

קול קורא: הזמנה להשתתף בתהליך גיבוש תכנית למדיניות רוחבית ברגולציה להתמודדות עם

משבר הקורונה

מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) במשרד המשפטים, אגף מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה, אגף תקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן: "צוות מדיניות רגולציה")¹ מזמינים את בעלי העניין והציבור הרחב לקחת חלק ולהשפיע על עבודת המטה לגיבוש תכנית רוחבית לשיפור מדיניות הרגולציה והפחתת נטל רגולטורי עודף במטרה להתמודד עם המשבר הכלכלי שנגרם עקב התפרצות מגפת הקורונה (להלן: "משבר הקורונה").²

המשבר הכלכלי בו נמצא המשק הישראלי בעקבות מגפת הקורונה חשף את חשיבות הרגולציה לתפקודה של המדינה, אך גם את אתגריי המערכת הרגולטורית. עוד בשנת 2016 מצא ה-OECD כי ישראל מתאפיינת בתחרותיות נמוכה וביוקר מחייה גבוה והעריך כי "שיפור הרגולציה בישראל אפילו רק לממוצע ה-OECD תעלה את התוצר לנפש ב-3¼% תוך 5 שנים ו-5¾% תוך 10 שנים".² תמונה דומה, עולה ממדדים בינלאומיים שונים.

אכן, לרגולציה תפקיד חיוני בקידום ובהגנה על אינטרסים ציבוריים, אך כאשר היא אינה מיטבית היא עלולה להיות לא אפקטיבית דיה בהגנה על אינטרסים אלו, וכן לגרום להשלכות בלתי רצויות כהצטברות של נטל רגולטורי עודף המתבטא בעלויות על המשק, פגיעה בעסקים קטנים ובינוניים שמתקשים לפלס את דרכם בסבך הרגולציה, חוסר ודאות וחוסר יציבות לעסקים ולממשלה, ופגיעה באינטרסים ציבוריים נוספים כפגיעה בתחרותיות, הגברת הריכוזיות והעלאת יוקר המחיה.

על רקע משבר הקורונה, מבקש צוות מדיניות רגולציה לגבש תכנית הכוללת פתרונות קצרי-טווח להקלה ברגולציה החלה על המגזר העסקי במקרים המתאימים, לצד יצירת מעטפת חקיקתית לתשתיות חיוניות ארוכות-טווח לקידום מדיניות רגולציה חכמה בישראל. זאת, כאמצעי לייעול הרגולציה בישראל וכפועל יוצא, להקלת עול רגולטורי עודף המוטל על המגזר העסקי המפוקח ולשיפור ההגנה על האינטרסים הציבוריים העומדים ביסוד הרגולציה.

על רקע האמור, מוזמנים הציבור הרחב, נציגי המגזר העסקי וארגונים ועמותות העוסקים בתחום, להתייחס לסוגיות המרכזיות שבכוונת צוות מדיניות רגולציה לבחון: (1) יצירת פתרונות רגולטוריים מיידיים או קצרי טווח ובפרט הקלות בפתיחת עסקים והקלות לעסקים קטנים; (2) מיסוד תשתיות ארוכות טווח למדיניות רגולציה חכמה בישראל. לפירוט בדבר אפיקי פעולה אלה, ראו להלן.

צוות "מדיניות רגולציה" יבחן לעומק את כלל ההתייחסויות שיועברו, ואת האפשרות – בהתאם לשיקול דעתו – להזמין משתתפים מסוימים להמשך שיח במהלך חודש אפריל. נודה לקבלת התייחסויות עד ליום 18.4.2021 לכתובת הדוא"ל regulation@pmo.gov.il (בכל פנייה, אנא ציינו פרטי איש הקשר מטעמכם, ופרטי התקשרות עמכם בדוא"ל ובטלפון). מודגש כי פנייה זו מיועדת לקבלת מידע בלבד ואין בה משום התחייבות לנקיטה בפעולות מסוימות.

¹ צוות מדיניות רגולציה פועל מכוח סעיף 17 להחלטת ממשלה מס' 4398 בעניין "רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון OECD" (23.12.2018).

² "Moving to the OECD average regulation would raise per capita GDP by about 3¼% after 5 years and 5¾% after 10 years" דו"ח ה-OECD על ישראל (2016).

1. פתרונות רגולטוריים מידיים או קצרי טווח למצוקות הקורונה

א. קידום הקלות נטל זמניות או קבועות

בהתאם להחלטת הממשלה 2118 נקבעה "תכנית חומש ממשלתית להפחתת נטל רגולטורי עודף"³. תכנית זו כוללת יוזמות שונות שתכליתן להקטין נטל רגולטורי עודף. יישומה של התכנית טרם הושלם ויוזמות שונות שנכללו בגדרה מצויות בשלבי ביצוע שונים. על מנת לסייע להתאוששות המשק מהמשבר, נבחנת האפשרות לפעול באופן מהיר להשלמת יישומה של תכנית החומש. זאת, באמצעות "מסלול מרכזי" לקידום היישום של צעדי ההקלה שהומלצו בתכניות הפחתת הנטל הרגולטורי של משרדי הממשלה וכן צעדים נוספים להקלת הנטל הרגולטורי העודף. בנוסף, נבחנת האפשרות לקדם הקלות נטל רגולטורי בהוראות שעה במגוון היבטים - הרחבת פטורים, מסלולים "ירוקים", הקלות בחידושי רישיונות ונושאים נוספים שיקלו על המגזר העסקי בתהליך היציאה ממשבר הקורונה.

הצוות מבקש לשמוע מהציבור אודות רגולציות ספציפיות שנטען כי הן מטילות נטל עודף אשר רצוי להקל בדרישות שלהן באופן מלא או חלקי, לפרק זמן קבוע או זמני במטרה לשקם את הפעילות העסקית שנפגעה בעקבות משבר הקורונה.

ב. הקלות בפתחת עסקים חדשים

בעת פתיחת עסק חדש, נדרש העסק לעבור תהליכים ביורוקרטיים רבים ולעמוד בהוראות רגולטוריות רבות. לגבי עסק שפעילותו אינה טעונה רישיון עסק יש צורך בקבלת אישורים ממשרד המשפטים, רשות המיסים (מס הכנסה ומע"מ) וביטוח לאומי; בנסיבות בהן יש צורך בקבלת רישיון עסק, יש צורך בנוסף באישור הרשות המקומית המותנה באישורים משישה רגולטורים שונים (איכות הסביבה, ביטחון פנים – משטרה וכבאות, עבודה ורווחה, חקלאות ובריאות). מלבד אישורים אלו, עסקים יכולים להידרש להיתרים ספציפיים מרגולטוריים נוספים דוגמת היתר בנייה, רישיון יצרן, רישיון יבואן ועוד.

הצוות מעוניין לבחון קידום צעדים שיביאו להקלות ביורוקרטיות ורגולטוריות, בטווח המידי ובטווח הבינוני-ארוך, בכל הנוגע להליך פתיחת עסק בישראל.

לצורך כך, הצוות מבקש לשמוע מהציבור את הקשיים בהם הוא נתקל בעת פתיחת עסקים חדשים וכן הצעות לגבי האופן שבו ניתן להקל על הליך זה.

ג. ריסון רגולציה חדשה ודחיית עלויות רגולטוריות

המגזר העסקי בישראל נדרש להתמודד בכל שנה עם היקף משמעותי של שינויים רגולטוריים. דרישות רגולטוריות לעסק מסוים יכולות להיקבע במספר דרכים, ובין היתר, בשינוי רוחבי המעגן בחקיקה ראשית, בחקיקת משנה או בנוהל; או בשינוי פרטני ברישיון או היתר של העסק. שינויים אלו מכבידים על המגזר העסקי הן בזמן הנדרש לשיח עם הרגולטורים על השינויים האמורים; והן בעלויות הציות הנגזרות מיישום השינויים בפועל.

לאחר משבר כלכלי, יש חשיבות לכך שהמגזר העסקי יתמקד בפיתוח הפעילות העסקית שלו ויבצע השקעות תומכות פריון וצמיחה. בהתאם, במסגרת עבודת הצוות, נבחנים מנגנונים מאוזנים של ריסון רגולציה במטרה לייצר ודאות לעסקים, לתמוך במעסיקים ולתרום להגברת הפעילות

³ שנקבעה בהתאם לסעיף 1 להחלטת הממשלה 2118 בעניין "הפחתת הנטל הרגולטורי".

העסקית והביקוש לעובדים (ראו הדוח המסכם של צוות המנכ"לים לעידוד תעסוקה 2020, בעמ' 29) תוך איזון למול האינטרסים הציבוריים המוגנים ברגולציה. מנגנונים אלו כוללים בין היתר, השהיית הכניסה לתוקף של רגולציות חדשות וכן הגבלות על שינויים פרטניים ברישיונות והיתרים. בנוסף, נבחן הצורך לתת מענה לדרישות רגולטוריות המצויות ברישיונות ובהיתרים הקיימים. כידוע, במסגרת רישיונות והיתרים נכללות לעיתים קרובות דרישות שעסק נדרש להשלימן עד תאריך מסוים. דרישות אלו עשויות להטיל על העסק עלויות משמעותיות. משבר הקורונה הקשה על היכולת של עסקים רבים לעמוד בדרישות האמורות במועדים שנקבעו. בהתאם לכך, הצוות מעוניין לבחון את האפשרות לגבש מתווה אשר יקל על המגזר העסקי במקרים המתאימים באמצעות דחיית מועד ביצוען של השקעות נדרשות מדרישות רגולטוריות.

הצוות מבקש לשמוע מהציבור את עמדותיו ביחס לצורך בצעדים השונים ואת השיקולים השונים שחשוב לבחון במסגרת זו.

2. מיסוד תשתיות ארוכות טווח למדיניות רגולציה חכמה בישראל

במסגרת מחקר משווה שנערך באשכול רגולציה במחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) במשרד המשפטים, עלה כי שש מדינות מהמובילות בעולם במדיניות רגולציה – בריטניה, אוסטרליה, קנדה, ארה"ב, גרמניה וקוריאה הדרומית – יצרו לאורך השנים מעטפת חקיקתית משמעותית אשר עיגנה היבטים רבים של מדיניות הרגולציה.⁴ ברבות מהמדינות שנבחנו במחקר המשווה, הטריגר לקידום הנושא ואימוצו בחקיקה היה משבר כלכלי שדחף לניהול מושכל של מדיניות הרגולציה שיסייע להאצת המשק ופיתוח הכלכלה. כפי שמדינות למדו לנהל את המדיניות התקציבית שלהן, בשלושת העשורים האחרונים לומדות המדינות המתקדמות לנהל בצורה טובה יותר ומושכלת יותר את מדיניות הרגולציה בהמשך לאופן בו מדינות אלה למדו בעבר לנהל את המדיניות התקציבית שלהן. לצד קידום רפורמות בסקטורים מפוקחים ספציפיים, מקדמות מדינות אלו מדיניות רוחבית חוצה סקטורים המעגנת מנגנונים תשתיתיים לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות רגולטוריים, מניעת כפל רגולטורי וצמצום נטל רגולטורי עודף. זאת, במטרה לקדם רגולציה אפקטיבית, מדויקת, עקבית, מבוססת נתונים, ואחריותית יותר.

במדינת ישראל, מדיניות הרגולציה אומצה באופן רשמי רק בשנת 2014 במסגרת החלטת ממשלה מס' 2118 מיום 12.10.2014 (להלן: "החלטה 2118") ולאחר מכן גם בהחלטת ממשלה מס' 4398 מיום 23.12.2018 (להלן: "החלטה 4398"). בהחלטה 2118, הוחלט בין היתר "להטיל על משרד ראש הממשלה, בסיוע משרד המשפטים, לפרסם תזכיר חוק 'הערכת השפעות רגולציה'". ואולם, עד היום האפשרות לעגן את מדיניות הרגולציה בחקיקה בישראל לא נדונה באופן סדור.

על רקע האמור, בהתבסס על הניסיון הבינלאומי ולנוכח המשבר הכלכלי הקשה שהולידה מגפת הקורונה, מבקש צוות מדיניות רגולציה לבחון אם ראוי לעגן בחקיקה בישראל את הנושאים הבאים:

א. תהליכים בקביעת רגולציה חדשה – ברבות מהמדינות שנבחנו, עוגנו בחקיקת המסגרת לרגולציה היבטים שונים של תהליך קביעת רגולציה חדשה, כגון: העקרונות המנחים בקביעת רגולציה; החובה לשקול את עלויות הציות לרגולציה לצד התכליות המוגנות; חובות שקיפות ופרסום רגולציה; מנגנון המייעל ומקל על רגולטורים המעוניינים לאמץ סטנדרטים בינ"ל

⁴ סקירה משווה מצורפת כנספח לקול קורא זה.

במקומות המתאימים; ומנגנון המייעל ומקל על רגולטורים המעוניינים לערוך ניסויים לשם קידום הקלות רגולטוריות לעידוד חדשנות ונסיינות רגולטוריות.

ב. תהליכים ביישום רגולציה – בחינת המקרים בהם ניתן לייעל את המערכת באמצעות היפוך ברירות המחדל, כמו למשל בחינת האפשרות לאמץ מנגנון מפורט ומאוזן של אישור בשתיקה אשר קובע מצבים בהם אי-מענה של רגולטור כמוהו כהסכמה המתירה לבצע את הפעילות המבוקשת.

ג. מיסוד ושינויים מבניים – מיסוד והסמכת גוף מרכזי לפקח על מדיניות הרגולציה (ROB – Regulatory Oversight Body). נבקש לבחון אם וכיצד רצוי למסד בחקיקה בישראל גוף מרכזי מקצועי ואוטונומי שיהיה אמון על הפיקוח על הרגולציה בישראל. ROB שכזה יוכל למלא חמישה תפקידים מרכזיים – כהגדרתם בהמלצות ה-OECD⁵:

1. **בקרה על "זרם" הרגולציה החדשה** – עריכת בקרה על איכות התהליכים במסגרתם נקבעת רגולציה חדשה, בדגש על בדיקה מתודולוגית של תהליך קבלת ההחלטות (כגון: הצגה ברורה של המטרה והצורך ברגולציה ותועלתיה; האם נשקלו פתרונות אחרים; האם הוערכו עלויות הציות לרגולציה והשפעותיה הישירות והעקיפות, ובכלל זאת השפעותיה על עסקים קטנים, על עסקים קיימים וכן השפעותיה על התחרות בסקטור המפוקח; האם נשקלה האפשרות להסתמך על סטנדרטים בינ"ל במקרים המתאימים; האם נשקלו שיקולים הקשורים למועד הכניסה לתוקף, הגבלת זמן וביצוע הערכה בדיעבד; האם נבדקה הישימות הדיגיטלית של הרגולציה).

2. **בקרה על "מלאי" הרגולציה הקיימת** – עריכת בקרה על איכות התוכן של מלאי הרגולציה הקיימת על מנת לקדם תהליכי הפחתת נטל ביורוקרטי ורגולטורי ומדיניות רגולציה חכמה. בכלל זאת ניתן לשקול חלופות שונות שקיימות בעולם כדוגמת יצירת תמריצים כלכליים לקידום תכניות הפחתת נטל; ותפקיד ה-ROB להגיש דוחות עם המלצות למהלכי הפחתות נטל.

3. **בקרה על המערכת הרגולטורית** – עריכת בקרה על איכות המערכת הרגולטורית כמכלול. בכלל זאת ניתן לשקול חלופות שונות של סמכויות ותחומי אחריות המקובלים במדינות שונות בעולם, כגון: הגשת דוחות לממשלה ולכנסת בנושא יישום מדיניות הרגולציה והמלצות לרפורמות רגולטוריות; בירור תלונות ציבור בנושאי רגולציה; ייצוגה של ישראל בפורומים בינלאומיים ויצירת שותפויות עם יחידות ROB ברחבי העולם; קבלת מידע מרגולטורים ועוד, על-מנת לערוך בקרה על איכות המערכת הרגולטורית כמכלול.

4. **קידום תכנון ותיאום בין רגולטורים** – קידום והבטחת שיתוף פעולה בין רגולטורים למניעת כפל רגולציה, קידום גישה ממשלתית אחידה לאיכות הרגולציה ועידוד לאימוץ רך של כלי רגולציה חכמה בכל שלבי קביעת המדיניות. בכלל זאת ניתן לשקול חלופות שונות של סמכויות ותחומי אחריות המקובלים במדינות שונות בעולם, כגון: הטמעת "סדר יום רגולטורי", קיום "שולחן עגול" שנתי של רגולטורים לתיאום ושיתוף פעולה.

⁵OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, p. 79 (OECD Publishing, Paris) <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

5. **בניית מסוגלות מערכתית** – הנחיה, הכשרה וייעוץ שוטף לכלל הרגולטורים לקידום מדיניות רגולציה חכמה באמצעות פרסום מדריכים, הנחיות, וביצוע הכשרות והדרכות.

הצוות מבקש לשמוע מהציבור את עמדותיו ביחס לצורך לעגן תשתית ארוכת טווח למדיניות הרגולציה לישראל, ובפרט בנוגע למנגנונים הנשקלים ומנגנונים אחרים שרצוי לאמץ במסגרת זו.

3. לסיכום – הגשת תגובות/עמדות:

אנו רואים חשיבות רבה בקבלת עמדת בעלי העניין והציבור הרחב לסוגיות האמורות. **נודה לקבלת התייחסויות עד ליום 18.4.2021**. כאמור, במהלך חודש אפריל הצוות יבחן את האפשרות לפנות – לפי שיקול דעתו - למשתתפים מסוימים לשם המשך והעמקת השיח בנושא, וכן יפעל להרחבת שיתוף הציבור בתכנית המתגבשת.

אנא שלחו התייחסותכם לכתובת הדוא"ל regulation@pmo.gov.il.

בכל פנייה, אנא ציינו פרטי איש הקשר מטעמכם, ופרטי התקשרות עמכם בדוא"ל ובטלפון.