



מצב האסדרה בישראל

דוח לשנת 2023



רשות האסדרה
Israel Regulatory Authority



מצב האסדרה בישראל: דוח לשנת 2023

רשות האסדרה, משרד ראש הממשלה

מרץ 2024

אדר ב' תשפ"ד

בכתיבת הדוח השתתפו: מאיה מילר משי, שלי סלע, ליאור פוני, לב שלי וגיא מור.

מהי מדיניות רגולציה?

בתמצית, רגולציה היא כלל מחייב שהממשלה קובעת ואוכפת. לרגולציה תפקידים חשובים בהגנה על האינטרס הציבורי, אך עלולים להיות לה מחירים והשפעות בלתי רצויות.

מדיניות רגולציה היא גישה ניהולית שמטרתה לשפר את הרגולציה הממשלתית כדי שתהיה באיכות מיטבית – תשיג את מטרותיה הציבוריות, עם מינימום השפעות שליליות.

מדיניות רגולציה היא הכלי של הממשלה להבטיח שהרגולציה בישראל תהיה ממוקדת, פשוטה, יעילה וברורה. מדיניות רגולציה מאפשרת להפחית את עלויות הרגולציה ולהגשים את המטרות הציבוריות שהרגולציה נועדה לקדם.

מסגרת רגולטורית ברורה, פשוטה ויציבה היא תנאי הכרחי לצמיחה ולהתפתחות כלכלית.

רשות האסדרה מובילה את מדיניות הרגולציה של מדינת ישראל, במטרה שהרגולציה תשפר את איכות החיים של אזרחי המדינה ותושביה.

אני מתכבד להגיש לכם את דוח מצב האסדרה בישראל לשנת 2023, כמצוות סעיף 30 לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021. בפניכם הדוח הראשון שמוגש בהתאם לחוק, ואני בטוח שתמצאו בו עניין ותועלת. הייעוד שלנו ברשות האסדרה הוא להביא לכך שמדוח לדוח, משנה לשנה, תצביע הרשות על שיפור עקבי, משמעותי ומתמשך ברגולציה בישראל, בצעדה הנמשכת לקראת המטרה: רגולציה שמשפרת את איכות החיים של אזרחי ישראל ותושביה.

יישום מדיניות הרגולציה בשנת 2023 התאפיין בארבעה אלה:

- הטמעת החובות החלות על רגולטורים שנקבעו בחוק עקרונות האסדרה והתחלת יישומן;
- הקמת רשות האסדרה וביסוס תשתית ממשלתית למדיניות רגולציה;
- קידום רפורמות ברישוי עסקים – בדגש על הפחתת יוקר המחייב וקידום עסקים קטנים ובינוניים;
- ברבעון האחרון של השנה – התמודדות עם ההשפעות שנובעות ממלחמת חרבות ברזל.

שנת 2023 הייתה שנת הפעילות הראשונה של רשות האסדרה. בשנה זו הרשות ביססה את פעילות הבקרה על זרם הרגולציה, הקימה את הוועדה לאסדרת רישוי עסקים, פרסמה את המדריך הממשלתי לגיבוש רגולציה, הקימה את מאגר האסדרה (שלב א' – חקיקה ראשית ומשנית), הציגה לממשלה את היעדים המדידים לבחינת הגשמת מטרות החוק ופרסמה אותן לציבור, והניחה תשתית לקדם לאורך זמן את מדיניות הרגולציה.

בזכות צעדים אלו ניתן כיום לנטר את זרם הרגולציה (שינויי הרגולציה שקודמו) וניתן להתרשם באשר למלאי הרגולציה (כלל הרגולציה הקיימת שבתוקף – כרגע בעיקר כזו שמחייבת פרסום ברשומות). בזכות כל אלה, ניתן להביא בפניכם את הנתונים והניתוחים שבדוח זה.

זרם הרגולציה (שינויי רגולציה שקודמו) כלל 192 טיוטות שפורסמו בשנת 2023 באתר החקיקה הממשלתי. מתוכן טיוטות הרגולציה שפורסמו, 101 גובשו בתהליך סדור ופורסמו לצד דוח גיבוש רגולציה; ומתוכן 77 נשלחו להתייעצות עם הרשות.

מאגר האסדרה האחוד בתהליכי הקמה, ולכן המידע על **מלאי הרגולציה** עדיין אינו מלא. לפי המידע העדכני, בישראל 324 חוקים ו-4,864 דברי חקיקה משנית שמהווים רגולציה.

כדי להתמודד עם האתגרים שפקדו את המשק לאור **מלחמת חרבות ברזל**, הרשות פעלה לאיתור בעיות רגולטוריות ולקידום פתרונות עבורם, עזדה את הרגולטורים לקדם התאמות והקלות וריכזה ופרסמה אותם בפורטל ממשלתי מרכזי, והובילה חוק להארכת תוקף גורפת של אישורים רגולטוריים (כמו רישיונות והיתרים), שאושר בכנסת.

בשנת 2023 הניחה הרשות את היסודות. נמשיך לבנות על אלה גם בשנים הקרובות. ההשפעה האדירה של הרגולציה על החברה והכלכלה בישראל, מחייבת אותנו להוביל את מדיניות הממשלה ולקדם רגולציה חכמה, יעילה ואפקטיבית, שתגן על טובת הציבור ותבטיח שהרגולציה בישראל ממוקדת ויעילה, ומשפרת את איכות חייהם של אזרחי ישראל ותושביה.

בכבוד רב ובברכה,

יואל בריס

יושב-ראש רשות האסדרה

מדיניות הרגולציה בישראל: רקע

רגולציה ("אסדרה") היא הוראות מחייבות בעלות אופי כללי שמיועדות להסדיר פעילות חברתית וכלכלית. לרגולציה תפקידים רבים בקידום ובהגנה על אינטרסים ציבוריים ובניהול סיכונים לציבור. אך אם הרגולציה אינה איכותית דיה היא עלולה להיכשל בתפקידה בכך שלא תהיה אפקטיבית בהגנה על אותם אינטרסים, ואף לגרום להשלכות שליליות (כגון לתרום ליוקר המחיה, לפגוע ברווחה החברתית או להפחית את התחרות). לכן בשנים האחרונות מדינות רבות, וישראל ביניהן, עוסקות במדיניות רגולציה – בניהול שיטתי של הרגולציה במטרה להבטיח את איכותה. מטרת העל של מדיניות זו בישראל היא לאפשר ולקדם רגולציה איכותית שמשפרת את חייהם של אזרחי המדינה ותושביה.

מדיניות הרגולציה של מדינת ישראל מעוגנת כיום בארבעה מסמכים מרכזיים.

חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 ("חוק עקרונות האסדרה" או "החוק") קובע את עקרונות העל, את שמוטלות על רגולטורים בממשלה ועל תאגידים ציבוריים ומקים את רשות האסדרה. קדמו לחוק שלוש החלטות ממשלה שממשיכות לחול גם היום.

החלטת ממשלה 2118 שעניינה "הפחתת הנטל הרגולטורי" מיום 22.10.2014, כפי שתוקנה בהחלטת ממשלה 218 שעניינה "תכנית לאומית לשיפור הרגולציה ותיקון החלטות ממשלה" מיום 1.8.2021 ("החלטת ממשלה 2118").

החלטת ממשלה 4398 שעניינה "רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת ממשלה" מיום 23.12.2018, כפי שתוקנה בהחלטת ממשלה 218 שעניינה "תכנית לאומית לשיפור הרגולציה ותיקון החלטות ממשלה" מיום 1.8.2021 ("החלטת ממשלה 4398").

החלטת ממשלה 218 שעניינה "תכנית לאומית לשיפור הרגולציה ותיקון החלטות ממשלה" מיום 1.8.2021 ("החלטת ממשלה 218").

כדי למסד מערכת של מדיניות רגולציה חכמה, במסגרת החוק והחלטות הממשלה, הוטלו על הרגולטורים ברשויות הציבוריות החובות הבאות (רשימה לא מצומצמת):¹

1. תכנון – פרסום תכנית אסדרה שנתית, שתכלול את כל שינויי הרגולציה שיבוצעו בשנה הקרובה – החל משנת 2024 (חוק עקרונות האסדרה);
2. גיבוש רגולציה בתהליך סדור – החל משנת 2014 (החלטת ממשלה 2118);
3. גיבוש רגולציה לפי העקרונות לאסדרה מיטבית – החל משנת 2021 (חוק עקרונות האסדרה);
4. התייעצות עם רשות האסדרה לפני קידום שינוי רגולציה לשם בקרה על הצעות לשינויי רגולציה – החל מיום 1.1.2023 (חוק עקרונות האסדרה);
5. פרסום להערות ציבור טיוטה של הרגולציה לצד דוח גיבוש הרגולציה באתר החקיקה הממשלתי – החל משנת 2018 (החלטת ממשלה 4398);

¹ להרחבה ראו: משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד המשפטים, "תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה" (2021), זמין ב: <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/corona-recommendation-report>

6. קביעת הוראה ברגולציה לפיה שינוי הרגולציה יבחן בתוך 5 או 10 (בהתאם לשינוי) בהיבטים של אפקטיביות בהשגת המטרה וקיום הצורך בשינוי שבוצע ברגולציה – החל מיום 1.1.2024 (חוק עקרונות האסדרה);

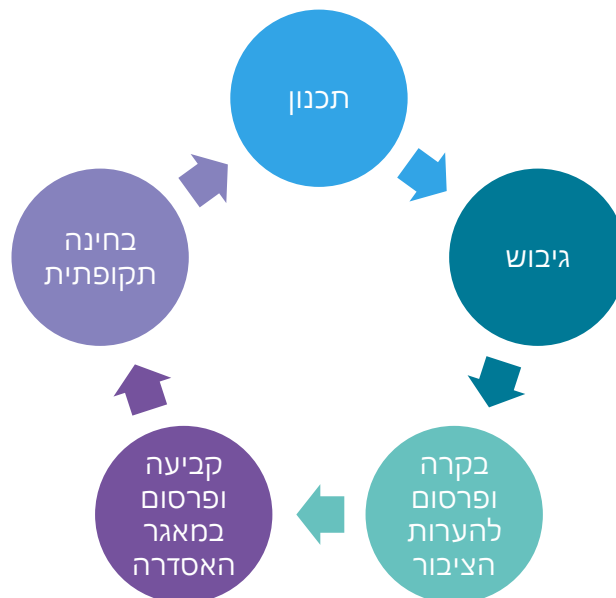
7. פרסום כלל הרגולציה במאגר אסדרה אחוד שעליו תודיע הרשות – החל מיום 1.6.2023 לעניין רגולציה שחייבת בפרסום ברשומות, והחל מיום 1.6.2024 לעניין רגולציה שאינה חייבת בפרסום ברשומות (חוק עקרונות האסדרה).

כדי לתאר את הרגולציה באופן בהיר, נבחין בין שני מושגים:

- מלאי הרגולציה – כל הרגולציה הקיימת שכבר נקבעה.
- זרם הרגולציה – מתייחס לקידום שינויים ברגולציה, כולל בקביעת רגולציה חדשה, ביטול או תיקון של רגולציה קיימת. לאחר שהצעה לשינוי רגולציה מתקבלת, היא מצטרפת למלאי.

החוק והחלטות הממשלה יוצרים רצף של שלבים ופעולות שיש לבצע ביחס לרגולציה חדשה (זרם הרגולציה) ורגולציה שכבר נקבעה (מלאי הרגולציה). כך נוצר "מעגל החיים הרגולטורי", אשר מורכב מתכנון, גיבוש, בקרה ופרסום טיוטה, קביעה ופרסום במאגר האסדרה, בחינה תקופתית וחוזר חלילה.²

תרשים 1: מעגל החיים הרגולטורי – שלבים מרכזיים לפי חוק עקרונות האסדרה



² גם לפי החוק וגם לפי הספרות בתחום מדיניות הרגולציה, קיימים במעגל החיים הרגולטורי רכיבים נוספים, דוגמת היישום של הרגולציה (פיקוח, אכיפה, בקרה, שירות, טיפול בהשגות וכו') ובחינה יזומה חיצונית של הרגולציה על-ידי רשות האסדרה. ההסבר והתרשים המובאים כאן מציגים תיאור חלקי למטרות הנגשה.

רשות האסדרה: רקע

רשות האסדרה במשרד ראש הממשלה, היא גוף המטה המרכזי הפועל לקידום אסדרה מיטבית בישראל – כזו שמשפרת את חייהם של אזרחי ותושבי המדינה.

הרשות הוקמה מכוח חוק עקרונות האסדרה. בהתאם לחוק, הרשות עוסקת בתחומים הבאים:

1. ייעוץ לממשלה בענייני מדיניות רגולציה, ובכלל זה בנוגע לעיצוב מערך הרגולציה ופיתוחו, עריכת מחקרים ופיתוח שיטת העבודה של הממשלה בעניינים אלה;
2. מתן ייעוץ שוטף לרגולטורים, ליווי, הדרכה והכשרה לגבי תהליכי קביעת רגולציה, טיוב רגולציה קיימת ויישום רגולציה;
3. קידום תהליכי תכנון בתחום הרגולציה, סיוע בהנגשת רגולציה לציבור, קידום תיאום ושיתוף פעולה בין רגולטורים וסיוע ביישוב מחלוקות בין רגולטורים;
4. בקרה על תהליכי גיבוש רגולציה ומתן ייעוץ לרגולטורים;
5. בחינה, מדידה והערכה של רגולציה קיימת, ומסירת ממצאי הבחינה לרבות המלצות עקרוניות.

שנת 2023 הייתה שנת הפעילות הראשונה של רשות האסדרה. בשנת זו הרשות עסקה בשלושה מאמצים עיקריים.

ראשית, הקמת הרשות והנחת התשתית הארגונית לפעילותה. בתחילת שנת 2023 נקלטו עובדי הרשות הראשונים, ורק בסוף השנה התרחבה מצבת כוח האדם ועמדה על כעשרה עובדים במשרה מלאה וכן חמישה סטודנטים. הרשות טרם השלימה את תהליכי הקמתה, לרבות גיוס כוח האדם הנדרש לפעילותה במתכונת מלאה.

שנית, מילוי תפקידיה של הרשות על-פי החוק ולפי הצורך בהתאם לנסיבות ולהנחיית ראש הממשלה והממשלה. במסגרת זו בוצעו צעדים שונים מול יחידות רגולטוריות ובטיפול ברגולציה עצמה, למשל כדי לשפר את האפקטיביות של הרגולציה ולצמצם נטל רגולטורי עודף.

שלישית, יצירת תשתית מקצועית ומתודולוגית לפעילות הממשלתית בתחום מדיניות הרגולציה. פעילות זו כללה גיבוש ופרסום כללים והנחיות; הקמת מסדי נתונים בסיסיים וכן הכשרה של בעלי תפקידים בתחום מדיניות הרגולציה. הרשות פעלה להקים ולקדם יוזמות תשתיות נוספות שבשנת 2023 טרם הבשילו לכדי תוצר מוגמר.

מצב האסדרה בישראל – תמונת מצב

בפרק זה נציג את מצב הרגולציה בישראל, בהתייחס לכמות, לאיכות, וזהות הרגולטורים ולמאפיינים נוספים. תחילה נתאר את מצב הרגולציה בישראל ביחס לזרם הרגולציה (השינויים שקודמו) ולאחר מכן נתאר את מצב הרגולציה ביחס למלאי הרגולציה (סך הרגולציה הקיימת).

זרם הרגולציה

החוק והחלטות הממשלה מתווים את תהליך זרם הרגולציה (קידום קביעה, ביטול ושינוי). במסגרת זו הרגולטור יבצע את השלבים הבאים:

1. גיבוש הרגולציה בתהליך סדור;
2. תיעוד התהליך בדוח גיבוש רגולציה;
3. בקרה: קיום התייעצות עם הרשות (שליחת טיוטת הרגולציה והדוח לרשות);
4. פרסום טיוטת הרגולציה והדוח להערות הציבור באתר החקיקה הממשלתי;
5. לאחר השלמת התייעצות – קביעת הרגולציה ופרסום שלה במאגר האסדרה.

הרשות תבצע את השלבים הבאים:

1. החלטה האם לייעץ;
2. עריכת חוות דעת ומסירתה לרגולטור;
3. פרסום חוות הדעת (לאחר שהרגולטור פרסם את טיוטת הרגולציה).

תרשים 2: תמצית תהליך קביעת רגולציה,
בחלוקה לפי הגורם שמבצע כל שלב



להלן נתאר את זרם הרגולציה בשנת 2023. התיאור כאן כולל את תמצית ועיקרי הדברים. ניתן לעיין במידע המלא שמפורט בקובץ excel שמצורף לדוח זה כנספח, אשר מכיל את כלל המידע על זרם הרגולציה לרבות בחלוקה לפי משרד ורגולטור. בפרק הבא, שמתאר את פעילות הרשות, נציג את העשייה של הרשות בהקשר של שיפור זרם הרגולציה.

הגדרות והנחות עבודה

שנת 2023 היא השנה הראשונה שבמהלכה החל התיעוד של זרם הרגולציה בישראל. המיפוי והתיעוד של זרם הרגולציה התגבש במהלך השנה.

לכן המיפוי שבוצע והנתונים שיוצגו להלן מתייחסים רק לטיטות של רגולציה שפורסמו באתר החקיקה הממשלתי. נזכיר שבהתאם לסעיף 12(א) להחלטת ממשלה 4398, החובה לפרסם טיטות רגולציה באתר לצד דוח נלווה חלה על כל רגולציה בכל מדרג נורמטיבי (למשל, גם על נהלים). אנו מבינים שכיום לא כל הרגולציה מפורסמת באתר החקיקה הממשלתי ולכן משנת 2024, הרשות מבצעת ניטור ובדיקה שיטתית גם באתר החקיקה הממשלתי וגם באתרי האינטרנט של משרדי הממשלה. בדיקה זו לא התבצעה בשנת 2023.

תמונת זרם הרגולציה שתוצג בפרק זה, מבוססת על בחינה בדיעבד של כלל הטיטות שפורסמו באתר החקיקה הממשלתי בשנת 2023. "טיטות רגולציה" מתייחס לנוסח שפורסם כקובץ באתר החקיקה הממשלתי. לאחר סיווג וניתוח של הנתונים, הממצאים הועברו למשרדים הרגולטוריים לקבלת הערותיהם והתייחסותם.

חשוב להדגיש שתמונת זרם הרגולציה מתייחסת לטיטות רגולציה שמבצעת שינוי רגולציה מכל סוג, כלומר – יצירה של רגולציה חדשה, תיקון או ביטול של קיימת, הוספה, הפחתה וכל עדכון אחר של רגולציה קיימת.³ נבחנו טיטות שעמדו בכל התנאים הבאים:

- הן מהוות רגולציה (אסדרה) על-פי הגדרת החוק;
- הרגולציה אינה נכללת באחד החריגים שנקבעו להגדרה, בחוק או בהחלטת ממשלה 2118;
- הגורם שהמקדם את הרגולציה הוא רשות ציבורית – כלומר, הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידות סמך, ומשטרת ישראל (ולא תאגידים ציבוריים – עליהם חלות חובות שונות במקצת, כאמור בחוק);
- הן פורסמו באתר החקיקה הממשלתי במהלך שנת 2023.

טיטות הרגולציה סווגו לאחת משלוש קבוצות – תיקון, ביטול או יצירת רגולציה חדשה. הסיווג נעשה בהתאם לדברי ההסבר שפורסמו לצד כל טיטה. בדרך כלל, הסיווג נקבע לפי הפן הצורני-פורמלי של המסמך שפורסם ולא על בסיס מהותי. כלומר – אם מדובר ביצירת מסמך רגולטורי חדש – נקבע שמדובר ביצירת רגולציה חדשה; אם מדובר בביטול מסמך רגולטורי קיים – נקבע שמדובר בביטול; ואם מדובר בתיקון של מסמך רגולטורי קיים – נקבע שמדובר בתיקון (בלי קשר לשאלה האם התיקון הפחית, או יצר הסדרים חדשים בתוך אותו מסמך).

במסגרת ניתוח והצגת הנתונים, התחשבו בהבחנות הבאות: שינויי רגולציה שהוחלט להחיל עליהם פטור בהתאם להחלטות הממשלה; שינויי רגולציה שקודמו לאור מלחמת חרבות ברזל; ושינויים שיש מחלוקת בין רשות האסדרה לבין הרגולטור באשר לשאלה האם מדובר ברגולציה ("אסדרה") על-פי הגדרת החוק.

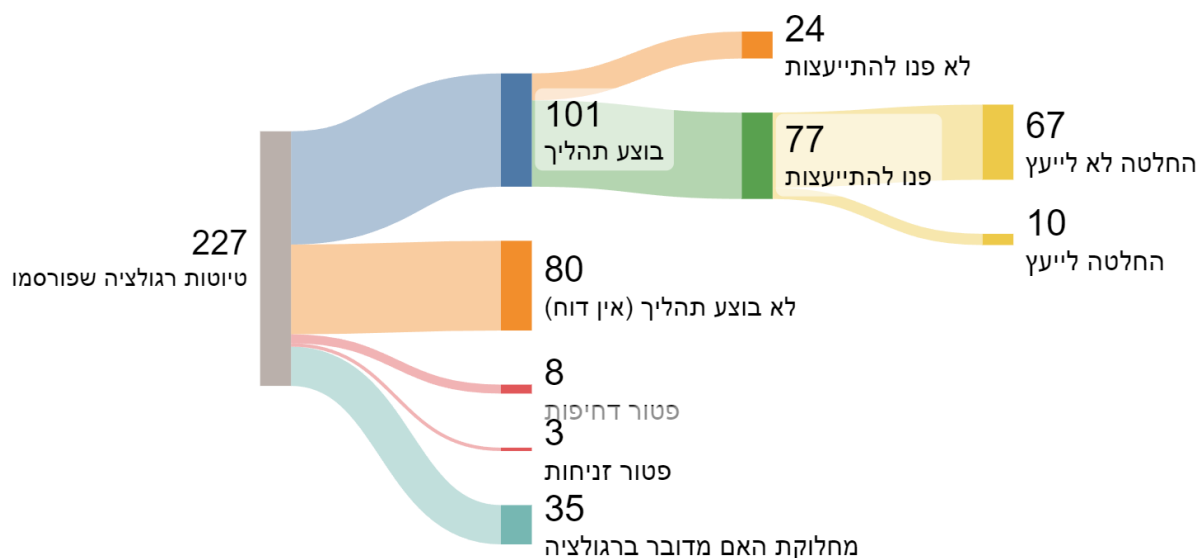
תמונת מצב: זרם הרגולציה בשנת 2023

בשנת 2023 הרגולטורים בישראל פרסמו באתר החקיקה הממשלתי 227 שינויי רגולציה, לעמדת הרשות.⁴ התרשים הבא מציג את זרם הרגולציה בשנת 2023 במבט-על. הערכים המספריים מציגים את מספר התהליכים.

³ ראו החלטת ממשלה 4398.

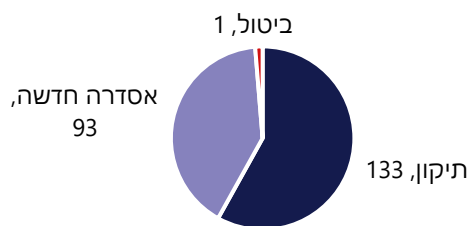
⁴ מתוכם, לגבי 35 שינויים קיימת מחלוקת עם הרגולטור האם אכן מדובר ברגולציה ("אסדרה") כהגדרתה בחוק.

תרשים 3: התפלגות זרם הרגולציה לפי מאפיינים מרכזיים: ביצוע תהליך, פטורים, פנייה להתייעצות והחלטה לייעץ



מתוך הטיטות שפורסמו בשנת 2023 – 93 היו יצירה של רגולציה חדשה, 133 תיקון ברגולציה קיימת ואחת היוותה ביטול של רגולציה.

תרשים 4: טיטות הרגולציה שפורסמו בהתפלגות לפי סוג השינוי



בשנת 2023 28 משרדי ממשלה ויחידות סמך קידמו שינויי רגולציה שפורסמו באתר החקיקה הממשלתי. הטבלה הבאה מציגה את סך השינויי הרגולציה שפורסמו באתר החקיקה הממשלתי בשנת 2023 בחלוקה לפי משרדי ממשלה ויחידות סמך.

טבלה 1: תמצית נתונים על זרם הרגולציה בשנת 2023, לפי משרד או רשות ממשלתית

קיום התייעצות עם רשות האסדרה	ביצוע תהליך גיבוש רגולציה					משרד / רשות
	מספר הטיטות שלגביהן נעשתה פנייה להתייעצות	מספר הטיטות שקיימת מחלוקת בשאלה האם מדובר באסדרה	מספר הטיטות לא בוצע תהליך עם דוח	מספר הטיטות שעבורן ניתן פטור לפי החלטות הממשלה	מספר הטיטות בוצע תהליך עם דוח	
2	0	26	0	9	35	מנהל התכנון
19	8	1	0	24	33	משרד הבריאות
14	0	7	2	19	28	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
13	1	1	0	14	16	רשות התעופה האזרחית
1	13	0	0	1	14	משרד החקלאות ופיתוח הכפר
8	1	0	4	9	14	משרד העבודה
2	1	8	0	2	11	רשות האוכלוסין וההגירה
1	0	8	0	2	10	משרד הכלכלה והתעשייה
1	0	7	1	2	10	משרד התקשורת
0	0	7	0	1	8	משרד המשפטים
0	4	2	0	0	6	הרשות הממשלתית למים ולכיבוב
3	0	0	3	3	6	המשרד להגנת הסביבה
4	0	0	0	5	5	רשות התחרות
1	0	3	0	1	4	המשרד לביטחון לאומי
0	3	0	0	0	3	משרד הפנים
1	0	2	0	1	3	משרד האנרגיה
3	0	0	0	3	3	רשות החשמל
3	0	0	0	3	3	משרד ראש הממשלה
0	2	0	0	0	2	הרבנות הראשית
0	0	2	0	0	2	משרד החינוך
0	0	2	0	0	2	משרד ירושלים ומסורת ישראל
0	2	0	0	0	2	רשות המסים
0	0	0	1	1	2	הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן
0	0	1	0	0	1	משטרת ישראל
0	0	1	0	0	1	משרד הרווחה והביטחון החברתי
0	0	1	0	0	1	משרד התרבות והספורט
0	0	1	0	0	1	פיקוד העורף
1	0	0	0	1	1	רשות הגז הטבעי
77	35	80	11	101	227	סה"כ

הרשות הציבורית שפרסמה את המספר הרב ביותר של שינויי רגולציה בשנת 2023 היא מנהל התכנון – שפרסם 35 טיוטות, מהן 9 פורסמו לצד דוח נלווה. גם משרד הבריאות ומשרד התחבורה פרסמו מספר משמעותי של טיוטות רגולציה בשנה החולפת: 33 ו-28 טיוטות בהתאמה.

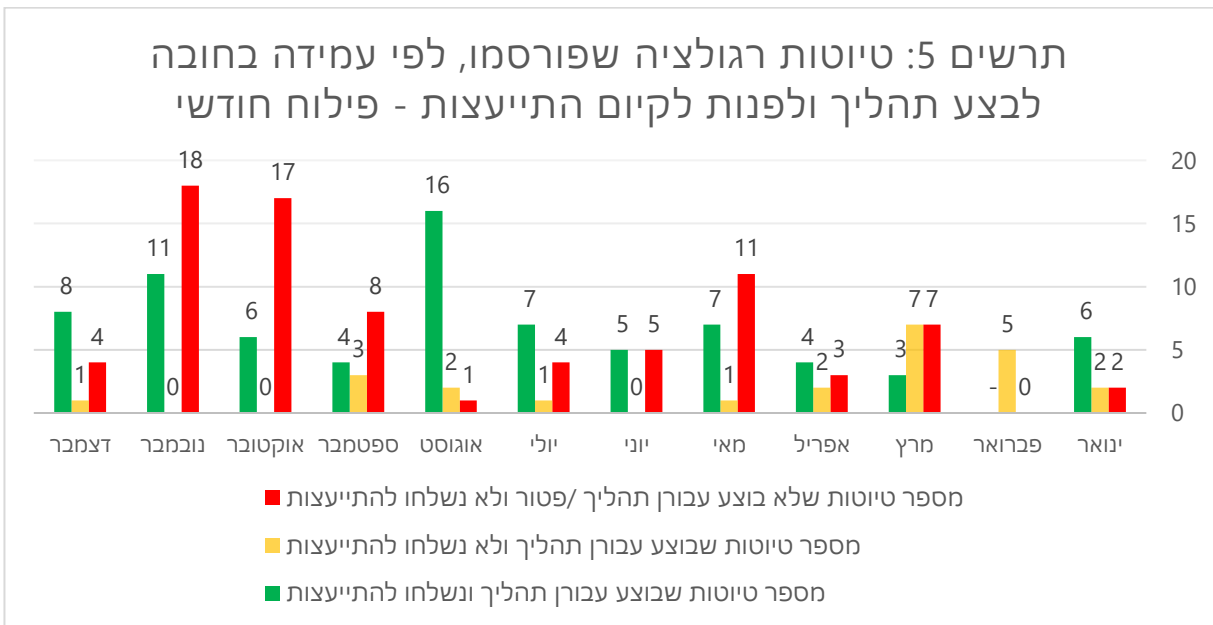
מתוך 192 טיוטות של שינויי רגולציה שפורסמו בשנת 2023, רק 101 טיוטות גובשו בתהליך סדור (קרי, פורסם לצידן דוח נלווה כנדרש בהחלטות הממשלה)

מבין שינויי הרגולציה שפורסמו בשנת 2023, 11 קיבלו פטור בהתאם להחלטות ממשלה 2118 ו-4398: שלושה תהליכים קיבלו פטור מטעמי השפעה זניחה ו-8 קיבלו פטור מטעמי צורך דחוף בהתערבות.

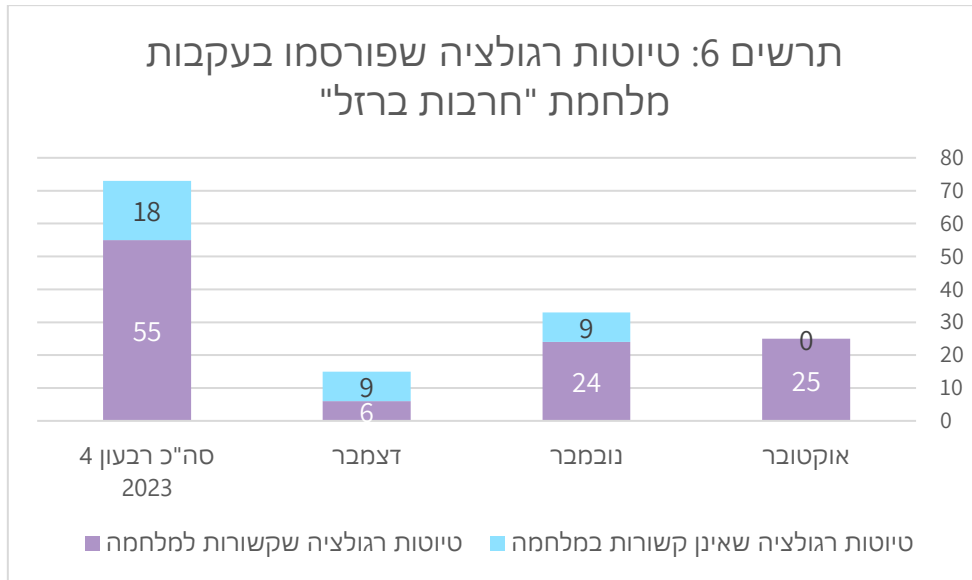
לפיכך 181 שינויים שגובשו בשנת 2023 נדרשו לבצע תהליך גיבוש רגולציה בהתאם לחוק ולהחלטות הממשלה. בסך הכל, 101 שינויי רגולציה גובשו בתהליך גיבוש רגולציה ותועדו בדוח מלווה (55% משינויי הרגולציה).

מתוך 192 שינויי הרגולציה שקודמו בשנת 2023, 101 טיוטות רגולציה פורסמו באתר החקיקה הממשלתי לצד דוח נלווה, המעיד על ביצוע תהליך גיבוש רגולציה והערכת השפעותיה. מתוך פרסומים אלו, ב-77 שינויים גם נעשתה פנייה לרשות לביצוע התייעצות לפי סעיף 21 לחוק. 24 שינויים פורסמו באתר החקיקה הממשלתי לצד דוח, אך עבורם לא נעשתה פנייה להתייעצות.

התרשים הבא מציג את הנתונים בפילוח חודשי, ובניכוי התהליכים בהם ניתן פטור. בתחילת שנת 2023 חלק לא מבוטל משינויי הרגולציה בוצעו בתהליך אך ללא פניה להתייעצות עם הרשות (עמודות בצבע צהוב). לאורך השנה פחת שיעורם של שינויים שבוצעו בתהליך אך ללא פניה להתייעצות עם הרשות. ייתכן שהדבר נובע מכך שהחובה לפנות לרשות לקיום התייעצות נכנסה לתוקף רק ב-1.1.2023 ולכן ככל שעלתה המודעות של הרגולטורים לחובה זו ניתן לראות שיפור בהיבט זה וגידול במספר התהליכים שנשלחו להתייעצות (ירידה בעמודות הצהובות ועליה בעמודות הירוקות).



מתוך 192 שינויי הרגולציה שקודמו בשנת 2023, 55 שינויים בוצעו מכורח מלחמת חרבות ברזל והמצב ששרר בחזית ובעורף בעקבותיה. סיווג הזיקה למלחמת חרבות ברזל נקבע לפי כותרת הרגולציה ולפי דברי ההסבר שפורסמו לצידה באתר החקיקה הממשלתי.



הבקרה של הרשות על זרם הרגולציה

בשנת 2023 77 טיטות רגולציה שפורסמו נשלחו לרשות לשם התייעצות כנדרש בחוק. בשנת 2023 זמן המענה הממוצע בהחלטה האם לייעץ עמד על 12.57 ימים. מבין הפניות שנשלחו להתייעצות, 2 ענו להגדרה "אסדרה בעלת השפעה משקית"⁵.

הטיפול בפניות להתייעצות התחלק באופן הבא:

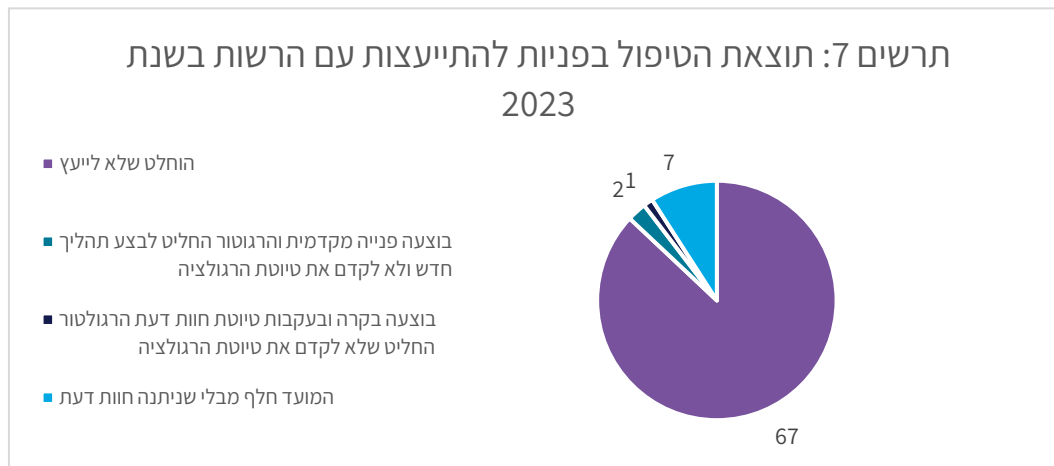
- ביחס לשתי טיטות רגולציה שפורסמו, לאחר בחינה ראשונית של הדוח וטיטת הרגולציה הרשות ביצעה פנייה מקדמית לרגולטור בכדי להסב את תשומת ליבו שמומלץ לחזור ולשפר את תהליך גיבוש הרגולציה בטרם קידום טיטת רגולציה. באותם מקרים הרגולטורים הודיעו שהם מושכים את הפנייה להתייעצות ובהמשך יבצעו פניה חדשה. באחד המקרים, בנוגע לטיטת תקנות כלי הירייה (תנאי סף ותבחינים לקבלת רישיון לכלי ירייה פרטי והוראות נוספות), התשפ"ג-2023, המשרד לביטחון לאומי אמנם הודיע שהוא יבצע פניה חדשה בהמשך בצירוף דוח מתוקן, אך בפועל המשרד התקדם בקביעת הרגולציה מבלי להשלים את תהליך התייעצות עם הרשות כנדרש.

⁵ ראו סעיף 3 לחוק;

"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);"

- ביחס לטיטות רגולציה אחת שפורסמה, הרשות כתבה טיוטת חוות דעת שמעידה על כך שנפל בתהליך פגם מהותי (אדומה). טיוטת חוות הדעת הועברה לרגולטור לקבלת התייחסותו.⁶ בעקבות טיוטת חוות הדעת, הרגולטור הודיע כי הוא מושך את הפנייה להתייעצות ובהמשך ישלח פנויה מעודכנת ולא יתקדם עד להשלמת תהליך ההתייעצות עם הרשות.
- ביחס לשבע טיוטות רגולציה שפורסמו הרשות הודיעה כי תייעץ אך המועד לגיבוש חוות דעת חלף מבלי שזו נמסרה לרגולטור.
- ביחס ל-67 טיוטות רגולציה שפורסמו, הוחלט שלא לייעץ. החלטות אלו נבעו בעיקר לאור מצבת כוח האדם המצומצמת של הרשות.



מלאי הרגולציה

רקע, הגדרות והנחות עבודה

מלאי הרגולציה של מדינת ישראל ירוכז במאגר האסדרה האחד, לפי סעיף 37 לחוק, שנמצא כעת בתהליכי הקמה. הניהול והמעקב אחרי מלאי הרגולציה יתבצע על בסיס מאגר האסדרה.⁷

השלב הראשון של הקמת מאגר האסדרה כלל פרסום רגולציה שחובה לפרסם ברשומות (בעיקר חוקים ותקנות). בשלב השני לפרסם במאגר גם אסדרה שאינה חייבת בפרסום ברשומות (כמו נהלים, חוזרים, רישיונות כלליים ועוד).

בשנת 2023 הרשות התניעה את תהליך הקמת המאגר. לצורך כך הוכנה רשימה של כלל החקיקה הראשית וחקיקת המשנה מתוך הפרסום ברשומות. הרשות ביצעה סיווג ראשוני של החקיקה ראשית כדי להגדיר חוקים מהווים "אסדרה" לפי החוק. הרשות שלחה את כלל רשימת החוקים והתקנות למשרדי הממשלה (לפי שם השר הממונה על כל חוק). כדי שהמשרדים יבצעו בדיקה, טיוב ותיקון של הסיווג. חלק ממשרדי הממשלה השלימו את הטיוב אך חלקם טרם עשו זאת. לכן, המידע על החקיקה הראשית והמשנית עדיין אינו מלא ומדויק.

⁶ ראו סעיף 21(ז) לחוק עקרונות האסדרה.

⁷ ראו באתר רשות האסדרה: <https://www.gov.il/he/departments/topics/regulation-database/govil-landing-page>

תמונת מצב: מלאי הרגולציה בשנת 2023

מאגר האסדרה כיום מכיל את החקיקה הראשית והמשנית על-פי הסיווג הראשוני ולכן תוכן המאגר והנתונים על מלאי הרגולציה צפויים להשתנות בעקבות טיוב הנתונים על-ידי משרדי הממשלה. לכן, תמונת המצב שתוצג להלן צפויה להתעדכן בתקופה הקרובה.

על-פי המידע שיש בידנו נכון ליום 14.3.2024, בישראל 324 חוקים ו-4,864 דברי חקיקה משנית שמהווים רגולציה.⁸

⁸ לעיון במאגר האסדרה: <https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/regulationdatabase?skip=0>

פעילות הרשות לשיפור מדיניות הרגולציה בישראל

בפרק זה יוצגו תחומי עשייה נוספים של הרשות לשם שיפור מדיניות הרגולציה ואיכות הרגולציה בישראל וכן אירועים משמעותיים נוספים הקשורים בפעילות הרשות.

זרם הרגולציה

המדריך הממשלתי לגיבוש רגולציה

בין החודשים מרץ-דצמבר 2023 הרשות פיתחה מדריך חדש לגיבוש רגולציה. המדריך הוא מסמך יסוד מאחר שהוא מגדיר רגולטורים כיצד עליהם לגבש כל שינוי ברגולציה. המדריך מתווה תהליך בן שבעה שלבים, קובע שיש לשלב בתהליך גם חמישה עקרונות רוחב (כמו התבססות על נתונים, שיתוף ציבור וניהול סיכונים) ושהיקף ההשקעה בתהליך גיבוש הרגולציה יהיה בהתאם לעקרון הפרופורציה. למדריך מעמד מחייב מכוח סעיף 3(17) להחלטת ממשלה 2118 וחוק עקרונות האסדרה. בהתאם – המדריך מבטא, משקף ומרחיב את העקרונות וההוראות שנקבעו בחוק ובהחלטת ממשלה 2118.

המדריך מגדיר תהליך סדור בן 7 שלבים וגם מאמץ את עיקרון הפרופורציה, לפיו ניתן לבצע תהליך בהיקף ובעומק מותאמים ובכך להימנע מביצוע שלבים שאינם מועילים.

במסגרת המדריך הממשלתי החדש בוטלו מסמכי והנחיות עבר שניתנו לגבי החובה לבצע תהליך גיבוש רגולציה ולתעד אותו בדוח. המדריך הבהיר שככלל, כל שינוי רגולציה צריך להיות מגובש בתהליך סדור בהתאם לחוק, להחלטות הממשלה ולמדריך, אך ניתן להתאים את היקף, עומק ומרכיבי התהליך לסוגיה שעל הפרק – בהתאם לעקרון הפרופורציה.

המדריך פורסם בחודש דצמבר 2023. לצד המדריך פורסם גם מסמך ההמלצות מפורטות, שנועד להרחיב על המדריך ולהוסיף עליו המלצות, הצעות ודוגמאות בלתי מחייבות. המדריך ומסמך ההמלצות המפורטות פותחו בתהליך שכלל מחקר מקצועי ובין-לאומי מעמיק ושיתוף מקיף בתוך ומחוץ לממשלה. תהליך הפיתוח של המדריך, לרבות ההערות המרכזיות שהתקבלו בתהליך השיתוף, רוכזו ופורסמו במסמך סיכום השיח ותהליך פיתוח המדריך.⁹

כחלק מפרסום המדריך ומסמך ההמלצות פורסמו גם שורה של כלי עזר שמיועדים לסייע ולהקל על הרגולטורים בתהליך גיבוש רגולציה, כמו עזר למיפוי בעיה ציבורית, כלי אקסל לניתוח והשוואת חלופות ותבנית מוצעת לדוח גיבוש רגולציה.¹⁰

המדריך מהווה אבן יסוד לעבודה של הרגולטורים וגם לתחומי פעילות נוספים של רשות האסדרה. למשל, מערך הבקרה של הרשות מבוסס על הכללים שנקבעו במדריך – הקריטריון לבקרה על שינויי רגולציה תואמים לתוצרים שנדרשים מהרגולטורים לפי המדריך.¹¹

⁹ לעיון במדריך הממשלתי לגיבוש רגולציה, במסמך ההמלצות המפורטות ובמסמך סיכום השיח ותהליך השיתוף לקראת פיתוח המדריך – ראו באתר האינטרנט של רשות האסדרה: <https://www.gov.il/he/departments/general/reg-method-guide>

¹⁰ הכלים והעזרים מפורסמים באתר רשות האסדרה: <https://www.gov.il/he/departments/topics/reg-tools/govil-landing-page>

¹¹ ראו להלן ה"ש 15.

בקרה על שינויי רגולציה

ביום 1.1.2023 נכנסה לתוקף החובה של רגולטורים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך לפנות להתייעצות עם הרשות בתהליכי גיבוש רגולציה לשם קיום בקרה.¹² לקראת מועד זה, ביום 25.12.2022, פנה יו"ר רשות האסדרה בכתב להנהלות משרדי הממשלה, כדי לייצע אותם על הצורך בהיערכות לכניסתן לתוקף של חובות שונות מכוח החוק. מכתבו של יו"ר הרשות התייחס בין היתר לחובת ההתייעצות ולאופן ביצועה בטווח הזמן המייד.¹³ בהמשך לכך, בתחילת חודש ינואר 2023 החלו להתקבל ברשות פניות להתייעצות בהתאם לחוק.

במהלך שנת 2023 פעלה רשות האסדרה בשני צירים במקביל – ביסוס תשתית ארוכת טווח לטיפול שיטתי ויעיל בפניות המתקבלות להתייעצות, לצד מתן מענה לפניות שהתקבלו.

1. פרסום הנחיות לעניין אופן ההתייעצות עם רשות האסדרה מכוח סעיף 22 לחוק.¹⁴ ההנחיות שפורסמו מפרטות אילו מסמכים יש לצרף לפנייה להתייעצות וכיצד יש להעביר אותה. המסמך גם מרחיב ביחס לאמות המידה לקבלת ההחלטה האם לייצע ולגיבוש חוות הדעת.
 2. ניטור זרם הרגולציה. הרשות פעלה כדי לאסוף מידע על זרם הרגולציה ולאתר טיוטות רגולציה המחויבות בהתייעצות, שלא נשלחו כמחויב בחוק. הדבר נעשה בעיקר באמצעות בדיקה שגרית של אתר החקיקה הממשלתי. במקרים בהם טיוטת רגולציה פורסמה להערות הציבור ללא דוח נלווה או מבלי שהתבצעה פנייה להתייעצות, הרשות פנתה בעניין לרגולטור.
 3. קיום שיח א-פורמלי מול רגולטורים שפנו להתייעצות. על מנת לאפשר תהליך של למידה הדדית בתקופת כניסת החובה לתוקף, הרשות קיימה שיח והתייעצות א-פורמליים עם הרגולטורים שפנו להתייעצות. הדבר בוצע במטרה לאפשר פרק זמן של למידה והיערכות הן עבור הרגולטורים (בהטמעת עקרונות תהליך גיבוש הרגולציה) והן עבור הרשות עצמה (בצבירת ניסיון בגיבוש חוות דעת).
 4. פיתוח מתודולוגיה סדורה להכנת חוות דעת על תהליכי גיבוש הרגולציה הנשלחים להתייעצות.¹⁵ לקראת סוף שנת 2023, הואץ תהליך פיתוח המתודולוגיה לבקרה על תהליכי גיבוש רגולציה. הגרסה הראשונה של המתודולוגיה פורסמה בראשית שנת 2024.
- המתודולוגיה מרחיבה ומשלימה את ההנחיות לגבי אופן ההתייעצות עם רשות האסדרה לפי סעיף 22 לחוק, והיא מבוססת על השלבים והעקרונות לגיבוש רגולציה שעוגנו במדריך הממשלתי לגיבוש רגולציה, שפורסם בחודש דצמבר 2023. הגרסה שפורסמה היא גרסה זמנית ופתוחה להערות. במהלך שנת 2024 צפוי להתקיים לגביה הליך שיתוף ציבור פומבי.

בשנת 2023 הונחה התשתית לתהליכי הבקרה של הרשות: ביסוס שיטת עבודה לניטור זרם הרגולציה, פרסום הנחיות לעניין אופי ההתייעצות ופיתוח מתודולוגיה להכנת חוות דעת.

¹² ראו סעיפים 21 ו-44(1) לחוק עקרונות האסדרה.

¹³ לעיון במכתבו של יו"ר הרשות ראו באתר רשות האסדרה: <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/news-letter171223>

¹⁴ לעיון בהנחיות לגבי אופן ההתייעצות עם הרשות ובמתודולוגיה לביצוע בקרה ראו באתר הרשות: <https://www.gov.il/he/Departments/General/reg-methodology>

¹⁵ ראו לעיל ה"ש 14.

מועד לבחינה תקופתית של שינויי רגולציה

לפי סעיף 24 לחוק עקרונות האסדרה, החל מיום 1.1.2024, כל שינויי רגולציה (למעט הצעות חוק) יכלול הוראה בדבר מועד לבחינה תקופתית עתידית של השינוי שבוצע. הבחינה התקופתית תתבצע בתוך חמש או עשר שנים, לכל היותר (בהתאם למאפייני הרגולציה). החוק מתווה שהבחינה התקופתית תתייחס לפחות לשאלת השגת מטרת שינוי הרגולציה (אפקטיביות) ולשאלות הצורך ברגולציה.

על מנת לקדם יישום של הוראה זו, בשלהי שנת 2023 הרשות יידעה את הרגולטורים בדבר החובה שעומדת להיכנס לתוקף. בנוסף, המדריך הממשלתי לגיבוש רגולציה ומסמך ההמלצות המפורטות כוללים הוראות והסברים מפורטים לעניין זה.¹⁶

תכנית אסדרה שנתית

לפי סעיף 28 לחוק עקרונות האסדרה, בכל שנה כל רגולטור ירכז ויפרסם את כלל השינויים שהוא מתכנן להציע או לקדם ברגולציה שלו (כולל קביעה, שינוי וביטול). כלל התכניות יועברו לרשות האסדרה, שתרכז אותן ותפרסם אותן במרוכז.

ביום 24.12.2023 הרשות פרסמה הנחיות לגבי אופן הגשת תכניות האסדרה השנתיות לשנת 2024.¹⁷ ההנחיות הגדירו לראשונה את האופן בו על הרגולטורים לרכז ולהגיש את המידע על תכנית האסדרה שלהם; וכן את המועד האחרון להגשת התכניות עבור שנת 2024: 15.2.2024. מועד זה נקבע בהתחשב במלחמת "חברות ברזל" ובהשלכותיה, ובמועד שנקבע לגיבוש תכנית העבודה השנתית של כלל משרדי הממשלה לשנת 2024. צעד זה הניח את התשתית לתכנון רגולציה, לשקיפות מול הציבור ולתיאום פנים ממשלתי.

מלאי האסדרה

מאגר אסדרה

לפי סעיף 37 לחוק יוקם מאגר אסדרה אחוד שבו כל רגולטור (במשרדי הממשלה ובתאגידים הציבוריים) יפרסם את כלל האסדרה הקיימת שלו.

בשנת 2023 הרשות הניחה את התשתית התהליכית והטכנולוגית להקמת המאגר. בחודש יוני 2023 פורסמה הגרסה הראשונה של מאגר האסדרה, ובו הרגולציה בחקיקה ראשית ומשנית (לפי הסיווג הראשוני). גרסה זו של המאגר מאפשרת לבצע חיפוש בטקסט חופשי וכן על בסיס שם המשרד, סוג החקיקה, תאריכי עדכון ותאריכי פרסום.¹⁸

כפי שהוסבר קודם לכן, הרשות גם פנתה לרגולטורים במשרדי הממשלה בתאגידים הציבוריים בכדי שיטייבו את הסיווג הראשוני של החקיקה הראשית והמשנית, וכדי שיתחילו בהיערכות ובאיסוף הרגולציה שאינה טעונה בפרסום ברשומות (כמו נהלים).¹⁹

במקביל, גובשו תהליכי עבודה, נלמדו לעומק ניסיונות קודמים ופרויקטים דומים בממשלה כדי להפיק מהם לקחים ומסקנות, ובהתאם גם גובשו שיטות העבודה. הרשות גם עסקה באפיון עסקי וטכנולוגי של התשתיות הדיגיטליות שנדרשות להקמת מאגר האסדרה ולשכלול שלו. תהליך זה כלל גם מפגש שיתוף עם ארגוני חברה

¹⁶ ראו לעיל ה"ש 9 – שלב 7 במדריך הממשלתי לגיבוש רגולציה ובמסמך ההמלצות המפורטות.

¹⁷ ראו באתר רשות האסדרה: <https://www.gov.il/he/departments/topics/annual-plans/govil-landing-page>

¹⁸ לעיון במאגר האסדרה: <https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/regulationdatabase?skip=0>

¹⁹ ראו באתר רשות האסדרה: <https://www.gov.il/he/Departments/General/document-210124>

אזרחית, שנערך בחודש יולי 2023. בין היתר, הרשות גיבשה ופרסמה תכנית ארוכת טווח לפיתוח מאגר האסדרה, שכוללת פיתוחים ויישומים מתקדמים כמו meta-data וממשקי API.²⁰

בחינה יזומה

לפי סעיפים 26-27 לחוק, מידי שנה הרשות תגבש תכנית לבחינה יזומה של רגולציה קיימת, ותפרסם את ממצאי הבחינה.

בסוף חודש ספטמבר 2023 הרשות פרסמה קול קורא לציבור לאיסוף ולמשרדי הממשלה הצעות לנושאים לבחינה היזומה. הרשות תכננה לאסוף את ההצעות, לנתח אותן ולגבש טיוטת תכנית – שתועבר להתייעצות עם הרגולטורים הנוגעים לדבר בממשלה, ולבסוף לגבש תכנית סופית שתאושר על-ידי מליאת הרשות לפני סוף שנת 2023.

בפועל, ביום 7.10.2023 ארגון הטרור חמאס פתח במתקפת טרור על מדינת ישראל. בשל אירועים אלו גם הציבור הרחב וגם משרדי הממשלה לא יכלו לעסוק בהצעת נושאים לבחינת יזומה, לדון בהם או להתפנות לביצוע הבחינה היזומה (ואף הגיעו לרשות פניות ובקשות בהקשר זה). גם הרשות נדרשה להקדיש משאבים רבים למציאת פתרונות לסוגיות רגולטוריות שהתעוררו עקב המלחמה. לכן הרשות הקפיאה את הקול הקורא ואת התהליך. הפניות שהתקבלו נשמרו והן יבחנו בהמשך. איסוף ההצעה לתכנית לבחינה יזומה לשנת 2025 יחודש במחצית שנת 2024.

הוועדה לאסדרת רישוי עסקים

הוועדה לאסדרת רישוי עסקים הוקמה בתיקון שבוצע בשנת 2021 לחוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968 ופועלת לפיו. תפקידה העיקרי של הוועדה הוא לקבוע את המפרטים האחידים ברישוי עסקים ולתקן את המפרטים הקיימים. המפרט האחיד הוא המסמך שקובע את התנאים והמסמכים הנדרשים מבעל עסק כדי לקבל רישיון עסק.²¹

הוועדה לאסדרת רישוי עסקים החלה את עבודתה בחודש יוני 2023, עם השלמת מינוי כל חברי הוועדה כנדרש לפי חוק רישוי עסקים. הוועדה קיימה במהלך שנה זאת 7 ישיבות מן המניין.²² בישיבות אלה דנה הוועדה במספר מפרטים אחידים וכן בנושאים רחביים.

נכון לינואר 2024, פורסמו 77 מפרטים אחידים שנוגעים ל-83% מכלל העסקים טעוני רישוי בישראל.

בחודש נובמבר 2023 הוועדה אישרה את תכנית העבודה השנתית לשנת 2024. תכנית העבודה קובעת את המפרטים האחידים שבהם תדון הוועדה בשנת 2024 ואת מועד הדיון בהם. התכנית פורסמה לציבור באתר רשות האסדרה ביום 30.11.2023.²³

נכון לינואר 2024, פורסמו מפרטים אחידים עבור 77 סוגי עסקים. מפרטים אלה נוגעים ל-111,975 עסקים אשר מהווים 83% מכלל

²⁰ לעיון בתכנית ההקמה של המאגר לטווח הארוך: <https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/document-210124/he/plan-210124.docx>

²¹ לעיון בדוח השנתי של הוועדה לאסדרת רישוי עסקים לשנת 2023 ראו באתר רשות האסדרה: <https://www.gov.il/he/Departments/General/annual-reports-regulatory>

²² הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה מפורסמים באתר רשות האסדרה: <https://www.gov.il/he/Departments/General/business-registration-protocol>

²³ תכנית העבודה של הוועדה מפורסמת באתר רשות האסדרה: <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/business301123>

העסקים טעונו רישיון עסק בישראל.²⁴ הוועדה, בהובלת הרשות, פועלת כדי לשפר את המפרטים החדשים, לדון בבקשות לתיקון מפרטים קיימים וכן בגיבוש מפרטים חדשים שאינם קיימים כיום.

במהלך שנת 2023 נדונו בוועדה המפרטים האחידים הבאים:

1. 7א.1 – אירוח ולינה: בית מלון, פנסיון, אכסניה וכיו"ב – פרק משרד הבריאות (16.7.2023);
2. 8א.9 – מוסך – מכונאות כללית, פחחות וצביעה (לרבות כלי רכב המונעים בגז) – פרק משטרת ישראל (10.9.2023);
3. 6.2 – חנות ששטח המכירה בה הוא 800 מ"ר לפחות – פרק משטרת ישראל (5.11.2023);
4. 8ב.4 – תחנה מרכזית כהגדרתה בפקודת התעבורה, תחנת רכבת מרכזית – פרק משטרת ישראל (26.11.2023 ודיון נוסף ב-31.12.2023);
5. תיקון שורת מפרטים בנוגע לפרק רשות הכבאות (31.12.2023);²⁵

מתוך המפרטים שעלו לדיון בוועדה בשנת 2023, שני מפרטים פורסמו להערות ציבור בתאריך 5.12.2023:

1. 7א.1 – אירוח ולינה: בית מלון, פנסיון, אכסניה וכיו"ב – פרק משרד הבריאות;
2. 8א.9 – מוסך – מכונאות כללית, פחחות וצביעה (לרבות כלי רכב המונעים בגז) – פרק משטרת ישראל.

בשנת 2023 הוועדה דנה במפרטים שמשפיעים על פעילותם של 87,970 עסקים, אשר מהווים כ-67.5% מכלל העסקים בישראל.

התיקונים שהוועדה דנה בהם וקידמה בשנת 2023 צפויים להביא לחיסכון שנתי של כ-185 מיליון ₪ בשנה לציבור בעלויות ישירות.

נושאים נוספים

פרסום יעדים מדידים לחוק ולרשות

בהתאם לסעיף 28 לחוק, מליאת הרשות גיבשה שורה של יעדים מדידים לבחינת הגשת מטרות החוק ולמילוי תפקידיה של הרשות. תהליך גיבוש היעדים המדידים כלל שיה מקדים עם מומחים מהארץ ומהעולם וכן תהליך שיתוף ציבור. לבסוף, יו"ר הרשות הציג את היעדים המדידים בפני הממשלה בחודש יוני 2023.²⁶

בין היעדים המדידים שנקבעו:

- הפחתה של נטל רגולטורי בסך 5 מיליארד ₪ עד לשנת 2027;

²⁴ על סמך נתונים שנאספו בעבודה משותפת של משרד רה"מ ומשרד הפנים בשנת 2017, שביחס אליהם בוצעו בשנת 2023 עדכונים, השלמות, ניתוחים והתאמות.

²⁵ רשימת המפרטים מפורטת בנספח ב' לזוה השנתי של הוועדה לאסדרת רישוי עסקים, ראו ה"ש 21.

²⁶ לעיון ביעדים המדידים באתר רשות האסדרה, ראו: <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/target060723/he/target060723.pdf>

- הפחתת 5 מיליון ימי המתנה לקבלת אישורים רגולטורים מהממשלה עד לשנת 2027;
- שיפור מקומה של ישראל במדדים בינ"ל (מדד PMR ומדד IREG);
- מדדים שונים הבוחנים את שיפור איכות תהליכי גיבוש הרגולציה בשורה של פרמטרים. למשל, ביסוס הרגולציה על סטנדרטים בינ"ל, רגולציה הנקבעת על בסיס ניתוח נתונים איכותיים, רגולציה הנקבעת תוך הסתייעות בשיתוף ציבור וכד'.

העמידה ביעדים אלו נבחנת על-ידי הרשות ונתונים בנושא יתפרסמו באופן תקופתי.

הכשרות והזרכות

בשנת 2023 רשות האסדרה פיתחה תכנית הכשרה לעובדי הרשות ותכנית הכשרה למובילי מדיניות רגולציה שמכהנים במשרדי הממשלה. קהל יעד זה מהווה את המעגל הראשון של בעלי מקצוע העוסקים במדיניות רגולציה. תכנית ההכשרה מניחה את הבסיס המקצועי לעוסקים ברגולציה ובמדינות רגולציה והיא כוללת הקניית ידע על מערכת מדיניות הרגולציה בישראל, תהליכי קבלת החלטות במדיניות ציבורית, שיטות לגיבוש רגולציה, כלים רגולטוריים, פרקטיקות לשיפור רגולציה וכלים להובלת תהליכים במערכת הממשלתית. בשנת 2023 בוצעו 4 מחזורי הכשרה בהם השתתפו מובילי מדיניות רגולציה ועובדי הרשות.

הרשות החלה בפיתוח הכשרות והזרכות לרגולטורים ומקבלי החלטות במשרדי הממשלה ובתאגידים הציבוריים.

רשת מובילי מדיניות רגולציה

מובילי מדיניות הרגולציה הם המנחים המקצועיים של משרדי הממשלה במתודולוגית גיבוש רגולציה. מבחינה מקצועית המובילים כפופים לרשות האסדרה.

למובילי מדיניות הרגולציה מספר תפקידים עיקריים: המובילים מהווים מקור לידע מקצועי בנושא מדיניות רגולציה במשרדים בהם הם פועלים; המובילים מלווים ומנחים מקצועית את הרגולטורים בביצוע תהליך גיבוש רגולציה; הם אנשי הקשר בין רשות האסדרה למשרדים; הם מסייעים בהובלת תהליכים רוחביים פנים ארגוניים וחוצי ממשלה והם מדריכים ומטמיעים את הידע והמתודולוגיה שמפתחת רשות האסדרה.

במהלך שנת 2023 הרשות הקימה מחדש את רשת מובילי מדיניות הרגולציה לאחר מספר שנים בהם הרשת לא פעלה באופן רציף. הרשות שומרת על קשר שוטף עם המובילים ומפעילה צוותי עבודה וקבוצות חשיבה לפיתוח תחום מדיניות הרגולציה בממשלה.

כמו כן, רשות האסדרה מקיימת מפגשים חודשיים של פורום מובילי מדיניות הרגולציה. מפגשים אלו עוסקים בלמידת תוכן מקצועי, בדיון הקשורים לעבודה השוטפת של מובילי המדיניות וכן בשיח ולמידת עמיתים בסוגיות ומקרי בוחן שונים. בשנת 2023 התקיימו תשעה מפגשי פורום מובילי מדיניות רגולציה.

מפגשים עם רגולטורים והנהלות של גופים רגולטוריים

בנוסף לממשקי העבודה השגרתיים עם משרדי הממשלה והרשויות הציבוריות, הרשות עורכת מפגשים עם משרדי ממשלה ועם תאגידים ציבוריים שקובעים ומיישמים רגולציה – להיכרות, הכשרה הדרכה והצגת הכלים והמשאבים שהרשות יכולה להעמיד לרשותם. בשנת 2023 הרשות קיימה מפגשים בין היתר עם הגופים הבאים: משרד התקשורת, המשרד להגנת הסביבה, רשות החשמל, משרד התחבורה ומשרד החקלאות.

מלחמת חרבות ברזל

קידום הקלות והתאמות רגולטוריות:

במענה למצב החירום במשק כתוצאה מאירועי ה-7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, פעלו משרדי הממשלה לקדם הקלות והתאמות ברגולציה. הרשות הובילה מאמצים אלו ועמדה בראש שולחן עגול בין-משרדי שמטרתו לזהות אתגרים שהתעוררו במצב החירום בעקבות הרגולציה ולקדם הקלות והתאמות ברגולציה כדי לתת להם מענה. כך למשל, בחודש נובמבר 2023 הובילה ביקור של נציגי שורת משרדי ממשלה בבתי מלון, כדי לקיים סיור ודיון עם נציגי מלונאים על האתגרים שלהם מול הרגולציה נוכח הצורך לקלוט מאות אלפי מפונים מחבל עוטף עזה ומצפון הארץ. בנוסף, הרשות הציפה אתגרים מול רגולטורים שונים ועודדה ביצוע התאמות והקלות שונות. בין ההתאמות וההקלות שבוצעו ניתן למנות הקלה בדרישות הרגולטוריות השגרתיות, צמצום דרישות בירוקרטיות (כמו דיווחים, הגשת מסמכים ובקשות לאישורים), הקלות בייבוא וייצוא, הקלות במדיניות האכיפה ועוד.

פרסום והנגשה של הקלות והתאמות:

במקור הפעולות שביצעו משרדי הממשלה התפרסמו באופן מפורז ונקודתי ולרוב לא זכו לחשיפה רבה. רשות האסדרה פנתה למשרדי הממשלה ולגופים ציבוריים נוספים והזמינה אותם לקדם התאמות והקלות ברגולציה נוכח המצב. בנוסף, הרשות פנתה למשרדי הממשלה ולגופים ציבוריים נוספים כדי לאסוף את כלל ההתאמות, ההקלות והצעדים שהם ביצעו לטובת הציבור נוכח המלחמה. בהמשך הרשות כדי לשקף ולהנגיש לציבור את הפעולות והצעדים שננקטו על ידי משרדי הממשלה ובפרט את הצעדים הקשורים ברגולציה. אתר מידע נגיש לציבור ובו כלל הצעדים שננקטו בממשלה הוקם בשיתוף עם מערך ההסברה הלאומי.²⁷ כמו כן, באתר רשות האסדרה עלה מנוע חיפוש להקלות והתאמות שבוצעו.²⁸ בסך הכל פורסמו מעל 200 צעדים, הקלות והתאמות של יותר מ-20 משרדי ממשלה ורשויות שונות.

חוק הארכת תוקף של אישורים רגולטוריים:

עקב המצב הביטחוני המיוחד שהוכרז בעורף, גיוס המילואים הנרחב של בעלי עסקים ובעלי תפקידים והעובדה שמפונים רבים אינם נמצאים בבתם, אזרחים ועסקים רבים התמודדו עם קושי לעמוד בהוראות ובתהליכים הרגולטוריים שנקבעו לעת שגרה. לאחר בחינה של המצב, הרשות קידמה בשיתוף עם המחלקה הפיסקלית במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, חוק שיאריך את תוקפם של אישורים רגולטוריים שעמדו לפוג בתקופה שלאחר אירועי ה-7.10.2023.²⁹

לחוק שלושה חלקים:

1. החוק האריך באופן אוטומטי ב-3 חודשים את כל האישורים הרגולטוריים, חוץ מחריגים שהוגדרו בתוספת השנייה. ההארכה כללה רישיונות עסק, היתרי בניה, רישיונות לעיסוק במקצועות ועוד אישורים רבים נוספים.
 2. החוק דחה מועדים בתהליך הטלת עיצומים כספיים ב-3 חודשים.
 3. החוק דחה את החובה לבצע בדיקה של מתקני גז ביתיים ב-3 חודשים.
- החוק העניק הקלה משמעותית לאזרחים ולעסקים רבים בכך שחסך מהם את הצורך לעסוק בחידוש אישורים שהיו בתוקף ערב מתקפת הטרור, השהה הליכי עיצומים כספיים ואיפשר שלא לעסוק בבדיקות תקופתיות של מתקני גז.

²⁷ לאתר הייעודי להקלות והתאמות למצב החירום ראו: <https://govextra.gov.il/national-digital-agency/gov-swords-of-iron/home>

²⁸ למנוע חיפוש הקלות והתאמות למצב החירום ראו: <https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/regulation-adjustments?skip=0>

²⁹ למידע נוסף על חוק הארכת תקופות ודחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל) (אישורים רגולטוריים, עיצומים כספיים ובדיקות מיתקני גז), התשפ"ד-2023, ראו באתר רשות האסדרה: <https://www.gov.il/he/Departments/General/law311023>

השפעה המלחמה על עבודת הרשות:

גם שגרת העבודה של הרשות הושפעה ישירות ממלחמת חרבות ברזל. עובדי רשות האסדרה גויסו לשירות מילואים פעיל בעקבות מלחמת חרבות ברזל. במהלך החודשים אוקטובר-דצמבר 2023 חצי מסגל הרשות (עובדים קבועים וסטודנטים) גויסו לשירות מילואים. עד למועד פרסום דוח זה חלקם אף טרם שבו לתפקידם ברשות. גיוס נרחב זה, לצד הצורך לעסוק בקידום התאמות והקלות נוכח מצב המלחמה, השפיע על היכולת של הרשות לקדם משימות מתוך תכנית העבודה המקורית שלה.

השתתפות בכינוס ה-RPC של ארגון ה-OECD

בחודש אפריל 2023 יו"ר הרשות השתתף בכינוס של הוועדה למדיניות ציבורית (Regulatory Policy Committee) של ארגון ה-OECD. במסגרת זו יו"ר הרשות הציג בפני כלל חברי הוועדה את חוק עקרונות האסדרה, את הקמת הרשות ואת פעילותה של ממשלת ישראל לקידום מדיניות רגולציה חכמה. בנוסף, יו"ר הרשות השתתף בדיונים על נושאים מגוונים כגון: רגולציה חכמה בתחום הסביבתי, הגברת האפקטיביות של גופי מדיניות רגולציה ושימוש בכלים דיגיטליים כדי לקדם מדיניות חכמה.

תשתיות דיגיטליות

במהלך 2023 רשות האסדרה עסקה בתכנון ואפיון תשתיות דיגיטליות שנדרשות למימוש חוק עקרונות האסדרה בצורה מיטבית. ראשית, הרשות מיפתה את הצרכים בכל תחומי העשייה המרכזיים שלה – בקרה, מאגר האסדרה, שיתוף ציבור ועוד. לאחר המיפוי החלה עבודת אפיון בשיתוף הגורמים הרלוונטיים בממשלה. האפיון בוצע הן עבור הפיתוחים הנדרשים בתשתיות הקיימות בממשלה והן עבור תשתיות דיגיטליות חדשות שיש להקים. אפיון התשתיות נעשה בהסתכלות כפולה – מתן מענה מהיר לטווח הקצר ומתן מענה מורכב בטווח הארוך, כחלק מחזון הרשות לקדם את מדיניות הרגולציה למרחב חכם ואינטראקטיבי בשנים הקרובות.



משרד
ראש הממשלה

רשות האסדרה
Israel Regulatory Authority

