

# מדריך ממשלתי הערכת השפעות רגולציה

## מדריך RIA



טיוטה לעבודה לשנת 2015

אפריל 2015, ניסן תשע"ה





# תורת הערכת השפעות רגולציה

## Regulatory Impact Assessment - RIA

מדריך ממשלתי

על פי החלטת ממשלה מספר 2218, מיום 22 באוקטובר, 2014  
והחלטה 4027, מיום 25 בדצמבר, 2011  
גרסה 2.0, אפריל 2015, ניסן תשע"ה

רח' קפלן 3 | הקריה ירושלים 91950 | <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Pages/HomePage.aspx>

אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה  
עורך: עמיחי פישר  
אהוד פראוור, סמנכ"ל ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה  
פרק השיח: תמר פלד-אמיר, צח אקשטיין

שותפים במהדורה קודמת:  
בעריכה: גל ישורון  
עו"ד מיכאל אטלן, ראש פורום רגולטורים, היועץ המשפטי, משרד הכלכלה  
תודה מיוחדת לעו"ד ד"ר אורית דיגי-אפשטיין





## החלטה מספר 2118 של הממשלה מיום 22.10.2014 בעניין הפחתת הנטל הרגולטורי (סעיף 3)

### הערכת השפעות רגולציה חדשה (RIA - Regulatory Impact Assessment)

להטיל על כל רגולטור, בבואו לקבוע רגולציה חדשה, לשקול, בכפוף לתכלית הרגולציה ובמסגרת השיקולים המדריכים אותו על פי החקיקה המסמיכה ועל פי כל דין, גם בחירה בחלופה המפחיתה את הנטל הרגולטורי, ומבלי לגרוע בכלליות האמור לפעול כלהלן:

א. להגדיר -

1. תכלית ברורה לרגולציה, בהתאם לשיקולים המדריכים את הרגולטור על פי החקיקה המסמיכה.
  2. את הצורך להתערבות רגולטורית להשגת תכלית זו.
  3. את הערכת התועלות הצפויות מהחלת הרגולציה.
- ב. להפחית, במקרים המתאימים, את השימוש בחובת קבלת היתר מראש, באמצעות קביעת כללים מחייבים, ברורים וודאיים הנאכפים בדיעבד, לרבות באמצעות רגולציה עצמית, והכל בכפוף לאפשרויות אכיפה ופיקוח אפקטיביות, מרתיעות ויעילות כלכלית.
- ג. לחשב את הנטל הרגולטורי הצפוי מהרגולציה, בהתחשב במידע שבפניו.
- ד. לצמצם חפירות וסתירות של הרגולציה עם רגולציות אחרות.
- ה. לצמצם את הפגיעה באינטרסים ציבוריים נוספים עקב הרגולציה.
- ו. ליצור בהירות, ודאות ועקביות למפוקחים בכל הנוגע להוראות הרגולציה, אופני הפיקוח על קיום הוראותיה ודרכי אכיפתה, תוך הנגשת מידע זה.
- ז. לקיים שיח עם בעלי עניין ככל האפשר, זאת בנוסף על חובת השימוע הקבועה על פי דין, ככל שישנה.
- ח. ליישם סעיף זה על פי הנחיות המדריך הממשלתי להערכת השפעות רגולציה.
- ט. להכין דוח מלווה להכנת הרגולציה ובו יפורט המידע בקשר לביצוע האמור לעיל (להלן: "הדוח להערכת השפעות רגולציה");

פטור מחובת ביצוע הליך הערכת השפעות רגולציה חל במקרים הבאים:

- א. על רגולציות של תאגידים סטוטוטוריים, ושל אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר.
- ב. על רגולציות שעניינן תחרות החלות על השוק, שפועלים בו עד שלושה שחקנים המחזיקים יחדיו מעל 65% מהשוק.
- ג. כאשר השר הממונה קבע שהשפעת הרגולציה על המפוקחים או על אינטרסים ציבוריים אחרים היא זניחה.
- ד. חקיקה בתחום המסים והטלת אגרות או שינויים בשיעורן.



# תוכן עניינים

8..... מבוא

## 10..... שער ראשון - בסיס העבודה.....RIA

- 11..... 1. בניית תהליך העבודה לביצוע RIA
- 11..... א. צוות
- 12..... ב. תכנון התהליך
- 12..... ג. שלבים בתהליך הערכת השפעות הרגולציה
- 14..... ד. קביעת מידת ההשקעה בתהליך ("עומק" RIA)
- 18..... 2. ניהול סיכונים
- 21..... 3. שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור
- 21..... א. רקע
- 23..... ב. תכנון תהליכי השיח
- 23..... ג. שלבי תהליך של שיח
- 28..... ד. סיום התהליך

## 30..... שער שני - הגדרת תכלית והצורך.....

- 31..... 4 הגדרת תכלית והצורך בהתערבות
- 31..... א. אפיון מצב קיים
- 34..... ב. הצורך בהתערבות וניהול סיכונים
- 35..... ג. שיקולים נוספים ברגולציה מיטבית
- 37..... ד. הגדרת יעדי הרגולציה
- 38..... אפשרות לניהול השיח עם הציבור בשלב ניתוח והשוואה בין חלופות

## 40..... שער שלישי - בחירה ברגולציה מיטבית.....

- 41..... 5. גיבוש חלופות
- 43..... א. דרישות הרגולציה (מה דורשים?)
- 44..... ב. אסטרטגיית ההתערבות (איך דורשים - באיזה כלי רגולטורי משתמשים?)
- 45..... ג. בקרה - איסוף מידע (מה הרגולטור צריך לדעת?)
- 47..... ד. פיקוח ואכיפה (כיצד מוודאים ציות לרגולציה?)
- 49..... ה. משאבים והתארגנות
- 50..... ו. דוגמאות לבניית חלופות
- 53..... ז. ניסוח חלופות
- 55..... 6 ניתוח החלופות: הערכת תועלות החלופה בהתייחס לנטל הרגולטורי ולאינטרסים ציבוריים אחרים
- 55..... א. ניסוח תועלות (מדדי תוצאה)
- 57..... ב. בחינה וחישוב של הנטל הרגולטורי
- 59..... ג. אינטרסים ציבוריים נוספים
- 61..... ד. השוואה בין חלופות ובחירה
- 65..... אפשרות לניהול השיח עם הציבור בשלב ניתוח והשוואה בין חלופות



## **שער רביעי - דוח RIA ו'היום שאחרי'** ..... 67

68..... 7. דוח RIA ו'היום שאחרי'

68..... א. דוח RIA - הדיווח הפומבי המובנה.

76..... ב. הנגשת הרגולציה.

## **נספח מדידה - חישוב הנטל הרגולטורי** ..... 77

### **תוספות**

88..... תוספת א - אסטרטגיות להתערבות רגולטורית.

96..... תוספת ב - מתודולוגיות לניתוח השפעות (ישירות ועקיפות).

103..... תוספת ג - מפרט שאלות להערכת עומסים רגולטוריים.

105..... תוספת ד - מילון מושגים.

רגולציה<sup>1</sup>: "חוק או תקנה בת פועל תחיקתי המהווה כלל התנהגות מחייב במסגרת פעילות כלכלית או חברתית, ושהוא בר אכיפה על ידי רשות מינהלית מוסמכת לפי דין"<sup>2</sup>

במשך שנים למדו מדינות להתייחס בכבוד להוצאה תקציבית - זו מוגבלת בחוק וזקוקה לאישור המחוקק. המשוואה שלפיה הרחבת הפעילות הממשלתית פירושה הגדלת מיסים, ברורה למקבלי ההחלטות. לעומת זאת, הרגולציה מטילה עלויות רבות שאינן ניתנות לכימות במונחי תקציב המדינה<sup>3</sup>. הטלת רגולציה - הגם שיש לה מחיר כלכלי, משקי וחברתי, לא תמיד מחושבת כך. דברים אלו נכונים באותה המידה גם כאשר מתקבלת ההחלטה שלא להטיל רגולציה. גם להחלטה זו יש מחיר.

בארצות ה-OECD הובנו הדברים הללו לפני מספר שנים ובכולן מוסדו מנגנונים ופותרו תורות הערכה של השפעות הרגולציה, לבחינת יתרונות-חסרונות ולהגברת האפקטיביות, הן עבור הרשות השלטונית והן עבור המגזר המפוקח והציבור כולו<sup>4</sup>. במסגרת זו הוכר הצורך לבחון התקנת רגולציה עם בעלי העניין שעתידיים להיות מושפעים מן הרגולציה. תהליך זה נקרא Regulatory Impact Assessment (RIA) - הערכת השפעות רגולציה.

בתהליך קבלת ישראל לארגון ה-OECD, התחייבה ישראל לפעול לטובת פיתוח של כלים להערכת רגולציה. גם ועדת טרכטנברג הכירה בכך שתהליך ההערכה יכול גם בחינת השפעות חברתיות וכלל משקיות, כגון השפעה על יוקר המחיה ועל פערים חברתיים. ריבוי זוויות הראייה הנדרשות להערכת רגולציה מראש, מחייב חיזוק השיח עם מומחים, בעלי עניין וקבוצות מהציבור, בדומה לנעשה במדינות רבות בעולם.

לפיכך, ב- 22.10.2014 קיבלה ממשלת ישראל החלטה שעניינה הפחתת **נטל רגולטורי** (להלן 'החלטת הממשלה'). על פי החלטה זו, תהליך הכנת או עדכון רגולציה חדשה - בחקיקה ראשית או משנית, חייב לכלול הליך של **הערכת השפעה של רגולציה חדשה (RIA)**. ההחלטה מגדירה את השיקולים המרכיבים את תהליך ה-RIA, וקובעת כי יישום השיקולים יתבצע באמצעות המדריך הממשלתי להערכת השפעות רגולציה. מדריך זה נועד לספק הנחיות וכלים לביצוע ההחלטה.

**רגולציה מיטבית: התערבות מידתית ומאוזנת בשוק, המביאה להגשמת תכלית מוגדרת ומצדיקה את הנטל (הישיר והעקיף) על החברה ועל המשק.**

רגולציה מיטבית היא בחירה באופן ההתערבות הממשלתית הטוב ביותר להגשמת המטרה. אופי התערבות זה אינו יכול להתמקד אך ורק בהשגת תכליות הרגולציה של הרגולטור. זו צריכה להיות מאוזנת ומידתית גם בהתייחס לשיקולים אחרים. על כן קבעה הממשלה כי **"על רגולטור, בבואו לקבוע רגולציה חדשה, לשקול, בכפוף לתכלית הרגולציה ובמסגרת השיקולים המדריכים אותו על פי החקיקה המסמיכה ועל פי כל דין, גם בחירה בחלופה המפחיתה את הנטל הרגולטורי"**. לאור זה, קבעה הממשלה סט של 'בחינות' להערכה של הרגולציה קודם קביעתה.

סט בחינות אלה מיושם באמצעות **תורת הערכת השפעות רגולציה (RIA - Regulatory Impact Assessment)** שהיא כלי המיועד

<sup>1</sup> בעברית - אסדרה. לאורך גרסה זו של המדריך ייעשה שימוש במונח הלועזי, מטעמי הקבלה למונחים הנהוגים בעולם.

<sup>2</sup> מתוך החלטת הממשלה מספר 2118 מיום 22.10.2014.

<sup>3</sup> בהקשר זה עיין למשל, World Politics, 16, 677-715, OECD ניתן לראות את מספר המדינות שאימצו את גישת ה-RIA. ראו: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>.

<sup>4</sup> באתר הארגון ה-OECD ניתן לראות את מספר המדינות שאימצו את גישת ה-RIA. ראו: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>.

<sup>5</sup> דוגמאות נוספות וקריטריונים לרגולציה מיטבית ניתן למצוא גם ב:

Baldwin, Robert Martin Cave and Martin Lodge, Understanding Regulation (2nd Ed., OUP, Oxford: 2012), pp. 25-39

ובמדריך האוסטרלי p. 7 Guide to Better Regulation.



**הביא ליצירת רגולציה מיטבית.** תמצית התורה היא לשקול שלושה שיקולים מרכזיים: תכלית הרגולציה, הנטל הרגולטורי ואינטרסים ציבוריים נוספים. זאת באמצעות יצירת איזון בין חמישה מרכיבים של רגולציה (המפורטים במדריך). תורה זו, כאשר היא מוסדרת במדריך ממשלתי, מתפקדת ככלי לקבלת ההחלטות באמצעות הצגה שיטתית של גיבוש חלופות לאור השיקולים האמורים, תוך ניתוח תועלות ועלויות של חלופות אפשריות ובחירה בחלופה מיטבית, באופנים הבאים:

- **גדרת תכלית לרגולציה** בהתאם לשיקולים המדריכים את הרגולטור ולאור זאת הגדרת **הצורך בהתערבות** לשם השגת תכלית זו.
- **בניית החלופות לאור התכלית ובהתייחס לחמש אבני היסוד המרכיבות את הרגולציה:** דרישות הרגולציה, אסטרטגיית הרגולציה (האופן שבו היא מיושמת), מנגנון הבקרה, מערך הפיקוח והאכיפה ומשאבים והתארגנות הנדרשים ליישום. כל אחת מאבני היסוד משפיעה ומושפעת מן האחרות, והחלופה השלמה צריכה לבטא את האיזון הנדרש.
- **תכנון וניהול התהליך כך שיתאפשר לשחקנים רלוונטיים לקחת בו חלק,** יהיו אלה בעלי עניין, מומחים או קבוצות מן הציבור, וכן משרדים ורגולטורים אחרים באופן שיבטא תפיסה מערכתית של הרגולציה הממשלתית ויצירת תיאום בין רגולטורים.
- **הנמקה ושקיפות,** כך שקבלת ההחלטות תעשה לאור תכלית מוגדרת, על בסיס מידע מפורט ובהתייחס לשורה של שיקולים רלוונטיים, שבסופו של דבר יהיו פומביים ונגישים לציבור.

### הבהרה:

בתורת הערכת השפעות רגולציה אין כוונת הממשלה להכתיב תוצאות מסוימות לפעולת הרגולטור. מומחיותו בתחומו היא נקודת המוצא למינוי ולהסמכתו לתפקיד. מטרתה של תורה זו היא ליצור מסגרת לעבודת הרגולטור אשר תשתלב בעבודתו ותבטיח רגולציה מיטבית.

## תפקיד המדריך ותפקיד הדיווח על תהליך RIA

המדריך מציע שפה ממשלתית אחידה ומסגרת לעבודה משותפת. ההחלטה על מידת השימוש במדריך מצויה במרחב שיקול הדעת של הרגולטור. מכיוון שקיימת שונות גדולה בין הרגולטורים מומלץ כי כל רגולטור יפתח ויבחר את הכלים המתאימים לו לצורך בחינת השפעות הרגולציה בתחומו.

כחלק מתפיסת RIA יש לדווח על מסקנות הערכת השפעות הרגולציה ("דוח RIA") בסוף תהליך העבודה. בעוד שהמדריך משמש כמנחה כללי לתהליך מובנה של תכנון רגולציה, ומציע אפשרות לתהליך הערכה, דוח RIA המצורף למדריך זה הוא התוצר המחייב בהתאם להחלטת הממשלה. פורמט הדוח מצורף לפרק 7 במדריך.

בראשית כל פרק שולבו הפניות לחלקים הרלוונטיים בדוח RIA. בסוף כל פרק, צורך החלק הרלוונטי מן הדוח.

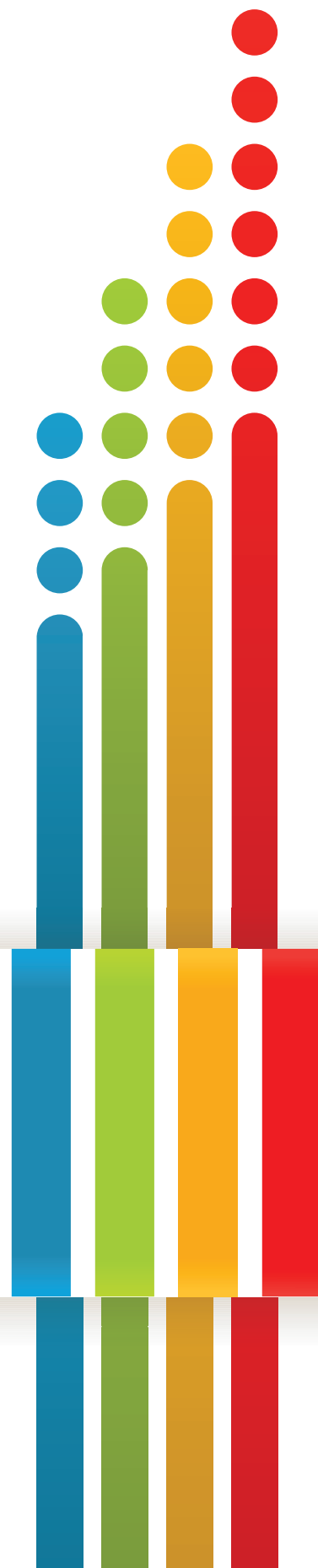
מכיוון שדוח ה-RIA משמש כלי מרכזי לשקיפות ולדיווח, שימוש בפורמט במהלך העבודה, יכול לסייע ולהקל על התייעוד בסוף התהליך.

יש לציין, כי תורת הערכת השפעות הרגולציה אינה באה במקום הבחינה המשפטית על טיב הכללים הרגולטוריים (לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה) או במקום הביקורת התקציבית של משרד האוצר, אלא מוסיפה כלים מקצועיים לקביעת מדיניות הרגולציה.

**מדריך זה מתייחס לתהליך עיצובה של רגולציה חדשה (ex-ante).** הוא משלים את 'מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי' שפורסם בפברואר 2015, שמטרתו להפחית את הנטל העודף של רגולציה קיימת (ex-post). שני המדריכים מפורסמים על-פי החלטת ממשלה מ-21.10.2014, ובשניהם נשמרה אחידות בין המושגים ושימוש באותם בכלים.

שער ראשון

בסיס  
העבודה





# 01 בניית תהליך העבודה לביצוע RIA

הערכת השפעות הרגולציה מבוצעת באמצעות סט של כלים המובנים במסגרת תהליך עבודה מוגדר. עם זאת, באופן טבעי קיימת שונות בין הרגולציות המחייבת להתאים את תהליך העבודה למקרה הספציפי. פרק זה נועד לשרטט את מסגרת תהליך העבודה לביצוע ההערכה ולהציג את הקריטריונים לבניית התהליך.

פרק זה מקביל לחלק ו' בדוח RIA

ביצוע הערכת רגולציה מתחיל בכך שככלל, עצם ההחלטה לתכנן רגולציה חדשה או לעדכן רגולציה קיימת, תופיע מראש בתוכנית העבודה של המשרד (התכנית השנתית של המשרד) כדי שלא "להפתיע" את השחקנים הרלוונטיים במשק. התהליך צריך להסתכם בסופו של דבר בדוח RIA שיצורף לתזכיר החוק. במקרה של תקנות יפורסם הדוח לפי המוקדם מבין הבאים: טרם אישורן על ידי השר, או טרם העברתן לאישור הוועדה הרלוונטית בכנסת (במידה ונדרש אישור), או עם פרסום טיוטת חקיקת המשנה לעיון הציבור. דוח זה מסכם, למעשה, את מגוון השיקולים שהובילו להחלטה על הרגולציה, בהתאם לכלי ההערכה שונים. פרק זה משרטט את הקווים המרכזיים להבנייה של תהליך העבודה, החל מתכנית השנתית ועד לדוח ה-RIA.<sup>6</sup>

## א. צוות

לאור תכנית העבודה המשרדית, נכון למנות צוות לפיתוח רגולציה (חוק חדש, עדכון, כתיבת תקנות). חשיבה צוותית בדרך כלל מעשירה ומפרה, מציפה שאלות ומייצרת חלופות. הצוות צריך להיות מורכב מבעלי התפקידים הבאים (כמובן שניתן להרחיב את הצוות גם לחברים מחוץ למשרד או אף מחוץ לממשלה):

- הרגולטור, שהוא בעל המקצוע המרכזי המופקד על התחום, שבמקרים רבים הוא גם יוזם הרגולציה.
  - הממונה על טיוב הרגולציה במשרד, שהוא מומחה מתודולוגי בביצוע תהליך ה-RIA ומסוגל גם להוביל ולארגן את התהליך.
  - עובד (או עובדים) מקצועי מקרב אנשי המשרד, הרלוונטיים לתחום.
  - עורך דין מהלשכה המשפטית.
  - נציג הגורם הבכיר במשרד היוזם את הרגולציה (נציג לשכת השר/מנכ"ל) ככל שהדבר רלוונטי או נדרש.
- באופן טבעי, הרגולטור הוא יושב ראש הצוות, אבל ההחלטה על מוביל התהליך ויושב ראש הצוות היא של המשרד, ובמקרים המשמעותיים של המנכ"ל. מכיוון שיתכן שרמת המעורבות של חברי הצוות עשויה להשתנות, כדאי להגדיר את מקומו של כל שותף בתהליך ואת שיטת העבודה.

<sup>6</sup> אם עולה צורך להתקין רגולציה דחופה שלא תוכננה מראש בתוכנית העבודה, יש לחזור ולעדכן את תכנית העבודה בהקדם האפשרי ככל הניתן.



## ב. תכנון התהליך

מדריך זה משרטט את השלד המרכזי של תהליך הערכת הרגולציה, הכולל הגדרת תכלית הרגולציה והצורך בהתערבות, גיבוש חלופות, ניתוח שלהן, והשוואה ביניהן עד לבחירה ברגולציה מיטבית. במסגרת שלד זה, משולבים מרכיבים מהותיים נוספים, שכל אחד מהם צריך היערכות מתאימה. בשלב התכנון, אם כן, נדרש המשרד להכריע לגבי היקפם ומקומם של מרכיבים אלה בתהליך ההערכה (זאת בהתאם להחלטה על 'עומק ה-RIA', כמפורט בסעיף ד' בפרק זה):

- **היקף השיח הנדרש** צריך להתאים עצמו לעומק ה-RIA. מבנה השיח עם בעלי העניין (נדרשים ומושפעים, כמפורט להלן), עם מומחים והציבור הרחב יכול להשתנות מבחינת התזמון, כלי השיח, היקף המשתתפים ופרמטרים נוספים המפורטים בפרק השיח (פרק 3). שיח זה, בניגוד לשימוע הנעשה על מוצר מוגמר, יכול להעשיר את תפיסתנו לגבי תכליות הרגולציה והדרכים האפקטיביות ביותר להשיג אותן. הוא יכול לשפר את הרעיון הרגולטורי אך גם לחזות מראש קשיים בישום.
  - **מעורבות משרדים אחרים**, שיטת ההיוועצות ותזמון הפניה אליהם, התלויים בעומק הממשק, בידע מקצועי הקיים במשרדים האחרים ובצורך ביצירת שותפות כדי לקדם את הנושא. יודגש כי, על מנת לצמצם פגיעה באינטרסים ציבוריים נוספים ובמטרה לצמצם חפיפות וסתירות עם רגולציות אחרות, בהתאם להחלטה, המינימום הנדרש הוא יידוע של משרדים רלוונטיים קודם לבניית החלופות, וקיום היוועצות איתם לאורך התהליך.
  - **חישוב הנטל הרגולטורי** הצפוי מהרגולציה, הכולל בין השאר איסוף חומרים וידע שנמצא הן בממשלה והן מחוצה לה.
  - **סקירה בינלאומית**, בעיקר ככל שהיא רלוונטית (למשל, דמיון משמעותי במבנה השוק למדינה אחרת) או שיש לנושא השפעה אפשרית על סחר ועל תחרותיות. השונות בהיקף הסקירה יכול להיות גדול ובהתאם משך הזמן הנדרש לביצוע הסקירה;
- כל אלה צריכים להסתכם ללוחות זמנים, בהתחשב בגורמים המעורבים והמידע הנדרש, בתוך המסגרת התהליכית של הערכת רגולציה (הגדרת תכלית, גיבוש חלופות וכו'). השיקולים המרכזיים בהכרעות אלה יפורטו בחלק האחרון של הדוח (חלק ו').

## ג. שלבים בתהליך הערכת השפעות הרגולציה

התרשים שלהלן משרטט את השלבים השונים של תהליך העבודה ואת התוצרים של כל שלב לדוח RIA. את הרצף הזה, מלווים קיום השיח עם בעלי העניין והיוועצות עם משרדים אחרים. התרשים בנוי באמצעות דימוי של עפרון שעובר תהליך של חידוד, כדי להיות כמה שיותר מדויק. באופן זה, ביקשנו להמחיש שתהליך הערכת השפעות הרגולציה גם הוא מהלך חשיבה שנועד לחדד את הרגולציה, באופן שתהיה כמה שיותר מדויקת, דהיינו - מיטבית.

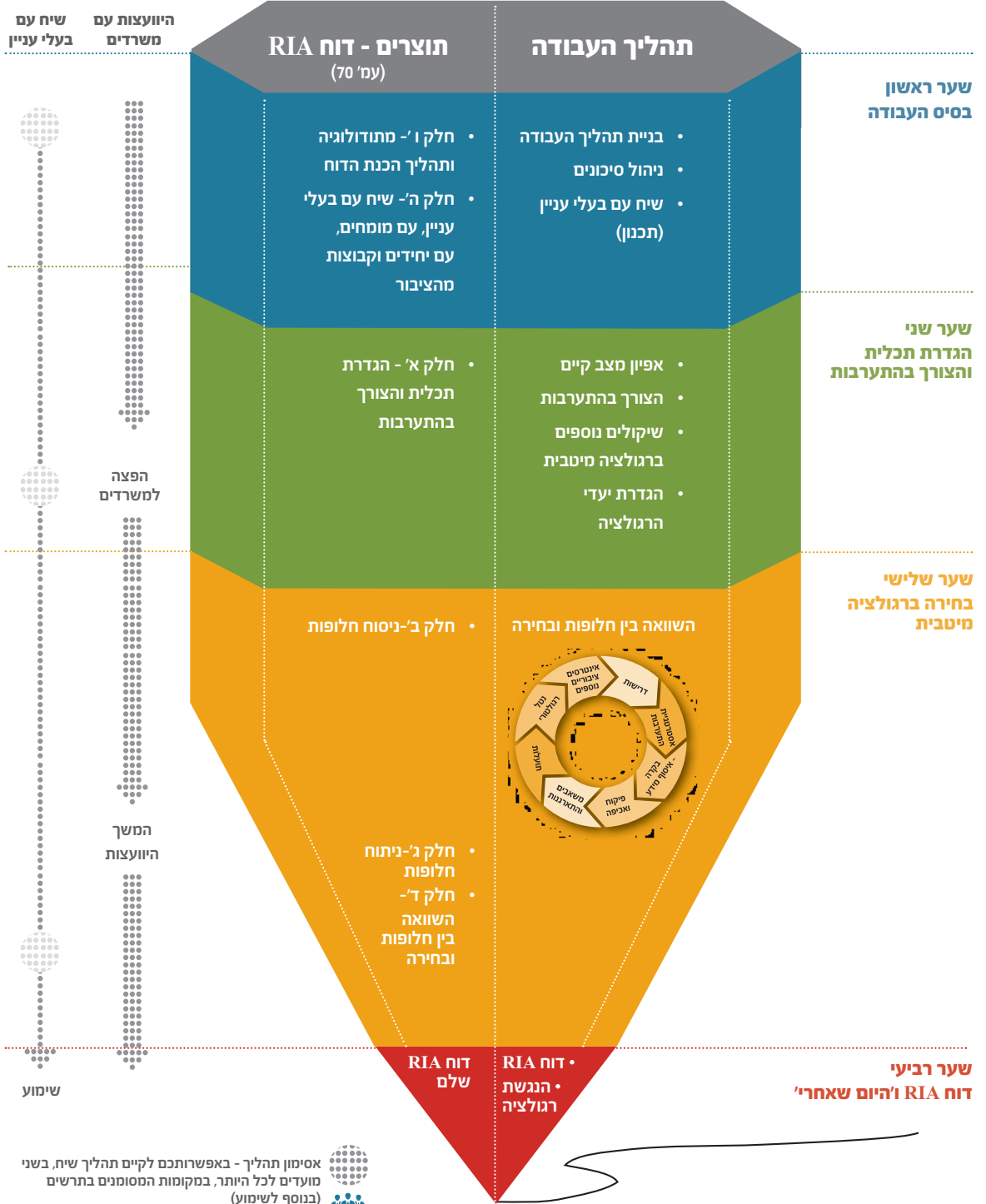
מצד ימין של התרשים, מוצגים שלבי העבודה בצבעים שונים, בהתאם לשערים של מדריך זה. השער הראשון, בסיס העבודה, כולל התשתית הארגונית והעקרונית לביצוע הערכה - בניית התהליך, ניהול הסיכונים ותכנון השיח (פרקים 1-3). השער השני כולל את הגדרת התכלית והצורך בהתערבות, שהיא ההצדקה להתערבות רגולטורית והבסיס לה (פרק 4). השער השלישי, בחירה ברגולציה מיטבית, כולל את כל התהליך המחשבתי על הפתרון לבעיה ומתן מענה לצורך בהתערבות, החל מגיבוש החלופות, דרך ניסוח וניתוח שלהן ועד להשוואה ובחירה ברגולציה המיטבית (פרקים 5-6). השער הרביעי והאחרון, כולל את פרסום דוח RIA והנגשת הרגולציה, לאחר אישורה הסופי - 'היום שאחרי' (פרק 7).

בצד שמאל של התרשים, אל מול כל שלב, מוצגים פרקי דוח RIA הרלוונטיים לשלב, כך שניתן לראות כיצד התהליך מזין את הדיווח. משמאל לתרשים מופיעים תהליכי שיח עם בעלי העניין והיוועצות עם משרדים אחרים, המלווים את התהליך כולו. בכל הנוגע להיוועצות עם משרדים אחרים, המדריך מגדיר כחובה ליידע משרדים רלוונטיים לכל הפחות לקראת גיבוש החלופות וממליץ אף להקדים את ההיוועצות לשלב הגדרת התכלית. מכאן ואילך יש לקיים היוועצות לאורך כל התהליך.

לעומת זאת, בכל הנוגע לקיום השיח, מופיעים בתרשים שלושה עיגולים ריקים המסמנים שלושה מועדים אפשריים שונים לקיום שיח. בעת תכנון השיח, על המשרד להחליט בהתאם לעומק התהליך ה-RIA, באילו מועדים, אם בכלל, לקיים את השיח. האסימון המופיע בתחתית התרשים מסמל קיום שיח בשלב מסוים אחד, ואותו ניתן להציב בעיגולים הריקים. האסימון מופיע בתרשים כמייצג אפשרות לקיים שיח במינמום ובמועדים שונים.



## הערכת השפעות רגולציה (RIA)





בחלק השלישי של התרשים (בצבע הצהוב) מופיע מעגל המורכב מסט הכלים לגיבוש ולניתוח חלופות (כמפורט במדריך). הצגת סט כלים זה באמצעות מעגל נועד להדגיש כי באופן טבעי, קיימת זיקה הדדית בין השלבים ותיתכן השפעה של שלבים מאוחרים על השלבים המוקדמים. כך, למשל, יעדי המדיניות אמנם נקבעים בשלב ראשון, אך יתכן (ואף רצוי) שיעודכנו לאור השיח או לאור ניסוח התועלות של הרגולציה, כפי שהן מנוסחות בשלב השני. במובן זה, **תהליך הערכת הרגולציה המבוסס בשלבים הללו אינו ליניארי בהכרח, אלא כזה שבו כל שלב יכול להשפיע על מה שהובן בשלבים הקודמים עד לעיצוב המדיניות הסופית**. לכן, על אף שכדאי ואף רצוי, למלא את דוח ה-RIA לאורך תהליך העבודה, יש לזכור כי הדוח הסופי צריך לסכם את העבודה כולה, כולל תיקונים ודיוקים כפי שהם עולים בשלבים מתקדמים של התהליך.



במספר מקומות במדריך, מצאנו כי יש להדגיש את מרכיבי המעגליות של התהליך. במקומות אלה יופיע סימן המעגל כדי להמחיש את הצורך בחשיבה מעגלית.

## ד. קביעת מידת ההשקעה בתהליך ("עומק" RIA)

### קריטריונים לקביעת עומק הבחינה

הערכה מעמיקה של השפעות הרגולציה דורשת משאבים רבים ויקרים ("בעיית העצירה האופטימלית")<sup>7</sup>. לפיכך יש לייצר תעדוף ולהגדיר את עומק ה-RIA בכל תהליך. באופן כללי ניתן לקבוע כי ככל שההשלכות הצפויות לרגולציה גדולות (בערך הכלכלי או החברתי שיש להגן עליו, בהיקף קהל היעד המושפע, בעומק ההשפעה, במשאבים ועוד), כך עולה החשיבות של הערכה שיטתית. ההחלטה על עומק ה-RIA,

#### פטור מביצוע התהליך

חובת ביצוע הליך הערכת השפעות רגולציה לא תתקיים במקרים הבאים:

- א. על רגולציות של תאגידים סטטוטוריים, ושל אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר.
- ב. על רגולציות שעניינן תחרות החלות על השוק, שפועלים בו עד שלושה שחקנים המחזיקים יחדיו מעל 65% מהשוק.
- ג. כאשר השר הממונה קבע שהשפעת הרגולציה על המפוקחים או על אינטרסים ציבוריים אחרים היא זניחה.
- ד. חקיקה בתחום המסים והטלת אגרות או שינויים בשיעורן.

יכולה להתקבל בראשית התהליך או לאחר השלב הראשון של הגדרת התכלית והצורך בהתערבות. ניתן להציע שישה קריטריונים המסייעים לקבלת החלטה על עומק הבחינה<sup>8</sup>:

1. **מאפייני הבעיה** - בהקשר זה ניתן לעמוד על **היקף הנזק**, בין אם מדובר בנזק ממוני או לא ממוני (כגון עוגמת נפש ואיכות חיים) ובין שמדובר בפגיעה בערכים מרכזיים (כגון חיי אדם, זכויות אדם וערכים חלוקתיים), **היקף אוכלוסייה נפגעת**, **לוחות הזמנים** (ככל שהבעיה רלוונטית בטווח הקרוב כך היא דורשת טיפול מיידי, ובדיקה מעמיקה רק בדיעבד) ו**מורכבות הבעיה** (בעיה מורכבת המתבטאת בתסמינים רבים או נובעת משילוב של סיבות עלולה לדרוש טיפול מעמיק ויסודי).
2. **השפעה פוטנציאלית של הרגולציה** - ניתן לאמוד השפעה פוטנציאלית גדולה, אף טרם מדידה שיטתית, במקומות בהם לפי מיטב הניסיון הקיים לרגולציה הנבחנת יש השלכות גדולות על **תקציב המדינה** או שכרוכות בה **עלויות ציות** גבוהות או השפעות גדולות על **תחרות או על רמת המחירים**.

7 בקבלת החלטות רציונלית, הרגולטור נדרש להכריע מתי לעצור את תהליך האיסוף והלמידה ולקבל החלטה. לשם כך הוא משווה בין עלות המשך החקירה לבין הסיכון לקבל החלטה לא מיטבית בהתבסס על מידע חלקי, ראה:

Carpenter, D. P. "Protection without capture: Product approval by a politically responsive, learning regulator". American Political Science Review, 98(4) (2004), 613-31

8 יסודות דומים קיימים במרבית המדריכים בעולם. למשל, בארצות הברית כל החלטת רגולטורים שעלותה לתקציב המדינה מעל 100 מיליון דולר מוגדרת כהחלטה משמעותית המחייבת RIA. בקוריאה מתייחסים להיקף האוכלוסייה, ובאירלנד להיקף התקציב.

ישנן מדינות בהן קיים גוף מרכזי המפקח על RIA אשר יש לו סמכות להחליט על עומק ה-RIA בהתאם לשיקולים כגון תחרות וכדומה. למשל, הגוף האוסטרלי מספק סדרת שאלות שבאמצעותן מחליטים על עומק ה-RIA הנדרש.



3. **הסדרים יסודיים או מהותיים** - עומק RIA מושפע מהיקף ההסדר הנקבע ברגולציה, כאשר ככלל, רגולציה הקובעת הסדרים המהווים שינוי יסודי או מהותי מן המצב הקיים מצריכה תהליך מעמיק. במובן זה, ה-RIA אשר יבוצע עבור שינוי יסודי או מהותי (למשל - חוק רגולטורי חדש) ישמש בסיס להערכת השפעות כל הסדר שינבע ממנו (למשל - התקנות שיותקנו מכוח אותו חוק). יודגש כי ההבחנה בין הסדר יסודי/מהותי להסדר לא יסודי/מהותי לא בהכרח תואמת את ההבחנה בין חקיקה ראשית למשנית או בין הסדר ראשוני למשני, וההחלטה על עומק ה-RIA, אם כך, צריכה להיות לגופו של ענין.
4. רגולציות שיש להן פוטנציאל השפעה על **מגזרים פגיעים או טעוני קידום** - לדוגמה, אוכלוסיות מודרות, אזורי פריפריה, עסקים קטנים. במובן זה, יש להעניק משקל לרגולציה כזו הן מתוקף ההשפעה על ערכים חברתיים (דוגמת שוויון וצמצום פערים) והן מתוקף תת-הייצוג של מגזרים אלה בתהליך קבלת החלטות הציבורי כשלעצמו.
5. **היעדר ניסיון** קודם רלוונטי והיקף אי הוודאות לגבי סיכוי הצלחתה של רגולציה, כמו גם **תקדים אפשרי** שיתכן שינבע מן הרגולציה.
6. **מורכבות הרגולציה** - כגון כאשר הרגולציה נוגעת לפעילות של מספר רגולטורים במשרדי ממשלה שונים, שיש לה השפעה על הרבה גורמים בעלי אינטרסים שונים, שקשה לחזות את השפעותיה האפשריות על המשק או שהיא נוגעת לזכויות בסיסיות המעוגנות בחקיקה. לעתים, דווקא במקרים מורכבים, יש נטייה להימנע מתהליך הערכה שקוף ומקיום שיח מחשש לעיכוב משמעותי של התהליך. עם זאת, הניסיון מלמד כי לעתים קיצור התהליך גורר ביקורת שבסופו של דבר מובילה לעיכוב משמעותי עוד יותר.

## הקריטריונים לעומק הערכת השפעות הרגולציה

RIA בסיסי	RIA רחב
 נזק מינורי בהיקף צר	 היקף רחב של נזק ואוכלוסיה מושפעת
 השלכות מינוריות	 השלכות גדולות על תקציב המדינה, תחרות, רמת מחירים; אוכלוסייה רחבה; ערכים מרכזיים
 הסדרים לא יסודיים/מהותיים	 הסדרים יסודיים/מהותיים
 השפעה כללית על האוכלוסייה מסוימת וחזקה	 השפעה על מגזרים חלשים (קשישים, עסקים קטנים, פריפריה) או השפעה רחבה על כלל האוכלוסייה
 ניסיון רב בתחום	 אי ודאות לגבי סיכויי הצלחה, סיכון לתקדים אפשרי
 רגולציה פשוטה	 רגולציה מורכבת



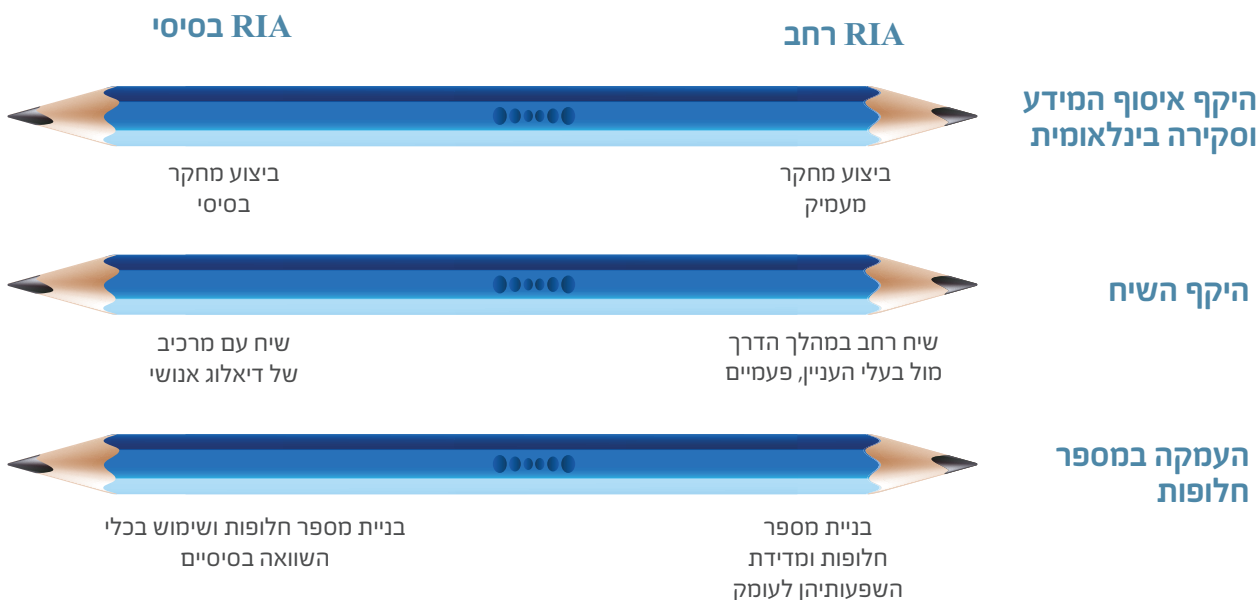
חלק מהמדינות בעולם<sup>9</sup> מיסדו שלב של "RIA מקדים", בו מעריך הרגולטור באופן מובנה את ההשפעות הפוטנציאליות של הרגולציה ומחליט האם להשקיע בתהליך RIA מלא או להסתפק ב-RIA המקדים. לעומת זאת, החלטת הממשלה, לא יצרה מנגנון מקדים כזה. אף על פי כן, התורה המוצעת במדריך זה, מתבססת על הערכה של הרגולטור, ומותירה את ההחלטה הסופית על עומק ה-RIA לשיקול דעתו. במסגרת דוח ה-RIA (החלק האחרון של הדוח), יש לפרט את השיקולים לבחירת עומק התהליך, כאמור לעיל.

כמובן שיש מקרים דחופים, עקב נסיבות לא צפויות, המחייבים מתן מענה רגולטורי מיידי. גם אלה יידרשו להליך RIA, אך מידת הדחיפות שברגולציה תהווה שיקול מרכזי בהיקף ה-RIA.

יש לציין כי רגולציה שנבחנה במסגרת תהליך הפחתת הנטל של רגולציה קיימת ובהתאם למדריך הפחתת הנטל, והוחלט לבצע בה שינוי חקיקה, ככלל תחייב RIA רחב. זאת משום שמרבית המידע הרלוונטי כבר נאסף וגובש במסגרת תהליך הפחתת הנטל.

## הביטוי המעשי של ההבדלים בין RIA רחב ל-RIA בינוני

שיקול הדעת בתכנון תהליך הערכת השפעות רגולציה הוא של הרגולטור. עם זאת, ניתן להצביע על כמה "כללי אצבע" שייטעו להגדיר את רוחב תהליך הערכת השפעות הרגולציה, לפי חמישה היבטים מרכזיים: היקף איסוף המידע, עומק השיח, מספר החלופות לבחינה, החישוב הכמותי של הנטל הרגולטורי ומידת השימוש בכלים שבמדריך. בתהליך רחב של הערכת השפעות רגולציה יושקעו משאבים רבים באיסוף מידע, ייערכו תהליכי שיח עם בעלי עניין בהיקף נרחב, ייבחנו מספר חלופות ועלות הנטל הרגולטורי תחושב באופן כמותי על כל החלופות. כל זאת, על פי כל סט הכלים המוצע במדריך זה. לעומת זאת, בתהליך בינוני ייתן לבחון מספר חלופות מצומצם, לחשב את הנטל הרגולטורי רק על החלופה הנבחרת ולערוך שיח בהיקף מצומצם.



<sup>9</sup> למשל, הנחיות ממשלת מערב-אוסטרליה לביצוע Preliminary Impact Assessment:

[http://www.treasury.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/Treasury/Economic\\_reform/Regulatory\\_Gatekeeping/ria\\_guidelines\\_july\\_2010.pdf](http://www.treasury.wa.gov.au/cms/uploadedFiles/Treasury/Economic_reform/Regulatory_Gatekeeping/ria_guidelines_july_2010.pdf)  
 מדינות מסוימות הגדירו מראש תחומי רגולציה שעליהם לא חלה חובה לבצע RIA. למשל, מדריך RIA של ממשלת מערב-אוסטרליה הגדיר תשעה תחומים, ביניהם רגולציות הנוגעות לסוגיות זניחות במיוחד (עדכוני תשלומים בהתאם למדד מחירים), רגישות במיוחד (זכויות ההצבעה, למשל) או רגולציות אשר נדונות בהרחבה בוועדות פרלמנטריות (אלא אם כן ביקשה הוועדה לבצע RIA באופן מיוחד). Regulatory Impact Assessment Guidelines for Western Australia, July 2010.



## סיכום - דוח RIA, החלק הרלוונטי לפרק זה

### חלק ו - מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח

#### א. מתודולוגיה

[תארו את תהליך הערכת השפעות הרגולציה, בדגש על ההחלטות על 'עומק' ההערכה ולרבות משך הזמן הכולל, שלביו השונים ומעורבות גורמים נוספים בתהליך. כמו כן תארו את תהליך הניתוח וגיבוש החלופות]

#### ב. מקורות וחומרים

[הפנו למקורות הכתובים העיקריים ששימשו את תהליך הלמידה - מסמכים רשמיים (כגון חקיקה), מחקרים מרכזיים, השוואה לניסיון בינלאומי, ניירות עמדה, חוות דעת ומסמכים אחרים שהתקבלו במסגרת תהליכי השיח]

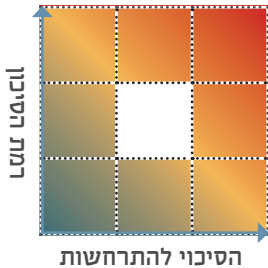
# ניהול סיכונים

ניהול סיכונים הוא כלי מרכזי לאורך כל תהליך העבודה. הוא מסייע לרגולטור למפות ולהעריך את הבעיות עמן הוא מתמודד, ולדרגן לפי סדר חשיבות. יתרה מזאת, הוא מסייע במציאת מידת ההתערבות הרגולטורית הנכונה כך שהיא תהיה הולמת לרמת הסיכון עמו יש להתמודד.

הגדרת הצורך בהתערבות הרגולטורית צריכה לשקף את היחס שבין הפגיעה הפוטנציאלית באינטרס הציבורי כתוצאה מרגולציה לא מספקת, לבין עומק המעורבות הרגולטורית הנדרשת. ניהול סיכונים הוא כלי המסייע לרגולטור להחליט באיזו מידה עליו להתערב, כדי למנוע פגיעה באינטרס הציבורי - דהיינו, לסיכון שעל הפרק. כלי ניהול סיכונים מוצע ככלי עזר לחשיבה, שמהניסיון יכול להועיל, על אף שאיננו חלק מהליך הערכת הרגולציה כפי שהוא מוגדר בהחלטת הממשלה.

ניהול הסיכונים יכול להשתלב בשלבים שונים של הליך ה-RIA. ראשית, כחלק מהגדרת התכלית והצורך בהתערבות, זאת באמצעות הגדרה של אופי הסיכון וזיהוי הגורמים לסיכון (הגדרת הבעיה) ותרחישי הסיכון. ניהול זה של הסיכונים יכול לסייע לרגולטור לקבוע את אחריותו וממילא את היעדים אותם הוא רוצה להשיג באמצעות הרגולציה (כמפורט להלן בפרק 4 בנוגע ליצורך בהתערבות).

## ניהול סיכונים



תפיסת ניהול סיכונים יכולה לסייע בדירוג של הסיכונים ובהבחנה בין **סיכונים בלתי-נסבלים** לבין **סיכונים נסבלים**. בהקשר זה, יש להיזהר מתגובה אוטומטית לשני סוגים של סיכונים: סיכון קטסטרופלי אך בעל הסתברות מזערית להתרחשות (דוגמת רעידת אדמה נדירה) וסיכון זניח אך שכיח<sup>10</sup>.

לאחר מכן, ניהול הסיכונים יכול לסייע לרגולטור להחליט באיזו מידה ובאיזה אופן הוא רוצה להתערב, בהתייחס למרכיבי הרגולציה השונים (כמפורט בפרק 5). זאת על פי הנוסחה של שקלול **סיכוי ההתממשות וחומרת הנזק** (חומרת הנזק כוללת הן את **עוצמת הנזק** ובאיזו מידה הוא הפיך, והן את **היקף השפעתו**). נוסחה זו יכולה לסייע לרגולטור למקד את הרגולציה בתרחישים המהווים את הסיכון המשמעותי ביותר.

בכל הנוגע לתרחישי סיכון, יש מקום **לנתח כל סיכון** בהתייחס לקבוצות אוכלוסייה (סקטור, גודל עסק, מבנה ועוד) או לנזקים שונים. ניהול הסיכונים מיועד להבחין בין המקרים בהם ניתן לקחת סיכון לאלה שלא. לעתים, הנטייה הטבעית היא לנסות ולמנוע כל פרצה, דהיינו, לפתור את הבעיה באופן מוחלט (בדוגמה שלמטה, לייצר מצב שעל הכביש לא יהיו כלי רכב לא-בטוחים). עם זאת, במקרים

10 תהליך הערכת הסיכונים חשוף להטיות קוגניטיביות שונות, ויש לשאוף לנטרלן. החוקרת Shrader-Frechette הצביעה על כך שרגולטורים נוטים יותר להקל עם חברות ועם יצרנים ולהימנע מהטלת איסורים על טכנולוגיות ועל שירותים. התברר כי רגולטורים חוששים מאיסור כוללני מדי ("טעויות מסדר ראשון") יותר משהם חוששים ממתן היתר כוללני מדי ("טעויות מסדר שני"), ובפועל הם נוטים להערכת-חסר של הסיכון לציבור. ראה: Shrader-Frechette, K. Risk and Rationality, Berkley (1991)



רבים פתרון מוחלט משית עלות גבוהה מדי על המדינה ונטל כבד מדי על עסקים ועל המשק בכללותו (כמפורט להלן בפרק 6, 'ניתוח החלופות'). הרגולטור רשאי אפוא להביא בחשבון שייכתנו מקרים חריגים שעליהם הרגולציה לא תיתן מענה, אך בשקלול סופי של עלויות הרגולציה וההכבדה הכרוכה בה הוא סבור שניתן להשאיר מקרים חריגים אלה ללא פתרון רגולטורי<sup>11</sup>.

### דוגמה לתהליך ניהול סיכונים

המשרד הבריטי לטיוב רגולציה בשלטון המקומי (LBRO) מציע את הדוגמה הבאה:

א. רשות מקומית שוקלת אם לטפל בנושא של כלי רכב מסוכנים על הכבישים בשטחה וכיצד לעשות זאת. השלב הראשוני הוא **מיפוי הרגולציות הרלוונטיות** במישור הלאומי ובדיקה אם בשטח הרשות המקומית יש אי ציות משמעותי לרגולציות אלה.

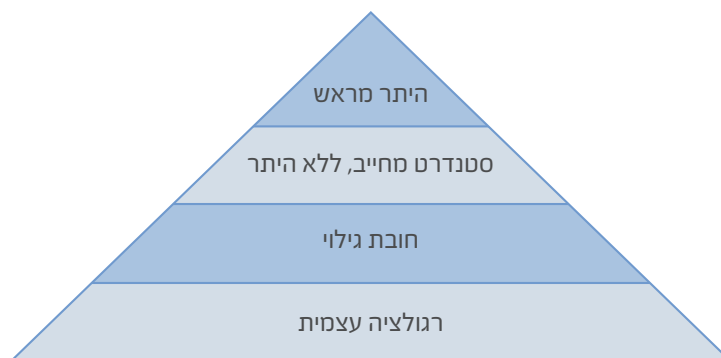
ב. בשלב הבא תבחן הרשות המקומית את **חומרת הנזק לכל אחד ממרכיבי הסיכון**, ובכלל זה נזק גוף ונזק חומרי כתוצאה מנהיגה ברכב לא בטוח או נזק כלכלי כתוצאה מרכישת רכב לא בטוח. בפרט, תאפיין הרשות את מקום המכירה של כלי הרכב הלא-בטוחים, כדי למפות את היקף המכירות של כלי הרכב הללו בתוך שטחי הרשות.

ג. לבסוף, **סיכוי ההתממשות** של מרכיבי הסיכון יוגדר בהתאם למידע על היקף כלי הרכב הלא-בטוחים שבידי תושבי הרשות או על כלי הרכב הנוסעים בכבישי הרשות. אם שיעור כלי הרכב הלא-בטוחים אשר נמכרים בשטחי הרשות גבוה במיוחד, תאפיין הרשות את סיכוי ההתממשות לפי הגורמים המעורבים (סוכני מכירות, מכונים לרישוי רכב).

Local Better Regulation Office, Proposals for Developing a Common Approach to Risk Assessment  
<http://www.lbpro.org.uk/resources/docs/risk-assessment-final-proposals.pdf>

רמת הסיכון עשויה לעמוד בהלימה לשימוש בכלים רגולטורים שונים על פי רמת הסיכון. איירס ובריית'ווייט (Ayres and Braithwait) הגדירו מדרגים (פירמידות) להבניית מערך רגולטורי בהתאם למשתנים כמו סוג הפגיעה וחומרת תוצאותיה - מדרג התערבות (כפי שמופיע בפרק 5 וביתר פירוט בתוספת א'). הפירמידות מפרטות שורה של אסטרטגיות רגולטוריות, ובבסיסה האפשרויות המהוות רמת התערבות נמוכה. ככל שמתקדמים במעלה הפירמידה, אפשרויות הרגולציה מהוות רמת התערבות גבוהה יותר. רמת הסיכון יכולה לסייע בהחלטה על רמת התערבות המתאימה וממילא על האסטרטגיה הרגולטורית.

### דוגמה למדרג - אסטרטגיות רגולציה



באותו אופן, וכחלק מן ההחלטה על האסטרטגיה הרגולטורית, ניהול הסיכון יכול לתרום לתכנון מנגנון הבקרה ו/או מערך פיקוח ואכיפה אפקטיביים וממוקדים. מקובל להניח כי צעדי פיקוח ואכיפה בלתי-יעילים כאשר הם מתמקדים בגורמים המציבים סיכון נמוך.

<sup>11</sup> Ayres and Braithwait מייצגים את הגישה הקוראת לשמור את הרגולציה ברמת התערבות גבוהה רק לסיכונים הבלתי-נסבלים או החמורים ביותר, או למצבים בהם לא ניתן לקיים מערך פיקוח ואכיפה יעילים.



בנוסף, ניהול הסיכונים מאפשר להגדיר את האיזון שנוצר בין האסטרטגיה הרגולטורית למערך הבקרה ולמנגנוני הפיקוח והאכיפה. למשל, החלטת הממשלה קבעה כי מעבר לפיקוח בדיעבד והעדפה שלו על פני היתר מראש (זאת אומרת, העדפה של רמת התערבות נמוכה יותר), תלויה ביכולת לוודא מנגנוני פיקוח ואכיפה אפקטיביים, מרתיעים ועילים כלכלית. בדומה, העדפה של פיקוח בדיעבד, מחייבת גם מנגנון בקרה משוכלל יותר, כך שלרגולטור יהיה מידע חיוני שבהיתר מראש היה קיים אצלו מעצם הצורך בקבלת ההיתר.

בסופו של דבר, ניהול סיכונים יכול להיות בעל ערך, גם לאחר ההחלטה על הרגולציה והחלטה בפועל. זאת אומרת, בתפעול השוטף ניהול הסיכונים יכול לאפשר לרגולטור לזהות אזורי אי ציות ובהתאם לנהל את משאביו ולהתאים את נהלי העבודה שלו לסיכונים בפועל. זאת למשל באמצעות ניהול תעדוף בעבודת הפקחים, ניהול מידע וכדומה.

עוד יש לציין כי ניהול הסיכונים יכול לשמש בסיס לשיח עם בעלי העניין בתהליך עיצוב הרגולציה, באופן שיתרום לשיח אפקטיבי ומדויק יותר<sup>12</sup>.

---

12 הנגשת תהליך הערכת הסיכונים עשויה להיות תמריץ מוחשי לעסקים להקפיד על ציות לרגולציה. מעבר לכך הגורמים המפוקחים יוכלו להטמיע את מתודולוגיית ההערכה כחלק מהתמריצים הפנימיים שלהם (למשל, בעזרת בונוסים לעובדים). לצורך זה על תהליך הערכת הסיכונים להיות ברור ושקוף, ומתודולוגיית הערכת הסיכון צריכה להיות בהירה ואחידה לכל המקרים.

(Hampton, Phillip, Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement (HM Treasury, 2005) (Hampton Report  
[www.fera.defra.gov.uk/aboutUs/betterRegulation/documents/hamptonPrinciples.pdf](http://www.fera.defra.gov.uk/aboutUs/betterRegulation/documents/hamptonPrinciples.pdf)

יש לתת את הדעת על כך שלעתים, ניהול הסיכונים שייך לחלוטין למסגרת שיקוליו של השוק, למשל בסוגיות ביטוחיות מסימיות וקביעת תעריפים בהתאם. במקרים אלה, תפקיד המדינה אינו לנהל את הסיכונים אלא לקבוע סטנדרט ולהגן מפני כשלי שוק.



# 03

## שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור

שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם קבוצות מהציבור, הוא כלי מרכזי בהערכת השפעות של רגולציה, במקביל וכחלק מניתוח החלופות. ניתן לנהל שיח ברמות שונות של שיתוף לאורך כל שלבי גיבוש הרגולציה, כחלק מאפיון המצב הקיים, ככלי מסייע לניבוי החלופות או לקראת גיבוש הרגולציה הסופית. הפרק מציג מתווה לניהול השיח.

פרק זה מקביל לחלק ה'  
' בדוח RIA

### א. רקע

שיח עם בעלי עניין, מומחים ועם הציבור הרחב או עם יחידים וקבוצות מתוכו, הוא מרכיב מרכזי בתכנון המדיניות הרגולטורית ובהערכתה, ותהליכים לקיומו מתבצעים זה שנים במדינות רבות כחלק מעקרונות של רגולציה מיטבית<sup>13</sup>. תהליכים אלה הם פועל יוצא מההקשר ההדוק שבין הרגולציה והבעיה שהיא מבקשת לפתור לבין סביבת הפעולה של הרגולציה - בעלי העניין הנדרשים לרגולציה ובעלי העניין המושפעים ממנה (כמפורט להלן), וכן עוצמת ואופן השפעתה על שניהם. במהותו ובליבתו תהליך הערכת הרגולציה הוא תהליך שבו צריך "ללמוד על" ובמסגרת זו גם "לדבר עם" הקבוצות המושפעות מן הרגולציה.

יצוין כי לצד שקלול ההתייחסויות שיעלו בתהליכים של שיח עם הציבור - אין משמעותו של השיח העברה של סמכות ההכרעה, ואין בו משום צמצום שיקול הדעת העצמאי של הרגולטור. הסמכות לקבוע את המדיניות, לעצב את מסגרת השיח ולהכריע על סופיות הדיון, היא שלו בלבד, לאור בחינת כלל המידע והשיקולים הרלוונטיים.

קיומו של השיח מושפע גם מציפייה של הציבור, הקיימת כיום יותר מבעבר, להידברות עמו, ובפרט במקומות שבהם הפעולה השלטונית בעלת השלכות משמעותיות לגבי<sup>14</sup>. עם זאת, יצוין כי החלטת הממשלה לא חייבה קיום שיח שכזה באופן מנדטורי, אך נקבע כי הדבר

13 North American Linkages, Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method, and Co-operation: Lessons for Canada from International Trends, 2006. [www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2007/04/933268.pdf](http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2007/04/933268.pdf)

אלו יכנו על פיו רוב במונח consultation.  
14 חשיבות היועצות עם הציבור באה לידי ביטוי בשורת החלטות ממשלה, למשל: החלטה מספר 3768 מיום 23.10.11 בנושא "תכנית לאומית לצמיחה ירוקה" ס' 3-6; החלטה מספר 4028 מיום 25.12.11 בנושא "חיזוק יכולת המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה" ס' 3; החלטה מספר 5208 מיום 4.11.12 בנושא "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית" ס' 3(ה); החלטה מס' 5255 מיום 2.12.12 בנושא "מדדי איכות חיים" ס' 4(ה). ביטויים נוספים לשיתוף הציבור בישראל בתהליכי קבלת החלטות ניתן למצוא בפעילות השולחן העגול הממשקי במשרד ראש הממשלה (<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/shituf/Pages/roundtable.aspx>), באתר "קשרי ממשל" ([www.tazkirim.gov.il](http://www.tazkirim.gov.il)) לשיתוף בנוגע לתזכירי חוק ובאתר "שיתוף" ([www.shituf.gov.il](http://www.shituf.gov.il)), אשר מקדם תהליכי היועצות בנושאים שונים משולחנה של הממשלה.



ייעשה במידת האפשר. כמו כן, חשוב להדגיש, כי שיח לעניין פרק זה שונה מחובות השימוע וההתייעצות הקבועות בדיון ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

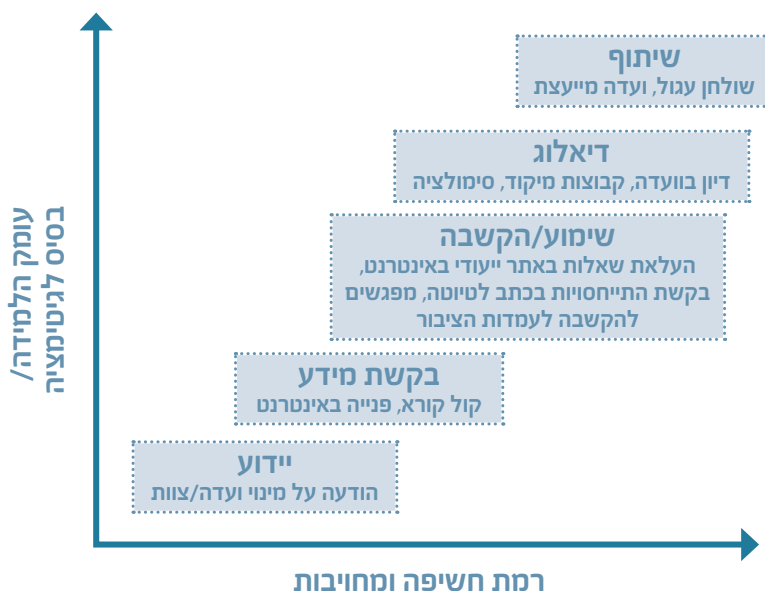
פרק זה אינו עוסק בחובות אלו, אלא מציג כלים לביצוע תהליכים וולונטריים של שיח עם הציבור ברמות שונות של שיתוף, כאשר על פי שיקול דעתו המקצועי של הרגולטור (ולא בהכרח מכוח חובה משפטית) נכון לקיימם במסגרת הערכת הרגולציה. תהליכי השיח צריכים להיות מותאמים לפרמטרים של עומק ה-RIA הנדרש (כמתואר בהמשך), כאשר טווח האפשרויות נע מיידוע על קיום התהליך ועד קיום תהליכי שיח בעלי מספר שלבים, הכוללים קבלת חומרים בכתב, פגישות מסוגים שונים וכיוצא באלה. עם זאת, כלים אלו יוכלו לסייע לרגולטור גם בעת מימוש חובותיו על פי דין, ובלבד שאין בכך סתירה להוראות קיימות.

## עומק השיח (מידת השיתוף)

השיח שאליו אנו מתייחסים בפרק זה הוא חלק מהקשר רחב יותר של תחום שיתוף הציבור (בכתיבה בעולם מקובל להתייחס בהקשר זה למושגים כגון: citizen/public engagement; participation; consultation) שנמצא בתהליכי פיתוח בעשורים האחרונים במדינות רבות בעולם. בתחום שיתוף הציבור מקובל להתייחס לסולמות שונים המייצגים את רמות שיתוף הציבור<sup>15</sup>. בהקשרנו, השיח מייצג מערכת רחבה של יחסים עם הציבור ועם קבוצות שונות של בעלי עניין בתוכו וכן עם מומחים, שמתאפיינת בכל הקשר ובכל נקודת זמן במאפיינים שונים של עומק, של משכי זמן שבהם היא מתנהלת, בחד או ברב פעמיות של ניהולה ועוד.

התרשים מטה מבטא את השלבים המרכזיים שעליהם יתבסס השיח ושבתמסגרתם יתנהל. לצד הצגתם, מבטא התרשים גם את היחס שבין עומק השיח לבין עומק הלמידה של הרגולטור, שישפיע גם ממידת החשיפה שלה יידרש. ככלל, העמקת השיח תביא להעמקת הידע והלמידה ולהרחבת בסיס הלגיטימציה להחלטותיהם. אולם, היא גם תדרוש הנגשת מידע וחשיפתו, הצגת חלופות ועמדות ותחייב זמן ומשאבים (עומק השיח נגזר בין היתר מההחלטה על עומק ה-RIA, כאמור לעיל).

## עומק השיח והיחס שבין עומק הלמידה לרמת החשיפה



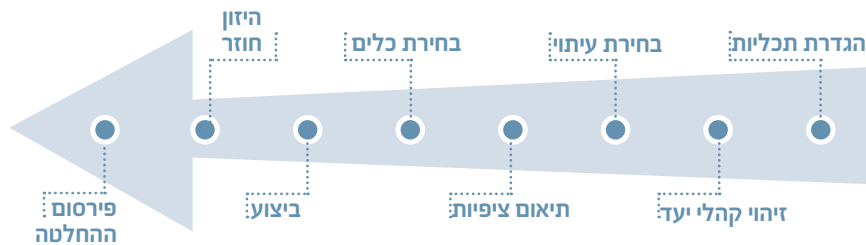
15 המפורסם שבהם הוא אולי הסולם של ארנסטין (Arnstein) - להרחבה ראה - Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, 35 (4). 216-224.



## ב. תכנון תהליכי השיח

תהליך מיטבי של שיח נשען על תכנון מוקדם בהתאם לשלבים שיפורטו. לכשעצמו, תכנון התהליך מחייב להבהיר ולהגדיר בבירור את כל שלבי הערכת הרגולציה ובכך תרומתו לתהליך כולו. זאת כחלק ממיפוי ההיבטים שלגביהם יבקש הרגולטור לנהל שיח עם הציבור, ומיפוי נקודות הממשק הרגישות שעשויות להתעורר בשיח, וכחלק ממיפוי קהלי היעד הרלוונטיים לשיח. במסגרת מיפוי זה יעלו קשיים וסיכונים וניתן יהיה להגדיר את הציפיות מן השיח. לתהליכי השיח יכולות להיות גם תוצאות שליליות כאשר הוא אינו מנוהל היטב ולפיכך, יש לתת תשומת לב לתכנונו. תוצאות שליליות ייתכנו גם מביצוע תהליכי שיח מעמיקים עבור רגולציות בעלות היקף השפעה קטן יחסית, מה שיעכב את תהליכי העבודה לשווא. יודגש כי הניסיון שנצבר מלמד שישנה חשיבות מיוחדת לתכנון מראש של השיח עם ציבורים שונים, זאת כדי להשיג מהתהליך את המטרות המצופות ולהימנע מקשיים ומסיכונים צפויים.

## ג. שלבי תהליך של שיח



## הגדרת מטרות

שיח במסגרת תהליכי הערכת הרגולציה כולל מספר **מטרות** ותועלות של הרגולטור<sup>16</sup>:

- הרחבת הזיהוי המוקדם של בעיות וחסמים<sup>17</sup>.
- חיזוק והרחבה של בסיס הידע והמידע, נקודות המבט, המומחיות והמקצועיות שעל בסיסן יתוכנן תהליך ההערכה, ייבחנו חלופות הרגולציה ותתקבל הכרעה ביניהן (מטרה זו מקבלת משנה חשיבות בתהליך חישוב הנטל הרגולטורי).
- הגברת הלגיטימציה לרגולציה שתיבחר<sup>18</sup> ולהסתברות לציית לה. בפרט יכול השיח לסייע להתארגנות של השוק לרגולציות שאינן מבוססות על ציווי ושליטה.

לא בכל תהליך RIA יהיה הכרח לקיים תהליך היוועצות מקיף, ואין תהליך אחד דומה למשנהו. על הרגולטור למקד את המטרות הספציפיות ואת התוצרים שהוא מבקש להשיג מהשיח.

יצוין כי המטרות שפורטו לעיל בנוגע לשיח עם הציבור, כמו גם המתווה המוצג לביצועו, רלבנטיים גם לתהליך ההתייעצות הפנים ארגוני

<sup>16</sup> מלבד הערך המעשי שבניהול השיח עם הציבור, התפתחו בעשורים האחרונים תיאוריות של "דמוקרטיה השתתפותית" (Participatory Democracy) ו"דמוקרטיה דיגיטלית" (Deliberative Democracy) הקוראות להגברת הדיאלוג שבין הממשלה לאזרחים במגוון הקשרים. תאוריות אלו עומדות ברקע שהממשלה מקיימת עם קבוצות שונות בציבור בנוגע לתהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות. בהקשר זה, תהליכים אלו מבוססים גם על ההכרה שהשלטון אינו מחזיק ב"כל החוכמה" וכי "חוכמת המונים" יש ערך מוסף משמעותי שיש להביאו בחשבון בתהליכי קבלת החלטות מרכזיות. בפרט כאשר מדובר בהחלטות שבהן ניתן לזהות את הציבור המושפע מהן ולהיוועץ בו. להרחבה בנושאים אלה עיין באלכס גולדמן-שיימן ורון גופר סוף מעשה בשיתוף תחילה: דמוקרטיה השתתפותית מהלכה למעשה OECD, Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)

OECD, Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), 2008, pp. 19-21  
OECD, Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, 2009, pp. 22-27



**(תוך משרדי ובין משרדי)**, הגם שלהתייעצות זו גם מאפיינים ייחודיים משלה, כמפורט בפרק הראשון. כאמור שם, רגולציות רבות משיקות לרגולציות של רגולטורים אחרים, ולפיכך מומלץ לקיים התייעצות פנים ממשלתית עם הגורמים המשיקים לרגולציה הנבחרת, ככל הניתן, עוד טרם השיח עם הציבור.

## זיהוי קהלי היעד

קהלי היעד הרלוונטיים להערכת הרגולציה ממופים בשלב של אפיון המצב הקיים (על-פי השפעת הבעיה עליהם). מקובל להתייחס לשלושה מעגלים מרכזיים:

7. **בעלי עניין נדרשים לרגולציה** - קהל היעד שעליו עתידה הרגולציה לחול באופן ישיר. דהיינו, אלה אשר יידרשו, בפועל, לציית לרגולציה. הללו בדרך כלל הם בעלי עסקים אבל יכולים להיות גם אזרחים. בהקשר זה יצוין כי מעורבות בעלי העניין הנדרשים לרגולציה עשויה להיות חשובה במיוחד לשם מדידת הנטל הרגולטורי הישיר, מכיוון שזהו קהל היעד עליו הנושא בעלות הנטל הרגולטורי.
  8. **בעלי עניין מושפעים** - קהל יעד שהרגולציה עתידה להשפיע עליו, באופן ישיר או עקיף, ושיש לו אינטרס ברגולציה, גם אם לא הוא זה שנדרש לציית לרגולציה. בדרך כלל מדובר בקהל היעד שעשוי להרוויח מן הרגולציה, למשל, הצרכנים עליהם מתכוונת הרגולציה להגן. עם זאת, במקרים אחרים, בעלי העניין המושפעים עשויים גם להיות אלה הנפגעים מן הרגולציה, למשל, תושבים ביישוב שעשויים להיפגע מפעילות תעשייתית בסביבתם.
  9. **מומחים** - ישותפו על רקע **מומחיותם** הרלוונטית לנושא הנדון (כגון: גורמים מהאקדמיה, מומחים עצמאיים, מקרב ארגונים, רגולטורים לשעבר ועוד).
- יש לציין כי בכל אחד משלושת המעגלים, יתכן כי יהיה מדובר בגוף מאורגן (ארגונים המייצגים עסקים או ארגוני צרכנים) או באנשים (יחידים או קבוצות) **מקרב הציבור הרחב** (ויהיו אלה בעלי עסקים או אזרחים).
- בחירת קהלי היעד עומדת במרכז תהליכי השיח שיבוצעו. בהקשר זה יש להתייחס לשלושה אתגרים מרכזיים:

- **זיהוי וגיוון קהלי היעד**: בחירת קהלי היעד לניהול השיח משפיעה על מערכת השיקולים שהרגולטור ייחשף אליהם בתהליך זה. בבואו לנהל שיח עם הציבור, הרגולטור ייטה לפנות באופן טבעי לקהלי היעד המוכרים לו יותר. בד בבד, יש צורך להרחיב את מעגל השיח וההתייחסות של הרגולטור ולגוון את הדעות והעמדות שאליהן הוא נחשף. בכלל זה מוצע לשלב בשיח גם קהלים שאינם מאוגדים או מאורגנים, ארגונים קטנים ובינוניים, וקהלים שאין להם ערוצי הידברות קיימים וקבועים עם הרגולטור. חשוב שהרגולטור ישלב בתהליך גם ארגונים המייצגים את הנמנים עם קבוצות אלו ולפי ההקשר גם ייועץ עם הציבור הרחב<sup>19</sup>.
- יש לזכור כי לעתים קיימים ניגודי אינטרסים בין קהלי יעד, ובעיקר כאשר קבוצה אחת מרוויחה מן הרגולציה והאחרת משלמת את מחירה. בניגודים אלו קיים פוטנציאל ללחצים, אך גם הזדמנות ליצור תשתית מאוזנת לקבלת ההחלטה ולהגביר את הלגיטימציה של הרגולציה הנבחרת.
- נוסף על כך, בנייה נכונה של התהליכים יוצרת תשתית טובה לשיח נמשך של הרגולטור גם בהמשך הדרך עם מגוון הקבוצות הנוגעות לעניין, בין על הרגולציה הנדונה ובין על רגולציות אחרות שיבקש להסדיר. היא גם מסייעת להתמודד עם החשש מהשבי הרגולטורי (Regulatory Capture)<sup>20</sup>.
- **יצירת אמון בתהליך**: תנאי לכך שהשיח ישיג את מטרתו הוא יצירת אמון של הקהלים שעומדים בשיח בהוגנות התהליך וביכולתם לתרום להחלטה. כך יחושו כי השתתפותם בתהליך זכתה להערכה ותרמה בפועל לרגולציה טובה יותר. תיאום הציפיות עימם וההיזון החוזר שיקבלו על התייחסויותיהם הם הכלים שנותנים מענה לאתגר זה, כמפורט בהמשך.

19 הניסיון מלמד, כי לעתים דווקא בפנייה אל הציבור הרחב מתקבלות גם התייחסויות מקיפות מבעלי תפקיד לשעבר שאינם בעלי תפקיד רשמי בהווה או מאנשי מקצוע בגופי מחקר או חברות ייעוץ שיש להם עניין והכרות עם הנושא.  
20 להרחבה ראה תוספת א'.



- **השקעת המשאבים אל מול תרומת השיח להערכת הרגולציה:** ניהול השיח דורש מציאת איזון בין השקעה של משאבי זמן (זמן ארגוני ומשך התהליך), כוח אדם ותקציב אל מול תרומת השיח לתהליך ההערכה ולחיזוק אמון הקהלים שעומם מתקיים השיח ברגולטור. בהקשר זה חשוב להדגיש, כי לא רק הרגולטור נדרש להקדיש זמן לשיח. הגורמים המשתתפים בשיח - בעלי עניין, מומחים והציבור, המקדישים לרוב מזמנם הפרטי, מניסיונם וממומחיותם, רוצים לדעת שהשקעתם לא הייתה לשווא. בהמשך לכך, ניהול השיח מצריך גם פעולה פרואקטיבית, בין היתר, באמצעות פעולות להנגשת מידע והגעה (פיזית) לקהלי היעד<sup>21</sup>, ולשם כך נדרשת הקצאת משאבים.

## בחירת עיתוי

ניתן לקיים תהליכים של שיח בכל אחד משלבי תהליך הערכת השפעות הרגולציה, ותועלתם בכל שלב תהיה שונה (ראה טבלה בהמשך). מוצע לתכנן את תהליכי השיח בשלב מוקדם יחסית, תוך יצירת איזון בין הצורך לגבש רגולציה בזמן סביר והמשאבים הכרוכים בכך לבין הצורך לקיים תהליכים אפקטיביים של שיח, המביאים בחשבון גם את משך הזמן הדרוש להתייחסות של קהל היעד<sup>22</sup>. חשוב לזהות את המקומות שבהם הערך המוסף של ניהול השיח יהיה הרב ביותר בהקשר המסוים. בשלבים מוקדמים יותר תכליתו המרכזית היא העשרת המידע ונקודות המבט של הרגולטור<sup>23</sup>. בשלבים מתקדמים יותר תכליתו היא קבלת התייחסות מהציבור לנקודות המרכזיות בסוגיה הנדונה (כלומר, קבלת משוב על תוצר שלם יותר). במקרה זה חשוב לאפשר את קבלתן בעיתוי שבו "נפשו של הרגולטור עדיין חפצה ופתוחה", טרם התקבלה הכרעה וכשעדיין קיימת אפשרות ממשית להשפיע<sup>24</sup>. עיתוי תהליכי השיח יהיה קשור גם בשאלה אם השיח יהיה חד פעמי או רב פעמי. אם יהיה רב פעמי, תעלה השאלה של עיתוי הביצוע בשלבים השונים.

בטבלה זו מובאות דוגמאות אחדות בצירוף המחשה של כלים אפשריים לשיח המתאימים לשלבי שיח שונים:

21 עצם היידוע של הציבור והפנייה אליו מעלה מודעות של קבוצות מסוימות לנושא המוסדר ברגולציה, ועשויה להביא בעקיפין לתהליכים שיוגעו שלא על ידי הממשלה בתחום. 22 העיקרון המנחה בנושא לוחות הזמנים צריך להיות האיזון בין הזמן העומד לרשות הרגולטור להליך כולו לבין הצורך להעמיד פרק זמן מספיק לנועזים המאפשר ללמוד את הסוגיה, לגבש עמדה ולהגיב באופן אפקטיבי.

נמצא, כי במדינות שונות נקבע פרק זמן מינימלי לקיום שיתוף, אשר נע ככלל בין 6 - 12 שבועות, בהתאם למאפייני השיח. כמובן שיש להביא בחשבון בפרק הזמן המוקצה לציבור ימי חופשה, תקופות ייחודיות רלוונטיות לקהל היעד שאליו פונים (סוף שנת מס לדוגמה), וכדומה. כמו כן כאשר השיח הוא חד פעמי מומלץ להעמיד פרק זמן ממושך דיו אשר ייתן הזדמנות ראיה לכל המעוניינים להגיב. לדוגמאות נוספות ראו: North American Linkages- pp. 32-42, ה"ש 31 בפרק זה.

Australian Government, Best Practice Regulation Handbook, 2010, pp. 51-52

23 למשל, סוגיית התחבורה בדוח ועדת טרכטנברג: נושא התחבורה התווסף לדיוני הוועדה בעקבות פניות מרובות מן הציבור שהתקבלו בשלב שהיה מוקדם דיו ואפשר להרחיב את היקף הדיונים בנושא - ראה דוח ועדת טרכטנברג, ה"ש 56 בעמוד 260. בדומה, המלצות הביניים של ועדת הריכוזיות יצאו להערות הציבור ועברו שינויים כתוצאה מהתייחסויות שהתקבלו. ראה דוח הוועדה להגברת התחרותיות במשק - המלצות סופיות והשלמה לדוח הביניים, מרץ 2012.

24 ראה גם הנחית יועמ"ש מספר 2,3100, ה"ש 35 לעיל- ס' 13.1 (א).



	טיוטה	הגדרת חלופות ובחינתן	הגדרת הבעיה והיעדים	שלב בתהליך ה-RIA
				תדירות השיח
פרסום הרגולציה המוצעת באתר הרגולטור		קבוצות מיקוד: דיאלוג פנים אל פנים	סקר עמדות טלפוני לפי מדגם מייצג של קהלי יעד שזוהו כבעלי עניין	שיח דו-שלבי: בשלב מוקדם ובשלב ביניים
	פרסום טיוטה להערות הציבור במגוון אתרי אינטרנט			שיח חד-שלבי: בשלב מתקדם
	העלאת טיוטה להתייחסויות הפורום	העלאת תוצרי ביניים לדיאלוג בפורום	פורום ייעודי באינטרנט המלווה את כל התהליך - פתוח לכלל הציבור או לקבוצות מסוימות; הצגת שאלות בפורום בנוגע להגדרת הבעיה	הליך מתמשך של שיח משתף

לאורך פרקי המדריך, בהתייחס לכל שלב משלבי הערכות הרגולציה, שובצו טבלאות נוספות המדגישות את הערכים המוספיים של ביצוע תהליכי שיח באתו השלב.

## תיאום ציפיות

תיאום ציפיות עם קהלי היעד לניהול השיח באשר למטרותיו ולאופן עריכתו (היקפו, דרכי הביצוע, האופן שבו הרגולטור מתכוון להתייחס לתוצרי השיח וכדומה) הינו מרכיב משמעותי בתהליך. תיאום ציפיות בראשית תהליכי השיח מצמצם את החשש לעורר אכזבה, תסכול ופגיעה באמון ובלגיטימציה של השיח ושל הרגולציה. הוא מחזק גם את מחויבות הרגולטור והמשתתפים לתהליך. תכנון תיאום הציפיות כשלעצמו משפר את היכולת של הרגולטור להתמודד עם אתגרי קהלי היעד שתוארו לעיל.

תיאום הציפיות כדאי שיכלול **הסבר על הרכיבים הבאים** (ההסבר יכול להיכלל ב'קול קורא', להיאמר במסגרת מפגשי הדיאלוג, להיכלל בתדריך לפני סקר, וכדומה - בהתאם לכלי השיח שנבחרו):

- שלבי התהליך - בדגש על אופן ניהול השיח, אופן עדכון המעורבים בנוגע להערות שיתקבלו ו'סופיות הדיון' (מתי מסתיים הדיון והרגולטור 'מתכנס' על מנת לגבש עמדה מוצעת).
- מה יעשה עם המידע שיתקבל - מי יקבלו, איזה משקל יינתן לו, על איזה שלב בתהליך הוא משפיע.
- מי מקבל את ההחלטות ואת ההכרעות הסופיות.
- מהם לוחות הזמנים של התהליך כולו ושל תהליך ניהול השיח בכלל זה (משך הזמן לתגובה, משך המפגשים, עיתוי המפגשים וכדומה).
- כיצד יוכלו ללמוד על תוצאות התהליך: האם יישלחו במכתב, בדואר אלקטרוני או יפורסמו באתר?

לשם המחשה - ניתן לנסח כך: "לשם גיבוש מדיניות בנושא ..., מתבקש מידע שיימסר ויישקל על ידי..., במסגרת תכנון תהליך גיבוש הרגולציה. הצוות יסיים עבודתו עד ליום ... ויפרסם באתר ... את תוצאותיה. ההחלטה המוצעת תישלח גם למגיבים בכתב במייל חוזר".



## בחירת כלים לניהול השיח תוך התייחסות לעומק השיח

כלי ניהול השיח אינם רק עניין טכני. הבחירה בכלי מסוים משקפת סדרה של הכרעות מקדמיות בדבר מטרת השיח, קהלי היעד, משך הזמן והמשאבים העומדים לרשות התהליך.

ככלל, קיימים כלים מקוונים וכלים מסורתיים שאינם מקוונים. כלים אלו יכולים להתחלק על-פי עומק השיח שמעוניינים לקדם באמצעותם (ראה תרשים בעמ' 22) או קהלי היעד שעמם נועצים. להלן יודגמו כלים לפי ייעוד הדיון באמצעותם:

- **כלים הפונים להיקפי אוכלוסייה נרחבים:** כלים אלו שימושיים כשמבקשים לקבל התייחסות לשאלות קונקרטיות (**שאלון מקוון או ממשית**<sup>25</sup> ו**סקרים**<sup>26</sup> המאפשרים פנייה גם למדגם של קהלי היעד) או תגובה על מוצר מוגמר (כגון טיוטה) או כשמחפשים מידע בראשית הדרך. **כלי המדיה החברתית** מהווים כיום ערוצים מרכזיים לשיח הציבורי והחברתי ומאפשרים להעביר מסרים, לבקש מידע ולקיים שיח פתוח (שאינו רק בשליטת הרגולטור) ובאמצעותם להגיע במהירות לקהלים רחבים. כלים אלו מחייבים תשומת זמן וכוח אדם שחשוב להביא בחשבון מראש בעת ההחלטה על הפעלתם.
- **כלים המאפשרים שיח מתמשך:** שיח מתמשך עם קבוצה קבועה של אנשים יהיה רלוונטי בעיקר בתהליכי הערכה מקיפים וכשיש רצון בשיח מעמיק. ניתן לנהל שיח זה במסגרת שולחן עגול<sup>27</sup>. כמו כן, ניתן לקיים שיח מתמשך עם קבוצה קבועה של אנשים באמצעים וירטואליים - באמצעות פורום ייעודי, בלוג או באמצעות קהילה וירטואלית ייעודית. כל אלו יכולים להיות חלק מאתר ייעודי המרכז את כלל המידע הרלוונטי ואת ערוצי השיח השונים.
- **כלים המאפשרים שיח חד או רב פעמי, עם קבוצות שונות:** שיח חד או רב פעמי מקובל ונפוץ במסגרת **מפגשי שיח ומפגשי שימוע** של ועדות (על פי חוק או שלא על פי חוק) או של צוותי עבודה. בעת קביעת מפגשים אלו מוצע לתת את הדעת על עומק הדיאלוג המתוכנן בהם: **קבלת מידע או הרחבת מידע** על מסמכים כתובים שנתקבלו או **דיון** - המערב חשיפת עמדות, הצגת דילמות ושיח<sup>28</sup>. מוצע גם לשקול קביעה של מתכונת אחידה להתייחסויות, ובפרט ככל שההליכים פורמליים יותר, המאפשרת הוגנות ושוויון בין המגיבים בנוגע לאופן התנהלות הדיון מולם.
- **קבוצות מיקוד**<sup>29</sup>, שעל הרכבן אפשר לעמוד במסגרת ניתוח של קהלי היעד, מאפשרות לנהל שיח בפלטפורמה ייעודית לנושא המסוים. יתרונו של כלי זה בכך שהוא מאפשר להעמיק בביור ידע (שלעתים הוצף בערוצים אחרים: סקר, תגובות כתובות וכן הלאה), ושהאינטראקציה בין חברי הקבוצה משפיעה על התוצר העולה מהדיון בה.
- **הפעלת תיבת דואר אלקטרוני ייעודית** לצורך קבלת התייחסויות רלוונטיות, הן בשיח מתמשך והן בשיח חד פעמי, וניהולה בנפרד מתכתובות אחרות חשובה ומקלה על ניהול הידע הנצבר. ככל שמעוניינים לשלוט בסוגי המסמכים המתקבלים ובהיקפיהם, מוצע לקבוע כללים או תבנית להתייחסות (הגבלת מילים, עמודים ועוד) למגיבים באמצעותה.
- **כלים הפונים לאוכלוסיות חלשות:** קהלי יעד הנמנים עם אוכלוסיות מוחלשות יותר, ידרשו מן הרגולטור לרוב שימוש בכלים בלתי מקוונים עם דגש על מפגשים פנים אל פנים. למשל, שימוש באינטרנט ככלי לניהול השיח עשוי להגביל את אפשרות ההשתתפות של קבוצות שהאינטרנט אינו זמין להן. לפי הצורך ניתן ליצור תמהיל של כלים, כדי להגדיל את גיוון המשתתפים בשיח ואת שיעורם. שיתופי פעולה עם השלטון המקומי ועם ארגוני החברה האזרחית המצויים בקשרים שוטפים עם קהלי יעד אלו עשויים לתרום להגעה אל אוכלוסיות מוחלשות ולדיאלוג עמן. שיח זה ידרוש גם השקעה מיוחדת בהנגשת מידע<sup>30</sup>. תשומת לב מיוחדת יתדרש לנושא הנגישות למפגשי דיאלוג במונחי מיקום וזמן.

25 צוות ממשיל זמין מפתח כלים התומכים בשאלונים מקוונים שייטעו לסכם את התייחסויות המתקבלות באמצעותם.  
26 נוסף על סקרי העמדות המוכרים, ניתן לעשות שימוש ב**סקר דליברטיבי** המאפשר לאסוף עמדות של קהלי יעד בראשית השיח ולאחר מכן גם לאחר מתן מידע על הסוגיות שאליהן הוא מתייחס. סקר כזה מאפשר לבחון כיצד השפיע מתן המידע על העמדות.  
27 לנשוא זה קיימת מתודולוגיה ממשלתית שעוגנה במסגרת החלטת ממשלה מספר 3190 ומסמך המדיניות שנלווה לה, וכן בהוראת תכ"מ מספר 16.9.3- מתן שירותי סיוע בניהול שולחנות עגולים משרדיים.  
28 במפגשים אלה מוצע להפעיל מתודות של הקשבה, כמו שיקוף - חזרה על הדברים שנאמרו במטרה להבהיר כי הדברים הובנו. בשונה משמיעה פסיבית בלבד. מתודות אלה עשויות לחזק את תחושת הערך של המשתתפים בשיח.  
29 רצוי שניהולן יקבל תמיכה מגופים מקצועיים העוסקים בתחום (מתחום הייעוץ הארגוני, הנחית קבוצות, גישור וכדומה).  
30 הנגשה כוללת היבטים של שפה, נגישות לבעלי מוגבלויות, בהירות השפה וההסברים, שימוש מוגבר בהמחשות חזתיות (אינפו-גרפיקה) וכן הלאה.

## ביצוע

ביצוע תהליכי השיח מביא לכלל מימוש את כל שלבי התהליך שפורטו עד כה, ומעמתם עם המציאות בפועל. היערכות מיטבית לשלב זה כוללת ניתוח מוקדם של תסריטי חסמים ותקלות והכנת גיבוי להם במישורים טכנולוגיים ואדמיניסטרטיביים, ובפרט בתהליכים חד פעמיים. במישורים המתודולוגיים יש להכין חלופות לפעולה לפי העניין (כך למשל בעת שימוש בכלים כגון שולחן עגול וקבוצות מיקוד כדאי להיערך עם מספר חלופות לניהול הדיון וקידומו).

## היזון חוזר

היזון חוזר למשתתף על תרומתו לדיון הוא שמעניק ערך לזמן, לידע ולניסיון שתרם. הוא גם עשוי לתרום בסופו של יום לחיזוק תחושת האמון, ולהוות בסיס לתהליכים נוספים שיבואו בעתיד. ההיזון החוזר מממש גם את עקרון השקיפות. בהקשר זה על הרגולטור לכלול בדוח RIA שיוכן על ידו (או במסגרת דיווח נרחב יותר שילווח אותו), התייחסות להיבטים המרכזיים שבהם השתתפותו של הציבור השפיעה ותרמה לתהליך והנמקות להתייחסויות מרכזיות שהוטמעו או שנדחו<sup>31</sup>. היזון כזה יכול להינתן תוך כדי התהליך או בסופו. בהיעדר היזון חוזר, גם אם השפיעו הערות המשתתפים בו בפועל על ההכרעה, עלול ערכן להיפגע בעיניהם ולייצר תחושות קשות.

## ד. סיום התהליך

סיום התהליך צריך לכלול התייחסות לשני נושאים:

### שקיפות, תיעוד ודיווח

קיום של תהליכים לניהול שיח מתבסס על שקיפות ועל פתיחות כחלק מעקרונות הממשל הפתוח<sup>32</sup>. במסגרת זו, מומלץ שהרגולטור יתעד את התהליך וישמור את החומרים באופן מרוכז. מומלץ כי ההערות העיקריות יפורסמו במדיות השונות, ככל שניתן הדבר. חשוב לשמור בהקשר זה על סבירות ואיזון בכל הנוגע ליחס שבין עקרונות הממשל הפתוח לבין הנטל הבריורקטי שמוטל על הרגולטור לשם מימושם, וליכולתו לנהל תהליכי קבלת החלטות אפקטיביים ומקצועיים, בין היתר גם בנוגע למידע שהוא אוסף ומקבל<sup>33</sup>.

בעת הפנייה לציבור לקבלת עמדותיו, מוצע לבקש מראש את אישור המשיבים לפרסום התייחסותם. כך תתאפשר העלאת התייחסויות שיתקבלו מהציבור לאתר.

יצוין כי דוח RIA מחייב פרסום הנקודות העיקריות שעלו בתהליכי השיח.

### הערכת תהליכי השיח

על מנת לקדם ולייעל תהליכים של שיח ולהרחיב את בסיס הידע בנושא, חשוב להעריך עם סיומם באיזו מידה השיגו את מטרותיהם, ומהם הלקחים שניתן ללמוד להבא. על בסיס הניסיון שיצטבר בהפעלת התהליכים ניתן יהיה לפתח את הידע ואת המיומנות בתחום זה<sup>34</sup>.

31 הרגולטור ראשי להחליט עד כמה הוא מרחיב בדיווח של תהליך השיח, למשל בכל הנוגע לעמדות מרכזיות שעלו מן המשתתפים; אזורי הסכמה ומחלוקת מרכזיים; מידע בעל ערך ייחודי שהוצף במסגרת התהליך; כיצד ההצעה הסופית משקללת את ההתייחסויות המרכזיות שעלו במסגרת השיח; האופן שבו יוכל הציבור, בעלי העניין והמומחים שלקחו חלק בתהליך או שמתעניינים בו לקדם את הנושא ולעקוב אחר יישומו. בעניין זה ראה למשל Australian Government, 43-44, 51-57.

32 ראה: החלטת ממשלה מספר 4515 מיום 1.4.12 בנושא "הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינוי 'הפורום הישראלי לממשל פתוח'". כמו כן במדינות שונות נדרשים הרגולטורים לפרט במסגרת דוחות עבודה שנתיים את הנושאים ואת התחומים שלגביהם צפויה בחינה רגולטורית בשנת העבודה הקרובה, ודוחות אלה מפורסמים ונגישים לציבור. בישראל, בהמשך הדרך, ניתן יהיה לשלב בתוכניות העבודה המשרדיות השנתיות גם התייחסות לתהליכי RIA מתוכננים.

33 פרסום נתונים שמועברים לרגולטור מגורמים חוץ ממשלתיים עלול להקטין את הנכונות של גורמים אלה להעביר את המידע לרגולטור.

34 Queensland Government, Regulatory Assessment Statement System Guidelines. Volume 2.1, 2010. (available at Queensland Treasury and Trade 34 /internet website - <http://www.treasury.qld.gov.au>)



## סיכום - דוח RIA, החלק הרלוונטי לפרק זה

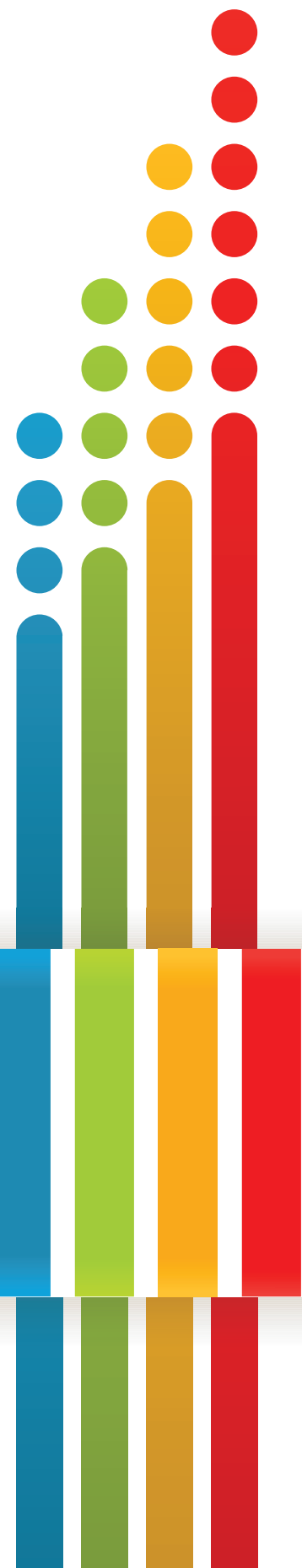
### חלק ה - שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור

#### א. תיאור תהליך השיח

[תארו את תהליך השיח בתוך ומחוץ לממשלה. הקפידו להתייחס למטרות, קהלים ששותפו, תהליכים/כלים שהופעלו, עיתוי ומשך התהליך]

#### ב. תוצרי השיח

[תארו סוגיות מרכזיות שעלו בתהליך, בהתייחס לתכליות ולתועלות צפויות, לנטל רגולטורי ולעומסים הכרוכים ברגולציה ולהשפעה על אינטרסים ציבוריים נוספים; ציינו את מענה המשרד לסוגיות שהתקבלו]



שער שני

הגדרת תכלית  
והצורך  
בהתערבות



# הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

# 04

התערבות ממשלתית במשק צריכה לשרת תכלית מוגדרת, בהתייחס לבעיה במצב הקיים ובהתאם לאינטרס הציבורי. לאור הבעיה והאינטרס הציבורי, יש להחליט האם המדינה צריכה להתערב על מנת לפתור את הבעיה, ולהחליט, בסיוע ניהול סיכונים, באיזו מידה עליה להתערב. כמו כן, יש להביא בחשבון שיקולים נוספים של נטל רגולטורי והשפעה על אינטרסים ציבוריים נוספים. על בסיס כל אלה, ניתן להגדיר את יעדי הרגולציה, דהיינו את השינוי המבוקש באמצעות הרגולציה.

תוצרי העבודה המתייחסים לפרק זה יבואו לידי ביטוי בחלק א' בדוח RIA

## א. אפיון מצב קיים

נקודת המוצא להתערבות רגולטורית היא באפיון מצב קיים המחייב התערבות רגולטורית, זאת באמצעות זיהוי מדויק של הבעיה, מיפוי בעלי עניין נדרשים ובעלי עניין מושפעים ומיפוי רגולציות משיקות, וכן גם סקירה בינלאומית והערכת סיכונים, ככל שהם עשויים לסייע.

### סיבות להתערבות רגולטורית

מצב מסוים מצדיק התערבות רגולטורית, אם הוא מייצג תופעה שלילית שהמדינה סבורה שעליה לפעול לתיקונה או אם ישנם ערכים חברתיים שהמדינה שואפת לקדם<sup>35</sup>. לדוגמה: עלייה בתאונות עם נפגעים במקומות עבודה, עלייה חדה במחירים לצרכן, פגיעה בערכי טבע וסביבה או במקרים בהם נפגעת זכותו של הפרט לפרטיות באופן שאין ביכולתו להתגונן. זאת, ככל שהמדינה סבורה שעליה לפעול לשינוי המצב הקיים. כמו כן, עומס בהליכים רגולטוריים על אותו גוף (המתבטא ב"נטל ביורוקרטי") גם הוא עשוי להוות תופעה שלילית. יש והמצב מוצדק, אבל לעתים הוא איננו פרי תכנון אלא פרי פעולה בלתי מתואמת בין רגולטורים<sup>36</sup>.

המדריך האוסטרלי (Australian RIA Guide) מזהה ארבע סיבות אפשריות להתערבות רגולטורית:

1. **כשל שוק:** מקרים שבהם הקצאת הנכסים והשירותים באמצעות מנגנון השוק מביאה לתוצאה לא יעילה. מצב זה יכול לנבוע, למשל, מכשלי מידע, מהיעדר תחרות מושכללת ומקיומן של השפעות חיצוניות (externalities).

35 מקובל להבחין בין רגולציה המיועדת לפתור כשלי שוק (רגולציה כלכלית) לבין רגולציה חברתית המשקפת את ערכי החברה (כגון ערך השוויון כפי שהוא בא לידי ביטוי ברגולציית שוק העבודה). עיין למשל, אורי ארבל-גנץ, רגולציה - הרשות המפקחת, נייר עמדה 37, (המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 2003).

בנוגע לשינויים במדיניות הממשלה והסביבה הכלכלית-פוליטית-חברתית והשפעתם על מדיניות הרגולציה עיין

Peltzman Sam, "Towards a More General Theory of Regulation" Journal of Law and Economics 19 (1976), 211-240  
OECD, Regulatory Impact Analysis, A tool for policy coherence (2009) 67, citing Australian Government, Best Practice Regulation Handbook, 36  
OBPR (Office of Best Practice Regulation), Canberra (2007) 58

37 לסקירה שימושית של כשלי שוק והתמודדות הרגולטורית עמם ראו הנספח למדריך האוסטרלי [http://www.dpc.nsw.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0009/16848/01\\_Better\\_Regulation\\_eGuide\\_October\\_2009.pdf](http://www.dpc.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0009/16848/01_Better_Regulation_eGuide_October_2009.pdf)

להרחבה ראו גם:

Breyer, Stephen, Regulation and Its Reform, Harvard University Press, (Cambridge, MA, 1982), Chapter 1.

Baldwin, Robert, Martin Cave and Martin Lodge, Understanding Regulation 2nd Ed., OUP, (Oxford 2012), pp. 15-25.

Stigler, George J., "Free Riders and Collective Action: An Appendix to Theories of Economic Regulation", The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5, No. 2, (1974) pp. 359-365



2. **סיכון לא מקובל (unaccepted risk):** מפגעים בריאותיים או בטיחותיים, למשל, כאשר מי שעלול להיפגע לא יכול להעריך את הסיכון שבו הוא נתון, או כאשר הגורם הפוגע (המזיק) אינו נושא בעלות הנזק שגרם.
3. **מטרות חלוקתיות:** הבטחת גישה ליחידים או לקבוצות שאין להם גישה לשירותים, לטובין או למידע (ובכלל זה רגולציה הנדרשת לטובת פיתוח שוק חדש), וכן קיום שוויון הזדמנויות בתחומים שונים (בשוק העבודה או בהליכי קבלת ההחלטות).
4. **כשל רגולטורי**<sup>38</sup>: עיוות הנוצר בשוק בעקבות מעורבות ממשלתית לא מאוזנת. לדוגמה, כאשר הממשלה מציבה מגבלה על התחרות שאינה עולה בקנה אחד עם טובת הציבור או רגולציה לא יעילה.

## זיהוי הבעיה

רבות נכתב על האתגרים והכשלים בזיהוי בעיה והגדרת סיבותיה. ככלל, הנטייה הטבעית של זה שמתמודד עם הבעיה היא למצוא את סיבותיה בתחום המקצועי שלו, דהיינו בהתאם לידע שהוא מכיר. מכיוון שהגדרת הבעיה מכוונת אל פתרון אפשרי, אזי יוצא כי הנטייה הטבעית היא להגדיר את הבעיה בהתאם לפתרונות שאנו יודעים לספק.

למשל, מאות ילדים נפגעים מדי שנה מבליעה של תרופות מסוכנות. מהנדס מוצרים יגדיר את הבעיה בקלות שבפתיחת הבקבוק וימליץ, בהתאם, על תקינה של בקבוקי תרופות במכסים בטוחים לילדים (הדורשים שילוב של לחיצה וסיבוב). לעומת זאת, פסיכולוג הילדים יגדיר את הבעיה בדמיון שבין התרופות לממתקים הגורמים לכך שילדים נמשכים לקחת תרופות. בהתאם, המלצתו תהיה עיצוב שונה של התרופות באופן שיגרום להם להיות לא מושכים או ציפוי התרופות בחומר מר שטעמו ידחה ילדים. מומחה התנהגות יגדיר את הבעיה כחוסר מודעות של מבוגרים ויטען כי יש להוסיף על הבקבוקים אזהרה בולטת להרחיק מקרבת ילדים.

יש לשים לב שניתוח מעמיק יותר עשוי לגלות כי ילדים נפגעים מתרופות בבתי מבוגרים (הסבים והסבתות). שהם אלה שבדרך כלל מטופלים בתרופות. יתכן כי עבור אוכלוסייה זו, דווקא אימוץ תקינה של מכסה בטוח, עלול להוביל להשארה של בקבוקים פתוחים בבתי המבוגרים מחמת הקושי שבפתיחת הבקבוק והשימוש התדיר של המבוגרים בתרופות. כך, שאימוץ תקינה זו לא תוביל לירידה בפגיעות ילדים.

לפיכך, הכלל הבסיסי באפיון הבעיה הוא להגדיר את הבעיה על פי התוצאות בשטח (ולא על פי סיבותיה). למשל, פגיעה של ילדים רבים מבליעת תרופות, ולא נגישות של ילדים לתרופות מסוכנות. צמצום הסיבות לבעיה יתאפשר לאורך התהליך ככל שיצטבר מידע אמפירי (למשל, הבנה שהפגיעה מתרחשת בעיקר בבתי מבוגרים).

38 ניתן למנות דוגמאות נוספות לכשלים רגולטוריים, ובכלל זה:

בעיות בקביעת סטנדרטים ("לגליזם") - נוקשות יתר של חוקים: יצירת חוקים נוקשים יתר על המידה או לא גמישים, המגבילים את חופש הפעולה של החברות המפוקחות או של הרגולטור. תמונת המראה של מצב זה הם חוקים רחבים החלים על מצבים רבים מדי.

"שבי רגולטורי" ("regulatory capture") - כאשר הרגולציה אינה מצליחה לאזן בין אינטרס החברות המפוקחות ובין אינטרס הציבור, ובפועל נוצרת העדפה של אינטרסים של חברות (או קבוצות אינטרס) גדולות, ותיקות ומוכרות. מצב כזה יכול לנבוע, למשל, מהעובדה שהרגולטורים ניזונים באופן בלעדי מידע שהחברות מספקת להם. להרחבה ראו ה"ש 6, וכך:

(Viscusi, W. Kip. Fatal Tradeoffs, (New York : Oxford University Press 1992).

להרחבה נוספת בכל הנוגע לכשלים רגולטוריים ראו גם:

Sunstein, Cass, "Paradoxes of the Regulatory State", University of Chicago Law Review 57 (1990), 407

(Stigler, George J. The Citizen and the State : Essays on Regulation, (Chicago : University of Chicago Press 1975).



## זיהוי קהל היעד

ככלל, ניתן להבחין בין **בעלי עניין הנדרשים** לרגולציה, עליהם חלה הרגולציה (או עתידה לחול עליהם) ושמופוקים על ידי הנורמות הרגולטוריות (דהיינו, אלה אשר יידרשו, בפועל, לציית לרגולציה). לבין **בעלי עניין המושפעים** מן הרגולציה, באופן ישיר או עקיף, ושיש להם אינטרס ברגולציה (גם אם הם לא נדרשים לציית לרגולציה). בדרך כלל מדובר בקהל היעד שעשוי להרוויח מן הרגולציה, למשל, ארגוני צרכנים המייצגים את הצרכנים עליהם מתכוונת הרגולציה להגן. עם זאת, במקרים אחרים, בעלי העניין המושפעים עשויים גם להיות אלה הנפגעים מן הרגולציה, למשל, תושבים ביישוב שעשויים להיפגע ממפעלים בסביבה.

במסגרת הניסוח המדויק של הבעיה, עלינו לנסות להבין על מי היא משפיעה ובאיזה אופן. האוכלוסייה המושפעת יכולה להיות בעלי עסקים, אזרחים פרטיים, ארגונים או אף גופים ממשלתיים. לרוב, האוכלוסייה המושפעת אינה עשויה מקשה אחת. יש להבחין, למשל, בין עסקים גדולים לקטנים, ובין עסקים לארגוני מגזר שלישי, אזרחים מן השורה ואף כלל האוכלוסייה<sup>39</sup>.

יש לתת את הדעת על כך, שהשפעה יכולה להיות **ישירה או עקיפה**. כך, למשל, יתכן כי פיקוח חסר על מעונות יום גורם להורים שלא להיות מרוצים מרמת הטיפול בילדם ולהשאירם לטיפול בבית. לחילופין, החלה של פיקוח על מעונות עלול לגרום, לכל הפחות בתקופת ההסתגלות, לסגירה של מעונות קיימים ולהוביל להקטנת ההיצע. למצב זה עלולה להיות השפעה עקיפה על שיעורי היציאה לעבודה של ההורים. דוגמה אחרת: חובת גילוי עודפת על מוצרים עשויה להשפיע ישירות על העלות לעסקים. השפעה ישירה זו תהפוך להשפעה עקיפה על הצרכן, מכיוון שהעלות לעסק תתגלגל אל הצרכן (במחירים גבוהים יותר או בהתמודדות לא אופטימלית עם עודף מידע)<sup>40</sup>.

לכן, יש לוודא כי מיפוי האוכלוסיות מתייחס לכלל סוגי קהל היעד הרלוונטיים. מובן כי לעיתים יש המרוויחים יותר מאחרים, או שקבוצה אחת מרוויחה בעוד אחרת יוצאת נפסדת. לצד המושפעים מן הבעיה, יש למפות, כבר בשלב זה, את קהלי היעד שעתידיים להיות מושפעים מהחלה אפשרית של רגולציה. אלה הם אותם גורמים המרוויחים מן המצב הקיים ושעתידיים להפסיד משינויו.

## מיפוי רגולציות משיקות<sup>41</sup>

הרגולטור אינו פועל בחלל ריק. לא אחת החלטה בתחום אחריותו של הרגולטור משליכה גם על נושאים שבתחום אחריותם של רגולטורים אחרים. לפיכך, צעד הכרחי בעיצוב הרגולציה הוא מיפוי של רגולציות משיקות בתחומים אחרים. במיפוי הרגולציות יש לתת את הדעת לרגולציות קיימות ולא פחות חשוב גם לרגולציות מתוכננות אצל רגולטורים משיקים.

מטרה חשובה של המיפוי היא זיהוי ובחינה של ההשפעה המצטברת של הרגולציות מנוקדת המבט של קהל היעד ולא רק זו הנבחנת במסגרת ההערכה. המיפוי צריך לשמש בסיס גם לתיאום המדיניות הממשלתית וכן לייעול ולסנכרון של מנגנוני הפיקוח והאכיפה.

חשוב לבחון באיזו מידה הרגולציות הקיימות עונות על הבעיה. ייתכן שאין זה מענה אופטימלי, אך באותה מידה ייתכן שעדיף מענה לא

39 לדיון הנורמטיבי על מקומם של יחידים ואוכלוסיות בעיצוב הרגולציה ראו למשל: אורי ארבל-גנץ, רגולציה - הרשות המפקחת נייר עמדה 37, (המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 2003), עמ' 13-9, 35-41. [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)  
40 להשפעה עקיפה של אינפורמציה א-סימטרית וחובת גילוי, למשל, ראו:

Ramsay, IDC "Rationales for Intervention in the Consumer Marketplace" (1984) pp 15-35 in I Ramsay, Consumer Law and Policy: Text and Materials on Regulating Consumer Markets (Hart Publishing, Oxford, 2007) 55-59, 64-68

Akerlof, GA. "The Market for 'lemons' - Quality uncertainty and market mechanism" (1970) The Quarterly J. of Econ  
41 מקובל לאמוד את סך הנטל הרגולטורי במדינות מערביות בכ-12%-10% מהתמ"ג. בישראל, בה מוטלות מאות רגולציות מדי שנה, יש להניח כי הנטל הרגולטורי אינו נמוך מכך. ראו בהקשר זה:

OECD, Regulatory Management Indicators, Israel 2011, [www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/47827319.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/47827319.pdf)

יצוין, כי לפי מודד Product Market Regulation של ה-OECD לשנת 2013 דורגה ישראל במקום אחד לפני האחרון מבין מדינות ה-OECD, אחרי טורקיה ולפני מקסיקו. כמעט בכל היבט שנכלל במדד הוענק לישראל דירוג שלילי מתחת לממוצע ה-OECD: ישראל דורגה במקום האחרון ב-OECD הן בשקיפות ובנגישות הרגולציה והן בהצבת חסמים רגולטוריים על כניסה לתחרות בשוק. בנוסף, לפי המדד, הנטל הבירוקרטי על עסקים בישראל הוא מהגבוהים במדינות ה-OECD.



אופטימלי על פני הטלת רגולציה נוספת שתייצר נטל נוסף. כלומר, ייתכן שיתרונותיה של תוספת הרגולציה לטובת מענה אופטימלי אינם מצדיקים את מחירה לעומת הסתמכות על רגולציות קיימות.

יתכן שהרגולציות הקיימות אינן נותנות מענה ישיר, אך עם זאת, הנושא בכללותו רווי ברגולציות ולכן יצירת רגולציה חדשה, גם אם יש בה טעם מנקודת המבט של הבעיה הספציפית, מוסיפה נטל ההופך את כלל המערך הרגולטורי למוגזם ולא מוצדק. במקרה זה, יש לבחון ביטול רגולציות או האחדה בין רגולציות שונות במטרה ליצור איזון סביר בין יתרונות לבין חסרונות<sup>42</sup>.

## סקירה בינלאומית

במקרים רבים, כאשר תהליך RIA הוא תהליך רחב, הבנה מלאה של המצב הקיים בישראל מחייבת השוואה למדינות אחרות. כמובן שעדיף לבחור מדינות בעלי מאפיינים דומים בנושא הספציפי. סקירה מסוג זה יכולה לצרוך משאבים רבים, ויש להחליט על היקף העבודה הנדרש. בעיקר חשוב לקיים סקירה כזו, בסוגיות הנוגעות לסחר או סוגיות בעלות השפעה על תחרותיות.

**לאור זיהוי הבעיה ניתן להגדיר תכלית לרגולציה. התכלית היא המטרה אליה שואף הרגולטור להגיע, דהיינו, תמונת המציאות העתידית הרצויה, לאור האינטרס הציבורי. תכלית זו היא ההצדקה הבסיסית להתערבות הממשלה בשוק. עם זאת, באופייה, התכלית היא כללית ועומדת בפני עצמה, מבלי להביא בחשבון שיקולים ואיזונים נוספים במציאות הקונקרטית. לכן, יש להגדיר לה יעדים קונקרטיים. המעבר מהתכלית אל היעדים, הוא תהליך מחשבתי המתואר בסעיפים הבאים.**

## ב. הצורך בהתערבות וניהול סיכונים

באופן טבעי, כאשר אנו מזהים בעיה מסוימת העלולה לגרום לפגיעה באינטרס ציבורי, אנו שואפים לתת לה פתרון. אולם, יש לזכור כי התערבות ממשלתית עשויה להוות פגיעה בחירות הפרט, ועל כן גם בהתייחס לתכלית מוגדרת, התערבות ממשלתית נדרשת באותם תחומים בהם סבורה המדינה כי הטיפול הוא באחריותה. לפעמים, ניתוח מעמיק של הבעיה יעלה שפתרונה אינו בגדר התחום שנקבע כי נדרשת התערבות המדינה, אלא במסגרת היחסים הטבעיים של השוק והבחירה החופשית של האזרחים.

בדרך כלל, לא מדובר בשאלה של 'שחור/לבן' - האם המדינה צריכה להתערב או לא, אלא בהחלטה על מידת ההתערבות וצורתה. יתכן כי המדינה אכן צריכה להתערב, אבל רק עד גבול מסוים ובעוצמה מוגבלת. למשל, בכל הנוגע להערכות לרעידות אדמה, ישנן מדינות שמחייבות רמות שונות של סטנדרט בנייה לגופים שונים (בעיקר בכל הנוגע למבני ציבור) ואף מוסיפות אחוז מסוים של מיסוי המופקד לקרן ממשלתית שמטרתה שיקום לאחר אסון (במסגרת ביטוחית).

עוצמת ההתערבות ושיטת ההתערבות מעידים על תפיסת המדינה את אחריותה. בדוגמה שלעיל, בכל הנוגע למבנים פרטיים היא קובעת סטנדרט שנועד למנוע פגיעה בנפש, אך בכל הנוגע למבני ציבור אחריותה גדולה יותר ועליה לחייב סטנדרט שיאפשר את המשך פעילות המבנה גם לאחר רעידת אדמה. יתר על כן, אם המדינה סבורה כי שיקום לאחר אסון הוא במסגרת אחריותה, והיא תהיה מחויבת לתמוך באזרחים שרכושם ייפגע, היא מטילה מס שיאפשר לה לממן את השיקום. כנגד תפיסה זו ניתן היה לומר, שהאחריות על שיקום היא עניינו הפרטי של האזרח ולכן אל לה למדינה להוסיף מיסוי.

42 להרחבה בנושא מיפוי הגורמים השונים הפועלים ברשת המדיניות הרגולטורית ("רשתות מדיניות"), ראה אורי ארבל-נג'ן, "מדיניות הסדרה ופיקוח בישראל: רשויות רגולטוריות ורשתות מדיניות" אוריאל רייכמן ודוד נחמיאס (עורכים), מדינת ישראל - מחשבות חדשות (2006) עמ' 149-179.



הבנה של מגבלות אחריות המדינה חשובה, מכיוון שלעתים יש לנו תמונה של מצב רצוי ביחס למצב הקיים. אולם, אין הכרח כי המדיניות שנקבעה תניח כי על המדינה לשאת באחריות הכוללת בכל התחומים, ויתכן כי במקרים אחרים, המדינה סבורה כי השוק יאזן את עצמו (או שההתמודדות עם הבעיה היא במסגרת אחריותו של הפרט על עצמו) ואין בחובתה להתערב.

מכיוון שהצורך בהתערבות הוא בעיקרו שאלה של רמת ההתערבות וצורת ההתערבות, הרי שניהול סיכונים הוא כלי מרכזי שעשוי לסייע בידי הרגולטור להחליט באיזו מידה עליו להתערב, משום שהוא מאפשר לנתח בצורה שיטתית את הבעיה עמה הרגולטור מתמודד. בדרך זו הוא מאפשר להצדיק את הצורך בהתערבות רגולטורית, ולהתאים את אופי ההתערבות לרמת הסיכון.

במובן הזה ניהול הסיכונים מסייע למצוא את מדרג ההתערבות ההולם, בהתייחס גם לשיקולים נוספים כמפורט להלן - הנטל הרגולטורי ואינטרסים ציבוריים נוספים. על ידי כך, הוא עשוי לסייע ביצירת שפה משותפת עם משרדים ורגולטורים אחרים ועם בעלי העניין, ובכך לתקף את הגדרת התכלית ויעדי הרגולציה.

## ג. שיקולים נוספים ברגולציה מיטבית

ליבת הערכת השפעת הרגולציה היא להביא לרגולציה מיטבית, דהיינו כזו שתבטא התערבות מאוזנת ומידתית, בין תכלית הרגולציה לבין שיקולים נוספים: נטל רגולטורי וצמצום פגיעה באינטרסים ציבוריים נוספים.

### נטל רגולטורי

רגולציה מטילה מגבלות על פעילות של המפוקחים ומחייבת אותם בהשקעה של תשומות לשם ציות לחובות הרגולציה. זאת אומרת, כרוך בה נטל רגולטורי. החלטת הממשלה קבעה כי הערכת השפעות הרגולציה צריכה להביא בחשבון את הנטל הרגולטורי ולפעול להפחתתו. ההחלטה הגדירה את הנטל הרגולטורי כמורכב משלושה סוגי עלות:

- עלות הבריקרטיה המוגדרת כעלות הכרוכה בתהליכי העבודה מול הרגולטור, הנובעת מן הפעילויות הנדרשות כדי להוכיח עמידה בדרישות.
- עלות העמידה בדרישות הרגולציה המוגדרת כעלות הישירה הכרוכה בדרישות התוכן של הרגולציה הקובעות את הסטנדרט הנדרש מן המפוקח כדי לשמור על האינטרס הציבורי.
- עלות התאמת הדרישות הטכניות המוטלות על יבוא או ייצור טובין למקובל בשווקים משמעותיים בעולם, ככל שאלה שונים מן הדרישות הטכניות בישראל.

יש לציין, כי לעתים, קיים נטל רגולטורי דווקא באי התערבות רגולטורית, בגלל אי בהירות הקיימת בשוק, מבנה שוק לא יעיל, קשיים ברגולציה הקיימת וכדומה. למשל, הצורך להתאים את הרגולציה בישראל לשינויים רגולטוריים בעולם, במטרה להפחית את עלות התאמת הדרישות הטכניות המוטלות על יבוא.

בגלל מרכזיות ההשפעה של הרגולציה על המפוקחים, בין אם מדובר בנטל קיים שיש להפחיתו או בנטל שעתידי להיווצר בעקבות הרגולציה, יש להביא בחשבון את שלושת סוגי עלות הרגולציה, כבר בהתייחס לבעיה ולקראת קביעת יעדי הרגולציה.

### צמצום פגיעה אינטרסים ציבוריים נוספים

בנוסף על הנטל הרגולטורי, יש לבחון השפעות אפשריות נוספות של הבעיה, וממילא של היעדים לפתרון, על אינטרסים ציבוריים נוספים, גם אם אינם תחת אחריותו הישירה של הרגולטור. השפעות אלה יכולות להיות חיוביות או שליליות ויש לתת עליהן את הדעת מכיוון שרגולציה לא שולטת על התנהגות אנושית אלא משנה את 'כללי המשחק' בהם אנשים פועלים. משום כך, רגולציה עשויה לייצר מערך תמריצים מגוון ולשנות את התנהגות השחקנים, שבמקרים רבים עתיד לחרוג מכוונות הרגולטור.



משום כך, קבעה הממשלה כי בתהליך הערכת הרגולציה יש לפעול לצמצום פגיעה באינטרסים ציבוריים נוספים, ככל שהשפעותיה של הרגולציה עשויות להשפיע על אינטרסים אלה. בנוסף, נדרש צמצום חפיפות וסתירות של הרגולציה עם רגולציות אחרות, גם אם אין תחת אחריותו של הרגולטור. יתכן גם כי אפשר לפעול לקידום אינטרסים ציבוריים נוספים דרך הרגולציה, ככל שהדבר אפשרי. לשם כך, כבר בשלב של הגדרת התכלית, יש לנסות ולמפות אינטרסים ציבוריים נוספים שלבעיה שעל הפרק ולתכלית המוצעת לפתרון, עשויים להיות השפעות עליה.

מאותם הטעמים הרגולטור מחויב לאורך התהליך להיוועץ עם רגולטורים משיקים שהרגולציה המתוכננת עשויה להשפיע על האינטרסים עליהם הם אחראים או לעמוד בחפיפה או סתירה לרגולציות שבתחום אחרותם. חובת היוועצות זו מתחילה לכל הפחות בשלב גיבוש החלופות, אך, במקרים המתאימים, ראוי להקדים את היוועצות כבר לשלב הגדרת התכלית. זאת במטרה לקדם מדיניות ממשלתית אחידה, להפחית התנגדויות, לאפשר שימוש בידע מקצועי הקיים בידי גופים אחרים בממשלה ואולי אף לפעול, כאמור, לקידום אינטרסים ציבוריים נוספים (ולא רק לצמצום הפגיעה בהם).

### דוגמה להשפעה על אינטרסים ציבוריים נוספים

עד שנת 2005 היה קשה מאוד לקבל רישיון לפתיחת עסק בפורטוגל. ההליך דרש לפנות בנפרד למספר רשויות ממשלתיות, לבצע 11 פרוצדורות שונות ולמלא 20 טפסים. משך הזמן לקבלת הרישיון ארך בין חודשיים לשלושה חודשים והעלות הממוצעת לבקשה עמדה על 2000 אירו. לאחר רפורמה ממשלתית שאיחדה בין ההליכים השונים (על ידי מקום מרכזי אחד - One-Stop-Shop) משך הזמן לקבלת רישיון ירד לשעה אחת, והעלות הממוצעת ירדה למתחת ל-400 אירו. מחקרים בדקו ומצאו כי לשינוי ברגולציה שהקל על הכניסה לשוק היה אפקט חיובי צנוע על שיעורי התעסוקה. זו דוגמה לכך שלרגולציה בתחום אחד עשויים להיות השפעות על אינטרסים ציבוריים נוספים (תעסוקה).



**מפאת חשיבותם של השיקולים הנוספים בהערכת הרגולציה, שיקולים אלה צריכים ללוות את התהליך כולו. לכן, ההתייחסות אליהם מופיעה במדריך זה לכל הפחות בשני מקומות. הראשון, בשלב הנוכחי, של הגדרת התכלית, והשני בגיבוש החלופות, ככלי לניתוח החלופות האפשריות לאור האיזון בין השיקולים.**



## ד. הגדרת יעדי הרגולציה

יעדים מגדירים את השינוי אליו שואפים להגיע באמצעות הרגולציה<sup>43</sup>, לאור התכלית. לעתים יכלול היעד רק את תכלית הרגולציה (ובהתייחס לבעיה). למשל, יעד של רגולציה שחלה על איכות האוויר, עשוי להיות מנוסח כ"הפחתת הזיהום הנובע ממפעלים תעשייתיים"<sup>44</sup>. לעתים ניתן לכלול בהגדרת היעד היבטים משלימים, דוגמת התנאים או המגבלות המרכזיות על הפתרון הרצוי לבעיה. למשל, יעדי רגולציה העוסקת בהלבנת הון עשויים להיות מנוסחים כ"מניעת שימוש עוין במערכת הפיננסית תוך צמצום הנטל על העסקים שומרי החוק"<sup>45</sup>. דוגמה זו ממחישה את הצורך לאזן בין תכלית הרגולציה לנטל הרגולטורי, בצורה כזו שהיעדים כוללים גם התחשבות בנטל על המפוקחים וגם באינטרסים ציבוריים נוספים. לכן, לאורך העבודה, והעמקת הדיון בנוגע לשני אלה, יתכן כי היעדים ישונו ויונסחו מחדש. דיון זה יתבצע במסגרת הדיון על תועלות הרגולציה, המבטאות את הערכת התממשות היעד בפועל.

**ראוי להבהיר כי בשפת מדריך התכנון הממשלתי, בפרק זה מוגדרות מטרות (תכלית) ויעדי הרגולציה. בפרק השישי, יוגדרו התועלות הצפויות לרגולציה, דהיינו מדדי התוצאה.**

במסגרת הגדרת היעדים יש לשים לב להנחות המרכזיות, כשלב חיוני לבקרה ולהתמודדות עם כשלים רגולטוריים ועם הטיות קוגניטיביות. לא אחת מתגלות הנחות סמויות אשר הובילו בדיעבד לעיצוב רגולציה מוטעית (הללו נובעים, בדרך כלל, מניסוח לא מדויק של הבעיה, כמפורט לעיל). כך, למשל, רגולטור, המעוניין לשפר את השירות הניתן בשוק עם תחרות מוגבלת, עשוי לפעול להכנסת שחקנים נוספים לשוק, מבלי לבחון ולתקף את ההנחה המובלעת ששחקנים נוספים יביאו לשיפור השירות.

### להלן שני כשלים אופייניים בהגדרת יעדים:

- הגדרת יעד המכוון לרגולציה ספציפית - על היעד להיות רחב מספיק כדי לאפשר בחינת כל החלופות הרלוונטיות לפתרון הבעיה. למשל, אין לנסח יעד כ"פיתוח טופס אחיד לפתיחת חשבון בנק חדש".
- הגדרת יעדים באופן עמום - הגדרה כזו עשויה להקשות על אפיון הקריטריונים להשוואה בין חלופות שונות. לדוגמה, יש קושי להשוות בין חלופות כאשר היעד מנוסח כ"הפחתת סיכונים בעבודה". ניסוח היעד כ"צמצום תאונות בעבודה" היה עשוי להיות מועיל יותר.

43 למעשה, במסגרת תפיסת התכנון הממשלתית, תכלית הרגולציה היא מטרה המשקפת את הישגים הרחבים אליהם מכוון המשרד בפועל, ואילו היעדים הם הישגים ממוקדים המקרבים את המשרד להשגת מטרותיו. בהתאם, התועלות, כפי שהן יוגדרו להלן, יהיו למעשה המדדים להצלחת הרגולציה. להרחבה בנוגע להגדרת מטרות ויעדים מומלץ לעיין ב-"מדריך התכנון הממשלתי 4.0" (2010), עמ' 44-53, <http://www.pmo.gov.il/IsraelGov/YearPlans/Documents/2010/guide1.pdf>.  
44 (Ministry of Justice (UK), Reforming Civil Jurisdiction Limits, IA No. MoJ 067 (February 2012 44  
45 (HM Treasury (UK), Revising the Money Laundering Regulations 2007 (Consultation, May 2011 45



## אפשרות לניהול השיח עם הציבור בשלב אפיון המצב הקיים

חלק זה נכתב לפי העקרונות המופיעים בפרק 3 ('שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור'), ומדגיש את המשמעות הרלוונטיות של תהליכי השיח עבור אפיון המצב הקיים

בטבלה שלהן מובאים התועלות והמאפיינים המרכזיים של ניהול שיח עם הציבור בשלב זה של הגדרת הבעיה, איסוף המידע והגדרת יעדי המדיניות ככל שנדרש.

### הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

מטרות מרכזיות	יתרונות	חסרונות	שאלות לדוגמה
<ul style="list-style-type: none"> <li>- איסוף מידע</li> <li>- דיוק בהגדרת הבעיה</li> <li>- תיקוף נקודות המוצא</li> <li>- איתור הנחות שגויות</li> <li>- זיהוי בעלי עניין נדרשים ומושפעים</li> <li>- איתור אפשרות לרגולציה שלא באמצעות ציווי ושליטה (או אף חלופה של אי התערבות)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- קבלת משוב בשלב היסודי של הגדרת הבעיה מצמצמת את הצורך בתיקונים בדיעבד</li> <li>- הרחבת בסיס הידע והמידע לשם תכנון תהליך הערכת הרגולציה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- בשלות נמוכה</li> <li>- שיח ראשוני</li> <li>- יידרשו השלמות בהמשך</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- מהם מאפייני הבעיה, היקפיה ועלויותיה.</li> <li>- מי מושפע מן הבעיה.</li> <li>- מהן הסיבות לבעיה.</li> <li>- מדוע נדרשת התערבות ממשלתית ביחס לבעיה.</li> <li>- מהן מטרות הרגולציה.</li> </ul>

### דגשים מרכזיים לניהול שיח בשלב זה:

- כדאי לחשוף את הגדרת הבעיה כפי שנוסחה בידי הרגולטור, כדי לקבל משוב מפורש עליה ולתקף את הגדרתה.
- ככל שיש כוונה לקיים שיח באמצעות תהליך חד פעמי - עדיף לקיימו בשלב מאוחר יותר: בשלב בחינת החלופות או בנוגע לטיטוט הרגולציה.
- ניהול שיח בשלב זה מאפשר לשוק להתארגן באופן עצמאי ולחסוך לרגולטור פיתוח של רגולציות.
- חשוב ששאלות שיוצגו להתייחסויות יכללו את הסוגיות העיקריות העומדות בבסיס הרגולציה. כמו כן, הצגת שאלות פתוחות ומתן מקום להתייחסויות כלליות ירחיבו את הסיכוי שהשיח יציף סוגיות שהרגולטור לא עמד עליהן.
- כלים:**
  - 'קול קורא לקבלת מידע': מאפשר להגדיל את מאגר הידע והמידע של הרגולטור כבר בתחילת הדרך.
  - מפגש דיאלוג עם מומחים ובעלי עניין שיעסוק בהגדרות הבעיה ויעדי המדיניות.
  - דיאלוג מקוון: הצגת הגדרת הבעיה ו/או שאלון סגור / שאלון חצי פתוח - המציף דילמות שבעניינן רוצים לקבל התייחסות נוספת - באתר ייעודי לתהליכי שיתוף / אתר המשרד - להתייחסות הציבור.

### חלק א - הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

#### א. רקע

[תארו את הנושא, מאפייני השוק וההתערבות הממשלתית - בדגש על רגולציה קיימת ומתהווה, יש להתייחס גם לרגולציות משיקות וחופפות שבתחום אחריות של רגולטורים אחרים]

#### ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

[אפיינו את הבעיה ואת סיבותיה, והגדירו את האוכלוסייה המושפעת והיקפה, את מהות הפגיעה הישירה או העקיפה וככל שניתן, כמותו את היקפה]

#### ג. סקירה בינלאומית (ככל שנעשתה)

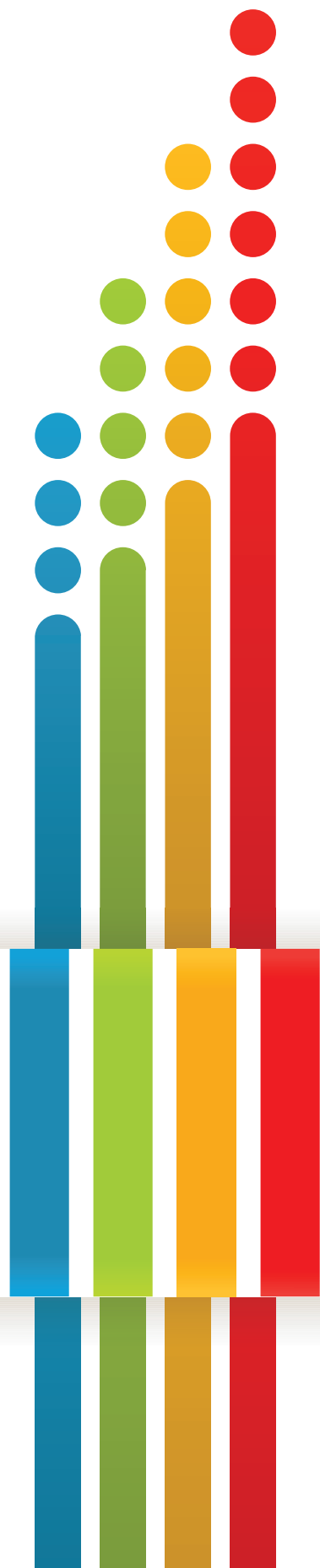
[הציגו את עיקרי המידע שהתקבל מהסקירה הבינלאומית ואת המסקנות הנובעות ממנה]

#### ג. תכליות ויעדים

[הגדירו את הצורך בהתערבות ממשלתית, פרטו את מרכיבי הסיכון השונים, אפיינו את חומרת הנזק והסיכוי להתממשותו. נסחו מה הרגולטור מבקש לשמר/לבטל/להשיג/למנוע, והגדירו את יעדי רגולציה - שימשו להערכת החלופות בחלק ד']

שער שלישי

בחירה ברגולציה  
מיטבית





# 05 גיבוש חלופות



באופן טבעי, במהלך הדיון על הבעיה, תוך כדי הגדרת התכלית והצורך בהתערבות רגולטורית, עולים רעיונות ראשוניים למה צריך לעשות כדי לשנות את המצב הקיים ולהגיע למצב הרצוי. הפרק הנוכחי נועד להציע מסגרת לדיון מסודר על הרעיונות שעלו, באופן שיאפשר שיפור רעיונות אלה והצעה של רעיונות חדשים עד כדי ניסוחן של חלופות, שניתן להשוות ולבחור ביניהם.

בפרק הקודם הוצגו שלושת השיקולים שהאיזון ביניהם מבטא רגולציה מיטבית - תכלית ברורה, הפחתת הנטל הרגולטורי וצמצום הפגיעה באינטרסים ציבוריים נוספים. שלושת אלה צריכים ללוות את החשיבה בתהליך גיבוש חלופות הרגולציה. עם זאת, המוטיבציה לקביעת רגולציה, נובעת מהכרה בצורך לתת מענה למציאות מסוימת, זאת אומרת, היא יוצאת מנקודת מוצא מסוימת: זיהוי של בעיה או רעיון אפשרי להחלה של רגולציה. **מהלך החשיבה הטבעי, בדרך כלל מתחיל מרעיון לפתרון קונקרטי לבעיה שאינה מנוסחת באופן מדויק.** בספרות התיאורטית, מתואר תהליך התכנון כ'התחלה מאפס', אך בחיים זה קורה מעט מאוד. לאנשי המקצוע, בדרך כלל יש ניסיון וידע, כך שכבר בתחילת הדרך קיים כבר כיוון מסוים של פתרון.

מטרת הפרק הקודם, היתה לבנות שיטה שתחלץ ממהלך החשיבה הטבעי, הבנה מדויקת של הבעיה ושל תכלית הרגולציה. הפרק הנוכחי מבקש להציע מהלך חשיבה שיזקק רעיונות קיימים לפתרון לכדי חלופות מדויקות, תוך כדי שהן מביאות בחשבון את מגוון השיקולים האמור.

הפרק מציג את **חמשת מרכיבי הרגולציה**, הקיימים כמעט בכל רגולציה, באופן שיאפשר לחשוב מחדש על הרעיונות הקיימים ולזקק אותם. חמישה מרכיבים אלה מבוססים על חמש שאלות יסוד: **'מה דורשים?'**, **'איך דורשים - באיזה כלי רגולטורי משתמשים?'**, **'מה הרגולטור צריך לדעת?'** ו**'כיצד מוודאים ציות לרגולציה?'**. בנוסף לאלה, נשאל גם **'מה נדרש מן המדינה כדי שהחלופה תהיה אפשרית?'**. הצגת מרכיבי הרגולציה כשאלות נועדה לפתוח את הדיון לרעיונות אפשריים, שבסופו מחליט המשרד על מספר אפשרויות רלוונטיות לפתרון הבעיה - החלופות.

הפרק הבא ידון בניתוח החלופות לאור שיקולי התועלת, הנטל הרגולטורי והשפעה על אינטרסים ציבוריים נוספים, ולאחריהן השוואה בין החלופות ובחירה. יש לציין, כי חלוקה זו משקפת סדר כרונולוגי של חשיבה: גיבוש חלופות, ניתוח ובסוף השוואה ובחירה. עם זאת, יש להדגיש כי מתכנתת זו אינה הכרחית, ובמידה מסוימת אף לוקה בחסר. מהלך החשיבה הטבעי, הוא מעגלי. הוא תמיד מתחיל מנקודת מוצא של רעיון קיים וממנו הוא מתגלגל קדימה ואחורה. למשל, היעדים שנוסחו בהתחלה יכולים לעבור תיקון לאורך הדרך, או אסטרטגיית הרגולציה יכולה להתעדכן למפרע לאור שיקולים של אינטרסים ציבוריים נוספים ולחילופין, הבנה של הנטל הרגולטורי תסייע מראש להגדיר את החובות באופן מידתי.



לכן, יתכן ולאורך הדיון נדרש לחזור על שאלות מסוימות ולשקול מחדש את אותם השיקולים. צריך, אם כן, לזכור, שעל אף סדר הצגת הדברים, מגוון הכלים והשיקולים המוצגים כאן, לא חייבים להתבצע בסדר המפורט במדריך. העיקר הוא כי לאורך הדיון יובאו בחשבון שיקולי התכלית, הנטל הרגולטורי והאינטרס הציבורי.



## להלן דוגמה לדיון ראשוני על רגולציה חדשה:

נניח שהממונה על ההגבלים העסקיים חושד שקיים קרטל בייבוא מצברים של כלי רכב. לפי הניסיון העולמי, אחת הדרכים האפקטיביות לטפל בכך היא לבחון האם מוסכי הרכב מציעים מגוון של מצברים למכירה או רק מעט סוגים. ההנחה היא שבשוק שבו שוררת תחרות, יימכרו כלל סוגי המצברים הקיימים.

אחת הסמכויות שעומדות בפני הממונה הוא לבקש נתונים על מפרט הסחורה הנמכרת, כדי לבדוק האם קיימת אפליית מוצרים. הממונה הציע לחייב את המוסכים בחובת דיווח שנתי של מפרט הסחורה שלהם.

עם הצגת הרעיון עלו סייגים להצעתו מקרב חברי ההנהלה. להלן עיקריהם:

- 'אתה יודע איזה עומס זה להכין רשימות כאלה? החלת חובה של מאגר נתונים מסוג זה, עלולה להיות גורם יקר מאוד לבעל העסק'. בהתייחס לכך, עלה הרעיון להחיל חובה זו רק על מוסכים גדולים שיוכלו לעמוד בהוראות אלו.
- 'לא הבנתי את הבעיה ומדוע בחרת דווקא ברעיון הזה לפתרון הבעיה? מי אמר שהפתרון הוא לחזק סמכות שממילא קיימת אצלך, או בכלל, להוסיף לך סמכויות? הרי ממילא מימוש סמכויות אלה יחייב להוסיף לך כוח אדם, נכון? אם כן, אולי ניתן להפנות את המשאבים הללו לכיוונים אחרים כדי לפתור את הבעיה? אולי, נגיד, תקים מרכז תלונות, ואת כוח האדם הנוסף, תפנה לאותם עסקים עליהם התלוננו, תוך כדי שהם משתמשים בסמכות הנוכחית לבקשת מידע באופן הכי אלים. נניח שתהיה לכם הסמכות לבצע ביקורת פתע ולשבת על מסמכי המוסך במשך יומיים? אולי חיזוק של מנגנוני הפיקוח ואיסוף המידע עדיפים על הוספת של רגולציה?'
- 'האם עשית מיפוי של איזה דיווחים מחויב בעל מוסך להגיש? האם המידע שאתה מבקש לא נמצא, גם אם בצורה קצת פחות מדויקת, למשל, בדיווחים למע"מ?'
- 'גם אם נניח שאתה רוצה שהמידע הזה יהיה קיים, מי אמר שהם צריכים לדווח לך כל שנה? אולי מספיק שהם יחזיקו אצלם את המידע באופן זמין ותוכל לבקש אותו כרצונך?'
- 'אולי במקום רגולציה מחייבת, ניתן לשקול יצירה של מדד וולונטרי שידרג מוסכים שמוכרים היצע רחב של מצברים? כך שלא תהיה חובה לדווח, אבל קיומו של דירוג יהווה תמריץ לבדק בית, כדי לקבל ציון גבוה במדד?'
- 'מה תעשה למי שלא ידווח או למי שהדיווח יציג נתונים בעייתיים? כל אי דיווח יוביל לסגירה של העסק? לתביעה פלילית? איזה עונש נחשב פרופורציונלי? כיצד תדע האם, במידה ונניח שאין מגוון מצברים מוצע למכירה, שזה אכן נובע ממדיניות קרטליסטית מכוונת? אולי זה נובע ממאפייני השוק המקומי הספציפי?'
- 'חשבת כמה יעלה לך לבדוק עשרות אלפי דוחות בשנה? כיצד תנהל את המידע ותבדוק את איכותו?'
- 'דיון זה, או דומה לו, מוכר כמעט לכל מי שעוסק ברעיון רגולטורי חדש, ובמידה מסוימת אף לכל מי שעוסק בפיתוח מדיניות. הוא מדגים את מהלך החשיבה הטבעי, שאינו ליניארי וכל השלבים מתבצעים בו במקביל.'



## א. דרישות הרגולציה (מה דורשים?)

דרישות הרגולציה מגדירות את הסטנדרט המקצועי הנדרש מן המפוקח לשם הגנה על האינטרס הציבורי, ובכך הן משקפות את תכלית הרגולציה ואת היעדים. לעתים הסטנדרט המוטל על המפוקחים ינבע ישירות מתכלית הרגולציה. למשל, אם התכלית היא למנוע אפליה בעבודה של בעלי מוגבלויות, הרגולציה תאסור אפליה מסוג זה. במקרים אחרים, תיגדר עבודה מקצועית כדי להמיר את היעד לסטנדרט הנדרש מן המפוקחים להשגת היעד. למשל, אם היעד הוא צמצום זיהום האוויר באחוז מסוים, הדרישות יקבעו את סטנדרט הפליטה המותר למפוקחים כדי לעמוד ביעדים. יתכנו גם סטנדרטים שונים שכולם ביחד יבואו להשיג את היעד הכללי. למשל, דרישות שונות למפעלים מזהמים ולכלי רכב, שבאות כולן להשיג את היעד הכללי של זיהום אוויר.

בדרך כלל דרישות הרגולציה באות לידי ביטוי בסדרה של חובות מפורטות או סט של כללי אסור ומותר, שהשילוב שלהם אמור לייצר את ההגנה על האינטרס הציבורי (יש להבחין בין חובות הנובעות מדרישות התוכן לבין חובות הנובעות מבירוקרטיה, ששייכות בעיקר למרכיב הבקרה שיפורט בהמשך). להלן מספר שיקולים שיש להביא בחשבון בהתייחס לקביעת הדרישות:

- דרישה המותאמת לבעיה ולסיבותיה: יש לבחון את הדרישה לאור הבעיה וניתוח הסיבות לה, ולבדוק האם אכן היא עתידה לפתור אותה. לכאורה, זוהי הערה מובנת מאליה, אולם, עשויים להיות מקרים בהם אפיון לא נכון של הבעיה עלול להוביל לדרישה שלא תפתור אותה. בדוגמה שהובאה לעיל (עמ' 32) בנוגע לפגיעות ילדים מבליעת כדורים, הסתבר כי ילדים נפגעים בעיקר בבית הסבא והסבתא. במקרה זה, מכסה בטיחות עשוי שלא לפתור את הבעיה, מכיוון שאנשים מבוגרים, המשתמשים בכדורים באופן תדיר, עשויים שלא לסגור את המכסה, כך שהכדורים נשארים זמינים עבור הילדים.
- פרופורציונליות של הדרישות: סט הדרישות נקבע בהתייחס לחומרת הבעיה, לשכיחותה ולאופי הפגיעה באינטרס הציבורי. לכן, הדרישות צריכות להיות מידתיות בהתאם. לפעמים, התרחשותם של מקרים נדירים וקיצוניים עלולים להוביל לסט דרישות גורף ומוגזם, באופן שמטיל דרישות מחמירות גם על מקרים שבסיכון נמוך. לחילופין, במקרים מסוימים, הורדה מינימלית של הסף הנדרש עלולה להשפיע באופן זניח על הבעיה, אך עשויה להקל באופן משמעותי על היישום ולהביא להפחתת עלויות או להגברת תחרות. באותו אופן, ניהול סיכונים יכול לסייע לייצר מבחני רגישות באופן שיאפשר התאמה של דרישות שונות למקרים שונים או לאפשר עמידה חלקית בדרישות.

בדומה, ראוי לחשוב על יצירת הבחנות ברגולציה, בהתייחס למשל, להבחנות הבאות:

- הבחנות בקהל היעד: ניתן להבחין בין קהלי יעד שונים עליהם חלה הרגולציה, למשל לפי גודל עסק או מיקום גאוגרפי. בפרט, בהתאם למדיניות הממשלה לעודד עסקים קטנים וחדשים, יש לשקול האם ניתן להבחין בין עסק קטן לעסק גדול או שניתן להקל על העסק הקטן (או לחילופין להבחין בין עסק חדש לבין עסק קיים). לכל הפחות, ניתן לאפשר לעסק קטן ליישם את דרישות הרגולציה באופן שונה, למשל לאפשר פריסה רחבה יותר של חובות הציות מבחינת מועדי ההחלה או להקל על הפיקוח ואופן הטלת הסנקציות (כגון באמצעות מתן התרעה בהפרה ראשונה לעסק חדש במקום הטלת עיצומים).
  - הבחנה בין מוצרים: ניתן להבחין בין מוצרים שונים ולשקול החלה שונה של דרישות בהתאם למאפיינים השונים של המוצרים. למשל, לפי סוג החומרים שהם מכילים או, במקרה של יבוא, לפי ארץ המקור ממנה המוצר מיוצר.
  - הבחנה בין אופי הפעילות: למשל, בכל הנוגע לרמת זיהום, שימוש במים לצרכים סניטריים אינו דומה לשימוש במים לצרכים תעשייתיים ואינה דומה רמת הסיכון הכרוכה בשריפה בבניין רב קומות לשריפה בבית פרטי חד-קומתי.
  - הבחנה בין היקף פעילות: ניתן לייצר הבחנה בין היקפי פעילות שונים. היקפי הפעילות יכולים להיות כאלה הקשורים להיקף הכספי של הפעילות, לכמות ולאופי החומרים הכרוכים בפעילות.
- בנוסף על השיקולים הנ"ל, יש להביא בחשבון את השפעה המצטברת של החובות. דהיינו, באיזו מידה מפרט החובות כמכלול, במיוחד יחד עם רגולציות אחרות, המוטלות על ידי רגולטורים אחרים, הגם שכל אחת מהן נכונה, אינו מוביל לנטל רגולטורי שאינו מוצדק.
- אימוץ סטנדרט בינלאומי: שתי החלטות ממשלה מחייבות את הרגולטורים ככלל להתאים, כברירת מחדל, דרישות טכניות על יבוא ועל



ייצור טובין למקובל בשווקים משמעותיים בעולם<sup>46</sup>. עם זאת, לעתים אימוץ סטנדרט בינלאומי עשוי להיות בעצמו כשל רגולטורי, בעיקר במקרים בהם נעשה אימוץ סלקטיבי, של רגולציות שונות ממדינות שונות, שעלול להוביל באופן מצטבר למערכת רגולציה מחמירה (תופעה המוכרת כ"איסוף דובדבנים" - "cherry picking"). באותה מידה, שינוי של הכללים שאמצו ממדינות אחרות, גם אם הוא נדמה כמינורי, מתוך רצון להתאימו למקרה הישראלי (ND - National Deviation), עשוי להפוך את הרגולציה למכבידה במיוחד (מה שמכונה 'as is ולא as Israel').

## ב. אסטרטגיית ההתערבות (איך דורשים - באיזה כלי רגולטורי משתמשים?)

הסטנדרט שנקבע בדרישות אינו עומד בפני עצמו, אלא תלוי באופן מהותי גם בצורת ההתערבות ובכלי הרגולטורי שבאמצעותו הוא יוחל - אסטרטגיית הרגולציה. למשל, רף הזיהום יכול להיקבע באמצעות חובה - כתנאי להיתר - להתקין מסנן או באמצעות ענישה חמורה למפרע למי שנמצא חורג מן הרף, בדומה כישורי הנהיגה יכולים להיות מפוקחים באמצעות רגולציה המחייבת מספר שיעורים מינימלי, הצלחה במבחן נהיגה והחזקת רישיון בתוקף. אסטרטגייה אחרת תוכל להסתפק רק בהצלחה במבחן נהיגה, ללא חיוב במספר שיעורים מינימלי. כך גם גיוון בתעסוקה יכול להיות מושג במספר דרכים: על ידי איסוף המידע על כל תהליכי הקבלה של העובדים, באמצעות קביעת נורמות מחייבות לקליטת עובדים וענישה, על ידי מתן יתרון במכרזי מדינה לספקים העומדים בכללים, על ידי הסכמה מרצון עם ארגוני מעסיקים<sup>47</sup> או על ידי שילוב של מספר כלים (כולל כלים לא רגולטוריים).

מכלול האסטרטגיות מהווה את 'ארגז הכלים הרגולטורי', הבנוי לפי מדרג ההתערבות בהתאם לעוצמת ההתערבות שלהם במשק, על הרצף שבין כלים רגולטוריים כופים ("ציווי ושליטה") לבין שימוש בכלים לא רגולטוריים (כגון רגולציה עצמית).

הביטוי 'ציווי ושליטה' (Control and Command) מציין גישה בהפעלת הרגולציה על המשק. על פי גישה זו הרגולטור מתערב בשוק בעוצמה גבוהה באמצעות מגבלות קשיחות על פעילות במשק (ציווי) המאפשרות לרגולטור לוודא כי השוק מתנהל בהתאם לסטנדרט הנדרש (שליטה). זוהי גישה טבעית לרגולטור, משום שהיא מביאה לידי ביטוי באופן מלא את סמכותו של הרגולטור ואת אחריותו לשלול ולכוון את השוק.

לגישה זו, ולכלים הרגולטוריים הנגזרים ממנה, יתרונות רבים, אך גם חסרונות לא מבוטלים, ובראשם הנטל הרגולטורי שהיא מטילה וההשפעות שלה על הדינמיות של המשק. החלופות לגישה זו רבות, שכן לעתים ניתן לכוון התנהגות (ולעתים באופן אפקטיבי יותר) גם ללא כפייה ישירה, אלא באמצעות כלים רגולטוריים (ולא רגולטוריים, כמפורט להלן), המהווים רמת התערבות נמוכה יותר במשק.

כאמור, בין ציווי ושליטה לכלים רגולטוריים רכים, קיים רצף, לפי עוצמת ההתערבות במשק של כל כלי. רצף זה מכונה 'מדרג ההתערבות'. הצגת ארגז הכלים לפי מדרג ההתערבות מפורט בתוספת א' בסוף המדריך. הקריאה בתוספת מהווה חלק מהותי ממדריך זה, מכיוון שמגוון הכלים הקיימים בה, עשוי להשפיע באופן מהותי על הרגולציה.

להלן מספר דוגמאות לאסטרטגיות רגולציה המדגימות מדרג יורד של רמת התערבות:

- **רישיון:** מתן הרשאה לפעילות קבועה, כגון הפעלת עסק או נהיגה ברכב. למעשה, חובת רישיון מהווה פיקוח כפול, הראשון קודם לתחילת הפעילות והשני תוך פעילות שוטפת (באמצעות תנאי הרישיון) ועל כן מבטאת רמת התערבות גבוהה.
- **פיקוח בדיעבד:** קביעת סטנדרט מחייב שאינו מצריך רישיון מראש, אך הוא נאכף בדיעבד על ידי הרגולטור. כמובן, שפיקוח בדיעבד מצריך מנגנון פיקוח אפקטיבי ומנגנון ענישה חמור לצורך הרתעה.

46 החלטת ממשלה מספר 2118 מיום 22.10.2014 והחלטת ממשלה מספר 2318 מיום 11.12.2014.  
47 למשל ההסדר לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה, ובו גובשה הסכמה בין ארגוני המעסיקים לבין הסתדרות העובדים כי עסקים המעסיקים מעל 100 עובדים יתייבו להעסיק לפחות 2% של עובדים עם מוגבלות.



- **חובת גילוי:** חיוב היצרן לחשוף מידע באופן המאפשר לצרכן לבחור בין אפשרויות (כגון תוויות על מזון). אסטרטגיה זו נמנעת מהתערבות בייצור או באספקה של מוצרים וממוקדת באיסור על פרסום מידע מטעה מסוים או בחיוב גילוי נאות. למשל, הטלת חובת פרסום של רמת השירות של חברות תעופה עשוי להוביל לתחרות על רמת שירות, כך שבסופו של דבר חברות יספקו רמת שירות גבוהה יותר מזו שהרגולטור היה קובע בסטנדרט מוגדר מראש.
- **שימוש בכלים לא רגולטוריים ('רתימת שוק'):** מכיוון שרגולציה מטרתה להכווין פעילות אנשית, לעתים, עשויים להיות כלים אפקטיביים יותר מאשר לקבוע חובה רגולטורית נאכפת. למשל, יציאה בקמפיין פרסומי המעודד צריכה של מוצרים המיוצרים בישראל שהיא כלי לא רגולטורי, עשויה להשפיע על פעילות הצרכנים כך שניתן יהיה לצמצם התערבות רגולטורית למשל, באמצעות מגבלות על כמות המותרת לייבוא<sup>48</sup>.

הדוגמאות שלהלן ממחישות, כי לפעמים יתכן שדווקא שימוש באסטרטגיה המייצגת רמת התערבות נמוכה, עשויה להביא לרמה גבוהה יותר של שמירה על האינטרס הציבורי והשגת תכלית הרגולציה:

- **לעתים מפתח השוק מנגנונים פנימיים של אכיפה, בקרת איכות ותקנים וולונטריים.** למשל, מפעלי מזון גדולים מקיימים מערכים פנימיים של בקרת איכות ומסתמכים על מעבדות מוסמכות בידי גופי הסמכה מוכרים. החשש לאובדן מוניטין ולקוחות והחשש מפני תביעות נזיקין ותביעות ייצוגיות בסכומי עתק, במקרה של תקלות, עשויים להשפיע יותר מן החשש מקנסות ממשלתיים. במקרים כאלה, יתכן כי רגולציה המחייבת את קיומם של מנגנונים אלה ('רגולציה משותפת'), עשויה להיות עדיפה על פני קביעת כללים דקדקניים של המדינה, שלא תמיד יתנו מענה להתפתחות טכנולוגית ולשונות בפרטים בין המקרים.
- **יצירת סטנדרט מחייב עשוי להתגלות כעדיף על קביעה קריטריונים מחייבים.** למשל, יצירת סטנדרט ל'זמן מקסימלי ליציאה מבנין במקרה של שריפה', במקום קריטריונים טכניים של מיקום הדלתות וכדומה, עשוי לגרום לחברות להמציא טכנולוגיות חדשות (כגון חומרים חדשים לדלתות) שהוביל לשיפור בטיחות המבנים.

## ג. בקרה - איסוף מידע (מה הרגולטור צריך לדעת?)

חלק מתפקידו של הרגולטור הוא לעקוב אחר הציות של המפוקחים לרגולציה, ולכן לצד דרישות התוכן, קיימות בדרך כלל, גם חובות הנוגעות לאיסוף מידע, דהיינו בקרה<sup>49</sup>. בשונה ממערך הפיקוח והאכיפה שיפורט להלן, **שנועד למנוע הפרה של הרגולציה, מטרתה של הבקרה היא, כאמור, שלרגולטור תהיה תשתית ידע על מצב השוק, ובמיוחד בנוגע למידת הציות לרגולציה.** בהרבה מובנים, 'שם המשחק' הרגולטורי הוא מידע, כדי שיהיו לרגולטור נתונים עדכניים שיאפשרו לו לעדכן את הרגולציה, להפעיל את מערך הפיקוח והאכיפה או לתת שירות למפוקחים.

מנגנון בקרה איכותי עשוי לאפשר הקלה בחובות הרגולציה או להפחית בעוצמת הפיקוח והאכיפה. למעשה, קבלת היתר מראש מהווה מנגנון חזק של בקרה, כי הוא אוסף מידע מראש קודם לתחילת הפעילות ורק על בסיסו ניתן היתר. לחילופין, מידע מדויק מאפשר לרגולטור להפעיל את הפיקוח שלו באופן ממוקד, רק באזורים בהם יש חשש לאי ציות.

48 מבחינת ההגדרה היבשה, רתימת שוק אינה רגולציה, עם זאת, במקרים רבים שימוש בעקרונות לרתימת שוק יכולים להוות חלופה טובה לרגולציה מחייבת, באופן שימנע מן המדינה להתערב אבל ישיג את השמירה על האינטרס הציבורי.  
49 במקרים רבים, חובות של איסוף מידע הן חובות הנובעות מבירוקרטיה. עם זאת, עשויים להיות מקרים שחובות איסוף המידע נובעות מדרישות התוכן. למשל, לשם קבלת היתר לפעילות, נדרש המפעל להציג מידע בנוגע לתנאי ייצור נאותים (iso). במקרה זה, איסוף המידע נועד לוודא ציות לדרישה המהותית, משום שללא הצגת המידע, לא היתה בידי הרגולטור האפשרות לוודא תנאי ייצור נאותים.



ובאחרונה, מנגנון הבקרה מאפשר שליטה דינמית בשוק. למשל, רישיון קבלן מוגבל להיקף מסוים של בנייה, בהתאם לניסיון. כדי לעבור מסיווג בהיקף נמוך לסיווג המאפשר עבודה בהיקפים גדולים יותר חייב הקבלן להוכיח לרגולטור רמה מסוימת של ניסיון. מנגנון איסוף המידע שמפעיל הרגולטור מאפשר לו לפעול בשוק על ידי שינוי סיווג הרישיון הקבלן.

ניתן להבחין בין שלושה סוגים של כלי בקרה:

1. **בקרה באמצעות חובות מידע**, כך שהמפוקח מחויב לייצר מידע מסוים, כחלק מהרגולציה. גם בתוך חובה זו ניתן לסמן מדרג יורד של התערבות רגולטורית, למשל:

- הגשה אקטיבית של המידע על ידי המפוקח במועדים קבועים, כגון באמצעות חובת דיווח קבועה או חידוש רישיון, המחייב העברה מחודשת של מידע.
- חובת אחזקה של מידע אצל המפוקח, גם מבלי לחייב אותו להעביר את המידע לרגולטור, אך באופן שיאפשר לרגולטור לבקש אותו במידת הצורך.
- חובת הספקת מידע לפי צורך, כך שהמפוקח לא חייב להפיק ולעדכן את המידע באופן שוטף אלא רק במקרים ספציפיים וייחודיים, ובהתאם לקריטריונים.

הניסיון מלמד כי לעתים, בכל הנוגע לחובות הקשורות למידע, עלול להיות פער בין הרגולטור למפוקח. רגולטור עשוי לחשוב כי למפוקח קל לספק את המידע, משום שמידע זה חיוני לרגולטור, אך בפועל, לא מדובר במידע שהמפוקח עושה בו שימוש, ועל כן, הוא נדרש להפיק את המידע רק עבור הרגולטור. יש לתת את הדעת שבהפקת מידע אמין ומפורט כרוכות, לעתים קרובות, עלויות רבות. כמו כן, אחזקת המידע ואפילו העברתו לרגולטור, שהיא לכאורה פעולה טכנית בלבד, עלולים לייצר נטל משמעותי עבור המפוקחים. על כן, גם חובות המידע צריכות להיות מידתיות ומותאמות לתכלית. גם כאן ניתן לאפיין רמות שונות של התערבות בהתייחס לרמת הפירוט של המידע הנדרש, למשל:

- מידע עבור כל פעולה המתבצעת במשק (למשל, מכירת דירות) או רק דיווח שנתי. ובאופן כללי - יש לקבוע את התדירות של חובות העברת המידע לרגולטור, בהתאם לרמת הבקרה הנדרשת לרגולטור.
- בדיקה של כל מוצר הנכנס לארץ או בדיקה מדגמית של חלק מן המוצרים או לחילופין הסתמכות על מסמכים מארץ המקור מבלי לבצע בדיקה של המוצרים המיובאים עצמם.
- בעיקר, יש לוודא כי הרגולטור דורש מידע החיוני לשמירה על האינטרס הציבורי ושהרגולטור סבור כי הוא עתיד לעשות שימוש במידע. גם אם אמירה זו נדמית טריוויאלית, מסתבר כי יש מקרים בהם קיים פער בין מה שנדמה לרגולטור חשוב בתהליך עיצוב הרגולציה, לבין השימוש בפועל. ולכן יש להימנע ממצבים בהם המפוקח נדרש להגיש מידע, שלמפרע יסתבר כי לא נעשה בו שימוש.
- יש לציין, כי בהתאם להגדרות בהחלטת הממשלה, בדרך כלל העברת מידע לרגולטור היא בירוקרטיה, הקשורה לתהליכי עבודה מול הרגולטור ומטרתה היא להוכיח לרגולטור עמידה בדרישות הרגולציה. החלטת הממשלה קבעה מנגנון להורדת הנטל הבירוקרטי הקיים, ואף קבעה יעד כמותי להפחתת נטל זה ב-25%. לכן בעת תכנון רגולציה חדשה יש לתת תשומת לב רבה לבירוקרטיה שהרגולציה יוצרת, במגמה לצמצמה מראש ככל שניתן הנדרש תוך ייעול התהליכים הכרוכים בה. למשל בהתייחס לדברים הבאים:
- תדירות החובה: כל כמה זמן נדרש המפוקח להעביר מידע.
- מידע חוזר: בדיווח שוטף או בחידוש רישיון, האם ניתן להפחית את המידע הנדרש או להשתמש במידע הקיים במערכת או אצל רגולטורים אחרים.
- מנגנוני העברת המידע: מחשוב תהליכים ויצירת שדות חובה. יש לחשוב באיזה מקרים נדרשים דווקא טפסי מקור, והאם השמירה על האינטרס הציבורי שווה את העומס המוטל על המפוקח ועל הרגולטור.

2. **בקרה באמצעים לא רגולטוריים**, דהיינו, כאלה שלשם הפעלתם אין צורך בהטלת חובה לפעולה אקטיבית של המפוקח מול הרגולטור או שימוש בסמכות של המדינה. למשל, באמצעות קבלת תלונות מן הציבור, שימוש בלקוחות סמויים או איסוף מידע שכבר קיים במערכת הממשלתית, מבלי לבקש אותו מן המפוקח פעם נוספת.



3. **בקה באמצעות פיקוח.** לעתים נסמך הרגולטור לשם בקרה גם על סמכויות הפיקוח והאכיפה, המאפשרות לו לפעול באופן אקטיבי להשגת מידע, כמפורט להלן.

## ד. פיקוח ואכיפה (כיצד מוודאים ציות לרגולציה)

קביעת הדרישה בפני עצמה אינה מספקת. בתוך הרגולציה צריך להיות מנגנון שיאפשר לרגולטור לוודא כי הרגולציה מיושמת והמפוקחים מציינים לה. לכן, את הדרישות והאסטרטגיות משלים מערך סמכויות של פיקוח ואכיפה שנועד למנוע אי-ציות באמצעות הרתעה או ענישה.

מערך סמכויות זה מוקנה לרגולטור מעבר לחובות שהוא רשאי להטיל על המפוקחים, זאת כדי שיוכל לפעול באופן אקטיבי ונחרץ, במקרים המתאימים, לוודא ציות. במקרים רבים מדובר, אם כן, בסמכות המשקפת רמה גבוהה של התערבות ממשלתית וחדירה אל זכויות הפרט, עד כדי עצירת פעילות, הטלת קנסות ועיצומים וענישה פלילית. סמכות זו היא חיונית כדי שהפיקוח והאכיפה יהיו אפקטיביים, וכחלק מהותי בבניית החלופה, לצד הדרישות, האסטרטגיות ומנגנון הבקרה. לכן, כפי שצוין בפרק ניהול הסיכונים, חלק מהותי מהדיון על החלופה, צריך להיות ביחס שבין הדרישות והאסטרטגיה לבין עוצמת הסמכויות של מערך הפיקוח והאכיפה ובהתחשב בתרחישי הסיכון.

ככלל, ניתן לומר כי סמכויות הפיקוח ברמה גבוהה של התערבות, נדרשות ככל שהמגע השוטף של הרגולטור עם המפוקח מצומצם. במקרים בהם קיימת רמה נמוכה של מגע שוטף, והמפוקחים פועלים בשוק באופן 'חופשי' יחסית, יש צורך בסמכות ברמה גבוהה של הרגולטור כדי לאפשר לו להגיע למידע חיוני ולפעול באופן יעיל כנגד עבריו, כך שתשמר רמה של הרתעה מפני הפרה של הרגולציה. למשל, העדפה של פיקוח בדיעבד על פני אישור מראש מחייב מנגנון פיקוח חזק עם רמה גבוהה של סמכויות פיקוח.

ניתן לחלק את הסמכויות של הפיקוח והאכיפה לשני חלקים: הסמכות הנתונה בידי הרגולטור, או הפקח, להתערב בפעילות המפוקח והסמכות הנתונה לו להטיל סנקציות על המפוקח<sup>50</sup>. כאשר בכל אחד מאלה, ניתן לסמן מדרג של סמכויות המבטא רמות שונות של התערבות ממשלתית:

1. **סמכות הרגולטור להתערב בפעילות המפוקח,** בעיקר באמצעות ביצוע ביקורות על המפוקח. גם כאן ניתן לייצר מדרג של התערבות, למשל בהתייחס לסמכויות הבאות:

- ביקורת קבועה מראש, במועדים ידועים ובתיאום עם המפוקח.
  - ביקורת פתע ובה ניתנת לפקח סמכות להיכנס לרשות המפוקח ולבדוק את פעילותו.
  - סמכות לחשוף את המידע הקיים אצל המפוקח, גם כנגד רצונו, למשל באמצעות החרמה של מסמכים.
- כאמור, מכיוון שסמכויות אלה מאפשרות למדינה לחזור לרשות הפרט ולהפר את זכויות הפרט, יש לוודא הלימה בין סמכויות פיקוח גבוהות לרמת החומרה של ההפרה ומידת הפגיעה באינטרס הציבורי (למשל, במקרים של עבירות חמורות בתחום של הגבלים עסקיים).

50 בנוסף על אלה, ישנה גם אפשרות להעביר את הטיפול להליך שיפוט.

## 2. סנקציות וענישה<sup>51</sup>

הסנקציות הכרוכות ברגולציה נועדו בין היתר להרתיע מפני אי ציות ולבטל את הרווח באי ציות<sup>52</sup>. לכן, עליהן להיות מותאמות למניעי הפוגע ולאופי הפגיעה וכן לאסטרטגיית הרגולציה ולמנגוני איסוף המידע. ככלל, ניתן לומר כי הסנקציות והענישה הן אפקטיביות כאשר התועלת שבעבירה על החוק פחותה ממחיר העונש. ניתן לסמן כמה סוגים של כלי אכיפה:

- אכיפה פלילית: זוהי הסנקציה החמורה ביותר, וגם בשימוש בה יש מדרג, החל מקנס ועד להגשת כתב אישום לבית משפט. לעתים דווקא השימוש באמצעי חמור פחות, כגון קנס, עשוי להשיג הרתעה אפקטיבית, מכיוון שהקנס מעניש את העבריין באופן מידי, לעומת הליך פלילי שעשוי לארוך זמן רב וכרוך בה השקעה רבה של משאבים מצד הרגולטור. לכן, בהתאמת האכיפה לחומרת העבירה, יש לשקול גם שיקולים של אפקטיביות ומשאבים נדרשים מצד הרגולטור. על התפר של האכיפה הפלילית ניתן לדבר גם על עבירות מינהליות. למשל, בדוגמת הטלת הקנס, יתכן כי למפוקח (או לפקח) ניתנת האפשרות להמיר את הקנס בהליך פלילי.

- אכיפה מינהלית, המורכבת ממגוון רחב של כלים, כדוגמת:

- שלילה, התניה ומניעת חידוש של רישיון (וכן גם שלילת הטבות ותמריצים).

- הוצאת צווי מניעה וחיוב המפוקח לבצע lacer.

- הטלת עיצומים כספיים והתראות מינהליות (קודם וכאזרה להטלת עיצום).

בנוסף בידי המדינה שורה של 'כלי אכיפה רכים' יותר, כגון פרסום פומבי שלילי של העבריינים או יצירת מדד נורמטיבי המדרג את המפוקחים (למשל, מדדים ירוקים או מדדים של שוויון זכויות), המהווה תמריץ למפוקחים לפעול בקנה אחד עם מטרות הממשלה.

לצד המנגונים שלעיל, המבטאים יחס שבין הריבון - המדינה - אל המפר, ובהם המדינה פועלת באופן אקטיבי לאכיפת הרגולציה, ניתן לקבוע בחקיקה גם מרכיבים של אכיפה אזרחית. באכיפה אזרחית המדינה קובעת את הכללים, אך האכיפה בפועל מתבצעת באמצעות בתי המשפט על ידי תביעות של אזרחים וארגונים כנגד מפירים. כלי מרכזי לאכיפה אזרחית הוא התביעה הייצוגית, המעניקה זכות לאזרח לתבוע את העבריין על הפרת הרגולציה ללא מעורבות המדינה<sup>53</sup>.

כמה הערות בנוגע למערך הפיקוח והאכיפה:

- המחקר הבינלאומי בנוגע לאכיפה<sup>54</sup> מלמד כי האפקטיביות שלה תלויה גם באופן שבו מבינים המפוקחים את העונש הכרוך בהפרה ואת ההגיון שבבסיס היחס שבין ההפרה לסנקציה. זאת אומרת, חלק מאפקטיביות של ההרתעה מבוסס

51 ישנו קשר הדוק בין הסמכות להתערב בפעילות הרגולטור לבין הטלת הסנקציות והענישה. למשל, פקח תברואה ממלא את שתי הפונקציות: הוא אוסף מידע על הפרות תברואתיות באמצעות ביקורות, והוא רשאי לתת קנסות כאשר הוא מוצא הפרות. ראו בהקשר זה גם Julie Monk, Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries

[www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Reform%20of%20inspections%20-%20Web%20-%20Julie%20Monk.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Reform%20of%20inspections%20-%20Web%20-%20Julie%20Monk.pdf)

52 כמובן שלאכיפה ישנן גם תכליות אחרות, ובראשן ענישה של העבריין. תכלית זו מצויה, למעשה, בתחום של דיני עונשין.

53 יש לציין כי יש מקרים בהם המדינה בעצמה מבצעת אכיפה באמצעות אכיפה אזרחית.

54 רבות נכתב על נושא עלויות האכיפה ואכיפה אפקטיבית של רגולציה. לכמה מהדוחות וההמלצות היסודיים בנושא ראו:

Better Regulation Task Force, Principles of Good Regulation (UK, 2006) Macrory, Richard B. Regulatory Justice - Making Sanctions Effective (London, Cabinet Office, 2006) ('the Macrory Report', [www.berr.gov.uk/files/file44593.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file44593.pdf))

Hampton, Phillip, Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement (HM Treasury, 2005) ('Hampton Report') [www.fera.defra.gov.uk/aboutUs/betterRegulation/documents/hamptonPrinciples.pdf](http://www.fera.defra.gov.uk/aboutUs/betterRegulation/documents/hamptonPrinciples.pdf)

Better Regulation Executive, Statutory Code of Practice for Regulators (Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform: 2007), [www.bis.gov.uk/files/file45019.pdf](http://www.bis.gov.uk/files/file45019.pdf)

לכללי עזר נוספים להערכת אפקטיביות של מערך אכיפה רגולטורי ראה "Table of Eleven" ההולנדית (<http://www.it11.nl/it11>) הזמינה גם בכתובת:

[www.sam.gov.lv/images/modules/items/PDF/item\\_618\\_NL\\_The\\_table\\_of\\_Eleven.pdf](http://www.sam.gov.lv/images/modules/items/PDF/item_618_NL_The_table_of_Eleven.pdf)

וכן ראה את תוצרי הסדנה הבינלאומית לפיקוח ולאכיפה ברגולציה שנערכה בירושלים בנובמבר 2012:

[www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/regulatoryenforcementandinspections.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/regulatoryenforcementandinspections.htm)



על ההכרה של המפוקחים בערך האינטרס הציבורי וההבנה של הקשר שבין הצורך להגן על ערך זה לענישה של מפירי החוק. רמת הציות עשויה להיפגע אם קהל היעד סבור שהעונש מיושם באופן סלקטיבי או כאשר הוא סבור שהשימוש בכלי האכיפה נתפס כעודף או כלא הוגן או כלא עקבי. לכן, למשל, שונות בין פקחים או בין מחוזות המתייחסים באופן אחר לעבירות דומות, עשויה לגרום לזילות ופגיעה בהערכת ההגיונות של האכיפה וממילא לפגום בנכונות לציות. ניתוח רפורמות של פיקוח ואכיפה במדינות ה-OECD הצביע על הפוטנציאל הרב הטמון ב**תיאום פעולות פיקוח (עריכת ביקורות, הגשת טפסים) בין רשויות שונות** הפועלות מול אותם גורמים. למשל, ניתן לתאם בין פעולות פיקוח שונות בנושאים של תקנות בבטיחות תברואתית, בטיחות בעבודה, ייצור לפי תקנים רשמיים ותשלומי מס.

## ה. משאבים והתארגנות

שיקולים בנוגע למשאבים הנדרשים ולתהליך ההתארגנות צריכים ללוות את תהליך הערכת הרגולציה, כבר בשלב גיבוש החלופות. ככל שאין היתכנות להשגת המשאבים הנדרשים, נניח, במקרה ועלות מערך הפיקוח והאכיפה גדול עד כדי שאין הוא יעיל כלכלית, החלופה הופכת ללא רלוונטית<sup>55</sup>.

הדיון על משאבים וההתארגנות מתלווה למעשה לכל אחד ממרכיבי הרגולציה האחרים. למשל, דרישות רגולטוריות באמצעות היתר מחייבות פקידים שינפיקו היתרים, מנגנון בקרה עשוי להיות תלוי בפיתוח מערכת ממוחשבת והקמה של מערך הפיקוח והבקרה מחייב זמן התארגנות להכשרה של הפקחים. מכיוון שכל מרכיבי הרגולציה תלויים זה בזה, היכולת להתאים את המשאבים וההתארגנות לכל אחד מן המרכיבים, עשויה אם כן, להשפיע על תלות הדדית זו ולחייב שינויים בחלופה. דוגמה מובהקת היא ההחלטה על אסטרטגיית רגולטורית של רישיון או של פיקוח בדיעבד. שתי אסטרטגיות אלה מחייבות התארגנות שונה בתכלית, ביחס לתפעול הרגולציה (הנפקת היתרים לעומת דיווח על יבוא), מנגנון הבקרה ומערך פיקוח ואכיפה, והערכה של המשאבים וההתארגנות הנדרשים, היא קריטית לגיבוש החלופה.



מלבד שיקולי תקציב (בעלויות כוח אדם ועלויות נוספות, כגון של הכשרה או של הקמת מערכת מידע), ניתן לחשוב על שיקולים רלוונטיים נוספים, כגון זמינות מידע ואפשרות הניהול שלו, מבנה ארגוני מתאים, מערך הכשרה, נהלי עבודה של פקחים בהתייחס למתודולוגיות פיקוח וכן הלאה. כך, למשל, יתכן כי בעיות בזמינות מידע יהפכו את החלופה ללא רלוונטית, מכיוון שאי אפשר יהיה לוודא כי מערך הפיקוח והאכיפה יכול למנוע סיכונים חמורים.

כמובן שבשלב זה של גיבוש החלופות, הדיון על המשאבים וההתארגנות אינו תכנון מפורט של היישום, אבל הוא צריך לשקף תמונה מפורטת דיה, כדי שניתן יהיה להבין את המשמעות. בין היתר, דיון זה צריך להביא בחשבון את זמן ההתארגנות הנדרש עבור הרגולטור, וגם עבור המפוקחים, כך שניתן יהיה לקבוע ברגולציה תקופת מעבר או החלה מדורגת.

55 רבות נכתב על נושא עלויות האכיפה ואכיפה אפקטיבית של רגולציה. לכמה מהדוחות וההמלצות היסודיים בנושא ראו:

Better Regulation Task Force, Principles of Good Regulation (UK, 2006)  
Macrory, Richard B. Regulatory Justice - Making Sanctions Effective (London, Cabinet Office, 2006) ('the Macrory Report', [www.berr.gov.uk/files/file44593.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file44593.pdf))  
Hampton, Phillip, Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement (HM Treasury, 2005) ('Hampton Report') [www.fera.defra.gov.uk/aboutUs/betterRegulation/documents/hamptonPrinciples.pdf](http://www.fera.defra.gov.uk/aboutUs/betterRegulation/documents/hamptonPrinciples.pdf)  
Better Regulation Executive, Statutory Code of Practice for Regulators (Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform: 2007) <http://www.bis.gov.uk/files/file45019.pdf>



## 1. דוגמאות לבניית חלופות

חמשת המרכיבים קשורים זה בזה באופן הדוק, וההחלטה על אחד מהם, מכתיבה לעתים את האופי של מרכיב אחר. דוגמה קלאסית היא היחס שבין אסטרטגיית התערבות באמצעות דרישה לרישיון מראש או באמצעות פיקוח בדיעבד, לבין מנגנוני הבקרה. ויתור על דרישה לרישיון מחייב דרך אחרת לאיסוף מידע (המבוצע בתהליך מתן הרישיון) יחד עם מנגנון תקיף יותר של פיקוח ואכיפה, כדי להרתיע מפני עבירה.

על מנת להעשיר את המחשבה, מובאים להלן סיפורי מקרה כדוגמאות אפשריות, המבוססות על ניסיון מן העולם כיצד ניתן לבנות חלופות שונות להשגת אותה מטרה, המובחנות ביניהם באחד או יותר ממרכיבי הרגולציה. תיאור החלופות מבחינת הדרישות מתייחס לרמת הסטנדרט הנדרש; אסטרטגיית ההתערבות מתארת את האופי הכללי של החלופה (בהתאם למפורט בתוספת א'); הבקרה מתייחסת לדרך איסוף המידע (מראש או בדיעבד), להיקף המידע המועבר לרגולטור ולצורת האיסוף; הפיקוח והאכיפה מתארים את רמת הסמכות המוקנית לרגולטור, המאפשרת לו להתערב בפעילות המפוקח ולהעניש בעת הצורך; משאבים והתארגנות משקפים את היערכות הנדרשת ליישום החלופה.

### 1. עידוד שימוש ברכבים ירוקים

במדינה מסוימת, ביקשו משרדי התחבורה והסביבה המקומיים לעודד שימוש ברכבים ירוקים אשר פולטים רמות נמוכות יחסית של זיהום. החלופה הראשונה שנשקלה היא לאשר ייבוא רק לדגמי רכבים שעומדים בסטנדרט רכב ירוק. החלופה השנייה מציעה להפחית את מס הרכישה המשולם בעת קניית רכב חדש לדגמים שמזהמים פחות. שיטה זו תעניק תמריץ כספי ובכך תעודד רכישת מכוניות מסוג זה. החלופה השלישית מאפשרת לייבא ולשווק כל סוג של מכונית, אך מחייבת את המשווק לפרסם בצורה בולטת את רמת הזיהום של כל רכב, זאת מתוך הנחה שהציבור לא יהיה אדיש לנתונים.

חלופה	אישור לייבוא רק סוגים מסוימים של רכבים	הפחתת מס על רכישת רכבים ירוקים	חיוב פרסום בולט של רמת זיהום הרכב בכל פרסומת
אסטרטגיית התערבות	היתר ורישיון	רתימת שוק - תמריצים	רתימת שוק - חובת גילוי
דרישות	הסטנדרט מחייב שהרכבים החדשים המוצעים למכירה יהיו "ירוקים"	לא קיים סטנדרט (אלא ציפייה שהטבות המס יעודדו רכישת רכבים "ירוקים")	לא קיים סטנדרט (אלא ציפייה שהפרסום יעודד רכישת רכבים "ירוקים")
בקרה - איסוף מידע	מראש, על ידי בדיקה פרטנית של סוג כל הרכבים שנכנסים לארץ, באמצעות המכס	מעקב אחר השימוש בתמריצים ושינוי בהתפלגות קניית הרכבים	בדיעבד, על ידי מעקב אחר פרסומי היבואן
פיקוח ואכיפה	סמכות להחרים מכונית שאינה מורשית.	לא רלוונטי	הענשה חמורה של יבואנים המציגים מידע מוטעה לציבור
משאבים והתארגנות	עלויות תפעול (למתן היתרים) וכ"א (לבדיקה במכס)	עלויות למדינה (הפסד מאי מיסוי)	הקמה ותפעול של מערך בקרה



## 2. פיקוח על מזון מיובא לבעלי חיים

במדינה מסוימת, שקל משרד החקלאות כיצד לפקח על מזון מיובא המסופק לבעלי חיים. חשיבות ההתערבות הרגולטורית נובעת מכך שמזון המסופק לבעלי חיים כפריים מהווה חלק משרשרת המזון של בני האדם. נבחנו שתי חלופות: החלופה הראשונה מתנה שיווק המזון בקבלת רישיון מראש, כאשר התנאי המרכזי לקבלת הרישיון הוא בדיקת איכות המזון המיובא לפני שיווקו. לעומת זאת, החלופה השנייה מציבה לעסקים סטנדרט מחייב לאיכות המזון המשווק על ידם, זאת מבלי בדיקה מראש. בשיטה זו כל עסק חייב להחזיק ברשותו תצהירים ומסמכים שמעידים על איכות המזון.

מרכיב הרגולציה	חלופה	מתן רישיון ע"י הרגולטור	סטנדרט מחייב לאיכות המזון הנאכף בדיעבד
אסטרטגיית התערבות		רישיונות והיתרים	סטנדרט מחייב
דרישות		דרישת לרמת איכות זהה בשני המקרים	
בקרה - איסוף מידע		קבלת תוצאות בדיקה מראש עבור כל העסקים	בקשה לקבלת תוצאות הבדיקה במידת הצורך באופן סדגמי, לאחר שיווק המזון
פיקוח ואכיפה		סמכות לאסור שיווק מזון שאינו עומד בסטנדרט. נדרשות סמכויות ענישה לעוברים על החוק (אך לא ברמה גבוהה כמו במקרה שבו הפיקוח הוא בדיעבד)	הסמכות לדרוש תצהירים ומסמכים מבית העסק, ביקורות פתע בבתי עסק, סמכויות ענישה גבוהות כדי להרתיע מפני עבריינות
משאבים והתארגנות		נדרש מערך תפעולי לקבלת האישורים הנדרשים ולמתן היתרים, וכן מערך פיקוח שמוודא שמזון משווק רק תחת היתר	מערך פיקוח וענישה נרחב, כולל פקחים בשטח



### 3. שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה

במדינה מסוימת, משרד הרווחה ומשרד הכלכלה מצאו כי שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב אנשים עם מוגבלות הוא נמוך מאוד ביחס למקובל בעולם, וככל הנראה נובע מתפיסות שגויות ואולי אף אפליה כלפי אוכלוסייה זו. נמצא כי למעשה, מדובר כשל שוק כפול - גם מבחינת שוק העבודה, שמפסיד פוטנציאל העסקה של עובדים שיכולים לתרום, וגם מבחינת האנשים עם מוגבלות, שעל אף מצבם יש מגוון רחב של עבודות שהם מסוגלים ומעוניינים לבצע (זאת בנוסף לפגיעה באינטרס החברתי, מעבר לתועלת הכלכלית). נבחנו שלוש חלופות: הראשונה מבקשת להכיל סטנדרט מחייב על המעסיקים במשק, כך שכל עסק יהיה חייב להעסיק עובדים עם מוגבלות באופן יחסי לגודלו. השנייה מבקשת להחיל על העסקים חובת דיווח של שיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות אצלם, מתוך הנחה שיהיה לזה אפקט ציבורי. והשלישית מנסה להביא למצב של רתימת שוק, ובו ארגוני המעסיקים פועלים לקידום הנושא ללא התערבות המחוקק. קיים יתרון מובנה בחלופה השלישית משום שהיא חוסכת שניונים בחוק ואת מנגנוני הפיקוח והאכיפה, זאת תוך קידום התכלית.

מרכיב הרגולציה	חלופה	חובת העסקה של אנשים עם מוגבלות בשיעור קבוע	חובת גילוי לציבור על אודות שיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות	עידוד העסקת אנשים עם מוגבלות ללא שינוי המצב החוקי
אסטרטגיית התערבות	סטנדרט מחייב	חובת גילוי	רתימת שוק	
דרישות	דרישה קבועה ומוגדרת להעסקת אנשים עם מוגבלות	אין סטנדרט מוגדר	אין סטנדרט מוגדר	
בקרה - איסוף מידע	דיווח קבוע של העסקים לרגולטור על שיעור המועסקים על ידם שהם בעלי מוגבלות	בקרה מצד הרגולטור על קיום הגילוי לציבור	לא נעשה על ידי המדינה	
פיקוח ואכיפה	סמכות לבקשת מידע מהעסקים. סמכות כניסה לעסק ובדיקת אמיתות הנתונים. סמכות ענישה מרתיעה	סמכות כניסה לעסק ובדיקת אמיתות הנתונים. סמכות ענישה מרתיעה	לא נעשה על ידי המדינה	
משאבים והתארגנות	מנגנון קבלת המידע מכלל העסקים קיום מערך פיקוח ואכיפה	קיום מערך פיקוח ואכיפה	לא רלוונטי כי הביצוע לא נעשה על ידי המדינה	

לאורך תהליך הערכת הרגולציה השתכללה החלופה הראשונה, ונקבע כי 2% ממצבת העובדים הקבועים של כל עסק יהיו עובדים עם מוגבלות. עם זאת, מתוך השיח עם בעלי העניין עלה הצורך להחיל דרישות שונות על קבוצות עסקים נפרדות. לפיכך, הוחלט לפטור מהחובה עסקים שמעסיקים פחות מ-50 עובדים קבועים, מתוך הנחה שהרכב העובדים בחברות קטנות הוא יחסית הומוגני, ובנוסף השתת עלויות נוספות על חברות קטנות עלול להכביד עליהן. ארגון המעסיק בין 50 לבין 200 עובדים יחויב במחצית הדרישה, ואילו ארגון המעסיק מעל 200 עובדים יהיה חייב לעמוד בדרישות הקבועות בחוק. כן הוחלט לפטור את ענף הבניה וענף הדיג מהוראות אלה, משום שענפים אלו דורשים בעיקר כשירות גופנית ברמה גבוהה.



## 4. הגנה מפני רעש בבנייני מגורים

במדינה מסוימת, משרד הבינוי בשיתוף משרד הבריאות מבקשים למצוא דרך להתמודד עם רעשים בקרבת מגורים שמקורם בכבישים מהירים ומסילות רכבת. כ-13% מהדירות החדשות שנבנות בכל שנה חשופות לרעש פוגעני, שהוכח על ידי מחקרים כמזיק לבריאות. לשם כך נבחנו שלוש חלופות: הראשונה מציעה לחייב בנייה בסטנדרט מבודד רעשים בכל סוגי המבנים שנמצאים באזורים הרועשים (לרבות בתים, דירות, בתי מלון ובתי אבות). השנייה מציעה לחייב בנייה בסטנדרט המחייב אך רק בדירות מגורים. החלופה השלישית מציעה להפיק מדריך ממשלתי בלתי מחייב שמספק פתרונות טכניים לבניית מבני מגורים עמידים לרעש ומגדיר תקן (שאינו מחייב) לדירה לא רועשת.

מרכיב הרגולציה	חלופה	חייב בסטנדרט בנייה מבודד רעשים לכל סוגי המבנים	חייב בסטנדרט בנייה מבודד רעשים לדירות בלבד	הפקת מדריך ממשלתי בלתי מחייב עם פתרונות טכניים
אסטרטגיית התערבות		סטנדרט מחייב	סטנדרט מחייב	רתימת שוק - תקנים לא רשמיים
דרישות		סטנדרט מוגדר שחל על כל סוגי המבנים	סטנדרט מוגדר שחל רק על דירות	אין סטנדרט מוגדר (אין מחויבות ע"פ חוק להשתמש במדריך)
בקרה - איסוף מידע		בדיקת כל מבנה החדש נעשית לאחר סיום הבנייה, על ידי מהנדס מומחה	בדיקת כל מבנה החדש נעשית לאחר סיום הבנייה, על ידי מהנדס מומחה	לא רלוונטי
פיקוח ואכיפה		סמכות לעריכת בדיקה במבנה וכן סמכות לאסור שימוש במבנה שלא עומד בדרישות	סמכות לעריכת בדיקה במבנה וכן סמכות לאסור שימוש במבנה שלא עומד בדרישות	אין אכיפה אלא הדרכה במקום
משאבים והתארגנות		קיום מערך פיקוח ואכיפה	קיום מערך פיקוח ואכיפה	פיתוח וידע והדרכה

## ז. ניסוח חלופות

בתום שלב זה של גיבוש החלופות, ובהתייחס לחמשת המרכיבים של הרגולציה, ניתן לנסח מספר חלופות רלוונטיות. בדרך כלל, לקראת ניסוח החלופות ניתן להחליט על 'מה נכון בכל דרך', דהיינו איזה מרכיבים נדרשים להיות חלק מכל רגולציה, ומה הם המשתנים שיכולים להיות הבסיס להבחנה בין החלופות. יש להדגיש כי נקודת המוצא לבניית החלופות היא המצב הרגולטורי הקיים, וכל החלופות נבחנות ביחס אליו. השארת המצב הקיים על כנו היא "חלופה אפס".

מהי חלופה? מדיניות אפשרית להתערבות ספציפית במשק או בחברה, המחברת בין הדרישה והאסטרטגייה הרגולטורית, מנגנון הבקרה, מערך הפיקוח והאכיפה ושיש לה היתכנות מעשית מבחינת משאבים והתארגנות. לאור ההגדרה, ההבדלים בין החלופות יכולים לנבוע מהבדלים בכל אחד ממרכיבי הרגולציה, כאשר יתכן שהבדל הופך להבדל נגרר, כך שבעקבות ההבדל במרכיב הרגולציה, נניח, באסטרטגייה או בדרישות, נובעים גם הבדלים במרכיבים אחרים. כמובן, שהבסיס להבדלים הללו נובע מהיחס שבין השגת יעדי רגולציה לבין הנטל הרגולטורי וצמצום הפגיעה באינטרסים נוספים אחרים.



להלן כלי המסייע למשרד בניסוח החלופות, כך שיהיה ברור, כיצד הן מביאות לידי ביטוי את כלל מרכיבי הרגולציה:

חלופה 3	חלופה 2	חלופה 1	
כנ"ל	כנ"ל	פרט את המדיניות ואת העקרונות שבבסיס החלופה	<b>תמצית החלופה</b>
כנ"ל	כנ"ל	יש לציין את הכלי הרגולטורי הנבחר להתערבות רגולטורית (ראה עמוד 44)	<b>אסטרטגיית התערבות</b>
כנ"ל	כנ"ל	יש לציין את סט החובות הנדרש מן המפוקח (ראה עמוד 43)	<b>דרישות הרגולציה</b>
כנ"ל	כנ"ל	יש לציין את דרך איסוף המידע (מראש או בדיעבד), לרבות היקף המידע המועבר וצורת האיסוף (ראה עמוד 45)	<b>בקרה - איסוף מידע</b>
כנ"ל	כנ"ל	יש לתאר את רמת הסמכות המוקנית לרגולטור (ראה עמוד 47)	<b>פיקוח ואכיפה</b>
כנ"ל	כנ"ל	יש לתאר את המשאבים וההתארגנות הדרושים ליישום החלופה (ראה עמוד 49)	<b>משאבים והתארגנות</b>

פורמט פתוח לטבלה זו נמצא באתר טיוב הרגולציה של צוות הרגולציה באגף ממשל וחברה.

## סיכום - דוח RIA, החלק הרלוונטי לפרק זה

### חלק ב- ניסוח חלופות

#### תיאור החלופות

[הציגו את כיווני הפעולה המרכזיים לפתרון הבעיה, ופרטו את החלופות (או החלופה, תלוי בעומק ה-RIA) הנגזרות מהם, בהתייחס לחמשת מרכיבי הרגולציה - דרישות, אסטרטגיות, בקרה, פיקוח ואכיפה, משאבים והתארגנות. נמקו כיצד בחרתם להתמקד בחלופות שלהלן. הקפידו כי חלופה מס' 0 תייצג את המשך המצב הקיים].



# 06 ניתוח החלופות: הערכת תועלות בהתייחס לנטל הרגולטורי ולאינטרסים ציבוריים נוספים

פרק זה מקביל  
לחלקים ג' ו-ד' בדוח  
RIA

לאחר שיש בידנו מספר חלופות, יש לנתח את השפעותיהן ביחס לשיקולים המרכזיים המרכיבים רגולציה מיטבית - תועלת הרגולציה (לאור התכלית), הנטל הרגולטורי ואינטרסים ציבוריים נוספים. באמצעות ניתוח זה, ניתן יהיה לייצר טבלת השוואה שתאפשר להחליט איזו מדיניות רגולטורית עדיפה.

כפי שצוין בפרק הגדרת תכלית והצורך בהתערבות, תהליך הערכת השפעות הרגולציה נועד כדי להביא לאיזון בין שלושה שיקולי מדיניות מרכזיים: תכלית הרגולציה וההגנה על האינטרס הציבורי שביסודה, הפחתת הנטל הרגולטורי המוטל על המפוקחים וצמצום פגיעה אינטרסים ציבוריים נוספים. אם עד כה, נבנו החלופות לפי חמשת מרכיבי הרגולציה, הרי ששלב זה בא לנתח את החלופות לאור שיקולי תועלת, נטל רגולטורי ואינטרסים ציבוריים נוספים. לאור אלה, בהמשך הפרק, מוצע כלי המעמיד את החלופות הרלוונטיות זו כנגד זו, בטבלת השוואה המסייעת בקבלת החלטה מושכלת על החלופה הנבחרת.

## א. ניסוח תועלות (מדדי תוצאה)

בשלב הראשון של הגדרת תכלית והצורך בהתערבות, הוגדרו יעדים לרגולציה. היעדים אמורים לבטא את השינוי הקונקרטי שאותו הרגולטור מעוניין להשיג בסביבה בתקופה מוגדרת באמצעות הרגולציה. אל מול היעדים, יש להגדיר באיזו מידה ובאיזה אופן הרגולציה עתידה להביא להישג זה. זאת אומרת, בעוד שהיעד מגדיר את ההישג הנדרש, התועלת מנסחת את אופן התממשותו, מה עתידה הרגולציה להשיג בפועל<sup>56</sup>. מכיוון שהתועלת היא ממשית, עליה לעמוד בהלימה גם למאפייני הבעיה ולסיבותיה ובהתייחס לקהלי היעד המושפעים מן הבעיה, כפי שמופו עם הבעיה.

התועלת יכולה להיות כמותית, כגון ירידה במספר ההרוגים בתאונות דרכים, או איכותית, כגון שימור מבנים בעלי חשיבות היסטורית. לניסוח ברור של התועלת יש ערך, גם משום שהוא מאפשר דיון (האם אכן התועלת הזו עתידה להתממש) וגם משום שהוא מאפשר לבצע הערכה בדיעבד.

<sup>56</sup> למעשה, במונחים של מדריך התכנון הממשלתי, מדובר במדד ליעד. השימוש במינוח תועלת, נשאר נאמן לנוסח שבהחלטת הממשלה ובנוסף, מבטא את ההכרה שלהבדיל ממדד, שהוא בהגדרתו כמותי, תועלת לא תמיד יכולה להיות כמותי. המינוח 'תועלת' נועד לאפשר גמישות זו. ראה להלן.



התפיסה המוצעת בפרק זה, לפיה תהליך ההערכה אינו תהליך כרונולוגי, נכונה במיוחד בנוגע לתועלות הצפויות מן הרגולציה. הגדרת התועלת לאור השיקולים הנוספים, עשויה להחזיר את הדיון בחלופות עצמן, לבחינה נוספת של מרכיבי הרגולציה. יתר על כן, במקרים רבים מתברר, כי כאשר אנו ניגשים לנסח את התועלות אל מול חלופות ספציפיות, יש צורך לנסח מחדש את היעדים, ולכל הפחות בצורה מדויקת יותר וכי הגדרה מדויקת של התועלת, עשויה להוביל להגדרה מחדש של היעד וחוזר חלילה.

הערות בנוגע להערכת תועלות: החלטת הממשלה חייבה חישוב כמותי של הנטל הרגולטורי הישיר. ניתן היה להחיל חובה זו גם על התועלות הצפויות ולדרוש חישוב כמותי שלהן. עם זאת, בהחלטת הממשלה נקבע כי בנוגע לתועלות החובה היא רק להעריך את התועלות הצפויות מן הרגולציה. הנחיה זו משקפת את הניסיון בעולם המלמד כי לעתים קשה מאוד ואף בלתי אפשרי להציג את מגוון השיקולים במונחים כמותיים<sup>57</sup>. יתר על כן, בדרך כלל קל יותר להציג ניתוח כמותי של העלות (לכל הפחות בנוגע לעלות ישירה) לעומת ניתוח מקביל של התועלת. בעיקר משום שבמקרים רבים האינטרס הציבורי עליו מגנה הרגולציה הוא במהותו איכותני (למשל, הגנה על חיי אדם) או מתייחס לפגיעה עתידית (למשל, בשיקולי הגנת הסביבה ושימוש במשאבים). תועלת המנוסחת מספרית אינה עדיפה בהכרח מתועלת מנומקת באופן מילולי. הערכת התועלת תלויה ביכולתה לשקף את השלכות החלופה הנשקלת בצורה כמה שיותר מקיפה.

במדריך זה (ובדוח הצמוד לו) נשארה שפת ההחלטה המתייחסת לתועלות של הרגולציה, הנטל הרגולטורי (והעומסים בהתאם) ואינטרסים ציבוריים נוספים. במקרים המתאימים כדאי שהללו יהיו מחושבים באופן כמותי, אך ככל שניתוח כמותי אינו אפשרי ניתן להשתמש בהערכה איכותית של יתרונות וחסרונות (מלבד החישוב הישיר של הנטל הרגולטורי, בהתאם להחלטה)<sup>58</sup>.

עם זאת, אחד מעקרונות הערכת הרגולציה היא הניסיון להתבסס על נתונים אמפיריים ככל שהם ישנם. לשם כך, יש ערך בערכים כמותיים גם אם בקירוב, משום שהם מסייעים להמחיש את העלות ואת התועלת. כמו כן, מאמץ לכמת מעודד שימוש בתהליך מתודולוגי סדור ובר השוואה שניתן לחזור עליו ולבדוק את תקפות מסקנותיו. לכן, גם אם לא ניתן להציג ניתוח כמותי של עלויות ותועלות, ניתן לעיתים להעריך את היקף השפעה במונחים כמותיים. למשל, אם לא ניתן להעריך את שווי ההגנה על כבוד האדם, אפשר לאמוד את מספר האזרחים הזוכים להגנה באמצעות הרגולציה המוצעת.

57 ראו בהקשר זה הנחיות ה-OMB האמריקאי להערכת השפעת רגולציה (Regulatory Impact Analysis: A Primer).

ראה דוגמה מפורסמת בהקשר זה היא הלקונה בניתוחי עלות-תועלת של רגולציה בשוק הפיננסי, שעלתה לדיון בבית המשפט בארצות הברית. רק לאחרונה החלו כלכלנים להתמודד עם הקשיים שעלו בתחום זה:

Posner, Eric and Weyl, E. Glen, Benefit-Cost Analysis for Financial Regulation, American Economic Review, Vol. 103, No. 3, 2013. Available at SSRN [ssrn.com/abstract=2188990](http://ssrn.com/abstract=2188990)

[www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/regpol/circular-a-4\\_regulatory-impact-analysis-a-primer.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/regpol/circular-a-4_regulatory-impact-analysis-a-primer.pdf)

58 התייחסות לכלי הערכה שונים, בין היתר, כמותיים, ניתן למצוא בתוספת ב'.



## ניתוח משולב, כמותני ואיכותני - דוגמה מרגולציה על דיווח וחקירת תאונות בענף הדיג

משרד התחבורה הבריטי בחן בשנת 2012 אפשרויות להגברת הבטיחות בתחבורה הימית באמצעות הבטחת סטנדרטים גבוהים בחקירת תאונות והפקת לקחים הנוגעים לתעשיית הדיג תוך הטלת נטל מזערי על העסקים.

באופן קונקרטי בחן המשרד את החלופה של קבלת הרגולציה האירופית במקום שהיא חמורה יותר מהרגולציה הבריטית ושימור הסטנדרט הבריטי במקרים אחרים. השפעות החלופה שנמצאו היו:

- **בצד החסרונות** - מרבית העלות של אימוץ הסטנדרטים צפויה להיספג בתקציב MAIB (אגף חקירת תאונות ימיות). עיקר העלות נוגעת לפיתוח מאגר נתונים עדכני בהתאם לחובות המוטלות (עלות מעבר). עקב כך ייפגע מעט קצב הטיפול בחקירת תאונות ימיות. בהיוועצות עם כלכלני רשות תעשיית הדיג הימי הוסכם כי אימוץ הסטנדרטים לא יפגע בפיריון התעשייה, שכן אם נפתחה חקירת בטיחות, הכלי ממילא אינו במצב פעיל. מילוי הטפסים שהומלץ עליהם במסגרת הרגולציה לוקח כ-15-7 דקות, ועלות שעת העבודה החציונית בדיג הימי היא 7.74 פאונד ובדיג הנהרות 15.53 פאונד. עלות של חקירת תאונה הוערכה ב-30,000 פאונד במוצע. סך העלות הוערכה ב-0.13-0.15 מיליון פאונד בשנת המעבר, ו-1.32-0.33 מיליון פאונד לאחר המעבר.
- **בצד היתרונות** - בהיוועצות עם נציגי איגודים ועם רשויות בתעשיית הדיג אומתה ההנחה שלפעילות MAIB הייתה השפעה חיובית משמעותית על הבטיחות בתחבורה הימית. במובן זה עיקר התועלת הנובעת מהרגולציה אינה כספית, אלא איכותנית - לאור שיפור הכלים למניעת תאונות ימיות.

דוגמה זו מבטאת שילוב בין ניתוח חסרונות במונחים כמותניים, לבין ניתוח יתרונות שנעשה במונחים איכותניים.

Department of Transport, The Merchant Shipping (Accident Investigation and Reporting) Regulations 2012, IA No. DfT00130 (May 2012)

## ב. בחינה וחישוב של הנטל הרגולטורי

החלטת הממשלה העמידה במרכז תהליך הערכת הרגולציה את החלופה 'המפחיתה את הנטל הרגולטורי', בכפוף לתכלית הרגולציה ובמסגרת השיקולים המסמיכים את הרגולטור על פי החקיקה המסמיכה. הנטל הרגולטורי מוגדר בהחלטה כסך כל עלות העמידה בדרישות הרגולציה, עלות הבירוקרטיה והעלות הכרוכה באי התאמה של הדרישות הטכניות למקובל בעולם. ככזה, הנטל הרגולטורי יכול ליצור עלויות רגולציה הניתנות לכימות (בכסף או בזמן) ועומסים רגולטוריים נוספים שאינם ניתנים לכימות. לשם כך, יש לבחון באיזו מידה הרגולציה עשויה לייצר עומסים רגולטוריים על המפוקחים הישירים<sup>59</sup>. גם כאן, צריכה הערכת העומסים להיות חלק מן הדיון על עיצוב הרגולציה, ובהתייחס אליה לבדוק האם אפשר לטייב את הרגולציה באופן שתבטא את האפשרות להשיג את תכלית הרגולציה תוך הפחתה של הנטל הרגולטורי הכרוך בה.

במדריך הפחתת הנטל הוגדרו ארבעה סוגי עומסים, היכולים לנבוע מדרישות הרגולציה עצמן או מן הבירוקרטיה הכרוכה בתהליך<sup>60</sup>:

59 נטל רגולטורי במובן העקיף, כגון השפעות על תחרות ויזמות, יוקר המחיה, תעסוקה וכדומה, אינם כלולים במסגרת עומסים אלא במסגרת אינטרסים ציבוריים נוספים שייבחנו בהמשך.

60 המתודולוגיה המוצעת כאן תואמת את מדריך הפחתת הנטל, עמוד 32.



## סיבות עומסים:

בריסקרטיה	דרישות
1. ריבוי שלבים וגורמים	1. סף דרישות גבוה
2. אי בהירות בהנחיות וביישום	2. מורכבות ופרטנות הדרישות
3. אי זמינות ומענה לשאלות/בעיות	3. כפל דרישות (חפיפות וסתירות)
4. אי בהירות בעבודה מול גורמי פיקוח	4. שינויים תדירים



## ארבעה סוגי עומסים:

1. עלויות ישירות - השקעה בחומרים, הגשת טפסים, זמן המתנה לרגולטור.
2. התמשכות תהליכים - הנובעת מהרגולציה ומעכבת את הפעילות העסקית.
3. אי ודאות - המטילה מגבלות על היכולת התכנון.
4. אי בהירות - המייצרת קושי ביישום הרגולציה.

על מנת לבחון מהו הנטל, פותח שאלון, המאפשר להעריך את הנטל שהרגולציה יוצרת. השאלון הוא למעשה מפרט של שאלות, המוצג כמטריצה, התואמת את סוגי העומסים ביחס למקורות העומס. הצעתנו היא שהצוות המתכנן יעבור עם הרגולטור על מפרט השאלות במתכונת של "ראיון", באופן שיאפשר מעבר על כל השאלות הרלוונטיות, כך שניתן יהיה להעריך את העומסים הצפויים מן הרגולציה. השאלון המפורט מופיע בתוספת ג' - שאלון הערכת עומסים. כמובן, נושא העומסים צריך לתפוס, באופן טבעי, חלק משמעותי מהשיח עם בעלי העניין, ובפרט השיח עם העסקים עליהם מוטלת הרגולציה. שני התהליכים צריכים להתחבר בשלב התכנון הזה.

יש לציין, כי כמובן שלא כל השאלות רלוונטיות לשלב זה של התהליך. כל השאלות הקשורות לתפעול השוטף של הרגולציה, לקשר שבין הרגולטור למפוקחים, אין מקומם בשלב הנוכחי, אלא בשלב הבא, לאחר בחירת הרגולציה, בתכנון היישום שלה בפועל.

כמה הערות על הערכת עומסים:

- הערכת העומסים לאורך התהליך: הנטל הרגולטורי הוא שיקול מרכזי שצריך ללוות את כל תהליך ההערכה ובכל שלב הוא יכול לשמש באופן אחר. במהלך הדיון על גיבוש החלופות, הערכה של הנטל האפשרי והעומסים הכרוכים בו, יכולה להתבצע ככלי אפשרי להעלאה של רעיונות וכזרז להצעת חלופות. בהמשך, לאחר שנוסחו החלופות באופן מדויק, הערכת העומסים צריכה להתבצע למול כל חלופה במטרה לבדוק כיצד ניתן לטייב כל חלופה, בפני עצמה. ובסופו של דבר, הערכת העומסים עתידה לשמש כלי השוואה בין החלופות, שתסייע בבחירת החלופה הטובה ביותר.
- חישוב כמותי (מדידה) של העלות הישירה של הנטל הרגולטורי: החלטת הממשלה קבעה כי תהליך הערכת הרגולציה חייב לכלול חישוב הנטל הרגולטורי הצפוי מן הרגולציה. עם זאת, חישוב העלויות היא עבודה דורשת משאבים ולכן אין טעם להחיל חובה גורפת לחישוב עלויות על כל החלופות האפשריות. יש להבחין בין מקרים בהם החישוב הכמותי עשוי להיות רלוונטי מאוד לגיבוש החלופות, במיוחד כאשר מדובר בחלופות קרובות יחסית, ואז יתכן שנכון לבצע חישוב עבור כל חלופה, לבין מקרים בהם יתכן כי לחישוב המספרי המדויק אין חשיבות להבחנה בין החלופות. למשל, ככל שקיימת שונות רבה בין החלופות, באופן המבטא כיוונים שונים של מדיניות או שההבדל בעלויות ישירות הוא משמעותי וברור גם ללא חישוב מדויק. במקרים אלה די בהערכה כללית. ככלל, במדריך זה ההנחיה המחייבת של החלטת הממשלה לחישוב הכמותי הנטל, חלה על החלופה הנבחרת, במטרה להציג בפני הרגולטור טרם ההחלטה את העלות העתידית של החלטתו ולאפשר לו לבחון האם היא מוצדקת או שיש צורך לשפר את החלופה או לנסות חלופה אחרת.



## מדידת הנטל הרגולטורי

מדידה כמותית של הנטל הרגולטורי היא משימה חשובה, בשל הרצון הבסיסי להבין בצורה כמה שיותר מדויקת מהי העלות שנובעת מהרגולציה. הבנה שכזו מאפשרת לבחון את הוראות הרגולציה בצורה מקצועית יותר. אבל מדידה כמותית היא מורכבת משום שהיא כוללת תהליכים רבים והשפעותיה רחבות מאוד. מלבד העלויות הישירות הנובעות מהרגולציה (כדוגמת אלו הנובעות מהדרישות הישירות על המפוקחים - כמו חיוב ברכישת ציוד מסוים, הקצאת מקום או ביצוע פעולות אנושיות) יש לה גם עלויות שאינן ישירות (כדוגמת פגיעה ברמת התחרות, רמת המחירים, ההכנסה הפנויה של האזרחים, רמת התעסוקה וכיוצ"ב).

הניסיון העולמי מהעשור האחרון מראה כי יש הצלחה יחסית בפיתוח מודלים למדידת עלויות ישירות של הנטל הרגולטורי. כך למשל הוא מודל ה-SCM - Standard Cost Model שפותח בהולנד בשנת 2006, או מודל ה-CCA - Regulatory Compliance Cost Assessment של ה-OECD שפורסם בשנת 2014. מודלים יציבים לאומדן של עלויות לא-ישירות של הרגולציה עוד אין בנמצא.

**משום כך החובה לחשב את הנטל, דהיינו, להציג מספר כמותי של העלות העתידית של הרגולציה, כפי שהיא מוגדרת בהחלטת הממשלה, מתייחסת לעלות הישירה בלבד ולא לעלויות העקיפות.** למעשה, העלויות העקיפות נכללות במסגרת אינטרסים ציבוריים נוספים. כך שהערכה של העלויות העקיפות, יכולה להתבצע בכלים כמותיים או איכותיים, כחלק מהערכה של אינטרסים ציבוריים, כמפורט להלן (ובדומה למה שנאמר בנוגע להערכת תועלות, בעמוד 55).

שיטת המדידה של העלות הישירה מופיעה במפורט בנספח למדריך. בקצרה, היא כוללת שלושה שלבים:

- א. ניתוח הרגולציה לתהליכים ולחובות.
- ב. זיהוי הפעולות הנדרשות לשם עמידה בחובות הרגולציה, והערכת מרכיבי העלות של כל פעולה.
- ג. חישוב עלות הרגולציה.

בשלב הראשון, יש לנתח את כלל החובות הנובעות מהוראות הרגולציה, בהתייחס לכל תהליך שמפוקח מסוים מבקש לבצע. על בסיס ניתוח זה (המשקף למעשה את הרגולציה עצמה), בשלב השני, יש להעריך את הפעולות הנדרשות לביצוע החובות ואת מרכיבי העלות שלהן, המבטאות את התשומות שהמפוקח יהיה חייב להקצות לשם עמידה ברגולציה. כך לדוגמה, אם הוראות הרגולציה על ייבוא מחייבות הצגת חוות דעת של מומחה (- חובה), הפעולות הנגזרות מחובה זו הן שכירת מומחה ושליחת הציוד אליו (- פעולות), כאשר התשומות הנדרשות הן התשלום עבור שירותי המומחה וכן, עלות של עבודה של עובד האחראי על העבודה עם המומחה (- מרכיבי עלות). יש לציין כי בעוד שניתוח הרגולציה (השלב הראשון) מתייחס רק להוראות החקיקה, הרי שהערכת הפעולות, מרכיבי העלות והחישוב בפועל, מחייב מידע נוסף. מידע זה יכול להיות במשרד, על בסיס היכרות עם התחום או להיות חלק מהשיח עם בעלי העניין, כדי לחשב, בתוך המסגרת המתודולוגית האמורה, את העלויות העתידיות.

השלב השלישי הוא החישוב בפועל, באמצעות ערך מספרי למרכיבי העלות, כך שניתן לחשב את העלות של כל תהליך. על בסיס זה יש לבצע הערכה של העלות למשק, לפי מספר העסקים ומספר הפעמים בשנה שכל עסק נדרש לבצע את התהליך.

מכיוון שהחישוב מבוצע ביחס לתהליכים, הוא מאפשר לא רק להשוות בין חלופות אלא גם לסייע בשיפור חלופה בפני עצמה, בהתייחס לכל תהליך ובהתאם לרמת הסיכון עמה מתמודדים.

### ג. אינטרסים ציבוריים נוספים

כאמור לעיל, כבר בשלב הראשוני בוצע מיפוי ההשפעה של הרגולציה על אינטרסים ציבוריים נוספים. מיפוי זה, נעשה על ידי הרגולטור בעצמו והוא מחייב בפניה למשרדים אחרים האחראים על אינטרסים ציבוריים שיתכן ויושפעו מהרגולציה. כמו כן, בהתייחס לאינטרסים ציבוריים נוספים ולרגולטורים משיקים, יש להביא בחשבון גם רגולציות משיקות, כפי שמופו בשלב הראשון, ולנסות לבחון את השפעתן המצטברת על המפוקחים.



ניתוח האינטרסים הציבוריים הנוספים וההשפעות העקיפות עשוי להתייחס למגוון רחב של תחומים. בתחום הכלכלי הוא יכול לבחון השפעות על תחרות, תחרותיות, עסקים קטנים, יוקר המחיה או תעסוקה. בתחומי חברה יתכן ולרגולציה תהיה השפעה על פערים, זכויות אדם או בריאות או שתהיה לה השפעה סביבתית.

## דוגמאות לקטלוג אינטרסים ציבוריים<sup>61</sup>



קטלוג זה הוא הצעה בלבד. כל רגולטור יכול לבחור כיצד לאפיין ולהציג את האינטרסים הציבוריים הנוספים וההשפעות העקיפות הרלוונטיות לרגולציה שאותן הוא בוחן ולהוסיף תחומים בהתאם לניסיונו ולהבנתו, ובהתייחס לשיח עם הציבור ולהיוועצות עם משרדים משיקים.

ניתן להשתמש במגוון כלים מתודולוגיים להערכת ההשפעות העקיפות על אינטרסים ציבוריים נוספים. כמובן שרצוי להיעזר במשרדים האחרים, המומחים בתחומים הספציפיים<sup>62</sup>. תוספת ב' - 'כלים ומתודולוגיות לניתוח השפעות', מציג שורה של כלים, כמותניים ואיכותניים, לניתוח השפעות.

61 לדוגמאות לקטלוג נוסף ראה, למשל, עמ' 18-16 במדריך הבריטי:

[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/31608/11-1112-impact-assessment-toolkit.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31608/11-1112-impact-assessment-toolkit.pdf)

62 בבריטניה, למשל, שם מתודולוגיית הערכת השפעות הרגולציה על נושאים כבריאות הציבור או פליטת גזי חממה פותחה בידי משרדי הממשלה הרלוונטיים, כמו משרד הבריאות או משרד הסביבה, המזון ופיתוח הכפר. ראו דוגמאות בכתובת:

[www.hm-treasury.gov.uk/data\\_greenbook\\_sugguidance.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/data_greenbook_sugguidance.htm)

בהקשר הישראלי, יש לציין כדוגמה את המדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובנייה, שגובש בצוות בין-מגזרי בראשות מנהלת השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה (עמ' 52-39) ראה הערת שוליים מס' 80 להלן.

במדינות רבות מקובל כי רגולטורים מפיצים את מתודולוגיות הערכת השפעות הרגולציה שלהם באופן פשוט ונגיש לטובת רגולטורים אחרים, ומעמידים כתובת נגישה להקלת התיאומים במקרה הצורך. ראה, למשל, את מערך ההדרכה להערכת השפעות רגולציה על בריאות שהעמיד משרד הבריאות הניו-זילנדי:

[www.health.govt.nz/our-work/health-impact-assessment](http://www.health.govt.nz/our-work/health-impact-assessment)



לאחר שהסתיים ניתוח החלופות לאור השיקולים האמורים, ניתן לחזור ולהשלים את טבלת ניסוח החלופות:

חלופה 3	חלופה 2	חלופה 1	תמצית החלופה
כנ"ל	כנ"ל	פרט את המדיניות ואת העקרונות שבבסיס החלופה	תמצית החלופה
כנ"ל	כנ"ל	יש לציין את הכלי הרגולטורי הנבחר להתערבות רגולטורית (ראו עמוד 44)	אסטרטגיית התערבות
כנ"ל	כנ"ל	יש לציין את סט החובות הנדרש מן המפוקח (ראו עמוד 43)	דרישות הרגולציה
כנ"ל	כנ"ל	יש לציין את דרך איסוף המידע (מראש או בדיעבד), לרבות היקף המידע המועבר וצורת האיסוף (ראה עמוד 45)	בקרה - איסוף מידע
כנ"ל	כנ"ל	יש לתאר את רמת הסמכות המוקנית לרגולטור (ראה עמוד 47)	פיקוח ואכיפה
כנ"ל	כנ"ל	יש לתאר את המשאבים וההתארגנות הדרושים ליישום החלופה (ראה עמוד 49)	משאבים והתארגנות
כנ"ל	כנ"ל	ניתן לציין סוגיות שונות, כגון בהתייחס למורכבות המקרים, יתרונות וחסרונות בולטים וכדומה	הערות
		יש לציין את התועלות הצפויות מיישום החלופה (ראו עמוד 55)	תועלות
		יש לציין (מילולית או כמותית) את הנטל הרגולטורי הצפוי (ראו עמוד 57)	נטל רגולטורי (עומסים)
		יש לפרט את ההשפעות (החיוביות והשליליות) על אינטרסים ציבוריים נוספים (ראו עמוד 59)	אינטרסים ציבוריים נוספים

פורמט פתוח לטבלה זו נמצא באתר טיוב הרגולציה של צוות הרגולציה באגף ממשל וחברה.

## ד. השוואה בין חלופות ובחירה

לאחר שנותחו ההשפעות הצפויות של יישום כל חלופה, ניתן לבסוף להשוות בין החלופות ולבחור את הטובה ביניהן. השוואה צריכה לשקף את עיקרי הדיונים והשיקולים שהיו עד כה, בהתייחס ל:

- **יעדי הרגולציה** - בהתייחס לתכלית ובאיזו מידה מדדי התוצאה (התועלות הצפויות) משיגים את היעדים;
- **הנטל הצפוי מן הרגולציה** - בהקשר זה יש להביא בחשבון את ארבעת מרכיבי העומס, ובפרט את החישוב הכמותי, ככל שהוא בוצע לכל חלופה;
- **אינטרסים ציבוריים נוספים** - באיזה מידה כל חלופה פוגעת או תורמת לאינטרסים ציבוריים נוספים ביחס לחלופות האחרות.
- **משאבים והתארגנות** - יש לבחון מהי מידת ההיתכנות של החלופה, בהתייחס למשאבים ולהתארגנות הנדרשת.
- **מרכיבים נוספים שכלל שנדרש.**



## שיטת השוואה באמצעות ניתוח רב-משתנים (Multi-criteria Analysis)<sup>63</sup>

מטרת שיטה זו היא להציב את כל שורת השיקולים שלעיל בתוך טבלה, באופן שיאפשר השוואה בין החלופות. להלן הפורמט הגנרי של הטבלה:

חלופה 3	חלופה 2	חלופה 1	חלופה 0 (המשך מצב קיים)	חלופה	קריטריון
				יעד א'	עמידה ביעדים (תועלות)
				יעד ב'	
				עלויות ישירות	הנטל הצפוי מהרגולציה (עומסים)
				התמשכות התהליכים	
				אי-ודאות	
				אי-בהירות	
				השפעות כלכליות	אינטרסים ציבוריים נוספים
				השפעות חברתיות	
				השפעות סביבתיות	
				השפעות אחרות	
				-	משאבים והתארגנות
					קריטריונים נוספים לשיקול המשרד

פורמט פתוח לטבלה זו נמצא באתר טיוב הרגולציה של צוות הרגולציה באגף ממשל וחברה.

בניית הטבלה מבוססת על:

- **קריטריונים ראשיים:** ארבעת הקריטריונים הראשיים נובעים מתוך מבנה הדיון המפורט לעיל. עם זאת, יתכן כי הקריטריונים הראשיים אינם מספקים ויש להרחיב ולפרוט אותם לתתי קריטריונים. למשל, בכל הנוגע לקריטריון התועלות, יתכנו מספר תועלות השונות זו מזו, ויש להשוות כל חלופה בנפרד אל מול כל תועלת. יש לשאוף לפירוט נרחב של קריטריונים ולא לאגד אותם תחת כותרות כלליות של הקריטריונים הראשיים. מאידך, יתכן ולא כל השורות שלעיל רלוונטיות. למשל, יתכן ואין השפעות חברתיות או שלא מתעוררות שאלות הקשורות לחוסר בהירות ברגולציה. במקרים אלה, השורה המתאימה תשאר ריקה.
- כל חלופה מקבלת **ציון בכל קריטריון**, המשקף את מיקומה היחסי של החלופה מול החלופות האחרות שעל הפרק, ובפרט בהשוואה למצב הקיים ("חלופה 0"). הציון יכול להתבטא במספר (מתוך סקלה אחידה שהרגולטור מגדיר), באמצעות קידוד (חיובי/ניטרלי/שלילי) או באמצעות תיאור מילולי. תיאור מילולי מאפשר לבטא מורכבות ותוכן איכותני יותר, בעוד שימוש במספר

<sup>63</sup> מבוסס בין היתר על מדריך Impact Assessment Guidelines של האיחוד האירופי (ינואר 2009):

[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/iag_2009_en.pdf)

פירוט על השיטות השונות המאוגדות בגישה זו, יתרונותיה וחסרונותיה ראה, למשל, במדריך של המשרד לקהילות ולשלטון מקומי הבריטי שהוקדש לנושא: Department for Communities and Local Government, "Multi-criteria Analysis: a manual" (2009)

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/7612/1132618.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7612/1132618.pdf)



או בקידוד מקל על סיכום הציונים ועל מתן "ציון משוקלל" לכל חלופה. ככלל, שיטה נוחה היא לקבוע שלושה צבעים (אדום-צהוב-ירוק) המשקפים רמות שונות של עמידה בקריטריון.

- ניתן גם להגדיר **משקל יחסי לכל קריטריון**, באופן שיבטא את חשיבותו בהחלטה על הרגולציה. הענקת המשקל יכולה להתבסס על מומחיותו ועל ניסיונו של הרגולטור, על תובנותיו מהיועצות עם משרדים אחרים, מתהליך השיח או על שיקולים טכניים ואחרים;
- **הציון המשוקלל של כל חלופה מחושב על ידי סיכום הציון בכל קריטריון בהתאם למשקל שהוגדר לו (או חישוב מקורב, אם הציון כולל רכיבים לא מספריים)**, ועל בסיס ציון משוקלל זה **מדורגות כל החלופות**.
- לבסוף, ניתן לבצע **בדיקות תקפות (robustness)** של דירוג החלופות באמצעות שינוי במשקולות, או למקרים בהם ההנחות שהנחנו לא מתקיימות באופן מלא. על כן נשאף לבחון את תקפות הניתוח בתרחיש מקל ובתרחיש מחמיר תוך הדגשת היתרונות והחסרונות של כל חלופה בתרחיש הסביר ביותר.



### סיכום יתרונות/חסרונות לכל חלופה לאור קריטריונים - דוגמה לניתוח רב משתנים

כדי להקל על ההשוואה בין החלופות, ניתן לערוך טבלת סיכום, שבה מוצגת עמידת כל חלופה בכל קריטריון שנקבע. כך ניתן לראות איזו מן החלופות מביאה תועלת מרבית במחיר הנמוך ביותר.

להלן דוגמה להמחשת הרכב אפשרי של קריטריונים בהתאם ליעדים ולחלופות הספציפיות:

חלופה 3 - חיוב נהלי בטיחות מחמירים	חלופה 2 - החלת רגולציה משותפת	חלופה 1 - הגברת מודעות ללא חיוב	חלופה 0 - המשך מצב קיים	חלופה	
				קריטריון	
				צמצום מספר הפגיעות בפעילות ספורט אתגרי	עמידה ביעדים
				שמירה על אופי תעשיית הספורט האתגרי הקיימת	
				עלויות ישירות	הנטל הצפוי מהרגולציה
				התמשכות התהליכים	
				אי-ודאות	
				אי-בהירות	
				עלות לתקציב המדינה	אינטרסים ציבוריים אחרים
				השפעות עקיפות על תיירות	
				-	תפעול הרגולציה

הדוגמאות מבוססות על:

*Adventure the in Alcohol and Drugs of Management*, Zealand New of Employment and Innovation, Business of Ministry (Sector) (November 2012 *Tourism*)  
(Ministry of Education of New Zealand, *Developing and Implementing a New Zealand Model of Charter Schools* (August 2012



## אפשרות לניהול השיח עם הציבור בשלב ניתוח והשוואה בין חלופות

שיח עם הציבור בשלב של גיבוש, ניתוח והשוואה בין חלופות:

חלק זה נכתב לפי העקרונות המופיעים בפרק 3 ('שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור'), ומדגיש את המשמעויות הרלוונטיות של תהליכי השיח עבור שלב הניתוח והשוואה בין חלופות.

מטרות מרכזיות	יתרונות	חסרונות	שאלות לדוגמה
<ul style="list-style-type: none"> <li>- הרחבת טווח השיקולים הנשקלים</li> <li>- הרחבת בסיס הידע והמומחיות להכרעה</li> <li>- תיקוף יתרונות/חסרונות והערכת סיכונים</li> <li>- התאמת החלופות לצרכים ולקשיים של קהלי היעד</li> <li>- קידום שיתופי פעולה עתידיים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- לב תהליך ה-RIA - מכאן החשיבות לקיים בשלב זה שיח משתף</li> <li>- בשלות ובקיאיות גבוהות של הרגולטור</li> <li>- טרם הכרעה וסגירת התהליך</li> <li>- ערך השיח מוחשי - השפעה בציר ובתזמון קריטיים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- התחלת תהליכי ניהול שיח לראשונה בשלב זה עשויה לגלות פערים שהיו יכולים להתגלות בשלב מוקדם יותר</li> <li>- חשיפת כיווני הפעולה של הרגולטור בשלב זה עשויה להעמידו במערכת לחצים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- מה הם המאפיינים והדגשים המרכזיים שראוי לשקול ביחס לכל חלופה</li> <li>- איזה השפעות חברתיות והכלל משקיות עשויות להיות לחלופות השונות</li> <li>- מדידת הנטל הרגולטורי - מהי העלות הישירה הנובעות מן הצורך לציית לרגולציה</li> </ul>

### דגשים מרכזיים לניהול שיח בשלב זה:

- מטרה מרכזית של קיום שיח בשלב גיבוש וניתוח החלופות הוא לשם חישוב ומדידה של הנטל הרגולטורי הצפוי.
- תועלתו של קיום שיח בשלב זה רבה, שכן הרגולטור כבר יודע את כיווני פעולתו, והציבור יכול לתת ערך מוחשי לתעדוף שבין החלופות. לפיכך במצב של משאבים מוגבלים זהו השלב המרכזי שבו מתאים ביותר לקיים הליך כזה.
- כלים:** בשלב זה נכון להפעיל כלי שיח דיאלוגיים המאפשרים לשני הצדדים להחליף רעיונות, עמדות ומידע. כלים אלה עשויים להיות:

- הזמנת מומחים ובעלי עניין לדיון / לשימוע
- קבוצות מיקוד
- שולחנות עגולים
- כלים אינטרנטיים, כגון: פורומים, שולחן עגול באינטרנט, פתיחת דיון באתרי מדיה חברתית ועוד

## סיכום - דוח RIA, החלק הרלוונטי לפרק זה

### חלק ג- ניתוח חלופות

חלופה מספר 0 - המשך המצב הקיים

[בהתבסס על התיאור בחלק ב']

תועלות	עומסים (נטל רגולטורי)
<p>[תארו את התועלות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס גם לתועלות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים. הקפידו להתייחס לתכלית שהוגדרה בבסיס הרגולציה. ככל שיש אי-ודאות באשר לתועלות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]</p>	<p>[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס גם להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו לעומסים הצפויים המוטלים על האוכלוסייה עליה עתידה להיות הרגולציה, הכוללת התייחסות להתמשכות התהליכים, אי-ודאות תכנונית ואי-בהירות ביישום. התייחסו גם לעומסים בתקופת המעבר, אם ישנם. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]</p>
<b>עלויות כספיות ישירות המוטלות על עסקים או אזרחים:</b>	

### אינטרסים ציבוריים נוספים

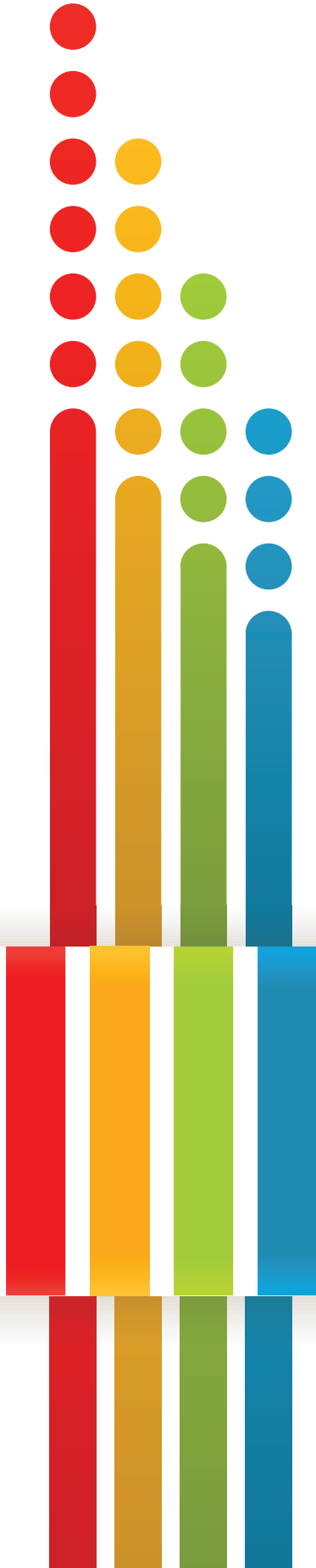
באיזה אופן משפיעה החלופה על:

השפעות כלכליות (כגון על תחרות ותחרותיות, עסקים קטנים)	ציינו השפעות כלכליות חיוביות ושליליות של הרגולציה, אם ישנן
השפעות חברתיות (כגון תעסוקה, יוקר מחייה, זכויות הילד, רווחת הצרכן, צמצום פערים, פיתוח פריפריה, בריאות)	ציינו השפעות חברתיות חיוביות ושליליות של הרגולציה, אם ישנן
השפעות סביבתיות (כגון זיהום אוויר, נוף, מקורות מים, בעלי חיים, צמחייה)	ציינו השפעות סביבתיות חיוביות ושליליות של הרגולציה, אם ישנן

### חלק ד - השוואה בין חלופות ובחירה

א. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:

[השוו בין חלופות בהתייחס לתועלות, לעומסים ולהשפעות על אינטרסים ציבוריים נוספים, וכן לכל קריטריון רלוונטי אחר. הציגו מסקנותיכם]



שער רביעי

דוח RIA  
ו'היום שאחרי'



# 07 דוח RIA ו'היום שאחרי'



הערכת השפעות הרגולציה לא מסתיים בהחלטה על הרגולציה הנבחרת. טרם הדיון הפומבי על הצעת הרגולציה, יש לפרסם דוח RIA, המעניק שקיפות לתהליך ההערכה שבוצע ומאפשר דיון מעמיק על ההצעה. כמו כן, לאחר ההחלטה, יש לפעול כך שהרגולציה תהיה נגישה ובהירה למפוקחים.

רגולציה היא סט של כללים המוטלים על הציבור, אזרחים או עסקים. משום כך, עקרון מרכזי ברגולציה מיטבית הוא שקיפות תהליך ההערכה והעברת המידע לציבור המפוקח. לכן, גם לאחר ההחלטה המשרדית על הרגולציה, נותרו עוד שתי חובות הקבועות בהחלטת הממשלה: פרסום דוח RIA והנגשת הרגולציה לציבור לאחר האישור הסופי.

## א. דוח RIA - הדיווח הפומבי המובנה

תהליך הערכת השפעות הרגולציה צריך להיות מונח בפני מקבל ההחלטות (ועדת שרים לחקיקה, ועדה רלוונטית בכנסת או השר הממונה) ולהיות מדווח לציבור. לכן, ההחלטה מחייבת כי דוח RIA יהיה מצורף להצעה בדבר רגולציה חדשה המובאת לאישור. ככל שמדובר בחקיקה ראשית, יצורף דוח RIA לתזכיר החוק. במקרה של תקנות יפורסם הדוח לפי המוקדם מבין הבאים: טרם אישורן על ידי השר, או טרם העברתן לאישור הוועדה הרלוונטית בכנסת (במידה ונדרש אישור), או עם פרסום טיוטת חקיקת המשנה לעיון הציבור.

חובת הפרסום קיימת במדינות רבות, ולשם כך יצרו פורמט מובנה של דוח RIA<sup>64</sup>, המבטיח סטנדרטיזציה של השקיפות והאחריות הנדרשת. יתרה מזאת, הוא יכול לשרת גם את תהליך העבודה הפנימי של הרגולטור לאורך התהליך, באופן הבא:

- ראשית, הוא מהווה כלי מסייע לריכוז החומרים המתעדים את תהליך העבודה - כך הוא מסייע לשמר את הידע. יתר על כן, מכיוון שהדוח משמש כלי לשקיפות, שימוש בפורמט לאורך התהליך עתיד לחסוך זמן ומשאבים בארגון החומרים לקראת פרסומם;
- שנית, הוא משמש כלי לביקורת עצמית, לתיקון ולעדכון המדיניות המוצעת - באמצעות פריסה של תהליך החשיבה באופן מפורש ומובנה ניתן לזהות כשלים רגולטוריים והטיות קוגניטיביות ולהתמודד אתם מבעוד מועד.

64 מבנה הדוח הסופי מבוסס על פורמט הדיווח האנגלי והניו-זילנדי. עיין לדוגמה:

[www.bis.gov.uk/ia](http://www.bis.gov.uk/ia) [www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory](http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory)



דוח RIA מבטא את תמצית תהליך הערכת הרגולציה. על כן, עומדת לרשות הרגולטור האפשרות לערוך/לפרסם במקביל נספח המרחיב את הדיון בהיבטים מסוימים המופיעים בדוח RIA, על פי שיקול דעתו.

הדוח מורכב משישה חלקים, התואמים את פרקי המדריך:

השלב בתהליך	החלק בדוח RIA פרקים במדריך
פרק 4	חלק א - הגדרת תכלית והצורך בהתערבות
פרק 5	חלק ב - ניסוח חלופות
פרק 6	חלק ג - ניתוח חלופות
פרק 6	חלק ד - השוואה בין חלופות ובחירה
פרק 3	חלק ה - שיח עם בעלי עניין, עם מומחים וקבוצות מהציבור
פרק 1	חלק ו - מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח
פרק 7	

### חלק ב- ניסוח חלופות

#### תיאור החלופות

[הציגו את כיווני הפעולה המרכזיים לפתרון הבעיה, ופרטו את החלופות (או החלופה, תלוי בעומק ה-RIA) הנגזרות מהם, בהתייחס לחמשת מרכיבי הרגולציה - דרישות, אסטרטגיות, בקרה, פיקוח ואכיפה, משאבים והתארגנות. נמקו כיצד בחרתם להתמקד בחלופות שלהלן. הקפידו כי חלופה מס' 0 תייצג את המשך המצב הקיים].

פורמט הדוח עצמו כולל הנחיות מפורטות למילוי כל סעיף. ההנחיות מובאות בתוך סוגריים מרובעים.

יש לשאוף כי הדיווח יהלום את ההנחיות הללו.

פרסום ה-RIA מהווה למעשה את סיום תהליך הערכת הרגולציה, דהיינו הוא משקף את החלטת

המשרד על הרגולציה כפי שהוא סבור שהיא הטובה ביותר. חובת השימוע הקבועה בחוק (בכל הנוגע לחקיקה ראשית) מגיעה, אם כן, לאחר תהליך הערכת הרגולציה. כך שיתכן כי הרגולציה שתובא לדיון בוועדת שרים לחקיקה תהיה שונה מזו המשתקפת בדוח ה-RIA (ככל שהמשרד קיבל הערות שעלו במהלך השימוע). לכן, לקראת הדיון בוועדת השרים, כדאי להוסיף מסמך המתאר את השינוי ואת הסיבות לו.



## פורמט ריק

תאריך: [DD/MM/YYYY]	נושא: [כותרת הדוח]	<h1>סיכום דוח הערכת השפעת הרגולציה</h1>
עורך הדוח: [שם, תפקיד ופרטי קשר] גורם ממונה מאשר: [שם, תפקיד ופרטי קשר] זמין לעיון הציבור ב: [כתובת אתר אינטרנט מלאה]		

### חלק א - הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

#### א. רקע

[תארו את הנושא, מאפייני השוק וההתערבות הממשלתית - בדגש על רגולציה קיימת ומתהווה, יש להתייחס גם לרגולציות משיקות וחופפות שבתחום אחריות של רגולטורים אחרים]

#### ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

[אפיינו את הבעיה ואת סיבותיה, והגדירו את האוכלוסייה המושפעת והיקפה, את מהות הפגיעה הישירה או העקיפה]

#### ג. סקירה בינלאומית (ככל שנעשתה)

[הציגו את עיקרי המידע שהתקבל מהסקירה הבינלאומית ואת המסקנות הנובעות ממנה]

#### ג. תכליות ויעדים

[הגדירו את הצורך בהתערבות ממשלתית, פרטו את מרכיבי הסיכון השונים, אפיינו את חומרת הנזק והסיכוי להתממשותו. נסחו מה הרגולטור מבקש לשמר/לבטל/להשיג/למנוע, והגדירו יעדים]

### חלק ב- ניסוח חלופות

#### תיאור החלופות

[הציגו את כיווני הפעולה המרכזיים לפתרון הבעיה, ופרטו את החלופות (או החלופה, תלוי בעומק הRIA) הנגזרות מהם, בהתייחס לחמשת מרכיבי הרגולציה - דרישות, אסטרטגיות, בקרה, פיקוח ואכיפה, משאבים והתארגנות. נמקו כיצד בחרתם להתמקד בחלופות שלהלן. הקפידו כי חלופה מס' 0 תייצג את המשך המצב הקיים].

## פורמט ריק

<b>חלק ג- ניתוח חלופות</b>	
<b>חלופה מספר 0 - המשך המצב הקיים</b> [בהתבסס על התיאור בחלק ב']	
<b>תועלות</b>	<b>עומסים (נטל רגולטורי)</b>
[תארו את התועלות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס גם לתועלות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים. הקפידו להתייחס לתכלית שהוגדרה בבסיס לרגולציה. ככל שיש אי-ודאות באשר לתועלות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]	[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס גם להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו לעומסים הצפויים המוטלים על האוכלוסייה עליה עתידה לחול הרגולציה, הכוללת התייחסות להתמשכות התהליכים, אי-ודאות תכנונית ואי-בהירות ביישום. התייחסו גם לעומסים בתקופת המעבר, אם ישנם. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]
<b>עלויות כספיות ישירות המוטלות על עסקים או אזרחים:</b>	
<b>אינטרסים ציבוריים נוספים</b> באיזה אופן משפיעה החלופה על:	
<b>השפעות כלכליות</b> (כגון על תחרות ותחרותיות, עסקים קטנים)	ציינו השפעות כלכליות חיוביות ושליליות של הרגולציה, אם ישנן
<b>השפעות חברתיות</b> (כגון תעסוקה, יוקר מחייה, זכויות הילד, רווחת הצרכן, צמצום פערים, פיתוח פריפריה, בריאות)	ציינו השפעות חברתיות חיוביות ושליליות של הרגולציה, אם ישנן
<b>השפעות סביבתיות</b> (כגון זיהום אוויר, נוף, מקורות מים, בעלי חיים, צמחייה)	ציינו השפעות סביבתיות חיוביות ושליליות של הרגולציה, אם ישנן

## פורמט ריק

### חלק ג - ניתוח חלופות

#### חלופה מספר 1 - המשך המצב הקיים

[בהתבסס על התיאור בחלק ב']

עומסים (נטל רגולטורי)	תועלות
<p>[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס גם להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו לעומסים הצפויים המוטלים על האוכלוסייה עליה עתידה להיות הרגולציה, הכוללת התייחסות להתמשכות התהליכים, אי-ודאות תכנונית ואי-בהירות ביישום. התייחסו גם לעומסים בתקופת המעבר, אם ישנם. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]</p>	<p>[תארו את התועלות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס גם לתועלות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים. הקפידו להתייחס לתכלית שהוגדרה בבסיס הרגולציה. ככל שיש אי-ודאות באשר לתועלות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]</p>
<p>עלויות כספיות ישירות המוטלות על עסקים או אזרחים:</p>	

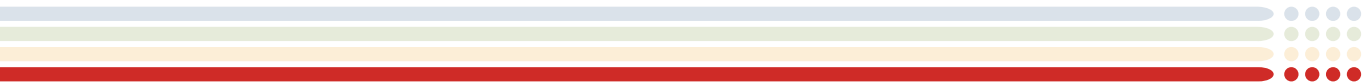
#### אינטרסים ציבוריים נוספים

באיזה אופן משפיעה החלופה על:

<p>ציינו השפעות כלכליות ושליליות של הרגולציה, אם ישנן</p>	<p>השפעות כלכליות (כגון על תחרות ותחרותיות, עסקים קטנים)</p>
<p>ציינו השפעות חברתיות חיוביות ושליליות של הרגולציה, אם ישנן</p>	<p>השפעות חברתיות (כגון תעסוקה, יוקר מחייה, זכויות הילד, רווחת הצרכן, צמצום פער, פיתוח פריפריה, בריאות)</p>
<p>ציינו השפעות סביבתיות חיוביות ושליליות של הרגולציה, אם ישנן</p>	<p>השפעות סביבתיות (כגון זיהום אוויר, נוף, מקורות מים, בעלי חיים, צמחייה)</p>

## פורמט ריק

<b>חלק ג- ניתוח חלופות</b>	
<b>חלופה מספר 2 - המשך המצב הקיים</b> [בהתבסס על התיאור בחלק ב']	
<b>תועלות</b> [תארו את התועלות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס גם לתועלות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים. הקפידו להתייחס לתכלית שהוגדרה בבסיס לרגולציה. ככל שיש אי-ודאות באשר לתועלות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]	<b>עומסים (נטל רגולטורי)</b> [תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס גם להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו לעומסים הצפויים המוטלים על האוכלוסייה עליה עתידה להיות הרגולציה, הכוללת התייחסות להתמשכות התהליכים, אי-ודאות תכנונית ואי-בהירות ביישום. התייחסו גם לעומסים בתקופת המעבר, אם ישנם. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]
<b>עלויות כספיות ישירות המוטלות על עסקים או אזרחים:</b>	
<b>אינטרסים ציבוריים נוספים</b> באיזה אופן משפיעה החלופה על:	
השפעות כלכליות (כגון על תחרות ותחרותיות, עסקים קטנים)	ציינו השפעות כלכליות ושליליות של הרגולציה, אם ישנן
השפעות חברתיות (כגון תעסוקה, יוקר מחייה, זכויות הילד, רווחת הצרכן, צמצום פערים, פיתוח פריפריה, בריאות)	ציינו השפעות חברתיות חיוביות ושליליות של הרגולציה, אם ישנן
השפעות סביבתיות (כגון זיהום אוויר, נוף, מקורות מים, בעלי חיים, צמחייה)	ציינו השפעות סביבתיות חיוביות ושליליות של הרגולציה, אם ישנן



## פורמט ריק

### חלק ד - השוואה בין חלופות ובחירה

א. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן:

[השוו בין חלופות בהתייחס לתועלות, לעומסים ולהשפעות על אינטרסים ציבוריים נוספים, וכן לכל קריטריון רלוונטי אחר. הציגו מסקנותיכם]

ב. החלופה הנבחרת:

[על סמך הנימוקים לעיל, הציגו את החלופה הנבחרת]



## פורמט ריק

### חלק ה - שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור

#### א. תיאור תהליך השיח

[תארו את תהליך השיח בתוך ומחוץ לממשלה. הקפידו להתייחס למטרות, קהלים ששותפו, תהליכים/כלים שהופעלו, עיתוי ומשך התהליך]

#### ב. תוצרי השיח

[תארו סוגיות מרכזיות שעלו בתהליך, בהתייחס לתכליות ולתועלות צפויות, לנטל רגולטורי ולעומסים הכרוכים ברגולציה ולהשפעה על אינטרסים ציבוריים נוספים; ציינו את מענה המשרד לסוגיות שהתקבלו]

### חלק ו - מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח

#### ג. מתודולוגיה

[תארו את תהליך הערכת השפעות הרגולציה, בדגש על ההחלטות על 'עומק' ההערכה ולרבות משך הזמן הכולל, שלביו השונים ומעורבות גורמים נוספים בתהליך. כמו כן תארו את תהליך הניתוח וגיבוש החלופות]

#### ד. מקורות וחומרים

[הפנו למקורות הכתובים העיקריים ששימשו את תהליך הלמידה - מסמכים רשמיים (כגון חקיקה), מחקרים מרכזיים, השוואה לניסיון בינלאומי, ניירות עמדה, חוות דעת ומסמכים אחרים שהתקבלו במסגרת תהליכי השיח]



## ב. הנגשת הרגולציה<sup>65</sup>

החלטת הממשלה קבעה כחלק מהערכת הרגולציה "יצירת בהירות, ודאות ועקביות למפוקחים בכל הנוגע להוראות הרגולציה, אופני הפיקוח על קיום הוראותיה ודרכי האכיפה, תוך הנגשת מידע זה". לעתים, גם רגולציה מיטבית עשויה להתקל בבעיות ציות, רק מכיוון שהמפוקחים לא הבינו את משמעויותיה. כמובן שחקיקה חדשה עוברת תהליך פרסום פורמלי, אבל במקרים רבים פרסום זה לא מספיק. שפת החוק אינה מובנת לכל אדם, במיוחד לעסקים קטנים ובינוניים, והפרסום הפורמלי עשוי שלא להגיע למפוקחים.

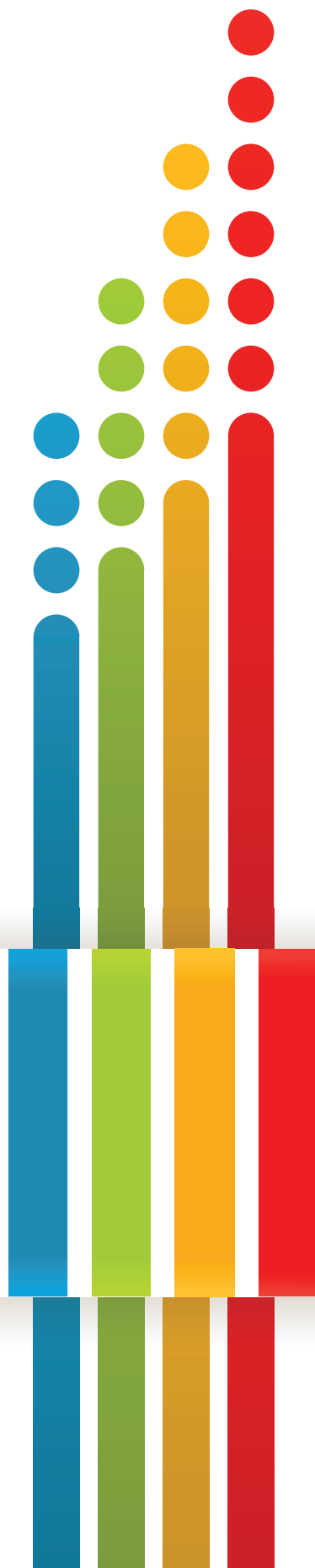
לכן, לאחר שהרגולציה התקבלה באופן סופי על ידי הגורם המחליט (כנסת או אחת מוועדותיה, או כל סמכות אחרת שהחלטתה סופית), כחלק מאחריות הרגולטור להפחתה של הנטל העתידי הכרוך ברגולציה, יש לפעול להנגשה והבהרה של הרגולציה למפוקחים ולקדם באופן אקטיבי את הנגשת המידע, בהתייחס ל:

- העברת המידע לגורמים הרלוונטיים.
  - פישוט המידע, כך שהוא יהיה ניתן להבנה, גם לבעל העסק הקטן או לאזרח הפשוט.
- זאת באמצעים מגוונים, כגון אתר אינטרנט, מדריך למשתמש, הדרכות למפוקחים וכדומה.

הנגשת הרגולציה צריכה לבטא לא רק מה חייב המפוקח לעשות אלא גם את המשמעויות של אי הציות, דהיינו את מנגנוני הפיקוח ואמצעי האכיפה הנלווים לה. הנגשת מידע זה חשובה גם משום שהבנה של קהל היעד את הסיכון מאי ציות מחזק את אפקטיביות האכיפה ותורם להגברת הציות.

65 דוח Anderson הבריטי הוקדש לנושא הנגשת הרגולציה ויצירת הנחיות ברורות למפוקחים, כאמצעי ליצירת עקביות ושקיפות בפיקוח ובאכיפה. להמלצות נוספות בתחום זה ראו: The Anderson Review - The Good Guidance Guide: Taking the uncertainty out of regulation (2009) [www.berr.gov.uk/files/file49881.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file49881.pdf)

# נספח מדידה





# נספח מדידה - חישוב הנטל הרגולטורי<sup>66</sup>

## רקע

החל מסוף שנות ה-90 החלו להתפתח בעולם שיטות למדידה של עלויות הרגולציה. בשנת 2006 פותח בהולנד ה-International Standard<sup>67</sup> Cost Model (להלן: "SCM") ממנו התפתחו שיטות המדידה במרבית מדינות ה-OECD. ה-SCM נועד למדוד את העלויות האדמיניסטרטיביות של הרגולציה (AD - Administrative Burden), שהן העלויות הכרוכות בהגשת מסמכים והעברת מידע.

בשנת 2014 פרסם ה-OECD את ה-OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance<sup>68</sup> (להלן - CCA). מסמך זה מסכם את שיטות המדידה שהתפתחו במדינות השונות ומציג את המתודולוגיה למדידת עלויות הרגולציה (בנוסף על ה-AD). עם זאת, מודל זה מתמקד רק במדידה כמותית של העלויות הישירות. ככל הנראה, עדיין לא פותח בעולם מודל למדידה כמותית של העלויות הלא-ישירות של הרגולציה, כגון עלויות פיננסיות, אובדן הזדמנויות, עלויות למינהל הציבורי והשפעות מקר-כלכליות (תחרות, יזמות ועבריינות).

במקביל להתפתחות המתודולוגיה, מדינות רבות חייבו לחשב את העלות העתידית של רגולציה חדשה ופיתחו מנגנונים לביצוע החישובים ולבקרה עליהם. חלק מן המדינות אף הגבילו, באמצעות יעד כמותי, את האפשרות להוסיף עלות רגולטורית באמצעות רגולציה חדשה.

החלטת הממשלה עיגנה את החובה לחשב את הנטל הרגולטורי באופן כמותי, כחלק מתהליך הערכת השפעות הרגולציה. בגלל מורכבות החישוב בכל הנוגע לעלויות לא ישירות, כאמור, החובה לחשב מתייחסת רק לעלויות הישירות, ועל בסיס מודל המדידה המקובל בעולם (CCA).

חשיבות המדידה היא קודם כל ביכולת לשים את האצבע על מחיר הרגולציה, שהוא, כאמור, במדריך, שיקול מרכזי ברגולציה מיטבית. בנוסף, מחיר הרגולציה יכול לסייע בהשוואה בין החלופות ולחילופין בטיוב כל חלופה בפני עצמה.

## שלושה שלבים למדידה

החלטת הממשלה הגדירה את הנטל הרגולטורי כמורכב מעלות הנובעת מבירוקרטיה, עלות הנובעת מעמידה בדרישות הרגולציה ועלות הכרוכה באי ההתאמה של הדרישות הטכניות למקובל בעולם. מדידה כמותית של הנטל הרגולטורי במונחים של כסף או זמן המתנה, היא עלות הרגולציה.

ביצוע המדידה מורכב משלושה שלבים: ניתוח הרגולציה לתהליכים וחובות; זיהוי הפעולות הנדרשות לשם עמידה בחובות הרגולציה והערכת מרכיבי העלות של כל פעולה; חישוב עלות הרגולציה. שלושת השלבים, מסתכמים לטבלת מדידה, המוזנת לאורך המדידה. טבלה זו במלואה נמצאת בקישור הבא:

[www.pmo.gov.il/policyplanning/Regulation/Pages/RegulationEase.aspx](http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Regulation/Pages/RegulationEase.aspx)

66 מדריך זה עומד בקנה אחד עם ספר המדידה שבמדריך הפחתת הנטל הרגולטורי הקיים, עמוד 55 ואילך.  
67 OECD International Standard Cost Model - Manual Measuring and reducing administrative burdens for businesses  
68 ראה: OECD (2014), OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, OECD Publishing.  
dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en



## שלב א - ניתוח הרגולציה

'ניתוח רגולציה' הוא מתודולוגיה בינלאומית לניתוח של הרגולציה הממפה את כלל החובות המוגדרות בחוק או בתקנות (ובמידת הצורך גם בהוראות מינהל), המוטלות על מפוקח ככל שהוא מבקש לבצע תהליך מסוים. מובאות להלן הגדרות מושגים ולאחר מכן הסבר מפורט ודוגמה.

### הגדרות:

- **תהליך:** מקבץ חובות אותן נדרש המפוקח לקיים כתנאי לביצוע פעילות המפוקחת על ידי הרגולטור. תהליך יכול להיות מורכב מחובה אחת, לדוגמה הגשת טופס לרגולטור, או ממספר רב של חובות.

### דוגמאות לתהליכים

1. בקשת היתר/רישיון
2. חידוש ושינוי היתר/רישיון
3. רישום מוצר
4. פרה-רולינג - קבלת הנחיות מראש לטובת סיווג הפעילות
5. ניטור מוצר בשוק (post-marketing) ודיווח לרגולטור

ניתן לראות מן הדוגמאות את השונות בין התהליכים. בפרט, יש לתת את הדעת להבחנה שבין **תהליכי אישור מראש** - ככל שמדובר בפעילות המפוקחת באמצעות רישום, היתר או רישיון, כאשר במקרים אלה, התהליך מוגדר באמצעות הרישיון, כגון בקשת היתר או חידוש, **לתהליכים המפוקחים בדיעבד** - במידה ומדובר בפעילות שאינה זקוקה לרישיון, זאת אומרת, כזו שהפיקוח עליה הוא בדיעבד, התהליך הוא הפעילות עצמה, אליו נלווים חובות מסוימות. למשל מוצר המותר ליבוא בהצהרה בלבד, ללא צורך ברישיון, אך בתנאי שהמוצר עומד בסטנדרט מסוים וכי בידי היבואן כלל המסמכים הנדרשים לתמיכה בהצהרתו. במקרה זה, התהליך הוא יבוא המוצר ואליו נלווים חובות החזקה של מסמכים התומכים בהצהרתו.<sup>69</sup>

- **חובות רגולטוריות:** התנאים הנדרשים מן המפוקח, על פי חוק או סמכויות הרגולטור, על מנת להשיג את תכלית הרגולציה. ניתן לחלק את החובות, בדומה לעלויות, לשני סוגים:

- **חובות הנובעות מבירוקרטיה** - חובות במסגרת העבודה עם הרגולטור, בעיקר בכל הנוגע להעברת מידע, שמטרתן להוכיח עמידה בדרישות התוכן של הרגולציה.

- **חובות הנובעות מדרישות** - חובות הנובעות מדרישות התוכן של הרגולציה, המגדירות את הסטנדרט שבו נדרש המפוקח לעמוד כדי לשמור על האינטרס הציבורי, כגון בנוגע לאיכות המוצר או לטיב השירות לצרכן.

יש לציין כי הסיווג לבירוקרטיה/דרישות אינו הכרחי לטובת חישוב עלות עתידית, אך ההבחנה ביניהם עשויה לסייע, כדי לראות איך ניתן לשפר את הרגולציה וכן כדי לתמוך בתהליכי הפחתה של נטל רגולטורי בעתיד<sup>70</sup>.

### דוגמאות לחובות הנובעות מבירוקרטיה | דוגמאות לחובות הנובעות מדרישות

- |                                     |                              |
|-------------------------------------|------------------------------|
| 1. הגשת מסמכים לקבלת רישיון         | 1. דרישה לרכישת חומרים וציוד |
| 2. מינוי איש קשר אחראי מול הרגולטור | 2. חובת פרסום מידע לציבור    |

69 הבחנה זו קיבלה דגש בהחלטת הממשלה מספר 2318 מיום 11.12.2014, בנושא 'הגברת התחרותיות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא'.  
70 משום כך, לא מורחב כאן הדיון בהגדרות המבחינות בין שני סוגי החובות. לדיון מעמיק ראה מדריך הפחתת הנטל, ספר המדידה, עמוד 61.

## הסבר:

רגולציה היא במהותה שורה של חובות - מה חייב המפוקח לעשות באיזה מקרה. לכן, יחידת המיפוי הבסיסית היא החובה. דהיינו, ניתוח הרגולציה הוא מעבר יסודי על הפרטים ומיפוי של כל החובות הצפויות.

חובות אלה, באופן טבעי, מאורגנות תחת תהליכים, זאת אומרת, החקיקה מטילה חובה על מפוקח כאשר הוא מבקש לעשות פעילות מסוימת, דהיינו במסגרת תהליך. במקרים רבים תהליך מופיע באופן כללי, כאשר בתוכו ניתן להבחין בין תת-תהליכים שונים. למשל, בתהליך רישוי כלי רכב קיימים תתי-תהליכים לרישוי רכב פרטי, רישוי משאית, רישוי טרקטור ועוד. במקרה זה, יש לפצל את התהליך ל'תתי-תהליכים'.

## דוגמה לטבלת 'ניתוח רגולציה'

לצורך הנוחות, ניתוח הרגולציה יבוצע באמצעות פורמט קבוע (טבלת מדידת העלויות), להלן דוגמה:

סיווג	מידע נדרש / פירוט	חובות	תת-תהליך	תהליך
דרישות		ביצוע סקר סיכונים	ציוד רשום או מותר לשיווק במדינה מוכרת	הגשת בקשה לרישום
דרישות		ביצוע הערכה קלינית		
בירוקרטיה		הצגת שתי חוות דעת מקצועיות של מומחים		
דרישות	כמות שניתן לארוז, סוג האריזה, איכותה ובטיחותה	אריזת הציוד ומאפייני האריזה		
דרישות	מתן פרטים על סימון ותיווי הציוד והאריזה	סימון הציוד		
דרישות		הצגת אישור תנאי ייצור נאותים	ציוד המיוצר בישראל	הגשת בקשה לרישום
בירוקרטיה	דיווח פרטי העסק בישראל	הגשת בקשה לרישום בפנקס		
בירוקרטיה		מינוי איש קשר או בעל מקצוע מתאים אשר יהיה אחראי על הגשת בקשות		
בירוקרטיה		מינוי איש קשר או בעל מקצוע מתאים אשר יהיה אחראי על הגשת בקשות	רגיל	הגשת בקשה לחידוש רישום
דרישות		הצגת סיכום פעולות המעקב והביקורת שביצע בעל הרישום		
בירוקרטיה		שליחת הודעה לרגולטור בדבר המשך שיווק ציוד		



## שלב ב - פעולות ומרכיבי העלות

לאחר ניתוח הרגולציה ניתן להמשיך ולפרק את החובות לפעולות ומרכיבי העלות. מובאות להלן הגדרות מושגים ולאחר מכן הסבר מפורט עם דוגמה:

הגדרות:

- **פעולות:** מה שנדרש המפוקח לעשות בפועל על מנת לעמוד בחובות הרגולציה.

### דוגמאות לפעולות<sup>71</sup>

1. ביצוע בדיקות, כגון: בדיקות מעבדה, בדיקות איכות וכו'
2. ביצוע חישובים רלוונטיים לדיווח
3. רכישה של ציוד, מערכות מידע, תוכנה, חומרי גלם וכו'
4. מילוי ועריכת של מסמכים ושליחתם לרגולטור
5. למידת הרגולציה והכשרה והתעדכנות בשינויים ברגולציה
6. צילום, הפצה, תיוק של המידע וכו'
7. קיום פגישות ודיונים

- **מרכיבי עלות:** התשומות הנדרשות מן המפוקח לביצוע הפעולות. לפעולה יש מרכיב עלות אחד או מספר מרכיבי עלות (כפי שיובא להלן בדוגמה), הניתנים למדידה במונחים של עלות כספית.

### דוגמאות למרכיבי עלות

1. עלויות עבודה - עובד/מנהל
2. התקשרות עם חברת ייעוץ לביצוע מחקר
3. שכר טירחה רואה חשבון/עורך דין/שמאי
4. רכישה והטמעה של מערכות מידע
5. תחזוקת חומרים
6. רכישת ציוד
7. בדיקות מעבדה

- **יחידת מדידה:** האופן שבו מתורגם מרכיב העלות לעלות בפועל. ישנן שתי יחידות מדידה אפשריות: **כסף**, ככל שמדובר בהוצאה כספית ישירה. **שעות עבודה** של עובדים, כאשר את שעות העבודה אנו מחלקים לשעות עבודה של עובד ושעות עבודה של מנהל, המשקפים עלות שונה לשעה (הסבר בנוגע לזמן המתנה יובא בהמשך).

- **ערך שעה:** עמודה זו מטרתה להמיר את שעות העבודה לכסף, באמצעות מתן ערך כספי לשעת עבודה. יש לקבוע פרמטרים לשעת עבודה של מנהל או של עובד. פרמטרים אלה ייקבעו באופן ממוצע, כגון על בסיס נתונים ארציים של שכר בתחום או על בסיס המדידה מול בעלי העניין.

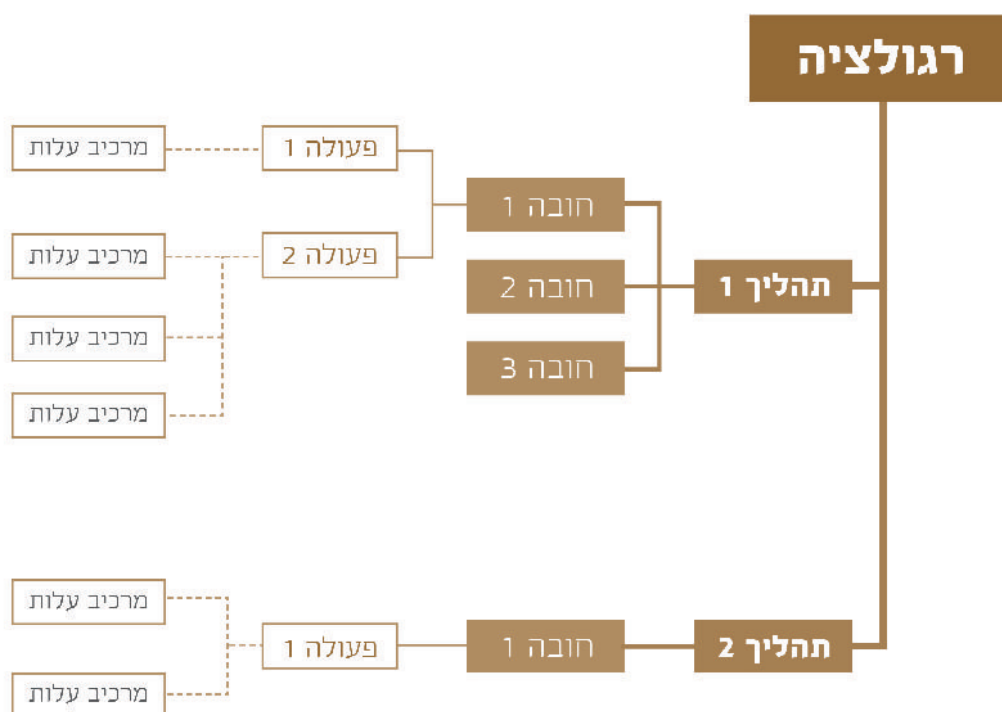
71 טבלה זו לקוחה בחלקה מתוך 16 הפעילויות האדמיניסטרטיביות (Administrative Activities) המנויות ב- SCM. ראה: OECD International Standard Cost Model - Manual Measuring and reducing administrative burdens for businesses, עמוד 25.

הסבר:

על מנת לציית לחובה רגולטור נדרש המפוקח לבצע פעולות מסוימות. כל פעולה דורשת השקעה של תשומות, שהן מרכיבי העלות אותם ניתן לכמת. לעיתים, הפעולה זהה למרכיב העלות או חופפת לה במידה מסוימת. למשל, אם הרגולציה מחייבת את המפוקח לרכוש ציוד מסוים, אזי הפעולה היא רכישה של הציוד. פעולה זו, לכשעצמה, עולה כסף ולכן היא מרכיב עלות. עם זאת, עלות רכישת הציוד בלבד אינה משקפת את כל מרכיבי העלות, מכיוון שהציוד מחייב גם התקנה, הדרכת עובדים על אופן השימוש בו ותחזוק הציוד שהם מרכיבי עלות נוספים לרכישת הציוד.

יש להדגיש כי בשונה מניתוח הרגולציה, הפעולות ומרכיבי העלות הם הערכה של היישום העתידי של הרגולציה. המידע לביצוע הערכה זו יכול להיות אצל המשרד, כחלק מהיכרותו עם השטח. לחילופין, אפשר לכלול בתהליכי השיח עם המפוקחים גם את ההערכה שלהם לגבי הפעולות ומרכיבי העלות שהם עתידים להשקיע בציות לרגולציה.

ניתן לשרטט את מבנה עלות הרגולציה באופן הבא:





התוצר של ניתוח הרגולציה הוא טבלה. על בסיס טבלה זו ניתן להעריך את עלויות הרגולציה, באמצעות זיהוי הפעולות הנדרשות לשם עמידה בחובות הרגולציה והערכת העלות של פעולות אלה.

דוגמה:

פעולות ומרכיבי עלות				ניתוח הרגולציה	
ערך שעה	יחידת מדידה	מרכיבי עלות	פעולות	חובות	תהליך
	כסף	התקשרות עם מומחים	מחקר מומחים	ביצוע סקר סיכונים	
	כסף	שכר טירחה עו"ד			
40	ערך שעת עובד	שעות עבודה - עובד			
	כסף	התקשרות עם מעבדה	בדיקת iso		
40	ערך שעת עובד	שעות עבודה - עובד			
80	ערך שעת מנהל	שעות עבודה - מנהל	כתיבת דוח סקר		
40	ערך שעת עובד	שעות עבודה - עובד			
	כסף	תשלום למעבדה	ביצוע ניסוי קליני	ביצוע הערכה קלינית	הגשת בקשה לרישום ציוד רשום או מותר לשיווק במדינה מוכרת
40	ערך שעת עובד	שעות עבודה - עובד			
80	ערך שעת מנהל	שעות עבודה - מנהל	כתיבת דוח מסכם		
40	ערך שעת עובד	שעות עבודה - עובד			
	כסף	התקשרות עם מומחים	שכירות מומחים	הצגת שתי חוות דעת מקצועיות של מומחים	
40	ערך שעת עובד	שעות עבודה - עובד			
40	ערך שעת עובד	שעות עבודה - עובד	שליחת הציוד למומחים		
	כסף	עלות השליחה			
40	ערך שעת עובד	שעות עבודה - עובד	הכנת הדוח	ארזת הציוד ומאפייני האריזה	
80	ערך שעת מנהל	שעות עבודה - מנהל			
	כסף	התקשרות עם ספק	הדפסה וייצור	סימון הציוד	
40	ערך שעת עובד	שעות עבודה - עובדים			
80	ערך שעת מנהל	שעות עבודה - מנהל	הכשרת עובדים		
40	ערך שעת עובד	שעות עבודה - עובד			
	כסף	התקשרות עם בית דפוס	יצירת סימון והתווייה		
	כסף	התקשרות עם בית דפוס	הדפסה וייצור		
גבוה	ימים		זמן המתנה		

## שלב ג - חישוב עלות הרגולציה

על בסיס זיהוי הפעולות ומרכיבי העלות ניתן לחשב את עלות הרגולציה הצפויה. להלן דוגמה לטבלת המדידה ולאחר מכן הסבר מפורט:

חישוב עלות שנתי של רגולציה עתידית			פעולות ומרכיבי עלות				ניתוח הרגולציה			
סה"כ עלות (₪)	תדירות ב-12 חודשים	עלות	ערך שעה	יחידת מדידה	מרכיבי עלות	פעולות	חובות	תהליך		
4,000	0.2	20,000		כסף	התקשרות עם מומחים	מחקר מומחים	ביצוע סקר סיכונים			
1,000	0.2	5,000		כסף	שכר עו"ד					
1,600	0.2	200	40	ערך שעת עובד	שעות עובד	בדיקת iso				
600	0.2	3,000		כסף	התקשרות עם מעבדה					
400	0.2	50	40	ערך שעת עובד	שעות עובד	כתיבת דוח סקר				
160	0.2	10	80	ערך שעת מנהל	שעות מנהל					
320	0.2	40	40	ערך שעת עובד	שעות עובד	ביצוע ניסוי קליני	ביצוע הערכה קלינית			
3,000	0.2	15,000		כסף	תשלום למעבדה					
1,200	0.2	150	40	ערך שעת עובד	שעות עובד					
160	0.2	10	80	ערך שעת מנהל	שעות מנהל	כתיבת דוח מסכם	הצגת שתי חוות דעת מקצועיות של מומחים	אריזת הציוד ומאפייני האריזה		
320	0.2	40	40	ערך שעת עובד	שעות עובד					
1,000	0.2	5,000		כסף	התקשרות עם מומחים	שכירות מומחים			הצגת שתי חוות דעת מקצועיות של מומחים	או מותר לשיווק במדינה מוכרת
240	0.2	30	40	ערך שעת עובד	שעות עובד					
160	0.2	20	40	ערך שעת עובד	שעות עובד	שליחת הציוד למומחים				
400	0.2	2,000		כסף	עלות השליחה					
400	0.2	50	40	ערך שעת עובד	שעות עובד	הכנת הדוח	אריזת הציוד ומאפייני האריזה			
320	0.2	20	80	ערך שעת מנהל	שעות מנהל					
1,000	0.2	5,000		כסף	התקשרות עם ספק	הדפסה וייצור		סימון הציוד		
2,000	0.5	100	40	ערך שעת עובד	שעות עובדים	הכשרת עובדים				
400	0.5	10	80	ערך שעת מנהל	שעות מנהל					
400	0.5	20	40	ערך שעת עובד	שעות עובד	יצירת סימון והתוויה				
5,000	0.5	10,000		כסף	התקשרות עם בית דפוס	הדפסה וייצור	זמן המתנה			
	24	0.2	120	גבוה	ימים					



## הסבר:

- **עלות (שעות/זמן/כסף):** בעמודה זו יש למלא מספר של העלות בפועל, דהיינו את מספר שעות העבודה או ימי המתנה או הכסף.
- **תדירות:** העלות הסופית מחושבת לפי שנה. לכן, ככל שמדובר בהוצאה שנתית חד פעמית, הערך בעמודה זו שווה 1. לעומת זאת, הוצאה המתבצעת פעמיים בשנה תקבל ערך 2 ולחילופין, הוצאה המתבצעת פעם בחמש שנתיים תקבל ערך 0.2<sup>72</sup>.
- **סה"כ עלות:** עמודה זו מחושבת באופן אוטומטי על פי הנוסחה 'ערך \* עלות \* תדירות'. חישוב העלות מבוצע בנפרד עבור עלות הדרישות ועלות הבירוקרטיה.

על בסיס זה יש לחשב את העלות העתידית הכוללת של הרגולציה למשק. לשם כך, יש להעריך את מספר המפוקחים עליהם עתידה הרגולציה לחול ואת מספר הפעמים שבה הם נדרשים לציית לרגולציה בשנה.

ככל שמדובר ברגולציה שקהל המפוקחים שלה גדול ויש מקום לפלח אותו למגזרים או סקטורים, לפי גודל העסק או פיזור גיאוגרפי, יש לבצע את החישוב בהתאם לחלוקה זו. יש לציין, כי פילוח קהלי היעד, השונות ביניהם והיקף קהלי היעד, אמורה להתבסס על מיפוי אוכלוסיות מושפעות שבוצע בהערכת הרגולציה, בתחילת התהליך.

על בסיס המדידה, יש לבצע נרמול של הנתונים המתקבלים על ידי שימוש במוצעים, תוך נטרול אומדנים חריגים בעלי סטיית תקן גבוהה באופן יחסי. למעשה אנו מבקשים למצוא את האומדנים אשר מייצגים באופן הטוב ביותר 'עסק נורמטיבי יעיל'. לכשעצמם, עקרונות הנרמול הם פשוטים:

עלות מנורמלת	פעולה א	
500	500	חברה א'
	600	חברה ב'
	400	חברה ג'
	450	חברה ד'
	550	חברה ה'

ניתן לראות כי לא קיימת שונות גדולה בין העלות המוערכת ולכן ניתן לחשב ממוצע על כלל החברות.

עלות מנורמלת	פעולה ב	
500	500	חברה א'
	450	חברה ב'
	550	חברה ג'
	500	חברה ד'
	1500	חברה ה'

ניתן לראות כי קיימת שונות גדולה מאוד בין העלות של חברה ה' לבין העלות של שאר החברות במדגם. כתוצאה מכך, יש לנטרל את הנתון בגין חברה ה' ולחשב ממוצע רק על חברות א'-ד'.

72 יש לציין כי לטובת פשטות החישוב, התדירות המקסימלית היא 10 שנים. זאת אומרת, ערך המינימום הוא 0.1. קביעה זו נכונה גם כאשר האישור ניתן ל-20 שנה.

עלות מנרמלת	פעולה ג'	
לאור השונות הגדולה יש לקיים בירור נוסף	500	חברה א'
	100	חברה ב'
	50	חברה ג'
	1500	חברה ד'
	1200	חברה ה'

בדוגמה זו קיימת שונות גדולה לאורך כלל המדגם ולפיכך לא ניתן לקבל החלטה חד משמעית. המשמעות היא כי נדרש לקיים ראיונות או שיחות הבהרה נוספים לצורך הגדלת המדגם ובמידת הצורך, לשקול מחדש את החלוקה למגזרים.

## הערכת זמן המתנה

זמן המתנה הוא משך הזמן שבו המפוקח ממתין לתשובה של הרגולטור במסגרת תהליך. יודגש כי לא מדובר בהמתנה של המפוקח במסגרת הפעילות הפנימית שלו (למשל, זמני המתנה הנובעים מן הזמן הכרוך בתשובה של בדיקת המעבדה, על אף שבדיקה זו עשויה להיות חובה רגולטורית). לזמן ההמתנה יש עלות כלכלית למפוקחים, משום שהוא אינו מאפשר את הפעילות העסקית בזמן זה<sup>73</sup>.

החלטת הממשלה הגדירה את עלות זמן ההמתנה לרגולטור כעלות בירוקרטית. לכן, במדריך הפחתת הנטל, כחלק מהפחתת הנטל של רגולציה חושב זמן ההמתנה כ'פעולה', ובהתאם ניתן לו משקל בעלות הרגולציה הקיימת כך שצמצום זמן ההמתנה קיבל משקל בתוך חובת ההפחתה ב-25%.

על אף האמור, בגלל החשיבות של זמן ההמתנה, גם ברגולציה חדשה יש להעריך את זמן ההמתנה העתידי הכרוך ברגולציה ולצרף אותו למסגרת החישוב. באופן עקרוני ניתן לחשב את עלות הזמן במונחים כלכליים שונים כגון עיכוב בהכנסת, היוון פיננסי וכדומה. אולם, הללו דורשים חישובים מורכבים. משום כך, זמן ההמתנה נספר בפשטות בימים.

## דגשים בביצוע המדידה

מדידת העלויות הישירות, על אף שהיא קבועה במתודולוגיה אחידה, מחייבת הפעלה של שיקול דעת. בעיקר במקרים בהם בנקודת הזמן של החישוב, קודם ליישום של הרגולציה בפועל, יתכן ועדיין יש צורך במידע נוסף למדידת העלויות. למשל, חקיקת חוק חדש שעתידות להיות לו תקנות מפורטות, או תקנות שלשם יישומן יופצו חוזרי מנכ"ל או ייקבעו תנאים ספציפיים ברישיון.

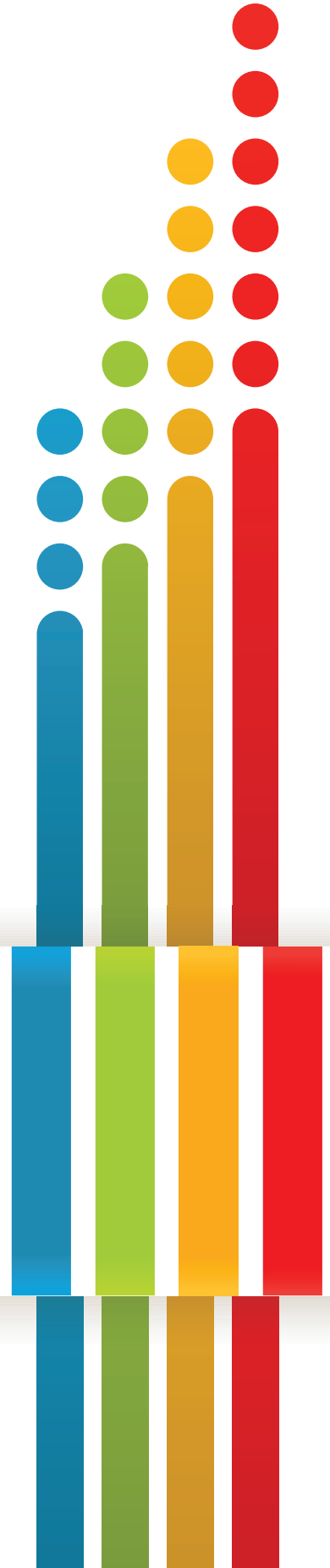
במקרים אלה, החישוב יכול גם לשמש כלי להערכת השפעות, כסימולציה של אופן יישום הרגולציה בפועל, באמצעות הערכה של פעולות, מרכיבי עלות וכן הלאה.

מכיוון שמרכיב שיקול הדעת הוא הכרחי, יש לוודא כי העקרונות הבאים נשמרים:

- **שימוש באומדנים:** במדידת עלויות הרגולציה נעשה שימוש באומדנים (כגון הערכת עלות שעת עבודה) אשר מצריך שיקול דעת ועשוי להיות בעל השפעה מהותית על סך הנטל המחושב.
- **בהירות:** יש לוודא את בהירותן של הנחות המוצא והמידע אשר שימש בתהליך מדידת עלויות הרגולציה.
- **עקביות ואחידות:** בסופו של דבר, ערכה של המדידה היא בעקביות שלה. בהירות הנחות והמידע, הם כאמור, חיוניים לצורך עקביות. כמו כן, הקפדה ביישום ההנחיות, מעניקה תוקף למדידה כולה, כמהלך ממשלתי רחבי ותאפשר, לאורך השנים, השוואה, בין שנים ובין משרדים.
- **זמינות המידע:** על מנת שניתן יהיה לעקוב ולשחזר אחר תוצרי המדידה, יש לשמור את עיקרי המידע ששימש בסיס לחישוב.

<sup>73</sup> זמן ההמתנה בדרך כלל כרוך בתהליכי אישור, בהם ממתין המפוקח לאישור הרגולטור. עם זאת, זמן המתנה יכול להיות גם בתהליכים נוספים, כמו pre-ruling. ככלל, זמן ההמתנה מחושב מרגע הגשת הבקשה באופן מלא. עם זאת, יש להביא בחשבון את הפער שבין הגשה ראשונה להגשה מלאה. ככל שפער זה גדול, יש לבחון דרכים לצמצמו.

# תוספות





## תוספת א - אסטרטגיות להתערבות רגולטורית

תוספת זו מציגה את האסטרטגיות העיקריות שרגולטור יכול להפעיל בדרגות התערבות הולכות ופוחתות<sup>74</sup>. לאור הנסיבות והסיכונים השונים יש מקום לשקול שילוב בין כמה אסטרטגיות.

הגדרת הרגולציה, כפי שהיא מנוסחת בהחלטת הממשלה, מדגישה את מרכיב הסמכות של המדינה. ככזו, היא מבטאת מובן צר של רגולציה. לעומת זאת, ניתן לדבר על מובן רחב של רגולציה, שמטרתה להשפיע על התנהגות אנושית (human behavior). ההתנהגות בפועל של השחקנים היא הקובעת את התוצאה הסופית של הרגולציה במונחים של השפעה על המשק. על פי המובן הרחב, ההשפעה על ההתנהגות האנושית, יכולה להתבצע במגוון דרכים, שאינם רק באמצעות שימוש בסמכות. על כן, יש לחשוב על רגולציה כמגוון רחב של כלים, כגון תמריצים או רגולציה עצמית. מדרג ההתערבות שבנספח זה, מניח את המובן הרחב של המושג, ופורס, בהתאם 'ארגז כלים רגולטורי', הכולל גם כלים לא רגולטוריים.

### כללי - ציווי ושליטה ואסטרטגיות אלטרנטיביות

הביטוי 'ציווי ושליטה' (Command and Control) מציין גישה בהפעלת הרגולציה על המשק. על פי גישה זו הרגולציה מטילה מגבלות קשיחות על פעילות במשק, באמצעות קביעת סטנדרטים מחייבים ואיסורן של פעילויות מסוימות, שבצד איום בהפעלה של סנקציות מסוגים שונים (פלילית, מנהלית ועוד). זוהי גישה טבעית לרגולטור, בעיקר בזכות פשטותה (איסור מצד אחד ועונש מצד שני) וגם משום שהיא מביאה לידי ביטוי באופן מלוא את סמכותו של הרגולטור ואת אחריותו לשלוט ולכוון את השוק.

עם זאת, דווקא נימוקים אלה עלולים להיות מכשול לרגולציה מיטבית. במקרים מסוימים הטלה גורפת של איסור היא אמצעי מוגזם בהתחשב בסיכון הכרוך בבעיה ועל כן מטילה נטל רגולטורי כבד על המפוקח ואף עלולה לגרום לפגיעה כללית בפעילות הכלכלית במשק. כך, מנגנוני ציווי ושליטה נוטים עלולים ללקות ב**בלגזים** שמשמעו היצמדות דקדנית להוראות פורמליות, באופן שבנוסף על הנטל הכרוך בהן, הן עשויות שלא להשיג את מטרת הרגולציה. מצב זה מאופיין לרוב בעודף רגולציה, ברגולציה קשיחה ומורכבת או בשימוש בסנקציות כבדות מדי.

בנוסף, אסטרטגיית ציווי ושליטה מחייבת בהכרח, לטובת פיקוח ואכיפה, קשר הדוק בין הרגולטור למפוקחים. קשרים הדוקים מדי, עלולים להוביל ל"שבי רגולטורי" (regulatory capture) - קידום אינטרס הגורמים המפוקחים על חשבון אינטרס הציבור הרחב.

כאמור, מנגנוני הציווי והשליטה מבוססים על קביעה של סטנדרטים של אסור ומותר ואכיפתם. מצד אחד, לטובת הבהירות, חשוב לפרט ולהרחיב מה אסור ומה מותר ומהי הענישה על כל הפרה. מאידך, פירוט יתר של הסטנדרטים עלול לאפשר, בעיקר לגופים גדולים, למצוא פרוצדורות באופן הפוגע בהשגת תכלית הרגולציה, זאת מבלי להפר את החוק. מצב זה מכונה "ציות יצירתי", כאשר כוונת החוק לא מתממשת אך החוק אינו מופר<sup>75</sup>. כמו כן, מכיוון שהסטנדרטים נותנים מענה לצורך או בעיה במצב קיים, יתכן שהסטנדרטים שייקבעו, גם אם ימלאו את תפקידם כיום, ייהפכו ללא-רלוונטיים עקב התפתחויות טכנולוגיות חדשות.

מאידך, יש להדגיש כי אסטרטגיות אלטרנטיביות, דהיינו אלה המבטאות רמה נמוכה של התערבות ממשלתית, מחייבות הבנה מעמיקה יותר של השוק ויכולות גבוהות יותר של פיקוח ואכיפה. זאת משום שהתערבות נמוכה משמעה שהממשלה משאירה ל"שוק החופשי" למצוא את האיזונים 'הטבעיים' בין האינטרסים השונים, ובפרט עם האינטרס הציבורי שעליו מופקד הרגולטור. היכולת לחזות את התנהגות השחקנים במסגרת רגולציה 'רכה' מחד והצורך לפקח - להשיג מידע, ובמידת הצורך להפעיל סנקציות הוא חיוני להצלחה התכנונית והביצועית של רגולציות אלטרנטיביות.

<sup>74</sup> מבוסס על: Baldwin, Robert Martin Cave and Martin Lodge, Understanding Regulation (2nd Ed., OUP, Oxford: 2012), pp. 105-136.  
<sup>75</sup> Cass Sunstein, "Paradoxes of the Regulatory State", (1990) 57 University of Chicago Law Review 407



'שחרור' השוק, באמצעות רגולציה רכה, הוא אתגר לרגולטור הרגיל לפעול בכלים של ציווי ושליטה. על אף ההסתייגות האמורה, ועל בסיס עקרונות השוק החופשי, הגישה המקובלת בעולם היא שעל הממשלה להתערב מעט ככל שניתן בפעילות המשקית או, לחילופין, לבחור באסטרטגיה המשקפת רמת התערבות נמוכה. זאת אומרת, המרה של אסטרטגיות המבטאות ציווי ושליטה של הממשלה במשק לאסטרטגיות רכות יותר. בהתאם לכך, מסודרות האסטרטגיות שלהלן לפי מדרג יורד של התערבות - **מדרג ההתערבות**.

מנקודת המבט של צורת ההתערבות הממשלתית במשק ניתן לחלק את אופי הרגולציה לשלוש קטגוריות מרכזיות, המבטאות מדרג התערבות יורד:

- א. **מתן היתרים ורישיונות:** הגבלה של פעילות של ארגונים או יחידים במשק או בחברה עד לקבלת היתר או רישיון מגורם שהוסמך לשם כך על ידי הממשלה ובתנאי שהמפוקח עמד בדרישות מסוימות (דרישות הרגולציה). יש להדגיש כי גם לאחר קבלת ההיתר חלות מגבלות על הפעילות ומתבצע עליה פיקוח ואכיפה.
  - ב. **נורמות מחייבות ללא צורך בהיתר מוקדם:** הגבלה של פעילות של ארגונים או יחידים במשק או בחברה לדרישות של הרגולציה, הנאכפות על ידי רשות מוסמכת, כאשר במסגרת מגבלות אלה הפעילות מותרת ללא צורך בהיתר או רישיון.
  - ג. **רתימת שוק:** פעילות הממשלה בשוק לא באמצעות הגבלתו אלא באמצעים הרוטמיים את השוק לכיוון הרצוי על ידי שינוי במערך התמרוץ והכדאיות של השחקנים השונים.
- להלן פירוט אסטרטגיות רגולטוריות בכל אחת מן הקטגוריות:

## רישיונות והיתרים

ככלל, מעצם הצורך בהיתר מוקדם, קטגוריה זו מבטאת רמה גבוהה של ציווי ושליטה של הממשלה במשק.

**רישיון:** מתן הרשאה לפעילות קבועה, כגון הפעלת עסק או נהיגה ברכב. למעשה, חובת רישיון מהווה פיקוח כפול, הראשון קודם לתחילת הפעילות והשני תוך פעילות שוטפת (באמצעות תנאי הרישיון) ועל כן מבטאת שליטה גבוהה, כאמור. במונחים של ניהול סיכונים, שליטה גבוהה נדרשת במקרים של סיכון גבוה לאינטרס הציבורי. כגון במקרים של חיי אדם, אי-הפיכות במקרה של נזק או סבירות גבוהה למימוש תרחיש הסיכון.

עם זאת, לעתים הצורך בקבלת רישיון אינו מצדיק את הסיכון לאינטרס הציבורי, ובכל זאת יש נטייה להשתמש בו משום פשטותו - באשר המפוקח צריך להוכיח לרגולטור מראש שהוא עומד בתנאים, קודם לתחילת הפעילות. זאת לעומת סטנדרט מחייב (ראה להלן) שעל הרגולטור לוודא את יישומו ואת אכיפתו. קלות הפיקוח, אם כן, מהווה תמריץ לשימוש באסטרטגיה זו, גם כאשר אין היא מחויבת המציאות.

על אף האמור, יש להדגיש כי מעבר לסטנדרט מחייב מצריך מערך פיקוח ואכיפה אפקטיבי. ראשית, לטובת איסוף המידע - באשר הרגולטור צריך לאסוף המידע באופן אקטיבי, מכיוון שהמפוקח לא נדרש להביא לרגולטור את המידע קודם לקבלת הרישיון. שנית, באמצעות מערך הרתעה אפקטיבי. בארצות הברית, לדוגמה, במקרים רבים ישנה מערכת הרתעה אפקטיבית מאוד - ענישה חמורה מאוד גם על עבירות קלות יחסית, כך שבמקרים אלה ניתן להסתמך על סטנדרט מחייב (במקום רישיון) או על בדיקות מדגמיות במקום פיקוח שוטף ומעמיק.

**היתר:** היתר לפעילות מסוימת, כגון יבוא מוצרי מזון מסוימים, לאחר בדיקה של פקחים בנמלים. יש לציין, כי על אף שישנם מוצרים המחייבים בדיקה לכל מוצר או משלוח (בעיקר בכל הנוגע לבריאות הציבור), מערך הבדיקה והאישור הוא יקר, הן למדינה המפעילה את הפקחים, בדיקות המעבדה והרישומים, והן לפעילות העסקית הנאלצת לספוג עיכובים עד לסיום הבדיקות והתעסקות גבוהה בחובות בירוקרטיות.

בנוסף, הירידה לפרטים מחייבת הענקת מרחב גבוה של שיקול דעת לפקח בפועל. משום כך, יש צורך ברמה גבוהה של כוח אדם בפיקוח והכשרה מעמיקה, על מנת שמרחב שיקול הדעת יאפשר גמישות בין מקרים שונים (שלא תמיד ניתן להבחין ביניהם מראש) אך לא יהפוך לשרירותי (כך שבמקרים דומים מתקבלים החלטות שונות).



משום כך, בתהליך הערכת הצורך בהיתר יש לבחון את מנגנון קבלת ההיתר ולהקל בו ככל שניתן. למשל, באמצעות הקטנת המדגם (שהרי לא כל המוצרים נבדקים), יצירת הבחנה בין סוגים של מוצרים או של עסקים (לפי מידת המהימנות שלהם) וכדומה. כמו כן, יש לתת את הדעת ליעילות התפעולית של הבדיקות, על מנת לחסוך זמן ואמצעים, למדינה ולבעלי העסקים.

**זכיינות:** בתוך עולם ההיתרים, זכיינות היא מתן זכות לשימוש במשאבים ציבוריים באופיים ובדרך כלל בשווקים מונופוליסטיים מטבעם. כגון, הפעלת קו תקשורת למתן שירות באמצעות שימוש בתדרים. באסטרטגיה זו מוחלפת תחרות בשוק בתחרות על השוק. מקובל להניח שאם השחקנים יגישו הצעות תחרותיות כדי לקבל זכות מוגנת לשרת שוק כלשהו בתקופה מוגדרת ובתנאים ברורים, הצרכנים ירוויחו ממתן שירות על ידי מפעיל שלא נתון ללחץ תחרותי מדי אך במובנים רבים פועל בהשפעת התחרות.

## נורמות מחייבות ללא צורך בהיתר מוקדם

ככלל, נורמות מסוג זה מבטאות רמת מעורבות פתוחה של הממשלה במשק. יחד עם זאת, יש לציין, כי האסטרטגיות הראשונות במדרג המפורט להלן, מצינות רמה גבוהה של ציווי ושליטה, באשר הנורמות המחייבות מייצרות מגבלות קבועות על הפעילות במשק (אין היתר שיכול לאפשר אותן).

**כללים מבניים:** המכתיבים את התארגנות המשק באופן המונע פעילות מסוימת (כגון, הפרדה מבנית בין בעלות על נכסים פיננסיים וריאליים). בדרך כלל, כללים אלה נובעים מן הצורך לשמר תחרות (ראה להלן כללי תחרות). היתרון בכללים מבניים הוא ביציבותם ובעוצמתם. כשם, כללים אלה הקובעים את מבנה השוק ומונעים מראש התנהגויות מסוימות, כך שהרגולטור פטור מלהתמודד עם בעיות ספציפיות<sup>76</sup>. עם זאת, כללים אלה מבטאים רמה גבוהה מאוד של מעורבות ממשלתית במשק.

**קביעת מחירים ומכסות:** הגבלה של מחירים או מכסות ייצור על השחקנים בשוק. בדרך כלל, מיועדת אסטרטגיה זו למנוע מחירים גבוהים על מוצרים מסוימים (בעיקר בנוגע למחירים), וכן להגנה על היצרנים המקומיים (בעיקר בנוגע למכסות). במונחים של שוק חופשי, התערבות מסוג זה נחשבת כביטוי חריף של ציווי ושליטה, משום שהממשלה מונעת מכוחות השוק החופשי לקבוע את המחיר שנקבע בשווי משקל של ביקוש והיצע. המוטיבציה להתערבות מסוג זה נובעת מן הצורך להגן על אינטרסים חברתיים מסוימים, כגון הבטחת אספקה של מוצרי יסוד במחירים נמוכים או הבטחת תעסוקה בתעשיות מקומיות מסוימות. לעתים הפיקוח על המחירים מוטל אם אין תחרות מספקת בשוק המאפשרת לעסקים לגבות מחיר גבוה.

**תקנים רשמיים או מחייבים:** סטנדרט שבו נדרש יבואן או יצרן לעמוד בנוגע למוצר עצמו או לתהליך הייצור שלו. לצד התקנים הרשמיים, המפורטים בחוק התקנים ושעליהם אחראי שר הכלכלה, רגולטורים שונים יכולים ליצור תקנים ייעודיים בתחומי אחרותם. למשל, תקנים של מוצרים אנרגטיים של משרד האנרגיה או חובת עמידה בתקן iso, לשם קבלת אישור מפעל לייצור מזון.

**סטנדרט מחייב:** בו חייב המפוקח לעמוד ושעל העמידה בו מבצע הרגולטור פיקוח ואכיפה. קביעה של סטנדרט יכולה לבטא רמות שונות של ציווי ושליטה בהתאם לרמות הפירוט של הסטנדרט. ככל שהסטנדרט מפורט יותר הוא מייצר שליטה גבוהה יותר של הממשלה בשוק. עם זאת, יש להדגיש כי, כפי שהורחב לעיל, שסטנדרטים מפורטים אינם גורמים בהכרח לשליטה של הממשלה ויכולים להוביל ל'ציות יצירתי'.

**כללי תחרות** המגדירים תנאי מסגרת לתחרות במשק (כגון הגבלים עסקיים) מבלי להזדקק לסטנדרטים מפורטים. ניתן לעשות בהם שימוש כדי לשלוט בהתנהגות אנטי-תחרותית או לא הוגנת בשוק, דוגמת תמחור טורפני (קביעת מחירים נמוכים כדי להבריח מתחרים) ולהבטיח אספקת שירותים מתאימים לציבור. כללי תחרות מייצרים גמישות רבה יותר לענף תוך שמירה על נטל אכיפה מצומצם יחסית לניהול השוק באופן ישיר על ידי רשות מפקחת.

עם זאת, הניסיון בעולם משקף כמה חסרונות הטמונים בשימוש בכללי תחרות, בעיקר משום אופיים הכללי. כללי תחרות עלולים לייצר

<sup>76</sup> לפירוט נוסף על השיקולים בעד הפרדות מבניות ככלי לעיצוב תחרות בשוק ראה גילוי דעת של הרשות להגבלים עסקיים בנושא "הנחיות בדבר תרופות למיזוגים המעלים חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות" <http://www.antitrust.gov.il/images/docs/2-11.pdf>



אי ודאות באשר אין הם נותנים מענה להסדרים ספציפיים. משום כך נוצרת הזדקקות מרובה להכרעה בבית משפט שלא תמיד יש בידו את המומחיות הנדרשת, זאת גם במקרים שהרגולטור יכול היה לתת מענה נקודתי למקרה הספציפי.

**פיקוח על ביצועים:** קביעה של יעד שבו צריך לעמוד המפוקח (כגון, יציאה מבניין בוער תוך 30 שניות), באופן המאפשר לשוק להחליט על אופן יישום הרגולציה (כגון באמצעות מיקום היציאות או החומרים מהם עשויות הדלתות). אסטרטגיה זו פועלת בשוק באופן המאפשר לשחקנים מרווח יצירתי של יישומו.

**חובות דיווח, פרסום ואחזקת מידע:** לצד הסטנדרטים הרגולטוריים, ולעיתים בנוסף אליהם, ישנן בדרך כלל גם חובות דיווח. הדוחות יכולים להיות מוגשים לרגולטור או לעמוד בפרסום פומבי (כדוגמת חברות ציבוריות). דוחות הם כלי רגולטורי רב עוצמה הנובע מעצם החובה לשקיפות. מלבד דוחות, כוללות חובות המידע מגוון של כלים רגולטוריים, כגון חובת הודעת זכויות לעובדים או אחזקה ועיבוד של מידע (שיהיה נגיש, ככל שיש צורך בביקורת).

על אף היעילות לכאורה של כלי זה, יש לתת את הדעת שתהליכי איסוף, עיבוד ואחזקת המידע עלולים להיות יקרים יותר משנדמה. בדרך כלל, חובות דיווח אינם עומדים ככלי יחיד אלא באים יחד עם דרישות רגולטוריות אחרות (כגון דרישות רישיון).

**תצהיר:** הצהרת המפוקח על עמידה בדרישה מסוימת (כגון עמידה בתקן אירופי או אישור מהנדס), המעניקה לו אישור אוטומטי לפעילות בשוק. המפוקח צריך להחזיק אצלו תצהיר מסוג זה, אך אינו נדרש להציגו מראש לטובת קבלת אישור. מתן תצהיר נמצא בקצה הסקאלה של מתן היתרים מכיוון שההיתר מותנה בפעילות מינימלית של המפוקח, תצהיר, המאפשר לממשלה לסמוך על פיקוח של גורם אחר (התקן באירופה או מהנדס מוסמך).

**חובות גילוי:** חיוב היצרן לחשוף מידע באופן המאפשר לצרכן לבחור בין אפשרויות (כגון תוויות על מזון). אסטרטגיה זו נמנעת מהתערבות בייצור או באספקה של מוצרים וממוקדת באיסור על פרסום מידע מטעה מסוים או בחיוב גילוי נאות. מסירת המידע יכולה להיעשות על ידי הספקים השונים או על ידי הגוף הממשלתי המפקח. אסטרטגיה זו נשענת על ההנחה שצרכנים מבצעים בחירה מושכלת כאשר יש בידם מידע מספיק.

על אף עוצמתו של הכוח הצרכני, לעיתים עלולים הצרכנים לא להבין את משמעות המידע או להשתמש בו באופן שאינו נצפה מראש (כלקוחות המעדיפים לרכוש מוצר במחיר נמוך למרות הסיכון הבטיחותי הכרוך בכך, למשל). כמו כן, על אף שמדובר לכאורה 'רק' בהצגת מידע, ולא בהגבלה של פעילות ממשית, לפעמים עיבוד המידע והצגתו עלולות להיות גבוהות עבור בעל העסק.

**רגולציה משותפת:** (או רגולציה עצמית נאכפת) היא רגולציה שבה הגוף קובע בעצמו את הכללים הרגולטורים (כמו ברגולציה עצמית, ראה להלן) אך הממשלה ממלאת תפקיד מרכזי בפיקוח על יעילות עבודת הרגולציה והאכיפה העצמית. גישה זו שואפת להעניק לגורמים המפוקחים את התמריצים הדרושים לקבוע לעצמם את כללי הפעילות המפורטים, ועל כן היא נחשבת יעילה ביחס שבין משאבי האכיפה ובין השגת יעדי הרגולציה.

## רתימת שוק

**תמריצים:** הקלה במס או מתן סובסידיה, המטים את השחקנים להעדיף פעילות מסוימת. זאת, מבלי לאסור התנהגות מסוימת. יש להדגיש כי על אף שמדובר בהתערבות מאפשרת ולא דרישה מפוקחת או היתר, שיטת התמריצים נחשבת לרמת התערבות גבוהה של הממשלה במשק, בגלל עוצמת השפעתה. על כן בעיות רבות באסטרטגיית הציווי והשליטה רלוונטיות גם לאסטרטגיות התמריצים השונות. גם בשיטות של תמריצים יש **סכנה למורכבות יתר** ולציות יצירתי הנובע מתחכום של גורמים בשוק שיאפשר להם לקבל את התמריץ גם ללא השגת תכליתה.

לפיכך, הקושי העיקרי הכרוך במערכי תמריצים הוא **חיזוי ההשפעה ב"שטח" של מתן תמריץ** כלשהו. כיצד ניתן להעריך בדיוק מהו נטל המס שיכריע מפעל לחדול מפעילות מזהמת? גם אם נניח כי השחקנים המפוקחים מתנהגים באופן רציונלי, הרי השפעות התמריצים על הרווח או על התועלת של כל שחקן תהיה שונה. הניסיון להתאים את התמריצים לקבלת התוצאה הרצויה עלול להוביל לחובות מחמירות



לקבלת אינפורמציה מן השחקנים המפוקחים - כמו באסטרטגיית הציווי והשליטה.

עוד יש לציין כי אסטרטגייה של תמריצים עשויה להיות פופולרית בקרב השחקנים המפוקחים, אך עלולה לעורר התנגדות ציבורית לסבסוד בפועל של גורמים אשר יוצרים את הבעיה (ובנושא של מיסוי - לגלגול העלויות על משלם המסים).

**רישיונות סחירים:** הנפקת מספר מוגבל של רישיונות המתירים פעילות מסוימת (כגון, פליטת מזהמים בכמות קבועה) על ידי הגוף המפקח, כאשר לאחר החלוקה הראשונית ניתן לסחור באישורים במסגרת השוק. היתרון באסטרטגייה זו הוא שהמסחר באישור מייצר שוק חדש שבאופן טבעי עתיד לעודד יזמות כדי להפוך אותו לרווחי ויעיל. כך למשל, רווחי מכירת אישורי הפליטה עשויים לייצר מקור מימון שיאפשר פיתוח של רעיונות להקטנת פליטות מתחת לרף הנדרש לאישור (דוגמה מסוג זה התרחשה בהולנד בנושא של רישיונות סחירים שהגבילו את כמות צואת החזירים בשוק מגדלי החזירים).

**התקשרות ממשלתית:** התקשרות ממשלתית יכולה לשמש ככלי מכוון התנהגות, גם כאשר ההתקשרות היא כלכלית לחלוטין, למשל, באמצעות דרישה לשכר הוגן בכל חוזה ממשלתי מול ספק. באמצעות תנאי המכרז, כמו במקרה של זיכיון, ניתן לחייב את הזוכים לביצוע פעילות מסוימת, שיכולה לשמש אינטרסים כלכליים או חברתיים של הממשלה. יש לציין, כי התלות במימון ציבורי שבהתקשרויות ממשלתיות יכולה לשמש בסיס לפיתוח מנגנונים של רגולציה עצמית או משותפת, גם ללא קביעת סטנדרטים חד-משמעיים וקבועים מראש.

**רגולציה עצמית:** קביעת סטנדרטים פנימיים ונהלי עבודה וולונטריים על ידי גופים פרטיים, ללא דרישה או התערבות מצד הממשלה. רגולציה עצמית פועלת שלא מכוח החוק, ואי ציות לה לא יגרור פעולות אכיפה מצד הממשלה. עם זאת, מכיוון שכללי הרגולציה העצמית בממשל התאגידי של הגופים עצמם, פעמים רבות היא נקבעת כך שהיא מותאמת לאופי פעולת הארגון מתוך הכרות, היא אינה זרה לו ועל כן הציות לה גבוה והיא משיגה את יעדי הרגולציה (לו הייתה קיימת). במובן הזה רגולציה עצמית חוסכת את התערבות המדינה.

**יצוב ודחיפה (nudge):** יצוב סביבת קבלת ההחלטות להגדלת הסיכוי לבחירה בתוצאה הרצויה, מבלי לחייב את השחקנים לבחירה מסוימת. פתרונות יצוב יכולים לסייע כדי למנוע מלכתחילה את התנאים המאפשרים את היווצרות הבעיה, כמו למשל תכנון כבישים באופן שיקשה על חריגה מהמהירות המותרת בהם. פתרונות "Nudge" מעצבים את סביבת קבלת ההחלטות כדי לעודד את ההחלטה הרצויה, לרוב בהתבסס על כלים מתחום מדעי ההתנהגות וכלכלה התנהגותית. כך נמצא, שהגדרת כל האזרחים כתורמי איברים כברירת מחדל - כלומר, נכללים במאגר התורמים אלא אם הביעו התנגדותם במפורש - תורמת משמעותית להגברת היענות לתרומת איברים. שינוי בסביבת קבלת ההחלטות (הגדרה מחדש של "ברירת המחדל") ולא שינוי במערך התמריצים עודד את ההתנהגות הרצויה (יותר תורמים במאגר).

**עיגון זכויות:** של השחקנים במשק המסדירים את הפעילות בין השחקנים השונים במשק ללא התערבות ממשלתית, באמצעות אפשרות תביעה אזרחית (כגון, חובת דיווח על נזקים בבית לפני מכירתו). הגדרת זכות מסוימת עלולה להוביל לשינוי בהתנהגות של הגורמים המפוקחים: למשל, עיגון הזכות למים נקיים באופן פרמלי עלול להרתיע מזהמים, שיחששו להידרש לתשלום פיצויים, אם ייתבעו על ידי הנפגעים. התמריץ לשינוי ההתנהגות מתבסס על ההרתעה הנגרמת עקב הסיכון להידרש לתשלומים כספיים.

**תקנים לא רשמיים:** הענקת תו תקן ממשלתי למוצרים מסוימים, מבלי לחייב את השחקנים לקבלת תו התקן. עצם קיומו של תו התקן מעניק יתרון תחרותי בשוק ומייצר תמרוץ לעמוד בו (כגון, תו תקן ללחץ מים בברזים). אולם ניתן לפעול בשוק גם ללא קבלת התקן. זוהי רגולציה רכה מאוד, שאינה נכללת ברגולציה במובן הצר, אך יכולה להיות כלי רגולטורי במובן הרחב.

**קמפינים ופרסום:** כמו תקנים רשמיים, זוהי אינה רגולציה במובן הצר. אך לעתים דווקא התערבות מסוג זה עשויה להתגלות כיעילה יותר בהשפעתה על המשק, גם ללא קביעת כללים.

הערה אחרונה: מדרג ההתערבות מציין את רמת ההתערבות בפעילות המשקית, דהיינו במשק קיים ועל שחקנים קיימים. עם זאת, ניתן לבחון מדרג זה לאור עקרונות כלכליים של המשק בכללותו, באופן שבו הם מעודדים תחרות, מייצרים חלוקה הוגנת של משאבי המשק וכדומה.



## סיכום - חוזקות וחולשות באסטרטגיות רגולציה

חולשות	חוזקות	דוגמה	אסטרטגיה
<b>רשימות והיתרים</b>			
מעורבות ממשלתית גבוהה במשק מקשה על כניסה לשוק ועלולה לפגוע בתחרות עלולה לייצר עומס בירוקרטי יחסים הדוקים מדי עלולים להוביל ל"שבי רגולטורי"	פיקוח גבוה למניעת תרחיש קיצוני של סיכון ציבורי ודאות בעמידה בסטנדרט המתחייב	הפעלת מסעדה	<b>רשיון</b>
מערכת תפעולית מורכבת עומס בירוקרטי על העסקים עלות גבוהה לממשלה	מניעת זיהומים והכנסת חיידקים לארץ	יבוא פירות וירקות	<b>היתר</b>
קשיים בפיקוח ואיסוף המידע צורך באפיון מדויק של השירות מתח בין הגדרות מפורטות לחדשנות וגמישות אי ודאות עלולה לגלגל מחירים על הצרכן צורך בשוק משוכלל לתחרות על הזיכיונות	עלות אכיפה נמוכה מעט מגבלות באופן יחסי המנהלים (ולא הפקידים) מגיבים להתפתחויות בשוק החלפת תחרות "בשוק" בתחרות "על השוק"	שידורי טלוויזיה, אוטובוסים	<b>זכיונות</b>



חולשות	חוזקות	דוגמה	אסטרטגיה
<b>נורמות מחייבות ללא צורך בהיתר מוקדם</b>			
שליטה גבוהה של הממשלה במשק חשש להשפעות לא צפויות של התנהגות השחקנים	שינוי קבוע במבנה המשק בהתאם למדיניות פשטות בפיקוח ואכיפה	הפרדה בין בעלות על נכסים פיננסיים וריאליים	<b>כללים מבניים</b>
מעורבות גבוהה של הממשלה במשק אמצעי 'קל' יחסית שאינו מקדם את האפקטיביות של מבנה המשק	קידום אינטרסים חברתיים הגנה מפני כשל שוק	עלות קבועה ללחם אחיד	<b>קביעת מחירים ומכסות</b>
		העסקת עובדים	<b>סטנדרט מחייב</b>
עלול לייצר אי ודאות ועלויות עסקה דיני תחרות לא תמיד מספיקים. צורך בקביעת כללים ספציפיים והזדקקות לבתי המשפט בפתרון בעיות ספציפיות.	ניתן ליישם בענפים רבים במקביל רמת התערבות נמוכה גמישות לחברות	הגבלים עסקיים	<b>כללי תחרות</b>
יתר אינפורמציה לא מונעת החלטות מוטעות סיכון לעודף מידע או מידע לא נגיש צורך בפיקוח על איכות המידע	מידה נמוכה של התערבות מותרת את ההחלטה בידי הצרכן סיכון נמוך ל"שבי רגולטורי" שימושי בענפים בעלי סיכון נמוך	מרכיבים על מוצרי מזון	<b>חובת גילוי</b>



חולשות	חזקות	דוגמה	אסטרטגיה
<b>רתימת שוק</b>			
קושי בתגובה להתנהגות לא-רציונלית או רשלנית קושי לחזות התנהגות הנובעת מתמריץ מסוים	הגבלת שיקול הדעת של הרגולטור לחץ כלכלי לצמצום ההתנהגות הפוגעת	מיסוי ירוק	מערכי תמריצים
סיכון לבלבול בתפקידים בין המפקח לספק התייקרות עלות הפעילות יתכן קושי ביישום תנאי המכרז ופגיעה באיכות הביצוע ומשך הזמן	עידוד כלכלה מקומית ומימוש אינטרסים חברתיים וכלכליים פיקוח ואכיפה פשוטים יחסית	סלילת כביש, תוך חובת שימוש בחומרים המיוצרים בישראל	התקשרות ממשלתית
צורך במערך פיקוח ואכיפה מניח רמה גבוהה של שוק משוכלל עלול ליצור חסמי כניסה לשוק	מעודד חדשנות עלויות נמוכות לרגולציה	רשיון לזיהום מוגבל	רשינות סחירים
רלוונטיות רק לשוק שמאורגן באופן עצמאי קשיים באחריותיות ובפיקוח על הליך הוגן אפשרית רק ככל שאין סכנה מיידית לאינטרס ציבורי	גמישות ביישום חיסכון במשאבי פיקוח ואכיפה התערבות מזערית של המדינה	התאחדות סוכני הנסיעות	רגולציה עצמית
לא אפשרי ליישום באופן נרחב	עלויות נמוכות משלבת השפעה עם הותרת חופש בחירה	תרומת איברים	עיצוב ודחיפה ("Nudge")
לא מונעת התנהגות שנובעת ממקורות לא-רציונליים האכיפה דורשת ידע ומשאבים אצל הנפגעים ההרתעה עלולה להיפגע ממורכבות האינפורמציה וממאפייני השוק (גודל, ביטוח)	עלויות נמוכות למדינה התערבות מוגבלת מאוד	הזכות לאוויר נקי	עיגון זכויות



## תוספת ב - מתודולוגיות לניתוח השפעות (ישירות ועקיפות)

בחלק זה יתוארו גישות לניתוח שיטתי של השפעות רגולציה קיימת וכן גישות לניתוח הצעות לשינויים ברגולציה. הניתוח השיטתי מסייע להבין את התמונה הכוללת ובנוסף מאפשר להשוות בין חלופות שונות. יתרה מזאת, שימוש במתודולוגיות סדורות נסמך פעמים רבות גם על הניסיון העולמי, ומקנה תוקף לניתוח.

בחלק זה מוצגים שני סוגים של מתודולוגיות - הסוג הראשון הוא מתודולוגיות גנריות, אשר בוחנות את השפעותיה המקיפות של רגולציה מסוימת ואת הכדאיות לה. הסוג השני של המתודולוגיות מציע דרך לבחון רגולציות מתחומים שונים דרך פריזמה מסוימת - למשל כיצד הרגולציה משפיעה על התחרותיות או על הנטל הבירוקרטי. במובן מסוים, הבחירה מראש באיזה כלי מתודולוגי יש להשתמש עשויה להשליך על מסקנות הניתוח.

### מתודולוגיות גנריות - שניתן להשתמש בהן בתחומים רבים

#### חישוב עלות/תועלת (CBA - Cost Benefit Analysis)

שיטה נפוצה זו מפרטת את העלויות והתועלות של הרגולציה של כל השחקנים הרלוונטיים במונחים כספיים (או כמותיים), ומשווה ביניהן. החישוב בשיטה זו כולל מספר מרכיבי יסוד:

- **העדפה נגלית** - הניתוח האמפירי האידיאלי הוא ניתוח ההתנהגות בפועל (revealed preference - ההעדפה הנגלית), שהיא אומדן העלות באמצעות ערך הסחורות או השירותים (או גורמים המבטאים אותם) בהתבסס על התנהגות אמיתית בשווקים. על ידי הערכת הסכום שאדם יהיה נכון לשלם (או לקבל פיצוי) כנגד המצב לאחר הטלת הרגולציה. כך, למשל, ניתן לחזות (בקירוב טוב) את ההשפעות של הוספה של דרישת דיווח שנתית חדשה על בסיס המידע האמפירי הקיים על התנהגות השחקנים בשוק באירועים דומים בעבר (התמודדותם עם דרישות הדיווח הקיימות). ואולם במקרים רבים אין די נתונים על התנהגות השחקנים בפועל כדי לחזות את העלויות ואת התועלות בהתבסס על העדפה נגלית. בפרט אם מדובר בסחורות, שירותים או ערכים שאינם נסחרים בשוק כיום (למשל, מוצר או אירוע תקדימי) או שאינם ניתנים למסחור כלל (כמו קידום ערך תרבותי).
- מומלץ לנסות לאמוד את העלויות והתועלות הרגולציה בעיני האדם או העסק המושפעים ממנה באופן ישיר. בהקשר זה משתנים מומלצים לניתוח נקודת המבט של האדם או העסק עשויים להיות עלויות כספיות ישירות ("out-of-pocket") בתשלום למדינה (כמו אגרות ומיסים), תשלומים לשירותים אחרים (כמו עלות ייעוץ משפטי) וכן שינויים בעלויות קבועות (כמו ביטוח). משתנים אלה ניתן לשקלל באמצעות שימוש בכלים של סימולציות של השפעת הרגולציה על הפרט המושפע באופן ישיר.
- **הבחנה בין עלויות הנוגעות לתקופת המעבר לבין עלות שנתית ממוצעת בתקופת שגרה שלאחר תקופת המעבר.** למשל, מהלך להורדת כלי רכב מזהמים מהכביש עלול להיות יקר מאוד בשלביו הראשונים, שכן במהלכם יורדו כלי רכב רבים מהכביש. עם השתכללות האכיפה (וטכנולוגיית כלי הרכב) בעתיד העלויות התקציביות עשויות להיות נמוכות יותר. ההבחנה בין תקופת המעבר לתקופת השגרה שאחריה נכונה הן לגבי המפוקח והן לגבי הרגולטור (פעולות ההתארגנות וההפעלה השוטפת של מערך האכיפה). בעת חישוב הערך הנוכחי של עלויות ותועלות עתידיות יש לבחון את השפעות המדיניות תחת הנחת שיעור היוון ("ריבית") גדול מאפס<sup>77</sup>.
- **הבחנה בין עלויות למשק בכללותו לעלויות היוצאות מתקציב המדינה באופן ישיר.** מקובל להניח כי חישוב העלויות לתקציב

<sup>77</sup> הנחת שיעור היוון אפס משמעה מתן "ערך שווה" למיליון ש"ח היום ומיליון ש"ח בעוד 10 שנים. זאת, לא רק משיקולי אינפלציה ויוקר מחיה, אלא גם לאור "העדפת הווה", אפשרויות השקעה אלטרנטיביות בהווה. למשל, יש לזכור את העיקרון כי "מס שנדחה הוא מס שנחסך". הנחת שיעור היוון אפס עלולה להוביל להערכת יתר של השפעות הרגולציה על הדורות הבאים. מעבר לכך, לעתים יש מקום לבחון את רגישות ההשפעות העתידיות של הרגולציה לשינויים בשיעור ההיוון. נקודה זו מודגשת לאור הניסיון האמריקאי ביישום של מתודת Cost-Benefit. לפיכך הנחיות ה-OMB האמריקאיות ממליצות לבחון את העלויות ואת התועלות במקרה של ריבית נמוכה (בין 1%-3%) ובמקרה של ריבית גבוהה יותר (בין 3%-7%).  
[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/regpol/circular-a-4\\_regulatory-impact-analysis-a-primer.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/regpol/circular-a-4_regulatory-impact-analysis-a-primer.pdf)



המדינה פשוט יותר בהשוואה לניתוח ההשפעות למשק. מצב זה עלול לגרום להטיות, ועל כן יש ערך מתודולוגי להפרדה בין העלויות לתקציב המדינה לבין העלויות למשק כולו. מובן כי **במסגרת של ניתוח העלויות והתועלות למשק בכללותו ניתן להבחין בין השפעות על אוכלוסיות שונות.**

**יתרונות וחסרונות השיטה:** שיטה זו מאפשרת לשקף היבטים שליליים וחיוביים של המדיניות, ולהשוות ביניהם. היא מהווה גם בסיס טוב לניתוח ההשפעות של הפרשי תזמון בין עלויות ובין תועלות (במקרים שבהם, למשל, דרושה השקעה ראשונית, אך התועלת מגולמת בזמן מאוחר יותר). החיסרון העיקרי של שיטה זו הוא חוסר יכולתה לשקלל השפעות שאין להן מדד כמותי או כספי ברור<sup>78</sup>, בעיקר משום שמקבלי החלטות נוטים להעניק משקל גבוה יותר למדדים כמותיים. כך, בכל הנוגע להשפעות חלוקתיות, יש צורך לבצע ניתוח משלים לניתוח שנעשה בשיטה זו. במקרים רבים ניתן להשתמש בשיטה זו כמרכיב אחד בניתוח השפעות הרגולציה, כאשר ההשפעות הכמותיות והכספיות המבוטאות בגישה זו מוצבות לצד השפעות במונחים איכותניים יותר, שנבדקות באמצעות אחת השיטות המפורטות להלן.

## ניתוח עלות ליחידת הישג (CEA - Cost Effectiveness Analysis)<sup>79</sup>

ניתן להעריך את התועלת ברגולציה באמצעות אומדן העלות ליחידת הישג (Cost Effectiveness Analysis). למשל, משרד התחבורה שואף להוריד כל רכב ישנים מהכביש ובוחן שתי חלופות: בחלופה הראשונה הוא יוריד 500 כלי רכב ובשנייה 3,000. במקרה זה יחידת ההישג תהיה העלות להורדת כלי רכב אחד מהכביש. עם זאת, נניח כי בחלופה הראשונה העלות ליחידת הישג היא 2,000 ש"ח (ובסך הכל מיליון ש"ח), ואילו בחלופה השנייה העלות היא 5,000 ש"ח (ובסך הכל 15 מיליון ש"ח). במקרה זה ייתכן כי משרד התחבורה יבחר בחלופה הראשונה, אף שהיא מביאה לירידת של פחות כלי רכב בסך הכל משיקולים של עלות נמוכה ליחידת הישג.

יתרונות וחסרונות השיטה: שיטה זו מתאימה במיוחד, **כאשר אכן ניתן להגדיר יחידת הישג בת-מדידה** לרגולציה. מנגד, השיטה אינה מתחשבת בתועלת המצטברת מסך יחידות ההישג, ולחלופין היא מחייבת הנחה מוקדמת של תועלת זהה בין יחידות הישג שונות (כלומר, שאין הבדל בין סוגי כלי הרכב בשתי החלופות).

## מתודולוגיות לתחומים ייעודיים:

### הערכת השפעות על תחרותיות<sup>80</sup>

משרד הסחר ההוגן הבריטי OFT פיתח רשימת שאלות אשר עשויה לסייע בהכרעה אם מדיניות מוצעת מסוימת תשפיע על התחרותיות:

- האם המדיניות **תגביל את מספר השחקנים או את סוג השחקנים** בשוק? (למשל, האם המדיניות תעניק זכויות בלעדיות לספק או תיצור מערך סגור של רישיונות או תכניות רכש?)
- האם המדיניות **תגביל בעקיפין את מספר השחקנים או את סוג השחקנים** בשוק? (למשל, האם המדיניות תגדיל את העלויות למצטרפים קטנים לשוק בהשוואה לעלויות לספקים קיימים גדולים?)
- האם המדיניות **תגביל את היכולת של השחקנים להתחרות**? (למשל, האם המדיניות תצמצם את הערוצים שיכולים לשמש את

<sup>78</sup> על אפשרות הסיכון להטייה עקב שימוש בשיטת CBA ראו למשל:

Heinzerling, L. and F. Ackerman, Pricing the Priceless: Cost-Benefit Analysis and Environmental Protection (Georgetown University:2002), <http://www.ase.tufts.edu/gdae/publications/C-B%20pamphlet%20final.pdf>

Cole, Daniel H., "Law, Politics, and Cost-Benefit Analysis" (2012). Faculty Publications. Paper 772. <http://www.repository.law.indiana.edu/facpub/772>  
<sup>79</sup> מבוסס בין היתר על מדרוך Impact Assessment Guidelines של האיחוד האירופי (ינואר 2009). [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/iag_2009_en.pdf)

<sup>80</sup> להרחבה נוספת ראו: [http://www.of.gov.uk/shared\\_of/reports/comp\\_policy/Quick-Guide1-4.pdf](http://www.of.gov.uk/shared_of/reports/comp_policy/Quick-Guide1-4.pdf)

בישראל הרשות להגבלים עסקיים משמשת גורם אשר מסייע להערכת השפעות על תחרותיות.



השחקנים או תגביל את פעולתם לאזור גאוגרפי מסוים?)

- האם המדיניות **תפגע בתמריצי השחקנים לקיים תחרות ערה?** (למשל, האם המדיניות תעודד או תאפשר תיאום והעברת מידע לגבי מחירים, עלויות, מכירות או תפוקות בין שחקנים?)

יתרונות וחסרונות השיטה: שיטה זו מאפשרת הערכה כללית של אופן השפעת החלופה על התחרותיות בענף. באמצעותה, גם בהיעדר ביסוס אמפירי ניכר ניתן לחזות באמצעותה בקירוב אם החלופה תעודד או תפגע בתחרותיות. אולם, שיטה זו ממוקדת בהערכת ההשפעה של החלופה על כניסתם ועל יציאתם של שחקנים מהשוק ואינה מאפשרת להעריך השפעות על רמת מחירים. במובן זה, השיטה יוצרת הטיה גורפת לטובת הגברת התחרות בין השחקנים, אף שבמקרים מסוימים תחרות עזה עשויה ליצור כשלי שוק אחרים או להחמיר אותם. היתרון של כלי מעין זה הוא קיומה של סדרת שאלות מובנית שמשמש את הרגולטור באופן רחבי ומאפשרת השוואה בין רגולציות שונות ובדיקה למפרע. סדרת שאלות כזו ניתן לפתח גם בנושאים נוספים.

## מודל לחישוב נטל בירוקרטי SCM - Standard Cost Model

אחד החששות מרגולציה חדשה הוא הכבדה לא-מידתית על האזרחים ועל העסקים בשל עלויות הציות. עלויות הציות עשויות להיות הוצאה ישירה על מנת לעמוד בסטנדרט המתחייב מן הרגולציה (למשל, רכישת אפודי מגן). עם זאת, מקובל בעולם למדוד בנפרד את העלויות הכרוכות בחובות הדיווח. מודל SCM הוא הכלי המקובל לאמוד את **הנטל האדמיניסטרטיבי הישיר** על עסקים, דהיינו, העלויות הנדרשות לעמידה בחובות הדיווח (IO - Information Obligation) הנגזרות מן הרגולציה.<sup>81</sup>

מודל ה-SCM הבסיסי אומד את הנטל האדמיניסטרטיבי שהתהליך מייצר על המשק באמצעות מכפלה פשוטה: הזמן והכסף שכל בעל עסק משקיע כדי לעמוד בחובות הרגולציה, מוכפל במספר בתי העסק אשר מבצעים את התהליך בשנה ובמספר הפעמים שכל אחד מהם מבצע את התהליך בשנה.

המודל הכללי<sup>82</sup> של חישוב הנטל האדמיניסטרטיבי מוצג באופן בסיסי כך:



81 הנטל האדמיניסטרטיבי הוא מרכיב בנטל הבירוקרטי שהרגולציה יוצרת. הוא ממוקד בפעילות האדמיניסטרטיבית אשר נדרשת בעקבות הרגולציה מצד אזרחים או בעלי עסקים, ובכלל זה הכנת דיווחים (מילוי טפסים, צילום מסמכים ועוד) ומסירתם, עמידה בביקורות והמתנה לעבודת הרגולטור. המרכיב העיקרי של הנטל האדמיניסטרטיבי מבוסס במונחים כספיים, ולצידו ניתן לציין גם את "נטל ההטרדה" (או "הנטל הנתפס" - Irritating Burden) הבא לידי ביטוי בהימנעות מביצוע פעולות מסוימות עקב רתיעה מהחובות הכרוכות בהן. ראה למשל:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/conferences/documents/94th\\_dgins\\_conference/I%20%20NL%20REV%20-%20THE%20DUTCH%20APPROACH.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/conferences/documents/94th_dgins_conference/I%20%20NL%20REV%20-%20THE%20DUTCH%20APPROACH.PDF)

82 בעולם פותחו מודלים מפורטים יותר להתאמת החישוב לרגולטורים, לתהליכים הבירוקרטיים ולקהלי היעד השונים. ראה למשל: <http://www.oecd.org/regreform/regulatorypolicy/34227698.pdf>



חישוב הנטל האדמיניסטרטיבי במצב הקיים ובכל חלופה מוצעת מאפשר להעריך את התועלת שבשינוי המדיניות. למשל, שינוי של תהליך הקמת חברה חדשה וקיצור משך הזמן הדרוש לפתיחת תיק במשרדי מע"מ, מס הכנסה וביטוח לאומי עתידים לחסוך נטל אדמיניסטרטיבי של תשעה מיליון ש"ח למשק בשנה:



**יתרונות וחסרונות השיטה<sup>83</sup>:** השיטה מאפשרת הערכה פשוטה וברורה של הנטל האדמיניסטרטיבי על המגזר העסקי. תוצאת החשבון המתקבל בדרך זו מאפשרת השוואה ברורה וקלה בין עלויות אדמיניסטרטיביות של חלופות שונות לרגולציה. אולם, החיסרון המרכזי של השיטה הוא הפרספקטיבה הצרה שהיא מעניקה להשפעות הרגולציה. ראשית, שיטה זו לא מחשבת מרכיבי נטל נוספים כגון משך הזמן שלוקח התהליך (במונחים של עיכוב פעילות), עלויות רגולציה במונחים של חומרים (כגון חובת הנגשת מבנים) או השפעות עקיפות של הרגולציה על המשק כגון הסתברות אי ציות, תחרותיות ויזמות וכדומה. בנוסף, השיטה נסמכת על סטנדרטיזציה של שווי הפעילות (כגון עלות שעת עו"ד) ומתעלמת משונות בעלות פעילויות דומות בין מקרים שונים. משום כך, הערכת העלות בשיטה זו, משמשת במקרים רבים אינדיקציה לעלות אדמיניסטרטיבית, ולא דווקא לחישוב אמפירי מדויק. על אף חסרונות השיטה, היא התקבלה כמודל המרכזי שעליו נסמכים בפיתוח שיטות לאמידת הנטל הרגולטורי.

83 לאתגרים נוספים הכרוכים במתודת SCM וההתמודדות אתם ראו גם:

Weigel, Wolfgang, The Standard Cost Model - A Critical Appraisal (September 17, 2008). 25th Annual Conference of the European Association of Law and Economics, 2008. <http://ssrn.com/abstract=1295861>

The Scottish Government, Using the Standard Cost Model to Measure Administrative Burden: a Pilot Using Scotland's Environmental and Rural Services (SEARS) as a Case Study, 2010, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/317867/0101245.pdf>





מההוצאות הכלליות של עסקים בגדלים שונים. כמו כן, ממליץ האיחוד האירופי לשקול את המרכיבים הבאים:

- פגיעה בתחרותיות בעקבות משתנים חיצוניים, כמו זמינות ההון, גישה למשאבים או מיומנויות ועוד.
- השפעה אפשרית על ההתנהגות של המתחרים, הספקים או הלקוחות בשוק.
- השפעה אפשרית על חסמי כניסה לשוק, על התחרות ומבנה השוק, ובפרט על היכולת של עסקים קטנים ובינוניים חדשים להצטרף לשוק.
- השפעה אפשרית על חדשנות, הן במישור הטכנולוגי והן במישורים אחרים (ארגון ושיטות, שיווק ועוד).
- תועלות אפשריות לעסקים מכל חלופה, בין היתר בהתייחס לצמצום הנטל, לשיפור בפריין העבודה, להשקעה גדולה יותר במחקר או ליכולת להתחרות בשוק.

**יתרונות וחסרונות השיטה:** באמצעות ניתוח זה ניתן לבחון אם החלופה שעל הפרק מאפשרת **התאמה של ההשפעות באופן פרופורציוני לגודל העסק** וליכולתו להתחרות בשוק. בין ההתאמות האפשריות ניתן לשקול קיימת האפשרות לבצע החרגה מלאה או חלקית של עסקים מתחת לגודל מסוים מהרגולציה, תמיכה כספית המפצה על העלות החרגה (ככל האפשר, בהינתן ההסדרים הקיימים), חובות דיווח פשוטות יותר או מאמצי שיווק והכשרה הממוקדים באוכלוסיית העסקים הקטנים והבינוניים. מנגד, יש לזכור כי שיטה זו מדגישה את ההשפעה היחסית על עסקים קטנים במנותק מיעדי הרגולציה ומהדרך להגשמתם. על כן, יש למקם ניתוח זה בתוך קונטקסט רחב יותר של יעדי המדיניות וניהול הסיכונים שנעשה במסגרתם.

## דוגמאות לשיטות לכימות השפעות בהקשרים סביבתיים ובריאותיים

אחד הפתרונות לאומדן של השפעות סביבתיות ובריאותיות במונחים כמותיים וכספיים, שאינן נסחרות בשוק באופן שגרתי, הוא שימוש באומדן המבוסס על משתנים אחרים. אומדן זה יכול להיות מבוסס על דיווח עצמי של אזרחים, באמצעות סקר למשל, או על ניתוח העדפותיהם על בסיס התנהגותם בפועל במצבים דומים<sup>86</sup>. ניתוח התנהגות נחשב מבוסס יותר (שכן הוא בוחן מה שהפרטים עושים ולא מה שהם אומרים), אולם קשה ליישמו בקשת רחבה של מקרים. במקרים אלה, דיווח עצמי (סקר) הוא למעשה הכלי היחיד לביצוע אומדן של עלויות ותועלות. להלן מספר דוגמאות לשיטות להערכת כמותית של השפעות סביבתיות ובריאותיות וניתוח ראשוני של היתרונות והחסרונות בכל שיטה<sup>87</sup>:

<sup>86</sup> לעיתים מועיל להבחין בין "ערך שימוש" (התועלת משימוש במשאב כלשהו - דוגמת מעבר לעיר עם אוויר נקי) ו"ערך אי-שימוש" (התועלת מהותרת המשאב כמו שהוא - כמו שימור חיות הבר בשמורה רחוקה) כבסיס לאומדן היתרונות והחסרונות.

<sup>87</sup> מבוסס על [http://www.ivm.vu.nl/en/Images/CBA0\\_tcm53-161536.pdf](http://www.ivm.vu.nl/en/Images/CBA0_tcm53-161536.pdf). מתודות נוספות ומפורטות יותר להערכת השפעות סביבתיות ניתן למצוא גם במדריך האיחוד האירופי <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-guidelines/g-scoping-full-text.pdf>



אתגרים	למה היא מתאימה	שיטה	
תכנון מורכב של השאלון. ניתן להגביל חלק מההטיות על ידי בניה זהירה של כלי הסקר.	<b>גמיש</b> , מתאימה כמעט לכל הקשר	<b>הערכה קונטינגנטית</b> - אומדן העדפות של האוכלוסייה המבוסס על סקר	יחסי עיצוב עיון
יכולים להיות מושפעים מטעויות במדידה, במיוחד אם כוללים בהם עלויות אלטרנטיביות של זמן. יש קושי לזהות אתרים חלופיים. את המענה לשאלות על נסיעות היפותטיות יש לבסס על מחקר של פונקצית הביקוש לאתר.	מתאימה ל <b>אתרים פיזיים</b> שאנשים מבקרים בהם בפועל (חופים, שמורות טבע, מונומנטים אתרי זיכרון)	<b>עלויות נסיעה</b> - אומדן שווי (מינימלי) של המשאב על סמך עלות ומשך הנסיעה שהאזרחים מוכנים להשקיע כדי להגיע אליו	יתוח התנהגות
מניחים שהפרטים מודעים לחלוטין לסיכונים בסביבה, במרחב העירוני ובעבודה. יש לאמוד בהתבסס על כמות הולמת של עסקאות, ובפרט עסקאות בעלות שונות מספקת בנוגע לאיכות התנאים הסביבתיים, העירוניים או המקצועיים. בכל מקרה, יש קושי לבדוד את ההשפעות על מחיר הבתים או השכר.	מתאימה ל <b>שינויים בסביבה ובמרחב העירוני</b> שיכולים להשפיע על שוק הדיור, או על השכר.	<b>תמחור הדוניסטי</b> - אומדן ההעדפות הסביבתיות לפי השתקפותן במחירי השוק של מוצרים שעליהם הוא משפיע (כמו עלייה של מחיר הדיור בקרבת פארקים)	
מתאפשר רק אם יש תיעוד של פעולות שנקטו אזרחים כדי לצמצם את הסיכון עבורם. בחלק מהמקרים יש קושי נוסף להעריך את השווי הכמותי או הכספי של פעולות ההתגוננות (כמו הישארות בבית בשעת זיהום אוויר). מעבר לכך, אינו משקף במלואו את עוגמת הנפש המגולמת בעצם המחלה.	מתאימה ל <b>השפעות על הבריאות או לנזק חומרי</b> שבפניהם ניתן להתגונן	<b>עלות הסבה והתגוננות</b> - המחיר שאזרחים משלמים כדי להתמודד ברמה האישית עם תוצאות המדיניות שעל הפרק	
קל יחסית לביצוע, אך אינו משקף במלואו את ערך עוגמת הנפש הנוספת הנגרמת מהמחלה.	מתאימה ל <b>השפעות על הבריאות</b>	<b>עלות מחלה</b> - הוצאות התחלואה הנגרמת מהמדיניות	



## תוספת ג - מפרט שאלות להערכת עומסים רגולטוריים

רשימת שאלות מנחות למיפוי עומסי רגולציה והעלאת רעיונות לטיוב:

דרישות				
עלויות ישירות (דרישות, בירוקרטיה וזמן המתנה לרגולטור)	התמשכות תהליכים (עיכובים בפעילות העסקית עקב הרגולציה)	אי ודאות (המטילה מגבלות על יכולת התכנון)	אי בהירות (המייצרת קושי ביישום הרגולציה)	
סף דרישות גבוה	מהו משך הזמן הנדרש לביצוע דרישות הרגולציה?	האם ישנם עדכונים לרגולציה בצורת? עד כמה משמעותיים?	עד כמה הדרישות שנקבעו ברגולציה יוצרות (קושי ביישומן בהחלתן ויישומן על העסק) עומס על העסק וקשות ליישום?	
האם העלויות הנדרשות לקיום דרישות הרגולציה הינן משמעותיות?	האם הדרישות מייצרות עיכובים בהגעה לשוק (time to market)	האם קיימת התאמה בין הדרישות בישראל לדרישות בחו"ל? מדוע קיימת שונות?	האם המפוקחים יודעים מה מצופה מהם בתרחישים השונים? האם קיימת אחידות ביישום בענף?	
האם קיים מנגנון שביישומו יהיה ניתן להפחית את סף הדרישות ככל שהינו גבוה? האם ניתן לרדת במדרג ההתערבות? (העדפת חובת גילוי על פני דיווח/שימוש ברגולציה עצמית או משותפת/פיקוח בשווקים/שימוש בתמריצים או פרסום ציבורי)?	האם קיימים מסלולים מהירים? מסלולי טיפול בחריגים? הבחנות בטיפול בין סוגים שונים של מוצרים לפי מידת סיכון? האם קיימת הקלה בתהליכי חידוש או שינוי על פני בקשה ראשונה?		עד כמה עלויות הדרישות מכבידות על מבנה הענף, בכל הנוגע לתחרות ויזמות, עבריינות ואי דיווח, דינמיות השוק וכדומה)?	
עד כמה מחייבת הרגולציה שימוש במומחים? (עו"ד, רו"ח, שמאים וכו')	האם קורה באופן תדיר שהמפוקח צריך לחזור על אותן פעולות כמה פעמים עד שהוא עומד בדרישות הרגולציה (למשל, ביצוע בדיקות חוזרות עד לקבלת היתר)?		עד כמה הדרישה מורכבת ליישום (מורכבות טכנית ומקצועית) ובעלת ספסיפיקציה המקשה על היישום/ ביצוע	
האם יישום דרישות הרגולציה מצריך שימוש בחומרים/ידע שעלותם גבוהה או שזמינותם מוגבלת?			האם הרגולציה מעודדת חדשנות ומאפשרת מרחב החלטה לעסק או מתייבה עד לפרטי פרטים?	
האם יש צורך בהשקעת עלויות לצורך תחזוקה שוטפת של הדרישה? באיזה היקפים?			עד כמה הציות לרגולציה פשוט או שיש צורך בשכירת שירותי ייעוץ ותיווך מול הרגולטור (מגיש בקשות וכדומה)?	
האם יש צורך בהשקעת עלויות לצורך תחזוקה שוטפת של הדרישה? באיזה היקפים?				
האם ישנן דרישות חופפות/ כפולות ברגולציות אחרות - בתוך המשרד או אצל משרדים/רגולטורים אחרים?	האם קיומן של דרישות כפולות/ סותרות יוצרות עיכובים בתהליכי העבודה של העסק?	האם החפיפה/כפילות בין הרגולטורים/רגולציות פוגעת ביכולת התכנון של המפוקח? האם ברור לו מה ידרש ממנו בהמשך?	האם כתוצאה מקיומן של דרישות כפולות/ חופפות/ סותרות נוצר קושי ביישום הרגולציה?	
האם קיים צורך בעלויות נוספות כתוצאה מיישום רגולציה דומה/ זהה?			האם כתוצאה מסתירות/כפילויות, ישנה חשיפה של המפוקחים לסנקציות/תביעות עקב אי ציות (במקרים של המפוקח 'התמים' המתכוון לציית לרגולציה)	
עד כמה השינויים/ עדכונים שבוצעו ברגולציה מצריכים שינוי ביישום הקיים באופן הגורם לגידול בעלויות (כ"א, משאבים, מערכות מידע, השקעות וכו')	עד כמה השינויים שבוצעו ברגולציה/ צפויים להתבצע משפיעים התמשכות תהליכי העבודה של המפוקח (ועל time to market)?	האם נעשים שינויים בתדירות גבוהה? כמה שינויים נעשו בשנים האחרונות?	האם ישנו מנגנון קבוע לשיח עם המפוקחים לקראת החלה של שינויים? מהו עומק השיח (שימוע בלבד או שיח מעמיק יותר)?	
עד כמה השינויים שבוצעו ברגולציה/ צפויים להתבצע משפיעים על משך זמן ההמתנה לרגולטור (כגון לקבלת היתר/ אישורים)?	האם המפוקחים יודעים על השינויים הצפויים? האם ניתן להם מספיק זמן של למידה והערכות?		האם נעשה מאמץ להנגשה של השינויים על ידי הרגולטור?	



## תהליך

אי דואות (המטילה מגבלות על יכולת התכנון)	אי בהירות (המייצרת קושי ביישום הרגולציה)	התמשכות תהליכים (עיכובים בפעילות העסקית עקב הרגולציה)	עלויות ישירות (דרישות, בירוקרטיה וזמן המתנה לרגולטור)	ריבוי שלבים וגורמים
האם ריבוי השלבים הרגולציה עשוי להשפיע על יכולת התכנון של הגורם העסקי? האם הוא משפיע על time to market? על דינמיות של השוק?	האם המפוקח יודע מול מי הוא צריך לעבוד ומה תפקידו של כל גורם ומטרתו של כל שלב? האם יש החלטות שנופלות בין הכסאות? (אין גורם חד משמעי להכרעה)?	באיזו מידה ריבוי השלבים/ גורמים גורם לעיכוב תהליכים (הנובע מהצורך לעבוד מול גורמים רבים או מתלות בין הגורמים)?	האם יישום הרגולציה מצריך מעבר בין שלבים/ גורמים רבים (בתוך המשרד או גורמים שמחוץ למשרד)? מה הם השלבים ומי הם הגורמים? האם העבודה נעשית בטור או במקביל? באיזה אופן הם משפיעים על זמני ההמתנה לרגולטור?	
האם קיים מערך הנגשה המבהיר למפוקח את השלבים ומה נדרש ממנו בכל שלב?	האם קיים אצל הרגולטור מערך מעקב אחר השוק המאפשר ניהול סיכונים, לטובת זיהוי עבריינים, ביצוע בקרות, הקלות למפוקחים מהימנים וכדומה?	האם קיים מנגנון שמאפשר למפוקח להתקדם בפעילות העסקית גם לפני תום ההליך הרגולטורי, כגון 'שתיקה כהסכמה' או רשיון זמני?	האם העבודה מול הרגולטור מבוצעת באופן מקוון או ידני? האם יש צורך בכל השלבים והגורמים? האם ישנה הגשה כפולה של חומרים (במסגרת אותו התהליך או תהליכים דומים או עבור גורמים שונים)?	
עד כמה ההנחיות ליישום הרגולציה בהירות - האם ההנחיות הן ממוקדות וברורות? האם הן מובנות לבעל העסק 'הפשוט' (המצוי בתחום פעולתו)?	האם ההנחיות ביישום הרגולציה ברורות מספיק על מנת למנוע מגבלות על יכולת התכנון של הגורם העסקי? האם העסק נדרש לעשות פרה-רולינג קודם ליישום בגלל אי-בהירות? כמה עבודה מוטלת על הרגולטור בגלל פרה-רולינג?	האם ההנחיות לצורך יישום הרגולציה בהירות מספיק על מנת לאפשר את השקעת הזמן במיקוד ביישום הרגולציה ולא בהשקעת הזמן בפעולות חוזרות לצורך יישום נאות הנבעות מהנחיות עמומות הניתנות לפירוש בדרכים שונות?	האם המפוקחים נדרשים להוצאות כספיות (ייעוץ וכדומה) כדי להבין את הרגולציה?	בהירות בהנחיות וביישום
האם הרגולטור מכיר מקרים בהם חובות הרגולציה התפרשו על ידי גורמים שונים באופנים שונים?		האם קיים מנגנון ידוע קבוע לציבור? האם קיימים ערוצי תקשורת ממוסדים עם המפוקחים?		
האם ישנם נציגים ייעודיים המטפלים בפניות של הציבור בהתייחס ליישום הרגולציה?	האם קיימים מקרים בהם לא ניתן מענה ברור לשאלות מצד הגורם העסקי באשר לאופן היישום הנדרש של הרגולציה? האם כאשר נדרש pre-ruling יש מענה של הרגולטור בזמן סביר?	האם הרגולטור ושלוחותיו זמינים למתן מענה בפרק זמן סביר לשאלות/ בעיות שמתעוררות אצל מיישם הרגולציה? מהו פרק הזמן הממוצע בו ניתן מענה למיישמי הרגולציה?	האם קיימת אפשרות לקיום פגישה עם הרגולטור בטווח זמן סביר? מהו תהליך קביעת הפגישה (קבלת קהל, תיאום טלפוני, מענה מרכזי - centercall)?	זמינות ומענה לשאלות/ בעיות
האם מפוקחים שונים/מנהלי מחוזות שונים מבצעים את הפיקוח באופנים דומים - הן מבחינת ניהול הפיקוח הן בנוגע לפרשנות החוק? האם מוכרות לרגולטור תלונות בנוגע לשונות בין מפוקחים/מנהלי מחוז?	האם תהליכי הפיקוח מנוהלים על פי ניהול סיכונים, באופן שימקד את עבודת הרגולטור במקומות הנדרשים? האם המפוקחים מסייעים למפוקחים בהבהרת הליקויים ובצעדים הנדרשים לתיקון?	האם הטיפול בפיקוח אפקטיבי - מבחינת הרגולטור (מניעת עבריינות ושליטה בנעשה בשוק) ומבחינת המפוקחים (מתן הכרעות בזמן ואי גרירת תהליכים)? האם ישנה אפשרות 'השגה' או ערר על החלטות פקחים/מנהלי מחוז?	האם ישנה התחשבות בתהליכי הפיקוח בעבודת המפוקח, במטרה להקל עליו (תיאום ביקורות של פקחים שונים, מועדי ביקור בזמנים אפשריים שפוגעים פחות בפעילות העסקית וכדומה)?	בהירות בעבודה מול גורמי פיקוח



## תוספת ד - מילון מושגים

אי ציות	מצב שבו קהל היעד אינו ממלא אחר הוראות הרגולטור כלשונן. יש להבחין בין אי ציות למצב שבו קהל היעד ימלא אחר ההוראות במדויק, אף שהתוצאה לא תעלה בקנה אחד עם כוונתו של הרגולטור ('ציות יצירתי').
אינטרסים ציבוריים נוספים (השפעות חברתיות וכלל-משקיות)	השפעות על היבטים הנוגעים לחיי היום-יום האזרחיים, כגון: שוויון, פערים חברתיים וערכים מרכזיים אחרים בחברה, או על היבטים הנוגעים לשוק, כגון: צמיחה, תחרות ותחרותיות. היבטים אלה גם הם אינטרסים ציבוריים, אלא שאינם בתחום אחריות הרגולטור יזם הרגולציה. בדרך כלל, מופקדים עליהם גורמים אחרים מתוך הממשלה.
בעלי עניין מושפעים	מי שמושפע או שעשוי להיות מושפע מכללי הרגולציה, אך אינו מפוקח על ידה באופן ישיר. בין בעלי העניין המושפעים ניתן למצוא יחידים וקבוצות מהציבור הרחב עליהם הרגולציה אמורה להגן ולהשפיע על איכות ואורח חייהם.
בעלי עניין נדרשים	מי שחלה עליו הרגולציה באופן ישיר, והוא מפוקח (או עתיד להיות מפוקח) על ידי הנורמות הרגולטוריות. לרוב בעלי העניין הנדרשים הם הנושאים בנטל הרגולטורי.
התאמת הדרישות הטכניות	התאמת הדרישות הטכניות המוטלות על יבוא או ייצור טובין לפי צו יבוא חופשי או לפי כל דין אחר, למקובל בשווקים משמעותיים בעולם, למעט בנסיבות מיוחדות בשל קיומם של תנאים ייחודיים למדינת ישראל.
התערבות ממשלתית	הפעלת סמכויות החוק לעיצוב התנהגות של יחידים או קבוצות. לרשות הממשלה עומדת קשת של כלים להתערבות כזו, החל מציווי ושליטה וכלה בתמרוץ השוק.
זמני המתנה	זמני המתנה של המפוקח לתשובה של הרגולטור במסגרת תהליך.
חובה רגולטורית	התנאים הנדרשים מן המפוקח, על פי חוק או סמכויות הרגולטור, על מנת להשיג את תכלית הרגולציה. את החובות יש לחלק לחובות הנובעות מבירוקרטיה לחובות הנובעות מדרישות.
חובות דיווח	חובה למסירת מידע לרשויות הממשלתיות, תחת מאפיינים מסוימים.
חובות גילוי	חובה למסירת מידע לציבור על מאפיינים מסוימים.
חלופה	מדיניות אפשרית להתערבות ספציפית במשק או בחברה, המחברת בין הדרישה והאסטרטגיה הרגולטורית, מנגנון הבקרה, מערך הפיקוח והאכיפה ושיי לה היתכנות מעשית מבחינת משאבים והתארגנות.
יעדים	הישגי הביניים המקרבים אותנו למימוש המטרה. הרגולטור משתמש ביעדים להגשמת המטרה. יעד נדרש להיות קונקרטי, מדיד ובר-השגה.
כשל שוק	מצב שבו הקצאת הנכסים באמצעות מנגנון השוק מביאה לתוצאה שאינה יעילה.
כשל רגולטורי	מצב שבו רגולציה שלא מממשת את המטרה לשמה נוצרה או שהיא מייצרת נטל רגולטורי עודף.
מנגנוני ציווי ושליטה	גישה רגולטורית המציינת רמת התערבות גבוהה של הרגולטור בשוק, באמצעות מגבלות קשיחות על פעילות במשק (ציווי) המאפשרות לרגולטור לוודא כי השוק מתנהל בהתאם לסטנדרט הנדרש (שליטה).
מרכיב עלות	התשומות הנדרשות מן המפוקח לביצוע הפעולות. תשומות אלה ניתנות למדידה במונחים של עלות כספית.



נטל רגולטורי	הנטל הרגולטורי הוא סך כל עלות העמידה בדרישות הרגולציה והעלות הכרוכה באי התאמה של הדרישות הטכניות למקובל בעולם. הנטל הרגולטורי יכול ליצור עלויות רגולציה הניתנות לכימות (להלן) ועומסים רגולטוריים שאינם ניתנים לכימות.
עומק ההערכה (רוחב RIA)	מידת המורכבות של תהליך הערכת השפעות הרגולציה הנגזרת בין היתר ממאפייני הבעיה ומעוצמת הפתרונות הנבחרים עבורה.
עיצוב ודחיפה ("Nudge")	אסטרטגיה להשפעה עקיפה על התנהגות באמצעות עיצוב סביבת קבלת ההחלטות.
עלות הבירוקרטיה	העלות הכרוכה בפעילויות הנדרשות כדי להוכיח לרגולטור עמידה בדרישות התוכן של הרגולציה, והן כוללות, בין היתר, חובות דיווח והגשת בקשות וטפסים וכן את זמני ההמתנה לרגולטור.
עלות העמידה בדרישות הרגולציה	העלות הישירה הכרוכה בעמידה בדרישות התוכן של הרגולציה המגדירות את הסטנדרט הנדרש מן המפוקח כדי לשמור על האינטרס הציבורי, בכל הנוגע לאיכות המוצר או לטיב השירות לצרכן, כגון חומרים וציוד, חובת העסקה של כוח אדם או חובת פרסום מידע לציבור.
עלויות רגולציה	הנטל הרגולטורי כפי שהוא מחושב בכסף או בזמן המתנה לרגולטור, באמצעות מדידה כמותית של עלויות הרגולציה.
פיקוח ואכיפה	כלים הניתנים בידי המדינה בפרט במטרה לוודא את הציות לרגולציה.
פעולה	מה שנדרש המפוקח לעשות בפועל על מנת לעמוד בחובות הרגולציה.
רגולטור	כל רשות מינהלית בממשלה המוסמכת ליזום או לקבוע רגולציה ו/או לתת היתרים, רישיונות וכיוצא בזה מכוחה ו/או להוציא הוראות מינהליות לשם יישומה, בין אם סמכות זו הוענקה לה מכוח חוק ובין אם הואצלה לה מבעל הסמכות על פי חוק.
רגולציה	חוק או תקנה בת פועל תחיקתי המהווה כלל התנהגות מחייב במסגרת פעילות כלכלית או חברתית, ושהוא בר אכיפה על ידי רשות מינהלית מוסמכת לפי דין. לרוב מבחינים בין רגולציה פיננסית (בנקים, ביטוח), תשתיתית (תקשורת, תחבורה), כלכלית (הגבלים עסקיים, הגנת הצרכן) וחברתית (בטיחות, זכויות עובדים). עקרונות מדרוך זה מתאימים לכל התחומים.
רגולציה מיטבית	התערבות מידתית ומאוזנת בשוק המביאה להגשמת תכלית מוגדרת ומצדיקה את השפעתה (הישירה והעקיפה) על החברה ועל המשק.
רגולציה עצמית	רגולציה המפעיל גוף על עצמו, ללא פיקוח מצד המדינה. רגולציה עצמית, למעשה, אינה רגולציה (בהגדרתה לעיל).
"שבי רגולטורי" (Regulatory Capture)	הטייה של הרגולטור לכיוון האינטרס של הגורם המפוקח על חשבון אינטרס הציבור הרחב. בכלל זה, הטייה בעקבות התבססות בלעדית על מידע התלוי בגורמים המפוקחים.
תהליך	מקבץ חובות אותן נדרש המפוקח לקיים כתנאי לביצוע פעילות המפוקחת על ידי הרגולטור למשל רשיון לפתיחת עסק או היתר יבוא מוצר. תהליך יכול להיות מורכב מחובה אחת, לדוגמא הגשת טופס לרגולטור, או ממספר רב של חובות.
תמריצים	התערבות ממשלתית עקיפה המעודדת התנהגות באמצעות השפעה על המחיר היחסי של התנהגות זו (לדוגמה, סובסידיה לרכישת מקררים).





משרד ראש הממשלה  
אגף ממשל וחברה