

טיוב האסדרה בישראל

אביטל בן-שלמה
שחר אבימור
קטיה קנוכלמן
יצחק קליין



טבת תשע"ז - ינואר 2017
נייר מדיניות מס' 31

עו"ד אביטל בן-שלמה חוקרת בפורום קהלת

עו"ד אביטל בן-שלמה היא בעלת תואר LLB מאוניברסיטת בר-אילן, לומדת לתואר MA במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר-אילן, ועובדת כחוקרת בפורום קהלת.



עו"ד שחר אבימור חוקרת לשעבר בפורום קהלת

שחר אבימור היא בעלת תואר LL.B במשפטים ויחסים בינלאומיים מהאוניברסיטה העברית בירושלים, עובדת במשרד עורכי דין ד"ר רענן הר-זהב העוסק במשפט מנהלי ודיני השכלה גבוהה.



קטיה קנוכלמן חוקרת לשעבר בפורום קהלת

קטיה מחזיקה בתואר שני בפיתוח בינלאומי ומקרי חירום הומניטריים מ-London School of Economics and Political Science ובתואר שני במלחמה בטרור וביטחון המולדת ותואר ראשון בממשל (בהצטיינות) מהמרכז הבינתחומי בהרצליה.

ד"ר יצחק קליין* ראש מחלקת מחקרי המדיניות בפורום קהלת * מחבר אחראי: yklein@kohelet.org.il

ד"ר יצחק קליין הוא בעל תואר שלישי ממחלקת הממשל באוניברסיטת הרווארד, ועומד בראש המחלקה למחקרי מדיניות בפורום קהלת. מחבר אחראי.

טיוב האסדרה בישראל

אביטל בן-שלמה
שחר אבימור
קטיה קנוכלמן
יצחק קליין



טבת תשע"ז - ינואר 2017
נייר מדיניות מס' 31

טיוב האסדרה בישראל
אביטל בן-שלמה, שחר אבימור, קטיה קנוכלמן ויצחק קליין

נדפס בישראל, טבת תשע"ז - ינואר 2017

מסת"ב 978-965-7674-37-6 ISBN



תוכן העניינים

1	תקציר
5	מבוא
9	א. החשיבות של טיוב האסדרה
9	1. מהי "אסדרה"?
11	2. רנטות: המחיר הכבד ביותר שהמשק משלם על אסדרה לא טובה
13	3. טיוב האסדרה
15	ב. טיוב האסדרה : דוגמאות מהעולם
15	1. צמצום הנטל הרגולטורי: יעדים כמותיים ושיטת SCM
18	2. מודל ROB לטיוב האסדרה: פיתוח, הטמעה ופיקוח
19	3. כלים חיוניים בהערכת האסדרה (RIA): השפעות וסיכונים
20	4. הפחתת הנטל הישיר וצמצום הפגיעה בתחרות: פיצול או איחוד סמכויות
22	5. גיבוי פוליטי
23	ג. טיוב האסדרה בישראל
23	1. החלטת ממשלה 4027
24	2. הפחתת הנטל הרגולטורי
24	(א) פעילות האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה
25	(ב) תכנית פעולה ממשלתית לטיוב האסדרה: החלטת ממשלה 2118
29	3. הגברת התחרותיות
29	(א) חטיבת התחרותיות ברשות ההגבלים העסקיים
29	(ב) רשות ההגבלים העסקיים
31	4. יוזמות נוספות לטיוב האסדרה
31	(א) משרד הכלכלה
32	(ב) משרד האוצר
32	(ג) ועדות נושא
33	5. סיכום: טיוב האסדרה בישראל היום

35	ד. מיסוד של טיוב האסדרה בישראל
36	1. משטר טיוב האסדרה
36	(א) הגדרת האסדרה ומשמעותה לפעילות הרשות לטיוב האסדרה
37	(ב) קביעת נורמות לטיוב האסדרה
37	(ג) הקמת רשות לטיוב האסדרה
38	(ד) הערכת האסדרה
38	(ה) פונקציות עיקריות נוספות של הרשות
39	(ו) מגבלות וחריגים
40	(ז) פירוק רנטות ותפקיד חטיבת התחרותיות ברשות להגבלים עסקיים
40	(ח) סעיף "שקיעה" (Sunset Clause)
41	2. ועדות מיוחדות לבדיקת האסדרה ולטיובה
42	3. סיכום
43	נספחים
43	נספח מס' 1: טיטת חוק הרשות לטיוב האסדרה
48	נספח מס' 2: ועדות ייעודיות לבחינת סוגיות של רגולציה, ריכוזיות ותחרותיות בשנים האחרונות
51	הערות

1. בהשוואה לרוב המדינות החברות ב-OECD, ישראל סובלת מרמה נמוכה של הכנסה לנפש ומרמה גבוהה של מחירים לצרכן. אחת הסיבות המרכזיות לכך היא אסדרה (רגולציה) כובלת, המטילה נטל כבד ומיותר על אזרחים ועסקים.
2. האסדרה הפוגעת נחלקת לשניים: אסדרה המטילה על אזרחים ועסקים נטל ישיר ומיותר במונחים של זמן, כסף וטרחה; ואסדרה המגלמת רנטות, כלומר: מקנה לגופים עסקיים הכנסות שלא היו יכולים להשיג בשוק חופשי.
3. רוב המדינות החברות ב-OECD, וארגון זה עצמו, מכירים בכך שהמאבק באסדרה גרועה דורש יוזמה מערכתית וכלל - משקית לשינוי התרבות המנהלית של גופים מאסדרים. מאבק זה דורש משטר מוסדי הולם ובעיקר גיבוי פוליטי מתמיד ונחוש מצד נבחרי הציבור.
4. יוזמה אחת לטיוב אסדרה שנוקטות כמה ממדינות OECD היא מאבק בעומס הרגולטורי הישיר. לעתים קרובות יוזמות כאלה לובשות צורה של קמפיין לצמצום העומס באחוז מסוים (לדוגמה: 25%) במשך שנים מספר. יוזמות אלו דורשות שיטה למדידת העומס הרגולטורי, והשיטה המקובלת היא SCM (Standard Cost Model) שפותחה בהולנד. שיטה זו מודדת את עלות הציות לאסדרה - העלות הישירה המוטלת על אזרחים ועסקים עקב הציות לאסדרה - אך לא את העלויות העקיפות הנובעות מהרנטות הגלומות בה. יעד כמותי מסייע בגיוס תמיכה ציבורית במטרה של טיוב האסדרה אך אינו מוביל להתמודדות מלאה עם עלויותיה.
5. OECD ממליץ למדינות לאמץ כללים לאסדרה טובה: מניעת רנטות, עידוד תחרות חופשית ופתיחת השוק המקומי לתחרות בינלאומית. ערכים אלו חיוניים למלחמה ביוקר המחיה ולעידוד הצמיחה הכלכלית בישראל.

9. מאז 2010 נעשתה עבודה רבה בישראל כדי לקדם תהליכים כלל - ממשלתיים לטיוב האסדרה: אגף במשרד ראש הממשלה מתפקד כ-ROB ואומצה מדיניות לטיוב האסדרה, כולל מדריך RIA ישראלי ומדיניות רב שנתית - לצמצום אסדרה קיימת. המגרעת העיקרית של גוף זה היא שסמכותו מוגבלת לחלק מהרגולטורים הפועלים במשרדי הממשלה בלבד, ואינה חלה על רגולטורים פיננסיים או על רגולטורים שהם גופים סטטוטוריים עצמאיים. גופים נוספים (כמו החטיבה לתחרותיות ברשות להגבלים עסקיים) עוסקים בזיהוי ובפירוק של רנטות הקיימות בזכות האסדרה, אולם מאמצים אלו אינם נושאים פרי מאחר שהם מפוזרים בין כמה גופים שאינם פועלים לפי חזון אחד ומצע אחד.
10. יש לקבל חוק שיפרט את ערכי האסדרה הטובה ויכונן רשות לטיוב האסדרה. גוף זה יפעל כ-ROB ויפקח על כלל הגופים המאסדרים במדינה. בין השאר, יש להסמיך רשות זו לסקור ענפי משק ותחומי עיסוק שונים כדי לאתר רנטות שהאסדרה יוצרת ולהמליץ על פירוקן; כן יש להקים ועדת שרים שתנחה את המדיניות של רשות זו.
11. הרשות המוצעת לטיוב האסדרה תוסמך לדרוש מהגוף המאסדר לבדוק את האסדרה שלו לאור ערכי האסדרה הטובה המפורטים בחוק ולפעול בשקיפות בהכנתה, כך שהציבור והתקשורת יוכלו לעקוב אחרי מעשיו. הרשות לא תוסמך לפגוע בסמכויות של גוף מאסדר כלשהו.
6. כלי מרכזי בהערכת האסדרה הוא RIA (Regulatory Impact Assessment); הערכה של השפעות האסדרה). מדובר בשיטה רשמית כלל - ממשלתית להערכת ההשלכות של אסדרה מוצעת או קיימת. השיטה משתנה במקצת ממדינה למדינה אך בדרך כלל בסיס השיטה ומאפייניה דומים. כלי נוסף שיש לשלב בשיטת RIA הוא שיטה להערכת סיכונים באסדרה העוסקת בתחומים כגון רפואה, בטיחות או אסדרה פיננסית, שגלומים בהם סיכונים לציבור.
7. התייעצות יזומה עם הציבור היא חלק אינטגרלי משיטת RIA אפקטיבית.
8. המודל המקובל כיום במדינות OECD למשטר טיוב האסדרה הוא מודל ROB (Regulatory Oversight Body). מדובר בגוף ייעודי שאלה תפקידיו: (א) פיתוח שיטת RIA כולל בקשת הערות והמלצות מהציבור; (ב) הטמעת השיטה בכל הגופים המאסדרים במדינה; (ג) פיקוח על הערכת האסדרה, המתבצעת לאחר אימוץ של כללים מחייבים לאיכות האסדרה על ידי הממשלה או בית המחוקקים.

12. מומלץ לכלול בחוק הנ"ל "סעיף שקיעה" (Sunset Clause), שלפיו החוק והרשות יעמדו בתוקפם למשך עשור ואז יחדלו מלהתקיים, אלא אם כן תחליט הכנסת להאריך את קיומם בעשור נוסף. הכנסת תוכל לחזור על החלטה זו מדי עשר שנים. סעיף כאמור יאפשר לאיין את הרשות וסמכויותיה ככל שייחפכו לשכבה נוספת של בירוקרטיה מסרבית.

13. אפשר להשלים את תהליכי טיוב הרגולציה באמצעות ועדות בדיקה ייעודיות שיוסמכו להעריך את האסדרה בתחומים מוגדרים ולהמליץ המלצות מפורטות לשיפורה. ועדות אלו יסיימו את עבודתן בתוך תקופה מוגדרת ואז יחדלו להתקיים. התחומים המתאימים לבדיקה על ידי ועדות אלו הם, בין השאר:

- בנקאות, ביטוח ופיננסים
- ייצור וייבוא חקלאי
- מדיניות תקינה (מכון התקנים) וטיפול בחסמי ייבוא
- משק האנרגיה לענפיו: ייבוא, ייצור, חלוקה ושיווק
- תחבורה ציבורית לענפיה
- קרקעות ותכנון
- עבודה

14. תהליכי עומק לטיוב האסדרה דורשים מענה מערכתי ומתמיד. לפיכך, גם אם תאומץ ההמלצה לבדיקת האסדרה בתחומים מסוימים באמצעות ועדות מיוחדות, כדאי לעשות זאת על רקע מנגנונים קבועים לטיוב האסדרה שינוהלו ויפוקחו על ידי הרשות לטיוב האסדרה.



ועדת טרכטנברג, שהוקמה בעקבות המחאה החברתית של 2011, זיהתה שלושה גורמים עיקריים ליוקר המחיה:

(1) כשל בסיסי ומתמשך ברגולציה הכלכלית שהמדינה מפעילה, מבחינת השפעתה על יוקר המחיה; (2) היעדר חשיפה אפקטיבית לתחרות בינלאומית במגזרים מסוימים במשק, ובכלל זה חסמים רבים לייבוא. (3) שווקים ריכוזיים ותחרות מצומצמת ברבים מענפי המשק.¹

בהשוואה לרוב המדינות החברות ב-OECD, ישראל סובלת מרמה נמוכה של הכנסה לנפש ומרמה גבוהה של מחירים לצרכן. מצב זה פוגע במידה ניכרת ברווחת תושבי ישראל, והוא אחד המניעים למחאה האזרחית הרחבה שפרצה בקיץ 2011. המצב הקיים דורש שינויים משמעותיים, בין השאר בצמצום ההשפעה השלילית של הרגולציה (בעברית: "אסדרה") על צמיחת המשק, על עלויות לעסקים ולמשקי בית, על רמת החיים ועל רמת השכר של האזרח. המונח המקובל היום לפעילות זו הוא "טיוב האסדרה" (better regulation).

"בהשוואה לרוב המדינות החברות ב-OECD, ישראל סובלת מרמה נמוכה של הכנסה לנפש ומרמה גבוהה של מחירים לצרכן."

ועדת טרכטנברג הצביעה על שני התחומים העיקריים שבהם עוסק טיוב האסדרה: תחום אחד הוא הפחתה של נטל הרגולציה – הנטל הישיר במונחים של זמן, כסף וטרחה – שהממשלה ורשויות אסדרה אחרות כופות על פרטים ועל עסקים. התחום האחר, החשוב יותר, הוא הפחתת ההגבלות שהאסדרה מטילה על תחרות חופשית במשק ועל נגישות של צרכנים ועסקים ישראלים למוצרים ולשירותים מחו"ל. שני התחומים ממלאים תפקיד מרכזי בהורדה של רמת המחירים ובשיפור הרווחה של האזרח מן השורה. ברם, הוועדה לא ציינה המלצות מפורטות לשיפורים רחבים בתחומים אלו.

”המשבר העולמי בכלכלה ובפיננסים חשף ליקויים חמורים במשילות ובאסדרה, שערערו את אמון הציבור במוסדות ציבוריים ופרטיים כאחד...מיסוד מסגרת אסדרה לאומית ליצירת שווקים שקופים ומשוכללים הוא חיוני להחזרת הביטחון הכלכלי ולחזרה לצמיחה”

דוח הוועדה התייחס לתרומת האסדרה ליוקר המחיה ולכשלים אחרים של המשק הישראלי:

מערך הרגולציה בעידן המודרני הולך ומסתעף ככל שהשווקים נעשים מתוחכמים יותר. ברם, כפי שיובהר להלן, וזו תוצאה מרכזית וחשובה, לא תמיד מצליחה הרגולציה לשרת את האינטרס הראשוני עליו יצאה להגן. בהקשר זה נתייחס בפרט להיבטים של יוקר המחיה, של תחרות של פעולת השווקים ושל טובת הציבור והצרכנים בכללותם הנגזרת מהם. כפי שיובהר בהמשך, לעולם יהיו שחקנים הפועלים בשוק אשר מבקשים את הרגולציה דווקא כדי להעלות מחירים, להפחית תחרות ולעתים אף למנוע את התפתחותה מבראשית.²

תרומה נוספת ליוקר המחיה בישראל היא חוסר יכולתה של הממשלה לקדם שינויים מבניים המעודדים תחרות, בייחוד במונופולים ממשלתיים. דוגמה לכך הוא כוחם העודף של ועדי עובדים

בתשתיות חיוניות, אשר בכוחם להפעיל לחץ רב, בעלויות כלכליות רחבות היקף, הגורם לפגיעה בציבור, על מנת לשמור על האינטרסים של הקבוצה.³

איך אפשר לטפל בבעיות אלו? מדובר בעשרות ואולי במאות של סוגיות, שהטיפול בכל אחת מהן כרוך במאבק פוליטי נגד בעלי האינטרסים או נגד בירוקרטיה שמרנית. מה אפשר לעשות כדי לשנות את מאזן העוצמה בין הציבור והממשלה מצד אחד, לבין מאות קבוצות אינטרס מאורגנות – לטובת הראשונים?

בפרקטיקה העולמית בעיות אלו נתפסות כמכלול אחד שאפשר וצריך לפתור בפתרון מערכתי אחד. מסמך מנחה של OECD בנושא האסדרה קובע:

יוזמות יחידות אינן יכולות לבוא במקום גישה **אחידה, כלל-ממשלתית**, ליצירת סביבת אסדרה המעודדת יצירה וצמיחה של חברות עסקיות, שיפור הפריון, תחרות, השקעה וסחר בינלאומי.⁴

בעקבות המשבר הכלכלי העולמי שפרץ ב-2008, יצאה קבוצת ההיגוי של OECD לנושא האסדרה בקריאה מחודשת לחברי הארגון:

המשבר העולמי בכלכלה ובפיננסים חשף ליקויים חמורים במשילות ובאסדרה, שערערו את אמון הציבור במוסדות ציבוריים ופרטיים כאחד. בסביבה של אי ודאות כלכלית מתמשכת, מיסוד **מסגרת אסדרה לאומית** ליצירת שווקים שקופים ומשוכללים הוא חיוני להחזרת הביטחון הכלכלי ולחזרה לצמיחה [...] המלצות אלו [...] קוראות **לגישה כלל-ממשלתית לרפורמה באסדרה**, עם דגש על חשיבות ההתייעצות עם הציבור, תיאום, תקשור ושיתוף פעולה [...]⁵

”הגדרת היעד של מדיניות טיוב האסדרה...לא רק הקלה בעלות הישירה של מילוי אחר חובות חוקיות אלא גם ביטול או תיקון של אסדרה שהיא מגבילה את התחרות ומפריעה לתהליכי שוק.”

כאשר מזכ"ל OECD, אנג'ל גוריא, כותב על "ערעור אמון הציבור במוסדות ציבוריים ופרטיים" ועל "צעדים הנחוצים כדי להחזיר את הביטחון הכלכלי", נראה כי דבריו אינם פוסחים על מדינת ישראל ואזרחיה.

נייר עמדה זה מתאר גישה כלל-ממשלתית לרפורמה באסדרה שמטרתה לטפל במכלול הבעיות בתחום זה. הדגש יינתן לתיאור המוסדות, הסמכויות וההסדרים האחרים הנחוצים כדי ליצור מסגרת אפקטיבית לטיוב האסדרה. המשכו של פרק זה יעמיק בתיאור סוגי האתגרים העולים מאסדרה רעה. הפרק השני יסקור בקצרה תובנות ממדינות אחרות בעולם בנוגע להקלת נטל האסדרה על המשק ולביטול אסדרה פוגעת, כפי שהן עולות מדוחות של גופים בינלאומיים וממסמכי מדיניות של מדינות. הפרק השלישי יסקור את הנעשה בישראל עד כה בתחום טיוב האסדרה. בפרק הרביעי נציג את המלצותינו לישראל, שעיקרן ארבע:

(1) הגדרת היעד של מדיניות טיוב האסדרה – שיפור בכל התחומים שבהם אסדרה פוגעת ברווחת הציבור; לא רק הקלה בעלות הישירה של מילוי אחר חובות חוקיות אלא גם ביטול או תיקון של אסדרה הפוגעת ברווחה בכך שהיא מגבילה את התחרות ומפריעה לתהליכי שוק.

(2) קביעת טיוב האסדרה כמטרה כללית של כל הגופים בעלי סמכות אסדרה בישראל.

(3) חקיקת חוק שיכוון רשות לטיוב האסדרה, ובין השאר יסמיך אותה:

(א) לקבוע שיטה גלובלית לבחינת אסדרה מוצעת וקיימת, כולל מדיניות כללית בדבר ניהול סיכונים באמצעות האסדרה.

(ב) לפקח על בחינת האסדרה המוצעת על ידי הרשויות השונות (משרדי הממשלה ורגולטורים עצמאיים).

(ג) ליזום בדיקה של האסדרה החלה בענף או בתחום מסוים כדי לאתר חסמי שוק חופשי שיש להסירם, ולדווח לממשלה ולכנסת על השלכות האסדרה.

(4) בצד הרשות לטיוב האסדרה, הקמת ועדות ייעודיות של הממשלה, שבהן ישבו מומחים בתחום הכלכלה והממשל, כדי לבדוק את האסדרה בענפי משק החיוניים לתפקוד המשק הלאומי. ועדות אלו יציעו שינויים מפורטים לאסדרה שבתחומי הבדיקה שלהן, כמו גם הצעות מפורטות לחקיקה ראשית (בכנסת) ולתקנות שיסדירו מחדש את אופן הפיקוח על הענף שנבדק.





א. החשיבות של טיוב האסדרה

”במקרים רבים כלל לא ברורה תרומת האסדרה לרווחת החברה.”

1. מהי אסדרה?

כפי שיתואר להלן, הגדרה משפטית נאותה לאסדרה אינה משימה פשוטה. באחת מהחלטותיה בנושא אימצה ממשלת ישראל הגדרה פשוטה יחסית: ”כללים, תקנות, אמות מידה או נורמה אחרת בני פועל תחיקתי”⁶. לעת עתה נשתמש בהגדרה זו – עד שנציע הגדרה מורכבת ומדויקת יותר בפרק 4 להלן.

אסדרה יכולה להיות פשוטה, ונחיצותה ברורה לכול: כך, למשל, הרשויות מציבות רמזור בצומת וכולם חייבים לעצור באדום. הרשויות מתייחסות לכלי רכב מנועיים כאל כלים מסוכנים: הן מתירות את הנהיגה רק לבעלי רישיון, ומנפיקות רישיונות רק למי שעבר מבחן בכתב ומבחן מעשי. גם כלי הרכב שנוהגים בו חייב לעבור רישוי שנתי כדי להבטיח שהוא עומד בסטנדרטים של בטיחות. אולם במקרים רבים כלל לא ברורה תרומת האסדרה לרווחת החברה:

- כל כלי רכב פרטי בישראל חייב לשאת פנסי איתות על הדפנות הצדדיות הקדמיות של כלי הרכב, משני צדי המנוע. התקנת הפנסים מעלה את מחיר כלי הרכב לאזרח. למחברים לא ידוע על מדינה אחרת

המחייבת התקנת פנסי איתות דווקא במקום זה או על תועלת כלשהי הצומחת לאזרחי ישראל מהחובה להתקינם.

- ייבוא פרטי של כלי רכב לישראל הוא תהליך מסובך הדורש זמן וכסף ולא רק כדי לעמוד בכל דרישות הבטיחות החלות על כלי רכב מיובא, אלא גם כדי לקבל מפקידים שונים את כל האישורים הנחוצים כדי להעלות אותו על הכביש. העמידה בדרישות המדינה לרישוי רכב עולה לאזרח זמן וכסף רב, ויש סוכנויות מיוחדות המציעות את שירותיהן לאזרח המעוניין לייבא כלי רכב באופן פרטי.

- ייבוא סיטונאי של כלי רכב דורש עמידה במגוון רחב של הגבלות ותנאים נוספים, שרק יבואן ממוסד ומבוסס מסוגל להתמודד עמם ולעמוד בהם. עלויות העמידה בדרישות אלו מתווספות על המחיר של כל כלי רכב הנרכש מהיבואן.

”מדד החירות הכלכלית”, המתפרסם על ידי מכון המחקר הריטג’ האמריקני מציין כי ישראל מפגרת בקידום יעילות האסדרה.”

ללמוד היטב את הכללים והמגבלות.⁷ מאליו מובן כי חוסר היעילות כרוך בבזבוז של זמן ושל כסף. “מדד החירות הכלכלית”, המתפרסם על ידי מכון המחקר הריטג’ האמריקני, סיווג לאחרונה את המשק הישראלי כ”חופשי בחלקו” – במקום 44 מתוך רשימת 178 מדינות שהוערכו. הדוח משבח שיפורים במדיניות הפיסקלית של ישראל בתחום הפיננסים והשקעות-חוץ, אך מציין כי “ישראל מפגרת בקידום יעילות האסדרה”. כך, למשל, הדוח מציין כי פתיחת עסק בישראל כרוכה בכעשרים הליכים בירוקרטיים שונים, שהשלמתם נמשכת יותר ממאתיים יום.⁸ לעומת זאת, בסינגפור – הממוקמת במקום השני בטבלת החירות הכלכלית – פתיחת עסק כרוכה בשלושה אישורים בלבד ונמשכת בשלושה ימים. יש לציין כי ניהול אסדרה בצורה לא יעילה לא רק מעיק על האזרח הפשוט או על העסק הקטן אלא גם גורם להוצאות ציבוריות מיותרות.

(ב) אסדרה ללא מטרה או תועלת ברורה

כגון הדרישה להתקנת פנסי איתות בצדי כלי הרכב. סוגים אלה של אסדרה מיותרת הם פשוטים יחסית לפתרון. ייתכנו חילוקי דעות באשר לנחיצות של אסדרה זו או אחרת, אך העיקרון מוסכם לכאורה על הכול: לאף אחד – לא לאזרח ולא לפקידי המדינה האוכפים את האסדרה – אין אינטרס באכיפת אסדרה מיותרת או לא יעילה.

(ג) רנטות. סוגיית הרנטות היא האתגר

העיקרי לשיפור האסדרה. מדובר באסדרה המקנה יתרון עסקי לבעלי אינטרסים פרטיים ומובילה למניעת תחרות עסקית ולהעלאת המחירים לצרכן. אסדרה זו מקנה לנהנים ממנה רנטה כלכלית, המוגדרת כ”פער בין התמורה המשולמת בפועל עבור משאב כלכלי לבין התמורה הנחוצה כדי להצדיק את שימוש הנוכחי”.⁹ אסדרה כזו פוגעת בפוטנציאל הצמיחה במשק בגלל שהיא מעניקה רווחים

• אזרח אמריקני רשאי ללמד את בנו או בתו לנהוג בכלי הרכב המשפחתי, ואחר כך הצעיר יכול לגשת לטסט הכרוך בתשלום של כמה עשרות דולרים. בישראל אפשר ללמוד נהיגה רק ממורי נהיגה מורשים; שכר הלימוד מגיע לאלפי ש”ח והטסט עצמו כרוך בתשלום של כמה מאות ש”ח נוספים. ספק רב אם האסדרה בישראל, הכרוכה בעלות גבוהה לאזרח, תורמת לבטיחות הנהיגה בישראל בהשוואה לארצות-הברית.

• בישראל מותר לשווק רק מצברי רכב העומדים בתקן אירופי; לעומת זאת, בארצות-הברית משתמשים במצברי רכב בטכנולוגיה שונה. מצבר רכב זול עולה בישראל כ-400 ש”ח; בארצות-הברית אפשר להשיג מצבר אמריקני בכ-50-60 דולר, שהם כ-190-230 ש”ח (בתוספת מע”מ בשיעור 17%).

הדוגמאות הללו מלמדות על כשלי אסדרה משלושה סוגים:

(א) חוסר יעילות של הרשויות בניהול

האסדרה. כך, למשל, אזרח המבקש לייבא בעצמו כלי רכב פרטי נדרש לעמוד בדרישות של כמה רשויות שלטון שונות – רשויות המכס, משרד הרישוי והמשרד להגנת הסביבה. לאחרונה פישט משרד התחבורה את תהליך הייבוא, אך המדריך לייבוא אישי המתפרסם באתר משרד התחבורה מזהיר כי “יבוא אישי של רכב הוא מורכב, ולפני שיוצאים לדרך רצוי

הן להסביר מי יישא בנטל הרגולציה או ייהנה מהטבותיה, ואת השפעת הרגולציה על חלוקת המשאבים.

השחקנים בענף כלכלי מסוים יכולים להזמין את הרגולציה, או לחלופין הרגולציה יכולה לנחות עליהם ללא רצונם. טענה מרכזית של מאמר זה היא **שבאופן כללי הרגולציה מוזמנת על ידי ענפי המשק, ומעוצבת ומופעלת בעיקר לטובתם.**¹²

חוקרים נוספים שכללו, ובמידת-מה עידנו, תיאור זה של אסדרה. לפי פלצמן (1989),¹³ אסדרה עשויה לשקף את מאזן האינטרסים של קבוצות הנהנות מהאסדרה – הן כלל הציבור, הנהנה מההיבטים החיוביים של אסדרה (לדוגמה: הבטחת האיכות של מזון ותרופות), והן גורמים פרטיים העוסקים בענפים אלו. במאבק ההשפעה על תוכן האסדרה יש לקבוצות מצומצמות של יצרנים עתירי משאבים יתרון על הציבור הרחב ואפילו על קבוצות צרכנים מאורגנות. עם זאת, אפשר לצפות לכך שאסדרה תכלול לעתים קרובות מענה אמתי לבעיה ציבורית – וגם טובות הנאה לגורמים העוסקים בתחום.¹⁴ גם אם ההיבט החיובי של האסדרה משרת אינטרס ציבורי – לדוגמה: פיקוח על הבטיחות של מוצרי חשמל, הדבר אינו מצדיק ואינו ממתן את הנזק הנובע מהיבטיה השליליים – למשל: קביעת תקן ישראלי ייחודי למוצרי חשמל נפוצים המגן על יצרנים מקומיים ומאפשר להם לדרוש מחירים גבוהים. מי שמבקש לטייב את האסדרה צריך לאמץ נקודת מבט ביקורתית ומודעת לרכיבים של כל משטר רגולטורי שמטרתם לספק טובות הנאה לבעלי עניין על חשבון הצרכן.¹⁵

הנזק העיקרי הנגרם מרנטות אינו נובע רק מכך שבכל רגע נתון רמת המחירים לצרכן בישראל גבוהה מכפי שהייתה יכולה להיות.

מלאכותיים לגורמים שאינם היעילים ביותר. חוסר היעילות אף פוגע ביכולת המשק לשלם שכר גבוה לעובדים. ההשפעה של כל הרנטות שהצטברו במשך שנים רבות עלולה לפגוע ברווחה במידה ניכרת.¹⁰

2. רנטות: המחיר הכבד ביותר שהמשק משלם על אסדרה לא טובה

החוק בישראל מחייב כל מי שמבקש רישיון נהיגה ללמוד מספר קצוב של שעות אצל מורה נהיגה רשמי, ואילו במקומות אחרים בעולם מגיעים למיומנות נהיגה ברמה דומה בלי לכפות חיוב דומה על נהגים, ואף מסתפקים בטסט נהיגה זמין וזול.¹¹ חוק זה הוא רנטה הנובעת מאסדרה: הנהגים משלמים למורים רשמיים בגלל שהמדינה מחייבת אותם לעשות זאת כתנאי לקבלת רישיון, ולא משום שהדבר נחוץ להם כדי ללמוד לנהוג בבטיחות. בדומה, בעל כלי רכב ישראלי אינו יכול להתקין מצבר מתוצרת ארצות הברית בכלי הרכב שלו – ולשלם תמורתו כמחצית המחיר, משום שהמדינה אוסרת שימוש בתקן הטכנולוגי האמריקני. אין בכך היגיון של ממש; מיליוני נהגים אמריקנים משתמשים במצברים אלו; אבל יצרני המצברים בישראל משתמשים בתקן האירופי והכנסת מצברים אמריקניים לשוק הייתה גורמת להם הפסדים. הקשר בין אסדרה לרנטות המכבידות על המשק נותח במאמר הקאנוני של הכלכלן ג'ורג' שטיגלר לפני 45 שנה:

מנגנון המדינה ועוצמתה הם משאב או איום פוטנציאלי לכל ענף עסקי בחברה. המדינה, שהיא בעלת הכוח לאסור או לחייב, להעניק או להחרים כספים, מסוגלת להטיב או לפגוע בענפי משק רבים ואף עושה זאת בפועל. [...] המשוימות המרכזיות של תאוריה של הרגולציה הכלכלית

”מי שמבקש לטייב את האסדרה צריך לאמץ נקודת מבט ביקורתית ומודעת לרכיבים של כל משטר רגולטורי שמטרתם לספק טובות הנאה לבעלי עניין על חשבון הצרכן.”

את עלויות הרנטות הם רבים ולא מאורגנים.¹⁶ כך, לדוגמה, קואופרטיב אגד יכול לשכור עורכי-דין, לוביסטים ויחצ׳נים כדי לעודד את משרד התחבורה שלא להרחיב את התחרות בתחום התחבורה הציבורית. לאזרח הנזקק לאוטובוס אין יכולת דומה. כמו חבריו – שאר הנוסעים על האוטובוס – הוא משלם מדי יום את מחיר הנסיעה, בדרך כלל בלי להרהר בעובדה שהוא משלם שקל או שניים יותר ממה שבאמת היה צריך לשלם.¹⁷

רנטות מצטברות. כאשר המשק מערים עוד ועוד רנטות, במשך השנים נגרם למשק המדינה נזק מצטבר. כלכלנים חשובים כגון מנקור אולסון,¹⁸ ג׳יימס ביוקנן¹⁹ וגורדון טולוק²⁰ התריעו כי צבירת רנטות עלולה לפגוע בפוטנציאל הצמיחה ארוכת-הטווח של משק ואף לגרום לקריסתו. אסדרה היוצרת רנטות אינה סוג הרנטה היחיד העלול לפגוע במשק, אך השפעתה השלילית על הצמיחה ועל הרווחה משמעותית מאוד. תיקון המצב דורש מודעות לנזק המצטבר העלול להיווצר עקב אסדרה היוצרת רנטות – ועקב המאמץ המתמיד להסרתה.

מחקר שפרסם לאחרונה OECD דן בסיבות להאטה בצמיחת הפיריון במשקים שונים. המחקר הצביע על כמה גורמים הפוגעים ביכולת של מדינות קטנות ומבודדות גאוגרפית (כגון ישראל) לשפר את הפיריון הכלכלי ואת הרווחה של אזרחיהן: למשק מבודד גאוגרפית קשה להשתלב בשרשראות ייצור מובילות בעולם (global value chains) ולמשקים קטנים קשה להצמיח חברות גדולות הפועלות בקנה-מידה עולמי ומהוות, בדרך כלל, נחשונים בפיתוח ובשימוש בטכנולוגיה באופן המגדיל את פיריון הייצור.²¹ מגבלות אלו נעוצות בעובדות גאוגרפיות וגאו-פוליטיות שקשה עד בלתי-אפשרי לשנותן. עבור מדינה כמו ישראל, חשוב מאוד לאמץ מדיניות היכולה לאזן

רנטות כלכליות, המגנות על חברות ועל קבוצות אינטרס (כגון העובדים באותן חברות בנות-מזל) מפני כוחות תחרותיים, מאפשרות להם להיות פחות יעילים. חוסר יעילות זה משפיע על כל הענפים האחרים במשק התלויים בבעלי הרנטות. כך, למשל, בישראל משלמים יותר על חשמל, בגלל שחברת החשמל וועד העובדים שלה נהנים מכוח שוק מונופוליסטי, ולכן כל החברות במשק נאלצות לשלם יותר ולגלם את מחיר החשמל הגבוה במוצרים ובשירותים שהן יוצרות. הדבר פוגע גם ביכולתן של חברות ישראליות להתחרות בחו״ל. דוגמה נוספת: אזרחים וחברות המייבאים מוצרים, וחברות ייצוא המייצאות מוצרים, סובלים מהעלות הגבוהה, מהפיגור הטכנולוגי ומחוסר היעילות של נמלי הים והאוויר בישראל, הנובעים מאסדרה המגנה על הנמלים ועל עובדיהם מפני תחרות (לאחרונה התברר כי נמלי הים נהפכו מוקד לשחיתות, שמלבד היותה עברה פלילית וכשל מוסרי חמור, היא יוצרת נטל כלכלי נוסף על תפקוד הנמלים).

פירוק הרנטות הקיימות בזכות האסדרה הוא משימה פוליטית קשה. הגופים הנהנים מרנטות הם גדולים, מאורגנים ובדרך כלל עתירי משאבים. הם יכולים להשפיע או ללחוץ על נבחרי הציבור או על פקידי המדינה האמונים על האסדרה. לעומתם, האזרחים המשלמים

”כאשר המשק מערים עוד ועוד רנטות, במשך השנים נגרם למשק המדינה נזק מצטבר.”

להשקעה ב”הון עתיר ידע” [פיזי
ואנושי; מחברי הדוח רואים השקעה
בהון כזה כמפתח לצמיחת הפריזון].
כל זה תורם לגילוי של החברות
התחרותיות ביותר ולהצמחתן
לגודל המאפשר להן להתחרות
בשווקים בינלאומיים.²²

יש לשים לב במיוחד לטיעון המובא בפסקה
ג’ בציטוט לעיל: לפי מחברי הדוח, המפתח
להעלאת הפריזון הוא הפקת המקסימום
מהשקעה ב”הון עתיר ידע” – כלומר: שיטות
ייצור ועבודה מתקדמות ועובדים בעלי הכשרה
טכנולוגית מתקדמת – אך המפתח לניצול מרבי
של הון זה אינו כרוך רק בתפקוד של חברות
עתירות ידע אלא בפירוק חסמים רגולטוריים
המונעים זרימה של משאבים – הון וכוח אדם
– לשימושים היעילים ביותר במשק, גם (אך
לא רק) לאותן חברות עתירות ידע. ענפים
עתירי ידע המקבלים שירותים מספקים יעילים
וגמישים ישפרו ביתר שאת את הערך המוסף
שהם מייצרים.

3. טיוב האסדרה

”טיוב אסדרה” פירושו אימוץ מדיניות של
ביטול חובות רגולטוריות לא נחוצות, כולל אלו
המגלמות רנטות הפוגעות ברווחת האזרחים
ובצמיחת המשק.

במדינות אחרות (ראו סקירה בפרק ב’ להלן)
יש מנגנונים קבועים לבחינת אסדרה מוצעת
ולביקורת על אסדרה קיימת. בחינת האסדרה
המוצעת כוללת בחינת העלות הישירה של
האסדרה לעסק ולצרכן, וצמצום הנטל – בזמן
ובכסף – הכרוך במילוי דרישותיה. פעילות
זו נפוצה מאוד במדינות רבות. הביקורת על
אסדרה קיימת כרוכה בחקר מעמיק יותר: האם
האסדרה בתחום מסוים מגלמת רנטה בכך שהיא
מגבילה את התחרות באופן בלתי-מוצדק? אין

מגבלות אלו, לעודד הטמעה של טכנולוגיות
חדשות (כולל שיטות ניהול ושיטות עבודה
יעילות ומתקדמות) ולהפיץ אותן בכמה שיותר
חברות עסקיות. המחקר של OECD מדגיש את
החשיבות של הסרת מגבלות על שוק תחרותי
לשכלול הרמה הטכנולוגית של המשק, של
הפצת רמה טכנולוגית גבוהה בכל הענפים
והחברות (ולא רק בכמה חברות מובילות
או ענפים מובילים דוגמת ענף הטכנולוגיה
העילית בישראל), ושל הגדלת פריזון העבודה
בכל המשק – שהוא המפתח העיקרי להעלאת
ההכנסה והרווחה של רוב האזרחים:

ביטול של אסדרה החלה על ענפי ייצור
ופוגעת בתחרות יכול להאיץ את השיפור
בפריזון על ידי:

א. עידוד כניסה של חברות חדשות
לענף. כניסה נוטה להגדיל את הפריזון
הן ישירות – הואיל וחברות צעירות
נהנות בדרך כלל מיתרון יחסי
בחדשנות, והן בעקיפין – הואיל
וכניסת מתחרים חדשים מגבירה
את הלחץ על חברות קיימות לאמץ
ולהמציא חידושים;

ב. הידוק ”משמעת שוק”, הממריצה
שיפורים בניהול ובהיקף החדשנות
הטכנולוגית;

ג. גישה קלה וזולה יותר לתשומות
ייצור ולשיפור האפשרות להפנות
משאבים [הון וכוח אדם] לשימוש
היעיל ביותר, המשפר את התמורה

”יש להקים לפי חוק רשות מרכזית – הרשות לטיוב האסדרה” – שתדריך את רשויות האסדרה השונות בביצוע ההערכה, ואף תישא באחריות הראשית לאיתור רנטות הנובעות מאסדרה קיימת.”

מחלוקת בדבר נחיצותה וחשיבותה של בדיקה זו, אך יישומה בפועל פחות נפוץ, פחות ממוסד ופחות אפקטיבי.

נייר עמדה זה מתייחס לבחינת האסדרה ברמה כללית בלבד; הוא אינו מתמקד בשיטות הבחינה משום שמדובר בנושאים טכניים הדורשים מומחיות רבה. ענייננו כאן בשאלת המשילות: מה המבנה המוסדי הראוי לטיפול שיטתי ומקצועי באסדרה מיותרת? איזה מבנה מוסדי עשוי להבטיח את הגיבוי הפוליטי הדרוש לטיוב האסדרה? לפי הצעתנו יש לאמץ חקיקה שתטיל על גופים מאסדרים חובה לבקר את האסדרה שתחת אחריותם, הן קיימת והן מוצעת, כדי לברר אילו עלויות ישירות ועקיפות כרוכה בה, האם הן מצדיקות את האסדרה והאם יש דרך חלופית להשיג את יעדיה הלגיטימיים של האסדרה בעלות נמוכה יותר. יש להקים לפי חוק רשות מרכזית – **”הרשות לטיוב האסדרה”** – שתדריך את רשויות האסדרה השונות בביצוע ההערכה, ואף תישא באחריות הראשית לאיתור רנטות הנובעות מאסדרה קיימת. בסוף הדברים מובאת טיוטת הצעת חוק להקמת רשות לטיוב האסדרה (נספח א').

המוסד המוצע לא יהיה מוסמך לשנות חוקים או תקנות. הוא כן יוסמך כדלהלן: (א) לחייב

גופים מאסדרים לבצע הערכה מעמיקה לאסדרה מוצעת או קיימת; (ב) לבצע הערכה זו בעצמו אם לדעתו ההערכה של גוף מאסדר פלוני בוצעה באופן שאינו משביע רצון; (ג) להביא את המלצותיו לפני הממשלה והציבור. מוסד מסוג זה יכול להביע דעה מקצועית על המשמעות הכלכלית של כל אסדרה, ולהקל על ממשלה לגייס את תמיכת הציבור כדי למנוע את הפגיעה הנובעת מאסדרה מסוימת ברווחת האזרח ובצמיחה הכלכלית.

אמנם, לרשות תהיה גם סמכות לבקר אסדרה קיימת, אך גם אפשר למנות ועדות מומחים שתבחן את האסדרה הקיימת בתחומים החיוניים ביותר. מדובר בענפים גדולים במשק, שהשפעתם עליו רבה מאוד, הסובלים מאסדרת-יתר ובכלל זה גם אסדרה שעיקרה הקניית רנטות לגופים חזקים. תחומים אלו כוללים, בין היתר, את אלה (ואינם מוגבלים להם): בנקאות, ביטוח ופיננסים; קרקעות, תכנון ובנייה; ייצור וייבוא חקלאי; מדיניות תקינה (מכון התקנים) וטיפול בחסמי ייבוא; משק האנרגיה לענפיו; ייבוא, ייצור, חלוקה ושיוק; תחבורה ציבורית ובינלאומית לענפיה; השכלה גבוהה; עבודה.

בין שמדובר ברשות קבועה ובין שמדובר בוועדות ממוקדות נושא, יש להקנות לגופים האמונים על בחינת האסדרה סמכות חשובה: הסמכות לבחון את קיומן של רנטות, גלויות או סמויות, הנובעות מהאסדרה. השאלה ”אלו כללים והסדרים רגולטורים עונים על צורך ציבורי אמתי ואלו אינם אלא רנטה?” אינה נוחה לגופים אינטרסנטיים רבים במשק הישראלי הנהנים מרנטות בזכות האסדרה; לפעמים הרנטות הללו מוסתרות היטב ולפעמים הן גלויות ובוטות. מכל מקום, שאלה זו היא קריטית אם מבקשים לפרק את קשיחויות השוק המגבילות את הצמיחה הכלכלית בישראל ותורמות להנצחה של רמת שכר נמוכה ורמת מחירים גבוהה.



ב. טיוב האסדרה: דוגמאות מהעולם

מחירים. דוח OECD ציין כי אף שהרפורמות באסדרה הביאו חסכוניות חשובים לצרכנים, הן לא היו שיטתיות והקיפו אך מספר קטן של ענפי משק.²³

1. צמצום הנטל הרגולטורי: יעדים כמותיים ומודל SCM

חידוש בתחום שיפור האסדרה הגיע עם הניסיונות לחולל רפורמה מקיפה בפעילות הרגולטורית של ממשלות. אחת היוזמות החשובות בתחום זה הייתה הניסיון לצמצם את הנטל הרגולטורי שהרשויות (הממשלה וגופי אסדרה עצמאיים) מטילות על האזרח ועל עסקים. הפחתת האסדרה אינה עוסקת בפירוק רנטות כי אם בצמצום העלות הישירה (במונחים של זמן, כסף וטרחה) שהאסדרה מטילה על יחידים וחברות.

הולנד הייתה החלוצה באימוץ של מדיניות להפחתת העומס הרגולטורי. בשנת 2000 הקימה ממשלת הולנד ועדה עצמאית בשם ACTAL, שנועדה לפקח על אסדרה חדשה ולהציע שיפורים שיצמצמו את העומס הרגולטורי. לפי OECD, יתרון חשוב של ועדת

”היוזמות הראשונות של דה-רגולציה החלו בבריטניה ובארצות-הברית בשנות השמונים של המאה הקודמת.”

מדיניות של טיוב אסדרה קיימת כבר כשלושים שנה במדינות רבות בעולם. פרק זה יסקור בקצרה את הגישות הנפוצות ביותר לטיוב האסדרה, את הכלים החיוניים ואת הנהלים המוצלחים ביותר, כפי שעולה מניסיוןן של מדינות אחרות.

היוזמות הראשונות של דה-רגולציה החלו בבריטניה ובארצות-הברית בשנות השמונים של המאה הקודמת.

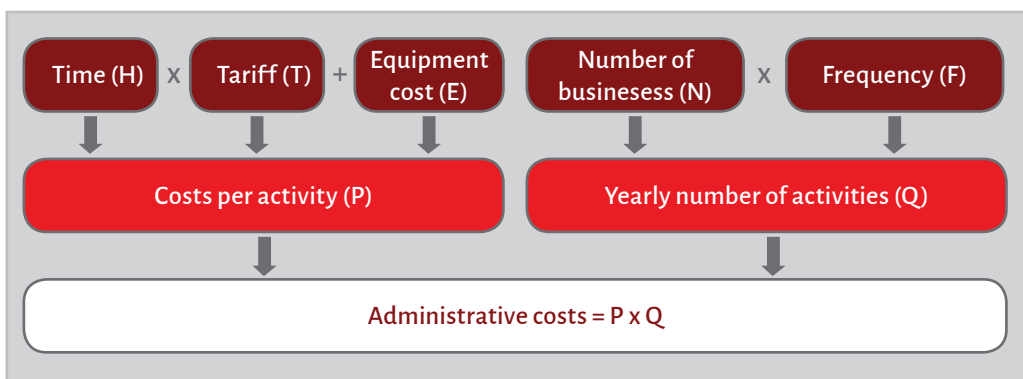
יוזמות אלו התרכזו בביטול אסדרה שיצרה רנטות במגוון ענפי משק, בעיקר בתחבורה, בתקשורת ובאנרגיה. התוצאה בדרך כלל הייתה ירידה ניכרת בעלויות לצרכן. הדוח הראשון של ה-OECD בנושא, שהתפרסם בשנת 1997, מדגיש את תפקיד הרפורמות באסדרה בעידוד הצמיחה ובהגדלה של רווחת הציבור, כלומר: בהסרת רנטות ובעקבותיה – הורדת

”בשנת 2000 הקימה ממשלת הולנד ועדה עצמאית בשם ACTAL, שנועדה לפקח על אסדרה חדשה ולהציע שיפורים שיצמצמו את העומס הרגולטורי.”

בשנת 2003 הקימה ממשלת הולנד בתוך שירות המדינה גוף משותף למשרד האוצר ומשרד הכלכלה: ”הקבוצה לרפורמה באסדרה”. לראשונה נקבע יעד כמותי להפחתה בנטל האסדרה: הוצהר כי מטרת הקבוצה היא לצמצם את העומס הרגולטורי בהולנד ב-25%. בשנת 2007 הצהירה הממשלה כי היעד הושג, והכריזה על מבצע חדש – צמצום העומס הרגולטורי ב-25% נוספים.

הכרזה על יעד כמותי להפחתה בנטל האסדרה מחייבת פיתוח מדדים, והולנד הייתה החלוצה גם בתחום זה. בהולנד פותח מודל SCM (Standard Cost Model) למדידת העומס הרגולטורי הכרוך בכל חובה ספציפית שהממשלה מטילה על עסק או על פרט: איסוף נתונים ודיווח, מילוי טפסים וכל מטלה אחרת. המודל אומד את העלות (במונחים של זמן עבודה ועלות לשעת עבודה) של כל דיווח פרטני, מסירת טופס או בקשה לרשויות, בתוספת עלות הציוד הנדרש. מספר זה מובפל במספר העסקים החייבים בדיווח או במסירת בקשה ובמספר הפעמים בשנה שיש לחזור על הפעילות. להלן טבלה מסכמת הלקוחה מהדוח של OECD²⁵:

ACTAL היה עצמאותה: הוועדה לא הייתה כפופה לאף משרד ממשלתי או לאינטרסים שלו.²⁴ במרוצת הזמן הורחב תפקיד הוועדה גם לבדיקת האסדרה הקיימת. ACTAL משמשת בהולנד בתפקיד חיוני נוסף בתהליך ההפחתה של העומס הרגולטורי – התייעצות עם הציבור. כוועדה עצמאית, לא ממשלתית, היא משמשת פורום לשמיעת העמדות של קהילת העסקים ושל אזרחים פרטיים בנוגע לאסדרה מוצעת וקיימת, והערותיה בנושא למוסדות הממשלה זוכות לחשיפה תקשורתית. ACTAL מוסדה בחוק בשנת 2011.



**”מדידת העומס הרגולטורי
בשיטת SCM, המודדת עלויות
ישירות בלבד, אינה כוללת
את מלוא העלות של האסדרה
למשק...מתן דגש להפחתת
הנטל הישיר עלולה להסיט
את הדיון מהעלויות
העקיפות של האסדרה
הרנטות העשויות לעלות פי
כמה על העלויות הישירות”**

נחזור לדוגמה של רישוי ייבוא כלי רכב לשוק הישראלי. הפחתת העומס הרגולטורי הישיר עשויה לפשט את תהליך הייבוא של כלי הרכב לישראל ולהקל על היבואנים, אך השפעה ניכרת בהרבה תושג באמצעות צמצום הפגיעה של האסדרה הנוכחית בתחרות בענף, למשל באמצעות ייבוא דגמים רבים יותר של כלי רכב, הרחבה של טווח המחירים לכלי רכב והגברת התחרות בשוק. כאמור, שיטת SCM איננה מודדת את כלל העלויות של האסדרה: היא מחמיצה את העלויות הסמויות ועקיפות שלעתים הן גדולות בהרבה מהעלויות הישירות. מכאן ששיטה זו איננה מדריך יעיל לקביעת סדרי עדיפויות בהסרת אסדרה כובלת. זו צריכה להתבסס על הערכה של כלל הנטל המוטל על המשק עקב האסדרה, כולל הנטל הנובע מרנטות. כפי שנראה בפרק הבא, ממשלת ישראל אימצה לאחרונה יעד כמותי לצמצום נטל האסדרה כפי שהוא נמדד בשיטת SCM.

ב- 2003 העריכה ממשלת הולנד את העלות של כלל האסדרה בהולנד, לפרטים ולעסקים, בכ- 16.4 מיליארד ארו בשנה, וכאמור דיווחה בשנת 2007 כי הושג יעד ההפחתה ב- 25.26%²⁶ תכניות דומות לצמצום עומס הרגולציה הונהגו בגרמניה,²⁷ בקנדה,²⁸ בבריטניה,²⁹ באוסטרליה,³⁰ בשבדיה³¹ ובפינלנד.³² לקראת סוף המאה הקודמת יזמו מדינות נוספות תכניות לצמצום נטל האסדרה.

מגבלות שיטת היעדים הכמותיים ו-SCM:
קביעה של יעד כמותי להפחתת עומס הרגולציה, ומדידת העומס באמצעות שיטת SCM, מקנים יתרון פוליטי לממשלה הרוצה לצמצם את העומס. הממשלה יכולה להציב יעד פשוט ומדיד לכאורה, ובסוף התהליך להכריז על השגתו ולקטוף פירות פוליטיים. אין ספק שצמצום הנטל הקשור במילוי אחר חובות רגולטוריות יכול לחסוך לציבור עלויות ניכרות, זמן יקר וטרחה, ואף לעודד צמיחה כלכלית; אולם מדידת העומס הרגולטורי בשיטת SCM, המודדת עלויות ישירות בלבד, אינה כוללת את מלוא העלות של האסדרה למשק או את השפעת הסרתה על רווחת האזרח. מתן דגש להפחתת הנטל הישיר עלולה להסיט את הדיון מהעלויות העקיפות של האסדרה – הרנטות – העשויות לעלות פי כמה על העלויות הישירות. כמו כן, הכרזה על יעד כמותי גס בהורדת עומס הרגולציה מאפשרת תמרונים בחישוב של נטל האסדרה ושל הישגי הפחתתו.

” ROB (Regulatory

Body Oversight) הוא גוף מרכזי המפקח על טיוב האסדרה במדינה, כרשות עצמאית או כחלק ממשרד ממשלתי חזק.”

2. מודל ROB לטיוב האסדרה: פיתוח, הטמעה ופיקוח

מדינות רבות במערב אירופה ובצפון אמריקה אימצו מודל מוסדי משוכלל לטיוב האסדרה שאפשר לכנותו בקיצור מודל ROB (Regulatory Oversight Body). ROB הוא גוף מרכזי המפקח על טיוב האסדרה במדינה, כרשות עצמאית או כחלק ממשרד ממשלתי חזק. מודל ROB כולל כמה רכיבים עיקריים: ³⁴

(א) הממשלה מאמצת מדיניות כללית של טיוב האסדרה. כל רשויות הממשל המרכזי, ולפעמים גם רשויות מקומיות, מחויבות לשפר את האסדרה שבאחריותן לפי חוק או הנחיות הממשלה. ³⁵

(ב) ROB – הגוף המרכזי המפקח על טיוב האסדרה במדינה – אחראי לפיתוח שיטה אחידה להערכה של עלויות האסדרה. שיטת הערכה משוכללת מביאה בחשבון לא רק את העלויות הישירות של העומס הרגולטורי אלא את מלוא העלות שהאסדרה מטילה על המשק ואת כל האופנים שבהם היא משפיעה על חיי האזרח. את ROB מאיישים מומחים מתחומי הכלכלה, הממשל, המנהל ציבורי וניהול סיכונים; בעשורים האחרונים פותחו שיטות משוכללות למדי להערכת אסדרה.

(ג) ROB אמון על תפקידים נוספים :

(1) הטמעת השיטה להערכת האסדרה ברשויות הציבוריות, הן משרדי ממשלה והן רשויות עצמאיות. השיטה כוללת בדרך כלל חובת התייעצות עם הציבור לפני עיצוב אסדרה חדשה או כחלק מתהליך הבחינה של אסדרה קיימת.

(2) כל גוף ציבורי מחויב להעריך אסדרה שהוא עומד להציע לפי שיטת ההערכה שפיתחה ROB.

(3) ROB מוסמך לבדוק את ההערכה שהפיקו הרשויות ולהחזירה להן לשיפור, לפי הנחיותיו, אם נמצאו בה ליקויים: ”גוף הפיקוח זקוק לכוח אדם בעל כישורים טכניים להעריך הערכות אסדרה, ולעוצמה הפוליטית שתבטיח כי עמדתו תגבר ברוב המקרים.” ³⁶

(ד) במדינות מסוימות הוטלו על ROB תפקידים נוספים כגון:

(1) סמכות לדרוש הערכה של אסדרה קיימת במטרה לשפרה. ³⁷

(2) הנחיית רשויות רגולטוריות בהערכת השפעה של אסדרה שאושרה בעבר: האם היא באמת משיגה את יעדיה בלי לגרום נזקים נלווים מיותרים למשק. ³⁸

(3) שקיפות: עריכת רשימה רשמית של כל האסדרה בת-התוקף במדינה באופן נגיש לציבור. אסדרה שאינה מופיעה ברשימה הרשמית – בטלה. ³⁹ כמו כן, הערכות האסדרה של הרשויות השונות, וכן התגובות של ROB להערכות אלו, מתפרסמות באתר נגיש. כך, למשל, המדריך הממשלתי האוסטרלי לטיוב האסדרה מזהיר את יחידות הממשל: ”הרשות לאסדרה מיטבית

”RIA (Regulatory Impact” Assessment) הוא הכלי הבסיסי המשמש להערכת אסדרה מוצעת או קיימת.”

תפרסם בציבור את ההערכה העצמית שלכם לאיכות האסדרה שאתם מציעים ואת הערכת הרשות להערכתכם. הערכה שאינה עומדת בקריטריונים עלולה למשוך תשומת לב שלילית”⁴⁰.

ברוב המדינות שבהן פועל מנגנון ROB מדובר בגוף מבקר ולא בגוף אוסף; הסמכות לקבוע את יעדי המדיניות נתונה בסופו של דבר לרשויות האסדרה. הסמכות של ROB אינה לאשר או לבטל אסדרה אלא להבטיח כי הערכה נעשתה כנדרש והתפרסמה בשקיפות כך שתהא נגישה לכל המעוניין – נבחר ציבור, עיתונאים, פרשנים והציבור כולו.

3. כלים חיוניים בהערכת האסדרה (RIA): השפעות וסיכונים

אמנם נייר עמדה זה אינו מתמקד בכלים הטכניים המשמשים להערכה ולטיוב של אסדרה, אך פטור בלא כלום אי-אפשר, ולכן נתייחס בקצרה לכמה רכיבים מרכזיים בתהליך של הערכת אסדרה.

הערכה של השפעת האסדרה – RIA (Regulatory Impact Assessment): RIA הוא הכלי הבסיסי המשמש להערכת אסדרה מוצעת או קיימת. במשטר של טיוב אסדרה, כל חוק וכל אסדרה צריכים לעבור הערכה של נחיצותם והשפעותיהם הצפויות. עם הזמן התפתחו שיטות ההערכה; הערכים המנחים את האסדרה הם עניין של מדיניות ויכולים לכלול עקרונות שונים: צמצום העומס הרגולטורי, פישוט הליכים, בדיקת כדאיות

כלכלית, ביטול רגשות הנובעות מהאסדרה, תיקון אסדרה הפוגעת בתחרותיות בענף ושיפור האסדרה בהתאם להשפעותיה הכלל-משקיות. השיטות לביצוע ההערכה הן עניין של טכניקות הדורשות לפעמים מיומנויות בתחומים כלכלה, הערכת מדיניות והערכת סיכונים. במשטרי רגולציה המבוססים על הקמת ROB, תפקידו המרכזי הוא בדרך כלל פיתוח שיטת RIA אחידה המחייבת את כל הרשויות. השיטה אינה סטטית ויכולה להשתכלל עם הזמן. רוב שיטות ההערכה כוללות הגדרה של מטרות האסדרה, התייחסות למידת נחיצותה ולחלופות להשגת המטרות, ובדיקה אם התועלת הכלכלית הנובעת מהאסדרה עולה על עלות אכיפתה. לפי המלצות של OECD ושל מדריכים ממדינות שונות, ההערכה צריכה להתייחס מפורשות לאופציית ”שב ועל תעשה”, כלומר: הימנעות מהאסדרה הנונה.⁴¹ מדריכים לאומיים אחדים כוללים הוראה מפורשת להעריך את השפעת האסדרה המוצעת על התחרותיות ועל רווחת המשק, וכפי שראינו לעיל זו גם המלצת OECD. כפי שנתאר בפרק הבא, בישראל כבר יש מדריך ממשלתי של RIA.

הערכת סיכונים: יש תחומים שהמטרה המרכזית באסדרתם היא מניעת סיכונים חברואתיים או סכנת חיים. כך, למשל, איש לא היה ממליץ על מתן תכשיר רפואי לאשה הרה לפני שהתכשיר עבר בדיקה מוקפדת של בטיחות ואפקטיביות. אופי דומה יש לאסדרה בתחומים כמו בטיחות כבישים, מבנים וחומרים רעילים, אך אין זה אומר שכל אסדרה בתחומים אלו נחוצה או הגיונית. אסדרה מופרזת, או כזו המכתיבה תהליכים מסורבלים ויקרים, יכולה להגביל את חופש השוק, את התחרותיות ואת רווחת הפרט כמו כל אסדרה אחרת. אכן, התקינה – קביעת סטנדרטים בטיחותיים – כביכול לשיווק מוצרים או שירותים – היא אחת הדרכים הנפוצות לאסדר רגשה תחת מעטה של הבטחת שלום הציבור.

”התקינה – קביעת סטנדרטים בטיחותיים-כביכול לשיווק מוצרים או שירותים – היא אחת הדרכים הנפוצות לאסדר רנטה תחת מעטה של הבטחת שלום הציבור.”

אולם, כפי שראינו בפרק א' לעיל, אחת ההשלכות המשמעותיות ביותר של אסדרה היא יצירה מלאכותית של הגבלי שוק העולים לעתים לכדי מונופול או קרטל. כדי להילחם בהשלכות אלו של האסדרה, המדינה אינה צריכה להיאבק נגד שחקנים בשוק הפרטי אלא נגד עצמה. היבט זה של המלחמה באסדרה רעה דומה יותר להיבטים אחרים של המאבק נגד העלויות של אסדרה כבדה מדי או מיותרת, שבו התפקיד העיקרי של ROB הוא לבקר את המדינה עצמה. אם כן, על איזה גוף ראוי להטיל את האחריות לזהות רנטות הנובעות מהאסדרה ולפרקן? על רשות ההגבלים העסקיים או על ROB? במסמכים העוסקים בטיוב האסדרה שפרסמו מוסדות בינלאומיים לא נמצאה המלצה חד-משמעית בעניין זה.

מסמכים אחדים של OECD קובעים כי אחד היעדים המרכזיים של מדיניות לטיוב האסדרה הוא עידוד התחרותיות. מסמך שנערך עם ארגון APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) ארגון המאגד מדינות במזרח אסיה ובאזור האוקיינוס השקט) בנושא טיוב האסדרה כורך יחד את מדיניות טיוב האסדרה, מדיניות עידוד התחרות וכינון שוק חופשי ופתיחות לשוק הבינלאומי.⁴³ מדריך OECD לכינון מדיניות אסדרה מציין את ההערכה של השפעות הרווחה וההשפעות הכלכליות של האסדרה כחלק מיעדי המדיניות; מדריך אחר קורא לחיזוק המדיניות לעידוד תחרות (חיזוק החקיקה

התמודדות עם בעיית אסדרה המיועדת למניעת סיכון מחייבת להתמודד גם עם בעיה מורכבת יותר. כאשר מדובר בסיכונים, אפשר לנקוט זהירות סבירה ואפשר לנקוט רמת זהירות גבוהה יותר מזו הסבירה. כך, למשל, ישראל נמצאת באזור המתאפיין בפעילות סמולוגית, ומבנים בה צריכים להיות עמידים לרעידות אדמה. עם זאת, מדיניות הקובעת כי מבנים בישראל צריכים להיות עמידים לרעידת אדמה בעוצמה תשע בסולם ריכטר, הייתה הופכת כל מבנה בישראל לסוג של מקלט גרעיני ומייקרת את הבנייה לרמה שהמשק לא יכול לעמוד בה. כבר היום תקני הבנייה בישראל חייבים למצוא איזון בין מניעת סכנה לבין צרכים אחרים של המשק והחברה. מכאן שנדרשת שיטה להערכה של מידת הבטיחות המספקת.

לפיכך, מומלץ כי הערכת האסדרה תכלול שיטות הערכה פורמליות של סיכונים (Risk Assessment) בכל בחינת אסדרה הנוגעת לתחומים שבהם נשקפת סכנה פוטנציאלית לציבור. הערכת סיכונים היא תחום טכני המשלב רכיבים של שיטות הערכה ומדידה מתמטיות מתקדמות עם שכל ישר. OECD ממליץ לכלול שיטה מפורשת להערכת סיכונים כחלק משיטת RIA לאומית.⁴²

4. הפחתת הנטל הישיר וצמצום הפגיעה בתחרות: פיצול או איחוד סמכויות

יש פיתוי מסוים לראות את הפחתת הנטל הישיר של האסדרה ואת שיפור התחרותיות בשוק כשתי משימות נפרדות. שיפור התחרותיות נתפס בראש ובראשונה כמאבק נגד כוח מונופוליסטי או קרטליסטי בשוק הפרטי. ברוב המדינות יש רשות שתפקידה לטפל בהגבלים עסקיים ולמנוע או לאסדר כוח שוק ריכוזי. רשות זו נתפסת כארגון ממשלתי הפועל נגד ארגונים פרטיים המאיימים לפעול בניגוד לחוק.

”הרשות להגבלים עסקיים כמעט ולא עושה שימוש אקטיבי בסמכותה לאתר חסמים שמקורם באסדרה ולהמליץ על פירוקם, ובפועל תחום זה נותר יתום.”

זו כמה פקידים מהמשרד לסחר הוגן
מחלקים את זמנם בינו לבין משרד
המפקח על הרגולציה.⁴⁸

מאחורי השפה הבירוקרטית מתואר כאן מצב
תת אופטימלי. גוף אחד – OFT – אמון על שיפור
התחרותיות; גוף אחר – BRE – הוא הגוף האמון
על טיוב הרגולציה; כל אחד מהגופים נהנה
מסמכויות דומות למדי בתחומי;⁴⁹ ובסופו של
דבר כלל לא ברור איזה גוף אחראי למנוע פגיעה
בתחרותיות באמצעות האסדרה – והם מחלקים
את האחריות ביניהם. מה עושים במקרה של
סתירה בין ההמלצות של שני הגופים? מה קורה
אם בשנה אחת הרשות לטיוב האסדרה משקיעה
משאבים רבים בשיפור האסדרה בתחום פלוני
ובשנה העוקבת המשרד לסחר הוגן מחליט שכל
האסדרה בתחום מהווה חסם שוק פסול וממליץ
לגנוז אותה, כולל תוצאות עבודתה של הרשות
לטיוב האסדרה?

המצב אינו יותר טוב במדינות אחרות המוזכרות
במדריך של OECD. במקסיקו ובדרום-קוריאה
יש לרשות ההגבלים סמכות מוגבלת לבדוק
אסדרה חדשה במטרה להעריך את השפעותיה
על התחרותיות.⁵⁰ באוסטרליה הגדילו לעשות
הקימו שלוש רשויות נפרדות: רשות הגבלים,
רשות לבחינת השלכות של חוקים ותקנות
רשמיות על התחרותיות, ורשות לטיוב האסדרה.⁵¹

נגד הגבלים עסקיים) ולבדיקת האסדרה כדי
להבטיח שהיא מעודדת תחרות חופשית, וכן
קורא לביטול אסדרה המגבילה את השוק.⁴⁴
המדריך הממשלתי לטיוב האסדרה באוסטרליה
מורה לכל מי שמעריך אסדרה להעריך גם
את השפעתה על קהילת העסקים ועל השוק
החופשי.⁴⁵ חובה דומה – growth duty – מוטלת
על רשויות מאסדרות בבריטניה.⁴⁶

עמדה ברורה פחות מופיעה במדריך לשיפור
התחרותיות שפרסם OECD, המתייחס לשיפור
התחרותיות במשק כמשימה שיש לבצע בד בבד
עם טיוב הרגולציה. המדריך ממליץ להעריך
את ההשפעה על התחרותיות הצפויה לנבוע
מיוזמת מדיניות חדשה כבר בשלב מוקדם
בעיצובה. המסמך קובע כי ”כאשר יש למדיניות
החדשה פוטנציאל להגביל את התחרותיות,
מומלץ להתייעץ עם מומחים ממשלתיים לתורת
התחרות בשלב מוקדם של עיצוב המדיניות
כדי לפתח חלופות רגולטוריות המצמצמות את
הפגיעה בתחרותיות.”⁴⁷ יש במדריך זה מידה
מסוימת של חוסר בהירות באשר לזהות הגוף
האמור לבצע את הערכת ההשפעה של מדיניות
על התחרותיות:

כדי להבטיח כי השפעות המדיניות
על התחרותיות נשקלות כראוי, הגוף
הממשלתי האמון על פיתוח המדיניות
המדוברת צריך לבצע את הערכה...

לדוגמה, בבריטניה, המשרד לסחר
הוגן (Office of Fair Trade; OFT), שהוא
האמון על טיפוח התחרות – אחראי
הן לפיתוח הנחיות להערכת ההשפעה
של מדיניות מוצעת על התחרותיות
והן לעצם ההערכה של השפעות אלו.
המשרד מבצע פעילות זו עם המפקח
על הרגולציה (Better Regulation
Executive; BRE) כדי לקדם עבודה
משותפת והבנות משותפות, ובמסגרת

5. גיבוי פוליטי

טיוב אסדרה המתמודד עם רנטות הפוגעות ברווחת הציבור דורש גיבוי פוליטי אפקטיבי מצד נבחרי הציבור. יש דרכים להגביר את האפקטיביות של גיבוי זה. כך, למשל, יצירת מבנה מוסדי לטיוב האסדרה, המבוסס על ROB עצמאי, יכול להקל על תפקידם של נבחרי הציבור: ROB יעריך את האסדרה באופן מקצועי ובלתי-תלוי, יזהה את קיומן של רנטות ויבהיר לציבור הרחב את המחיר שהוא משלם בגיבוי; ואילו הנהנים מהרנטות ייאצלו לנסות להצדיק את קיומן לפני הציבור. ברם, מבנה זה לא יכול לשחרר את נבחרי הציבור מהאחריות לחתור לרווחת של תושבי ישראל ולרפורמה "המעודדת יצירת וצמיחת עסקים, שיפור הפריון, תחרות, השקעה וסחר בינלאומי" (ר' עמוד 6 לעיל).

ברוב המדינות באירופה שפועל בהן ROB אין לו סמכות חוקית לאכוף את מדיניותו על גורמי אסדרה, מלבד הסמכות לכפות הערכה הולמת של אסדרה מוצעת או קיימת. הגוף יכול לעודד, לחשוף ולבקר – אך לא לאכוף. מטרת המדיניות במדינות הללו היא להפוך את טיוב האסדרה לחלק אינטגרלי מתהליכי הממשל, פן של מנהל תקין שעקיפתו אינה מקובלת מבחינה ציבורית. אפשר להגשים מטרה זו רק לאחר מאמצים מרוכזים וארוכי-טווח. כפי שנראה בפרק הבא, בישראל תהליך זה נמצא בחיתוליו. עומס האסדרה – הן מבחינת המטלות וההגבלות שהרשויות מטילות על אזרחים ועסקים והן מבחינת הרנטות הקיימות עקב האסדרה – פוגע בצמיחת המשק, מעלה את רמת המחירים ופוגע ברווחת הציבור במידה שכבר הביאה להתפרצות מחאה ציבורית בשנת 2011. אין ספק שמדיניות לטיוב אסדרה היא נדבך חשוב בכל תכנית לחידוש הצמיחה במשק ולהעלאה של רווחת הציבור, והיא ראויה למחויבות פוליטית ראשונה במעלה מצד נבחרי הציבור.

כפי שנתאר בפרק ג' להלן, המצב בישראל כיום אף הוא אינו אופטימלי. הסמכות לאתר חסמים לתחרותיות ניתנה כבר לממונה על ההגבלים העסקיים, ומכוח אותה סמכות אף הוקמה ברשות להגבלים עסקיים יחידה ייעודית, היא חטיבת התחרותיות. עם זאת, הרשות להגבלים עסקיים ממשיכה לעסוק בעיקר בחסמי תחרות שמקורם בשוק הפרטי. הרשות כמעט ולא עושה שימוש אפקטיבי בסמכותה לאתר חסמים שמקורם באסדרה ולהמליץ על פירוקם, ובפועל תחום זה נותר יתום. חטיבת התחרותיות משמשת כיחידת מטה עבור רשות ההגבלים ועוסקת בעיקר בנייתו המבנה של ענפי משק שונים וההשפעה של מגבלות תחרותיות עליהם. המומחיות שפיתחה החטיבה בתחום זה יכולה לשמש הן לניתוח מגבלות על התחרותיות שמקורן בשוק הפרטי והן אלה שמקורן באסדרה.

טיפול מועיל בנטל האסדרה דורש שילוב הסמכות לפעול לצמצום הנטל הישיר של האסדרה יחד עם הסמכות לאתר ולפרק רנטות שמקורן באסדרה. בפרק ד' נמליץ על הקמת רשות לטיוב האסדרה המשלב סמכויות אלו. ברם, על מנת שלא להערים מכשולים פוליטיים מיותרים בדרך להקמת הרשות לטיוב האסדרה, לא נמליץ לשלול את הסמכות שכבר ניתנה לרשות להגבלים עסקיים בתחום בקרת האסדרה. כמו כן לא נמליץ להעביר את חטיבת התחרותיות מהרשות להגבלים עסקיים, בה היא ממלאת תפקיד חשוב, לרשות אחרת. כן נמליץ להעניק לרשות לטיוב האסדרה סמכות מקבילה לעשות שימוש בשירותי המחקר של החטיבה לתחרותיות. הסדר זה אף הוא אינו אופטימלי, הן מבחינה ארגונית והן מבחינת כפל הסמכויות הניתנות לרשות ההגבלים ולרשות לטיוב האסדרה. למרות זאת הוא משקף לדעתנו את הדרך הקצרה והיעילה ביותר להקמת רשות אפקטיבית לטיוב האסדרה בישראל.



ג. טיוב האסדרה בישראל

1. החלטת ממשלה 4027 מיום 25.12.2011

בעקבות דוח טרכטנברג אימצה ממשלת ישראל החלטה שנועדה ליישם חלק מהמלצות הדוח בתחום האסדרה. בין השאר הוקמו מכוח החלטה זו שני צוותים למחקר מדיניות. הצוות הראשון כלל את ראש המועצה הלאומית לכלכלה דאז, פרופ' יוג'ין קנדל, את נציג היועץ המשפטי לממשלה ואת נציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר. הצוות התבקש לסרוק את מצבת הרגולטורים הממשלתיים ולהציע דרכים להגביר את מומחיותם, את עצמאותם ואת כלי האכיפה שבידיהם. הצוות הגיש דוח שהמליץ על איחוד רגולטורים בתחומים רחבים כגון תקשורת, אנרגיה או פיננסים ועל יצירת רגולטורים שיהיו עצמאיים מהממשלה. במהלך כתיבת הדוח נותק הקשר בין עבודת הצוות לבין סדר היום המקורי של הממשלה, דהיינו: צמצום העומס הרגולטורי, מניעת רנטות ועידוד התחרות.⁵³

הצוות השני שהוקם מכוח החלטה 4027 פעל בתוך משרד ראש הממשלה (האגף לתכנון מדיניות, כיום האגף לחברה וממשל) "לפיתוח תורת רגולציה ממשלתית [...] מיסוד מנגנוני הערכה [לפי ההקשר, של הרגולציה] ברמה

טיוב אסדרה הוא נושא חדש בישראל, וקובעי ההחלטות נחשפו אליו לקראת הצטרפותה של ישראל ל-OECD בשנת 2010. בשנת 2009 חילק הארגון למדינות החברות ולאילו המועמדות להצטרפות שאלון בנוגע למדיניותן ב-11 תחומים הקשורים לטיוב האסדרה. הארגון פרסם את התשובות של ממשלת ישראל, והן מעידות שכמעט לא נעשה דבר בתחום עד מועד מתן התשובות לשאלון.⁵²

כאמור, הנושא עלה למקום גבוה בסדר היום הציבורי בעקבות המחאה החברתית של שנת 2011 וההמלצות של ועדת טרכטנברג. הוועדה הייתה ערה מאוד לכלל הבעיות הנובעות מהאסדרה הלקויה בישראל – הן העלות הישירה של האסדרה והן העלות הנובעת מהרנטות הנובעות ממנה – אך המליצה לפזר את הסמכויות לטיפול בבעיות בין כמה רשויות. פיזור המאמץ הוביל לתוצאות תת-אופטימליות: אף אחד מהגופים הממשלתיים העוסקים בטיוב האסדרה לא פיתח תפיסה כוללת בנושא.

2. הפחתת הנטל הרגולטורי

(א) פעילות האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה בתחום טיוב האסדרה

החלטת ממשלה 4027 הסמיכה את האגף לתכנון מדיניות (כיום האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה) להכין "תורת רגולציה" ולקבוע דרכים ל"מיסוד מנגנוני הערכה". אלו אבני היסוד של מנגנון ROB לטיוב האסדרה. מאז האגף פועל לפי מתווה המכוון לכינון מבנה מוסדי של ROB בישראל.

מפת דרכים לתהליך הוכנה בינואר 2013 על ידי עו"ד מיכאל אטלן,⁵⁴ היועץ המשפטי למשרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה), על בסיס מחקר שביצעה ד"ר אורית דייגי-אפשטיין בנושא שיטות RIA.⁵⁵ אטלן פתח את המסמך בציון המבנה המוסדי המומלץ על ידי OECD לטיוב האסדרה: כינון חובה להערכת אסדרה המחייבת את כל הרגולטורים וכינון גוף פיקוח (ROB) לפקח על איכות ההערכה של האסדרה ולהטמעתה, במטרה לטייבה כחלק מתרבות הממשל. אטלן ציין כי רמת החובה הנורמטיבית לטיוב האסדרה והיקף הסמכויות של הגוף המפקח שונות מאוד ממדינה למדינה. לפי אטלן, יש שני מודלים לכינון מוסדי של טיוב האסדרה: האחד הוא "גישה מחייבת", המבוססת על חובת טיוב אסדרה המעוגנת בחוק; האחר הוא "תהליך רך" של הטמעה והקניה שמטרתו שינוי בתרבות ארגונית".

אטלן לא הכריע איזה משני המודלים רצוי כמודל מושלם למשטר טיוב האסדרה בישראל. הוא ציין את המלצת OECD למדינות היוצאות לדרך היישום של טיוב האסדרה – להנהיג פרויקט פיילוט, כלומר: ניסוי במספר מצומצם של משרדי ממשלה, כדי לעבור תקופת לימוד שתסייע בקביעת מבנה המשטר המתאים לטיוב האסדרה במדינה. האגף לממשל וחברה אימץ

ממשלתית", ונרחיב את הדיבור עליו בהמשך. בהוראה זו טמון הגרעין לפיתוח תורת RIA ישראלית ואף לכינון ROB בישראל, באגף לתכנון מדיניות שבמשרד ראש הממשלה.

משיקולים משפטיים הוגבלה תחולת ההחלטה לרגולטורים הפועלים בתוך משרדי הממשלה ולא הוחלה על רגולטורים שהם גופים סטטוטוריים עצמאיים שאינם פועלים מכוח סמכות הממשלה. הגבלה נוספת של ההחלטה החריגה את בנק ישראל, הרשות לניירות ערך ואגף שוק ההון – הרגולטורים הכלכליים העיקריים. לא ברורה הסיבה להחרגה זו. ייתכן שהרגולטורים הכלכליים טענו שהם כבר יזמו פרויקט לטיוב הרגולציה הכלכלית על דעת עצמם; ואכן ננקטו בתחומים אלו צעדי רפורמה מסוימים, אך ככל הנראה לא בהיקף שהממשלה התכוונה להחיל על גופים אחרים הכפופים לה.

הסעיף הראשון בהחלטה קובע כי יש להחיל חובות מסוימות בטיוב האסדרה על כל הרגולטורים בישראל, הן ממשלתיים והן המאורגנים ברשויות סטטוטוריות, באמצעות חקיקה:

מחליטים [...] 1. לקבוע בחוק כי אחת ממטרותיו של כל רגולטור ציבורי, בנוסף לכל מטרה אחרת שנקבעה לפי כל דין, תהיה אחריות לרווחת הצרכנים, לרבות יוקר המחיה, ולקידום תחרות בתחום שעל הסדרתו אמון הרגולטור וכי בהפעלת סמכויותיו לפי כל דין ישקול גם שיקולים אלה תוך מילוי חובת הנמקה לעניין זה.

אימוץ חקיקה כזו היה מחיל את חובת טיוב האסדרה – במיוחד בהיבט של הסרת רנטות הנובעות מהאסדרה – על כל הרגולטורים במדינה ולא רק על אלה הפועלים מכוח סמכות הממשלה. נכון למועד כתיבת שורות אלו, חוק כזה טרם נחקק.

”החלטת ממשלה 4027 הסמיכה את האגף לתכנון מדיניות להכין תורת רגולציה ולקבוע דרכים ל’מיסוד מנגנוני הערכה’. אלו אבני היסוד של מנגנון ROB לטיוב האסדרה.”

מתווה זה ופעל בכמה כיוונים:

(1) הכנה של טיוטת מדריך ממשלתי לביצוע RIA בישראל. מדריך זה הוכן במהדורה להערות במרץ 2013.⁵⁶

(2) מיפוי הרגולטורים הממשלתיים.

(3) הכנת פיילוט לטיוב האסדרה בכמה משרדי ממשלה, כאשר צוות טיוב הרגולציה הפועל באגף לממשל וחברה פועל כ-ROB כדי להכשיר מומחים ל-RIA במשרדים השונים ולפקח על תהליך הטמעה ”רך”.

מאז פרסום הדוח של אטלן עבר שרביט הביצוע לאגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. החלטות ממשלה נוספות בתחום היו פרי יוזמתו של האגף, ובדרך כלל התקבלו למפרע, לאחר שהאגף החל ליישם את המדיניות הכוללת בהם. כך, לדוגמה, החלטת ממשלה 708 מיום 25.8.2013 דרשה ממשרד ראש הממשלה, בין היתר, לכוון ”תהליך הטמעת הערכה מקדמית של השפעות הרגולציה על בסיס [...] תהליך RIA.”⁵⁷ בפועל האגף כבר הפיץ טיוטה ראשונה של מדריך ממשלתי לביצוע RIA בחודש מרץ 2013 – כחמישה חודשים לפני שהתקבלה החלטה 708. יוזמות נוספות של האגף שמצאו ביטוי בהחלטה 708 כללו מיפוי של כל הרגולטורים במשרדי הממשלה⁵⁸ והסמכת

משרד ראש הממשלה להציע יעדים מדידים להפחתת הנטל הרגולטורי (המסתמכת על המתודולוגיה של פרויקטים ל”צמצום העומס הרגולטורי” במדינות OECD).

כמו בהחלטת ממשלה 4027, החלטה 708 לא חלה על תאגידי סטטוטוריים בעלי סמכות רגולטורית. עם זאת, ההחלטה מנחה את מנכ”ל משרד ראש הממשלה ”לפנות לרגולטורים אלה, על מנת שישקלו לבצע תהליכים מקבילים בהתאם לעקרונות החלטה [708]”. בהחלטה זו הממשלה עדיין נרתעה מלהורות לרגולטורים הפיננסיים שהוחרגו מהחלטת ממשלה 4027 להשתתף בתכנית הפעולה, אך הורתה כי הכללתם ”תיבחן”.

(ב) תכנית פעולה ממשלתית לטיוב האסדרה: החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014

עם ההחלטה הנ”ל הבשילו יוזמות האגף לחברה וממשל לכדי תכנית כלל-ממשלתית לטיוב האסדרה. התכנית כללה כמה רכיבים, ואלה העיקריים שבהם:

(1) הקמת צוות להערכת האסדרה בכל

משרד ממשלתי: בכל משרד ויחידת סמך תוקם יחידה, תחת הנחייתו של עובד בדרגת סמנכ”ל, שתפקידה לעסוק בהערכת הרגולציה. תקנים נוספים יוקצו לאיוש היחידות. על נציבות שירות המדינה הוטל לארגן הדרכה מקצועית מתאימה ליחידות. בפועל נקבעו היחידות להערכת האסדרה ודרכי עבודתן על ידי האגף לחברה וממשל.

(2) הערכת אסדרה חדשה (ex ante)

בהתאם לכללים להערכת השפעות רגולציה (RIA): כל רגולטור במשרד ממשלתי או ביחידת סמך השוקלים לפרסם אסדרה חדשה יהיו חייבים להעריך את נחיצותה ואת השפעתה בהתאם למדריך

”החלטה 2118 התוותה” מפת דרכים להפחתת העומס הרגולטורי בישראל.”

החלטה 2118 התוותה מפת דרכים להפחתת העומס הרגולטורי בישראל. עד כמה התכנית הכלולה בה משמעותית? התשובה תלויה בפרטים ומחייבת הצצה לתוך המדריכים המנחים את תהליך הטיוב: המדריך להערכת השפעות הרגולציה (מדריך RIA), המנחה בחינה של אסדרה חדשה, ו”מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי”, המנחה את בחינת האסדרה הקיימת.

מדריך RIA עוסק בהערכת אסדרה **מוצעת** (ex ante). המתודולוגיה הכלולה בו הולמת סטנדרטים בינלאומיים; היא אינה פשוטה (מבחינת התהליך עצמו) אך היא הגיונית, ברורה ומעוצבת היטב. בפתח הפרק הכולל הנחיות לבחינה של תכלית הרגולציה מובאות העילות להתערבות רגולטוריות מתוך המדריך האוסטרלי ל-RIA, כולל העילה הרביעית שם: **”כשל רגולטורי**: עיוות הנוצר בשוק בעקבות מעורבות ממשלתית לא מאוזנת. לדוגמה, כאשר הממשלה מציבה מגבלה על התחרות שאינה עולה בקנה אחד עם טובת הציבור [...]”⁶¹. עם זאת, הזכרת קנה-המידה האוסטרלי אינה מיתרגמת במדריך להוראה מפורשת. אין הגדרה למונח העמום בדבר “מעורבות לא מאוזנת”. ההנחיה מורה כי יש לוודא שהאסדרה המוצעת מאופיינת ב”צמצום פגיעה באינטרסים ציבוריים נוספים”⁶² מלבד הנטל הרגולטורי הישיר הצפוי מאימוצה, אך אינה מגדירה רנטות כפגיעה באינטרס הציבורי.

הממשלתי להערכת רגולציה (מדריך RIA). גרסה מעודכנת של המדריך פורסמה באפריל 2015.⁵⁹

(3) הערכת אסדרה קיימת (ex post)
למטרת הפחתה בנטל הרגולטורי: על כל משרד ממשלתי ויחידת סמך הוטל להכין תכנית חומש להפחתת נטל האסדרה. בכל שנה יבחרו כל משרד ויחידת סמך חלק מהרגולטורים הפועלים תחת סמכותם ויבחנו את האסדרה הקיימת מטעמים במטרה להפחית את הנטל הרגולטורי ב-25%, בהתאם למתודולוגיה הכלולה במדריך מיוחד שהוכן למטרה זו.⁶⁰ תוך חמש שנים יש לבחון את כל הרגולטורים הפועלים באחריות המשרד או היחידה.

(4) השוואת תקנים ישראליים רשמיים לתקנים זרים: במובן זה, “תקן” הוא רשימת סטנדרטים שמוצר או שירות חייב לעמוד בו. ההחלטה מורה לשר הכלכלה להפוך את התקנים הטכניים של האיחוד האירופי ושל ארצות-הברית לתקנים מאושרים בישראל, למעט במקרים חריגים. למעשה, מהלך זה נהפך לחלק מהפעילות להערכת האסדרה ex post.

(5) פרסום: הממשלה (בפועל: האגף לחברה וממשל במשרד ראש הממשלה) תקים אתר רגולציה ממשלתי שבו יפורסמו חומרים הקשורים לתכנית להפחתת הנטל הרגולטורי, כולל רשימת הרגולטורים (“ספר הרגולטורים הממשלתי”) שהכין האגף, תכניות החומש והתכניות השנתיות להפחתת העומס הרגולטורי, דוחות שנתיים של המדדים על הפחתת הרגולציה ודוחות RIA, ורשימה של האסדרה שפורסמה מאז הקמת האתר (כתובת האתר: <http://regulation.pmo.gov.il/Pages/Home.aspx>).

”הערכת הנטל הרגולטורי, מהווה שכלול של שיטת SCM המסורתית, אך יש בה חיסרון בולט: היא רואה את עצם קיום האסדרה בכל תחום כנתון.”

עלות העמידה בדרישות הרגולציה משמעה חישוב העלות לפרט או לעסק הכרוכה בעמידה בסטנדרטים של חומרים או תהליכים שהאסדרה מכתובה כ”גון חובת רכישת חומרים וציוד, חובת העסקה של כוח אדם או חובת פרסום מידע לציבור”. עלות התאמת הדרישות הטכניות משמעה ההפרש בין העלות הנובעת מההכרח לעמוד בתקנים ישראליים מיוחדים של חומרים, תהליכים וכדומה לבין העלות של עמידה בסטנדרטים בינלאומיים. רגולטורים נדרשים לאמץ תקנים בינלאומיים במקום תקנים ישראליים קיימים כדי לפשט תהליכים ולהוזיל עלויות, מלבד במקרים שיש בהם הצדקה מיוחדת לתקן ישראלי ייחודי.

אם כן, הערכת הנטל הרגולטורי, שממנו יש להפחית 25% , מוצגת במשוואה שלהלן:



המדריך הממשלתי להפחתת הנטל הרגולטורי הקיים (ex post) מחייב רגולטורים לבחון את האסדרה הקיימת בתחומים מוגדרים שתחת אחריותם כדי להשיג צמצום מדיד של עומס הרגולציה. השיטה המוכתבת להשגת צמצום כמותי זה היא ספציפית מאוד: יש לבחור תחום מובחן, המוגדר במדריך כ-”אוסף של כללים רגולטורים, המצויים תחת אחריותו של רגולטור מסוים, המהווה עולם תוכן העומד בפני עצמו, שיכול לשמש בסיס לביצוע תכנית להפחתת הנטל. בדרך כלל התחום מאופיין בסל מוגדר של חקיקה או משתקף במבנה הארגוני.”⁶⁵

השיטה הנדרשת להשגת הפחתה בנטל היא שכלול של שיטת SCM ההולנדית הפשטנית. בכל תחום יש להעריך שלושה גורמים:⁶⁴ עלות הבריוקרטיה, עלות העמידה בדרישות הרגולציה ועלות ההתאמה של הדרישות הטכניות. עלות הבריוקרטיה כוללת את העלות לפרט או לעסק הנובעת ממילוי הדרישות המנהליות של הרגולטור: מילוי טפסים, השגת מידע ואספקת מידע וכדומה, כולל עלות הזמן הכרוך במילוי דרישות אלו.

”השיטה של קביעת יעד כמותי להפחתת האסדרה באמצעות SCM היא סוג של חיפוש מתחת לפנס: בתחום טיוב האסדרה, הערך המדיד ביותר אינו בהכרח החשוב ביותר.”

שיטה זו אמנם מהווה שכלול של שיטת SCM המסורתית, אך יש בה חיסרון בולט: היא רואה את עצם קיום האסדרה בכל תחום כנתון, שהרי התחום ”מאופיין בסל מוגדר של חקיקה או משתקף במבנה הארגוני”. אמנם, במבוא למדריך להפחתת הרגולציה מצוין בפירוש כי ”על הממשלה מוטלת האחריות לוודא כי הרגולציה מבטאת איזון נכון בין התערבות במשק לבין יצירה ושמירה של מרחב הפעילות החופשית של אזרחים ועסקים” – כלומר: האסדרה אינה כוללת רנטות פסולות. אולם, שיטת העבודה המוצעת אינה דורשת מרגולטור, בשום שלב, לעיין במכלול האסדרה בתחום ולשאול ”האם בכלל נחוצה אסדרה בתחום זה? האם היא מטילה הגבלות מיותרות על הענף או מקנה לגופים מסוימים יתרון עסקי? אילו כללים רגולטוריים בתחום זה נחוצים ואילו מהווים רנטה שראוי לבטלה?”

מידת הנטל הרגולטורי באמצעות שיטת SCM, או באמצעות חלופתה הישראלית המשוכללת יותר, אכן יכולה להביא להפחתה בנטל האסדרה. שימת הדגש על תועלות מדידות מסיחה את תשומת לבם של רגולטורים מיעדים מדידים פחות אך בדרך כלל חשובים בהרבה: איתור רנטות וביטול האסדרה המקנה אותן. מההיבט הזה, השיטה של קביעת יעד כמותי להפחתת האסדרה באמצעות SCM היא סוג של חיפוש מתחת לפנס: בתחום טיוב האסדרה, הערך המדיד ביותר אינו בהכרח החשוב ביותר. בשל הדחף לעסוק ביעדים מדידים הניתנים לווידוא, האגף לחברה וממשל ויתר למעשה על היעד של איתור רנטות ופירוקן.

המנדט של האגף מסמיך אותו לעסוק בטיוב אסדרה של מאסדרים השייכים למשרדים ממשלתיים בלבד, והוא אינו רשאי לעסוק בתחומי האחריות של רגולטורים שהם גופים סטטוטוריים. פירוש הדבר הוא שבמקרים רבים האגף אינו רשאי לסקור את הפעילות של ענף כלכלי מסוים כמכלול, מאחר שאסדרתו נתונה בידי מאסדרים ממשלתיים וגופים סטטוטוריים אחרים כאחד.⁶⁵ מובן שאי-אפשר לקבל תמונה מלאה של השפעת האסדרה על ענף כלכלי בהיעדר אפשרות להסתכל על מחציתה.

3. הגברת התחרותיות

(א) חטיבת התחרותיות ברשות ההגבלים העסקיים

הצורך בהגברת התחרותיות במשק לא נסתר מעיני החברים בוועדת טרכטנברג. דוח טרכטנברג התריע על הפגיעה של האסדרה בישראל בתחרותיות ואף המליץ על צעדים בנדון: הקמה של "חטיבת תחרותיות" בתוך הרשות להגבלים עסקיים שתפקידה לעקוב אחרי מצב התחרותיות בשווקים בישראל:

הועדה ממליצה לתקן את חוק ההגבלים העסקיים כך שתוקם חטיבת תחרותיות ברשות ההגבלים העסקיים שתפקידה יהא לעקוב באופן שוטף אחר מגמות בתחרות בשווקים נבחרים במשק ולנתחן. חטיבת התחרותיות תפעל באופן פרואקטיבי על מנת לבחון ולאבחן קשיים וכשלים בתחרות בשווקים מרכזיים במשק, זאת כאמצעי מקביל ומשלים לכלים הקיימים כבר כיום בחוק [...] מוצע כי חטיבת התחרותיות ברשות הגבלים עסקיים תהיה גוף המטה שסייע לרגולטורים, לממונה על הגבלים עסקיים [ולגופים נוספים] בנושא התחרותיות והריכוזיות; יובהר עם זאת כי האחריות לטיפול בתחרות בשווקים השונים הייתה ונתרה של משרדי הממשלה הרלוונטיים, לפי העניין, וכי תפקידו של משרד האוצר לקדם שינויים מבניים הן בפעילות הממשלה והן בשווקים שונים באופן התומך בצד שיפור היעילות הכלכלית והצמיחה במשק – גם בהפחתת יוקר המחיה ושיפור רווחת הציבור.⁶⁶

ההמלצה של ועדת טרכטנברג היא להסמיק את חטיבת התחרותיות לתור באופן פעיל אחרי חסמי שוק ולחשוף אותם. חסמי שוק יכולים להתפתח בשוק הפרטי, אף שברור מהמובאה שלעיל כי חלק מהמנדט של החטיבה הוא לתור אחר רנטות הנוצרות באמצעות אסדרה. בעקבות ועדת טרכטנברג אכן הוקמה החטיבה בתוך המחלקה הכלכלית ברשות להגבלים עסקיים, באמצעות החלטת ממשלה 3984 מיום 18.12.2011. בין היתר הוסמכה חטיבת התחרותיות לייעץ למשרדי הממשלה באשר להשלכות של החלטות ממשלה ושל החלטות רגולטוריות על התחרות, וכן לייעץ – מזווית הראייה של התחרותיות – בכל הנוגע למתן רישיונות וזיכיונות מטעם המדינה ולביצוע הפרטות.⁶⁷ עם זאת, החטיבה מעסיקה בינתיים כמחצית ממצבת העובדים שאושרו לה והספיקה להשלים דוח נושאי אחד בלבד – על שוק כרטיסי האשראי בישראל, העוסק בתחרותיות בשוק כרטיסי האשראי.⁶⁸

(ב) רשות ההגבלים העסקיים

מעבר לתפקידה המרכזי של הרשות – מניעת פגיעה בתחרות בדרך של הגבלים עסקיים – ומעבר לפעילותה לקידום התחרות באמצעות חטיבת התחרותיות (כמפורט לעיל), רשות ההגבלים שואפת להרחיב את פעילותה לעידוד ולקידום התחרותיות בישראל.

בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג הוסמכה בשנת 2014 הרשות להגבלים עסקיים בחוק ליזום בדיקה של מצב התחרות בכל ענף של המשק.⁶⁹ הסעיף מסמיק את הממונה על הגבלים עסקיים "למסור את המסקנות המנומקות של בדיקותיו והמלצותיו לשר שנושא הבדיקה הוא בתחום אחריותו ולשר האוצר, ובענף שהסדרתו לפי דין הוא בתחום אחריותו של גוף אחר – גם למי שעומד בראש אותו הגוף". מסעיף זה משתמע כי הרשות מוסמכת לבדוק את השפעת

”בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג הוסמכה בשנת 2014 הרשות להגבלים עסקיים בחוק ליזום בדיקה של מצב התחרות בכל ענף של המשק. כוונות אלו לא יצאו אל הפועל.”

אילו ביצעה הרשות להגבלים עסקיים, עם חטיבת התחרותיות שבה, את כל המשימות שיועדו להן בתחום האיתור האקטיבי של חסמי תחרות, כולל אלו הנובעים מרגולציה, היא הייתה מתווספת – בד בבד עם פעילות האגף לחברה וממשל – כגורם אפקטיבי בצמצום הפגיעה בתחרותיות הנובעת מהאסדרה. אולם, פעילות הרשות בתחום נקטעה על ידי ההחלטה של פרופ' גילה להתפטר מראשות הרשות בעקבות החלטת הממשלה לבטל את החלטת הרשות שלא לאשר את מתווה הגז הטבעי.

מהמובא לעיל ברור כי ועדת טרכטנברג צפתה כינון מדיניות כוללת של טיוב האסדרה, כמו גם ניטור ופירוק רנטות שהאסדרה יוצרת. על כוונות טובות אלו יש להוסיף את כוונתו של פרופ' גילה להפוך את רשות ההגבלים למרכז לניטור רנטות במסגרת הפיכתה ל”רשות לתחרות”. כוונות אלו לא יצאו אל הפועל מסיבות שנתייחס אליהן בסוף הפרק.

האסדרה על ענפי המשק ואף להעביר את הממצאים לשרים ולממונים אחרים האחראים לאותה אסדרה.

בשנת 2012 הגדיר פרופ' דיוויד גילה, הממונה על הגבלים עסקיים, את חזון הרשות כהתפתחות ”מרשות ההגבלים לרשות התחרות”.⁷⁰ גילה הסביר כי על הרשות להשתמש בכלים וביכולות שברשותה לאיסוף מידע ולעיבודו כדי להנפיק המלצות בדבר הדרך המיטבית לטיפול בכשלים תחרותיים, תוך שיתוף פעולה עם רגולטורים ממשלתיים ואחרים.

תכנית העבודה של רשות ההגבלים לשנת 2016⁷¹ מפרטת, בין היתר, את היעדים הללו:

- **גיבוש המלצות והצעות להסרת חסמים תחרותיים במערכת הפיננסית** (המלצות לרפורמות ולתיקוני רגולציה בתחום הפיננסי שתגבש רשות ההגבלים בעצמה או באמצעות ועדות וצוותי עבודה בין משרדיים – של רגולציה כללית).
- **הטמעה של שיקולי תחרות בהליכי חקיקה משמעותיים** (בדרך של שותפות פעילה בגיבוש הצעות החוק או באמצעות ליווי משמעותי של התהליך).
- **פרסום מדריך לרגולטור להערכה של השפעות רגולציה פוטנציאלית על התחרות** (מטרת המדריך היא לסייע לרגולטור ולקובעי המדיניות לזהות מדיניות או רגולציה העלולה לפגוע בתחרות, ולהדריך באשר לשילוב השיקול התחרותי בהליך קבלת ההחלטות).

4. יוזמות נוספות לטיוב האסדרה

(א) משרד הכלכלה

החלטת ממשלה 4027 הטילה על האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, עם משרד התעשייה והמסחר (כיום משרד הכלכלה), להכין את היסודות למדיניות טיוב האסדרה. תפקיד משרד הכלכלה איננו ברור: טרם פרסום דוח ועדת טרכטנברג כבר הקים המשרד פורום שבו רגולטורים אמורים להחליף מידע על פעולותיהם, בראשות עובד המשרד עו"ד מיכאל אטלן. פורום זה פרסם מחקר על שיטות לביצוע RIA שהוזמן מד"ר אורית דייגי-אפשטיין, מומחית לתחום האסדרה מאוניברסיטת תל-אביב.

באוגוסט 2013 הקימה ועדת השרים לענייני יוקר המחיה (שהוקמה בסוף אפריל 2013), בהנחיית משרדי הכלכלה והמשפטים, ועדה בין-משרדית לבדיקה של חסמי ייבוא. הוועדה הגישה את מסקנותיה ביום 11.11.2014. עבודת הוועדה מתארת את הליקויים באסדרת הייבוא בישראל: היעדר אסדרה אחידה ועקבית בתחום הייבוא; שיטות פיקוח ותקנון מיושנות, מכבידות ולא יעילות; סרבול של תהליך הייבוא והיעדר מידע זמין לציבור – ליבואן או לאזרח המבקש לייבא טובין באופן פרטי. כל אלו מטילים נטל כבד על מי שמבקש לייבא טובין לישראל, ונטל מיתרגם למחיר. הדוח סוקר את משטרי הייבוא באיחוד האירופי ובארצות-הברית, המבוססים על אחריות היצרן או היבואן לאשר כי מוצריו עומדים בתקנים. במשטרים אלו תפקיד הרשויות הוא פיקוח אקראי על שווקים והטלת עונשים כבדים על מפרי הכללים. הדוח ממליץ להעתיק למעשה את המשטר האירופי לישראל, תוך ביטול הרוב המכריע של התקנים הישראליים הייחודיים, ולשלב את ישראל במערכות הפיקוח האירופיות על תקינות ובטיחות מוצרים. הדוח ממליץ גם

”הדוח ממליץ להעתיק למעשה את המשטר האירופי לישראל, תוך ביטול הרוב המכריע של התקנים הישראליים הייחודיים, ולשלב את ישראל במערכות הפיקוח האירופיות על תקינות ובטיחות מוצרים.”

על כינון ”ממונה על חוקיות הייבוא” במשרד הכלכלה – מעין מפקח-על על המפקחים, שתפקידו יהיה לרכז את המעבר למשטר ייבוא אחיד ולתקנים חדשים (בינלאומיים) לייבוא, והוא גם ישמש צינור בלעדי בין רשויות התקינה בממשלה לבין עובדי המכס, שאותם הדוח ממליץ להפוך לבקרי תקינות הייבוא נוסף על תפקידם כגובי מכס.

הדוח כולל המלצות מפורטות (המתואמות עם ההמלצות הכלליות להסרה של חסמי ייבוא) בדבר פישוט וזירוז של תהליך הייבוא האישי מחו"ל. האסדרה (הרבה) החלה על ייבוא אישי תהיה אף היא תחת הפיקוח של הממונה על חוקיות הייבוא.

הדוח סוקר שיטות שבהן יבואנים מקומיים ויצרנים מחו"ל פועלים כדי לצבור כוח שוק בשיווק של מוצרי ייבוא, בין היתר באמצעות הענקת בלעדיות (עם או בלי הסכם רשמי) למשווק מקומי וכן בשיטות אחרות. ההשפעה של שיטות אלו היא הגבלה של ייבוא מקביל על ידי משווקים מקומיים מתחרים. הדוח מצוין כי **לעתים** הסדרים אלו פועלים לרעת הצרכן הישראלי,⁷² וממליץ להגביר את סמכויות הרשות להגבלים עסקיים ואת המשאבים העומדים לרשותה כדי שתוכל לבדוק את

ההצדקות לכל הגבלה על ייבוא לגופה. יישום המלצות הדוח עשוי להביא לשיפור משמעותי ברווחת אזרחי ישראל ולהשפיע במידה ניכרת על יוקר המחיה.

(ב) משרד האוצר

אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר פועל כרגולטור על גופים המשמשים לחיסכון (מלבד בנקים, הנמצאים בפיקוח בנק ישראל, ומניות ואג"חים, הנמצאים בפיקוח של רשות ניירות ערך). האגף מפקח על קופות גמל וקרנות פנסיה, קרנות השתלמות וכלי חיסכון אחרים. האגף מפקח גם על ענף הביטוח: תכניות לביטוח חיים נחשבות כלי חיסכון מרכזי במשק, ונוסף עליהן האגף מפקח גם על ביטוחים שאינם נחשבים כחיסכון לביטוח חיים או לגיל הפרישה, כגון ביטוח בריאות. האגף, עם רגולטורים פיננסיים אחרים, דרש שלא להיכלל בתוכניות קיימות לטיוב האסדרה בטענה שממילא הוא מבצע רפורמה בתחומו.

את המודל הישראלי לפיקוח על מוסדות החיסכון אפשר לתאר כ"מונחה כללים" (Rules-based). חברות הפועלות בשוק צריכות למלא אחר הוראות מפורטות של המפקח לגבי התנהלותן ולמסור דיווחים מפורטים לפי לוח זמנים קבוע. דרישות המפקח לבדיקת פוליסות ומכשירי חיסכון אחרים, דרישות להון עצמי ולבחינת הרכב תיק השקעות של פירמות הן דרישות נוקשות. לטענת גורמים בענף, האסדרה מסורבלת ויקרה. יתרה מזו: הכללים הנוקשים מונעים מחברות להשקיע את הון באופן מיטבי, ומונעים מיצוי של אופציות שהיו מניבות יותר בלי להעלות את רמת הסיכון בתיק ההשקעות במידה ניכרת.

אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר עובר למודל של אסדרה "מונחית עקרונות" (Principles-based). במודל זה המפקח אינו דורש מגופים מפקחים להתנהל באופן הקבוע

מראש. במקום זאת, הגופים המפקחים צריכים לשכנע את המפקח כי פעילותם עומדת בעקרונות מסוימים כגון שמירה על רמת סיכונים מסוימת בהשקעות, פיקוח על סוכנים ומשקיעים, וכן עיצוב פוליסות ומכשירי השקעה לפי כללים של הגבלת הסיכון והוגנות. הדרך שבה הגוף המפקח בוחר להתנהל כדי למקסם את רווחיו ובכל זאת לעמוד בכללים נתונה לשיקול דעתו. השינוי מאפשר לחברות בענף גמישות ניהולית רבה יותר. במקום שהמפקח יכתוב למפקח כיצד לעצב פוליסות ומכשירי השקעה, המפקח מעצב אותם כראות עיניו – ובלבד שיוכל להראות לשביעות רצון המפקח כי מכשירים אלו עומדים בקריטריונים. רוב עבודת האסדרה מתנהלת עתה בתוך הגוף המפקח ולא אצל המפקח, תוך כדי חיסכון משמעותי במשאבים כמו זמן וכוח אדם. חשוב לציין כי הגמישות החדשה אינה חלה על דרישות הרשויות להון עצמי של גופים המקבלים חסכונות ומשקיעים, המוכתבים על ידי סטנדרטים בינלאומיים. מודל זה פותח לראשונה בשוק ההון הבריטי.⁷⁴ בינתיים רפורמה זו אינה חלה על הפיקוח על ביטוחי בריאות.

השינוי במשטר האסדרה באגף שוק ההון מבורך אך מוגבל, ואין הוא שווה-ערך למדיניות שהייתה בוחנת את כל האסדרה החלה על שוק ההון כדי לקבוע מה נחוץ ועל מה אפשר לוותר – מדיניות שהייתה שואפת להשיג את כל החיסכון הפוטנציאלי למדינה ולחברות שבפיקוח.

(ג) ועדות נושא

נוסף על היוזמות שנדונו לעיל, בשנים האחרונות מינתה הממשלה כמה ועדות ייחודיות לדון בשיפור מסגרת האסדרה במספר מצומצם של תחומים. הוועדות העיקריות שבהן נדונות בקצרה בנספח ב'.

5. סיכום: טיוב האסדרה בישראל היום

”בעיה נוספת עולה מההחלטה להסמיך את הרשות להגבלים עסקיים לעסוק בחלק מהמשימה של טיוב האסדרה, נוסף על תפקידיה האחרים...רשות ההגבלים טרם לקחה על עצמה משימה זאת.”

כוללת של האסדרה בענפים רבים, או להמליץ המלצות לגבי המבנה הרגולטורי הכולל הרצוי.

בעיה נוספת עולה מההחלטה להסמיך את הרשות להגבלים עסקיים לעסוק בחלק מהמשימה של טיוב האסדרה, נוסף על תפקידיה האחרים. ועדת טרכטנברג זיהתה אל נכון כי לרשות להגבלים עסקיים יש המומחיות הדרושה לבחון חסמי שוק בענפי המשק. מומחיות זו אמורה להיות מרוכזת בחטיבת התחרותיות. נכון להיום החטיבה פועלת כגוף מטה לרשות ההגבלים ולא כיוזמת מדיניות כלל-משקית לפירוק רנטות הגלומות באסדרה. אף רשות ההגבלים כולה, העוסקת בעיקר בהגבלים הנוצרים בשוק החופשי, טרם לקחה על עצמה משימה זאת.

אכן כן, הרשות להגבלים עסקיים וחטיבת התחרותיות מחזיקות במומחיות הנחוצה כדי לנתח בעיות של תחרותיות פגומה, אולם יש בעיה מנהלית בהסמכתן לאתר אסדרה הכובלת שווקים. פונקציה זו אינה התפקיד העיקרי של הרשות להגבלים, העוסקת מיום היווסדה בעיקר באיתור הסדרים כובלים **בשוק הפרטי**. הסמכת הרשות לבדוק את השפעות האסדרה על התחרותיות דורשת ממנה לאמץ פונקציה חדשה שמעולם לא עסקה בה ושעד כה אף נאסר עליה לעסוק בה – לפי חוק – ולפצל את משאביה בין

במשרד ראש הממשלה ובמשרד הכלכלה נעשתה עבודת הכנה חשובה לקראת השקה של משטר טיוב אסדרה קבוע בישראל. במסגרת זו נכתב מדריך ישראלי להערכת אסדרה ותכנית מפורטת לטיובה, כולל הרצת תכנית פיילוט בכמה גופי אסדרה. נקבע נוהל מסודר לבחינה של אסדרה מוצעת ושל אסדרה קיימת, ובמסגרת זו נקבעה מדיניות לביטול חסמי ייבוא הנובעים מתקנים ישראליים ייחודיים, באמצעות הקביעה שתקנים זרים – ולא פחות חשוב: והצהרות יצרנים זרים כי מוצריהם או שירותיהם עומדים בתקן – קבילים בישראל. כך נוצר גרעין למבנה מוסדי היכול לנהל מערכת מתמדת לטיוב אסדרה. כמו כן הוכנה תכנית לעגן את ערכי טיוב האסדרה בחקיקה לפי הוראת החלטת ממשלה 4027.

כל היוזמות הללו לטיוב האסדרה אינן עולות לכדי תכנית ממשלתית אחידה ואפקטיבית. הסמכויות לעסוק במדיניות טיוב האסדרה פוזרו בין כמה גופים, כך שאין גוף אחד בממשלה המרכז **חזון רחב** למדיניות של טיוב אסדרה על כל היבטיה – כולל פירוק רנטות, הסרת חסמי שוק והורדת נטל האסדרה השירית, בשילוב מנדט חוקי מפורש והענקת הסמכויות הנחוצות.

האגף לחברה וממשל במשרד ראש הממשלה פיתח חלק נכבד מהתשתית המנהלית הנחוצה לטיוב האסדרה, אך מאמציו סובלים מהמנדט המוגבל שלו. האגף מעוניין מאוד בהפחתת הנטל הרגולטורי הישיר אך מגלה עניין פחות במשימה החשובה ביותר – איתור רנטות ופירוקן. בכל מקרה, יכולתו לעסוק במשימה האחרונה נפגעה כי אין הוא מוסמך לטפל ברגולטורים שהם גופים סטטוטוריים עצמאיים. פירוש הדבר הוא שהאגף אינו יכול לפתח תמונה

”פירוק רנטות הנובעות מאסדרה וצמצום נטל האסדרה במובן המסורתי יותר – צמצום העלויות הישירות של האסדרה צריכים ללכת יד ביד.”

פירוק רנטות הנובעות מאסדרה וצמצום נטל האסדרה במובן המסורתי יותר – צמצום העלויות הישירות של האסדרה – צריכים ללכת יד ביד. נחוצים ראייה כוללת של השפעת האסדרה בתחום פלוני – ועיצוב מדיניות כוללת לטיפול בבעיות הנובעות ממנה. ראשית, יש לאתר ולפרק רנטות הנובעות מהאסדרה, בין שמקורה ברגולטורים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך ובין שמקורה ברגולטורים עצמאיים. שנית, יש לעצב כל אסדרה שיווית בתחום בהתאם למדיניות קלאסית לטיוב אסדרה – צמצום העלויות הישירות של האסדרה. כל אלה דורשים חקיקת חוק שיכונן רשות לטיוב אסדרה, שתחלוש על כל הסמכויות הראויות והדרושות לכך.

שתי משימות בעלות אופי שונה, גם אם שתיהן נסמכות על מחקר כלכלי משותף. מה שנראה כחלוקה הגיונית של סמכויות בהתאם למשאבים הטכניים הדרושים להן מתברר כטעות בארגון העבודה: כדי לעסוק בטיוב אסדרה יש לפעול באמצעות ארגון ייעודי שזו משימתו.

המשימה הפוליטית של פירוק רנטות הנובעות מהאסדרה שונה מאוד מפירוק הסדרים כובלים בשוק הפרטי. הכלי העיקרי של רשות ההגבלים הוא החוק, המופעל על בעלי עוצמת שוק בשוק הפרטי. לעומת זאת, רשות הפועלת לטיוב האסדרה עובדת בעיקר מול רשויות מוסמכות. האינטרסים הפרטיים ברנטות הגלומות באסדרה אינם עוברים על החוק אלא משתמשים בחוק לצרכיהם. הכלים העיקריים של רשות לטיוב האסדרה חייבים להיות העלאת המודעות של רגולטורים, ובמבחן האחרון – השפעה על דעת הקהל. ההצלחה תלויה במידה ניכרת במוניטין ובעוצמה של הגוף האמון על המשימה, בהתמקדותו בה ובנכונותו להילחם למענה.



ד. מיסוד של טיוב האסדרה בישראל

ועדי בדיקה לתחומים מסוימים שעתידיים לעבור מן העולם, משדרת מסר של חוסר עקביות וחוסר נחישות. ממסדים בירוקרטיים וגופים הנהנים מרנטות יכולים להתעלם מגל חולף של התעסקות בטיוב האסדרה או להמתין ליום שאחרי.

סיבות נוספות למיסוד של טיוב האסדרה בחקיקה הוזכרו בפרקים הקודמים. מבחינה משפטית, אי-אפשר להחיל את החובה לטייב אסדרה על רשויות סטטוטוריות עצמאיות אלא באמצעות חקיקה המטילה עליהן חובה לעמוד בנורמות ברורות. מדיניות טיוב האסדרה בישראל סובלת מפיזור סמכויות בין גופים, במיוחד הסמכות להפחית את עלויות האסדרה והסמכות לאתר רנטות הנובעות מאסדרה ולדרוש את פירוקן. ניסיון של מדינות אחרות מעיד כי טיוב האסדרה דורש את שירותי הייעוץ והבקרה של גוף ייעודי (ROB). לפיכך, מומלץ לאמץ חקיקה שתכונן רשות אחת שתחלוש על כל הפונקציות העיקריות של מדיניות טיוב האסדרה (נתייחס לפרטים בהמשך). חקיקה כזו עולה בקנה אחד עם דרישות לעיגון טיוב האסדרה בחקיקה, כפי שעולה מסעיף 1 בהחלטת ממשלה 4027 ומתכנית האגף לממשל וחברה במשרד ראש

**”מדיניות לטיוב אסדרה
שהיא אפיזודית, המתבטאת
בהקמה של כמה ועדי
בדיקה לתחומים מסוימים
שעתידיים לעבור מן העולם,
משדרת מסר של חוסר
עקביות וחוסר נחישות.”**

מדיניות לטיוב אסדרה נועדה להפוך אסדרה טובה לחלק מתרבות הממשל. אסדרה נובעת מסמכויות השלטון ומהווה מרכיב חיוני בתפקודו, אולם סמכות שלטונית נוטה להתרחב כל עוד אינה נתקלת במעצורים או בגדרות. ישראל סובלת מעודף סמכות אסדרתית ומהיעדרו של גורם בקרה מאזן. כשם שאין לאפשר לסמכות השלטון להתרחב ללא בקרה משפטית, כך אין להרשות לה להתרחב ללא בקרה על איכות השפעתה על המשק – על עסקים ועל חיי האזרחים. היכולת לחולל שינוי מרחיק-לכת מעין זה מחייבת נחישות פוליטית רבה מצד נבחרי הציבור. מדיניות לטיוב אסדרה שהיא אפיזודית, המתבטאת בהקמה של כמה

”מומלץ לאמץ חקיקה שתכונן רשות אחת שתחלוש על כל הפונקציות העיקריות של מדיניות טיוב האסדרה.”

הממשלה, שאושרה בוועדת השרים לכלכלה וחברה בספטמבר 2014. אין בכך כדי לשלול הקמה של ועדות אד-הוק לבחינת האסדרה בתחומים מסוימים, להמליץ המלצות מפורטות ולעבור מן העולם; אולם ערכן של אלו יהיה פחות אם לא יקומו על רקע כוונה למסד את טיוב האסדרה.

1. משטר טיוב האסדרה

(א) הגדרת האסדרה ומשמעותה לפעילות הרשות לטיוב האסדרה

למונח ”אסדרה” יש הגדרות רבות; ניתוחן חורג מהמטרה של נייר עמדה זה. ככלל, אסדרה כוללת שני רכיבים: (1) הנחיות כלליות לציבור, בדרך כלל בצורה של ”קוד” – חקיקה, תקנות, כללים או צווים – המגדיר חובות שהוטלו כדין על פרטים או על גופים ואת האופן שבו יש למלא אחריהן; (2) הפעילות הננקטת לפיקוח על ביצוע האסדרה ולאכיפתה על ידי מי שאחראי לכך – הגופים המאסדרים. פעילות זו יכולה לכלול נהלים קבועים וכן מעשים פרטניים הנוגעים למקרה מסוים. משמעות האכיפה ב”מקרה מסוים” היא בקביעת תקדים ובחשיפת אמות-המידה שהגורם המאסדר עשוי לנקוט במקרים אחרים. לא רק המילה הכתובה של האסדרה קובעת את משטר האסדרה בפועל אלא גם מה שהגורם המאסדר עושה בפועל כדי לאכוף אותה.

ההבחנה בין ”המילה הכתובה” של האסדרה לבין הפעילות של גורמי אכיפה חשובה ליישום המדיניות של טיוב האסדרה ונוגעת להבדל מהותי בין הערכת אסדרה ex ante לבין הערכתה ex post. לפי מדיניות טיוב האסדרה הקיימת כיום בישראל, כל אסדרה חדשה צריכה לעבור הערכה. אי-אפשר להחיל מדיניות זו על כל שינוי בנהלים ובפעילות האכיפה של גופים מאסדרים; יש אלפי שינויים כאלה מדי שנה. אם כל שינוי יעבור הערכה טרם יישומו ייווצר פקק אדיר בשלב ההערכה, וקרוב לוודאי שנהלים – ובהם שינויים לטובה – ישתנו רק לעתים רחוקות. אפשר להפעיל הערכה ex ante רק במקרים שבהם רשות מבקשת להחיל הנחיה כללית חדשה (בנושא חדש לגמרי או כתחליף להסדר קודם), ברמה של חוק או חקיקת-משנה (תקנות). אכן, כשיש להעריך אסדרה חדשה חשוב לבחון כיצד היא תיושם בפועל, איזה נהלים דרושים לאכיפתה, מה עלותם ומה יעילותם וכדומה; אך אין אפשרות להפוך כל שינוי בנהלים גרדא לעילה להערכה פורמלית.

המצב שונה בהערכת אסדרה ex post. אי-אפשר לבחון את כל האסדרה הקיימת כל הזמן, ומי שמבצע את ההערכה – כל גוף מאסדר לעצמו או ROB – חייב לעשות זאת באופן סלקטיבי, על בסיס סדר קדימויות. כשמתמקדים בסוגיה שנבחרה לבדיקה ברור שהמטרה אינה רק לשפר את האסדרה על הנייר בלבד אלא לשפר את פעילותה בפועל, ואולי להסיר עלויות מיותרות ורנטות שהצטברו במשך שנים רבות. מובן שיש להביא בחשבון לא רק את כללי האסדרה הכתובים אלא גם את המדיניות והנהלים הננקטים באכיפה.

אם כן, בהגדרת האסדרה יש להבחין בין כללים מאסדרים⁷⁵ – הקביעה הפורמלית של חובות האזרח או של הגופים המאסדרים, לבין פעילות אסדרתית⁷⁶ – הננקטת באופן שוטף על ידי גופים מאסדרים⁷⁷ המוסמכים

”יש לקבוע בחוק את

המטרות העיקריות של טיוב
האסדרה: צמצום העלויות
לצרכן ולעסקים הנובעות
מציות לאסדרה, פישוט
תהליכים, איתור רנטות
ופירוקן וחשיפת המשק
לתחרות בינלאומית.”

לכן. המונח ”אסדרה” כולל את שניהם.⁷⁸ שיקולים של כדאיות והיתכנות קובעים כי רק כללים חדשים מצדיקים הפעלה אוטומטית של מנגנון הבדיקה.⁷⁹ יש להסמיך את ROB לקבוע את היקף הבדיקה הנדרשת בבדיקה ex ante, ולעצב את הבחינה כך שלא תכביד יתר על המידה, לא על הרשות ולא על הגופים המאסדרים, ובמיוחד כך שגופים מאסדרים לא יירתעו יתר על המידה מהצעת אסדרה חדשה ומייעלת כשהדבר נחוץ. אולם, אף שאין (ואי-אפשר) להסמיך את ROB לבצע הערכה ex ante לכל פעילות אסדרתית, ייתכן שהממשלה תראה לנכון לכלול סוגים מסוימים של פעילות אסדרתית הנראים לה בעייתיים במיוחד בתוך הערכה ex ante. החוק המוצע, המופיע בנספח א', אכן מסמיך את הממשלה לקבוע סוגי פעילות אסדרתית שייבחנו ex ante.⁸⁰

לעומת בחינת אסדרה חדשה, בדיקת אסדרה קיימת תיעשה רק באופן סלקטיבי לפי סדר עדיפות שקבעה הממשלה או, בהיעדר פעילותה, הרשות עצמה.⁸¹ יש להניח כי ייבחנו סוגיות אסדרה המטילות עלויות ניכרות על הציבור, ובמקרים אלו הבחינה יכולה לרדת לרזולוציית הפעילות האסדרתית ולא להסתפק בבחינת הכללים המאסדרים העיקריים.

(ב) קביעת נורמות לטיוב האסדרה

יש לקבוע בחוק את המטרות העיקריות של טיוב האסדרה: צמצום העלויות לצרכן ולעסקים הנובעות מציות לאסדרה, פישוט תהליכים, איתור רנטות ופירוקן וחשיפת המשק לתחרות בינלאומית.⁸² נורמות אלו צריכות להיות חלק מהמדיניות של כל רשות בעלת סמכויות אסדרה בישראל.

(ג) הקמת רשות לטיוב האסדרה

יש להקים רשות לטיוב האסדרה⁸³ שבראשה יעמוד נציב טיוב האסדרה. תפקיד הרשות הוא לפקח על ביצוע ההערכות אסדרה מוצעת (בחינת ex ante)⁸⁴ ולאסדרה קיימת (ex post).⁸⁵

המטרה של חקיקה בתחום טיוב האסדרה היא להבטיח כי השלכות האסדרה נבחנות כדי לצמצם עלויות לחברה ולמשק, אך סמכות התקינה חייבת להישאר בידי הגופים המאסדרים עצמם. התפקיד העיקרי של הרשות אינו לבוא במקום רשויות מאסדרות, כלומר: להיהפך לרגולטור-על בעל סמכויות לעצב בעצמו את האסדרה ולנכס לעצמו את תפקידי כל הגופים המאסדרים שהקימה הכנסת. סמכויות האסדרה בכל תחום ותחום מוקנות בחוק לרשויות המאסדרות שהן בדרך כלל בעלות מומחיות ייחודיות בתחום עיסוקן.

הרשות והנציב העומד בראשה יהיו כפופים לראש הממשלה או לוועדת שרים לענייני אסדרה שתמנה הממשלה. אלה האחרונים אחראים לקבוע את מדיניות הרשות⁸⁶ ורשאים להטיל עליה משימות.⁸⁷

”יש להקים רשות לטיוב האסדרה. תפקיד הרשות הוא לפקח על ביצוע ההערכות לאסדרה מוצעת (בחינת ex ante) ולאסדרה קיימת (ex post).”

(ד) הערכת האסדרה

הליך ההערכה של אסדרה חדשה (ex ante) שונה מהליך ההערכה של אסדרה קיימת (ex post).

אשר להערכת אסדרה חדשה, גוף מאסדר המתכוון להתקין כלל מאסדר חדש חייב להעריך אותו, כלומר: לבצע RIA לפי הנחיות הרשות.⁸⁸ חובה זו חלה על גופים מאסדרים השייכים למשרדי הממשלה כמו גם על גופים סטטוטוריים עצמאיים.⁸⁹ החובה חלה אף על הממשלה עצמה, שאף לה סמכויות אסדרה. הצעות חוק ממשלתיות כלולות ב”כללים מאסדרים” החייבים לעבור הערכה טרם הנחתן על שולחן הכנסת. יש להדגיש שוב כי סמכות הרשות לטיוב האסדרה היא לחייב גופים מאסדרים לבצע הערכה של אסדרתם לפי קני-המידה שקבעה הרשות, אך לא להטיל וטו על אסדרה בגין מסקנות מאותה הערכה.

ברם, חובת ההערכה (ביצוע RIA) לא תחול על הכנסת עצמה או על חוקים שיזמו חבריה.⁹⁰ הרשות לטיוב האסדרה היא חלק מהרשות המבצעת, והיא שתוסמך לבצע פעולה חשובה זו בתוך הרשות המבצעת. מבחינה חוקתית, הרשות המבצעת (וכל חלק ממנה) אינה מוסמכת להגביל או להפעיל פיקוח על מעשי הכנסת. הכנסת היא ריבונית והיא המכתיבה לרשות המבצעת מה לעשות, ולא להפך. לכן,

דין הוא שחקיקת הכנסת (להבדיל מהצעות חוק ממשלתיות בהכנה) תהיה פטורה מחובות כלפי הרשות לטיוב האסדרה.

הערכת אסדרה קיימת היא הרבה יותר ממוקדת מהערכת אסדרה חדשה. במסגרת של הערכת אסדרה קיימת, הרשות לטיוב האסדרה (או הממשלה או ועדה מטעמה)⁹¹ יכולה לבחור את נושא ההערכה או לבצע הערכה על כלל האסדרה החלה על ענף כלכלי מסוים או על פעילות מסוימת (לדוגמה: פתיחת עסק חדש). כמו בהערכת אסדרה חדשה, סמכות הרשות אינה כוללת את הסמכות לשנות בעצמה את האסדרה, אך היא יכולה להמליץ לממשלה על שינויים מפורטים בה.⁹² הואיל וההערכה ממוקדת בתחום מסוים, ואמורה להיות ממצה, היא כוללת הערכה של מכלול החקיקה, התקנות, והפעילות האסדרתית.

(ה) פונקציות עיקריות נוספות של הרשות

נוסף על הנאמר לעיל, הרשות לטיוב האסדרה מוסמכת לפעול כדלהלן:

(1) לפעול כ- ROB, כלומר: לפתח תורת RIA לשימוש היחידות המאסדרות,⁹³ לפקח על חובתן לבצע הערכה (RIA),⁹⁴ ואם היא רואה בכך צורך-לבצע בעצמה הערכה (RIA) בכל סוגיה רגולטורית.⁹⁵ עד כה פיתח האגף לחברה וממשל במשרד ראש הממשלה שיטות הערכה הן לאסדרה מוצעת והן לאסדרה קיימת.

(2) לקבוע במסגרת RIA הסדרים מחייבים להתייעצות של גופים מאסדרים עם הציבור כחלק מתהליך ההערכה של אסדרה, מוצעת או קיימת.⁹⁶

(3) למנות נציב תלונות שתפקידו לקבל תלונות על אסדרה המטילה חובות כבדים מהנחוץ על הציבור, או פועלת למטרה לא רצויה (כגון הבטחת רנטה).⁹⁷

”הערכת אסדרה קיימת” היא הרבה יותר ממוקדת מהערכת אסדרה חדשה. היא כוללת הערכה של מכלול החקיקה, התקנות, והפעילות האסדרתית.”

הערכת האסדרה. במדינות רבות ניתנת ל-ROB סמכות לקבוע את מידת ההשקעה הנחוצה להערכת אסדרה מסוימת, בהתאם להערכה ראשונית של השפעתה הצפויה על המשק והציבור. לעתים השפעת האסדרה צפויה להיות זניחה ואינה מצדיקה השקעה בהערכה. כחלק מסמכויותיה לקבוע את השיטה להערכת האסדרה תוסמך הרשות להחליט איזו מידה של הערכה נחוצה לסוגי אסדרה שונים ואף לפטור אסדרה מהערכה אם לדעתה אין בה טעם.¹⁰¹

(3) שינויי אסדרה מאושרים מראש: אפשר לדמות מצב שבו גוף מאסדר מבקש לשפר את הסדרי האכיפה ולצמצם את הנטל המוטל על הציבור. ייתכן שהיוזמה לטייב את הפעילות האסדרתית תבוא מהממשלה, שתרכזה להחיל אותה על כל הגופים המאסדרים. דוגמה לכך היא מדיניות הממשלה לחייב את כל הרשויות לתקשר עם הציבור דרך האינטרנט, לקבל פניות ולהעמיד טפסים זמינים לשירות הציבור דרך אתר ממשלתי אחד מרוכז. כאשר רשות פועלת כדי לבצע רפורמה בקשריה עם הציבור או בתהליכים פנימיים, יש להקל עליה ולא להעמיד בפניה מכשולים. לפיכך, יש להסמיך את הרשות לטיוב האסדרה לקבוע כי רפורמות ושינויים מוגדרים פטורים מראש מחובת ההערכה.¹⁰²

ההסדרים שתוארו לעיל משאירים לרשות מרחב שיקול דעת רחב מאוד כדי לקבוע היכן, ובאיזו מידה, להשקיע את משאביה המוגבלים. חובת ההערכה חלה על “כללים מאסדרים” פורמליים, כלומר: חוקים ותקנות, והיקף הבחינה הנדרשת ייקבע על ידי הרשות. כמו כן תקבע הרשות את ההיקף והעומק של הבדיקה החלה על אסדרה קיימת, ובכפוף לסמכות הממשלה את סדר היום בתחום זה.

(4) לנהל רשימה מלאה ומחייבת של אסדרה בתוקף; אסדרה שלא תיכלל ברשימה תיחשב לא תקפה.⁹⁸

(5) לנהל אתר פתוח שבו יופיעו כל המסמכים הרשמיים הקשורים להערכת האסדרה: דרישות הרשות ממאסדרים, הערכות אסדרה, תגובות הרשות והחלטות הגופים המאסדרים. נוסף על כך תפרסם הרשות דוח שנתי על פעילותה ועל הקורות בתחום טיוב האסדרה; הדוח יועבר לכנסת ולממשלה.⁹⁹

(1) מגבלות וחריגים

כמו בכל תחום ביצועי, ייתכנו מקרים שבהם לא יהיה מקום לפעילות של הרשות לטיוב האסדרה:

(1) **דחיפות:** לעתים מתעורר צורך דחוף לאשר חקיקה או אסדרה בלי להמתין לתהליך הכרוך בהערכתה, למשל כדי לתת פתרון לבעיה ציבורית דחופה. במקרים אלה תוסמך הממשלה לאשר חקיקה, חקיקת-משנה או אסדרה ללא הערכה מראש, מחמת דחיפות, והערכת האסדרה תתבצע למפרע.¹⁰⁰

(2) **פטור מהערכה עקב שיקולי עלות ויעילות:** ביצוע RIA עשוי להיות תהליך מורכב ויקר. לא כל הצעת אסדרה מצדיקה RIA מקיף, המנצל את כל הכלים של תורת

”החוק המוצע מסמיך את הרשות לטיוב האסדרה לאתר רנטות הגלומות באסדרה, להעריך אותן ולהמליץ על פירוקן.”

(ז) פירוק רנטות ותפקיד חטיבת התחרותיות ברשות להגבלים עסקיים

החוק המוצע מסמיך את הרשות לטיוב האסדרה לאתר רנטות הגלומות באסדרה, להעריך אותן ולהמליץ על פירוקן. כפי שציינו בפרק ג' לעיל, משימה דומה הוטלה בהחלטת ממשלה 2112 על הרשות להגבלים עסקיים, וחטיבת התחרותיות ברשות הוקמה כדי לנתח את מצב התחרותיות בענפי משק שונים, ובכלל זה את השפעות האסדרה על התחרותיות. ברם, לא רשות ההגבלים ולא חטיבת התחרותיות פיתחו עד כה תפקיד באיתור פעיל ובפירוק רנטות הנובעות מאסדרה. מקורות ששוחחנו איתם ברשות להגבלים עסקיים סבורים כי חטיבת התחרותיות אינה ממלאת את תפקידה כ”צייד רנטות”, כפי שביקש להשיג דוח טרכטנברג בעניין לפעולת הרשות להגבלים עסקיים. החטיבה פועלת בעיקר ביחידת מטה של הרשות להגבלים עסקיים וכגורם מייעץ לגופים רגולטוריים אחרים. פעילותה כוללת רכיב מינורי בלבד של איתור רנטות ועיצוב המלצות לפירוקן.¹⁰³

ההיסטוריה של פעילות הרשות להגבלים עסקיים וחטיבת התחרותיות בפירוק רנטות הנובעות מאסדרה דווקא מעמידה אותנו לפני דילמה. חשוב למסור את תפקיד פירוק רנטות הנובעות מאסדרה לארגון שמשימתו העיקרית היא טיוב האסדרה, אולם מחברי דוח טרכטנברג צדקו כשהעריכו כי ארגון כזה זקוק ליחידת מטה מקצועית המתמחה בהערכה של השפעת

האסדרה על מבנה השווקים נשואי האסדרה. אפשר היה להקים יחידת מטה כזו בתוך הרשות לטיוב האסדרה – ואז היו קיימים שני מוסדות רשמיים עם יחידות מטה המוקדשות להערכה של מבני ענפים, והיה יכול להיווצר מצב שבו שני המוסדות מבצעים הערכות של אותו ענף – ומגיעים למסקנות שונות!

כדי למנוע מצב כזה יש להשאיר את חטיבת התחרותיות כמוסד היחיד שבו מרוכזת המומחיות להעריך את מצב התחרותיות בענף, בין שמדובר בענף שיש בו (או שיש אפשרות שייווצר) הסכם כובל ובין שמדובר בענף שהגבלות על התחרותיות בו נובעות מאסדרה. על פי רוב ייגזר מבנה הענף משני גורמים אלו גם יחד – אסדרה והסכמים כובלים (אם יש כאלה בענף). יש להסמיך בחוק את הרשות לטיוב האסדרה לדרוש מהחטיבה את התמיכה המקצועית הנחוצה לביצוע פעילותה.¹⁰⁴ באופן זה אמנם לא ישתנה האופי הנוכחי של החטיבה ביחידת מטה, אך היא תספק שירותי מטה לשני ארגונים הזקוקים לה. הצעת החוק המופיעה בנספח ב' כוללת תיקון לחוק ההגבלים העסקיים, המבהיר את התפקיד של חטיבת התחרותיות.¹⁰⁵

(ח) סעיף ”שקיעה” (Sunset Clause)

בנייר ההכנה שבו התווה מפת דרכים למיסוד של משטר טיוב האסדרה בישראל כתב עו”ד מיכאל אטלן :

מנגנון ה-RIA צריך לשמש לשיפור תהליכי קבלת החלטות ולייצר רגולציה מיטבית, וכי אל לו להפוך בעצמו לתוספת של נטל בירוקרטי. דהיינו, תהליך המיסוד צריך להיות מכון לכן שה-RIA תתפקד כמנגנון אפקטיבי ולא תיהפך לשכבה נוספת של בירוקרטיה.¹⁰⁶

2. ועדות מיוחדות לבדיקת האסדרה ולטיובה

הדרך המומלצת למיסוד של טיוב האסדרה בישראל היא מנגנון ROB המעוגן בחוק. מנגנון כזה נחוץ כדי להטמיע את ערכי טיוב האסדרה בשירות המדינה בישראל ולנהל מאבק שוטף באסדרה מיותרת, שהיא מפגע העשוי להתחדש בכל יום. עם זאת, הדבר אינו מונע הקמת ועדות מיוחדות שיבצעו הערכה פרטנית של האסדרה בתחומים ספציפיים, ידווחו לממשלה ויסיימו את תפקידן תוך פרק זמן מוגדר. שנתיים הוא פרק זמן סביר בהחלט לוועדה המורכבת מאנשי מקצוע מיומנים להעריך את מצב האסדרה בתחום מסוים ולהסיק מסקנות מפורטות. הממשלה יכולה לדרוש מוועדה כזו לבדוק את השלכות המשקיות הרחבות של האסדרה – קיום רנטות עקב האסדרה והערכת עלותן למשק ולפרט, או צמצום העומס הרגולטורי הישיר בתחום באחוז מסוים – יעד העשוי לגייס את עניין הציבור ותמיכתו במפעל טיוב האסדרה. אפשר וכדאי לכונן ועדות כאלה, בין היתר, בתחומים הללו:

- בנקאות, ביטוח ופיננסים
- ייצור וייבוא חקלאי
- מדיניות תקינה (מכון התקנים) וטיפול בחסמי ייבוא
- משק האנרגיה לענפיו: ייבוא, ייצור, חלוקה ושיווק
- תחבורה ציבורית לענפיה
- השכלה גבוהה
- קרקעות ותכנון
- עבודה

”משטר האסדרה הגלום בחוק לטיוב האסדרה, כולל הרשות לטיוב האסדרה, יכלול סעיף שקיעה הקובע כי החוק (והרשות) יתבטלו לאחר עשר שנים אלא אם כן תקבע הכנסת בהחלטה כי יש להאריך את תוקף החוק לעשר שנים נוספות.”

יש לקוות כי המיסוד של טיוב האסדרה בישראל יוביל באמת לשינוי לטובה בתרבות המנהל, אך אין ערובה לכך שתקוות אלו אכן יתממשו.

אחת האסטרטגיות הנהוגות בעולם כדי למנוע צבירה מיותרת של אסדרה ושל גופי אכיפה המוציאים ואוכפים אסדרה היא שימוש ב”סעיף שקיעה” (Sunset Clause). סעיף שקיעה בחקיקה או בחקיקת-משנה קובע כי החוק או חקיקת-המשנה הנדונים יתבטלו אוטומטית במועד קבוע מראש, אלא אם כן קבע בית המחוקקים אחרת בהחלטה פוזיטיבית. מומלץ כי משטר האסדרה הגלום בחוק לטיוב האסדרה, כולל הרשות לטיוב האסדרה, יכלול סעיף שקיעה הקובע כי החוק (והרשות) יתבטלו לאחר עשר שנים אלא אם כן תקבע הכנסת בהחלטה כי יש להאריך את תוקף החוק לעשר שנים נוספות.¹⁰⁷

3. סיכום

לדעתנו, הפתרון הוא הקמת רשות אחת שתרכז את הסמכות לטייב את האסדרה על כל היבטיה, כולל פירוק רנטות הנובעות מאסדרה, תטפל בכל גורמי האסדרה במשק ותינה מכל הסמכויות הראויות ל-ROB. כאמור, אין מדובר בסמכויות לאכוף על הממשלה או על גופים מאסדרים את החלטותיה בדבר אסדרה טובה, אך כן מדובר בסמכויות לחייב הערכה מקצועית ונטולת פניות של אסדרה קיימת ושל אסדרה מוצעת בהתאם למטרות הראויות לפרויקט טיוב האסדרה. יש לעגן את ערכי טיוב האסדרה בחוק הקובע מפורשות את היעדים של טיוב האסדרה: צמצום עלויות, צמצום הנטל לאזרח ולמשק, פירוק רנטות ועידוד התחרותיות, כולל תחרותיות בינלאומית.

מבצרי השמרנות הבירוקרטית והאינטרסים המיוחדים לא יפלו ללא מאמץ מערכתי שיגובה ברצון פוליטי משמעותי ומתמיד. נחוץ שינוי בתרבות בירוקרטית בת שנים רבות, שאינה רגילה למדוד את ההשפעה של הפעלת סמכותה על הציבור, לבדוק שבעתיים את נחיצותה ולמצוא דרכים חודרניות פחות ליישום האסדרה הנחוצה. מוסד ייעודי למשימה של טיוב האסדרה, על כל היבטיה, יכול לעזור לאזן את הכוח הרב של קבוצות אינטרס באסדרה כובלת ולחמש את הממשלה הנבחרת בנחישות להשתמש בכלים שמטטר של טיוב אסדרה מעמיד לרשותה, חרף ההתנגדות הרבה שתצמח מגופים אינטרסנטיים רבים.

מחאת יוקר המחיה פרצה בישראל בקיץ 2011. ועדת טרכטנברג פרסמה את המלצותיה בנובמבר באותה שנה. מאז פרסום המלצותיה ידוע לכול כי אסדרה כובלת ומסורבלת, חסמי ייבוא והסדרים כובלים בשוק הפרטי תורמים תרומה משמעותית לבעיית יוקר המחיה.

ועדת טרכטנברג התייחסה ברצינות רבה לבעיית עודף האסדרה ולהתמודדות עם רנטות הנובעות מאסדרה. בעקבות המלצותיה נקטו ממשלות ישראל צעדים משמעותיים לטיפול בבעיות האסדרה. אגף חברה וממשל במשרד ראש הממשלה נהפך ל-ROB המוביל מאמץ לצמצם את עלויות האסדרה בגופים מאסדרים במשרדי הממשלה, וכן הוקמה החטיבה לתחרותיות ברשות ההגבלים העסקיים, שקיבלה מנדט ל"צייד רנטות".

צעדים אלו הניבו פירות מסוימים. עם זאת, רנטות וחסמי שוק עדיין מהווים אתגר מוביל למשק הישראלי, ועדיין פוגעים בצמיחה, בתעסוקה וברווחה של התושבים. הפתרונות שננקטו עד כה, מבורכים ככל שהיו, אינם עולים כדי פתרון כולל ועוצמתי דיו. האגף לחברה וממשל – היעיל והתקיף מהגופים המטפלים באסדרה – עודפת אינו מקדיש לפירוק רנטות מעמד דומה לזה של צמצום העלויות הישירות של האסדרה. פעילותו מוגבלת כיום למשרדי הממשלה בלבד ואינה חלה על כל גופי האסדרה במשק. החטיבה לתחרותיות ברשות ההגבלים עסקיים היא יחידת מטה חשובה לסקירת המבנה התחרותי של ענפים שונים, אך היא לא פיתחה לעצמה תפקיד מוביל באיתור רנטות הנובעות מאסדרה ובפירוקן.



נספחים

נספח מס' 1: טיוטת חוק הרשות לטיוב האסדרה

<p>1. מטרת חוק זה לטייב את האסדרה בישראל על ידי- (א) צמצום העלויות הישירות והעקיפות של האסדרה ושל הציות לה; (ב) צמצום עלויות לצרכן, הסרת חסמי שוק, עידוד התחרות והצמיחה הכלכלית במשק, ביטול קרטלים ומונופולים וחשיפת המשק לתחרות בינלאומית.</p>	<p>מטרה</p>
<p>2. בחוק זה - "אסדרה" - כלל מאסדר או פעילות אסדרתית "כלל מאסדר" - חוק או תקנה הניתנים לאכיפה על ידי רשות מינהלית מוסמכת אשר מטרתם לקדם אינטרס ציבורי באמצעות הכוונת ההתנהגות של פרטים או גופים. "פעילות אסדרתית" - פעילות שיטתית של רשות מינהלית מוסמכת אשר מטרתה לקדם אינטרס ציבורי באמצעות הכוונת ההתנהגות של פרטים או גופים, בכל דרך שאינה קביעת כללים מאסדרים ולרבות בדרך של קביעת הנחיות מינהליות. "גוף מאסדר" - רשות מינהלית המוסמכת לפי דין לקבוע כלל מאסדר או לעסוק בפעילות אסדרתית, למעט הכנסת. "הוועדה" - ועדת השרים המוקמת לפי סעיף 4. "הנציב" - נציב הרשות לטיוב האסדרה, אשר ימונה לפי סעיף 5(ב). "הערכה" או "הערכת אסדרה" - הערכת השפעות האסדרה באופן שתקבע הרשות. "הרשות" - הרשות לטיוב האסדרה שהוקמה לפי סעיף 5(א). "חטיבת התחרותיות" - חטיבת התחרותיות ברשות ההגבלים העסקיים שהוקמה לפי סעיף 44 לחוק ההגבלים העסקיים.</p>	<p>הגדרות</p>

<p>3. (א) חוק זה לא יחול בתחומים אלה:</p> <p>(1) חוק העונשין, חיקוקים הקובעים את חומרת העונש עבור עבירות, ועבירות תנועה</p> <p>(2) פעילות ביטחונית של כוחות הביטחון</p> <p>(3) תקנות לשעת חירום</p> <p>(ב) הממשלה או הוועדה רשאיות לקבוע, בתוספת לחוק זה, גופים מאסדרים שחוק זה לא יחול על פעילותם והן מוסמכות לשנות את החלטתן מעת לעת.</p>	<p>תחולה</p>
<p>4. הממשלה תקבע מדיניות לטיוב האסדרה ורשאית היא לאצול את סמכותה בעניין זה לוועדת שרים שתקים למטרה זו אשר בראשה יעמוד ראש הממשלה או שר אחר שימנה ראש הממשלה.</p>	<p>מדיניות לטיוב האסדרה</p>
<p>5. (א) מוקמת בזה רשות לטיוב האסדרה בתוך משרד ראש הממשלה.</p> <p>(ב) בראש הרשות יעמוד נציב טיוב האסדרה, אשר ימונה על ידי הממשלה לפי המלצת ראש הממשלה.</p> <p>(ג) הנציב יתמנה לתקופה של 4 שנים וניתן למנותו לתקופת כהונה אחת נוספת.</p> <p>(ד) הנציב יגיש לממשלה או לוועדה, וכן לוועדה מוועדות הכנסת אשר תקבע נשיאות הכנסת, דוח שנתי אשר יכלול סקירה של מצב האסדרה בישראל ושל פעילות הרשות בשנה שחלפה.</p> <p>(ה) הנציב ידווח לממשלה, לוועדה או לוועדה מוועדות הכנסת לפי בקשתן בכל עניין הנוגע לפעילות הרשות או לטיוב האסדרה.</p>	<p>הרשות לטיוב האסדרה</p>
<p>6 (א) גוף מאסדר לא ייתן תוקף לכלל מאסדר חדש או לשינוי שהוא מבקש לבצע בכלל מאסדר קיים אלא אם כן ביצע לגביו הערכה לפי הוראות הרשות והעביר את ההערכה לעיון הרשות.</p> <p>(ב) קיבלה הרשות הערכת אסדרה מגוף מאסדר, תפעל תוך 90 יום באחת הדרכים הבאות, לפי מדיניות שיקבע הנציב באישור הממשלה או הוועדה:</p> <p>(1) תאשר את הערכת האסדרה;</p> <p>(2) תחזיר את הערכת האסדרה לגוף המאסדר עם הערות לשיפור או לתיקון.</p> <p>(3) תודיע לגוף המאסדר כי היא מבצעת בעצמה את הערכת האסדרה.</p>	<p>הערכת השפעות אסדרה מוצעת</p>

(ג) חלפו 90 יום מיום מסירת ההערכה לרשות, והרשות לא אישרה את ההערכה, לא החזירה אותה עם הערות ולא הודיעה על ביצוע הערכה חלופית, או הרשות הודיעה – תוך 90 יום ממסירת ההערכה לידיה על ביצוע הערכה חלופית, אך לא מסרה את ההערכה החלופית לגוף המאסדר תוך 90 יום נוספים, יראו את הערכת המאסדר כאילו קיבלה את אשור הרשות.

(ד) החזירה הרשות לגוף המאסדר את האסדרה והערכתה עם הערותיה, יתקן הגוף המאסדר את הערכת האסדרה בהתאם להערות הרשות.

(ה) גוף מאסדר רשאי ליתן תוקף לאסדרה חדשה לאחר אחד מאלה:

(1) הערכת האסדרה אושרה על ידי הרשות.

(2) הגוף המאסדר הגיש לרשות הערכה מתוקנת בהתאם להערותיה.

(3) קיבל הגוף המאסדר את הערכת הרשות ושקל מחדש את תוכן האסדרה לאור ההערכה; את שיקוליו לגבי תוכן האסדרה ינמק בכתב.

(1) על אף האמור בסעיף 6 (א), רשאית הרשות לפטור כלל מאסדר חדש מחובת ההערכה –

(1) אם לדעתה עלות ביצוע ההערכה עשוי לעלות על תועלתה.

(2) אם עיקר עניינה של הכלל המאסדר הוא ליישם מדיניות שהרשות הגדירה כרצויה.

(ז) הממשלה או הוועדה רשאית לאשר אסדרה טרם בוצעה הערכה לגביה בהחלטה מנומקת ומטעמי דחיפות; תבוצע הערכה למפרע לגבי אותה אסדרה תוך ששה חודשים מיום שאושרה.

(ח) הרשות באישור הוועדה או הממשלה רשאית להחיל את חובת הערכת האסדרה על סוגים מסוימים של פעילות אסדרתית.

(ט) במקרה של ספק האם שינוי בחוק או תקנה מהווה שינוי בכלל מאסדר, רשאי הגוף המאסדר להגיש שאילתא לרשות. הרשות תשיב לשאילתא תוך 14 ימים.

<p>7. (א) הרשות תבצע הערכת השפעת מכלול האסדרה על ענף כלכלי או תחום פעילות מסוים ותקבע אם האסדרה הקיימת עולה בקנה אחד עם מטרות חוק זה לפי הוראת הנציב, הממשלה או הוועדה.</p> <p>(ב) ביצעה הרשות הערכה כאמור בסעיף קטן (א), רשאי הנציב לדרוש מחטיבת התחרותיות לספק לו הערכת התחרותיות בענף והשפעת האסדרה הקיימת עליה.</p> <p>(ג) ביצעה הרשות הערכה כאמור בסעיף קטן (א), תביא את המלצותיה בפני הממשלה או הוועדה.</p>	<p>הערכת השפעת אסדרה קיימת</p>
<p>8. הרשות לטיוב האסדרה –</p> <p>(א) תפתח ותעביר לאישור הממשלה תורה לניהול סיכונים ולהערכת אסדרה קיימת או מוצעת על פי עקרונות הטיוב ובהתאם למדיניות הטיוב;</p> <p>(ב) תנפיק הנחיות לגופים מאסדרים לביצוע הערכת אסדרה בהתאם לתורת ניהול הסיכונים והערכת האסדרה;</p> <p>(ג) תכשיר כוח אדם בגופים מאסדרים לביצוע הערכת האסדרה ותסייע להם בביצוע הערכת אסדרה קיימת או מוצעת;</p> <p>(ד) תעריך אסדרה קיימת באופן תקופתי כדי לבדוק אם האסדרה משיגה את מטרותה בצורה מיטבית ובאופן ההולם את עקרונות הטיוב;</p> <p>(ה) תקיים גוף מחקר לבחינת ופיתוח שיטות לטיוב האסדרה ולשיפור שירות המדינה לציבור;</p> <p>(ו) תקבע את היקף ואופן ההתייעצות עם הציבור שחייב גוף מאסדר לקיים במהלך ביצוע הערכת אסדרה;</p> <p>(ז) תפרסם באתר אינטרנט הזמין לציבור מסמכים הקשורים לטיוב האסדרה, לרבות הנחיותיה לביצוע הערכת אסדרה, הצעות אסדרה, הערכות אסדרה, הערותיה להערכות אסדרה ותיעוד פרטני של ההתייעצויות עם הציבור שנעשו על ידיה או על ידי כל גוף מאסדר בקשר לאסדרה;</p> <p>(ח) תעמיד נציב תלונות הציבור שתפקידו לקלוט תלונות הציבור נגד אסדרה קיימת ולהציע לרשות הערכתה מחדש.</p>	<p>טיוב האסדרה – תפקידים וסמכויות נוספות של הרשות</p>
<p>9. (א) הרשות תנהל רשימת כללים מאסדרים בתוקף.</p> <p>(ב) כלל מאסדר שלא הוגש על ידי גוף מאסדר לרשות, על מנת שתכלילו ברשימת הכללים המאסדרים לפי סעיף קטן (א), יבוטל אוטומטית לפי הסדרים שתקבע הרשות; ואולם סעיף קטן זה לא יחול על חוק שחקקה הכנסת.</p> <p>(ג) סעיף זה ייכנס לתוקף 24 חודשים לאחר פרסום חוק זה ברשומות.</p>	<p>ביטול אסדרה שאינה ברשימת האסדרה</p>

<p>10. (א) נציב הרשות רשאי לדרוש מכל אדם או גוף למסור לו, תוך תקופה שיקבע ובאופן שיקבע, כל ידיעה ומסמך העשויים, לדעתו, לעזור במילוי תפקידיו.</p> <p>(ב) היה חומר באמור בסעיף קטן 10(א) מידע מהסוגים המנויים בסעיף קטן 9(ב) לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1988, ישמור הנציב והרשות על סודיותו.</p>	<p>הסמכות לדרוש מידע</p>
<p>11. ראש הממשלה אחראי על ביצוע חוק זה והוא יתקין תקנות לביצועו.</p>	<p>ביצוע ותקנות</p>
<p>12. (א) חוק זה ייבנס לתוקף עם פרסומו ברשומות. תוקפו יפוג בתום עשר שנים מיום כניסתו לתוקף, אלא אם הצביעה הכנסת להאריך את תוקפו בשנה שקדמה למועד שבו היה אמור לפוג.</p> <p>(ב) הצביעה הכנסת להאריך את תוקף החוק, הארכת התוקף תהיה לתקופה של 10 שנים, והכנסת רשאית להאריך את תוקפו פעמים נוספות בהצבעה בשנה שתקדם למועד שבה היה אמור לפוג.</p>	<p>תחילה</p>

תיקון לחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988:

<p>44.ב. (א) בתוך הרשות תפעל חטיבת תחרותיות שתפקידה להעריך את מידת התחרותיות בענפי המשק ואת הגורמים המשפיעים עליה.</p> <p>(ב) ראש חטיבת התחרותיות יתמנה על ידי הממשלה, בתנאים שתקבע, בהמלצת השר; ראש החטיבה יהיה עובד מדינה.</p> <p>(ג) השר יתיעץ עם הממונה ועם ראש הרשות להגבלים עסקיים טרם יגיש את המלצתו למינוי ראש החטיבה.</p> <p>(ד) חטיבת התחרותיות תבחן את התחרותיות בענף או ענפים של המשק, כולל השפעת אסדרה על התחרותיות.</p> <p>(ה) חטיבת התחרותיות –</p> <p>1. תתמוך בפעילות הרשות לפי דרישת הממונה;</p> <p>2. תתמוך בפעילות הרשות לטיוב האסדרה לפי דרישת נציב הרשות.</p>	<p>הוספת סעיף 44 ב</p>
---	-------------------------------

נספח מס' 2: ועדות ייעודיות לבחינת סוגיות של רגולציה, ריכוזיות ותחרותיות בשנים האחרונות

הוועדה להגברת התחרות והסרת החסמים בתחום הייבוא (2014)¹⁰⁸

ועדה זו הוקמה באוגוסט 2013 על ידי קבינט יוקר המחיה, במטרה לבדוק את חסמי הייבוא בישראל ולהציע דרכים להגברת התחרותיות ולצמצום פערי המחירים של מוצרי הצריכה ביחס למדינות החברות ב-OECD. בראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד הכלכלה (עמית לנג) והיא כללה נציגים ממשרד האוצר, מרשות ההגבלים העסקיים, מרשות המסים, מרשות לסחר הוגן, ממשרד הבריאות, ממשרד ראש הממשלה, מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומרשות המכס.

דוח הוועדה פורסם בנובמבר 2014. הוועדה זיהתה כמה כשלים עיקריים: נטל בירוקרטי עודף בשל הצורך לעמוד בכל דרישות הייבוא טרם הייבוא; אי-התאמה בין הדרישות הטכניות של הייבוא בישראל לדרישות במדינות מפותחות אחרות; היעדר מדיניות ייבוא כוללת ואחידה ברמת הממשלה; היעדר שקיפות מספקת בעבודת הרגולטורים השונים וחשש מחסימת ייבוא מתחרה בענפים ריכוזיים עקב שימוש של יבואנים חזקים בפרקטיקות שתכליתן לדחוק יבואנים מתחרים מפלטפורמות קמעונאיות.

המלצות הוועדה היו: מעבר משיטת פיקוח טרום-ייבוא לשיטה של פיקוח בשווקים וניהול סיכונים; משרד הכלכלה יתאם בין 37 הרגולטורים האחראים היום כל אחד על הייבוא בתחומו כדי שיובאו בחשבון שיקולים של תחרות, יוקר מחיה והתאמה לנעשה בעולם; קידום ייבוא מקביל (בפיקוח רשות ההגבלים); שקיפות ונגישות מידע ועוד.

צוות ליישום ההמלצות בנושא פעולות הממשלה לקראת תום תקופת זיכיון ים המלח (פועל מאז 2014)¹⁰⁹

חוק זיכיון ים-המלח, התשכ"א-1961 מעניק לבעל הזיכיון את הזכות הייחודית להפיק את המחצבים והכימיקלים בים המלח, להתקנים לשיווק ולמוכרם.

זיכיון ים המלח הוענק לחברת מפעלי ים המלח בע"מ, כיום בבעלות חברת כימיקלים לישראל בע"מ. זיכיון זה עתיד להסתיים ב-31 במרץ 2030.

הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד שימוש של גורמים פרטיים במשאבי טבע לאומיים מחודש אוקטובר 2014 (ועדת ששינסקי (2) התייחסה לנושא תום תקופת הזיכיון, אגב בחינת חלק המדינה המתקבל בגין משאבי ים המלח. הוועדה סברה כי הכרחי שהמדינה תגבש את המלצותיה באשר לפעולות המדינה הנדרשות לקראת תום תקופת הזיכיון. זאת, לאור מורכבות הנושא וחוסר הוודאות הקיים במצב הנוכחי. החלטת ממשלה 2219 מיום 20.10.2014 הנחתה את שר האוצר למנות צוות שיגבש המלצות באשר לפעולות הממשלה הנדרשות לקראת תום תקופת זיכיון ים המלח הקבועה בחוק הזיכיון, ויבחן את אופן ההקצאה העתידית. בהתאם להחלטת ממשלה זו הוקם הצוות.

צוות ים המלח נדרש לבחון את כל ההיבטים הנוגעים להפקת משאבי מים המלח, ובכלל זה היבטים כלכליים, משפטיים, סביבתיים וחברתיים, וכן לבחון את המודלים המקובלים בעולם לניהול הפקה של משאבי טבע ועל בסיס בחינה זו לגבש המלצות כאמור.

הוועדה לבחינת מדיניות המקרקעין בתחום המחצבות (2015)¹¹⁰

ועדה זו הוקמה על ידי מועצת מקרקעי ישראל, ונדרשה לבחון את אופן ההקצאה המיטבי ואת דרכי ההקצאה הראויות למחצבות, תוך בחינת הכללים הראויים למניעת ריכוזיות בענף המחצבות. בוועדה השתתפו נציגים ממשרד המשפטים, ממשרד הפנים, מרשות מקרקעי ישראל, ממשרד השיכון, מהמשרד להגנת הסביבה, ממשרד התשתיות, מרשות ההגבלים וממשרד האוצר.

הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל (ועדת שטרם, 2015)¹¹¹

ענף הבנקאות בישראל מאופיין ברמת ריכוזיות גבוהה ובכוח שוק עודף המופעל על ידי המערכת הבנקאית כלפי משקי בית ועסקים קטנים ובינוניים. על אף התרחבות שוק האשראי החוץ-בנקאי, שוק זה נגיש בעיקר ללווים גדולים. הלקוחות הקמעונאיים לווים

כוללת ורחבה בענף השירותים הפיננסיים החוץ –בנקאיים. הצוות יכין את המלצותיו, לרבות תיקוני החקיקה הנדרשים.

צוות הבדיקה לעניין הטבות על פי החוק לעידוד השקעות הון (2015)¹¹⁵

צוות הבדיקה מונה בנובמבר 2013. חברים בו יעל אנדרון, מנכ"לית משרד האוצר (יו"ר), יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, מנכ"ל משרד הכלכלה, מנהל רשות המסים, מנהל מרכז השקעות, הכלכלן הראשי במשרד האוצר וסגן הממונה על אגף התקציבים.

הצוות מונה על רקע הביקורת הציבורית שעלתה בנוגע לחוק לעידוד השקעות הון. הביקורת נמתחה על היקף הטבות המס הניתנות לחברות על פי החוק, על ריכוזיות הטבות בקרב החברות המוטבות, על כך שטרם נקבעו קריטריונים ברורים ומוגדרים לבחינת התועלות למשק הישראלי הנובעות מההטבות, ועל כך שאין מנגנון יעיל למעקב ובקרה למשך שנים אחר יישום החוק והשלכותיו במישורים השונים.

הצוות התבקש לבחון ולגבש המלצות בנושאים הללו: מסלולי התמיכה שבחוק, מינונם והתאמתם לכלכלה הגלובלית, המטרות שלשמן נועד החוק והגשמתן בפועל, הקריטריונים ומסלולי ההטבות להשגת מטרות החוק, הקריטריונים למדידת יעילות ההטבות ותורמתן למשק הישראלי ועוד.

המלצות הצוות פורסמו בתאריך 15.6.2015.¹¹⁶

כמעט את כלל האשראי שברשותם מהבנקים ומחברות כרטיסי האשראי שבבעלותם. כך נוצרה תלות של הלקוחות הקמעונאיים במערכת הבנקאית.

בתאריך 3.6.2015 מונתה ועדת שטרומ, שלפי כתב המינוי תפקידה לבחון את האפשרות להכניס שחקנים חדשים לתחרות באספקת שירותים בנקאיים, לרבות האפשרות להפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים. כמו כן יבחנו חברי הוועדה את יישומם של צעדים משלימים הנדרשים להסרת חסמים ולקידום התחרות. בוועדה חברים נציגים ממשרד האוצר, מבנק ישראל, מהרשות להגבלים עסקיים וכן נציגי ציבור.

בתאריך 14.12.2015 פורסם דוח הביניים של הוועדה.¹¹²

הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע (ועדת ליכט, 2015)¹¹³

ועדה זו הוקמה במרץ 2014 על פי החלטת היועץ המשפטי לממשלה. בראשות הוועדה עמד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בתחום הכלכלי-פיסקלי עו"ד אבי ליכט. הרקע להקמת הוועדה הוא היעדר הסדרה בתחום, שתוצאתה הבולטת היא כניסת גורמים עברייניים לענף שירותי המטבע ויצירת תשתית להעלמת מסים ולהלבנת הון בהיקף נרחב. המלצות הצוות פורסמו בפברואר 2015, ועיקרן הקמת רגולטור ייעודי שיהיה אחראי על נותני שירותי מטבע וכן על נותני שירותי אשראי שאיננו בפיחוק

צוות ליישום ההמלצות בנושא רגולציה על נותני שירותי מטבע (צוות בריס, פועל מאז 2015)¹¹⁴

בתאריך 1.3.2015 הוקם צוות בריס כדי ליישם את דוח ועדת ליכט. הצוות מורכב מנציגים ממשרד האוצר – אגף תקציבים, אגף שוק ההון ואגף הכלכלן הראשי; מבנק ישראל – מחלקות המחקר והפיקוח על הבנקים; ממשרד המשפטים, מרשות המסים, מהמועצה הלאומית לכלכלה, מהרשות לאיסור הלבנת הון ומרשות ההגבלים העסקיים.

בהתאם לכתב המינוי יגדיר הצוות את המבנה של המפקח החדש על נותני שירותי מטבע ועל נותני שירותי פיננסיים חוץ-בנקאיים. כמו כן יבחן הצוות את השירותים שעליהם יפקח ואת סמכויות הרישוי והפיקוח שיש להעניק לו, מתוך כוונה ליצור הסדרה



- 1 דוח ועדת טרכטנברג "דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי" (אוקטובר 2011) ולהלן: דוח טרכטנברג, בעמ' 159.
- 2 שם, בעמ' 168.
- 3 שם, בעמ' 170.
- 4 OECD, *Regulation: Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, 2005
<http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf> (ההדגשה הוספה). כל התרגומים במאמר הם של המחברים.
- 5 OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 2012
<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>, p.1 (ההדגשה במקור).
- 6 החלטת ממשלה 708 מיום 25.08.2013. החלטות ממשלה מאוחרות יותר השתמשו בהגדרות מורכבות יותר; אפשר למצוא הגדרות רבות נוספות בספרות הבינלאומית. בהצעת החוק שלהלן אימצנו הגדרה נוספת, המותאמת לסביבה המשפטית בישראל, כפי שיוסבר בהמשך.
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/des708.aspx>
- 7 "מדריך ליבוא אישי של כלי רכב", פורטל השירותים והמידע הממשלתי,
<http://oldgov.gov.il/firstgov/TopNav/Situations/SPopulationsGuides/SDrivingCar/SDCCarImport/SDCIIInfo>
- 8 *Index of Economic Freedom*, 2014, "Israel" Heritage Foundation
<http://www.heritage.org/index/country/israel>
- 9 "Economics A-Z", from *The Economist*, "Rent"
<http://www.economist.com/economics-a-to-z/r#node-21529784>
- 10 Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale UP, 1982
- 11 בארצות-הברית פועלים בתי ספר לנהיגה המחזיקים באישור הוראה מהמדינה, אך אין חובה להשתמש בהם. אשר למחירים, בית ספר באזור העיר בוסטון מפרסם קורס הכולל הכנה לתאוריה, הכנה לטסט וטסט - הכול ב־\$600 (כ-2280 ש"ח); http://www.sharondrivingsschool.net/current_prices.php
- 12 The State - the machinery and power of the State - is a potential resource or threat to every industry in society. With its power to prohibit or compel, to take or give money, the state can and does selectively help or hurt a vast number of industries. [...] The central tasks of a theory of economic regulation are to explain who will receive the benefits or burdens of regulation, what form regulation will take, and the effects of regulation upon the allocation of resources. Regulation may be actively sought by an industry, or it may be thrust upon it. A central thesis of this paper is that, as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit
 (ההדגשה הוספה). ראו, George J. Stigler, "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2 (Spring 1971), pp. 3-21, at p.3

Sam Peltzman, "The Economic Theory of Regulation After a Decade of Deregulation" 13
Brookings Papers on Economic Activity 1989, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1989/01/1989_bpeamicro_peltzman.pdf

14 כפי שהסביר הכלכלן גארי בקר: "הקשר בין מסים לתמיכות מבוסס על זהות העקרונית בין תקבולי הממשלה להוצאותיה: סך התקבולים ממסים, כולל מסים סמויים כגון אינפלציה, שווה לכלל המשאבים שאפשר לחלק אותם בתמיכות, לרבות תמיכות סמויות כגון הנבלות על תחרות בענף מסוים. משמעות המשוואה של תקציב הממשלה הזו היא שכל שינוי בהשפעתה של קבוצת אינטרס, הגורם לשינוי במסים החלים עליה ובתמיכות שמהן היא נהנית, חייב לגרום לשינוי בתמיכות, במסים, ובעקבות כך בהשפעתן של הקבוצות האחרות. לפיכך, קבוצות אינן מנצחות או מפסידות באופן חד משמעי בתחרות על השפעה פוליטית. אפילו הסובלות ממיסוי כבד יכולות להגדיל את השפעתן ולצמצם את המיסוי החל עליהן על ידי השקעה נוספת בהשגת השפעה פוליטית. מסקנה זו עומדת בניגוד לתאוריות אחרות של התנהגות פוליטית שמהן משתמע כי התוצאה היא 'הכול או לא-כולום'." במקור:

Taxes and subsidies are related by the identity between revenue and expenditure; the total amount raised from taxes, including hidden taxes like inflation, equals the total amount available for subsidies, including hidden subsidies like restrictions on entry into an industry. This government budget equation implies that a change in the influence of any group that affects its taxes and subsidies must affect the taxes and subsidies, and hence the influence, of other groups. Therefore, groups do not entirely win or lose the competition for political influence because even heavily taxed groups can raise their influence and cut their taxes by additional expenditure on political activities. This contrasts with the all-or-nothing outcomes implied by many other formal models of political behavior. Gary Becker "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Q. J. Economics*, Vol. 48 #3, August 1983, pp. 371-400, at pp.372-373

15 על רקע הטיעונים הללו, דרך אחת להמשיך את הרשות לטיוב האסדרה המוצעת כאן היא כמסודר רשמי שמטרתו לשנות את מאזן הכוחות הפוליטי במדינה לטובת האזרחים, כצרכנים ובעובדים כאחד. כגוף סמכותי המיועד, בין היתר, לאחר רנטות שנוצרו בזכות חקיקה לטובת גופים כלכליים אינטרסנטיים ולפרסם מידע עליהם, תפעל הרשות לטיוב האסדרה כדי להתגבר על חלק מהעלויות לחברה האזרחית הכרוכות באיסוף מידע סמכותי על רנטות, בהפצתו לציבור הרחב ובניסוח הציבור למאבק על זכויותיו, ובהפניית דרישות למקבלי החלטות לפעול בעניין; זאת, נוסף על תפקידיה האחרים כפי שישוט וייעול אסדרה שיריית לרווחת הציבור.

16 ראו; Stigler, "Economic Regulation" (see fn. 12); וכן, Sam Peltzman, "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, V. 19 #2 (Aug. 1976), pp. 211-240

17 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard UP, 1965

18 Olson, *Rise and Decline* (see fn. 10)

19 James Buchanan & Gordon Tullock, "The Economics and Ethics of Democracy" in *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Michigan UP, 1962), esp. Part IV

20 Gordon Tullock, "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft" *Western Economic Journal* 5 (3), 1967, pp. 224-232; H. Kaufman & Gordon Tullock, "The Politics of Bureaucracy", *Administrative Science Quarterly* 11(3), 1966, p. 488

21 OECD, *The Future of Productivity*, 2015, p. 41
www.oecd.org/eco/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf

22 Lifting anti-competitive market regulations can spur productivity growth via: i) more entry, which raises productivity directly given that young firms have a comparative advantage in radical innovations and indirectly if more entry pressures incumbents to innovate; ii) greater market discipline, which improves management performance and scope for technology adoption; and iii) easier and cheaper access to inputs, which—because of easier reallocation [of productive resources]—raises the return to investing in knowledge-based capital (KBC). This contributes to stronger market selection and post-entry growth, thereby enhancing the ability of firms to achieve sufficient scale to enter global markets. שם, בעמ' 60.

- 23 לצרן בעקבות הרפורמות באסדרה. OECD (1997): *The OECD Report on Regulatory Reform*, Paris
המפרט את הירידה בעלויות
- 24 OECD (2010). *Better Regulation in Europe: Netherlands*. Retrieved on May 24, 2014 from:
<http://www.oecd.org/netherlands/betterregulationineuropenetherlands.htm>
- 25 Daniel Trinka, The SCM – main issues, advantages and challenges of quantification of
administrative costs. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49089127.pdf>
ראו גם
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>
SCM Network, International Standard Cost Model Manual (ND)
- 26 Handelsblatt (November 9, 2005) Bürokratieabbau könnte Unternehmen um 20 Milliarden Euro
entlasten. Retrieved on June 18, 2014 from: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/vorbild-niederlande-erokratieabbau-koennte-unternehmen-um-20-milliarden-euro-entlasten/2574010.html>
- 27 Nationaler Normenkontrollrat (November 2013). *Bessere Rechtssetzung: Der Normenkontrollrat stellt sich vor*. Retrieved on June 18, 2014 from: http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Publikationen/Brosch%C3%BCren/_node.html
- 28 "What Was Heard", Red Tape Reduction Commission, *Cutting Red Tape...Freeing Business to Grow*
Report, 9-10 (2011)
- 29 OECD (2010) *Better Regulation in Europe: United Kingdom*
<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/44912232.pdf>
- 30 *The Australian Government Autumn Repeal Day March 2014*,
http://www.cuttingredtape.gov.au/sites/default/files/documents/repeal_day_initiatives.pdf
- 31 OECD (2010) *Better Regulation in Europe: Sweden*, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-in-europe-sweden-2010_9789264087828-en
- 32 OECD (2010) *Better Regulation in Europe Finland*. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/better-regulation-in-europe-finland-2010_9789264085626-en
- 33 עם זאת, יש לזכור כי טיוב האסדרה הוא נושא חדש בישראל. אימוץ יעדים כמותיים להפחתת האסדרה, הנמדדים
בשיטת SCM, הוא שיטה טובה לעורר עניין ותמיכה פוליטית בציבור בעצם פרויקט טיוב האסדרה. תמיכה ציבורית
נרחבת נחוצה כדי להתמודד בהמשך, בתקיפת אסדרה נובלת הנתמכת על ידי קבוצות אינטרס חזקות.
- 34 טיבם קצר זה מסתמך על מסמכי OECD המסכמים את הדרך הטובה ביותר (Best practice) לטיוב האסדרה, על
סמך הניסיון והפרקטיקה בעשרות מדינות (בתוך OECD ומחוצה לו). ראו במיוחד OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 2012, <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>; OECD, *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis*, 2008,
<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>
- 35 ב- 2008 מצא מחקר של OECD כי בשלוש מדינות התבססה המדיניות לטיוב האסדרה על חקיקה, בארצות-הברית -
על הוראת הנשיא בממשלה הפדרלית; בחמש מדינות על הנחיית ראש הממשלה וב-12 מדינות - על החלטת ממשלה.
ראו Building an Institutional Framework (ולעיל הערה 134), בעמ' 33.
- 36 OECD, *Building an Institutional Framework* (ולעיל הערה 134), בעמ' 37.
- 37 ראו לדוגמה את ההנחיה הנשיאותית 2011, EO 13563, Jan. 18 "Improving Regulation and Regulatory Review",
The Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), האמונה על הערכת אסדרה פדרלית.
ההנחיה מופנית לרשות בממשל האמריקני האחראית על הערכת האסדרה, The Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)
- 38 OECD, *Building an Institutional Framework* (ולעיל הערה 134), בעמ' 9.
- 39 לדוגמה באיטליה; ראו OECD (2013), *Better Regulation in Europe: Italy* 2012: Revised edition, June 2013, OECD Publishing, 91
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/better-regulation-in-europe-italy-2012_9789264204454-en#page4

- 40 Australian Government Guide to Regulation, 2014, <https://www.cuttingredtape.gov.au/handbook/> B]e aware: OBPR will publish your RIS and its]": 55 ' בעמ' 'australian-government-guide-regulation assessment on the OBPR website (and you will be obliged to also publish it on yours). A non-compliant .RIS is likely to attract unfavourable scrutiny
- 41 ראו OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy*, (הערה 34 לעיל), בעמ' 10; לדוגמה ממדינה ראו *Australian Government Guide to Regulation*, שם.
- 42 Recommendations of the Council on Regulatory Policy (ולעיל הערה 134), בעמ' 7, 16. בז'נבה פועל ארגון בינלאומי של מקצוענים שתפקידם הערכת סיכונים (מנהלים של חברות ביטוח וכן פקידי ציבור) בשם IRGC (International Risk Governance Council). הארגון פרסם נייר לבן על ניהול מערכתי של סיכונים: *Risk Governance: Towards an Integrative Approach*, 2006, http://www.irgc.org/IMG/pdf/IRGC_WP_No_1_Risk_Governance_reprinted_version_.pdf
- 43 APEC-OECD *Integrated Checklist on Regulatory Reform* 2005, <http://www.oecd.org/regreform/34989455.pdf>
- 44 OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, 2005, <http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>, בעמ' 5-6.
- 45 Australian Government Guide to Regulation (ולעיל הערה 140), בעמ' 36-37.
- 46 OECD *Best Practice Principles for Regulatory Policy: The Governance of Regulators*, 2012, Box 1.1 p. 34. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4214061e.pdf?expires=1456929531&id=id&accname=guest&checksum=D829846CC36328E91C6F1E8747A61F66>
- 47 במקור: "When a proposed policy has the potential to restrict competition, it is valuable to consult government competition experts early in the policy development process to ascertain whether alternatives can be developed that will achieve the regulatory objectives with less harm to competition"
OECD, *Competition Assessment Toolkit: Principles*, 2011, p. 26
<http://www.oecd.org/daf/competition/46193173.pdf>
- 48 שם, בעמ' 27.
- 49 כ-2014 אוחד המשרד לסחר הוגן (OFT) עם גוף אחר העוסק בשיפור התחרותיות - Competition Commission כדי ליצור גוף חדש: CMA (Competition and Markets Authority). אין שינוי ביחסים בין גוף זה לבין המקפח על הרגולציה (BRE). ראו "The UK Competition Regime" Antony Seely, House of Commons Briefing Paper #4814, 9 November 2015 researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04814/SN04814.pdf יש לציין כי בהשוואה לקהילה האירופית, ההישגים של משטר ניטור המונופולים בבריטניה די דלים, כפי שעולה מהדוח של רשות הביקורת הלאומית (NAO). ראו <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/The-UK-Competition-regime.pdf>
- 50 שם, בעמ' 28. נראה כי בהונגריה רשות ההגבלים עוברת על כל אסדרה חדשה.
- 51 שם
- 52 OECD, *Regulatory Management Indicators – Israel*, 2011. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/47827319.pdf>. התוצאות המדווחות בסקר זה מטעות ואינן משקפות את כל חומרת המצב. ישראל דיווחה שיש אצלה תהליך של בחינת חקיקה וחקיקת-משנה על ידי גוף חיצוני לגוף המציע את החקיקה או חקיקת-המשנה. דיווח זה מתייחס לעובדה שמחלקת ייעוץ וחקיקה בלשכת היועץ המשפטי לממשלה בוחנת כל הצעה לחקיקה או לחקיקת משנה לפני אישורה ומפרסמת תסקירי חוק באתר שלה. ברור כי השאלון של OECD כיוון לשאול אם גוף חיצוני בוחן את החקיקה מנקודת מבט של טיוב האסדרה, ומחלקת ייעוץ וחקיקה כלל אינה עוסקת בכך. אפשר לומר כי תשובת ישראל לשאלון הייתה מטעה.
- 53 דוח הוועדה ליעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק, אפריל 2013. ראו <http://mof.gov.il/releases/documents/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%A8%D7%92%D7%95%D7%9C%D7%A6%D7%99%D7%94.pdf>
- 54 מיכאל אטלן, "תורת הערכת השפעת הרגולציה, Regulatory Impact Assessment-RIA; מיסוד תהליכי הערכת השפעת הרגולציה". משרד ראש הממשלה, ינואר 2013.

- 55 אורית דייגי-אפשטיין, "הערכת השפעות הרגולציה" RIA Regulatory Impact Analysis, אפריל 2011.
- 56 "תורת הערכת השפעת הרגולציה, Regulatory Impact Assessment-RIA; מדריך ממשלתי - מהדורה להערות". משרד ראש הממשלה, מרץ 2013.
- 57 נוסח ההחלטה מזכיר את מדריך ה-RIA כמסמך שגובש בהתאם להוראות החלטת ממשלה 4027, אך המונח "RIA" אינו מופיע בהחלטה 4027.
- 58 חלק זה מהפרויקט הניב את "ספר הרגולטורים הממשלתיים" הזמין באתר הרגולציה הממשלתי, <http://regulation.pmo.gov.il/about/documents/regubook.pdf>. ספר זה כולל רק גופים רגולטוריים השייכים למשרדי הממשלה או ליחידות סמך.
- 59 משרד ראש הממשלה, "מדריך הערכת השפעות הרגולציה", אפריל 2015, <http://regulation.pmo.gov.il/About/Documents/RIAGuide.pdf>
- 60 משרד ראש הממשלה, "מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי", פברואר 2015, <http://regulation.pmo.gov.il/About/Documents/netelGuide.pdf>
- 61 מדריך הערכת השפעות הרגולציה (לעיל הערה 159), בעמ' 32.
- 62 שם, בעמ' 35.
- 63 משרד ראש הממשלה, "מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי" (לעיל הערה 160), בעמ' 4 (והדגשה הוספה).
- 64 שם, בעמ' 7 וכולל התרשים שלהלן.
- 65 לדוגמה: ענף התחבורה או האנרגיה, שבהם פועלים הן גופי פיקוח ממשלתיים והן כאלה שאינם ממשלתיים.
- 66 דוח טרכטנברג (לעיל הערה 1), בעמ' 171-172.
- 67 חטיבת התחרותיות - מצגת מכנס רשות ההגבלים העסקיים, אסף אילת, ינואר 2013, http://www.antitrust.gov.il/files/11606/%D7%97%D7%98%D7%99%D7%91%D7%AA_%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%A8%D7%95%D7%AA%D7%99%D7%95%D7%AA_%D7%90%D7%99%D7%9C%D7%AA.pdf
- 68 רשות ההגבלים העסקיים (2014), "הגברת היעילות והתחרות בתחום כרטיסי החיוב - דו"ח סופי", http://www.antitrust.gov.il/files/33329/%D7%94%D7%92%D7%91%D7%A8%D7%AA_%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%A8%D7%95%D7%AA_%D7%94%D7%99%D7%A2%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%AA_%D7%91%D7%9B%D7%A8%D7%98%D7%99%D7%A1%D7%99_%D7%97%D7%99%D7%95%D7%91%D7%9C%D7%90%D7%97%D7%A8_%D7%94%D7%A2%D7%A8%D7%95%D7%AA_%D7%94%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8.pdf
- רשות ההגבלים העסקיים, 24.12.2013, הצגת היוזמה למחקר בתחום כרטיסי האשראי שיבוצע על ידי חטיבת התחרותיות, <http://www.antitrust.gov.il/yoza.aspx>. הודעה מיום 8.7.2015 באתר רשות ההגבלים העסקיים על ציון לשבח שקיבלה מהבנק העולמי בעקבות ההנעה של רפורמת הדביט: <http://www.antitrust.gov.il/worldbank.aspx>
- 69 סעיף 44 א לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.
- 70 הרצאתו של דיוויד גילה בכנס השנתי של רשות ההגבלים העסקיים, 2.2.2012, http://www.antitrust.gov.il/files/11184/%D7%94%D7%A8%D7%A6%D7%90%D7%94_%D7%9B%D7%A0%D7%A1_%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%AA_%D7%93%D7%99%D7%95%D7%99%D7%93_2012.pdf
- 71 <http://www.antitrust.gov.il/files/33990/%D7%AA%D7%95%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA%20%D7%A2%D7%91%D7%95%D7%93%D7%94%202016.pdf>
- 72 אך לא תמיד. השוק בישראל קטן יחסית ולמוצרים מסוימים יש מעט צרכנים. לפעמים הגבלי השיווק חיוניים כדי להבטיח ייבוא של מוצר או מותג מסוים לישראל; במקרים אלו דווקא הבלעדיות המוקנית ליבואן מבטיחה שהמותג ישוק בישראל ויתחרה עם מותגים אחרים.
- 73 המלצות הדוח אושרו בוועדת השרים לענייני יוקר המחיה בתאריך 1 בדצמבר 2014. ראו <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L4372901,oo.html>
- 74 מקור: שיחות המהברים עם גורמים בענף שוק ההון במשרד האוצר.

75	החוק המוצע, סעיף 2, "כלל מאסדר".
76	שם, "פעילות אסדרתית".
77	שם, "גוף מאסדר".
78	שם, "אסדרה".
79	שם, סעיף 6.
80	שם, סעיף 6(ח).
81	שם, סעיף 7(א).
82	שם, סעיף 1.
83	שם, סעיף 5.
84	שם, סעיף 6.
85	שם, סעיף 7.
86	שם, סעיף 4.
87	שם, סעיף 7(א).
88	שם, סעיף 6(א).
89	שם, סעיף 2, "גוף מאסדר".
90	שם.
91	שם, סעיף 7(א).
92	שם, סעיף 7(ג).
93	שם, סעיף 8(א).
94	שם, סעיף 6(ב).
95	שם, סעיפים 6(ב), 3, 7.
96	שם, סעיף 8(ו).
97	שם, סעיף 9(ח).
98	שם, סעיף 9. בטלות אסדרה שאינה מופיעה ברשימה לא תכלול חקיקה ראשית של הכנסת.
99	שם, סעיף 8(ז).
100	שם, סעיף 6(ז).
101	שם, סעיף 6(ו)(1).
102	שם, סעיף 6(ו)(2).
103	ראיונות המחברים עם עובדי הרשות להגבלים עסקיים.
104	החוק המוצע, סעיף 7(ב).
105	החוק המוצע, תיקון מוצע לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, הוספת סעיף 44 ב, סעיף קטן 44(ב)2. אנו מציעים להותיר על כנו את תפקיד הרשות להגבלים לבחון את השפעת האסדרה על ענף או ענפים, הן כדי להימנע מיצירת הגבלה מלאכותית על היקף הבחינה שלה כשהיא עוסקת בהערכת הסדרים כובלים והן מתוך תפיסה ש"קנאת סופרים" (בין הרשות להגבלים לבין הרשות לטיוב האסדרה) "תרבה חוכמה"

- 106 מיכאל אטלן, "תורת הערכת השפעת הרגולציה, [Regulatory Impact Assessment-RIA](#); מיסוד תהליכי הערכת השפעת הרגולציה". משרד ראש הממשלה, ינואר 2013, עמ' 3 (ההדגשה במקור).
- 107 החוק המוצע, סעיף 12.
- 108 <http://www.economy.gov.il/publications/publications/doclib/committeeconclusionsreport.pdf>
- 109 <http://mof.gov.il/Committees/Pages/DeadSeeCommittee.aspx>
- 110 http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/odot/veaadat_balenikov/doch_sofi_2642015.pdf
- 111 הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל. עמוד הוועדה באתר משרד האוצר:
<http://mof.gov.il/Committees/Pages/competitivenessCommittee.aspx>
- 112 <http://mof.gov.il/Committees/competitivenessCommittee2015/MidReport.pdf>
- 113 <http://index.justice.gov.il/Publcations/News/Documents/FINALREPORT.pdf>
- 114 <http://mof.gov.il/Committees/Pages/CurrencyServiceRegulationCommittee.aspx>
- 115 <http://mof.gov.il/Committees/Pages/BenefitsCommittee.aspx>
- 116 <http://mof.gov.il/Committees/BenefitsCommittee/report20151104.pdf>



חברות נוספות בסדרה



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 20



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 19



תשרי תשע"ו - אוקטובר 2015
נייר מדיניות מס' 18



שבט תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 23



טבת תשע"ו - דצמבר 2015
נייר מדיניות מס' 22



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 21



ניהול אתרי מורשת בישראל
אורי קראוסבר

אדר א' תשע"ו - מרץ 2016
נייר מדיניות מס' 26



ארגוני עובדים בישראל: ניתוח כלכלי והמלצות חקיקה
אמיר פזר, מיכאל טראל, צביה דיכרמן

אדר א' תשע"ו - מרץ 2016
נייר מדיניות מס' 25



מכון התקנים הישראלי: בחינה מחדש
רום סלע, אורי רדלר

שבט תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 24



תיקונים בשיטת הבחירות והמשל: חיזוק המשילות והייצוגיות
אברהם דיסקין, עמואל לבון

כסלו תשע"ז - דצמבר 2016
נייר מדיניות מס' 30



תקצוב הקולנוע הישראלי - ניתוח והצעת מדיניות
זיו מאור

תמוז תשע"ו - יולי 2016
נייר מדיניות מס' 29



הגברת התחרות בשרותים הבנקאיים והפיננסיים בישראל
סנדרין פיסוסי, ד"ר אבי סילמן, ד"ר מיכאל טראל

אייר תשע"ו - מאי 2016
נייר מדיניות מס' 28

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-37-6



9 789657 674376