



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

התייחסות המכון הישראלי לדמוקרטיה

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר סלי מרידור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אלוט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלכאום, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטעמן

פרופ' טליה פישר

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' איתן ששינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק כרמון

דוח הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה

תכנית לאומית למדיניות רגולציה

20 ביולי 2021



הקדמה

המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה מברך על פרסום הדוח של הוועדה הבין-משרדית לרגולציה חכמה ועל הכוונה ליישר קו עם מדינות מובילות ב-OECD באמצעות הקמה ומיסוד של רשות רגולציה שתסייע בבקרה, קידום שיתופי פעולה, ראייה משקית רחבה (whole of government) והכשרה מקצועית מתודולוגית לרגולטורים השונים. זהו צעד חשוב בבניין היכולת המקצועיות של הרגולטורים השונים בממשלה, ובוודאי צעד חשוב לטיוב תהליכים – במיוחד עכשיו, עת מתמודדת הממשלה עם יציאה ממשבר בריאותי, חברתי וכלכלי חמור בעקבות הקורונה.

עם זאת, אנו מבקשים להדגיש ולחדד כי חשוב להבטיח שהגוף שיוקם לא יהפוך ל"רגולטור על", במובן שנוגס בסמכויות הרגולטורים המקצועיים, אלא יישאר (ולאורך זמן) עם המנדט שמומלץ בדוח. תחת התניה חשובה זו, יש להבטיח שהמלצות הדוח יוכלו להציע את הממשלה והמשק אל עבר משטר רגולטורי מתקדם, שקוף ומקצועי יותר, כזה המשפר את הסביבה העסקית והכלכלית במדינה, תוך הגנה והגשמה מיטבית של אינטרסים ציבוריים במגוון תחומים וקידום מיטבי של מכלול תפקידי הממשלה.

כמו כן, שמחנו לראות בין שורות הדוח מספר המלצות שתומכות ומאמצות הצעות והערות שהועלו על ידי המכון בסבבי שיתוף הציבור הקודמים.

התייחסויות למודל המוצע

להלן מספר סוגיות שיכולות לדעתנו לתרום ליישום מוצלח והולם של המלצות הוועדה הבין-משרדית. נפתח תחילה במספר הערות כלליות, ולאחר מיכן נתייחס להמלצות ספציפיות בדוח:



1. **גוף מטה (ROB) רזה ופונקציונלי:** יש להיזהר פן הגוף יהפוך למנופח: עם מצבת כח אדם גדולה מדי, מנגנונים סבוכים מדי ובעצמו יהפוך לרועץ ולחלק מהבעיה של הברוקרטיה, ולא חלק מהפתרון. מומלץ לאפיין את הגוף כבר בשלב זה כך שיהיה רזה ופונקציונלי, ולא יוביל לרובד בירוקרטי נוסף ולניפוח המנגנון.

2. **אחריות גוף בקרה מרכזי (ROB)** וועדת השרים לרגולציה – יש להבהיר את מידת האחריות של גוף הבקרה (בין על ידי ROB או על ידי ועדת השרים לרגולציה) כאשר הוא מביא לשינוי רגולציה המתוכננת ע"י הרגולטור המקצועי או מביא בפעילותו לביטול/עיכוב רגולציה חדשה. לשם כך, אנו סבורים שיש לקבוע שכל אימת שהרגולציה שתקבע תהיה פרי הנחייתם או קביעתם/ביטולם של ROB או ועדת שרים לרגולציה ולא תעלה בקנה אחד עם עמדתו המקצועית של הרגולטור, ROB או ועדת שרים ישאו בהתאם גם באחריות להחלטה שתתקבל.

3. **מסגרת וסמכויות של גוף בקרה מרכזי (ROB) ושל ועדת השרים לרגולציה–**

א. התערבות של ROB בתחומים המקצועיים שאינו בקיא בהם עלולה להביא לפגיעה משמעותית בתפקוד הרגולטורים המקצועיים. לפיכך, יש לקבוע כללים ברורים אשר יגבילו את מעורבות גוף הבקרה בשיקולים המקצועיים של הרגולטורים. בפרט, יש להבטיח שה- ROB וועדת השרים לא יתערבו בכל הנוגע להערכת הסיכונים בתחום עליו אמון הרגולטור.

ב. ככלל, על ROB ועובדיו להמנע מעקיפת הרגולטורים ומפגישות עם בעלי העניין/המפוקחים בתחומים שהרגולטורים אמונים עליהם, זאת מאחר ומטרתו של הגוף להנחות את הרגולטור מבחינה מתודולוגית ולשפר בתוך כך את יכולותיו וכישוריו ולא להחליף את הרגולטור המקצועי. עם זאת, במקרים חריגים, בהם נוצרו נסיבות המצדיקות לדעת מנהל ROB פגישה עם בעלי עניין/מפוקחים – ייעשה הדבר לאחר עדכון בכתב של הרגולטור הרלבנטי וקבלת התייחסותו לכך. בכל מקרה שתקיים פגישה שכזו יהיה הדבר ביידוע ו/או בנוכחות הרגולטור הרגולטור האחראי על התחום או מי מטעמו.



4. **הבחנה בין נטל רגולטורי לנטל ביורוקרטי** – בהחלטה 2118 נערכה הבחנה בין נטל ביורוקרטי לנטל רגולטורי. חשוב שהבחנה זו תופיע ותחודד בהמלצות הדוח ובחקיקת המסגרת בהמשך. כך, למשל בעמ' 19 בדוח מובאת טבלה שעוסקת בביורוקרטיה לא יעילה – לא ברגולציה עודפת. גם ההפניה להמלצות ארגון ה-OECD-2020 מתייחסת להמלצה לקצץ בביורוקרטיה, לא ברגולציה. אנו סבורים שיש לתת יותר מקום להבחנה בין השניים בניסוח תזכיר החוק. טיוב הרגולציה זהו צעד חשוב, ובו בזמן חשוב להתייחס גם למנגנונים התומכים בביצוע של הרגולציה האמורה ולפעול לפישוט ההליכים ולהקטנת הנטל הביורוקרטי הכרוך בציות לחוק. מחקרים הראו שרגולציה שאינה מובנת ומסורבלת ליישום – מובילה להקטנת הציות לה. לפיכך, הליך רגולטורי, גם אם הוא מורכב, צריך לשאוף להיות קל להבנה ופשוט לביצוע, כלומר להיות מונגש בדרך ביורוקרטית פשוטה, נגישה ומתקדמת.

5. **השלמת ההקמה של הפורטל הדיגיטלי לעסקים** (Digital One Stop Shop) – הדוח לא נותן את הדגש הראוי לקידום הדיגיטציה בכל הממשקים שבין המגזר העסקי לממשלה ולרגולטורים השונים, כלומר גם בהתייחס לרגולציה קיימת (ex-post). אנו סבורים שעל הדוח לכלול גם המלצה מפורשת להשלים את הקמת הפורטל הדיגיטלי לעסקים, שנמצא כיום בשלבי הקמה לא מתקדמים. לשם כך, יש לוודא שכל התהליכים הרגולטורים (קיימים וחדשים) ניתנים לביצוע באופן דיגיטלי, החל מהליכים פשוטים ועבור להליכים מורכבים, זאת כמובן לצד מתן מענה בהיבטים של נגישות ושוויון הזדמנויות לאוכלוסיות נעדרות גישה ומיומנויות דיגיטאליות. בנוסף, יש להבטיח שהקמת הפורטל הדיגיטלי נעשית תוך אפיון הלוקח בחשבון את צרכי הלקוח, דהיינו תוך שיתוף של נציגי המגזר העסקי ונציגי ציבור אחרים בהתאם לצורך ולנושא.

בהקשר זה נציין כי המכון הישראלי לדמוקרטיה מוביל בשנה החולפת צוות משותף המורכב מנציגי המגזר העסקי ונציגי משרד הדיגיטל הלאומי (משרד שנסגר לאחרונה, אך השחקנים המובילים בו מישראל דיגיטלית ומרשות התקשוב – נשארו). הצוות עוסק באפיון משותף של הפורטל הדיגיטלי לעסקים, ובהצפת חסמים וקשיים מולם מתמודדים בעלי העסקים או נציגיהם בבואם ליישם באופן



דיגיטלי את הרגולציה הנדרשת. אנו ממליצים להוסיף להמלצות הדוח את החובה להתייעץ בשלבי אפיון המערכת עם נציגי המגזר העסקי ומשתמשים נוספים (למשל עמילי מכס), זאת בשלב המקדים להקמת הפורטל הדיגיטלי לעסקים. שימור השיח וההתייעצות עם הלקוחות העתידיים של הפורטל הדיגיטלי, יימנעו מראש מצבים בהם מוקם פורטל שלא נותן מענה למצוקות ולקשיים עימם מתמודד כבר היום המגזר העסקי או לקשיים אחרים שיבואו לידי ביטוי עם יישום הפורטל (דוגמת נגישות של קבוצות אוכלוסייה בעלות אוריינות דיגיטלית נמוכה).

בנוסף, בהינתן שמשד הדיגיטלי הלאומי נסגר מוצע להגדיר בחקיקה מי הגורם שאחראי להוביל את המהלך של הקמת הפורטל הדיגיטלי לעסקים ומהן סמכויותיו.

6. הגברת השקיפות והעלאת המודעות לאינטרס הציבורי בתכנית להפחתת הנטל

הרגולטורי – במסגרת התכנית השנתית שכל משרד אמור לפרסם לפי הדוח המוצע, יש לכלול גם פירוט בדבר האינטרס הציבורי המוגן או מקודם על ידם במסגרת אותה הרגולציה, המדדים המשמשים להערכתו והיעדים המשורטטים בהגנה עליו ובקיודמו, ופירוט בדבר הגופים (שאינם גורמים מפוקחים) או מקורות המידע שעומם הרגולטור מתחייב לדון לגביהם. מסגרת זו תסייע להגברת השקיפות והעלאת המודעות לאינטרס הציבורי עליו אמון הרגולטור המקצועי וכן לבחינת האיזון הראוי בין הקלות בירוקרטיות ורגולטוריות מחד, לבין שמירה על האינטרס הציבורי מנגד.

התייחסות להסדרים קונקרטיים בדוח

7. **בקה, פיקוח ואכיפה** – אנו סבורים כי בד בבד עם הקלות רגולטוריות ובירוקרטיות, יש לשפר את מנגנוני הבקרה, הפיקוח והאכיפה הקיימים, לאמץ סטנדרטים מתקדמים יותר, לבחון מחדש את סל הסמכויות המוקנות לפקחים ועוד. ההמלצה



לדחות את העיסוק בנושא כה חשוב, ומשלים למהלך, איננה סבירה בעינינו ואנו קוראים לגבש סט המלצות לשיפור מנגנוני הבקרה, הפיקוח והאכיפה. מוצע לשלב את סט ההמלצות ליישום מיידי, בד בבד עם יישום יתר המלצות הדוח, בין היתר באמצעות חקיקה אשר תבטיח הידוק הקשר בין הקלות בירוקרטיות ורגולטוריות לבין חיזוק מנגנוני הפיקוח והבקרה. בהתאם, לפני מתן הקלות רגולטוריות כדוגמת רגולציה עצמית, מעבר להצהרות, מסלולים ירוקים וכו', יש להבטיח את הקצאת המשאבים וכח האדם הנדרשים לבקרה ולאכיפה.

בנוסף, יש לעודד בחינה ומעקב ניסויי (כגון RCT) על האפקטיביות של הרגולציה החכמה/עצמית שמאומצת. עריכת בדיקות אלו תשפר במובנים רבים את הבחירה במכשירים בירוקרטיים ורגולטוריים המתאימים ביותר לכל סיטואציה. לפיכך, מוצע להקל ולתמרץ את הרגולטורים שיהיו מעוניינים לערוך בדיקה ניסויית שכזו.

אימוץ תקינה בינלאומית – אנו מברכים על הרמוניזציה עם סטנדרטים בינלאומיים. יחד עם זאת, חשוב לקחת בחשבון את המגבלות והסכנות שעלולות להיווצר כגון "אימוץ מפוזר" של תקינה ממדינות שונות, אימוץ גורף תוך הפניה של תקינה בינלאומית ממקורות שונים ועוד. הדבר עלול לעורר קשיים במישור של אי-ידיעת הדין (של המפוקחים ושל הציבור) והבנתו, ומכאן פגיעה ביכולת לבקר ולפקח על עמידה בתקינה, ביכולת הציבור לעמוד על זכויותיו ובפרט של האוכלוסיות החלשות. יש להיזהר ממצב שבו הדין במדינה דמוקרטית הוא עניין ליודעי דבר או בעלי ממון, ואינו ניתן לאכיפה ברורה על ידי המפקחים ולטובת הציבור.

לפני אימוץ תקינה בינלאומית, יש לוודא שהתקינה עומדת בהלימה עם הדין הישראלי הרלוונטי, שאין חוסר תאימות - למשל בין מקורות שונים של תקינה בינלאומית ושהינה מונגשת בצורה ראויה שתאפשר לציבור הרחב להכיר את הדין ולהבינו (בין היתר על ידי תרגום לשפה העברית ולשפות נוספות בהתאם להוראות הדין).



לבסוף, יש לבחון האם ראוי לקבוע תקינה בינלאומית באופן גורף, כך שתחול גם על שירותים מקומיים או על רגולציה מקומית אחרת? גם כזו שההקשרים הבינלאומיים שלה אינם בהכרח רלבנטיים לה ועשויים שלא להתאים לתנאי הארץ ותושביה.

8. **עקרונות מנחים לרגולציה** – אנו מברכים על הכוונה לייצר מסגרת תחקיתית אשר תהיה במעמד זהה לחקיקה המסמיכה את הרגולטורים השונים, ותסדיר את כללי היסוד לשיקולים משקיים רחביים במסגרת RIA. יחד עם יש להיזהר פן הסדרה זו תיצור הטיה כלכלית בלבד. לפיכך, יש להבטיח כי במסגרת ההסדרה העקרונית והרוחבית ייקבע מפורשות כי לצד שיקולים של עלויות ציות, השפעות על עסקים קטנים, יוקר המחיה וכו', יילקחו בחשבון גם שיקולים משקיים רחבים יותר, לרבות שיקולים חברתיים, השפעה על מדדי איכות החיים, חוסן לאומי, שיקולי קיימות ואיכות הסביבה, השלכות על הדורות הבאים ועוד. כל זאת, כמובן בנוסף לשיקולים המקצועיים להגנה וקידום האינטרס הציבורי בתחום שהוא אמון על הסדרתו.

9. **מרשם קונסטיטוטיו** – אנו מברכים על ההמלצה לפעול להנגשה של כלל הסדרי הרגולציה במקום נגיש אחד והשאיפה ליצור האחדה של פורמט פרסום רגולציה עם פורמט פרסום דברי חקיקה. יחד עם זאת, ההצעה להפוך את המרשם לקונסטיטוטיו בהמשך מעלה שורה של קשיים ואי וודאות רגולטורית ומשפטית, ועשוי להיות בה פוטנציאל לתקלות אדמיניסטרטיביות ולפגיעה באינטרס הציבורי הכללי.

כך למשל, מעוררת ההצעה מורכבויות משמעותיות בנושאים אלה:

א. תחימת ההסדרים הרגולטוריים מהסדרים שאינם רגולציה – כידוע, הממשלה מבצעת את תפקידיה ומממשת את אחריותה באמצעות הסדרים רגולטוריים והסדרים אחרים. קו הגבול בין רגולציה להסדרים אחרים אינו תמיד חד משמעי והוא עניין לפרשנות ולגישות שונות. מרשם רגולציה קונסטיטוטיו עלול לייצר מצבים עמומים, מגוונים ורבים בשל אי וודאות ביחס לסיווג של הסדר כרגולציה ולעורר מחלוקות ביחס לסיווג אשר יגרמו לאי וודאות באשר לדין החל. כך למשל:



- הימנעות מהכללת הסדר במרשם על בסיס סיווגו כ"לא-רגולציה", עשויה להקנות טענת "הסתמכות" למי שמפר את ההסדר בטענה כי מדובר בהסדר רגולטורי לא תקף;
 - מחלוקת פנים-ממשלתית בדבר הסיווג של הסדר כרגולציה/ לא-רגולציה עלולה לפגום בתקפות ההסדר, ליצור עיכובים ותהליכים מיותרים;
 - ההכרעה בדבר סיווג הסדר כרגולציה או לאו עלולה ליצור אי-ודאות עד להכרעה סופית בפרשנות ההסדר בהליך משפטי.
- ב. סמכות ניהולו של מרשם קונסטיטוטיבי עלולה להקנות כוח עודף ל- ROB , כדוגמת סמכות בפועל למנוע את פרסום הרגולציה ועיכוב תחולתה במסגרת מחלוקת על טיבה של רגולציה מסוימת;
- ג. קביעת מרשם ROB כמרשם קונסטיטוטיבי עלולה ליצור תקלות משמעותיות בתחולת הדין, תקפותו וודאות תוכנו, בשל תקלות טכניות וטכנולוגיות דוגמת:
- מה יהיה הדין בהתקיים פער זמנים בין קביעתה של רגולציה כדין בחוק, בתקנות או בהוראת מינהל ופרסומה בילקוט הפרסומים ועד לעדכון מרשם הרגולציות?
 - מה יהיה הדין במקרה של תקלה במרשם הרגולציות ופרסום נוסח מוטעה אשר שונה מן הפרסום בילקוט הפרסומים?
 - מה תהיה תחולת הדין במקרה של פריצה לאתר המרשם או תקיפת האקרים ? האם פריצה, שיבוש, תקיפת האקרים מבטלת את תוקף הדין ומשחררת מתחולת הדין שנקבע ופורסם בספר החוקים של מדינת ישראל?



10. **הצעות חוק פרטיות** – בשל היקף הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת ועולות לוועדת השרים לחקיקה ולקריאה טרומית, אנו מסכימים שאין הצדקה להכפיף את כולן לבדיקת RIA, בטח בשלב המקדמי. יחד עם זאת, חשוב להבטיח בחינה של הצעת חוק פרטית שהליכי חקיקתה מתקדמים מעבר לקריאת טרומית, בהתאם לעקרונות RIA.

11. **ועדת איתור ליו"ר מועצת רשות הרגולציה** – ההמלצה בדוח היא שהרכב ועדת האיתור יכול לרבעה חברים, ואילו אנו סבורים כי יש להרחיבו לחמישה חברים. בהחלטת הממשלה¹ ובנוהל הרלוונטי של נציבות שירות המדינה² נקבע כי ועדת איתור תמנה מספר אי-זוגי של חברים – שלושה או חמישה, וזהו אכן המצב בפועל ברובן המכריע של ועדות האיתור.³ לגבי המספר המדויק – אמנם בהחלטת ממשלה 3075 ובנוהל של נציבות שירות המדינה נקבע כי ככלל ועדות איתור ימנו שלשה חברים, אך גם נאמר בהם כי במקרים המצדיקים זאת תמנה הוועדה חמישה חברים. נראה כי תפקיד יו"ר המועצה אכן מצדיק מינוי בוועדת איתור בת חמישה חברים, הן בשל תפקידי הרשות, ובפרט תפקידה בבקרה והערכה של משרדי הממשלה השונים בכל הנוגע לרגולציה, והן בגלל הרכב הוועדה (ובפרט הצורך בנציג היועץ המשפטי לממשלה).

לא זו בלבד, הרכב הוועדה המוצע בדוח מעניק כוח עודף לנציגי הממשלה על פני גורמים אחרים. כך, ההרכב המוצע כולל שני נציגים ישירים של השרים – מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד האוצר; ואינו כולל כלל נציגי ציבור, אף שהנוהל של הנציבות (סעיף 10) קובע כי גם בוועדה בת שלושה חברים יתמנה נציג ציבור אחד. לאור זאת, אנו מציעים את ההרכב הבא של ועדת האיתור: מנכ"ל משרד ראש הממשלה; נציב שירות המדינה או נציגו; היועץ המשפטי לממשלה או נציגו; ושני נציגי ציבור (שיש לקבוע קריטריונים לגבי זהותם וזהות הממנים שלהם).

¹ למשל החלטה 3075 מיום 15.10.2017.

² הנחיית נציב מס' 1.1, "נוהל הקמת ועדת איתור".

³ ר' רשימת ועדות האיתור והרכבן, "[פטר ממכרז – מינוי באמצעות הוועדה לאיתור מועמדים](#)".



12. **מסלולים ירוקים ואחריות המפוקחים** – אנו מברכים על ההמלצה להטמיע תפיסה דיפרנציאלית ולעבור למשטר שמבוסס על יותר אמון, והעברת אחריות למפוקחים, תוך אפשרות לזיהוי מפוקחים אמינים בניהול הסיכונים בשלב הפיקוח ובהתאם הסדר המאפשר לתת פטור מבקרה. יחד עם זאת, יש להימנע ממצב שבו קיימת "אחריות" ללא נפקות וללא משמעות ממשית, שעלולות להותיר את האזרח, הצרכן, מקבל השירותים והציבור הרחב ללא מענה הולם במקרה שבו האמון שניתן במפוקחים אינו מוכיח עצמו. אנו ממליצים לבסס, במשולב עם משטר זה, הסדרים המבטיחים אחריות כלפי הצרכנים, בדומה לנהוג באירופה – קרי אחריות מלאה, לרבות אחריות נדיקת, של כל שרשרת האספקה והפעילות בשווקים, עד המשווק בקצה שרשרת השיווק והפעילות בשווקים. כפי שניתן ללמוד מן הניסיון האירופי, קביעה של אחריות ברורה, לרבות נדיקת, בכל שרשרת השיווק והפעילות בשווקים ממריצה מנגנונים ביטוחיים, שרשרת שיפויים, ומעורבות של חברות הביטוח באכיפת תנאי התקינה על הגורמים הפעילים בשווקים.

אנו סבורים כי יש בהערוטינו לסייע בטיוב ודיוק המלצות הצוות הבין-משרדית, וכן יאפשר מענה להסדרים שכרגע לא מקבלים התייחסות מספקת בדוח. אנו מודים על ההזדמנות להגיש נייר עמדה זה במסגרת הליך שיתוף הציבור.