



טיוטה להערות

## תורת הערכת השפעת הרגולציה

Regulatory Impact Assessment - RIA

מיסוד תהליכי הערכת השפעת הרגולציה

על-פי החלטת ממשלה מס' 4027 מיום 25.12.2011

אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה  
עו"ד מיכאל אטלן, ראש פורום רגולטורים, היועץ המשפטי, משרד התמ"ת  
מהדורה להערות - ינואר 2013



## פתיחה

מדריך תורת הערכת השפעות הרגולציה (Regulatory Impact Assessment - RIA) מייצר שפה אחידה להערכת השפעות הרגולציה. הערכת השפעות הרגולציה כוללת הן את ההשפעה הישירה של הרגולציה והן את ההשפעות החברתיות וההשלכות הרחבות של הרגולציה על המשק. מטרת התורה הינה לייצר תהליך שיטיב את הרגולציה, באופן ההולם את מטרותיה, תוך מקסום תועלותיה וצמצום מחירה. זאת באמצעות הליך מוסדר וכלים מובנים, המבססים מערך שיקולים ברור ושקוף, המאפשר לרגולטור להחליט על רגולציה מיטבית.

הטמעת תורת הערכת השפעות הרגולציה וטיוב רגולציה מחייבים גם היערכות ארגונית בתוך הממשלה. במובן זה, אין די בפיתוח מדריך ותורה, אלא יש צורך ביצירת מערכת ממוסדת שתוביל את תהליך ההטמעה והביסוס של הערכת השפעות הרגולציה לאורך זמן.

תהליך מיסוד RIA כולל שלושה מרכיבי יסוד:

← **חיוב RIA:** ככלל, ברוב מדינות ה-OECD מבוססת רמה מסוימת של חובה לביצוע RIA. עם זאת, קיימת שונות גדולה מאוד באופי החיוב, בכל הנוגע לסוגי ולמאפייני הרגולציות, לגופים המחויבים, לעומק התהליך שחייב להתבצע, וכיו"ב.

← **גוף מרכזי של RIA:** ברוב מדינות ה-OECD קיים גוף מרכזי אחראי על נושא ה-RIA. גם בנוגע לגוף זה, קיימת שונות גדולה מאוד, בכל הנוגע לסמכויות, לאחריות וליחסים עם הרגולטורים. יש להדגיש, כי בכל מדינות ה-OECD, קיומו של גוף מרכזי לא פוטר את הרגולטורים מביצוע ה-RIA, דהיינו: **האחריות על ביצוע ה-RIA ברגולציות ספציפיות מוטלת על הרגולטור.**

← **יכולות וכלים לביצוע RIA:** הנחת העבודה של ה-OECD היא, שהטמעה מוצלחת של RIA משמעה שינוי תהליכי עבודה ועל כן מתחייב פיתוח של יכולות וכלים. זאת במיוחד בכל הנוגע למרכיבים בתהליך ה-RIA שאינם בליבה השוטפת של עבודת הרגולטור, כגון קיום תהליכי היוועצות, יצירת מאגרי מידע מרכזיים וכלים לניתוחים שונים, כולל ניתוחים של השפעות חברתיות וכלל משקיות.

בהתאם להמלצות ארגון ה-OECD **אנו ממליצים להתחיל את תהליך היישום בפיילוט.** מסמך זה מציג את השיקולים המרכזיים לבחירה בפיילוט ואת המתווה לביצועו. הנספח למסמך מציע הרחבה של דילמות בנוגע למיסוד, ואת לקחי ארגון ה-OECD מתהליכי מיסוד בעולם.

ההמלצה המובאת כאן, משלימה את טיוטת "מדריך הערכת השפעות הרגולציה הממשלתית", ויחדיו הן מסייעות להמחיש את התורה ואת השיקולים בהטמעתה. הדיאלוג על מיסוד RIA בישראל נסוב אם כן על שני המסמכים גם יחד.



## המלצה למיסוד RIA בישראל

### א. דילמות מרכזיות ועיקרי לקחי ה-OECD

מבחינת עבודת הממשלה, RIA היא מנגנון המיועד להוביל לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות, כך שבסופו של דבר תתקבל רגולציה מיטבית שתעמוד במטרותיה, תוך איזון בין תועלות ומחירים. מדובר אם כן, במנגנון בירוקרטי המוטל על הבירוקרטים (הרגולטורים).

בבסיס הדיון במיסוד RIA ההנחה, כי מנגנון ה-RIA צריך לשמש לשיפור תהליכי קבלת החלטות ולייצר רגולציה מיטבית, וכי אל לו להפוך בעצמו לתוספת של נטל בירוקרטי. דהיינו, תהליך המיסוד צריך להיות מכוון לכך שה-RIA תתפקד כמנגנון אפקטיבי ולא תיהפך לשכבה נוספת של בירוקרטיה. בכל מקרה, ועל פי כל גישה, הנחת העבודה היא, כי האחריות לביצוע ההערכה היא של הרגולטור בעצמו ולא של גוף חיצוני לו.

ככלל, ניתן לאפיין שתי גישות עקרוניות ביחס לאופן המיסוד:

← הראשונה, גישה מחייבת ולפיה, RIA תיושם באמצעות חיוב בחקיקה, יצירת הנחיות ומערך של פיקוח ובקרה.

← השנייה, גישה הטמעתית ולפיה, שינוי תהליכי קבלת ההחלטות נסמך על מנגנון שעיקר תפקידו הדרכה, הכשרה ויצירת כלים. דהיינו, מיסוד ההערכה מתפתח מתוך תהליך 'רד' של הטמעה והקניה, שמטרתו שינוי בתרבות ארגונית ובתהליכי עבודה.

ההבדלים בין שתי הגישות משליכים על הגדרת התפקיד והסמכויות של הגוף האחראי על יישום ה-RIA. על-פי הגישה המחייבת, לגוף זה יינתנו סמכויות של בקרה ואישור, ואילו על-פי גישת הטמעה, גוף זה יהיה אחראי על פיתוח היכולות והכלים, ללא סמכויות פורמאליות.



כאמור, במדינות ה-OECD קיים ניסיון רב בהטמעת תהליכי RIA (כמפורט בנספח). ההמלצה שלהלן מבוססת על מסקנות ה-OECD שניתן לתמצתן לשתי תימות מרכזיות<sup>1</sup>:

1. מנגנון ה-RIA נועד לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות בעיצוב רגולציה מיטבית. דהיינו, **מדובר במהלך איכותני במהותו**. מיסודו של תהליך איכותני במנגנונים בירוקרטיים וחיובו במסגרת פורמלית עלול להוביל למטרה הפוכה. כך, החשש המרכזי במיסוד ה-RIA היא הפיכתו מכלי מסייע לנטל בירוקרטי;
2. על אף הניסיון הרב שנצבר במדינות ה-OECD במיסוד RIA, אין אפשרות למדינה אחת להעתיק מודל שיושם במדינה אחרת. על כן, **תהליך מיסוד ה-RIA, מוכרח לעבור שלבים של ניסוי והתאמה למציאות הייחודית למדינה המבקשת לבסס את ה-RIA**. לפיכך, ארגון ה-OECD ממליץ למדינות המתחילות ביישום תהליכי הערכה, להתחיל בפיילוט<sup>1</sup>.

## ב. ההמלצה בישראל

בהתאם להמלצת ה-OECD, המתווה המוצע להלן הוא במתכונת של פיילוט. מטרת הפיילוט איננה לבחון האם יש צורך בהערכת השפעות הרגולציה, אלא לייצר בסיס למידה והתנסות על מנת להחליט מהי הדרך הנכונה למיסוד ההערכה בישראל. לפיכך, **הפיילוט ייבנה על בסיס הצהרה על אימוץ מנגנון של הערכת השפעות רגולציה**, אך מאידך באופן שיאפשר תהליך של למידה והתאמה של מנגנון המיסוד בהתאם לניסיון המצטבר.

### מטרות הפיילוט

- ← **צבירת ניסיון מעשי** במגוון תהליכי רגולציה במספר גופים בממשלה, בעלי מאפיינים שונים (הן מבחינת הרגולציה והן מבחינת הגופים) ככל שניתן.
- ← **עידוד תהליכים של שינוי תודעה** בעבודת הממשלה באופן שיאפשר הטמעה מעמיקה יותר בשלבים הבאים.
- ← **בניית המערך התומך (יכולות וכלים) לביצוע RIA**.
- ← **גיבוש המלצה לממשלה לקראת השלב הבא** במיסוד תהליכי RIA בעבודת הממשלה.

<sup>1</sup> להרחבה ראו Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Assessment (RIA): Guidance for Policy Makers, 2008 (להלן Building an Institutional Framework Makers, 2008)



### עיקרי הפיילוט

בהתאם למטרות, אלה הם עיקרי הפיילוט:

- ← ביצוע הערכת השפעות הרגולציה עם ארבעה-חמישה משרדים בתחומים שונים של פעילות הממשלה. בכל משרד יבוצעו מספר תהליכי RIA על מספר רגולציות בעלות מאפיינים שונים, ובמידה שונה על עומק ההערכה ושימוש בכלים מגוונים.
- ← סיוע לביצוע הערכת השפעות הרגולציה, בנושאים שייקבעו בהחלטות ממשלה.
- ← מינוי מטה מוביל לפיילוט במשרד ראש הממשלה, שילווה את המשרדים בביצוע RIA. למטה זה יוקצו מספר מצומצם של תקנים חדשים המיועדים לביצוע הפיילוט. הניסיון שיצטבר במטה המוביל, ישמש לבניית גוף ממוסד, שיהיה אחראי על תהליכי הערכת השפעות הרגולציה בממשלה.
- ← המטה המוביל יהיה אחראי על פיתוח תשתיות של תורה וכלים שיאפשרו יישום רחב של RIA בממשלה.
- ← בתום הפיילוט יוגש דו"ח מסכם וכן המלצות מפורטות להמשך תהליך המיסוד.

### פיתוח תשתיות של תורה וכלים

1. פיתוח תורה - שכלול מדריך תורת הערכת הרגולציה, כגון: הגדרה של עומק ההערכה הנדרש ברגולציות בתחומים השונים, מנגנוני אכיפה וניהול סיכונים, שיטות לאיסוף ולשימור מידע ולפיתוח מדדים להערכת השפעות הרגולציה;
2. בניית כלים זמינים לבחינת השפעות בנושאים מרכזיים, כגון: השפעה על המשק, השפעה על עסקים קטנים, השפעה על מגזרים חלשים;
3. פיתוח כלים להערכת עלויות כלכליות של כלל הנטל הרגולטיבי, כך שניתן יהיה לבחון רמות הפחתה לאורך השנים;
4. פיתוח כלים ארגוניים, כגון: תפעול מערך הדרכה והכשרה ופרסום מדריכים שימושיים לניהול תהליכי RIA. כמו כן, פיתוח כלי עזר כגון מאגר יועצים לביצוע מחקרים, כלים להיוועצות עם בעלי עניין ומומחים, מנגנון לתיאום בין עבודת הרגולטורים והקמת אתר לפרסום תוצרי הערכה.

### המלצות להמשך מיסוד תהליכי הערכת השפעות רגולציה

בתום שנה מיום תחילת עבודתו, יגיש משרד ראש הממשלה המלצה על המשך תהליך מיסוד ההערכה. ההמלצה תכלול שני מרכיבים מרכזיים:

1. מיסוד גוף שיהיה אחראי על תהליכי הערכת השפעות רגולציה בממשלה, בהתייחס ל:
  - ← מבנה ארגוני בכל הנוגע לכוח אדם ודרגות, תקציב, מיקום בממשלה, ועדת היגוי;
  - ← הגדרת תפקידו בכל הנוגע לפיתוח תשתיות (כגון איסוף וניהול מידע ופיתוח תורה וכלים) ביצוע הערכת השפעות הרגולציה בממשלה;
  - ← הגדרת סמכויותיו ברצף שבין גוף מסייע לגוף מבקר ומפקח.
2. מדיניות חיוב של ביצוע הערכת השפעות הרגולציה בעבודת הממשלה, בהתייחס ל:



- ← הגדרה של אופי החובה לביצוע ההערכה בכל הנוגע לרגולטורים החייבים, נושאים מרכזיים שעליהם תחול חובה לביצוע הערכה ועומק ההערכה הנדרש בהתאם ;
- ← מתווה רב שנתי ליישום והחלה של מדיניות החיוב.



## נספח א - דילמות מרכזיות במיסוד RIA

כאמור לעיל, ניתן לעמוד על שתי גישות עקרוניות ביחס לאופן המיסוד של תהליכי הערכת הרגולציה: הגישה המחייבת והגישה ההטמעתית. על-פי הגישה הראשונה, מיסוד תהליכי הערכת הרגולציה מתבסס על חיוב פורמאלי, בעוד שעל-פי הגישה השנייה, המיסוד נשען על שינוי תרבות ארגונית ועל תהליכי עבודה. משתי גישות אלה נובעות שתי תפיסות בכל הנוגע לתפקיד ולסמכויות הגוף האחראי על יישום ה-RIA. כמובן, שבאופן מעשי, ניתן לכוון מנגנון שישלב בין שתי הגישות. בחלק זה נציג בפירוט את ההבדלים בין הגישות ואת הדילמות הכרוכות בהן.

ברמה המעשית, המתח בין שתי הגישות בא לידי ביטוי בשתי הכרעות שיש לקבל באופן המיסוד בפועל:



מנגנון החיוב של תהליכי RIA

← מהו מנגנון החיוב של תהליכי הערכת השפעת רגולציה? על-פי הגישה המחייבת מנגנון החיוב העיקרי הוא חקיקה, ואילו על-פי גישת ההטמעה לא ימוסד מנגנון חיוב קשיח, אלא המנגנון יתבסס על הצטרפות וולונטרית.



מאפייניו וסמכויותיו של הגוף המרכזי להטמעת RIA

← מהם מאפייניו וסמכויותיו של הגוף שיוקם להטמעת הערכת השפעת הרגולציה? על-פי הגישה המחייבת לגוף זה יינתנו סמכויות של בקרה ואישור ואילו על-פי גישת ההטמעה יהיה הגוף אחראי על פיתוח מערכי הדרכה, כלים ופלטפורמות לטובת קידום תהליכי הערכה, אך לא תהיינה לו סמכויות פורמאליות.

### א. שיקולים עיקריים בעד ונגד חיוב בהטמעת RIA

ניתן לטעון לשיקולים בעד ונגד כל אחת מן הגישות. לטובת גישה זו ניתן אף לטעון שזוהי הדרך היחידה שבאמצעותה ניתן יהיה להבטיח בוודאות שאכן יתקיים מנגנון הערכה. ההנחה היא שבאופן טבעי, ללא חיוב, גופים נוטים להתמיד בתהליכי עבודה קיימים ולא ששים לשנות את אופן עבודתם. ניתן אף לטעון שזוהי דרך העבודה המקובלת של ממשלה - הממשלה מחליטה על מדיניות מסוימת ועל המערך הפקידותי לבצע את המדיניות. האמצעי דרכו מבטאת ממשלה את מדיניותה הוא חקיקת חוקים או תקנות והקמת מוסדות המופקדים על ביצוע החוק.

מאידך, כנגד הגישה המחייבת ניתן לטעון שחיוב פורמאלי של תהליכי הערכה עלול ליצור מנגנון בירוקרטי חדש, שיש צורך לציית לו ולדווח אליו. באופן זה, תהליך ההערכה לא יתפקד ככלי לטיוב החלטות אלא כחובה פורמאלית שתוסיף נטל בירוקרטי למערכת, שלכשעצמה עמוסה בבירוקרטיה. יתר על כן, החיוב אף עשוי לדרוש משאבים נוספים להפעלת מנגנוני אכיפה (לדוגמה, אם כל רגולציה תהיה חייבת באישור, אזי יש צורך למנות אנשים שיקראו ויאשרו את הרגולציה). תוספת בירוקרטית כזו עלולה להתפרש כסותרת לכאורה את מטרת הפחתת הנטל הבירוקרטי.



ניתן עוד לטעון כנגד הגישה המחייבת, ובעד הגישה הרכה, שמכיוון שתהליכי ההערכה מיועדים לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות אזי יש להימנע, לפחות בשלבי ההתחלה, ככל שניתן, מיצירת התנגדות לתהליך ההערכה ולפעול לקבלתו ולהפנמתו. יתר על כן, מכיוון שתרבות ההערכה מורכבת, והניסיון הנצבר ביישומה בארץ הינו דל, הרי שהטמעתה זקוקה לתקופה של פיתוח כלים ויכולות לביצוע הערכה, שתשמש גם כתקופה של למידה והתאמה. כך, גם מסגרת מחייבת, אם תוחל, תידרש להעניק את הגמישות הנדרשת ללמידה והתאמה. המסגרת המחייבת, לכשתיקבע, תכלול כבר את השיפורים וההתאמות שיוכנסו בה בעקבות הלמידה.

### ב. מנגנון החיוב - שלושה צירים

בין שתי הגישות ניתן למתוח שלושה צירים: "ציר עוצמת החיוב", המתייחס למסגרת אשר מתוקפה שואב החיוב את כוחו; "ציר היקף החיוב", המתייחס לאפשרות להחלה סלקטיבית של החיוב על חלק מהרגולטורים; ולבסוף, "ציר נושא הרגולציה", המתייחס לאפשרות להחלה סלקטיבית של החיוב על רגולציות מסוימות לפי תוכן.



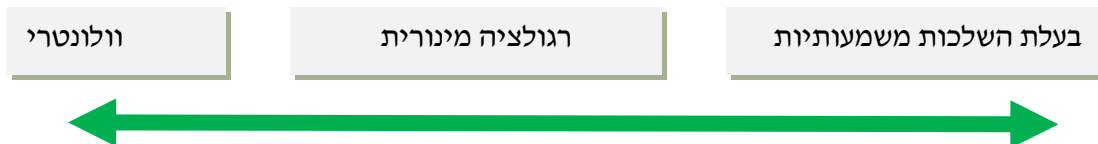
בהתייחס לציר זה, הרי שלצורך החלת הדרישה המחייבת על רגולטורים מסוימים, ניתן לחלק בין קטגוריות שונות של רגולטורים. כך למשל, ניתן להבחין בין גופים רגולטורים על פי עוצמת כלי האכיפה הנתונים בידם. ניתן להניח, שככל שסמכותו ועוצמתו של הרגולטור גדולה יותר, כך גדל הצורך בהסדרת תהליך קבלת ההחלטות שלו וביצירת מחויבות להערכה מעמיקה ולקיום הליכי היוועצות רחבים כחלק מגיבוש הרגולציה. כמו כן, ניתן





להבחין בין רגולטורים קבועים ובין וועדות שהממשלה מקימה לטובת גיבוש המלצות בנושא מסוים (כגון ועדת הריכוזיות).

### 3. ציר נושא הרגולציה



השיקול שבציר זה מניח, שהחיוב לא יתבצע לפי גופים, אלא לפי אופי הרגולציה, כך שכלל שמדובר ברגולציה בעלת משמעות משקית 'כבדה' יותר (על-פי השיקולים המופיעים בגוף המדריך, שעל פיהם מחליטים על עומק ההערכה), כך גובר הצורך לעגן את החובה להערכת השפעות הרגולציה. לחילופין, ניתן להחליט, כי קיימת חובת הערכה על נושאים שבמרכז מדיניות הממשלה, כגון שמירה על תחרויות, עסקים קטנים או יוקר מחייה או על רגולציות בעלות השלכה משמעותית על תקציב המדינה או המשק.

במסגרת של החלה סלקטיבית, ניתן גם לייצר רצף חיוב של עומק רגולציה (בהתאם לפרק 2 במדריך). דהיינו, להגדיר חובת מינימום של הערכה, היועצות ופרסום, בעוד שהליכי הערכה מעמיקים יותר יהיו נתונים לבחירתו של הרגולטור.

כמו כן, ניתן להבחין בין סוגים שונים של רגולציה על-פי מקור תוקפן. בהקשר זה, ניתן לומר כי יש הגיון להחיל חובת RIA על חקיקה ראשית ובוודאי זו הנוגעת להסדרים ראשוניים. עם זאת, תהליכי חקיקה ראשיים מאופיינים גם כיום במנגנונים המחייבים דיון ציבורי, ולו רק עקב הצורך להעבירם בכנסת. לפיכך, יש הגיון בהחלה של חובת RIA דווקא על רגולטורים אשר היום אין תהליך סדור ופומבי להתקנת התקנות שבסמכותם. באופן טבעי, רגולטורים כאלה ממונים על תחום מסוים, ויש צורך להטמיע בתהליכי העבודה שלהם שקלול של השפעות נוספות שמעבר לתחום הספציפי שעליו הם מופקדים, כמו גם לפתח עבורם את הכלים הנדרשים לשם כך.



### ג. מאפייניו וסמכויותו של הגוף המרכזי להטמעת RIA

מהדין בעומק החיוב בהערכת השפעות הרגולציה נגזרות גם דילמות בנוגע לתפקודו של הגוף המרכזי האמון על הטמעת תורת הערכת השפעות הרגולציה. בכל מדיניות הטמעה שתינקט, בין אם חיוב גורף ובין אם הטמעה וולונטרית, הרי שגוף זה יהיה אמון על פיתוח הכלים והפעלת הסמכויות הדרושות למימושה<sup>2</sup>.

ניתן לשרטט **מדרג של עוצמות בקרה**: בקצה האחד של הרצף תינתן לגוף זה 'סמכות וטו' כך שהוא יהיה אחראי על אישור תהליכי הערכה של גופים לפני קבלת ההחלטות; ואילו בקצה השני של הרצף, גוף זה יהיה אחראי על יצירת סטנדרט להערכה ועל פרסום ההערכה לביקורת ציבורית. בתווך, ניתן למנות את **החלופות הבאות לסמכויות הבקרה**:



מדרג חלופות זה משקף את המתח שבין הגישה המחייבת לבין גישת ההטמעה במיסוד RIA. השאלה שעל הפרק הינה, למעשה, **כיצד ניתן לבנות את הגוף המרכזי כך שיבטיח, באופן היעיל ביותר, יישום אפקטיבי של תורת הערכת השפעות הרגולציה**. על פניו, הרחבת סמכויות אכיפה ופיקוח מחזקת את בקרת הממשלה על יישום תהליך RIA ואיכותו<sup>3</sup>. מנגד, ככל שהגוף המרכזי בעל סמכויות רבות יותר, כך יש סכנה שיעמיס נטל בירוקרטי חדש בדמות מנגנוני האכיפה שהוא ייצור וכן שיחליש בפעולתו את הרגולטורים על ידי טשטוש האחריות והסמכות בכל הנוגע לביצוע תהליכי הערכת הרגולציה. כמו כן, ככל שלגוף המרכזי תינתנה סמכויות רבות יותר, כך תגדל הקצאת המשאבים הנדרשת לטובת ביצוע אחריותו. מאידך, מובן כי שככל שלגוף המרכזי תהיינה פחות סמכויות בקרה, כך עליו להישען יותר על המוטיבציה העצמית של כל רגולטור ליישם את התורה.

<sup>2</sup> ככל שמוקד העיסוק בגוף המרכזי ייסוב סביב נושאי ההכשרה, ההטמעה וההנחלה של תורת הערכת הרגולציה, הרי שהוא יעסוק גם בנושאים הבאים: פיתוח תורה והנחיות; הכשרות ופיתוח כלים; מוקד ידע לתכנון הליכי היועצות; איסוף ושימור מידע לטובת ביצוע הערכות RIA עתידיות; סיוע בהתקשרות עם גופי ייעוץ ומחקר; תיאום בין גופים רגולטורים שונים.

<sup>3</sup> כאמור, גם מסגרת מחייבת, ככל שתוחל, תידרש להעניק את הגמישות הנדרשת ללמידה והתאמה של תורת הערכת השפעות הרגולציה למציאות הפעולה של הרגולטורים הישראליים.



## נספח ב - לקחי ה-OECD בנושא מיסוד RIA

בשנת 2008 הוציא ארגון ה-OECD דו"ח המסכם את מסקנותיו בכל הנוגע לתהליכים של מיסוד RIA<sup>4</sup>. כאמור, שתי התימות המרכזיות, כפי שהן עולות מדו"ח זה, מכריעות את הכף לטובת תהליך הדרגתי ו'רך' של מיסוד RIA. להלן מובאים עיקרי מסקנות הדו"ח, שבבסיסו שלושה תנאים מרכזיים למיסוד RIA: קביעת מדיניות, שינוי תודעה והרגלי עבודה ובניית יכולות.

### א. קביעת מדיניות

#### ← על מה מבצעים RIA

עולם הרגולציה הינו רחב היקף. הוא כולל מגוון רחב של כלים רגולטורים, החל מחקיקה ראשית העוברת בפרלמנט, וכלה בתקנות שהתקנתן מצויה בתחום סמכותו של פקיד ממשלתי. לפיכך, הנחת המוצא היא שאי אפשר לעשות RIA על כל רגולציה היוצאת לשוק. לשם כך, יש לקבוע מדיניות ובה תוגדרנה המטרות המרכזיות שאנו רוצים להשיג באמצעות ה-RIA. מהגדרת המטרות נגזר על מה מחילים את ה-RIA (ולאחר מכן, כפי שנראה להלן, גם איזה כלי עבודה יש לפתח). באופן בסיסי, ניתן להחליט על שני סוגי מדיניות (אפשר כמובן גם לשלב ביניהם); האחת, להטיל **חובת RIA על גופים רגולטורים מרכזיים**. השנייה, להטיל **חובת RIA על תחומים מסוימים** כגון בהיקף כספי מעל סכום מסוים, השפעה על עסקים/רווחת הצרכן/יוקר המחיה או השפעה על מגזרים בעלי מאפיינים ייחודיים. מאותה סיבה יש להחליט האם מבצעים RIA רק על רגולציה חדשה (ex-ante) או גם על רגולציה קיימת (ex-post)<sup>5</sup>. כמו כן, ניתן לייצר **מדרג של ביצוע RIA**, כאשר במקרים מסוימים תבוצע RIA בסיסית (Pro-poor RIA) ובמקרים אחרים תבוצע RIA מעמיקה. יש להחליט מה נכלל ב-RIA בסיסית ומה במעמיקה ובאיזה מן המקרים יש לבצע כל סוג הערכה.

#### ← משאבים המושקעים ב-RIA

תהליך ה-RIA דורש משאבים. עלויות אלה נובעות הן מעבודת ההערכה לכשעצמה (איסוף המידע, פלטפורמות להיוועצות וכו') והן מן המנגנונים הנדרשים לאכיפת ביצוע ה-RIA ובקרה על איכותה. באופן כללי, ניתן לומר שככל שגדלה החובה לביצוע RIA וככל שלגוף המרכז את ה-RIA יש סמכויות גדולות יותר בבקרה ובדיקה של RIA, כך גדלה העלות.

<sup>4</sup> Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Assessment (RIA) Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform 2011. השיקולים שלהלן מבוססים גם על

<sup>5</sup> Building an Institutional Framework pp. 40-44



באופן טבעי, החלטה על משאבים צריכה להיות הדרגתית, כך שתהיה התאמה בין המשאבים המושקעים ב-RIA לבין התועלות שהיא מפיקה, אך בו בזמן שהמשאבים המוקצים יהיו מספיקים להשגת התוצאות המקווות.<sup>6</sup>

#### ← ביסוס לגיטימציה

אחת המטרות המרכזיות של RIA הינו יצירת לגיטימציה לרגולציה. לשם כך, יש לייסד מנגנונים להיוועצות, בעיקר עם בעלי העניין העתידיים להיות מושפעים מן הרגולציה. היוועצות נתפסת לא רק כתורמת ללגיטימציה אלא כמעודדת ציות לרגולציה ומאפשרת היחשפות לידע. עם זאת, היוועצות כוללת בתוכה מגוון של סכנות כגון "שבי רגולטורי", פגיעה באמון של המשתתפים, ועוד. בהקשר זה יש לציין, שב-OECD מעניקים ערך רב לשקיפות כבסיס ללגיטימציה. סוגיות אלה צריכות לקבל מענה במסגרת כלי ההיוועצות מחד, ופרסום ה-RIA מאידך.<sup>7</sup>

#### ב. שינוי תודעה והרגלי עבודה

← **תמיכת הדרג הפוליטי** - כל המחקרים מדברים על ההכרח בתמיכת הדרג הפוליטי, כאשר ללא תמיכה זו בסופו של דבר, אין זה אפשרי לבסס תהליכי RIA בתרבות הממשלה.<sup>8</sup>

← **הסכמת הרגולטורים על ביצוע RIA** - ביצוע RIA איכותי לא יכול להיות בכפייה. לשם כך, צריך להבהיר לרגולטור שתהליך ה-RIA נועד בראש ובראשונה לשרת אותו. RIA לא נועדה לפגוע בסמכותו של הרגולטור אלא היא כלי המיועד לטייב את איכות קבלת החלטות. הרגולטור צריך לראות שהוא מפיק ערך בעבודתו מתהליכי RIA. משום כך, בשלבים הראשונים צריכה להיות הסכמה של הרגולטור להשתתף בתהליכי RIA, לתת לו את המנדט לבחור את התהליכים שעליהם תבוצע ה-RIA, וכמובן לאפשר לו לבצע בעצמו את תהליך ה-RIA.<sup>9</sup> כמו כן, כפי שנראה להלן, יש הכרח ביצירת מערך מסייע, הכולל כלי הדרכה, מאגר יועצים, וכדומה, שיאפשר לרגולטורים לבצע RIA.

<sup>6</sup> Building an Institutional Framework. p. 19

<sup>7</sup> Building an Institutional Framework. pp. 48-50

לעיון נוסף בנוגע לפערי ציפיות שבין הרגולטור לקהל היעד עיין  
Getting to Grips with the Notion of Quality in the Diffusion of RIA in Europe (by Claudio M. Radaelli, 18-19)  
(להלן Getting to Grips)

<sup>8</sup> Building an Institutional Framework pp. 35, 31-32, 26 Getting to Grips pp. 16-17

עיין גם בנוגע למטרות הפוליטיקאים מ-RIA

<sup>9</sup> Building an Institutional Framework. pp. 53-55, 35-38, 31, 26



### ג. בניית יכולות

בסופו של דבר, הגורם המרכזי להצלחת הטמעת RIA הינו בניית יכולות מתאימות לביצוע ה-RIA .

← **צוות מקצועי** - בנוסף לתמיכת הדרג הפוליטי קיים צורך ביצירת מומחיות מקצועית בתוך הממשלה, דהיינו אנשי מקצוע שעיקר עבודתם בתחום ה-RIA. מיסוד אנשי מקצוע המתמחים בתהליכי הערכת רגולציה בתוך הממשלה חיוני, על מנת להוביל לבניית היכולות ומערך הכלים שלהן. כמו כן, על אנשי המקצוע להוביל צוותים בתוך הפקידות הממשלתית, של גורמי המטה המרכזיים (בנושאים משפטיים וכלכליים) ושל הרגולטורים מבצעי ה-RIA, וכן להוביל את תהליכי התיאום בין הרגולטורים. לשם כך, אנשי מקצוע אלה צריכים לפעול מתוך משרד מרכזי בממשלה (משרד ראש הממשלה או משרד האוצר)<sup>10</sup>.

← **כלי עבודה** - ביצוע RIA איננו טריוויאלי, ולשם ביצועו יש צורך ביצירת מאגרי כלים מסוגים שונים. מדינות שונות פיתחו כלים שונים בהתאם למטרות שהציבו לעצמן, החל מכלים לניתוחים כלכליים וכלה בפלטפורמות להיוועצות עם בעלי עניין (ובין גורמי הממשל) וכדומה<sup>11</sup>.

← **הנחיה והדרכה** - מלבד פורמט דיווח, שהינו הצורה הסופית שאליה מתכנסת עבודת ה-RIA, יש צורך ביצירת הנחיות - "מדריך" לביצוע RIA. יש צורך במערך הדרכה והכשרה, כמו גם בהנחייה שוטפת לאורך השנה. יש לציין שב-OECD מדגישים שמערך זה לא אמור לשרת רק את הרגולטורים, אלא גם גופים מרכזיים בסביבה העסקית והחברה האזרחית<sup>12</sup>.

← **איסוף מידע וכלי ניתוח** - RIA איכותי מבוסס על ידע. איסוף מידע דורש משאבים רבים ומחייב מדיניות הקובעת איזה ידע יש לאסוף, כמו גם שיטה לשימור הידע. מדינות שונות פיתחו כלים שונים לאיסוף הידע. אולם ידע אינו מספיק לביצוע RIA, את הידע יש לנתח. מכיוון ש-RIA מבוצע בתחומים שונים, יש לפתח מגוון כלים לניתוח הידע<sup>13</sup>. כמובן שאיסוף הידע כמו גם הכלים לניתוחו, תלויים במדיניות ובמטרות שהוצבו מראש עבור ביצוע ה-RIA.

<sup>10</sup> Building an Institutional Framework pp.35-40

<sup>11</sup> Building an Institutional Framework pp. 54-55 ,46-49 , Getting to Grips p.16

<sup>12</sup> Building an Institutional Framework pp. 51-53

<sup>13</sup> Building an Institutional Framework pp. 46-48 .