפות תהליך שעומד בחובת לפי החוק, החלטות הממשלה והמדיניות לגיבוש רגולציה.

6. איך להשתמש במסמך "המלצות מפורטות לגיבוש רגולציה – שיטות עבודה מומלצות לתהליך גיבוש רגולציה מיטבית"?

המדריך הממשלתי ומסמך זה מיועדים לסייע לכם – רגולטורים ומקבלי החלטות בממשלה – לגבש רגולציה איכותית.

ההנחיות שבמסמך זה מבוססות על החוק, על החלטות ממשלה ועל המדריך הממשלתי, לצד הפרקטיקה בעולם והניסיון שהצטבר בממשלה בשנים האחרונות.

הפרקים הבאים כוללים הדרכה והמלצות מעשיות ליישום תהליך גיבוש רגולציה. מסמך המלצות בנוי בהתאם לתהליך ולמדריך: והפרקים מאורגנים בסדר כרונולוגי, שלב אחרי שלב.

בכל פרק מופיעים החלקים הבאים:

- ▶ תוכן עניינים של ראשי הפרקים המרכזיים לאורך השלב.
- ▶ תקציר של עמוד אחד שמסכם את מטרות השלב, עיקרי השלב והתוצרים המרכזיים ממנו.
- ▶ מהו השלב? הסבר תמציתי על מהות השלב.
- ▶ איך לעשות? הדרכה והמלצות איך לבצע את הניתוח.
- ▶ דוגמאות לביצוע של השלב על ידי רגולטורים בשנים האחרונות במסגרת תהליכי גיבוש רגולציה. שימו לב: הדוגמאות שיוצגו לא בהכרח ממצות את כלל התוצר הנדרש מהרגולטור בכל שלב. עבודת המטה שבוצעה באותם מקרים לא בהכרח תתאים לתהליכים אחרים. דוגמאות אלו משמשות להמחשה ולהשראה.

לאורך המסמך יופיעו הסמלים הבאים כדי להציג חלקים שמיועדים לסייע בביצוע התהליך:

טיפ



עצה מעשית שיכולה לסייע לכם בתהליך.

עזרה



חלקים שבהם כדאי לשקול להסתייע במובילי מדיניות הרגולציה או ברשות האסדרה.

זהירות



אזהרה מפני שגיאה או טעות שעלולה להוביל אתכם למסקנה לא נכונה.

שיתוף ציבור



נקודה בתהליך שבה שימוש בשיתוף ציבור יכול לתרום לכם משמעותית.

שימוש בנתונים



נקודה בתהליך שבה יש חשיבות רבה לשימוש בנתונים.

דוגמה



דוגמה שמיועדת לחדד את אופן הניתוח או את הכלי שהוצגו. הדוגמאות במדריך הן היפותטיות ולהמחשה בלבד.

רוצים ללמוד איך להשתמש בשיטה?

רשות האסדרה עורכת הדרכות והכשרות לרגולטורים. לתיאום הדרכה צרו קשר עם מוביל מדיניות הרגולציה שבמשרד שלכם או עם רשות האסדרה.

1. מהי רגולציה?

"רגולציה" (אסדרה) היא הוראה כללית ומחייבת, שמסדירה פעילות כלכלית או חברתית, וניתנת לאכיפה פלילית או מינהלית (כולל אי-מתן אישורים רגולטוריים). הממשלה יכולה לפתור בעיות ציבוריות ולהשפיע על פעולות של יחידים, עסקים וקבוצות גם באמצעות כלים לא רגולטוריים, כמו תמריצים, מידע וחינוך, זכויות אזרחיות, תשתיות פיזיות, שינוי מבנה הכוח וארכיטקטורת בחירה. ביצוע עבודת מטה סדורה מועיל כאשר ניגשים לכל בעיה, אך החובה להשתמש בתהליך גיבוש רגולציה חלה כאשר מגבשים רגולציה.

2. מהו תהליך גיבוש רגולציה?

התהליך הוא שיטה לגיבוש רגולציה ולהערכת ההשפעות שלה. הוא מיועד לעזור לרגולטור לבחון את הבעיה הציבורית, לגבש פתרונות איכותיים ולשקף את ההחלטה. התהליך מורכב משלבים שקיימים בכל תהליך קבלת החלטות טוב: ניתוח הבעיה או הסיכון, הגדרת מטרות, שימוש בנתונים, בחינת כמה חלופות, הערכה והבנה של השפעותיה של כל חלופה והשוואה בין החלופות כדי לבחור בחלופה הטובה ביותר. כשתשתמשו בתהליך הוא יעזור לכם: לזהות את גורמי השורש של הבעיה, להתבסס על הניסיון מהעולם כדי לבחור בפתרון שכבר נוסה בהצלחה, לצמצם את ההשפעות הבלתי צפויות של הרגולציה (למשל, על אינטרסים מוגנים אחרים) ולבחור בחלופה ישימה, גם בהקשרי הפיקוח והאכיפה הנדרשים לה, כך שתפתור את הבעיה באופן אפקטיבי.

3. מי מבצע את תהליך גיבוש הרגולציה וכותב את הדוח המלווה?

הרגולטור שקובע את הרגולציה. כל רגולטור צריך להכיר את תהליך גיבוש הרגולציה, כי בשלב מסוים יצטרך להשתמש בו. גם אם אינכם מנהלי היחידה הרגולטורית, עליכם להשתמש בשיטה ככלי לניתוח בעיות ולגיבוש רגולציה. הדוח הוא תיעוד של תהליך החשיבה, ולכן הרגולטור שמגבש את הרגולציה אחראי להכין את הדוח המלווה וחותם עליו.

4. האם חובה לגבש רגולציה בתהליך גיבוש רגולציה?

כן. כל רגולציה וכל שינוי רגולציה צריכים להיות מבוססים על תהליך גיבוש רגולציה (פרט לסוגים מוגדרים שהוחרגו בחוק עקרונות האסדרה ובהחלטת הממשלה מס' 2118). גם אם אתם חושבים שלא תהיה השפעה על עסקים, על ארגונים או על יחידים, או שלא תהיינה השפעות כלכליות, חברתיות וסביבתיות, חובה לבצע תהליך גיבוש רגולציה לפני שקובעים או מציעים לבצע שינוי ברגולציה (כולל יצירה, הוספה, הפחתה, ביטול או שינוי אחר). בסוף התהליך עליכם לפנות לרשות האסדרה ולקיים איתה התייעצות לפני קביעת שינוי הרגולציה. אנו ממליצים לכם להשתמש בתהליך גיבוש רגולציה גם במצבים שבהם לא חלה חובה, שכן השיטה מספקת כלים טובים לקבלת החלטות שיקדמו את האינטרס המוגן.

5. האם התהליך מחייב את כל הגופים בממשלה?

כן – למעט מקרים מוגדרים. החובה להשתמש בתהליך גיבוש רגולציה חלה על כל רשות ציבורית שמוסמכת לפי דין להציע או לקבוע אסדרה, לפרסם הנחיות לשם יישום אסדרה או לתת אישור אסדרתי. תאגידים שהוקמו בחקיקה יפעלו לפי הכללים שנקבעו עבורם בחוק עקרונות האסדרה.

6. האם צריך לבצע תהליך גיבוש רגולציה רק כשמשינים חוקים ותקנות?

לא. יש להשתמש בשיטה בכל שינוי רגולטורי, גם אם הוא מעוגן בנהלים, בחוזרים, בהנחיות וכו'. תהליך גיבוש רגולציה רלוונטי ומסייע לגבש רגולציה איכותית. לכן הוא בעל ערך בכל שינוי רגולציה – בלי קשר לשאלה היכן הרגולציה מעוגנת (חוק, תקנה, נוהל וכו').

כשתשתמשו בתהליך הוא יעזור לכם [...] לבחור בחלופה ישימה [...] שתפתור את הבעיה באופן אפקטיבי.

כל רגולטור צריך להכיר את תהליך גיבוש הרגולציה, כי בשלב מסוים יצטרך להשתמש בו.

גם כאשר מדובר בשינוי עם השפעה מצומצמת או בצורך דחוף – אפשר לבצע תהליך מזור ומצומצם בהתאם למקרה שלפניכם, בהתאם לעקרון הפרופורציה.

7. האם אפשר לקבל פטור מביצוע של תהליך גיבוש רגולציה?

החובה לגבש רגולציה או שינוי רגולציה לפי התהליך תקפה בכל יצירה או שינוי של רגולציה – למעט מקרים מוגדרים. במעט מאוד מקרים יינתן פטור מביצוע חשיבה לפני החלטה על קביעה או שינוי רגולציה. הפטורים מתאימים למקרים שבהם אפשר לדעת מראש שאין צורך בחשיבה או בעבודת מטה לפני קבלת החלטה.

הסמכות להעניק את הפטורים נמצאת רק בידי השר או ראש תאגיד שהוקם בחוק. הסמכות להעניק פטור קיימת כאשר מדובר בשינוי עם השפעות זניחות (שינוי מינורי בעלויות ובתועלות, כמוגדר במדריך הממשלתי לגיבוש רגולציה), או בשינוי בשל צורך בפעולה מיידיית לצורך מניעת פגיעה ממשית (בכפוף לקביעת הרגולציה לתקופה מוגבלת, של שנה לכל היותר). מליאת הממשלה רשאית להעניק פטור במקרה של אירוע לאומי חריג. פירוט על אודות הכללים לגבי מקרים שנקבעה עבורם סמכות להעניק פטור ניתן למצוא במדריך הממשלתי לגיבוש רגולציה.

גם כאשר מדובר בשינוי עם השפעה מצומצמת או בצורך דחוף – אפשר לבצע תהליך מזור ומצומצם בהתאם למקרה שלפניכם, בהתאם לעקרון הפרופורציה.

8. האם צריך לבצע את התהליך כאשר מצמצמים רגולציה?

כן. גם אם אתם מקלים ברגולציה, ייתכן שיהיו לשינוי השפעות על האינטרס המוגן או על שיקולים אחרים (חברה, כלכלה, סביבה).

הקלה ברגולציה עלולה ליצור שינוי בתהליכים, לגרום לאי-ודאות או לפגוע באינטרס מוגן חשוב – ולכן יש לבצע עבודת מטה לפני קבלת ההחלטה. גם כשמדובר בצמצום רגולציה יש לבצע עבודת מטה, שבעקבותיה תיקבע רמת הצמצום של הרגולציה. כך נוכל לוודא שהפתרון המוצע לא יצמצם פחות מדי או יותר מדי את הרגולציה, ובסופו של דבר תהיה הרגולציה המיטבית.

הקלה ברגולציה עלולה ליצור שינוי בתהליכים, לגרום לאי-ודאות או לפגוע באינטרס מוגן חשוב – ולכן יש לבצע עבודת מטה לפני קבלת ההחלטה.

9. האם צריך לבצע את התהליך כאשר משנים את הפיקוח, האכיפה או הענישה?

כן. רכיבים אלו הם חלק מן הרגולציה, ולכן שינויים בהוראות פיקוח, אכיפה וענישה צריכים להיות תוצר של עבודת מטה סדורה.

10. מה הדוח המלווה צריך לכלול?

לצד תהליך החשיבה המהותי, כל רגולטור צריך לתעד את הניתוח, השיקולים וההחלטות שלו בדוח מלווה (דוח גיבוש רגולציה). הדוח צריך לכלול תיעוד של תהליך החשיבה שבוצע – המידע, הניתוח, השיקולים והמסקנות. חשוב גם לכלול נתונים והפניות למקורות המידע. נספח א' למסמך ההמלצות כולל הפניה לתבנית לדוגמה לדוח גיבוש רגולציה. התבנית היא כללית, אפשר וכדאי להתאים את מבנה הפרקים למאפייני התהליך שלכם. מה שלא יצוין בדוח לא יהיה ידוע למקבלי ההחלטות, לציבור וגם לרשות האסדרה (ולכן בעת הכנת חוות הדעת שלה היא תניח שלא נעשו פעולות ולא בוצע ניתוח מעבר למפורט בדוח).

11. מה צריך להיות אורך הדוח המלווה?

מאחר שהדוח משקף את עבודת המטה ואת תהליך החשיבה שבוצע – היקף הדוח ורמת הפירוט שלו יהיו בהלימה להיקף התהליך שבוצע ולעומקו. כך, למשל, אם גיבשתם שינוי בהיקף מצומצם – ייתכן שגם הדוח יהיה בהיקף מצומצם.

12. מתי לכתוב את הדוח המלווה?

כדאי להתחיל כמה שיותר מוקדם. מאחר שהדוח מתעד את תהליך החשיבה, הכי קל ופשוט לכתוב אותו תוך כדי תהליך העבודה. לכן עדיף להתחיל לתעד את התהליך בראשית העיסוק בסוגייה. בכל פעם שתאספו מידע חדש, תבצעו ניתוח או שיעלו מסקנות חדשות – מומלץ לתעד זאת בנייר מטה תוך כדי תהליך העבודה.

בכל מקרה, מומלץ שלא לחכות לסוף התהליך או למועד שבו צריך לפרסם את טיוטת הרגולציה. כשכותבים את הדוח בסיום תהליך העבודה הכתיבה הופכת מכבידה ואינה תורמת לתהליך החשיבה.

13. מי יכול לעזור לי?

ניתן להיעזר במובילי מדיניות הרגולציה שלכם שמוצבים במשרד. הם מהווים המנחה המתודולוגי המקצועי בתהליכי גיבוש רגולציה. הם יכולים לעזור לכם לוודא שהתהליך מבוצע בהתאם למתודולוגיה ובאופן איכותי.

מובילי מדיניות הרגולציה הם הכתובת הראשונה שלכם כדי לתכנן את התהליך וכדי להתייעץ במהלכו. ניתן לפנות גם אל רשות האסדרה.

14. מה התפקיד של רשות האסדרה?

רשות האסדרה אחראית לקדם רגולציה מיטבית. הרשות עוסקת בייעוץ לממשלה במדיניות רגולציה; בפיתוח שיטות עבודה; בהכשרה ובהדרכה לרגולטורים; בליווי בתהליכים של גיבוש שינויי רגולציה; בקידום תהליכים של תכנון והנגשה של רגולציה ויישוב מחלוקות בין רגולטורים; במתן חוות דעת על תהליכים של גיבוש שינויים ברגולציה; בבחינה של רגולציה קיימת.

אתם מוזמנים לפנות גם לרשות כדי לקבל סיוע לגבי תהליכי גיבוש הרגולציה שלכם.

15. האם אפשר להיעזר בייעוץ חיצוני לתהליך ולניסוח הדוח המלווה?

כן, ניתן להסתייע ביועצים חיצוניים בתהליך גיבוש הרגולציה ובהכנת הדוח המלווה. שימו לב, שהאחריות והסמכות לגבש ולקבוע את הרגולציה מוטלות עליכם, ולכן היועצים לא יכולים להחליף אתכם. בנוסף שימו לב, כי אם נעזרתם בחברת ייעוץ, יש לציין זאת בנספח לדוח המלווה.

יועצים חיצוניים עשויים לסייע בהיבטים הטכניים של התהליך, כמו כימות עלויות ואיסוף נתונים, ופחות בשאלות ליבה, כמו ניתוח הבעיה וגיבוש חלופות מדיניות. הפעלת יועצים חיצוניים יכולה לסייע בתהליך ולקצר את העבודה, אך יש לשים לב, שהסתמכות רבה עליהם עלולה להביא לכך שלא תיבנה יכולת עצמאית ביחידה שלכם.

גם כאשר נעזרים ביועצים, האחריות לגבש את הרגולציה לפי תהליך גיבוש רגולציה ולפרסם דוח נלווה היא תמיד של הרגולטור.

ניתן להיעזר במובילי מדיניות הרגולציה שלכם. הם מהווים המנחה המתודולוגי המקצועי בתהליכי גיבוש רגולציה.

ניהול התהליך: פרופורציה בהיקף התהליך ובעומקו

28	1. מיקוד הנושא ותיחומו
29	2. הערכה ראשונית של היקף התהליך ושל עומקו
30	2.1 קריטריונים לפרופורציה של התהליך
30	2.1.1 מורכבות הסוגייה
30	2.1.2 חומרת הבעיה
	2.1.3 האם מדובר בשינוי רגולציה קיימת
30	או ביצירת הסדר יסודי או מהותי
30	2.1.4 ראשוניות וחדשנות של הפעילות בתחום
30	2.1.5 היקף שיקול הדעת שיש למקבל ההחלטות
	2.1.6 היקף וכובד ההשפעה הצפויה של המדיניות,
31	בדגש על עלויות והשפעות לא רצויות
31	2.1.7 דחיפות
32	2.2 יישום עקרון הפרופורציה
32	2.2.1 החלטה לבצע שלב באופן מצומצם
32	2.2.2 על אילו שלבים אי אפשר לדלג
32	2.2.3 הנחיות להבניית תהליך בהיקף מצומצם
33	2.2.3.1 דוגמה 1: הקלה רגולטורית טהורה
35	2.2.3.2 דוגמה 2: אימוץ רגולציה מהעולם – מחויבת וללא שינוי
36	3. סיכום



חשוב לשמור על גמישות כדי למקד את המשאבים בנושאים הרגולטוריים החשובים ביותר ולהתאים את הניתוח לנושא הנדון.



OECD, Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD Countries (1997).

מומלץ להתחיל את תהליך העבודה בהגדרה ראשונית של היקף התהליך שנבצע ושל עומקו.

1. מיקוד הנושא ותיחומו

תחילה ננסה לקבוע את התיחום של הנושא (Scope) ואת גבולות הדיון. נגדיר במה נטפל במסגרת התהליך ובמה לא. התיחום יסייע לנו שלא להתפזר לסוגיות אחרות.

תיחום גם יעזור לנו להתמקד בעיקר. לעיתים קרובות אנו עוסקים בסוגייה שמערבת היבטים מגוונים. במקרים כאלו נפעיל שיקול דעת בהגדרה של תיחום התהליך – האם לטפל בסוגייה בשלמותה או בחלק ממנה.

תהליך יכול לכלול טיפול בכמה סוגיות נפרדות, וכל אחת מהן תיבחן בנפרד.

תיחום גם יעזור לנו להתמקד בעיקר

2. הערכה ראשונית של היקף התהליך ושל עומקו

כך אנו מבטיחים
שהיקף המשאבים
שאנחנו משקיעים
בתהליך הולם
את חשיבות
הסוגייה שלפנינו,
את מורכבותה
ואת והיקפה.

עקרון הפרופורציה מבטא רעיון בסיסי: חשוב שנתאים את היקף התהליך ומתכונתו לסוגייה ולהקשר הספציפי שלפנינו. כך אנו מבטיחים שהיקף המשאבים שאנחנו משקיעים בתהליך הולם את חשיבות הסוגייה שלפנינו, את מורכבותה ואת היקפה. במילים אחרות – כך אנו דואגים שהתהליך ישרת אותנו.

בהיערכות לביצוע התהליך וגם לאורכו נבחן את הסוגייה שלפנינו כדי לקבוע מה יהיה עומקו של התהליך והיקפו. מאחר שמדובר בשלב מוקדם של התהליך, ההערכה שלנו היא ראשונית, ובהמשך נעדכן אותה.

התרשים הבא מציג את שבעת השלבים של התהליך ואת חמשת העקרונות הרוחביים – שכולם כפופים לעקרון הפרופורציה:



תרשים 3: שלבי התהליך והעקרונות הרוחביים

2.1.6 היקף וכובד ההשפעה הצפויה של המדיניות, בדגש על עלויות והשפעות לא רצויות

כאשר ניתן להעריך מה תהיה המדיניות או הרגולציה – נשאל מה תהיה ההשפעה שלה. אם ייתכן שהמדיניות או הרגולציה תהיה בעלת השפעה נרחבת וכבדה נדרש תהליך מקיף ומעמיק (השפעה על אינטרס מוגן, השפעה כלכלית על המשק, השפעות חברתיות וסביבתיות, עלויות ישירות ועקיפות, מגבלות נרחבות, שימוש במשטר פיקוח של אישורים מראש).

בשלבים מוקדמים של התהליך קשה להיעזר בשיקול זה (שימו לב לא להחליט מראש מה תהיה הרגולציה). אך ככל שמתקדמים בתהליך חשוב לשאול האם החלופות המסתמנות מצריכות הרחבה של היקף התהליך ועומקו. אם הרגולציה עונה להגדרה "אסדרה בעלת השפעה משקית" (או ניתן להעריך זאת מראש) – מדובר בשינוי שמצריך תהליך בהיקף ובעומק רחב.

2.1.7 דחיפות

צורך דחוף ובלתי צפוי עשוי להצריך ביצוע תהליך מזורז.

עם זאת, כאשר מדובר בסוגייה בלתי צפויה שמצריכה מענה דחוף כדי למנוע פגיעה חמורה וממשית – ניתן לבצע תהליך מצומצם, בתנאי שהרגולציה תקבע באופן זמני. במקרה כזה יש לקבוע את הרגולציה בהוראת שעה למשך שנה אחת לכל היותר (לקבוע סעיף שקיעה שמורה שהרגולציה תתבטל מאליה).

חשוב לשים לב לעלויות ולהשפעות של הרגולציה הזמנית. גם רגולציה זמנית עלולה לפגוע באינטרס מוגן, להיות בעלת השפעות שליליות במגוון היבטים או להטיל עלויות כבדות (למשל רכישת ציוד יקר). לכן חשוב לשים לב להשפעות כבדות של הרגולציה (כמו עלות חד-פעמית גבוהה) או השפעות שאולי לא יתבטלו גם אם הרגולציה תתבטל לאחר תקופה קצרה (למשל, שינוי של מבנה השוק, יצירת נזק בלתי הפיך וכו').

שיקול הדחיפות יכול להשפיע גם על תוכן התהליך – למשל, העדפת פתרון שישפיע מהר על הבעיה, גם אם מדובר בפתרון חלקי.

שימו לב – על מנת להאריך את הרגולציה מעבר לתקופת הוראת השעה, יהיה צורך לבצע תהליך סדור לגיבוש הסדר הקבע. הליך זה כפוף לכללים המחייבים ביחס לכל רגולציה אחרת – ובכלל זאת, ביצוע תהליך גיבוש רגולציה בהתאם למדריך הממשלתי, גיבוש נוסח הרגולציה מול הייעוץ המשפטי במשרד, פרסום טיוטת הרגולציה והדוח המלווה להערות הציבור (וכן, ככל שניתן, פרסום טיוטת הדוח עוד קודם לכן), וכמובן הליכי החקיקה הנדרשים במקרה הספציפי. בנוסף, לפני קביעת הרגולציה יש להעביר את טיוטת הרגולציה לבקרה של רשות האסדרה. עלינו לקחת בחשבון את משכם של תהליכים אלו, ולהתחיל את העבודה המקצועית על הוראת הקבע מבעוד מועד, באופן שיאפשר את סיום כלל התהליכים המחייבים לפני פקיעת הוראת השעה.

טיפ



אנו יכולים להשתמש בכלי עזר להגדרת היקף התהליך ועומקו, כדי לקבל תמונה כללית של מאפייני הסוגייה שלפנינו (ראו הפניה בנספח א').

2.2 יישום עקרון הפרופורציה

2.2.1 החלטה לבצע שלב באופן מצומצם

נבחן את הסוגייה שלפנינו בעזרת הקריטריונים: אם הבעיה שבפנינו חמורה, מורכבת, רחבת היקף או חדשנית נרצה להקדיש יותר משאבים כדי להתמודד איתה. אם מדובר בסוגייה פשוטה, קטנה ומוכרת – ניטה לבצע תהליך מצומצם.

כחלק מההגדרה של היקף התהליך ועומקו נוכל לקבוע את מידת ההשקעה בכל אחד משלבי התהליך. למשל:

- ◀ מה היקף המידע שנאסוף (והירידה לפרטים);
- ◀ מה ההיקף והעומק של השיח שנבצע עם שחקנים שונים וכמה נשקיע בתמהיל בעלי העניין;
- ◀ כמה חלופות נגבש ועד כמה נבחן אותן לעומק;
- ◀ כמה נשקיע בניתוח הנתונים והחלופות (שיטות ההשוואה, ניתוחי רגישות);
- ◀ כמה תקציב וכוח אדם נשקיע בתהליך;
- ◀ מה מספר המדינות שייבחנו ומה יהיה עומק הבחינה שלהן;
- ◀ מה יהיו לוחות הזמנים של התהליך.

אין תבנית אחידה להיקף התהליך או לעומק ההשקעה בשלבי השונים. יש להפעיל שיקול דעת שמבוסס על הקריטריונים שהוצגו לעיל כדי לקבוע מה תהיה מידת ההשקעה בכל אחד משלבי התהליך – לפי התועלת מהשלב והמשאבים שיידרשו כדי לבצעו.

2.2.2 על אילו שלבים אי אפשר לדלג

ייתכנו מצבים חריגים, שבהם יוחלט על תהליך כה מצומצם, עד שאפשר לדעת **מראש** שההשקעה בשלב מסוים תעלה משמעותית על התועלת ממנו. במצבים אלו ניתן להחליט שאותו שלב אינו מצדיק את ההשקעה בו, ולא לבצע אותו. ההחלטה לדלג על שלב תהיה מנומקת בכתב בדוח גיבוש הרגולציה על בסיס מאפייני התהליך הספציפי והקריטריונים לפרופורציה של התהליך.

אי אפשר לדלג על השלב של ניתוח הבעיה, השלב של גיבוש החלופות והשלב של הניתוח וההשוואה של החלופות.

גם כאשר נראה שהערך משלב כלשהו לא יהיה גבוה, ברוב המקרים יהיה נכון לבצע אותו בהיקף מצומצם ולא לדלג עליו.

זהירות



ההחלטה על היקף התהליך ועומקו תשפיע על איכות עבודת המטה ועל התוצרים שלנו. שימו לב: החלטה שגויה על היקף התהליך ועומקו עלולה לפגום מהותית באיכות התהליך. לכן מומלץ להתייעץ עם המוביל המשרדי בעניין זה.

2.2.3 הנחיות להבניית תהליך בהיקף מצומצם

מידת ההשקעה בכל אחד משלבי התהליך תיקבע בהתאם להגדרת היקפו ועומקו. למרות שככלל, אי אפשר להציע תבנית אחידה לתהליך מצומצם, קיימים מקרים מוגדרים שקיים בהם סיכוי גבוה שנוכל להסתפק בהשקעה מצומצמת יותר בשלבים קבועים של התהליך.

להלן יוצגו דוגמאות לשני סוגים מוגדרים של תהליכים, שניתן להניח כי אפשר לבצע בהם תהליך מצומצם. הדוגמאות כאן הן בגדר הצעה כללית, ויש להתאים את התהליך העבודה לסוגייה שעל הפרק.

נבחן את הסוגייה שלפנינו: אם מדובר בסוגייה פשוטה, קטנה ומוכרת – ניטה לבצע תהליך מצומצם.

ייתכנו מצבים חריגים, שבהם ההשקעה בשלב מסוים תעלה משמעותית על התועלת ממנו.

להלן יוצגו דוגמאות לשני סוגים מוגדרים של תהליכים, שניתן להניח כי אפשר לבצע בהם תהליך מצומצם.



2.2.3.1 דוגמה 1: הקלה רגולטורית טהורה

תהליך זה מיועד למקרה שבו הרגולטור, שעוסק בשגרה בקביעת רגולציה במטרה להגן על האינטרס המוגן, מצא שהרגולציה או חלקה אינה נחוצה ולכן הוא מבקש לצמצם אותה. במקרה זה החשש להטלת עלויות ציות על המפוקחים נמוך, וסוג השינויים מוגבל יחסית. לכן אפשר לקיים תהליך מצומצם שמותאם למאפייני מקרה זה.

▶ תהליך זה יכול להתאים גם למקרה של הוספת אפשרות נוספת (למשל, המפוקחים נדרשו עד היום להשתמש בטכנולוגיה מסוימת, ושינוי הרגולציה יאפשר למפוקחים שימוש בטכנולוגיה נוספת כחלופה).

▶ תהליך זה יכול להתאים גם למקרה של הבהרה או פרשנות של הדרישות, כל עוד ההבהרה או הדרישות מהוות הקלה ללא הוספה או יצירה של הוראות או חובות.

תנאים מצטברים להגדרת סוג זה של תהליך:

- ▶ מקור ה"בעיה" שהשינוי מיועד לפתור הוא הרגולציה הנוכחית: נמצא שהרגולציה (כולה או חלקה) עוזפת או יוצרת השפעות שליליות;
- ▶ לאחר ניתוח המצב הקיים מצא הרגולטור שהרגולציה (כולה או חלקה) אינה נחוצה, ולכן הוא מבקש להפחית חלק מהדרישות;
- ▶ השינוי כרוך רק בהפחתה או בביטול של רגולציה, ללא הוספה או יצירה של הוראות אחרות;
- ▶ השינוי מאופיין בוודאות גבוהה יחסית ובסיכון נמוך להשפעות שליליות בלתי צפויות.

שלב בתהליך	דגשים לביצוע השלב בתהליך מצומצם
ניתוח הבעיה	- יש לנתח את הרגולציה הקיימת, את הבעיה שנובעת ממנה ומדוע על פניו ניתן להקל או לבטל את הרגולציה הזאת. - רצוי להציג נתונים עדכניים ורלוונטיים על ההשלכות של המצב הקיים: העלויות המושגות, המשאבים שנדרשים וכו'. ניתוח זה יכול להתבצע גם באופן כמותי וגם באופן איכותני. - רצוי לבצע שיתוף ציבור, גם אם מצומצם, כדי לוודא קיומה של בעיה ברגולציה הקיימת ולשלול השפעות בלתי צפויות של ביטולה.
הגדרת מטרות	- יש להגדיר מה תהיה "תמונת הצלחה" לאחר ביצוע ההקלה הרגולטורית. - הגדרת המטרה תתמקד בתוצאות הסופיות שמנסים להשיג – למשל "ביטול הצורך של הציבור בהגשת דיווחים מסוג X", או "צמצום זמן העבודה שהמפקחים מקדישים לבדיקת תוכניות עבור עסקים בהיקף של עד X מ"ר".
למידה מהעולם	- לעיתים ניתן להסתפק בסקירה מצומצמת רק כדי לוודא שהשינוי לא כרוך בשגיאה גסה ("בדיקת שפיות", Sanity check): - אם הקלת הרגולציה כבר בוצעה בעולם – נבדוק האם היא הובילה לתוצאה בלתי רצויה; - אם הקלת הרגולציה הזאת לא בוצעה בעולם – נבדוק האם יש סיבה לכך (למשל, האפשרות נשקלה אך זוהו חסרונות משמעותיים). - אפשר לא לבצע סקירה בין-לאומית כאשר מדובר בסוגיית מיקרו (בפרט, הוראות תהליכיות), או כאשר מדובר בשינוי שניתן להעריך, כי לא יהיו לו השלכות על אינטרסים מוגנים אחרים.
גיבוש חלופות	ניתן להסתפק ברשימה מצומצמת של חלופות, הכוללת שתי חלופות מרכזיות: חלופת המצב הקיים ("חלופת מצב 0") וחלופה נוספת, המשקפת את ההקלה.
ניתוח והשוואת חלופות	- יש לזהות השפעות אפשריות, בדגש על האינטרס המוגן ועל אינטרסים מוגנים נוספים (למשל – סביבה, חברה, כלכלה, תחרות). המטרה היא לצמצם את הסיכון להשפעות בלתי צפויות ולא רצויות. - יש לנתח ולכמת השפעות ישירות והשפעות משמעותיות נוספות. - רצוי לקיים הליך של שיתוף ציבור, גם אם בהיקף מצומצם, כדי לוודא שלשינוי המוצע אין השפעות שליליות שלא נשקלו.
עיצוב החלופה הנבחרת	יש לאפיין בקצרה את תוכן הרגולציה לאחר ההקלה: אילו הוראות ישונו, האם מדובר בביטול או בשינוי שמהווה הקלה (אם מדובר בהקלה – להגדיר מה יהיה השינוי), האם מדובר בצמצום תחולת הרגולציה.
הגדרת יעדים וקריטריונים	- יש להגדיר יעדים וקריטריונים לבחינה עתידית של הרגולציה, שיעמדו בהלימה למטרות שהוגדרו בראשית התהליך: - הצורך בשינוי – הרגולציה הקיימת אכן לא הייתה נחוצה, והשינוי לא גרם להשפעות לא רצויות ניכרות על האינטרס המוגן. - אפקטיביות – השינוי אכן השיג את המטרה או המטרות שהוגדרו.

זהירות



מקרים קרובים שבהם תהליך מצומצם לא יתאים ולכן יידרש להרחיב או להעמיק חלק מהתהליך:

- אם התהליך החל במטרה להוביל להפחתת הנטל הרגולטורי, אך עולה ששינוי הרגולציה עשוי להוביל גם להשפעות נוספות – החל מהשפעה על אינטרסים מוגנים ועד הוספת נטל רגולטורי. במקרה זה יש לבצע תהליך בהיקף רחב יותר, בדגש על ניתוח ההשפעות של השינוי המוצע והתבססות על הרגולציה בעולם.
- אם במהלך התהליך מתברר, שכדי לבצע את שינוי הרגולציה יש צורך בהוספת דרישות או בהחמרת הדרישות הקיימות – התהליך המצומצם לא יתאים. במקרה כזה כדאי להרחיב את התהליך בהתאם לאופי השינוי ולהקשר של התהליך.

2.2.3.2 דוגמה 2: אימוץ רגולציה מהעולם – מחויבת וללא שינוי

תהליך זה מיועד למקרה שבו ההחלטה לאמץ רגולציה קונקרטית מהעולם כבר התקבלה בעבר, והתהליך הנוכחי מוגבל רק ליישום ההחלטה הקודמת ולא אימוץ רגולציה מהעולם ללא שינויים. לכן הלמידה מהעולם כבר בוצעה והיקף שיקול הדעת של מבצע התהליך מצומצם מלכתחילה.

מטרת צמצום התהליך היא למנוע חזרה על שלבים שכבר בוצעו או שאין בהם צורך.

תנאים מצטברים להגדרת סוג זה של תהליך:

- ◀ קיימת חובה לאמץ רגולציה מוגדרת מהעולם;
- ◀ האימוץ מתבצע ללא שינוי מהותי של תוכן ההוראות מהעולם (למעט שינוי שאינו כרוך בהפעלת שיקול דעת, למשל אימוץ רגולציה אמריקנית תוך שינוי סעיף מתח החשמל מ-110V ל-220V).

שלב בתהליך	דגשים לביצוע השלב בתהליך מצומצם
ניתוח הבעיה	◀ ניתוח הבעיה של אי-תאימות לרגולציה מהעולם, שיש חובה לאמץ בישראל. ◀ חשוב להתייחס להחלטה המחייבת את האימוץ ולהפנות אליה.
הגדרת מטרות	◀ המטרה היא להבטיח תאימות של הרגולציה בישראל לרגולציה הקונקרטית מהעולם.
למידה מהעולם	◀ אין צורך לבצע, אך יש לכלול הפניה לסקירה שבוצעה בעבר ולהחלטה המחייבת את האימוץ. ◀ ניתן להסתייע בסקירה בין-לאומית כדי לאסוף נתונים על השפעות הרגולציה (ובכך להקל על ביצוע השלבים הבאים).
גיבוש חלופות	◀ ניתן להסתפק ברשימה מצומצמת של חלופות, הכוללת שתי חלופות מרכזיות: חלופת המצב הקיים ("חלופת מצב 0") וחלופה נוספת, המשקפת את אימוץ הרגולציה מהעולם.
ניתוח והשוואת חלופות	◀ יש לזהות השפעות אפשריות. ◀ יש לנתח ולכמת השפעות ישירות והשפעות משמעותיות נוספות. ◀ חשוב לתת את הדעת האם לאימוץ הרגולציה מהעולם יהיו השפעות לא רצויות. בחינת ההשפעות של האימוץ עשויה לחשוף את הצורך לבצע התאמות ברגולציה הבין-לאומית או שיש צורך בהתאמה של רגולציות אחרות לאור אימוץ הרגולציה שעל הפרק.
עיצוב החלופה הנבחרת	◀ יש לאפיין בקצרה את תוכן החלופה לאחר האימוץ: ◀ אם מדובר באימוץ ללא שינוי – יוצג תוכן הרגולציה. ◀ אם האימוץ כרוך בשינוי שאינו מערב הפעלת שיקול דעת – יוצג תוכן הרגולציה.

דוגמה



אימוץ של רגולציה אמריקנית על מקררים, שמצריך שינוי סעיף מתח החשמל מ-110V ל-220V – כרוך בשינוי אך ללא הפעלת שיקול דעת מאחר שמתח החשמל בישראל הוא נתון שלא ניתן לערער.

- ◀ אם האימוץ כרוך בשינוי שמערב הפעלת שיקול דעת – יש לציין את השינויים השונים, לנמק אותם ולנתח חלופות לסוגיות משמעותיות בתוכן הרגולציה.

דוגמה



אימוץ תקן אירופי לבנייה ירוקה, שמתייחס לבנייה מעץ. מאחר שהבנייה בישראל היא בעיקר מבטון, נדרש לבצע שינוי בהוראות לגבי סוג הבידוד, תדירות הבדיקה, תקן העמידות לאש ודרישות התחזוקה. שינויים אלו נדרשים, אך הבחירה כיצד לבצע את השינוי כרוכה בהפעלת שיקול דעת ולכן יש לבחון את החלופות לכל התאמה.

- ◀ הגדרת יעדים וקריטריונים יש להגדיר יעדים וקריטריונים לבחינה עתידית של הרגולציה, שיעמדו בהלימה למטרות שהוגדרו בראשית התהליך:
- ◀ הצורך בשינוי – האם עדיין יש צורך (מקצועי ומשפטי) בתאימות לרגולציה הבין-לאומית?
- ◀ אפקטיביות – האם אכן הושגה תאימות? (למשל, האם ניתן לייבא סחורות ללא ביצוע בדיקה נוספת בישראל)



זהירות



מקרים קרובים שבהם תהליך מצומצם לא יתאים ולכן יידרש להרחיב או להעמיק חלק מהתהליך:

- ▶ תהליך שכולל סוגיות נוספות פרט לאימוץ הרגולציה המתחייב. במקרה כזה ייתכן שכדאי להחליט לפצל את שני התהליכים – אחד יעסוק באימוץ המתחייב ללא שינויים, והשני יעסוק בסוגיות אחרות.
- ▶ תהליך שכרוך בשינוי משמעותי של הרגולציה מהעולם. במקרה כזה, האימוץ הוא אינו כלשונו אלא בגדר "השראה". כל שינוי או סטייה מהרגולציה מהעולם עשויים להיות כרוכים בהשפעות לא רצויות – על האינטרס המוגן, על המפוקחים ועל אינטרסים נוספים. שינויים אלו צריכים להיבחן בתהליך מעמיק יותר.

3. סיכום

רצוי לבצע הערכה ראשונית של היקף התהליך ועומקו כבר בשלב מקדמי – כדי להתאים את התהליך ואת המשאבים שנשקיע בו לסוגייה שעל הפרק. ככל שנתקדם בתהליך נאסוף עוד מידע על הסוגייה ונעדכן בהתאם את היקף התהליך ועומקו. אם במהלך הדרך יתברר שהבעיה חמורה יותר, או ששיקול הדעת שלנו מצומצם ממה שחשבנו – נעדכן בהתאם את היקף התהליך.

לכן גם בהמשך התהליך נמשיך לבחון מהו היקף הניתוח ועומקו שצריך לבצע בכל שלב.

בסיום שלב זה תהיה לנו הגדרה ראשונית של היקף התהליך ועומקו, שתסייע לנו לדעת כמה נרצה להעמיק בשלבים הבאים.



חלק 2:

תהליך גיבוש רגולציה שלב אחר שלב

שלב 1 – ניתוח הבעיה

40	תמצית השלב.....
41	מהו שלב ניתוח הבעיה?
42	איך מבצעים?
42	1. זיהוי והגדרת תופעה בלתי רצויה והנזק או הפגיעה ממנה
42	1.1 הגדרת התופעה הבלתי רצויה
45	1.2 תיאור ההשפעות השליליות – הנזק או הפגיעה
46	2. בחינה האם נדרשת התערבות ממשלתית.....
46	2.1 שיקולים רלוונטיים לצורך בהתערבות ממשלתית
46	2.2 בחינת המעורבות הממשלתית במצב הקיים.....
48	3. הגדרת השחקנים המרכזיים והמצב הקיים
48	3.1 מיפוי פעילויות, תהליכים ושחקנים רלוונטיים לתופעה
49	3.2 רגולציות רלוונטיות
50	4. ניתוח גורמי השורש.....
50	4.1 מיפוי סוגים שונים של גורמי שורש.....
51	4.2 זיהוי גורמי השורש.....
56	4.3 בחינה האם הבעיה היא סיסטמטית
57	4.4 תוצר: הגדרת בעיה שלמה
59	5. עדכון ההגדרה של היקף התהליך ועומקו
59	דוגמאות לביצוע השלב
59	סיכום השלב.....

מטרת השלב	ניתוח התופעה הבלתי רצויה שאותה נרצה לצמצם, גורמי השורש שלה והפגיעות או הנזקים הנגרמים ממנה.
תוצרי השלב	- הגדרה ברורה של הבעיה, הכוללת: - תיאור של התופעה הבלתי רצויה ומאפייניה. - תיאור של גורמי השורש המרכזיים לתופעה הבלתי רצויה. - תיאור של הפגיעה או הנזק המרכזי שנגרם כתוצאה מהתופעה הבלתי רצויה. - הנמקה מדוע נדרשת/לא נדרשת התערבות ממשלתית על מנת להתמודד עם התופעה הבלתי רצויה: - האם היקף הפגיעה או הנזק – בקנה מידה ארצי – מצדיקים התערבות ממשלתית? - האם בהיעדר התערבות ממשלתית הבעיה תיפתר או תצטמצם? - האם, בנוסף לעמדת הרגולטור, על פניו גם בעיני הציבור הרלוונטי נדרש שהממשלה תתערב בנושא? - מיפוי של בעלי העניין המרכזיים המעורבים בבעיה. - מיפוי של המצב הקיים, הרגולציה, הרגולטורים ומדיניות אחרת שמשקיים או רלוונטיים לבעיה. - מסקנה שמדובר בבעיה סיסטמטית, שחוזרת על עצמה ונובעת מגורמי השורש.
עיקרי השלב	- הגדרה של התופעה הבלתי רצויה והנזק הנגרם ממנה. - בדיקה שהתופעה והנזק מצדיקים התערבות ממשלתית. - הגדרה של השחקנים המרכזיים והמצב הקיים – העובדתי והרגולטורי. - זיהוי של גורמי השורש של התופעה הבלתי רצויה ובדיקה שאכן הם אלה הגורמים לה באופן סיסטמטי.
איך משתמשים בתוצרי השלב	התובנות והמסקנות משלב הגדרת הבעיה ישמשו כדי להגדיר את המטרה של ההתערבות הממשלתית. המאפיינים של התופעה הבלתי רצויה ושל גורמי השורש יהיו הבסיס כדי לפתח חלופות, ובהמשך – כדי לבחור מביניהן.

תהליך גיבוש רגולציה ייכשל ללא הגדרת ההקשר של הרגולציה, ובפרט זיהוי שיטתי של הבעיה שמצריכה התערבות ממשלתית. ממשלות צריכות להיזהר מהתבססות על מקרים אנקדוטליים, שמשקפים סימפטומים של בעיה, מבלי לזהות את גורם השורש הבסיסי לבעיה [...] זיהוי לקוי של בעיות עלול להוביל לקביעת רגולציה לא נחוצה ולקשיים במעקב ובהערכה של התועלת מהרגולציה.



OECD, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy – Regulatory Impact Assessment (2020).

מהו שלב ניתוח הבעיה?

כאשר הבעיה מוגדרת במדויק, הדרך לפתרון מתבהרת, וסיכויי ההצלחה עולים.

שלב משמעותי בתהליך הוא להגדיר היטב את הבעיה הציבורית שאנו מבקשים לפתור. ההגדרה והניתוח של הבעיה קריטיים כדי שנגבש פתרון שיהיה אפקטיבי בצמצום הבעיה. אם הגדרת הבעיה שגויה או לא מדויקת – אנחנו עלולים לגבש רגולציה שלא תצליח לפתור את הבעיה או לצמצם את הסיכון לציבור. כאשר הבעיה מוגדרת במדויק, הדרך לפתרון מתבהרת, וסיכויי ההצלחה עולים.

הניסיון מלמד, שכדי להצליח לפתור בעיות מורכבות עלינו לפרק את הבעיה לשלושה חלקים: התופעה הבלתי רצויה, הפגיעה או הנזק וגורמי השורש.

דוגמה



נכנסנו לבית שלנו ומצאנו שלולית מים גדולה במרכז המטבח – זוהי תופעה בלתי רצויה. המים יוצרים סיכון להחלקה וגם גורמים לנזקים לרכוש (נזק לרהיטים, עובש, חלחול לדירות אחרות) – זו הפגיעה. השלולית נגרמת בגלל פיצוץ בצנרת – זהו גורם השורש. לצד זאת, אם מדובר בבעיות חוזרות או שקיימת אחריות ציבורית לנושא צמצום פיצוצים בצנרות – ייתכן שכדאי לברר מה גרם לפיצוץ בצנרת ואם פיצוצים דומים קורים בצנרות בעלות מאפיינים מסוימים. אם נתייחס למים על הרצפה כאל ה"בעיה" – נסתפק בלנגב את הרצפה, אבל הבעיה לא תיפתר. כדי לפתור את הבעיה נצטרך לתקן את הצנרת כדי לעצור את דליפת המים (טיפול בגורם השורש). לכן בעולם המדיניות הציבורית מגדירים את המים על הרצפה כ"תופעה בלתי רצויה", ומקפידים לברר מה הם גורמי השורש כדי לוודא שההתערבות שלנו תפתור את הבעיה.

לכן מבדילים בין שלושת המרכיבים של הבעיה:

- ◀ תופעה בלתי רצויה – התופעה השלילית שגורמת לפגיעה ושאותה מבקשים לצמצם.
 - ◀ הפגיעה או הנזק – תיאור הפגיעה לרווחה החברתית או לאינטרס המוגן (פציעות, נזק כלכלי, הרעה אחרת במצב החברתי או הסביבתי) שהתופעה הבלתי רצויה גורמת.
 - ◀ גורמי שורש – הפעולות או האירועים שיוצרים באופן סיסטמטי את התופעה הבלתי רצויה.
- כדי להצליח לפתור את הבעיה אנחנו צריכים להבין את התופעה הבלתי רצויה, את הפגיעות או הנזקים ממנה ולדעת מה הם גורמי השורש. השאיפה שלנו היא לטפל בגורמי השורש כדי לפתור את הבעיה מהיסוד, אחרת המענה שלנו ישפיע רק על התסמינים של הבעיה, והיא תמשיך להתרחש.

השאיפה שלנו היא לטפל בגורמי השורש כדי לפתור את הבעיה מהיסוד, אחרת המענה שלנו ישפיע רק על התסמינים של הבעיה, והיא תמשיך להתרחש.



תרשים 4: הבעיה ורכיביה

1. זיהוי והגדרת תופעה בלתי רצויה והנזק או הפגיעה ממנה

1.1 הגדרת התופעה הבלתי רצויה

תחילה נגדיר את התופעה הבלתי רצויה: התרחשות או התנהגות שלילית שגורמת לפגיעה או לנזק, קרי לפגיעה באינטרס המוגן; או שהיא בגדר סיכון שעלול לגרום לפגיעה או לנזק, ושאותה מבקשים לצמצם. יש דרכים שונות להגדיר ולתאר תופעות בלתי רצויות, למשל ככשלי שוק או כסיכונים. אנחנו יכולים ללמוד על התופעה באמצעות בחינת נתונים היסטוריים ובעזרת שיח עם בעלי עניין רלוונטיים.

תופעה בלתי רצויה קיימת במציאות העובדתית ולכן "היעדר חקיקה" לא יכול לשמש כתופעה בלתי רצויה.

דוגמה



"מתקני גז ביתיים אינם מתוחזקים, וכתוצאה מכך דליפות גז גורמת להתלקחות ולנזקי גוף" – זוהי הגדרה טובה של תופעה בלתי רצויה. היא כוללת התרחשות עובדתית ואת הנזק בגללה (ניתן, כמובן, להרחיב את תיאור המאפיינים של התופעה הבלתי רצויה והנזק).

"רחפנים (כלי טיס בלתי מאוישים) שטסים סמוך לשדות תעופה מגדילים את הסיכון לתאונה אווירית ולהתרסקות מטוס" – זוהי הגדרה טובה של תופעה בלתי רצויה. היא כוללת תיאור של פעילות או מצב עובדתי ואת הסיכון לנזק כתוצאה ממנו.



"מנהלים בבנקים מרוויחים משכורות גבוהות" – היא הגדרה לקויה של תופעה בלתי רצויה. הגדרה זו אינה כוללת פגיעה או נזק, וקשה להבין מדוע מבחינה עובדתית התופעה אינה רצויה מבחינה ציבורית.

"תאונות דרכים עם נפגעים" – היא הגדרה לקויה של תופעה בלתי רצויה. זו הגדרה כללית מדי, שלא ברור ממנה מה הפעילות החברתית הקונקרטית שבה נדרש לטפל.

"תחלואה בקרב ילדים" – היא הגדרה לקויה של תופעה בלתי רצויה. למעשה מדובר בתיאור של נזק או פגיעה, ללא תיאור תופעה בלתי רצויה שגורמת לפגיעה.

1.1.1 בחינת סוגים של תופעות בלתי רצויות

יש סוגים שונים של תופעות בלתי רצויות. כל התרחשות מזיקה או שעלולה לגרום לתוצאה מזיקה יכולה להיחשב תופעה בלתי רצויה.

תופעה בלתי רצויה יכולה להיות **חיצונית** – תאונות, אסונות, גורם שמנצל את כוחו לרעה.

תופעה בלתי רצויה יכולה להיות **פנימית או תהליכית** – מידע שחסר לנו כרגולטורים, פער בפקוח ובאכיפה שלנו, תהליך עבודה שיש בו תקלות או טעויות.

בנוסף, יש תופעות בלתי רצויות שכבר התממשו (כמו תאונות דרכים) ויש תופעות בלתי רצויות שעלולות להתרחש בעתיד (האפשרות שבניינים יקרסו ברעידת אדמה קשה, החשש מפני דליפת חומרים מסוכנים).

טיפ



אם התהליך מערב כמה נושאים או סוגיות, ניתן לבחור לבצע ניתוח של כל בעיה בנפרד או לערוך ניתוח משולב. אין דרך אחת נכונה – התאימו את אופן הניתוח לסוגייה שלפניכם ולהקשר שלה.

1.1.2 שימוש בתרחישים לצורך הגדרת תופעה בלתי רצויה

טכניקה אחת להגדרת התופעה היא באמצעות תרחישים. תרחיש הוא תיאור של מהלך עניינים אפשרי, מעין "סיפור" מוגדר. באמצעות תרחיש אנחנו יכולים לתאר אירוע ספציפי, למשל: "משאית סטתה מנתיב הנסיעה בגלל כשל במערכת הבלמים, התנגשה ברכב אחר ובכך נגרם נזק גופני לנוסעים ונזק רכושי לרכב עצמו". אם התרחיש חוזר על עצמו (מתרחש בהיקפים גדולים) ויוצר נזק או פגיעה משמעותיים בקנה מידה ארצי – ניתן לגזור ממנו תופעה. השימוש בתרחישים עוזר לנו להוסיף קונקרטיות להגדרת התופעה באמצעות פרטים ותיאורים.

זהירות



הנטייה האנושית היא להגדיר את התופעה הבלתי רצויה באמצעות הפתרון שעומד לנגד עיננו. הגדרת התופעה צריכה להתייחס לתופעה עצמה, ולא להגדיר את הפתרון לתופעה (במפורש או במשתמע).

כך, למשל, אם נגדיר בעיה באופן הבא – "יש לצמצם את מספר הרכבים שנכנסים לגוש דן בשעות הבוקר כדי לפתור את בעיית הפקקים", ניסחנו את הבעיה באופן שכבר כולל את הפתרון (צמצום מספר הרכבים). גם "היעדר פיקוח ממשלתי על שוק הטלוויזיה בכבלים" – היא הגדרה שמדלגת על תיאור התופעה הבעייתית ומציגה פתרון.

נשתדל להימנע מהגדרת תופעה בלתי רצויה שמכוונת לפתרון ספציפי כדי לשמור על ראש פתוח לשקילת חלופות מסוגים שונים. נשאל את עצמנו "למה התופעה בלתי רצויה?" אך לא נעסוק במה צריך לעשות כדי לפתור אותה (נעסוק בפתרונות בהמשך). למשל, עדיף שנתאר את התופעה והנזק או הפגיעה ממנה כך: "רכבים רבים נכנסים לגוש דן וגורמים לפקקים ולזיהום אוויר, והישיבה הממושכת ברכב גורמת לנזקים בריאותיים שונים"; או "ישנם שיבושים רבים של שידורי הטלוויזיה בכבלים, שהופכים אותם לבלתי אמינים ופוגעים בערך לצופה".

הגדרה כזו מניחה כבר את הפתרון – יש צורך ברגולציה, והיא מדלגת על תיאור התופעה אותה רוצים לצמצם.

טיפ



אפשר להשתמש בכלים מעולם ניהול הסיכונים. לאחר שזיהינו תרחיש מוגדר, ניתן להתייחס אליו כאל "סיכון" ולבחון מה ההסתברות או השכיחות להתרחשותו ומהי חומרת הנזק שייגרם כתוצאה מכך.

1.1.3 דיוק הגדרת התופעה הבלתי רצויה ומאפייניה

חשוב שהגדרת התופעה תהיה ממוקדת. למשל, הגדרה כללית כמו "פקקים", או "תאונות עבודה באתרי בנייה" פחות מועילה מהגדרה מדויקת, כמו "פקקים בשעות הבוקר בכניסה לגוש דן", או "נפילת פועלי בניין מפיגומי זקפים שלא עוגנו לשלד המבנה". הגדרת תופעה צריכה להיות ממוקדת ועם תיאור קונקרטי ככל האפשר. המטרה שלנו היא לגבש פתרון מעשי, ולכן חשוב שתהיה לנו הגדרה מדויקת של התופעה שאיתה בכוונתנו להתמודד.

המטרה שלנו היא לגבש פתרון מעשי, ולכן חשוב שתהיה לנו הגדרה מדויקת

- השאלות הבאות יכולות לסייע לנו לתאר את התופעה הבלתי רצויה:
- מה הפעולה או ההתנהגות שמהווה את התופעה הבלתי רצויה?
- מי מבצע את הפעולה שיוצרת/תורמת לתופעה הבלתי רצויה?
- היכן התופעה הבלתי רצויה מתרחשת והיכן הפגיעה או הנזק מתרחשים?
- מתי התופעה הבלתי רצויה מתרחשת ומתי הפגיעה או הנזק מתרחשים?
- האם יש אי-ודאות או מחסור במידע לגבי קיומה של התופעה או המאפיינים שלה?
- מה המאפיינים של התופעה הבלתי רצויה ושל הפגיעות שהיא גורמת (איזה נזק, למשך כמה זמן וכו')?
- מה דומה ושונה בתופעה הבלתי רצויה בהשוואה לעולם (למשל, השוואה לממוצע ה-OECD)?
- מה הן המגמות הנוכחיות? האם המצב הקיים צפוי להחמיר או להשתפר ללא התערבות (למשל, אם התופעה במגמת החמרה; או אם שינוי חברתי, כלכלי או טכנולוגי צפוי לצמצם את התופעה באופן טבעי)?

שיתוף ציבור



שיתוף ציבור יכול לסייע לנו לקבל תמונת מצב מלאה ומידע שלא נגיש לנו. למשל – שיח עם המגזר הפרטי, עם ציבור הצרכנים או מקבלי השירות, עם יחידת הפיקוח במשרד, התייעצות עם משרדים אחרים ועם חוקרים מהאקדמיה ומומחים לאינטרס המוגן. שיתוף הציבור בשלב מוקדם גם מייצר פומביות לגבי עצם העיסוק בסוגיה. כדאי לשתף בתהליך אנשים מגוונים עם נקודות מבט שונות משלנו, כך גדל הסיכוי שהשיח יספק לנו מידע חדש, שאולי ללא קיומו של השיח לא היינו נחשפים אליו.

שיתוף ציבור יכול לסייע לנו לקבל תמונת מצב מלאה ומידע שלא נגיש לנו.

1.1.4 ביסוס ההגדרה של התופעה הבלתי רצויה על נתונים

לאחר שהתופעה הוגדרה נבסס באמצעות נתונים את קיומה ואת מאפייניה. שלב התיקוף והביסוס בנתונים הוא קריטי, כי לעיתים אנחנו עלולים להניח הנחות לא מדויקות, למשל, אולי התופעה לא מתרחשת במציאות או שהמאפיינים שלה שונים ממה שחשבנו. בעקבות התיקוף בנתונים ייתכן שנתקן את הגדרת התופעה הבלתי רצויה. גם שיתוף ציבור הוא כלי מצוין לתיקוף ההנחות וההשערות.

שלב התיקוף והביסוס בנתונים הוא קריטי, כי אנחנו עלולים להניח הנחות לא מדויקות.

שימוש בנתונים



אפשר ללמוד על התופעה באמצעות השוואה בין-לאומית למדינות אחרות. כך אפשר ללמוד האם התופעה התרחשה במדינות אחרות והאם יש דמיון או שוני מהותי מישראל בהיבטים הרלוונטיים. למשל, מבנה מערכת הבריאות, הגורם שאחראי על רישוי עסקים, או מספר הילדים במשפחה (שמשפיע על היחס בין מספר הפעוטות למספר המטפלות במעונות יום). כאשר מבצעים ניתוח מלא של התופעה נתייחס גם להיסטוריה שלה: מתי היא זוהתה לראשונה, האם הנושא כבר נבחן ואילו פתרונות נוסו כדי להתמודד איתה (בתוך ישראל ובמדינות אחרות).

זהירות



בחלק מהמקרים יציגו הנתונים תמונת מצב שונה ממה שהיה נדמה לנו בהתחלה. לא נתעלם מנתונים שלא מתיישבים עם ההנחה המקורית שלנו. כאשר הנתונים מצביעים על כיוון אחר – נבחן אותם לעומק. נתונים יכולים לעזור לנו להימנע משגיאות. לאינטואיציה ולניסיון יש תפקיד חשוב, אך חשוב שנביא בחשבון נתונים על תמונת המציאות.

1.2 תיאור ההשפעות השליליות – הנזק או הפגיעה

לאחר הגדרת התופעה הבלתי רצויה יש לתאר אותה ואת ההשפעות השליליות שנגרמות בגללה.

נשאל את עצמנו מהי הפגיעה המובהקת הבסיסית שאותה אנחנו רוצים לצמצם. התופעה הבלתי רצויה יכולה גם להתייחס להתרחשות פוטנציאלית שעדיין לא קרתה (סיכון) – כמו התרסקות מטוס או דליפת חומרים מסוכנים. שימו לב, שאנו לא עוסקים בסיכונים רחוקים, שהם אולי תיאורטיים.

תופעה בלתי רצויה אחת עלולה לגרום לסוגים שונים של נזקים ופגיעות. למשל: תאונות דרכים גורמות להרוגים, לחסימת הכביש שגורמת גם לאובדן שעות עבודה של נהגים ולעיתים גם לפגיעה בתשתיות הכביש.

ייתכן שיהיה לנו חשוב לצמצם חלק מהפגיעות, בעוד שפגיעות אחרות יהיו בדרגת חשיבות נמוכה יותר. לכן חשוב שנזהה את הסוגים השונים של פגיעות ונזקים ונדע מה היקפם.

השאלות הבאות יכולות לסייע לנו לתאר את הנזק או הפגיעה שהתופעה הבלתי רצויה יוצרת:

היקף הפגיעה	◀ מי נפגע (נפגעים מרכזיים ונפגעים משניים)
	◀ כמות הנפגעים (מוחלט ויחסי מתוך האוכלוסייה או הקבוצה)
	◀ היקף הנזק/ הפגיעה
	◀ האם קבוצות שונות נפגעות באופן שונה זו מזו?
סוג הפגיעה/ הנזק	◀ נזק כלכלי ישיר
	◀ נזק לנפש ולגוף (מחלה, טיפול רפואי, נכות, תמותה)
	◀ אובדן שעות עבודה
	◀ זמני המתנה לאישור או לגורם אחר
	◀ הפסד תועלות (פגיעה ביכולת השתכרות, צמצום הזדמנויות)
	◀ פגיעה מופשטת (למשל בשוויון)
תיאור הפגיעה והנזק במונחי זמן	◀ נזק אקוטי מול נזק כרוני (מתרחש בבת אחת או לאורך זמן)
	◀ אירוע חד-פעמי
	◀ התרחשות מתמשכת או חזרתית

גם לגבי הנזק והפגיעה נאסוף מידע ונתקף אותו בנתונים. הנתונים יכולים לחשוף השערות שגויות, למשל, שהנזק גדול ממה שחשבנו או שהנפגעים שייכים לקבוצה אחרת באוכלוסייה.

שימוש בנתונים



לעיתים לא יהיו לנו די נתונים מישראל על הנזקים או על הפגיעות, אבל בעזרת נתונים מהעולם נוכל לגבש הערכות. למשל, ניתן להשתמש בנתונים סטטיסטיים על אירועים שהתרחשו כדי לקבל הערכה על היקף הנזק. למשל, מספר הפצועים במקרה של שריפה בבניין משרדים.

במדינות שבהן נאספים נתונים רבים על פני זמן רב, בסיס המידע הרחב יכול לשמש אותנו כדי ללמוד גם על נזקים שלא התרחשו בישראל או שהיו רק מקרים בודדים.

2. בחינה האם נדרשת התערבות ממשלתית

בשלב זה יהיה בידינו מידע מפורט על התופעה הבלתי רצויה ועל הפגיעה או הנזק ממנה.

לאור המידע שאספנו על התופעה הבלתי רצויה והפגיעה, נשאל: האם יש צורך ומקום להתערבות ממשלתית? נבחן כיצד התופעה הבלתי רצויה פוגעת באינטרס המוגן.

2.1 שיקולים רלוונטיים לצורך בהתערבות ממשלתית

בין היתר נשקול:

- מה היקף הפגיעה או הנזק, בהתחשב בקנה מידה ארצי? (נזק של 100,000 ש"ח הוא סכום גבוה עבור אדם פרטי, אך אם זה סך כל הנזק שנגרם במדינה כולה – מדובר בנזק מצומצם).
- האם בעיני הציבור הרחב ניתן להמשיך במצב הנוכחי ללא שינוי?
- האם וכיצד התופעה הבלתי רצויה והנזקים או הפגיעות ממנה צפויים להשתנות בעתיד?
- האם שחקנים לא ממשלתיים יכולים להתמודד עם התופעה או לצמצם אותה? (כוחות השוק, שינויי טכנולוגיה, תביעות אזרחיות בגין הנזק).
- ניתן גם לשקול מה היקף ההשפעות של התופעה הבלתי רצויה על החברה, הסביבה, הכלכלה והתחרות ועל אינטרסים מוגנים נוספים.
- ככלל, איננו רוצים לעסוק בתופעות בהיקף מצומצם או בתופעות שהפגיעה מהן מצומצמת – בהסתכלות ארצית לאומית.

שימוש בנתונים

נתונים מהעולם יכולים לסייע לנו להחליט האם נדרשת התערבות ממשלתית. כאשר התופעה הבלתי רצויה והנזק או הפגיעה ממנה קיימים בעולם, ניתן לבחון האם ממשלות בעולם החליטו להתערב ומדוע. ההחלטה אינה בהכרח בינארית. סקירה מהעולם יכולה ללמד, שהוחלט לעסוק רק בחלק מהתופעה, או רק במצבים מסוימים.

נתונים מהעולם יכולים לסייע לנו להחליט האם נדרשת התערבות ממשלתית.

2.2 בחינת המעורבות הממשלתית במצב הקיים

במסגרת בחינת הצורך בהתערבות חשוב שנביא בחשבון גם את הרגולציה והאמצעים הקיימים שמופנים כלפי התופעה הבלתי רצויה.

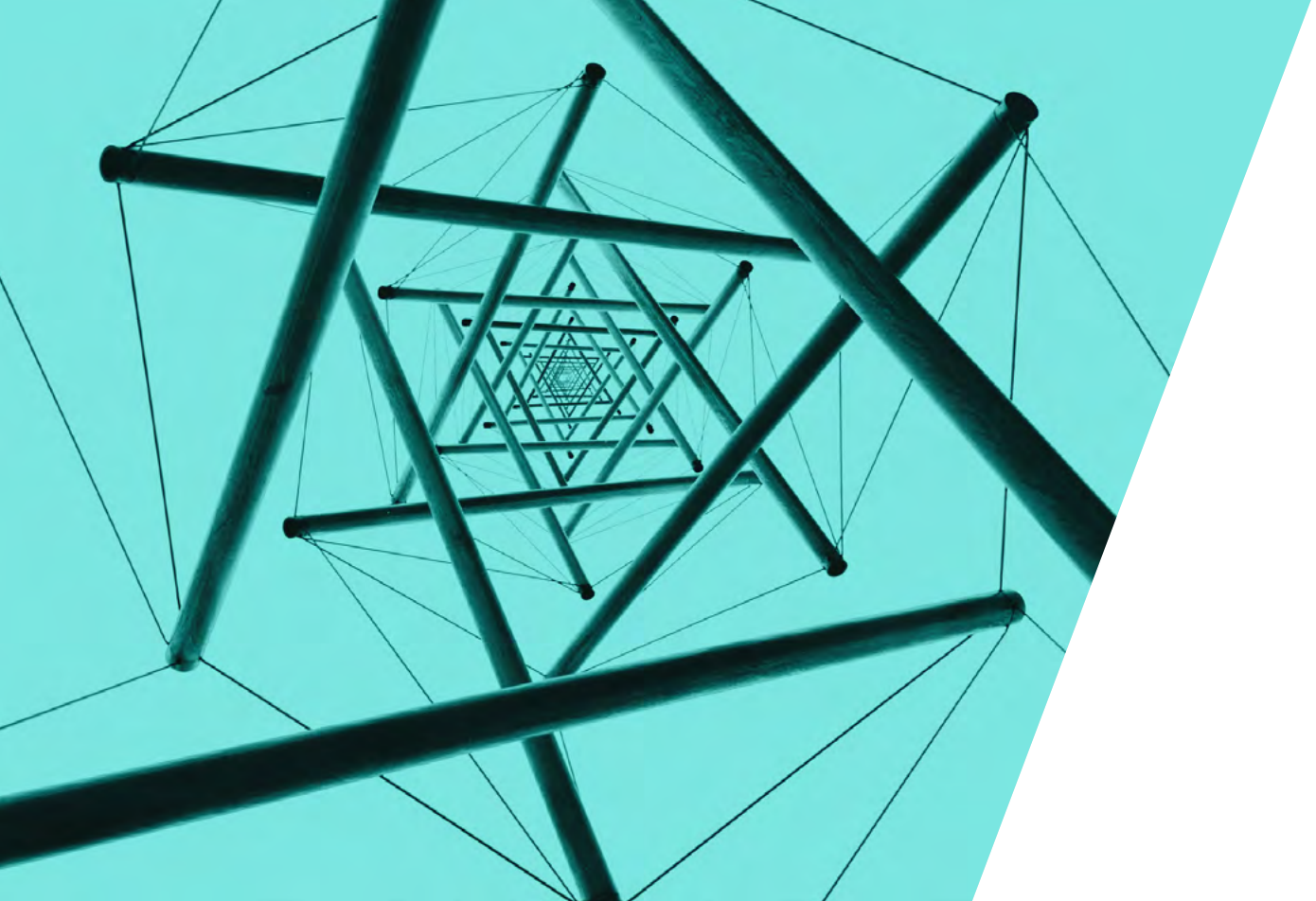
תחילה נתאר את ההתערבות הממשלתית הקיימת באופן כללי בתחום וספציפית ביחס לתופעה הבלתי רצויה.

בעיקר – אילו כלי מדיניות או רגולציה חלים כיום ומדוע הם אינם מספקים? למשל, האם אין כאלה, האם הם לא חלים על כל ההיבטים של התופעה הבלתי רצויה, האם הם קיימים אך לא נאכפים?

חשוב שנבסס מדוע ההסדרים הקיימים לא נותנים מענה מספק לתופעה הבלתי רצויה.

זהירות

היעדר קיומה של רגולציה בתחום מסוים הוא לא סיבה לקבוע רגולציה, מאחר שהיעדר רגולציה או העובדה שהתחום אינו מוסדר על ידי הממשלה אינה בעיה לכשעצמה.



בחינת המעורבות הממשלתית במצב הקיים תוכל לעזור לנו לזהות, שאין צורך בהתערבות נוספת. למשל, אם לאחרונה נחקק חוק שצפוי להתמודד גם עם התופעה הבלתי רצויה שלפנינו – נראה שאין טעם לנקוט פעולות נוספות בשלב זה, ועדיף להמתין ולראות את השלכות החוק החדש.

ייתכן שבשלב של בחינת המעורבות הממשלתית במצב הקיים נגלה, שהמדיניות או הרגולציה הקיימות אינן נחוצות כשלעצמן, או שהן ישנות ודורשות עדכון. במקרה זה נשקול להרחיב את התהליך גם לבחינת הרגולציה הקיימת.

טיפ



לעיתים כדאי שנתייעץ עם גורמים נוספים מהמשרד או מהממשלה לגבי שאלת הצורך בהתערבות – לאור הניתוח של התופעה הבלתי רצויה.

אם יש ספק לגבי הצורך בהתערבות ממשלתית, נשקול לסיים את התהליך בנקודה זו. אם החלטנו שיש צורך בביצוע התערבות ממשלתית נוספת – חשוב שנמקד בבירור מדוע התופעה הבלתי רצויה והנזק או הפגיעה שהיא יוצרת מצריכים מעורבות ממשלתית.

3. הגדרת השחקנים המרכזיים והמצב הקיים

לאחר שיש לנו הגדרה של התופעה הבלתי רצויה ושל הפגיעה ממנה – נוכל לאפיין את התחום שבו אנו עוסקים.

3.1 מיפוי פעילויות, תהליכים ושחקנים רלוונטיים לתופעה

3.1.1 זיהוי פעילויות חברתיות או כלכליות שרלוונטיות לתופעה הבלתי רצויה, או נפגעות ממנה

למשל, תחבורה ונהיגה ברכב פרטי היא פעילות שקשורה בתאונות דרכים.

כדי לעשות זאת שאלו אילו פעולות מתבצעות – על ידי מי, כמה, מדוע, מתי ומה התוצאות שלהן (התועלות לחברה, קשרי גומלין עם תעשיות אחרות וכו').

3.1.2 זיהוי תהליכי העבודה

אם עוסקים בתופעה שמתרחשת בענף תעשייתי ניתן למפות את שלבי העבודה ולאפיין אותם (קליטת תשומות, מיון, עיבוד, אריזה והפצה). הבנת התהליכים עשויה להיות חשובה כדי להבין היכן הבעיה נוצרת וכיצד להתערב בתהליך. ייתכן שלצורך הבנת התהליכים יידרשו סיורים בשטח ומפגשים עם הגורמים הרלוונטיים. קל לסכם את האפיון של תהליכי העבודה באמצעות תרשימי זרימה.

הבנת התהליכים עשויה להיות חשובה כדי להבין היכן הבעיה נוצרת וכיצד להתערב בתהליך.

3.1.3 זיהוי שחקנים וממשקים

שאלו מי השחקנים המעורבים בפעילות הקיימת (חברות עסקיות הסוחרות במוצרים, בנק וחברת סליקה, עובדים על פס הייצור וכו') ומה יחסי הגומלין ביניהם (מוכר-קונה; יחסים חוזרים או חד-פעמיים; האם יש שיתוף פעולה או יריבות בין השחקנים השונים וכו').

טיפ



אם זיהינו שאנחנו עוסקים בשוק ריכוזי – עם מעט שחקנים, או כזה ששולט בו שחקן דומיננטי אחד – יכול להיות שמדובר בשוק עם מעט תחרות. ייתכן שהתופעה הבלתי רצויה היא תוצר של מבנה השוק, ויש סיכון שהתערבות שלנו תחליש את התחרות. לכן במקרה כזה כדאי שנפנה כבר עכשיו לרשות התחרות כדי להתייעץ איתם. בהתאם, אם התופעה הבלתי רצויה וההקשר שלה מערבים היבטים סביבתיים – מומלץ לפנות למשרד להגנת הסביבה, אם הם כרוכים בהשפעה רבה על עסקים קטנים ובינוניים – מומלץ לשלב בתהליך את הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים וכו'.

3.2 רגולציות רלוונטיות

רוב השווקים והמגזרים בישראל כפופים למדיניות או לרגולציה כלשהי. רגולציה כזו יכולה להיות ייעודית לאותו ענף (כמו חובה לקבל רישוי עסק), או לחול באופן רחב על המשק (למשל, צו הרחבה שחל על כל ענפי התעשייה ומעניק זכויות סוציאליות לעובדים). המסגרת המשפטית יכולה לכלול גם התחייבויות בין-לאומיות של מדינת ישראל, שחשוב להכיר.

שיתוף ציבור



שיתוף ציבור ממוקד (אפילו שיחות עם גורמים מהתחום) יכול לסייע לנו לקבל סקירה של הרגולציות שחלות על הפעילות הרלוונטית לתופעה הבלתי רצויה. אם זיהינו שיש רגולטורים או גורמים ממשלתיים שרלוונטיים לסוגייה או לשחקנים – ניצור איתם קשר לשם תיאום פנים-ממשלתי. שיח כזה יכול לקצר את התהליך וגם למנוע סתירות וכפילויות בהמשך.

3.2.1 התועלת מהיכרות עם רגולציות משיקות קיימות

ייתכן שהתופעה הבלתי רצויה כבר מטופלת על ידי רגולציה או במסגרת מדיניות ממשלתית קיימת. לכן חשוב שנכיר אותה כדי לא ליצור סתירות, כפילויות או חפיפות. בנוסף, הכרת המצב המשפטי מסייעת להבין את פעולת השוק ואת מרחב התמרון של השחקנים השונים (למשל, ייתכן שיש רגולטור ממשלתי אחר שמגביל את הפעילות של מי שיוצר את התופעה הבלתי רצויה).

לעיתים התופעה הבלתי רצויה היא פועל יוצא של רגולציה ממשלתית שיצרה אותה, ולכן זיהוי שלה הכרחי כדי לרדת לשורש הבעיה.

אם התחום כבר מוסדר על ידי רגולטור אחר, יכול להיות שנרצה לשנתף פעולה איתו כדי להתמודד עם הבעיה, או רק לשוחח איתו כדי ללמוד מה קיים, מה נוסה בעבר וכו'. תיאום או הישענות על רגולציה קיימת מאפשרים פתרונות אפקטיביים וישימים.

לעיתים התופעה הבלתי רצויה היא פועל יוצא של רגולציה ממשלתית שיצרה אותה, ולכן זיהוי שלה הכרחי כדי לרדת לשורש הבעיה.

טיפ



שימו לב, שהפעילות הרלוונטית עשויה להיות כפופה גם לרגולציה של המשרד וגם לרגולציה של גופים ציבוריים אחרים (משרדי ממשלה, רשויות ציבוריות, שלטון מקומי וכו').

3.2.2 זיהוי צורך בהרחבת הבחינה של רגולציה משיקה נוספת

ייתכן שבעת בחינת המסגרת הרגולטורית הקיימת נגלה, שרגולציה משיקה, ואולי אף הנורמה המסמיכה שמכוחה אנו פועלים קיימת ודורשת עדכון. במקרה כאמור, נשתדל להרחיב את תהליך גיבוש הרגולציה גם להיבטים משיקים, על מנת שהרגולציה בכללותה תייצר תמונה קוהרנטית ומעודכנת למציאות בשטח.

טיפ



מומלץ להיעזר ביעוץ משפטי ובמוביל מדיניות הרגולציה כדי לאתר רגולציות משיקות שרלוונטיות לתחום.

4. ניתוח גורמי השורש

גורם שורש הוא הגורם (או קבוצת גורמים) שניתן להראות שהוא אחראי לתופעה הבלתי רצויה. יכולים להיות כמה גורמי שורש לתופעה אחת.

חשוב שגזה את גורמי השורש כדי שנוכל לפתור את התופעה מהיסוד ולא נעסוק רק בתגובה לסימפטומים שלה.

דוגמה



זיהינו תופעה בלתי רצויה: עלייה בשיעור השמנת היתר בקרב בני נוער. גורמי שורש אפשריים: צריכה רבה של משקאות ממותקים, פעילות גופנית מועטה, היעדר מודעות של הורים לסכנות מצריכת מזון עתיר שומן. יש הבדל משמעותי בין הבעיה לבין גורמי השורש, וגם הפתרונות שלנו ישתנו ברגע שגזה את גורם השורש של הבעיה. למשל, אם גורם השורש הוא "צריכה רבה של משקאות ממותקים" נמקד את המאמץ בפתרונות, כמו איסור הגשת משקאות ממותקים בקפטריות בבית ספר, הטלת מס על משקאות ממותקים או שימוש בכלכלה התנהגותית כדי לגרום לבני נוער לבחור בשתייה שמכילה פחות סוכר. לעומת זאת, אם גורם השורש הוא "היעדר מודעות של הורים לסכנות מצריכת מזון עתיר שומן", נגבש פתרונות כמו קמפיין הסברה להורים, או הדגשת הסיכון התזונתי על מוצרי מזון מעובד.

חשוב שנבחין בין התופעה הבלתי רצויה – שפוגעת בציבור, לבין גורמי השורש – שיוצרים את התופעה הבלתי רצויה. לעיתים גורם השורש לא יוצר פגיעה לכשעצמו.

דוגמה



בדוגמה קודמת הגדרנו תופעה בלתי רצויה של רכבים רבים שנכנסים לגוש דן בשעות הבוקר, והיא גורמת לפגיעה בדמות פקקים, זיהום אוויר ונזקים בריאותיים מיישיבה ממושכת ברכב. גורמי שורש פוטנציאליים יכולים להיות: מקומות עבודה שמעודדים את העובדים שלהם להגיע למשרד ברכב פרטי (באמצעות סבסוד חניה או סבסוד הוצאות דלק), או פריסה חלקית של תחנות אוטובוס. אם הסיבה לכך שרכבים רבים נכנסים לגוש דן בשעות הבוקר היא בגלל שמקומות עבודה מסבסדים לעובדים מקומות חניה או דלק – העובדה שמקומות עבודה מעניקים לעובדים סבסוד אינה מזיקה לציבור לכשעצמה, אך היא גורמת לתופעה הבלתי רצויה.

4.1 מיפוי סוגים שונים של גורמי שורש

חלוקה מועילה אחת של גורמי שורש היא לפי סוג הגורם:

- ◀ כוח עליון – אירוע שהגורם לו אינו התנהגות אנושית, דוגמת אסון טבע.
- ◀ כשל שוק/חוסר זהירות – בני אדם שפועלים באופן לגיטימי אבל בשל בעיות של החצנות, זרימת מידע או תיאום – הם פועלים באופן שגורם לתוצאה מזיקה.
- ◀ פעולה מכוונת – מקרים שבהם התופעה הבלתי רצויה והנזק או הפגיעה נגרמים כתוצאה מפעולה מכוונת, שמבוצעת תוך מודעות להשפעות השליליות שלה (למשל, התנהגות עבריינית מכוונת).
- ◀ מדיניות ממשלתית – מקרים שבהם ההתנהגות מבוצעת בהתאם ואף בגלל מדיניות ממשלתית. למשל, אם החוק מחייב בנקים לקבל מסמכים רק באמצעות הפקס, ההכבדה על הלקוח היא תוצר של מדיניות ממשלתית. החלוקה הזאת יכולה לעזור לנו להבין טוב יותר את גורמי השורש וגם למיין אותם בקבוצות.

4.2 זיהוי גורמי השורש

כמו שרופא מטפל בגורמי מחלה ולא רק בסימפטומים שלה, כשאנו ניגשים לקבוע רגולציה עלינו לטפל בגורמי השורש ולא רק בתופעה הבלתי רצויה שעל פני השטח.

המטרה היא לזהות מה גורם לתופעה הבלתי רצויה להתרחש. זהו גורם שאם ייעלם – התופעה תצטמצם בצורה ניכרת או תיפסק לחלוטין. הדרך הקלה ביותר לזהות את גורמי השורש היא לשאול "למה?"

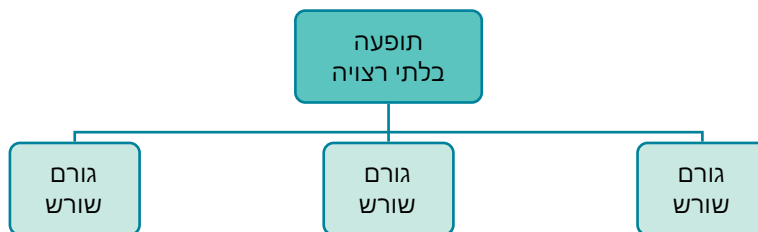
יכולים להיות כמה גורמי שורש מקבילים לתופעה בלתי רצויה. בשלב הראשון נזהה אותם ובהמשך נחליט במי מהם נטפל, לפי סדר החשיבות וההשפעה שלהם על התופעה הבלתי רצויה.

המטרה היא לזהות מה גורם לתופעה הבלתי רצויה להתרחש. [...] שאם ייעלם – התופעה תצטמצם בצורה ניכרת או תיפסק לחלוטין.

דוגמה



תופעה של דליפת גז מצינורות הולכה יכולה להיגרם משימוש בצינורות לא מתאימים, מהיעדר תחזוקה של הצינורות או מחבלה מכוונת בצינורות. התוצאה זהה (דליפת גז), אבל בגלל השוני יהיה צורך לטפל בכל אחד מהם בנפרד.



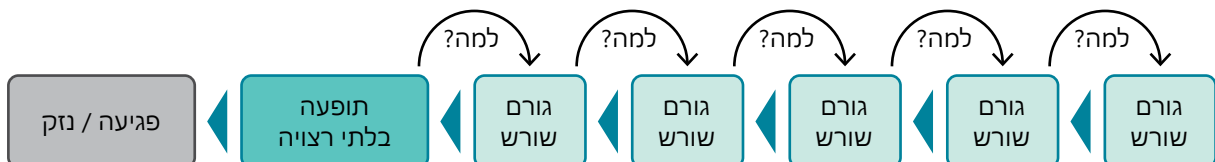
תרשים 5: תופעה בלתי רצויה עם כמה גורמי שורש מקבילים

4.2.1 מיפוי "שרשרת" של גורמי שורש

יכולות להיות כמה שכבות של גורמי שורש, כלומר לכל גורם שורש יכול להיות גורם שורש עמוק יותר. הרבדים השונים של גורמי השורש מרכיבים שרשרת סיבתית, כאשר כל גורם מוביל לגורם הבא בשרשרת, ולבסוף – לתופעה הבלתי רצויה.

לכן לעיתים, כדי להגיע לגורם השורש שיושב בבסיס הבעיה נצטרך לבחון שרשרת של גורמים שמובילים זה לזה. תחילה שואלים "למה התופעה נגרמת?", ולאחר מכן ממשיכים ושואלים "למה" על כל אחד מגורמי השורש – על מנת לחשוף את גורם השורש האמיתי.

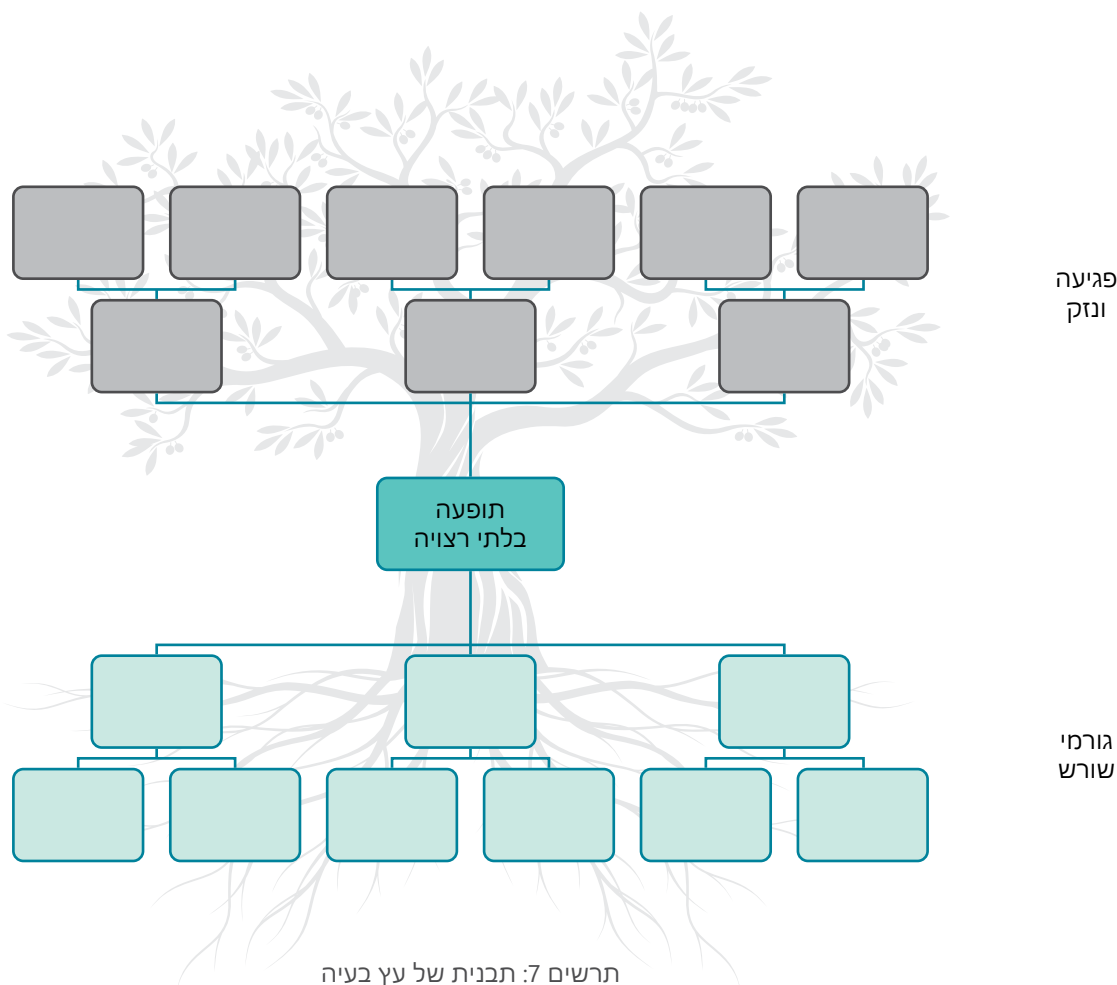
שיטה אפשרית אחת היא "Five why" – שלפיה יש לשאול "למה" לפחות חמש פעמים כדי לרדת לשורש הבעיה.



תרשים 6: שרשרת של גורמי שורש

ההחלטה מהו גורם השורש האמיתי ובאיזה גורם שורש להתמקד תלויה בשיקול הדעת שלנו.

זה המבנה המקובל של עץ בעיה (לבעיות שונות יהיה עץ עם מבנה שונה):

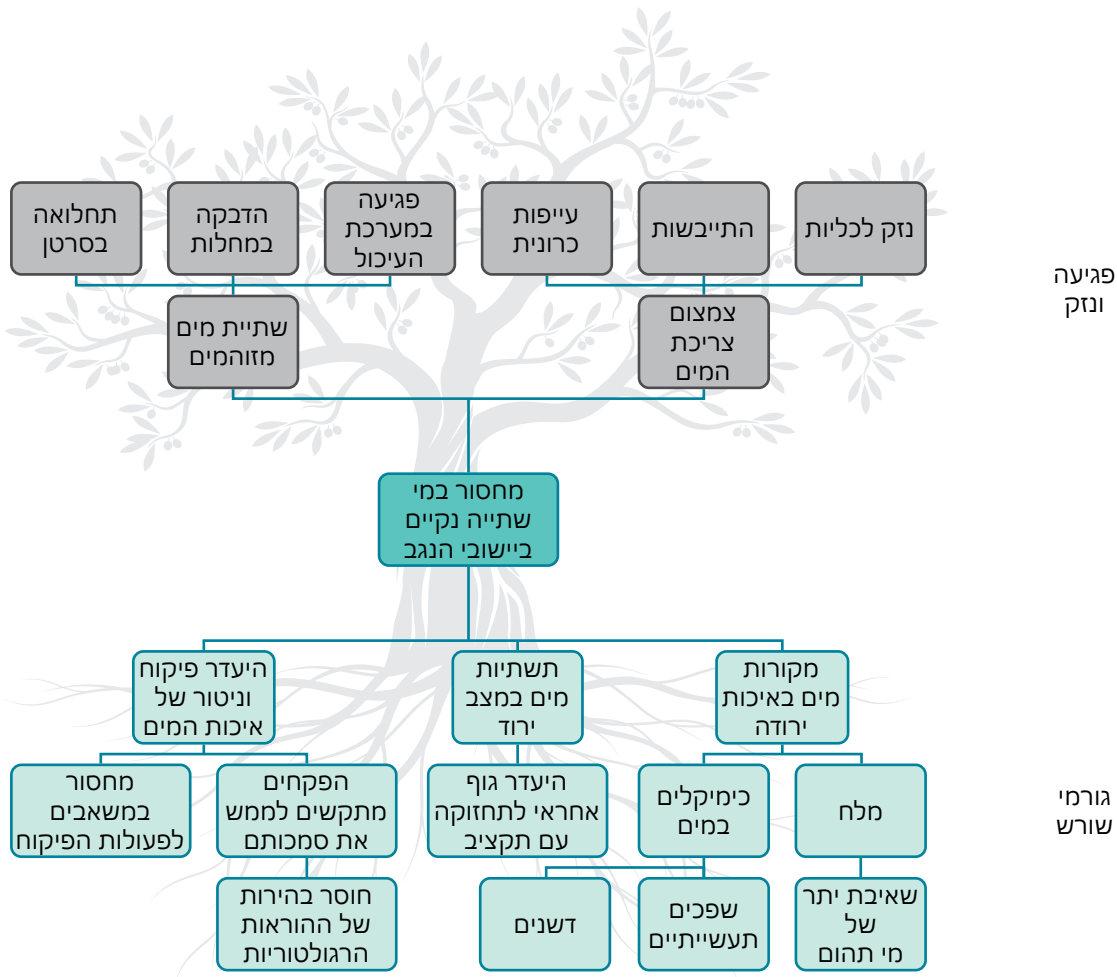


4.2.2 שיטות לביסוס קיומם של גורמי השורש

יש כמה שיטות לבדוק ולבסס את קיומם של גורמי השורש ואת השפעתם על התופעה הבלתי רצויה. השיטות מסודרות לפי סדר העדיפות של השימוש בהן:

1. ביסוס רטרופקטיבי – בדיקה בדיעבד של תופעה דומה והשפעותיה (מישראל והעולם).
2. ביסוס אמפירי – התבססות על נתונים אמפיריים כדי להסיק מסקנות או לגבש הערכות (באמצעות נתונים על הפעילות בשוק נסיק מסקנה).
3. ביסוס בניסוי – הסקת מסקנות מניסוי מבוקר (למשל, שינוי התנאים עבור קבוצה מוגדרת ובחינת ההשפעות).
4. ביסוס תיאורטי – למשל, התבססות על מודל כלכלי (היצע נמוך גורם למחירים גבוהים).
5. ביסוס ספקולטיבי – התבססות על הנחות והשערות.

זהו עץ הבעיה עבור בעיית המחסור במי שתייה:



תרשים 8: עץ בעיה עבור בעיית המחסור במי שתייה



4.2.3 בחירת גורמי השורש שבהם נתמקד

אחת ההחלטות שעלינו לקבל היא היכן לעצור את הניתוח. תיאורטית, אפשר לאתר עוד ועוד גורמי שורש עד אין-סוף. מעשית, עלינו להחליט איזה גורם שורש הוא משמעותי דיו כדי להתמקד בו.

בהמשך, כשנגבש חלופות נכון אותן לטיפול בגורמי השורש כדי לפתור את הבעיה מהיסוד.

עכשיו הגענו לשיאו של השלב – להחלטה באילו מגורמי השורש נתמקד. ההחלטה שלנו תהיה מבוססת על הפעלת שיקול דעת ועל תעדוף בין גורמי השורש השונים.

כאשר אנחנו מחליטים באילו גורמי שורש נתמקד, אנחנו בוחרים את "הנתיב הקריטי" לפתרון: גורמי השורש בעלי ההשפעה הרבה ביותר על היווצרות הבעיה, שיש אפשרות ישימה להשפיע עליהם כדי לצמצם את הבעיה. אפשר לבחור יותר מנתיב קריטי אחד, אך מומלץ להתמקד במעט נתיבים קריטיים.

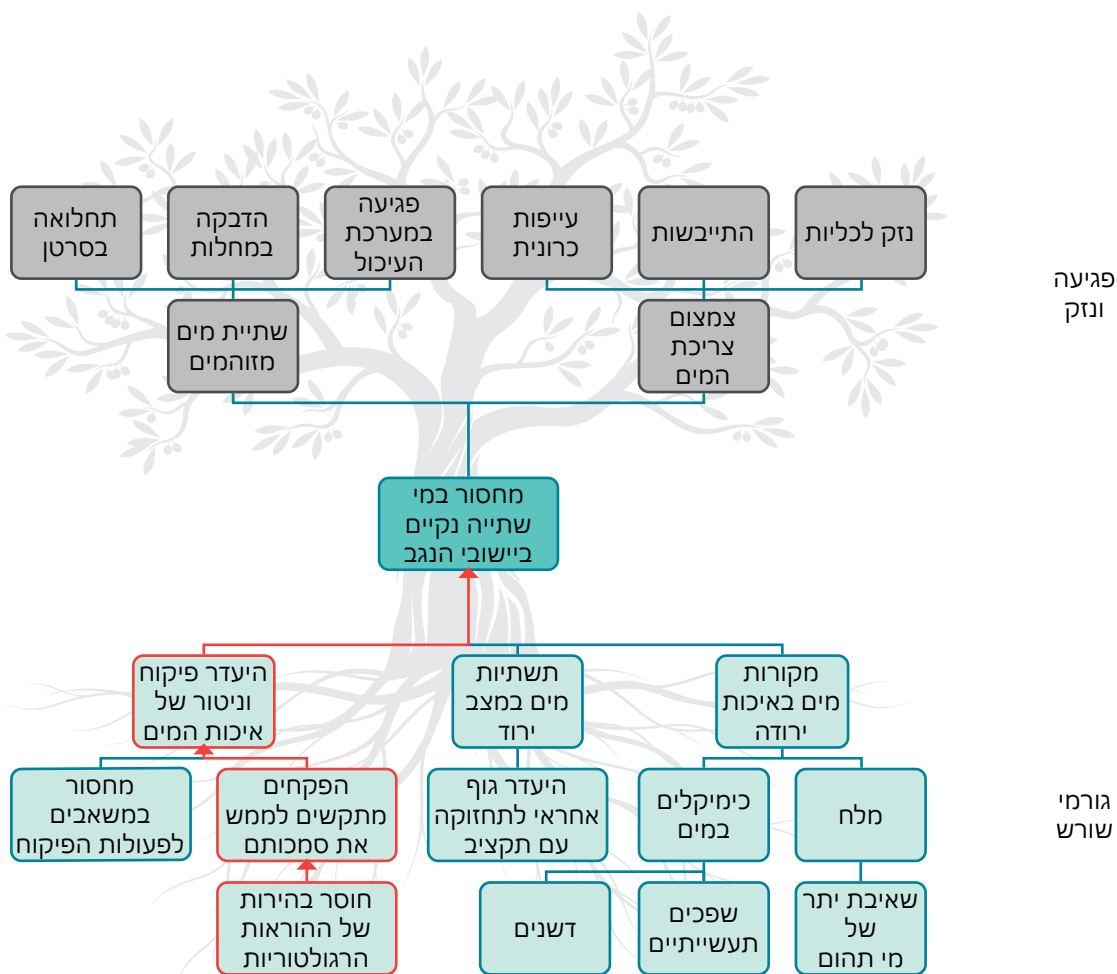
לכן נשאף בסוף שלב זה לבחור גורם שורש אחד, או שניים לכל היותר – בנתיב הקריטי שהגדרנו. למשל, בדוגמת המחסור במי שתייה, ייתכן שנבחר להתמקד בנתיב של היעדר הפיקוח, ובפרט בחוסר הבהירות של ההוראות הרגולטוריות. זה יהיה הנתיב הקריטי.

הנתיב הקריטי לא חייב לספק פתרון מלא לכל הבעיה. לעיתים קרובות בעיות ציבוריות הן מורכבות וסבוכות. לכן אפשר לבחור בנתיב קריטי, שצפוי לצמצם את הבעיה ואת הפגיעה, גם אם לא ימנע אותה לחלוטין.

לעיתים נבחר להתמקד בגורם שורש שאינו הגורם העמוק ביותר, או אף לתת מענה "סימפטומטי" לתופעה הבלתי רצויה ואף לנזק או לפגיעה ממנה. החלטות אלו לא פותרות את הבעיה מהשורש, אלא מספקות לה מענה, אך יש מקרים שבהם אלו בחירות מתאימות. למשל, אם נדרש לספק מענה מהיר (גם אם חלקי), אם אין לנו השפעה או שליטה בעת הזאת על גורמי השורש, או אם מדובר במהלך משולב, שמורכב הן ממענה לסימפטומים של הבעיה והן מפתרון לגורמי השורש שלה.

יש לשים לב לכך, שמענה סימפטומטי לא יפטור או יצמצם את הבעיה, אלא רק את ההשלכות שלה – ולכן חשוב לזכור, שהוא לא מחליף פתרון של הבעיה באמצעות טיפול בגורמי השורש שלה.

**אנחנו בוחרים את
"הנתיב הקריטי"
לפתרון: גורמי השורש
בעלי ההשפעה
הרבה ביותר על
היווצרות הבעיה.**



תרשים 9: עץ בעיה עבור בעיית מחסור במי שתייה – בחירה בנתיב קריטי

חשיפת גורם השורש עשויה להוביל אותנו למקום בלתי צפוי, למשל, שתופעה בלתי רצויה של התנהגות מסוכנת נובעת מגורם טכנולוגי; או שתקלה מקצועית נובעת מגורם אנושי מרוחק. יכול להיות שגורם השורש להתנהגות מסוכנת של אנשים פרטיים מצוי במדיניות הממשלתית (זאת אומרת שנחפש את הפתרון לתופעה לא בשינוי ההתנהלות של הציבור אלא בתיקון של המדיניות הממשלתית).

דוגמה



זוהתה תופעה בלתי רצויה של תמותה מוגברת של קשישים שסובלים מאלצהיימר ודמנציה. נעשו ניסיונות רפואיים רבים לטפל בתופעה, אך ללא הצלחה. פריצת הדרך הייתה כאשר זוהה גורם השורש המרכזי: אותם קשישים שכחו לשתות (בין היתר, כי מנגנון הצמא שלהם נחלש), ולכן הם סבלו מהתייבשות. לאור זאת הפתרון לבעיה התבסס על אמצעים שיזכירו לקשישים לשתות – שתייה תכופה של כמויות קטנות, שתייה עם קש, תזכורות לשתיית מים ולאכילת פירות עשירים בנוזלים.

לאורך תהליך הניתוח של גורמי השורש נאפיין אותו ונתקף את קיומו באמצעות נתונים. אפיין גורם השורש דומה לאפיין התופעה הבלתי רצויה – נרצה לאסוף מידע רלוונטי עליו. למשל, האם הוא מתרחש במועדים מסוימים (או לא מתרחש במועדים מסוימים)? האם הוא אופייני לסוג מסוים של מקומות? האם יש שחקנים שתורמים לו? האם הוא נובע מטעות או מפעולה מכוונת?

טיפ



4.3 בחינה האם הבעיה היא סיסטמטית

בעיה סיסטמטית (Systemic) היא בעיה "כללית" שחוזרת ומתרחשת מאחר שיש מנגנון, סיבה, או כשל מובנה, שגורמים לה להתרחש בקביעות. כאשר בעיה היא סיסטמטית, יש לנו רמה גבוהה של ודאות שהיא תתרחש גם בעתיד, מאחר שיש מנגנון או כשל יסודי שגורמים לה. בעיה סיסטמטית היא ההיפך מאנקדוטה, או ממקרה פרטני.

בעיה סיסטמטית היא בעיה שיש קשר קבוע ושיטתי בין גורמי השורש שלה לתופעה הבלתי רצויה.

חשוב לנו לוודא שהבעיה שבה אנו מטפלים היא כללית וסיסטמטית, ולכן מצדיקה מעורבות ממשלתית ולא טיפול פרטני.



תרשים 10: הקשר הסיסטמטי בין רכיבי הבעיה הציבורית



פערי מידע כבעיה סיסטמטית

לקוחות שרוכשים מסכי מחשב לא יודעים מה צריכת החשמל שלהם, ולכן רוכשים מסכי מחשב שצריכת החשמל שלהם גבוהה. כתוצאה מכך נגרם בזבז חשמל (עלות כספית), ונזק סביבתי בשל צריכת החשמל. הצרכנים מקבלים החלטה לא אופטימלית – עבורם באופן אישי ועבור הסביבה – בשל בעיה של פערי מידע. מדובר בבעיה סיסטמטית. המידע על צריכת החשמל של המסכים אינו ידוע לצרכנים, ולכן הבעיה מתרחשת שוב ושוב.

תמריצים כבעיה סיסטמטית

אם החוק אוסר על בעלי דירות להעלות את שכר הדירה לדייר קיים, בעלי דירות יבחרו לחתום על חוזה שכירות קצרי טווח כדי שיוכלו להחליף דיירים ולהעלות את שכר הדירה. זוהי בעיה סיסטמטית, מאחר שמבנה התמריצים גורם לכך, שבאופן סיסטמטי תתבצע פעילות בלי רצויה. מבנה התמריצים הבעייתי יכול להיות תוצאה של כשל שוק או של מדיניות ממשלתית.

כשל רגולציה כבעיה סיסטמטית

דוגמה אחרת היא רגולציה לא ברורה. כך, למשל, חוסר בהירות של ההוראות עלול לגרום למפוקחים לרכוש מערכות בטיחות מעבר לנדרש (over design). מאחר שהרגולציה מנוסחת באופן לא ברור, תופעה זו תחזור על עצמה גם בעתיד, כי המפוקחים לא יידעו מה מצופה מהם וחלקם ירכשו מערכות בטיחות עודפות. במקרה זה מדובר בכשל רגולציה, שמהווה את הבעיה הסיסטמטית.

4.3.1 תיקוף וביסוס שמדובר בתופעה סיסטמטית

כאשר אנחנו מגדירים בעיה עלינו לוודא שהיא לא אנקדוטלית, כלומר שהיא לא מבוססת על מקרה אחד או על כמה מקרים בודדים, ושהיא לא מתייחסת רק לאירועי קצה. לכן נבדוק האם הבעיה הציבורית היא אכן סיסטמטית – כשהיא חוזרת על עצמה בשל מנגנון כלשהו, המקשר בין גורמי השורש לתופעה הבלתי רצויה וגורם לה להתרחש שוב ושוב.

כדי לעשות זאת יש להציע הסבר משכנע וקוהרנטי לכך שהבעיה היא סיסטמטית ולא אנקדוטה. קרי צריך להיות הסבר מקיף לכך, שיש לתופעה מנגנון או גורם שורש קבוע שגורם (או יגרום) לבעיה להתרחש שוב ושוב. את ההסבר לסיסטמטיות של הבעיה נבדוק ונבסס בעזרת נתונים.

צריך להיות הסבר מקיף לכך, שיש לתופעה מנגנון או גורם שורש קבוע שגורם (או יגרום) לבעיה להתרחש שוב ושוב.

4.4 תוצר: הגדרת בעיה שלמה

בשלב זה נוכל לנסח הגדרת בעיה שלמה, שכוללת את התופעה הבלתי רצויה, את הפגיעות והנזקים שהתופעה יוצרת ואת גורמי השורש שגורמים לה באופן סיסטמטי.



כך ניתן לנסח הגדרות בעיה:

צריכה רבה של משקאות ממותקים גורמת לעלייה בשיעור השמנת היתר בקרב בני נוער – אשר מובילה לתחלואה בסוכרת ובמחלות לחץ דם. מקומות עבודה מסבסדים לעובדיהם עלויות חניה ונסיעה ברכב פרטי, דבר שגורם לכך שרכבים רבים נכנסים לגוש דן בשעות הבוקר – תופעה שהנזקים ממנה מתבטאים בפקקים, בזיהום אוויר ובנזקים בריאותיים משיבה ממושכת ברכב. חוסר הבהירות של ההוראות הרגולטוריות לגבי איכות מי השתייה מקשה על ביצוע ניטור ופיקוח על איכות המים, ובכך גורם למחסור במים נקיים ביישובי הנגב – תופעה שתוצאותיה הן צמצום צריכת המים ותחלואה כתוצאה משתיית מים מזוהמים.

לצד הגדרה תמציתית (במשפט או שניים), חשוב שיהיה לנו תיאור (מתוקף ומבוסס נתונים) של מאפייני התופעה, של הפגיעה שנגרמת ושל גורמי השורש, וכן הסבר המאשש שהבעיה היא אכן סיסטמטית.

טיפ



הגדרת בעיה צריכה להיות ברורה עד כדי כך, שתלמיד בבית ספר יסודי יוכל להבין אותה, אבל מדויקת ועמוקה דיה כדי שאפשר יהיה לנהל עליה דיון עם מומחה.

מה כוללת הגדרה טובה של בעיה?

נבדוק את הגדרת הבעיה שלנו:

יש	אין
☐ ספציפית וקונקרטית	☐ כותרות כלליות
☐ מתוחמת – ברור מה היא כוללת ומה לא	☐ פתרון מוגדר
☐ מנוסחת בפשטות ובבהירות	☐ מונחים עמומים או מושגים מקצועיים
☐ מבחינה בין התופעה לגורמי השורש	☐ השערות שלא נבדקו
☐ בחירה באיזה "נתיב קריטי" של גורמי שורש להתמקד	☐ פרטים לא רלוונטיים
☐ התבססות על נתונים וראיות	
☐ פירוט המאפיינים של התופעה הבלתי רצויה, הפגיעה/ הנזק ושל גורמי השורש	

הגדרה טובה של הבעיה היא מחצית הדרך אל הפתרון. רמת הדיוק של ההגדרה משפיעה ישירות על סיכויי ההצלחה בפתרונה.



תרשים 11: הגדרת בעיה מבוססת נתונים

5. עדכון ההגדרה של היקף התהליך ועומקו

בשלב זה נעדכן את ההגדרה של היקף התהליך ועומקו בהתאם לנתונים שבידנו ובהתאם להגדרת הבעיה. בהתאם להיקף התהליך ולעומקו נתכנן את המשך העבודה (כמה להשקיע ולהעמיק בכל שלב). נתעד בכתב את ההחלטה. להרחבה על השיקולים – ראו בפרק "ניהול התהליך: פרופורציה בהיקף התהליך ועומקו".

עזרה



ניתן להתייעץ עם מוביל מדיניות הרגולציה ועם הרשות כדי להחליט על היקף התהליך ועל עומקו.

דוגמאות לביצוע השלב

גורם מבצע ונושא הרגולציה	תיאור הביצוע של שלב ניתוח הבעיה	נקודות חוזק בביצוע השלב
משרד העבודה: שמירה על בטיחות במעליות ¹	הניתוח מזהה שישה גורמי שורש, המובילים לבעיות סיסטמטיות בתחום. ניתוח הבעיה כלל אפיון של הסיכונים לעובדים (הקהל העיקרי שחשוף לסיכון) ולמשתמשי הקצה. הניתוח תוקף, בין היתר, באמצעות נתונים על אודות תאונות שהתרחשו בעבר וזיהוי הגורמים להן, ניתוח על היקף המצומצם של העובדים המיומנים בתחום, ניתוח מבנה השוק של חברות השירות למעליות ועוד.	- ניתוח מספר רב של גורמי שורש, המשפיעים על קהלים שונים. - ניתוח בעיות סיסטמטיות, המתייחסות למאפייני עומק של השוק. - הצדקת ההתערבות הממשלתית. - שימוש במונחים מעולם ניהול הסיכונים. - התבססות על נתונים. - התייחסות לאי-הוודאות שבקיום הבעיה.
מינהל התכנון: בנייה בת קיימא ²	ניתוח הבעיה מתייחס, ככלל, לגורמים לאי-אימוץ שיטת הבנייה הירוקה. הניתוח מפרט באופן מעמיק את מבנה השוק – מגמות בישראל בתחום הבנייה הירוקה, התפתחות תקנים למדידה, וכן סוקר באופן נרחב מחקרים מהעולם, המצביעים על העלויות והתועלות בבנייה בת-קיימא. על בסיס מידע זה נסקרות התועלות שלא באות לידי מימוש בשל שימוש חסר בבנייה ירוקה ומפורטים גורמי השורש לכשלי השוק הקיימים בתחום, בדגש על היעדר מודעות ציבורית ליתרונות של בנייה ירוקה, על פערי ידע ועל קיומן של החצנות.	- פירוט גורמים שונים ומגוונים לכשל השוק, בדגש על פערי ידע ועל החצנות. - התבססות על ספרות מחקרית בין-לאומית ענפה לשם ניתוח הבעיה. - התבססות על רגולציה מהעולם לשם הצדקת ההתערבות הממשלתית. - התבססות על נתונים לשם הגדרת הבעיה, כולל ניתוח עלות-תועלת (במקרה זה – של אימוץ שיטת הבנייה הירוקה). - התייחסות לאי-הוודאות שבקיום הבעיה.

סיכום השלב

בסיום שלב זה תהיה לנו הגדרה של הבעיה הציבורית, שתכלול את גורמי השורש שיוצרים את התופעה הבלתי רצויה ואת הנזק או הפגיעה הנגרמים בגללה. הגדרת הבעיה תכלי תיאור של הרכיבים השונים ותהיה מבוססת נתונים.

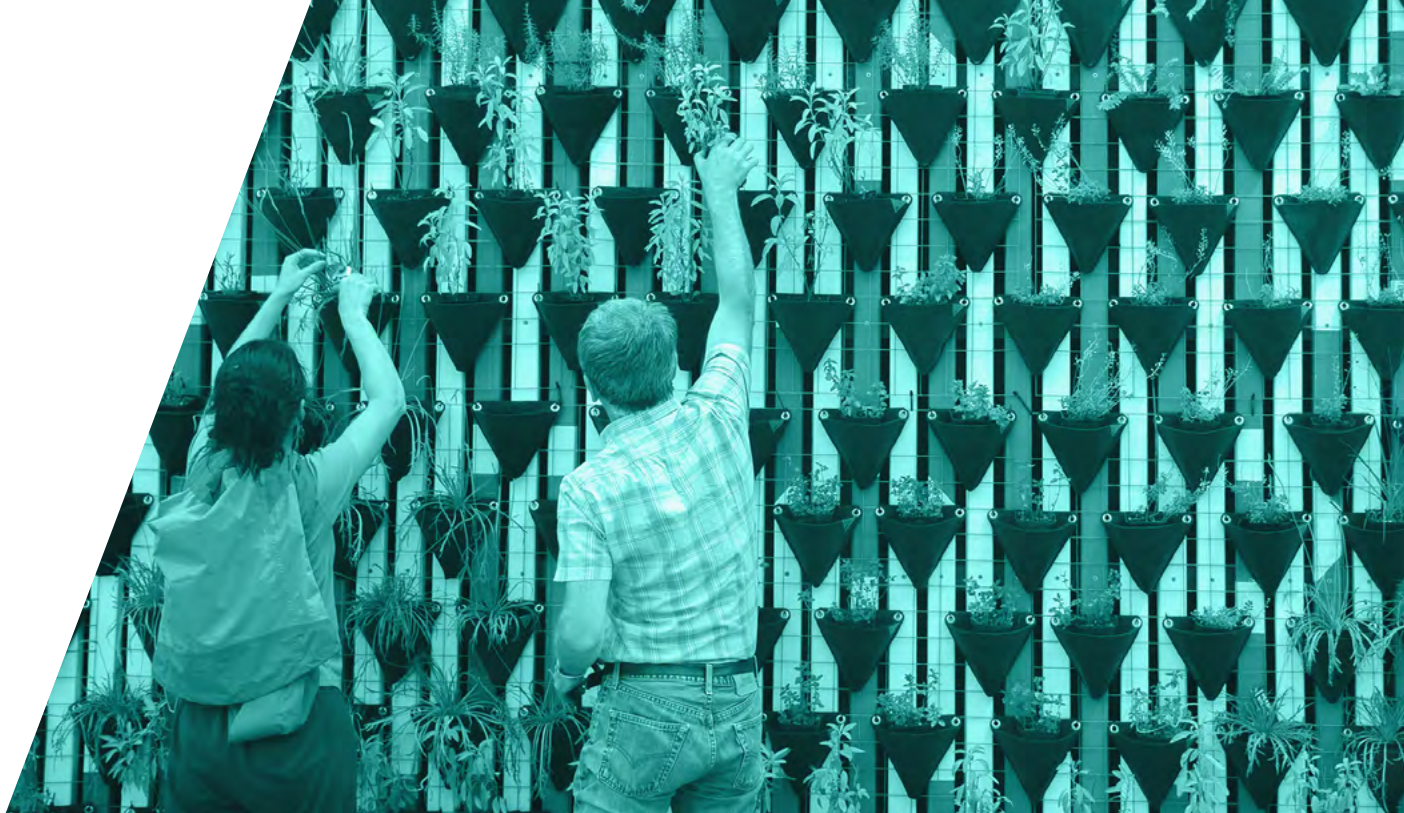
בנוסף, תהיה לנו הגדרה מעודכנת של היקף התהליך ועומקו.

¹ https://bit.ly/RA_S1-1

² https://bit.ly/RA_S1-2

שלב 2 – הגדרת מטרות

62	תמצית השלב.....
63	מהו שלב הגדרת המטרות?
63	איך מבצעים?
63	1. הגדרה של מטרת ההתערבות הממשלתית.....
63	1.1 בחינת השינוי הרצוי בבעיה שהוגדרה.....
64	1.2 הגדרת תמונת הצלחה שאינה מניעה מוחלטת או אפס סיכון.....
	1.3 מיקוד במטרה (התוצאות הסופיות)
64	ולא באמצעים (איך משיגים תוצאות אלה).....
64	1.4 הגדרת המטרה ברמה המתאימה.....
	2. שיפור התיאום הרוחבי:
65	בחינת היחס בין המטרה לזכויות יסוד ולמדיניות אחרת.....
66	דוגמאות לביצוע השלב.....
66	סיכום השלב.....



תמצית השלב

להגדיר תוצאה ספציפית שהממשלה מתכוונת להשיג ביחס לבעיה שהוגדרה בפרק הקודם (למשל, לצמצם את הנזק).

מטרת השלב

תוצרי השלב

1. הגדרה ברורה של מטרת ההתערבות – תמונת ההצלחה.
2. הגדרה קונקרטית, שתתייחס לשיפור במצב הקיים או לצמצום הבעיה (כהפחתה של התופעה הבלתי רצויה או של הפגיעה והנזק).
3. הגדרת המטרה תתמקד בתוצאות הסופיות שמבקשים להשיג ולא באמצעים או בפעולות שיינקטו.
4. הגדרת המטרה לא תגדיר מראש חלופה או פתרון ספציפי.
5. ניתן להגדיר כמה מטרות.
6. הבהרה: בשלב זה אין צורך לקבוע יעדים או קריטריונים מפורטים לבחינה עתידית.

עיקרי השלב

1. זיהוי מטרת ההתערבות הממשלתית כנגזרת של הגדרת הבעיה.
2. הגדרה של המטרה ברמה המתאימה: לא רחבה ועמומה, אך לא צרה מדי.
3. ניסוח המטרה כך שניתן יהיה להשתמש בה כדי לבחון את החלופות.
4. המטרות שיוגדרו בשלב זה יסייעו לגבש חלופות ממוקדות בהשגת אותן המטרות.
5. הגדרת המטרות גם מסייעת לבצע את השוואת החלופות – כדי לבחון עד כמה כל אחת מהן תורמת להשגת המטרה.

איך משתמשים בתוצרי השלב

יש להגדיר בבירור את מטרות המדיניות ולהעריך האם יש צורך ברגולציה וכיצד היא יכולה להיות האפקטיבית והיעילה ביותר בהשגת מטרות אלו.



OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance (2012).

1.2 הגדרת תמונת הצלחה שאינה מניעה מוחלטת או אפס סיכון

חשוב ליכזר, שלרוב פתרון מלא ומוחלט של הבעיה הוא לא מטרסה מעשית. במציאות תמיד יתרחשו תאונות ותקריות בלתי רצויות. ולכן לרוב לא כדאי לקבוע כמטרסה "חזון אפס" (אפס תאונות, אפס זיהום, אפס תקריות, אפס נפגעים). עדיף להגדיר הפחתה של התופעה הבלתי רצויה או צמצום מספר הנפגעים והיקף הנזק.

המטרה של ההתערבות היא צמצום ממדי התופעה הבלתי הרצויה וצמצום הנזק ממנה.

**1.3 מיקוד במטרה (התוצאות הסופיות)
ולא באמצעים (איך משיגים תוצאות אלה)**

התמקדו במטרה ולא באמצעים. בשלב זה נרצה להגדיר את המטרה ולא לעסוק בפתרונות או בדרך להגשים את המטרה. מפתח לעסוק באמצעים ובצעדים קונקרטיים שניתן להפעיל כדי להתמודד עם הבעיה. הגדרות שאגיות למטרה הן: "תיקון תקנות", "הטלת איסור" או "חיזוק האכיפה". מטרת המדיניות היא לעולם לא לתקן תקנות, לקבוע איסור או לחזק את האכיפה. אלו רק אמצעים. המדיניות נקבעת כדי לצמצם את הבעיה ולקדם את הרווחה של הציבור. בלבול בין אמצעי למטרה גם חוטא לתפקיד של קובע המדיניות וגם יסיט את תהליך החשיבה שלנו מהמטרה האמיתית לטובת קידום אמצעי טכני ספציפי.

1.4 הגדרת המטרה ברמה המתאימה

חשוב שנגדיר את המטרה ברמה המתאימה. הגדרת המטרה צריכה להיות רחבה דיה כדי להתייחס לתופעה בשלמותה, אבל לא להיות כללית מדי.

1.4.1 הגדרת מטרה המתייחסת לשיפור במצב הקיים ולצמצום הבעיה

הגדרה טובה תהיה קונקרטית ותתייחס לשיפור במצב הקיים ולצמצום הבעיה, וכך תעזור לנו למקד את הניתוח.

כך, למשל, אם הבעיה עוסקת בזיהום מזון במסעדות, הגדרת המטרה צריכה לכלול את הסוגייה כולה. הגדרה טובה תהיה "הפחתת היקף התחלואה מקלקול קיבה כתוצאה מזיהום מזון במסעדות".

הגדרה טובה תהיה
קונקרטית ותתייחס
לשיפור במצב הקיים
ולצמצום הבעיה.

1.4.2 הימנעות מהגדרת מטרה רחבה או צרה מדי

אם נשתמש בהגדרה רחבה מדי ("קידום בריאות הציבור") היא תהיה עמומה ולא תסייע בגיבוש החלופות. הגדרה זו רחבה כל כך, שהיא יכולה להתאים למספר רב של סוגיות ולא ניתן ללמוד ממנה מה הבעיה שעל הפרק.

מנגד, עלינו להיזהר מקביעת הגדרה צרה מדי, שתחמיץ חלק מהסוגיה ועלולה גם להכתיב פתרון (למשל "לחייב מסעדות לחטא את המטבח פעמיים ביום").

טיפ



אנחנו יכולים לבחור להגדיר למדיניות כמה מטרות. אם החלטנו להגדיר כמה מטרות, חשוב לדרג אותן לפי סדר עדיפויות – מהי המטרה הראשית, מהי המטרה השנייה במעלה וכו'. הגדרת סדר הקדימויות של המטרות תעזור לנו במקרה שיהיה מתח בין המטרות.

הגדרת סדר
הקדימויות תעזור
במקרה שיהיה מתח
בין המטרות.

שימוש בנתונים



ניתן להתבונן על רגולטורים מקבילים מהעולם כדי לבחון כיצד הם הגדירו את המטרות שלהם בהקשר דומה. בחלק מהמדינות יש מיומנות רבה בקביעת מטרות ויעדים לרגולציה ולמדיניות. ניתן להשתמש בידע ובמיומנות שלהם לצורך גיבוש המטרות שלנו.

2. שיפור התיאום הרוחבי: בחינת היחס בין המטרה לזכויות יסוד ולמדיניות אחרת

לאחר שהגדרנו את המטרה או המטרות כדאי לבחון מה היחס בינה לבין זכויות יסוד (קניין, פרטיות, חופש התנועה, חופש העיסוק) ולמדיניות ממשלתית קיימת בתחום. מומלץ לעשות זאת כדי לוודא שהמהלך שלנו משתלב במהלכים אחרים של הממשלה, וכדי לצמצם סתירות או תחרות מול מהלכים אחרים.

זו גם הזדמנות לאתר שותפים שיכולים לתרום לתהליך שלנו.

דוגמה



הגדרנו מטרה לצמצם את מספר השריפות שנגרמות מעישון סיגריה בחללים סגורים. מטרה זו יכולה לעלות בקנה אחד עם מדיניות משרד הבריאות לצמצם את תופעת העישון בישראל באופן כללי.

עזרה



כדי לאתר מדיניות ממשלתית שרלוונטית לסוגייה נוכל להסתייע בגורמים עם ראיית רוחב, כמו היועצת המשפטית של המשרד, סמנכ"לית התכנון והאסטרטגיה ומובילת מדיניות הרגולציה במשרד. כמו כן, נוכל לפנות לרגולטורים המשיקים שזיהינו בשלב של הגדרת המצב הקיים ולבצע חיפוש ברשימת החלטות הממשלה שמפורסמות באתר משרד ראש הממשלה.

התחשבות בשחקנים נוספים בממשלה עשויה להיות המפתח ליישום מוצלח ואפקטיבי של הרגולציה ולהשגת המטרות שלנו.

לכן מומלץ לבחון את המדיניות של משרדי ממשלה ורשויות מקבילים שעוסקים בסוגייה או בתחום, כמו גם את מדיניות הממשלה בכללותה (כפי שהיא באה לידי ביטוי, למשל, בהחלטות ממשלה). אם זיהינו מדיניות ממשלתית או גורם ממשלתי משיקים לסוגייה – ניצור קשר עם הגורם הרלוונטי כדי לוודא שאנו מתואמים.

סתירה מול גורמים אחרים עלולה לסכן את המהלך שלנו, או ליצור מדיניות סותרת מול הציבור, ולכן כדאי לשאוף לתיאום בשלב מוקדם של התהליך.

התחשבות בשחקנים נוספים בממשלה עשויה להיות המפתח ליישום מוצלח ואפקטיבי של הרגולציה ולהשגת המטרות שלנו.

דוגמאות לביצוע השלב

גורם מבצע ונושא הרגולציה	תיאור הביצוע של שלב הגדרת המטרות	נקודות חוזק בביצוע השלב
המשרד להגנת הסביבה: טיפול בפסולת אורגנית¹	על מנת להפחית את הנזקים הסביבתיים ולתמוך במעגליות בשוק הפסולת, המאסדר הציב כמה יעדים: צמצום היקף הפליטות של גזי החממה מפסולת; מניעת מפגעים סביבתיים כתוצאה מהטמנת פסולת אורגנית לא מטופלת; הפחתת נפחי הטמנה; וקביעת סטנדרטים לטיפול בפסולת.	◀ הצגת כמה מטרות קונקרטיות ובהירות. ◀ חיבור ברור בין הגדרת המטרה לצמצום הבעיה. ◀ הגדרת תמונת הצלחה שאינה מניעה מוחלטת. ◀ מיקוד בתוצאות ולא באמצעים.
הרשות הארצית לכבאות והצלה: מדיניות לאימוץ תקינה בין-לאומית²	עבודת המטה שקדמה להחלטה לאמץ את התקן הבין-לאומי לרגולציית הגנה מאש מצאה, כי לא קיימים תהליכי עבודה סדורים לגיבוש רגולציית הגנה מאש וכי קיים מחסור בתורה רגולטורית אחודה והרמונית, אשר מובילה לרגולציה שאינה עדכנית וסדורה. בהתאם לכך הוגדרו המטרות והצרכים לפרויקט, בהם צורך בעדכון שיטתי ותדיר של הרגולציה, ביסוס הרגולציה הישראלית על תוכן מחקרי, וגישור על מחסור במשאבים הדרושים לעדכון תדיר של הרגולציה באמצעות הישענות על תורה בין-לאומית מקצועית.	◀ חיבור ברור בין הגדרת המטרה לצמצום הבעיה. ◀ הגדרת מטרה רחבה, אך לא כללית מדי.

סיכום השלב

בסיום שלב זה תהיה בידינו הגדרת מטרה להתערבות הממשלתית – שאינה כללית או מפורטת מידי. בנוסף, יהיה לנו מיפוי של מדיניות ממשלתית משיקה שצריך להתחשב בה.

1. https://bit.ly/RA_S2-1

2. https://bit.ly/RA_S2-2

שלב 3 – למידה מהעולם

68	תמצית השלב.....
69	מהו שלב הלמידה מעולם?
70	איך מבצעים?
70	1. ביצוע סקירה בין-לאומית
70	1.1 שלב מומלץ: סקירה מקדמית לאיתור מדינות רלוונטיות למיקוד
70	1.2 סקירה בין-לאומית: הגדרת שאלות מרכזיות
73	1.3 שימוש בעקרון הפרופורציה בשלב ביצוע הסקירה הבין-לאומית
	2. סקירה של רגולציות מהעולם שהתבססו עליהן בעבר –
74	במשרד או ברגולציה על התחום הרלוונטי
74	3. הגדרת רגולציה מהעולם שתשמש כתשתית לגיבוש הרגולציה המקומית. 74
74	3.1 בחירת המדינה המתאימה לשם ביסוס הרגולציה המקומית
75	3.2 בחינה האם הרגולציה המקובלת בעולם היא היעדר רגולציה
	4. הנמקה והרחבה אם לא הוגדרה רגולציה מובילה בעולם
76	כתשתית שעליה תתבסס הרגולציה המקומית
	4.1 שיקולים אפשריים להחלטה לא להסתמך על רגולציה מהעולם
76	או לסטות מהרגולציה הקיימת בעולם
	4.2 בחירה ברגולציות מכמה מדינות,
77	שיהוו תשתית לגיבוש הרגולציה המקומית
	4.3 חשיבות הלמידה מהעולם במקרים שבהם קיימת
77	זיקה בין-לאומית חזקה
77	5. עדכון ההגדרה של היקף התהליך ועומקו
78	דוגמאות לביצוע השלב
78	סיכום השלב

מטרת השלב

ללמוד מהניסיון שנצבר בעולם סביב בעיות דומות. לברר איך ניתחו בעולם את הבעיה, אילו חלופות נשקלו וכיצד הוחלט להתמודד עם הבעיה או עם בעיות דומות – באמצעות רגולציה או כלי מדיניות אחרים, ומה היו התוצאות של הפתרון שנבחר. להגדיר מדיניות או רגולציה בין-לאומית ממדינה מפותחת עם שוק משמעותי, שתהווה תשתית לגיבוש החלופות והבחירה.

תוצרי השלב

1. סקירה של הרגולציה/ המדיניות המקובלת בעולם בסוגייה הנדונה, הכוללת:
 - ◀ הבעיה שהרגולציה נועדה לפתור.
 - ◀ ההקשר והנסיבות שמאפיינים את הבעיה.
 - ◀ הרגולציה עצמה.
 - ◀ תוצאות הרגולציה – בפתרון הבעיה והשפעות אחרות שלה, היכן שניתן.
2. סקירה של רגולציות מהעולם, שהתבססו עליהן בעבר במשרד או ברגולציה של התחום הרלוונטי לבעיה.
3. הגדרה של רגולציה מהעולם, שתשמש תשתית לגיבוש הרגולציה המקומית, הכוללת הנמקה מדוע נבחרה הרגולציה הזאת להוות תשתית לרגולציה הישראלית.
4. במקרים הבאים יש לנמק את ההחלטה:
 - ◀ אם הוחלט שלא להגדיר רגולציה מהעולם כבסיס לגיבוש הרגולציה הישראלית – יש לנמק מדוע.
 - ◀ אם נבחרה רגולציה שונה מזו שהתבססו עליה בעבר במשרד או בתחום הרלוונטי לבעיה – יש לנמק מדוע.
 - ◀ אם נבחרה רגולציה שלא מקובלת בעולם כסטנדרט מוביל – יש לנמק מדוע.
 - ◀ אם נבחרו רגולציות מכמה מדינות כתשתית לגיבוש הרגולציה המקומית – יש לנמק מדוע.
 - ◀ במקרים שבהם קיימת זיקה בין-לאומית חזקה (לדוגמה, פעילות שמקורה ועיקר הממשקים שלה הם בין-לאומיים) – נדרש לעשות מאמץ מיוחד ולהתבסס על רגולציה מהעולם, ואם לא נעשה כן – יש לנמק את הנסיבות המיוחדות שמצדיקות זאת.

עיקרי השלב

1. סקירה בין-לאומית של רגולציה ממדינות מפותחות עם שוק משמעותי, מדינות מובילות בנושא הרלוונטי, מדינות עם מאפיינים רלוונטיים לישראל ושל ארגונים בין-לאומיים.
2. סקירה של רגולציות מהעולם שאומצו במשרד או לגבי התחום הרלוונטי.
3. בחירה של הרגולציה מהעולם שעל בסיסה תגובש הרגולציה המקומית.

איך משתמשים בתוצרי השלב

המידע על החלופות שנבחנו ויושמו בעולם כדי להתמודד עם הבעיה או עם בעיות דומות יהווה בסיס לגיבוש החלופות. בנוסף, המידע שנאסף על הקשר בין החלופות השונות לבעיה ומידת ההצלחה שלהן בפתרון הבעיה יסייע בנייתן החלופות (למשל, בהערכת מידת האפקטיביות שלהן).



בפיתוח רגולציה, קובעי מדיניות ורגולטורים צריכים לאסוף ראיות ומומחיות גם מחוץ למדינה שלהם. נדיר שמתעוררת סוגייה חדשה ששום מדינה או ארגון בין-לאומי לא התמודדו איתה בעבר. איסוף המידע סביב שכיחות הבעיה שעל הפרק והגישות שמדינות אחרות אימצו יכולים לעזור לבנות את מכלול הראיות על התחום הנבחר, לזהות מגוון רחב יותר של אפשרויות פעולה ולהבין את החלופה שנבחרה. [...]

גם כאשר אין אמנה שמחייבת אימוץ כללים מהעולם, יש לקחת אותם בחשבון ולהסתמך עליהם. וכאשר נסיבות ספציפיות מחייבות לחרוג מהם, יש להצדיק זאת על סמך ראיות.

OECD, "OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy – International Regulatory Co-operation" (2021).

מהו שלב הלמידה מעולם?

בשלב זה נאתר בעיות דומות ומהלכים דומים מהעולם. הבחינה של הניסיון בעולם מיועדת לאיסוף רעיונות וללמידה מהניסיון בפועל. בנוסף, למידה מהעולם מסייעת לנו לצמצם פערים מול הרגולציה המקובלת בעולם וכך, למשל, לצמצם חסמים לסחר בין-לאומי.

באמצעות ניתוח ולמידה מהניסיון של ארגונים בין-לאומיים ומדינות אחרות אפשר ללמוד על מאפייני הבעיה, על מגוון החלופות האפשריות (חלופות שיושמו וחלופות שנשקלו) וגם מה היו התוצאות והשפעות בפועל של החלופות שיושמו.

בסיום שלב זה נבחר רגולציה שתהווה תשתית לגיבוש החלופות לרגולציה בישראל. השאיפה היא להתבסס על העולם כדי ללמוד מהידע ומהניסיון שנצבר, אך ניתן לסטות מהרגולציה הקיימת בעולם ולהתאים אותה לישראל.

למידה מהעולם
מסייעת לנו
לצמצם פערים מול
הרגולציה המקובלת
בעולם וכך, למשל,
לצמצם חסמים
לסחר בין-לאומי.

1. ביצוע סקירה בין-לאומית

1.1 שלב מומלץ:

סקירה מקדמית לאיתור מדינות רלוונטיות למיקוד

(מדינות מפותחות עם שוק משמעותי, מדינות מובילות בנושא הרלוונטי, מדינות עם מאפיינים רלוונטיים לישראל וארגונים בין-לאומיים)

בחלק מהמקרים, לפני שנערוך סקירה בין-לאומית מלאה, כדאי שנבצע סקירה מקדמית כדי להחליט באילו מדינות להתמקד.

החוק מנחה אותנו להתבסס, ככלל, על הרגולציה שנהוגה בעולם, לפי שתי חלופות:

1. רגולציה שגובשה על ידי ארגון בין-לאומי ומיושמת במדינה מפותחת עם שוק משמעותי.
2. רגולציה שאומצה במספר ניכר של מדינות מפותחות עם שוק משמעותי.

נספח ב' מכיל רשימה של מדינות אפשריות לצורך התבססות על רגולציה מהעולם בהתאם לחוק. כאשר אנו בוני רשימה של מדינות לסקירה הבין-לאומית, נודא שהיא כוללת מדינות מרשימה זו. ניתן לבחון מדינות רלוונטיות נוספות.

כשנגבש רשימת מדינות לסקירה בין-לאומית, נתחשב בשיקולים הבאים:

- ◀ אילו מדינות מובילות בתחום מבחינת שוק מפותח ורגולציה מפותחת ומודרנית?
- ◀ דמיון לישראל בהיבטים שרלוונטיים לסוגייה (מבנה השוק, גיאוגרפיה, מבנה רגולטורי וכו').

בנוסף למדינות, כדאי שנבחן גם את הכללים והסטנדרטים שנקבעו על ידי ארגונים בין-לאומיים מובילים בתחום הרלוונטי.

בתהליכים בהיקף מצומצם ייתכן שהסקירה המקדימה תעלה שאין צורך בסקירה נוספת. דוגמה אפשרית לכך היא כאשר ישראל מתקדמת מהותית בתחום (עסקית, כלכלית ורגולטורית) בהשוואה לעולם, ולכן אין כיצד ללמוד מהנעשה בעולם.

1.2 סקירה בין-לאומית: הגדרת שאלות מרכזיות

בחנו אילו כללים וסטנדרטים מקצועיים נקבעו על ידי ארגונים בין-לאומיים בתחום הרלוונטי לבטיה (למשל, ITU – בתחום התקשורת; WHO – סטנדרטים של בריאות הציבור) ובמדינות מרכזיות ומובילות.

טיפ



ניתן לייעל את הסקירה הבין-לאומית באמצעות יצירת קשר ישיר עם בעלי תפקידים במדינות ובארגונים הרלוונטיים. לעיתים קרובות הם יוכלו להפנות אותנו לחומר המקצועי שנחוץ לנו ואף לחלוק איתנו תובנות ומידע מניסיונם המעשי. נספח ג' מכיל הנחיות פרקטיות לביצוע סקירה בין-לאומית, וכן רשימת מקורות מידע וגורמים פוטנציאליים שיוכלו לסייע לנו בביצועה.

הסקירה הבין-לאומית יכולה להתייחס לשאלה שאינה מעולם התוכן של הרגולציה שלנו. למשל, ייתכן שהאתגר שאיתו אנו מתמודדים לא ייחודי לתחום תוכן (תמרוקים, מחצבות, תעופה). לעיתים אפשר להגדיר את השאלה באופן שלא מוגבל לתחום ספציפי, למשל, כיצד מגבירים הרתעה של עבריינים, כיצד יוצרים תמריץ או כיצד מתאמים בין שחקנים שונים. אם מנסחים את השאלה סביב האתגר אפשר יהיה ללמוד ממה שבוצע בעולם גם בתחומים אחרים.

1.2.1 סקירת השוק הרלוונטי וניתוח הבעיה שבוצע

נבחן את הבעיה שהייתה בכל מדינה ואת מאפייניה. שלב זה דומה לשלב הגדרת הבעיה שביצענו ביחס לבעיה בישראל (היקף, גורמי שורש, היכן ומתי התרחשה, סוג הפגיעה, זהות הנפגעים). בהתאם לעקרון הפרופורציה, נבצע את ניתוח הבעיה במדינות אחרות באופן מצומצם בהשוואה לניתוח של הבעיה בישראל.

1.2.1.1 בחינת ההקשר והדמיון לישראל של השוק שבו מתקיימת הבעיה

המטרה שלנו היא לבחון האם ההקשר והבעיות דומות לישראל, כדי להעריך עד כמה הפתרון שאומץ באותה מדינה רלוונטי לישראל.

סביר להניח שלא יהיה דמיון מלא, ולכן חשוב שנבחן אילו מאפיינים דומים לישראל ולאלו הבדלים צריך לשים לב כאשר לומדים מאותה מדינה.

לאחר מכן נברר את ההקשר של הבעיה – באיזה תחום היא מתרחשת ומה מאפייניה, למשל:

◀ מה היקף השוק (כמה עסקים פועלים בתחום; כמה עסקאות מבוצעות בשנה).

◀ אילו ציבורים ושחקנים מעורבים

(מה רמת ההשכלה של העוסקים בתחום; מה המאפיינים של הלקוחות).

◀ אילו גורמים ממשלתיים עוסקים בתחום

(אילו משרדי ממשלה קובעים רגולציה; האם יש מעורבות של שלטון מקומי).

◀ מודל עסקי, תהליכי עבודה וטכנולוגיות שנמצאות בשימוש.

◀ האם התחום כפוף לרגולציה ובאיזה אופן הרגולציה מעוגנת (למשל, האם באמצעות חוק, תקנה, נוהל).

1.2.1.2 בחינה האם הוחלט לטפל בבעיה

לגבי כל מדינה נבדוק האם הסוגיה נבחנה והאם הוחלט לטפל בה.

יש מקרים שבהם הסוגיה התעוררה, אך הוחלט לא לטפל בה, או לטפל בה באמצעי שאינו רגולטורי. זהו מידע חשוב, שיכול לסייע לנו להבין את מאפייני הבעיה ואת השיקולים לגבי אופן ההתמודדות איתה (למשל, שכדי לפתור את הבעיה עדיף להשתמש בכלים כלכליים, כמו מיסוי).

נשתדל לאסוף מידע איכותני (מה היו גורמי השורש של הבעיה, האם נפגעו אוכלוסיות מוחלשות וכו') לצד נתונים כמותיים (כמה תאונות התרחשו בשנה, מה היה היקף הנזק, כמה זמן התופעה נמשכה וכו').

נתונים אלו ישמשו אותנו כדי לדעת כמה דמיון יש בין ישראל למדינות אחרות וגם כדי לגשר על פערי מידע שאולי קיימים לגבי הבעיה בישראל.

1.2.2 סקירת החלופות שנבחנו (כולל חלופות שלא נבחרו), ובחינה האם ננקטה התערבות ממשלתית

- לאחר מכן נבחן את החלופות בכל מדינה. לגבי כל חלופה ננסה לברר:
- א. נבדוק מה החלופה שיושמה בפועל – האם מדובר ברגולציה, בכלי אחר של מדיניות ציבורית או בהחלטה שלא לנקוט התערבות ממשלתית.
 - ב. אם מדובר ברגולציה – מה תוכן החלופה (ההוראות, שיטת הפיקוח, על מי היא חלה, אילו כלי מדיניות נוספים יושמו וכו').
 - ג. מה הלוגיקה של החלופה – כיצד היא אמורה להשפיע על הבעיה? (להקטין תמריץ, לטפל בפערי מידע, לצמצם את הנזק במקרה של תאונה). נבדוק האם הלוגיקה הזאת משכנעת והאם היא רלוונטית לבעיה בישראל. בשלב זה כדאי לסנן חלופות שנראה שאין בהן היגיון או שהן לא רלוונטיות לבעיה בישראל.
- בשלב זה ננסה בעיקר להבין אילו פתרונות מובילים מהעולם עשויים להיות בעלי ערך עבורנו.

הרעיונות הרגולטוריים הטובים ביותר הם לרוב אוניברסליים – הם נולדים מתוך צורך משותף ומבוססים על ניסיון מצטבר של יותר ממדינה אחת.

ומנגד – רצוי לא לבזבז זמן ומשאבים על רעיונות שכבר נכשלו בעבר במדינה אחרת.

1.2.3 סקירת התוצאות בפועל ומידת ההצלחה בפתרון הבעיה

- בהמשך, ננסה לאסוף מידע על התוצאות בפועל של החלופה שיושמה:
- א. האם בפועל החלופה הצליחה בצמצום הבעיה, ועד כמה?
 - ב. אם קיימים נתונים (למשל, אותה מדינה בחנה בדיעבד את החלופה):
 - (1) מה היו עלויות היישום בפועל – לממשלה (תקציבים, תקנים) ולציבור (עלויות ציוד, תהליכים בירוקרטיים, זמני המתנה לאישור)?
 - (2) אילו השפעות נוספות היו למדיניות – על החברה, על הסביבה, על הכלכלה, על התחרות ועל אינטרסים מוגנים נוספים?
 - (3) האם המדיניות שונתה או עודכנה לאחר שנקבעה?
 - אם כן – מה היו הסיבות לשינויים והאם נכון ליישם אותם גם בישראל?
 - (4) אילו מסקנות והמלצות הופקו?

טיפ



מדינות וארגונים מובילים מגבשים את החלטותיהם בעבודת מטה סדורה וגם עורכים בחינה תקופתית של ההחלטות הללו בדיעבד. המידע על הבעיה, על החלופות ועל ההשפעות בפועל מופיע באותם מסמכים. לכן כדאי לחפש את המסמכים והדוחות על הניתוח ועל עבודת המטה שבוצעה בעולם (כגון מחקר מלווה). מסמכים אלו מרכזים את הנתונים, את הניתוח ואת המסקנות ועשויים לספק מידע רב בקלות.

מסמכים אלו מרכזים את הנתונים, את הניתוח ואת המסקנות ועשויים לספק מידע רב.



1.3 שימוש בעקרון הפרופורציה בשלב ביצוע הסקירה הבין-לאומית

גם את שלב הלמידה מהעולם נבצע בהתאם לעקרון הפרופורציה. היקף הלמידה ועומקה יביא בחשבון את סוג התהליך ואת השינוי שעל הפרק. כך, למשל, ייתכן שבעיצוב הסדר חדש לגמרי נשקיע משאבים רבים בלמידה של ההסדרים השונים בעולם, בבחירת מדינה שתשמש כבסיס ובאימוץ עיקרי ההסדר (הוראות מרכזיות, הגדרת קהל המפוקחים, עיצוב התהליכים ומנגנון הפיקוח והאכיפה), אך ייתכן שלגבי פרטים שוליים נבחר לערוך למידה מצומצמת. יש מקרים שבהם ככל שמדובר בפרטים קטנים יותר של ההסדר כך גדל הקושי לאתר אותם וללמוד מהם, בעוד שהחשיבות והתועלת מהלמידה שלהם פוחתת.

2. סקירה של רגולציות מהעולם שהתבססו עליהן בעבר – במשרד או ברגולציה על התחום הרלוונטי

ייתכן שרגולציות משיקות בתחום שבו אנו עוסקים כבר גובשו בעבר על בסיס רגולציה מהעולם. לכן בשלב זה חשוב שנלמד על איזו רגולציה מהעולם התבססו החלטות בעבר.

עזרה



כדי לאתר את הרגולציה מהעולם שעליה התבססו בעבר במשרד או בתחום הרלוונטי נוכל להסתייע בגורמים עם זיכרון ארגוני וראיית רוחב, כמו היועצת המשפטית של המשרד, סמנכ"לית התכנון והאסטרטגיה, ומובילת מדיניות הרגולציה במשרד. כמו כן נוכל לפנות לרגולטורים המשיקים שזיהינו בשלבים קודמים.

ככל האפשר, נשאף להתבסס בהמשך על אותה רגולציה ששימשה בעבר כבסיס לגיבוש המדיניות בתחום שבו אנו עוסקים. זאת במטרה לשמור על עקביות ואחידות ולהקל על עדכון הרגולציה גם בעתיד, בהתאמה להתפתחויות בעולם.

אם החלטנו לא להתבסס על רגולציה שכבר אומצה בעבר במשרד או ביחס לתחום הרלוונטי – נצטרך להביא זאת בחשבון כדי לוודא שנשמרת קוהרנטיות, שאין סתירות ושההחליטים החדשים יתיישבו עם ההחליטים הקיימים.

3. הגדרת רגולציה מהעולם שתשמש כתשתית לגיבוש הרגולציה המקומית

כעת נגדיר מדיניות או רגולציה שעליה נבסס את גיבוש הרגולציה שלנו.

חשוב שנבחר ברגולציה שהצליחה והשיגה את מטרותיה, תוך יצירת מעט השפעות שליליות (או לאמצ' רגולציה תוך ביצוע התאמות כדי להתגבר על קשיים שהתגלו).

המהות של שלב הלמידה מהעולם היא ללמוד מניסיונם של אחרים – ולהפיק ערך מהצלחותיהם ומכישלונותיהם.

3.1 בחירת המדינה המתאימה לשם ביסוס הרגולציה המקומית

בהתאם לחוק, עלינו להתבסס על כלל של ארגון בין-לאומי, שגם אומץ במדינות מפותחות עם שוק משמעותי, או על רגולציה שחלה בכמה מדינות מפותחות עם שוק משמעותי.

בשלב זה ניתן לבחור להתמקד בכמה רגולציות בין-לאומיות כדי להשוות ביניהן.

טיפ



נספח ב' מפרט רשימה של מדינות אפשריות לצורך התבססות על רגולציה מהעולם בהתאם להוראות החוק.

עדיף להתבסס על רגולציה מקובלת, כזו שנהוגה בכמה מדינות. ייתכן שיהיה מורכב לאתר כזו רגולציה – בגלל הצורך לערוך סקירה נרחבת או מפני שמדינות שונות אימצו פתרונות שונים. לכן נשתדל להתבסס לפחות על מדינה מובילה אחת, כמו ארצות הברית, או על האיחוד האירופי, או על כלל שגובש בארגון בין-לאומי מוביל, שנהנה ממשאבים רבים ומקונצנזוס רחב.

3.2 בחינה האם הרגולציה המקובלת בעולם היא היעדר רגולציה

ייתכן שהמצב בעולם הוא היעדר רגולציה על הבעיה. אם זיהינו שבמספר ניכר של מדינות שעליהן בחרנו להתבסס לא נקבעה רגולציה על התופעה – זה המצב הרגולטורי בעולם, והוא ישמש כתשתית לגיבוש הרגולציה שלנו. נסו להבין מדוע הוחלט בעולם לא לקבוע רגולציה על הבעיה. יכולות להיות לכך כמה סיבות, למשל היעדר ידע, היקף הבעיה לא מצדיק התערבות ממשלתית, או שניסיונות שנעשו בעבר נכשלו. ייתכן שמדינות רבות בעולם מתמודדות עם הבעיה באמצעות כלי מדיניות שאינם רגולציה (תמריצים, מידע או תשתיות – ראו נספח ד').

טיפ



אם בחרנו להתמקד ברגולציה של ממשל פדרלי או באיחוד האירופי, ייתכן שחלק מהתוכן של הרגולציה לא ייקבע ברמה הפדרלית או ברמת האיחוד האירופי. בחלק מהמקרים חלק מתוכן הרגולציה יושאר להחלטת המדינות החברות. במקרה כזה, הרגולציה ברמה הפדרלית לא מספקת לנו תשובה מלאה, ולכן נצטרך לסקור מדינה נוספת, שחברה בפדרציה או באיחוד האירופי, כדי להשלים את התמונה.

דוגמה



דירקטיבה של האיחוד האירופי קובעת הוראות לעניין התקנת מערכת בטיחות חשמל, אך מותירה לכל מדינה לקבוע באילו מוסדות יש להתקין את המערכת. הרגולציה של הממשל הפדרלי בארצות הברית קובעת הוראות לעניין איסור הלבנת הון, אך הוראות אלו נועדו להשלים רגולציה מדינתית, ולכן נצטרך לבחון גם את הרגולציה של אחת המדינות, למשל אוהיו או קליפורניה.

נבסס את הבחירה על מדיניות או רגולציה עם היגיון פנימי (קיים רציונל משכנע לגבי צמצום הבעיה, רצוי דרך גורמי השורש שלה) וכזו שתוצאותיה היו הטובות ביותר (תועלות ועלויות). בנוסף, נוודא שאנחנו בוחרים להתבסס על רגולציה שיש לה רלוונטיות לישראל, למשל דמיון בבעיה ובנסיבות. חלופה רלוונטית תהיה דומה למקרה הישראלי, אך היא לא חייבת להיות זהה לגמרי. למשל, אם אנחנו עוסקים בבעיה של פרות שחוצות וחוסמות כבישים באזורי כפר, אפשר להסתמך גם על פתרונות מהעולם שנועדו להתמודד עם חסימת כבישים על ידי כבשים או איילים.

טיפ



מומלץ שנתבסס באופן עקבי על הרגולציה של אותה מדינה – כדי לייצר אחידות, עקביות והרמוניה פנימית. לכן אם בעבר כבר התבססנו על רגולציה מהעולם – עדיף שנתבסס על אותו ארגון או אותה מדינה. אם לאורך זמן ניצמד לאותה מדינה ניהנה משני יתרונות: הרגולציה עצמה תהיה הרמונית וקוהרנטית יותר, ואנחנו נוכל לפתח מומחיות ברגולציה הנבחרת וקשרים עם המדינה שנבחרה לשמש כתשתית (יסייע לנו לנהל איתם שיח ולהתעדכן בשינויים שהם יבצעו).

כאשר אנו בוחרים ברגולציה שתשמש כתשתית – נביא בחשבון שהשאיפה היא להתבסס עליה גם במקרים עתידיים (בכפוף לשינויים המתחייבים).

מומלץ שנתבסס באופן עקבי על הרגולציה של אותה מדינה – כדי לייצר אחידות, עקביות והרמוניה פנימית.

4. הנמקה והרחבה אם לא הוגדרה רגולציה מובילה בעולם כתשתית שעליה תתבסס הרגולציה המקומית

אם אנו סבורים שישראל היא מדינה ייחודית, נסביר זאת ונבסס את האמירה בנתונים. למשל, אם הבעיה בישראל היא ייחודית בהשוואה לעולם, או שהפתרונות שיושמו בעולם אינם רלוונטיים כלל לישראל – חשוב שנציג את הניתוח על השוני של ישראל ונתמוך אותו בנתונים.

ככלל, כאשר נדרשים נימוקים, עליהם להיות קונקרטיים וספציפיים לתהליך ולנסיבותיו הפרטניות. אם מדובר בנימוק שניתן להעתיק, כפי שהוא, לתהליך אחר – יש לעשות מאמץ ולדייקו.

4.1 שיקולים אפשריים להחלטה לא להסתמך על רגולציה מהעולם או לסטות מהרגולציה הקיימת בעולם

להלן כמה שיקולים מרכזיים להחלטה לסטות מרגולציה מובילה הקיימת בעולם או לא להסתמך כלל על רגולציה מהעולם:

4.1.1 שוני פיזי

למשל, שוני בתשתיות או בחומרי בנייה. לדוגמה, אם קוטר צינורות המים בישראל שונה מהמקובל במדינה שעליה התבססנו, ייתכן שבתחום שאנו עוסקים בו ישראל היא המדינה המובילה בעולם, ואין רגולציה להתבסס עליה מהעולם, או שהשווקים והרגולציות בעולם פחות מתקדמים בהשוואה לישראל.

4.1.2 סיכונים ייחודיים

למשל, בשל המצב הביטחוני בישראל או בשל שוני באקלים ובגיאוגרפיה של ישראל בהשוואה למדינה שעליה בחרנו להתבסס ייתכן שידרשו התאמות מסוימות.

4.1.3 שונות ארגונית

לעיתים המבנה הארגוני של הרגולטור, חלוקת הסמכויות בין משרדי ממשלה או בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי יצריכו סטייה מן הרגולציה מן העולם.

4.1.4 שונות חקיקתית ורגולטורית

לעיתים קרובות השינוי ברגולציה משתלב במסגרת רגולטורית קיימת. יש צורך להתחשב בה, בין אם מדובר בחוקים, תקנות, תקנים, נהלים ונורמות אחרות. עם זאת, ייתכן ששינוי הרגולציה הוא הזדמנות לבצע התאמה של הרגולציה הקיימת לזו שקיימת בעולם – ובכך לשפר אותה וגם לתרום להרמוניה חקיקתית.

4.1.5 היעדר תשתית ממשלתית

לעיתים הרגולציה בעולם מניחה ומתבססת על קיומה של תשתית ממשלתית: סמכויות אכיפה, מאגר מידע או מערכות דיגיטליות.

4.1.6 שוני חברתי ותרבותי

למשל, אם הצורך לאפשר גישה לשירותי דת ולתשתיות שונות (בתי כנסת, מסגדים, כנסיות, מקוואות) מצריך התאמה של הוראות הרגולציה מהעולם.

בדרך כלל נעדיף להתבסס על רגולציה מהעולם ולבצע בה תיקונים קלים וממוקדים ככל האפשר, כדי ליהנות מהניסיון בעולם וכדי להקל עלינו בעתיד לבצע עדכונים על בסיסה.

אם נחליט לא להגדיר רגולציה מהעולם כבסיס לגיבוש הרגולציה הישראלית – עלינו לנמק זאת בכתב. גם החלטת הממשלה וגם החוק קובעים שמדיניות הממשלה היא לבחור רגולציה מהעולם ולבסס עליה את הרגולציה הישראלית. לכן נדאג לנמק ולבסס חריגה ממדיניות זו.

4.2 בחירה ברגולציות מכמה מדינות, שיהוו תשתית לגיבוש הרגולציה המקומית

אם בבואנו לבחור תשתית שתשמש לגיבוש הרגולציה המקומית החלטנו להתבסס על שילוב של רגולציות מכמה מדינות – עלינו לנמק מדוע לא ניתן להתבסס על רגולציה אחת שתשמש כבסיס, ומדוע נבחרו דווקא אותן רגולציות ואותן מדינות.

לעיתים מפתה להרכיב רגולציה על בסיס מספר רב של מקורות, למשל כדי לאסוף את ההוראות המחמירות ביותר ממדינות שונות. צריך לזכור, שלכל רגולציה יש היגיון פנימי, ולכן כאשר מתבססים על כמה מקורות – אנו עלולים לייצר רגולציה לא הרמונית או ללא איזון פנימי בין הרכיבים וללא ניהול סיכונים. לכן ככלל, יש להימנע משילוב בין כמה מקורות.

לכל רגולציה יש היגיון פנימי, ולכן כאשר מתבססים על כמה מקורות – אנו עלולים לייצר רגולציה לא הרמונית.

4.3 חשיבות הלמידה מהעולם במקרים שבהם קיימת זיקה בין-לאומית חזקה

במקרים מסוימים, **הזיקה הבין-לאומית של הרגולציה חזקה משמעותית מהזיקות המקומיות שלה**. למשל, ברגולציה העוסקת בטכנולוגיה בענף ההיי-טק, או בסטנדרטים הנדסיים עבור מטוסים שמבצעים טיסות בין-לאומיות. במקרים אלו, מקור הפעילות ועיקר הממשקים שלה הם בין-לאומיים, וגיבוש רגולציה חדשה שלא בהתאמה לרגולציה הקיימת בעולם עלול להוביל לחסמים משמעותיים ביישומה ואף לפגיעה בפעילות השוטפת.

במקרים אלו לא ניתן לדלג על שלב הסקירה של רגולציות מהעולם ועל ההתבססות על רגולציה נבחרת. בפרט, יש לבצע סקירה מקיפה של הרגולציה המובילה בעולם, שעליה מתבססת הפעילות בתחום, ולשאוף להתאים את עצמנו אליה.

אם הוחלט בכל זאת לא להתבסס על הרגולציה המובילה והמקובלת בעולם, יש לנמק את הנסיבות המיוחדות המצדיקות זאת.

5. עדכון ההגדרה של היקף התהליך ועומקו

לאור המסקנות וההחלטות שלנו מהלמידה מהעולם נבחן שוב את היקף התהליך שלנו ואת עומקו. למשל, אם נראה שיש אפשרות להתבסס באופן הדוק על למידה מהעולם – היקף התהליך ועומקו עשויים להצטמצם. לעומת זאת, אם החלטנו שלא לבחור רגולציות בסיס, או שאנו צופים שנסטה ממנה משמעותית – גיבוש רגולציה ישראלית יצריך תהליך מקיף ועמוק יותר.

דוגמאות לביצוע השלב

גורם מבצע ונושא הרגולציה	תיאור הביצוע של שלב למידה מהעולם	נקודות חוזק בביצוע השלב
רשות התעופה האזרחית: הפעלת מערכות כטב"ם קטן וטיסנים¹	נערכה סקירה מעמיקה של הרגולציה בנושא אסדרה של הבטיחות כלפי כלי טיס בלתי מאוישים וטיסנים, כפי שהתוו שני גופים מרכזיים – רשות התעופה האזרחית הפדראלית של ארה"ב והסוכנות האירופית לבטיחות בתעופה אזרחית. הוסבר מדוע הארגון הבין-לאומי לתעופה אזרחית אינו רלוונטי למקרה. לאחר הסקירה, נבחר להתבסס על הרגולציה בארצות הברית בשל שיקולים שפורטו בשלב ניתוח החלופות, כגון מידת ההשפעה הבטיחותית, מעשיות ההסדר, מורכבותו, נטל רגולטורי ועוד.	◀ סקירה הן של הרגולציה שנקבעה והן של תוצאותיה ומידת הציות לה שנתיים וחצי לאחר היישום. ◀ השוואה מעמיקה בין הרגולציות הקיימות בשתי מדינות/ ארגונים שונים. ◀ בחירת מדינה מתאימה לביסוס הרגולציה המקומית ואימוץ מלא של הרגולציה שנקבעה בה, באופן המבטיח קוהרנטיות.
משרד החקלאות ופיתוח הכפר: פערי כוח בשיווק פירות וירקות טריים²	נערכה סקירה מקיפה, הכוללת נתונים, בארצות הברית, באיחוד האירופי ובאוסטרליה. הסקירה השפיעה על בחירת אסטרטגיית התערבות גמישה יותר בשוק – אמנה וולונטרית הכוללת כללים, שמטרתם צמצום מסחר לא הוגן לרעת החקלאים.	◀ סקירה הן של רגולציה שגובשה בארגון בין-לאומי ומיושמת במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים, והן של רגולציה במדינות מרכזיות נוספות. ◀ התבססות על הרגולציה הבין-לאומית הן לעניין התשתית לאסדרה (קוד וולונטרי להבדיל מחקיקה מנדטורית), והן לעניין עיצוב היבטים קונקרטיים באסדרה.

סיכום השלב

בסוף שלב זה תהיה בידינו סקירה בין-לאומית של ניסיונות התמודדות עם התופעה בעולם וכן בחירה ברגולציה מהעולם, שתוכל לשמש כתשתית לשם גיבוש החלופות. הרגולציה שבה בחרנו תהיה נקודת הבסיס שלנו לגיבוש החלופות ותהווה החלופה הראשונה והמרכזית בשלבים הבאים.

1. https://bit.ly/RA_S3-1

2. https://bit.ly/RA_S3-2

שלב 4 – גיבוש חלופות

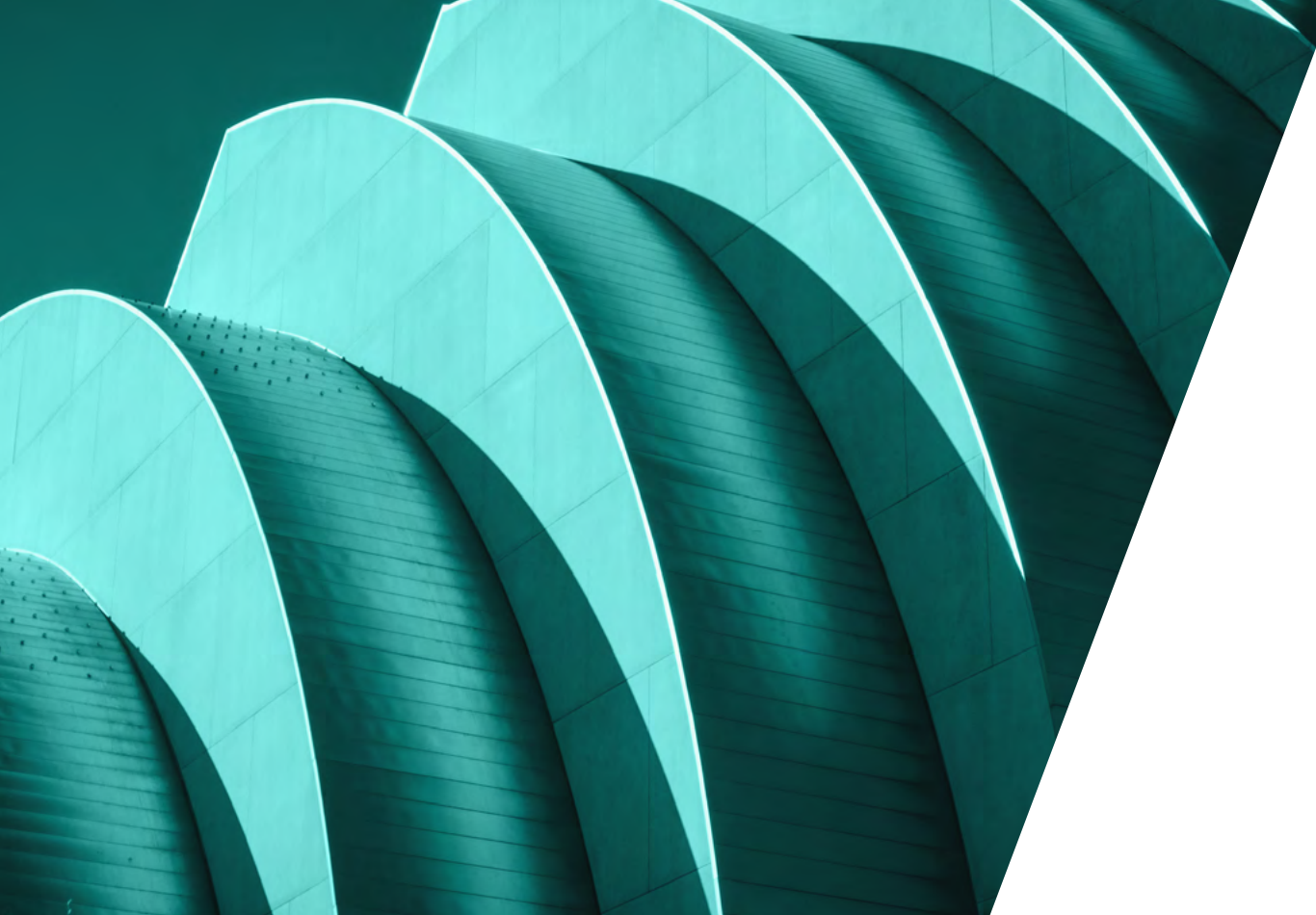
80	תמצית השלב.....
81	מהו שלב גיבוש החלופות?.....
82	איך מבצעים?.....
82	1. זיהוי חלופות אפשריות.....
	1.1 בחינת חלופות התואמות למאפייני הבעיה
82	ולגורמי השורש שלה.....
	1.2 זיהוי מגוון של חלופות ואפשרויות –
83	רגולטוריות, לא רגולטוריות וגם כלי מדיניות אחרים.....
84	1.3 גיבוש חלופות תוך התחשבות בשיקולי תחרות וחדשנות.....
	1.4 ביסוס החלופות (או חלקן) על רגולציה קיימת,
84	בעדיפות לרגולציה מהעולם.....
85	1.5 מיקוד בעקרונות המנחים לגיבוש החלופות.....
	2. צמצום רשימת החלופות האפשריות לרשימה ממוקדת
86	של חלופות מרכזיות.....
86	2.1 התייחסות לחלופת המצב הקיים.....
	2.2 מיקוד בחלופות ישימות ובעלות פוטנציאל השפעה
86	גבוה על הבעיה.....
	2.3 ביסוס אחת החלופות לפחות על הרגולציה מהעולם
87	שעליה בחרנו להתבסס בשלב קודם.....
87	2.4 הימנעות מ"חלופות סרק".....
88	3. פיתוח כל אחת מהחלופות המרכזיות.....
88	3.1 שאלות להתייחסות לצורך אפיון החלופות המרכזיות.....
90	4. התאמה של היקף התהליך ועומקו.....
90	דוגמאות לביצוע השלב.....
90	סיכום השלב.....

לזהות ולעצב כמה חלופות מעשיות ומגוונות, שיכולות להתמודד עם הבעיה, ומבלי להחמיץ פתרונות מועילים. הרשימה המצומצמת של חלופות מרכזיות תשמש בסיס לניתוח ההשפעות של כל חלופה ולהשוואה בין החלופות.	מטרת השלב
1. רשימה הכוללת <u>לפחות</u> שלוש חלופות מרכזיות: הרשימה תכלול את חלופת מצב 0 (המצב הנוכחי, ללא שינוי ברגולציה) וחלופות נוספות. - אם בשלב הקודם בחרתם להתבסס על רגולציה מהעולם – חלופה המבוססת על הרגולציה שבחרתם. - במקרים חריגים של תהליכים קטנים ניתן להסתפק בשתי חלופות מרכזיות בלבד (כולל חלופת מצב 0). 2. אפיון של כל חלופה מרכזית, שיכלול את המידע הבא: - האנשים/ הפעולות/ האובייקטים שעליהן היא תחול. - כלי מדיניות שהחלופה כוללת. - עיקרי תוכן של ההוראות. - מנגנון הפיקוח והאכיפה. - איך תשפיע החלופה על הבעיה. - רמת הישימות של החלופה.	תוצרי השלב
1. זיהוי חלופות אפשריות, בדגש על חלופות עם המאפיינים הבאים: - חלופות שמתמודדות עם גורמי השורש של הבעיה. - חלופות לא רגולטוריות וחלופות שכוללות רגולציה עצמית. - חלופות דיפרנציאליות, שהתוכן שלהן מתחשב בשוני בין מפקחים (כמו גודל ורמת סיכון). - חלופות שבהן הפיקוח ייעשה במהלך הפעילות ולא באמצעות אישורים מראש. - חלופות שמתקנות רגולציה קיימת על פני הוספה של הוראות חדשות. - חלופות שקובעות תקני ביצוע ולא תקני תהליך. 2. מיקוד והחלטה על חלופות מרכזיות, בדגשים הבאים: - רשימת החלופות המרכזיות תכלול חלופות עם פוטנציאל לשימות גבוהה, השפעה על הבעיה והשפעה מיטבית על האינטרס המוגן, על החברה, על הסביבה ועל הכלכלה. - רשימת החלופות המרכזיות תכלול ככל האפשר חלופות מגוונות – בהיבטים של סוג כלי המדיניות ומנגנון ההשפעה על הבעיה. - אין לכלול חלופות סרק ברשימת החלופות המרכזיות. - אם תהליך גיבוש הרגולציה כולל כמה סוגיות, יש לגבש את רשימת החלופות המרכזיות עבור כל סוגייה בנפרד. 3. אפיון כל אחת מהחלופות המרכזיות.	עיקרי השלב
הניתוח מציג רשימה מגוונת של דרכי פעולה להתמודדות עם הבעיה, כולל הסבר כיצד כל חלופה יכולה להשפיע על הבעיה. הרשימה המצומצמת של החלופות תשמש בסיס לניתוח ולהשוואה בין החלופות.	איך משתמשים בתוצרי השלב

שלב בסיסי בתהליך יצירת הרגולציה הוא לזהות את כל טווח האפשרויות שיכולות להשיג את המטרה. כשלא בוחנים את כל האפשרויות הקיימות, ייתכן שבעיית המדיניות לא תסופל ולא תיפתר.



OECD, Regulatory Policy and Governance (2021).

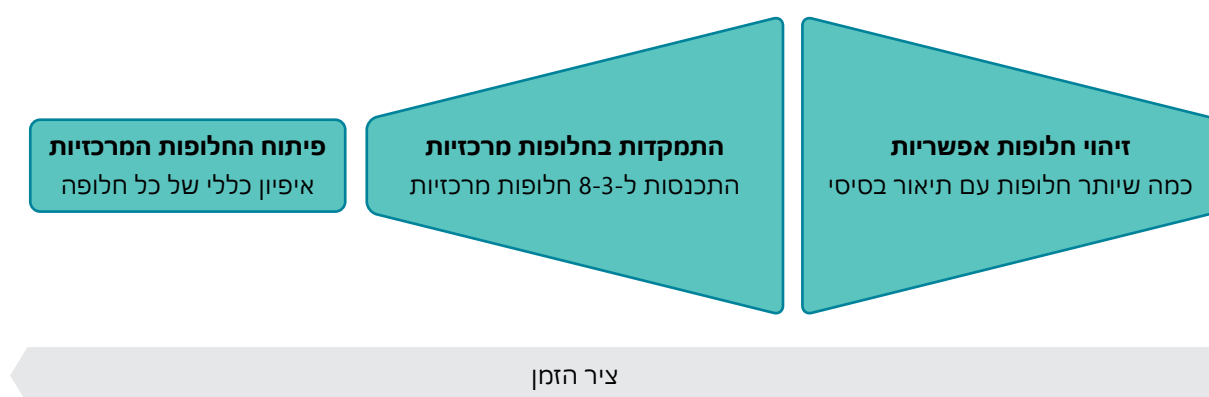


מהו שלב גיבוש החלופות?

בשלב זה אנו מייצרים מגוון חלופות אפשריות לטיפול בבעיה.

שלב זה מיועד לאפשר לנו לזהות כמה שיותר חלופות אפשריות – כדי שלא נחמיץ פתרונות מוצלחים.

לאחר מכן נצמצם את הרשימה כדי להתמקד בחלופות המתאימות ביותר. נפתח את התוכן של החלופות המרכזיות ונתאר את הרכיבים המרכזיים שלהן.



תרשים 12: תהליך גיבוש החלופות

1. זיהוי חלופות אפשריות

בשלב הראשון נבנה רשימה ראשונית של חלופות אפשריות. כל חלופה תנוסח בקצרה כמשפט או שני משפטים.

ננסה לחשוב על כמה שיותר חלופות אפשריות כדי שיהיו בפנינו מגוון רעיונות לכיווני פעולה.

כל החלופות צריכות להתייחס לבעיה שהגדרנו מוקדם יותר בתהליך.

טיפ



נשתדל שלא להיות ביקורתיים מדי בשלב זה. אנחנו רוצים לזהות כמה שיותר רעיונות לחלופות, ולכן אפשר להציע גם "רעיונות גרועים".

דוגמה



אם הבעיה היא דליפת מידע מסווג מדיונים רגישים – אפשר לנסח כך חלופה אפשרית: איסור על הכנסת מכשירי טלפון נייד לחדרי ישיבות.

אם הבעיה היא זיהום סביבתי בשל שקיות ניילון – אפשר לנסח כך חלופה אפשרית: חנויות יחויבו לגבות מהלקוח תשלום בגובה 10 אגורות עבור כל שקית ניילון.

שימו לב, שהתיאור הראשוני של החלופה הוא כללי ובשפה פשוטה.

1.1 בחינת חלופות התואמות למאפייני הבעיה ולגורמי השורש שלה

נבחן חלופות שנמצאות בהלימה ישירה לסוג הבעיה ולגורמי השורש שלה.

חלופה אפקטיבית לרוב תתבסס על קשר סיבתי ישיר בין ההשפעה שלה לבין גורמי השורש של הבעיה. לכן חשוב להתחיל את זיהוי החלופות בחלופה שקשורה ישירות לבעיה שהגדרנו ("the solution lies in the problem").

למשל, אם זיהינו שגורם השורש של הבעיה הוא פערי מידע – נבחן חלופות במישור המידע (גילוי מידע, פרסום ממשלתי של נתונים, הסברה). אם זיהינו שגורם השורש והמאפיינים של הבעיה הם במישור התמריצים – נבחן חלופות שעניינן שינוי מערך התמריצים.

דרך לחשוב על חלופות אפשריות היא באמצעות המאפיין המרכזי של הבעיה: האם הוא מבני, כלכלי, חברתי וכו'. נחפש רעיונות לחלופות לפי עולם התוכן של הבעיה – למשל, אם הבעיה קשורה לתשתיות נבדוק פתרונות שיושמו בארץ ובעולם לסוגיות שונות של תשתיות (תקשורת, אנרגיה, תחבורה).

דוגמה



אם הבעיה שלפנינו היא בעיית מידע (חסר לצרכנים מידע, וכתוצאה מכך נגרמת התופעה הבלתי רצויה) – ננסה לחשוב על פתרונות מעולם המידע (גילוי מידע, פרסום ממשלתי של נתונים, הסברה).

1.2 זיהוי מגוון של חלופות ואפשרויות – רגולטוריות, לא רגולטוריות וגם כלי מדיניות אחרים

אפשר להשתמש במגוון של כלי מדיניות וכלי רגולציה כדי לגבש חלופות.

כלי מדיניות

תמריצים:

סבסוד, הוספת משאבים, הטלת מיסים, שינוי מחירים.

רגולציה:

איסורים, חובות ותנאים, יצירת מערך פיקוח.

מודעות והסברה:

הסברה, הכשרות, גילוי מידע, מוניטין (shaming/ faming).

תשתיות וזכויות:

קביעת זכויות מוגנות, תביעות אזרחיות, הקמת תשתיות פיזית, שימוש בטכנולוגיה, יצירת חסם פיזי.

מבנה הכוח:

שינוי מבנה ארגוני, העברת סמכות או אחריות, איחוד או ביזור.

ארכיטקטורת בחירה:

אופן ההצגה של אפשרויות, שימוש בברירות מחדל, תזמון של מועד ההחלטה, הדגשת תועלת או הפסד.

דוגמאות לכלי רגולציה

הגבלות התנהגות:

איסורים וחובות ביחס לפעולות או שימוש בחומרים ובתהליכים.

דרישות מידע:

דיווח, גילוי, פרסום, יצירה ותייעוד של מידע.

מנגנוני פיקוח ואכיפה:

פיקוח במהלך הפעילות, פיקוח טרם תחילת הפעילות (אישור מראש: רישיונות והיתרים), ניתן גם להוסיף מנגנוני תביעה אזרחית.

סוג הדרישה:

מגבלות על תהליכים, חומרים ופעולות (תקן תהליך), קביעת תוצאה מחייבת (תקן ביצוע).

להרחבה על כלי מדיניות ועל דרכים נוספות לעצב רגולציה – ראו נספח ד'.

להלן כמה דוגמאות לחלופות לא רגולטוריות:

- ◀ **היעדר רגולציה:** לא לקבוע רגולציה, או לבטל רגולציה קיימת.
- ◀ **מודעות והסברה:** כלים שמהותם מסירת מידע ולא הגבלת התנהגות.
- ◀ **תמריצים (מיסים, מענקים) ופתרונות מבוססי שוק.**
- ◀ **תשתיות:** הקמת תשתית פיזית (כמו סלילת כביש).
- ◀ **זכויות אזרחיות:** עיגון זכות אזרחית שהפרט הנפגע יכול לתבוע בגינה ללא מעורבות ממשלתית. תביעות אזרחיות הן כלי נפוץ לרסן התנהגות יוצרת סיכון – הן מאפשרות מתן פיצוי לנפגע וגם יוצרות הרתעה כלפי המזיק או יוצר הסיכון. למשל: הזכות לפרטיות, הזכות להחזיר מוצר, הזכות לקבל מידע מספק וכיו"ב.

1.3 גיבוש חלופות תוך התחשבות בשיקולי תחרות וחדשנות

לצד שיקולים ציבוריים חשובים, יש שני שיקולים רוחביים שרלוונטיים במגוון רחב של סוגיות: תחרות וחדשנות. שיקולים אלו גם קשורים זה לזה, מאחר שחדשנות טכנולוגית יכולה ליצור תחרות, ושוק תחרותי הוא סביבה שמעודדת חדשנות ופיתוח מוצרים ופתרונות חדשים.

מומלץ שכבר בשלב גיבוש החלופות נביא בחשבון שיקולי תחרות וחדשנות ונסה לבנות חלופות שמקדמות תחרות וחדשנות:

- ◀ נעדיף חלופות שמאפשרות ומעודדות חדשנות טכנולוגית.
- ◀ נעדיף לא לגבש רגולציה שמגבילה או כופה טכנולוגיה, אלא אם מדובר בהכרח ובדרישה מקובלת בעולם.
- ◀ נעדיף לא לגבש רגולציה שבמהותה מקטינה את התחרות: קובעת מכסות ייצור, קובעת פיקוח מחירים (מינימום או מקסימום), או קובעת מגבלות מבניות על שחקנים שונים.

1.4 ביסוס החלופות (או חלקן) על רגולציה קיימת, בעדיפות לרגולציה מהעולם

בבואנו לגבש רשימת חלופות נקפיד שהרשימה תכלול את הרגולציה מהעולם שבחרנו שתשמש כתשתית (אם צריך – נתאים אותה לישראל). בנוסף, ננסה לכלול ברשימה חלופות נוספות שמבוססות על הניסיון מהעולם – חלופות שיושמו במדינות אחרות וחלופות שנבחנו, אך לא יושמו.

נשאף "לגלות" חלופות ולא "להמציא" אותן – במסגרת גיבוש החלופות נעדיף לגבש חלופות קיימות ומוכרות, גם אם מתחום אחר או בהקשר אחר. שלב הלמידה מהעולם הוא ביטוי של עיקרון זה. נוסף על פתרון שנוסה בעולם, ניתן גם לאמץ פתרון או כלל שמישם בשוק על ידי חלק מהמפוקחים ונחל הצלחה.

שיתוף ציבור



נרחיב את צוות העבודה ונשקול לבצע שיתוף ציבור כדי לאתר כמה שיותר חלופות אפשריות. למשל, אפשר להתייעץ עם בעלי עניין ומומחים מהתחום. הרחבת מעגל החשיבה יכולה לעזור לנו לזהות חלופות שלא היינו חושבים עליהן בעצמנו. בנוסף, ניתן לשתף בתהליך גם עובדים מהמשרד שלנו (בעבר ובהווה).

הרחבת מעגל החשיבה יכולה לעזור לנו לזהות חלופות.

טיפ



אם התהליך מערב כמה נושאים או סוגיות, אפשר לגבש כמה חלופות ביחס לכל סוגייה בנפרד. למשל, בבעיה שעוסקת בפיזור של מזהמים כימיים – נגבש כמה חלופות כדי להתמודד עם בעיית הנזק לעובדים במפעל ונגבש כמה חלופות לבעיית הזיהום הסביבתי.

שימוש בנתונים



ניתן לקבל ולאסוף רעיונות לחלופות שיושמו בישראל ובאמצעות סקירה בין-לאומית. כשאוספים רעיונות אפשר גם ללמוד מניסיון בתחומים אחרים. למשל, רגולטור שעוסק ברישוי חומרי הדברה יכול ללמוד מפתרונות שיושמו בתחום החומרים המסוכנים, או בתחום הכימיקלים הרפואיים.

כשאוספים רעיונות אפשר גם ללמוד מניסיון בתחומים אחרים.

זהירות



לעיתים אנו נוטים להתקבע על הרעיון הראשון שאנו מזהים ולהתעלם מרעיונות אחרים ואף לבטל אותם. כדי להתמודד עם נטייה כזו רשמו בנייר המטה את כל החלופות האפשריות שזוהו. הרישום יעניק הזדמנות נוספת לחשוב על כל חלופה ולשפר אותה.

רישום כל החלופות שזוהו מסייע לחשוב ולשפר כל חלופה.

1.5 מיקוד בעקרונות המנחים לגיבוש החלופות

בהתאם להוראות החוק ולמדיניות הממשלה, נשתדל לגבש חלופות לפי העקרונות הבאים:

1.5.1 העדפת חלופות של רגולציה עצמית

בנוסף לכלים לא רגולטוריים קיימת האפשרות להשתמש ברגולציה עצמית.

במשטר של רגולציה עצמית, המפוקחים או גורם פרטי אחר קובעים את הכללים (ולפעמים גם אוכפים אותם). לעיתים הממשלה לא מעורבת כלל, וכאשר היא מעורבת היא עושה זאת בתפקיד משני (בדרך כלל בעידוד משטר מעין זה או בסיוע באכיפת הכללים).

דרך אפשרית לסייע לרגולציה עצמית היא לעודד יצירה שלה ולעודד אכיפה שלה באמצעים רכי. למשל, לקבוע שעסק שפועל לפי הרגולציה העצמית ייהנה מהקלות מהפיקוח הממשלתי (למשל, תדירות בדיקות מופחתת).

1.5.2 גיבוש חלופות דיפרנציאליות, המתחשבות במאפייני מפקחים שונים

חלופות שבהן התוכן והתהליכים יהיו מותאמים לשוני במאפיינים של מפקחים שונים (כמו גודל ורמת הסיכון).

דוגמה



רגולציה בתחום הנגישות קובעת התאמה של תשתית העסק לצרכים של אנשים עם מוגבלות. מאחר שהתאמת התשתית תופסת מקום במרחב הוחלט, שחלק מהדרישות לא יחולו על עסקים ששטחם קטן מ-80 מ"ר.

הוחלט שרגולציה שעניינה בטיחות מוצרים לא תחול על ייבוא אישי של מוצרים, מאחר שהסיכון מכך מופחת (ייבוא בהיקפים קטנים ולשימוש אישי או ביתי).

1.5.3 העדפה לתיקון רגולציה קיימת על פני קביעה של הוראות חדשות

נשאף לייצר קוהרנטיות עם הרגולציה הקיימת, כדי לשמר ככל האפשר ודאות למפוקחים.

בנוסף, לעיתים קרובות, אם ניתן לפתור את הבעיה באמצעות תיקון של הרגולציה הקיימת – עדיף לעשות זאת מאשר להוסיף רגולציה נוספת ללא טיפול ברגולציה הקיימת.

1.5.4 העדפת חלופות שקובעות תקני ביצוע (תוצאה נדרשת ומחייבת) ולא תקני תהליך (פירוט שיטות העבודה, החומרים והתהליכים), ככל שמתאים

להרחבה – ראו נספח ד'.

1.5.5 צמצום השימוש באישורים מראש

בעיצוב החלופות נעדיף שהפיקוח והאכיפה יבוצעו במהלך הפעילות, ולא מראש. ננסה לצמצם את השימוש בכלים כמו רישיונות והיתרים, המחייבים בדיקה מקדימה לפני תחילת הפעילות.

להרחבה – ראו נספח ד'.

באופן טבעי, סוג החלופות תלוי בהיקף שיקול הדעת שיש לנו בסוגייה הספציפית. לעיתים, חקיקה או החלטת ממשלה מכתיבה חלקית את סוג החלופות, ובמקרים אחרים אין הכוונה כזו.

טיפ



אחרי שגיבשנו רשימה ראשונית של חלופות כדאי לסקור את הרשימה כולה ולבחון איך אפשר לשפר ולדייק את החלופות האפשריות. לפעמים סקירה של כל החלופות תעזור לנו לחשוב על רעיון חדש, או על שילוב בין כמה חלופות. בנוסף, אולי נוכל לשפר רעיון שבמבט ראשון נראה לנו חלש ולהפוך אותו לחלופה מובילה.

בנקודה זו תהיה ברשותנו רשימת החלופות האפשריות, כשכל חלופה מתוארת בקצרה.

אולי נוכל לשפר רעיון שבמבט ראשון נראה לנו חלש ולהפוך אותו לחלופה מובילה.

2. צמצום רשימת החלופות האפשריות לרשימה ממוקדת של חלופות מרכזיות

בשלב זה נצמצם את רשימת החלופות האפשריות כדי להתמקד ברשימת קצרה יותר של חלופות מרכזיות. המשך התהליך יעסוק רק בחלופות המרכזיות.

2.1 התייחסות לחלופת המצב הקיים

ככלל, רשימת החלופות המרכזיות תכלול את המצב הקיים (חלופת מצב 0) וכמה חלופות נוספות. חלופת מצב 0 היא חלופת המצב הנוכחי ללא שינוי ברגולציה (ולא בהכרח מתארת מצב של היעדר רגולציה). חשוב לשים לב, שחלופת המצב הקיים אינה סטטית, כלומר המצב הקיים עשוי להשתנות (למשל, בעקבות מגמה כלכלית או חברתית, או בשל שינוי חקיקה שבוצע לאחרונה).

2.2 מיקוד בחלופות ישימות ובעלות פוטנציאל השפעה גבוה על הבעיה

כשנבחן את ישימות החלופה, נבדוק מה סיכויי ההצלחה לאמץ, ליישם ולאכוף את החלופה, כולל לוחות הזמנים והמשאבים שכרוכים בכך. בהתאם, מבין רשימת החלופות האפשריות נזהה את החלופות שלדעתנו הן בעלות פוטנציאל השפעה גבוה על הבעיה ורמת ישימות לא נמוכה. נתייחס גם להנחיות לגיבוש חלופות שהוצגו בתת-הפרק הקודם.

נבדוק מה הסיכוי לאמץ, ליישם ולאכוף את החלופה בהצלחה.

טיפ



אין לקבוע רגולציה אם אי אפשר לפקח ולאכוף אותה באופן אפקטיבי. ארגון ה-OECD קבע את העיקרון הבא לעניין קביעת מדיניות: "אין לאמץ רגולציה אם לא ניתן ליישם ולאכוף אותה באופן עקבי, שקוף ופרופורציונלי". נבדוק האם החלופות עומדות בעיקרון זה.

נסו לבחור בחלופות עם רמות יישום שונות – למשל, חלופה שמצריכה תיקון של רגולציה קיימת ולא רק יצירה של רגולציה חדשה, וכן חלופה שקשורה לשינוי היישום של הרגולציה בפועל (תהליכי עבודה, פיקוח, אכיפה, שירות) ולא רק חלופות שעניינן קביעת הכללים.

2.3 ביסוס אחת החלופות לפחות על הרגולציה מהעולם שעליה בחרנו להתבסס בשלב קודם

בנוסף לחלופת המצב הקיים (חלופת מצב 0), יש לכלול ברשימה כמה חלופות נוספות, בהן הרגולציה מהעולם שעליה בחרנו להתבסס. מומלץ שחלופה זו תהיה חלופה מספר 1. כדאי לגבש חלופות נוספות, המבוססות על הלמידה מהעולם (היא יכולה להיות מבוססת על ארגון בין-לאומי או על מדינה אחרת, או להיות גרסה שונה של חלופה 1).

2.4 הימנעות מ"חלופות סרק"

לעיתים אנו נוטים לכלול ברשימה חלופה מועדפת ולהוסיף לצידה חלופות-סרק ("דחילים"). לחלופה אמיתית יש יתרון יחסי כלשהו בהשוואה לחלופות אחרות. חלופה שנחותה מכל החלופות האחרות היא במקרים רבים חלופת-סרק שאין סיכוי שנבחר בה. לכן נוודא שכל אחת מהחלופות המרכזיות היא חלופה אמיתית שיש סיכוי שנחליט לבחור בה.

טיפ



נוודא שהחלופות שונות דיין זו מזו ולא כוללות אחת בתוך האחרת. לפעמים כמה חלופות הן מסוג אחד עם שינויים זעירים ביניהן (למשל, כשכל החלופות מבוססות על חובות גילוי או דרישה להתקין אמצעי בטיחות). אם שתי חלופות כוללות אותן הוראות עם שינוי זעיר – הן למעשה חלופה אחת.

אחת המטרות של גיבוש החלופות היא לבחון מגוון של פתרונות, כדי שנוכל לבדוק כיווני פעולה שונים, וגם לקבל השראה מחלופות שונות כדי לשפר אותן תוך כדי התהליך. לכן חשוב שהחלופות יהיו שונות זו מזו.

מספר החלופות המרכזיות תלוי בהיקף התהליך ובעומקו, כפי שהגדרנו. ככל שתהליך עמוק ומקיף יותר – כך הוא יכלול בחינה של יותר חלופות.

ההחלטה על מספר החלופות המרכזיות תלויה גם בחלופות שזיהינו. אם זיהינו חלופות רבות, שהן מגוונות ובעלות פוטנציאל ניכר לפתור את הבעיה, ייתכן שנחליט לכלול אותן ברשימת החלופות המרכזיות.

3. פיתוח כל אחת מהחלופות המרכזיות

בשלב זה נעמיק את האפיון של כל אחת מהחלופות המרכזיות. מדובר באפיון מקצועי ולא בניסוח משפטי.

מטרת השלב היא להתמקד במהות החלופה ולייצר תיאור קונקרטי שלה ושל רכיביה המרכזיים.

בשלב הזה אין צורך שנבחן את השפעות החלופה (כמה היא תשפיע על הבעיה, כמה היא תעלה וכו').

בעיקר חשוב לנו להבין איך החלופה אמורה להשפיע על הבעיה: האם היא משנה את התמריצים של השחקנים, האם היא משנה את התנאים הפיזיים, האם היא מציידת בעל תפקיד בידע או באמצעי בטיחות. לשאלת ההשפעה על הבעיה אנו קוראים בקצרה "מודל השינוי": איך החלופה אמורה לשנות ולשפר את המציאות.

שיתוף ציבור



כדי לחדד ולפתח את החלופות אפשר לקיים תהליך של שיתוף ציבור. החשיבה המשותפת יכולה לסייע בהחלטה מה תכלול כל חלופה כדי שהן יהיו יצירתיות ומעשיות.

3.1 שאלות להתייחסות לצורך אפיון החלופות המרכזיות

נאפיין כל חלופה כדי לקבל תמונה ברורה יותר שלה. מומלץ להיעזר בתבנית ל"דף חלופה" (ראו תבנית בנספח ה'). בדרך כלל התיאור של כל חלופה יהיה באורך של כחצי עמוד.

נתאר כל חלופה באמצעות הנקודות הבאות:

- באילו כלי מדיניות משתמשים?
- מה התוכן שלה? תיאור מהות החלופה.
- האם היא מבוססת על רגולציה בין-לאומית, ואילו סטיות מוצע לבצע ממנה?
- מהו מודל השינוי של החלופה על הבעיה? הסבר לוגי כיצד החלופה תשפיע על הבעיה ותצמצם אותה.
- על מי תחול החלופה? כלפי מי היא מופנית?
- אם מדובר ברגולציה: מה יהיה תוכן ההוראות (החובות והאיסורים), ומה יהיה מנגנון הפיקוח והאכיפה?
- מה יהיה מנגנון הבקרה (איסוף המידע) על המפוקחים ועל השפעות החלופה?
- מה רמת הישימות של החלופה (הסיכוי להצליח לקבוע אותה, לוח הזמנים להשפעה בפועל)?

ישימות תלויה בעיקר בגורמים חיצוניים: בבחינת הישימות נתחשב בהחלטות ממשלה קודמות, בעמדות של משרדי ממשלה משיקים, במדיניות של הנהלת המשרד והדרג הנבחר, במשאבים הנדרשים למימוש החלופה.

ישימות מושפעת גם מהיכולת של הארגון שבו אנו פועלים – היכולת לקדם חקיקה, לבצע עוד פעולות פיקוח, להפיק קמפיין הסברה וכו'. לכן חשוב לשקול את היכולות הסובייקטיביות של הארגון שלנו.

בבניית האפיון של החלופות מומלץ להסתייע בהנחיות לגיבוש חלופות שהוצגו מוקדם יותר בפרק זה.



טיפ

נשתמש בשאלות לפיתוח החלופה כדי לוודא שגם לנו וגם לצוות שלנו ברור מה הם הרכיבים המרכזיים שלה. המענה על השאלות גם יסייע לנו לזהות אתגרים ביישום החלופה, כמו צורך בתקציב או בתיאום בין-משרדי.

המענה על השאלות גם יסייע לנו לזהות אתגרים ביישום החלופה.



דוגמה

כדי להתמודד עם סיכוני אש בשמורות טבע, אחת החלופות היא לחייב התקנה של אמצעי בטיחות בשמורות טבע ובגנים הלאומיים. במסגרת פיתוח החלופה יש לתאר אותה באופן ראשוני:

כלי המדיניות הם רגולציה (כללים מחייבים) ותמריצים (מתן סבסוד לשמורות טבע שיתקינו אמצעי בטיחות).

נתאר את החלופה: שמורת טבע תידרש להתקין מערכת כריזה ברחבי השמורה ולהעביר את העובדים הכשרות. הדרישה תחול רק על שמורות טבע שסמוכות ליערות (דיפרנציאליות לפי רמת הסיכון). בנוסף, נעניק סבסוד לשמורות הטבע שיתקינו את אמצעי הבטיחות בשנתיים הקרובות, כדי לתמרץ אותן להטמיע את הדרישות.

נתייחס להתבססות על רגולציה בין-לאומית: החלופה מבוססת על הרגולציה של ה-USFA (הממשל הפדרלי, ארצות הברית), שנקבעה לפארקים לאומיים בארצות הברית. הרגולציה בארצות הברית לא קובעת חובת הכשרה, מאחר שכל העובדים בפארקים הלאומיים הפדרליים הם כבאים מוסמכים. מאחר שזה אינו המצב בישראל, הוספנו חובת הכשרה שלא קיימת ברגולציה האמריקנית כדי לספק לעובדים ידע בסיסי.

נתאר את מודל השינוי: כדי לצמצם את הסיכון משריפות בשמורות טבע, צריך לוודא שהציבור יימלט מהר מהשמורה. מערכת הכריזה תאפשר ליידע את המבקרים בשמורה מיד כשיש דיווח על שריפה באזור. הדרכת העובדים נדרשת לשם הפעלת הכריזה וניהול הקהל בעת שריפה. החלופה מטפלת בגורמי השורש לסכנה של הילכדות מבקרים בתוך שמורות טבע במהלך שריפה.

על מי החלופה תחול: הרגולציה תחול על שמורות הטבע, ולכן מי שנדרש לציית לה היא רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים.

מה יהיה מנגנון הפיקוח והאכיפה: פקחים ממשלתיים יבצעו ביקורות בכל שמורות הטבע בשנה הראשונה, ולאחר מכן יבצעו ביקורת אחת לכמה שנים, בהתאם לגודל השמורה, לרמת הסיכון בה ולממצאי הביקורות הקודמות. החלופה תכלול מתן סמכויות לפקחים. בנוסף, החלופה תכלול סמכות להטיל על שמורות הטבע קנסות כספיים, ובמקרים של הפרה חוזרת גם סמכות לסגור את שמורת הטבע.

מנגנון הבקרה יהיה מבוסס על הביקורות התקופתיות של המפקחים. בנוסף, אזרחים ומתנדבים יוכלו לפנות למוקד הטלפוני של הרגולטור כדי לדווח על הפרות.

רמת הישימות: החלופה מצריכה עיגון בתקנות והקצאת תקציב לעידוד שמורות הטבע. מאחר שלא מדובר בתקציב קבוע, אלא בתקציב חד-פעמי, אפשר להעריך שרמת הישימות היא בינונית.

באמצעות מענה על כמה שאלות קיבלנו תמונה כללית של החלופה.

לסיכום – באמצעות מענה על כמה שאלות קיבלנו תמונה כללית של החלופה. שימו לב שלא הגדרנו את התוכן המדויק (מספר מערכות הכריזה, משך ההכשרה, תדירות הביקורת של המפקחים). נעסוק בקביעת התוכן המדויק רק לגבי החלופה הנבחרת.

4. התאמה של היקף התהליך ועומקו

החלופות המרכזיות שהחלטנו לבחון יסייעו לנו להתאים את היקף התהליך שלנו ואת עומקו. למשל, אם החלופות כוללות שינוי מהותי של המצב הרגולטורי, או יצירה של מסגרת רגולטורית חדשה – נצטרך להשקיע יותר בתהליך, לעומת חלופות שכוללות תיקונים פרטניים. משתנה נוסף הוא היקף ההשפעה הצפוי של החלופות: ככל שנראה שהחלופות צפויות ליצור מגבלות או עלויות גבוהות – ייתכן שיהיה צורך שנעמיק יותר בתהליך.

החלטה להעמיק את התהליך עשויה גם להצריך חזרה לשלבים מוקדמים, כמו להעמיק את הלמידה מהעולם או את הניתוח של הבעיה.

דוגמאות לביצוע השלב

גורם מבצע ונושא הרגולציה	תיאור הביצוע של שלב גיבוש החלופות	נקודות חוזק בביצוע השלב
משרד החקלאות ופיתוח הכפר: התמודדות עם מחלת הברוצלוזיס ברפתות חלב בישראל¹	ניתוח החלופות הציע פתרונות מגוונים להתמודדות עם מחלת הברוצלוזיס. הפתרונות השונים מתייחסים לקהלים מגוונים וכוללים התייחסות לשיקולי ישימות, תקציב, שיתוף פעולה מצד המפוקחים וכן מגבלות הקשורות בנכונות של עובדי המשרד לבצע חלק מהחלופות. החלופות שנבחנו היו מגוונות ושונות ביותר זו מזו, וכללו את המשך המצב הקיים; תגבור הניטור בעדרי בקר; חיסון עדרי בקר לפי אזור סיכון; הימנעות מחיסון ומזעור ברוצלוזיס בעדרי הצאן; וחיסון גורף בכל הארץ.	גיבוש חלופות מגוונות ושונות זו מזו משמעותית. התייחסות נרחבת לשיקולי ישימות קונקרטיים. התחשבות במאפייני מפוקחים שונים.
משרד הבינוי והשיכון: הגבלת הצמדת מחירי הדירות למדד תשומות הבנייה²	הרגולטור בחן חלופות שונות להצמדת מחירי הדירות למדד, שישקף נאמנה את הסיכון של היזמים, שההצמדה הקיימת למדד תשומות הבנייה אינה משקפת את הוצאותיהם, וזאת מבלי לפגוע ברוכשים. עבור כל חלופה נבחן כיצד היא צפויה להשפיע על מחירי הדירות בהתאם למתווי תשלומים הנהוגים בשוק.	גיבוש חלופות מגוונות. פיצול ארבע הסוגיות המטופלות במסגרת החקיקה וגיבוש חלופות רלוונטיות לכל אחת מהן.

סיכום השלב

בסיום שלב זה תהיה ברשותנו רשימת חלופות מרכזיות, עם אפיון כללי של כל אחת מהן בדף חלופה.

בתהליכים בהיקף משמעותי רשימת החלופות תכלול את החלופות הבאות:

- ◀ חלופת מצב 0 – המצב הנוכחי.
 - ◀ חלופה 1 – מבוססת על הרגולציה מהעולם שנבחרה לשמש כתשתית (אם נבחרה).
 - ◀ חלופה 2 ואילך – חלופות נוספות.
- בשלב הבא נסתייע באפיון הכללי של החלופות השונות כדי לנתח אותן לעומק ולהשוות ביניהן.

¹ https://bit.ly/RA_S4-1

² https://bit.ly/RA_S4-2

שלב 5 – ניתוח והשוואה בין חלופות

92	תמצית השלב
93	מהו שלב הניתוח וההשוואה בין החלופות?
94	איך מבצעים?
94	1. זיהוי ההשפעות השונות של כל חלופה מרכזית.
94	1.1 זיהוי ההשפעה על תמריצים של שחקנים שונים
95	1.2 זיהוי השפעות מסוגים שונים – תועלות, עלויות והשפעות אחרות.
98	2. כימות והערכה של כל אחת מההשפעות של כל חלופה מרכזית.
98	2.1 תיאור כמותי ברור של כל השפעה.
103	3. ביצוע השוואה בין החלופות המרכזיות
103	3.1 ניתוח עלות-תועלת – CBA (Cost Benefit Analysis)
104	3.3 ניתוח רב-משתנים – MCA (Multi Criteria Analysis)
104	3.2 ניתוח עלות-אפקטיביות – CEA (Cost Effectiveness Analysis)
106	3.4 השוואה בין השיטות השונות להשוואת חלופות
107	3.5 עקרונות כלליים להשוואה בין חלופות.
108	4. בחירה בחלופה המועדפת
108	4.1 השוואה לרגולציה מהעולם שעליה בחרנו להתבסס
108	5. בחינה האם החלופה הנבחרת מהווה אסדרה בעלת השפעה משקית ..
108	6. עדכון ההגדרה של היקף התהליך ועומקו
109	דוגמאות לביצוע השלב
109	סיכום השלב

מטרת השלב

לזהות את ההשפעות השונות של החלופות המרכזיות ולכמת את היקף ההשפעות והגורמים שיושפעו.
להשוות בין החלופות ולהמליץ על החלופה המועדפת, לאחר שנשקלו כל התועלות, העלויות, ההשפעות הנוספות ושיקולי הישימות.
לספק למקבלי ההחלטות המלצה ברורה על החלופה הנבחרת ועל השפעותיה הצפויות.

תוצרי השלב

1. זיהוי ההשפעות של כל חלופה מרכזית על:
 - ▶ התמריצים של השחקנים השונים.
 - ▶ התועלות – לרבות צמצום הבעיה, הפגיעה והנזק ממנה.
 - ▶ העלויות הישירות למפוקחים – לרבות עלות ציות, עלות בירוקרטיה, עלות קבועה ועלות חד-פעמית.
 - ▶ השפעות נוספות: על האינטרס המוגן, על החברה, על הסביבה, על הכלכלה, על התחרות, על החדשנות, על העלות הממשלתית (כולל עלות פיקוח ואכיפה) והשפעות אחרות.
2. כימות ההשפעות של כל חלופה מרכזית:
 - ▶ כימות ריאלי של כל ההשפעות.
 - ▶ כימות כלכלי של עלויות הציות הישירות.
 - ▶ כימות כלכלי של יתר ההשפעות – ככל שניתן במאמץ סביר.
3. השוואה בין החלופות המרכזיות לפי שיטה מקובלת:
 - ▶ ניתוח עלות-תועלת; או
 - ▶ ניתוח עלות-אפקטיביות; או
 - ▶ ניתוח רב-משתנים; אם הוחלט לעשות שימוש בניתוח רב-משתנים:
 - ▶ הקריטריון שמשקף את מטרת הרגולציה ינוסח באופן קונקרטי על בסיס המטרה שהוגדרה בשלב 2.
 - ▶ יש לנמק את ההחלטה על הקצאת המשקולות לקריטריונים השונים.
 - ▶ כאשר ההשוואה מבוצעת באמצעות משתנים איכותניים יש לנמק את אופן הקביעה של כל ציון.
4. בחירה מנומקת בחלופה המועדפת בהתחשב בהשפעה על הבעיה, בתועלות, בעלויות ובסיכויי ההצלחה שלה.
 - ▶ אם החלופה הנבחרת אינה מבוססת על רגולציה מהעולם – יש לנמק זאת.
 - ▶ אם החלופה הנבחרת מבוססת על רגולציה מהעולם, אך סוטה ממנה – יש לנמק את הסטיות.
 - ▶ אם הרגולטור הוא הדרג הנבחר (שר) והוא מחליט לסטות מההמלצה של הדרג המקצועי – יש לציין זאת בנפרד. מומלץ שהחלטת השר תנומק.
5. קביעה האם החלופה הנבחרת מהווה אסדרה בעלת השפעה משקית.

עיקרי השלב

- ▶ זיהוי ההשפעות השונות של כל חלופה מרכזית.
- ▶ כימות ההשפעות השונות של כל חלופה מרכזית.
- ▶ השוואה בין החלופות המרכזיות.
- ▶ בחירה בחלופה המועדפת.

איך משתמשים בתוצרי השלב

ניתוח ההשפעות מאפשר לזהות מה יהיו התוצאות של כל חלופה כדי להשוות בין החלופות באופן אובייקטיבי ולבחור בחלופה המועדפת.
על בסיס החלופה הנבחרת תעוצב המדיניות או הרגולציה החדשה.



התרומה החשובה ביותר של התהליך לאיכות ההחלטות היא לא הדיוק של החישובים שנעשה בהם שימוש, אלא פעולת הניתוח – הצגת השאלות והבנת ההשפעות בעולם האמיתי.



OECD, From Interventionism to Regulatory Governance (2002).

מהו שלב הניתוח וההשוואה בין החלופות?

בשלב זה נשווה בין החלופות המרכזיות ונבחר בחלופה המועדפת.

כדי שנוכל להשוות בין החלופות, תחילה נבדוק מה יהיו ההשפעות של כל חלופה. לאחר שנוהה את ההשפעות השונות (החיוביות והשליליות) נכמת ונעריך את היקף ההשפעה שלהן.

ההתבססות על נתונים היא חלק משמעותי משלב זה, כדי שתמונת המציאות שלנו תהיה מדויקת וקרובה ככל האפשר לתוצאות בפועל של המדיניות.

שיאו של השלב הוא בהשוואה בין החלופות, שבו נסכם את כל המידע ונחליט איזו חלופה היא המועדפת בסיכום הכולל.

1. זיהוי ההשפעות השונות של כל חלופה מרכזית

כדי להשוות בין החלופות, תחילה יש להבין מה הן השפעותיה של כל חלופה.

המטרה של שלב זה היא להבין מה תגרום כל חלופה ומה תהיה התוצאה בפועל של ההחלטה.

איכות הרגולציה שלנו נקבעת ישירות ממספר ההשפעות הבלתי צפויות שהיא יוצרת. לכן, כדי לקבל החלטה מושכלת עלינו לזהות כמה שיותר השפעות אפשריות שלה מראש.

בשלב זה, שאלת המפתח היא "מה?" כדי לאתר תוצאות והשפעות אפשריות.

טיפ



אל תמהרו לנסות לכמת את ההשפעות של כל חלופה. תחילה התמקדו בשאלה – מה יהיו ההשפעות? בהמשך נגיע לשאלה – כמה השפעה יש לחלופה?

1.1 זיהוי ההשפעה על תמריצים של שחקנים שונים

1.1.1 מי יושפע מהחלופה?

- ▶ אפשר להגדיר שלוש קבוצות עיקריות של מושפעים פוטנציאליים:
 - ▶ אזרחים ועסקים שהמדיניות חלה עליהם ישירות;
 - ▶ גורמים אחרים מקרב הציבור (תושבים, לקוחות ועוד);
 - ▶ גורמי שלטון (מרכזי או מקומי) שנדרשים ליישם את המדיניות, או שהמדיניות משיקה לתחום פעילותם.
- ▶ כאשר הדבר רלוונטי – נתייחס בנפרד לקבוצות שונות לפי מגזר, מיקום, גודל, יכולת או כל מאפיין רלוונטי אחר (למשל, עסקים קטנים מול עסקים גדולים, רשויות מקומיות בצפון הארץ, הבחנה בין לקוחות פרטיים ללקוחות עסקיים).
- ▶ נבדוק האם ההשפעה מתפזרת על פני קבוצה גדולה או ממוקדת במספר מצומצם של גורמים.

1.1.2 כיצד תשפיע החלופה על התמריצים ועל תפיסת האחריות של השחקנים השונים?

- ▶ איך כדאי לשחקנים שונים לפעול לאור החלופה (לבצע פעולה, להימנע מפעולה מסוימת)?
- ▶ האם החלופה יוצרת לגורם מסוים תמריץ לנהוג באופן לא רצוי (לא לציית להוראות, להימנע מדיווח או רישום, לפעול בניגוד למטרת ההתערבות)?
- ▶ איך תשפיע החלופה על חלוקת האחריות בין גורמים שונים (חלוקת האחריות בין הממשלה לגורמים פרטיים, או חלוקת האחריות בין שחקנים שונים, למשל – יצרן, יבואן, מוכר ולקוח)?
- ▶ איך תשפיע החלופה על תפיסת האחריות של השחקנים השונים (מי בעיניהם נושא באחריות לפעולות מסוימות, או לצמצום הבעיה או הסיכון)?

1.2.2 בחינת עלויות הפיקוח, האכיפה והציות הצפויות (אם החלופה כוללת רגולציה)

- ◀ אילו משאבים נדרשים להפעלת מערך הפיקוח והאכיפה?
- ◀ מה תהיה רמת הציות? כדאי לשקול שיעורי ציות מוכחים או סבירים (לרוב עד 80%).
- ◀ עד כמה שיעור הציות פוגע בפתרון הבעיה?
- ◀ מי לא יציית להוראות? למה לא?
- ◀ האם המפוקחים יצייתו לכל ההוראות? האם תהיה שונות בין הוראות מסוגים שונים?
- ◀ מה ישפיע על רמת הציות? למשל, נורמות חברתיות, רמת ההבנה של ההוראות, הרתעה, אכיפה וחשש לפגיעה במוניטין.

1.2.3 בחינת ההשפעות העקיפות

- ◀ האם החלופה תגרוור השפעות עקיפות – החלטה להפסיק לייצר מוצר, עלייה במחירים לצרכן, שינוי אופן הפעילות כדי שההוראה לא תחול על אותו מפוקח וכו'.
- ◀ האם באופן עקיף החלופה תגרוור להחרפת הבעיה?
- ◀ השפעות עקיפות במישורים שונים – על האינטרס המוגן, על הסביבה, על החברה, על הכלכלה, על התחרות או על החדשנות.

טיפ



כשאנו בוחנים את ההשפעות העקיפות נשתדל להיות ממוקדים בהשפעות קרובות ובהשפעות מרכזיות. המטרה שלנו היא לזהות את ההשפעות העיקריות.

אין ציפייה לניתוח ספקולטיבי של כל שרשרת ההשפעות האפשריות ("אפקט הפרפר").

שיתוף ציבור



נברר ונתקף את זיהוי ההשפעות עם בעלי עניין:

- ◀ עסקים, קבוצות וארגונים נוספים יכולים להיות בעלי ידע נרחב על ההשפעות הפוטנציאליות של החלופות. מומלץ לקיים איתם שיח כדי להבין לעומק איך תשפיע עליהם החלופה ומומלץ להיעזר בהם כדי לזהות השפעות לא צפויות שקשה לזהות באופן אחר.

- ◀ שימוש בתמהיל מגוון של בעלי עניין (מומחים, עסקים גדולים, עסקים קטנים, צרכנים) יכול לסייע לזהות שוני בהשפעות בין קבוצות.

1.2.4 בחינה האם יש שינוי בהשפעות לאורך זמן

- בחלק מהמקרים ייתכן שנרצה לבחון איך ההשפעות משתנות על פני זמן:
- משך ההשפעה: השפעה חד-פעמית (כמו הוצאה חד-פעמית), לעומת השפעה זמנית או השפעה קבועה ומתמשכת.
 - האם ההשפעה עצמה צפויה להשתנות?
 - תועלות: דעיכה של התועלת לאורך זמן (הרתעה שנשחקת), או שיפור בתועלות לאורך זמן (חינוך ושינוי תפיסה ציבורי שמתעצם לאורך זמן).
 - עלויות: צמצום העלויות (בשל התייעלות ועקומת למידה), או גידול בעלויות (בשל התיישנות ציוד ועלויות תחזוקה).

שימוש בנתונים



אפשר לייעל את זיהוי ההשפעות באמצעות שימוש בנתונים מהעולם. דרך אחת היא לבחון אילו השפעות זוהו על ידי רגולטורים בעולם שבחנו הצעות דומות. הדוחות ומסמכי עבודת המטה שלהם יכולים לספק מידע זה. דרך נוספת היא לבחון מה היו ההשפעות בפועל של רגולציות שנקבעו בעולם. נתונים אמפיריים יספקו תמונת מצב מדויקת יותר מהערכות שבוצעו בתחילה. כדי לאסוף נתונים מהעולם אפשר לחפש דוחות ממשלתיים, פרסומים חיצוניים (למשל של מכוני מחקר) וכמובן לפנות ישירות לרגולטורים ולמומחים מהעולם.

בסיום שלב זה תהיה בידינו רשימת ההשפעות עבור כל חלופה מרכזית. מומלץ לרכז את ההשפעות ב"דף החלופה" שבו תיארגנו אותה. אפשר להשתמש בתבנית שבנספח ה'.

טיפ



היקף הבחינה של השפעות יהיה תואם להיקף התהליך ועבודת המטה ולעומקם, והוא גם יכול להשפיע עליהם. אם החלטנו שתבוצע עבודת מטה מצומצמת, אך כעת נראה שלחלופות יש השפעות כבדות ורחבות, נשקול להרחיב ולהעמיק את עבודת המטה לפני שנתקדם.

2. כימות והערכה של כל אחת מההשפעות של כל חלופה מרכזית

2.1 תיאור כמותי ברור של כל השפעה

2.1.1 כימות ריאלי

בשלב ראשון נרצה להבין את היקף של כל השפעה, תוך שימוש במונחים שאינם מוניתריים – כלומר, תוך כימות ההשפעות העובדתיות, כמו מספר התאונות בשנה, מספר העובדים המועסקים, מספר האישורים שמונפקים ועוד.

הכימות הריאלי יסייע לנו להבין היקפה של כל השפעה – האם מדובר בהשפעה רחבה או מצומצמת.

לגבי כל השפעה נבדוק:

- מי המושפעים וכמה הם?
 - מה היקף קבוצת הנפגעים מהבעיה הציבורית, שיושפעו מהפתרון (ייהנו ממנו).
 - מה היקף הקבוצה שתידרש לציית להוראות ולשינוי ההתנהגות שלה (לשאת בעלויות).
 - מה היקף ההשפעה על כל אחד מהם: בממוצע או במצטבר.
 - כמה נזק יצומצם או כמה עלויות ייווצרו.
- נשתדל לכמת את היקף ההשפעה בערכים מספריים.

טיפ



ניתוח מסוג זה תמיד כרוך במידה של אי-ודאות, מאחר שמדובר בהערכה צופת פני עתיד. לכן מקובל להשתמש בהנחות, לבצע אומדנים, לערוך תחשיבים כלליים ולהסתמך על מקרים דומים מהעבר. מותר ולגיטימי להתבסס על הנחות, ואין הכרח שכל נתון יהיה מעוגן במחקר אמפירי.

אם נתקלנו בקושי לבצע כימות מספרי מדויק – ננסה לציין טווח או סדר גודל (למשל, בין 60 ל-80 עסקים). אם אי אפשר לבצע כימות – נסביר מדוע ונבצע הערכה איכותנית. לפעמים קשה לכמת או לאמוד מה בדיוק תהיה ההשפעה של כל חלופה. במקרים אלו ניתן להעריך את ההשפעה באמצעות השוואה למצב הנוכחי (חלופה 0). למשל, אפשר להעריך שהחלופה שאנחנו בוחנים תצמצם את מספר התאונות ב-20% בהשוואה למצב הנוכחי, או שעלות רכישת הציוד תהיה כ-50,000 ש"ח למפעל.

בגלל שהכימות מבוסס על נתונים ועל הנחות חשוב שנתעד את ההנחות, את האומדנים וכל מקור אחר להערכה שלנו. התייעוד גם יעזור לנו בעתיד לשחזר את הבסיס להחלטות שלנו.

כדי להעריך את
ההשפעה על הבעיה
נבחן מה יהיה
הצמצום בבעיה
ובנזקים ממנה
כתוצאה מיישום
החלופה.

כדי להעריך את ההשפעה על הבעיה נבחן מה יהיה הצמצום בבעיה ובנזקים ממנה כתוצאה מיישום החלופה. כדאי לחזור להגדרת הבעיה ולמודל השינוי של החלופה כדי להעריך מה תהיה ההשפעה בפועל.

2.1.1.2 בחינה של שיקולי הסתברות וחומרה

ננסה לבחון כיצד החלופה צפויה להשפיע על ההסתברות להתרחשות הנזק כתוצאה מהבעיה שלפנינו, או כיצד היא צפויה להשפיע על חומרת הנזק עצמו.

זהירות

אם נחייב את הציבור לבצע בדיקת מעבדה, באופן טבעי יושקע יותר כסף בתשלום עבור בדיקות מעבדה. בנוסף, יידרשו יותר מעבדות ויותר עובדי מעבדה. לכאורה, ניתן להתייחס להשפעה זו כאל השפעה חיובית – הגדלת התעסוקה או הגדלת היקף הפעילות הכלכלית בתחום מסוים. אך ניתוח כזה יהיה שגוי. כאשר מחייבים את הציבור לבצע פעולה שכרוכה בהוצאה של זמן או כסף – מדובר בעלות ציית ולא בתועלת.

יש השפעות שקשה יותר לכמת באופן כלכלי – במקרים אלו, נעצור לאחר כימות ריאלי של ההשפעה. יש השפעות רבות שאפשר לכמת באופן כלכלי – מניעת נזק לרכוש, מניעת פגיעה בבריאות, עלות של רכישת ציוד וכו'. (ראו הרחבה בהמשך).

כימות כלכלי של
עלויות הציות
הישירות מיועד
לעזור לנו לדעת איזה
נטל ישיר כל חלופה
מרכזית תטיל על
הציבור – מה מחיר
הציות להוראות.

כימות עלויות הציות הישירות מבוצע לפי מודל העלויות הסטנדרטיות (SCM – Standard Cost Model).

לאחר מכן נסכום את סך עלויות הציות עבור כל מפקח. את סך העלויות נכפיל במספר **הגורמים** המפוקחים בשנה. מספר הגורמים יכול להיות מספר העסקים שנפתחים מדי שנה וכפופים לרגולציה, או מספר הפעולות שכפופות לרגולציה (למשל, מספר משלוחי הייבוא בשנה).

דוגמה

הגולציה קובעת שכדי לקבל רישיון עסק, כל משרד עורכי דין חדש צריך לכלול בשטח המשרד חדר שירותים עבור הלקוחות.

עלות ההתקנה של חדר שירותים היא 10,000 ש"ח.

בכל שנה נפתחים 40 משרדי עורכי דין חדשים.

העלות השנתית הישירה של הדרישה היא 400,000 ש"ח $(10,000 \text{ ש"ח} * 40 \text{ משרדים})$.

הליבה של שלב זה היא שימוש בנתונים, אך לרוב רק חלק מהנתונים הנדרשים מצויים ברשותנו. לעיתים צריך יהיה לאסוף ולייצר נתונים, אבל במקרים רבים המידע קיים אצל גורמים אחרים – בתוך הממשלה, אצל גופים ציבוריים או בשוק הפרטי.

לכן בשלב הראשון כדאי לחשוב מי עשוי להחזיק במידע שנחוץ לנו – ולפנות אליו.

**הכימות הכלכלי
מספק לנו תמונה
של ההשפעות
השונות ומסייע
לנו להשוות בין
חלופות שונות.**

2.1.3 כימות כלכלי של יתר ההשפעות

הכימות הכלכלי מספק לנו תמונה של ההשפעות השונות ומסייע לנו להשוות בין חלופות שונות. לאחר שמיפנו ואמדנו את גובה העלויות הישירות כתוצאה מהחלופה, עלינו לעשות מאמץ ולערוך כימות כלכלי גם לכל יתר ההשפעות, ככל שהדבר מתאפשר במאמץ סביר. נשאף לבצע את הכימות הכלכלי עבור כל השפעה – חיובית ושילית, על הציבור ועל הממשלה. ננסה להמיר את ההשפעות למונחי שקלים חדשים, בשנה, בהסתכלות משקית (כל המדינה) – מה שיקל עלינו להשוות בין החלופות בשלב הבא.

אם אי אפשר לבצע כימות בשקלים חדשים, ננסה להעריך את היקף ההשפעה באופן אחר ולתאר את גודל ההשפעה שזיהינו – למשל, זמן העבודה שיידרש כדי לעמוד בהוראה, הפעולות שיש לבצע, מספר האנשים שיושפעו והתוצאות שיושגו.

כאשר אנחנו מבצעים כימות כלכלי של השפעות (ישירות ועקיפות) נשקול האם ההשפעה קשורה לשירות או למוצר שנקנה ונמכר בשוק. במקרים אלו אפשר לבצע את הכימות על סמך מחיר השוק.

דוגמה

כאשר מדובר ברגולציה שמטרתה לצמצם את מספר תאונות הדרכים עם נזק לרכוש – באמצעות בירור שווי הרכוש שניזוק והיקף הנזק – ניתן לקבוע מה תהיה התועלת מהרגולציה אם הרגולציה תיושם ותפחית את הנזק.

שימוש בנתונים

ניתן לבחון מקורות רשמיים, כמו מדדים ומחירון רשמיים, או לבצע סקר שוק כדי לקבל תמונה של העלויות והשווי של מוצרים ושירותים שונים. המטרה היא להשתמש בנתון מבוסס, אבל אם לא קיים מקור רשמי אין צורך להשקיע זמן רב בניסיון לקבל נתון מושלם.

אם מדובר ברגולציה שמטרתה למנוע נזק לגוף (נזק בריאותי) – ניתן לבדוק מה ההשלכות הכלכליות של פגיעה כזו. למשל: העלויות הכרוכות בהשבת מצבו של הנפגע לקדמותו (עלות הבדיקות והטיפול הרפואי) והעלויות הקשורות בהשבתה של הנפגע (ימי אשפוז שבהם הנפגע לא יכול לעבוד, ופרנסתו נפגעת). כך גם פגיעה גופנית, שנדמה שהיא אינה כלכלית במהותה, ניתנת לכימות כלכלי.

הדוגמה של פגיעת גוף עשויה לערב גם הוצאה ציבורית על הטיפול בנפגע. גם הוצאה זו, מתקציב המדינה, ניתנת לכימות.

שימוש בנתונים

לעיתים קרובות המידע שאנו מחפשים קיים אצל גורמים שונים, או שקל להם לייצר אותו. שיתוף ציבור וסקירה בין-לאומית הם חלק מהמקורות האפשריים להשגת מידע על ההשפעה הכלכלית של החלופה. למשל, הגורמים המפוקחים יידעו לומר טוב יותר "כמה זה יעלה להם" ולהביא בפנינו עלויות שיתכן שלא נזהה בעצמנו או שנתקשה לכמת (למשל – אם החלופה תחייב את המפוקחים להיעזר ביועץ משפטי – יש הבדל בין חברה גדולה, שממילא מעסיקה יועץ משפטי פנימי, לבין עסק קטן, שיידרש לשלם על שירותים משפטיים במיוחד לצורך עמידה בהוראות החדשות).

באופן הזה נבחן כל השפעה שזיהינו כדי להעריך או לכמת אותה כלכלית.

**הגורמים המפוקחים
יידעו לומר טוב
יותר "כמה זה יעלה
להם" ולהביא בפנינו
עלויות שיתכן שלא
נזהה בעצמנו או
שנתקשה לכמת.**



סוג ההשפעה	דוגמה
צמצום בעיה או נזק	תאונות דרכים מסוג מסוים גורמת לנזק רכוש של 100 ש"ח. בכל שנה מתרחשות 80 תאונות דרכים מסוג זה. לכן הנזק המשקי בשנה מאותן תאונות דרכים הוא 8,000 ש"ח. רגולציה בתחום הבטיחות צפויה לצמצם את מספר התאונות ל-50 בשנה, קרי פחות 30 תאונות בשנה. הנזק שנתי של 8,000 ש"ח (100 ש"ח * 80 תאונות), הופחת ל-5,000 ש"ח (100 ש"ח * 50 תאונות). התועלת השנתית מהרגולציה היא 3,000 ש"ח.
תועלת חברתית-כלכלית	כדי לקבל רישיון מקצועי נדרש לעבור מבחן שעד היום נערך רק בשפה העברית. בעקבות הקלה ברגולציה, המבחן יערך גם בשפה נוספת. כתוצאה מהשינוי, 1,000 עובדים שאינם דוברי עברית יוכלו לעבור את המבחן ולקבל רישיון. קבלת הרישיון תגדיל את ההשתתפות של אותה קבוצה בשוק התעסוקה, ובנוסף, בעל רישיון מרוויח בשנה 100,000 ש"ח יותר בהשוואה להכנסה כעובד לא מיומן. ההכנסה של 1,000 עובדים תגדל ב-100,000 ש"ח בשנה לכל אחד מהם. התועלת השנתית מהרגולציה היא מאה מיליון ש"ח (1,000 עובדים * 100,000 ש"ח).

השפעה חיובית (שמקטינה סיכונים או משפרת את הרווחה החברתית באופן אחר) תסומן כמספר חיובי (1,000 ש"ח). השפעה שלילית שגורמת לנזק או לפגיעה ברווחה החברתית תסומן כמספר שלילי (למשל, תאונה שגורמת לנזק בשווי 1,000 ש"ח, תסומן -1,000 ש"ח).

עזרה



אם הכימות הכלכלי מורכב – ניתן להסתייע במוביל מדיניות הרגולציה או בגורם מקצוע אחר.

אם לא ניתן לבצע כימות כלכלי עבור חלק מההשפעות – נסו לאמוד אותן, לכמת אותן באופן אחר או לתת להן ציון כמותי (אשר מבוסס על נתונים או על מקור מידע אמין).

למשל, נוכל לקבוע שהתועלת מחלופה א' תהיה גדולה פי 2 מהתועלת מחלופה ב'.

דוגמה



אנו מנתחים שתי חלופות וזיהינו שתהיה להן השפעה על רמת הוודאות של הציבור. במקרה זה אנו מתקשים לכמת את ההשפעה הכלכלית של השינוי בוודאות, אך קיימנו שיחות עם בעלי עניין כדי לאסוף מידע על רמת הוודאות. מצאנו שבסולם של 1 עד 10, חלופה א' מספקת רמת ודאות 8, בעוד שחלופה ב' מספקת רמת ודאות 3. הציון משקף הערכה איכותנית של רמת הוודאות ולא מדובר בכימות כלכלי, אך הוא עוזר לנו להבין טוב יותר את ההשפעה של החלופות השונות.

חשוב לציין את הנחות העבודה המרכזיות שעליהן ביססנו את הערכת ההשפעות (כמה מפוקחים אנחנו מעריכים שיש, כל כמה זמן נפתח עסק חדש, כמה תהליכים מבוצעים בשנה וכו').

3. ביצוע השוואה בין החלופות המרכזיות

באמצעות מסגרת אובייקטיבית לקבלת החלטות, נוכל להשתמש במידע ובנתונים שאספנו בשלבים הקודמים כדי לזהות את החלופה המועדפת ולהסביר מדוע היא עדיפה על חלופות אחרות.

ייתכן שכחלק מההשוואה נחליט לשנות את החלופות ולשפר אותן. זוהי תוצאה רצויה.

מאפיין מרכזי של רגולטור מצטיין הוא יכולתו לחזות, לנתח ולצמצם מראש השפעות לא רצויות של הרגולציה שלו.

באופן אידיאלי, בחינת החלופות שלנו צריכה לשקף ניהול סיכונים וניתוח עלות-תועלת, כדי לקחת בחשבון את כל היתרונות והעלויות, וכדי להבין לאיזו אפשרות יש את ה"תועלת נטו" (תועלת בניכוי עלות) הגבוהה ביותר עבור החברה.

עם זאת, כאשר יש פערים מוצדקים בידע ובכיתונים (למשל, נתונים שלא קיימים, דיווח חסר, או שאיסוף הנתונים ידרוש מאמץ לא מידתי), יש כלים אחרים להשוואה בין חלופות.

על פי הפרקטיקה המקובלת בעולם, השוואה בין חלופות מתבצעת לפי השיטות הבאות.

3.1 ניתוח עלות-תועלת – CBA (Cost Benefit Analysis)

בניתוח זה סוכמים את כל ההשפעות הכלכליות מהחלופה כדי לברר מה התועלת נטו (סך התועלות פחות סך העלויות). החלופה המועדפת היא זו שהתועלת נטו ממנה היא הגבוהה ביותר.

זו השיטה המומלצת מאחר שבאופן יחסי היא האובייקטיבית והמקיפה ביותר. שיטה זו מועדפת ככל שניתן לכמת כלכלית את ההשפעות של החלופות השונות.

הנחיות לביצוע ניתוח עלות-תועלת:

- ◀ רציונלי: ניתוח עלות-תועלת בוחן את כלל ההשפעות של המדיניות או הרגולציה, כדי למצוא איזו חלופה יוצרת יותר תועלת חברתית נטו בשקלול המלא.
 - ▶ שלבי התהליך:
 - ▶ נסכום את כל התועלות והעלויות הכלכליות מכל חלופה.
 - ▶ נזהה השפעות שלא ניתן לכמת כלכלית ונציין אותן בניתוח.
 - ▶ נחשב מה התועלת נטו מכל חלופה (תועלות פחות עלויות).
 - ▶ אם מצאנו חלופה שהתועלת נטו ממנה היא שלילית (העלויות גבוהות מהתועלות) – נבדוק כיצד אפשר לשפר אותה כדי שהתועלת נטו תהיה חיובית. אם הדבר לא אפשרי – נפסול אותה.
 - ▶ נבחר בחלופה שהתועלת נטו ממנה היא הגבוהה ביותר (אפשר להתחשב בהשפעות שלא ניתנות לכימות כלכלי, אם יש לכך נימוק).
- שיטה זו מתאימה כאשר אנו יכולים לכמת כלכלית את רוב ההשפעות של החלופות – גם את התועלות וגם את העלויות.

3.2 ניתוח עלות-אפקטיביות – CEA (Cost Effectiveness Analysis)

ניתוח זה כולל הערכה כמותית של העלויות והערכה איכותית של התועלות. תחילה קובעים יעד מוגדר – צמצום הבעיה – ובוחנים מה תהיה העלות תחת כל חלופה כדי להשיג אותו יעד.

דוגמאות ל"יעד מוגדר" – מניעת מקרה תמותה אחד; הפחתת זיהום האוויר ב-10%; הגדלת מספר הזכאים לבגרות ב-4,000 תלמידים בכל שנה. לאחר שהגדרנו יעד, נבדוק מה תהיה העלות כדי להשיג את היעד המוגדר תחת כל חלופה (למשל, מה תהיה העלות כדי להפחית את זיהום האוויר ב-10%, תחת כל חלופה). אנו משתמשים ביעד המוגדר כמכנה משותף להשוואה בין החלופות.

הנחיות לביצוע ניתוח עלות-אפקטיביות:

- ◀ רציונל: ניתוח עלות-אפקטיביות עוזר להשוות את העלויות של חלופות שונות באמצעות מכנה משותף – יעד רצוי.
- ◀ שלבי התהליך:
- ◀ נסכום את כל העלויות הכלכליות מכל חלופה.
- ◀ נקבע "יעד מוגדר", שתואם למטרת המדיניות (יעד מרכזי שהחלופות צריכות להשיג).
- ◀ נבדוק כמה עלויות נדרש להוציא בכל חלופה כדי להשיג את היעד המוגדר.
- ◀ נבחר בחלופה שמשגיחה את היעד המוגדר בעלות הנמוכה ביותר.
- שיטה זו היא כמותית בבסיסה ומייצרת ניתוח עקבי, אך היא פחות מדויקת מניתוח עלות-תועלת מאחר שהתועלות לא מכמותות. שיטה זו מתאימה כאשר יש הערכה איכותנית של התועלות וניתן לכמת את רוב העלויות.

3.3 ניתוח רב-משתנים – MCA (Multi Criteria Analysis)

שיטה זו מאפשרת לבצע ניתוח של מגוון משתנים, כולל היבטים איכותניים וכמותיים. ניתוח רב-משתנים משווה בין החלופות לפי קריטריונים מסוגים שונים ומרכז את ההשוואה לציון מסכם אחד.

תחילה יש להגדיר קריטריונים להשוואה. לכל קריטריון מקצים משקל יחסי לפי חשיבותו. החלופה שקיבלה את הניקוד המשוקלל הגבוה ביותר היא החלופה המועדפת.

שיטה זו מתאימה כאשר אין נתונים כמותיים על התועלות ועל העלויות, כיוון שהיא מאפשרת שימוש בהערכות ובניקוד סובייקטיבי.

3.3.1 הנחיות לביצוע ניתוח רב-משתנים

- ◀ נגדיר קריטריונים להשוואה בין החלופות.
- ◀ נגדיר משקל לכל קריטריון, לפי חשיבותו (המשקל יהיה באחוזים וסך המשקולות יסתכמו ל-100%).
- ◀ נעריך כל חלופה לפי הקריטריונים השונים ונעניק ערך כמותי לפי כל קריטריון במספר מוחלט (למשל עלות כספית, מספר הנפגעים בתאונות); או ציון (למשל, רמת הוודאות בין 0 ל-10). נוודא שיש ביסוס (נתון, הערכת מומחה, מקור אחר) לכל ערך שאנו כוללים בניתוח.
- ◀ נכפיל כל ערך כמותי במשקל שהגדרנו עבור אותו קריטריון.
- ◀ נסכום את הערכים של כל חלופה כדי לקבל ציון משוקלל.
- ◀ נבחר בחלופה עם הציון המשוקלל הגבוה ביותר.

קריטריונים לביצוע ניתוח רב-משתנים

להלן רשימת קריטריונים מרכזיים (שנקבעו בחוק ובהחלטות ממשלה) שחשוב להתחשב בהם: הגשמת האינטרס המוגן; השפעות כלכליות; השפעות חברתיות; השפעות סביבתיות; עד כמה החלופה מבוססת ותואמת לכללים ולאמות מידה בין-לאומיים; קידום תחרות ענפית; הפחתת יוקר המחיה; התחשבות בזכויות ובאינטרסים מוגנים נוספים וצמצום פגיעה בהם; צמצום חפיפות וסתירות; הפחתת השימוש בחובת אישור מראש.



הגדרת משקל לקריטריונים השונים:

- ◀ נוודא שהמשקולות שהענקנו לקריטריונים לא מעוותות את ההשוואה. בפרט, אם בחרנו להשתמש בקריטריונים שמבטאים באופן מובנה עלות או תועלת (כמו "שיפור בבטיחות" או "עלויות ציוד") – כדאי שהמשקל הכולל של כל הקריטריונים מתחום העלות יהיה שווה לסך המשקל שניתן לכל הקריטריונים מתחום התועלת. למשל, עדיף לא לקבוע קריטריון של "תועלות מהרגולציה" עם משקל של 70% לעומת קריטריון של "עלויות מהרגולציה" שיקבל משקל של 30%. חלוקה כזו של המשקל תעוות את הניתוח.
- ◀ אם בחרנו להוסיף קריטריונים שאינם ברשימה לעיל, כדאי להקפיד שאותם קריטריונים לא יקבלו משקל עודף ביחס לקריטריונים המרכזיים שנקבעו בחקיקה ובהחלטות הממשלה.

שיטה זו מסובכת יותר לשימוש ונחשבת פחות מדויקת מכיוון שהיא מבוססת על הערכות מומלץ להשתמש בה כאשר שתי השיטות הקודמות אינן אפשריות.

3.3.2 שיקולים והנמקות בעת שימוש בניתוח רב-משתנים

אם החלטנו לעשות שימוש בניתוח רב-משתנים, עלינו לתת את הדעת לשלושה היבטים כדי לצמצם את הסיכון לטעויות והטיות.

ראשית, נגדיר באופן מדויק את הקריטריונים להשוואה. הקריטריון הראשון יהיה אפקטיביות בהשגת המטרה של הרגולציה. קריטריון זה ינוסח באופן קונקרטי ולא כללי, על בסיס ובהתאם למטרה שהוגדרה בשלב 2. אם הוגדרו כמה מטרות, נשאף לכלול קריטריון עבור כל מטרה.

עלינו להגדיר את הקריטריונים באופן ברור ולא מעורפל. עדיף לא להסתפק בקריטריונים עמומים, כמו "יעילות" או "שיפור בבטיחות הציבור". דוגמאות לקריטריונים קונקרטיים הן: "צמצום במספר הפצועים כתוצאה מתאונות עבודה בגובה", "עלויות הציוד הישירות לרגולציה", או "יישומות בביצוע פיקוח ואכיפה על ההוראות".

שנית, עלינו להגדיר את המשקל עבור כל קריטריון ולנמק את ההחלטה. המשקל משקף את חשיבות הקריטריון וישפיע על הניקוד הסופי של החלופות.

נשתדל לוודא שהקריטריונים שמשקפים את התועלות יקבלו משקל זהה לקריטריונים שמשקפים עלויות והשפעות לא רצויות.

להלן מבנה משקולות כללי שמועיל לרוב התהליכים:

קריטריונים לתועלות, כמו אפקטיביות בהשגת המטרה של הרגולציה (בטיחות; הגנה על הסביבה; תחרות; שירות לצרכן וכו')	40%
קריטריונים לעלויות ולהשפעות לא רצויות (עלויות ציוד ישירות; עלויות לממשלה; פגיעה בתחרות, בסביבה, בחברה ובאינטרסים מוגנים אחרים וכו')	40%
קריטריונים שעניינם ישימות (זמן יישום, סיכויי הצלחה לקבוע את ההוראה וכו')	20%

שלישית, עלינו לשים לב לשימוש במשתנים ובסולמות איכותניים. אם הקריטריונים מתייחסים לערך כמותי ברור (למשל – "מספר התאונות בשנה"), גם כאשר מבוצעת הערכה ניתן לבסס אותה בקלות יחסית ולהתחקות אחרי המקור שלה. עם זאת, לעיתים ההשוואה מבוצעת באמצעות משתנים איכותניים (למשל – "ציון לצמצום מספר התאונות בשנה מ-1 עד 10" או "ציון לתוספת עלויות ציוד מ-1 עד 10"). במקרים כאלו מדובר באומדן שעלול להיות גס ולא מבוסס על ניתוח סדור, אלא על אינטואיציה. לכן במקרים אלו עלינו לנמק את אופן קביעת הציון. הנימוק יכלול הסבר לכל ערך שניתן במדד האיכותני וליחס ביניהם (מדוע חלופה א' זכתה לציון 4 בעוד שחלופה ב' זכתה לציון 7). ככלל, נשאף שגם דירוג איכותני יהיה מבוסס על נתונים, על חוות דעת של מומחים ועל ניתוח עקבי.



3.4 השוואה בין השיטות השונות להשוואת חלופות

להלן המאפיינים המרכזיים של השיטות להשוואת חלופות:

השיטה	יתרונות	חסרונות	מתי השיטה מתאימה
ניתוח עלות-תועלת	- מאפשרת לשקלל את כל ההשפעות לפי מכנה משותף אחיד. - מביאה בחשבון את כל ההשפעות. - עקבית ואובייקטיבית באופן יחסי.	- מצריכה כימות כלכלי של רוב ההשפעות (עלויות ותועלות). - עלולה להעניק משקל חסר להשפעות שלא ניתן לכמת כלכלית.	כאשר ניתן להגדיר ולכמת כלכלית את רוב התועלות ואת העלויות של החלופות.
ניתוח עלות-אפקטיביות	- מאפשרת להשוות את החלופות אל מול השגת יעד מוגדר. - מאפשרת להשוות כלכלית בין העלויות של החלופות השונות. - מאפשרת להתגבר על קושי לכמת כלכלית את התועלות.	- פחות מדויקת, מאחר שלא מכמת את התועלות. - לא מתחשבת בכל ההשפעות החיוביות (מתמקדת רק ביעד המוגדר).	כאשר ניתן להגדיר ולכמת כלכלית את העלויות של החלופות, ניתן להגדיר תועלת מהשגת מטרת המדיניות, אך יש קושי לכמת כלכלית חלק ניכר מהתועלות מהן.
ניתוח רב-משתנים	מאפשרת לשקלל מגוון שיקולים וקריטריונים, כולל כאלו שההערכה שלהם בעלת אופי איכותני יותר.	- כרוכה בעבודה נוספת: בדיקה של ההשפעות לפי קריטריונים ומתן ערכים / ציונים לכל קריטריון. - בחינת החלופות מבוססת על הערכות, ולכן פחות עקבית ופחות אובייקטיבית. - קביעת המשקולות היא תוצר של שיקול דעת סובייקטיבי, ולכן גם היא מחלישה את העקביות והאובייקטיביות של הניתוח.	כאשר ניתן להגדיר את התועלות והעלויות של החלופות, אך יש קושי לכמת כלכלית חלק ניכר מהתועלות ומהעלויות.

באתר האינטרנט של רשות האסדרה ניתן למצוא כלים שנבנו כדי לסייע לבצע השוואת חלופות. הכלים הם אינטרקטיביים ומלווים בהסברים.

שימוש בנתונים



השוואה איכותית בין חלופות נעשית על סמך נתונים מהימנים. לכן בכל אחת מהשיטות נשתדל לאסוף בסיס נתונים רחב ואמין, במיוחד לגבי ההשפעות המרכזיות והכבדות ביותר.

כמו בכל היבטי התהליך, היקף ההשקעה באיסוף הנתונים ובניתוחם יהיה בפרופורציה להיקף התהליך ולעומקו.

3.5 עקרונות כלליים להשוואה בין חלופות

- ▶ נתבסס על המידע שאספנו על ההשפעות ונוודא שיש מקור לכל נתון או הערכה.
 - ▶ נתחשב ברמת הישימות של כל חלופה (שהגדרנו בשלב גיבוש החלופות). רמת הישימות משפיעה על התועלת מהחלופה – למשל, אם יש סיכוי של 10% להצליח ליישם את החלופה, צריך להתחשב בכך כשמעריכים את התועלת מהחלופה בפתרון הבעיה.
 - ▶ נשקול את אי-הוודאות – עד כמה יש לנו מידע מלא או שנאלצנו לבצע הערכות והנחות לאור מידע חסר ואי-ודאות כללית לגבי העתיד.
 - ▶ נתחשב בניהול סיכונים – מה ההסתברות והחומרה של התרחישים שאנו מבקשים למנוע, עד כמה כל חלופה מטפלת בסיכונים השונים והאם היא הולמת את רמת הסיכון מכל תרחיש.
- להרחבה – ראו "מדריך לניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית".³

זהירות



חשוב לזכור ששיטות הניתוח הן כלי שנועד לסייע לנו בשקלול המידע כדי לקבל את ההחלטה המיטבית. כל שיטת ניתוח מצריכה הפעלת שיקול דעת, ולכן גם פגיעה לעיוותים. לעיתים, כשמתקבלת תוצאה ששונה מהאינטואיציה הראשונית שלנו, אנו רוצים "לתקן" את המספרים בתחשיב. לגיטימי לבחון את הניתוח ולתקן אותו, אך חשוב שניזהר – המטרה היא לקבוע את המדיניות על סמך הנתונים, ולא להתאים את הנתונים למדיניות.

טיפ



ייתכן שלאור השוואת החלופות (ובפרט לאור ניתוח הרגישות) נחליט לבחון שוב חלק מהחלופות ולשפר אותן.

מקובל לשפר חלופות בהמשך להשוואה בין החלופות, מאחר שבשלב זה אנו רואים בצורה ברורה את היתרונות והחסרונות של חלופות שונות.

לפעמים שיפור החלופות מתבצע באמצעות העתקת רכיב מוצלח מחלופה אחת לחלופה אחרת.

³ https://bit.ly/RA_N4

4. בחירה בחלופה המועדפת

על סמך ההשוואה בין החלופות נבחר בחלופה המועדפת – זו שתביא למירב התועלת לחברה ולמשק לפי שיטת ההשוואה שהוגדרה.

הבחירה תתחשב בהשפעה על הבעיה, בתועלות ובעלויות וגם בסיכויי ההצלחה (ישימות ויכולת פיקוח ואכיפה) של החלופה.

בשלב זה חשוב שנסביר וננמק מדוע בחרנו בחלופה זו.



טיפ

ההסבר על הבחירה בחלופה הוא הדרך שלנו לסכם את מסקנת הניתוח ולתקשר לשותפים שלנו (ובהמשך לציבור) איך קיבלנו את ההחלטה ומדוע החלופה שבחרנו היא החלופה הטובה ביותר. זו הזדמנות להציג את עמדתנו המקצועית.

4.1 השוואה לרגולציה מהעולם שעליה בחרנו להתבסס

ונציין האם החלופה הנבחרת תואמת את הרגולציה מהעולם שבחרנו להתבסס עליה בשלב קודם.

אם החלופה הנבחרת לא מבוססת על הרגולציה מהעולם – נמק מדוע נבחרה חלופה שונה מרגולציה זו.

אם החלופה הנבחרת מבוססת על רגולציה זו עם שינויים – נפרט אילו סטיות ושינויים ערכנו ונמק אותם.

הדרך הפשוטה ביותר לעשות זאת היא באמצעות השוואה בין החלופה הנבחרת לרגולציה מהעולם שבחרנו להתבסס עליה.

5. בחינה האם החלופה הנבחרת מהווה אסדרה בעלת השפעה משקית

ללאור ניתוח החלופות שערכנו, נקבע האם החלופה הנבחרת מהווה אסדרה בעלת השפעה משקית:

- ▶ האם עלות הציות ממנה עולה על 100 מיליון ש"ח בשנה; או
- ▶ האם היא קובעת חובה חדשה לקבלת אישור אסדרתי (אישור מראש, כמו רישיון או היתר).

6. עדכון ההגדרה של היקף התהליך ועומקו

ההשפעות שזיהינו עשויות ללמד אותנו על משקלן של החלופות ועל היקפן. כאשר החלופות כרוכות בהשפעה רחבה על הציבור, ייתכן שיהיה צורך להרחיב ולהעמיק את התהליך שלנו. למשל, אם בתחילת הדרך הגדרנו את התהליך כמצומצם, אך כעת נראה שהחלופות כרוכות בהשפעות רחבות – ייתכן שנרצה להעמיק את ההשקעה בתהליך (בשלב זה או בשלבים אחרים שלו, כולל העמקה בשלבים קודמים).

בנקודה זו של התהליך יש לנו מידע על ההשפעה הצפויה של החלופות, ולכן המידע הזה עשוי להשפיע על המתאם של היקף התהליך ועומקו לסוגייה ולהחלטות שאנחנו עומדים לקבל.

דוגמאות לביצוע השלב

גורם מבצע ונושא הרגולציה	תיאור הביצוע של השלב ניתוח והשוואה של חלופות	נקודות חוזק בביצוע השלב
משרד העבודה: עגורני צריח⁴	הרגולציה מבקשת להתמודד עם הסיכונים הכרוכים בשימוש בעגורני צריח בענף הבנייה. זוהו ארבע בעיות, ועבור כל בעיה נבחנו כמה חלופות לפתרון. עבור כל חלופה הוצגו יתרונות וחסרונות, ובהמשך ניתן ציון על בסיס חמישה קריטריונים. לכל קריטריון ניתן משקל שונה (בין 5%-35%), שדורג על פי ציון שנע בין 1 ל-5.	זיהוי השפעות מסוגים שונים. ביצוע כימות כלכלי של עלויות ציות ישירות, היכן שאפשר. ביצוע ניתוח רב-משתנים, המשקלל את השפעותיה של כל חלופה ביחס לכל ארבע הבעיות שהוצגו. שימוש בקריטריונים ובסולם ציונים קוהרנטיים לכל החלופות, בכל הבעיות שמופו. שקיפות ביחס למתן המשקל לכל קריטריון.
הרשות הארצית לכבאות והצלה: התאמת הדרישות למעונות יום לפעוטות בדירות מגורים⁵	הרגולציה נועדה להקל על מפעילי מעונות יום קטנים בדירות מגורים, בהשוואה למעונות גדולים יותר, שפועלים במבנים ייעודיים. בתהליך נבחנו שתי חלופות נוסף על חלופת המצב הקיים. בעבור כל אחת מהן בוצעה הערכת עלויות והערכת תועלות. בין החלופות נערכה השוואה הן על בסיס העלויות והן על בסיס התועלות (ההתייחסות לתועלות בוצעה על בסיס ניקוד לכמה משתנים).	זיהוי השפעות מסוגים שונים והבהרת הקשר לפתרון הבעיה. ביצוע כימות כלכלי של עלויות הציות הישירות לרגולציה. ביצוע ניתוח רב-משתנים לצורך השוואה בין התועלות של החלופות השונות.

סיכום השלב

בסיום שלב זה תהיה בידינו רשימת ההשפעות של כל חלופה, עם כימות (רצוי כלכלי) של כל השפעה.

בנוסף תהיה לנו גם השוואה בין החלופות והחלטה מנומקת על בחירה בחלופה המועדפת.

⁴ https://bit.ly/RA_S5-1

⁵ https://bit.ly/RA_S5-2

שלב 6 – עיצוב החלופה הנבחרת

112	תמצית השלב.....
113	מהו שלב עיצוב החלופה הנבחרת?
114	איך מבצעים?
114	1. עיצוב התוכן של החלופה הנבחרת
	1.1 רכיבים שכדאי להתייחס אליהם בשלב עיצוב התוכן
114	של החלופה הנבחרת
114	1.2 רכיבים שיש לכלול באפיון המקצועי של החלופה.....
116	1.3 מיקוד בבעיה והגבלת ההתערבות למינימום הנדרש
116	1.4 בחינת חלופות משנה
117	1.5 התבססות על רגולציה מהעולם.....
117	1.6 תיאום מול מדיניות או רגולציה קיימת
117	1.7 הגדרת מעטפת היישום של החלופה.....
118	1.8 דגשים מהחקיקה ומהחלטת הממשלה.....
120	2. עדכון ההגדרה של היקף התהליך ועומקו
120	דוגמאות לביצוע השלב
120	סיכום השלב.....

לעצב את התוכן המדויק של החלופה הנבחרת. להגדיר היבטים משלימים של החלופה, כמו תקציב, תהליך הטמעה, תקופת היערכות וכלי אכיפה.	מטרת השלב
1. אפיון מפורט של תוכן החלופה הנבחרת, הכולל את הפרטים הבאים: ▶ תחולה – הגדרות ברורות של המפוקחים (אנשים, אובייקטים ופעולות) שעליהם יחולו ההוראות. ▶ ההוראות עבור כל מפוקח – חובות, איסורים, תנאים ואישורים נדרשים. ▶ חריגים ופטורים (אם נדרשים). ▶ מנגנוני הפיקוח והאכיפה. ▶ מנגנוני הבקרה. ▶ מעטפת היישום – (תקופת מעבר, תקציבים נדרשים, הסדרים להתנסות ולתיקון החלופה וכו'). 2. החלטה לגבי התוכן המפורט של החלופה הנבחרת: ▶ בסוגיות בעלות השפעה משמעותית – ביסוס ההחלטה על השוואה בין חלופות. ▶ בסוגיות בעלות השפעה מעטה – נימוק ההחלטה. עיצוב תוכן החלופה ייעשה בהתאם לעקרונות הבאים: ▶ מקדו את ההוראות בבעיה ואל תחמירו מעבר לנדרש. ▶ התחשבו בשיקולים: דיפרנציאליות, ניהול סיכונים, שימוש בדיגיטציה (בייחוד כאשר מדובר באישור אסדרתי); צמצמו את השימוש באישורים מראש; התחשבו בשיקולים: תחרות, כלכלה, סביבה וחברה; הנגשה לציבור; סנכרון פנים-ממשלתי; העדיפו שימוש בתקני ביצוע על פני תקני תהליך. ▶ שקלו לקבוע מנגנונים לשינוי התנהגות, כדוגמת שכנוע וכלכלה התנהגותית. ▶ שקלו שימוש בטכנולוגיה לשיפור הציות להוראות, להוזלת עלויות הציות ולפישוט תהליכים בירוקרטיים.	תוצרי השלב
אפיון התוכן של החלופה הנבחרת. שלב זה מסייע להשלים את גיבוש החלופה הנבחרת ולהכין אותה ליישום.	עיקרי השלב איך משתמשים בתוצרי השלב

אסטרטגיה שקולה לביצוע. כל הרעיונות והחזונות הגדולים בעולם הם חסרי ערך אם לא ניתן ליישם אותם במהירות וביעילות. (...) שימו לב לפרטים.



Colin Powell



מהו שלב עיצוב החלופה הנבחרת?

שלב זה מסכם את התהליך, לאחר הבחירה בחלופה המועדפת.

נעצב את החלופה הנבחרת – נגדיר את תוכנה המדויק, נקבע את המנגנונים והתהליכים שלה ונוודא שהיישום שלה יהיה מיטבי (למשל, נצמצם סתירות עם רגולציות אחרות ונוודא שההוראות נגישות וברורות).

כוחה של רגולציה לפתור בעיה לא נובע רק מהרעיון הכללי, אלא מהפרטים שקובעים את הביצוע המדויק.

שלב זה חשוב ורלוונטי במיוחד עבור תהליכים שבהם בשלבים 4 ו-5 נדונו חלופות כלליות ועקרוניות (למשל – "חובת גילוי" מול "רישוי" ו-"החמרת האכיפה והענישה").

בתהליכים בהיקף גדול נדרש קודם להכריע בבחירה העקרונית בין חלופות שונות, ורק לאחר מכן נעשית בחינה מעמיקה ועיצוב התוכן המפורט של החלופה הנבחרת. לכן באותם תהליכים, לאחר שנבחרה החלופה המועדפת, יש לקבוע מה בדיוק יהיה תוכנה. למשל, על מי תחול הרגולציה ועל מי לא; איזה מידע בדיוק יידרש למסור במסגרת חובת הגילוי; מה יהיו השלבים של תהליך הרישוי; אילו חריגים ופטורים ייקבעו ביחס לדרישות השונות ולאיזה גורם תימסר הסמכות להעניק פטורים; מה תהיה תקופת ההסתגלות לשינוי הרגולציה; מה יהיו סמכויות הפיקוח והאכיפה.

הצורך בשלב זה ייחלש ככל שבשלב 4 ו-5 נערך ניתוח שכולל את תוכן החלופות וכבר הוגדר התוכן של החלופה הנבחרת.

1. עיצוב התוכן של החלופה הנבחרת

בשלב זה המטרה שלנו היא לתרגם את התיאור הכללי של החלופה לתוכן הקונקרטי והמפורט שאנו רוצים לקבוע בפועל. מדובר בתוכן המקצועי ולא בניסוח המשפטי.

1.1 רכיבים שכדאי להתייחס אליהם בשלב עיצוב התוכן של החלופה הנבחרת

התוכן הספציפי של הרגולציה חשוב לא פחות מההחלטות העקרוניות, כמו עצם ההתערבות או סוג הרגולציה.

תהליך גיבוש הרגולציה צריך לכלול גם התעמקות בתוכן המפורט של החלופה – מה בדיוק יהיו הדרישות, על מי הן יחולו ואיך יוגדרו התהליכים. החלטות אלו משפיעות על מידת ההצלחה של הרגולציה לא פחות מהחלטות כלליות יותר.

לעיתים קרובות, כאשר מתחילים לכתוב את התוכן המפורט של החלופה – מגלים שאלות וסוגיות שלא חשבנו עליהן בבחינה הכללית.

טיפ



האפיון המקצועי של החלופה יעזור לנו לוודא שחשבנו על כל ההיבטים של החלופה ובנינו רגולציה שלמה.

האפיון גם מיועד כדי לספק תמונה ברורה של הדרישות ושל האופן בו תהליכי העבודה יתבצעו בפועל. חשוב שהאפיון שנכתוב יהיה ברור לקורא שלא עוסק בעולם התוכן הספציפי – כמו שר, יועץ משפטי, משרד ממשלתי אחר ואדם מן הציבור הרחב.

1.2 רכיבים שיש לכלול באפיון המקצועי של החלופה

שימו לב, כי קייים קשר בין הרכיבים השונים. למשל, יש הוראות שיצריכו פיקוח הדוק יותר. להלן רשימת הרכיבים שיש לשקול להתייחס אליהם בתיאור החלופה הנבחרת:

תחולה	על מי המדיניות או הרגולציה יחולו
תוכן הדרישות	פירוט ההוראות (חובות, איסורים, תנאים). מומלץ שההוראות ייקבעו כ"תקני ביצוע", המגדירים תוצאה מחייבת, ולא כ"תקני תהליך", שמגדירים תהליכי עבודה, חומרים וטכנולוגיות שחובה להשתמש בהם. להרחבה – ראו נספח ד'.
תהליכי העבודה	תהליכי עבודה פנים-ממשלתיים, ממשקי עבודה בין הציבור לבין גורמים ממשלתיים, וכיצד תהליכי העבודה של המפוקחים יושפעו מהרגולציה.
אופן יישום החלופה	ניתוח התהליכים התפעוליים ו"המסע" שכל גורם עובר בתהליך יכולים לסייע לבדוק שהתהליך יעיל וממוקד בתוצאות.
	מה נדרש כדי להוציא לפועל את החלופה בעולם המעשה. למשל: תהליכי שירות, תשתיות דיגיטליות, כוח האדם שיבצע את המשימות (עובדי מדינה, רכש, מיקור חוץ), מה המעטפת המשפטית שנדרשת (התיקונים), אילו תשתיות פיזיות נחוצות (ציוד, משרדים, מתקנים פיזיים).

טיפ



תחולה	על מי המדיניות או הרגולציה יחולו
דיפרנציאליות	התאמת ההוראות לשונות בין מפקחים. למשל, קביעת מידת ההחמרה של הדרישות והתהליכים בהתאם למאפיינים של מפקחים שונים (גודל, ותק, יכולת, רמת סיכון, רמת מורכבות, היסטוריית ציות וכו').
ניהול סיכונים	התחשבות בהסתברות לאירוע בלתי רצוי ובחומרת הנזק בתרחישים שונים, ותעדוף ביניהם לאור עוצמת הסיכון והיכולת להשפיע על כל סיכון, תוך התחשבות בשיקולי עלות-תועלת.
הגדרת חריגים ופטורים	באילו מקרים המדיניות לא תחול (באופן מלא או חלקי)? התוכן המדויק של הרגולציה כולל גם את החובות והאיסורים, אבל גם מגדיר על מי הרגולציה לא חלה, או היכן יש הקלות בדרישות. חריגים בגוף הרגולציה מגדירים על מי ההוראות לא חלות; פטורים מעניקים לבעל תפקיד סמכות לתת פטור פרטני מהדרישות. פטורים וחריגים מאפשרים גמישות, מיקוד הרגולציה בסיכונים המרכזיים, מתן מענה למקרי קצה ואפשרות תגובה לשינויים עתידיים שלא היו ידועים בעת גיבוש הרגולציה.
הגדרת שיקול הדעת של הגורמים המיישמים	מי מוסמך להאציל סמכויות, להעניק אישורים, לשלול אישורים ולהעניק פטורים? מה מרחב שיקול הדעת של הגורמים המיישמים ומי מפקח עליהם? האם יש סמכות לערער או להשיג על החלטות שלהם?
חלוקת האחריות	על מי מוטלת האחריות? האחריות הישירה והעקיפה יכולה להיות מוטלת על גורמים שונים ובהתאם – להשפיע על הכוונת ההתנהגות שלהם. למשל, אם מחליטים שבצי רכב כל רכב צריך לשאת מדבקה עם הכיתוב "איך אני נוהג?" – מי נושא בחובה הזאת – הנהג, קצין הרכב, החברה המעסיקה, חברת הליסינג?
מתכונת הפיקוח	האם מדובר בפיקוח ואכיפה קלאסיים במהלך הפעילות, או שבנוסף ייקבעו גם פיקוח ואכיפה מקדמיים (אישורים מראש, כמו רישיונות והיתרים). מומלץ להעדיף להשתמש בפיקוח ואכיפה קלאסיים על פני פיקוח ואכיפה בתוספת אישורים מראש. נשים לב, שלפי החוק, אם החלטנו לקבוע חובה לקבל אישור אסדרתי חדש (אישור מראש, כמו רישיון או היתר) – עלינו לוודא שכלל התהליך והממשקים מול המפוקחים יהיו דיגיטליים.
סמכויות האכיפה והענישה	מה הסנקציות, מי מוסמך להטיל אותן ומה תהליכי האכיפה? הביאו בחשבון את המשאבים שיידרשו להפעלת הסנקציות.
מנגנונים לא מחייבים לשינוי התנהגות	כלים ומנגנונים שגורמים או מעודדים שינוי התנהגות ללא כפייה או אכיפה, דוגמת שכנוע, כלכלה התנהגותית, הסברה ותמריצים.
עיצוב מערך הבקרה ואיסוף המידע	מכלול ההוראות שמיועדות לאסוף מידע על ביצועי המדיניות, על פעילות המפוקחים ועל השוק שבו המדיניות חלה. הבקרה מספקת את תמונת המציאות ותאפשר בעתיד לדעת האם המדיניות הגשימה את מטרותיה ואילו שינויים התרחשו.
מנגנון העדכון של ההוראות	איך יבוצעו עדכונים או השלמות בעתיד? האם ניתן לבצע השלמות באמצעות תוספת לתקנות או נוהל?
שילוב כלי מדיניות נוספים	כיצד כלים כמו סבסוד, מיסים או הקמת תשתיות משתלבים בתוך החלופה? להרחבה – ראו נספח ד'.
שימוש בטכנולוגיה לשיפור הציות להוראות ולצמצום הנטל הרגולטורי	כיצד שימוש בטכנולוגיה יכול לשפר את הציות להוראות (למשל, באמצעות חיזוק האכיפה) או לצמצום עלויות הציות ולפישוט בירוקרטיה (למשל, הקמת מערכת דיווח אוטומטית, במקום דיווח ידני).

שימוש בנתונים



אנו יכולים להתבסס וללמוד מהעולם גם בשלב זה. אפשר לבחון הסדרים שנקבעו בעולם כדי ללמוד איך עוצב ההסדר המלא (תוכן ההוראות, חריגים, פיקוח, תקופת היערכות). כך גם נוודא, שלא החמצנו רכיב חשוב, וגם נוכל ללמוד על איזון אפשרי בין הרכיבים והשיקולים השונים.

טיפ



כדאי לשקול לשלב נציג ייעוץ משפטי בשלב זה. למרות שמדובר בחשיבה על היבטי מדיניות ותוכן מקצועי, יועץ משפטי יכול להציף שאלות חשובות. בנוסף, עצם ההיכרות של היועץ המשפטי עם התוכן המתגבש יוכל לסייע להאיץ את המשך התהליך.

נבחן את המכלול של ההוראות ואיך הן משתלבות יחד. ברגולציה איכותית יש תיאום וסנכרון בין תוכן ההוראות, היכולת לאכוף אותן ומנגנוני הפיקוח והאכיפה.

1.3 מיקוד בבעיה והגבלת ההתערבות למינימום הנדרש

כל התערבות ממשלתית עלולה לגרום להשפעות שליליות – על המפוקחים ועל גורמים אחרים. הדרך הטובה ביותר לצמצם השפעות לא רצויות היא למקד את ההוראות בגורמי השורש ולא לחרוג מהמינימום הנדרש. הוראות גורפות או מחמירות מדי עלולות להטיל מגבלות גם על פעילויות שאינן קשורות בבעיה, או ליצור בעיות חדשות.

אחד האתגרים המהותיים בשלב עיצוב החלופה הנבחרת הוא להגביל את ההתערבות להצבת הוראות תוצאתיות ככל האפשר (ולא הוראות שמכתיבות תהליכים, פעולות או תשומות), אך להבין לעומק את ההשפעה המעשית של ההוראות על המפוקחים ועל התהליכים והפעולות שהם יאלצו לבצע כדי ליישם את ההוראות.

הדרך הטובה ביותר לצמצם השפעות לא רצויות היא למקד את ההוראות בגורמי השורש ולא לחרוג מהמינימום הנדרש.

1.4 בחינת חלופות משנה

לפעמים יהיו כמה דרכים לעצב את החלופה. במקרה כזה מומלץ לבחון חלופות משנה ולהשוות ביניהן.

שלב זה נדרש במיוחד כאשר מדובר בחלופה גדולה ומורכבת, עם השפעה רחבה על הציבור (מבחינת הבעיה ומבחינת העלויות והשפעות אחרות). כאשר מדובר בסוגיות בעלות השפעה רחבה – נצטרך לבצע השוואה בין חלופות המשנה עבור אותה סוגיה. היכן שמדובר בסוגיות בעלות השפעה מעטה, נוכל להסתפק בנימוק ההחלטה. יש להפעיל שיקול דעת ביחס לשאלה אילו סוגיות מצדיקות בחינה של חלופות משנה, מהו היקף ההליך לבחינת ההשפעה של הרגולציה שעלינו לבצע ביחס לחלופות אלה ומה עומקו.

ייתכן שבחינה זו תעלה, שחלופות המשנה של תוכן הרגולציה משפיעות בצורה שונה על הבעיה או על החברה, על הסביבה, על הכלכלה, על התחרות ועל אינטרסים מוגנים נוספים.

השוואת חלופות המשנה מיועדת לסייע לנו לבחור בתוכן המדויק, שיביא למירב התועלת לחברה ולמשק.

שלב זה נדרש במיוחד כאשר מדובר בחלופה גדולה ומורכבת, עם השפעה רחבה על הציבור.

עזרה



ניתן להסתייע במובילי מדיניות הרגולציה כדי לחשוב על כל הרכיבים של התוכן המפורט של החלופה.

שיתוף ציבור



שיתוף ציבור יכול לסייע לנו בעיצוב המדויק של החלופה ובבחינת הישימות בפועל של חלופות המשנה לתוכן.

1.5 התבססות על רגולציה מהעולם

אם הרגולציה שלנו מבוססת על רגולציה מהעולם – כדאי להתבסס עליה ככל האפשר גם בשאלות התוכן והיישום. במקרה שנחליט לסטות מאותה רגולציה, או לבצע התאמה לישראל – נשתדל לבצע את הסטייה המינימלית ההכרחית. עלינו לנמק כל סטייה כזו (דוגמאות לסיבות שמצדיקות סטייה מפורטת בסוף שלב 3 – "למידה מהעולם").

1.6 תיאום מול מדיניות או רגולציה קיימת

במהלך העיצוב של תוכן הרגולציה נשים לב לא לייצר סתירות וכפילויות עם רגולציות או מדיניות אחרת. לשם כך אפשר להתייעץ עם היועץ המשפטי שלנו, עם גורמים משיקים בממשלה שזיהינו בשלבים מוקדמים, עם מוביל מדיניות הרגולציה וגם עם רשות האסדרה.

שיתוף ציבור



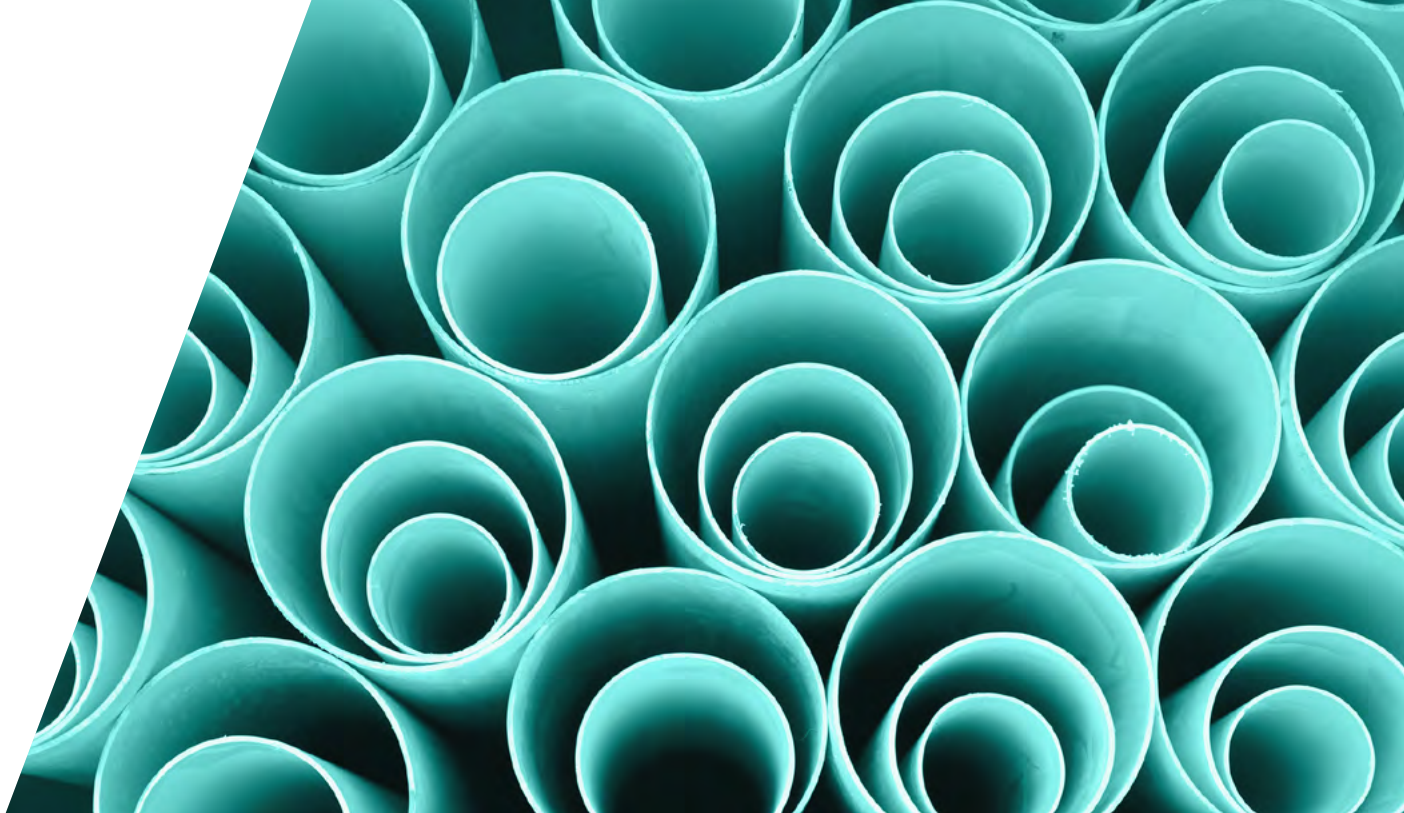
מאחר שקשה לאתר באופן עצמי סתירות, תהליכי שיתוף הם כלי מרכזי בבדיקה כדי לוודא שלא יצרנו סתירות או כפילויות. לכן כדאי לקיים שיח פנים וחץ-ממשלתי במהלך העיצוב וגם להציג טיוטות של אפיון הרגולציה על מנת לקבל משוב באשר לסתירות וכפילויות.

דרך יעילה במיוחד לאתר סתירות וכפילויות היא לשוחח עם המפוקחים – מאחר שהם מכירים את ההוראות שרגולטורים אחרים מחילים עליהם.

1.7 הגדרת מעטפת היישום של החלופה

1. אילו משאבים נדרשים – תקציב (למשל, להקמת מערכות מידע, לקיום הכשרות, למתן תמיכות); תקנים תוספתיים (למשל, להגדלת מערך הפיקוח והאכיפה); ושלבי ההתארגנות לקראת יישום החלופה (הסברה, קורסים לעובדים).

2. מועד הכניסה לתוקף והסדרים לתקופת מעבר – היערכות לכניסת ההוראה לתוקף (למשל, הוראות לתקופת המעבר, מה יידרש ממי שכבר פעיל בתחום).



1.8 דגשים מהחקיקה ומהחלטת הממשלה

החקיקה ומדיניות הממשלה מנחות אותנו לשקול את השיקולים הבאים בעת עיצוב החלופה:

1. הבטחת תיאום וסנכרון בין גופים בתוך הממשלה.
2. דיפרנציאציה בדרישות בין סוגי מפוקחים, ובפרט לגבי עסקים קטנים ובינוניים.
3. התבססות על ניהול סיכונים והתאמת הרגולציה לרמות סיכון שונות.
4. צמצום שימוש בפיקוח שכולל אישורים מראש (רישיונות והיתרים), והעדפה לשימוש בפיקוח ואכיפה קלאסיים שמבוצעים במהלך הפעילות.
5. נשאף לייצר רגולציה ברורה ונגישה לציבור המפוקחים. אמנות הרגולציה היא להפוך תוכן מקצועי מורכב להוראות פשוטות וברורות. תוכן מעורפל יוצר בלבול, בעוד שהוראות ברורות מעודדות ציות.
6. התחשבות בהשפעה של תוכן החלופה על החברה, על התחרות, על הכלכלה ועל הסביבה.
7. שימוש בדיגיטציה כדי להבטיח בהירות, לייעל תהליכים, לצמצם בירוקרטיה ולהגביר ציות להוראות.
8. הנגשה ושקיפות של הרגולציה בצורה בהירה, שתייצר ודאות ועקביות למפוקחים (בתוכן ההוראות, במתכונת הפיקוח ובמנגנוני האכיפה).

2. עדכון ההגדרה של היקף התהליך ועומקו

בנקודה זו, לאור התוכן המפורט שהגדרנו, ייתכן שיעלה הצורך לעדכן את הקביעה האם החלופה הנבחרת מהווה אסדרה בעלת השפעה משקית.

בנוסף, ככל שבעת עיצוב החלופה הנבחרת אנו נתקלים בכמה תת-חלופות נוספות, שבחירה ביניהן עשויה להיות בעלת השפעות רחבות – יש לבצע השוואה בין אותן חלופות.

דוגמאות לביצוע השלב

גורם מבצע ונושא הרגולציה	תיאור הביצוע של שלב עיצוב החלופה הנבחרת	נקודות חוזק בביצוע השלב
משרד החקלאות ופיתוח הכפר: פצרי כוח בשיווק פירות וירקות טריים¹	בתהליך נמצא, שבשיווק פירות וירקות טריים קיימים פערי כוח בין חקלאים למשווקים בשל מאפייני השוק (ריכוזי במקטע הקמעונאי ומבוזר במקטע החקלאי) ומאפייני התוצרת (מתכלה ולא הומוגנית). החלופה הנבחרת עוצבה בהתאם לכל אחת מהסוגיות שנותחו, וכוללת את נוסח האמנה המוצע, כולל פירוט לגבי אופן היישום של סעיפי האמנה, מנגנון אכיפה ומנגנון מעקב אחר הצלחת הרגולציה.	- ניתוח והשוואה בין חלופות משנה. - הגבלת ההתערבות למינימום הנדרש. - התבססות על רגולציה מהעולם.
המשרד להגנת הסביבה: טיפול בפסולת אורגנית²	הניתוח שנערך מצא, כי הפסולת האורגנית במדינת ישראל לא מטופלת כראוי – באופן שפוגע בסביבה ושלא מנצל כראוי את משאב הפסולת האורגנית כמטייבת קרקע. לצורך יישום החלופה הנבחרת נבחנו היבטים יישומיים שונים, הכוללים סמכות לאישור טכנולוגיות חדשות לטיפול בפסולת, מנגנוני בקרה ועוד. לצד זאת, פורטו צעדים משלימים שיש לנקוט לצורך יישום החלופה, כגון גיוס משאבים, הקמת ממשקים במערכות המידע של המשרד ועוד.	- התייחסות למגוון רכיבים באפיון המקצועי של החלופה – תוכן הדרישות, תהליכי העבודה, אופן יישום החלופה ועוד. - הגדרת מעטפת היישום של החלופה. - התבססות על רגולציה מהעולם היכן שרלוונטי. - נימוק החלטות בדבר בחירה בין חלופות משנה.

סיכום השלב

בסוף שלב זה יהיה בידינו אפיון מקצועי מפורט של החלופה הנבחרת, שיכלול את ההוראות השונות; על מי הן יחולו ומתי; מה יהיו תהליכי העבודה ומנגנוני הפיקוח והאכיפה; ומה המשאבים הנדרשים ליישומה.

1. https://bit.ly/RA_S6-1

2. https://bit.ly/RA_S6-2

שלב 7 – הגדרת יעדים וקריטריונים

122	תמצית השלב.....
123	מהו שלב הגדרת יעדים וקריטריונים?.....
123	איך מבצעים?.....
123	1. קביעת יעדים מדידים לבחינה של אפקטיביות השינוי.....
123	1.1 תכלית השימוש ביעדים מדידים לבחינה של אפקטיביות הרגולציה.....
123	1.2 הנחיות לגיבוש יעדים מדידים לבחינה של אפקטיביות הרגולציה.....
124	1.3 קביעת יעדים מדידים נוספים מעבר לנדרש בחוק.....
124	2. קביעת קריטריונים לבחינת הצורך בהמשך הרגולציה.....
125	3. קביעת שיטה לאיסוף ולבדיקה של הנתונים.....
125	3.1 רכיבים שיש לכלול ביעד לצורך וידוא מדידה.....
126	3.2 קביעת מועד ביצוע לבחינה התקופתית.....
126	4. עדכון ההגדרה של היקף התהליך ועומקו.....
127	דוגמאות לביצוע השלב.....
127	סיכום השלב.....



תמצית השלב

להגדיר יעדים מדידים וקריטריונים לבחינה עתידית של השינוי הנוכחי ברגולציה.	מטרת השלב
1. יעד מדיד לבחינת האפקטיביות של הרגולציה (האם החלופה השיגה את מטרתה?), שיכלול: ◀ מדד כמותי / איכותני. ◀ רף הצלחה. ◀ תדירות הבדיקה. ◀ סוג הנתונים שייאספו. ◀ מקור הנתונים. 2. קריטריונים לבחינת הצורך ברגולציה (האם עדיין יש צורך ברגולציה?), על בסיס ניתוח הבעיה והגדרת המטרות. 3. מועד לבחינת העמידה ביעדים ובקריטריונים (עד 5 או 10 שנים).	תוצרי השלב
1. קביעת יעדים מדידים לבחינת האפקטיביות. 2. קביעת קריטריונים לבחינת הצורך. 3. קביעת שיטת איסוף ובדיקה של הנתונים.	עיקרי השלב
היעדים והקריטריונים שיוגדרו בשלב זה יאפשרו לבחון בעתיד את ההשפעות בפועל ואת מידת ההצלחה של המדיניות שנבחרה, כמו גם את המשך הצורך בה.	איך משתמשים בתוצרי השלב

גיבוש רגולציה צריך לכלול שיטה לבקרה, הערכה ושיפור של הרגולציה. [...]
מנגנונים אלו נחוצים כדי להעריך את הצלחת הרגולציה וכדי לאסוף מידע עבור החלטות רגולטוריות בעתיד.



OECD, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy – Regulatory Impact Assessment (2020).

מהו שלב הגדרת יעדים וקריטריונים?

במסגרת השלב נציב יעדים מדידים וקריטריונים לבחינת ההחלטה בדיעבד.

לפי החוק עלינו להגדיר יעדים וקריטריונים שיתייחסו לשני היבטים:

1. האם הרגולציה השיגה את המטרות שלשמן היא נקבעה (בחינת אפקטיביות)?

2. האם הבעיה עדיין קיימת ומצריכה את ההתערבות הממשלתית (בחינת הצורך)?

המטרה שלנו אינה לקבוע רגולציה, אלא לחולל שינויי חיובי בחברה.

יעדים וקריטריונים אלו יסייעו לנו לבדוק האם החלופה שנבחרה אכן השיגה את מטרתה, האם היו לה השפעות נוספות שלא צפינו, האם יש צורך בהמשך קיומה של הרגולציה, ואם כן, איך אפשר לשפר אותה.

איך מבצעים?

1. קביעת יעדים מדידים לבחינה של אפקטיביות השינוי

1.1 תכלית השימוש ביעדים מדידים לבחינה של אפקטיביות הרגולציה

הגדרת יעדים מידדים מיועדת לשרת אותנו – לעזור לנו לבדוק בעתיד האם הרגולציה שקבענו השיגה את מטרתה. היעדים שנקבע נגזרים במידה רבה מהמטרה שהגדרנו מוקדם יותר בתהליך.

לכן השאלה המהותית היא – מה ההשפעה שהיינו רוצים לראות כתוצאה מהרגולציה?

הגדרת יעדים
מדידים מיועדת
לשרת אותנו –
לעזור לנו לבדוק
בעתיד האם
הרגולציה שקבענו
השיגה את מטרתה.

1.2 הנחיות לגיבוש יעדים מדידים לבחינה של אפקטיביות הרגולציה

יעד אמור לעזור לנו לענות על כמה שאלות:

מה מודדים (הפעילות או התוצאה)?

מהו המדד (האם מודדים מספר פצועים או אחוז פצועים מסך העובדים)?

מה היעד (מהו הרף שאליו מכוונים)?

ניתן לקבוע גם יעדים איכותניים, אך עדיף להשתמש ביעדים כמותיים.

(להרחבה ודוגמאות ליעדים מדידים – ראו נספח ח').

דוגמה

גובשה רגולציה שמטרתה צמצום הסיכון לתאונות בעקבות שימוש בגז XYZ בבתי חולים. נקבע יעד מדיד להשגת מטרתיה: "צמצום מספר התאונות ב-40% בתוך 3 שנים, בהשוואה לנתוני שנת 2020."

לאחר 5 שנים ניתן לבחון את הרגולציה בהתאם ליעדים:

אם יימצא שמספר התאונות כמעט לא השתנה – ייתכן שהמסקנה היא שהרגולציה לא הייתה אפקטיבית, וכדי להשיג את המטרה צריך לבצע בה תיקונים או לאמץ גישה אחרת.

אם יימצא שמספר התאונות הצטמצם ב-50% – ייתכן שהמסקנה היא, שהרגולציה הייתה אפקטיבית בהשגת המטרה ובצמצום הסיכון.

3. קביעת שיטה לאיסוף ולבדיקה של הנתונים

כדי שבעתיד נוכל לבחון את העמידה ביעדים ובקריטריונים נזדקק לנתונים. לכן כדאי לבדוק בשלב זה אילו נתונים נאספים וקיימים היום (בארגון שלנו ובארגונים נוספים). אם המידע הרלוונטי לא נאסף כיום – כדאי לשקול לכלול בתוכן המפורט גם דרישות מידע (דיווח, גילוי וכו'), שיאפשרו לנו לבצע בקרה בדיעבד.

כדאי לזכור, שגם מערכות המידע של הארגון צריכות לתמוך באיסוף המידע ובניתוחו.

3.1 רכיבים שיש לכלול ביעד לצורך וידוא מדידה

כדי להקל את ניסוח היעדים ולוודא שגם אפשר למדוד אותם, כדאי לוודא שהיעד מכיל את הרכיבים הבאים:

שם רכיב	הסבר	דוגמה
כותרת היעד	היעד שמבקשים להשיג.	הפחתת זיהום האוויר באזור השרון.
מדד כמותי/איכותני	תיאור המדד הכמותי או האיכותני – המבחן שלפיו תיבחן המדיניות.	שיעור חלקיקי הפיח באוויר מעל הרצליה, רעננה וכפר סבא.
רף הצלחה	רף שנדרש לעמוד בו כדי להגדיר אם המדיניות מוצלחת.	פחות מ- 0.2 PPM.
רף כישלון (מומלץ)	רף שחצייה שלו מעידה על כישלון המדיניות.	מעל 3.2 PPM.
תדירות האיסוף של הנתונים ועיבודם (לרוב, לא יותר משנה)	התדירות שבה הנתונים ינותחו, ייבדקו ויעלו לדיון.	אחת לחצי שנה.
תדירות הדיגום/האיסוף של הנתונים	התדירות שבה ייערך דיגום ואיסוף של הנתונים (הרזולוציה של הנתונים לאורך זמן).	פעמיים בשבוע.
סוג הנתונים שייאספו	הגדרת הנתון שייאסף ואופן האיסוף שלו.	נתוני ניטור אוויר על חלקיקי פיח מסוג PM10 שיימדדו למשך לפחות שעותיים ברצף. הנתון שיוגש הוא ממוצע החלקיקים באוויר.
מקור הנתונים (אמין ככל האפשר)	המקורות שבאמצעותם הנתונים ייוצרו או שמהם ייאספו.	חמש תחנות מדידה של המשרד להגנת הסביבה, שמודדות את הרכב האוויר בגובה של 3 מטרים מעל פני הקרקע. התחנות מוצבות בהרצליה (שתי תחנות), ברעננה (תחנה אחת) ובכפר סבא (שתי תחנות).

טיפ



הנתונים שבעזרתם נבדוק את העמידה במדד יכולים להיות מגוונים: נתונים אמפיריים, מידע מדעי, נתונים כלכליים, פרסום של משרד אחר, פרסום של גוף בין-לאומי, מידע שמבוסס הערכות של מומחים.

3.2 קביעת מועד ביצוע לבחינה התקופתית

סעיף 24 לחוק קובע שעלינו לבחון באופן תקופתי את הרגולציה שקבענו בעזרת היעדים והקריטריונים שנגדיר. החל מה-1.1.2024 עלינו לקבוע ברגולציה הוראה לגבי הבחינה התקופתית.

הרשות תפרסם הנחיות לגבי אופן הביצוע של הבחינה התקופתית.

תדירות הבחינה התקופתית:

- אם שינוי הרגולציה מהווה השפעה משקית – נבצע את הבחינה התקופתית כל 5 שנים לכל היותר (ניתן להאריך את התקופה עד 10 שנים, בהחלטה מנומקת, שתתועד ותפורסם בדוח גיבוש הרגולציה).
- אם שינוי הרגולציה לא מהווה השפעה משקית – נבצע את הבחינה התקופתית כל 10 שנים לכל היותר.

הגדרה

"אסדרה בעלת השפעה משקית" – אסדרה שמתקיים לגביה אחד מאלה:

- (1) עלות הציות הנובעת ממנה עולה על מאה מיליון שקלים חדשים בשנה מסוימת או על סכום אחר שקבע ראש הממשלה, בצו, ושלא יפחת מהסכום האמור;
- (2) היא קובעת חובה לקבלת אישור אסדרתי, שלא נדרש קודם לכן, למעט אישור כאמור הניתן למי שבידו אישור אסדרתי אחר, לשם ביצוע פעילות נוספת מכוח האישור האחר (להלן – אישור אסדרתי חדש);

4. עדכון ההגדרה של היקף התהליך ועומקו

נוכל לקבוע האם החלופה הנבחרת היא בעלת השפעה משקית על סמך עבודת המטה שביצענו:

- בשלב ניתוח ההשפעות כימתנו את ההשפעות השונות של החלופה, כמו ההשפעה על הבעיה ועלויות הציות.
- בשלב גיבוש החלופות ובשלב עיצוב החלופה קבענו את התוכן שלה והאם היא כוללת חובה חדשה לקבל אישור אסדרתי (אישור מראש, כמו רישיון או היתר).



דוגמאות לביצוע השלב

גורם מבצע ונושא הרגולציה	תיאור הביצוע של שלב הגדרת היעדים והקריטריונים	נקודות חוזק בביצוע השלב
המשרד להגנת הסביבה: טיפול בפסולת אורגנית¹	הניתוח שנערך מצא, כי הפסולת האורגנית במדינת ישראל לא מטופלת כראוי – באופן שפוגע בסביבה ולא מנצל כראוי את משאב הפסולת האורגנית כמטייבת קרקע. הוגדרו שלושה יעדים, שייבחנו בתום 5 שנים לכניסת הרגולציה במלואה לתוקף: הקמת תשתיות מספקות, הפחתת פליטות גזי חממה והיקף מחזור הפסולת האורגנית בפועל.	מזדי הצלחה לאפקטיביות הרגולציה. שימוש במדדים כמותניים לצד מדדים איכותניים. קביעת מועד ביצוע הבחינה התקופתית – כעבור 5 שנים מכניסת הרגולציה לתוקף.
משרד המשפטים: ניהול משותף של זכויות יוצרים ומבצעים²	המשרד מצא, כי מבנה השוק המטפל בזכויות יוצרים ומבצעים של יצירות מוסיקליות אינו מיטבי, באופן שפוגע בסופו של דבר בזכויות האמנים. על מנת להביא לשיפור הממשק בין המשתמשים לבין ארגוני ניהול הזכויות, הוגדרו חמישה יעדים רוחביים למהלך, שבבסיסו הקמת תאגיד יחיד לטיפול בזכויות היוצרים.	הגדרת מדדים איכותניים לאפקטיביות הרגולציה.

סיכום השלב

בסיום שלב זה תהיה בידינו רשימת יעדים מדידים וקריטריונים לבחינת הביצועים וההשפעות של הרגולציה בדיעבד ולבחינת הצורך בהמשכה, כולל הנתונים שנאספו לשם כך.

1. https://bit.ly/RA_S7-1

2. https://bit.ly/RA_S7-2



חלק 3:

נספחים

נספח א' – כלים ומקורות נוספים

המקורות והכלים הבאים יכולים לסייע לכם בביצוע התהליך.

כלים ומדריכים מתודולוגיים

1. תבנית מוצעת לדוח גיבוש רגולציה.
<https://www.gov.il/he/departments/topics/reg-tools/govil-landing-page>
2. כלי עזר לתהליך, למשל:
 - ◀ עזר למיפוי בעיה ציבורית.
 - ◀ עזר לביצוע השוואת חלופות לפי שיטת ניתוח עלות-תועלת.
 - ◀ עזר לביצוע השוואת חלופות לפי שיטת ניתוח עלות-אפקטיביות.
 - ◀ עזר הכנה לביצוע סקירה בין-לאומית.
 - ◀ דף חלופה.
 - ◀ קלפי מדיניות.
 - ◀ טופס הגדרת שירותי איסוף מידע.
 - ◀ רשימת מאגרי מידע ובסיסי נתונים.<https://www.gov.il/he/departments/topics/reg-tools/govil-landing-page>
3. משרד ראש הממשלה – מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי (2015).
https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/gov-guide/he/file_NOWGUIDE.pdf
4. משרד ראש הממשלה – מדריך ממשלתי לניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית (2018).
<https://www.gov.il/he/departments/general/reg-risk-management-guide>
5. משרד ראש הממשלה – מדריך שיתוף ציבור בעבודת הממשלה (2018).
<https://www.gov.il/BlobFolder/aboutoffice/aboutshituf/he/shituf.pdf>

מקורות נוספים

6. משרד האוצר ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, נוהל פר"ת (2021).
<https://fliphtml5.com/mwkkt/segf/basic/299-198>
7. המשרד להגנת הסביבה, הספר הירוק: הערכה ומדידה של עלויות סביבתיות – עלויות חיצוניות של מזהמי אוויר וגזי חממה (2020).
https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/green_book_external_costs_air_pollutants_greenhouse_gases
8. המשרד להגנת הסביבה, מחשבוני עלויות חיצוניות מזיהום אוויר ומגזי חממה (2023).
<https://www.gov.il/he/departments/general/external-costs>
9. משרד האנרגיה, טיוטת מתודולוגיה לבדיקות כלכליות במשק האנרגיה (2021).
https://www.gov.il/BlobFolder/publicsharing/methodology_economic/he/economic_methodology.pdf
10. עומר זליבנסקי ויובל פלדמן "תובנות התנהגותיות לטיוב עבודת הממשל" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (2019).
<https://www.idi.org.il/books/26493>
11. הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) "ארגז כלים להערכת השפעותיה של הרגולציה על התחרות – כרך: 1 עקרונות" (גרסה 2.0, 2011).
<https://www.oecd.org/daf/competition/49419009.pdf>
12. הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) "ארגז כלים להערכת השפעותיה של הרגולציה על התחרות – כרך: 2 הדרכה" (גרסה 2.0, 2011).
<https://www.oecd.org/daf/competition/49419149.pdf>

13. Australia, "Australian Government Guide to Policy Impact Analysis" (2023).
<https://oia.pmc.gov.au/sites/default/files/2023-02/oia-impact-analysis-guide-nov-22.pdf>
14. Australia, "Australian Government Guide to Policy Impact Analysis" (2020).
<https://oia.pmc.gov.au/sites/default/files/2021-06/australian-government-guide-to-regulatory-impact-analysis.pdf>
15. Australia, State of Victoria, "Victorian Guide to Regulation - A handbook for policy-makers in Victoria" (2019).
<https://content.vic.gov.au/sites/default/files/2019-10/Victorian-Guide-to-Regulation.pdf>
16. Canada, "Canadian Cost-Benefit Analysis Guide Regulatory Proposals" (2007).
<https://www.tbs-sct.canada.ca/rtrap-parfa/analys/analys-eng.pdf>
17. Canada, "RIAS Writer's Guide 2009" (2010).
<https://www.tbs-sct.canada.ca/rtrap-parfa/riaswg-grrier/riaswg-grrier-eng.pdf>
18. Eugene Bardach, "A Practical Guide for Policy Analysis" (2012).
19. European Commission, "Smart Regulation in the European Union" (2010).
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF>
20. European Commission, "Better regulation guidelines" (2021).
https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf
21. European Commission, "Better Regulation Toolbox" (2023).
https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf
22. New Zealand, "Code of Good Regulatory Practice" (2017).
<https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2015-09/good-reg-practice.pdf>
23. OECD, "Regulatory Impact Analysis - A Tool for Policy Coherence" (2009).
https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en
24. OECD, "Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)" (2008).
<https://web.archive.oecd.org/2012-06-14/108697-44789472.pdf>
25. OECD, "Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance" (2014).
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>
26. OECD, "The Rising Cost of Ambient Air Pollution thus Far in The 21st Century: Results For The BRIICS And The OECD Countries" (2017).
https://read.oecd-ilibrary.org/environment/the-rising-cost-of-ambient-air-pollution-thus-far-in-the-21st-century_d1b2b844-en#page1
27. OECD, "A closer look at proportionality and threshold test for RIA" (2020).
<https://www.oecd.org/regreform/Proportionality-and-threshold-tests-RIA.pdf>
28. OECD, "Competition Assessment Toolkit - Volume I: Principles" (Version 4.0, 2019).
<https://www.oecd.org/daf/competition/46193173.pdf>
29. OECD, "Competition Assessment Toolkit - Volume II: Guidance" (Version 4.0, 2019).
<https://www.oecd.org/daf/competition/45544507.pdf>
30. OECD, "Competition Assessment Toolkit - Volume III: Operational Manual" (Version 4.0, 2010).
<https://web.archive.oecd.org/2020-01-22/370055-COMP Toolkit Vol.3 ENG 2019.pdf>

31. OECD, "OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy - International Regulatory Co-operation" (2021).
32. The World Bank, "Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments"
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf>
33. The Regulatory Institute, "How to Regulate?" (2021).
https://www.howtoregulate.org/wp-content/uploads/2021/02/H2R_Handbook_FINAL.pdf
34. UK, "Better Regulation Framework Manual - Interim guidance" (2020).
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/916918/better-regulation-guidance.pdf
35. UK, "The Orange Book: Management of Risk - Principles and Concepts" (2023).
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1154709/HMT_Orange_Book_May_2023.pdf
36. UK, "Managing risks to the public: appraisal guidance" (2005).
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191518/Managing_risks_to_the_public_appraisal_guidance.pdf
37. UK, "Proportionality guidance for departments and regulators" (2019).
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/800603/Final_proportionality_.pdf
38. UK, "The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government" (2022).
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1063330/Green_Book_2022.pdf
39. UK, "Using alternatives to regulation to achieve policy objectives" (2014).
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/06/Using-alternatives-to-regulation-to-achieve-policy-objectives1.pdf>
40. United Nation Economic Commission for Europe, "Risk Management in Regulatory Framework: Towards a Better Management of Risks" (2012).
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/WP6_ECE_TRADE_390.pdf
41. US, "Executive Order 12866 - Regulatory Planning and Review" (1993).
<https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>
42. US, "Agency Checklist: Regulatory Impact Analysis" (2010).
https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/inforeg/inforeg/regpol/RIA_Checklist.pdf
43. US, "Regulatory Impact Analysis: A Primer" (2011).
https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/inforeg/regpol/circular-a-4_regulatory-impact-analysis-a-primer.pdf
44. US, "Circular A-4, Regulatory Analysis" (2003).
<https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/circulars/a004/a-4.pdf>
45. US, "Circular A-4, Regulatory Analysis" (2003).
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/11/CircularA-4.pdf>

נספח ב' – מדינות אפשריות לצורך התבססות על רגולציה מהעולם

- סעיף 2(4) לחוק קובע את אחד העקרונות לאסדרה מיטבית:
- "האסדרה נקבעת, ככלל, על בסיס כללים ואמות מידה מקצועיים שגובשו בארגונים בין-לאומיים, המיושמים במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים, או כללים ואמות מידה מקצועיים החלים במספר ניכר של מדינות כאמור (להלן – כללים מקובלים במדינות עם שווקים משמעותיים), אלא אם כן מתקיימות נסיבות המצדיקות אחרת;"
- המשמעות היא, שלפי החוק, ככלל, יש לבסס את הרגולציה על מקורות בין-לאומיים, לפי אחת משתי חלופות:
1. החלופה הראשונה היא כללים שמקורם בארגונים בין-לאומיים. חלופה זו מכילה שלושה תנאים מצטברים: התבססות על כללים ואמות מידה מקצועיים שגובשו על ידי ארגון בין-לאומי וחלים במדינה מפותחת עם שוק משמעותי.
 2. החלופה השנייה היא כללים שנפוצים בקרב כמה מדינות. החלופה מכילה שלושה תנאים מצטברים: התבססות על כללים ואמות מידה מקצועיים שחלים במספר ניכר של מדינות מפותחות עם שוק משמעותי.
- כדי לייצר ודאות ובהירות לגבי אופן היישום של הסעיף אנו מפרשים את שני הקריטריונים שמופיעים בסעיף באופן הבא:
1. מדינה מפותחת – לפי רשימת המדינות המפותחות שפרסמה קרן המטבע הבין-לאומית (IMF). לרשימה נוספה גם נציבות האיחוד האירופי;¹
 2. מדינה עם שוק משמעותי – מדינה שהיקף האוכלוסייה שלה הוא משמעותי. בצירוף התוצר לנפש, קריטריון זה משקף גם את גודל האוכלוסייה של המדינה (היבט דמוגרפי-חברתי) וגם את היקף הפעילות הכלכלית במדינה. על מנת לא לצמצם את רשימת המדינות באופן ניכר, הוחלט שהרף יהיה מעל חמישה מיליון תושבים, קרי כ-50% מהיקף האוכלוסייה בישראל נכון לשנת 2023.²
- לאור פרשנות זו של הקריטריונים, להלן רשימת המדינות שייחשבו כ"מדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים", ואפשר להסתמך עליהן בעת הגדרת רגולציה שתשמש כתשתית לגיבוש הרגולציה המקומית (מסודרות בסדר אלפביתי):³
1. אוסטרליה
 2. אוסטרליה (הממשל הפדרלי)
 3. אוסטרליה – מדינת ויקטוריה
 4. אוסטרליה – מדינת ניו סאות' ויילס
 5. איטליה
 6. אירלנד
 7. ארצות הברית של אמריקה (הממשל הפדרלי)
 8. ארצות הברית של אמריקה – מדינת אוהיו
 9. ארצות הברית של אמריקה – מדינת אילינוי
 10. ארצות הברית של אמריקה – מדינת ג'ורג'יה
 11. ארצות הברית של אמריקה – מדינת טקסס
 12. ארצות הברית של אמריקה – מדינת וושינגטון
 13. ארצות הברית של אמריקה – מדינת מסצ'וסטס
 14. ארצות הברית של אמריקה – מדינת ניו יורק
 15. ארצות הברית של אמריקה – מדינת מישיגן
 16. ארצות הברית של אמריקה – מדינת פלורידה
 17. ארצות הברית של אמריקה – מדינת פנסילבניה
 18. ארצות הברית של אמריקה – מדינת קולורדו
 19. ארצות הברית של אמריקה – מדינת קליפורניה
 20. ארצות הברית של אמריקה – מדינת קרוליינה הצפונית
 21. בלגיה
 22. בריטניה
 23. גרמניה (הממשל הפדרלי)
 24. גרמניה – מדינת באדן-וירטמברג
 25. גרמניה – מדינת בוואריה
 26. גרמניה – מדינת נורדרין-וסטפאליה
 27. גרמניה – מדינת הסן
 28. גרמניה – מדינת סקסוניה התחתונה
 29. דנמרק
 30. הולנד

המשך <

1. הבחינה נעשית על פי רשימת הכלכלות המפותחות, שקרן המטבע הבין-לאומית פרסמה בשנת 2022:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2022/01/weodata/groups.htm>

הבחינה נעשית ביחס לנתוני שנת 2021 או הנתון העדכני ביותר.

2. כאשר זוהתה מדינה פוטנציאלית שהיא פדרציה שמכילה מדינות תחתיה – אותה גם מדינות שמרכיבות אותה פדרציה ויכולות להיחשב כמדינות מתאימות מאחר שקרן המטבע הבין-לאומית לא ניתחה מדינות שהן חלק מפדרציה, נבדק האם התוצר המקומי הגולמי לנפש (תמ"ג) של המדינה דומה לזה של ישראל או גבוה ממנו; בשנת 2021 התמ"ג לנפש של מדינת ישראל עמד על \$ 52,170. ראו באתר הבנק העולמי:

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=IL>



אם אנו שוקלים להתבסס על מדינה שלא מופיעה ברשימה ואנו סבורים שבהקשר שלנו היא בעלת רגולציה וכלכלה מפותחת ושוק משמעותי, ניתן לפנות לרשות האסדרה.

יודגש, שניתן (ואף מומלץ) שהלמידה מהעולם תכלול גם בחינה של מדינות נוספות. כך, למשל, בסוגיות של דיגיטציה יש ערך בלמידה ממדינת אסטוניה, שהיא מדינה קטנה עם שוק מצומצם, אך עם פרקטיקה מתקדמת בתחום. בדומה, מדינת דלאוור בארצות הברית של אמריקה ידועה כמובילה בדיני חברות וברגולציה על ממשל תאגיד.

31. הונג קונג

32. יוון

33. יפן

34. נורווגיה

35. ניו זילנד

36. נציבות האיחוד האירופי (ככל שהכללים ואמות המידה נקבעו ברמת האיחוד האירופי)

37. סינגפור

38. סלובקיה

39. ספרד

40. פורטוגל

41. פינלנד

42. צ'כיה

43. צרפת

44. קוריאה הדרומית

45. קנדה (הממשל הפדרלי)

46. קנדה – פרובינציית אונטריו

47. קנדה – פרובינציית קוויבק

48. שוודיה

49. שווייץ

נספח ג' – ביצוע סקירה בין-לאומית

שימושים מרכזיים

- ▶ השוואה של המצב בישראל למצב בעולם (התנהלות בשוק, המדיניות הקיימת, ישראל בהשוואה למדינות אחרות).
- ▶ למידה מהעולם – באילו בעיות נתקלו במדינות אחרות, איך הם התמודדו ומה היו התוצאות (אילו ניסיונות הצליחו ואילו לא – ולמה).
- ▶ איסוף רעיונות וקבלת השראה לפתרונות.

1. הכנה לסקירה הבין-לאומית

1.1 יצירת המסגרת והתשתית לסקירה

- ▶ הגדרה של שאלות המחקר (מאפייני שוק, בעיות, תהליכים, פתרונות, השלכות).
- ▶ הגדרת קריטריונים להשוואה (מה חשוב לנו, מה הם הפרמטרים המרכזיים).
- ▶ הגדרת סוג המידע שנדרש (כמותי, איכותני, היסטורי).

1.2 זיהוי מדינות שעליהן תתבצע הסקירה

- ▶ בחנו את הדמיון והרלוונטיות של מדינות שונות לישראל.
- ▶ בחנו את איכות המדיניות: עדיף ללמוד ממדינות עם בשלות ועם מערכת רגולטורית מפותחת בתחום הרלוונטי.
- ▶ בחנו מדינות מתוך הרשימה שבנספח ב'.
- ▶ ניתן לבחון גם ארגונים בין-לאומיים וגופים אחרים, שמפתחים ומיישמים סטנדרטים.
- ▶ שימו לב לרמת הממשל: חלק מהמדינות בעולם מורכבות מממשל פדרלי וממשל מדינתי. חלק מהרגולציה לא מעוגנת ברמה הפדרלית, אלא ברמה המדינית. לכן כדאי לשקול לבחון גם את הרגולציה של המדינות שמרכיבות את הפדרציה.

1.3 החלטה על היקף הסקירה ומספר המדינות שייבחנו

- ▶ מספר המדינות יושפע ממורכבות הסוגיה: האם היא מצריכה בחינה של מגוון מדינות, האם המורכבות מקשה על בחינה של מספר גדול של מדינות.
- ▶ האם אופי השאלות ידרוש מחקר מעמיק או בירור שטחי? ככל שנדרש מחקר פחות מעמיק כך קל יותר לסקור יותר מדינות.
- ▶ לאחר גיבוש רשימת המדינות המרכזיות, מומלץ לשאול – מה תהיה התועלת של כל מדינה נוספת שתיבחן.

2.1 מידע פומבי וגלוי

תחילה מומלץ לבצע חיפוש של מקורות מידע פומביים, בעיקר באמצעות חיפוש באינטרנט. אפשר למצוא מידע רב באתרים פתוחים – החל מדוחות, מסמכים רשמיים ועוד. מדובר בחיפוש רחב, אך הוא פשוט וזול יחסית.

2.2 מסמכים של גופים ממשלתיים

דוחות ממשלתיים יכולים להוות מקור מידע מצוין למחקר בין-לאומי השוואתי. חשוב לשים לב לגורם המפרסם ולתאריך הפרסום ולהעדיף את הדוחות העדכניים ביותר (אולם ניתן להתבונן על דוחות מהעבר ולהשוות אותם לדוחות עדכניים יותר). דוחות ומסמכים ממשלתיים עשויים להיות זמינים באינטרנט או רק דרך הארגון הממשלתי עצמו, לכן נוסף על חיפוש חופשי באינטרנט מומלץ ליצור קשר ישיר עם הגורם הממשלתי הרלוונטי.

חשוב לציין, שלמדינות רבות יש מסגרות של עבודות מטה ומסמכי מדיניות לבחינה של רגולציה וסוגיות ציבוריות. לדוגמה, במדינות רבות בעולם מבצעים תהליכי גיבוש רגולציה ומפרסמים את הדוח הנלווה, שכולל מידע רב על הסוגיה, על החלופות ועל ניתוחן. בארה"ב תהליך זה נקרא RIA, באירופה תהליך זה מכונה IA (הערכת השפעות) ובאוסטרליה תהליך המקביל מכונה RIS. שיטות אלו והמסמכים הנלווים להן מקבילים לתהליך העבודה שקיים בישראל ומוצג במדריך זה, ולכן דוחות אלו יכולים לסייע רבות. בנוסף, אם איתרנו מסמך רלוונטי, כדאי לשקול ליצור קשר עם מי שחיבר אותו.

באופן רחב יותר, לממשלות זרות עשויים להיות מסמכים רבים בעלי ערך לתהליך, כמו מסמכי המדיניות, הדוחות השנתיים, מחקר עומק, סקירות בין-לאומיות וחקיקה של ממשלות אחרות. על ידי בחינת מסמכים אלו תוכלו לקבל מידע ותובנות לגבי המדיניות והרגולציה שיושמו במדינות אחרות, ולהעריך את יעילותן.

מסמכי מדיניות (כמו White Papers) יכולים לספק סקירה מפורטת של יעדי המדיניות של הממשלה והאסטרטגיות להשגתן. דוחות שנתיים יכולים להציע סקירה כללית של התקדמות הממשלה לקראת יעדים אלו. מחקר מעמיק וסקירות בין-לאומיות מספקים ניתוחים מפורטים של יעילות המדיניות והרגולציה. בנוסף, ניתן לבחון מסמכים נלווים לתהליך החקיקה, כולל דברי הסבר, חומרי רקע ומחקרי מדיניות של פרלמנטים, שנערכו כחלק מהכנת החקיקה.

2.3 ארגונים בין-לאומיים

ארגונים בין-לאומיים, כמו ה-OECD, האו"ם (וגופים שמסונפים אליו), או הבנק העולמי, יכולים לספק נתונים וניתוחים חשובים בנושאים ציבוריים ואתגרי מדיניות.

ארגונים אלו מפרסמים סקירות השוואתיות רבות, והם גם מפרסמים באתרים שלהם נתונים כמותיים מפורטים, כמו נתונים כלכליים וחברתיים על מדינות רבות, על פני שנים רבות. לרוב, הנתונים והדוחות שלהם זמינים באופן מקוון.

לצד הארגונים הכלליים, קיימים ארגונים מקצועיים בתחומים ספציפיים, כמו בריאות, תחבורה, אנרגיה ובטיחות מוצרים. מומלץ לאתר את הארגונים הרלוונטיים לתחום העיסוק שלנו ולפנות אליהם ישירות באמצעות חיפוש אינטרנטי.

2.4 מאגרי מידע

שקלו להשתמש במאגרי מידע מקוונים, כגון [Data.gov](https://data.gov), stats.oecd.org או [Eurostat](https://eurostat.ec.europa.eu/), כדי לגשת לנתונים וסטטיסטיקות באיכות גבוהה.

במדינות השונות יש מאגרים של חקיקה ורגולציה, למשל בארה"ב: <https://www.regulations.gov>. בנוסף, בחנו מאגרי מידע בתחום שאתם עוסקים בו.

2.5 מחקרים אקדמיים

מחקר אקדמי יכול לספק ניתוח מעמיק, תובנות ונתונים לגבי בעיות ציבוריות ונושאי מדיניות. מומלץ תחילה לחפש מחקרים אקדמיים באמצעות מאגרי מידע אקדמיים, כגון JSTOR או Google Scholar. ניתן גם להיעזר באנשי אקדמיה שעוסקים בתחום ועשויים להכיר כתיבה על הנושא, או להפנות אותנו למומחים בתחום. חשוב לשים לב לאיכות הפרסום ולמידת אמינותו (המוניטין של המוסד האקדמי, האם עבר ביקורת עמיתים, מועד הפרסום ואיכות המחקר עצמו).

2.6 מכוני מחקר (Think Tanks)

מכוני מחקר וצוותי חשיבה מייצרים מגוון פרסומים בנושאי מדיניות ציבורית. על מקבלי ההחלטות לשקול את המוניטין של מכון המחקר, את איכות הפרסום, את תאריך הפרסום ואת אמינות הפרסומים של מכון המחקר. חשוב להתחשב בכך, שמכוני מחקר עשויים להחזיק בהשקפת עולם. הדבר לא פוסל אותם, אך יש להביא זאת בחשבון. פרסומי צוות מכון המחקר עשויים להיות זמינים באינטרנט או נגישים דרך מכון המחקר.

2.7 עיתונות

כתבות ופרסומים עיתונאיים יכולים לספק מידע עדכני על סוגיות ציבוריות ואתגרי מדיניות. הן גם יכולות להפנות אותנו למחקרים ולפרסומים של גורמים רשמיים.

עדיף שלא להסתמך על פרסומים בתקשורת כמקור ראשי, אלא להסתייע בהם כדי לקבל תמונת מצב והפניות למקורות מידע אחרים.

3. גורמים שניתן להסתייע בהם לביצוע סקירה בין-לאומית

3.1 נציגויות במדינות ובארגונים זרים

שגרירויות, נספחויות ושליחים של המדינה למדינות ולארגונים בחו"ל יכולים לספק סיוע רב-ערך בעת ביצוע סקירה בין-לאומית. הנציגים מכירים את אנשי הקשר במדינות ובארגונים השונים, ויכולו לסייע בהשגת מידע בנושאים ציבוריים ואתגרי מדיניות; ולסייע בפנייה ישירה לבעל התפקיד הרלוונטי בממשלות זרות או בארגונים בין-לאומיים. חשוב לתת לנציגים הבין-לאומיים של המדינה הסבר ברור על ההקשר, הסוגיה, סוג השאלות שתרצו להציג ובעל התפקיד הנדרש (מנהל, כלכלן, איש טכני, ותק בתחום וכו').

נוסף על שגרירויות וקונסוליות של משרד החוץ, למשרדי ממשלה רבים יש שליחים ונספחים ברחבי העולם. כך למשל, למשטרת ישראל יש נספחים במדינות שונות בעולם, משרדים כלכליים הציבו נציגים בארגונים בין-לאומיים (למשל, בבריסל ובג'נבה) ולמשרד הכלכלה מערך של נספחים מסחריים שמוצבים במדינות ובארגונים שונים (למשל, ארגון ה-OECD).

בחלק ממשרדי הממשלה והרשויות יש יחידה לקשרי חוץ, שתחום התמחותה הוא באיתור ויצירת קשר עם בעלי תפקידים בעולם.

3.2 בעלי תפקידים במשרדים אחרים

למשרדים אחרים בתוך ממשלת ישראל עשויה להיות מידע או מומחיות רלוונטיים על הנושא, או יכולת לקשר אתכם לגורמים במדינות אחרות ובארגונים בין-לאומיים.

3.3 היעזרות בבעלי תפקיד מקבילים במדינות זרות

דרך נוספת לקבל מידע היא ליצור קשר עם בעלי תפקידים מקבילים בממשלות אחרות. ניתן לפנות ישירות, או ליצור את הקשר דרך ערוצים דיפלומטיים, כגון פנייה לשגרירויות או קונסוליות, או באמצעות ארגונים בין-לאומיים, שמתאספים בהם פקידים ממדינות שונות כדי לדון בתחומי מדיניות ספציפיים. כאשר פונים לגורמים רשמיים בממשלות אחרות, חשוב להיות ברורים לגבי מטרת הפנייה, להציג שאלות קונקרטיות ולכבד כל פרוטוקול או נוהג שעשויים להיות במקום.

טיפ



תוכניות לשיתוף פעולה בין-לאומי

מדינות וארגונים שונים מפעילים תוכניות שמטרתן שיתוף פעולה ולמידה בין מדינות. למשל, נציבות האיחוד האירופי מפעילה את תוכנית TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange). הצעות שמתקבלות לתוכנית מקבלות מימון ותמיכה של האיחוד האירופי לשם ביצוע סדנאות משותפות, משלחת מומחים שתגיע לישראל, או ביקור למידה של נציגים ישראלים בממשלה אחרת. התוכנית מאפשרת להיחשף לרגולטורים בנציבות האיחוד האירופי ובמדינות החברות באיחוד.

תוכנית נוספת של נציבות האיחוד האירופי היא Twinning. במסגרת התוכנית, מדינה מחוץ לאיחוד האירופי משודכת למדינה שחברה באיחוד האירופי לשם למידה והתייעצות. התוכנית תמיד מוקדשת לפרויקט מעשי של המדינה שאינה חברה באיחוד האירופי. התוכנית נמשכת בין שנה לשלוש שנים.

תוכניות אלו (ואחרות) יכולות לשמש מקפצה משמעותית תוך הישענות על הניסיון והמשאבים של מדינות וארגונים מהעולם.

3.4 מומחים לנושא

אחד הצעדים הראשונים בביצוע סקירה בין-לאומית הוא איתור מומחים לנושא הרלוונטי, שיכולים לספק תובנות לגבי תחומי המדיניות. מומחים יכולים להיות מהתעשייה, מהאקדמיה, יוצאי ממשלה (כמו רגולטורים לשעבר) או מארגוני מגזר שלישי.

3.5 חברות ייעוץ

חברות ייעוץ יכולות להוות משאב רב-ערך עבור מקבלי החלטות שמבקשים סיוע בביצוע סקירה בין-לאומית. חלק מהחברות מתמחות באיסוף נתונים, בניתוחם ובביצוע מחקרים. כאשר מבקשים סיוע מחברות ייעוץ, יש להיות ברורים לגבי צורכי הסקירה והיעדים, וחשוב לבחור חברה בעלת מומחיות במשימה הנדרשת, בתחום המדיניות הרלוונטי ובאזור הגיאוגרפי הרלוונטי (אירופה, אסיה, אמריקה הלטינית).

נוסף על אספקת שירותי סקירה, מחקר וניתוח, לחברות ייעוץ עשויה להיות גם גישה למאגרי מידע פרטיים, שיכולים להיות שימושיים בביצוע סקירה בין-לאומית. בעת שימוש בנתונים מחברות ייעוץ, עלינו לוודא שהנתונים מהימנים ורלוונטיים לצורכי הסקירה, שכל המקורות הוצגו לנו וכן שהוצגה לנו כל מגבלה במידע (הטיה, חוסר שלמות, היעדר דיוק).

3.6 מתרגמים

מאחר שמידע מהעולם יהיה כמעט תמיד בשפה זרה, ייתכן שיהיה צורך גם לעבוד עם מתורגמנים שיכולים לעזור לגשר על מחסומי שפה ותרבות. השימוש במתרגמים קריטי כאשר מדובר על כל שפה שאינה אנגלית. בנוסף, לעיתים, לאחר ביצוע התרגום הרגיל יעלה צורך לבקש ממומחה תוכן (מהנדס, רופא וכו') לבחון את התרגום ולתקן בו שגיאות מקצועיות (במונחים, בתוכן מקצועי שמוזכר).

נספח ד': כלי מדיניות וכלי רגולציה

1. הצגה כללית של כלי מדיניות 144

1.1 משפחות כלי המדיניות 144

1.2 כלי המדיניות לפי עוצמת ההתערבות הממשלתית 144

2. הכלים לעיצוב של תוכן הרגולציה 146

2.1 עיצוב הוראות רגולטוריות – מאפיינים כלליים 146

2.2 עיצוב הוראות רגולטוריות – הוראות וכלים ספציפיים 154

3. אמצעי הפיקוח והאכיפה 159

3.1 קבוצות מרכזיות של כלי פיקוח ואכיפה 159

3.2 אמצעים לשיפורם של מנגנוני הפיקוח והאכיפה הבסיסיים 163

3.3 התאמת מנגנון הפיקוח והאכיפה לסיבת אי-הציות 164

3.4 קביעת מתכונת הפיקוח 164

3.5 קביעת מדרג האכיפה והענישה 166

4. מנגנונים רגולטוריים משלימים 167

4.1 הסתמכות על רגולציה בין-לאומית – אימוץ והכרה 167

4.2 ציית או הסבר 168

4.3 סעיפי שקיעה 168

4.4 גמישות לשינויים וחדשנות 168

4.5 ארגז חול רגולטורי 169

5. כלי מדיניות שאינם רגולטוריים 170

5.1 מידע, חינוך ומודעות (Facts) 170

5.2 תמריצים (Incentives) 170

5.3 זכויות ותשתיות (Rights and Infrastructure) 171

5.4 מבנה הכוח (Power Structure) 171

5.5 ארכיטקטורת בחירה וכלכלה התנהגותית (Choice Architecture) 172

6. בחירה בין כלים 173

6.1 קווים מנחים לבחירה בין כלים 173

6.2 הצעה לתהליך הבחירה בין הכלים 175



אם הכלי היחיד שלך הוא פטיש – כל בעיה תיראה לך כמו מסמר.

אברהם מאסלו

1. הצגה כללית של כלי מדיניות

1.1 משפחות כלי המדיניות

באופן כללי אפשר לחלק את כלי המדיניות השונים לשש משפחות:

1. רגולציה (Regulation) – כללים מחייבים ובני אכיפה.
2. מידע, חינוך ומודעות (Facts) – מסירת מידע או הגברת מודעות.
3. תמריצים (Incentives) – שינוי מבנה התמריצים באמצעות תמריצים חיוביים או שליליים.
4. זכויות ותשתיות (Rights and Infrastructure) – שינוי מערך הזכויות האזרחיות, או שינוי של המציאות הפיזית באמצעות תשתיות.
5. מבנה הכוח (Power Structure) – שינוי היבטים של סמכות ואחריות.
6. ארכיטקטורת בחירה וכלכלה התנהגותית (Choice Architecture) – עיצוב הסביבה והתנאים כדי להשפיע על קבלת החלטות.

נספח זה עוסק בעיקר בכלי מדיניות ממשפחת הרגולציה, אך בסופו יוצגו בקצרה גם יתר המשפחות.

חשוב לזכור, שארגז הכלים שלנו מכיל כלי מדיניות שלא כרוכים ברגולציה או שהם מערבים רגולציה כרכיב חלקי.

במציאות אין הפרדה מוחלטת בין המשפחות. למשל, מסירת מידע לציבור יכולה להתבסס על רגולציה, או ששימוש ברגולציה יכול גם שינוי של מערכי תמריצים.

נוסף על כלי המדיניות, לרשותנו גם כלים ניהוליים לגבי המערכת הממשלתית שבאחריותנו – שינויים תפעוליים (קיצור תהליכי עבודה, אימוץ שיטות עבודה חדשות) וניהול ההון האנושי (מינוי בעלי תפקידים, שינוי הגדרות תפקיד, הכשרות).

1.2 כלי המדיניות לפי עוצמת ההתערבות הממשלתית

הטבלה שלהלן מציגה באופן כללי את הכלים השונים במדרג לפי עוצמת ההתערבות הממשלתית האופיינית. באופן עקרוני, ככל שעוצמת ההתערבות הממשלתית גבוהה יותר כך היא תצריך יותר משאבים ממשלתיים ותהיה כרוכה ביותר השפעה על הציבור, כמו, למשל, סיכון לפגיעה בתחרות ולהשפעות לא רצויות אחרות.

העיקרון המנחה בבחירת כלי ושיטת התערבות הוא להעדיף את הכלי עם ההתערבות המינימלית הנדרשת כדי לפתור את הבעיה הציבורית.

ההצגה כאן מיועדת לספק תמונה כללית. אין מדרג חד-משמעי בין הכלים השונים. עוצמת ההתערבות וההשפעות שלה ישתנו בהתאם להקשר ולאופי הרגולציה.

סוג הכלי	שיטת פיקוח מרכזית	הערה
היעדר רגולציה פרטנית: הסתמכות על הסדרים משפטיים כלליים	ללא פיקוח ואכיפה ממשלתיים	הסתמכות על דיני נזיקין (חובה לפצות בגין גרימת נזק), דיני חוזים (חובת גילוי), דיני הגנת צרכן (איסור הטעיה, מתן אפשרות החזרה, איסור על פרסום סמוי) וכו'
רגולציה עצמית מלאה	ללא פיקוח ואכיפה ממשלתיים	
תקן לא מחייב	ללא פיקוח ואכיפה ממשלתיים	
ארכיטקטורת בחירה וכלכלה התנהגותית	ללא פיקוח ואכיפה ממשלתיים	
חינוך ומודעות	ללא פיקוח ואכיפה ממשלתיים	
עיון זכויות תביעה אזרחיות	ללא פיקוח ואכיפה ממשלתיים	
שיפור זכויות תביעה אזרחיות	ללא פיקוח ואכיפה ממשלתיים	למשל, פיצוי ללא הוכחת נזק; נטלי הוכחה; תובענות ייצוגיות; היעדר תוקף
סובסידיה	ללא פיקוח ואכיפה ממשלתיים	
מיסוי	ללא פיקוח ואכיפה ממשלתיים	כולל הטבות מס
רגולציה עצמית מוכרת ונתמכת על ידי הממשלה	פיקוח ואכיפה קלאסיים	
תעודה ממשלתית	פיקוח ואכיפה קלאסיים	
חובת ביטוח לנזקי צד ג'	פיקוח ואכיפה קלאסיים	
חובת רישום	פיקוח ואכיפה קלאסיים	
חובת גילוי	פיקוח ואכיפה קלאסיים	
חובת פרסום	פיקוח ואכיפה קלאסיים	
חובות תיעוד ושמירת מידע	פיקוח ואכיפה קלאסיים	
חובת דיווח	פיקוח ואכיפה קלאסיים	
הוראות בתצורת תקני ביצוע	פיקוח ואכיפה קלאסיים	
הוראות בתצורת תקני תהליך	פיקוח ואכיפה קלאסיים	
התערבות בפעילות הכלכלית: פיקוח מחירים	פיקוח ואכיפה קלאסיים	רמת מעורבות רבה. השימוש בכלים אלו עלול להיות כרוך בפגיעה קשה בתחרות ובתמריצים של המפוקחים
רגולציה של התערבות בפעילות הכלכלית: מכסות כמויות	פיקוח ואכיפה בצירוף אישורים מראש	
כללים מבניים	פיקוח ואכיפה קלאסיים	

מונחים מרכזיים

כללים או נורמות (rules, norms)

תוכן ההוראה המחייבת (לרבות חובות בירוקרטיות וחובות להישמע למנגנוני הפיקוח). למשל, איסור לנהוג במהירות של מעל 50 קמ"ש בדרך עירונית.

פיקוח (supervision)

מכלול הפעולות שמיועדות להגביר ולעודד ציות להוראות. למשל, באמצעות ביצוע ביקורת (inspection), מסירת מידע והדרכה כיצד לציות להוראות.

אכיפה (enforcement)

מכלול הפעולות שמיועדות לכפות ציות להוראות ולגבות מחיר בגין אי-ציות. למשל, הטלת קנס או שלילת רישיון.

בקרה (monitoring)

מכלול הפעולות שמיועדות לייצר תמונה עובדתית על הנעשה במציאות – רמת הציות להוראות, מפת הסיכונים, מידת ההצלחה של המדיניות בצמצום הבעיה וכו'. למשל, איסוף מידע באמצעות סקרים, ניתוח נתונים סטטיסטיים וניטור בעזרת מכשור מדעי.

2. הכלים לעיצוב של תוכן הרגולציה

מאחר שרגולציה היא כללים מחייבים ובני אכיפה, כל רגולציה מכילה שני רכיבים:

1. נורמה (הכלל, האיסור או החובה);
 2. כלי הפיקוח והאכיפה (האמצעים שהופכים את הנורמה למחייבת).
- בהתאם, עיצוב רגולציה מערב החלטות גם על עיצוב של התוכן הרגולציה (הנורמה) וגם על אמצעי הפיקוח והאכיפה.

2.1 עיצוב הוראות רגולטוריות – מאפיינים כלליים

יש מגוון סוגים של הוראות רגולטוריות שניתן לקבוע. לפני שנציג סוגים ספציפיים, נתייחס לקבוצה הכללית והמרכזית של הוראות רגולטוריות וכיצד היא בנויה.

יודגש, שהתיאור של כלים לקביעה של תוכן הרגולציה מופרד מהדיון בכלי הפיקוח והאכיפה (האם ייעשה שימוש בפיקוח ואכיפה קלאסיים או בפיקוח ואכיפה בתוספת אישורים מראש).

2.1.1 סוג ההוראה

הוראה רגולטורית מתמקדת באחד משלושה היבטים:

◀ הוראה שמכתיבה התנהגות

חובות או איסורים לבצע על פעולות. זו הקבוצה הקלאסית והנפוצה ביותר של הוראות רגולטוריות. למשל, חובה לרכוש מערכת בטיחות, או איסור להפעיל ציוד בזמן או במקום מסוים.

הוראה שמכתיבה ביצוע תכנון והיערכות

הוראות אלו לא מתייחסות לאופן ביצוע הפעילות יוצרת הסיכון, אלא דורשות מהמפוקח לנקוט היערכות מקדימה ולהפעיל שיקול דעת כדי לנהל את הסיכון. המפוקח הוא שמנהל את הסיכון ולא הרגולטור. למשל, חובה לנתח את הסיכונים מהפעילות המפוקחת, חובה לקבוע נהלים פנימיים לצמצום הסיכונים ועמידה בנהלים שהמפוקח קבע לעצמו (הוראות אלו מוכרות גם כתקני ניהול¹). הוראות אלו לא קובעות למפוקח אילו פעולות או אמצעי בטיחות עליו לנקוט. המפוקח הוא שמנתח את הסיכונים וקובע את הכללים שמויעדים לצמצם את הסיכון או הבעיה. המפוקח נבדק על כך שניתח את הסיכונים, קבע הוראות ונהלים להתמודד איתם וישם בפועל את ההוראות שקבע לעצמו.

הוראה במישור המידע

הוראות אלו עוסקות ביצירה או בהעברת מידע לגורם אחר. דרישות מידע כוללות דיווח, גילוי, רישום, פרסום, יצירת מידע ושמירת מידע. (הוראות אלו מוכרות גם כתקני מידע²).

1. תקני ניהול קובעים, שעל המפוקח לבצע תכנון והערכה של הסיכונים או לגבש תוכניות ונהלים להתמודד איתם. אך הם לא מחייבים ביצוע של פעולה מחשית או השהה של יעד מוגדר. תקני ניהול מעניקים למפוקח גמישות ושיקול דעת נרחבים והם מתאימים כאשר יש שונות ודינמיות רבה בסקטור המפוקח וכאשר קשה למדוד תוצאות.

2. תקני מסירת מידע מחייבים למסור מידע או לאפשר מסירת מידע. הם משמשים כדי לשפר את קבלת ההחלטות של מקבל המידע או כדי לשנות את מערך התמריצים של המפוקח מוסר המידע. הם מאפשרים להתגבר על בעיות של אי-סמטריה במידע, מחסור במידע וכשלים התנהגותיים, אך הם לא תמיד אפקטיביים.

2.1.2 אל מי ההוראה מופנית?

- אפשר להטיל הוראה על שלושה אלמנטים מרכזיים: אנשים, פעולות ואובייקטים.
- ▶ **אדם** – החובה חלה על אדם או תאגיד. למשל, ניתן לדרוש מאדם (העונה להגדרה מסוימת) לבצע פעולה או להימנע ממנה, להיות בעל כישורים מסוימים וכו' (לדוגמה, רישיון נהיגה הוא חובה שמוטלת על אדם שמבקש לנהוג). ניתן גם להעניק הטבות על בסיס זה (לדוגמה, הטבת מס לנשים).
 - ▶ **פעולה** – החובה חלה על פעולה או על תהליך. למשל, פעולות שצריך או אסור לבצע, או איך לבצע פעולות מסוימות.
 - ▶ **אובייקט** – החובה חלה על עצם מוחשי (ציוד) או מופשט (עסק). למשל, רישוי שנת לרכב ("טסט") הוא חובה שחלה על הרכב. רישיון עסק היא חובה שחלה על העסק בכללותו (למשל, על מסעדה) ולא על עובד ספציפי שמועסק בעסק (למשל, טבח – שיהיה כפוף לאסדרת מקצוע, אך רישיון העסק לא מתייחס אליו).
- התרשים הבא מציג הדגמה להבחנה בין האלמנטים השונים שעליהם הרגולציה יכולה לחול:

		
פעולה	אובייקט	אדם
זמן פעילות (שעות, ימים, תאריכים, עונות)	דרישות מבניות ציוד בטיחות תחזוקה	לימודים הכשרה מבחן הסמכה גיל מינימום היעדר עבר פלילי
מקום פעילות (זמן מוגבל)		
כיצד יש לבצע פעולות מסוימות		

תרשים 13: האלמנטים השונים שעליהם ניתן להחיל רגולציה

2.1.3 הוראות ישירות מול הוראת עקיפות

יש הוראות שמכוונות ישירות כלפי גורמי השורש של התופעה הבלתי רצויה, בעוד שיש הוראות שמיועדות לצמצם את הבעיה באופן עקיף.

למשל, במקרה של סיכון בטיחותי – במקום הוראות בטיחות (הוראה ישירה), ניתן לקבוע חובה לרכוש פוליסת ביטוח. פוליסת הביטוח מספקת פיצוי לנפגע וגם גורמת למפוקח להביא בחשבון שיקולי בטיחות, מאחר שגובה הפרמיה מושפע ממספר התאונות שבהן היה מעורב.

בנוסף, חלק מחובות המידע (גילוי, פרסום) מיועדות לחשוף מידע שיספיע על המוניטין של המפוקח – בעיני לקוחות, ספקים ועובדים. עצם הגילוי לא משפיע ישירות על הסיכונים או על הבעיה הציבורית. הוא משפיע בעקיפין על התמריץ של המפוקח לנהוג אחרת.

2.1.4 מידת החמרה

כל הוראה ניתן לעצב בדרגות החמרה שונות. החמרה יכולה לבוא לידי ביטוי במספר הפעולות האסורות, ברף כמותי (למשל מרחק או ריכוז מותר של חומר פעיל) או בהגדרה מי רשאי לבצע פעולה (כל מהנדס או רק מהנדס חשמל; רוקח, רופא או רופא מומחה וכו').

2.1.5 האם ההוראה היא ביצועית או תהליכית?

אפשר לעצב הוראה באופן ביצועי, שממוקד במטרה שיש להשיג (למשל, רמת הזיהום המירבית), או באופן תהליכי, שמתמקד בתשומות (למשל, באילו חומרים צריך להשתמש, איך המפעל צריך להיות בנוי ומה סדר הפעולות שיבוצעו בעסק).³

האפשרויות האלו נקראות **תקני ביצוע** ו**תקני תהליך**.

◀ **תקני ביצוע** – מגדירים תוצאה מחייבת, אך המפוקח חופשי לבחור כיצד להשיג אותה. הם מתאפיינים בגמישות רבה יותר אך בוודאות פחותה ותלויים באפשרות להציב ולמדוד את השגת התוצאה המחייבת.

◀ **תקני תהליך** – מגדירים תשומות (פעולות, טכנולוגיות, חומרים). הם קונקרטיים וודאיים, אך מבוססי תהליך (ולא מטרה) ונוטים לחסום חדשנות, יזמות ותחרות. בנוסף, הם לרוב ארוכים ומפורטים ועלולים לגרום ל-micro management.

תקן ביצוע מציב למפוקחים דרישה תוצאתית, המשקפת את התוצאה שבה אנו מעוניינים, בעוד שתקן תהליך מתווה דרך, שאנו מקווים שמי שיפעל לפיה גם יגיע לתוצאה המבוקשת.

תקן ביצוע קרוב יותר למטרות הרגולציה וליעדיה, בעוד שתקן תהליך מציג דרך פעולה אפשרית להגיע אליהם.

הבחירה בין תקני ביצוע לתקני תהליך רלוונטית לכל סוגי ההוראות – להוראות שמגדירות התנהגות, מידע ותכנון והיערכות.

דוגמה | בטיחות במזון



◀ **מישור ההתנהגות – תקני תהליך**. נקבע באיזה חומר יש לשטוף ידיים, למשך כמה שניות ומה תהיה טמפרטורת המים; מה יהיה המרחק בין כל מכונה במפעל; כמה עובדים יועסקו בכל תחנה בפס הייצור, מה תהיה ההשכלה של כל עובד וכו'.

◀ **מישור ההתנהגות – תקני ביצוע**. נקבע מה רמת הזיהום המירבי המותרת במוצר הסופי, מה ריכוז המתכות הכבדות המותר במוצר הסופי וכו'.

◀ **מישור המידע – תקני תהליך**. נקבע היכן על האריזה יש להטביע את התאריך, באיזה סדר יוצגו הנתונים ולפי איזה סולם, באיזה גודל וצבע יהיה הדפוס וכו'.

◀ **מישור המידע – תקני ביצוע**. נקבע שהאריזה של מוצר מזון תפרט את המועד האחרון לשימוש, את סך הקלוריות במוצר ואת הרכיבים במוצר.

◀ **מישור התכנון וההיערכות – תקני תהליך**.

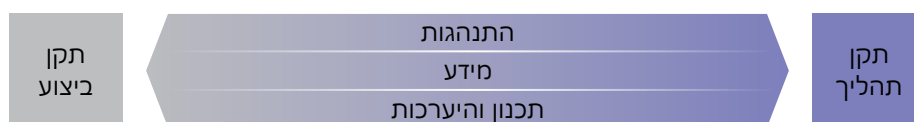
המפוקח ינתח את הסיכונים בעסק לפי שיטת COSO מודל 2018 באמצעות אלגוריתם SmartQ. על בסיס הערכת הסיכונים המפוקח יכין תוכנית בטיחות מזון, שתוגש לאישור הרגולטור. לאחר אישור הרגולטור תתורגם תוכנית בטיחות המזון לנוהל מעשי, שייתלה בכל חדר במפעל. המפוקח יבחן ויעדכן את התוכנית אחת לשנה ויגיש את העדכון לאישור הרגולטור.

◀ **מישור התכנון וההיערכות – תקני ביצוע**.

המפוקח יבצע ניתוח של הסיכונים לפי שיטה מקובלת ובהתאם יגבש נוהל לצמצום הסיכונים המרכזיים. המפוקח יעמוד בהוראות שקבע הנוהל. הרגולטור מוסמך להתערב אם מצא שהתוכנית נכשלת באופן קיצוני בטיפול בסיכונים הליבה באופן שמסכן חיי אדם.

3. להרחבה ראו: גיא מור וזון נקב, "אבני הבניין של הרגולציה: כיצד לבנות מדיניות אפקטיבית" (2021): <http://bit.ly/RegBuildingBlocks>

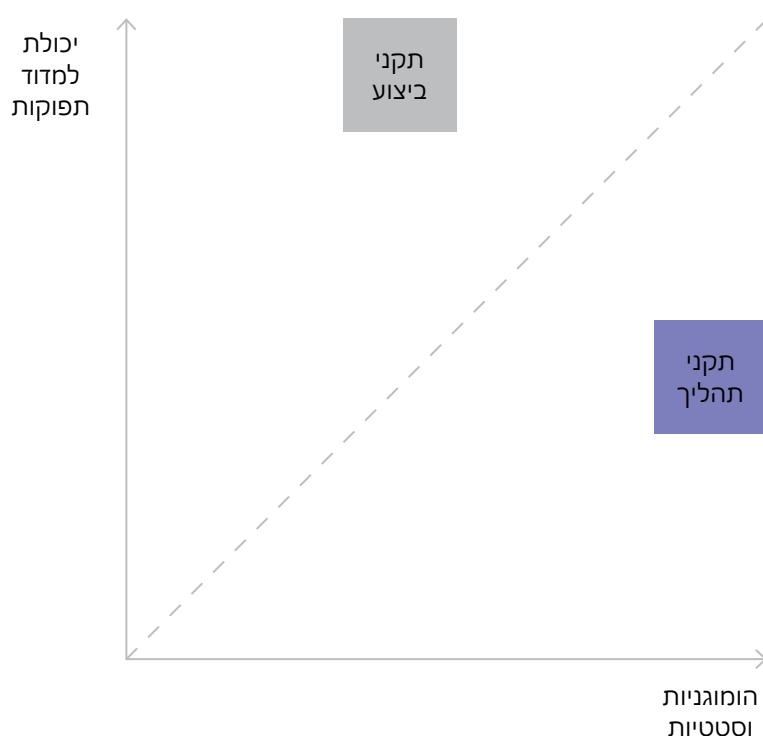
הבחירה בין תקני ביצוע לתקני תהליך אינה בינארית. מדובר על ספקטרום של אפשרויות. אפשר לעצב את ההוראה במגוון דרכים בטווח שבין תקן תהליך טהור לתקן ביצוע טהור.



תרשים 14: ניתן לעצב הוראות שונות בספקטרום שבין תקני תהליך לתקני ביצוע

ככלל, רצוי להעדיף את השימוש בתקני ביצוע מאחר שהם ממוקדים במטרת הרגולציה, מאפשרים חדשנות והתאמה לסיכונים חדשים.

אם השוק המפוקח דינמי ועם שונות בין המפוקחים, וניתן למדוד תפוקות ביעילות – נעדיף רגולציה שנוטה לכיוון ביצועי. אם מדובר בשוק מפוקח שצפוי להיות סטטי (מעט שינויים), עם דמיון רב בין המפוקחים, ויש קושי למדוד תפוקות ביעילות – נעדיף רגולציה שנוטה לכיוון תהליכי יותר.



תרשים 15: הכלל המנחה לבחירה בין תקני תהליך לתקני ביצוע

עזרה



להרחבה על ההבחנה בין תקני ביצוע לתקני תהליך ולשיקולים השונים לבחירה ביניהם – נפנה למוביל מדיניות הרגולציה שלנו או לרשות האסדרה.

2.1.6 אי-כללים

רגולציה מורכבת מכללים שקובעים איסורים וחובות. השיח סביב רגולציה עוסק באותם כללים שמטילים חובות על הציבור המפוקח. אך הרגולציה כוללת גם הוראות שקובעות מתי הרגולציה אינה חלה – ההוראות האלו נקראות אי-כללים (Unrules). מדובר בהוראות שלא קובעות כלל שמופנה כלפי הציבור, אלא הוראות שמגבילות את תחולת רגולציה.

אי כללים מתחלקים לשתי קבוצות:

◀ חריגים

חריגים הם אי-כללים שמעוגנים ברגולציה ומסייגים את תחולת הרגולציה לפי הגדרה מסוימת. חריגים יכולים לקבוע שהוראה רגולטורית לא תחול על קבוצה של בני אדם; או שהיא לא תחול במועדים, במקומות או במצבים מסוימים. חריגים יכולים לקבוע, שהוראה לא תחול בהתקיים תנאים מסוימים (או שהיא תחול רק בהתקיים תנאים מסוימים). המאפיין של חריגים – הם מעוגנים ברגולציה כחלק מן הכלל הרגולטורי עצמו. לכל חריג שני רכיבים: הגדרה מתי הוא חל (ומתי הכלל העיקרי אינו חל) ומהות ההחרגה (האם מדובר בהחרגה מלאה או חלקית מהוראת הרגולציה).

דוגמה



תקנה 283 לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961 קובעת חובת לחגור חגורת בטיחות (כלל), אך תקנה 283ג(6) קובעת שהחובה לא תחול בנסיעה לאחר (חריג).

◀ פטורים

הסמכות להעניק פטורים מעוגנת ברגולציה, אך פטורים ניתנים על בסיס פרטני לאחר יצירת הרגולציה. מתן פטור מותנה בשיקול דעת. בעוד שחריג נקבע כחלק מעיצוב הרגולציה, פטור ניתן על ידי גורם שמיישם את הרגולציה בפועל, למשל מנהל או בעל תפקיד, שעוסק ברישוי או בפיקוח ואכיפה. לפטור שלושה רכיבים: הגדרה מתי ניתן להעניק פטור (באילו מקרים), מהות הפטור (לגבי אילו הוראות ניתן להפעיל שיקול דעת) ואופן הפעלת הפטור (מי הגורם שיכול להפעיל את הפטור, האם שיקול הדעת מוגבל או לא וכו').

דוגמה



תקנה 7 לתקנות הזרעים (פיקוח על יבואם), התשל"ה-1975, קובעת איסור לייבא לישראל זרעים אלא לפי הדרישות שנקבעו בתקנה (כלל), אך תקנה 10 קובעת: "המנהל רשאי לפטור מהוראות תקנות אלה ייבוא של כמויות מתאימות לזריעה לצורכי ניסיון של זרעים..." (פטור).

כמעט בכל חיקוק (רגולטורי ולא רגולטורי) ניתן למצוא אי-כללים. חלקם מפורשים ומופיעים תחת סעיף "חריגים" או "פטור", וחלקם מוטמעים בנוסח החובות עצמן. מעבר להיותם נפוצים מאוד, לאי-כללים תפקיד מרכזי במערכת הרגולטורית.

הם עוזרים לוודא שהרגולציה תחול רק במקרים הרלוונטיים. יש הבדלים בין חריגים לפטורים, למשל, במידת הוודאות שהם מספקים, שאלות של שקיפות והביקורת החיצונית על הפעלתם.

2.1.7 רשימות לבנות ורשימות שחורות

את דרישות הרגולציה ניתן לנסח כחובה או כאיסור. הבדל זה משפיע על ברירת המחדל של הרגולציה ויכולות להיות לו השפעות משמעותיות.

ההבחנה היא בין שתי אפשרויות:

רשימה לבנה

רשימה לבנה מפרטת מה המפוקחים חייבים או מה מותר להם לבצע. אם פעולה או תנאי לא מופיעים ברגולציה – הם אסורים.

רשימה שחורה

רשימה שחורה מפרטת מה אסור למפוקחים לבצע. פעולות או תנאים שלא מופיעים ברשימה השחורה – מותרים לביצוע.

רשימה לבנה היא טכניקה רגולטורית, שמצמצמת יותר את חירות הפרט, מאחר שבברירת המחדל היא איסור. הפעולות שמותר לציבור לבצע מצומצמות מאוד – רק מה שמופיע ברשימה.

לעומת זאת, רשימה שחורה קובעת מה אסור ולכל היתר מותר. לכן היא טכניקה ממוקדת יותר, שמתערבת פחות בחירות הפרט.

ניתן לעשות שימוש ברשימות לבנות וברשימות שחורות במגוון מצבים. למשל:

עצם ביצוע הפעילות או השימוש במוצרים וחומרים

למשל, בשאלה האם חומר או מוצר מסוים מותר לשימוש.

תחת רשימה לבנה – הרגולציה תפרט את כל החומרים והמוצרים שמותר להשתמש בהם. חומר או מוצר שלא מופיע ברגולציה – אסור לשימוש. כדי להתיר אותו לשימוש יש לתקן את הרגולציה.

תחת רשימה שחורה – הרגולציה תפרט את כל החומרים והמוצרים שאסורים לשימוש. ניתן להשתמש בכל חומר או מוצר שלא מופיעים ברגולציה. יש לתקן את הרגולציה כדי להטיל איסור על חומר או מוצר.

דוגמה



תקנות הגנת הצומח (הסדר ייבוא ומכירה של תכשירים כימיים) קובעות איסור על מכירת חומרי הדברה שלא קיבלו אישור מהרגולטור. מוצר שלא אושר – אסור לשימוש. זו רשימה לבנה.

פקודת הסמים המסוכנים קובעת איסור על עיסוק ושימוש בסמים שמפורטים בה. סם שלא מופיע בפקודה – מותר לשימוש. זו רשימה שחורה.

קביעת תנאים

ניתן לקבוע ברגולציה תנאים לכך שהפעילות תהיה מותרת, או תנאים לקבלת אישור מהרגולטור.

תחת רשימה לבנה – ייקבעו התנאים הבלעדיים שבהם המפוקח חייב לעמוד. למשל, שימוש באמצעי בטיחות, תכנון העסק או מינוי בעלי תפקידים. גם אם המפוקח יכול להשיג את מטרת הרגולציה באמצעות פעולות אחרות – לא יינתן לו אישור מאחר שהוא לא מילא אחרי התנאים שברשימה הלבנה.

תחת רשימה שחורה – ייקבעו האיסורים או התנאים, שבהתקיימם המפוקח לא יקבל אישור מהרגולטור. המפוקח יקבל אישור כל עוד לא מתקיימים האיסורים והתנאים שנקבעו ברגולציה.

דוגמה



תקנה 9 לתקנות הבטיחות בעבודה (גיהות תעסוקתית ובטיחות העוסקים בקרינת לייזר), תשס"ה-2005, קובעת שלא תאושר מעבדה אם לא מתקיימים בה כל התנאים המפורטים (מועסק בה בודק, לרשותה ציוד נייד ונייח לבטיחות לייזר ועוד). כדי שמעבדה תקבל אישור, חייבים להתקיים אצלה כל התנאים. מעבדה לא תקבל אישור אם התנאים לא מתקיימים אצלה, גם אם היא מסוגלת לעמוד בחובות ולהגשים את מטרות הרגולציה.

תקנה 11 לתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (הליכים ותנאים לקבלת רישיון כללי אחוד) קובעת באילו מקרים לא יינתן רישיון אחוד לספק שירותי תקשורת. המניעה חלה רק אם התנאים מתקיימים. בכל מקרה אחר ניתן לקבל רישיון אחוד.

להבדל בין רשימות שחורות לרשימות לבנות יש חשיבות רבה בשני היבטים נוספים:

- ◀ **השפעה על חדשנות ותחרות.** מאחר שרשימה לבנה קובעת בדיוק מה מותר ומה ההוראות המחייבות – היא עלולה להיות מצמצמת מדי ובכך לא לאפשר לטכנולוגיות חדשות או לפעילות עסקית חדשה להיכנס לשוק.
- ◀ **השפעה במישור מתחם הטעות.** מחוקקים ורגולטורים עשויים לטעות בתוכן ההוראות שהם קבעו. טעות שמהותה הטלת איסור נוקשה מדי – תורגש ביתר שאת אם הרגולציה משתמשת ברשימה לבנה. לעומת זאת, טעות שמהותה הגנה בחסר על הציבור – תורגש ביתר שאת אם הרגולציה משתמשת ברשימה שחורה. יש להביא זאת בחשבון, תוך שיקלול יתר המנגנונים לתיקון הרגולציה לפירושה וליישומה; וכן תוך התחשבות בכלים נוספים, כמו בחירה בין תקני תהליך לתקני ביצוע והשימוש באי-כללים.

2.1.8 הוראות דיפרנציאליות – התאמה לפי מאפייני המפוקחים

באופן טבעי רגולציה נוטה להיות בעלת אופי כללי ולחול על ציבור רחב. מאחר שהציבור אינו זהה במאפייניו (אינו הומוגני) רגולציה אחידה עלולה לא להשיג את מטרתה ולגרום לפגיעה ולהשלכות שליליות אחרות.

לכן מקובל להשתמש בהוראות דיפרנציאליות – אשר לא חלות באופן אחיד וקשיח, אלא מותאמות למאפיינים של המפוקחים. גישה זו עומדת בהלימה גם לעקרונות של ניהול סיכונים.

ניתן להשתמש בהוראות דיפרנציאליות בשלוש דרכים מרכזיות.

2.1.8.1 דיפרנציאליות סטטית

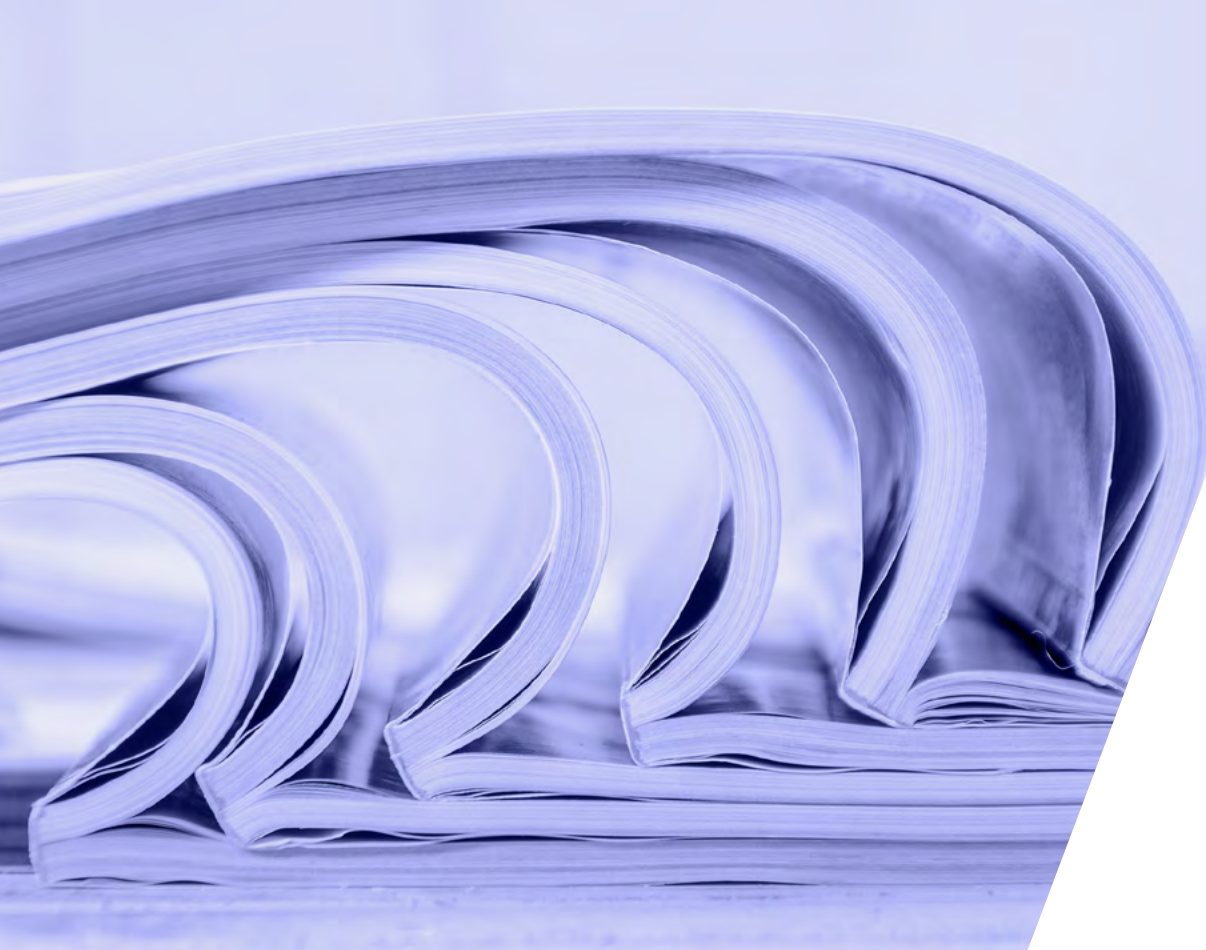
אימוץ שונות ומדרג בתוך הוראות הרגולציה, כך שככל שעומדים בהגדרות שונות – יחולו (או לא יחולו) הוראות שונות. הדיפרנציאליות יכולה להיעשות על סמך מגוון קריטריונים: מחזור כספי שנתי, שטח העסק, מיקום העסק, עסקים סמוכים, מספר העובדים המועסקים, התקיימות ברמת סיכון גבוהה וכו'.

דיפרנציאליות סטטית מבטאת רמה בסיסית של ניהול סיכונים, שלפיה ההוראות מותאמות למאפיינים של המפוקחים.

דוגמה



סעיף 6.13 למפרט אחיד – 4.2 א' (פרק רשות הכבאות) קובע, שבמסעדה ששטחה מעל 120 מ"ר חלה חובה להתקין עמדת כיבוי אש עם ציוד כיבוי, דרישה שלא חלה על עסקים ששטחם קטן מ-120 מ"ר.



2.1.8.2 דיפרנציאליות דינמית

דיפרנציאליות דינמית קובעת, שההוראות יחולו לפי תנאים שעשויים להשתנות אצל המפוקח (ושאף רצוי שישתנו). למשל, שוני בהוראות בהתאם להיסטוריית הציות של המפוקח – מפוקח שלאורך זמן הפגין רמת ציות גבוהה יהיה כפוף להוראות שונות לעומת מפוקח שנתפס בעבר מבצע הפרות, או ממפוקח חדש, שאין מידע לגביו.

דיפרנציאליות דינמית מבטאת רמה מתקדמת של רגולציה מבוססת ניהול סיכונים: לא רק ההוראות מותאמות למפוקחים, אלא המטרה היא, שבאמצעות הגישה הדיפרנציאלית ייווצר תמריץ למפוקחים לציית להוראות. כך גם הרגולציה מתאימה את עצמה למאפייני המפוקחים וגם המפוקחים מתומרצים לציית לרגולציה.

2.1.8.3 דיפרנציאליות וולונטרית

תחת דיפרנציאליות וולונטרית נקבע מסלול לא מחייב, אך מפוקח שיישם אותו בהצלחה ייהנה מהקלות בדרישות הרגולציה הרגילה. כך, למשל, ניתן לקבוע שמפוקח שיישם תוכנית ניהול סיכונים ברמה משביעת רצון יהיה פטור מהוראות הרגולציה.

גישה זו לדיפרנציאליות מותירה למפוקח לבחור לציית לרגולציה הכללית שנקבעה, או האם ליישם באופן וולונטרי אמצעים שונים שבגינם הוא יזכה בהקלות שונות.

השימוש בכלים של דיפרנציאליות רלוונטי גם לגבי תוכן ההוראות וגם לגבי מתכונת הפיקוח והאכיפה – הן בפיקוח ואכיפה קלאסיים והן בפיקוח של אישורים מראש.

2.2 עיצוב הוראות רגולטוריות – הוראות וכלים ספציפיים

עתה נעבור להציג סוגים ספציפיים של הוראות וכלים לעניין תוכן הרגולציה.

2.2.1 הוראות במישור המידע

סוג ספציפי של הוראות רגולטוריות נוגע למישור המידע. אלו הסוגים המרכזיים של הוראות במישור המידע.

דיווח

חובה למסור לרגולטור או לגורם שלטוני מידע ונתונים באופן קבוע או לפי דרישה. דיווח יכול להתבצע בהגשה ישירה לרגולטור, או באמצעות פרסום פומבי.

גילוי

חובה למסור מידע לגורם ספציפי או בהקשר ספציפי. למשל, מסירת מידע לעובד על זכויותיו, או גילוי מידע על גבי מוצר.

פרסום

חובה לפרסם את המידע באופן פומבי, שיהיה נגיש לציבור רחב ולא מסוים. לרוב מבוצע ברשות הרבים – באמצעי התקשורת, ברשת האינטרנט או באופן נלווה לפרסום אחר (למשל, חובה שפרסומת למוצר מסוים תכלול אזהרה).

רישום

חובה להירשם במאגר מידע פומבי, שפתוח לעיון הגורם שמנהל אותו וגם לעיון הציבור. לרוב, דרישת רישום מחייבת מהשחקנים הפועלים בתחום להזהות ולמסור מידע כללי על עצמם ועל הפעילות המפוקחת (שם, מען, תיאור השירותים המוצעים). דרישה פשוטה זו יכולה לספק מידע לרגולטור ולציבור והיא יכולה להרתיע מפוקחים מלבצע פעולה בעייתית בעתיד, כיוון שפרטיהם יהיו ידועים וניתן יהיה להתחקות אחריהם.

אם קיימים תנאי סף לרישום הם יהיו מינימליים וטכניים (מסירת המידע הנדרש). רישום אינו מיועד להיות חסם כניסה לשוק, או כלי לביצוע בדיקה מקדימה של המפוקח – אין לבלבל אותו עם פיקוח ואכיפה בתוספת אישור מראש (ראו בהמשך). לכן חובת רישום אינה מהווה תנאי לכניסה לשוק.

איסוף ויצירה של מידע

חובות מסוג זה מחייבות את המפוקח לאסוף מידע ולמעשה ליצור מידע חדש. המפוקח נדרש לבצע מדידות, לתעד את הפעילות בעסק או לאסוף מידע אחר.

במקרים רבים החובה לבצע איסוף ויצירה של מידע היא בסיס לחובות מידע נוספות, כמו דיווח או פרסום של המידע. לעיתים חובה זו "מובלעת" בתוך חובות מידע אחרות, אך יש לשים לב שכאשר דורשים מהמפוקח לדווח, לגלות, לפרסם, או לשמור מידע – לעיתים תחילה עליו לייצר את המידע.

שמירה ותיעוד של מידע

הוראות אלו מחייבות את המפוקח לשמור את המידע, לרוב כבסיס עבור הרגולטור כדי שיוכל לבצע בעתיד פעולות פיקוח ולדרוש לעיון במידע.

הוראות לעניין שמירה ותיעוד של מידע מתייחסות לרוב לשני היבטים מרכזיים: פרק הזמן שבמהלכו נדרש לשמור את המידע והתצורה שבה נדרש לארגן ולשמור את המידע (עותק קשיח, קובץ דיגיטלי, גיבוי, מבנה מסד הנתונים).

דרישות מידע הן כלי רגולטורי רב-עוצמה, הנובעות מעצם השקיפות שהן יוצרות. חובות פרסום וגילוי יכולות להגביר ציות להוראות במישור ההתנהגות, או לעמוד בפני עצמן.

לצד התועלת מכלים אלו יש להיות ערים לכך, שתהליכי איסוף, עיבוד, שמירה, פרסום ומסירה של המידע עלולים להיות יקרים יותר משנדמה.



דרישות מידע ככלי בקרה

עד כה הצגנו את דרישות המידע ככלי להתמודד עם בעיות במישור המידע. נוסף על כך, לדרישות המידע יש תפקיד חשוב בכל הנוגע לבקרה – קבלת תמונה עובדתית על הנעשה בתחום המפוקחים (מספר העסקים, הסיכונים בתחום, התאונות שהתרחשו, שיעור הציות, מידת האפקטיביות של הוראות הרגולציה ועוד). דרישות המידע חשובות כדי לאפשר לרגולטור לקבל תמונת מצב ולנטר את מצב השוק וגם לבדוק את הצלחת הרגולציה שלו עצמו. כך, למשל, היכולת לבדוק את הרגולציה לפי היעדים המדידים תלויה באיסוף מידע, שחלקו יכול להתבסס על דרישות מידע.

2.2.2 חובת ביטוח

השימוש בביטוחים ככלי רגולטורי מוכר בעולם. חברות ביטוח מתמקצעות בהערכת סיכונים, בתמחור שלהם ולעיתים גם בניהול הסיכונים (הגדרת אמצעים לצמצום הסיכון). בישראל יש חובות ביטוח בהקשרים שונים, המפורסמת שבהן היא החובה לרכוש ביטוח רכב.

לחובה לרכוש פוליסת ביטוח יש השפעה כפולה – ישירה ועקיפה:

◀ השפעה ישירה

הביטוח יוצר אפשרות למתן פיצוי לנפגע בגין הנזק מהתממשות הסיכון והפגיעה באינטרס המוגן. אפשרות זו קיימת כאשר החובה היא לרכוש פוליסת ביטוח לנזקים של צד שלישי (להבדיל מחובה של המפוקח לבטח את עצמו).

◀ השפעה עקיפה

נובעת מגובה הפרמיה (המחיר) שהמפוקחים ישלמו כדי לרכוש את פוליסת הביטוח. פרמיית הביטוח יכולה לשקף את רמת הסיכון של המפוקח הספציפי, וכך היא עוזרת להכווין את ההתנהגות שלו ולגרום לו ליישם אמצעי בטיחות, בעזרת חברת הביטוח. במקרים מסוימים חברות הביטוח יכולות ממש להנחות את המפוקחים כיצד לנהוג כדי להפחית את גובה הפרמיה – להימנע מפעולות מסוימות, לבצע שינויים מבניים או להצטייד באמצעי בטיחות.

חובות ביטוח הן חובות התנהגותיות, אך יש להן אפשרות לצמצם את חומרת הנזק לנפגעים ואף לצמצם את ההסתברות להתרחשות הנזק – באמצעות השפעה על התמריצים של המפוקחים.

זו גם דוגמה לשימוש בגורם חיצוני, לא רגולטורי (חברת הביטוח), כדי לפתור בעיה ציבורית.

2.2.3 רגולציה עצמית

רגולציה עצמית היא משטר, שבו המפוקחים או גורם פרטי אחר קובע את הכללים (ולפעמים גם אוכפים אותם). לעיתים הממשלה לא מעורבת כלל, וכאשר היא מעורבת היא עושה זאת בתפקיד משני (בדרך כלל בעידוד משטר כזה או בסיוע באכיפת הכללים).

במהותה, רגולציה עצמית אינה עונה להגדרה הקלאסית של "רגולציה", מאחר שמדובר במצב שבו ארגון לא שלטוני מפתח כללים, מחיל ואוכף אותם על עצמו או על אחרים (פרטים או ארגונים). במצב זה הרגולטור הממשלתי אינו עוסק בקביעת הכללים ולעיתים גם לא עוסק באכיפה שלהם.⁴

4. המונח "רגולציה עצמית" משמש בהקשרים שונים. המשמעות המוצגת כאן מבוססת על ההגדרה של קולינזי ומנדלסון. Caryl Coglianese and Evan Mendelson, Meta Regulation and Self-Regulation in The Oxford Handbook of Regulation, Baldwin R., Cave M., and Lodge M., (eds., (2010).

דוגמה



באופן היסטורי – גילדות מקצועיות שימשו כמערכות של רגולציה עצמית – הן קבעו ואכפו את הנורמות (בעצמן או בסיוע השלטונות). בשדה הצרכני, "תו אמון הציבור" שארגון "אמון הציבור" מעניק לארגונים שעומדים בכללים שהארגון קבע מהווה דוגמה מסוג אחר לרגולציה עצמית.

בפועל, אין דוגמאות רבות לרגולציה עצמית מלאה, אך ניתן למצוא אותה בתצורה של "רגולציה עצמית בצירוף עם אכיפה ממשלתית" (מכונה לעיתים Co-Regulation או enforced self-regulation). למשל, תקינה רשמית בישראל: התקינה עצמה נקבעת על ידי גוף לא ממשלתי (מכון התקנים, שבו אין רוב לנציגי הממשלה), אך כאשר הממשלה מכריזה על תקן כרשמי היא הופכת אותו למחייב ומסייעת באכיפתו. גם לשכת עורכי הדין היא גוף שקיבל סמכות בחקיקה, אבל הוא עצמאי להחיל על עצמו ועל חברים כללים (ולאכוף אותם). אכיפה זו מוכרת ומקבלת סיוע ממשלתי.

צורה אחרת של רגולציה עצמית היא כאשר רשויות ממשלתיות לא עוסקות באכיפת הכללים, אך מסייעות בגיבוש כללי הרגולציה העצמית או בעידוד רגולציה עצמית.

להלן פירוט על שני הסוגים של רגולציה עצמית:

◀ **רגולציה עצמית מלאה:** במשטר זה, המגזר הפרטי או מומחים קובעים כללים כמו קוד מקצועי (code of conduct) או כללים לאקדטיציה. לרוב, רגולציה עצמית נקבעת על ידי ארגון שמייצג חלק ניכר מהשוק, כמו התאחדות של מעסיקים או איגוד שבו חברים כמה שחקנים דומיננטיים. גם קביעת הכללים וגם האכיפה שלהם נעשית על ידי גורמים מהשוק הפרטי. במקרה של רגולציה עצמית מלאה מעורבות הממשלה תתמצה בתמיכה הצהרתית, או בתקצוב לפיתוח הרגולציה העצמית.

דוגמה



חברות סליקת כרטיסי אשראי קובעות אילו פעילויות עסקיות אינן מותרות מבחינתן. למשל, מכירת נשק או תכנים פוגעניים. במקרה כזה חברת הסליקה תקבע בהסכמים ובכללים שהיא קובעת, שהיא לא מתירה תשלום עבור עסקאות נשק או תכנים שהוגדרו כפוגעניים. בכך חברת הסליקה קובעת כלל. ההסכם יקבע גם מנגנון פיקוח (סמכויות של חברת הסליקה לאסוף מידע) ומנגנון אכיפה (כמו פיצוי שהעסק ישלם לה במקרה של הפרה, או חסימת האפשרות לבצע סליקה). גם כאשר החוק מאפשר פעילות כמו מכירת נשק, חברות הסליקה יכולות להחליט להציב רף גבוה יותר.

◀ **רגולציה עצמית מוכרת ונתמכת על ידי הממשלה:** במשטר זה, גורמים מהמגזר הפרטי קובעים את הכללים והממשלה מסייעת בפיקוח ובאכיפה שלהם. דרך אפשרית לסייע באכיפה של הרגולציה העצמית היא באמצעות הכרה בה. למשל, לקבוע שעסק שפועל לפי הרגולציה העצמית ייהנה מהקלות מהפיקוח הממשלתי (למשל, תדירות בדיקות מופחתת).

רגולציה עצמית יוצרת סביבה שבה המפוקחים לוקחים אחריות לצמצום הסיכונים ופועלים לקביעת כללים (ולעיתים גם לאכיפה שלהם). היתרון של הרגולציה העצמית הוא ביצירת מערך, שבו המפוקחים לוקחים חלק פעיל בצמצום בעיות ציבוריות, והם עושים זאת מתוך ההיכרות שלהם עם הפעילות הנוגעת לדבר (ולכן גם מהירות התגובה שלהם לשינויים, כמו סיכון חדש, גבוהה יותר מזו של הממשלה).

2.2.4 שימוש בשמות וכינויים

רגולציה על שימוש בשמות ובכינויים לא מגבילה את הפעילות שמותר לבצע, אך מגבילה את היכולת להשתמש בתארים ובכינויים.

תחת רגולציה כזו כל אדם מוסמך לבצע את הפעילות המפוקחת וגם אין הגבלות או תנאים לגבי הפעילות. אך יש כינויים מסוימים שהשימוש בהם כפוף לאישור רגולטורי.

דוגמה



בישראל הפיקוח על תוצרת אורגנית מבוסס בעיקרו על רגולציה של שימוש בשמות ובכינויים. לפי החוק לפיקוח על תוצרת אורגנית, כדי שניתן יהיה להגדיר תוצרת כ"אורגנית" היא חייבת לעמוד בשורת הוראות ותנאים. החקלאי לא חייב לגדל תוצרת אורגנית, אך אם ברצונו לעשות שימוש במילה "אורגני" עליו לעמוד בהוראות הרגולציה. בעולם יש דוגמאות נוספות, כמו רגולציה על השימוש בשמות "שמפניה", "יין נתזים או "פרמזן" על גבינה שיוצרה באזור מסוים ובתנאים מוגדרים.

הרגולציה אינה מגבילה את הפעילות אלא את חופש הביטוי מאחר שההגבלה חלה על שימוש במילה. שימוש לא מאושר בשמות ובכינויים הוא בר אכיפה כמו כל רגולציה – ניתן להפעיל אמצעי אכיפה פליליים וגם להגיש תביעות אזרחיות.

רגולציה על שימוש בשמות ובכינויים מאפשרת לממשלה להשפיע על השוק ללא מעורבות רבה מדי בפעילות עצמה. מודל ההשפעה של הרגולציה הוא, שהרגולציה תעודד ביצוע של התהליכים המפוקחים (למשל, ייצור תוצרת לפי הכללים שנקבעו לתוצרת אורגנית; או שבעלי מקצוע יעברו הכשרה והסמכה כדי לזכות בתואר מקצועי מפוקח).

באמצעות ייחוד שמות וכינויים רק למי שעומד בתנאים שברגולציה, הרגולציה נותנת יתרון למי שיכול להתהדר בכינוי המפוקח ("תוצרת אורגנית", "מזון כשר" וכו').

דוגמה



למשל, בארצות הברית כל אדם יכול להציג עצמו כ"רואה חשבון" ולבצע פעולות כמו הכנת דוחות מס. הרגולציה נוגעת לשימוש בכינוי "רואה חשבון מוסמך" (Certified Public Accountant – CPA). רק מי שעבר מסלול הסמכה שנקבע ברגולציה יכול להציג עצמו ככזה. הרגולציה אינה על ביצוע הפעילות, אלא על השימוש בתואר.

זאת להבדיל מעורכי דין, שיש פעולות שלפי הרגולציה רק לעורך דין מותר לבצע, כמו עריכת מסמכים משפטיים וייצוג בפני ערכאות שיפוטיות תמורת תשלום.

2.2.5 רגולציה של התערבות בפעילות הכלכלית – הכתבת כמויות ומחירים

כלי רגולטורי זה נועד לשלוט על המחירים או על כמויות המוצרים והשירותים במשק. שליטה על המחירים מתבצעת באמצעות קביעת מחיר מקסימום, מחיר מינימום, או הגדרת המחיר המדויק שבו ניתן למכור מוצר או שירות. מכסות כמויות קובעות את היקף המוצרים שמותר לייצר או למכור.

זו צורת התערבות אגרסיבית ביותר, שכן היא כרוכה בהכתבה של תוכן העסקאות במשק. בנוסף, שיטה זו מונעת מכוחות השוק לפעול, ובכך מסכלת אפשרות לתחרות (כאשר היא מופעלת בשוק תחרותי היא מנציחה מצב זה).

התערבות במחירים או בכמויות נעשית בדרך כלל כאשר מדובר בתשתיות קריטיות ומוצרי יסוד (מים, חשמל) וכן כאשר נראה, שמבנה השוק לא מאפשר היווצרות תחרות אפקטיבית (למשל מצב של "מונופול טבעי").

התערבות כלכלית בדרך של שליטה על הכמויות ועל המחירים עשויה להסב נזק רב למגוון אינטרסים מוגנים. לכן יש להעדיף שלא להשתמש בכלי זה ולשקול אותו רק כאשר אין חלופות אחרות.

2.2.6 כללים מבניים

כללים אלו לא מכוונים לפעולות של השחקנים, אלא מכתיבים את מבנה השוק. למשל, הם קובעים הפרדה מבנית בין שחקנים מסוגים שונים. לרוב, כללים מבניים נובעים מהצורך לשמור על התחרות.

כללים אלו דומים להתערבות בפעילות הכלכלית, רק שבמקום לקבוע הוראות במישור ההתנהגות, הם קובעים הוראות במישור המבנה. הם עשויים להיות כלי אגרסיבי יותר, אך הם פוטרים את הרגולטור מלעסוק בפיקוח על פעולות ספציפיות של המפוקחים.

כמו קודמו, גם כלי זה כרוך ברמת התערבות גבוהה מאוד של הממשלה ועשוי לגרום לפגיעה ניכרת באינטרסים מוגנים מוגנים. לכן יש להעדיף לא להשתמש בכלי זה ולשקול אותו רק כאשר אין חלופות אחרות.

3. אמצעי הפיקוח והאכיפה

3.1 קבוצות מרכזיות של כלי פיקוח ואכיפה

כלי הפיקוח והאכיפה הופכים את הרגולציה למחייבת ומטרתם לעודד ציות להוראות. באופן כללי ניתן לשרטט שלוש קבוצות של כלי פיקוח ואכיפה:

1. **פיקוח ואכיפה קלאסיים** – סמכות לבדוק את המפוקח במהלך הפעילות ולהטיל סנקציות בגין הפרות.
למשל, הפיקוח והאכיפה של אגף התנועה במשטרה על נהגים שנוהגים שלא כחוק.
2. **פיקוח ואכיפה קלאסיים בצירוף אישורים מראש** – נוסף על פיקוח ואכיפה קלאסיים, המפוקחים כפופים לפיקוח מקדמי לפני ביצוע הפעילות וכתנאי לביצועה.
למשל, לפני תחילת ביצוע נהיגה, נהגים נדרשים לעבור בדיקה ולקבל אישור מראש לנהוג – רישיון נהיגה. זוהי פעולה פיקוחית מקדימה לפעילות. רישיון הוא סוג אחד של אישורים מראש.
3. **פיקוח ואכיפה פרטיים ואזרחיים** – לעיתים הציבור יכול לבצע פיקוח ואכיפה באמצעות מנגנון השוק (למשל, לא לרכוש מוצרים ושירותים), באמצעות חוזים (למשל, לקבוע בחוזה התחייבויות ומנגנון פיצוי) או באמצעות הגשת תביעות אזרחיות (תביעה לפיצוי בגין נזק, או תביעה להפסיק פעילות מסוכנת או שיוצרת מטרד).
ההגדרה המשפטית של המונח רגולציה (אסדרה) לא כוללת נורמות עם אכיפה אזרחית, מאחר שהן לא נאכפות על ידי המדינה באמצעים מינהליים או פליליים. עם זאת, מדובר בכלי משמעותי שחשוב להכיר, ואפשר להשתמש בו ככלי לפתרון בעיות ציבוריות.

התפקיד של הפיקוח והאכיפה אינו טכני, הוא יכול לעצב את כל הרגולציה. בנוסף, ההחלטה על מתכונת הפיקוח והאכיפה משפיעה על תהליכי העבודה של הרגולטור ושל המפוקחים.

3.1.1 פיקוח ואכיפה קלאסיים

תחת מנגנון זה לרגולטור יש שיקול דעת באשר לפיקוח (איתור מפירים וביצוע פעולות לעידוד ציות להוראות) ולאכיפה (הפעלת סנקציות כלפי מפירים כדי לעצור ולמנוע הפרות וכדי לתמרץ ציות להוראות).

שיקול הדעת של הרגולטור מתבטא בהפעלת המנגנון: הרגולטור לא חייב לפקח על כל הציבור או לבצע בכל עת בדיקה של כל סוגי ההפרות. הוא מוסמך ונדרש להפעיל שיקול דעת היכן ומתי לפעול ואילו הפרות לבדוק. פעולות הפיקוח והאכיפה נדרשות להיות מבוססות ניהול סיכונים. ברירת המחדל היא, שמותר לציבור לבצע את הפעולה המפוקחת בהתאם לכללים שהממשלה קבעה.

לרגולטור סמכות לבצע פעולות פיקוח ואכיפה בזמן, במקום ובתדירות שיבחר בהתאם למאפייני המפוקחים, לסיכונים ולסיבה לאפשרות של הפרת ההוראות.

בין כלי הפיקוח המרכזיים אפשר למנות: דרישת מסמכים, ביצוע ביקורת פיזית, ביצוע ביקורת מומחה (כמו בדיקת מעבדה) ודיגום באמצעים טכנולוגיים.

כלי האכיפה המרכזיים הם: קנסות ועיצומים כספיים, מאסר וכן צווי הפסקה או סגירה.

מנגנון ודאי וחזק של פיקוח ואכיפה קלאסיים יכול לכולל לעודד ציות, לאתר הפרות ולטפל בהן. מנגנון זה חשוב כדי להבטיח ציות לרגולציה.

3.1.2 אישורים מראש

ניתן להוסיף לפיקוח ולאכיפה הקלאסיים גם דרישה לקבל אישור מראש.

משטר פיקוח שכולל אישורים מראש יוצר מצב, שבו ברירת המחדל היא שהפעולה אסורה. כאשר המדינה קובעת מנגנון פיקוח עם חובה לקבל אישור מראש, משמעות הדבר היא הטלת איסור לבצע את הפעולה (עד לקבלת האישור). לכן שימוש בפיקוח שכולל אישורים מראש משנה את תוכן הרגולציה: ברירת המחדל התהפכה באמצעות מנגנון הפיקוח.



זה המצב הרגולטורי בנוגע לנהיגה ברכב מנועי – אסור לנהוג עד לקבלת רישיון. גם אם הנהג יודע לנהוג ובקיא בחוקי התנועה, אסור לו לנהוג עד שיעבור בדיקה ממשלתית ויוענק לו רישיון.
דוגמאות נוספות הן ייבוא מסחרי (בכפוף להיתר ייבוא), הקמת עסק (רישיון עסק) ובנייה (היתר בנייה ואישור תחילת עבודות).

3.1.2.1 משמעויות עבור הרגולטור והמפוקחים

התוצאה של מנגנון פיקוח זה היא, שכל פרט מהציבור שמעוניין לבצע את הפעילות המפוקחת חייב לפנות לרגולטור ולקבל אישור פרטני כדי שיהיה מותר לו לבצע את הפעילות המפוקחת. התוצאה היא, שכולם חייבים לפנות בבקשה לאישור מראש (ולעבור את תהליך הפיקוח שהרגולטור התווה לצורך קבלת אותו אישור).

פיקוח שכולל גם אישורים מראש מעניק לרגולטור כוח כפול: חסם כניסה לשוק (כל המפוקחים נדרשים לעבור בדיקה לפני תחילת פעילות) וסמכות לשלול את האישור מראש במקרה של הפרה חמורה (ובכך להוציא מפוקחים מהשוק ולהפסיק את פעילותם).

תחת משטר של אישורים מראש הרגולטור חייב לבדוק את כולם ולהעניק לכל פונה אישור פרטני (אישור פוזיטיבי). האישור לא ניתן באופן אוטומטי – נדרשת פעולה אקטיבית של הרגולטור לצורך בחינת הבקשה ומתן האישור. הדבר יוצר זמני המתנה עד לקבלת אישור.

פיקוח שכולל אישורים מראש יוצר רמת חיכוך גבוהה בין הציבור לבין הרגולטור. רמת החיכוך הזאת כוללת פעולות שהציבור חייב לבצע לצורך קבלת הרישיון (מילוי טפסים, התייצבות לבדיקה, הגשת אישורים של מומחים) ואת זמן ההמתנה של הציבור ממועד הגשת הבקשה ועד לביצוע הפיקוח ולקבלת האישור מראש. לכן משטר זה כרוך בתוספת בירוקרטיה – העלות שכרוכה בהוכחת העמידה בדרישות הרגולציה.

מאחר שפיקוח ואכיפה בצירוף אישורים מראש מחייב את הרגולטור לבדוק ולאשר באופן פרטני כל מפוקח, מנגנון זה מצריך מהרגולטור הקצאת משאבים ניכרת לביצוע הבדיקה המקדמית – זאת נוסף על הצורך בביצוע פיקוח ואכיפה קלאסיים במהלך הפעילות.

3.1.2.2 תוקפם של אישורים מראש

אישורים מראש יכולים להיות חד-פעמיים, לתקופה מוגבלת או ללא הגבלת תוקף.

רצוי שאישור מראש ייקבע ללא הגבלת תוקף (לאחר הבדיקה מראש המפוקח יהיה כפוף למנגנון הפיקוח והאכיפה הקלאסיים של הרגולטור). כאשר קובעים שאישור מראש מוגבל בזמן, קובעים שהמפוקח צריך לפנות אל הרגולטור אחת לתקופה ולבקש לחדש את האישור (כמו חידוש רישיון). למעשה, מדובר במנגנון פיקוח תקופתי, אך בשונה מפיקוח ואכיפה קלאסיים – בחידוש אישור מראש החובה לבצע את הפיקוח מוטלת על המפוקח ולא על יחידת הפיקוח והאכיפה אצל הרגולטור.

בנוסף, מכיוון שבירירת המחדל היא איסור – אם המפוקח לא מחדש את האישור מראש, או אם הרגולטור לא מספיק לאשר בזמן את בקשת החידוש – האישור יפוג ואותו מפוקח חוזר לבירירת המחדל שבה אסור לו לבצע את הפעולה.

זהירות



השימוש בכלים של אישורים מראש עלול להוביל מבלי משים לתופעה המכונה "crowding out". כאשר מוטלות דרישות ומגבלות מחמירות (למשל, איסור לבצע את הפעולה ללא אישור ממשלתי מראש), המטרה היא להגן על אינטרס מוגן חשוב. עם זאת, לעיתים התוצאה הבלתי מכוונת של שימוש בכלים אלו היא הפחתת ההזדהות של הגופים המפוקחים עם מטרת הרגולציה ופגיעה במוטיבציה שלהם לציית מרצון להוראות.

במקום לטפח תחושת אחריות ומוטיבציה פנימית להקפיד על הכללים, שימוש באישורים מראש עלול ליצור מנטליות של חוסר אחריות בקרב המפוקחים – מאחר ש"ממילא הרגולטור בודק, אז הסיכון מטופל על ידו". כתוצאה מכך, המפוקחים עלולים לציית רק מתוך חשש מפני אכיפה ולא כמעשה של אחריות, מה שעלול להוביל לירידה במוטיבציה לשמור על האינטרס המוגן. שימוש באישורים מראש צריך להיות מצומצם למינימום ההכרחי (מבחינת תדירות השימוש והיקף הדרישות שכפופות לפיקוח ואכיפה מסוג זה), על מנת לצמצם את ההשפעות הבלתי רצויות.

3.1.2.3 מתי להשתמש בפיקוח של אישורים מראש?

פיקוח באמצעות אישורים מראש רלוונטי כאשר מנסים לצמצם סיכון שאפשר לזהות מראש לפני תחילת הפעילות. יש שני מאפיינים מרכזיים שניתן לבדוק מראש: מיומנות והכשרה של אדם ומצב פיזי (מצב בריאותי של אדם, קיומו של ציוד ותקינותו).

כאשר גורם הסיכון הוא התנהגות עתידית – בדיקה מקדימה כנראה אינה מתאימה, כי היא לא תהיה אפקטיבית. קשה עד בלתי אפשרי לבדוק מראש איך אדם יתנהג בעתיד.

בשלב האישורים מראש ניתן לבדוק רק מה שקיים מראש, לפני תחילת הפעילות. זו המגבלה המרכזית של שימוש באישורים מראש, ולכן גם כאשר משתמשים באישורים מראש יש צורך במערך פיקוח ואכיפה קלאסיים שיפעל במהלך הפעילות.

דוגמה



בנהיגה – במסגרת הטסט אי אפשר לבדוק האם בעוד חמש שנים אותו נהג ינהג כשהוא שתוי או שדעתו תוסח והוא יחצה צומת ברמזור אדום.

בשלב המקדמי אפשר לבדוק מיומנות והכשרה (ידע, הסמכה, כלים, יכולת, היעדר עבר פלילי) ואת המצב הפיזי (ראיית תקינה, קיומם של אמצעי זהירות כמו כיבוי אש, תקינות של רכב).

לכן לא ניתן להסתפק רק בבדיקה מראש. לצד החובה לעבור מבחן תיאוריה ומבחן טסט, בישראל פועלת משטרת התנועה, שמבצעת פיקוח ואכיפה קלאסיים על הנהגים גם לאחר קבלת רישיון נהיגה.

פיקוח באמצעות אישורים מראש רלוונטי רק כאשר מדובר בסיכונים שמתרחשים בגלל בעיות, כמו היעדר מיומנות והכשרה או מצב פיזי – שקיימים במעמד תחילת הפעילות. במצבים אחרים – הבדיקה המקדימה בדרך כלל אינה רלוונטית ולכן אינה מועילה.

3.1.2.4 סוגים של אישורים מראש

יש שלושה סוגים עיקריים של אישורים מראש: רישיונות, היתרים וזיכיונות. החקיקה הישראלית מכילה סתירות וחוסר עקביות בשימוש במונחים אלו ובמונחים אחרים (לעיתים הם מכונים "רישום" או "אישור מקדים"). כדי להניח תשתית מקצועית אחידה, נציג את הסוגים השונים ואת משמעות המונחים השונים.

❖ **רישיון** הוא אישור מראש שמאפשר ביצוע הפעילות המפוקחת באופן מתמשך (ביצוע כמה פעולות לאורך זמן). לכן מושא הרישיון יהיה אדם או חפץ. למשל, רישיון נהיגה – הוא רישיון שאדם מקבל ומאפשר לו לנהוג מספר רב של פעמים במהלך תוקף הרישיון.

❖ **היתר** הוא אישור מראש שתוקפו חד-פעמי. לכן הוא מתייחס לפעולה מוגדרת – למשל הקמת מבנה או ייבוא משלוח. למשל, היתר יתייחס לשחרור של משלוח אחד מן הנמל (לא ניתן להשתמש בהיתר באופן חוזר, עבור משלוח נוסף נדרש לקבל היתר חדש).

❖ **זיכיון** הוא אישור מראש שעניינו הקצאה של זכות שימוש במשאב ציבורי, ולא לשם צמצום נזק לציבור או ניהול סיכונים לציבור. בעוד שבמסגרת רישיונות והיתרים מגיש הבקשה עובר בדיקה כדי לוודא שהוא כשיר לבצע את הפעילות באופן בטוח, זיכיון משמש בראש ובראשונה להקצאה של זכות במשאב ציבורי ולא לניהול הסיכונים.

בעולם מדיניות הרגולציה, ההבחנה המרכזית היא בין רישיון להיתר.

שימוש בהיתרים משמעו, שהפיקוח הוא פרטני יותר – בדיקה ואישור של כל פעולה (ולא של מפוקח). לכן היתרים מקנים לרגולטור שליטה הדוקה יותר, כי כל פעולה חייבת בבדיקה ואישור פרטני מראש, בעוד שרישיון מעניק לאדם או לחפץ לבצע מספר רב של פעולות. רישיון אחד הוא למעשה "אוסף" של היתרים רבים. על כן היתר יוצר יותר בירוקרטיה ויותר חיכוך בין הציבור לממשלה בהשוואה לרישיון.

3.1.2.5 יחס בין אישורים מראש למערך פיקוח ואכיפה קלאסיים

חשוב לזכור, שגם כאשר בוחרים להשתמש בפיקוח של אישורים מראש, נדרש מערך פיקוח ואכיפה קלאסיים במהלך הפעילות. שימוש באישורים מראש הוא תוספת לפיקוח ואכיפה קלאסיים.

בכל מקרה, פיקוח ואכיפה צריכים להיקבע על סמך ובהתאם לתוכן הרגולציה (רישיון הוא כלי פיקוח ולא תוכן הרגולציה).

3.2 אמצעים לשיפור של מנגנוני הפיקוח והאכיפה הבסיסיים

נוסף על הכלים הרגולטוריים הבסיסיים – פיקוח ואכיפה קלאסיים ואישורים מראש – ישנם מנגנונים מתקדמים, שפותחו כדי לשפר את הכלים הבסיסיים. להלן כמה דוגמאות:

3.2.1 פיקוח ואכיפה קלאסיים עם חובת דיווח על תחילת פעילות (חיזוק פיקוח ואכיפה קלאסיים)

לעיתים יש חשש שמנגנון פיקוח ואכיפה קלאסיים לוקה בחולשה, כי הרגולטור לא יודע מי המפוקחים והיכן הם פועלים. כתוצאה מכך אנו עלולים לבחור להוסיף פיקוח של אישורים מראש, כדי לדעת מתי שחקן חדש נכנס לשוק ומה פרטיו.

ואולם הקושי לדעת מי המפוקחים אינו מצריך מנגנון של פיקוח עם אישורים מראש, על העלויות הנלוות אליו. הפתרון הוא להמשיך להשתמש בפיקוח קלאסי ולהוסיף לכך חובת דיווח על תחילת פעילות, או על כניסה לשוק. כך, כל גורם שנכנס לשוק יהיה חייב לידע את הרגולטור ולמסור לו פרטים שנחוצים כדי לבצע פיקוח ואכיפה (זאת מבלי להטיל על הרגולטור את החובה ואת האחריות לבצע בדיקה מקדמית).

3.2.2 אישור בשתיקה (ייעול פיקוח ואכיפה עם אישורים מראש)

כאשר אדם מגיש בקשה לאישור מראש אסור לו לבצע את הפעילות המפוקחת, ועליו להמתין עד לקבלת אישור. אך לעיתים קרובות כלל לא נקבעת מסגרת זמן למענה. גם כאשר נקבע פרק זמן כזה, אין מנגנון ניהולי או משפטי, המבטיח שהרגולטור ישלים את הטיפול וישיב לפונה בפרק הזמן שנקבע. התוצאה היא, שבקשות של אזרחים ועסקים יכולות להמתין חודשים ושנים ללא תשובה (ובחוסר ודאות).

הפתרון לכך הוא המנגנון "אישור בשתיקה", שלפיו אם הוגשה בקשה לאישור מראש והרגולטור לא השיב בתוך פרק זמן שנקבע לכך מראש – מגיש הבקשה יקבל אוטומטית את האישור שביקש. מנגנון זה הופך את ברירת המחדל וקובע, ששתיקה אינה סירוב – אלא מתן אישור. כך המנגנון מונע התארכות של זמני ההמתנה לקבלת אישורים ממשלתיים ויוצר מסגרת לתעדוף ולניהול הטיפול בבקשות לאישורים מראש ביעילות כדי להעניק שירות איכותי.

3.2.3 רישיון שלילי (חיזוק פיקוח ואכיפה קלאסיים)⁵

יש הטוענים, כי לפיקוח ואכיפה קלאסיים יש חולשה מסוימת, כי ניתן להטיל קנסות על מפירים אבל לא ניתן להוציא אותם מן השוק ("לשלול להם את הרישיון"). לכן יש מקרים, שבהם הרגולטור מאמץ פיקוח עם אישורים מראש, למרות שהוא לא מעוניין לבצע בדיקה מראש, כדי שתהיה לו סמכות ענישתית לשלול רישיונות.

הכלי של רישיון שלילי נועד לתת מענה בדיוק למצבים כאלה. רישיון שלילי הוא כלי אכיפה, שמצטרף לסל הכלים של רגולטור שמפעיל פיקוח קלאסי. כלי זה הוא סמכות להוציא "צו סגירה" או "צו מניעה". הכלי מיועד למקרים של הפרה חמורה, או הפרה חוזרת. המשמעות של הכלי הזה היא, שגם תחת משטר שבו לא נדרש לקבל אישור מראש (כמו רישיון), ניתן "לשלול" למפר את הרשות לבצע פעולות. בעולם נעשה שימוש בכלי זה לצורך חיזוק של פיקוח ואכיפה קלאסיים.

3.2.4 הסתמכות על תצהיר (ייעול פיקוח ואכיפה עם אישורים מראש):

פיקוח ואכיפה עם אישורים מראש מצריכים בדיקה פרטנית של כל מפוקח. דרישה זו יוצרת לעיתים קרובות עלויות והכבדה רבה גם על הרגולטור וגם על המפוקחים. הדבר בולט במיוחד כאשר הפיקוח עוסק בהיבטים שמסורבל במיוחד לבדוק אותם. למשל, מידע שמצוי בידי המפוקח. בדיקה פרטנית עלולה גם להאריך מאוד את זמני ההמתנה עד לאישור ואת התור לבדיקה.

במקרים כאלו ניתן להסתמך על תצהיר. תצהיר הוא מסמך עם התחייבות על עמידה בבדיקה מסוימת (כמו אישור איש מקצוע, או עמידה ברגולציה ישראלית או ברגולציה בין-לאומית). במסגרת הסתמכות על תצהיר קובעים, שהגשת תצהיר מעניקה למפוקח אישור אוטומטי להתחיל את הפעילות בשוק, במקום בדיקה על ידי הרגולטור. מנגנון מתקדם יותר יכול לקבוע, שהמפוקח לא נדרש להגיש את התצהיר, אלא רק להחזיק אותו ברשותו. מעבר לכך שתצהיר מוודא עמידה בהוראות, הוא גם מעודד לקיחת אחריות על ידי המפוקחים.

5. להרחבה ראו: גיא מור, אמיר זלאיט ותום נדיל, "רישיון שלילי: כלי אכיפה רגולטורי, כחלופה לרישיונות מסורתיים" (2018).
זמין ב: <http://bit.ly/negativelicensing>

3.3 התאמת מנגנון הפיקוח והאכיפה לסיבת אי-הציות

מכיוון שפעולות הפיקוח והאכיפה מיועדות לעודד ציות להוראות, האמצעי המרכזי לבחירה בשיטת הפיקוח והאכיפה הוא התאמתה לסיבת אי-הציות. אי-ציות יכול לנבוע מחמש סיבות מרכזיות:

- ◀ **אי-ידיעה** – המפוקחים לא מודעים לכך שחלה עליהם הוראה.
- ◀ **חוסר הבנה** – המפוקחים נכשלו בהבנת ההוראה.
- ◀ **חוסר יכולת לציית** – המפוקחים לא מסוגלים לבצע את ההוראות (בשל חוסר ישימות, סתירה עם הוראה אחרת או עלויות גבוהות מאוד).
- ◀ **חוסר הזדהות או חוסר אמון** – המפוקחים לא מפנימים ומיישמים את הרגולציה מאחר שהם לא מזדהים איתה, או לא נותנים אמון במערכת הרגולטורית.
- ◀ **עבריינות מכוונת** – המפוקחים פועלים באופן זדוני ומכוון כדי לבצע הפרה, תוך מודעות לנזקים הפוטנציאליים מהפרת הרגולציה.

להרחבה – ראו פרק ג' ב"מדריך הממשלתי לניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית".⁶

3.4 קביעת מתכונת הפיקוח

מתכונת הפיקוח מתייחסת הן לפעולות הפיקוח שמבוצעות וגם לגורם שמבצע אותן.

פעולות הפיקוח האפשריות הן מגוונות: הגעה פיזית וביקורת, דרישות מידע, בדיקות מקצועיות, בדיקות מסמכים, הדרכה והסברה וכו'. פעולות פיקוח שונות מצריכות משאבים שונים (כוח אדם, תקציב, מומחיות) וסמכויות משפטיות שונות (למשל, סמכויות חיפוש וחקירה).

יש מספר גורמים שיכולים לבצע את הפיקוח. באופן מסורתי הממשלה ביצעה בעצמה את פעולות הפיקוח. עם זאת, ניתן להפעיל את מערך הפיקוח גם באמצעות גורמים נוספים. הרשימה הבאה והתרשים מציגים את האפשרויות השונות, לפי רמת המעורבות של הממשלה בגורם שמבצע פיקוח.

3.4.1 האפשרות הראשונה – פיקוח מסורתי באמצעות עובדים ציבוריים

ניתן להשתמש בעובדים של משרד או רשות ממשלתית לביצוע של פעולות פיקוח.

טיפ



כאשר מבססים את הפיקוח על עובדים ציבוריים, כדאי לבדוק האם ניתן לשתף פעולה עם יחידה ממשלתית אחרת כדי לשתף משאבים (איגום משאבי פיקוח). לעיתים כמה מפקחים של גופים שונים פועלים מול אותו מפקח. איגום משאבי פיקוח יכול לאפשר לכמה רגולטורים לייעל את פעילותם כאשר מפקח אחד מבצע פעולות פיקוח בשם כמה גופים.

3.4.2 האפשרות השנייה – פיקוח באמצעות גופים מוסמכים (לעיתים הם מכונים "גופים מוכרים")

על מנת לקבל סמכויות פיקוח יש לעבור תהליך הסמכה, שהממשלה קובעת ומפקחת עליו. לאחר שגוף פיקוח הוכיח עמידה בדרישות הממשלתיות, מוענקת לו הסמכה פרטנית לביצוע פעולות פיקוח מוגדרות (אפשר לומר, שמתן סמכות הפיקוח מבוצעת במתכונת של "אישורים מראש", שכן נדרשת הסמכה פרטנית מראש לביצוע פעולות הפיקוח). מכיוון שגופים אלו מוסמכים באופן פרטני והם כפופים לכללים ולקריטריונים, ניתן להעניק להם סמכויות ותפקידי פיקוח נרחבים יחסית.

דוגמה



מכוני רישוי מוסמכים על ידי משרד התחבורה לביצוע מבחן כשירות לרכב ("טסט").
הממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה קובע אילו מעבדות מאושרות לביצוע בדיקות התאמה של מצרך לתקן או לתקן רשמי.
הפיקוח על גידול תוצרת אורגנית מבוצע באמצעות גופי אישור ובקרה, שהוסמכו על ידי משרד החקלאות.

⁶ https://bit.ly/RA_N4

3.4.3 האפשרות השלישית – פיקוח על ידי גורם חיצוני למפוקח

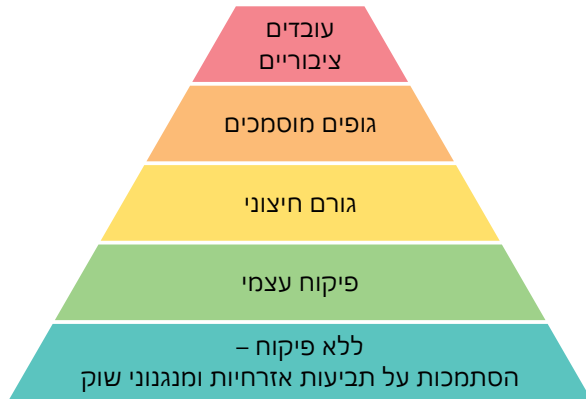
הגורם החיצוני אינו נדרש לעבוד תהליך הסמכה ייעודי. כל מי שעומד בדרישות כלליות יכול לבצע פיקוח מסוג זה על גורמים אחרים. מודל זה מאפשר להכיר בקבוצות רחבות של גורמי פיקוח ובקרה, שיבצעו פעולות פיקוח ללא צורך בהקמה ובהפעלה של מנגנון הסמכה ייעודי (אפשר לומר, שההכרה בהם מבוצעת באמצעות משטר של פיקוח ואכיפה קלאסיים, בעוד שההסמכה של גופים מוסמכים מבוצעת במתכונת של אישורים מראש).

דוגמה



החובה שדוחות כספיים של חברות יבוקרו על ידי רואה חשבון חיצוני (רואה חשבון מבקר). כל רואה חשבון שאינו תלוי בגורם המבוקר ראשי לשמש כרואה חשבון מבקר, ללא צורך לעבור בדיקה מקדימה או הסמכה ממשלתית פרטנית. משרד התחבורה מוסמך לדרוש מיבואני רכב להציג אישור מאת יצרן הרכב על תקינותו. במקרה זה יצרן הרכב משמש כגורם חיצוני המפקח על היבואן.

3.4.5 האפשרות החמישית – החלטה לא לבצע פעולות פיקוח ולהסתמך על תביעות אזרחיות ועל מנגנוני השוק, כפי שהוסבר קודם לכן



תרשים 16: פירמידת הגורמים שיכולים לבצע פיקוח

3.4.4 האפשרות הרביעית – פיקוח עצמי

במסגרת שיטה זו, האחריות לבצע פיקוח וניטור מוטלת על המפוקחים עצמם. הם אחראיים לבדוק האם בוצעו הפרות, לאסוף מידע ולדווח לרגולטור במידת הצורך. מודל זה מתאים כאשר מבקשים לפקח על פעולות נקודתיות או על נורמות רכות, שקשה לנטר מחוץ לארגון. לעיתים מודל זה מחייב מינוי של בעלי תפקידים והקמת מנגנון פנימי אצל המפוקח. יתרונו של מודל זה – שהוא רותם חלק מן הארגון לפעולות פיקוח עצמיות, ולכן יוצר מנגנון פיקוח מבני, שמעודד הטמעה של ההוראה בקוד התרבותי של הארגון.

דוגמה



מינוי ממונה על מניעת הטרדה מינית במקום העבודה. החובה שבדירקטוריון של חברה ציבורית תהיה ועדת ביקורת, שחברים בה כל הדירקטורים הבלתי תלויים. חובה לבצע בדיקות מעבדה למוצרים, תוך מתן אפשרות להשתמש במעבדות של המפוקח.

3.5 קביעת מדרג האכיפה והענישה

קיים מגוון של כלי אכיפה וענישה, ונציג אותם כאן בקצרה. נחלק אותם באופן גס לשלושה מדרגים, לפי עוצמת כלי האכיפה. לרוב, ככל שכלי האכיפה עוצמתי יותר, כך הפעלתו כרוכה בתהליכים מורכבים יותר.

3.5.1 מדרג גבוה

◀ **איסור קבוע** – לרוב באמצעות שלילת רישיון (סמכות מינהלית של הרגולטור). מדובר בפגיעה קשה במפוקח, שכן חלה עליו מגבלה קבועה (או לפרק זמן ארוך) לבצע את הפעילות המפוקחת.

◀ **איסור זמני** – לרוב באמצעות התליית רישיון (סמכות מינהלית של הרגולטור), או באמצעות הוצאת צו מניעה (ראו לעיל – רישיון שלילי).

◀ **ענישה פלילית** – העמדה לדין. קיימים מסלולי ענישה מהירים ומקילים יחסית, כמו ברירת קנס וברירת משפט.

3.5.2 מדרג ביניים

◀ **אכיפה מינהלית** – עיצומים כספיים.

◀ **ביוש** – פרסום בציבור של מידע על הפרות ועל ממצאים אצל מפוקחים כדי ליצור עבורם תמריץ באמצעות המוניטין (מכונה shaming).

◀ **מכתב דרישה** – הוצאת הוראות מנהליות (לבצע פעולה או להימנע מביצוע פעולה); הוצאת דרישה לתיקון ההפרה תוך זמן קצוב. אי-עמידה בדרישה תביא לנקיטה של אמצעי אכיפה מחמיר יותר.

3.5.3 מדרג נמוך

◀ **התראות** – התראה, אזהרה ונזיפה.

◀ איסור קבוע	מדרג גבוה
◀ איסור זמני	
◀ ענישה פלילית	
◀ אכיפה מנהלית	מדרג ביניים
◀ ביוש	
◀ מכתב דרישה	
◀ התראות	מדרג נמוך

תרשים 17: עיקרי מדרג פעולות האכיפה והענישה

4. מנגנונים רגולטוריים משלימים

לצד הכלים שהוצגו לעיל, קיימים מנגנונים משלימים, שיכולים לסייע בשיפור הרגולציה.

4.1 הסתמכות על רגולציה בין-לאומית – אימוץ והכרה

מדינות רבות בעולם בוחרות להסתמך על הניסיון, על המומחיות ועל ההחלטות של ארגונים בין-לאומיים או מדינות אחרות.

היתרונות של הסתמכות על רגולציה בין-לאומית הם בהבטחת אחידות, בחיסכון במשאבים (לרגולטור ולציבור) וכמובן בעצם ההסתמכות על הניסיון המוצלח של מדינות בעולם.

יתרונות אלו באים לידי ביטוי במיוחד בממשקים של מסחר בין-לאומי (מעבר של סחורות ואנשים), מאחר שהם מקלים על מי שעומד ברגולציה הזרה להיכנס ולפעול בישראל.

4.1.1 אימוץ של רגולציה זרה

המשמעות של אימוץ היא קליטה של הוראות הרגולציה הזרה לתוך הרגולציה הישראלית. לאחר אימוץ הרגולציה הזרה, נחיל אותן דרישות ונפעיל אותם תהליכים שמבוצעים במדינות אחרות.

אימוץ מאפשר להסתמך על הניסיון ועל המומחיות של ארגונים ומדינות אחרות בקביעת הרגולציה, והוא גם מאפשר להשיג תאימות והרמוניות בין-לאומית.

לרוב, אימוץ נעשה באמצעות קליטת הרגולציה הזרה – תרגום, המרת מונחים וחקיקת נוסח ההוראות הזרות לתוך חוקים, תקנות ונהלים בישראל.

אפשרות אחרת היא אימוץ בדרך של הפניה (incorporation by reference) – לכתוב ברגולציה הישראלית הפניה למקור חיצוני.

דוגמה



סעיף 1א55 לפקודת הרוקחים [נוסח חדש], תשמ"א-1981, קובע, שרישיון תמרוקים יינתן למבקש שעומד בתנאים שנקבעו "בתקן ISO 22716, המתפרסם באתר האינטרנט של ארגון התקינה הבין-לאומי (ISO), כפי שהוא מתעדכן מעת לעת".

4.1.2 הכרה ברגולציה זרה

אפשרות שנייה היא להכיר ברגולציה זרה – לקבוע שמי שקיבל אישור על ידי רגולטור זר ומוכר – ייראה כאילו קיבל אישור מהרגולטור הישראלי ללא צורך בתהליך נוסף. הכרה ברגולציה זרה מאפשרת הסתמכות עליה – קרי ליצור מסלול מקביל וחלופי לעמידה ברגולציה הישראלית.

לצורך ההכרה יש לקבוע את רשימת הארגונים והמדינות המוכרות.

דוגמה



נוהל רישום תרכיבים וטרינריים שנרשמו במדינה מוכרת במסלול הכרה – Recognition, של משרד החקלאות, קובע מסלול מקל ומזורז עבור תרכיבים וטרינריים שאושרו במדינה מוכרת.

הכרה ברגולציה זרה אפקטיבית במיוחד במשטר פיקוח של אישורים מראש, מאחר שהיא מיתרת את הצורך בבדיקה מראש ובעמידה בהוראות הרגולציה הישראלית אם הגורם המפוקח נבדק ואושר על ידי הרגולטור הזר.

4.1.3 יחס בין אימוץ רגולציה בין-לאומית למנגנון הפיקוח והאכיפה

אימוץ של רגולציה בין-לאומית מתייחס לתוכן ההוראות. אך תחת אימוץ של רגולציה בין-לאומית, הרגולטור הישראלי ימשיך להפעיל מנגנון פיקוח ואכיפה – ייחודי או בהתאם למנגנון הפיקוח והאכיפה הבין-לאומי.

הכרה ברגולציה בין-לאומית נוגעת למנגנוני הפיקוח והאכיפה. היא מאפשרת להסתמך על מערך הבדיקות והאישורים שקבע הרגולטור הבין-לאומי, ובכך היא חוסכת ומייתרת פעילות של דיווח, רישום, פיקוח ובדיקות.

4.2 ציית או הסבר

במסגרת מנגנון "ציית או הסבר" (comply or explain) נקבע קוד התנהגות לא מחייב, ולמפוקחים ניתנת אפשרות לציית לקוד או להסביר מדוע הם בחרו לסטות ממנו. למעשה, המנגנון קובע, שהמפוקח צריך לבחור בין שתי חלופות: ציות לקוד ההתנהגות, או חובת גילוי פומבית על הסיבה שבחר לא לעשות זאת ואילו אמצעים אחרים הוא נקט.

המטרה של המנגנון היא לקבוע קוד התנהגות שיכווין התנהגות, תוך הימנעות ממצב שהרגולציה לא תתאים לכל המפוקחים. לכן לצד קוד ההתנהגות, המנגנון מאפשר למפוקחים בשוק להחליט האם הכללים מתאימים להם.

המנגנון פועל בשלושה מעגלים: הראשון – קוד ההתנהגות שנקבע; השני – ההחלטה של מפוקח האם לפעול בהתאם לכלל או להסביר פומבית מדוע בחר לסטות ממנו; השלישי – התגובה של השוק להחלטה של המפוקח (למשל, תגובה של ציבור הצרכנים, העובדים, הספקים או המשקיעים).

4.3 סעיפי שקיעה

כברירת מחדל, רגולציה נקבעת ללא הגבלת זמן וללא מנגנון או מסגרת זמנים לעדכון או להתאמה שלה.

מנגנון של סעיפי שקיעה קובע מועד תפוגה לרגולציה. לפי סעיף שקיעה, בחלוף תקופה מוגדרת הרגולציה פגה, ועל מנת שהיא תמשיך לחול יש לבצע ניתוח מקצועי ולעגן אותה מחדש.

מנגנון זה משנה את ברירת המחדל – הוא מחייב בחינה תקופתית של הרגולציה, דורש הצדקה של הרגולציה הקיימת ומעגן מסגרת זמנים סדורה לביצוע עדכונים ותיקונים.

המנגנון מוכר ונפוץ בישראל באמצעות הוראות שעה.

4.4 גמישות לשינויים וחדשנות

בעת קביעת ההסדר הרגולטורי חשוב לבחון האם כדאי להותיר בו מרחב של גמישות רגולטורית. הגמישות עשויה להידרש מכמה סיבות:

1. כדי לאפשר למפוקחים מרחב להתנסות בשיטות פעולה או בטכנולוגיות חדשות שהרגולציה מגבילה או אינה מאפשרת.
2. כדי לאפשר למפוקחים מנגנוני פיקוח אלטרנטיביים. למשל, מפוקח המציע להכפיף עצמו לרגולציה עצמית, שלרגולטור יש אינטרס להכיר בה משום שהיא מגשימה את מטרות הרגולציה באופן טוב יותר מהרגולציה הקיימת.
3. קושי לצפות צרכים, שינויים וסיכונים עתידיים. בשל הקושי לצפות את כל הנסיבות העתידיות האפשריות, הסדר שמשמר גמישות רגולטורית יאפשר להבטיח שהרגולציה תהיה רלוונטית, מועילה ולא מזיקה לאורך זמן.

ההצדקה לגמישות מתחזקת ככל שמדובר בהסדר רגולטורי שיהיה מורכב לשנות בעתיד (למשל, אם מדובר ברגולציה שנקבעה בחקיקה ראשית).



סעיף 16א לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, קובע, שלמטרת ביצוע ניסוי ניתן להעניק פטור מהתקנות.
סעיף 7ד לכללי משק החשמל (אמות מידה לרמה, לטיב ולאיוכות השירות שנותן ספק שירות חיוני) (תיקון מס' 12), התשפ"א-2021, קובע, שניתן להעניק למפוקח פטור לצורך עריכת ניסוי, בתנאי שמשך הניסוי לא יעלה על ארבע שנים.

חשוב לשים לב, שלפעמים הצורך בגמישות רגולטורית הוא דווקא מצד הרגולטור ולא רק מצד המפוקחים. למשל, הרגולטור צופה שיהיה לו צורך לנסות תהליכים, שיטות או טכנולוגיות חדשות. אם הרגולציה קשיחה, הוא יהיה חייב לתקן אותה כדי לנסות להשתמש בשיטת עבודה חדשה או טכנולוגיה חדשה.

למשל, אם הרגולציה קובעת את נוסח ההודעות שישלחו למפוקחים, ייתכן שכדאי לאפשר לרגולטור לסטות מהנוסח הקבוע כדי לאפשר לו לנסות נוסחים אפקטיביים יותר (לדוגמה, להניע את המפוקחים לציית להוראות באמצעות ידע ושיטות מעולם הכלכלה ההתנהגותית).
ראוי להביא זאת בחשבון ולייצר מנגנונים שיאפשרו ניסוי כזה, מבלי צורך לתקן את ההסדר הרגולטורי, עד לשלב שבו תהיה בשלות לכך.

4.5 ארגז חול רגולטורי

ארגז חול רגולטורי קובע מסגרת רגולטורית מקילה כדי לאפשר מרחב, שבו מותר ליזמים ועסקים לנסות מוצרים, שירותים וטכנולוגיות חדשים מבלי לציית לכל הוראות הרגולציה הרגילה.⁷ ההקלות מאפשרות יישום והתנסות בכלים ובמוצרים שלא היה ניתן להפעיל ולהציע במסגרת הרגולציה הרגילה שחלה על השוק.

לשימוש בארגז חול רגולטורי שתי מטרות מרכזיות. ראשית, הוא מיועד לעודד ולאפשר חדשנות על ידי הפחתת מגבלות וחסימי כניסה לשוק. שנית, הוא מבטיח הגנה לציבור (צרכנים, משקיעים וכו') על ידי הטלת הוראות עם אמצעי הגנה ספציפיים כדי למנוע פגיעה רחבה במהלך תקופת הבדיקה.

ארגז החול הרגולטורי מאפשר גם למפוקחים וגם לרגולטור לבחון וללמוד את המוצרים ואת הטכנולוגיות החדשות, ולכן הוא מאפשר לרגולטור לפתח את המסגרת הרגולטורית העתידית עבור מוצרים אלו. לכן לעיתים קרובות, לצד מתן הקלות, ארגז חול רגולטורי כולל חובות דיווח ומסירת מידע.

7. להרחבה ראו:

דוח הצוות הבין משרדי לבחינת הקמתה של סביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסיות (2019) https://bit.ly/RA_169;
גיא מור וענת גרימלנד "רגולציה ניסיונית: כלים לשיפור איכות הרגולציה באמצעות תחולה מוגבלת (2019) <https://bit.ly/RegSandBox>

5. כלי מדיניות שאינם רגולטוריים

כאמור, רגולציה היא רק משפחה אחת של כלי מדיניות. לצידה קיימות משפחות נוספות של כלי מדיניות, שניתן ורצוי להשתמש בהם כדי להשפיע על התנהגות ולצמצם בעיות ציבוריות. גם רגולטורים בעלי סמכות לקבוע ולאכוף רגולציה מחייבת יכולים לעשות בהם שימוש.

כלי מדיניות אלו מכונים לעיתים "רגולציה מתקדמת" מאחר שהם מזכירים שימוש ברגולציה או מכילים רכיב רגולטורי משני. אך אלו כלים שאינם כופים הוראות על הציבור ואינם נאכפים על ידי המדינה. כלים אלו משאירים את ההחלטה בידי הציבור, אך מבקשים לעודד או לתמרץ את הציבור לפעול באופן שונה.

להלן נציג דוגמאות לכלי מדיניות נוספים, שאינם רגולציה מחייבת. התיאור של כלי המדיניות הנוספים הוא כללי ואינו ממצה.

5.1 מידע, חינוך ומודעות (Facts)

- ◀ הסברה ממוקדת לאוכלוסייה שסובלת מפערי מידע.
- ◀ פעולות להגברת שקיפות – למשל, איסוף מידע ופרסומו לציבור, או פישוט והנגשה של מידע מורכב.
- ◀ פרסום המלצות – למשל המלצה של מומחים כיצד לצמצם את הסיכון מראש, או פרסום מדריכים מקצועיים (למשל, לתחזוקת ציוד ונכסים).
- ◀ שימוש בתקנים לא מחייבים כדי לגשר על פערי מידע או לפתור בעיות של תיאום. תקנים אלו לא כופים סטנדרט מחייב, אך הם מסייעים לכל השחקנים להתכנס לשיטה אחידה סביב פרקטיקה הנדסית או מקצועית מוצלחת. באמצעותם הממשלה מספקת לשוק תשתית לתיאום ויכולה גם לעודד סטנדרט גבוה יותר באופן וולונטרי. דוגמה אחת לכך היא סידור המקשים במקלדת המחשב: גם ליצרנים וגם לצרכנים יש אינטרס שייקבע תקן סטנדרטי ואחיד (הסידור המקובל הוא QWERTY).

5.2 תמריצים (Incentives)

- ◀ מיסים: הטלת מס או הענקת הטבות מס על פעולה או על מוצר משפיעים על מערך התמריצים של הציבור. דוגמאות: מס על סיגריות, מס על דלק, הטבת מס על תרומות לעמותות. הציבור יכול לבחור כיצד לפעול, גם באופן שמנוגד למדיניות הממשלתית, אך נוצר תמריץ כלכלי לשנות את התנהגותו.
- ◀ נוסף על מיסים ניתן לעשות שימוש בכלים קרובים, כמו אגרות והיטלים.
- ◀ סבסוד: תשלום של חלק מהמחיר במקום הצרכן. סבסוד ישיר של פעולות ומוצרים משפיע על התמריצים של הצדדים. למשל, סבסוד של ביטוח מקל על הציבור לרכוש ביטוחים. השימוש בסבסוד יכול לעודד את הציבור לרכוש מוצרים ושירותים, למשל אמצעי בטיחות. כלים דומים הם מענקים.
- ◀ השפעה על המוניטין. ניתן להשפיע על התמריצים של הגורמים השונים באמצעות מישור המוניטין – השפעה חיובית או שלילית על המוניטין שלהם. כך, למשל, ניתן לבייש באופן פומבי גורמים שפועלים באופן פסול או שלילי (shaming), או לשבח באופן פומבי גורמים שפועלים באופן ראוי וחיובי (faming).

דוגמה



מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בארה"ב (OSHA) מפרסם החל מ-2009 את שמות מקומות העבודה שמפירים את תקנות הבטיחות. השימוש בכלי הבייש (shaming) היה אפקטיבי ביותר בהגברת הציות: פרסום יחיד על מקום העבודה היה שווה ערך לביצוע 109 ביקורות של מפקחים במקום העבודה. השימוש בבייש גם הגביר את הציות בכלל הענף של אותם עסקים וגם בקרב עסקים מסוגים שונים שהיו קרובים אליו גיאוגרפית.

5.3 זכויות ותשתיות (Rights and Infrastructure)

5.3.1 תשתיות

- ◀ הקמה או שינוי של תשתית פיזית, כמו סלילת כביש, התקנת פסי האטה בכביש, הקמת סכר למניעת הצפות.
- ◀ הקמת תשתית תהליכית, כמו מכרז והתקשרות ממשלתית. למשל, עריכת מכרז בין חברות למתן שירותים לציבור. המדינה תנגיש את השירותים של החברה הזוכה לציבור הרחב. דוגמה - פרויקט "קרנות פנסיה ברירת מחדל".
- ◀ הקמת תשתית הסכמית, כמו קידום הסכם בין שחקנים פרטיים. למשל, הסכם קיבוצי בין איגודי מעסיקים לאיגוד עובדים.

5.3.2 עיגון זכויות אזרחיות

עיגון בדיון של זכות אזרחית מוגנת. אדם שפגעו בזכותו יכול להגיש תביעה אזרחית כנגד הפוגע. תביעות אזרחיות הן כלי נפוץ לרסן התנהגות יוצרת סיכון – הן מאפשרות מתן פיצוי לנפגע וגם יוצרות הרתעה כלפי המזיק או יוצר הסיכון. למשל: הזכות לפרטיות, הזכות להחזיר מוצר, הזכות לקבל מידע מספק.

5.3.3 שיפור זכויות של תביעה אזרחית

- כאשר יש חסמים שמונעים מימוש זכויות של תביעות אזרחיות, ניתן להשתמש במנגנונים שונים להתגבר על אותם חסמים. למשל:
- ◀ אם קיים קושי להוכיח נזק כלכלי ממשי – ניתן לקבוע "פיצויים לדוגמה". זהו מנגנון, המאפשר לנפגע לקבל פיצויים מבלי להוכיח נזק. מנגנון כזה קובע את סכום הפיצוי המרבי שניתן לקבל ללא הוכחת נזק.
- ◀ לעיתים לאף אחד מן הנפגעים אין תמריץ להגיש תביעה. מצב זה קורה כאשר הסיכון גורם לנזק שמתפזר על פני אוכלוסייה רחבה, כאשר כל אחד מן הנפגעים סופג רק חלק קטן מן הנזק. הפתרון במקרים אלו עשוי להיות מתן אפשרות להגיש תובענה ייצוגית בשם הקבוצה. מנגנון כזה מאפשר לאחד הנפגעים לשמש כתובע ייצוגי ולהגיש תביעה אחת בשם כלל הנפגעים. מנגנון זה מאפשר לקבוצה רחבה של נפגעים, שספגו נזק מפוזר, להגיש תביעה מאוחדת (ובדרך כלל גדולה), שמצדיקה ניהול הליך משפטי ומייצרת הרתעה רבה כלפי יוצר הנזק.
- ◀ כאשר קיים קושי ראייתי להוכיח את הנזק או את הקשר הסיבתי בין ההתנהגות הפסולה לבין הנזק, ניתן לעגן בחוק כללים ראייתיים. בין הכללים הנפוצים ביותר אפשר למנות חזקות והוראות בדבר העברת נטל ההוכחה, כך שנתבע צריך להוכיח שהוא פעל באופן תקין (ולא ההיפך).

5.4 מבנה הכוח (Power Structure)

- שינוי מבנה הכוח הוא מושג רחב שיכול להתייחס למגוון צעדים לגבי בעלי הסמכות והכוח לבצע פעולות מסוימות. להלן כמה דוגמאות למהלכים של שינוי מבנה הכוח:
- ◀ ביזור כוח, כמו קביעה שיותר מגורם אחד מוסמך לבצע פעולה. למשל, לצורך יצירת מסלולים מקבילים.
- ◀ פיצול או איחוד סמכויות.
- ◀ העברת סמכות מהשלטון המרכזי למקומי, או להיפך.

5.5 ארכיטקטורת בחירה וכלכלה התנהגותית (Choice Architecture)

ארכיטקטורת בחירה, כלכלה התנהגותית והמושג "nudge" הם כלי מדיניות שרותמים את התובנות לגבי ההתנהגות האנושית לצורך עיצוב קבלת החלטות בתחומים שונים. ארכיטקטורת בחירה מיועדת לעצב את הסביבה שבה מתקבלות החלטות כדי לגרום לאנשים לקבל החלטות טובות יותר מבלי להגביל את חופש הבחירה שלהם. להלן כמה דוגמאות:

5.5.1 ברירות מחדל

הגדרת ברירת המחדל, שתחול כאשר אדם נדרש לבחור בין כמה אפשרויות. ברירות מחדל הן כלי חזק, מאחר שאנשים נוטים לדבוק בהן ולא לבחור באופן אקטיבי בחלופה. דוגמה: אם כדי להתחיל לחסוך לפנסיה כל עובד צריך לפנות מיוזמתו לקרן פנסיה, עובדים רבים לא יחסכו לפנסיה, מאחר שברירת המחדל היא היעדר חיסכון (לעומת הפרשה לחיסכון פנסיוני כברירת מחדל). בדומה, אם הטרמוסטטים של מכשירי חשמל, כמו מזגנים ותנורים, יהיו מכוונים אוטומטית להגדרה שחוסכת בחשמל, הדבר יביא לחיסכון מאחר שחלק ניכר מהציבור לא ישנה את ברירת המחדל.

5.5.2 אופן הצגת האפשרויות

שינויים קטנים בתיאור האפשרויות יכולים להיות בעלי השפעה גדולה על הבחירות של אנשים. לדוגמה, בעת החלטה על חיסכון לפנסיה, הצגת ההכנסה הפוטנציאלית בפנסיה במקום להתמקד באחוזי הפרשה יכולה לעודד אנשים להגדיל את שיעור החיסכון שלהם, מכיוון שהיא מדגישה את התוצאה ולא את התהליך.

5.5.3 עיתוי ההחלטה

עיתוי ההחלטה יכול להשפיע על קבלת החלטות עקב הטיות קוגניטיביות, או בשל המצב הרגשי של מקבל ההחלטות. הצגת המידע סמוך למועד קבלת ההחלטה יכולה לשפר את הסיכוי להשפיע עליה. לדוגמה, קמפיין טלוויזיה לעניין מחזור אינו מתוזמן בסמיכות להחלטה האם למחזר, אבל מודעות שייתלו בסמוך לפחי אשפה ייראו על ידי הציבור ברגע שבו הוא מפנה את האשפה שלו, ולכן עשויות להשפיע יותר.

5.5.4 מסגור

מסגור עוסק בהקשר של הצגת מידע. למשל, הדגשת רווחים או הפסדים פוטנציאליים, או לאיזה נושא לקשר את ההחלטה. לדוגמה: בקמפיינים לבריאות הציבור, הדגשת הסכנות של אורח חיים לא בריא (למשל, "עישון גורם לסרטן ריאות מסוכן") יכולה להיות יעילה יותר מאשר הדגשת היתרונות, מכיוון שלאנשים יש יותר מוטיבציה להימנע מתוצאות שליליות.

6. בחירה בין כלים

6.1 קווים מנחים לבחירה בין כלים

הבחירה בין הכלים תלויה בנסיבות ובהקשר של כל בעיה. עם זאת, ניתן לשרטט כמה קווים מנחים לבחירה בכלי מדיניות ובכלים רגולטוריים:

6.1.1 התאמה לבעיה ולגורמי השורש שלה

נהוג לומר ש"הפתרון מונח היכן שהבעיה". כך, למשל, אם הבעיה שלפניכם היא בעיית מידע – שימו דגש על כלים ופתרונות במישור המידע.

6.1.2 ההתערבות המינימלית ההכרחית

בחנו תחילה והעדיפו לבחור בכלים שיוצרים התערבות ממשלתית בעוצמה נמוכה.

ביטוי אחד של כלל זה הוא להעדיף התערבות שמשפיעה על התמריצים תוך הותרת חופש הבחירה, על פני רגולציה מחייבת. ביטוי נוסף של כלל זה יהיה להעדיף כלים מבוססי תוצאות (כמו תקני ביצוע) על פני כלים מבוססי תשומות ותהליכים.

כלל זה נועד לצמצם את העלויות לממשלה ולציבור ואת העומס הברוקרטי ולהפחית השפעות לא רצויות.

תרשים "הפירמידה ההפוכה" נועד להציג את הכלים השונים לפי עוצמת ההתערבות הממשלתית: עלינו לבחון תחילה את השיטות עם העלות הציבורית הנמוכה ביותר ולעבור באופן הדרגתי לבחון שיטות מכבידות יותר. חשוב להדגיש, שהתרשים הוא כללי, ובהקשרים שונים עוצמת ההתערבות של כלים שונים עשויה להשתנות.



תרשים 18: הפירמידה ההפוכה – תמצית כלי המדיניות מהקל אל הכבד

6.1.3 ניהול סיכונים

הבחירה והעיצוב של הכלים יהיו מבוססים על ניהול סיכונים – הערכת הסיכונים (איכותנית וכמותית), תעדוף ואסטרטגיה לטיפול בסיכונים השונים.

6.1.4 מוטיבציה, אחריות והזדהות

ראשית, שקלו מה רמת המוטיבציה, תחושת האחריות וההזדהות של שחקנים שונים, ועד כמה ניתן להסתמך עליהן ולטפח אותן כאמצעי לצמצום הבעיה הציבורית. שנית, בחנו כיצד ניתן להימנע משחיקת המוטיבציה וההזדהות של הגורמים הרלוונטיים כדי לשמור על מחויבות ואחריות פנימית שלהם.

6.1.5 צמצום הפגיעה באפשרות לחדשנות, לגמישות ולתחרות

בהתאם להקשר הספציפי, ודאו שהכלים שאתם שוקלים ומעצבים לא יפגעו יותר על המידה בחדשנות, בגמישות ובתחרות. לעיתים ההשפעה על אינטרסים אלו עלולה להיות לא מיידית, אלא לאורך זמן.

התרשים הבא מסכם את רוב כלי המדיניות והכלים הרגולטוריים בחלוקה אפשרית אחת – לפי שלושה סוגים של בעיות. סדר הכלים נועד לשקף את עוצמת ההתערבות מן הקל אל הכבד. יובהר, שהתרשים מובא להנגשה והנחיה כללית, אך הוא אינו חד-משמעי: כלים נוספים עשויים להיות רלוונטיים לבעיות שונות, וגם סדר הכלים ישתנה בהתאם להקשר של בעיות שונות.

בנוסף, חשוב לזכור שהוראה רגולטורית עשויה להיות מורכבת משילוב של כמה כלים, ושרגולציה או מדיניות מכילה לרוב מגוון הוראות וכלים – ולכן לעיתים קרובות הבחירה היא בתמהיל של כלים.

הבעיה	בעיית מידע	בעיית התנהגות	בעיית תיאום
	- חוסר או א-סימטריה של מידע - האם מדובר במחסור או בא-סימטריה של מידע? - מי סובל מבעיית המידע? (הציבור/הרגולטור) - איזה מידע חסר? (על מי נכנס לשוק, על הפעילות, מידע כללי על המפוקחים)	- החצנה של סיכונים, עלויות ונזקים אל הזולת - מה ההקשר של ההתנהגות המזיקה ומי מעורב ביצירתה? - האם ניתן לצמצם את הבעיה באמצעות השפעה על התמריצים מבלי לקבוע חובות ואיסורים? - מה גורם השורש של הבעיה? - מה ההסתברות וחומרת הנזק?	- נזק שנגרם מחוסר תיאום - מי השחקנים שאין ביניהם תיאום? - לגבי מה חסר תיאום? (שימוש במשאב, פעילות, מאפיינים של מוצר) - האם חוסר התיאום גורם לסיכון חמור או קל?
הכלים	- חובת גילוי - חובת פרסום - חובת דיווח על תחילת פעילות / כניסה לשוק - חובת דיווח - חובת רישום - חובת יצירת מידע - חובת תיעוד ושמירת מידע	- היעדר רגולציה פרטנית: הסתמכות על הסדרים משפטיים כלליים - עיון זכויות אזרחיות: שיפור זכויות תביעה אזרחיות - כלי מדיניות לא רגולטוריים; רגולציה עצמית מלאה - חובת ביטוח צד ג' - תעודה ממשלתית; חובות מידע - רגולציה עצמית עם אכיפה ממשלתית - רגולציה מבוססת תקני ביצוע - רגולציה מבוססת תקני תהליך - רגולציה של התערבות כלכלית וכללים מבניים	- מסירת מידע וסטנדרטים לא מחייבים (הסברה, המלצות, תקנים לא רשמיים) - רגולציה עצמית מלאה - רגולציה עצמית בצירוף אכיפה ממשלתית - רגולציה מחייבת - זיכיון

תרשים 19: כלי המדיניות והכלים הרגולטוריים בחלוקה לפי סוגי בעיות

התרשים הבא מציג את ההשפעה התחרותית של התערבויות ומצבים שונים. רצוי להעדיף כלים וצורות התערבות שמאפשרות ומקדמות תחרות איתנה.



תרשים 20: ההשפעה התחרותית של התערבויות ומצבים שונים

6.2 הצעה לתהליך הבחירה בין הכלים

להלן הצעה כללית לשלבים מרכזיים בבחינה בין הכלים ולתרגום שלהם לתוכן רגולטורי.

6.2.1 נבצע התאמה לסוג הבעיה ולרמת הסיכון

- ▶ נבחן את ניתוח הבעיה, את גורמי השורש, את המאפיינים של הבעיה ואת אלו של הנזק.
- ▶ ננתח את הבעיה מזווית של ניהול סיכונים: ההסתברות להתרחשות סיכון וחומרת הנזק במקרה של התממשות הסיכון.
- ▶ נבחן את המנגנון של התממשות הנזק:
- ▶ האם מדובר בנזק אקוטי (תולדה של אירוע יחיד) או כרוני (תולדה של רצף אירועים שמצטברים לאורך זמן)?
- ▶ האם הנזק התממש בבת אחת, או באופן מתמשך לאורך זמן?
- ▶ נזהה כלים רלוונטיים לפי גורמי השורש והמאפיינים של הבעיה: רגולציה וכלים לא רגולטוריים.

דואר



ההכנה האם הבעיה נובעת מחוסר סימטריה במידע או מבעיית תמריצים תסייע לנו להבין איזו דרישה תיתן מענה מתאים לבעיה.

6.2.2 נסתמך על רגולציה מהעולם

- ◀ נאמץ או נכיר ברגולציה בין-לאומית שפותחה בארגונים בין-לאומיים ושמקובלת במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים.
- ◀ אם עולה צורך בשינויים והתאמות – נסביר מדוע הם הכרחיים ונדרשים.
- ◀ אם אין מדיניות או רגולציה כזו בעולם – נבחן מחדש את הצורך ביצירתה.

6.2.3 נתאים את הכלים ואת ההוראות למבנה השוק

- ◀ בהתאם להבחנות הבאות ננסה לייצר דיפרנציאציה:
- ◀ מה הסיכון שכל סוג של מפקח יוצר ומה מאפייניו (הסתברות וחומרה)?
- ◀ מה רמת המוטיבציה, האמון והאחריות של מפקחים מסוגים שונים (בחנו את היסטוריית הציות והאם האינטרס מנוגד או משותף למפקח ולרגולטור)?
- ◀ מה היכולות של מפקחים מסוגים שונים (מומחיות, משאבים כלכליים)?
- ◀ עד כמה תחום הפעילות מצריך גמישות ניהולית ודינמיות?
- ◀ עד כמה המפקחים מסוגלים לבצע בקרה ופיקוח בכוחות עצמם?

6.2.4 נבדוק איך נכון להגדיר את ההוראות

- ◀ האם ניתן להגדיר יעד מדויק להשגת מטרות הרגולציה, שניתן לוודא עמידה בו (נעדיף רגולציה מבוססת תקני ביצוע)?
- ◀ היכן שלא: נשקול שילוב של תקני ביצוע עם תקני תהליך.

6.2.5 פיקוח ואכיפה: נבדוק מתי אפקטיבי, יעיל וישים לבדוק ציות להוראות

- ◀ ככלל, נעדיף פיקוח ואכיפה קלאסיים, המבוצעים במהלך הפעילות.
- ◀ נבדוק האם הגורם לסיכון קיים לפני תחילת הפעילות והאם מדובר בסיכון ברמה גבוהה. אם כן – נבחן אילו מהחובות הכרחיות ומתאימות לבדיקה לפני תחילת הפעילות (אישורים מראש)

6.2.6 נבדוק אילו משאבים ושלבי התארגנות נדרשים מהכלים ומההוראות

- ◀ נוודא שהדרישה ריאלית וישימה מבחינת המפוקחים:
- ◀ העלויות הראשוניות של יישום ההוראות לראשונה
- ◀ העלויות הקבועות של יישום ההוראות
- ◀ האם למפוקחים יש יכולת לבצע בקרה על הדרישות?
- ◀ האם לכל סוגי המפוקחים יש את המשאבים הכספיים והארגוניים לעמידה בדרישה:
- ◀ קטנים
- ◀ חדשים
- ◀ פריפריה כלכלית, חברתית או גיאוגרפית
- ◀ פועלים מחוץ לישראל
- ◀ נוודא שלגורמים הממשלתיים יש את המשאבים ואת מנגנוני התפעול הנדרשים:
- ◀ כוח אדם לפיקוח, אכיפה וענישה (ביקורות בשטח, רישוי, מענה לשאלות, חקירות, תביעות).
- ◀ סמכויות משפטיות (חקירה, איסוף חומרים ומסמכים, חילוט ועוד).
- ◀ סמכויות ענישה מרתיעות ואפקטיביות (הליכים מהירים עם סנקציה משמעותית מבחינת המפוקחים).
- ◀ כוח אדם ומשאבים לביצוע בקרה על הנעשה בשוק (איסוף נתונים אמין ושיטתי לאורך זמן).

6.2.7 נבדוק שאין חפיפות, סתירות או כפילויות בין דרישות או תהליכים

- ◀ נוודא שהדרישות לא סותרות רגולציה קיימת המוטלת על המפוקחים.
- ◀ נוודא שהתהליכים שיצרתם אצל המפוקח משתלבים בתהליכי העבודה הקיימים שלו.
- ◀ נוודא שהתהליכים הבירוקרטיים שיצרתם בין המפוקח לביניכם משתלבים בתהליכים קיימים (מולכם ומול גורמים ממשלתיים אחרים).
- ◀ נבחן האם הדרישות והתהליכים לא יוצרים נטל רגולטורי מצטבר על המפוקח. לצורך כך חשבו על כלל הדרישות שבהן הוא נדרש לעמוד, גם מול רגולטורים אחרים.

6.2.8 נעצב וננגיש את ההוראות

- ◀ ננסח את ההוראות כך שיהיו ברורות למפוקחים: מנוסחות בבהירות, ברורות וכתובות בשפה פשוטה.
- ◀ נשקול לעשות שימוש בטבלאות, בתרשימים ובעזרים אחרים להמחשה.
- ◀ נוודא שהרגולציה מפורסמת במקום ובתצורה נגישה וזמינה למפוקחים.

נספח ה': תבנית לדף חלופה

ניתן להוריד את הנספח [כקובץ וורד](#)¹ מאתר רשות האסדרה.

דף גיבוש חלופה

שם החלופה: _____

1. באילו כלי מדיניות משתמשים?
(תמריצים, הסברה ומודעות, רגולציה, תשתיות וזכויות, מבנה הכוח, ארכיטקטורת בחירה)

2. מהות החלופה?

3. האם היא מבוססת על רגולציה בין-לאומית? אילו סטיות מוצע לבצע בה ומדוע?

4. מה מודל השינוי של החלופה על הבעיה?
(הסבר לוגי כיצד היא תשפיע על גורמי השורש ותצמצם אותה)

5. על מי החלופה תחול? כלפי מי היא מופנית?

6. אם החלופה כוללת רגולציה: מה יהיו ההוראות (החובות ואיסורים), ומנגנון הפיקוח והאכיפה?

7. מה יהיה מנגנון הבקרה (איסוף המידע) על המפוקחים ועל השפעות החלופה?

8. מה רמת הישימות של החלופה? (הסיכוי לאשר ולאמץ אותה)

1. https://bit.ly/RA_N5

נספח ו': שיתוף ציבור

נספח זה נכתב על ידי נועה רוזנפלד, מנהלת תחום בכיר שיתוף ציבור, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה.

1. שלב בתהליך, או כלי עזר למדיניות המתגבשת? 180
2. מפתחות להצלחה 181
3. מיהו הציבור? 182
4. מה הערך משיתוף בשלבים שונים בתהליך? 183
5. סגרו מעגל: בחזרה למשתתפים 184
6. תכנון תהליך השיתוף 185
7. מה ייחשב כשיתוף ציבור? 186
8. למי ניתן לפנות לסיוע בנושא? 186



שתפו, שתפו, שתפו. זה חיוני בכל שלבי המעגל הרגולטורי: בהתחלה, כשמתעוררת 'בעיה'; באמצע, כשנשקלות חלופות; ולא פחות חשוב, בסוף, כדי לוודא שהשטן לא יהיה בפרטים.

גארי בנקס, יו"ר ועדת הפרודוקטיביות, אוסטרליה

שיתוף ציבור הוא כלי, המאפשר לממשלה לקבל החלטות טובות יותר. תהליכי שיתוף מאפשרים לקבוצות מגוונות לקחת חלק ולהיות מעורבים בדרכים שונות בתהליכי קבלת ההחלטות. חוק עקרונות האסדרה והחלטת ממשלה 2118 מנחים לבצע שיתוף בתהליכי גיבוש רגולציה, מאחר שהכלי תורם ליצירת רגולציה איכותית יותר.

1. שלב בתהליך, או כלי עזר למדיניות המתגבשת?

שיתוף ציבור בתהליכי גיבוש רגולציה אינם בהכרח "שלב" בודד בתהליך המדיניות. תפקידם של תהליכי שיתוף משתנה ורחב – נצא לתהליך שיתוף מסיבות שונות, על מנת לקבל מידע ונתונים על המצב בשטח לאשורו, כדי לייצר הבנה טובה יותר של השוק, הצרכים, החסמים, לבחון חלופות או לקבל הצעות לפתרון.

הדבר המומלץ ביותר לעשות הוא לתכנן את תהליך השיתוף שילווה את תהליך המדיניות לאורך הדרך, כך שישורת בצורה הטובה ביותר את המדיניות המתגבשת.

דוגמה



תהליך שבראשיתו נצא ל"קול קורא" להתייחסויות בכתב על מנת למפות את השחקנים העוסקים בנושא בשדה ולקבל מושג לגבי הסוגיות שמטרידות אותם. בשלב שני נקיים סדרה של מפגשי היועצות עם קבוצות של מומחים שהשיבו לנו ל"קול הקורא", על פי חלוקה לסקטורים או לנושאי תוכן, ונגבש חלופות. בשלב השלישי נצא לסקר בקרב המפוקחים על מנת לברר את דעתם בנוגע לכיווני הפעולה ושימוותם. ולבסוף, נפרסם טיוטת דו"ח להתייחסויות בכתב.

2. מפתחות להצלחה

פנו באופן יזום – Reach Out:

- ◀ להשקיע מאמץ בהגעה לקהלי היעד שבחרנו באמצעות כלי שיתוף שונים ותוך שימוש בכלי ההפצה שעומדים לרשות המשרד – רשתות חברתיות, ניוזלטרים, רשימות תפוצה וכו'. פעמים רבות בעבודה הממשלתית ניתן להסתייע או להתייעץ עם משרדים ורשויות אחרים על מנת להגיע לקהלי היעד. כמו כן, מומלץ ליצור קשר עם ארגוני גג במגזר העסקי, השלישי ומהאקדמיה לטובת הפצה.
- ◀ כדאי להיעזר בדוברות המשרד ובנכסים הדיגיטליים שלו על מנת להגביר את החשיפה.
- ◀ מומלץ לא "לבחור בפינצטה" את הגורמים שאיתם אנו מדברים. מעבר לחשש לשבי רגולטורי, הדבר מייצר חוסר נגישות, מקשה על זיהוי נקודות עיוורון, נושאים חדשים ונקודות מבט חדשות. במידה שקיים חשש ל"הצפה" מצד המשתתפים, ישנן דרכים ופתרונות, כגון יצירת מפתח ייצוגים, ביצוע הגרלה, או בקשה לקבלת התייחסות בכתב לפני דיון.

תהליך מתוכנן:

בהמשך תוכלו למצוא את סט השאלות והאפשרויות לתכנון תהליך השיתוף. ככל שנקדים לחשוב על השימוש בכלי שיתוף בתהליך המדיניות, נוכל להפעיל את הכלים בצורה מושכלת ומותאמת כך שישרתו את תהליך העבודה.

"דברו פשוט":

עד כמה שניתן, ועל אף שתהליכים רגולטוריים מוכוונים פעמים רבות למומחים ולבעלי עניין ש"מדברים את השפה", יש לעשות מאמץ להנגיש ולפשט ככל האפשר את חומרי הרקע/הקולות הקוראים/"החומרים/המסמכים וכו'. הימנעו משפה משפטית, משימוש בראשי תיבות ובמונחים מקצועיים. מומלץ להסתייע במחלקת הדוברות או חטיבת השירות של המשרד טרם הפצת חומרים.

הסתכלו על התהליך גם מנקודת המבט של המשתתפים:

- ◀ תהליכי מדיניות עשויים לארוך זמן רב. לעיתים אנו פונים למשתתפים כמה פעמים ובנושאים שונים, ובמקרים רבים מדובר בשחקנים חוזרים. לנו ייראה המסלול של התהליך ברור, אבל אין ערובה לכך שהוא יהיה מובן לשחקנים חיצוניים. לכן כדאי לשקף את התהליך ואת מסקנות הביניים ככל האפשר בזמן – גם לאורך הדרך ולא רק בסופו.
- ◀ בכל יציאה לתהליך הסבירו באיזה שלב אתם מצויים ("אנו בוחנים חלופות", "אנו מבקשים התייחסויות לגבי הטיוטה המצורפת") ומה בכוונתכם לעשות עם המידע שתקבלו ("המענה על הסקר יסייע לנו לקבל מידע על אודות החסמים בתחום", "ההתייחסותכם תסייע לנו לגבש את רשימת הנושאים שבהם נעסוק במסגרת תיקון החוק").

חזרו למשתתפים שלכם:

עדכנו אותם מה עלה מתהליך השיתוף ("תודה על השתתפותכם, קיבלנו 125 התייחסויות בכתב ל"קול הקורא" שפרסמנו, ובימים אלו אנו מעבדים את ההתייחסויות", "לסקר שפרסמנו השיבו 400 איש, מהם 180 נשים ו-220 גברים, שתי הסוגיות שעלו כקריטיות לטיפול בעת הקרובה היו... בהמשך לכך, בכוונתנו לקיים מפגשים יעודיים בשני הנושאים הללו").

3. מיהו הציבור?

אפשר לקיים שיתוף עם כל גורם – מומחים, גורמים מתוך המשרד הממשלתי או משרדים אחרים, אנשי אקדמיה, קבוצות שהרגולציה נועדה להגן עליהן, בעלי עניין מהמגזר הפרטי, ארגוני מגזר בחברה האזרחית וגם הציבור הרחב, או קבוצות מסוימות מקרב הציבור הרחב (נשים שמנהלות עסק קטן, בני משפחה אפטרופסים, או צרכנים מסוג מסוים).

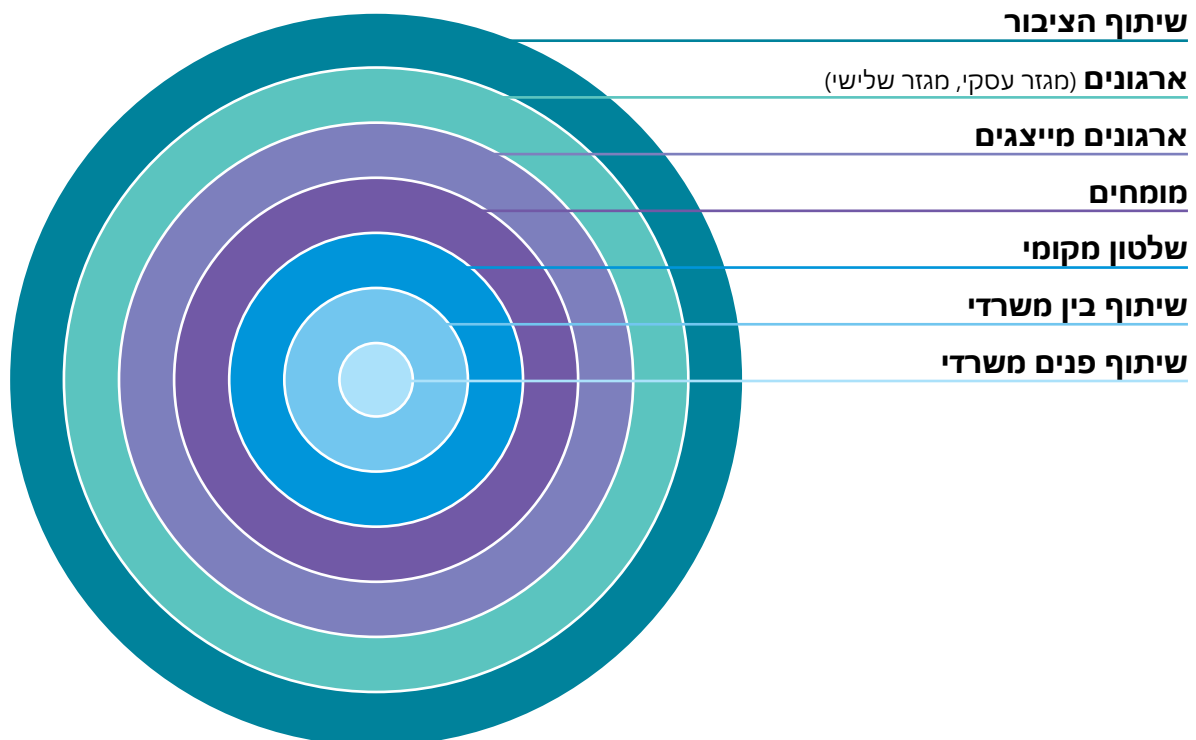
שיתוף ציבור הוא אמצעי לקבלת החלטות טובות יותר: עדכניות, רלוונטיות ושימושיות יותר. זהו תהליך שבמסגרתו בעלי עניין, מומחים, קבוצות מהציבור והציבור בכללותו מעורבים ברמות שונות בתהליכי קבלת החלטות, בעיצוב מדיניות וביישומה.

כשאנו עוסקים בשיתוף ציבור ישנם מעגלים שונים של קהלי יעד. בתהליכי מדיניות רגולציה מומלץ לייחד מקום לשיח עם מומחים ובעלי עניין. שיתופם בשלבים המוקדמים של הגדרת הבעיה, הבנת החסמים ובחינת החלופות יכול לתת ערך רב לתהליך מכמה סיבות המאפיינות אותם:

- ❖ בקיאות רבה בעולם התוכן וההיסטוריה של הרגולציה בתחום.
- ❖ מומחיות בנושא מסוים.
- ❖ היכרות עם הנעשה בתחום במקומות אחרים בעולם.
- ❖ ניסיון מעשי.

השיח עם מומחים ובעלי עניין מאפשר לממשלה "לצלול" במהירות יחסית לשיח מקצועי ולקבל ממנו ערך גבוה. עם זאת, ומכיוון שמדובר לרוב בשיח מול "שחקנים חוזרים", מומלץ בשיח כזה גם לשים דגש על הנגשת המידע והנתונים, על תיאום הציפיות מול המשתתפים ועל שיקוף תהליך העבודה.

כלומר: להניח חומר רקע בראשית הדרך; להסביר באיזה שלב נמצאים בתהליך ומה מטרת הדיון; לחזור למשתתפים בתום התהליך ולעדכן בדבר המשך הדרך.



תרשים 21: מעגלים אפשריים לשיתוף – לפי סוגים של בעלי עניין

4. מה הערך משיתוף בשלבים שונים בתהליך?

ההחלטה באיזה שלב לצאת לתהליך השיתוף קשורה במטרה.



תרשים 22: השימוש בשיתוף ציבור לפי שלבים שונים בתהליכים של גיבוש ויישום רגולציה ומדיניות



תרשים 23: הערך משיתוף ציבור לפי שלבים נבחרים

5. סגרו מעגל: בחזרה למשתתפים

חזרה למשתתפי התהליך וסגירת מעגל השיתוף הינם נדבך קריטי בתהליך השיתוף. גם כשתובנות ומסקנות מתוך תהליכי השיתוף משפיעים על המדיניות שהתגבשה ועל מתווי הפעולה, פעמים רבות קהלי היעד שהשתתפו לא יודעים על כך.

כשלא סוגרים מעגל, עלולות להיווצר תחושות קשות אצל המשתתפים, שלא יודעים מה יצא בסופו של דבר מהשקעתם. הדבר עלול לפגוע באמון במנהל התהליך ובמערכת, וכן להקטין את נכונותם להשתתף בתהליכים עתידיים.

5.1 רמות חזרה למשתתפים

החזרה למשתתפים תיעשה בשלוש רמות:

1. מיד לאחר אירוע השיתוף – תודה על השתתפותכם. לדוגמה:
 - ◀ "בכנס לקחו חלק 100 משתתפים מהתחומים הבאים... שמחנו על ההשתתפות הערה וקבלת הפידבק... כעת אנו מחלצים את עיקרי התובנות ונשוב אליכם בהמשך".
 - ◀ "לסקר שלנו השיבו 560 איש (אפשר לצרף פילוח ראשוני), והוא יוכל לסייע לנו לגבש את כיווני הפעולה ולהבין מה הם הדגשים להמשך".
2. לאחר סיום תהליך השיתוף – נעדכן את המשתתפים על עיקרי התובנות והצעדים שעליהם הוחלט להמשיך.
3. לאחר השלמת תהליך המדיניות כולו – נפרסם את דוח גיבוש המדיניות, את החלטת הממשלה וכל תוצר מסכם אחר ונשלח ישירות למי שהשתתפו בתהליך.



תרשים 24: מעגל השיתוף

6. תכנון תהליך השיתוף

- ▶ המטרות ייסעו להגדיר את השלב והאופן שבו נצא לתהליך שיתוף.
- ▶ בחירת הכלי קשורה למטרה ולקהל, וכן – לזמן ולמשאבים שעומדים לרשות התהליך.
- ▶ ייתכן כי מול קהלים שונים יהיו לנו מטרות שונות ונשתמש בכלים שונים.

6.1 באיזה שלב בדרך נרצה לשתף?

יש מגוון אפשרויות:

הגדרת הבעיה ובחינת הנחות יסוד, איסוף מידע, בירור חסמים והתנגדויות, גיבוש כיווני חשיבה וקבלת הצעות ורעיונות חדשים, בחירה בין חלופות, טיטה להתייחסות

6.2 מה מטרת תהליך השיתוף ביחס לנושא?

- ▶ לקבל מידע ונתונים חסרים,
- ▶ להבין צרכים, אינטרסים ועמדות, לברר שביעות רצון,
- ▶ לקבל רעיונות חדשים / לגבש חלופות,
- ▶ לגבש המלצות,
- ▶ לקבל הערות על טיטה,
- ▶ להכריע בין חלופות.

6.3 מיפוי הקהלים – את מי נשתף?

עובדי היחידה < יחידות נוספות במשרד < משרדי ממשלה < שלטון מקומי < ארגוני מגזר שלישי / מגזר עסקי, אקדמיה, מומחים < מקרב הציבור הרחב מגזר / מגזר / אוכלוסייה מסוימת < ארגונים בין-לאומיים.

6.4 מה מטרת תהליך השיתוף ביחס למשתתפים?

להגיע לקהל רחב ומגוון ככל האפשר, לזהות חסמים ולצמצם התנגדויות, לשפר יחסים מתוחים, לרתום שותפים/לבנות שותפות.

6.5 באיזה כלי שיתוף נשתמש?

ראיונות אישיים, מפגשי היוועצות, שולחנות עגולים, קבוצות מיקוד, "קול קורא" לאיסוף התייחסויות, סקר / שאלון, פורום / ועדת היגוי / ועדה מייעצת.

6.6 משאבים

כמה זמן עומד לרשותנו?
האם ישנם משאבי ייעוץ?

6.7 מי יוביל את התהליך?

בלעדית / עם גורם נוסף.

6.8 עד כמה אנו קרובים להחלטה?

בתחילת הדרך < באמצע הדרך < רגע לפני הכרעה < כבר הכרענו.

7. מה ייחשב כשיתוף ציבור?

8. למי ניתן לפנות לסיוע בנושא?

"מדריך שיתוף הציבור בעבודת משרדי הממשלה" פורסם בשנת 2017 ועסק במתודולוגיה הממשלתית לתחום ובהסבר על תכנון תהליך השיתוף על שלביו השונים:
<https://www.gov.il/BlobFolder/aboutoffice/aboutshituf/he/shituf.pdf>

במטרה לקיים תהליכי שיתוף איכותיים ומעמיקים, על תהליך השיתוף לעמוד בקריטריונים הבאים – שישה מהם מנוסחים על דרך החיוב, ואילו הקריטריון האחרון מנוסח על דרך השלילה.

תוכלו להיעזר בקריטריונים על מנת לבחון את איכותם של תהליכי השיתוף שאתם מקיימים במסגרת תהליכי מדיניות רגולציה.

על כל תהליך לעמוד בכל הקריטריונים הבאים:

1. היוזמה ו/או ההובלה של תהליך המדיניות נעשות על ידי הממשלה באופן בלעדי, או במשותף לממשלה עם גורם אחר.

2. התהליך כולל פנייה לגורמים שהם מחוץ למעגל קבלת ההחלטות על מנת לתרום לתהליך.

3. תהליך המתקיים אל מול בעלי עניין / מומחים / קבוצות מהציבור / הציבור בכללותו לטובת, לפחות, אחד מהדברים הבאים:

א. קבלת תמונת מצב, מידע ונתונים.

ב. קבלת דעות ועמדות.

ג. זיהוי חסמים ואיסוף רעיונות לפתרונות.

ד. הצעות להגדרת הבעיה.

ה. התייעצות בנוגע לבחינת חלופות ו/או ליצירת סדרי עדיפויות.

ו. גיבוש והעמקה בכיוון הפעולה.

ז. קבלת החלטות במשותף עם גורמים נוספים.

ח. הזמנה לקחת חלק בתהליך משותף יחד עם גורם אחר.

4. תהליך אד-הוקי (יציאה לשיתוף ציבור) או תהליך מתמשך (כגון קהילת ידע, פורום, רשת).

5. נעשתה הגדרה מוקדמת או תכנון של התהליך, כך שברור למשתף וגם למשתתף איפה עומד התהליך ומהו מרחב ההשפעה.

6. למשתתפים ניתנת אפשרות של השפעה מעבר למרחב הסמכות והאחריות שלהם.

7. קריטריון שהוא על דרך השלילה – מה לא:

א. לא מדובר בתהליכי עבודה שוטפים.

ב. לא מדובר בפגישות עיתיות.

ג. לא מדובר בהתייעצות פנים-יחידתית, שנוגעת לעובדים ולתהליכי העבודה שלהם.

ד. לא מדובר בתהליך מנדטורי.

מנהל/ת תחום שיתוף ציבור במשרד או ברשות שלכם – נכון להיום ישנם 11 משרדי ממשלה ורשויות שיש בהם מנהלות תחום שיתוף ציבור, שיכולות לסייע ביעוץ, בהכוונה ובמשאבים לעיצוב, לגיבוש ולמימוש של תהליכי שיתוף.

אלו המשרדים שבהם קיימת כיום פונקציה ייעודית לתחום: בריאות, חינוך, משטרה, מינהל תכנון, רשות האכיפה והגבייה, משפטים, אנרגיה, חקלאות, הרשות לפיתוח חברתי כלכלי למגזר החרדי, רשות החשמל, ביטחון לאומי. ליצירת קשר: <https://www.gov.il/he/departments/about/aboutshituf>

תחום שיתוף ציבור באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה – הגורם הממשלתי שמפתח, מוביל ומרכז את תחום שיתוף הציבור בממשלת ישראל. ניתן לפנות ליעוץ ולהכוונה בתהליכי שיתוף בכתובת: shituf@pmo.gov.il

תחום מדיניות רגולציה במשרד או ברשות שלכם – ליחידות מדיניות הרגולציה יש ידע וניסיון בקיום תהליכי שיתוף וגם היכרות עם תחומי העיסוק המקצועיים.

רשות האסדרה – גוף מדיניות הרגולציה העליון בממשלה, שמוביל ומפתח את הכלים בתחום מדיניות הרגולציה.

נספח ז': שימוש בנתונים

נספח זה נכתב יחד עם עדו קמחי, מנהל תחום בכיר ממשל, משרד ראש הממשלה.

1. למה להשתמש בנתונים? 188
2. רקע 189
3. תיקוף המידע וביסוסו 190
4. תהליך האיסוף והשימוש בנתונים 192
5. סוגי שאלות עסקיות 193
6. סוגי נתונים, ידע ומידע 194
7. שימוש בנתונים לצורך גיבוש רגולציה 195
8. עקרונות לשימוש בנתונים 196
9. פרופורציה 196
10. איך לעבוד עם עובדות ונתונים? 197
11. טיפים מעשיים לעבודה עם נתונים 200



נספח זה נועד להניח תשתית לשימוש בנתונים כחלק מגיבושה ויישומה של מדיניות ורגולציה. הנספח מכיל הסברים כלליים ועצות פרקטיות לשימוש בנתונים ולחיצוק התשתית לקבלת החלטות מבוססת נתונים.

1. למה להשתמש בנתונים?

באמצעות שימוש בנתונים במהלך גיבוש ויישום של מדיניות, נוכל לצמצם את הסיכון לטעויות, להגיב בזמן אמת לסוגיות העומדות על הפרק ולהציף נקודות עיוורון תוך הגברת השקיפות והאחריות. באמצעות נתונים ומידע ניתן לבסס את הנחות המדיניות שלנו כדי לוודא שנצליח להגשים את מטרות המדיניות.

לאורך ההיסטוריה נתונים היוו חלק משמעותי במדיניות ובמינהל הציבורי לתכליות שונות. עם מהפכת המידע והמהפכה הדיגיטלית, היכולת להשתמש בנתונים התרחבה וכך גם הציפייה לגיבוש מדיניות ורגולציה ציבורית אפקטיבית ויעילה מבוססת על נתונים (Data Driven Policy) ומבוססת על עובדות (Evidence informed Policy).

באמצעות השימוש בנתונים ניתן לענות על שלוש תכליות עיקריות לשימוש בנתונים במגזר הציבורי:

2.1 נתונים למדיניות ואסטרטגיה

לרוב נתונים אלו יהיו ברמות הכללה גבוהות (ברמת מדינה / מחוז / קבוצות אוכלוסייה גדולות). תדירות האיסוף של הנתונים תהיה לרוב רבעונית, חצי שנתית או שנתית.

תדירות השימוש של הנתונים יכולה להיות באופן שיטתי וסדור כחלק משגרות עבודה, או, לחלופין, לגיבוש מדיניות באופן ספציפי ולצורך מסוים.

2.2 נתונים לניהול הפעילות והאפקטיביות הממשלתית

נתונים שמשמשים למגוון צרכים כחלק מהפעילות הסדירה של המגזר הציבורי (כולל ניהול, ייעול ותפעול יעיל ואפקטיבי יותר). נתונים אלו ישמשו לבחינה של מתכונת הפיקוח והתאמתה ולהחלטות כיצד לנהל ולנתב משאבים (תמיכות, אכיפה, שירות) וכו'. לדוגמה – היכן לפרוס ניידות משטרה בהתאם למודיעין על הפרות סדר ועל פשיעה. דוגמה אחרת היא, למשל, שיפור המענקים בנקודות השירות לפי שעות העומס, והחלטה לפתח שירות דיגיטלי חדש לפי צורך שעלה מהשטח.

תדירות האיסוף של נתונים תהיה לעיתים תכופות, בהתאם למאפייני השימוש, החל מנתוני זמן אמת (Real Time) ועד נתונים ברמה השעתי / שבועית.

תדירות השימוש בנתונים אלו משתנה ויכולה להיות ברמה היומית והשעיתית.

2.3 נתונים לשיפור השירות ברמת הפרט (אזרח או עסק)

בין הנתונים הללו נמצאים נתונים שנועדו למונע נטל בירוקרטי (שאל פעם אחת – Ask Once), או נתונים שבגינם ניתן להסיק מסקנות על הפרט.

לעיתים נתונים אלו מתקשרים לגישות כמו הנגשת נתונים (Open Data) ותפיסת הנתונים כמוצר (Data as a Product). גישות אלו מעודדות חשיבה על התועלות של גורמים נוספות מהנתונים שבידינו, בין היתר למחקר או לשימושים בתעשייה וכן ככלי להגברת האחריותיות.



3. תיקוף המידע וביסוסו

יש כמה דרכים ליצור ולתקף מידע מבוסס. פירמידת ההוכחה מציגה את הדרגות השונות של הוכחה. ככלל, הוכחה בדרגות הנמוכות יותר חלשה יותר (ונפוצה יותר), בעוד שהוכחה בדרגות הגבוהות חזקה יותר (אך יקרה יותר ופחות נפוצה).



תרשים 25: פירמידת ההוכחה לתיקוף מידע

3.1 בחינה סיסטמטית ומטא-אנליזה

סקירה שיטתית מרכזת את התוצאות ממחקרים זמינים על נושא נתון ועונה על שאלות מחקר על ידי איסוף והערכה של כל העדויות המחקריות הזמינות. מטא-אנליזה מצרפת ומשווה תוצאות של כמה מחקרים. מאחר ששיטות אלו מבוססות על מספר רב של מחקרים מבוקרים, הן מספקות בסיס אמפירי איתן.

3.2 ניסוי אקראי מבוקר (RCT)

ניסוי אקראי מבוקר הוא מחקר שבוחן את ההשפעה של התערבות או טיפול. המשתתפים בניסוי מוקצים באופן אקראי לקבוצת ניסוי או לקבוצת ביקורת. קבוצת הביקורת לא כפופה להתערבות (למשל, בניסויים ברפואה חבריה מקבלים טיפול פלצבו), בעוד שקבוצת הניסוי כפופה להתערבות הנחקרת.

3.3 מחקר עוקבה

מחקר עוקבה הוא מחקר תצפיתי שלא כולל התערבות יזומה. במחקר מסוג זה עוקבים אחר נושאי המחקר – לעיתים לתקופה קצרה ולעיתים לתקופה ארוכה. מחקר עוקבה יכול להיות פרוספקטיבי (אוסף נתונים חדשים לאורך זמן) או רטרוספקטיבי (משתמש בנתונים שנרכשו בעבר).

במחקר מסוג זה בוחנים קבוצה עם מאפיינים משותפים ובודקים האם מתרחשת תופעה מסוימת אצל חברי הקבוצה (למשל, האם אוכלוסיה שמבצעת פעילות מסוימת חווה פגיעה או נזק מוסג מוגדר). לדוגמה – האם בקבוצה של מעשנים סובלים ממחלות נשימה בשכיחות גבוהה יותר בהשוואה לקבוצה של לא-מעשנים.

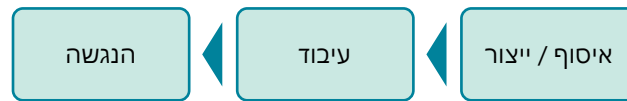
3.4 מידע על מקרה פרטני

קבוצה זו כוללת דוחות על מקרה יחיד, למשל תקרית, אסון או אירוע מוגדר. דוח פרטני איכותי יכול תיאור מפורט של העובדות, ניתוח שלהן, פירוט ההתערבות או המעורבות הממשלתית וההשלכות הישירות והעקיפות של ההתערבות. גם מידע מפורט ומעמיק על מקרה פרטני הוא מוגבל, מאחר שהמידע מבוסס על מקרה יחיד ועל הנסיבות שלו.

3.5 מידע כללי וחוות דעת של מומחים

מקור מידע זה כולל מידע כללי ממקורות מגוונים, כמו סקירות ופרסומים כלליים, דוחות של חברות ייעוץ וחוות דעת (בעל פה ובכתב) של מומחים. למקורות אלו יש משקל, אך הם עלולים להתבסס על מידע לא מלא או מוטע (למשל, מומחה שנחשף בעיקר לסוג מסוים של מקרים). בנוסף, מידע זה מופק ומפורסם בתהליך שבדרך כלל כולל מעט בקורות.

4. תהליך האיסוף והשימוש בנתונים



תרשים 26: תהליך הטיפול בנתונים

תהליך הטיפול בנתונים במגזר הציבורי מתחלק לרוב לשלושה שלבים:

4.1 איסוף / ייצור הנתונים

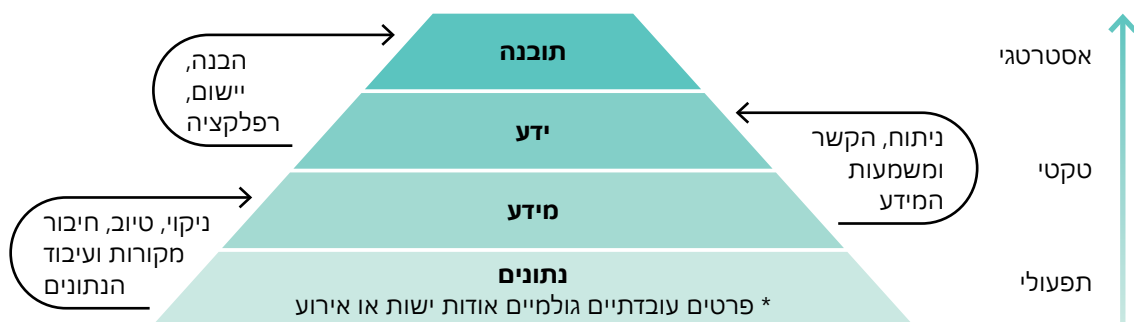
השלב שבו הנתונים "נכנסים" למערכות הארגוניות, בין אם אלו תהליכי איסוף בצורות שונות (פקיד שומה או מענה לסקר) ובמקרים מסוימים יצירה של הנתונים (למשל מס' ת.ז או ח.פ או הפקת אישור).

4.2 עיבוד הנתונים

עיבוד הנתונים מן המערכות התפעוליות. לעיתים העיבוד כולל חיבור לנתונים נוספים, מתן משמעות לנתונים שנאספו או ביצוע עיבודים מקצועיים וסטטיסטיים.

4.3 הנגשת הנתונים

הנגשת הנתונים לגורמים מקצועיים ולבעלי עניין שונים. תהליך זה נועד לתמוך בסופו של דבר בקבלת החלטות על ידי שימוש בנתונים, לכן נהוג להתייחס לפירמידת המידע:



תרשים 27: פירמידת המידע

5. סוגי שאלות עסקיות

הנתונים אמורים לתמוך בסוגיות הנמצאות על "שולחן העבודה" המקצועי שלנו. לכן, אנו נבחר את השאלה העסקית בהתאם לצורך המקצועי ובהתאם לנתונים הקיימים עבורנו. אפשר לחשוב על ארבעה סוגים של שאלות עסקיות – ברמות שונות של מורכבות אנליטית.



תרשים 28: סוגי שאלות עסקיות לפי רמות של מורכבות אנליטית

באמצעות שאלות אלו, אפשר לבחון שימושים עיקריים בטיפול בסוגיות רגולטוריות:

5.1 תיקוף והפרכה של הנחות

המידע יחשוף האם תופעה באמת קיימת, או האם הנחה כלשהי נכונה (למשל, ההנחה שנהגים מבוגרים מעורבים ביותר תאונות דרכים).

5.2 קבלת מידע קונקרטי

(למשל, היכן מתרחשות תאונות, באילו שעות ואילו נהגים מעורבים; מה תהיה ההשפעה של הרגולציה על התחרות).

5.3 איסוף נתונים חדשים / חיבור של נתונים חדשים לנתונים קיימים

(בניית מודל של רגולציה שיושמה בעולם, למידה מהתערבויות שבוצעו בעולם).

6. סוגי נתונים, ידע ומידע

עם התקדמות מהפכת המידע, עושר הנתונים הולך וגדל מיום וכך גם סוגי הנתונים, הידע והמידע. אם בעבר מרבית הנתונים היו במידע טבלאי, כיום ניתן לאסוף ולקבל תובנות מידע בצורות שונות – תמונות, וידאו, קובצי שמע ועוד. אפשר גם להבחין בין מידע ממקורות שונים. למשל, סטטיסטיקה רשמית (או לאומית) של מדינות שעומדת בסטנדרטים סטטיסטיים, לעומת נתונים שנאספו ועובדו בשיטות אחרות.

כאשר אנו משתמשים במידע, חשוב שנהיה מודעים להטיות ולפגמים בו – למשל איסוף חסר, מדגם לא מייצג, מידע לא עדכני ועוד. בין סוגי הנתונים והמידע ניתן להתייחס לסוגים הללו:

6.1 נתונים כמותיים

נתונים מספריים שניתן למדוד ולנתח.

6.2 נתונים איכותניים

לרוב ניתוחים של מידע סובייקטיבי (למשל, הסיבות לחוסר שביעות רצון של אזרחים).

6.3 מידע מעובד

מידע שמתבסס על נתונים מסוגים שונים ומוצג לאחר עיבוד, התאמה להקשר או הפקת תובנות:

- ▶ חוות דעת של מומחים (תובנות מאנשים בעלי ידע או מומחיות בתחום מסוים, כגון מדענים, אקדמאים או אנשי מקצוע בתעשייה).
- ▶ מידע משווה (למשל, השוואות פנים-לאומיות ובין-לאומיות על המצב העובדתי, הבעיות, הפתרונות שנוסו ותוצאות המדיניות).
- ▶ שיתוף ציבור.
- ▶ סקירות שבוצעו על ידי גופים בין-לאומיים, חברות ייעוץ, חברה אזרחית.

7. שימוש בנתונים לצורך גיבוש רגולציה

כעיקרון יש להשתמש בנתונים בכל שלבי הגיבוש, התכנון והיישום של המדיניות והרגולציה.

- נתונים ממלאים תפקיד מכריע בכל שלבי גיבוש הרגולציה והערכת השפעותיה.
- בשלב ניתוח הבעיה נדרש להשתמש בנתונים על מנת לזהות את היקף הבעיה ואת אופיה, את גורמיה ואת השלכותיה והשפעתה על גורמים שונים.
- בשלב גיבוש החלופות, הנתונים חשובים כדי לבסס את הרגולציה על כללים ואמות מידה מקצועיים שנקבעו בעולם. בנוסף, השימוש בנתונים יאפשר לגבש מגוון חלופות שיהיו רלוונטיות להקשר החברתי, הכלכלי והטכנולוגי וכך יבטיח אפקטיביות בפתרון הבעיה.
- בשלב הניתוח וההשוואה בין החלופות, חשוב להשתמש בנתונים כדי לזהות ולהעריך את התועלות, את העלויות ואת הישומות של חלופות מדיניות שונות. לנתונים גם תפקיד חשוב בחשיפת השפעות בלתי צפויות ולא רצויות (למשל, רגולציית בטיחות עם השפעה חברתית, או רגולציה כלכלית עם השפעה סביבתית). באמצעות נתונים ניתן לזהות את החלופה המועילה ביותר.
- לבסוף, בשלב עיצוב החלופה הנבחרת, יש להשתמש בנתונים כדי לקבוע את התוכן המדויק של החלופה וכדי להציב יעדים מדידים, שבאמצעותם יבוצע מעקב אחר ההתקדמות וההשפעה של הרגולציה. איסוף הנתונים והשימוש בהם ימשך גם לאחר קביעת הרגולציה – לצורך ביצוע בקרה אחר תוצאות הרגולציה בפועל, ייעול התהליכים וההתערבויות במהלכה ובחינה שלה בדיעבד.

טיפ



- ככלי עזר ראשוני מומלץ להשתמש בעזרים הבאים שפותחו בממשלה:
 - הכירו את הנתונים שלכם – שאלון שיסייע בהיכרות עם הנתונים, החל מהגדרות, דרך שלבי האיסוף ועד השימוש.
 - קנבס לפרויקט דאטה – כלי שיעזור לכם לתכנן את פרויקט הדאטה שלכם: האם אתם צריכים להשקיע באיסוף ובעיבוד נתונים קיימים, או אולי בהנגשה שלהם, או בכולם.
- ניתן להשתמש בעזרים ביחד כמשלימים וגם בנפרד.

8. עקרונות לשימוש בנתונים

- ▶ נתחיל מוקדם:
- ▶ ראשית, נשאל את עצמנו – מה אנו רוצים לדעת ומה נעשה עם המידע הרלוונטי? שאלות אלה יעזרו לנו לדייק את הצורך בנתונים. שאלות מועילות נוספות הן: "מאיפה המידע יגיע?" ו-"האם הוא קיים?"
- ▶ לאחר שאלות אלו נוכל לבחון האם מידע דומה קיים ונאסף בישראל או בעולם (ובהמשך אף לבחון אילו תהליכי איסוף מתקיימים במדינות אחרות).
- ▶ איסוף נתונים מצריך לעיתים קרובות גורמים נוספים, ולכן נשתדל אליהם בהקדם.
- ▶ לעיתים קיימת נטייה להתקדם בתהליך על בסיס אינטואיציה או היגיון בריא, ולדחות את השימוש בנתונים לשלב מתקדם יותר. בחירה כזו עלולה להיות שגויה ולהאריך את התהליך. נתונים מסייעים לנו לוודא שההנחות שלנו תואמות למציאות, ולכן הם יכולים לחשוף טעויות ואי-דיוקים. לכן חשוב לתקף את הנחות העבודה שלנו באמצעות נתונים בשלב מוקדם ככל האפשר, כדי לבצע את איסוף הנתונים בהקדם.
- ▶ נשתמש במידע הזמין הטוב ביותר ("best available information"), כדי להבטיח שהנתונים יהיו עדכניים, רלוונטיים ומדויקים. יודגש, שעיקרון המידע הזמין הטוב ביותר אינו מכוון לקבלת החלטות על מידע מלא לחלוטין, אלא לעשות מאמץ סביר להשיג את הנתונים הטובים והעדכניים ביותר הדרושים לצורך גיבוש הרגולציה ולהערכת השפעותיה.
- ▶ במסגרת השימוש בנתונים נשתדל להתחשב ברמת השלמות והדיוק של הנתונים שבידינו, וכך גם באי-הוודאות שקיימת (למשל, בשל מחסור בנתונים על אירועים בעבר). כפי שמידע מלא הוא מצב נדיר, גם ודאות מלאה היא מצב נדיר. לכן חשוב שהניתוח יתחשב וישקף את אי-הוודאות בסוגיות שונות.
- ▶ ניתן עדיפות לשימוש במידע ממקורות אמינים ומוסמכים, כגון סוכנויות ממשלתיות או מוסדות אקדמיים, כדי להבטיח את שלמות הנתונים שבהם נעשה שימוש.
- ▶ חשוב לזכור, שאיסוף, עיבוד והנגשה של מידע מטילים נטל בירוקרטי ניכר הן על המפוקחים (או על גורמי צד ג') והן על הגורמים המשרדיים. לכן נדרש למצוא את האיזונים לטובת השימושים בפועל.
- ▶ כאשר אנו משתמשים בנתונים ובמידע – חשוב לתעד את מקורות המידע. לכל נתון שממשש אותו צריך להיות מקור עם הפניה (מסמך, חוות דעת מומחה).

9. פרופורציה

- ▶ היקף השימוש בנתונים, היקף הנתונים הנדרשים ועומק הניתוח שלהם יושפע מהיקף התהליך ועומקו – בהתאם לעקרון הפרופורציה.
- ▶ תהליכים בהיקף מצומצם עשויים להסתמך על מידע ונתונים קיימים ועל ודוגמאות ממדינות אחרות. תהליכים בהיקף רחב יותר ידרשו בדרך כלל איסוף או ניתוח של נתונים חדשים, כדי לאפשר לנו להעריך באופן מדויק יותר את מאפייני הבעיה (הסתברות, שכיחות, היקף הנזק), לאתר מגוון חלופות ולנתח את ההשפעות הצפויות של כל חלופה.
- ▶ גם ההשקעה באיסוף מידע ספציפי צריכה להיות בפרופורציה לתועלת מהאיסוף:
- ▶ נשקיע יותר משאבים באיסוף ועיבוד של מידע בעל חשיבות רבה לתהליך ולהחלטה.
- ▶ היקף ההשקעה מושפע גם מעוצמת הטענה/ההנחה. ככל שהטענה חזקה יותר – כך נדרש ביסוס רב יותר בנתונים. טענה פשוטה או עם השפעה מועטה נדרשת למעט נתונים. לעומת זאת, טענה מורכבת ועם השלכות מרחיקות לכת נדרשת להיתמך בנתונים משמעותיים ומקיפים.

10. איך לעבוד עם עובדות ונתונים?

במסגרת תהליך קבלת החלטות מבוססות נתונים אנו מגדירים השערות ברורות לגבי כל אחד מההיבטים החשובים של הבעיה או של החלופה שבוחנים, ואז בודקים אותן באמצעות נתונים.

דוגמה



בשלב ניתוח הבעיה הגדרנו את ההשערה הבאה: "פציעות ממכונות מתרחשות בגלל שאנשים מתעלמים מהוראות הבטיחות".

לאחר שקיימת השערה ברורה, נחשוב על העובדות והראיות שנצטרך כדי לבדוק את ההשערה הזאת. נאסוף את הנתונים ובעזרתם לבדוק האם ההשערה נכונה, שגויה או לא מדויקת.

זהירות



אל תהיו שבויים בקונספציה: המטרה אינה להוכיח שההשערה נכונה, אלא לבדוק האם היא נכונה. נשקול להסתמך על שילוב של ראיות איכותניות וכמותיות. ייתכן שהנתונים והראיות יפנו אותנו לכיוונים חדשים, ולכן יהיה עלינו לבדוק כמה השערות לאור הראיות.

10.1 על אילו נתונים וראיות להתבסס?

נשתמש בנתונים ובראיות ממגוון מקורות כדי לפתח הבנה של הבעיה. כאשר כבר יש רגולציה או מדיניות אחרת בתחום, יש לבסס על הניסיון שהצטבר בתחום, כולל נתוני ציות ואכיפה.

ככל שהסוגייה מורכבת, רחבת היקף וראשונית יותר יש לאסוף יותר נתונים וראיות. איסוף וניתוח של הנתונים והראיות צריך להיות מידתי – לסוגייה (היקף, מורכבות, ראשוניות) ולבעיה (חומרה והיקף הפגיעה).

לכן בחינה של סוגייה פשוטה או עם השפעה מצומצמת עשויה לכלול הסתמכות על מעט נתונים שכבר קיימים בידיכם ועל הערכת סיכונים ודוגמאות רלוונטיות מתחומים אחרים.

מנגד, סוגיות מורכבות או בעיות חמורות דורשות בדרך כלל איסוף נתונים כדי לאפשר הערכה של ההסתברות והחומרה של הנזקים, השפעות נוספות (על החברה, על הסביבה, על הכלכלה, על התחרות וכו') ורכיבים נוספים שמפורטים במדריך ובמסמך ההמלצות.

בדומה, ככל שהטענה שלנו חזקה יותר או בעלת משמעות כבדה יותר – כך צריך לתמוך אותה ביותר נתונים. למשל, טענה על כך שרוב הציבור בישראל מתגורר באזור המרכז היא טענה פשוטה שלא צריך לתמוך בנתונים רבים; אך טענה שלפיה מי שתייה מזיקים לבריאות היא טענה כבדת משקל, שיש לבדוק ולבסס במגוון נתונים ממקורות שונים.

10.2 נתחשב במגוון רחב של שיקולים והשפעות

כאשר בוחנים את גורמי השורש של הבעיה ואת השפעותיהן של החלופות, חשוב לבחון מעבר לתועלות ולעלויות הישירות בלבד. נשקול את ההשפעות החברתיות והכלכליות הרחבות יותר, כולל התפלגות בין קבוצות שונות בחברה.

המשמעות היא, שעלינו לשאול שאלות על היבטים נוספים. למשל, אם אנו עוסקים בסוגייה סביבתית, יהיה עלינו לשאול שאלות ולאסוף נתונים מתחומים אחרים, כמו כלכלה או תחרות; ובהתאם – בחינה של רגולציה מהעולם העסקי תצריך איסוף נתונים על היבטים חברתיים.

10.3 לא נשכח את ההשלכות הלא רצויות

נשים לב להשלכות הבלתי רצויות הפוטנציאליות של כל חלופה. נשקול כיצד כל חלופה עלולה להשפיע גם לרעה בתחומים שונים – וננסה שאלות והשערות שיש לברר (ונהיה מוכנים לבצע תיקונים בהתאם למידע שיתקבל).

10.4 נשתמש במקורות אמינים

יש להיות מודעים לאמינות היחסית של מקורות מידע שונים שבהם אנו משתמשים. ניתוח המבוסס על מגוון של מקורות מידע אמינים יהיה בעל משקל רב יותר מאשר ניתוח שמסתמך על דעות סובייקטיביות או על אנקדוטות. מחקרים אקדמיים שעוברים ביקורת עמיתים (peer review) נחשבים לאמינים יותר. בדומה, פרסומים של מוסדות רשמיים או מוכרים הם בעלי אמינות גבוהה יותר מפרסומים עיתונאיים (שיש להם ערך אקטואלי רב, אך הם לא תמיד מכילים את מלוא המידע המדויק).

יש להתבסס במשורה על מחקרים שבחנו מקרה פרטני (case study), מאחר שהם בוחנים מקרה יחיד או מקרים בודדים ולא מידע רחב על תופעה. כאשר משתמשים במחקרים כאלו – נתחשב בהקשר הרלוונטי (במקום להשליך רוחבית להקשרים אחרים) ולא ניתן להם משקל רב.

זהירות



חשוב להיות זהירים גם לגבי השימוש במידע שמתקבל מגורמים בעלי אינטרס. לעיתים קרובות יש ערך והיגיון רב לקבל מידע, נתונים ורעיונות מגורמים בעלי אינטרס, מאחר שבאופן טבעי מי שמומחה לנושא מסוים עוסק בו ויש לו אינטרסים. עצם קיומו של האינטרס לא פוסל את המידע, אך מציב תמרוז אזהרה שיש להתחשב בו. מידע מקבוצות אינטרסים או מפוקחים, חומר פרסומי או פרשנויות תקשורתיות עלולים להיות לא מלאים או לא מדויקים.

כאשר אנו בוחרים להשתמש במקורות שמידת אמינותם אינה גבוהה, ננסה לאתר מחקרים או מקורות נוספים – בלתי תלויים.

לצורך שמיעת קולות נוספים, או ציבורים בלתי מיוצגים, ניתן לבצע תהליכי שיתוף ציבור ייעודיים – באמצעות קבוצות מיקוד, ראיונות או סקר ייעודי, שיוכלו להשלים עבורכם את התמונה.

חשוב לזכור, שגם במידע רשמי לעיתים יש הטיות. למשל, קבוצות אוכלוסייה שלא מיוצגות, אזורים שלא מיוצגים ומידע שלא נאסף. לכן יש לזכור, שיתכן שגם מידע רשמי יהיה חסר וגם הוא דורש בחינה ביקורתית.

10.5 נסביר את הבסיס למסקנות שלנו

נבסס את הטענות והמסקנות שלנו על ידי:

- ▶ תיאור ברור של ההשערה – מה בדיוק אנו טוענים ומה הנימוק לכך.
- ▶ נציג את בסיס הראיות והעובדות שישמש לביסוס המסקנה שלנו – על אילו מקורות התבססנו, מה נקבע בכל מקור, האם אנו משתמשים ישירות בנתונים מתוך המקור או שביצענו ניתוח או הסקנת מסקנות מהם, מה המשקל שאנו מייחסים לאותו מקור.
- ▶ נציג אזורים או היבטים שבהם חסר מידע או נדרש ניתוח נוסף.

עבודה בדרך הזו מסייעת לנו לוודא, שההבנה שלכם את הסוגייה מלאה ומבוססת נתונים ועובדות. הצגה כזו גם הכרחית כדי לשקף לאחרים (לממונה, לשותפים ולציבור) כיצד ביססנו את המסקנות שלנו ולהבהיר את רמת הוודאות שניתן להפיק מהנתונים ומהעובדות.

הצגה כזו של הנתונים בונה אמון ואמינות.

10.6 נשתמש בעזרים חזותיים

היכן שניתן, נשתמש בתרשימים, בגרפים ובטבלאות כדי להציג נתונים בצורה ויזואלית. עזרים חזותיים מסייעים להציג מידע מורכב באופן קל יותר להבנה וגם לסייע בהדגשת ממצאים מרכזיים. כאשר אנו בוחנים להשתמש בהצגה גרפית נחשוב אילו נתונים חשוב להציג והאם ההצגה משרתת זאת. חשוב שההצגה הגרפית לא תעוות את הנתונים.

10.7 נגיש את המידע

המידע שלנו יכול להיות "הזהב החדש". לאחר שאספנו מידע נבדוק עם גורמים נוספים (במשרד, במשרדים אחרים ובקרב בעלי עניין) האם להנגשת המידע יש ערך ובאיזו תצורה. כמובן, הנגשת המידע תיעשה בהתאם לחוק הגנת הפרטיות ובהתאם לכללים נוספים.

10.8 מגבלות הנתונים

תמיד יהיו חסרים לנו נתונים – על העבר, על תחומים משיקים, על השפעות ועל קשר סיבתי. מובן שגם לגבי העתיד חסרים נתונים – והערכות לגבי העתיד לוקות באי-ודאות. היכן שניתן – ננסה לצמצם את פערי המידע באמצעות הצלבת מקורות, התייעצות עם מומחים וביצוע ניתוחים משלימים (אקסטרפולציות).

10.8.1 שקיפות לגבי המגבלות והמחסור בראיות ובנתונים

נבחן מה המגבלות והחסורים בנתונים ובראיות שלנו. למרות שאין צורך בהוכחה מלאה ואמפירית של כל רכיבי הניתוח כדי לגבש החלטה, חשוב להיות שקופים לגבי מגבלות הידע שלנו. נסביר באופן ברור:

- ◀ עד כמה מה שאנו יודעים ומציגים מבוסס על מידע מדויק;
- ◀ האם מה שאנו מניחים, אך אין לנו נתונים, הוא מדויק ולמה.

10.8.2 שקילת אי-הוודאות העתידית

לעתים קרובות קיימת אי-ודאות לגבי אופי הבעיה בעתיד. הדבר ניכר במיוחד כאשר מתמודדים עם בעיות הקשורות לשינוי טכנולוגי מהיר, לשווקים דינמיים ומתפתחים, לנושאים שמושפעים ממגמות חברתיות ודמוגרפיות, או למערכות מורכבות, שבהן גורמים רבים משפיעים על הבעיה.

ננסה להכיר באי-הוודאות הזאת. אפשר להתמודד איתה באמצעות הצגת תרחישים עתידיים סבירים (ולא תרחישי קיצון), שעשויים לאפיין את תמונת העתיד של הבעיה בתלות בגורמים שונים.

11. טיפים מעשיים לעבודה עם נתונים

1. סדר עדיפויות לגבי בניית בסיס נתונים ואיכות הנתונים: קיום, שלמות, דיוק. תחילה נוודא שהנתונים הרלוונטיים קיימים ברשותנו. לאחר מכן נוודא שברשותנו נתונים שלמים ומלאים. לבסוף, נבטיח שהנתונים מדויקים בהתאם לצרכים שלנו – החל משלבי האיסוף ועד שלבי השימוש.
2. טוב נתון חלקי מהיעדר נתונים. גם נתון חלקי יכול לאפשר לבחון הנחות, לפסול השערות ולהשלים מידע. למשל, גם אם יש מידע חלקי על תאונות דרכים, מידע כזה יכול לסייע בקביעה, שהן נגרמות בעיקר בגלל התנהגות של הנהג ולא בגלל תקלות טכניות.
3. עקביות מונעת טעויות. חשוב להציג את הנתונים באופן אחיד כדי למנוע בלבול וטעויות. למשל, אם הצגנו נתון בחתך שנתי – אז נמשיך כך (ולא נעבור להצגה חודשית), אם השתמשנו במספרים מוחלטים ולא באחוזים – נמשיך כך לאורך כל הדרך לבחינת מגמות ושינויים.
4. ההקשר חשוב. כל נתון צריך להיות מוצג בהקשר הרלוונטי עם נקודת ייחוס – של התהליך המלא והתחום המקצועי. למשל, אם יש נתון על מספר הטביעות בים – נציין האם הטביעות אירעו בחודשי החורף או בחודשי הקיץ. גם לנתון כמותי יש הקשר. למשל, אם הנתונים מראים שתופעה מתרחשת ב-500 עסקים, חשוב לדעת כמה עסקים רלוונטיים קיימים באופן כללי (האם מדובר ב-500 עסקים מתוך 700 או מתוך 100,000).
5. יש מחסור בנתונים? נחשוב מחוץ לקופסה. אם חסר לנו נתון נסתכל על נתונים דומים – אולי שילוב של אינדיקטורים יספק תשובה, נבצע סקר שוק, ניעזר במחקרים אקדמיים, נפנה למכוני מחקר, נערוך שיתוף ציבור, נאסוף נתונים על סמך המתרחש בעולם. בדרך כלל, ניתן יהיה למצוא נתון בסיסי דומה בבדיקה אינטרנטית מהירה (לקבלת תמונה גסה או לאיתור כיווני פעולה).
6. מהימנות ולא רכושנות. לא תמיד נוכל להיות המקור או להחזיק בכל המידע. ננסה לקבל מידע או ממצאים ומסקנות ממקומות אחרים – משרדים אחרים, אקדמיה ומקורות חיצוניים. כמובן, כדאי לבנות גוף ידע עצמאי ומהימן.
7. מידע רב כבר קיים בממשלה. יש בממשלה מידע שניתן להשתמש בו. בנוסף, יש בממשלה מידע גולמי רב שדורש עבודת טיוב, ניתוח וקטלוג. מכיוון שגורמים שונים מגדירים סוגיות בצורה שונה, לעיתים המידע אינו תואם לצרכים שלכם וידרוש עבודת טיוב.

נספח ח': גיבוש יעדים מדידים

1. תועלות משימוש ביעדים מדידים

- שימוש ביעדים מדידים איכותיים חשוב להבטחת הצלחת הרגולציה או המדיניות שלנו.
- ◀ יעדים מדידים מספקים בהירות ומיקוד כדי להגדיר מה תחשב הצלחה.
 - ◀ יעדים מדידים עוזרים לתקשר בתוך הממשלה ומחוצה לה מהי תמונת ההצלחה.
 - ◀ הם מאפשרים למדוד את ההתקדמות בהשגת המטרות ובשיפור הרווחה של הציבור.
 - ◀ יעדים מדידים הם כלי ניהולי של הרגולטור – הם עוזרים לזהות מתי צריך לנקוט בפעולה כמו עדכון הרגולציה, או שינוי הקצאת המשאבים (למשל – הוספת משאבי פיקוח).

2. איך לגבש יעדים מדידים?

שלב 1: נזהה את הגורמים שעליהם אתם מבקשים להשפיע

למשל, מספר תאונות הדרכים, הפער בין ההישגים של תלמידים במרכז ובפריפריה או רמת הזיהום של קרקעות.

שלב 2: נגדיר מה אנו מבקשים למדוד

נגדיר באופן מדויק את גורם הנמדד. למשל, באילו קרקעות נמדוד את רמת הזיהום (קרקעות במרכז הארץ, קרקעות בעיר מסוימת, קרקעות בשטחים ציבוריים או פרטיים וכו').

שלב 3: נגדיר את המטרה או את השינוי הצפוי

נגדיר באופן ברור מה השינוי או השיפור הצפוי או המצופה – מה צריך להשתנות, כיצד וכמה. אם השינוי הוא באחוזים – נגדיר מתוך איזו קבוצה (למשל, מספר הילדים שנפצעו מתוך כלל הילדים בבית ספר, במחוז, או במדינה כולה).

ככל שנגדיר את הפעילות ואת השינוי הנמדד באופן מדויק יותר, כך יהיה קל יותר להבין ולהשתמש במדד. לדוגמה – מדד גס יהיה "הפחתה של 22% במספר תאונות הדרכים", מדד מדויק יותר יהיה "הפחתה של 22% בתאונות הדרכים ברחובות הסובבים בתי ספר יסודיים, בהשוואה לשנה הקודמת".

שלב 4: נרכיב הכול יחד

נבנה יעד מדיד, שכולל את הפעילות או את ההתרחשות הנמדדת, את יחידת המדידה (המדד), את היעד שבו צריך לעמוד ואת המועד שבו צריך לעמוד ביעד.

שלב 5: נקבע שיטת מדידה ואיסוף נתונים

נגדיר על אילו נתונים תתבסס המדידה של היעד המדיד, מתי הם ייאספו, מהיכן ועל ידי מי.

3. המרכיבים של יעדים מדידים

4. אילו מדדים אפשר לקבוע?

רגולטור שמגדיר לעצמו ובוחן את הביצועים של הרגולציה צריך לכלול ביעדים שלו את המרכיבים הבאים:

3.1 מדד (Measure)

כל יעד מדיד חייב לכלול את יחידת המידה שבאמצעותה עוקבים אחרי הנתון הרלוונטי. מדד יגדיר את הדבר שאותו מודדים ואת האופן שבו מודדים אותו (מספר מוחלט, אחוזים מתוך הכלל, שינוי יחסי וכו').

נגדיר מה אנו מודדים – מספר אירועים (למשל, תאונות), את היחס בין שני נתונים (מספר התאונות לפי גודל האוכלוסייה), התנהגות, או כל התרחשות עובדתית אחרת שמתאימה לרגולציה ולבעיה שלפניהם.

3.2 רף הצלחה / יעד (Target)

היעד מגדיר רף נדרש לפי הפעילות שמודדים ואת פרק הזמן שנקבע להגשמתו. לרוב מדובר בערך מספרי, שמבטא את המצב שאותו מבקשים להשיג.

3.3 סוג הנתונים ומקורם

לכל מדד צריך להיות לפחות מקור נתונים אחד מוגדר בבירור, כך שלא תהיה אי-ודאות לגבי מקור או סוג הנתונים, שישמשו למדידה ולמעקב אחר השפעות הרגולציה. נזווד מראש, שיש לנו אפשרות לאסוף ולעבד את המידע הנחוץ לנו, שיתקבל מאותו מקור.

3.4 תדירות איסוף ומעקב

נושאים ונתונים מסוגים שונים עשויים להצריך דיווח במועדים שונים. נתחשב בתדירות – לפי קצב השינויים והמשאבים שכרוכים בדיווח, באיסוף ובעיבוד הנתונים. לעיתים למועד עצמו יש חשיבות – אמצע או סוף רבעון, סמיכות לאירוע אחר (למשל חגים, או החלטה שלטונית שמשפיעה על הנתונים).

3.5 גורם אחראי

רכיב זה אינו חלק מובנה של היעד המדיד, אך הניסיון מראה שללא הגדרת גורם שיהיה בעל הסמכות והאחריות לנושא, המעקב והניהול אחר היעדים המדידים עשוי להיכשל.

יש שני סוגים מרכזיים של מדדים לבחינה של רגולציה ומדיניות ציבורית.

4.1 מדדים מוחלטים

מדדי מספרים מוחלטים הם מדדים שמציבים יעד מספרי שיש להשיגו (כמו כמות). הם מתאימים כאשר ניתן לקבוע ולמדוד ערך מוחלט שיש להשיג. לדוגמה, מדד של מספרים מוחלטים יספור כמה תאונות דרכים התרחשו בשנה.

4.2 מדדים יחסיים

מדדים יחסיים מסתמכים על השוואה או שינוי יחסי, אל מול נקודת הבסיס (baseline), או בהשוואה לביצועים קודמים. הם כוללים מדידת התקדמות ביחס למצב קיים ולא סטנדרט מוחלט.

מדדים יחסיים משתמשים לרוב באחוזים כדי לבחון שינוי. לדוגמה, הפחתה של X אחוזים במספר תאונות הדרכים בהשוואה לנתון של שנת 2015.

גם מדדים מוחלטים וגם מדדים יחסיים מספקים יעדים ניתנים לכימות ולמדידת ההתקדמות. הבחירה בין שני הסוגים תלויה באופי המטרה ובזמינותם של נתונים רלוונטיים או נקודות בסיס להשוואה.

כללי / חלק 2 - תהליך גיבוש רגולציה - שלב אחרי שלב



לכח



רשות האסדרה
Israel Regulatory Authority



www.gov.il/he/departments/regulatory-authority