

## ”התוכנית הלאומית להפחתת הרגולציה והביורוקרטיה” – נייר עמדה

”האומה שלנו היום עומדת בפני אתגרים חמורים, כולל מגיפה עולמית, שפל כלכלי גדול, אי-שוויון גזעי, ומציאות בלתי ניתנת להכחשה של שינויי אקלים. **מדיניות הממשל שלי היא לגייס את כוחה של הממשלה הפדרלית על מנת לבנות מחדש את האומה שלנו ולהתמודד עם האתגרים האלה ואחרים.** כשאנו עושים זאת, חשוב שנבחן את התהליכים והעקרונות שעומדים מאחורי הרגולציה שלנו, כדי להבטיח פעולה מהירה ויעילה. **תקנות המקדמות את האינטרס הציבורי הן חיוניות להתמודדות עם סדרי העדיפויות הלאומיים.**” (מתוך [צו נשיאותי בנושא רגולציה](#) עליו חתם נשיא ארה”ב ג’ו ביידן ביום השבעתו לתפקיד, ינואר 2021)

”בימים אלו מתמודדת מדינת ישראל עם אתגרי היציאה ממגפת הקורונה שהובילה למשבר כלכלי עמוק. אחד מאפיקי הפעולה המרכזיים להתגברות על המשבר הכלכלי והאצת הצמיחה של המשק גלום בקידום מדיניות רגולציה חכמה **והפחתת הנטל הרגולטורי העודף**” (מתוך [”התוכנית הלאומית למדיניות רגולציה](#), יולי 2021)

### רקע

רגולציה (אסדרה) היא אחד מכלי העבודה המרכזיים של המדינה (לצד מיסים ושירותים), אשר באמצעותו היא מסדירה את החיים בחברה, על ידי הטלת דרישות שונות על אזרחים, עסקים ועוד. בשנת 2014 הוקם במשרד ראש הממשלה צוות טיוב רגולציה, שפועל על פי גישה שמתווה ארגון ה-OECD, ונקראת ”רגולציה חכמה”.

שתי החלטות ממשלה (2118 ו-4398) קבעו שני תהליכים שמתקיימים במשרדי הממשלה השונים: הפחתת נטל רגולטורי של רגולציות ישנות, ותהליך הערכת השפעות רגולציה (Regulatory Impact Assessment - RIA) על כל רגולציה חדשה. במסגרת התהליך נבחנת כל רגולציה חדשה על פי מתודולוגיה השוקלת את התועלת שלה אל מול העלות שלה, בעיקר בהיבטים כלכליים. התהליכים מבוצעים על ידי ממוני טיוב רגולציה שיושבים בכל משרד, בליווי הצוות במשרד ראש הממשלה.

בסוף שנת 2020 התכנס צוות ”רגולציה חכמה”, בו לוקחים חלק נציגי משרד רה”מ, האוצר והמשפטים, מתוך מטרה לגבש את חוק ”הערכת השפעות רגולציה” בהתאם להחלטת ממשלה ישנה ברוח זו. בתחילת יולי 2021 הוגש הדו”ח שגיבשה הוועדה ושמו ”התוכנית הלאומית להפחתת הרגולציה והביורוקרטיה” לראש הממשלה, וזה הכריז על אימוצו המלא. על מנת לממש את הכתוב בדו”ח יש לחוקק חוק מיוחד בנושא, מה שיעשה, ככל הנראה, דרך חוק ההסדרים הקרוב. ב-12.7.2021 הופצה למשרדים טיוטת החלטת ממשלה שמממשת את הכתוב בדו”ח.

### מה הולך להשתנות?

כיום לצוותי הרגולציה, במשרד רה”מ ובמשרדים השונים, אין סמכות לבטל רגולציה חדשה, והם במעמד צוות מייעץ שאחראי על תקינות ההליך ועל יישום הליכי הפחתת הרגולציה. משרדי רה”מ והאוצר מקדמים כבר מספר שנים חקיקת חוק שיעניק לצוותים אלו את הסמכות לעצור ולהפחית רגולציות בפועל. בתוכנית שהוגשה לממשלה, הומלץ על הצעדים הבאים:

#### 1. רשות הרגולציה

תוקם רשות רגולציה, שתשב כיחידת סמך עצמאית תחת משרד רה”מ. הרשות תישלט באופן מלא על ידי משרדי רה”מ, האוצר והמשפטים. יו”ר המועצה ייבחר על ידי נציגיהם, והמועצה שלצידו תורכב ותיבחר אף היא על ידיהם, כולל נציגי הציבור שישבו בה.

בסמכות הרשות יהיה לבקר את כל תהליכי ה-RIA שמתקיימים במשרדים השונים, ואף לעצור רגולציות חדשות במקרה בו מחליטה הרשות כי מדובר ברגולציה בעלת השפעה משמעותית, ותהליך ה-RIA לא התנהל כראוי. באופן עקרוני, הרשות אמורה לעסוק רק בתהליך ה-RIA ולא ברגולציה עצמה, אך בפועל כבר היום ההפרדה בין השניים אינה נשמרת באמת וצוותי הרגולציה השונים עוסקים גם בתוכן ומהות.

בנוסף לכך, הרשות תוכל לבקר רגולציות קיימות ולא לאלץ את המשרדים השונים לבחון אותן מחדש. במקרים בהם מדובר ברגולציה ישנה (מעל 20 שנה) שלא נקבעה בחקיקה ראשית, ובהם הרשות לא השתכנעה מהסברי הרגולטור בנושא, היא תסמיך את הממשלה לבטל את הרגולציה.

## 2. ועדת שרים לענייני רגולציה

ועדת השרים לענייני רגולציה, שקיימת כיום מתוקף החלטת ממשלה וכמעט שאינה מתכנסת, תמוסד בחוק. בסמכותה יהיה להכריע במחלוקות בין רגולטורים במשרדים השונים, לאשר רגולציה שבוטלה על ידי רשות הרגולציה, ולקבוע יעדי הפחתת רגולציה.

## 3. יעדי הפחתת רגולציה ממשלתיים

ייקבע בחוק כי בצמוד לאישור תקציב המדינה, הממשלה תאשר תוכנית להפחתת רגולציה במשרדים השונים. רשות הרגולציה תדווח לממשלה על העמידה של המשרדים השונים ביעד.

### מה חיובי בתוכנית?

הקמת הרשות, שתרכז את הידע והמעקב בתחום ותהפוך את הרגולציה הממשלתית לשקופה לציבור, והניסיון להפוך את תהליכי הרגולציה בישראל ליעילים יותר, תוך בחינה כוללת ורצינית של השפעות תהליכי הרגולציה על המשק, על העסקים ועל האזרחים, מהווים מהלך חיובי וחשוב ביותר. כך גם הניסיון להפחתת רגולציות בענפים בהם אכן ישנה בעיה של "רגולציה עודפת", המלחמה בבירוקרטיה וקידום דיגיטציה של שירותים ממשלתיים. חיוב הרגולטורים השונים לבחון את השפעת הרגולציה אותה הטילו לאחר מספר שנים אף הוא צעד טוב והגיוני, שיכול לשפר את המענה הממשלתי לציבור.

### מה הבעיה בתוכנית?

#### 1. מימוש ההצעה עלול לפגוע בסמכויות השרים, חברי הכנסת ומשרדי הממשלה.

ההצעה יוצרת מנגנון ריכוזי ביותר, שינוהל באופן מלא על ידי שלושת משרדי המטה החזקים מאוד גם כך (רה"מ, המשפטים והאוצר), שגם ימנו את היו"ר ואת המועצה שתלווה אותו (כולל נציגי הציבור). הסמכות שתניתן בידי הרשות תוכל לגבור בקלות על סמכויות המשרדים השונים, לעקוף את סמכות השר הרלוונטי דרך ועדת השרים לענייני רגולציה, ולדלג לגמרי על הכנסת וועדותיה, להן נותר תפקיד שולי בלבד בהליך כולו. מדובר בתהליך הדומה במידת מה לזה שנעשה בתוכנית הייצוב ההיסטורית (המוזכרת בדו"ח במפורש כמודל לחיקוי), במסגרתו רוכז כל הליך התקצוב הממשלתי באגף התקציבים באוצר (בצורה חריגה ביחס לעולם) מה שנתן לו את כוחו והשפעתו הרבים.

מעתה, אם תחליט הרשות שרגולציה חדשה של משרד התחבורה שנועדה לשמור על בטיחות נהגים, אינה נראית לה, היא תוכל לפסול את תהליך ה-RIA שנלווה לרגולציה, ולעכב את הרגולציה החדשה עד להחלטת ועדת השרים לענייני רגולציה, שתישלט על ידי שר האוצר, על האינטרסים והאידיאולוגיה שמתלווים אליו.

## 2. במקום לקדם רגולציה חכמה, ההצעה מקדמת דה-רגולציה.

כפי שישנם מקומות בישראל בהם יש עודף רגולטורי, ישנם מקומות אחרים בהם ישנו חוסר משמעותי ברגולציה. הדו"ח כולו נכתב מנקודת מבט צרה, שתופסת רגולציה כדבר שלילי באופן עקרוני. בדו"ח אין כל אזכור לחוסר הרגולטורי, ולעומת זאת ישנם אינספור אזכורים להפחתת רגולציה, והחקיקה ואיתה הרשות וועדת השרים ייבנו על סמך התפיסה שתומכת באופן עקרוני וגורף בדה-רגולציה. הקמתם תקרב את הממשלה במידה משמעותית לקוטב הכלכלי הימני התומך במדינה רזה, שאינה אחראית לשלומם וביטחונם של אזרחיה, ותקשה מאוד על קביעת רגולציות חדשות.

דוגמא לרוח הדה-רגולטורית הזו ניתן היה לראות בהתנגדות העיקשת של משרד האוצר לשפר את התקינה במעונות לגיל הרך בגלל עלותה הפוטנציאלית למשק, אף על פי שהיא נקבעה בעקבות מחקרים רבים שהצביעו עליה כמינימום האפשרי הנדרש להתפתחות תקינה.

לאחר חקיקת החוק במתכונתו הנוכחית, יהיה גם קשה ומורכב הרבה יותר לקדם חוקים שנועדו להגן על בריאות הציבור, כמו אלה שהגבילו את פרסום הסיגריות ואלה שמחייבים לסמן מזון שאינו בריא. אלה ייבחנו בראי העלות שהם מטילים על המשק, בלי להבחין בין הניזוקים מהעלות לניזוקים מהמזון הבריא.

## 3. שיקולי תועלת כלכלית ותחרות יקבלו עדיפות על פני שיקולים חברתיים וציבוריים.

בצו עליו חתם נשיא ארה"ב ביידן ביומו הראשון בתפקיד הוא קבע כי הרגולטורים יחויבו לקחת בחשבון את השיקולים הבאים בקביעת רגולציות חדשות: בריאות הציבור ובריאות, צמיחה כלכלית, רווחה חברתית, צדק גזעי, שמירה על איכות הסביבה, כבוד האדם, שוויון, האינטרסים של הדורות הבאים ואי-פגיעה בקבוצות מוחלשות או פגיעות במיוחד.

לעומת זאת, הרגולטורים בישראל יצטרכו לקחת בחשבון את השיקול החברתי הכללי ביותר של "האינטרס הציבורי", ולצידו, באופן מפורט הרבה יותר, את השיקול של "כלכלה תחרותית ויוקר המחיה". לצידם יהיה עליו לקחת בחשבון גם "השאת תועלת כלכלית מרבית לציבור", בלי כל צורך לשקול אילו ציבורים נהנים מהרגולציה ואילו נפגעים ממנה.

כך, השיקול המרכזי של המשרד להגנת הסביבה בהטלת רגולציה חדשה שתמנע ממפעלים מזהמים במיוחד להימצא לצד אוכלוסייה, יצטרך להיות התועלת הכללית של המפעלים האלה למשק, אפילו אם האוכלוסייה הספציפית לצד המפעלים תיפגע קשות. כך גם תיפסל רגולציה המחייבת שימוש בפיגומים מודרניים בתקן מחמיר למען בטיחות העובדים, מכיוון שהכסף הרב שהיא תעלה לקבלנים ולמשק, "לא שווה" את האפשרות שהיא תציל את חייהם של כמה עובדי בניין שמגיעים רובם מאוכלוסיות מוחלשות.

## 4. התכנית תמנע הטלת רגולציות חדשות עד שנת 2023.

על פי נוסח החלטת הממשלה, משרדי הממשלה והרשויות השונות לא יוכלו להעלות רגולציות חדשות עד סוף שנת 2023, למעט חריגים שצוינו. מדובר בצעד קיצוני ביותר, שמתעלם מצרכים מתחדשים ויפגע קשות בעבודת הממשלה ובמימוש אחריות השרים.

## מה אפשר לעשות?

הקמת ועדת השרים והנציבות היא כנראה עובדה מוגמרת. יחד עם זאת, על הסמכויות והפרטים אפשר לערער:

1. נציבות רגולציה – יש להתנגד בתקיפות למתן הסמכות לנציבות לעכב רגולציות חדשות. יש לדרוש כי במקרה שתהליך ה-RIA הרלוונטי נעשה לדעתה בצורה לא מקצועית ולא תקינה, תוכל הנציבות להעלות את הנושא בפני ועדת השרים, אך הסמכות לקביעת התקנה תישאר בידי השר הרלוונטי. בנוסף, יש להכניס לוועדה גם נציגי עובדים ומעסיקים שלא ייבחרו על ידי משרדי המטה, בדומה לדגם הבריטי.
2. הפחתת רגולציה – יש להתנגד לחיוב הממשלה לפרסם יעדי הפחתת רגולציה. ניתן להסכים לקביעת יעדי רגולציה כלליים, כולל הטלת רגולציות חדשות במקומות בהם יש חוסר (כמו הגיל הרך, שמירה על משאבי טבע ועוד).
3. ועדת שרים לענייני רגולציה - יש לדרוש שבניגוד לכוונה הנוכחית, סמכות ההחלטה הסופית לא תהיה בידה, אלא רק האפשרות להביא את הרגולציה לדיון חברי הוועדה. הסמכות הסופית להטלת הרגולציה הנוספת תישאר בידי השר והמשרד הרלוונטיים.
4. איסור הטלת רגולציות – יש לדרוש את ביטול האיסור על הטלת רגולציות חדשות. בנוסף, כדאי לקדם את הצעדים הבאים על מנת לחזק את יעילות הרגולציה בישראל, תוך חיזוק הממשלה והכנסת:
5. חיזוק אגפי הרגולציה במשרדים – במקום להגביר את הריכוזיות בתחום, יש לחזק את אגפי הרגולציה הייעודיים במשרדים, לתת להם סמכויות נוספות בתוך המשרד, ולהכניס לאגפים אלה אנשי מקצוע נוספים, כמו כלכלנים ומשפטנים, שישלימו את כישוריהם ויכולותיהם של מובילי הרגולציה הקיימים.
6. חיזוק ועדות הכנסת – על מנת להגביר את יכולת הכנסת לפקח על הרגולציה הממשלתית, יש להקצות מומחי רגולציה קבועים לראשי הוועדות, עם הכשרה כלכלית ומשפטית, שיצטרפו לצוות המקצועי. כמו כן אפשר לקבוע כי ועדות הכנסת הרלוונטיות יוסמכו לדון בכל רמות הרגולציה (כולל הנחיות, נהלים וכו'), עם אפשרות לבקרו ולהחזירן למשרד לדיון נוסף.

אביעד הומינר-רוזנבלום, מנהל מדיניות וחוקר בקרן ברל כצנלסון