



היבטים בטיוב רגולציה ובעבודת גופי פיקוח על רגולציה

כתיבה: אורלי אלמגור לוטן, דינה צדוק, ד"ר מיכל לרר | אישור: הודיה קין
תאריך: ל' בתשרי תשפ"ב, 6 באוקטובר 2021

סקירה משווה

תוכן עניינים

1	תמצית	1
7	1. רקע: קידום מדיניות רגולציה	7
9	2. טיוב רגולציה בישראל	9
13	3. מנגנונים ומוסדות לפיקוח על מדיניות הרגולציה (Regulatory Oversight Bodies)	13
13	3.1 רקע כללי	13
17	3.2 גופי פיקוח על רגולציה – הסדרה	17
20	3.3 הרכב גופי פיקוח על רגולציה – מבט משווה על מדינות RegWatchEurope	20
20	בריטניה	20
21	גרמניה	21
22	הולנד	22
22	שבדיה	22
23	דנמרק	23
23	נורבגיה	23
24	פינלנד	24
25	צ'כיה	25
25	4. פטורים, החרגות וגישה יחסית ל-RIA	25
28	גרמניה	28
29	אוסטרליה	29
31	בריטניה	31
32	קנדה	32
34	5. בחינת סוגיות שונות במסגרת הערכת השפעות רגולציה	34
39	6. קידום רגולציה חכמה על ידי פרלמנטים	39
42	גרמניה	42
42	אירלנד	42
43	בריטניה	43
43	הפרלמנט האירופי	43

תמצית

סקירה זו היא עדכון והרחבה לסקירת מרכז המחקר והמידע [גופי בקרה על רגולציה: מבט משווה ראשוני](#), מתאריך 3 באוקטובר 2021 (להלן: הסקירה הראשונית); היא מוגשת לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בראשות חה"כ גלעד קריב לקראת המשך דיוני הוועדה בפרק י"ט (אסדרה), מתוך הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021.

נוסף על הרקע שהופיע בסקירה הראשונית, סקירה זו כוללת הרחבה בכמה סוגיות הקשורות בעבודת גופי הפיקוח והבקרה על רגולציה במדינות שונות (גופים המכונים Regulatory Oversight Bodies או בקיצור ROB) והיבטים שונים של תהליך הערכת השפעות רגולציה. בין השאר נסקרים מעמדם החוקי של הגופים (היכן הם מוסדרים); הרכבם; פטורים והחרגות מהחובה לבצע הערכת השפעות רגולציה (RIA) והצגת הגישה היחסית לביצועה; הסוגיות הנבחנות במסגרת ה-RIA; ומקומו של הפרלמנט בקידום רגולציה חכמה.¹

בראשית הדברים יצוין כי המדינות נבדלות ביניהן בהיבטים רבים, שמשפיעים גם על הסוגיות הנבחנות בסקירה זו. כך, יש ביניהן הבדלים בשיטת המשטר, בתהליכי גיבוש רגולציה ובפרט חקיקה, ביחסי הגומלין בין הרשויות השונות – ובפרט הרשות המחוקקת מול המבצעת, בתרבות הפוליטית ובגורמים רבים נוספים. לאור זאת, **אין מודל אחד של מדיניות רגולציה או גוף פיקוח על הרגולציה (ROB) שמתאים לכל המדינות והמלצות ה-OECD בעניין מספקות במידה רבה מסגרת כללית – שמדינות אמורות לאמץ תוך התאמה למאפייניהן הייחודיים**. לאור זאת, בחרנו להציג בסקירה את המידע בחלוקה לפי נושאים ולא לפי מדינות; הדבר מאפשר לקבל רעיונות או להכיר מגוון מודלים להתמודדות עם הסוגיות השונות ולא להשוות בין מדינה זו לאחרת. מטבע הדברים, סקירה מעין זו שמה פחות דגש על הצגת תמונת המצב המלאה בכל אחת מהמדינות שנסקרות.

נציין, כי כאשר הובאו דוגמאות ממדינות פדרליות – המידע המוצג מתייחס לרמה הפדרלית. במדינות הללו עשויים להיות הסדרים אחרים במדינות המרכיבות את הפדרציה. במדינות החברות באיחוד האירופי, חלק מההוראות נובעות ממחויבויות לרגולציה של האיחוד (לכן בבריטניה מתקיים כיום תהליך בחינה מחדש של מדיניות הרגולציה בעקבות פרישתה מהאיחוד). כמו כן, גם במדינות הפדרליות וגם באלו שאינן – יש לקחת בחשבון את היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בעת בחינת השפעות רגולציה. כך, ככל שההוראות נקבעות ברמה המדינתית אולם משליכות בעיקר על הרמה המקומית (שבמקרים רבים היא גורם הביצוע בפועל) – יש צורך לשלב גורמים מהרמה התת-מדינתית בתהליכי הבחינה של השפעות רגולציה.

סקירה זו אינה סקירה משפטית. על כן, ככלל, לא סקרנו במסגרתה את החקיקה הרלבנטית במדינות המוצגות במסמך, ככל שיש כזו. מבחינת מקורות המידע לכתיבת הסקירה – חלק לא מבוטל מהמידע המוצג מבוסס על דוחות של ה-OECD (ושל גופים בין-לאומיים נוספים), אשר מסתמכים בחלקם על דיווחים של המדינות. על כן, ייתכן שקיימים פערים בין הדיווחים של המדינות (באשר לסוגיות שונות שנבדקות) לבין המציאות בשטח בכל מדינה. לצד זאת נסקרו מקורות רשמיים רלבנטיים באותן מדינות.

¹ לשם נוחות הקריאה של מי שקרא את הסקירה הראשונית חשוב לציין, כי פרקים 1, 2 ו-3.1 לסקירה זו כוללים למעשה את המידע שהוצג בסקירה הראשונית; החל מפרק 3.2 מובא המידע המרחיב בסוגיות שצוינו.

להלן עיקרי המסמך:**רקע – קידום מדיניות רגולציה (פרק 1)**

חלק חשוב מהתהליך של גיבוש רגולציה מתמקד במציאת האיזון הנכון בין התערבות המדינה במשק לבין יצירה ושמירה על מרחב הפעילות החופשית של אזרחים ועסקים. **במטרה לייעל ולשפר את הרגולציה התפתחה בעולם בשנים האחרונות גישה חדשה לגיבוש רגולציה והיא מכונה רגולציה חכמה או רגולציה מיטבית.** מטרתה של גישה זו להוביל לכך שהרגולציה תייצר באופן טוב יותר את האיזון הנדרש בין האינטרסים של השחקנים השונים ותנוהל באופן יעיל ואפקטיבי תוך ניהול סיכונים, שיתוף ציבור ושקיפות. יישום הגישה נעשה באמצעות תהליך המכונה טיוב רגולציה שכולל למעשה שני תהליכים עיקריים המתקיימים בשני שלבים שונים: (1) **הסתכלות קדימה (ex-ante)** על רגולציה חדשה והערכת השפעותיה האפשריות עוד בטרם קביעתה; תהליך זה מכונה - **RIA Regulatory Impact Assessment**. (2) **הסתכלות לאחור או בחינה בדיעבד (ex post)** של רגולציה קיימת. בהקשר זה ניתן לבחון את מלאי הרגולציה במטרה לבדוק היכן ניתן להפחית מהנטל הרגולטורי הקיים; לחילופין ניתן לדבר על בחינה בדיעבד של רגולציה מסוימת, למשל – בדיקת השפעתו של חוק מסוים מספר שנים לאחר תחילתו. ב-2012 יצא ארגון ה-OECD עם שורה של המלצות למדינות החברות בו באשר לפעולות ולכלים הרצויים לצורך קידום מדיניות רגולציה מיטבית. המלצות אלו מתייחסות, בין היתר, לפיקוח איכותי על כלי הרגולציה המופעלים, בחינת פוטנציאל האפקטיביות של רגולציה, תרומה לשיפור שיטתי מתמיד של יישום מדיניות רגולציה ועוד.

טיוב רגולציה בישראל (פרק 2)

בעשור האחרון, בין היתר בעקבות הצטרפות ישראל ל-OECD, התקבלו החלטות ממשלה אחדות אשר נועדו לקדם מדיניות של רגולציה חכמה בישראל. החלטות אלה התייחסו לשני התהליכים המרכזיים אשר תוארו לעיל – הפחתת הנטל הרגולטורי בכל הקשור לרגולציה קיימת ויצירת תהליכים להערכת השפעות רגולציה (RIA) לרגולציה חדשה:

הפחתת הנטל הרגולטורי במשרדי הממשלה באה לידי ביטוי ב-"תכנית החומש הממשלתית להפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי", אשר התוותה את מסגרת העבודה של משרדי הממשלה בהקשר זה בשנים 2015-2019. מטרתה של תכנית החומש הייתה להביא להפחתה של 25% בעלויות הבירוקרטיה בכלל המשרדים. בפועל נראה, כי הדבר יושם באופן חלקי.

הערכת השפעות רגולציה לרגולציה חדשה (RIA), חובה שמוטלת על משרדי הממשלה המציעים את הרגולציה. ככלל, נכון להיום חובת RIA חלה על כל רגולציה חדשה של הממשלה, הן בחקיקה ראשית והן בחקיקה משנית. עם זאת, **יש תחומי רגולציה אשר אינם נכללים בחובה**, ובהם: רגולציות של תאגידים סטטוטוריים ושל אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר; רגולציות שעניינן תחרות בשוק מונופוליסטי וחקיקה בתחום המיסים והטלת אגרות או שינויים בשיעורם. **לצד זאת, גם בתחומי רגולציה אשר ככלל מחויבים בעריכת RIA, יש מקרים שבהם ניתן פטור נקודתי מעריכת RIA** – כאשר השר הממונה קבע שהשפעת הרגולציה על המפוקחים או על אינטרסים ציבוריים אחרים זניחה. **כפי שיפורט בהמשך, בפועל חלק גדול מהרגולציה המוצעת בישראל פטורה מ-RIA.**

חשוב לציין שמנגנון ה-RIA המשרדי הוא מנגנון מייעץ, אשר נועד לסייע מתודולוגית בתהליך קבלת החלטות. אין לו סמכות להקפיד מדיניות או יכולת להתערב בשיקוליו של הרגולטור באשר למהות הרגולציה, והוא נדרש לפעול

במסגרת זמנים שתמנע עיכובים של תהליכים רגולטוריים. באופן דומה גם **האגף למדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה משמש גורם מנחה ויועץ והוא נעדר סמכות פורמלית רחבה יותר**. בהקשר זה נציין כי מדדי מדיניות רגולציה ומשילות (IREG) של ארגון ה-OECD, אשר עוקבים אחר מדיניות הרגולציה של מדינות החברות בארגון, מצביעים על ציונים נמוכים לישראל בכל מה שנוגע לבקרה ואיכות הפיקוח על כלי הרגולציה השונים.

במהלך השנים 2020-2021 פעל צוות בין-משרדי במטרה לגבש תוכנית לאומית בתחום הרגולציה להתמודדות עם אתגרי היציאה ממשבר הקורונה. הדוח שפרסם הצוות הצביע על שורת פערים ביישום של הערכת השפעות רגולציה בישראל והמלצותיו התמקדו בשני צעדים מרכזיים: (1) חקיקת חוק מסגרת לרגולציה אשר יסדיר את התהליך הפנים ממשלתי ויתווה את העקרונות והמסגרת הכללית בכל הנוגע לתהליכי גיבוש וקביעת רגולציה בישראל; (2) מיסוד רשות בקרה מרכזית על רגולציה עם סמכויות בחוק שיאפשרו לה לפקח על המערכת הרגולטורית ולפתח את מסוגלותה, ולהוות גורם מקצועי ממשלתי בתחום הרגולציה.

הצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה מבקשת להקים רשות בקרה מרכזית על רגולציה, מה שכאמור מכונה בעולם **ROB**. בסקירה בחנו היבטים שונים הנוגעים לגופים כאלה במדינות ה-OECD.

מנגנונים ומוסדות לפיקוח על מדיניות הרגולציה (Regulatory Oversight Bodies) (פרק 3)

הקמה של גופים מסוג זה נמצאת בהלימה להמלצות ה-OECD משנת 2012, שקראו למדינות החברות לפתח מנגנונים ומוסדות לפיקוח על מדיניות הרגולציה. לפי סקירה שפרסם ה-OECD בשנת 2021, לכל המדינות החברות בארגון יש לפחות **ROB אחד**. מבחינת ה-OECD, **ROB הוא גוף שמבצע לפחות אחד מארבעת תפקידי הליבה של הפיקוח הרגולטורי**: בקרת איכות על השימוש בכלי רגולציה (כולל RIA); זיהוי תחומי מדיניות בהם הרגולציה יכולה להפוך להיות אפקטיבית יותר; שיפור מתמיד של המדיניות הרגולטורית; שיתוף פעולה ותיאום ומתן הכשרה.

מסקירת ה-OECD עולה כי יש שונות רבה בין המדינות באשר למאפייני ה-ROB שיש בהן, ובפרט בהתייחס למנדט המוסדי לביצוע הפיקוח הרגולטורי. בין היתר, הדבר בא לידי ביטוי במספר הגופים הממלאים את תפקידי הפיקוח (קרי, כמה ROB יש בכל מדינה), בשייכות הארגוני, בחלוקת הסמכויות והתפקידים בין הגופים השונים ובאופן בו אלה מיושמים בפועל. בחירת המודל המתאים לכל מדינה צריך להתאים כאמור למאפייני אותה מדינה, בין היתר למבנה המוסדי שלה ולתרבות החקיקה שלה.

בחלוקה גסה, ניתן להבחין בין **ROB הממוקמים במשרד ממשלתי מסוים (לרוב משרד האוצר או המשפטים)**, **ROB הממוקמים במה שמכונה "מרכז הממשלה" (בדומה למשרד ראש הממשלה בישראל)** **ROBI המכונים non-departmental**, שאינם יושבים באחד משני אלה (בחלק מהמקרים מדובר במעין יחידות סמך).

מהסקירה של ה-OECD עולה כי **ברוב מדינות ה-OECD תפקידי הפיקוח מחולקים בין יותר מגוף אחד, ברוב המקרים – בין שני גופים**. גופי הפיקוח ממלאים תפקידים שונים, שהרווח בהם הוא פיקוח ובקרה על איכות ה-RIA. את סוגי הפונקציות שיש בידי גופי הפיקוח ניתן למקם על הציר הנע מפונקציות "רכות", של ייעוץ ומתן משוב שלא מחייבים את הרגולטורים, עבור במתן חוות דעת רשמית – פנים ממשלתית או פומבית – שגם היא אינה מחייבת באופן רשמי, ועד למנגנונים "קשים", המאפשרים לגוף הבקרה לעכב קידום של חקיקה שלשיתתו לא גובשה כראוי. במקרים רבים הגופים משלבים בין גישות וכלים שונים כדי להבטיח את האיכות וההשפעה של הפעולה שלהם.

חלק מגופי הפיקוח ואופן פעולתם מעוגנים בחקיקה ואחרים לא. נראה כי הבחירה של מדינות האם לעגן את הקמת הגופים הללו בחקיקה לא קשורה בהכרח להחלטה האם עצם החובה לבצע RIA על רגולציה חדשה מעוגנת בחקיקה: כך למשל, ה-ROB הגרמני (NKR) מעוגן בחקיקה, על אף שהחובה לבצע RIA מוסדרת בתקנון הממשלה הפדרלית. הבחירה לעגן את ה-NKR בחקיקה היתה כדי להבטיח את עצמאותו ואת הצורך בדיון פומבי ובאישור של בית הנבחרים לכל שינוי במנדט שלו. לעומת זאת, הקמת ה-ROB הבריטי (RPC) לא עוגנה בחקיקה, כדי לאפשר לו גמישות להתפתח ולשנות את משימותיו בהתאם לנסיבות הפוליטיות.

הרכב ה-ROB משתנה בין המדינות. גם בהתמקד בכמה מדינות באירופה בהן יש גוף שמזכיר את סוג הגוף שהצעת החוק הנדונה מבקשת להקים בישראל (יחידת סמך) נראה כי יש שונות במספר החברים בגופים השונים, ברקע המקצועי שלהם ובתמיכה המקצועית שהם מקבלים ממשרדי הממשלה השונים. בארבע המדינות הנורדיות שנסקרות בפרק זה (שבדיה, נורבגיה, פינלנד ודנמרק) ניכר כי להרכב ה-ROB יש זיקה עסקית מובהקת, הן מבחינת שיוך משרדי והן מבחינת כישורי החברים בהן. עם זאת, חשוב להבין כי לפחות בחלק ממדינות אלה, ה-ROB הנסקר הוא רק חלק ממארג הפיקוח על מדיניות הרגולציה ואינו הגוף היחיד הפעיל בזירה זו.

פטורים, החרגות והגישה היחסית ל-RIA (פרק 4)

על פניו, כל שינוי רגולטורי עשוי להשתפר בעקבות בחינה מקדמית מעמיקה שלו, ויש מדינות בהן כל שינוי רגולציה מחויב ב-RIA. עם זאת, במדינות רבות יש דרישות שונות מסוגים שונים של הצעות לרגולציה, הן באשר לצורך לבצע בהן RIA, הן באשר לסוג ה-RIA שנדרשת ולעיתים גם באשר לבקרה הנדרשת על ה-RIA מצד ה-ROB. במדינות שונות יש גם פטורים או החרגות מחובה לבצע RIA.

לפי ה-OECD, **יש מקרים המצדיקים פטורים** (exemptions) – כגון חוקי תקציב ועניינים הקשורים לביטחון הלאומי או **החרגות** (exceptions) – כגון מקרי חירום ועניינים שעשויה להיות להם השפעה בשל רגישות שוק (market sensitive issues); אולם לפי הארגון, **החרגה נרחבת מדי של רגולציות מהחובה לבצע RIA יכולה לגרום לכך שהרגולטורים רק יחפשו "אליבי" או תירוץ שלא לבצע את ההערכה**. בהקשר זה נציין, שיש מדינות (ובהן אוסטרליה, למשל) שאם ניתן בהן פטור מביצוע RIA הרגולטור יידרש בביצוע בחינה בדיעבד (ex post) פרק זמן מסוים לאחר יישום השינוי.

לצד זאת, **חלק מהמדינות החברות ב-OECD נוקטות מה שהארגון מכנה "גישה יחסית"**. בגישה זו, רגולציה שהיקף ההשפעות המוערכות שלה נמוך יכולה להיות מלווה בתהליך קצר יותר או קפדני (rigorous) פחות, לעומת רגולציה שמעריכים שיש לה השפעות משמעותיות יותר.

בבחינה של תחולת החובה לבצע RIA או קביעת ההיקף והעומק הנדרשים, אפשר להסתכל על כמה רבדים או לבחון כמה שאלות: מי נכנס ב"שער" של ההגדרה של רגולציה, ובפרט לצורך הדרישה לבצע RIA? האם יש החרגה או הסדרים מיוחדים של תחומים שונים או של רשויות שונות? האם יש החרגה או הסדרים מיוחדים לרגולציה שמוגבלת לזמן קצוב (כמו הוראות שעה)? האם נקבע סף מסוים שרק מעליו נדרש ביצוע של RIA, ואם כן – איך מגדירים את הסף?

נציין, כי ה-OECD מעיר לגבי היעדר שקיפות ובקרה מספקים בכל הנוגע להחלטה לפטור רגולציות מסוימות מ-RIA או ללוות אותן ב-RIA חלקית.

בפרק זה מוצגים הסדרים לפטורים, החרגות והגישה היחסית הנהוגים בגרמניה, בריטניה, אוסטרליה וקנדה.

בחינת סוגיות שונות במסגרת הערכת השפעות רגולציה (פרק 5)

הערכת השפעות רגולציה היא בבסיסה כלי לטיוב תהליכי קבלת החלטות של רשויות. אחד מהנדבכים המרכזיים של התהליך הוא מטבע הדברים **בחינת ההשפעה של אותה רגולציה**. בהקשר זה נשאלות השאלות **אלו השפעות נבחנות** (למשל: האם רק השפעות כלכליות או גם השפעות אחרות – חברתיות, סביבתיות או אחרות)? **והאם הן נבחנות רק ביחס לכלל החברה/המשק או שיש גם בחינה פרטנית של ההשפעה על מגזרים מסוימים** (למשל: נשים, מיעוטים, עסקים קטנים וכו')? השאלות שישאלו במסגרת הבחינה ישליכו מטבע הדברים על תוצאות ההערכה.

בהמלצות למדיניות רגולציה שפרסם ה-OECD ב-2012 נכתב כי בעת ביצוע ההערכה, יש להתייחס להשפעות כלכליות, חברתיות וסביבתיות. בשנת 2020, במסגרת מסמך על דרכי פעולה מומלצות (best practice) לביצוע RIA מרחיב הארגון עוד יותר על ההשפעות שיש לבחון אותן וכן מדגיש את הצורך לתת את הדעת ליעדי פיתוח בר קיימא של האו"ם.

מהמלצות ה-OECD עולה שעל פניו, הערכת השפעות רגולציה יכולה או צריכה לכלול בתוכה התייחסות לכל המרכיבים האלה. בפועל נראה, כי במרבית מדינות ה-OECD, הערכת השפעות הרגולציה מתמקדת כיום בעיקר בהיבטים כלכליים, למרות שה-OECD מצביע על כך שיש שינויים מסוימים בעניין זה.

חשוב לציין, כי הערכת השפעות רגולציה (RIA) היא סוג מסוים של הערכת השפעה (IA – Impact Assessment). במסגרת תהליכי בחינת רגולציה מוצעת, ובפרט חקיקה, יכולים להתקיים במקביל סוגים שונים של בדיקות כאלה. למשל, הערכת השפעות מגדריות (Gender Impact Assessment) או הערכת השפעות על הסביבה (Environmental Impact Assessment). לכן, **גם אם במדינה מסוימת ה-RIA עצמה אינה בוחנת את כלל ההיבטים הללו, לעיתים הם ייבחנו במסגרת שלבים אחרים בהליך החקיקה או אימוץ הרגולציה.**

ה-OECD מצביע על כך שלמרות שבחינת ההשפעה של רגולציה מוצעת על עסקים היא עדיין הדומיננטית בקרב המדינות החברות בארגון, יותר ויותר מדינות דורשות מהרגולטורים להתייחס להשפעה של הרגולציה על משתנים שונים, ובפרט על עוני, סביבה והיבטים מגדריים. עם זאת, מהמידע שמפרסם הארגון לא ברור אם מדובר בהכרח בשילוב של השאלות לגבי התחומים בתוך ה-RIA או שמדובר בתהליכים/מנגנונים נפרדים (כמו בישראל, בה הערכת השפעה מגדרית של חקיקה מבוצעת בצורה נפרדת מה-RIA).

בפרק זה מוצגים בהרחבה הנושאים הנבחנים במסגרת ה-RIA בקנדה ומובאת התייחסות תמציתית להסדרים בעניין זה בפינלנד ובבריטניה.

קידום רגולציה חכמה על-ידי פרלמנטים (פרק 6)

עיקר העיסוק ברגולציה חכמה הוא של הרשות המבצעת. גופים בין-לאומיים שונים, ובהם ה-OECD, מכירים בכך ש**גם לפרלמנט יכול או צריך להיות תפקיד בקידום רגולציה חכמה**, אולם הם אינם מפרטים על אופני היישום של מעורבות פרלמנטרית זו.

בהתייחס למצב בישראל, לפי תקנון הכנסת, אם הממשלה הכינה RIA בקשר להצעת חוק שהועברה לוועדה מוועדות הכנסת, אותה RIA תועבר לוועדה לקראת הדיון בהצעת החוק בהכנה לקריאה השנייה והשלישית ונציג הגוף הרלבנטי יציג את ה-RIA בוועדה.

מסמך שפרסמה בשנת 2020 מחלקת המחקר של הפרלמנט האירופי מציג "**סל כלים" אפשרי שפרלמנטים יכולים לבחור מתוכם על מנת לקדם רגולציה חכמה בפרויזמה שלהם**. הכלים מתייחסים לשלבים שונים במעגל המדיניות: טרם גיבושה של רגולציה חדשה (ex ante), למשל: בחינת היבטים שונים ב-RIA ממשלתי או ביצוע RIA עצמאית, מלאה או חלקית, בפרלמנט; והערכה בדיעבד של רגולציה קיימת (ex post), למשל: דרישת בחינה בדיעבד על-ידי הממשלה, אד-הוק או באופן מוסדר, בחינת הערכות בדיעבד שהממשלה הכינה או ביצוע הערכות בדיעבד בפרלמנט.

יצוין, כי מעורבות הפרלמנט בתהליכים אלה לא נועדה להחליף את המהלכים הממשלתיים וממילא יש הבדלים מוסדיים המשפיעים על היכולת לבצע תהליכים אלה בכל אחד מהגופים.

מהסקירה של הפרלמנט האירופי עלה, כי בפועל יש מנעד של אופנים בהם פרלמנטים עוסקים בהערכת השפעות רגולציה: החל מפרלמנטים אשר אינם עוסקים בכך כלל מעבר לפיקוח פרלמנטרי רגיל, דרך פרלמנטים אשר עוסקים בכך באופן ייעודי בהיקף קטן, ועד פרלמנטים אשר מבצעים באופן עצמאי הערכת השפעות בנוגע ליוזמות חקיקה של הממשלה או של הפרלמנט עצמו.

ככלל עלה מהסקירה, כי רוב הפרלמנטים לא מבצעים באופן עצמאי הערכת השפעות של רגולציה מוצעת; המודל הרווח שנמצא היה שילוב בחינת הערכות הרגולציה במסגרת הפיקוח הפרלמנטרי השוטף או ביצוע בחינות ייעודיות בהיקף מצומצם.

בפרק זה מוצג העיסוק הפרלמנטרי בנושא בגרמניה ובאירלנד וכן בפרלמנט האירופי. כמו כן מובאת התייחסות לבריטניה, בה עד לאחרונה פעלה בבית הנבחרים ועדה ייעודית לצורך פיקוח על מדיניות הד-רגולציה של ממשלת בריטניה.

1. רקע: קידום מדיניות רגולציה

למונח רגולציה הגדרות שונות. לפי ארגון ה-OECD, רגולציה היא מערכת של כלי מדיניות בהם ממשלות שונות עושות שימוש כדי להטיל דרישות על עסקים ואזרחים. הגדרה אחרת היא - כלי מדיניות מרכזי של ממשלות המבקשות להגן על האינטרס הציבורי באמצעות פיקוח על השוק הפרטי.²

חלק חשוב מהתהליך של גיבוש רגולציה מתמקד במציאת האיזון הנכון בין התערבות המדינה במשק לבין יצירה ושמירה על מרחב הפעילות החופשית של אזרחים ועסקים. החשיבות של מציאת האיזון נובעת מהמחיר הפוטנציאלי שיש להתערבות המדינה, אשר במקרים מסוימים עשוי לגבור על התועלת הצפויה מאותה התערבות. כך למשל, רגולציה לא מאוזנת עלולה להוביל להוספת בירוקרטיה ועלויות מיותרות ואף לפגוע בהשגת תכלית הרגולציה עצמה ובאינטרס הציבורי.³

במטרה לייעל ולשפר את הרגולציה התפתחה בעולם בשנים האחרונות גישה חדשה לגיבוש רגולציה והיא מכונה **רגולציה חכמה** או **רגולציה מיטבית**. מטרתה של גישה זו להוביל לכך שהרגולציה תיבנה באופן טוב יותר את האיזון הנדרש בין האינטרסים של השחקנים השונים ותנוהל באופן יעיל ואפקטיבי תוך ניהול סיכונים, שיתוף ציבור ושקיפות.

יישום גישה זו נעשה באמצעות תהליך המכונה טיוב רגולציה שכולל למעשה שני תהליכים עיקריים המתקיימים בשני שלבים שונים (אלה יכולים להתקיים בנפרד, ללא תלות אחד בשני):

1. **הסתכלות קדימה - (ex-ante)** על רגולציה חדשה והערכת השפעותיה האפשריות עוד

בטרם קביעתה. תהליך זה מכונה **RIA - Regulatory Impact Assessment**. המדובר בסט של בחינות להערכת רגולציה חדשה כדי ליצור רגולציה מיטבית. לפי המתודולוגיה המקובלת במדינות ה-OECD התהליך כולל, בין היתר, רכיבים מרכזיים אלה:

א. הגדרת תכלית הרגולציה, כלומר הגדרת הבעיה שמעוניינים לפתור והמצב הסופי הרצוי;

ב. הצגת חלופות למדיניות הרגולטורית, המשיגות את התכליות שהוגדרו;

רגולציה חכמה היא גישה לטיוב תהליכי גיבוש רגולציה, כך שיעשה באופן המאזן בין אינטרסים שונים תוך ניהול סיכונים, שיתוף ציבור ושקיפות. יישום הגישה נעשה באמצעות תהליך המכונה טיוב רגולציה, שכולל הסתכלות קדימה על רגולציה חדשה (ex ante) ובחינה בדיעבד של רגולציה קיימת (ex post)

RIA - Regulatory Impact Assessment היא הערכת ההשפעות האפשריות של רגולציה מוצעת

² דין וחשבון: המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה - תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביאה ממשרד הקורונה, תמוז התשפ"א - יולי 2021. ההגדרה לקוחה מתוך הדו"ח אשר מצטט מהספר הבא: Christopher C. Hood & Hellen Z. Margetts: The Tools of Government in the Digital Age (2007)

³ בדברי ההסבר להוראת שעה לעניין הקלות ברגולציה (1 באוגוסט 2021) נכתב כי אחת הסיבות להתרחבות הפער בין התוצר לנפש לבין הפריון בין ישראל לבין מדינות השוואה המקובלות טמון ברגולציה העודפת והלא מיטבית.

בנוסף יצוין כי מדד ה- doing business לשנת 2020 של הבנק העולמי, אשר מודד את כמות הרגולציה הנדרשת לפתיחת עסק, ישראל מדורגת במקום 35 מתוך 190 מדינות. מיקוד השוואה למדינות ה-OECD מלמדת כי ישראל ממוקמת במקום ה- 22 מתוך 38 מדינות. יצוין כי מדובר בשיפור משמעותי לעומת שנים קודמות.

ג. השוואה בין חלופות באמצעות כלים מתודולוגיים המאפשרים לדרג אותן על פי קריטריונים מסוימים הרלוונטיים לסוגיה שעל הפרק ולבסוף קבלת הכרעה מקצועית בנושא.

2. הסתכלות לאחור או בחינה בדיעבד (post legislative assessment IX ex post)

של רגולציה קיימת, בין היתר במטרה לבחון היכן ניתן להפחית מהנטל הרגולטורי הקיים. תהליך זה מבוסס על ההנחה שבמשך הזמן רגולציות הופכות להיות מיושנות ולא עדכניות ומשום כך הן גורמות לנטל מיותר. במובן זה טיוב הוא יישום של אסטרטגיות למיפוי הרגולציה הקיימת, הפחתה של העומס הביורוקרטי, פישוט תהליכים אדמיניסטרטיביים וכדומה. סוג כזה של בחינה בדיעבד מתייחס לבחינת **מלאי הרגולציה** (לדוגמה, בחינת כלל הרגולציה שבאחריות משרד ממשלתי מסוים. כך, למשל, בתוכנית החומש בישראל, וראו להלן); לחלופין, ניתן לדבר על **בחינה בדיעבד של רגולציה מסוימת**, למשל – בדיקת השפעתו של חוק מסוים מספר שנים לאחר תחילתו. בהקשר זה נציין, שיש גם מודל בו רגולציות שאינן חייבות ב-RIA עוברות בחינה ex-post זמן מסוים לאחר תחילת יישומן.

ב-2012 יצא ארגון ה-OECD עם שורה של המלצות למדינות החברות בו באשר לפעולות ולכלים הרצויים לצורך קידום מדיניות רגולציה מיטבית.⁴ המלצות אלו מתייחסות, בין היתר, לפיקוח איכותי על כלי הרגולציה המופעלים, בחינת פוטנציאל האפקטיביות של רגולציה, תרומה לשיפור שיטתי מתמיד של יישום מדיניות רגולציה ועוד. בפירוט, המלצות אלה כוללות בין היתר את הבאות:

- **מחויבות פוליטית ברמה הגבוהה ביותר למדיניות כוללת לרגולציה איכותית;** מדיניות זאת צריכה להגדיר מטרות ברורות ואת הדרך ליישום שלהן. זאת על מנת להבטיח כי התועלות הכלכליות, החברתיות והסביבתיות הנובעות מהרגולציה מצדיקות את העלויות הכרוכות בה.
- **שקיפות של תהליכי הרגולציה ושיתוף הציבור בהם;** זאת על מנת להבטיח כי הרגולציה משרתת את האינטרס הציבורי ועונה על צרכי האזרחים המושפעים ממנה.
- **מנגנונים ומוסדות לפיקוח על מדיניות הרגולציה** כדי לתמוך ביישום שלה וכדי להעלות את איכותה.
- **שילוב הערכות השפעות רגולציה (RIA – Regulatory Impact Assessments)** בשלבים המוקדמים של תהליך קביעת המדיניות (וראו להלן).

בחינה בדיעבד של רגולציה קיימת יכולה להתייחס למלאי הרגולציה – על מנת לאתר רגולציות מיותרות או לא עדכניות; או לרגולציה מסוימת, כדי לבחון את השפעתה לאחר יישומה

ב-2012 פרסם ה-OECD למדינות החברות המלצות בעניין פעולות וכלים לקידום רגולציה מיטבית. אלו מתייחסות, בין היתר, לפיקוח על כלי הרגולציה המופעלים, בחינת האפקטיביות של רגולציה ועוד

⁴ OECD, [Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance](#), March 2012.

- **בחינה שיטתית של רגולציות בעלות השפעה משמעותית (כהגדרתן במדינות השונות) כנגד מטרות המדיניות שהוגדרו עבורן וכן שקילת העלויות והתועלות שלהן.** זאת על מנת להבטיח כי רגולציות אלה נשארות מעודכנות ומשיגות את מטרות המדיניות.

2. טיוב רגולציה בישראל

בעשור האחרון, בין היתר בעקבות הצטרפות ישראל ל-OECD, התקבלו החלטות ממשלה אחדות אשר נועדו לקדם מדיניות של רגולציה חכמה בישראל (בעיקר החלטות 2118 ו-4398). החלטות אלה התייחסו לשני התהליכים המרכזיים אשר תוארו לעיל: הפחתת הנטל הרגולטורי בכל הקשור לרגולציה קיימת (מלאי) ויצירת תהליכים להערכת השפעות רגולציה (RIA) לרגולציה חדשה (זרם).

1. **הפחתת הנטל הרגולטורי במשרדי הממשלה** באה לידי ביטוי ב-"תכנית החומש הממשלתית להפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי", אשר התוותה את מסגרת העבודה של משרדי הממשלה בהקשר זה בשנים 2015-2019. במסגרת זאת, כל משרד ממשלתי נדרש למפות את תחומי הפעילות של כל רגולטור הנכלל בספר הרגולטורים הממשלתי⁵ ואת הבסיס החוקי לכל תחום. תוכנית החומש היא חלוקה של התחומים שיטופלו בכל אחת מהשנים, כך שיהיה ברור על איזה תחום עובדים באיזו שנה, ושבסיכום חמש השנים המשרד יגבש תוכנית כוללת להפחתת הנטל הרגולטורי בכל תחומי הפעילות שלו.

מטרתה של תוכנית החומש הייתה להביא להפחתה של 25% בעלויות הבירוקרטיה בכלל המשרדים. עם זאת, לפי הממצאים המופיעים בדוח המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה (וראו להלן), **על אף שמשרדי הממשלה גיבשו בסך הכל 190 תכניות הפחתת נטל עם פוטנציאל לחיסכון למשק של כ-5.15 מיליארד ש"ח בשנה וכ-50 מיליון ימי המתנה⁶, בפועל הפחתת הנטל שבוצעה לא מימשה פוטנציאל זה.** יש תחומים רגולטוריים רבים שבהם גובשו מעט תוכניות להפחתת הנטל וגם לגבי אלה שכן גובשו – יש פער גדול בין לבין היישום המלא שלהן בפועל. בין היתר נכתב בדוח, כי מתוך כלל התכניות שגובשו בין 2015-2019, רק 23% מהן יושמו במלואן. לפי אגף מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה, בין השנים 2016-2018 פוטנציאל החיסכון הוערך בכ-4.1 מיליארד ש"ח אך החיסכון בפועל עמד על 2.35 מיליארד ש"ח⁷.

⁵ ספר הרגולטורים הממשלתי – מיפוי כלל הרגולטורים הפועלים בממשלה ותחומי אחריותם. בתוך: <https://regulation.gov.il/REGBOOK> כניסה בתאריך 30 בספטמבר 2021.

⁶ פוטנציאל החיסכון למשק נמדד הן במשאבי כסף והן במשאבי זמן.

⁷ דין וחשבון: המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה – תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה, תמוז התשפ"א – יולי 2021.

בעשור האחרון התקבלו בישראל כמה החלטות ממשלה בעניין רגולציה חכמה. אלו התייחסו הן להפחתת הנטל הרגולטורי הקיים והן לתהליכי הערכת השפעות של רגולציה חדשה

הפחתת הנטל הרגולטורי באה לידי ביטוי בתוכנית חומש לשנים 2015-2019, במסגרתה משרדי הממשלה נדרשו למפות את תחומי הפעילות של הרגולטורים שלהם ולבנות תוכניות עבודה להפחתת הנטל הרגולטורי. תוכנית החומש יושמה באופן חלקי

רגולציות חדשות של
הממשלה נדרשות
ב-RIA הנעשית על-ידי
משרדי הממשלה
המציעים את הרגולציה

הבאים מוחרגים
מחובת RIA: רגולציות
של תאגידים
סטטוטוריים ושל אגף
שוק ההון, ביטוח
וחיסכון במשרד האוצר;
רגולציות שעניינן
תחרות בשוק
מונופוליסטי וחקיקה
בתחום המיסים והטלת
אגרות או שינויים
בשיעורם. כמו כן,
רגולציות שהשר קבע
שהשפעתן זניחה
יכולות לקבל פטור
נקודתי

2. **תהליך להערכת השפעות רגולציה לרגולציה חדשה (RIA).** האחריות לעריכת RIA מוטלת על משרדי הממשלה וספציפית על הגורמים המקצועיים הרלוונטיים, בשיתוף אחראי (או מובילי) טיוב רגולציה המרכזים את התהליכים במשרדים. ככלל, **נכון להיום חובת RIA חלה על כל רגולציה חדשה של הממשלה, הן בחקיקה ראשית והן בחקיקה משנית. עם זאת, יש תחומי רגולציה אשר אינם נכללים בחובה, ובהם: רגולציות של תאגידים סטטוטוריים ושל אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר; רגולציות שעניינן תחרות בשוק מונופוליסטי וחקיקה בתחום המיסים והטלת אגרות או שינויים בשיעורם.** לצד זאת, גם בתחומי רגולציה אשר ככלל מחויבים בעריכת RIA, יש מקרים שבהם ניתן פטור נקודתי מעריכת RIA - כאשר השר הממונה קבע שהשפעת הרגולציה על המפוקחים או על אינטרסים ציבוריים אחרים זניחה. כפי שיפורט בהמשך, בפועל חלק גדול מהרגולציה המוצעת פטורה מ-RIA.

חשוב לציין שמנגנון ה-RIA המשרדי הוא מנגנון מייעץ, אשר נועד לסייע מתודולוגית בתהליך קבלת החלטות. אין לו סמכות להקפיא מדיניות או יכולת להתערב בשיקוליו של הרגולטור באשר למהות הרגולציה, והוא נדרש לפעול במסגרת זמנים שתמנע עיכובים של תהליכים רגולטוריים. באופן דומה גם האגף למדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה משמש גורם מנחה ויועץ (למשל בבקרה של התאמת הדוחות המפורסמים למתודולוגיה הממשלתית שבמדריך הממשלתי ל-RIA) והוא נעדר סמכות פורמלית רחבה יותר.

החובה לבצע הערכת השפעות לרגולציה חדשה (RIA) קבועה בהחלטת ממשלה מספר 4398 משנת 2018. החלטה זו מבוססת על המלצות של ה-OECD לישראל, אותן גיבש הארגון בעקבות פנייה יזומה של ישראל בבקשה לבצע הערכת מצב של מנגנוני הרגולציה שלה ולגבש המלצות לצורך קידום מדיניות הרגולציה שלה.⁸ כך, לבד מההמלצה למקד מאמצים ממשלתיים בהטמעת חובת ה-RIA כאשר מדובר ברגולציה בעלת השפעה משקית⁹, נכללו גם ההמלצות האלה: אימוץ של מנגנוני בקרה בדיעבד של רגולציה, יישום תובנות תוכנית החומש להפחתת הנטל הרגולטורי בתחומי פעילות נוספים והבהרה לגבי התפקיד של מובילי מדיניות רגולציה בתוך משרדי הממשלה.¹⁰

⁸ משרד ראש הממשלה, מנגנוני הרגולציה בישראל - דוח ה-OECD, 15 ביולי 2018.

⁹ לפי החלטת ממשלה 4398, ב-"רגולציה בעלת השפעה משקית" הכוונה לרגולציה העומדת לפחות באחד מהתנאים להלן: (1) הוספה או הפחתה של עלות רגולציה מוערכת לכלל המשק בשנה (כולל עלות חד פעמית) גבוהה מ-10 מלש"ח כעולה מהליך הערכת השפעות רגולציה (להלן גם - הליך ה-RIA); (2) רגולציה המשנה את מבנה השוק המפוקח או רגולציה הדורשת אישור מראש כגון החלת חובת רישיון או היתר, הסמכת מקצוע או ייחוד פעולות.

¹⁰ דין וחשבון: המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה - תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה, תמוז התשפ"א - יולי 2021.

במדדי מדיניות רגולציה ומשילות של ה-OECD ישראל מקבלת ציונים נמוכים בכל הנוגע לבקרה ואיכות הפיקוח על כלי הרגולציה השונים. הארגון המליץ לישראל למסד גוף בקרה על רגולציה - ROB. כיום אגף מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה ממלא חלק מהתפקידים של ROB

במסגרת ההמלצות של ה-OECD לישראל נכתב, כי אגף מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה כבר ממלא חלק מהתפקידים של גופי בקרה על רגולציה (Regulatory Oversight Body) הקיימים במדינות אחרות וכי יש מקום למסד את סמכויותיו. בהקשר זה יצוין, כי מדדי מדיניות רגולציה ומשילות (IREG) של ארגון ה-OECD, אשר עוקבים אחר מדיניות הרגולציה של מדינות החברות בארגון, מצביעים על **ציונים נמוכים לישראל בכל מה שנוגע לבקרה ואיכות הפיקוח על כלי הרגולציה השונים**.¹¹

בסעיף 17 להחלטת הממשלה 4398 הוחלט "להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות אגף התקציבים, החשב הכללי והייעוץ המשפטי לממשלה או נציגים (מטעמים) למיפוי ובחינת סוגיות רגולטוריות מערכתיות, כפילות ברגולציה, פיקוח ואכיפה ושינויי חקיקה לטובת סביבה משפטית תומכת ברגולציה חכמה". צוות זה קם וקיים במהלך השנים 2020-2021, במקביל למשבר הקורונה, תהליך עבודה במטרה לגבש תוכנית לאומית בתחום הרגולציה להתמודדות עם אתגרי היציאה ממנו. תוצר תהליך העבודה הוא "דין וחשבון: המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה - תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה".¹²

הדוח שפרסם הצוות הצביע על שורת פערים ביישום של הערכת השפעות רגולציה בישראל; פערים אלה נוגעים להיקף התחולה, להיקף היישום ולאיכות היישום:

- **היקף התחולה** - כאמור לעיל, ישנם מקרים בהם ניתנת החרגה או פטור מביצוע RIA, בין אם החרגה גורפת של תחום מסוים או פטור נקודתי בהתאם לנסיבות המצב.¹³ לצורך העניין, בשנת 2020 הוחרגו מתחולת החובה 49% מכלל הרגולציות; בדוח מוערך כי הפערים משמעותיים אף יותר בכל הנוגע לרגולציות המעוגנות בנהלים או בהנחיות מנהליות.¹⁴

¹¹ מיכל לרר, [מדדי ה-OECD להערכת מדיניות רגולציה ודירוג ישראל לאורם](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 בינואר, 2021.

¹² [דין וחשבון: המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה - תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה](#), תמוז התשפ"א - יולי 2021.

¹³ כך, חובת ה-RIA חלה רק באופן חלקי על נהלים רגולטוריים ואינה חלה בכלל על תאגידים סטטוטוריים, על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, על רגולציה בתחומי השירותים החברתיים ועל רגולציה בשוקים מונופוליסטיים. כמו כן, מקרים בהם ניתנים פטורים נקודתיים יכולים להיות במצבי חירום, ברגולציה עם השפעה משקית זניחה ובחקיקה פרטית של הכנסת.

¹⁴ [דין וחשבון: המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה - תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה](#), תמוז התשפ"א - יולי 2021.

- **היקף היישום** – לפי נתוני האגף למדיניות רגולציה המובאים בדוח, בשנת 2018 - 80% מהפרסומים פורסמו עם דוח RIA, בשנת 2019 נתון זה עמד על 55% מהפרסומים ובשנת 2020 - 64% מהפרסומים פורסמו עם הדוח הרלוונטי.¹⁵
- **איכות היישום** – ישנם מקרים בהם גם אם נכתבה RIA, זו לא הלמה את הסטנדרטים המקצועיים, למשל אלו הקבועים במדריך ה-RIA הממשלתי. נציין, כי **אין כיום נתונים של הממשלה באשר לפערים באיכות היישום של ה-RIA**; עם זאת, ידוע כי לגבי שנת 2020 למשל – 23% מדו"חות ה-RIA התפרסמו רק בדיעבד, לאחר התערבות אגף מדיניות רגולציה. במצב דברים זה, הדוח שנכתב בדיעבד ככל הנראה נועד להצדיק החלטה שכבר התקבלה ואינו משקף תהליך מעמיק לכתחילה.¹⁶ בהיעדר נתונים רשמיים של האגף או של רשות רשמית אחרת, הצוות הבין משרדי לרגולציה חכמה שבחן את הנושא (וראו להלן) מצטט בדוח נתונים של עמותה העוסקת בנושא.¹⁷

המלצות הצוות שפורסמו במסגרת הדוח התמקדו בשני צעדים מרכזיים:

- (1) חקיקת חוק מסגרת לרגולציה אשר יסדיר את התהליך הפנים ממשלתי ויתווה את העקרונות והמסגרת הכללית בכל הנוגע לתהליכי גיבוש וקביעת רגולציה בישראל;
- (2) מיסוד רשות בקרה מרכזית על רגולציה עם סמכויות בחוק שיאפשרו לה לפקח על המערכת הרגולטורית ולפתח את מסוגלותה, ולהוות גורם מקצועי ממשלתי בתחום הרגולציה.¹⁸

הצעת החוק שעל שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט מהווה ניסיון לעגן בחקיקה חלק מהמלצות הצוות הבין-משרדי.

החלק הבא של המסמך מתמקד בהיבט המוסדי/המנגנוני של טיוב רגולציה, ופרט במנגנוני פיקוח על מדיניות הרגולציה, מה שמכונה ROB – REGULATORY OVERSIGHTS BODIES. ראשית יוצג מיפוי כללי של סוגי ה-ROB; לאחר מכן נתמקד ביתר פירוט במקור

¹⁵ מחברי הדוח מציינים כי בפועל הפערים כנראה גדולים אף יותר שכן אלה הקיימים מתייחסים לדוחות שהתפרסמו גם באיחור, לאחר התערבות אגף מדיניות רגולציה.

¹⁶ [ד"ר וחשבון: המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה – תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה](#), תמוז התשפ"א – יולי 2021.

¹⁷ הדוח מצטט את נתוני עמותת "רווח נקי". שמטרתה המוצהרת היא שיפור תהליך גיבוש הרגולציה במדינה באמצעות פיקוח ובקרה על עבודתם של הרגולטורים השונים, קידום רגולציה חכמה ועוד. אחד הכלים שהעמותה גיבשה לצורך כך הוא מיזם "תו איכות RIA" אשר עוסק בהסתכלות רחבה על איכות תהליכי גיבוש הרגולציה: בחינה והערכה של הרגולציה הממשלתית בשלבי גיבושה לפי שיטה סדורה. לפיה נתוני העמותה, הציון הממוצע הרב שנתי לאיכות תהליכי ה-RIA הוא 27.79 מתוך 50. בתוך: [ד"ר וחשבון: המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה – תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה](#), תמוז התשפ"א – יולי 2021.

¹⁸ שם.

הסמכות ובהרכב של כמה גופי פיקוח על הרגולציה שיש להם מעמד דומה לזה של הרשות שמוצע להקים כיום בישראל, קרי – מעין יחידת סמך.

בהמשך נתייחס לכמה סוגיות הקשורות לנושא הרחב יותר של מדיניות רגולציה: פטורים, החרגות והגישה היחסית; הנושאים הנבחנים במסגרת הערכת השפעות הרגולציה; ולבסוף – תפקידי הפרלמנט בפיקוח על מדיניות הרגולציה.

3. מנגנונים ומוסדות לפיקוח על מדיניות הרגולציה (Regulatory Oversight Bodies)

3.1 רקע כללי

כאמור לעיל, ב-2012 יצא ארגון ה-OECD עם שורה של המלצות למדינות החברות בארגון באשר לפעולות ולכלים הרצויים לצורך קידום מדיניות רגולציה מיטבית. בהמשך מסמך זה נתמקד בסעיף 3 ברשימה ובהמלצתו של הארגון למדינות לפתח **מנגנונים ומוסדות לפיקוח על מדיניות הרגולציה** כדי לתמוך ביישום שלה וכדי להעלות את איכותה.

ה-OECD בוחן את יישום ההמלצות הללו ובאופן רחב יותר את מדיניות הרגולציה של המדינות החברות בו במסגרת ה-Regulatory Policy Outlook, המפורסם מדי כמה שנים. מהסקירה האחרונה שפורסמה ב-2021 עולה, כי **לכל המדינות החברות בארגון יש לפחות גוף אחד העוסק בפיקוח רגולטורי, אשר אחראי על קידום מדיניות רגולציה ועל ביצוע מעקב אחר רפורמת הרגולציה ואיכות הרגולציה**.¹⁹ תפקידים של גופי פיקוח אלה לתמרץ את פקידי הציבור להשתמש בכלי הרגולציה השונים על מנת לייצר רגולציה איכותית, לפתח פרספקטיבה ממשלתית רחבה על רגולציה ולהבטיח גישה עקבית למדיניות רגולציה באמצעות שיתוף פעולה ראוי בין כל חלקי הממשל. גופים אלה מכונים Regulatory Oversight Bodies – ROB.

בהקשר זה נשאלת השאלה מה יכול להיחשב כ-ROB? בסקירת ה-OECD לא ניתנת הגדרה מדויקת לכך; מבחינת ה-OECD, ROB הוא גוף שמבצע לפחות אחד מארבעת תפקידי הליבה של הפיקוח הרגולטורי:

- **בקרת איכות על השימוש בכלי הרגולציה** (פיקוח על תהליך טיוב הרגולציה), לרבות RIA, היוועצות עם בעלי עניין ובחינה בדיעבד של רגולציה (ex-post);
- **זיהוי תחומי מדיניות בהם הרגולציה יכולה להפוך להיות אפקטיבית יותר** (פיקוח על התוכן);
- **שיפור מתמיד של המדיניות הרגולטורית** (פיקוח על המערכת);
- **שיתוף פעולה ותיאום ומתן הכשרה ותמיכה לקידום הרגולציה האיכותית.**

¹⁹ OECD Regulatory Policy Outlook, Chapter 3: Regulatory Oversight, 2021

אחת מהמלצות ה-OECD מ-2012 היתה לפתח מנגנונים ומוסדות לפיקוח על מדיניות הרגולציה

מנתוני הארגון עולה, כי ברוב המדינות החברות בו יש לפחות גוף אחד כאמור. גופים אלו מכונים ROB

המנדט המוסדי לביצוע
הפיקוח הרגולטורי
משתנה מאוד בין
המדינות

בתוך כך בולט כי **המנדט המוסדי לביצוע הפיקוח הרגולטורי משתנה מאוד בין המדינות החברות בארגון**. בין היתר, הדבר בא לידי ביטוי במספר הגופים הממלאים את תפקידי הפיקוח, בשיוכם הארגוני, בחלוקת הסמכויות והתפקידים בין הגופים השונים ובאופן בו אלה מיושמים בפועל.

להלן נציג ביתר פירוט מידע על כך מתוך הממצאים שהתקבלו מ-92 גופי פיקוח הפועלים ב-39 מדינות שונות החברות בארגון ה-OECD וכן האיחוד האירופי ושנכללו בסקר אשר הועבר במסגרת הסקירה של ה-OECD. כל אחד מגופי פיקוח אלה מבצע לפחות אחד מתפקידי הליבה אשר הוגדרו לעיל במסגרת הפיקוח הרגולטורי.

מספר הגופים ומיקומם במערכת:

תפקידי הפיקוח השונים לרוב מפוצלים בין מספר גופים. לרוב המדובר בחלוקה בין שני גופים, אך בחלק מהמדינות מספר הגופים המחלקים ביניהם את תחומי האחריות יכול להיות גבוה יותר, ולהגיע גם לשישה גופים; אז עולה חשיבותם של מגננונים לתיאום ושיתוף פעולה בין הגופים.

עקב החשיבות של התיאום האפקטיבי בנושאים של מדיניות רגולציה, במקרים רבים האחריות לכך נמצאת קרוב ככל הניתן למרכז הממשלה (Center of Government).²⁰ לפי הנתונים המובאים בסקירה של ה-OECD, **יותר מ-75% מגופי הפיקוח ממוקמים בתוך הממשלה, מחציתם במרכז הממשלה. בנוסף, ישנם גופים הממוקמים בתוך המשרדים - למשל במשרד המשפטים או במשרד האוצר, וישנם גם גופים החיצוניים לממשלה.**

לפי הסקירה, הסוגים השונים של גופי הפיקוח מתאפיינים בתפקידי פיקוח שונים:

- **גופי פיקוח הממוקמים במרכז הממשלה לרוב מבצעים קשת רחבה של תפקידי פיקוח.** היתרון היחסי של מיקום זה טמון כמובן במרכזיות שלו ועל כן רווחים תפקידים של תיאום ושיתוף פעולה ומתן הכשרה וייעוץ באשר לאופן השימוש בכלי הרגולציה.
- **לגופי פיקוח במיקומים אחרים בממשלה יש תחומי אחריות משתנים, בהתאם לשייכות הארגונית שלהם.** אלה הממוקמים במשרד האוצר או הכלכלה נוטים להתמקד בבקרת איכות של כלי הרגולציה וכן מעורבים במתן ייעוץ והכשרה ובזיהוי תחומים פוטנציאליים לשיפור רגולטורי. גופי פיקוח הממוקמים במשרד המשפטים נוטים להתמקד בפיקוח אחר איכות החקיקה של הצעות חוק, אם כי לא באופן בלעדי.

²⁰ מונח זה מתייחס לגוף אשר מספק תמיכה וייעוץ ישיר לראש הממשלה ולשרים: לדוגמא, משרד ראש הממשלה, הקבינט ומזכירות הממשלה.

Freudenberg, M. (2003), "Composite Indicators of Country Performance: A Critical Assessment", OECD Science, Technology and Industry Working Papers, No. 2003/16, OECD Publishing, Paris

OECD Regulatory Policy Outlook, Chapter 3: Regulatory Oversight, 2021.

- **גופי פיקוח לא-משרדיים (non departmental, ראו להלן במסגרת) שמים דגש מיוחד על בקרת ה-RIA;** כלל הגופים הללו אשר השיבו לסקר דיווחו כי תפקיד זה נכלל בתחומי אחריותם. מרביתם של גופים אלה גם מעורבים בהערכה שיטתית של המדיניות הרגולטורית.

בהתייחס לכלל הגופים, התפקיד הרווח ביותר הוא פיקוח ובקרה על איכות ה-RIA: כ-75% מקרב כל גופי הפיקוח שנכללו בסקר מבצעים תפקיד זה. רובם של גופים אלה ממוקמים במרכז הממשלה.

גופי פיקוח רגולטורי עצמאיים:

כאמור, הסוג השלישי של גופי פיקוח רגולטוריים הוא יחידות "עצמאיות", קרי כאלה שאינן חלק ממשרד ממשלתי כלשהו או ממרכז הממשלה. לפי ה-OECD, רוב הגופים העצמאיים הללו הם מה שהוא מכנה *arm's-length bodies*. מסקירות ה-OECD עולה כי אין הגדרה אחת מוסכמת ל"עצמאות" של גופי פיקוח רגולטוריים או הגדרה רשמית של *arm's-length bodies*.

ברמה הכללית, ה-OECD מתאר את ה-*arm's-length bodies* כגופים אשר אינם כפופים להחלטות פרטניות של הממשלה (כלומר, נראה שיש להם סמכות לקבל החלטות בצורה עצמאית); מבחינת משאבי אנוש, הם יכולים לקבל שירותים מעובדים של משרדי הממשלה שהם קשורים אליהם או להעסיק כוח אדם באופן עצמאי.

RegWatchEurope הוא ארגון העל של שמונה גופי פיקוח "עצמאיים" מסוג זה הפועלים במדינות שונות באירופה ובאיחוד האירופי. לצורך העניין, "עצמאות" מוגדרת על ידי הארגון תוך התייחסות הן למישור הפוליטי והן למישור הביצועי: מדובר בגופים אשר הוקמו על ידי הרשות המבצעת או הרשות המחוקקת, עם תקציבים שנקבעים בממשלה או בפרלמנט. הם נהנים מאוטונומיה מוחלטת באשר לשאלה כיצד לבצע את תפקידם ולקבוע את המבנה הארגוני שלהם, והם חפים ממעורבות חיצונית, במיוחד פוליטית, בתהליך קבלת ההחלטות שלהם.

נראה, כי מדובר במודל הדומה לזה של יחידות סמך בישראל, שהוא גם המודל לרשות הרגולציה המוצע כיום בהצעת החוק הנדונה בוועדה. על כן, בתתי הפרקים 3.2 ו-3.3, המתייחסים להסדרת הקמת הגופים ולהרכב שלהם בחרנו למקד את המבט בגופים אלו, בפרט באירופה.

אופני היישום של הפיקוח:

למעשה, מדינות יכולות לבחור מקשת רחבה של תפקידי פיקוח על מנת שיתאימו למבנה המוסדי שלהן ולתרבות החקיקה; וגופי הפיקוח יכולים למלא תפקיד חשוב בהכוונת רגולטורים באשר לאופן השימוש בכלי רגולציה שונים, במתן ייעוץ ותמיכה בתהליך ההכנה של הרגולציה

ועוד. כמו כן, ישנו מגוון רחב של אפשרויות באשר לאופן שבו ניתן ליישם את סוגי הפונקציות הקיימות בידי גופי הפיקוח, שניתן למקם אותן על ציר הנע מקצה "רך" לקצה יותר "קשה".²¹



תפקידי הפיקוח יכולים להיעשות בכלים שונים, חלקם כלים "רכים" כמו ייעוץ והכוונה, ואחרים כלים "קשים", באמצעותם גוף הפיקוח יכול לכפות על הרגולטור בחינה מחודשת של הערכת השפעות הרגולציה. במקרים רבים גופי הפיקוח משלבים בעבודתם בין כמה גישות וכלים

- בקצה הרך פונקציות הפיקוח מתמקדות בעיקר בייעוץ ובמתן משוב (advice and feedback) על אופן השימוש בכלי הרגולציה במהלך גיבושה (RIA) או ההכנה של ההערכה בדיעבד (ex-post). הדבר לא מניע תהליך המחייב את הרגולטורים לשנות את כלי הרגולציה, קרי – הם יכולים להתעלם מהעצה או מהמשוב ולהמשיך הלאה בקידום הרגולציה או ההערכה בדיעבד שעל הפרק;
 - ברמה אחת מעל קיים מנגנון פיקוח המכונה "דעה רשמית" (formal opinion) שבו הגוף יכול לכתוב חוות דעת על איכות הכלי הרגולטורי, באופן פנים-ממשלתי או חיצוני/פומבי. גם זה אינו מניע תהליך המחייב את הרגולטורים לשנות את כלי הרגולציה ולמשל גם במקרה שבו נכתבה RIA והיא נתפסת כלא מספקת, השרים יכולים להמשיך הלאה עם המהלך הרגולטורי. עם זאת, ככל שחוות הדעת הזו היא חיצונית ומועברת לגורמים חוץ ממשלתיים (כגון הוועדות הרלבנטיות בפרלמנט) או מפורסמת לציבור, הדבר מהווה למעשה אמצעי (רשמי או לא רשמי) להשפיע על הרגולטור לפעול לטיוב התהליך;
 - לאחר מכן יכולות להתווסף לגוף "שיניים" בדמות מנגנונים אשר כוללים סנקציות הפיכות. במצב זה הגוף יכול לבקש באופן פורמאלי מהרגולטור לשנות או לתקן את הכלי הרגולטורי אם לשיטתו האיכות אינה מספקת. זה מניע תהליך שבו הרגולטורים חייבים להכניס בכלי את השינויים הנדרשים, או לפנות לרשות ברת סמכא להפוך את החלטת ה-ROB (הרשות הזו יכולה להיות הקבינט, ראש הממשלה, שר מסוים וכו', כתלות במדינה);
 - בקצה ה"קשה" ניתנת לגוף אפשרות להטיל סנקציה בלתי-הפיכה. במקרה זה, על מנת שהרגולציה תתקדם או תאושר נדרשת חוות דעה חיובית של ה-ROB על הכלי הרגולטורי. הרגולציה/ההערכה אינה יכולה להתקדם כל עוד הגוף לא הנפיק חוות דעת חיובית.
- במקרים רבים הגופים משלבים בין גישות וכלים על מנת להבטיח את האיכות וההשפעה של הפעולה שלהם. בתוך כך, **כמעט בכל הגופים שנכללו בסקירה של ה-OECD קיימת פונקציית ייעוץ – קרי, גופים אלה דיווחו כי הם משתמשים במנגנונים של ייעוץ ותמיכה על מנת לבנות סמכות עבור השימוש בכלים רגולטוריים**. גם גופים שיש להם סמכויות רשמיות עושים במקביל

²¹ OECD Regulatory Policy Outlook: Chapter 3: The Institutional Landscape of Regulatory Policy and Oversight, 2018.

שימוש בכלים הרכים יותר של ייעוץ ותמיכה בשלבים המוקדמים יותר בתהליך גיבוש הרגולציה, באמצעות שיח מול הרגולטורים.

מה-Regulatory Outlook של ה-OECD לשנת 2021 עולה כי המדינות החברות בארגון ממשיכות לחזק ולמסד את מנגנוני הפיקוח הרגולטורי שלהן. מאז תחילת 2018, חמישה גופי פיקוח (ROB) חידשו את מנדט הפעולה שלהם ושבעה מהגופים הפכו להיות קבועים. בנוסף, חלק מגופי הפיקוח גם לקחו על עצמם תחומי אחריות נוספים, דבר אשר יכול להעיד על מוכנות הממשלה לשלב את הגופים הללו בסביבה הרחבה יותר של המדיניות הרגולטורית.

לצד הצבעה על מגמות חיוביות אלה, ה-OECD מציינת גם כמה נושאים הטעונים שיפור. כך למשל, על פי העולה מסקירה קודמת של הארגון, גופי הפיקוח האחראיים על בקרת האיכות נוטים להתערב בשלב מאוחר יחסית בתהליך החקיקה, וייתכן שאפקטיביות ההתערבות הייתה גדולה יותר לו הייתה מתרחשת בשלב מוקדם יותר. כמו כן, גופים אשר מבצעים הערכה על מדיניות רגולציה מתמקדים לרוב ביישום של ה-RIA, ופחות עוסקים בבחינת היישום של היועצות עם בעלי עניין או ביצוע הערכות בדיעבד.²²

3.2 גופי פיקוח על רגולציה – הסדרה

כפי שתואר לעיל, במדינות שונות יש סוגים שונים של גופי פיקוח על מדיניות הרגולציה, שלהלן ייקראו ROB. השוני בין הגופים בא לידי ביטוי, בין היתר, באופן הסדרתם, במידת עצמאותם ובזיקה הארגונית שלהם לרשויות מדינה אחרות. לכך, כמו גם למשימות שממלאים ה-ROB השונים, יש השפעה גם על המבנה ועל ההרכב שלהם. נוסף על כך, וכפי שהוזכר בפרק 3.1, במדינות רבות יש יותר מגוף אחד הממלא תפקידים של טיוב רגולציה, וגם לכך עשויה להיות השפעה על המבנה או ההרכב של הגופים.

רוב גופי הפיקוח במדינות ה-OECD מעוגנים בחקיקה (in law), בהוראה סטטוטורית (in a statutory requirement) או בדירקטיבה ממשלתית או נשיאותית (in a presidential or cabinet directive). במקרים רבים המנדט של הגופים הללו השתנה עם הזמן, בין השאר על רקע שינויים במדיניות הרגולציה במדינה (למשל, כדי לכלול אלמנטים נוספים בתחומי ה-RIA או כדי להכפיף גם יוזמות חקיקה של הפרלמנט ל-RIA).²³

בפרק זה נתמקד בגופים שתפקיד הליבה שלהם הוא בקרת איכות לדוחות הערכת השפעות רגולציה. בפרט, וכפי שהוסבר לעיל במסגרת בפרק 3.1, נתמקד בגופים שה-OECD מכנה arm's

²² OECD Regulatory Policy Outlook, Chapter 3: Regulatory Oversight, 2021.

²³ Ibid.

length bodies, קרי גופים עצמאיים יחסית, וזאת בשל הדמיון לסוג הרשות שמוצע להקים כיום בישראל (יחידת סמך, כאמור).

הקמתם של חלק מגופי הפיקוח ואופן פעולתם מעוגנים בחקיקה ושל אחרים לא. נראה, כי הבחירה של מדינות האם לעגן את הקמת הגופים הללו בחקיקה לא קשורה בהכרח להחלטה האם עצם החובה לבצע RIA על רגולציה חדשה מעוגנת בחקיקה. לפי פרסום של ה-OECD על גופי הפיקוח החברים ב-RegWatchEurope (RWE)²⁴, מבין 7 המדינות הנסקרות בפרסום²⁵ (נוסף על האיחוד האירופי), בשתי מדינות (הולנד וגרמניה) ה-ROB מוסדר בצורה ישירה בחקיקה ואילו בארבע מדינות אחרות (הולנד, נורבגיה, פינלנד, צ'כיה) הוא מוסדר בהחלטות או בצווים של הממשלה; במדינה השביעית הנסקרת (בריטניה) גוף הפיקוח הוקם ב-2009 שלא במסגרת חקיקה וב-2012 הפך להיות גוף מייצע עצמאי.²⁶ תפקידי הפיקוח של הגוף על Impact Assessments אינם מעוגנים בחקיקה, וראו להלן במסגרת.

לעיון של ROB בחקיקה עשויים להיות יתרונות וחסרונות; את חלקם אפשר להדגים באמצעות השוואה בין הגופים הרלוונטיים (קרי, הגופים ששימתם המרכזית נוגעת לבקרה על הערכות ההשפעה הנכתבות על-ידי הרגולטורים השונים) בגרמניה ובבריטניה:²⁷

גרמניה הוקמה ב-2006 בחוק יחידה עצמאית המכונה המועצה הלאומית לבקרה על מדיניות רגולציה (Nationaler Normenkontrollor-NKR). ה-NKR ממוקם ב-German Federal Chancellery (שמקביל למשרד ראש הממשלה בישראל או למה שמכונה "מרכז הממשלה") אולם אינו כפוף לו או מפוקח על-ידו. הקמת הגוף עוגנה בחקיקה, זאת בעוד עצם החובה לבצע RIA מוסדרת בתקנון לעבודת הממשלה. הבחירה של גרמניה לעגן את הקמת הגוף בחקיקה מבוססת על המודל ההולנדי, הוותיק יותר. כפי שמצוין בדוח של ה-OECD, מטרת עיון הגוף בחקיקה היתה להבטיח את עצמאותו ואת הצורך בדיון פומבי ובאישור בבית המחוקקים לכל שינוי במנדט של הגוף.²⁸ נוסף על כך, במאמר על מדיניות הרגולציה בגרמניה צוין גם כי הניסיון עם מדיניות הרגולציה שנצבר עד לאותה עת לימד כי קשה ליישם הערכת השפעות רגולציה בלי

²⁴ OECD, [Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight Bodies and the European Union Regulatory Scrutiny Board](#), 2018.

²⁵ דנמרק חברה ב-RegWatchEurope אך אינה נסקרת בסקירה של ה-OECD. לצד שבע המדינות נסקר בפרסום גם ה-ROB של האיחוד האירופי שאליו לא נתייחס במסמך זה.

²⁶ גוף מייצע עצמאי (independent advisory non-departmental public body) הוא גוף שיש לו תפקיד בתהליכי העבודה הממשלתיים, אך אינו יחידה ממשלתית או חלק מיחידה כזו, ולכן פועל במרחק כלשהו (arm's length) מהגורמים הפוליטיים. ראו אתר ה-RPC בקישור: [About us](#); כניסה: 3 באוקטובר 2021.

²⁷ חשוב לציין כי בכל אחת משתי המדינות האלה קיימים גופים נוספים השותפים לתהליכי טיוב רגולציה ושלם תפקידים אחרים בתהליך.

²⁸ OECD, [Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight Bodies and the European Union Regulatory Scrutiny Board](#), 2018. Retrieved: September 20th, 2021.

רשות אסרטיבית שמפקחת על כך.²⁹ החוק מסדיר את הקמת הרשות, קובע את עצמאותה, סמכויותיה והמשימות המוטלות עליה.³⁰

בריטניה הגוף הרלבנטי לענייננו הוא ה-**Regulatory Policy Committee - RPC** – יחידה עצמאית הנמצאת תחת המשרד הממשלתי לענייני עסקים, אנרגיה ואסטרטגיה תעשייתית (Department for Business, Energy and Industrial Strategies). ה-RPC היא היחידה האמונה על הבקרה על דוחות ה-RIA הנכתבים על-ידי הרגולטורים הרלבנטיים וכן על בקרה על יישום הוראות מסוימות לעניין השפעות של רגולציה מוצעת על עסקים. ה-RPC היא במעמד של גוף מייעץ עצמאי (Non-Departmental Public Body).

אין בבריטניה חקיקה המסדירה במישרין את ההקמה של ה-RPC.³¹ בסקירה של ה-OECD מצוין, כי העובדה שהקמת הגוף ומטרותיו לא עוגנו בחקיקה, אפשרה לו את הגמישות שנדרשה על מנת להתפתח בקלות, בהתאם לנסיבות הפוליטיות. כפי שנראה מבחינת התפתחות מדיניות הרגולציה בבריטניה - היא אכן עברה שינויים, ובתוך כך נוספו משימות גם ל-RPC.³² מבחינת מקור הסמכות לעבודתה, יש הבדל בין התפקידים השונים של ה-RPC:

תפקיד הליבה של ה-RPC הוא בחינה עצמאית של איכות הניתוח הנלווה להחלטות רגולטוריות (כלומר: בחינה ביקורתית של RIA). מקור הסמכות לתפקיד זה נחשב מינהלי - הוא קבוע ב-Better Regulation Policy של הממשלה. לצד זאת, ל-RPC יש גם תפקיד סטטוטורי - ה-RPC משמשת כ"גוף אימות עצמאי" (IVB - Independent Verification Body) לעניין בחינת השפעה של רגולציה מוצעת על עסקים ועל ארגוני החברה האזרחית אל מול היעד שנקבע על-ידי הממשלה.³³

²⁹ Sabine Kuhlmann and Sylvia Veit, [The Federal Ministerial Bureaucracy, the Legislative Process and Better Regulation](#), S. Kuhlmann et al. (eds.), *Public Administration in Germany*, 2021, p. 363.

³⁰ תרגום החוק לאנגלית נמצא בנספח הראשון לדוח הראשון של ה-NKR שפורסם באנגלית. ראו:

[Annual Report 2008 of the National Regulatory Control Council pursuant to Section 6 \(2\) of the Act on the Establishment of the National Regulatory Control Council](#), June 2008, p. 59.

³¹ כפי שצוין לעיל, תפקידי הפיקוח של הגוף אינם מעוגנים בחקיקה, אם כי הוא מוסמך בחקיקה כ"גוף אימות עצמאי" (Independent Verification Body-IVB) לעניין בחינת השפעה של רגולציה מוצעת על עסקים ועל ארגוני החברה האזרחית אל מול היעד שנקבע על-ידי הממשלה (Business Impact Target-BIT).

³² OECD, [Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight Bodies and the European Union Regulatory Scrutiny Board](#), 2018. Retrieved: September 20th, 2021.

³³ חוק העסקים הקטנים (Small Business, Enterprise and Employment act) משנת 2015 מסמיך את הממשלה למנות גוף אימות עצמאי - IVB - כדי לבדוק את החישובים שעושים הרגולטורים בהקשר לעמידה ביעד ההשפעה על עסקים שקבעה הממשלה. ב-2017 ה-RPC הוסמך למלא תפקיד זה. ראו:

Regulatory Policy Committee, [Independent Verification Body Report-December 2019 to December 2020](#), Published 5 March 2021.

3.3 הרכב גופי פיקוח על רגולציה – מבט משווה על מדינות RegWatchEurope

ההרכב של ה-ROB והשירותים המקצועיים שהם מקבלים ממשרדי ממשלה משתנים בין המדינות

להלן נביא מידע על הרכב ה-ROB בשמונה המדינות החברות בארגון RegWatchEurope.³⁴ המידע בפרק מבוסס על אתרי האינטרנט של הגופים במדינות השונות וכן על הפרסום של ה-OECD שסוקר את גופי ה-ROB במדינות אלה (להלן: פרסום ה-OECD על RegWatchEurope).³⁵ כפי שעולה בפרק, יש שונות במספר החברים בגופים השונים, ברקע המקצועי שלהם ובתמיכה המקצועית שהם מקבלים ממשרדי ממשלה שונים. בארבע המדינות הנורדיות הנסקרות בפרק – שבדיה, נורבגיה, פינלנד ודנמרק – ניכר כי להרכב ה-ROB יש זיקה עסקית מובהקת, הן מבחינת שיוך משרדי והן מבחינת הרכב החברים בהן. בשבדיה, נורבגיה ודנמרק, הערכת השפעות הרגולציה אכן ממוקדת בעסקים, אולם בפינלנד (כפי שיוצג להלן בפרק 5) – ה-RIA צריכה להתייחס למגוון רחב של סוגיות. כפי שיוזכר בהמשך בפרק 5, חשוב לזכור כי RIA אינה המסגרת היחידה להערכת השפעות של מדיניות מוצעת, ולעיתים מתקיימות במקביל אליה גם בדיקות הערכות השפעה על הסביבה, על השוויון המגדרי או על היבטים אחרים. על כן, גם אם ה-RIA וה-ROB הם באוריינטציה עסקית, יש להבין כי מדובר רק בחלק ממכלול המנגנונים לבחינת הערכות השפעות רגולציה מוצעת.

בריטניה³⁶

בבריטניה יש כאמור כמה גופים המחלקים ביניהם את המשימות הקשורות למדיניות הרגולציה וטיובה ובהם המשרד הממשלתי לענייני עסקים, אנרגיה ואסטרטגיה תעשייתית (Department for Business, Energy and Industrial Strategies, להלן: המשרד לענייני עסקים), ה-BRE Regulation Executive – BRE, היושב בתוך המשרד לענייני עסקים וה-Regulatory Policy Committee – RPC, שהוא הגוף הרלבנטי לענייניו. ה-RPC אמון על הבקרה על דוחות ה-RIA הנכתבים על-ידי הרגולטורים הרלבנטיים ועל ההוראות הפרטניות לעניין ההשפעה על עסקים שנקבעו בבריטניה (חלקן בחקיקה ואחרות במסגרת מדיניות ממשלתית). ה-RPC היא יחידה עצמאית המקבלת חסות (sponsored) מהמשרד הבריטי לענייני עסקים, ובפרט מה-BRE שבתוכו.

³⁴ ארגון RegWatchEurope משמש רשת לשיתוף פעולה של גופים העוסקים בבחינת השפעות של רגולציה במדינות אירופאיות. מדובר ככלל בגופי ייעוץ חיצוניים ועצמאיים שמייעצים לממשלות במדינותיהם ואף מאתגרים אותן בכל הנוגע להיבטים שונים של רגולציה מיטבית והנטל הרגולטורי. מידע נוסף אפשר למצוא באתר הארגון בקישור: [RegWatchEurope](https://www.regwatcheurope.org/); כניסה: 30 בספטמבר 2021.

³⁵ OECD, [Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board](#), 2018; hereinafter: [OECD-RegWatchEurope](#).

³⁶ OECD, [Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board](#), 2018; hereinafter: [OECD-RegWatchEurope](#); [Regulatory Policy Committee website](#), last retrieved: October 3rd, 2021.

ב-RPC חברים מומחים עצמאיים ממגוון של רקעים, כולל המגזר הפרטי, ארגוני מגזר שלישי, עסקים, משפט ואקדמיה. כך יש ל-RPC באופן קולקטיבי ידע וניסיון בסוגיות הקשורות לעובדים, צרכנות וכלכלה. ב-RPC מכהנים 8 מומחים, מהם אחד הוא היו"ר.

המומחים נבחרים בהליך פומבי תחרותי (open competition), בהתאם לכללי המינויים הציבוריים. ההליך נעשה על-ידי המשרד לענייני עסקים, ובפרט על-ידי ה-BRE. לפי הפרסום של RegWatchEurope, חברי הוועדה מתבקשים להצהיר על ניגודי עניינים מקצועיים או אישיים ונדרשים שלא להעיר על הערכות השפעה בהן יש להם ניגוד עניינים כאמור. תקופת המינוי של חברי הוועדה היא בין שנתיים לארבע שנים, והיא ניתנת להארכה פעם אחת ללא צורך בהתמודדות נוספת במכרז. חבר ועדה שמבקש להמשיך לכהן בה לאחר תקופת הארכה אחת נדרש להתמודד שוב במכרז. חברי הוועדה אינם נחשבים עובדי מדינה.

הוועדה מקבלת תמיכה/שירותים מקצועיים ממזכירות הכוללת עובדי מדינה מהתחומים האלה – כלכלנים, יועצי מדיניות וחוקרים. אנשי המזכירות הם עובדים של המשרד לענייני עסקים. נכון למרס 2018 הועסקו במסגרת זו עשרים עובדים, וצוין כי מספרם מצוי במגמת עלייה.

הוועדה מתוקצבת בתקציב המשרד לענייני עסקים, ויש נושאים שונים (ביצוע, תקציב ומימון) שבעבורם היא נחשבת partner organization של המשרד.

גרמניה³⁷

המועצה הלאומית לבקרת רגולציה (בגרמנית: Nationaler Normenkontrollrat-NKR; ובאנגלית: National Regulatory Control Council) הוקמה כאמור בגרמניה ב-2006 בחקיקה במטרה להבטיח את עצמאותה.

הנשיא הפדרלי, על פי הצעת הממשלה הפדרלית, ממנה את חברי המועצה לחמש שנים (עם אפשרות למינוי מחדש בתום התקופה); הקנצלר הפדרלי (ראש הממשלה) ממנה מבין החברים את יו"ר המועצה. כיום חברים במועצה היו"ר ותשעה חברים.

המועצה היא גוף לא ממשלתי; לכן חברה אינם רשאים להשתייך לגוף מחוקק או לרשות ברמה הפדרלית או המדינתית. על החברים להיות בעלי ידע בתחומים כלכליים וניסיון בתחום החקיקה, בין השאר כזה המתבסס על שירות (בעבר) במוסדות המדינה או פעילות בארגונים אזרחיים. חברי המועצה רשאים להמשיך בפעילותם המקצועית (בכפוף לאמור לעיל). המועצה פועלת באמצעות דווחים³⁸ כאשר כל חבר במועצה אחראי לתחום מקצועי אחד או יותר. התמיכה המקצועית והמינהלתית ניתנת על-ידי מזכירות שבה 15 עובדים הממוקמת במשרד הקנצלר הפדרלי.

³⁷ אתר ה-NKR באנגלית בקישורים: [About Us](#); [NKR Members](#); כניסה: 30 בספטמבר 2021. כמו כן ראו:

[OECD-RegWatchEurope](#), pp. 36-38.

³⁸ דווח (rapporteur) הוא חבר בגוף שמתמנה כדי להגיש לגוף דוח בנושא מסוים.

יצוין, כי לצד ה-NKR פועל בגרמניה גוף נוסף בהקשר של טיוב הרגולציה: היחידה לרגולציה מיטבית (Chancellery Better Regulation Unit-CBRU), שהיא יחידה ממשלתית פדרלית שמטרתה המרכזית היא ללוות את התוכנית הפדרלית להפחתת בירוקרטיה ושיפור הרגולציה (כלומר – גוף מתכלל, מתכנן, אסטרטגי).

הולנד

המועצה המייעצת ההולנדית לעניין הנטל הרגולטורי (Dutch Advisory Board on Regulatory Burden-ATR) הוקמה ב-2017 והחליפה גוף קודם שפעל בתחום בהולנד מאז 2000. מדובר בגוף עצמאי חיצוני המייעץ לממשלה ולפרלמנט בהולנד על הפחתת הנטל הרגולטורי לעסקים, לאזרחים ולעובדים מקצועיים בתחומי הבריאות, החינוך, הבטיחות והרווחה. יצוין כי ה-ATR הוא גוף זמני שהמנדט שלו מוארך מעת לעת.³⁹

לפי החוק, במועצת ה-ATR (Board) מכהנים שלושה – יושבת ראש ושני חברים. הם נבחרים בהליך תחרותי בהתבסס על התמחותם בתחום הנטל הרגולטורי והיכרותם עם החברה בהולנד; הם מתמנים בהמלצת שר הכלכלה ובאישור הממשלה, אך עצמאותם מובטחת על-פי הקבוע בחוק. התמיכה המקצועית ניתנת בידי צוות של עשרה עובדים שמשייכים ארגונית למשרד הכלכלה; כל אחד מהעובדים אחראי על משרד ממשלתי אחד או יותר. ה-ATR עצמאי באשר לנושאים שהוא בוחר לייעץ בהם ולתוכן חוות הדעת שלו; גם נהלי העבודה והמינהל נקבעים על-ידי הגוף עצמו.⁴⁰

שבדיה⁴¹

המועצה השבדית לרגולציה מיטבית (Swedish Better Regulation Council-SBRC) הוקמה ב-2008 בצו של הממשלה (ordinance), כגוף זמני שהמנדט שלו הוארך מעת לעת; ב-2015 הפכה לגוף קבוע. מדובר בגוף עצמאי המשווה ארגונית לסוכנות השבדית לצמיחה כלכלית ואזורית (Swedish Agency for Economic and Regional Growth).⁴² תפקידה של המועצה הוא לבחון הערכות השפעה של הצעות חוק בעלות השפעה על **עסקים** ולהוציא חוות דעת באשר לאיכותן. המועצה עצמאית בקבלת החלטותיה.

במועצה מכהנים יו"ר, סגן, שלושה חברים ושישה חברים חלופיים. החברים הם בעלי רקע מגוון וניסיון ייחודי באשר להשפעת רגולציה על עסקים והם מגיעים בין השאר מתחומים כמו משפטים, כלכלה, איגודים מקצועיים וארגונים עסקיים. קוורום חוקי של המועצה מתקיים בנוכחות היו"ר

³⁹ אתר ה-ATR באנגלית בקישורים: [About ATR](#); [Finnish Council of Regulatory Impact Analysis appointed for the next term](#); [Board of ATR](#); כניסה: 30 בספטמבר 2021.

⁴⁰ [OECD-RegWatchEurope](#), pp. 87-88.

⁴¹ אתר ה-SBRC באנגלית בקישור: [About us](#); כניסה: 30 בספטמבר 2021. וראו גם:

[Annual Report of the Swedish Better Regulation Council-2020](#), 9 June 2021, pp. 4, 6; [OECD-RegWatchEurope](#), pp. 66-71.

⁴² מדובר בסוכנות ממשלתית שתפקידה לקדם חברות ועסקים וליצור מגזר עסקי שנהנה מצמיחה וקיימות. ראו אתר הסוכנות באנגלית בקישור: [Swedish Agency for Economic and Regional Growth](#); כניסה: 30 בספטמבר 2021.

או סגנו ושני חברים נוספים; במקרה של שוויון קולות בהצבעה – ליו"ר יש קול מכריע. המועצה מתכנסת אחת לשבועיים. החברים מקבלים תשלום על כל פגישה בה הם נוכחים (כולל הכנה); היו"ר מקבל תשלום חודשי קבוע.

מבחינה מינהלתית המועצה נתמכת בעובדי הסוכנות לצמיחה כלכלית ואזורית שמכינים עבורם את התיקים.

דנמרק⁴³

הפורום הדני לרגולציה בתחום העסקים (Danish Business Regulation Forum–DBRF) הוקם ב-2012 (והחליף גוף קודם שפעל בתחום). הפורום הוא גוף עצמאי המייעץ לממשלה בכל הקשור בהקלה על ניהול עסקים בדנמרק, וזאת תוך יצירת רגולציה יעילה ופשוטה יותר. הפורום אחראי לבחון הן רגולציה דנית והן את אופן יישום הרגולציה של האיחוד האירופי בתחום כך שיביא לעלויות מינימליות לעסקים בדנמרק.

הפורום מוקם על ידי השר לענייני תעשייה, עסקים ופיננסים (Minister for Industry, Business and Financial Affairs) והחברים בו מתמנים לתקופת כהונה של שלוש שנים.

יו"ר הפורום מתמנה על-ידי השר. לצדו מכהנים נציגים נוספים מהגופים המרכזיים במשק העסקי של דנמרק (נציג אחד מכל גוף, כמו למשל: הקונפדרציה של התעשייה הדנית; לשכת המסחר הדנית; מועצת החקלאות והמזון הדנית; הארגון העסקי של עסקים קטנים ובינוניים (SMEdenmark); ארגונים בתחומי ביקורת וראיית חשבון, ביטוח ופנסיה, הובלה ימית, כספים; הקונפדרציה של המעסיקים הדנים; האיגודים המקצועיים; מועצת הצרכנות הדנית) וכן שלושה נציגי מעסיקים, ושלושה מומחים בעלי רקע בתחום הרגולציה (באיחוד האירופי או בדנמרק) או חדשנות עסקית ודיגיטלית הממונים על-ידי השר. לצד זאת על הפורום לקבל מידע וסיוע בגיבוש המלצותיו ממומחים ומארגונים בעלי עניין רלוונטיים, איגודים, מכוני מחקר ועוד.

לפורום ניתנת תמיכה ממזכירות הממוקמת במשרד לענייני תעשייה, עסקים ופיננסים.

נורבגיה⁴⁴

המועצה הנורבגית לרגולציה מיטבית (The Norwegian Better Regulation Council–NBRC) הוקמה ב-2016. ייעודה של המועצה הוא לתרום להפחתת הנטל הרגולטורי על עסקים ובאופן כללי להביא לרגולציה יעילה יותר. היא מנפיקה חוות דעת (advisory statements) באשר להצעות לרגולציה חדשה של המגזר העסקי בשלב ההיוועצות הציבורית לגביהן.

⁴³ אתר ה-DBRF באנגלית בקישור: [Terms of Reference for the Danish Business Regulation Forum](#); כניסה: 30 בספטמבר 2021. כאמור, דנמרק חברה ב-RegWatchEurope אך אינה נסקרת בסקירה של ה-OECD.

⁴⁴ אתר ה-NBRC באנגלית בקישורים: [The Norwegian Better Regulation Council](#); [Mandate and organisation](#); כניסה: 30 בספטמבר 2021. כמו כן ראו: OECD-RegWatchEurope, p. 79.

המועצה היא גוף מפקח עצמאי ונפרד מהממשלה (arms-length) אשר משויכת (under) למשרד המסחר, התעשייה והדייג (Ministry of Trade, Industry and Fisheries). המועצה היא עצמאית וחסרת פניות ואין למשרד סמכות להתערב בשיקול הדעת המקצועי שלה, בין היתר בבחירת המקרים הספציפיים לבדיקה או באופן ההערכה של כל מקרה. עם זאת, מדי שנה המשרד מוציא מכתב הקצאה שנתי שבו הוא מגדיר למועצה את היעדים, סדרי העדיפויות והתקציב לאותה שנה. המכתב גם מגדיר את הפרמטרים למעקב אחרי עבודת המועצה ולדיווח שנתי למשרד. המועצה מנהלת את התקציב המוקצה לה באופן עצמאי.

במועצה מכהנים יו"ר המועצה וסגנו, שלושה חברי מועצה נוספים וחבר חלופי. תקופה הכהונה של החברים היא ארבע שנים עם אופציה להארכה לכהונה אחת נוספת. החברים נבחרים על סמך מומחיותם, יושרה מקצועית וידע מעמיק בקהילה העסקית ובתהליך הרגולציה בנורברגיה והם מגיעים מאזורים גאוגרפיים מגוונים. ככלל, המועצה מקיימת ישיבה בערך אחת לחודש, אך יכולה לבחון מקרים גם בין הישיבות.

חברי המועצה כיום מונו בדצמבר 2015 ומכהנים בה מאז שהוקמה ב-2016. הם מקבלים תמיכה מקצועית ומינהלתית ממזכירות המועצה.

פינלנד⁴⁵

המועצה הפינית להערכת השפעה רגולטורית (Finnish Council of Regulatory Impact Analysis-FCRIA) הוקמה בפינלנד ב-2015 בהחלטת ממשלה. מדובר בגוף עצמאי וחסר פניות, כאשר מבחינה מינהלתית הוא פועל במסגרת משרד ראש הממשלה. המועצה בוחנת הצעות רגולציה או חקיקה של הממשלה ואת ה-RIA הנלווית להן ומפרסמת לגביהן גילויי דעת (statements) שכוללים הצעות לשיפור ה-RIA. המועצה בוחרת לאלו הצעות להתייחס ומפרסמת בין 20 ל-30 גילויי דעת בשנה.

הממשלה ממנה את יו"ר המועצה ועד שמונה חברים נוספים לכהונה של שלוש שנים. המועצה עצמה בוחרת מבין חבריה שני סגנים ליו"ר. חברי המועצה נבחרים על בסיס התמחותם בתחומים שונים (כלכלה, כספים, משפטים וכדומה) והם ככלל משמשים בתפקידים שונים באקדמיה, בעולם העסקי, בשירות הציבורי ובארגונים חברתיים, אך כחברי המועצה עליהם לפעול כמומחים עצמאיים ולהימנע מדיון בהצעות שמעוררות אצלם ניגוד עניינים.

במועצה מכהנים כיום יו"ר ושישה חברים. לצידם פועל יועץ מקצועי למועצה מטעם משרד ראש הממשלה ושלושה מזכירים במשרה מלאה.

⁴⁵ אתר FCRIA באנגלית בקישורים: [Composition](#); [Mandate](#); כניסה: 29 בספטמבר 2021. כמו כן ראו:

[OECD-RegWatchEurope](#), pp. 48-49.

צ'כיה⁴⁶

המועצה להערכת השפעה רגולטורית (Regulatory Impact Assessment Board-RIAB) הוקמה ב-2011 בעקבות החלטת ממשלה. המועצה היא גוף עצמאי שהוא אחד מתשעה גופי ייעוץ לוועדת החקיקה של הממשלה.⁴⁷ תפקידה הוא לבחון את ה-RIA שהוגשו על הצעות חוק ולהעריך את איכותן. למועצה אין תקציב עצמאי; פעילותה מתקצבת כחלק מפעילות ועדת החקיקה של הממשלה מתוך תקציב המדינה.

המועצה מונה כיום 13 חברים⁴⁸ שהם מומחים חיצוניים בתחומים שונים, בעיקר כלכלנים, עורכי דין, נציגי איגודי עסקים, אנשי אקדמיה ומומחים אחרים. הרכב המועצה משתנה ומותאם למגמות בחברה ובכלכלה, כך שבשנים האחרונות התמנו חברים חדשים עם התמחות בתחומים חדשניים יותר כמו eGovernment, כלכלה דיגיטלית ותחומים חברתיים רלוונטיים; בראש המועצה עומדת יו"ר שהיא כיום פרופסור לכלכלה סביבתית. את חברי המועצה ממנה יו"ר ועדת החקיקה של הממשלה (כיום שר המשפטים); אין הליך מוסדר למינוי.

במרכז הממשלה (Office of Government) פועלת יחידת RIA שבה חמישה עובדי מדינה אשר נותנים תמיכה מקצועית למועצה; תפקידם לנתח דוחות RIA שהוגשו על ידי יוזמי החקיקה לפני העברתם לבחינה על-ידי המועצה. יחידת ה-RIA גם מספקת הדרכה מתודולוגית לעובדי מדינה שתפקידם להכין דוחות RIA.

4. פטורים, החרגות וגישה יחסית ל-RIA

על פניו, כל שינוי רגולטורי עשוי להשתפר בעקבות בחינה מקדמית מעמיקה שלו ויש מדינות בהן כל שינוי רגולציה נדרש ב-RIA.

עם זאת, כפי שה-OECD כותב, ביצוע RIA דורש משאבים **ועל כן נשאלת השאלה האם נכון לבצע תמיד תהליך מלא של RIA**. ואכן, במדינות שונות נקבעו פטורים והחרגות שונים מהחובה לבצע RIA. לפי סקירה שפרסם הארגון בשנת 2021, **רק 9 מבין המדינות החברות בו דיווחו כי הן דורשות RIA על כל דברי החקיקה**: אוסטריה, קנדה, אסטוניה, פילנד, צרפת, גרמניה, דרום-קוריאה, ליטא וספרד.⁴⁹

ה-OECD ממליץ להגביל את היקף החרגות והפטורים מהחובה לבצע RIA: לפי הארגון, יש מקרים המצדיקים **פטורים (exemptions)** – כגון חוקי תקציב ועניינים הקשורים לביטחון הלאומי

⁴⁶ אתר RIAB באנגלית בקישור: [RIA in Czechia](#); כניסה: 30 בספטמבר 2021. כמו כן ראו: OECD-RegWatchEurope, pp. 56-62.

⁴⁷ ועדת החקיקה של הממשלה (Government Legislative Council-LRV) היא גוף מייעץ לממשלת צ'כיה שמכהנים בו 30 חברים, שברובם הם מומחים חיצוניים; בראש הוועדה עומד חבר בממשלה, כיום שר המשפטים. הוועדה נפגשת כדי לדון בכל הצעות החקיקה המוגשות לממשלה.

⁴⁸ אך ככל הנראה אין מספר קבוע של חברים.

⁴⁹ OECD Regulatory Policy Outlook 2021.

יש מדינות בהן כל רגולציה חדשה מחויבת ב-RIA, אולם במרבית מדינות ה-OECD הדבר אינו כך ויש פטורים והחרגות לחובת ה-RIA

ה-OECD מכיר בצורך להחריג רגולציות מסוימות מחובת ביצוע RIA, אולם מזהיר מהחריגה נרחבת מדי

ה-OECD גם מדבר על הגישה היחסית לביצוע RIA, קרי התאמת ההיקף והעומק של ה-RIA הנעשית להיקף ההשפעות של הרגולציה המוצעת. גישה זו רווחת במדינות החברות בארגון

או **החריגות** (exceptions) – כגון מקרי חירום ועניינים שעשויה להיות להם השפעה בשל רגישות שוק (market sensitive issues); אולם **החריגה נרחבת מדי של רגולציות מהחובה לבצע RIA יכולה לגרום לכך שהרגולטורים רק יחפשו "אליבי" או תירוץ שלא לבצע את ההערכה.**⁵⁰

לפי ה-OECD, בקרב המדינות החברות בארגון רווחת הגישה היחסית בכל הנוגע לביצוע RIA. בגישה זו, רגולציה שהיקף ההשפעות המוערכות שלה הוא נמוך יכולה להיות מלווה בתהליך קצר יותר או קפדני (rigorous) פחות, לעומת רגולציה שמעריכים שיש לה השפעות משמעותיות יותר. גישה כזו מאפשרת למקד את המשאבים במקומות בהם הם נדרשים יותר (רגולציה שיש לה השפעה רבה יותר) ולא "מעייפת" את השחקנים הרלבנטיים השותפים בתהליך.⁵¹ בתוך כך, מדינות רבות אימצו מבחנים של "תנאי סף" כדי לקבוע את המדרג או הסוג של הערכת ההשפעות שיש לעשות לכל סוג של הצעת רגולציה. הארגון מציין כי לעיתים הנימוקים שבבסיס המבחנים הם חלשים למדי, כאשר בחלק מהמקרים נראה כי התנאים נקבעו כך שהתוצאה הסופית תתאים למגבלות המשאבים במדינות, ואפילו לכוח האדם של ה-ROB, שאמור לעשות את הבקרה על אותן הערכות השפעה.⁵²

בבחינה של תחולת החובה לבצע RIA או קביעת היקף והעומק הנדרשים, אפשר להסתכל על כמה רבדים, או לבחון כמה שאלות:

מי נכנס ב"שער" של ההגדרה של רגולציה, ובפרט לצורך הדרישה לבצע RIA? למשל, במדינות רבות אין חובה לבצע RIA על הצעות חוק פרטיות, אלא המיקוד הוא ברשות המבצעת. במקרים אלו, ככל שיש יותר חקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות – כך יפחת היקף החקיקה שעברה RIA.

האם יש החריגה של תחומים שונים או של רשויות שונות? כן למשל, כפי שצוין לעיל, ה-OECD מציין את תחומי התקציב והביטחון הלאומי כתחומים שעשויים להצדיק פטור.

האם יש החריגה או הסדרים אחרים לרגולציה שמוגבלת לזמן קצוב (כגון הוראות שעה) ובפרט לרגולציה הנוגעת למצבי חירום?

האם נקבע סף מסוים שרק מעליו נדרש ביצוע של RIA, ואם כן - איך מגדירים את הסף? שאלה זו יכולה להיות רלבנטית הן לבחינת הצורך לבצע RIA והן להחלטה איזה סוג של RIA יש לבצע, במדינות בהן יש מדרג של סוגי RIA. האם חישוב תנאי הסף מתייחס למשתנה מסוים או

⁵⁰ [OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy Regulatory Impact Assessment, 2020.](#)

⁵¹ OECD, [A closer look at proportionality and threshold tests for RIA Annex to the OECD Best Practice Principles on Regulatory Impact Assessment](#), 2020.

⁵² OECD, [A closer look at proportionality and threshold tests for RIA Annex to the OECD Best Practice Principles on Regulatory Impact Assessment](#), 2020.

יש מדינות בהן אם רגולציה מסוימת פטורה מביצוע RIA, הרגולטור יידרש בביצוע בחינה בדיעבד שלה פרק זמן מסוים לאחר יישומה

לכמה משתנים? מה המנגנון שלפיו מתקבלת החלטה? האם דורש אישור בדיעבד של ההחלטה או שמא ההחלטה האם נדרשת RIA או לא מובאת לפתחו של ה-ROB ללא מתן פטורים גורפים.

בהקשר זה נציין שיש כמה מדינות (ובהן אוסטרליה, וראו להלן) שאם ניתן בהן פטור מביצוע RIA – הרגולטור יידרש בביצוע בחינה ex-post פרק זמן מסוים לאחר יישום השינוי.⁵³ עוד באוסטרליה, כאשר נערכה בחינה עצמאית שכללה תהליך וניתוח דומים ל-RIA, לא נדרש לערוך שוב RIA. הדבר מעלה את השאלה האם יש מקום להתנות פטור מ-RIA בקיומן של חלופות אחרות לבחינת הרגולציה (ex-ante או ex-post). נראה, כי הדבר נועד ליצור איזון בין האילוצים שגרמו להחלטה על הפטור, לבין הרצון לשמר את מדיניות הרגולציה המיטבית.

ה-OECD מעיר לגבי היעדר שקיפות ובקרה מספקים בכל הנוגע להחלטה לפטור רגולציות מסוימות מ-RIA או ללוות אותן ב-RIA חלקית. לפי ה-Regulatory Outlook האחרון, רק מיעוט של המדינות החברות בארגון מפרסמות את ההחלטות לפטור רגולציות מסוימות מ-RIA. עוד מצוין, כי ב-60% מהמדינות החברות בארגון אין גוף האחראי לבחון את ההחלטות המתקבלות לגבי הצורך בביצוע RIA.

מדיניות הרגולציה בעת התמודדות עם משבר הקורונה⁵⁴

מגפת הקורונה שפרצה בתחילת 2020 הציבה בפני מדינות העולם אתגרים רבים, ודרשה מענים רגולטורים מהירים. מענים כאלו, למשל חוקי חירום שונים, אינם מותירים זמן מספק לתהליכי בדיקת הרגולציה הנעשים בשגרה, ובפרט זמן מספק לביצוע תהליך רגיל ומלא של RIA. נוסף על כך, הצורך להסיט כוח אדם להתמודדות עם משימות הקורונה הביא במקרים מסוימים לצמצום כוח האדם המוקדש למשימות של מדיניות רגולציה, ובפרט – כוח האדם שעומד לרשות ה-ROB במדינות.

לכן, לפחות בתקופה הראשונה של הקורונה, חלק מהמדינות קבעו הסדרים מקוצרים לגיבוש רגולציה, ובפרט רגולציה הנוגעת להתמודדות עם המשבר. יצוין, כי בחלק מהמדינות היתה קיימת עוד טרם התפרצות הקורונה החרגה של החובה לבצע RIA במקרה של רגולציה הנדרשת במצבי חירום, ומדינות אחרות הנהיגו הסדר כזה לאחר פרוץ המגפה.

חלק מהמדינות החברות ב-OECD פטרו לחלוטין מחובת RIA הוראות רגולטוריות להתמודדות עם משבר הקורונה. לצד זאת, במדינות אחרות נקבעו הסדרי ביניים, המביאים לידי ביטוי את הגישה היחסית במדיניות רגולציה. במסגרת זו, הממשלות ויתרו על עריכת RIA מלאה כבשגרה, אולם דרשו בחינה חלקית של השפעות הרגולציה. נראה, כי בחינות חלקיות אלו מבוססות פחות על ניתוח כמותי של השפעות הרגולציה המוצעת ויותר על ניתוח פשוט ותיאורי שלה. יש מדינות בהן נקבע כי הרגולטור יידרש להשלים את המידע החסר ב-RIA במועד מאוחר

⁵³ OECD Regulatory Policy Outlook 2021, pp. 77.

⁵⁴ OECD, [Regulatory quality and COVID-19: The use of regulatory management tools in a time of crisis](#), September 2020.

יותר. יצוין, במקרים רבים הרגולציה לצורך התמודדות עם הקורונה היתה מוגבלת בזמן (הוראות שעה, חקיקה הכוללת סעיפי שקיעה (sunset clauses)).

בבריטניה, לדוגמה, נכתב מסמך "סיכום השפעות" שליווה את הצעת החוק הבריטית להתמודדות עם הקורונה.⁵⁵ כפי שנכתב בפתיח למסמך, הוא נועד לספק סיכום של ההשפעות הנוגעות לסעיפים בהצעת חוק הקורונה (Coronavirus Bill 2020). היות שמדובר בחקיקת חירום זמנית, לא נדרשה הערכת השפעות רשמית. עוד נכתב במסמך, שהסיכום התמקד בעיקר בהשפעות לא מוניטריות של הצעת החוק.

לצד ההבנה כי מצב חירום מסוג זה דורש התאמות במדיניות הרגולציה, ה-OECD מציין את החשיבות של ביצוע הערכות בדיעבד (ex-post) מסוג כלשהו, כדי לוודא את האפקטיביות והיעילות שלהן.

להלן יוצגו ביתר הרחבה דוגמאות לפטורים, החרגות או מדרג של RIA בכמה מדינות.

גרמניה

בגרמניה **כל הצעה לרגולציה המונחת על שולחן הממשלה צריכה להיות מלווה בחוות דעת של ה-NKR** (כאמור, הגוף הגרמני האמון על בקרת ה-RIA שכותבים הרגולטורים). הדבר מציב את גרמניה בצד המחמיר יחסית בכל הנוגע לדרישות הנוגעות ל-RIA, היות שאין בה פטורים גורפים. עם זאת, לפי הדו"ח של ה-OECD על RegWatchEurope⁵⁶, גם בגרמניה יש הסדר המיועד לרגולציה לא מורכבת בעלת השפעות קטנות (minor). במקרה של רגולציה כזו, ה-NKR עובד במה שמכונה "מסלול מהיר": אם הרגולטור הרלבנטי קובע כי לרגולציה המוצעת השפעות קטנות, אנליסט במזכירות ה-NKR מוודא כי הבדיקה נעשתה כהלכה. במידה וכן – האנליסט ימליץ למועצת ה-NKR להימנע מהגשת חוות דעת כתובה על הרגולציה המוצעת. לאחר אישור של מועצת ה-NKR, הרגולטור יקבל הודעה על כך.

עוד בגרמניה, כל חקיקה המשתיה עלות ציות של מיליון אירו לשנה או יותר על עסקים, אזרחים או המגזר הציבורי חייבת שיהיה בה "סעיף הערכה". ה-NKR עושה בקרה האם הצעת החוק כוללת את הסעיף הזה והאם ההערכה נעשתה כראוי. מכאן, שהיקף ה-RIA הנדרש מהצעות חוק שיש להן עלות ציות נמוכה יחסית הוא אחר.

⁵⁵ [Impact assessment Coronavirus bill: summary of impacts](#), Updated 23 March 2020. Retrived: October 5th, 2021.

⁵⁶ [OECD-RegWatchEurope](#), pp. 41-42.

אוסטרליה

באוסטרליה אין פטורים
או החרגות גורפות
מהחובה לבצע RIA. יש
בה התייחסות
ל"מקרים מיוחדים"
בהם ניתן לקבל פטור
נקודתי או לבצע RIA
מצומצמת

גם באוסטרליה **לא מצאנו פטורים או החרגות גורפות** מהחובה לבצע RIA; אבל מצאנו התייחסות הן לרמות שונות של RIA והן למה שמכונה שם "מקרים מיוחדים", כמפורט להלן:

תהליך הערכת ההשפעה שנעשה על-ידי ה-ROB האוסטרלי (Office of Best Practice Regulation-OBPR) כולל כמה שלבים. בשלב הראשון, שמכונה **הערכה מקדמית** (Preliminary Assessment), נבחן הצורך בביצוע RIA. בשלב זה ה-OBPR יבחן האם השפעות ההצעה הן יותר ממינוריות (more than minor); אם ההשפעות מינוריות – תיתכן החרגה (ראו להלן). בתוך כך על ה-OBPR לשקול את השיקולים האלה: מה ההיקף הפוטנציאלי של הבעיה אותה מנסים לפתור? מה טיב האפשרויות המוצעות בהצעת הגוף? כמה בעלי עניין מושפעים? מה ההשפעה על אנשים, עסקים וארגונים קהילתיים? מה נטל העלויות או החיסכון הפוטנציאלי? מי מקבל ההחלטות? אם הממשלה (Cabinet) היא זו שמקבלת את ההחלטות על-פי המדיניות המוצעת – בכל מקרה תידרש RIA מסוג כלשהו. על הגוף המציע את המדיניות או הרגולציה לפנות ל-OBPR ולספק מידע באמצעות מילוי טופס ההערכה המקדימה (Preliminary Assessment form) או הצגת טיוטה של הצעת המדיניות. בהתבסס על המידע שנמסר, ה-OBPR מודיע לגוף תוך חמישה ימי עבודה האם יש צורך ב-RIA, ואם כן, מהו עומק הניתוח הנדרש.

לצד ההנחיות המפורטות בדבר תהליכי העבודה בפיתוח רגולציה, המדריך לביצוע RIA של ה-OBPR האוסטרלי (בו מוסדר התהליך) כולל גם הוראות בדבר **מקרים מיוחדים** (Special Cases) שכוללים למעשה קטגוריות שונות של מקרים שבהם יש הוראות מיוחדות הנוגעות ל-RIA ובהן:⁵⁷

- **אמצעים להעלאת הכנסות** (Revenue raising and protection measures) – RIA הנוגעת לאמצעים כאלה (כמו למשל הוראות בתחום המיסוי) צריכה לבחון רק אם מדובר באמצעי הטוב ביותר ליישום, שכן אין אפשרות לעשות ניתוח עלות-תועלת מלא מבלי להביא בחשבון גם כיצד ישמש הכסף שנכנס. לכן, גוף המבצע RIA בקטגוריה הזו אינו צריך ככלל להתייחס לכל השאלות או ההיבטים אליהם נדרשת התייחסות. לדוגמה, במקרים אלו אין צורך להתייחס לשאלה מדוע נדרשת התערבות ממשלתית במקרה הרלבנטי. כלומר, באוסטרליה אין פטור מלא מ-RIA לרגולציה הנוגעת להעלאת מיסים, אלא שיש לה דרישות מופחתות.

⁵⁷ [Australian Guide to RIA](#), supra note. **שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.** pp. 56-57; Office of Best Practice Regulation, [Guidance Note: Special Cases](#), June 2021.

• **פטור של ראש הממשלה** (Prime Minister's exemptions) – ראש הממשלה רשאי לפטור גופים ממשלתיים מהחובה לבצע RIA אך זאת בנסיבות מוגבלות ביותר (in very limited circumstances)⁵⁸ ורק כאשר:⁵⁹

- אירועים דחופים ובלתי צפויים (truly urgent and unforeseen events) אשר דורשים החלטה לפני שניתן יהיה לערוך RIA נאותה;

- כאשר יש עניין של תקציב או רגישות אחרת וביצוע RIA עלול לפגוע בסודיות ולהביא להשפעות שוק לא מכוונות או להוביל להתנהגות ספקולטיבית בניגוד לאינטרס הלאומי.

גם כאשר ניתן פטור ראש הממשלה, על הגוף לערוך הערכה של עלות הרגולציה.

כל מקרה שמקבל את פטור ראש הממשלה נדרש לעבור בחינה לאחר יישום (Post Implementation Review) תוך שנתיים מיישום ההחלטה. ככל שהזמן מאפשר זאת, לפני יישום ההחלטה יידרש ניתוח שיאפשר יצירת בסיס להשוואה (baseline) במסגרת ניתוח ex-post של ההחלטה. ניתוח זה יועבר ל-OBPR אך לא יתפרסם.

• **בחינה עצמאית** (Independent Reviews) – כאשר נערכה בחינה עצמאית⁶⁰ שכללה תהליך וניתוח דומים ל-RIA, לא נדרש לערוך שוב RIA. כדי לפטור מביצוע RIA, נדרש שהבחינה העצמאית תכמת ותציג את כל ההוצאות הרגולטוריות. ככלל, ה-OBPR ממליץ להתייעץ איתו לפני מינוי ועדה לבחינה עצמאית וקביעת גבולות הפעילות שלה (terms of reference) כדי לוודא שכל השאלות הרלוונטיות אכן ייבחנו.

• **התחייבות בחירות** (Election Commitments) – כאשר מתבצעת RIA על נושא שהיווה הבטחת בחירות של ממשלה נכנסת, היא לא נדרשת לבחון טווח של חלופות מדיניות. יש לערוך RIA על החלופה הספציפית שנכללה בהתחייבות הבחירות והמיקוד צריך להיות בחלופה זו באופן שבו היא תיושם.

הסכמים לגבי שינויים רגולטוריים מינוריים וקבועים (Carve-outs) – מדובר בהסכמים ארוכי טווח בין ה-OBPR לבין משרד ממשלתי מסוים שפוטר את המשרד מביצוע הערכה מקדמית אל מול ה-OBPR לגבי סוגים מסוימים של שינויים ברגולציה. הסכמים כאלה משמשים בעיקר כאשר מדובר בשינויים רגולטוריים מינוריים שמתרחשים באופן מכני מעת לעת כמו למשל הצמדה

⁵⁸ יצוין כי על-פי הדוחות השנתיים שמפרסם ה-OBPR, מדובר במקרים נדירים ביותר בהם ניתן פטור של ראש הממשלה: בשנת 2019/20 היה מקרה אחד בו ניתן פטור כזה (לאמצעים שננקטו על רקע הקורונה); בשנת 2020/21 לא ניתנו פטורים כאלה כלל. ראו:

OBPR, [Australian Government Regulation Impact Statement Status – 2019-20](#); OBPR, [Australian Government Regulation Impact Statement Status – 2020-21](#).

⁵⁹ במקרים שבהם ניתן פטור של ראש הממשלה, לאחר פרסום המדיניות יתפרסמו גם העובדה כי היה פטור כזה והסיבות לכך באתר משרד ראש הממשלה והקבינט. אם הרגולציה נעשית באמצעות חקיקה ראשית, יש לציין את פטור ראש הממשלה בדברי ההסבר.

⁶⁰ מדובר ככלל בתהליך מקיף של ועדה או גוף חיצוני הבוחן סוגיה מסוימת עם מנדט רחב.

למדד, שינויים טכניים, שינויים מסוימים במינוח וכדומה. יצוין כי הסכמים כאלה אינם חלים על הצעות שבהן הממשלה היא מקבלת ההחלטות.⁶¹

בריטניה

בבריטניה, המסגרת הכללית המסדירה את הבחינה של השפעות רגולציה מוצעת היא ה-**Better Regulation Framework**. לצידה, יש גם חובות סטטוטוריות הנוגעות לבדיקת ההשפעה של רגולציה מוצעת על עסקים.⁶² ככלל נראה, כי מדיניות הרגולציה של בריטניה ממוקדת בבחינת ההשפעה על עסקים, ובפרט עסקים קטנים וזעירים, ולכן מראש חוסות תחתיה רק רגולציות הנוגעות לתחום זה.

כך, ה-Better Regulation Framework נוגעת רק **לרגולציה של פעילות עסקית**,⁶³ בחקיקה או שלא בחקיקה. ההגדרה של רגולציה לצורך הכללה במסגרת הזו מתבססת על חוק העסקים הקטנים (Small Business, Enterprise and Employment (SBE) Act) משנת 2015.

בהתאם לקבוע בחוק זה, אמצעי הרגולציה הבאים מוחרגים מה- Better Regulation Framework: הוראות הקשורות בהטלת מיסוי, היטלים, אגרות או עלויות אחרות (charges), ביטולם או שינויים בהם; רכש; מענקים או סיוע כספי הניתנים על-ידי רשות ציבורית או מטעמה של רשות כזו; הוראות שעה לתקופה של עד 12 חודשים. נוסף על כך מוחרגים אמצעים המשפיעים על עסקים בבעלות ציבורית או על עסקים הפועלים מטעמה של רשות ציבורית. זאת, שכן אין להם השפעה על הפעילות העסקית, כמוגדר ב-SBEE.

ההגדרה של רגולציה וההחרגות שהוזכרו לעיל קשורות בעיקר למהות. לצד זאת, מדיניות הרגולציה של בריטניה מבוססת גם על **עיקרון היחסיות**, שמתבסס על מדדים כמותיים. במדריך למשרדי הממשלה ולרגולטורים שפרסם ה-RPC (שהוא ה-ROB הבריטי)⁶⁴ צוין, כי **עקרון היחסיות בהערכות השפעה הנעשות לפני ואחרי יישום של רגולציה חדשה נועד לטייב את הקצאת המשאבים לצורך איסוף המידע וההערכה של השפעות מדיניות**. ה-Better Regulation Framework קובעת שהקצאת המשאבים לצורך ביצוע ההערכות של

⁶¹ להרחבה על החרגה זו ראו: Office of Best Practice Regulation, [Guidance Note: Carve-outs](#), July 2021.

⁶² יצוין כי בריטניה מצויה כעת בתוך תהליך בחינה מחדש של מדיניות הרגולציה שלה על רקע פרישתה מהאיחוד האירופי. המסגרת הממשלתית האחרונה פורסמה במרס 2020 (לפני תום תקופת המעבר לאחר פרישתה של בריטניה מהאיחוד); לפי המצוין באתר הממשלה הבריטית, הוא כבר אינו בתוקף. כאמור, בימים אלו נערך בבריטניה הליך היועצות ובחינה מחדש של מדיניות הרגולציה המעודכנת (מידע רלבנטי על כך יובא בהמשך) אולם נכון לכתובת המסמך לא מצאנו פרסום של מדיניות מעודכנת.

⁶³ A “regulatory provision”, in relation to a business activity, means a statutory provision which— (a) imposes or amends requirements, restrictions or conditions, or sets or amends standards or gives or amends guidance, in relation to the activity, or (b) relates to the securing of compliance with, or the enforcement of, requirements, restrictions, conditions, standards or guidance which relate to the activity.

In:

Department for Business, Energy & Industrial Strategy, [Better Regulation Framework – Interim guidance](#), March 2020, p. 6.

⁶⁴ Regulatory Policy Committee–RPC, [Proportionality guidance for departments and regulators](#),

הצעות למדיניות ותוכניות תיעשה בצורה פרופורציונית להיקף של הבעיה איתה מתמודדים ושל היקף הצעד המוצע או ההשפעה שלו. נוכח מגבלת המשאבים ביחס לביקוש, ה-RPC מכיר בצורך לתעדף את המשאבים המחקריים כדי להתמקד בצעדים החשובים והמשפיעים ביותר.

איך הדבר נעשה? לפי ה-Better Regulation Framework, בשלב הראשון מעריכים **משרדי הממשלה (departments) הרלבנטיים** את היקף ההשפעה של הרגולציה שהם מציעים, וזאת בעיקר על בסיס **היקף העלויות שהיא צפויה להשית על עסקים או לחסוך לעסקים, מדד המכונה Equivalent Annual Net Direct Cost to Business (EANDCB)**. ככל שמדד זה נמוך מ-5 מיליון ליש"ט (קרי, עלות שנתית של פחות מ-5 מיליון ליש"ט או חיסכון שנתי של פחות מ-5 מיליון ליש"ט), הרגולציה המוצעת אינה מחייבת ביצוע בדיקת השפעות מלאה, והמשרדים מחויבים רק במה שמכונה "ניתוח יחסי" (Proportionate analysis). בשלב זה ניתן להתייעץ עם ה-RPC, אולם אין חובה כזו והבדיקה נעשית באופן עצמאי על-ידי המשרד הממשלתי הרלבנטי.

הצעות שהמדד שחושב עבורן עולה על 5 מיליון ליש"ט נכנסות תחת המסגרת של ה-Better Regulation Framework, וחייבות ככלל בהערכת השפעה מלאה הנתונה לבקרה של ה-RPC (למעט החרגות מוגדרות מאוד).⁶⁵ **כלומר, רמת ההשפעה של הרגולציה המוצעת גוזרת גם את סוג הבדיקה שנדרשת וגם את המעורבות של הגוף המבקר החיצוני, קרי ה-RPC.**

קנדה

בקנדה, לפי הוראות ה-Cabinet Directive on Regulation⁶⁶, בתחילת מחזור החיים הרגולטורי, על הרגולטורים לקבוע את הגישה לטיפול בסוגיה, לרבות קביעת יעדים, התייעצויות עם בעלי עניין, ניתוח סיכונים, השפעות, יתרונות ועלויות של כל הצעת רגולציה בהתאם למדיניות הרגולציה ולשיטות רגולציה מיטביות (good regulatory practices).

על גופי הרגולציה לערוך RIA על כל הצעת רגולציה, במטרה לתמוך במעורבות של בעלי עניין ובקבלת החלטות מבוססות ראיות, והכל בהתאם להוראות ולהנחיות שהוציאה מועצת האוצר (Treasury Board) ובתאום עם היחידה לרגולציה (Regulatory Affairs Sector) של מזכירות מועצת האוצר (Treasury Board of Canada Secretariat). לפי הגישה העולה בהנחיות מועצת האוצר, RIA היא גישה שיטתית לזיהוי ולהערכה ביקורתית של ההשפעות וההשלכות החיוביות והשליליות האפשריות של הרגולציה המוצעת. **יש לבדוק את ההשפעה הפוטנציאלית של**

⁶⁵ ההחרגות נוגעות בעיקר לרגולציה בהקשר לבטיחות מבנים ופרישה של בריטניה מהאיחוד האירופי. ראו:

Department for Business, Energy & Industrial Strategy, Better Regulation Framework – Interim guidance, March 2020.

⁶⁶ ה-Cabinet Directive on Regulation מ-2018 (שהחליף את ה-Cabinet Directive on Regulatory Management) מחייבת בכל הנוגע לרגולציה שנעשית באישור גורמים בממשלה (Governor General in Council), מועצת האוצר או שר בממשלה; לרגולטורים אחרים מומלץ לפעול על-פי הוראות הדירקטיבה ככל שהדבר אפשרי מבחינתם. ראו:

Government of Canada, Treasury Board of Canada Secretariat, [Cabinet Directive on Regulation](#); viewed: 29 September 2021.

בקנדה על גופי הרגולציה לערוך RIA על כל הצעת רגולציה, במטרה לתמוך במעורבות של בעלי עניין ובקבלת החלטות מבוססות ראיות

הרגולציה על תחומים שונים ובכללם הבריאות, הבטיחות, הביטחון, הרווחה הכלכלית והחברתית של אזרחים, העסקים והסביבה (ראו התייחסות לסוגיות הנבחרות גם בהמשך, בפרק 5). על ה-RIA לכלול ניתוח איכותני וכמותי שהוא פרופורציונלי להשפעה הצפויה של ההצעה. למעשה, מוטל על הרגולטור להוכיח שהיתרונות של הרגולציה המוצעת על-ידו עולים על העלויות שלה.

במסגרת ה-RIA על הרגולטור לערוך ניתוח עלות-תועלת (cost-benefit analysis-CBA) של הצעת הרגולציה שבה ייבחנו העלויות והתועלות (benefits and costs) שלה; **במסגרת ה-CBA ייבחנו ההשפעות האפשריות של החלופות הרגולטוריות על אזרחים, עסקים, גופים ממשלתיים והסביבה**. לפי הנחיות מזכירות מועצת האוצר בדבר ניתוחי עלות תועלת (Policy on Cost-Benefit Analysis)⁶⁷, **כל ההצעות הרגולטוריות דורשות ניתוח עלות-תועלת. היקף ועומק הניתוח הם ביחס לעלויות הצפויות של ההצעה**. בהנחיות נקבעו שלוש קטגוריות של עלויות, שמהן נגזרות שלוש קטגוריות של ניתוח:⁶⁸

- **הצעות ללא עלות** (no anticipated costs) – במקרים כאלה על הגוף לציין שלהצעה אין עלויות צפויות ולהסביר את הרציונל מדוע אין עלויות כאלה. לצד זאת, עליו להציג הערכה איכותנית של התועלות של ההצעה וכן על החיסכון האפשרי מההצעה, ככל שיש נתונים על כך.
- **הצעות עם עלות נמוכה** (low cost) – מדובר בהצעות שעלותן הצפויה פחות ממיליון דולר קנדי לשנה בעלות שנתית ממוצעת (החישוב הוא עשירית מסך העלויות לעשר שנים במחירים נוכחיים). במקרים כאלה על הגוף להציג לכל הפחות הערכה איכותנית של העלויות והתועלות. לצד זאת אפשר להציג גם כימות כספי, ככל שיש נתונים.
- **הצעות עם עלות משמעותית** (significant cost) – הצעות שעלותן הצפויה מיליון דולר קנדי או יותר לשנה בעלות שנתית ממוצעת נחשבות הצעות עם עלות משמעותית. על הגוף לכמת את העלויות והתועלות של ההצעה ולערוך תחשיב כספי לכך. אם אין אפשרות לכמת את העלויות או התועלות – יש להציג בניתוח איכותני קפדני (rigorous qualitative analysis) ולקבל את הסכמת מזכירות מועצת האוצר.

⁶⁷ Government of Canada, Treasury Board of Canada Secretariat, [Policy on Cost-Benefit Analysis](#); viewed: 29 September 2021.

⁶⁸ יצוין כי בעבר היתה בקנדה חלוקה לשלוש קטגוריות אחרות (השפעה נמוכה – עד מיליון דולר קנדי לשנה; השפעה בינונית – בין מיליון ל-10 מיליון דולר קנדי לשנה; השפעה רבה – מעל 10 מיליון דולר קנדי לשנה), אך זו שונתה בהנחיות מזכירות מועצת האוצר בדבר ניתוחי עלות תועלת (לעיל הערה 67).

מהדוח השנתי של מזכירות מועצת האוצר לפרלמנט הקנדי על ניהול הרגולציה הקנדית⁶⁹ לשנת הכספים 2019-2020⁷⁰ אפשר ללמוד על החלוקה בפועל של התקנות שהוצעו לקטגוריות השונות. לפי הדוח, באותה תקופה התפרסמו 184 רגולציות של המושל הכללי במועצתו (Governor in Council Regulations), שהן למעשה רגולציות שמאושרות על ידי מועצת האוצר; מהן 146 היו הצעות ללא עלות או עם עלות נמוכה ו-38 עם עלות משמעותית. לצד זאת פורסמו 140 רגולציות של רגולטורים אחרים שלגביהן אין פירוט בדוח.⁷¹

5. בחינת סוגיות שונות במסגרת הערכת השפעות רגולציה, או: על הקשר בין RIA ויעדי פיתוח בר קיימא-SDGs

הערכת השפעות רגולציה היא בבסיסה כלי לטיוב תהליכי קבלת ההחלטות של רשויות. כפי שתואר לעיל, במסגרת הערכת השפעות של רגולציה נבחנות שאלות שונות, הן בנוגע לעצם הצורך במתן מענה רגולטורי לבעיה (לעומת פתרונות אחרים, כולל החלופה של "ללא שינוי") והן בנוגע למהות המענה המוצע.

אחד מהנדבכים המרכזיים של התהליך הוא מטבע הדברים **בחינת ההשפעה של אותה רגולציה**. בהקשר זה נשאלות השאלות **אלו השפעות נבחנות** (למשל: האם רק השפעות כלכליות או גם השפעות אחרות – חברתיות, סביבתיות או אחרות)? **והאם הן נבחנות רק ביחס לכלל החברה/המשק או שיש גם בחינה פרטנית של ההשפעה על מגזרים מסוימים** (למשל: נשים, מיעוטים, עסקים קטנים וכו')? השאלות שישאלו במסגרת הבחינה ישליכו מטבע הדברים על תוצאות ההערכה.

בהמלצות למדיניות רגולציה שפרסם ה-OECD בשנת 2012 והוזכרו לעיל, סעיף 4, שהתייחס לצורך לשלב הערכת השפעות רגולציה בשלבים מקדמיים של החקיקה, קובע כי על המדינות (הדגש שלנו):⁷²

“Adopt ex ante impact assessment practices that are proportional to the significance of the regulation, and include benefit cost analyses that consider the **welfare impacts of regulation** taking into account **economic, social and environmental impacts** including the distributional effects over time, identifying who is likely to benefit and who is likely to bear costs.”

ובהמשך:

⁶⁹ Government of Canada, Treasury Board of Canada Secretariat, [Annual Report to Parliament for the 2019 to 2020 Fiscal Year: Federal Regulatory Management Initiatives](#), 2020; viewed: 29 September 2021.

⁷⁰ שנת הכספים 2019-2020 – התקופה שבין 1 באפריל 2019 ועד 31 במרס 2020.

⁷¹ ראו אזור 1 (Figure 1) בדוח השנתי.

⁷² OECD, [Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance](#), 2012.

“When carrying out an assessment, officials should: » **Assess economic, social and environmental impacts** (where possible in quantitative and monetised terms), taking into account possible long term and spatial effects”

כלומר, לפי המלצות ה-OECD, במסגרת הערכת השפעות הרגולציה יש לבחון השפעות כלכליות, חברתיות וסביבתיות.

ב-2020 פרסם ה-OECD מסמך של דרכי פעולה מומלצות (Best Practices) לביצוע RIA.⁷³ במסמך זה כתוב כך (הדגשים שלנו):

“It is **essential to always identify all relevant direct and important indirect costs as well as benefits that would emerge** if the available regulatory options are implemented. This can enable a more meaningful comparison of regulatory options. Regardless of whether RIA is eventually based on CBA⁷⁴ or not, identifying all groups of stakeholders who would be impacted and how they will be impacted, as well as **potential disproportionalities in these impacts** can enable a more meaningful comparison of regulatory options. It is necessary **to go beyond direct economic impacts** and include various types of impacts, such as impacts on **environment** (see for example (OECD, 2018[7])), **social impacts** (jobs, public health, gender equality, poverty, inequalities and their reduction, working conditions, etc.), impacts on **innovation**, cross-border impacts and also second-round effects and unintended consequences, etc. RIA should also take into account the **Sustainable Development Goals**. Wherever partial impact assessments are being conducted separately, they should be integrated into one crosscutting integrated impact assessment. ”

כלומר, הפירוט מ-2020 מרחיב יותר על ההשפעות שיש לבחון אותן, לרבות בחינת ההשפעה על קבוצות שונות באוכלוסייה. לצד זאת מודגש הצורך לתת את הדעת ליעדי הפיתוח בר-קיימא (SDGs) של האו"ם, וראו להלן.

מכאן עולה שעל פניו, הערכת השפעות רגולציה יכולה או צריכה לכלול בתוכה התייחסות לכל המרכיבים האלה. בפועל נראה, כי **במרבית המדינות (ובפרט במדינות החברות בארגון) הערכת השפעות הרגולציה מתמקדת כיום בעיקר בהיבטים כלכליים**, למרות שה-OECD מצביע על כך שיש שינויים מסוימים בעניין זה.

חשוב לציין, כי הערכת השפעות רגולציה (RIA) היא סוג מסוים של הערכות השפעה (IA – Impact Assessment). במסגרת תהליכי בחינת רגולציה מוצעת, ובפרט חקיקה, יכולים להתקיים במקביל סוגים שונים של בדיקות כאלה. למשל, הערכת השפעות מגדריות (Gender

⁷³ [OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy Regulatory Impact Assessment, 2020.](#)

⁷⁴ הערכת עלות תועלת Cost Benefit Analysis.

(Impact Assessment) או הערכת השפעות על הסביבה (Environmental Impact Assessment). לכן, גם אם במדינה מסוימת ה-RIA עצמה אינה בוחנת את כלל ההיבטים הללו, לעיתים הם ייבחנו במסגרת שלבים אחרים בהליך החקיקה או אימוץ הרגולציה.

אחת מנקודות המבט לבחינת רגולציה מתייחסת ליעדי פיתוח בר-קיימא של האו"ם Sustainable Development Goals – SDGs. בקצרה, מדובר בתוכנית פעולה להטמעת יעדים שונים בתחומי החיים השונים, לרבות חברה, כלכלה, ממשל וסביבה.⁷⁵ המדינות שאישרו את תוכנית הפעולה, ובהן ישראל, מדווחות מדי שנה לאו"ם על ההתקדמות שלהן ביישום הסעיפים השונים שלה.

לכאורה, יעדי הפיתוח בר קיימא וקידום רגולציה מיטבית הן שתי מסגרות תפיסתיות נפרדות, שכל אחת עומדת בפני עצמה ומקודמת על-ידי גופים שונים. לדוגמה, ב-OECD עצמו, יעדי פיתוח בר-קיימא מטופלים תחת הנושא של "פיתוח" ואילו מדיניות הרגולציה היא תחת הנושא של "רפורמה ברגולציה". אולם בשנים האחרונות נראה כי יש התקדמות לקראת שילוב של שתי התפיסות הללו, הן בארגונים הבינלאומיים המקדמים אותן (ובפרט האו"ם וה-OECD) ובמידה מסוימת – גם במדינות שונות. **אחת מההמלצות של ה-OECD בהקשר זה היא לשלב את נקודת המבט של יעדי הפיתוח בר-קיימא בתהליכים הקיימים של בחינת רגולציה חדשה ובפרט לעשות ככל הניתן שימוש בכלים של בדיקת השפעה רגולטורית, סביבתית, מגדרית וחברתית כדי לבחון השפעות על פיתוח בר קיימא.** למעשה, הארגון מציע להטמיע שימוש ב"משקפיים" או במושגים מהעולם של פיתוח בר קיימא במסגרת הבחינות השונות של רגולציה שהמדינות עושות.⁷⁶ כחלק מהקידום של הטמעת נקודת המבט של יעדי הפיתוח בר קיימא בתוך מדיניות הרגולציה, בשנה האחרונה השיק ה-OECD פרויקט שנועד למפות כלים שהמדינות החברות נוקטות כדי לשלב היבטים של פיתוח בר קיימא בתהליכי קבלת ההחלטות שלהן.⁷⁷

ב-Regulatory Outlook האחרון של ה-OECD מצוין, שלמרות שבחינת ההשפעה על עסקים היא עדיין הדומיננטית בקרב המדינות החברות בארגון, יותר ויותר מדינות ב-OECD דורשות מהרגולטורים להתייחס להשפעה של הרגולציה על משתנים שונים, ובפרט השפעה של הרגולציה המוצעת על עוני, סביבה והיבטים מגדריים. עם זאת, מהדוח לא ברור אם מדובר בהכרח בשילוב של השאלות לגבי התחומים האלה בתוך ה-RIA, או שמדובר

⁷⁵ למידע נוסף על יעדי פיתוח בר-קיימא ראו: שירי ספקטור-בן ארי, [יעדי פיתוח בר קיימא של האו"ם \(SDGs\)](#), חומר רקע לדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 בנובמבר 2018.

⁷⁶ OECD, [Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Policy Coherence for Sustainable Development](#), 2019.

⁷⁷ Public Governance Directorate Regulatory Policy Committee, [Regulatory Management and SDGs: Project Proposal](#), April 1st, 2021. Not published.

בפועל נראה, כי במרבית המדינות ה-RIA עדיין מתמקדת בהיבטים כלכליים, למרות שה-OECD מצביע על תהליך שינוי

לעיתים מתקיימים במקביל ל-RIA תהליכים אחרים של בחינת השפעות, לדוגמה הערכת השפעות על הסביבה (EIA) או הערכת השפעות מגדרית (GIA). לכן, גם אם מדינה מסוימת אינה בוחנת היבטים אלו במסגרת ה-RIA, לפעמים הם ייבחנו בנפרד במסגרת אחרת

בתהליכים/מנגנונים נפרדים, כמו בישראל (בה הערכת השפעה מגדרית מבוצעת בצורה נפרדת מה-RIA, וראו להלן).⁷⁸

בבחינה פרטנית של מדינות נראה, כי יש מדינות שבוחנות את ההשפעות השונות בתוך מסגרת קוהרנטית אחת ואילו במדינות אחרות מדובר בתהליכים המתקיימים במסלולים נפרדים. בישראל, למשל, המדריך הממשלתי לביצוע הערכת השפעות רגולציה אינו מזכיר התייחסות מגדרית בבחינת השפעות הרגולציה המוצעת (קרי, בחינת השפעותיה על גברים ועל נשים); בחינה כזו (של הצעות חוק) מעוגנת במנגנון נפרד בסעיף 26 לחוק שיווי זכויות האישה, תשי"א-1951. לפי סעיף זה, אם הועברה לוועדה מוועדות הכנסת הצעת חוק או חקיקת משנה לאישור שיש להן השלכות על השוויון בין נשים לגברים או נוגעות לתחום פעולה של הרשות לקידום מעמד האישה, על הרשות להגיש לוועדה חוות דעת על ההשלכות האמורות.

בקנדה, לעומת זאת, על ה-RIA שגופי הרגולציה נדרשים לעשות לכל הצעה רגולטורית לבחון את ההשפעות האפשריות החיוביות והשליליות על הבריאות, הבטיחות, הביטחון, הרווחה החברתית והכלכלית, עסקים והסביבה. בתוך כך, ה-Cabinet Directive on Regulation (ראו לעיל) מפרט את סוגי ההשפעות השונים שיש לבחון במסגרת ה-RIA ובהם:

- **ניתוח תועלות ועלויות** (כפי שתואר בהרחבה לעיל).
- **הערכה של ההשפעות הפוטנציאליות על הסביבה** – הערכה זו תיעשה בהתאם לדירקטיבה בדבר הערכת השפעה סביבתית ותכלול בחינה של מהותן והיקפן של ההשפעות הסביבתיות הצפויות (חיוביות או שליליות); הצורך במיתון ההצעה כדי להפחית או לבטל השפעות שליליות; ומשמעותן של ההשפעות הסביבתיות השליליות הצפויות (תוך התחשבות באמצעי המיתון). בחינה כזו גם מאפשרת לציבור להבין שהגורמים הסביבתיים הובאו בחשבון בעת קבלת ההחלטות.
- **ניתוח מגדרי פלוס** (Gender-based analysis plus-GBA+) – על הגופים לערוך הערכה של ההשפעות החברתיות והכלכליות של ההצעה על קבוצות אוכלוסייה שונות בקנדה. הקבוצות כוללות מגדרים שונים (גברים, נשים ובעלי מגדרים מגוונים); ה"פלוס" מצוין בחינה של רובד נוסף מעבר למגדר ולמעשה מתייחס לחיתוך בין מגדר לבין קבוצות אוכלוסייה שונות, על בסיס גזע, מוצא אתני, דת, גיל, מוגבלות פיזית או שכלית.
- **הפחתת הנטל על עסקים** – הגופים נדרשים לעמוד בכלל ה"אחד תמורת אחד" (One-for-One Rule) ולהעריך את העלות של השלכות הנטל האדמיניסטרטיבי של הצעות רגולציה על עסקים בקנדה בהתאם לחקיקה הרלוונטית⁷⁹ מתוך שאיפה להפחית את הנטל האמור מבלי לסכן את הבריאות, הבטיחות, הביטחון, הסביבה או הכלכלה. בתוך כך יש להביא

⁷⁸ OECD Regulatory Policy Outlook 2021, טרם פורסם.

⁷⁹ Red Tape Reduction Act וה-Red Tape Reduction Regulations שנסקרו בסקירה המשווה של משרד המשפטים.

בקנדה על ה-RIA לבחון את ההשפעות האפשריות, החיוביות והשליליות, על הבריאות, הבטיחות, הביטחון, הרווחה חברתית והכלכלית, העסקים והסביבה

בחשבון במיוחד את ההשפעה של הרגולציה המוצעת על עסקים קטנים ולוודא שהנטל המוטל עליהם הוא מידתי.

- **שיתופי פעולה שונים** – יש להביא בחשבון שיתופי פעולה עם מערכות רגולטוריות בתוך קנדה ומחוצה לה, בין השאר במסגרת הסכמי סחר ואמנות ומחויבויות בין לאומיות אחרות.
- **יישום הרגולציה** – על הגופים להביא בחשבון את היישום של ההצעה הרגולטורית כחלק מהניתוח. בתוך כך אפשר לכלול התייחסות להשלכות על מערכות רגולטוריות אחרות (בתוך קנדה ומחוצה לה); תזמון היישום; דרישות תשתיות לצורך היישום; מקורות מימון; הדרכה והנחיות עדכניות; תוכניות יישום. ניתוח כזה יכול לכלול גם התייחסות למדדים לבחינת היישום.

יצוין, כי לצד זאת יש בקנדה חוק ספציפי העוסק בהערכות השפעה של פרויקטים גדולים על הסביבה ועל אוכלוסיות ילידים וזכויותיהן, ובכלל זה השפעה על הבריאות והתנאים החברתיים והכלכליים.⁸⁰

גם **בפינלנד**, במסגרת ה-impact assessment של חוקים, צריך להתייחס להשפעות כלכליות, סביבתיות, חברתיות ולהשפעות על המגזר הציבורי.⁸¹

בריטניה, כאמור, ה-RIA מאוד ממוקדת בהשפעה על עסקים; לצד זאת, ה-template לכתובת ה-RIA, לפיו הרגולטורים צריכים לעבוד, כולל שאלה המתייחסת לשינוי הצפוי בפליטת גזי חממה (נמדד ביחידות של שווה ערך פחמן דו חמצני).⁸²

נציין, כי ב-Regulatory Outlook האחרון שלו, ה-OECD ממליץ לבריטניה להרחיב את נקודת המבט שלה, כך שתתייחס גם להיבטים אחרים שיש להם חשיבות בפיתוח בר קיימא ומכיל (inclusive).⁸³ **בשנה האחרונה, בעקבות פרישתה מהאיחוד האירופי** (במסגרת ה-Brexit), **בריטניה בוחנת מחדש את מדיניות הרגולציה שלה**. במטרה לקדם את יעדי הממשלה ובכללם הפחתת הנטל המוטל על עסקים והחברה האזרחית, ומתוך הבנה שלממשלה יש עניין לא רק בהשפעת המדיניות שלה על עסקים מתגבשת שם ההבנה כי לשם כך יש להביא בחשבון גם השפעות על הסביבה, הבריאות, הבטיחות והצמיחה הכלכלית.⁸⁴

⁸⁰ Impact Assessment Act 2019.

⁸¹ ראו באתר המידע המשפטי של פילנד (Finlex) בקישור: [Legislative Drafting Process Guide](#); כניסה: 5 באוקטובר 2021.

⁸² ראו באתר ממשלת בריטניה בקישור: [Regulatory impact assessment template for government policies](#); כניסה: 5 באוקטובר 2021.

⁸³ OECD Regulatory Policy Outlook 2021.

⁸⁴ See for example: Stephen Gibson, Regulatory Policy Committee Chairman, [Comments on the Taskforce on Innovation, Growth and Regulatory Reform \(TIGRR\) report](#), 2 July 2021; viewed: 4 October 2021.

בתוך כך פורסם במאי 2021 דוח מומחים בנושא,⁸⁵ אשר בו צוין כי על רקע הפרישה מהאיחוד, על בריטניה להתאים את מדיניות הרגולציה שלה לעקרונות ה-common law הבריטי, **תוך קידום חדשנות, צמיחה והשקעה פנימית** (inward investment), וזאת כחלק מהחופש החדש של בריטניה בתחום הסחר ובהתבסס על המוניטין של בריטניה **כמנהיגה בקביעת הסטנדרטים הגבוהים ביותר בתחומי הסביבה והגנת הצרכן**.⁸⁶

לצד זאת, ביולי 2021 החל במשרד לענייני עסקים אנרגיה ואסטרטגיה תעשייתית תהליך היוועצות ציבורית לגבי הרפורמה ברגולציה בבריטניה. היוועצות נסגרה לקבלת הערות ב-1 באוקטובר 2021 ולאחר ניתוח המידע שהתקבל צפוי להתפרסם דוח נוסף בנושא.⁸⁷

6. קידום רגולציה חכמה על ידי פרלמנטים

עיקר העיסוק בנושא טיוב רגולציה הוא של הרשות המבצעת. לצד זאת, מספר גופים בין-לאומיים ובהם ארגון ה-OECD מכירים בכך **שגם לפרלמנט יש או יכול להיות תפקיד בקידום רגולציה חכמה**. לפי ה-OECD, קידום הנושא אף צריך להיות באחריותם המשותפת של הרשות המבצעת ושל הפרלמנט.⁸⁸ למעורבות פרלמנטרית מסוג זה פוטנציאל משמעותי להשפעה בשני הקצוות של מעגל המדיניות: בהערכת השפעות רגולציה טרם גיבושה של רגולציה חדשה ובהערכת השפעות רגולציה בדיעבד בנוגע לרגולציה קיימת.

בישראל, תפקיד הכנסת בהקשר לטיוב רגולציה מוסדר בתקנון הכנסת. לפי סעיף 84(ו) לתקנון: "הכינה הממשלה דוח להערכת השפעות רגולציה בקשר להצעת חוק שהועברה לוועדה, יעביר השר הממונה על ביצוע החוק את הדוח לוועדה בסמוך לאחר שהצעת החוק עברה אליה, ויציג את הדוח בפני הוועדה בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית, בעצמו או באמצעות נציגו; אין באמור כדי למנוע הצבעה על הצעת החוק בוועדה או בכנסת."⁸⁹ אין כיום בכנסת מנגנון רשמי ממוסד שמבצע בקרה שיטתית על דוחות ה-RIA של הממשלה, ואין תהליך של הערכת השפעות רגולציה להצעות חוק פרטיות או להצעות חוק שיוזמות שלוש ועדות הכנסת שנתונה להן סמכות זו (ועדת הכנסת; ועדת החוקה, חוק ומשפט; הוועדה לביקורת המדינה).

⁸⁵ Taskforce on Innovation, Growth and Regulatory Reform (TIGRR), [Independent Report](#), May 2021.

⁸⁶ House of Commons, [Addendum to Standing Orders](#), 22 July 2021, section 141, Order of 20 May 2021.

⁸⁷ Department for Business, Energy & Industrial Strategy, [Reforming the framework for better regulation – A Consultation](#), July 2021, Closing date: 1 October 2021.

⁸⁸ OECD, [Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance](#), 2012.

⁸⁹ [תקנון הכנסת](#), מעודכן ליום 6 באפריל, 2021.

לצד זאת, יש חוקים מסוימים הכוללים סעיפים המטילים על הממשלה חובת דיווח לכנסת (על היבטים שונים של אופן יישום החוק). על פניו, מדובר במעין בחינה בדיעבד (ex-post) של חקיקה, גם אם מצומצמת ונקודתית.

ה-OECD לא פירט כיצד פרלמנטים יכולים להיות מעורבים בקידום רגולציה חכמה. **מסמך שפרסמה בשנת 2020 מחלקת המחקר של הפרלמנט האירופי** (להלן בפרק זה: **הסקירה או סקירת הפרלמנט האירופי**) מציג אופנים שונים שבהם יכולים פרלמנטים לממש את חלקם באחריות המשותפת עם הרשות המבצעת לקידום רגולציה חכמה. למעשה, מדובר ב"סל כלים" אפשריים שפרלמנטים יכולים לבחור מתוכם על מנת לקדם רגולציה חכמה בפריזמה שלהם. אלה מתייחסים לשני התפקידים המרכזיים של הפרלמנט – חקיקה ופיקוח. הכלים מוצגים בחלוקה לפי שני שלבי מעגל המדיניות: הערכת השפעות רגולציה טרם גיבושה של רגולציה *ex ante* | הערכה בדיעבד של רגולציה קיימת *ex post*.⁹⁰

בהתייחס להערכות השפעות רגולציה טרם גיבושה של רגולציה חדשה צוינו בסקירה בין היתר הכלים האלה:

- לבחון האם הממשלה לקחה בחשבון את ממצאי ההערכה לפני שהחליטה לשנות חקיקה מסוימת ('evaluate first principle');
- **לבחון את הערכת השפעת הרגולציה המצורפת להצעת חוק של הממשלה** (האם היא שלמה/מה חסר בה?). בתוך כך, לבחון לעומק את הבסיס העובדתי (ובפרט נתונים) ואת המתודולוגיה בהם השתמשה הממשלה בבואה לבצע הערכת השפעות רגולציה להצעות חוק הנדונות בוועדות הפרלמנט. בדיקת איכות זאת חיונית במיוחד במצב שבו לא קיים גוף מפקח הממלא את הפונקציה הזאת. ניתן לבצע בחינה מקיפה וכוללנית או למקד את הבחינה ברכיבים מסוימים, דוגמת השפעות תקציביות (הדבר יכול להיות רלוונטי במיוחד למשל במצבי אילוץ בהם יש צורך להתמקד בגורמים המרכזיים של הצעה מסוימת);
- **לבצע RIA עצמאית או אומדני עלות עצמאיים** של הפרלמנט בכל הנוגע להשפעות תקציביות וכלכליות של הצעות חוק, בפרט במצבים בהם הממשלה לא עושה זאת בעצמה;
- **לבצע RIA על הצעות חוק שהפרלמנט יזום.**

⁹⁰ יצוין כי מתודולוגיית המסמך מבוססת בעיקר על סקר שהועבר בקרב 38 פרלמנטים במדינות שונות (37 מדינות אירופיות וקנדה) במסגרתו נשאלו שאלות בנוגע לפרקטיקות וליכולות השונות של הפרלמנטים בקידום מדיניות רגולציה: זאת בשני התחומים של הערכת השפעות רגולציה *ex ante* והערכת השפעות בדיעבד *ex post*. כסייג יצוין כי התשובות שסופקו מבוססות ברובן על דיווח עצמי ולא התקיימה בקרה שיטתית של המתודולוגיה שבה השתמשו הפרלמנטים ליישום מדיניות הרגולציה שלהם. ראו:

European Parliamentary Research Service–EPRS, [Better Regulation practices in national parliaments](#), June 2020.

בהתייחס להערכה
בדיעבד של רגולציה
קיימת, פרלמנטים
יכולים למשל לדרוש
בחינה בדיעבד על-ידי
הממשלה, לבדוק
בחינות כאמור
שהממשלה עשתה או
לבצע הערכות בדיעבד
בפרלמנט

בהתייחס להערכה בדיעבד של רגולציה קיימת (ex post) צוינו בסקירה בין היתר הכלים האלה:

- לבקש מהממשלה על בסיס אז-הוק הערכות בדיעבד על רגולציה קיימת;
- לקבוע בחקיקה את חובת הממשלה להעביר הערכות בדיעבד לרגולציה קיימת. צוין, כי הדבר חשוב במיוחד עבור חקיקה חדשה, עבור הוראות שעה, עבור חקיקה עם השפעות לא ודאיות, עבור חקיקת חירום ועוד;
- לבחון הערכות בדיעבד אשר הוכנו על ידי הממשלה;
- לבצע בתוך הפרלמנט הערכות בדיעבד של חקיקה על מנת לוודא שהחוק מיושם כפי שרצה המחוקק לכתחילה. בתוך כך, לקחת חלק בהתייעצות עם בעלי עניין על מנת לאסוף מידע ראשוני כצעד עצמאי ויזום של הפרלמנט שמטרתו להתמודד עם הדברים העולים מצד הממשלה.

מעורבות הפרלמנט בתהליכים אלה לא נועדה להחליף את המהלכים שבהם נוקטת הממשלה להערכות השפעת רגולציה טרם מעשה והערכות בדיעבד לאחר מעשה.

יצוין כי הערכות של הפרלמנט יכולות להיות שונות מאוד מאלה של הממשלה - הן ביחס להיקף והן ביחס למתודולוגיה. זאת בגלל מספר הבדלים ובהם:

- היקף המשאבים (כוח האדם, מומחיות בקביעת מדיניות, מידע מפורט בנוגע לנושא מסוים וכלים מתודולוגיים לביצוע הערכות אלה);
- מגבלת הזמנים - לפרלמנטים יש מרחב תמרון צר מאוד להערכת ההשפעה של הצעת חוק מסוימת;
- חוסר הסימטריה במידע בין הפרלמנט לממשלה - כאשר פרלמנטים בוחנים את הערכות השפעות הרגולציה של הממשלה או לחילופין כאשר הם מבצעים הערכות אלה בעצמם, הם תלויים במידה רבה במידע הנאסף על ידי הרשות המבצעת. עם זאת, ממשלות לא תמיד משתפות במידע ופרלמנטים יהיו פעמים רבות בעמדת נחיתות אל מול הממשלה אשר עליה הם אמורים לפקח. זאת משום שהמידע אותו צריך הפרלמנט על מנת לבחון את עבודת הממשלה תלוי רבות במידע המסופק על ידי אותו הגוף. בהקשר זה יצוין כי ישנם פרלמנטים אשר אינם נשענים על מידע מהממשלה אלא מייצרים לעצמם את בסיס המידע באמצעות ניתוח מקורות מידע משניים או אפילו ראשוניים. עם זאת וכפי שיתואר בהמשך, מדובר במקרים חריגים.

מהסקירה של הפרלמנט האירופי עלה כי **יש מנעד של אופנים בהם פרלמנטים עוסקים בהערכת השפעות רגולציה**: החל מפרלמנטים אשר אינם עוסקים בכך כלל מעבר לפיקוח פרלמנטרי רגיל על הערכת ההשפעות אשר מצורפת להצעת חוק של הממשלה (במסגרת הדיונים בוועדות או העלאת שאלות לחברי הממשלה); דרך פרלמנטים אשר עוסקים בזה באופן

נראה, כי רוב הפרלמנטים אינם עוסקים בהערכת השפעות רגולציה בצורה ייעודית, אלא במסגרת תהליכי החקיקה והפיקוח הפרלמנטרי הרגילים. בקרב פרלמנטים שעוסקים בכך – לרוב הדבר נעשה בצורה מצומצמת

ייעודי בהיקף קטן (למשל באמצעות ביצוע ניתוח של הערכת ההשפעות שהממשלה מבצעת, בין אם באופן מלא או בהתמקד בנושאים התקציביים); ועד פרלמנטים אשר מבצעים באופן עצמאי הערכת השפעות – בנוגע ליוזמות חקיקה אשר הפרלמנט יוזם או בנוגע ליוזמות של הממשלה (למשל באמצעות הקמת צוותים ייעודיים בתוך מחלקות המחקר הפועלות בפרלמנט אשר יבצעו הערכת השפעות כלכליות/תקציביות הנשענות על מודלים ומיקרו סימולציות).

ככלל עלה מהסקירה, כי רוב הפרלמנטים שנסקרו לא מבצעים באופן עצמאי הערכת השפעות של רגולציה מוצעת; המודל הרווח שנמצא היה שילוב בחינת הערכות הרגולציה במסגרת הפיקוח הפרלמנטרי השוטף, או ביצוע בחינות ייעודיות בהיקף מצומצם.

לשם המחשה, להלן נציג את מעורבות הפרלמנטים בגרמניה, באירלנד ובבריטניה וכן את מעורבות הפרלמנט האירופי בקידום רגולציה חכמה.

גרמניה

כאמור, בגרמניה פועלת מועצה לאומית לבקרה על מדיניות רגולציה המכונה Nationaler Normenkontrollrat - NKR. **ככלל, כל הצעת חוק שהונחה על שולחן הממשלה דורשת חוות דעת של ה-NKR.** במסגרת חוות הדעת, ה-NKR מבקר את כל החישובים וההנחות ששימשו לצורך הכנת ה-RIA. ה-NKR מעורב בתהליך כבר בשלבים המוקדמים, תחילה בפורמט של היוועצות ושיח עם הרגולטורים הרלבנטיים ובהמשך מועברת חוות הדעת הפורמלית שלו. **חוות הדעת של ה-NKR (הממוקדת בעלויות הכרוכות בציות להצעת החוק) נועדה ליצור שקיפות ולספק לשרים ולחברי הפרלמנט (בשני הבתים) את המידע על כל העלויות של הצעת החוק.** כאשר ה-NKR מוציאה חוות דעת שלילית, הוועדות הפרלמנטריות בהן נדון הנושא לרוב מבקשות לקיים דיון בעניין. לעיתים ועדות אלה יזמנו לדיון את נציג ה-NKR, או שיתקיים דיאלוג בין חבר הוועדה הרלבנטי ובין הנציג הרלבנטי ב-NKR. בנוסף, שני הבתים יכולים לבקש מהמועצה לבדוק את ה-RIA שהם עושים, אבל בפועל הדבר כמעט ולא נעשה.⁹¹

אירלנד

לפי סקירת הפרלמנט האירופי שהוזכרה לעיל,⁹² הפרלמנט של אירלנד (Oireachtas) **מגבש הערכות השפעות רגולציה עצמאיות משלו.** שירותי המחקר בפרלמנט בוחנים הצעות חוק ממשלתיות המוצגות בפרלמנט ובהתאם מגבשים **סקירות מדיניות אשר כוללות גם הערכה של ה-RIA שהוכנה על ידי הממשלה.** לצד זאת, שירותי המחקר גם מכינים ניתוח מדיניות

⁹¹ OECD, [Case Studies of RegWatchEurope Regulatory Oversight Bodies and the European Union Regulatory Scrutiny Board](#), 2018. Retrieved: September 20th, 2021.

⁹² European Parliament Research Services, [Better Regulation Practices in National Parliaments](#), May 2020, supra note 82, pp. 23, 27.

ביחס להצעות חוק פרטיות. לעתים ניתוח זה מוכן בשלב מוקדם, בעת גיבוש הצעת החוק, ולעתים בשלב מאוחר יותר כאשר הצעת החוק כבר הוגשה והונחה על שולחן הפרלמנט.⁹³

בתוך כך, שירותי המחקר יחד עם הוועדות פיתחו אסטרטגיית עבודה לבחינה מקדמית של הצעות חוק. ניתוח המדיניות שמבוצע במסגרת הבחינה המקדמית הזו מתמקד במספר רכיבים ובפרט בהשפעות כלכליות, חברתיות, סביבתיות ומשפטיות. ניתוח זה גם בוחן פתרונות חלופיים להצעת החוק והשלכות לא צפויות הנובעות ממנה. כן כולל הניתוח אומדן של עלויות אכיפת הרגולציה או הציות לה.

יצוין כי על אף שסקירות אלה הן דבר שבשגרה, בפועל – **הן לא מכסות את כל הצעות החוק; כמו כן, הסקירות מתמקדות בניתוח מדיניות, יותר מאשר בביצוע של הערכת השפעות.**

בריטניה

בבית הנבחרים של בריטניה פעלה עד למאי 2021 "ועדת רפורמות ברגולציה" (Regulatory Reform Committee), שהמנדט שלה היה פיקוח על רפורמות של הממשלה שנועדו להפחית רגולציה. במאי 2021 הפסיקה הוועדה את פעילותה וסמכויותיה הועברו לוועדה לענייני עסקים, אנרגיה ואסטרטגיה תעשייתית, (Business, Energy and Industrial Strategy Committee) באמצעות תיקון תקנון בית הנבחרים.⁹⁴

יצוין, כי העברת סמכויות הוועדה הפרלמנטרית נעשתה בסמוך להגשת דוח המומחים לעניין הבחינה מחדש של מדיניות הרגולציה בבריטניה (ראו לעיל בפרק 5),⁹⁵ בו דווקא ניתנו המלצות על חיזוק הפיקוח הפרלמנטרי על תהליכי רגולציה ורגולטורים, בפרט באמצעות **הרחבת סמכויותיה של ועדת הרפורמות בבית הנבחרים**. לא מצאנו בשום מקור התייחסות לסיבה מהותית לסגירת ועדת הרפורמות.⁹⁶

הפרלמנט האירופי

בטרם יוצג האופן שבו הפרלמנט האירופי מקדם את עקרונות הרגולציה החכמה יש לסייג כי המבנה המוסדי שלו שונה מאוד משל פרלמנטים מדינתיים בכלל, ושל ישראל בפרט: הן ביחס

⁹³ בהקשר זה יצוין כי בעקבות רפורמה פרלמנטרית ב-2011 חלה עלייה משמעותית במספר הצעות החוק הפרטיות בפרלמנט האירי (מ-30 בשנה לפני הרפורמה לקרוב למאה בממוצע שנתי בשנים האחרונות). עוד יצוין כי ניתוחי המדיניות ביחס להצעות חוק פרטיות בשלב המקדמי אינם מתפרסמים; בעוד שניתוחי המדיניות של הצעות חוק שהונחו – מתפרסמים.

⁹⁴ House of Commons, [Addendum to Standing Orders](#), 22 July 2021, section 141, Order of 20 May 2021.

⁹⁵ Taskforce on Innovation, Growth and Regulatory Reform (TIGRR), [Independent Report](#), May 2021.

⁹⁶ יצוין כי גם בבירור לא פורמלי אל מול גורם בבית הנבחרים לא נמסר לנו על סיבה מהותית לסגירת הוועדה והעברת סמכויותיה.

לחלוקת התפקידים בין הפרלמנט לבין הרשות המבצעת⁹⁷ והן בהבדלים הקיימים בהיקפי כוח האדם העומדים לרשות המוסדות הללו בביצוע תפקידים.

למרות הבדלים אלו, המידע לגבי הפרלמנט האירופי מובא כאן כדי לתת **דוגמא לפרלמנט אשר מיישם את עקרונות מדיניות הרגולציה באופן כולל ומקיף לאורך השלבים השונים של מעגל המדיניות**. כך, בתוך מחלקת המחקר של הפרלמנט האירופי (ה-EPRS) יושב המינהל להערכת השפעות וערך מוסף אירופי (Directorate for Impact Assessment and European Added Value) שיחידותיו השונות עוסקות, בין השאר, בהערכת השפעת רגולציה ex-ante. ex-post-I.

להלן תיאור תפקידיהן של שתי היחידות הרלוונטיות במינהל:

היחידה להערכת השפעות ex ante (Ex ante Impact Assessment Unit):⁹⁸

היחידה בוחנת באופן שיטתי הערכות השפעות להצעות חוק אשר מגובשות על ידי הנציבות האירופית. בחינה זו באה לידי ביטוי בדוח תמציתי אשר מתייחס לאיכות הערכת ההשפעות וזה מוגש ככלי תומך לדיון בוועדות.⁹⁹

בנוסף, היחידה גם יכולה לגבש הערכות השפעות רגולציה עצמאיות משלה, על-פי בקשות אד-הוק של ועדות הפרלמנט, בהתאם לכללים פנימיים. הערכות עצמאיות אלה יכולות להיות (1) משלימות – קרי, לכסות תחומים שהערכת ההשפעות של הנציבות לא התייחסה אליהן באופן מספק; (2) מחליפות – במקרים בהם הנציבות לא הכינה, על אף חובתה; (3) על תיקונים משמעותיים שנערכים בהצעת החוק בהליך החקיקה.¹⁰⁰

היחידה להערכת השפעות בדיעבד (Ex post evaluation unit):

בשנים האחרונות, הפרלמנט האירופי התחיל גם לעסוק בחלק האחרון של מעגל המדיניות: הערכה בדיעבד (ex post). ההקמה של יחידה זו בתוך שירותי המחקר נועדה לחזק את היכולות

⁹⁷ למשל, הנציבות האירופית, המשמשת כרשות המבצעת העיקרית של האיחוד האירופי, היא המוסד היחיד שיכול להציע חקיקה חדשה והפרלמנט יחד עם המועצה של האיחוד האירופי מאשר, משנה או דוחה את ההצעות. מתוך:

The European Commission: [The European Union, What it is and what it does](#), 2017

⁹⁸ מלבד הערכת השפעות, היחידה גם מספקת תוצרים נוספים דוגמת מחקרים בנושאים רחבים יותר המנתחים תחומי מדיניות במטרה לזהות פערים בחקיקה של האיחוד האירופי, תוצרי פיקוח על הנציבות האירופית ועל העמידה שלה בהתחייבויותיה.

⁹⁹ יחידה זו פרסמה סקירה מקיפה של איכות השפעות ההערכות של הנציבות. להרחבה ראו:

[Appraising the Quality of the European Commission's Impact Assessments: Trend and Developments from 2015-2018](#), December 2019.

¹⁰⁰ יצוין כי האתגר הגדול של היחידה הוא עמידה בלוח הזמנים שכן הערכת ההשפעות אינן אמורות לעכב באופן משמעותי או למנוע את הליך החקיקה.

של הפרלמנט בתחום הזה וכתוצאה מכך, להגביר את האחריותיות (accountability) של הנציבות האירופית כלפי הציבור.

בהקשר זה, המשימה המרכזית של היחידה היא להכין סקירות רקע מפורטות בכל פעם שוועדה בפרלמנט בוחרת לבצע הערכה בדיעבד. הערכה מסוג זה המבוצעת על ידי וועדה באה לידי ביטוי בדו"ח יישום (implementation report).¹⁰¹ כמו כן יצוין כי הוועדות יכולות לבקש מהיחידה גם תוצרים נוספים כגון סקירות קצרות ובהן ניתוחים של מידת היישום של חקיקה מסוימת אשר עומדת בפני לשינוי/תיקון.¹⁰²

¹⁰¹ בהקשר זה יובהר כי בפרלמנטים רבים הוועדות מכינות דוחות בנושאים שונים שעל שולחן

¹⁰² תוצרים קצרים אלה מוכנים לפני שהנציבות מגישה את הצעת החוק לתיקון ומפורסמות לכל המאוחר לפני שהוועדה מתחילה את העבודה עליה. מטרתם לספק תמונה לגבי היישום ויעילות החקיקה שעומדת בפני שינוי ולהצביע על חסרונות על מנת שהוועדה תוכל בקלות יחסית לבדוק האם אלה "טופלו".