



תו איכות RIA

הערכת תהליכי רגולציה

כ"ו בטבת ה'תשפ"א | 10.01.2020

לכבוד :

עו"ד דנה נויפלד – יועצת משפטית

משרד התקשורת

שלום רב,

הנדון : טיוטת תקנות הטלגרף האלחוטי (פטור מרישוי), התשפ"א-2020 (חובת ביצוע RIA)

ביום 28.12.2020 פורסמה על ידי משרדכם רגולציה בעניין טיוטת תקנות הטלגרף האלחוטי (פטור מרישוי), התשפ"א-2020.

כחלק מפרויקט תו איכות RIA: הערכת תהליכי רגולציה (פרטים על הפרויקט בנספח א'), במסגרתו עמותת צדק פיננסי מנתחת תהליכי גיבוש רגולציה, כפי שהם משתקפים בדוחות ה-RIA, ומעבירה את הניתוחים למשרדים המפיצים, בוחנת העמותה גם רגולציות חדשות אשר לא צורף אליהן דוח RIA, על אף שנראה שהדבר מתחייב מתוקף החלטות הממשלה בנושא (להלן: "החלטה 2118" ו-"החלטה 4398").

כידוע, החלטה 4398 קובעת שרגולציה היא "כלל התנהגות מחייב במסגרת פעילות כלכלית או חברתית שהוא בעל אופי כללי (כגון חוק, תקנה, חוזר נוהל או הנחיה, לרבות כאלה המקבלים תוקף מחייב בעת הכללתם כתנאים ברישיונות או בהיתרים וכיוצ"ב), שהוא בר אכיפה על ידי רשות מנהלית מוסמכת לפי דין" (למעט חקיקה בתחום המיסים והטלת אגרות).¹

החלטה 2118 קובעת, שכל רגולציה תהיה מלווה בדוח RIA בהתאם לקריטריונים שפורטו במדריך הממשלתי להערכת השפעות רגולציה.² במידה שהשפעת הרגולציה על המפוקחים או על אינטרסים ציבוריים אחרים היא זניחה, רשאי השר הממונה על הרגולציה להעניק פטור מחובת RIA,³ ולצרף את אישור השר והנימוקים לפטור לצד הרגולציה.⁴

¹ ס' 2 (א) בהחלטה 4398 של הממשלה ה-34 "רגולציה חכמה - יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת ממשלה" (23.12.2018) https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec4398_2018 (להלן, "החלטה 4398")
² סעיף 3 בהחלטה 2118 של הממשלה ה-33 "הפחתת הנטל הרגולטורי" (22.10.2014)
³ ס' 3 (ז) בהחלטה 2118.
⁴ ס' 4 (ד) בהחלטה 4398.



תו איכות RIA

הערכת תהליכי רגולציה

מכיוון שלרגולציה שפורסמה על ידי משרדכם לא צורף דוח RIA, או אישור מאת השר לפטור מחובת RIA, וכמו כן היא אינה נראית כבעלת השפעה זניחה, נראה כי היא אינה עומדת בקריטריונים שנקבעו בהחלטות הממשלה.

בהתאם למדיניות הניקוד שלנו, תהליך גיבוש רגולציה אשר לא נערך עבורו RIA כנדרש מקבל ציון 0. אנו מתכוונים לפרסם את הניקוד בתוך כ-30 ימים. במידה שתבחרו לקיים איתנו שיח בנושא, נשהה את הפרסום, ונתקן את הציון בהתאם.

בכבוד רב,

תהל גרינולד

רכזת רגולציה

עו"ד נילי אבן-חן

מנכ"לית

העתקים:

מר עמיחי פישר – ראש אגף בכיר מדיניות רגולציה – משרד ראש הממשלה.

מר שי עגימי – מנהל תחום מדיניות רגולציה – משרד ראש הממשלה.

עו"ד לירן אבישר בן-חורין – מנכ"לית – משרד התקשורת.

מר יאיר חקאק – סמנכ"ל תכנון ואסטרטגיה – משרד התקשורת.



תו איכות RIA

הערכת תהליכי רגולציה

לכבוד
עו"ד דנה נויפלד
יועצת משפטית
משרד התקשורת

לכבוד
יאיר חקאק
סמנכ"ל תכנון ואסטרטגיה
משרד התקשורת

לכבוד
נתנאל כהן
מנכ"ל
משרד התקשורת

י"ז בסיון התש"פ | 09.06.2020

שלום רב,

הנדון: פרויקט "תו איכות RIA: הערכת תהליכי רגולציה", מבית עמותת צדק פיננסי

עמותת צדק פיננסי מתכבדת לבשר לכם על הקמת פרויקט **תו איכות RIA: הערכת תהליכי רגולציה**. הפרויקט יכלול הערכה של תהליכי RIA (Regulatory Impact Assessment) שפורסמו בעבר – ופורסמו בעתיד – על ידי משרדכם.

במסגרת הפרויקט, עמותת צדק פיננסי תנתח את תהליך גיבוש הרגולציה, כפי שהוא משתקף בדוחות ה-RIA, ותעביר לך וליחידות המקצועיות הרלוונטיות במשרדך את תוצאות הניתוח.

יצוין כבר בפתח מכתב זה כי מטרתה של עמותת צדק פיננסי היא לבנות גשר לשיתוף פעולה ולהיות עבורכם לעזר, ולהוסיף נקודת מבט חוץ-מערכתית על התהליך.

על העמותה

עמותת צדק פיננסי הוקמה על-ידי אזרחים ששמו לעצמם למטרה לקדם כלכלה הוגנת, שקופה ותחרותית. העמותה פועלת למען הגברת משקלו וקולו של האינטרס הציבורי בנושאים פיננסיים, כלכליים ורגולטוריים של מדינת ישראל.

העמותה פועלת מול הרגולטורים (הפיקוח על הבנקים, רשות שוק ההון, רשות התחרות, רשות ניירות ערך), מול המחוקקים, השרים, הפקידים וועדות הכנסת, לוקחת חלק בהליכים מנהליים ואזרחיים, מופיעה בתקשורת, ושותפה בוועדה ציבורית.⁵ בנוסף, העמותה משתפת פעולה עם ארגונים חברתיים

⁵ ד"ר הראל פרימק, יו"ר משותף, הוא חבר בוועדה מייעצת לרשות שוק ההון בעניין הוצאות ניהול ישירות.



תו איכות RIA

הערכת תהליכי רגולציה

בקשת רחבה של נושאים. נציין כי יושבי ראש העמותה נבחרו להיות בין 100 המשפיעים של עיתון דה מרקר לשנת 2018.⁶

על הפרויקט

כידוע, ביום 22.10.2014 קיבלה ממשלת ישראל את החלטת ממשלה מספר 2118 במסגרתה הוחלט, בין היתר, כי רגולציה חדשה תלווה בדוח הערכת ההשפעות של הרגולציה ("RIA"). מעבר לפן הפורמלי שמחייב את פרסום הדוח לציבור ושיתופו, הרגולטורים במשרדים השונים הונחו להשתמש בשיטת RIA כמתודולוגיה תומכת בקבלת ההחלטות. מתודולוגיה זו נועדה לסייע לרגולטורים לגבש שינויי רגולציה בהתאם למכלול השיקולים והאינטרסים השונים, כך שתקבל החלטה שממקסמת את התועלת לציבור במינימום עלויות.

לאור החשיבות הציבורית של הנושא, החלטנו על הקמת פרויקט שימש כמנגנון בקרה מטעם החברה האזרחית: **תו איכות RIA: הערכת תהליכי רגולציה**. זאת, על רקע הניסיון בעולם אשר לימד על התרומה הרבה של ארגוני החברה האזרחית בקידום והעצמת תהליכים אלו. כך למשל, בארה"ב פועל מנגנון בקרה אזרחי על ידי Mercatus Center כבר משנת 2009 ומפרסם דוחות בקרה להליכי רגולציה של רגולטורים שונים בארצות הברית.⁷

במסגרת הפרויקט, אנו בוחנים את איכות תהליכי ה-RIA שנערכו במשרד, בהתאם לשיקולים ולפרוצדורות שנקבעו בישראל ובהתבסס על פרקטיקות דומות בעולם. מטרתנו הינה לוודא כי תהליך קבלת ההחלטות בוצע באופן מיטבי ושהציבור יכול להעריך האם הרגולציה שנקבעה אכן תניב את התוצאות הטובות ביותר בפועל. אנו נעביר לכם משוב על תהליך גיבוש הרגולציה, כולל נקודות מוצלחות ונקודות שכדאי לדעתנו לשפר.

יש לציין, כי ייתכן שבמסגרת הליך גיבוש הרגולציה נעשתה עבודה רבה שאינה מתוארת בדוח, אך מכיוון שהדוח מתפרסם על-ידי הרגולטור ומשקף לציבור את תהליך העבודה והחשיבה, אנחנו מתייחסים רק לתהליך ולשיקולים שפורטו בדוח.

שיטת העבודה

⁶ <https://www.themarker.com/magazine/EXT-INTERACTIVE-1.6431524>

⁷ <https://www.mercatus.org/tags/regulatory-report-card>



ת.א.ר.י.א.

הערכת תהליכי רגולציה

שיטת העבודה שלנו מתבססת על קריאה מעמיקה של הדוח וניתוח שלו בהתאם למספר קריטריונים. כל קריטריון מחולק לתתי שאלות עליהן מתקבל ציון שנע בין 0 ל-5. כל תהליך שייבחן יקבל ציון מסכם שנע בין 0 ל-50.

- **קטגוריה אדומה – 0-20** תהליכים חלקיים שלדעתנו הכרחי לשוב לבצע בהם עבודה יסודית.
- **קטגוריה צהובה – 20-35** תהליכים ברמה בינונית שמומלץ לשפר לפני אימוץ הרגולציה.
- **קטגוריה ירוקה – 35-50** תהליכים באיכות גבוהה הראויים לציון (הניתוח שלנו מציין היכן ניתן לשפר גם תהליכים אלו).

רשימת הקריטריונים שאנו בוחנים, עם פירוט חלקי של השאלות המנחות, מצורפת כנספח למכתב זה.

תהליך העבודה שלנו בתמצית:

1. בשלב הראשון ישלח מכתב ליחידות המקצועיות הרלוונטיות במשרד, המפרט את הממצאים שזיהינו בהתאם לקריטריונים המפורטים בנספח למכתב זה, וכן טבלה מפורטת עם ניקוד המתבסס על המתודולוגיה כפי שפורטה לעיל.
2. לאחר מכן, נשמח לעמוד לשירותכם. נהיה זמינים לקיים שיח בכל דרך שתבחרו (פגישה, תכתובות וכיו"ב), כדי לשפר את איכות הניתוח ואת התוצר הרגולטורי.
3. בתום 30 יום לאחר העברת הממצאים למשרד, ולאחר תיקונים שנעשו על ידכם בניתוח בהתאם לשיקולכם (ועדכון הניקוד על ידינו בהתאם), נפרסם את תוצאות הממצאים לציבור.

בהתבסס על תהליכים אלו, נפרסם באופן תקופתי סקירה רוחבית על איכות התהליכים במשרדים השונים תוך ציון המשרדים שהתבלטו לחיוב ולשלילה. אנו מקווים שתמצאו כי הליך הניתוח והמשוב שאנו מבצעים יהיה מועיל עבורכם, ויסייע לכם בתהליכי קביעת רגולציה בעתיד. יובהר כי אין בכוונתנו להתערב בשיקול הדעת המקצועי שלכם, אלא להתמקד בתהליך העבודה כפי שהוא משתקף בדוח ה-RIA, ולהאיר נקודות מתודולוגיות במידת הצורך.

נשמח לעמוד לרשותכם לאורך התהליך ולבצע אותו בשיתוף פעולה עם משרדכם, וככל שתמצאו להיפגש עמנו נשמח לקיים פגישה משותפת.

בברכה,

אוריאל שם טוב

עו"ד נילי אבן-חן

רכז כלכלי

מנכ"לית



תו איכות RIA

הערכת תהליכי רגולציה

נספח ב' – שאלות מנחות וקריטריונים לבדיקת איכות תהליך RIA

1. פתיחות ונגישות
 - (א) כמה קל למצוא באינטרנט את דוח גיבוש הרגולציה (RIA), טיוטת החוק/ תקנות ואת כל החומרים הנלווים והתומכים שעליהם הניתוח מתבסס?
 - (ב) האם המידע והנתונים ששימשו את הניתוח נגישים?
 - (ג) האם דוח גיבוש הרגולציה מקיף וברור לאדם מן הציבור?
2. הגדרת בעיה סיסטמתית
 - (א) האם הניתוח מזהה כשל שוק או בעיה סיסטמתית אחרת?
 - (ב) האם הניתוח כולל הסבר קוהרנטי שמסביר למה הבעיה היא סיסטמתית ולא אנקדוטה?
 - (ג) האם הניתוח כולל נתונים שתומכים את ההסבר לכך שהבעיה היא סיסטמתית?
3. ניתוח הבעיה
 - (א) האם הניתוח מגדיר את המאפיינים של הבעיה? [מתי היא מתרחשת, היכן, מי גורם לה וכו']
 - (ב) האם הניתוח מתחשב באי וודאות לגבי קיומה או מאפייניה של הבעיה?
 - (ג) האם הניתוח מתייחס למצב הקיים ללא שינוי ההתערבות הממשלתית - מה יקרה בעתיד אם הרגולציה לא תשתנה?
 - (ד) האם נערך שיח עם גורמים ממשלתיים משיקים כחלק מניתוח הבעיה?
 - (ה) האם נערך שיתוף ציבור בשלב ניתוח הבעיה?
4. גיבוש חלופות
 - (א) האם הניתוח כולל בחינה של מספר חלופות אמיתיות לטיפול בבעיה?
 - (ב) האם מגוון החלופות רחב (חלופות מסוגים שונים) או צר (שונות קטנה בין חלופות)? [רישיונות, נורמות מחייבות, רגולציה מתקדמת, כללי התנהגות / דרישות מידע, תקני תהליך/ תקני ביצוע, תיקון של כשל רגולטורי/ כשל שוק]
 - (ג) האם הניתוח מתייחס לכל הגורמים שיושפעו מכל חלופה?
 - (ד) האם נערך שיתוף ציבור בשלב גיבוש החלופות?
 - (ה) האם נערכה סקירה בין לאומית של חלופות אפשריות לפתרון הבעיה והשפעותיהן?
5. בחינת תועלות
 - (א) האם הניתוח מתייחס לרמת האפקטיביות של כל חלופה בפתרון הבעיה?



תו איכות RIA

הערכת תהליכי רגולציה

- (ב) האם יש כימות של הנזק מהבעיה לאחר יישום כל חלופה?
(ג) האם הניתוח מתייחס לתועלות נוספות שהחלופות יוצרות?
בחינת עלויות והשפעות שליליות .6
- (א) האם הניתוח מתייחס לעלויות ולהשפעות הלא רצויות שכל חלופה תטיל על הציבור? [עלויות ציות לרגולציה, עלויות עקיפות וכו']
(ב) האם הניתוח מתייחס לעלויות שכל חלופה תטיל על הממשלה? [תקציב תפעולי, תקנים, זמן עבודה]
(ג) האם יש כימות של העלויות שכרוכות בכל חלופה?
(ד) האם הניתוח בוחן את ההשפעות של החלופות על שיקולים ציבוריים רלוונטיים?
השוואה בין חלופות ובחירה .7
- (א) האם הניתוח בוחן כל חלופה בהיבטי עלות-תועלת?
(ב) האם הניתוח מזהה את החלופה שבסך הכל (עלות-תועלת) ממקסמת את הערך לחברה?
(ג) האם בסיום הניתוח, טיוטת הדוח פורסמה לקבלת התייחסויות? (לפני קבלת ההחלטה ומעבר לניסוח משפטי.
הגדרת יעדים .8
- (א) האם הניתוח כולל הגדרה ברורה של המטרות ויעדים מדידים?
(ב) האם הניתוח קובע מדדים ולוחות זמנים כדי לבחון באופן אמפירי האם ההחלטה השיגה את מטרתה?
(ג) האם הניתוח מגדיר איזה נתונים יבחנו בעתיד כדי לבדוק את ההשפעה של ההחלטה בפועל?
החלטה .9
- (א) האם טיוטת הרגולציה גובשה בהסתמך על הניתוח?
(ב) האם מקבל ההחלטות בחר בחלופה שממקסמת את הערך לחברה או נימק מדוע בחר בחלופה אחרת?
(ג) האם נקבעו יעדים מדידים ומנגנון מחייב לבחינת ההשפעות בפועל של הרגולציה ולבחינת ההצלחה של הרגולציה בהשגת מטרותיה?