



הנדון: הצעת חוק עקרונות האסדרה (תיקון – פקיעת אסדרה), התשפ"ג - 2023

מטעם ח"כ דן אילוז [פ/25 / 2213]

אנו מבקשים להביע את התנגדותנו להצעת החוק שבנדון וסבורים שמן הראוי לדחות אותה, ולהלן בקצרה טעמי עמדתנו.

מהות ההצעה

הצעת החוק שבנדון מבקשת ליצור הסדר של אישור מחודש, מדי חמש שנים, של כלל האסדרה הקיימת, בידי ועדות הכנסת השונות, כתנאי להמשך תוקפה.

בשלב ראשון, מוצע כי רשות האסדרה תמפה בתוך שלוש שנים את כלל האסדרה הקיימת, ובכלל זה התייחסות, לגבי כל דבר אסדרה: לעלות הציות לו, מידת הפגיעה בתחרות ושיקולי יוקר מחייה.

בשלב שני, לקראת דיון בוועדת הכנסת המתאימה, יגישו רשות האסדרה והמאסדר חוות דעת בדבר נחיצות תיקון, טיוב או ביטול האסדרה. הליך זה יתקיים אחת לחמש שנים.

דבר אסדרה שלא יובא לאישור כאמור – "יבוטל לאלתר".

טעמי ההתנגדות:

1. חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב – 2021 (להלן: חוק עקרונות האסדרה), הקים את רשות האסדרה, כיחידת מטה במשרד ראש הממשלה, בהליך חקיקה רחב היקף במסגרתו נדונו, בין היתר, הוראות בעניין הטיפול במלאי האסדרה הקיימת. החקיקה הושלמה לפני כשנה וחצי בלבד, רשות האסדרה שהוקמה על פיו מונתה אך לאחרונה ופועלת לממש את ההסדרים והאיזונים החשובים שנקבעו בחוק. אין מקום לשינויים מן הסוג המוצע, לאחר הדיונים המקיפים והסדורים שהתקיימו וקודם שנבחן יישומם.

2. במהלך הדיונים שקיימה וועדת החוקה, חוק ומשפט בהצעת החוק הממשלתית ולאחר שבפני הוועדה הוצגו דוחו"ת מפורטים, ובהם השוואות בינלאומיות מטעם הממשלה ומטעם מרכז המידע והמחקר של הכנסת, סוכמו בהכרעות הוועדה מספר עקרונות מנחים ואשר באו לידי ביטוי בנוסח החוק שאישרה מליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית, ובהם:

אמיר אלשיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלטר

נשיא

ברנד מרכס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עדי לייט אהרונסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקו-טרוס

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגריר לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהג'א

עוזר אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רחלי סילברמן אבליה, קנדה

אליזא אברמס, ארה"ב

שגריר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אמפלבאום, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' טווי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'יסין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון דהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]



המכון הישראלי לדמוקרטיה

א. אסדרה מיטבית היא אסדרה המקדמת אינטרסים מוגנים (=ציבוריים), ובהליך קביעתה יש לשקול את השפעותיה הכלכליות, החברתיות והסביבתיות. עלות הציות לאסדרה, קידום התחרות ושיקולי יוקר מחייה אינם השיקולים היחידים אלא חלק ממערך השיקולים הכולל המכריע בדבר הרגולציה המיטבית.

ב. רשות האסדרה המוקמת בחוק לא תשמש "רגולטור-על", אין היא מחליפה את מומחיות המאסדרים בתחומים שהן אמונים עליהם. אלא, רשות האסדרה פועלת להבטיח בחינת רגולציה קודם קביעתה על פי מתודולוגיה מתאימה, על יסוד נתונים וכו'.

ג. לגבי רגולציה קיימת קבע החוק מודל פעולה של רשות האסדרה, המבטיח איתור תחומי הסדרה הטעונים טיוב, והבאת הדברים בפני המאסדר לבחינתו ובדיקתו, בהתאם למומחיות המצויה בידיו ואחריותו על התחום. יודגש כי הצעת החוק הממשלתית כללה הצעה לקבוע הליך שיאפשר בטלות של תחומי אסדרה הנכפית על המאסדר, והצעה זו הוצאה מן החקיקה, ולא התקבלה על דעת הוועדה.

3. רגולציה היא כלי חשוב וחיוני עבור הממשלה על מנת שתוכל לממש את תפקידיה ולהגשים את אחריותה לציבור, במגוון התחומים בהם היא בעלת אחריות כלפי הציבור. אין לראות את הרגולציה כ"נטל" גרידא, אלא ככלי הכרחי, שיש להשתמש בו באופן מושכל.

4. בהתאם, בחינה עתית של רגולציה קיימת היא משימה שאין להפחית בחשיבותה, אך בה בעת יש לראות אותה בהקשר הכולל, של הבטחת איכותה של כלל הרגולציה, זו הנדרשת להקבע, וזו הקיימת, בשים לב לצרכי הציבור והאינטרסים הציבוריים שיש להבטיח את קיומם.

5. ההסדר שנקבע בחוק עקרונות האסדרה הוא הסדר כולל, המאזן בין מכלול תפקידיה של הרשות, כגורם מנחה, הפועל להבטיח סטנדרטים גבוהים לבחינתה של רגולציה חדשה קודם קביעתה, בצד בחינה מחודשת וטיוב של רגולציה קיימת, על פי תוכניות עבודה כלל ממשלתיות, וסדרי עדיפויות הנקבעים לאחר בחינה של הרגולציה הקיימת.

6. ההסדר הקיים בחוק כולל גם פיקוח של מליאת הממשלה ופיקוח פרלמנטרי סדור, שאין מחלוקת על חשיבותם.

7. לעומת כל אלה, ההסדר המוצע כעת הוא הסדר המעורר קשיים רבים ויש לדחותו, מטעמים אלה:

א. ההסדר המוצע לוקה בשרירות שתפגע באופן ודאי באינטרסים ציבוריים מובהקים אשר מוגנים באמצעות אסדרה קיימת, בעקבות ההוראה הטכנית הקובע בטלות אוטומטית של אסדרות. סוגיה דומה נדונה בדיוני ועדת החוקה של הכנסת בהקשר להסדר הקמתו של מאגר האסדרה, ועמדה ביסוד ההימנעות מהתניית תוקף אסדרה בהכללתה במאגר האסדרה.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

ב. ההסדר המוצע לוקה בחד-ממדיות ביחס להערכת רגולציה, כאשר הוא מניח כי הבחינה המרכזית שיש לקיים לגבי רגולציה קיימת הוא בסוגיות כלכליות שעניינן עלויות הציות, תחרות ויוקר מחיה, תוך התעלמות מוחלטת מאינטרסים ציבוריים מוגנים, מהשפעות חברתיות או סביבתיות שמבטיחה הרגולציה הקיימת.

ג. ההסדר לוקה בדרישה מרשות האסדרה כי תשמש למעשה "רגולטור על" הקובע ביחס לכל רגולציה נתונים והערכות המחייבים הבנה מקצועית של כלל פעילויות האסדרה של הממשלה, במגוון תחומי פעילותה.

ד. תחת הכותרת של "פיקוח פרלמנטרי" ההסדר לוקה כאשר הוא מבקש לקבוע את ועדת הכנסת הרלבנטית כגוף ביצועי עליון אשר ידון באישור האסדרות הקיימות בתחומים השונים, בהתאם לעמדות הגורמים המקצועיים ברשות המבצעת אשר יובאו בפניה כ"חוות דעת" להכרעה ואישור האסדרה על ידה. למעשה ההסדר אינו מציע פיקוח - אלא התערבות שוטפת של הכנסת במלאי האסדרה הקיים. זאת, בעוד שלרשות המחוקקת לא עומדים הכלים המקצועיים לקבל את ההחלטות הקונקרטיות הנתונות לרשות המבצעת, ובאופן שאינו תואם את חלוקת הסמכויות בין רשויות השלטון ואת האחריות הכבירה המוטלת על גורמי הממשלה להגנה על אינטרסים ציבוריים מוגנים באמצעות האסדרה.

לסיכום, אנו מבקשים להתנגד להצעת החוק שבנדון ולהמנע מתיקון חוק עקרונית האסדרה שחוקק אך לפני כשנה וחצי, ועל פיו מוקמת בימים אלה רשות האסדרה. רשות האסדרה מוסמכת לפעול לעניין "מלאי האסדרה" בהתאם לתוכניות עבודה רב-שנתיות, על יסוד הנחיית החוק לגבי מהותה של אסדרה מיטבית ותוך דיאלוג עם בעלי עניין, הציבור והמאסדרים. הנחיית החוק לגבי מהותה של אסדרה מיטבית מאזנת בין האינטרסים המוגנים, השפעות כלכליות, חברתיות וסביבתיות וסוגיות של נטלי ציות, ניהול סיכונים ותחרות.

אין מקום להמיר את ההסדרים הקיימים בהסדרים שאין עניינם פיקוח פרלמנטרי אלא המרת תפקיד הממשלה באישור הכנסת בוודאי שלא בהסדרים שמביאים לפגיעה אוטומטית של אסדרה, שדומים להם גם נדחו על ידי הכנסת בהליכי החקיקה. פגיעה אוטומטית של אסדרה צופנת בחובה פגיעה ודאית בציבור הרחב, בהגנה על אינטרסים ציבוריים ובפגיעה בהיבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים אחרים.

בכבוד רב,

עו"ד עדנה הראל-פישר