

11 אוקטובר 2021
 ה' חשוון תשפ"ב

עדכון בעניין הצעת חוק יסודות האסדרה, התשפ"א-2021

לקוחות יקרים,

אנו מתכבדים להביא לידיעתכם את עיקרי הצעת חוק יסודות האסדרה, התשפ"א-2021 (להלן: "החוק") אשר פורסמה במסגרת הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021 (להלן: "הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית"). כפי שמרמז השם – "יסודות האסדרה" – החוק יוסיף רובד עליון: חוק-על שיקבע מסגרת לניהול כל הרגולציה המנהלית (כפי שהצעת חוק יסוד: החקיקה באה להוסיף רובד חוקתי שתחתיה תתנהל חקיקת הכנסת).

הצעת החוק מציגה שינוי בגישת הממשלה ורשויות המדינה ביחס לרגולציה. ככל שהיא תבשיל לכדי חוק, קביעת רגולציה חדשה תהיה טעונה בחינה מדוקדקת במטרה למנוע רגולציה חדשה מיותרת או "מוגזמת" וגם רגולציה קיימת תעמוד לבחינה תקופתית. התהליך בכללותו ילווה בדוחות כתובים, מפורטים ופומביים, ול"רשות האסדרה" החדשה תינתן סמכויות לפקח על ביצוע התהליכים הנדרשים ולייעץ לרגולטורים השונים. בנוסף, יפורסם "מאגר הסדרה" שבו תרוכז כל האסדרה של כל הרגולטורים.

מטרת החוק היא "לקדם אסדרה מיטבית שנועדה להגשים אינטרס ציבורי או זכות יסוד ולהבטיח מילוי תפקידי המאסדרים על פי דין, תוך הפחתת נטל האסדרה העודף...". קידום מטרה זו נעשה בשני מישורים – הראשון הוא ביחס לאסדרה חדשה שבכוונת המאסדרים לקבוע, והשני הוא ביחס לטיוב אסדרה קיימת.

במישור האסדרה החדשה, החוק קובע מנגנונים ותהליכים שונים שעל מאסדר לערוך כדי לקבוע אסדרה חדשה. זאת במטרה למנוע אסדרה מיותרת ולצמצם ככל הניתן את נטל האסדרה.

במישור האסדרה הקיימת, החוק מאפשר לרשות האסדרה, עליה נרחיב את הדיבור להלן, לבחון כל אסדרה קיימת ולפעול במסגרת סמכויות שונות לטיוב כל רגולציה קיימת.

עקרונות היסוד לאסדרה

החוק קובע כי מאסדר המבקש להציע או לקבוע אסדרה חדשה, יעשה כן, נוסף על מטרות החיקוק שעל ביצועו הוא מופקד או מטרות תפקידיו על פי דין, גם לאור עקרונות היסוד לאסדרה המופיעים בסעיף מטרת החוק כדלהלן –

- (1) האסדרה נדרשת לשם הגשמת אינטרס מוגן או ביצוע תפקיד המאסדר על פי דין, לאחר שנבחנו חלופות אחרות;
- (2) מטרת האסדרה היא להביא למרב התועלת למשק ולחברה, תוך איזון בין האינטרס המוגן לבין עלויות הציות לאסדרה וההשפעות הכלכליות והחברתיות הנובעות מקביעת האסדרה או מאי-קביעתה, וככלל, על בסיס ניהול סיכונים;
- (3) תהליך גיבוש האסדרה וקביעתה מתבסס במידה מספקת על נתונים הנוגעים לעניין, על שקיפות ושיתוף הציבור;

- (4) האסדרה נקבעת, ככלל, על בסיס כללים ואמות מידה מקצועיים שגובשו בארגונים בין-לאומיים, המיושמים במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים, או כללים ואמות מידה מקצועיים החלים במדינות כאמור ;
- (5) האסדרה נקבעת, במידת האפשר, בהתחשב בסוג הגורמים שהיא חלה עליהם ומאפייניהם, ובכלל זה גודלם, היקף פעילותם או מידת הסיכון הכרוכה באותה פעילות ;
- (6) האסדרה ברורה ונגישה לציבור הנוגע לעניין, ונקבעת כך שניתן ליישמה, ככל האפשר, באמצעים דיגיטליים ;
- (7) האסדרה נקבעת, במידת האפשר, באופן שמקדם תיאום, שיתוף פעולה והעברת מידע בין מאסדרים ומצמצם את נטל האסדרה, ואינה כוללת הוראות הסותרות אסדרה אחרת ;
- (8) האסדרה נקבעת, במידת האפשר, באופן שיש בו כדי לקדם את התחרות הענפית ולהביא להפחתת יוקר המחיה.

רשות האסדרה

במסגרת החוק מוצע להקים את "רשות האסדרה" (להלן: "**הרשות**"). לרשות תהיה מליאה אשר תכלול שישה חברים וביניהם שני נציגי ציבור בעלי הכשרה אקדמית ומומחיות בתחום האסדרה (להלן: "**המליאה**" או "**מליאת הרשות**"). תפקידיה של הרשות יהיו כדלהלן:¹

- (1) **בקרה על תהליכי קביעת אסדרה**: החוק יוצר מנגנון תהליכי סדור לקביעת אסדרה, הכולל בין היתר מודל של חובת היועצות ברשות בטרם קביעה או שינוי של אסדרה, עליו נרחיב להלן.
- (2) **בחינה, מדידה והערכה של אסדרה קיימת**: הרשות רשאית לפנות בכתב לכל מאסדר וליתן לו דו"ח מפורט לרבות המלצות לשיפור האסדרה, בכפוף לפנייה מוקדמת לשם קבלת עמדתו. במקרים מסוימים הרשות אף רשאית להעביר את המלצותיה לממשלה, וזו בתורה רשאית ליתן צו המורה על ביטול האסדרה במידת הצורך.
- (3) **קידום תכנון האסדרה והתיאום בין מאסדרים**: כל מאסדר יחויב להגיש לרשות **תכנית אסדרה שנתית**, אשר תפרט את כל האסדרה שבכוונתו ליזום, לשנות או לבטל, והתכניות תפורסמנה באופן דיגיטלי. התכנית מחייבת את המאסדר, כך ששטייה ממנה תיעשה בתנאים מסוימים.

(4) **ייעוץ, ליווי ותדריך המאסדרים**.

(5) **ייעוץ לממשלה בענייני מדיניות אסדרה**.

מנגנון סדור לקביעת אסדרה חדשה

החוק המוצע קובע מנגנון תהליכי קבוע וסדור לקביעת אסדרה חדשה. כל מאסדר יחויב לפעול בהתאם למנגנון זה בנוגע לכל אסדרה חדשה שהוא מבקש לקבוע. מהן אותן חובות?

- (1) **תהליך הערכת השפעות אסדרה (Regulatory Impact Assessment)** (להלן: "**תהליך הערכת ההשפעות**") : זהו תהליך מבוסס נתונים ושקוף לציבור הכולל בין היתר: הגדרת תכלית ברורה לאסדרה ובחינת הצורך בה לשם

¹ יצוין כי גם הרשות נתונה לביקורת מסוימת. כך, למשל, היא נדרשת להגיש דוח שנתי לממשלה, אשר יונח גם על שולחן הכנסת, בעניין מצב האסדרה בישראל.



השגת התכלית; שקילת חלופות אחרות; בחינה השוואתית מקיפה ביחס למדינות מפותחות; הערכת נטל האסדרה הצפוי לרבות עלויות הציות; הערכת השפעת האסדרה על אינטרסים ציבוריים ועל התחרות ויוקר המחיה; קיום שיח עם בעלי עניין; ועוד.

תהליך זה מוסדר כיום בהחלטות ממשלה מס' 2118, 4398 ו-218, אשר מחייבות מאסדרים לערוך במקרים מסוימים תהליך זה. בתום ההליך מופק דוח הערכת השפעות אסדרה בהתאם לממצאי ההליך (להלן: "דוח השפעות").

(2) **חובת היוועצות במליאת הרשות:** מאסדר אשר מבקש לקבוע אסדרה חדשה, המחויב בביצוע תהליך הערכת השפעות, יחויב ככלל לפנות לרשות בכתב בצירוף דוח ההשפעות לשם היוועצות בה.² אם האסדרה בעלת השפעה משקית³ הרשות מחויבת לייעץ למאסדר בנושא ההסדרה, ובמקרה אחר (כאשר אין השפעה משקית) הרשות רשאית לייעץ למאסדר.

חוות דעתה של הרשות תכלול בין היתר את מסקנותיה לגבי אופן ביצוע תהליך הערכת ההשפעות שערך המאסדר על בסיס דוח ההשפעות שצירף המאסדר לבקשתו, ובמקרים המתאימים תכלול הרשות בחוות דעתה המלצות בדבר טיוב התהליך האמור.

דוח ההשפעות שערך המאסדר כמו גם חוות הדעת של הרשות יפורסמו לעיון הציבור באתר הרשות.

אם מצאה הרשות כי נפל פגם מהותי בתהליך הערכת ההשפעות שערך המאסדר **לגבי אסדרה בעלת השפעה משקית שאינה הצעת חוק** (למשל נוהל, חוזר מנכ"ל, גילוי דעת וכדומה), האסדרה לא תיקבע אלא אם כן המאסדר תיקן את תהליך הערכת ההשפעות ואת דוח ההשפעות, ומליאת הרשות אישרה כי הפגם האמור תוקן; או שהממשלה אישרה את קידום האסדרה על אף הפגם המהותי.⁴

(3) **ביקורת עצמית:** באסדרה שאינה הצעת חוק יקבע המאסדר הוראה המחייבת אותו ככלל לבחון את האסדרה תוך 10 שנים ממועד קביעתה, או תוך 5 שנים ככלל באסדרה בעלת השפעה משקית. בבוא העת, יבחן המאסדר האם מטרת האסדרה הושגה ובאיזו מידה, והאם האסדרה עודנה נדרשת בהתחשב במטרתה או מטעמים אחרים. דוח בדבר ממצאי בחינת האסדרה יפורסם לעיון הציבור, ובו ייקבע מועד לבחינה חוזרת של האסדרה בהתאם לכללים האמורים.

טיוב הרגולציה הקיימת

² בין המקרים בהם לא תחול חובת היוועצות: כאשר השר המופקד על האסדרה המוצעת קבע בהחלטה מנומקת כי חובת היוועצות לא תחול על אותה אסדרה בשל אירוע שהתרחש המעלה חשש לפגיעה ממשית באינטרס מוגן, ואשר מחייב קביעת אסדרה באופן מידי; כאשר הממשלה קבעה בהחלטה כי חובת היוועצות לא תחול על אותה אסדרה בשל אירוע שהתרחש המעלה חשש לפגיעה ממשית בהיקף משמעותי באינטרס מוגן, ונדרשת בשל כך אסדרה באופן מידי, ובלבד שתקופת האסדרה לא תעלה על 6 חודשים (אך הממשלה רשאית להאריך את החלטתה לתקופה של 6 חודשים בכל פעם).

³ "אסדרה בעלת השפעה משקית": אסדרה שמליאת הרשות קבעה כי עלות הציות הנובעת ממנה עולה על מאה מיליון ₪ בשנה, או על סכום גבוה יותר שקבע ראש הממשלה בצו; או אסדרה שקובעת חובה לקבלת אישור אסדרתי שלא נדרש קודם לכן, למעט אישור אסדרתי שניתן למי שבידו אישור אסדרתי אחר מכוחו תבוצע פעילות נוספת.

⁴ יצוין כי קודם לאישור הממשלה השר המעוניין בקידום האסדרה נדרש להודיע על כך לממשלה. אם ניתנה הודעה כאמור והממשלה לא קיבלה החלטה בעניינה במשך חצי שנה, האסדרה תיקבע. אולם הממשלה רשאית להאריך תקופה זו פעם אחת למשך 3 חודשים.

החוק מחייב את הממשלה לקבוע יעדים לצמצום נטל האסדרה אשר יפוקחו על ידי הרשות. בהתאם, הרשות נדרשת לדווח לממשלה על עמידת המאסדרים ביעדים אלה.

בנוסף לכך, הרשות נדרשת לפרסם תכנית עבודה שנתית המפרטת את תחומי האסדרה שבכוונתה לבחון בשנה העוקבת.⁵ תכנית זו נקבעת תוך שיתוף הציבור ולאחר קבלת עמדת המאסדרים הרלוונטיים.⁶ הרשות נדרשת לערוך בחינה של תחומי האסדרה המפורטים בתכנית העבודה השנתית.

אם הרשות מצאה כי ישנה אסדרה הטעונה טיוב, היא נדרשת להעביר את ממצאי בחינתה למאסדר הרלוונטי, ורשאית היא גם להעביר לו המלצות לשינוי האסדרה. מאסדר שקיבל המלצות כאמור רשאי לקבל את ההמלצות ובמקרה כזה גם לפעול ליישמן תוך שנתיים לכל היותר. אך המאסדר גם רשאי לדחות את ההמלצה בכפוף לחובת הנמקה.

במקרה שלא התקבלה תגובת המאסדר, שחלף הזמן לכך או שהרשות החליטה שלא לקבל את נימוקיו לדחיית ההמלצות, היא רשאית להעבירן לממשלה, וזו רשאית לקבלן. אם החליטה הממשלה לקבל את המלצות הרשות, היא רשאית לבטל את האסדרה באמצעות צו.

* * * * *

המידע הכלול במזכר זה נמסר בתמצית ולמטרות אינפורמטיביות בלבד, ואין בו כדי להוות ייעוץ משפטי או תחליף לייעוץ כאמור הנדרש בכל מקרה לגופו. אין המשרד מתחייב לעדכן את האמור במזכר זה או את המכותבים אליו בשינויים במצב הנורמטיבי הקיים.

בכל שאלה ניתן לפנות לאנשי הקשר שלכם במשרדנו או ל:



עו"ד אמיר ונג, שותף

ראש תחום תחרות ורגולציה במחלקת תעשייה ורגולציה

Amir.Vang@goldfarb.com

⁵ למעט אסדרה שעניינה תחרות אשר נוגעת לנושא תשתית חיונית כהגדרתו בסעיף 2 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 ושהיא חלה על שוק ששלושה או פחות מהגורמים בו מחזיקים יחד 65% או יותר מנתח השוק.

תכנית העבודה תכלול לגבי כל אסדרה את אלה: תיאור האסדרה ומטרותיה; החיקוק מכוחו היא נקבעה; פרטי הקשר של הגורם האחראי על האסדרה; מידע נוסף בעל חשיבות להיערכות הנדרשת משאר המאסדרים ומהציבור.

⁶ תכנית העבודה תיקבע בהתחשב בין היתר באלה: הצעות הציבור; הצעות המאסדרים; מידת ההשפעה של תחום האסדרה על המשק והחברה; המידה שבה האסדרה בתחום מבוססת על כללים מקובלים במדינות עם שווקים משמעותיים; המועד שבו נבחנה האסדרה בתחום, כולה או חלקה, בפעם האחרונה; היקף נטל האסדרה בתחום, בין השאר בהתחשב בעלויות הציות לה וברמת התחרות בתחום.