



טיוטה להערות

תורת הערכת השפעת רגולציה

Regulatory Impact Assessment - RIA

מדריך ממשלתי

על פי החלטת ממשלה 4027 מיום 25.12.2011
מהדורה להערות - מרץ 2013, אדר תשע"ג



<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Pages/HomePage.aspx> | רח' קפלן 3 | הקריה ירושלים 91950

אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה
עו"ד מיכאל אטלן, ראש פורום רגולטורים, היועץ המשפטי, משרד התמ"ת
עורכים: עמיחי פושר, גל ישורון
פרק היועצות: תמר פלד-אמיר
תודה מיוחדת לעו"ד אורית דייגי-אפשטיין



תוכן עניינים - מדריך ממשלתי לתורת רגולציה

פתיחה

מבוא

1. אפיון מצב קיים

2. תכנון תהליך הלמידה ואיסוף המידע

3. היוועצות עם בעלי עניין, מומחים וקבוצות מהציבור

4. הגדרת יעדי הרגולציה

5. גיבוש חלופות

6. ניתוח חלופות

7. השוואה בין חלופות והמלצה על מדיניות

8. יישום ובקרה

9. הדיווח הפומבי על ההמלצה למדיניות

נספח א' - אסטרטגיות להתערבות רגולטורית

נספח ב' - מילון מושגים

נספח ג' - פורמט הדיווח - ההמלצה על הרגולציה



פתיחה

רגולציה¹ "הסדרה של פעילות המשק באמצעות כללים הנקבעים בחוק, תקנות או הוראות מינהל ובאמצעות פיקוח על ידי הרשות המבצעת"²

במשך שנים למדו מדינות להתייחס בכבוד להוצאה תקציבית - זו מוגבלת בחוק וזקוקה לאישור הפרלמנט. המשוואה שלפיה הרחבת הפעילות הממשלתית פירושה הגדלת מיסים, ברורה למקבלי ההחלטות. לעומת זאת, הרגולציה מטילה עלויות רבות שאינן ניתנות לכימות במונחי תקציב המדינה³. הטלת רגולציה - הגם שיש לה מחיר כלכלי, משקי וחברתי, לא תמיד מחושבת כך. דברים אלו נכונים באותה המידה גם כאשר מתקבלת ההחלטה שלא להטיל רגולציה. גם להחלטה זו יש מחיר.

בארצות ה-OECD, הובנו הדברים הללו לפני מספר שנים וברובן מוסדו מנגנונים ופותרו תורות הערכה של השפעות הרגולציה, לבחינת עלות-תועלת ולהגברת האפקטיביות, הן עבור הרשות השלטונית והן עבור המגזר המפוקח והציבור כולו. במסגרת זו הוכר הצורך לבחון החלטה רגולטיבית עם בעלי העניין שעתידים להיות מושפעים מן הרגולציה. תהליך זה נקרא Regulatory Impact Assessment (RIA) - הערכת השפעות הרגולציה.

הערכת השפעות הרגולציה מתבצעת הן על רגולציה קיימת והן כחלק מתהליך עיצוב וקביעת רגולציה חדשה. מדינות רבות מצאו את עצמן מקצצות בנטל הרגולטורי שהוטל על אזרחים ועסקים, מבלי שסך כל הנטל ירד, שכן רגולציות חדשות העלו מחדש את רמת הנטל.

בתהליך קבלת ישראל לארגון ה-OECD, התחייבה ישראל לפתוח בתהליך לקביעת כללי המסגרת לקביעת רגולציה. גם ועדת טרכטנברג הכירה בכך שתהליך ההערכה יכול גם בחינת השפעות חברתיות וכלל משקיות, כגון השפעה על יוקר המחיה ועל פערים חברתיים. ריבוי זוויות הראייה הנדרש להערכת רגולציה מראש מחייב חיזוק ההיוועצות עם מומחים, בעלי עניין וקבוצות מהציבור, באופן דומה לנעשה במדינות רבות בעולם.

כתיבת מדרך זה נעשית בהמשך להמלצתה של ועדת טרכטנברג, כי: 'על הממשלה למסד את פעילות הרגולטורים השונים וליצור תורת רגולציה בישראל... לפעול לכתיבת תורת רגולציה, לפעול להנחלתה למשרדים השונים ולפקח על יישומה לאורך זמן' (עמוד 169). לפיכך, הטיילה הממשלה, בהחלטה מספר 4027 מיום 25.11.2011, על האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה (כיום - אגף ממשל וחברה), בסיוע משרד התמ"ת, להכין תורת

¹ בעברית - אסדרה. לאורך גרסא זו של המדריך ייעשה שימוש במונח הלועזי, מטעמי הקבלה למונחים הנהוגים בעולם.
² ראה לדוגמה השופט יצחק זמיר, "פיקוח ציבורי על פעילות פרטית", (2005), משפט ועסקים, ב, 157-167. סוגיית ההגדרה של רגולציה נדונה בהרחבה בספרות המחקרית, ולצורך הקריאה במדריך זה אין הכרח להרחיב בנושא. עיין בהגדרות המדויקות המופיעות במילון המושגים.

³ בהקשר זה עיין למשל, Lowi, J. T. (1964) "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory", *World Politics*, 16, 677-715.



רגולציה. לאגף חבר היועץ המשפטי וראש פורום רגולטורים של משרד התמ"ת, והמסמך שלהלן הינו תוצר של העבודה המשותפת.

להלן לשון ההחלטה, כפי שקבעה הממשלה (סעיף 5):

"להטיל על ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, בסיוע משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, לפעול לפיתוח תורת רגולציה ממשלתית, למיסוד העברת ידע ושיתוף בין רגולטורים שונים ולחיזוק יכולותיהם ומומחיותם, כגון:

א. מתן כלים לזיהוי ולהגדרה של מטרותיה ויעדיה של רגולציה, לעומת השלכות בלתי רצויות שעלולות להיגרם על ידה.

ב. שיטת להערכת השפעות רגולציה, ובכלל זה - ניתוח עלות/תועלת, הערכת השלכות על מדדים חברתיים, הערכת סיכונים והשוואה בין חלופות.

ג. התאמת כלי אכיפה למטרות הרגולציה בין היתר על בסיס מדידת ציות, הערכת יעילות האכיפה ומשאבים נדרשים.

ד. מקומם היחסי של ממצאים מחקרניים, ידע וניסיון מוסדי, השלמה עם מרכיבי אי ודאות בתהליך קבלת החלטות, תפישות אתיות, עמדות בעלי עניין ומדיניות ממשלתית.

ה. מיסוד מנגנוני ההערכה ברמה הממשלתית - עיגון הערכה בשלבי תכנון הרגולציה והערכה בדיעבד, הטמעת הערכה בגופי רגולציה".

תורת הערכת השפעות הרגולציה מכוונת להעריך את עלויות הרגולציה, ואת ההשפעה הישירה והשפעותיה ברמה הכלל משקית - ההשפעות החברתיות וההשלכות הרוחביות של הרגולציה על המשק. בסופו של דבר, באמצעות הליך מוסדר וכלים מובנים, מבססת התורה מערך שיקולים ברור ושיקוף, המאפשר לרגולטור להחליט על רגולציה מיטבית⁴. כלומר, מטרת התורה לייצר תהליך שיטייב את הרגולציה, באופן שתועלתה תהיה מרבית ומחיריה מועטים.

⁴ קריטריונים לרגולציה מיטבית ניתן למצוא:

Baldwin, Robert Martin Cave and Martin Lodge, *Understanding Regulation* (2nd Ed., OUP, Oxford: 2012), pp. 25-39
ובמדריך האוסטרלי p. 7 Guide to Better Regulation



מבוא

א. ההנחות העומדות בבסיס המדריך

← רגולציה פועלת בתוך מערכת מרובת משתנים, ורגולציה מיטבית נבחנת בתרומתה לשוק הרלוונטי שעליו היא פועלת, כמו גם בהשפעתה על המערכת כולה. מדריך זה מבסס את אחריותו של הרגולטור למערכת שעליה הוא מופקד, ובה בעת מחזק את מחויבותו לראייה מערכתית כוללת החורגת ממנה. הערכת השפעות הרגולציה היא חלק אינהרנטי מעיצוב הרגולציה עצמה.

← תורת הערכת השפעות הרגולציה (Regulatory Impact Assessment - RIA), כאשר היא מוסדרת במדריך ממשלתי, מתפקדת כמסגרת חשיבה שמטרתה למנוע מאיתנו לפעול באופן אוטומטי, על-פי אינטואיציות קבועות מראש. בסופו של דבר, באמצעות הליך מוסדר וכלים מובנים, מייצרת התורה מערך שיקולים מובנה וסקוף, המאפשר לרגולטור לעצב רגולציה מיטבית, זאת תוך שקלול השפעות ישירות וכלל-משקיות, כמפורט להלן.

← המסגרת מציעה תהליך מובנה ומייצרת שפה כלל ממשלתית להערכת השפעות הרגולציה. ההחלטה על הנושאים הראויים להערכה ובחירת עומק תהליך ההערכה הנדרש מצויה במרחב שיקול הדעת של הרגולטור. זו תושפע מן המאפיינים הייחודיים של הנושא שעל הפרק, בכל הנוגע לתוכן, לדחיפות הצורך, לאופי המדויק של הנטל הבירוקרטי המוטל, לערך הציבורי וכדומה. אחריותו של הרגולטור להחליט, בתוך מגוון השיקולים, מהו תהליך ההערכה הנדרש לטובת עיצוב הרגולציה הראויה.

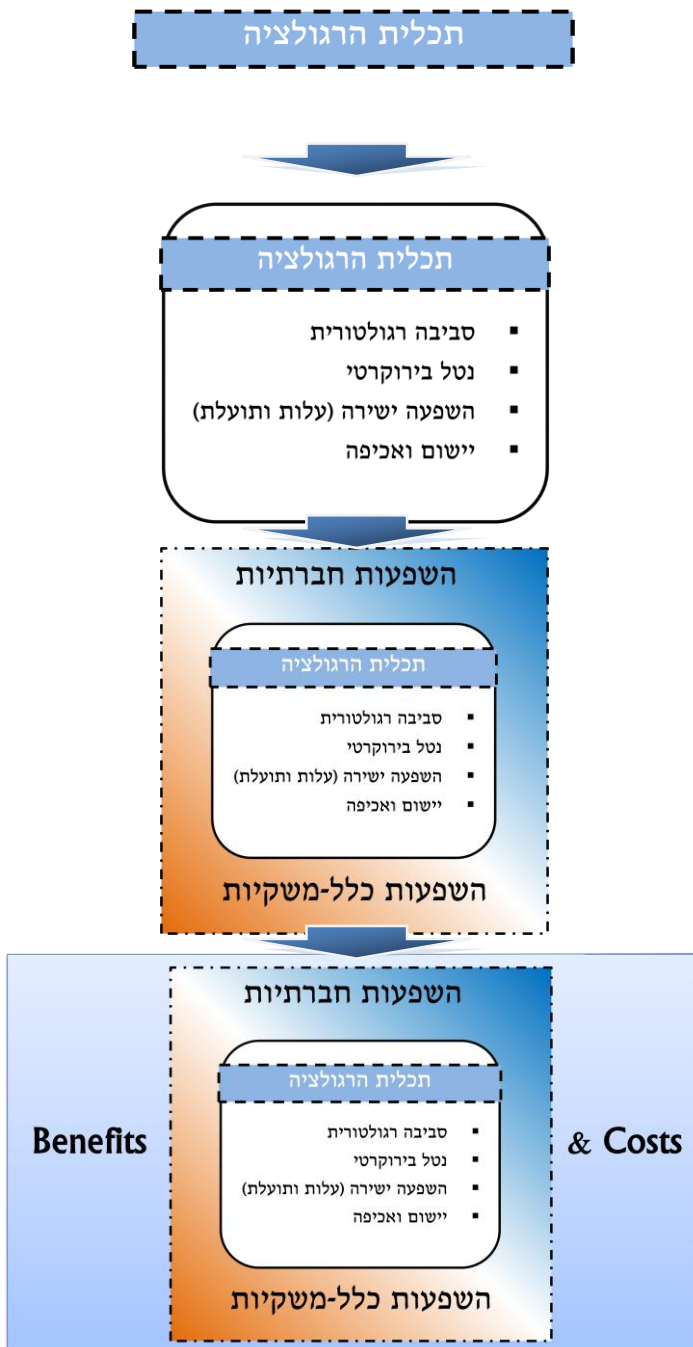
יש להדגיש, שתורת הערכת השפעות הרגולציה אין מטרתה להיכנס לתחומו המקצועי של כל רגולטור. אין כוונת הממשלה להכתיב תוצאות כאלו או אחרות של פעולת הרגולטור. מומחיותו בתחומו הנה נקודת המוצא למינויו ולהסמכתו לתפקיד, והסמכות היא שלו. הכוונה הנה ליצור מסגרת מנחה לעבודת הרגולטור אשר תשתלב בתוכן הישיר של עבודתו ותבטיח רגולציה מאוזנת.

ולבסוף, תורת הערכת השפעות הרגולציה אינה באה במקום הבקרה המשפטית על טיב הכללים הרגולטוריים (לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה) וגם אינה באה במקום הביקורת התקציבית של משרד האוצר, אלא מוסיפה אדנים מקצועיים לקביעת מדיניות הרגולציה.



ב. איזון בין מימדי הרגולציה

תפיסת ה-RIA מיועדת לקדם רגולציה המשיגה את תכליתה. ככזו עליה **לאזן בין ארבעה מימדים**: מימד ראשוני של תכלית הרגולציה והבעיה, מימד שני של שיקולים הנובעים מההקשר המימדי לקביעת הרגולציה, מימד רחב יותר של שיקולים חברתיים וכלל-משקיים, ולבסוף מימד עקרוני של חתירה לתועלת מירבית בעלויות מינימאליות.



בבסיס תהליך הערכת השפעת הרגולציה (RIA) עומדת תכלית הרגולציה ומאפייני הבעיה עמה מנסים להתמודד.

על בסיס הבעיה ותכלית הרגולציה מאופיין **ההקשר המימדי לקביעת הרגולציה**: הסביבה הרגולטורית הקיימת, הנטל הבירוקרטי, ההשפעה הישירה (העלות והתועלת מהרגולציה) ויכולות היישום והאכיפה של הרגולטור.

בסיס הפעולה הרגולטורי נתון בתוך **מסגרת של שיקולים רחבים יותר**, ובהם השפעות חברתיות והשפעות כלל-משקיות של הרגולציה.

כל המערכת הרגולטורית והשפעותיה הרחובות נתונים בתוך מסגרת מתודולוגית השואפת **לאזן בין העלויות והתועלות של הרגולציה**



ג. תשעה שלבים להערכת השפעות הרגולציה⁵

ניתן להבנות את תהליך גיבוש והערכת השפעות הרגולציה על בסיס תשעה שלבים:

- 1 אפיון מצב קיים
- 2 תכנון תהליך הלמידה ואיסוף המידע
- 3 תכנון היוועצות עם בעלי עניין ומומחים
- 4 הגדרת מטרות ויעדי המדיניות
- 5 גיבוש חלופות
- 6 ניתוח חלופות
- 7 השוואה בין חלופות ובחירה
- 8 קביעת תהליכים לבחינה עתידית של הרגולציה
- 9 דיווח על ההמלצות

שלושת השלבים הראשונים מייצגים את ההיערכות לקראת תהליך גיבוש המדיניות, שלבים 4-8 מבטאים את ליבו של תהליך גיבוש הרגולציה וטיובה, והשלב האחרון משקף את האופן שבו מפרסמים את ההמלצות לציבור (פורמט הדיווח) לאחר ההחלטה על המדיניות ולפני יישומה בפועל.

⁵ עקרונות דומים קיימים במרבית המדריכים בעולם, עיין למשל אצל הבריטים או האוסטרלים:

<http://www.bis.gov.uk/policies/bre/principles-of-regulation>

Hampton, Phillip. *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement* (HM Treasury: 2005) ('Hampton Report')

<http://www.fera.defra.gov.uk/aboutUs/betterRegulation/documents/hamptonPrinciples.pdf>

http://www.dpc.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0009/16848/01_Better_Regulation_eGuide_October_2009.pdf



קיימת זיקה הדדית חזקה בין כל השלבים : כך, למשל, תהליך ההיוועצות מתוכנן כך שיענה על הצרכים שעולים מתוך מטרות המדיניות, אולם הידע המפותח במהלך תהליך ההיוועצות יכול לעדכן את המטרות. בעת הדיווח על ההמלצות ייתכן שיעלו מסקנות שלא עלו בתהליך ההשוואה בין החלופות, ועל כן המדיניות תעודכן בהתאם. במובן זה, **תהליך גיבוש הרגולציה המבוטא בשלבים הללו אינו ליניארי, אלא תהליך בו כל שלב יכול להשפיע על מה שהובן בשלבים הקודמים עד לעיצוב התפיסה הסופית.**

מדריך זה בנוי כך שישקף את תשעת השלבים הללו, יציג את עקרונותיהם וימליץ על צעדים נדרשים בכל שלב.

1 אפיון מצב קיים

← רגולציה נועדה מטבעה **להתמודדות עם בעיה** מסוימת על ידי הסדרת ההתנהגות של יחידים או קבוצות באמצעות שימוש בכלי התערבות מגוונים. כמו כן, רגולציה מיטבית נקבעת מתוך ראייה של **כלל המערך הרגולטורי**, כך שהמדיניות הבאה לידי ביטוי ברגולציה תהיה עקבית וקוהרנטית. הרגולציה **מאזנת בין השפעות של רגולציות שונות** ובוחנת את **המחיר המצטבר** של הנטל הרגולטורי על המגזר המפוקח (מושא הרגולציה) ועל כלל הציבור. על כן, רגולציה מיטבית תתבסס על **הגדרה מדויקת של הבעיה, הסיבות לה והאוכלוסיות המושפעות ממנה, ומיפוי המערך הרגולטורי הקיים.**

2 תכנון תהליך למידה ואיסוף מידע

← רגולציה מיטבית נשענת על **מערך צידוקים מוכח המבוסס, ככל שניתן, על ידע אמפירי ותיאורטי**. לפיכך, רגולציה מיטבית מתבססת על הידע והמומחיות הטובים ביותר הזמינים במדינה וכן במדינות מפותחות תוך התאמת הידע למאפייניה הייחודיים ולמסגרות המוסדיות של ישראל. **רוחב הבחינה שונה בין רגולציה ורגולציה**, וכל רגולטור נדרש להכריע בין המשך החקירה והלמידה לבין מתן מענה מהיר לצרכי השוק ("בעיית העצירה האופטימאלית")⁶. בחירתו של הרגולטור כיצד לתכנן את תהליך עבודתו מושפעת ממשתנים כמו **מורכבות הבעיה, הניסיון הרגולטורי הקיים או עוצמת הכלים שעל הפרק.**

3 תכנון הליכי היוועצות

← רגולציה מתבססת גם על **סמך הליכי היוועצות** עם בעלי העניין בחברה העסקית ובחברה האזרחית ועם קבוצות בציבור לפי העניין. כמו כן מתבקשת היוועצות עם מומחים אשר עסקו בנושא. זאת, במטרה להעניק למקבל החלטות הרגולטורי תמונה מאוזנת של סביבת פעולתו⁷, לקחת בחשבון את עמדותיהם ואת הידע

⁶ בקבלת החלטות רציונלית, הרגולטור נדרש להכריע מתי לעצור את תהליך האיסוף והלמידה ולקבל החלטה. כך, הוא משווה בין עלות המשך החקירה לבין הסיכון לקבלת החלטה לא מיטבית בהתבסס על מידע חלקי, ראה:

Carpenter, D. P.. "Protection without capture: Product approval by a politically responsive, learning regulator". *American Political Science Review*, 98(4) (2004), 613-31.

⁷ באקדמיה נפוצה ההתייחסות לתופעת ה"Regulatory Capture" כנטיית הרגולטור להעדיף אינטרסים של חברות (או קבוצות אינטרס) גדולות, ותיקות ומוכרות, ובפועל להגן עליהן מפני תחרות. להרחבה ראו ה"ש 6 לעיל, וכן:



של כלל בעלי העניין במסגרת עיצוב הרגולציה⁸, ולהגביר את הלגיטימציה בקרבם ובקרב הציבור בכללותו. הליכי היועצות מהווים גם אמצעי לבקרת איכות על הליך ההערכה עצמו ומסייעים בתהליך הערכת הסיכונים.

4 הגדרת מטרות המדיניות

← התערבות ממשלתית במשק באמצעות רגולציה צריכה להיות מוצדקת. **הנחת המוצא הינה, כי ללא צידוק ראוי הממשלה לא תתערב במשק.** לרגולציה מיטבית צריכה להיות מטרה מוגדרת ועליה להתמקד בקידום **המטרה שאותה היא אמורה לשרת.** אופן ההתערבות צריך להתאים לעומק הבעיה ולמטרה שהוגדרה.

5 גיבוש חלופות למדיניות

← ברוב המקרים יש יותר מדרך אחת כדי לקדם את מטרות ויעדי הרגולציה. על מנת לזהות את הדרך המיטבית יש לגבש **חלופות נבדלות**, המייצגות כיווני פעולה שונים או תמהילים שונים של כלים רגולטוריים. חלופה מוצלחת מאזנת בין מגוון של קריטריונים הנובעים מהגדרת הבעיה ויעדי הרגולציה, וכוללת גם התייחסות לבחירת הכלי הרגולטורי ומנגנון אכיפה מתאים המבטא שימוש מושכל במשאבים.

6 ניתוח כל חלופה

← ליבו של תהליך הערכת השפעת הרגולציה הוא עמידה על השפעות הצפויות מכל חלופה. אומדן **העלות והתועלת** המיידים מכל חלופה, כמו גם אומדן של **השפעותיה החברתיות והכלל-משקיות**, מאפשר לזהות את החלופה המיטבית. השפעות הרגולציה מנותחות במונחים של עלות כספית ועלות שאינה ניתנת לכימות כספי על בסיס הידע שנצבר בתהליך, והאפקטיביות הצפויה של הרגולציה מוערכת למול המשאבים הנדרשים ליישומה. ניתוח זה מסייע להבטיח, כי **התועלת מיישום הרגולציה תצדיק את עלותה**, כי הנטל הביורוקרטי המוטל על המשק יהיה מידתי לבעיה שהוגדרה, וכי ההתערבות הממשלתית המומלצת תהיה עדיפה על פני כל חלופה אחרת.

7 השוואה בין חלופות למדיניות ובחירה

← רגולציה מיטבית הינה זו שנבחרה **מבין כל החלופות** הרלוונטיות, כולל החלופה של אי התערבות. היא משקפת את החלופה המביאה להגשמת מטרות ויעדי הרגולציה באופן הטוב ביותר, תוך איזון בין ההשפעות השונות של הרגולציה ואפשרויות היישום של הרגולציה בפועל. במובן זה, הרגולציה המיטבית היא המביאה **לתועלת המירבית בעלות הנמוכה ביותר** מבין החלופות האפשריות.

Viscusi, W. Kip.. *Fatal Tradeoffs*, (New York : Oxford University Press 1992).

Stigler, George J. *The Citizen and the State : Essays on Regulation*, (Chicago : University of Chicago Press 1975).

⁸ הליכי היועצות מוערכים במונחי עלות-תועלת גם כאחד מהכלים האפקטיביים ביותר לאיסוף מידע לביסוס הערכת הרגולציה : OECD, *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)* Version 1.0 October 2008, p. 19-21.



8 קביעת תהליכים לבחינה עתידית של הרגולציה

← לאחר שנקבעה הרגולציה יש לקבוע תוכנית יישום, מדדים להערכה ובקרה ותשתית לאיסוף מידע. באופן טבעי, תרומתה של כל רגולציה נמדדת בזמן ובהקשר מסוימים, ומכאן שיש לבחון את האפקטיביות שלה ולתקף את ההנחות העומדות בבסיסה באופן מתמשך. כך, הגדרת מדדים להצלחת הרגולציה מאפשרת לפתח ולשמר את הידע על השפעות צעדי רגולציה שונים, ולהבטיח שהרגולציה תקדם את המטרות שהוגדרו לה לאורך זמן.

9 דיווח על ההמלצות

← דיווח פומבי באמצעות טופס מובנה מבטיח סטנדרטיזציה של השקיפות והאחריות הנדרשת בתהליך עיצוב רגולציה מיטבי. יתרה מכך, הוא משרת גם את תהליך העבודה הפנימי של הרגולטור ככלי מסייע לליווי ותייעוד תהליך גיבוש הרגולציה, לביקורת עצמית מוקדמת ולהבניית תהליכי היוועצות עם מומחים, בעלי עניין וקבוצות מהציבור.

עקרונות אלו לעיצוב הרגולציה נמנים על עקרונות 'הממשל הפתוח', ומקדמים ככלל את האחריות (accountability) של הממשלה על פעולותיה (כפי שבוטאו בהחלטת ממשלה מס' 4515 מיום 1.4.2012).

ד. Ex-post/Ex-ante

מדריך זה מתמקד בעיקר בתהליך עיצובה של רגולציה חדשה (ex-ante). אולם, טיוב רגולציה הינו תהליך מתמיד ומחזורי. הערכת השפעות הרגולציה נדרשת גם על רגולציות קיימות, הן משום שיתכן שרגולציות אלה נקבעו ללא הליך הערכה מוסדר, הן מפאת שינויי הזמנים והצורך להתאים את הרגולציה למציאות משתנה והן מכיוון שרגולציה לא עומדת בפני עצמה אלא היא חלק ממערך של כללים רגולטורים נוספים.

הערכת השפעות רגולציה קיימת (ex-post) מתבצעת ברמת הרגולציה הספציפית (על מנת לראות האם היא השיגה את מטרותיה ומהן תוצאותיה הלא-צפויות) או ברמת מיפוי של הרגולציות הקיימות בסקטור מסוים (וכך לבחון את העלות והתועלת המצטברת מהמערך הרגולטורי הרחב).

עם זאת, באופן בסיסי, המתודולוגיה להערכת השפעות רגולציה, זהה לרגולציה קיימת כמו לרגולציה חדשה. בנוסף, ככל שמדובר בהערכה של רגולציה שנעשתה עליה הערכה בשלב הכנתה, מאפשר ביצועה בדיעבד (ה-ex-post) גם בחינה של תהליך ההערכה למפרע.



ה. כיצד לקרוא מדריך זה

תהליך הערכת השפעות רגולציה מובנה ומתועד עושה שימוש במתודולוגיה קבועה להתמודדות עם כל סוגיה רגולטורית. מתודולוגיה זו מבהירה את השיקולים הנדרשים בכל בחינה, ומעניקה מסגרת לתהליך כולו. **מדריך זה מבנה את תהליך הערכת השפעת הרגולציה ומביא ידע הנדרש לשם כך.**

כאמור, כחלק מתפיסת RIA יש למלא דו"ח הערכת השפעות הרגולציה ("דו"ח RIA") בסוף תהליך העבודה. **טופס הדו"ח מצורף כנספח למדריך זה.** עבודת הערכת השפעת הרגולציה נבנית שלב אחר שלב, על בסיס של ידע מצטבר ומתעדכן, הנתון לשינויים לאורך התהליך (כגון, הבנה טובה יותר של מקור הבעיה או זיקוק בהגדרת יעדי הרגולציה). לעומת זאת, דו"ח RIA מבטא את שיקול הדעת הרגולטורי בסופו של התהליך. מדובר, אם כן, בשני כלים שונים, על אף שכדי לייצר התאמה המדריך והדו"ח מבוססים על אותה מערכת שלבים בתהליך הערכת השפעת הרגולציה.

מדריך תורת הרגולציה משמש כמנחה כללי לתהליך תכנון רגולציה מובנה, ודו"ח הערכת השפעות הרגולציה (דו"ח RIA) משמש כמודל הדיווח הנדרש בסוף התהליך. יחד עם זאת, תפקיד המדריך הוא גם להבהיר את הדרישות השונות בדו"ח RIA.
בכל פרק נכללות הפניות לחלקים הרלוונטיים בטופס הדו"ח, שיצינו בריבוע תכלת כגון זה.

מדריך זה משרטט את התהליך המרכזי שיש לבצע בהערכת השפעות הרגולציה. עם זאת, אנו מודעים לכך שקיים שוני גדול בין הרגולטורים, ועל כן ייתכן שרגולטורים מסוימים ימצאו את המדריך הזה חסר. ככל מדריך, האתגר הגדול הוא בהטמעתו ובהתאמתו לצרכים הספציפיים ולמסגרת המוסדית הייחודית. לכן, על אף האחידות המתחייבת ממדריך גנרי, אנו ממליצים לכל רגולטור לפתח ולבחור את הכלים הפרטניים המתאימים לו לצורך בחינת ההשפעה ולשכלל ולהתאים את המדריך לצרכיו.

ולבסוף: **מדריך זה איננו תיאורטי. אין מטרתו להביא תפיסות שונות אודות הערכת השפעות רגולציה.** להיפך, מטרתו היא לאפשר לרגולטור דרך ברורה ומעשית להערכת השפעות רגולציה בעבודתו. מן העולם למדנו, שאין דרך אחת ליישום התורה ועל כל מדינה למצוא את הדרך הנכונה עבורה. לשם כך, באופן טבעי, במדריך זה מוטמעות בחירות עקרוניות (משיקולים תיאורטיים ומעשיים) על מנת לייצר מדריך שישמש כלי עבודה זמין, אפשרי ונוח.

לאור השוני הניכר בין הרגולטורים, האתגר הגדול הוא בהתאמת המדריך לצרכים הייחודיים והטמעתו. אין דרך אחת ליישום התורה שבמדריך זה.

המדריך מחולק לתשעה פרקים המשקפים את תשעת השלבים של הערכת השפעות הרגולציה.



המדריך בנוי על הנחיות, דוגמאות ותיאוריה ככל שהיא נדרשת. על מנת לשמר את הבהירות הקפדנו על כך שההנחיות יהוו את ליבו של המדריך ואילו הדוגמאות והתיאוריות בחלקן ימצאו בגוף המדריך במשבצת נפרדת ובחלקן בנספחים.

מבנה הדו"ח הסופי מבוסס על פורמט הדיווח האנגלי והניו-זילנדי. עיינו לדוגמא:

<http://www.bis.gov.uk/ia>

<http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory>



1. אפיון מצב קיים

השלב הבסיסי בתהליך הערכת השפעות הרגולציה הנו פיתוח הבנה מעמיקה של הנושא הנדון על בסיס מידע ועובדות, כולל בחינה מחודשת של הנחות יסוד היכן שנדרש. רגולציה מיטבית נדרשת לאפיון הבעיה והסביבה הרגולטורית הקיימת וכן לניתוח ביקורתי של ההשפעות האפשריות כבסיס להצדקת התערבות ממשלתית.

פרק זה מקביל לפרק א' בטופס הדיווח על הערכת הרגולציה (דו"ח RIA).

א. אפיון הבעיה וסיבותיה

כדי למקד את הרגולציה לפתרון בעיה בפעילות הכלכלית או החברתית, יש בשלב ראשון לאפיין את הבעיה ולעמוד על סיבותיה. שלב ראשוני זה יהווה את הבסיס לקביעת מטרות הרגולציה.

תופעה היא שלילית אם היא סותרת את התפישה הנוהגת של האינטרס הציבורי או את הנורמות החברתיות הנוהגות. לדוגמא: עלייה בתאונות עם נפגעים במקומות עבודה, עלייה חדה במחירים לצרכן, גידול פתאומי בסיכונים בטיחותיים למיניהם, הפרת זכויות עובדים, פגיעה בערכי טבע וסביבה, ועוד. אינדיקטור נוסף לכשל רגולטורי הוא עומס בהליכים רגולטוריים על אותו גוף (המתבטא ב"נטל בירוקרטי"). יש והדבר יהיה מוצדק, אבל קורה לעתים קרובות שאינו פרי תכנון אלא פרי פעולה בלתי מתואמת בין רגולטורים⁹. מלבד צמצום תופעות שליליות, ישנם ערכים חברתיים שרגולציה שואפת לקדם¹⁰.

זיהוי הסיבות להתערבות רגולטורית נעשה על ידי סדרה של שאלות המכונות 'מבחני סף' (Thresholds Tests). לדוגמה ה-Australian RIA Guide מזהה ארבע סיבות אפשריות:

1. כשל שוק¹¹: מקרים שבהם הקצאת הנכסים והשירותים באמצעות מנגנון השוק מביאה לתוצאה לא יעילה. מצב זה יכול לנבוע, למשל, מכשלי מידע, קיומן של השפעות חיצוניות (externalities), היעדר תחרות משוכללת ומוצרים ציבוריים.

⁹ OECD, Regulatory Impact Analysis, A tool for policy coherence (2009) 67, citing Australian Government, *Best Practice Regulation Handbook*, OBPR (Office of Best Practice Regulation), Canberra (2007) 58

¹⁰ מקובל להבחין בין רגולציה המיועדת לפתור כשלי שוק (רגולציה כלכלית) לבין רגולציה חברתית המשקפת את ערכי החברה (כגון ערך השוויון כפי שהוא בא לידי ביטוי ברגולציית שוק העבודה). עיין למשל, אורי ארבל-גנץ, רגולציה - הרשות המפקחת, נייר עמדה 37, (המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 2003). בנוגע לשינויים במדיניות הממשלה והסביבה הכלכלית-פוליטית-חברתית והשפעתם על מדיניות הרגולציה עיין

Peltzman Sam, "Towards a More General Theory of Regulation" *Journal of Law and Economics* 19 (1976), 211-240

¹¹ לסקירה שימושית של כשלי שוק וההתמודדות הרגולטורית עמם ראו הנספח למדריך האוסטרלי Guide to Better Regulation http://www.dpc.nsw.gov.au/data/assets/pdf_file/0009/16848/01_Better_Regulation_eGuide_October_2009.pdf להרחבה ראו גם:



2. כשל רגולטורי¹²: עיוות הנוצר בשוק בעקבות מעורבות ממשלתית לא מאוזנת. לדוגמא, כאשר הממשלה מציבה מגבלה על התחרות שאינה עולה בקנה אחד עם טובת הציבור או רגולציה לא יעילה.
3. סיכון לא מקובל: כגון מפגעים בריאותיים או בטיחותיים, כאשר מי שנושא בסיכון לא יכול להעריך את המשמעות של המפגע והגורם הפוגע (המזיק) לא נושא בעלות הכלכלית של הנזק שגרם.
4. מטרות חברתיות/חלוקתיות: הבטחת גישה ליחידים או לקבוצות שאין להם גישה לשירותים, טובין או למידע.

מבחני סף לאפיון הבעיה (לפי Australian RIA Guide)

מטרות
חברתיות/
חלוקתיות

סיכון לא
מקובל

כשל
רגולטורי

כשל שוק

לרוב עיקר האתגר בניתוח התופעה השלילית הוא בזיהוי סיבותיה, משום שמתוך הבנת הסיבות נובעת הגדרה מדויקת יותר של מטרת הרגולציה והבחירה בפתרון המיטבי. תופעה שלילית הינה רק אינדיקטור לבעיה, אך יתכן שמקורה נוגע לכשל עמוק יותר במבנה השוק ובמעורבות הממשלה בו. לפעמים ניתוח הבעיה יגלה שאין צורך בפעולה נוספת מצידו של הרגולטור ועליו להניח לשוק לייצר את האיזונים בעצמו.

לעיתים ניתוח הבעיה יצביע על שילוב של סיבות להתערבות רגולטורית. כך למשל, רגולציה על פריסת אנטנות סלולאריות משלבת היבטים של מטרות חברתיות (הבטחת גישה לשירותים בפריסה ובמחיר מתאימים, התייחסות לסוגיות של בריאות) והתמודדות עם כשלי שוק (תחרות לא-משוכללת וסיכון ל"יבעיית הטרמפיסט"¹³). אפיון מדויק של הבעיות יסייע להצביע על מטרות הרגולציה ולקבוע את סדרי העדיפויות בבחירת החלופות.

Breyer, Stephen, *Regulation and Its Reform*, Harvard University Press, (Cambridge, MA, 1982), Chapter 1.
Baldwin, Robert, Martin Cave and Martin Lodge, *Understanding Regulation 2nd Ed.*, OUP, (Oxford 2012), pp. 15-25.

¹² בכל הנוגע לכשלים רגולטורים ראו גם:

Sunstein, Cass, "Paradoxes of the Regulatory State", *University of Chicago Law Review* 57 (1990), 407

¹³ Stigler, George J., "Free Riders and Collective Action: An Appendix to Theories of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2, (1974) pp. 359-365



הרחבה - דוגמאות נוספות לכשלים רגולטוריים

- ← **בעיות בקביעת סטנדרטים ("לגליזם")** - נוקשות יתר של חוקים. יצירת חוקים נוקשים יתר על המידה או לא גמישים, המגבילים את חופש הפעולה של החברות המפוקחות או הרגולטור. תמונת המראה של מצב זה הינם חוקים רחבים החלים על מצבים רבים מדי.
- ← **"שבי רגולטורי" ("regulatory capture")** - כאשר הרגולציה אינה מצליחה לאזן בין אינטרס החברות המפוקחות ובין אינטרס הציבור. מצב כזה יכול לנבוע, למשל, מהעובדה שהרגולטורים ניזונים באופן בלעדי ממידע שמסופק להם מהחברות.

ב. מיפוי נטל הרגולציה ('אורך' ו'רוחב') והשפעות מצטברות

הרגולטור אינו פועל בחלל ריק. סביר להניח שהבעיה שאותה זיהה קשורה לבעיות אחרות. לא אחת תחום אחריותו של הרגולטור משליך גם על תחום אחריותם של רגולטורים אחרים. לפיכך, צעד הכרחי ראשון בעיצוב הרגולציה הוא מיפוי של הרגולציות הקיימות.

במיפוי הרגולציות יש לתת את הדעת לשני ממדים :

- ← מיפוי 'אורך' - מיפוי כלל הרגולציות **הקיימות כיום** והרלוונטיות לנושא שעל הפרק.
- ← מיפוי 'רוחב' - מיפוי כלל הרגולציות **שבשלבי פיתוח** אצל רגולטורים שונים בנושאים דומים ומשיקים.

מטרת מיפוי הרגולציה היא לבחון את האפקט המצטבר של הרגולציות מנקודת מבט של קהל היעד

על הרגולטור לתת את הדעת לשאלה באיזו מידה הרגולציות הקיימות נותנות מענה לבעיה הניצבת לפניו. יתכן שאין זה מענה אופטימאלי, אך באותה מידה ייתכן שעדיף מענה לא אופטימאלי על פני הטלת רגולציה נוספת שתייצר נטל נוסף. כלומר, יתכן ויתרונותיה של תוספת הרגולציה לטובת מענה אופטימאלי אינם מצדיקים את מחירה, לעומת השענות על רגולציות קיימות (או תיקון מסוים שלהן).

יתכן והרגולציות הקיימות אינן נותנות מענה ישיר, אך יחד עם זאת, הנושא בכללותו עמוס ברגולציות ולכן הוספה של רגולציה חדשה, גם אם יש בה טעם מנקודת המבט של הבעיה הספציפית, מוסיפה נטל שהופך את כלל המערך הרגולטורי למוגזם ולא מוצדק. במקרה זה, יש לבחון ביטול רגולציות או האחדה בין רגולציות שונות במטרה לייצר איזון סביר בין עלות לבין תועלת. כך, אפשר לפשט או להבהיר רגולציה קיימת, לשפר אכיפת רגולציה קיימת, לנקוט בפעולות של חינוך והסברה ולהנגיש נקיטת צעדים משפטיים. יש לקחת בחשבון, שלא כל



הרגולציות נקבעות ונאכפות על ידי אותו גורם, ועל כן יש לתת את הדעת למנגנוני תיאום ושיתוף פעולה בין הגורמים השונים¹⁴.

מדינות רבות הציבו את הערכת הנטל הבירוקרטי המצטבר ביסוד תהליך הערכת השפעת הרגולציה¹⁵. ההשפעה המצטברת של הרגולציה הקיימת צריכה להילקח בחשבון יחד עם ההשפעה של הרגולציה הקיימת. במובן זה, תהליך RIA כולו משרת את היעד של הקלת הנטל הבירוקרטי על המגזר העסקי.

בנוסף על איסוף סכמטי של הרגולציות הרלוונטיות, אמור המיפוי להניב תמונה כללית של ההשפעות המצטברות הנובעות מכלל הרגולציות. מטרה חשובה של המיפוי היא לזהות ולבחון את ההשפעה המצטברת של הרגולציות מנקודת המבט של קהל היעד ולא רק את זו הנבחנת במסגרת ההערכה. כמו כן, המיפוי מסייע לבחון את השפעות אפשרויות של הרגולציה בהיבטים כלל משקיים רחבים.

ג. מיפוי השפעות אפשריות של הבעיה

הגדרת ההשפעות האפשריות של הבעיה מסייעת למיקוד הרגולציה בעיקר העניין הדורש טיפול, תוך מתן דעת לכלל ההיבטים הנגזרים ממנה. זהו השלב הראשוני בהרחבת אלומת החיפוש, ובסיס להערכה מושכלת ומבוססת של השלכות הרגולציה הנבחנת.

לאחר שזיהינו את הבעיה, עלינו לנסות להבין על מי היא משפיעה ובאיזה אופן. הרגולציה המיטבית נבחנת בין היתר לאור ההשפעות האפשריות של הבעיה. לשם כך עלינו לזהות מראש את התחומים שעליהם משפיעה הבעיה ואת עוצמתה ולאפיין את האוכלוסיות המושפעות ואת עוצמת ההשפעה. אלו מגדירים את חומרת הבעיה, וממילא את הצורך והצידוק בהתערבות ממשלתית, ומסייעים להגדיר את מאפייני ההתערבות הממשלתית עצמה.

קבוצות אוכלוסייה המושפעות מהבעיה

האוכלוסייה המושפעת יכולה להיות בעלי עסקים, אזרחים פרטיים, ארגונים או אף הממשלה פנימה בעבודתה. לרוב, האוכלוסייה המושפעת אינה מקשה אחידה - כך, למשל, יש להבחין בין עסקים גדולים וקטנים, ובין עסקים, ארגוני מגזר שלישי והציבור הרחב. כמו כן, חשוב לבחון האם יש השפעות גם על כלל האוכלוסייה¹⁶.

¹⁴ להרחבה בנושא מיפוי הגורמים השונים הפועלים ברשת המדיניות הרגולטורית ("רשתות מדיניות"), ראה אורי ארבל-גנץ, "מדיניות הסדרה ופיקוח בישראל: רשויות רגולטוריות ורשתות מדיניות" אוריאל רייכמן ודוד נחמיאס (עורכים), מדינת ישראל - מחשבות חדשות (2006) עמ' 149-179.

¹⁵ כך, למשל, בבריטניה:

"AI Toolkit - How to do an impact assessment", Department of Business, Innovation and Skills (UK, 2011), p. 14

<https://www.gov.uk/government/policies/reducing-the-impact-of-regulation-on-business>

¹⁶ לדיון הנורמטיבי על מקומן של יחידים ואוכלוסיות בעיצוב הרגולציה ראו למשל: אורי ארבל-גנץ, רגולציה - הרשות המפקחת נייר עמדה 37, (המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 2003), עמ' 13-9, 41-35.



מובן, כי לעיתים יש אחדים המרוויחים יותר מאחרים, או שקבוצה אחת מרוויחה בעוד השנייה יוצאת נפסדת. על כן, כדי להבין טוב יותר את השלכות הרגולציה, יש לנסות לעמוד על זיהוי בעלי העניין השונים שיושפעו מהבעיה ומהרגולציה.

יש לתת את הדעת לכך, שההשפעה יכולה להיות **ישירה או עקיפה**. כך, למשל, השפעה ישירה של כשל רגולטורי (כגון חובת גילוי מוגברת על המוצרים) עלולה להגדיל את העלות לעסקים, ובאופן עקיף ייתכן שעלות זו תגולגל לצרכן (או במחירים גבוהים יותר או בהתמודדות לא אופטימאלית עם עודף מידע)¹⁷.

התחומים שעליהם משפיעה הבעיה

באופן כללי, ניתן לחלק את ההשפעות לשני סוגים: השפעות ישירות והשפעות חברתיות וכלל משקיות. השפעות ישירות כוללות, לדוגמה, עלויות לתקציב המדינה, עיכוב והמשכות תהליכי רישוי או אי ציות. לרוב, ניתן לתחם את ההשפעות הישירות לסקטור מסוים בהקשר ספציפי. **לצד מיפוי ההשפעות הישירות יש למפות את ההשפעות הרחבות של הבעיה על כלל המשק והחברה**, כגון הגדלת יוקר המחיה, פגיעה בתחרות במשק וכדומה. כלל סוגי ההשפעות ייבחנו לעומק בשלב ניתוח החלופות.

מומלץ לנסות להעריך את השפעות הבעיה והרגולציה על אינדיקטורים בתחומים בולטים ומוכרים כגון יוקר המחיה, תחרותיות (תחרות פנימית במשק הישראלי; כושר תחרותיות בשוק הגלובלי), מדדים תעסוקתיים (אבטלה, השתתפות בשוק העבודה וכדו'), מדדים של אי שוויון ועוני, מדדי איכות הסביבה, מדדי אחריות חברתית ופיתוח בר קיימא ורווחת הצרכן.
כך, למשל, ניתן להעריך השפעות על תחרותיות באמצעות בחינת ההשפעות של הבעיה (והרגולציה) על היבטים דוגמת **מבנה השוק בענף, החסמים לכניסה או ליציאה של פירמות מהענף, קיומה של פגיעה משמעותית יותר בחלק מבעלי העניין בענף, הצבת עלויות גבוהות יותר לשחקנים חדשים בענף או קיומם של תמריצים נגד חדשנות ופיתוח מוצרים ושירותים חדשים**. להרחבה על הערכת השפעות על היבטים חברתיים וכלל-משקיים ראו פרק 6 במדריך זה.

עוצמת הפגיעה

אפיון עוצמת הבעיה הוא מרכיב בלתי נפרד בהצדקת ההתערבות הממשלתית, הגדרת מטרותיה ומיקוד הפעילות הרגולטיבית. ניתן לעמוד על מספר היבטים הממחישים את עוצמת הבעיה, ובכלל זה:

<http://www.idi.org.il/media/323247/%D7%A8%D7%92%D7%95%D7%9C%D7%A6%D7%99%D7%94%20-%D7%94%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%9E%D7%A4%D7%A7%D7%97%D7%A.pdf>

¹⁷ להשפעה עקיפה של אינפורמציה א-סימטרית וחובת גילוי, למשל, ראו:

Ramsay, IDC "Rationales for Intervention in the Consumer Marketplace" (1984) pp 15- 35 in I Ramsay, *Consumer Law and Policy: Text and Materials on Regulating Consumer Markets* (Hart Publishing, Oxford, 2007) 55-59, 64-68.
Akerlof, GA. "The Market for "lemons" - Quality uncertainty and market mechanism" (1970) *The Quarterly J. of Econ.*



- ← **היקף הנזק** - הנזק הישיר הנגרם מהמצב הנוכחי לכל פרט/חברה יכול, אך אינו חייב להיות, כספי. למשל, ניתן לדבר גם על "נטל ההטרדה" (או "הנטל הנתפס" - Irritating Burden¹⁸) הבא לידי ביטוי מהימנעות מביצוע פעולות מסוימות עקב רתיעה מהחובות הכרוכות בהן.
- ← **היקף אוכלוסייה נפגעת** - הנזק יכול להיות גבוה באופן נקודתי, עבור פרטים או אוכלוסיות מסוימות, או להיות גבוה באופן מצטבר עבור כלל המשק (גם אם עבור כל פרט מדובר בנזק זניח). באופן טבעי, יכולים להיות הבדלים בפגיעה בין אוכלוסיות שונות.
- ← **לוחות זמנים** - ככל שהבעיה רלוונטית בהווה (או בטווח הקרוב מאוד), כך היא דורשת טיפול מידי יותר.
- ← **מורכבות** - בעיה מורכבת, המתבטאת בתסמינים רבים או נובעת משילוב של סיבות, עלולה לדרוש טיפול מעמיק ויסודי.

סיכום ביניים - דוגמה לאפיון הבעיה והסיבה הרגולטורית הקיימת

הרשות לשירותים פיננסיים בבריטניה (FSA) הגדירה לעצמה שאלות אינפורמטיביות לניתוח מבחני הסף להתערבות רגולטורים, לאור כשלי שוק בהיבטים של ממשל תאגידי:

1. מהו השוק הרלוונטי? על מי הוא משפיע?
 2. מהם כשלי השוק/ כשלים רגולטוריים הקיימים כיום?
 3. בהעדר התערבות ממשלתית כלשהי/התערבות חדשה, האם נצפה לשיפור ברווחה הכלכלית?
 4. האם ניתן לרפא את כשלי השוק בטווח הקצר?
- שאלות אלו נועדו לסייע להגדיר את הבעיה שעל הפרק; להגדיר את כשל השוק הרלוונטי; להגדיר האם כשל השוק כשלעצמו (בהעדר כל רגולציה אחרת על השוק) רלוונטי לסוגיה הנבחנת; ולבסוף, לקבוע האם כשלי השוק שזוהו לעיל טופלו באופן הולם על ידי התערבות רגולטורית.

OECD, Applying RIA to Policy Making in the Area of Corporate Governance,
<http://www.oecd.org/corporate/corporateaffairs/corporategovernanceprinciples/44264532.pdf>

¹⁸ ראו למשל

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/conferences/documents/94th_dgins_conference/I%205%20NL%20R EV%20-%20THE%20DUTCH%20APPROACH.PDF



2. תכנון תהליך למידה ואיסוף המידע

תהליך הערכת השפעת הרגולציה מתבסס על למידה מקיפה של הסוגיה שעל הפרק. לצורך כך, יש להגדיר תהליך סדור לאיסוף מידע. מובן, שככל שהידע על החלופות השונות הולך ומתפתח כך ניתן לעדכן גם את הגדרת הבעיה, מטרות הרגולציה, החלופות שעל הפרק - ואף לשוב ולבחון את תהליך הלמידה עצמו.

בטופס דו"ח RIA נכלל פרק יעודי לתיאור מתודולוגיית העבודה (פרק ז')

א. קביעת עומק הבחינה הנדרש

תכנון נכון של תהליך איסוף המידע יאפשר את מציאת האיזון הראוי בין השקעה בהמשך החקירה והלמידה לבין עצירה ובחירה במדיניות מבוססת על ידע עדכני ומספק.

זיהוי מקור הבעיה ומיפוי אפשרויות השפעתה מעניקים את הרקע הנדרש לטובת החלטה עקרונית על תהליך ההערכה. אולם, הערכה מעמיקה של השפעות הרגולציה דורשת משאבים רבים ויקרים. לפיכך יש לייצר תעדוף ולהגדיר את רוחב ההערכה המתחייב מהבעיה. באופן כללי ניתן לקבוע כי ככל שההשלכות הצפויות לרגולציה גדולות (בהיקף קהל היעד המושפע, בעומק ההשפעה, במשאבים, וכיו"ב) - כך עולה החשיבות בהערכתה השיטתית. ניתן לשרטט ארבעה קריטריונים להחלטה על רוחב החקירה¹⁹:

i. **אומדן של השפעה פוטנציאלית גדולה** על הפעילות המוסדרת: בשלב זה ניתן לאמוד השפעה פוטנציאלית גדולה, אף טרם מדידה שיטתית, במקומות בהם לפי מיטב הניסיון הקיים, לרגולציה הנבחנת השלכות גדולות על תקציב המדינה או שכרוכות בה עלויות ציות גבוהות או השפעות גדולות על תחרות או על רמת המחירים. יש לתת את הדעת שהיקף ההשפעה יכול להתייחס גם להיקף האוכלוסייה המושפעת, או לפגיעה בערכים מרכזיים (דוגמת סיכון לחיי אדם)²⁰.

ii. **חקיקה של הסדרים ראשוניים** - ככלל יש מקום להעניק משקל לחקיקה, ראשית או משנית, ככל שהיא קובעת הסדרים ראשוניים (זהויות מהותיות, להבדיל מתקנות ביצוע);

¹⁹ במקומות שונים בהם קיים גוף מרכזי המפקח על RIA יש לו הסמכות להחליט על חובת RIA בהתאם לשיקולים כגון תחרות וכדומה (הגוף האוסטרלי מספק סדרת שאלות שבאמצעות מענה עליהם מחליטים על עומק ה-RIA הנדרש. בישראל אין כיום גוף מרכזי מפקח ועל כן הגדרת אמות המידה לתעדוף נתונה בידי הרגולטור).

²⁰ למשל, בארה"ב מוגדרת כל החלטת רגולטורים שעלותה לתקציב המדינה מעל 100 מליון דולר כהחלטה משמעותית המחייבת RIA. בקוריאה מתייחסים להיקף האוכלוסייה, ובאירלנד להיקף תקציב.



לעיתים הצורך בהגנה על אינטרס
ציבורי גובר על פני הערכה מעמיקה של
השפעת הרגולציה.

.iii רגולציות שיש להן פוטנציאל השפעה על **מגזרים חלשים או פגיעים**; לדוגמה - אוכלוסיות מודרות,

אזורי פריפריה, עסקים קטנים. במובן זה, יש להעניק משקל לרגולציה כזו הן מתוקף ההשפעה על ערכים חברתיים (דוגמת שוויון וצמצום פערים) והן מתוקף תת-הייצוג של מגזרים אלה בקבלת החלטות ציבוריות כשלעצמו.

.iv **היעדר ניסיון** קודם רלבנטי והיקף אי הוודאות לגבי סיכוי הצלחתה של רגולציה, כמו גם **תקדים אפשרי** שיתכן וינבע מן הרגולציה.

הקריטריונים לרוחב הערכת השפעות הרגולציה



ארבעת הקריטריונים הללו, כמו גם זיהוי מקור הבעיה ומיפוי אפשרויות השפעתה מעניקים לרגולטור את מגוון השיקולים לבחירת רוחב ההערכה הנדרש²¹. **רוחב תהליך הערכת הרגולציה, כמו גם מתודולוגיית איסוף המידע כולה, עשויים להשתנות במהלך גיבוש המדיניות.**

מתודולוגיית איסוף המידע עשויה
להשתנות במהלך גיבוש המדיניות.

לעיתים קיומה של פגיעה חמורה או בלתי הפיכה מהתנהגות

²¹ דוגמה לעץ החלטה לקביעת עומק הערכת הרגולציה ניתן למצוא בגרסה הבריטית: www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/ria/word/ukflow.doc



מסוימת מחייבת התערבות מהירה, ובמקרה זה הצורך בהגנה על אינטרס ציבורי גובר על פני הערכה מעמיקה של השפעת הרגולציה שתעכב את יישומה. במקרים אלה מומלץ לבצע הערכה ex-post לרגולציה שנבחרה.

הביטוי המעשי של ההבדלים בין RIA רחב ל-RIA בסיסי

כאמור, לרגולטור יש שיקול דעת רחב בתכנון תהליך הערכת השפעת הרגולציה, בהתאם להקשר ולבעיה שעומדת בפניו. עם זאת, ניתן להצביע על כמה כללי אצבע להגדרת רוחב היריעה של תהליך הערכת השפעת הרגולציה, לפי שני היבטים מרכזיים: היקף איסוף המידע ומספר החלופות לבחינה. בתהליך הערכת השפעת הרגולציה רחב יושקעו משאבים רבים באיסוף מידע, יערכו הליכי היוועצות עם בעלי עניין ברמה בינונית-גבוהה, ויבחנו מספר חלופות. לעומת זאת, בתהליך בסיסי ניתן לבחון מספר חלופות מצומצם, ולערוך הליכי היוועצות ברמה בסיסית-נמוכה. פרק 3 להלן מרחיב בנוגע לרמות שונות של היוועצות עם בעלי עניין, ופרקים 5-7 מתייחסים לבחינת חלופות.

RIA בסיסי	RIA רחב	
ברמה בסיסית-נמוכה	ברמה בינונית-גבוהה	היקף איסוף המידע וההיוועצות
חלופה אחת-שתיים	שתיים-ארבע חלופות	מספר חלופות לבחינה

ב. תכנון הליכי היוועצות עם בעלי עניין, מומחים וקבוצות מהציבור - הגדרת קהלי יעד

בשלב זה בתכנון תהליך הערכת השפעת הרגולציה יש לתכנן גם את הליכי ההיוועצות. בהמשך, יש לבצע את הליכי ההיוועצות עצמם לאורך שלבי תהליך הערכת הרגולציה, בהתאם לתכלית שהוגדרה. לאור חשיבות הנושא ומורכבותו הוקדש פרק נפרד לתכנון אופן הניהול של הליכי ההיוועצות (פרק 3).

ג. תכנון היוועצות עם גופי ממשל

טיוב רגולציה מחייב תיאום בין מערכי הרגולציה השונים למניעת כפילויות וסתירות ביניהם, במטרה להפחית למינימום השפעות מצטברות שליליות על תושבי המדינה, העסקים ואף על פעילות הממשלה עצמה. לפיכך, קביעת רגולציה מחייבת תיאום בין רגולטורים שונים.

על הרגולטור להקדיש זמן למיפוי משרדים וגופים אחרים בממשלה שיש להם נגיעה לרגולציה הנבחנת ולהחליט באיזה שלב של התהליך מן הראוי לשלבם. ההנחה העקרונית היא, כי ככל שהממשק בין הגופים השונים רחב ו/או מעמיק יותר לרגולציה הנבחנת, כך יהיה נכון לשלבם בשלב מוקדם יותר בתהליך. במובן זה,



הקריטריון למיפוי גופי ממשל רלוונטיים הינו כפול: הן בשיתוף פעולה מחוץ לממשלה (כשני גופי ביצוע הפועלים למול אותו קהל יעד במישורים שונים) והן ביחסים בתוך הממשלה (כממשק עם גופי המטה התורמים ליישום המדיניות בפועל).

ראוי להיוועץ גם בגורמי קצה במערכת הממשלתית, כנותני השירות והמפקחים ב"שטח". בסופו של יום, **שילובם יסייע לא רק בהערכת השפעת הרגולציה אלא גם בהשגת היעדים שלשמה היא מבוצעת.**

תכליות ההיוועצות עם הציבור עליהן נרחיב בפרק הבא, רלבנטיות כולן גם לנושא ההיוועצות הפנים ממשלתית וביתר שאת - הרחבת בסיס הידע והמידע, חיזוק האמון הפנים מערכתי, הגברת היישום ודיון מוקדם בהתנגדויות - יקודמו כולם על ידי תהליך משתף המותאם ל"שחקנים" המרכזיים. על כן, השיתוף וההיוועצות הפנים-ממשלתיים עשויים להיות עמוקים יותר מטבעם.

ד. מקורות וחומרים

לחומרים כתובים נודעת חשיבות רבה במסגרת תהליך הלמידה על הבעיה ועל החלופות השונות שעל הפרק: זו ההזדמנות להעמיק את ההבנה על בסיס מחקרים אמפיריים וחומר תיאורטי, מהארץ ומהעולם, ובה בעת לתרום לשימור הידע בנושא ולשקיפות השיקולים הרגולטורים.

במסגרת ההיוועצות עם בעלי העניין ולצידה, שמור מקום מרכזי בתהליך הלמידה לאיסוף חומרים רלוונטיים, מחקרים אמפיריים או חומר תיאורטי, מן הארץ ומן העולם, ככל שניתן²². הידע הנאסף על הבעיה לא יהיה שלם ללא תכנון מאמץ שיטתי לביסוס מסד נתונים וידע זה. באיסוף וניתוח החומרים יש לתת את הדעת למקורות המעלים ממצאים סותרים, ולשאוף להערכה בסיסית של מהימנות המסקנות העולות מהם. יש להיערך לאיסוף ולתיעוד מסודר של המקורות והחומרים הרלוונטיים לטובת שימור הידע וביסוס ההחלטות הרגולטוריות בעתיד, וככל הניתן (בכפוף למגבלות של פרטיות, מהימנות ותשומות) - להעמיד את הידע הנצבר גם לעיון הציבור.

גם בנוגע לניתוחים שהוזמנו, יש לשאוף שהחומרים הכתובים יהיו זמינים לעיון הציבור ככל שניתן (תחת מגבלות של סודיות מסחרית, או כל שיקול רלוונטי אחר). על כן רצוי אף לספק גישה מקוונת, ככל שניתן, למקורות שעמדו לרשות הרגולטור בתהליך גיבוש הרגולציה.

²² לדוגמאות למקורות שונים לאיסוף מידע ראו:

Ferris Tom, (2006) *Good RIA Practices in Selected EU States and RIA Policy Co-ordination and Monitoring Aspects*, Conference: Regulatory Impact Assessment, organized by SIGMA, Ankara 19-21 April cited in OECD, *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA) Guidance for Policy Makers Version 1.1* (OECD, Paris, 2008), p. 46.



ה. שאלות פתוחות למידה עתידית

ברבים מן המקרים לא כל הידע עומד לרשותנו בעת קבלת ההחלטה. לעיתים, נדע אלו שאלות נותרו פתוחות רק בדיעבד, לאחר שמיצינו את למידת הנושא וקבלת ההחלטה. במקרים אחרים, כבר בתחילת תהליך איסוף המידע יצופו נושאים שלא יהיה דרך להקיף את הידע לגביהם במסגרת הזמן של תהליך הערכת השפעת הרגולציה. כך או כך, כחלק משימור הידע ותיחום המדיניות, יש חשיבות לנסות להגדיר (מראש ובדיעבד) אלו תחומי ידע נותרים מחוץ לשיקולי הרגולטור. תחומים אלה יכולים לכלול, למשל, היכרות מעמיקה יותר עם טכנולוגיות חדשות.

תכלית שלב זה הינו תכנון תהליכי איסוף המידע וגיבוש הרגולציה. משלים אותו שלב תכנון הליכי היועצות עם מומחים, בעלי עניין וקבוצות מהציבור - המפורט בפרק הבא.

מטבע הדברים ייתכן, כי שלבי ההיערכות הללו יגדירו רק בקווים כלליים את תהליך העבודה. לא מן הנמנע, כי במהלך תהליך גיבוש הרגולציה והערכת השפעותיה, יעלה צורך לשוב ולעדכן את התכנון הראשוני שערכנו.



3. היוועצות עם בעלי עניין, מומחים וקבוצות מהציבור

הליכי היוועצות עם בעלי עניין, מומחים וקבוצות מקרב הציבור הרחב, מהווים חלק מתהליך כלל-עולמי המתפתח בעשורים האחרונים, ומתבסס גם בישראל. עניינו בהיוועצות עם בעלי עניין, יחידים וקבוצות בציבור, בתהליכי העבודה וקבלת ההחלטות של גופים במגזר הציבורי. בהקשר של תהליך הערכת הרגולציה - מתמקד תהליך זה בהיוועצות עם הגורמים המרכזיים, המשפיעים והמושפעים מן הרגולציה, ועם מומחים.

בטופס דו"ח RIA נכלל בפרק המתודולוגיה חלק ייעודי לנושא הליכי היוועצות שיבוצעו במסגרת הערכת השפעת הרגולציה (חלק ז' - סעיף ב').

א. רקע על התהליך

תהליכי היוועצות עם בעלי עניין, מומחים ועם הציבור הרחב או עם קבוצות מתוכו, נתפסים כמרכיב מרכזי בתכנון המדיניות הרגולטורית ובהערכתה, ומתקיימים מזה שנים על ידי מדינות רבות²³. זאת, כפועל יוצא מהקשר ההדוק הקיים בין הרגולציה והבעיה שאותה היא מבקשת לפתור - לבין סביבת הפעולה של הרגולציה - הקהלים המושפעים ממנה ועוצמת ואופן השפעתה עליהם. במהותו ובליבתו תהליך הערכת הרגולציה הוא תהליך שצריך "ללמוד על" ובמסגרת זו גם "לדבר עם" הקבוצות המושפעות מן הרגולציה.

תכליתם הכללית של הליכי היוועצות במסגרת זו היא לקדם את יצירתה של רגולציה איכותית יותר, שסיכויי היישום שלה רבים יותר.

לצד האמור, וכפי שקיבל ביטוי גם בדו"ח ועדת טרכטנברג, קיימת ציפייה של הציבור, כיום יותר מבעבר, לכך שתקיים עימו הידברות רבה יותר, ובפרט באותם מקומות שבהם הפעולה השלטונית הינה בעלת השלכות משמעותיות לגביו²⁴. כתוצאה מהציפייה הציבורית ומהמגמות הכלל עולמיות, כבר כיום באות הרשויות השונות לכלל הכרה בחשיבות הנושא, ובתוך כך נדרשות יותר ויותר לסוגיות של כיצד מועד ואופן ביצוע היוועצות²⁵.

²³ North American Linkages, *Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method, and Co-operation: Lessons for Canada from International Trends*, 2006. <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2007/04/933268.pdf>

²⁴ דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("וועדת טרכטנברג") בעמ' 54-55, ובעמ' 263-281.

²⁵ בתוך כך, חשיבות היוועצות עם הציבור באה לידי ביטוי בשורת החלטות ממשלה שהתקבלו בעת האחרונה, למשל: החלטה מס' 3768 מיום 23.10.11 בנושא "תכנית לאומית לצמיחה ירוקה" ס' 6-3; החלטה מס' 4028 מיום 25.12.11 בנושא "חיזוק יכולת המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה" ס' 3; החלטה מס' 5208 מיום 4.11.12 בנושא "מיסוד ושיפור יכולת הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית" ס' 3(ה); החלטה מס' 5255 מיום 2.12.12 בנושא "מדדי איכות חיים" ס' 4(ה). ביטויים נוספים לשיתוף הציבור בישראל בתהליכי קבלת החלטות ניתן למצוא בפעילות השולחן העגול הממשקי במשרד ראש הממשלה <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/shituf/Pages/roundtable.aspx>), באתר "קשרי ממשל" (www.tazkirim.gov.il) לשיתוף בנוגע לתזכירי חוק ובאתר "שיתוף" (www.shituf.gov.il), אשר מקדם תהליכי היוועצות בנושאים שונים משולחנה של הממשלה.



בפתח הדברים חשוב להדגיש, כי היועצות לעניין זה שונה ממושג ה"שימוע": בהיועצות בפרק זה הכוונה להידברות וולונטרית, שהיא שונה משימוע המחויב לפי דין. השימוע הוא בגדר חובה משפטית (נגזרת של כללי הצדק הטבעי ופסיקת בתי המשפט בישראל²⁶). ההיועצות הינה מכשיר מקצועי. היא אינה פוטרת מהחובה המשפטית לקיים שימוע היכן שזו קבועה. היועצות חובה לפי דין ותנהל לפי פרטי הדין הרלבנטי והנחיות היועץ המשפטי לממשלה²⁷. במסגרת זו, זהות בעלי הזכות להישמע מוגבלת לבעלי עניין ישירים העלולים להיפגע. לעומת זאת, היועצות וולונטרית תתייחס לקהל יעד שונה ממקרה למקרה, כמפורט בהמשך, אשר יכול לכלול גם בעלי עניין עקיף בסוגיה, ותתנהל באופן שיעוצב ממקרה למקרה. מבחינת מועד קיומו - השימוע נערך בסוף הליך קבלת ההחלטות, על בסיס טיוטת החלטה תוך הצגת הבסיס העומד מאחוריה, על מנת שבעל הזכות להישמע יוכל להיערך להגנה על האינטרס שלו בצורה ממוקדת, ואילו ההיועצות הוולונטרית נועדה לשתף אחרים בכל שלב בתהליך החשיבה המובילה אל ההחלטה.

לאור האמור יודגש, כי מדריך זה מתייחס להיועצות הוולונטרית, ולא להיבטי השימוע המחויבים על-פי דין.

ב. מטרת ההיועצות

לעריכת תהליכי היועצות במסגרת תהליכי הערכת הרגולציה מספר תכליות ותועלות ישירות של הרגולטור²⁸:

← הרחבת הזיהוי המוקדם של בעיות וחסימים;

← הרחבת בסיס הידע והמידע שישמשו לתכנון תהליך ההערכה ולביצועו - קביעת הרגולציה²⁹;

← חיזוק והרחבת נקודות המבט, המומחיות והמקצועיות שעל בסיסן ייבחנו חלופות הרגולציה ותתקבל הכרעה ביניהן;



קהל היעד
להיועצות

← הגברת הלגיטימציה לחלופת הרגולציה שתיבחר³⁰;



עיתוי ההיועצות

← הגברת ההסתברות לציות לרגולציה ולהשגת יעדיה.



דרך ההיועצות

לא בכל הליך RIA יהיה הכרח לקיים הליך היועצות מקיף³¹, ואין הליך אחד דומה למשנהו. עריכת תהליך היועצות מוצלח מחייבת תמיד בחינה והתאמה ספציפית, ויש לתפור לכל הליך את החליפה המתאימה לו.

²⁶ הסוגיה של חובת קיום שימוע בהליכי התקנת תקנות הינה נושא לפסיקה ולספרות מקצועית - ר' למשל ברוך ברכה "לקראת פתיחות בהליכי התקנת תקנות", ספר שמגר 2003 חלק א 127.

²⁷ הנחיות יועמ"ש לממשלה 2.3100 "חקיקת משנה: נוהל והנחיות" עדכון מיום 9.11.2003, פרקים 11-13.

²⁸ מלבד הערך המעשי שבהיועצות, התפתחו בעשורים האחרונים תיאוריות של "דמוקרטיה השתתפותית" (Participatory Democracy) ו"דמוקרטיה דיונית" (Deliberative Democracy) הקוראות להגברת הדיאלוג שבין הממשלה לאזרחים, במגוון הקשרים. גם אלו עומדות ברקע להיועצויות שהממשלה מקיימת עם קבוצות שונות בציבור בנוגע לתהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות. בהקשר זה, מבוססים תהליכים אלו גם על ההכרה בכך שהשלטון אינו מחזיק ב"כל החוכמה" וכי ל"חוכמת ההמונים" ערך מוסף משמעותי שיש להביאו בחשבון בתהליכי קבלת החלטות מרכזיים, ובפרט כאשר מדובר בהחלטות שבהן ניתן לזהות את הציבור המושפע מהן ולהיועץ בו. להרחבה בנושאים אלה ניתן לעיין ב: אלכס גולדמן-שיימן ורונו גופר סוף מעשה בשיתוף תחילה: דמוקרטיה השתתפותית מהלכה למעשה 2008; OECD, *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, 2008.

²⁹ OECD, *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, 2008, pp. 19-21.

³⁰ OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, 2009, pp. 22-27.

³¹ הליך RIA בסיסי יצריך לרוב רק הליך היועצות קצר ומצומצם.



הליך היועצות נכון נשען על **תכנון מוקפד של זיהוי קהל היעד, ושל עיתוי ודרך ההיועצות**. לצד תועלותיו הפוטנציאליות הרבות, הליך היועצות שלא תוכנן כראוי עשוי להזיק: בזבוז משאבי זמן ותקציב (לרגולטורים ולנועצים), פגיעה בדימוי של הרגולטור בעיני הנועצים, ובסופו של דבר - היעדר תרומה להערכת הרגולציה ולרגולציה שתגובש, וכתוצאה מכך אף פגיעה אפשרית ביכולת של הרגולציה שתגובש להשיג את מטרותיה. תכנון הליך ההיועצות כשלעצמו מסייע גם בתהליך ההערכה, כיוון שהוא מחייב אותנו להגדיר לעצמנו בבירור את כל שלבי ורכיבי התהליך - הצורך להסבירם כלפי חוץ מחייב תחילה הבהרתם לרגולטור עצמו.

ג. קהל היעד להיועצות

תהליכי היועצות עשויים להתייחס לקבוצות שונות:

1. **בעלי העניין** - ישותפו על רקע **זיהויים כבעלי אינטרס** ביחס לרגולציה הנדונה ולהשפעותיה, הישירות או העקיפות, עליהם, או בשל השפעתם עליה;
2. **מומחים** - ישותפו על רקע **מומחיותם הרלבנטית** לנושא הנדון (כגון: גורמים מהאקדמיה, מומחים עצמאיים, מקרב ארגונים, רגולטורים לשעבר, ועוד);
3. **קבוצות מקרב הציבור הרחב** - יהיו רלבנטיות לרגולציות החלות על כלל הציבור או על קבוצות מתוכו³².

דגשים להגדרת קהלי היעד

- ← **הגדרת הקהלים תיגזר מתהליך מיפוי הקהלים הרלבנטיים שבוצע במסגרת הגדרת הבעיה** (מושפעים ומשפיעים ועוצמת ההשפעה).
- ← יש לחתור לגיוון ולשונות בבחירת הקהלים ולחתור לכך שבמסגרת הליכי ההיועצות ייקחו חלק גורמים המייצגים את מירב האינטרסים הרלוונטיים. יש להיות ערים **לפערים בין הקהלים השונים** בנוגע ליכולת השפעתם ולקרבתם לתהליכי קבלת החלטות³³. ככל הניתן, על הרגולטור ליזום פעולות שתכליתן להגיע לקבוצות המושפעות ביותר מן הרגולציה, ובמיוחד כאשר מדובר בקבוצות חלשות, נעדרות השפעה וחסרות ייצוג.
- ← **תהליכי ההיועצות ישפיעו על מערכות היחסים של הרגולטור עם קבוצות שעימן ייועץ**: תהליכי ההיועצות בונים במידה רבה את קבוצות ההתייחסות של הרגולטור להמשך יישום הרגולציה. בנייה נכונה של תהליך ההיועצות יוצרת תשתית טובה לעבודה של הרגולטור גם בהמשך הדרך עם מגוון הקבוצות הנוגעות לעניין (כאלו שברגיל הוא עובד איתן וקבוצות חדשות שזוהו בהקשר המסוים). במובן זה תכנון תהליך ההיועצות צריך להיות מושפע מראייה עתידית של תהליכי היישום.

³² גם יחידים מתוך הקבוצה בכלל הנועצים האפשריים.

³³ מטבע הדברים, ככל שמתייחסים לתהליכי מדיניות רחבים ברמה הארצית האפשרות ליישם רמת שיתוף גבוהה של שותפות ודיאלוג משמעותיים עם כלל המושפעים מהרגולציה, מצטמצמת. עם זאת, ניתן ורצוי לקיים תהליכי שיתוף מועילים, ברמות שיתוף שונות, עם קבוצות ספציפיות, בהתאם לנסיבות העניין ולמטרות הספציפיות.



ד. עיתוי ההיוועצות

ניתן לקיים תהליכי היוועצות בכל אחד משלבי תהליך הערכת השפעת הרגולציה, ותועלתם בכל שלב תהיה שונה (ר' טבלה מפורטת מטה). הואיל ותהליכי ההיוועצות דורשים זמן מתאים, להכנתם ולעריכתם, חשוב לתכננם בשלב מוקדם יחסית. כמו כן, **יש להקפיד על איזון בין הצורך לגבש רגולציה בזמן סביר לבין הצורך לקיים תהליכי היוועצות אפקטיביים**, המביאים בחשבון גם את **משך הזמן** הדרוש לקהל היעד להתייחסות³⁴. בעת הכרעה בדבר עיתוי ההיוועצות חשוב לזהות את המקומות שבהם הערך המוסף של ניהולה יהיה הרב ביותר בהקשר המסוים. בשלבים מוקדמים יותר, תכליתה המרכזית להעשיר את המידע ואת נקודות המבט שבידי הרגולטור. בשלבים מתקדמים יותר, הרעיון הוא למצוא את האיזון הנכון שבין קבלת התייחסות מהציבור למירב הנקודות המרכזיות בסוגיה (כלומר - קבלת משוב על תוצר שלם יותר) מצד אחד, ומצד שני לאפשר את קבלתן בעיתוי שבו "נפשו של הרגולטור עדיין חפצה ופתוחה", וטרם התקבלה הכרעה ונסגרה האפשרות הממשית להשפיע.

בסוגיית העיתוי קיימת קשת רחבה של אפשרויות. בטבלה הבאה מובאות מספר דוגמאות בצירוף המחשת כלי שיתוף אפשריים המתאימים לשלב ולתכלית ההיוועצות:

מוצר סופי	טיוטה סופית	הגדרת חלופות ובחינתן	הגדרת הבעיה והיעדים	אפשרות
פרסום הרגולציה הסופית באתר הרגולטור		קבוצות מיקוד: היוועצות פנים אל פנים	סקר טלפוני לפי מדגם מייצג של קהלי יעד שזוהו כבעלי עניין	א'
פרסום הרגולציה הסופית באתר הרגולטור	פרסום טיוטה להערות הציבור במגוון אתרי אינטרנט		'קול קורא' לקבלת מידע בנוגע להגדרת הבעיה והצעות לפתרון (בעיתונות, באינטרנט וכיו"ב)	ב'
פרסום הרגולציה הסופית באתר הרגולטור	העלאת טיוטה סופית להתייחסויות הפורום	תוצרי העלאת ביניים להיוועצות בפורום	הקמת פורום ייעודי באינטרנט המלווה התהליך - פתוח לכלל הציבור או לקבוצות מסוימות שזוהו כבעלות עניין ולמומחים. הצגת שאלות בפורום בנוגע להגדרת הבעיה	ג'

להמשך פירוט על משמעויות ההיוועצות בכל שלב ראו גם הטבלה המופיעה בסוף פרק זה.

ה. דרך ההיוועצות

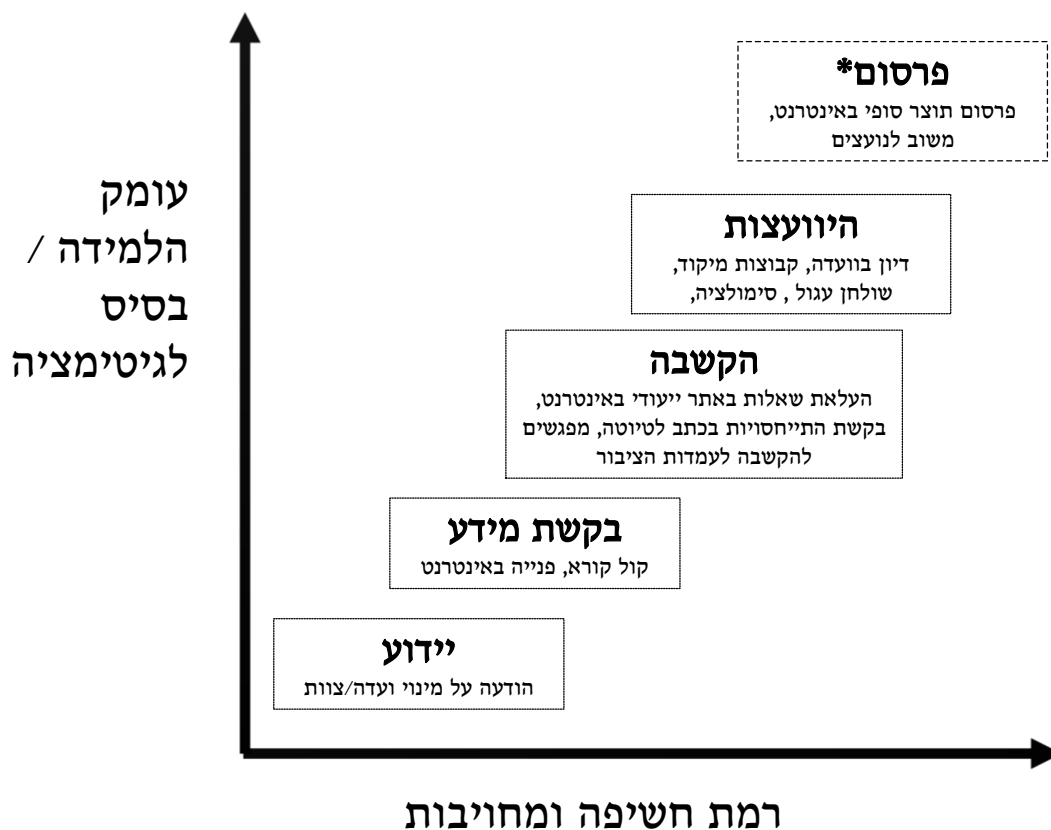
הבחירה בכלי ההיוועצות מושפעת מההכרעה המקדמית לגבי עומק והיקף ההיוועצות המבוקשים. ככלל, עלייה ברמת השיתוף תביא להעמקת הידע והלמידה של גורמי המדיניות ולהרחבת בסיס הלגיטימציה להחלטותיהם.

³⁴ העיקרון המנחה בנושא לוחות הזמנים צריך להיות האיזון בין הזמן העומד לרשות הרגולטור להליך כולו לבין הצורך בהעמדת פרק זמן מספיק לנועצים, המאפשר ללמוד את הסוגיה, לגבש עמדה ולהגיב באופן אפקטיבי. נמצא, כי במדינות שונות נקבע פרק זמן מינימאלי לקיום שיתוף, אשר נע ככלל בין 6 - 12 שבועות, בהתאם למאפייני ההיוועצות. על אף שלדעתנו אין מקום בשלב זה לקבוע מסגרת כללים קשיחה, ניתן להתייחס לפרק זמן של חודשיים כקנה מידה מנחה. כמובן שיש להביא בחשבון בפרק הזמן המוקצה לציבור ימי חופשה, תקופות ייחודיות הרלבנטיות לקהל היעד שאליו פונים (סוף שנת מס לדוגמא), וכיו"ב. לדוגמאות נוספות ראו:

North American Linkages, *Regulatory Impact Analysis in Regulatory Process, Method, and Co-operation*, pp. 32-42.
 Australian Government, *Best Practice Regulation Handbook*, 2010, pp. 51-52



אך, היא תדרוש גם מצד הרגולטורים הנגשת מידע וחשיפתו, הצגת חלופות ועמדות, ותחייב זמן, משאבים ומחויבות לכללי שיח מוגדרים. על כן, ההחלטה על רמת ועומק ההיוועצות בכל מקרה מחייבת איזון ביחס למסגרת הזמן, המשאבים, היכולת לחשוף מידע ועמדות וקהל היעד להיוועצות. בתוך כך, יש לקחת בחשבון שיקולים הנוגעים לקבוצות המסוימות בכל הנוגע לזמינותם של ידע, משאבים ובהם זמן, טכנולוגיה ושפה. כך למשל - שימוש באינטרנט ככלי ההיוועצות עשוי להגביל את אפשרות ההשתתפות של קבוצות שהאינטרנט אינו זמין להן. במידת הצורך ניתן ליצור תמהיל של כלים, כדי להגדיל את סיכויי ואת מעגלי ההשתתפות בהיוועצות.



* הפרסום אמנם אינו מבטא העמקת למידה והרחבת בסיס לגיטימציה, אך נדרש להיות השלב הסופי בכל הליך היוועצות.



תיאום ציפיות

יש לקיים תיאום ציפיות עם קהלי היעד להיוועצות ביחס למטרותיה ולאופן עריכתה (היקפה, דרכי הביצוע, האופן שבו הרגולטור מתכוון להתייחס לתוצרי ההיוועצות, וכיו"ב). תיאום ציפיות בראשית הדרך מצמצם את האפשרות לאכזבה, לתסכול, לפגיעה באמון ובלגיטימציה של תהליך ההיוועצות ושל תהליך ההערכה והרגולציה בכלל. מטרת תיאום הציפיות גם לחזק את המחויבות של הרגולטור ושל המשתתפים לתהליך. כך למשל:

- רגולטור המפרסם 'קול קורא' לקבלת מידע על הגדרת הבעיה יכלול ב'קול הקורא' הסבר על מבנה התהליך, על מה שיעשה עם המידע שיתקבל, על לוחות הזמנים וכן יציין, ככל שקיימת כוונה להמשך קשר עם הציבור - מה המתוכנן בהקשר זה (אתר לקבלת התייחסויות, צמתים להמשך היוועצות וכיו"ב) - (לשם גיבוש מדיניות בנושא, מתבקש מידע שיימסר ויישקל על ידי... במסגרת תכנון תהליך גיבוש הרגולציה, הצוות יסיים עבודתו עד ליום ויפרסם באתר ... את תוצאותיה);
- רגולטור המקיים מפגשי היוועצות בשלב בחינת החלופות יבהיר לנועצים, כי ההחלטה הסופית תתקבל על ידו, הוא יביא בחשבון במסגרתה את שיעלה במפגשים, הם יקבלו את התוצר שיגובש (טיוטה סופית להערות או רק תוצר סופי) וכן, שאין בכוונתו לאחר המפגש לקיים עימם מפגשים או היוועצויות נוספות.

1. שקיפות, תיעוד ודיווח

קיום של הליכי היוועצות מחייב מצידה של הממשלה שקיפות ופתיחות, כחלק מחובותיה לקיום ממשל פתוח, שקוף, נגיש וזמין³⁵. על הרגולטור לחתור לקיום עקרונות אלו גם לאורך תהליך ההיוועצות³⁶. מלבד זאת, על הרגולטור לקבוע דרך לארגון המידע המצטבר מתהליך ההיוועצות, וכן לאיגומו עם כלל החומר הנאסף בתהליך (פרק 2), כך שיהיה זמין בעת הצורך לרבות בעת הערכת הרגולציה, עדכונה או יצירת רגולציה חדשה / אחרת באותו התחום. בהקשר זה אנו מפנים גם לפרק 9 הדן בפרסום מלא של דוח ה RIA.

³⁵ ראה: החלטת ממשלה מס' 4515 מיום 1.4.12 בנושא "הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינורי הפורום הישראלי לממשל פתוח".

³⁶ במדינות שונות נדרשים הרגולטורים לפרט במסגרת דו"חות עבודה שנתיים את הנושאים והתחומים שלגביהם צפויה בחינה רגולטורית בשנת העבודה הקרובה, ודו"חות אלה מפורסמים ונגישים לטובת הציבור. בישראל, בהמשך הדרך, ניתן יהיה לשלב בתוכניות העבודה המשרדיות השנתיות גם התייחסות לתהליכי RIA מתוכננים.



ז. משוב על ההיוועצות

המשוב למשתתף על תרומתו לדיון הוא שמעניק ערך לזמן, לידע ולניסיון שנתרמו על ידו, והוא שעשוי לתרום בסופו של יום לחיזוק תחושת האמון, ולהוות בסיס לתהליכים נוספים שיבואו בעתיד³⁷. בהקשר זה על הרגולטור לכלול בדו"ח RIA שיוכן על ידו (או במסגרת דיווח נרחב יותר שילווה אותו), התייחסות להיבטים המרכזיים שבהם השתתפותו של הציבור השפיעה ותרמה לתהליך³⁸.

ח. הערכת הליכי ההיוועצות

על מנת לקדם ולייעל תהליכי היוועצות ולהרחיב את בסיס הידע בנושא, חשוב להעריך עם סיומם את המידה והאופן שבו השיגו את מטרותיהם, ואת הלקחים שמהם ניתן ללמוד להמשך. חשוב לפתח ולשמר תהליכי לימוד משרדיים וממשלתיים בסוגיה זו על בסיס הניסיון שיצטבר בהפעלת התהליכים. ניתן לכלול את הערכת הליכי ההיוועצות גם כחלק מהערכת אפקטיביות הרגולציה בעת יישומה (כמפורט בפרק 8)³⁹.

ט. הליכי היוועצות במסגרת הליכי הערכת רגולציה - היבטים מרכזיים

הטבלה מטה מבקשת להדגים את ההיבטים המרכזיים, של הליכי ההיוועצות שניתן להפעיל בכל שלב משלבי תהליך הערכת הרגולציה. ברור, כי במציאות, הביצוע של תהליך ההערכה לאו דווקא ייערך באופן שבו כל שלב מאובחן מקודמו וסדור על-פי המוצע. יחד עם זאת, ההתייחסות לכל שלב בנפרד בטבלה, מטרתה להדגיש את ערכו הייחודיים בנושאי ההיוועצות, ואת הדגשים שיש להביא בחשבון בעת עריכת היוועצות במסגרתו.

³⁷ כיום, מתפתחות גם פרקטיקות של מתן משוב פרטני לכל משתתף המגיע עד כדי שיקוף של תרומתו לתהליך והבעת הערכה והוקרה על תרומתו.

³⁸ ובתוך כך מומלץ להתייחס לעמדות מרכזיות שהועלו על ידי המשתתפים; אזורי הסכמה ומחלוקת מרכזיים; מידע בעל ערך ייחודי שהוצף במסגרת התהליך; כיצד ההצעה הסופית משקללת את ההתייחסויות המרכזיות שעלו בהיוועצות; האופן שבו יוכל הציבור, בעלי העניין והמומחים שלקחו חלק בתהליך או שמתעניינים בו לקדם ולעקוב אחר יישומו. בעניין זה ר' למשל דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("יועדת טרכטנברג") בעמ' 266, 268, 274-275.

Australian Government, *Best Practice Regulation Handbook*, Canberra; Australian Government, *Best Practice Regulation Handbook*, pp. 43-44, 51-57.

³⁹ Queensland Government, *Regulatory Assessment Statement System Guidelines*. Volume 2.1, 2010. (available at Queensland Treasury and Trade internet website - <http://www.treasury.qld.gov.au/>).



**1. א. הגדרת הבעיה: מקורותיה והשפעותיה;
 ב. תהליך תכנון הערכת הרגולציה ואיסוף המידע**

תכליות מרכזיות	יתרונות	חסרונות	שאלות לדוגמא
- איסוף מידע; - דיוק בהגדרת הבעיה; - תיקוף נקודות המוצא	- זיהוי מיטבי של הבעיה; - הרחבת בסיס הידע והמידע לצורכי תכנון ותהליך ההערכה; - זיהוי קהלים מושפעים	- בשלות נמוכה; - ההיוועצות ראשונית; - יידרשו השלמות בהמשך	- מהם מאפייני הבעיה, היקפיה ועלויותיה; - מי מושפע מן הבעיה; - מהן הסיבות לבעיה;

2. הגדרת יעדי המדיניות

תכליות מרכזיות	יתרונות	חסרונות	שאלות לדוגמא
- הנחות יסוד: תיקוף, עדכון והשלמה; - איתור הנחות שגויות - יעדים: תיקוף, עדכון והשלמה	- היוועצות בשלב זה מאפשרת קבלת משוב גם על הגדרת הבעיה.		- מהן מטרות הרגולציה; - מדוע נדרשת התערבות ממשלתית ביחס לבעיה;

דגשים מרכזיים להיוועצות בשלב זה:

- א. תהליכי ההיוועצות יערכו לרוב לאחר שלב הגדרת הבעיה, לאחר שכבר יודעים על מה הדיון, ויתוכננו במסגרת תכנון הליך ההערכה כולו. במקרים חריגים, כאשר הרגולטור מודע לצורך בפעולה רגולטיבית, אך חסר במידע מקשה על הגדרה שלמה של הבעיה - קיימת אפשרות לקיים הליך היוועצות ממוקד לנושא הגדרת הבעיה.
- ב. ככלל, הליכי היוועצות שיתנהלו בשלבים מוקדמים, יתייחסו גם להגדרת הבעיה וגם להגדרת היעדים של הרגולציה, ומכאן הכללתן במשותף. אפשרות אחרת היא לנהל הליכי היוועצות על הגדרת היעדים יחד עם היוועצות על החלופות.
- ג. כדאי לחשוף את הגדרת הבעיה כפי שנוסחה ע"י הרגולטור, כדי לקבל משוב מפורש עליה ולתקף את הגדרתו.
- ד. כדי להגדיל את מאגר הידע והמידע של הרגולטור כבר בתחילת הדרך ניתן לפרסם 'קול קורא לקבלת מידע' (חוות דעת, ניירות עמדה, עיבודי נתונים, וכיו"ב).
- ה. כדאי לפנות לקהלים רחבים כדי לטייב את תשתית הידע והמידע לתכנון תהליך ההערכה. כדי להקל בפנייה לקהלים רחבים - ניתן לבחור בכלי היוועצות תחומים בתוכן ובטכניקה: למשל: סקר עם שאלות מוגדרות מראש, העלאת שאלות סגורות במסגרת אתר ייעודי כגון אתר "שיתוף" www.shituf.gov.il, העלאת הגדרת הבעיה כפי שנוסחה להתייחסות באתר אינטרנט ייעודי ובקשת התייחסות בשדות מוגדרים לכל חלק בהגדרת הבעיה או לשאלות ממוקדות לגבי ההגדרה המוצעת (כפי שבוצע למשל ביחס לתוכנית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב Bedouin.pmo.gov.il).
- ו. ככל שיש כוונה לקיים סבב היוועצות אחד - עדיף לקיימו בשלב מאוחר יותר.



3. הגדרת ובחינת חלופות למדיניות

שאלות לדוגמא	חסרונות	יתרונות	תכליות מרכזיות
<ul style="list-style-type: none"> - משוב על הנחות היסוד לתחשיבי עלות/תועלת; המאפיינים והדגשים המרכזיים שראוי לשקול ביחס לכל חלופה; בחינת ההשפעות החברתיות והכלל משקיות של החלופות השונות. 	<ul style="list-style-type: none"> - ניהול הליכי היועצות לראשונה בשלב זה עשוי להציף פערים שלעתים יכולים להיות קריטיים, ביחס לשלבים הראשונים של התהליך, ולשלוח את הרגולטור לסיבוב נוסף של עבודה, כדי להתמודד עם פערים אלו. 	<ul style="list-style-type: none"> - לב תהליך ה RIA; מכאן החשיבות לקיים בשלב זה היועצות; בשלות ובקיאות גבוהות של הרגולטור; טרם הכרעה וסגירת התהליך; ערך ההיועצות מוחשי - השפעה בציר ובתזמון קריטיים. 	<ul style="list-style-type: none"> - הרחבת טווח השיקולים הנשקלים; הרחבת בסיס הידע להכרעה; הרחבת המומחיות; תיקוף תחשיבי עלות/תועלת והערכת סיכונים; התאמת החלופות לצרכים ולקשיים של קהלי היעד שעמם נועצים. קידום שיתופי פעולה עתידיים;

דגשים מרכזיים להיועצות בשלב זה:

- א. תועלת ההיועצות רבה שכן הרגולטור כבר יודע את כיווני פעולתו, והציבור יכול לתת ערך מוחשי לתעדוף שבין החלופות.
- ב. בשלב זה נכון להפעיל **כלי היועצות דיאלוגיים** המאפשרים לשני הצדדים להחליף רעיונות, עמדות ומידע. כלים שכאלו עשויים לכלול: הזמנת מומחים ובעלי עניין להופיע בפני הוועדה, קבוצות מיקוד, שולחנות עגולים, כלי היועצות באינטרנט כגון: פורומים, שולחן עגול באינטרנט, פתיחת דיון באתרי מדיה חברתית (הופעל בוועדת טרכטנברג), ועוד.
- ג. ניתן לשלב משוב על מסמך מפורט של הרגולטור המציג את טיוטת עיקרי החלופות, השיקולים, התחשיבים והתעדופים.
- ד. במצב של משאבים מוגבלים לתהליכי היועצות וככל שניתן לקיים הליך משמעותי רק בשלב אחד - זהו השלב המרכזי שבו מתאים ביותר לקיים הליך שכזה.



4. טיוטה להערות הציבור

תכליות מרכזיות	יתרונות	חסרונות	שאלות לדוגמא
- תיקוף לתוצר השלם שגובש; - עמידה על חסמים ומורכבות לקראת היישום; - משוב לאנשים ולארגונים שעימם בוצעה היוועצות.	- הציבור יכול להגיב לטיוטה של תוצר שלם; - סגירת מעגל מול קהלי היעד עימם נועצו; - חיזוק לגיטימציה לתהליך ולתוצאה (בפרט ככל שנכללו התייחסויות להערות שהתקבלו כולל הנמקות לדחיית עמדתם, כשנדחתה); - בניית בסיס להמשך שיתוף פעולה.	- שלב כמעט סופי. סיכוי מועט לשינויים משמעותיים.	- מוצע להציג התוצר הסופי כפי שגובש ולאפשר התייחסויות אליו;

דגשים מרכזיים להיוועצות בשלב זה:

- ניתן להעלות את טיוטת פורמט ה RIA או את טיוטת כתב הרגולציה (הנחיה, חוזר, תקנה וכו') לאתר הרגולטור, ואף ניתן לפרסמה באתרים נוספים בתחום (כולל מחוץ לממשלה) או באתרים ייעודיים להליכי היוועצות.
- חשוב לבטא בהליך היוועצות בשלב זה לא רק את ההכרעות המסתמנות אלא גם את מערכת השיקולים שהובילה להן.
- חשוב לתחום את זמן ההיוועצות בהתאמה למועד שבו הרגולטור מבקש לסיים סופית את התהליך ובהתאמה להיקף ההיוועצות שהוא מקיים ולמורכבות הרגולציה.

5. א. הצגת פורמט RIA סופי ומלא לציבור (ר' גם פרק 9);

ב. אפשרות להמשך דיאלוג על ההחלטות שהתקבלו במסגרת תהליכי הערכה ובקרה

תכליות מרכזיות	יתרונות	חסרונות	שאלות לדוגמא
- דיווח, שקיפות ואחריות; - אפשרות להמשך קבלת תגובות על ההחלטות הסופיות - ככל שמתוכננים הליכי הערכה עתידיים.	- מיצוב הרגולטור/הממשלה כמקיימים עקרונות ממשל פתוח, שקוף ואחראי; - יצירת ערוצי המשך לקבלת מידע בנוגע ליישום הרגולציה / לצורך בעדכונה.		

דגשים מרכזיים להיוועצות בשלב זה:

- גיבוש ערוצי קבלת מידע מהציבור או מקהלים ייעודיים על יישום הרגולציה - ככל שמעוניינים בו - צריך להיות חלק מגיבוש תהליכי המשך להערכת הרגולציה.
- חשוב לכלול בדוח הסופי התייחסות לתרומותיה המרכזיות של ההיוועצות ולערכיה לתהליך.



4. הגדרת יעדי הרגולציה

רגולציה מיטבית נועדה לשרת יעדים ברורים, אשר מוגדרים על בסיס הידע שנצבר עד כה בתהליך. הגדרת היעדים תניח את היסודות לבחירת המדיניות המתאימה ביותר.

פרק זה מקביל לפרק ב' בטופס הדיווח על הערכת הרגולציה (דו"ח RIA).

א. קביעת יעדים

יעדי הרגולציה מבטאים את תכלית הרגולציה. הם מסמנים את השינוי שאותו אנו רוצים להשיג בתקופה המוגדרת, בהקשר לבעיה שעל הפרק. יעדי הרגולציה נקבעים לאור המטרות הרחבות של המשרד או של החקיקה⁴⁰.

באופן טבעי, היעדים יוגדרו בזיקה לבעיה שאופיינה בשלב הראשון. בהמשך התהליך, כל חלופה תבחן ביחס לתרומתה לעמידה ביעד או ביעדים שהוגדרו. יש לשאוף להמליץ על חלופה אשר עומדת ביעדים באופן המיטבי וב"מחיר" הנמוך ביותר.

לעיתים יכול היעד רק את תכלית הרגולציה. למשל, יעד של רגולציה בתחום יעילות בתי המשפט עשוי להיות מנוסח כ"הקלת העומס על בתי המשפט בערכאות הגבוהות"⁴¹. לעיתים ניתן לכלול בהגדרת היעד היבטים משלימים, דוגמת התנאים או המגבלות המרכזיות על הפתרון הרצוי לבעיה. כך, למשל, יעדי רגולציה העוסקת בהלבנת הון עשויים להיות מנוסחים כ"מניעת שימוש עוין במערכת הפיננסית תוך צמצום הנטל על העסקים שומרי-החוק"⁴².

להלן מספר שאלות שבעזרתן ניתן להגדיר את היעדים העומדים במוקד הנושא שעל הפרק:

1. מה הרגולטור מבקש להשיג?
2. מה הרגולטור מבקש לשמר?
3. ממה הרגולטור מבקש להימנע?
4. מה הרגולטור מבקש לבטל?

האם קיים כיום בסביבה שבאחריות הרגולטור?

לא

כן

להשיג	לשמר
להימנע	לבטל

כן

האם הרגולטור מעוניין בכך?

לא

⁴⁰ להרחבה בנוגע להגדרת מטרות ויעדים מומלץ לעיין ב-"מדריך התכנון הממשלתי 4.0" (2010), עמ' 44-53.

<http://www.pmo.gov.il/IsraelGov/YearPlans/Documents/2010/guide1.pdf>

⁴¹ Ministry of Justice (UK), *Reforming Civil Jurisdiction Limits*, IA No. MoJ 067 (February 2012).

⁴² HM Treasury (UK), *Revising the Money Laundering Regulations 2007* (Consultation, May 2011)



הגדרה נכונה ומדויקת של המטרות ויעדי המדיניות תסייע לכוון את הרגולציה להישג הנדרש. יש להימנע מ:

← **הגדרת יעד המכוון לרגולציה ספציפית** - על היעד להימנע מהצדקה מראש של הפתרון המועדף, אלא עליו להיות רחב מספיק כדי לאפשר בחינת כל החלופות הרלוונטיות לפתרון הבעיה. כך, למשל, אין לנסח יעד כ"פיתוח טופס אחיד לפתיחת חשבון בנק חדש".

← **הגדרת יעדים באופן עמום** - הגדרה כזו עשויה להקשות על אפיון הקריטריונים להשוואה בין חלופות שונות. לדוגמה, יש קושי להשוות בין חלופות עם יעד המנוסח כ"עידוד הרחבת מגוון ההזדמנויות לקחת חלק בתיירות בתוך תחומי ישראל". במקרה זה, ניסוח היעד כ"עידוד תיירות פנים" היה עשוי להיות מועיל יותר.

חשוב לשוב ולתקף את היעדים לאורך כל תהליך ההערכה. ייתכן כי במהלך הליך ההיוועצות עם הציבור, למשל, יוצפו אינטרסים ופרטי מידע שלא נלקחו בחשבון בהגדרה הראשונית של יעדי הרגולציה ומטרותיה.

ב. הנחות מרכזיות

פריסת ההנחות המרכזיות העומדות בבסיס ניתוח הבעיה ויעדי הרגולציה הינה שלב חיוני לבקרה ולהתמודדות עם כשלים רגולטוריים והטיות קוגניטיביות. לא אחת מתגלות הנחות סמויות אשר הובילו בדיעבד לעיצוב רגולציה מוטעית. כך, למשל, עלול רגולטור, המעוניין לשפר את השירות הניתן בשוק עם תחרות מוגבלת, לפעול לכניסת שחקנים נוספים לשוק, מבלי לבחון ולתקף את ההנחה המובלעת ששחקנים נוספים יביאו לשיפור השירות.

על כן, רצוי לעשות מאמץ מיוחד לפרוס באופן ברור, ככל הניתן, את ההנחות העומדות בבסיס הגדרת יעדי הרגולציה. ככל שההנחות אינן אלמנטריות, מומלץ לנסות לתקפן באופן עצמאי, או לפחות להגדיר אותן כהנחות שיש לשוב ולתקפן בעתיד. על אף שבמקרים מסוימים ההנחות עלולות להיראות כמובנות מאליהן, הצגתן חיונית הן ככלי לבקרה עצמית והתמודדות עם כשלים, והן כבסיס לשימור ידע.

במסגרת הגדרת ההנחות המרכזיות רצוי להתייחס לסיכונים נסבלים וסיכונים שאינם נסבלים, תוך ניסיון לכמת אותם כחלק מצידוק להתערבות רגולטוריים (ראה להלן עמ' 40). כלומר, ניהול הסיכונים צריך להגדיר איזו תועלת על הרגולציה להשיג כדי להצדיק את עלות הרגולציה עצמה - ואילו עלויות רגולציה יהיו גבוהות מכדי להצדיק התערבות ממשלתית. ניתן לאפיין את הסיכונים בהתייחסות לשני מימדים: מימד של עוצמת הנזק שעלול להיגרם, ומימד של הסבירות להתממשות.



סיכום ביניים - שלבים 1 ו-4 - אפיון הבעיה והגדרת יעדים

שלבי אפיון הבעיה וקביעת היעדים מאפשרים לענות, בין היתר, על השאלות הבאות:

1. מה הן הבעיות העיקריות שהוגדרו כטעונות מענה? האם הן מצדיקות התערבות רגולטורית?
2. על מה הרגולציה הנוכחית אינה עונה? עד כמה מהווה הכשל הרגולטורי מרכיב בבעיות?
3. אלו קבוצות מושפעות מן הבעיות ובאיזה אופן?
4. מה הם היעדים שאליהם יש לשאוף כדי להתמודד עם הבעיות?
5. מה הן ההנחות המרכזיות העומדות בבסיס ניתוח הבעיות וקביעת יעדי הרגולציה?



5. גיבוש חלופות

לאחר שהוגדרה הבעיה, תוכנן מסלול איסוף המידע וההיוועצות והוצבו יעדי המדיניות, ניתן להציע קשת של אמצעים רגולטורים אשר עשויים להתאים לפתרון הבעיה. תהליך RIA סדור, פורס את האמצעים הרלוונטיים להתמודדות עם הבעיה, ומניח את הקרקע להשוואה ביניהם בהמשך.

פרק זה מתייחס לחלק ג' בטופס דו"ח RIA.

הצבת חלופות רלוונטיות

בבואנו למקד את העיסוק בחלופות הרלוונטיות, חיוני לדון בחלופות אשר **נבדלות באופן ברור** אחת מהשנייה, ושכולן **רלוונטיות (לפחות לכאורה) לפתרון הבעיה**. אין טעם לעסוק בחלופות אשר מלכתחילה איש לא יהיה מעוניין בהן. יש לזכור, כי עומדת לרשותנו גם **החלופה של אי התערבות** (או המשך המצב הנוכחי). לעיתים ההבדלים בין החלופות יהיו משמעותיים (הבדלים המשקפים מדיניות וכיווני פעולה מובחנים), ולעיתים ההבדל המשמעותי יהיה דווקא בניואנסים באופן אימוץ מכשיר רגולטורי מסוים (למשל, מיסוי ב-5% או ב-7%).

נספח א' כולל פירוט והרחבה של הכלים השונים העומדים לרשות הרגולטור. מומלץ לעיין בו כחלק מגיבוש תמהילי ההתערבות השונים (חלופות).

ניתן לדון בהרחבה בחלופות הנבדלות זו מזו **במישור של אסטרטגיית ההתערבות או במישור של תמהיל כלי ההתערבות**:

← **הבדלים במישור האסטרטגי** - ידגישו **כיווני פעולה שונים לקביעת הרגולציה**. למשל אם קיים מתח מובנה בין היעדים השונים שהוגדרו לרגולציה.

← **הבדלים בכלים הרגולטוריים** - יכולים לשקף **שימוש בתמהיל שונה של כלים**, או מתן דגש לכלי רגולטורי מסוים (בין היתר מתוך "ארגז הכלים" המצורף בנספח א').

פרק זה יתחלק לשני חלקים: בחלקו הראשון יוצג בקצרה "ארגז הכלים הרגולטוריים", ובחלקו השני עקרונות ניהול סיכונים ולגיבוש מערך יישום (פיקוח ואכיפה) יעיל ואפקטיבי.



א. בניית חלופות - שימוש ב"ארגז הכלים הרגולטורי"

עיצוב או טיוב רגולציה מחייבים ניתוח של חלופות הפעולה על מנת לבחור **בתמהיל ההתערבות**, הכולל פעולות רגולטוריות ולא רגולטוריות, המתאים ביותר. כך, למעשה, כל **חלופה יכולה לשקף שימוש באמצעי רגולטורי אחד או יותר**. מגוון השיקולים בעיצוב החלופות הינו רחב, וכולל בין היתר הבחנה:

← **בין כלים רגולטיביים ישירים ובין תמריצים וכלי סיוע**: ככלל, ניתן לכוון התנהגות בדרכים מגוונות, גם ללא ממד של כפייה ישירה, כגון באמצעות מתן תמריצים והעמדת כלי סיוע של הממשלה לעידוד התנהגות באופן עקיף (מיסוי, מענקים, סובסידיות, תמיכות, קניית שירותים, חסויות, שיתופי פעולה שונים, וכדומה).

← **בין כלים רגולטיביים בעלי עוצמות שונות**: ארגז הכלים הרגולטורי כולל בחובו מגוון חלופות לבחירה ביניהן. חלקן מוכוונות מניעה, אחרות מוכוונות הכוונה, ואחרות מוכוונות ענישה וציות. בתחום הענישה ניתן להבחין בין רמות שונות של חומרת הסנקציות ושל עוצמת החדירה לחירויות הפרט (ראו הרחבה להלן ובנספח א'). ככלל, ענישה אמורה להיות מיועדת לשינוי התנהגות פוגעת, לביטול כל רווח מאי ציות, ולהרתעה מפני אי ציות עתידי. עליה להיות מותאמת למניעי הפוגע ולטבע הפגיעה.

← **בין כלים רגולטיביים ובין רגולציה עצמית**: השוק מפתח לעיתים מערכי רגולציה עצמיים, כגון אכיפה פנימית, בקרת איכות, תקנים וולונטריים. במקרים מסוימים אין ברגולציה עצמית ערובה מספקת להבטחת האינטרס הציבורי. במקרים אחרים, רגולציה עצמית עשויה להביא לתוצאות מספקות ולהשמיט את ההצדקה לכינון מערך רגולציה כופה. כך, למשל, מפעלי מזון גדולים מקיימים מערכי בקרת איכות פנימיים, ומסתמכים על מעבדות מוסמכות על ידי גופי הסמכה מוכרים. החשש לאבדן מוניטין ולקוחות והחשש מפני תביעות נזיקין ותביעות ייצוגיות בסכומי עתק, במקרה של תקלות, משפיעים יותר מן החשש מפני הקנסות הממשלתיים.

כל חלופה יכולה לשקף תמהיל של כלים רגולטוריים.
בחלק מהמקרים מומלץ לגבש את החלופות
הרגולטוריות בעזרת הבניה הדרגתית של הכלים
הרלוונטיים

בסופו של דבר, על הרגולטור לבחור **בתמהיל המיטבי** בין מנגנוני ציווי ושליטה לבין מכשירים רגולטוריים אחרים. שילוב מבוקר בין צורות הרגולציה הללו עשוי להיות מועיל יותר ממיקוד כל המאמצים והמשאבים ברגולציה מסוג ציווי ושליטה. כך, למשל, **יצירת**

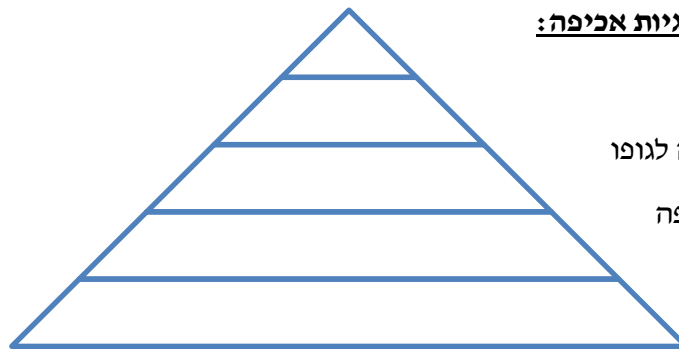
מדרג של כלים בהתאם לחומרת הסיכון עשוי להיות יותר יעיל הן בהשפעה על קהל היעד והן בעלויות האכיפה, בהשוואה לשימוש בכלי אכיפה יחיד לכל ההפרות הפוטנציאליות.



שימוש במדרג אסטרטגיות וכלים רגולטוריים לעיצוב חלופות מדיניות

כלי מרכזי בתכנון יעיל של חלופות למדיניות הוא בניית מדרג של אסטרטגיות וכלים, פורמאליים ובלתי-פורמאליים, העומדים לרשות הרגולטור. מדרג זה יכול לסייע להבהיר אילו אסטרטגיות או כלים נמצאים "מחוץ לדיון". דוגמה למדרג אסטרטגיות וכלים ניתן למצוא אצל Ayres and Braithwait, שהגדירו מדרגים (פירמידות) להבניית אסטרטגיות אכיפה וצעדי ענישה בהתאם למשתנים כמו סוג הפגיעה וחומרת תוצאותיה. הפירמידות מפרטות שורה של כלים רגולטוריים, כשבבסיסה האפשרויות המקלות ביותר. ככל שמתקדמים במעלה הפירמידה, אפשרויות הרגולציה עולות בחומרתן. שלבי המדרג שניסחו איירס וברייטוויט מתאימים לרגולציות העוסקות באכיפה וענישה, אך ההיגיון העומד מאחוריהן - בניית מדרג לאסטרטגיות ולכלי הרגולציה - ניתן להתאמה לכל רגולטור בהתאם לנסיבות הרלוונטיות.

שימוש במדרג לעיצוב חלופות מדיניות



דוגמה למדרג - אסטרטגיות אכיפה:

- ציווי ושליטה גורפים
- ציווי ושליטה בכל מקרה לגופו
- רגולציה עצמית עם אכיפה
- רגולציה עצמית

ב. בניית חלופות - אפיון מנגנון יישום - ניהול סיכונים

החלופה צריכה להציג מנגנון יישום, לרבות כלים של פיקוח ואכיפה, אשר צפוי להניב ערך מקסימאלי לעמידה במטרות הרגולציה, תוך השתת נטל מינימאלי על האוכלוסייה. על מנגנון היישום של הרגולציה המיטבית להיות מונחה ניהול-סיכונים.

אחת ההשלכות המדאייגות של הנטל הרגולטורי הכבד היא הכבדה לא-מידתית על קבוצות אוכלוסייה רגישות יותר. למשל, שימוש בניהול סיכונים כחלק מובנה בתהליך גיבוש רגולציה, אולי היה מביא לכך שזימים או עסקים בתחילת דרכם לא היו נדרשים למלא את אותם טפסים כעסקים מבוססים.

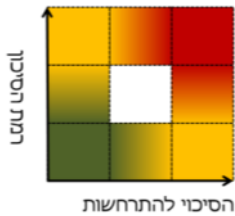
תהליך ניהול הסיכונים כולל שני שלבים: הערכת הסיכונים לכל מרכיב, וגיבוש מדיניות פיקוח ואכיפה בהתאם לרמת הסיכון.



הערכת הסיכונים לכל מרכיב

השלב הבסיסי בניהול סיכונים הוא **ניתוח מרכיבי הסיכון**. הנוסחה הבסיסית להערכת הסיכון היא שקלול מימד **סיכוי ההתממשות** ומימד **חומרת הנזק** (חומרת הנזק כוללת הן את **עוצמת הנזק** והן את **היקף השפעתו**). אומדן הסיכויים והחומרה, הנדרש כחלק מהערכת הסיכון, הינו תהליך מורכב (במיוחד אם מתבצע מן היסוד) אך בעל תועלות גדולות הן להגברת אפקטיביות הרגולציה והן לחסכון במשאביה. רצוי להתבסס בהקשר זה על אפיון הבעיה, כפי שנערך בשלב 1 בתהליך. כחלק מתהליך אפיון הסיכון, יש לדרג את הסיכונים ולהבחין בין **סיכונים בלתי-נסבלים** לחלוטין לבין **סיכונים נסבלים**.

ניהול סיכונים



תהליך זה יש לערוך ביחס לכל אחד ממרכיבי הסיכון בנפרד. כך, למשל, ניתן להפריד מרכיבי סיכון לפי מאפייני העסק (סקטור, גודל, מבנה וכו'). ניתן גם לנהל רישום ברמת העסק הבודד, ולהעריך את הסיכון לכל עסק בנפרד בהתאם למידת הציות בעבר.

דו"ח Hampton⁴³ דן בהרחבה בתהליך הגדרת הסיכונים בגיבוש רגולציה, והמליץ על מספר עקרונות נוספים:

- ← על תהליך הערכת הסיכונים להיות ברור ושקוף. הנגשת תהליך הערכת הסיכונים תהווה תמריץ מוחשי לעסקים להקפיד על ציות לרגולציה, מה גם שהדיון בהערכת הסיכון עשוי לשפר את המידע שברשות הרגולטור וכך לשפר את תהליך קבלת ההחלטות.
- ← מתודולוגיית הערכת הסיכון צריכה להיות ברורה ואחידה לכל המקרים, וניתן לנסות לבטאה גם באופן מתמטי. כך, הגורמים המפוקחים יוכלו להטמיע את מתודולוגיית ההערכה כחלק מהתמריצים הפנימיים שלהם (למשל, בעזרת בונוסים לעובדים).

תהליך הערכת הסיכונים חשוף להטיות קוגניטיביות שונות, שיש לשאוף לנטרלן⁴⁴. בהקשר זה יש להיזהר מתגובה אוטומטית לשני סוגים של סיכונים: סיכון קטסטרופאלי אך בעל הסתברות מזערית להתרחשות (דוגמת רעידת אדמה נדירה), וסיכון זניח שהוא שכיח אך מייצר חשש (כמו שלעיתים מייחסים לשפעת).

גיבוש מדיניות פיקוח ואכיפה בהתאם לרמת הסיכון

לאחר שהוערך הסיכון לכל מרכיב בנפרד, יש להטמיעו בתכנון מרכיבי הפיקוח והאכיפה (באמצעות השימוש בארגז הכלים הרגולטורי). התפיסה הדומיננטית מאז שנות ה-90 (שמייצגיה הבולטים במחקר הם Ayres and⁴⁵

⁴³ Hampton, Phillip, *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement* (HM Treasury, 2005)

(“Hampton Report”) <http://www.fera.defra.gov.uk/aboutUs/betterRegulation/documents/hamptonPrinciples.pdf>

⁴⁴ החוקרת Shrader-Frechette הצביעה על כך שרגולטורים נוטים יותר להקל עם חברות ויצרנים ולהימנע מהטלת איסורים על טכנולוגיות ושירותים. התברר כי רגולטורים חוששים יותר מאיסור כוללני מדי (“טעויות מסדר ראשון”) מאשר מהיתר כוללני מדי (“טעויות מסדר שני”), ובפועל נוטים להערכת-חסר של הסיכון לציבור.

Shrader-Frechette, K. *Risk and Rationality*, Berkley (1991)

⁴⁵ ראו תיבה לעיל.



Braithwait) קוראת לשמור את צעדי האכיפה הקשים ביותר לסיכונים הבלתי-נסבלים או החמורים ביותר. כיום מקובל להניח, כי צעדי פיקוח ואכיפה הינם בלתי-יעילים אם הם מתמקדים בגורמים המציבים סיכון נמוך. על כן, לגורמים בסיכון נמוך יש להתאים כלי פיקוח ואכיפה "קלים" יותר, דוגמת יידוע, פרסום והתראות.

הביטוי המעשי לשקלול רמת הסיכון בקביעת מדיניות הפיקוח והאכיפה נוגע למספר היבטים:

← **תזמון הפיקוח** (מסירת מידע, הגשת דיווחים, עריכת ביקורות וכו') - תדירות הפיקוח צריכה להיות מותאמת לסיכון שהוערך לאותו סקטור או קטגוריה. הביקורות התכופות ביותר יותאמו לעסקים המציבים את הסיכון הרב ביותר. בהקשר זה, ניתן גם לשלב בין רכיב פיקוח יזום (דוגמת הגשת מסמכים שנתית) ופיקוח תגובתי (ביקורת בעקבות דיווח על הפרה, למשל), ובין הליכי אישור מוקדם, פיקוח תוך כדי ההתרחשות או פיקוח בתום ההתרחשות. מומלץ לשלב רכיב כלשהו של פיקוח אקראי.

← **תוכן הפיקוח** - אם ניהול הסיכונים בוצע כהלכה, הארגונים המפוקחים באופן קבוע יהיו אלו המציבים את הסיכון הרב ביותר, ומכאן גם יהיו אלו בעלי הבעיות המורכבות ביותר. על כן, הפיקוח צריך להיות מונחה למידה ושיפור, ולסייע ככל שניתן לעסקים לצמצם את הסיכון שהם מציבים. אין לדרוש מעסק למסור מידע ללא סיבה מוצדקת.

← **הנגשת הרגולציה** - כל עסק צריך להיות מסוגל לאתר בקלות את הרגולציות החלות עליו, את דרישותיהן ממנו, וכיצד עליו לשפר את עמידתו בהן. על הרגולטור להנגיש את הרגולציה לגורמים המפוקחים בהתאם לסיכון שהם מציבים. יש לשאוף, כי מאמצי היידוע וההתראה האקטיביים יותר יכוונו לעסקים המציבים סיכון גבוה.

← **צעדי אכיפה** - יש להגדיר מערכת אכיפה, לרבות תמריצים וסנקציות, על בסיס ניהול הסיכונים. כחלק מיצירת הרתעה, על מערכת הענישה להציב עונש מידתי למידת הסיכון שמציב העסק. כפי שתואר לעיל, מומלץ בהקשר זה להיעזר במדרג (בפירמידה) של צעדי האכיפה, כך שהשלבים הנמוכים יותאמו לקבוצה העיקרית המציבה את הסיכון הנמוך.

מרכיב מרכזי בניהול הסיכונים, לצד הנטל על המשק והעסקים, הינו **עלות מנגנון הפיקוח והאכיפה עבור תקציב המדינה**⁴⁶. למעשה, על ניהול הסיכונים בתהליך RIA להגדיר איזו תועלת על הרגולציה להשיג כדי להצדיק את עלות הרגולציה עצמה - ואילו עלויות רגולציה יהיו גבוהות מכדי להצדיק התערבות ממשלתית⁴⁷. על כן, יש לשקלל בתכנון מנגנון היישום מגבלות תקציביות, ולגבש מערך פיקוח ואכיפה יעיל ואפקטיבי ככל הניתן. הכלים

⁴⁶ רבות נכתב על נושא עלויות האכיפה ואכיפה אפקטיבית של רגולציה. לכמה מהדו"חות וההמלצות היסודיים בנושא ראו:

Better Regulation Task Force, *Principles of Good Regulation* (UK, 2006)

Macrory, Richard B. *Regulatory Justice - Making Sanctions Effective* (London, Cabinet Office, 2006) ('the Macrory Report', <http://www.berr.gov.uk/files/file44593.pdf>)

Hampton, Phillip, *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement* (HM Treasury, 2005) ('Hampton Report') <http://www.fera.defra.gov.uk/aboutUs/betterRegulation/documents/hamptonPrinciples.pdf>

Better Regulation Executive, *Statutory Code of Practice for Regulators* (Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform: 2007), <http://www.bis.gov.uk/files/file45019.pdf>

⁴⁷ בהקשר זה ניתן להשתמש במודל של BEA Break Even Analysis המודד את עלות פעולות הרגולטור לפיקוח ואכיפה למול רמת האפקטיביות של פעולות אלה, ככלי להתמודדות עם חוסר ודאות בשלב התכנון של כלי הרגולציה.



לייעול ושיפור אפקטיביות הפיקוח והאכיפה, המפורטים להלן, עשויים לסייע בהגדרת מנגנון יישום המשלב עמידה במטרות הרגולציה עם חסכון בעלות לתקציב המדינה ולגורמים המפוקחים כאחד.

בהקשר זה, יש לאפיין גם את המסגרת המוסדית המתאימה ביותר לאכיפת הרגולציה. יש להתחשב גם באפיון כלי האכיפה המתאימים ביותר ולעצב מינון נכון בין צורות אכיפה שונות (פלילית, מנהלית ואזרחית). לכך ניתן להוסיף את השינוי בעלות האכיפה השנתית, הנובע מן הרגולציה (לרבות הפעלת מערך הפיקוח והאכיפה, הכשרת המפקחים, יידוע הציבור, שילוב מומחים פרטיים במערכי בקרה וכו').



ייעול ושיפור אפקטיביות הפיקוח והאכיפה

להלן מספר עקרונות העומדים כיום בבסיס רפורמות רבות בעולם לייעול ולשיפור אפקטיביות פיקוח ואכיפת רגולציה:

- ← **צמצום זמן** מושקע בעמידה בדרישות הרגולציה.
- ← **צמצום מגע** עם רשויות, כגון מחשוב תהליכים או רתימה לפיקוח עצמאי.
- ← **חשיבה מבחינה** בין אוכלוסיות יעד (למשל, לפי הסיכון היחסי של הסקטור, או היסטוריית הציות ברמת העסק הספציפי).
- ← **איחוד הליכים** בין רגולציות או בין חובות דיווח שונות (שיתוף במידע, תיאום פיקוח בין רשויות).
- ← **בהירות** מידע והנגשה.

הניסיון הביני"ל מלמד שיש לתת את הדעת לאופן שבו **קהל היעד מבין את הסיכון מאי ציות**. כך, איום בעונש חמור לא יצליח להבטיח ציות אם, למשל, הנהלים עצמם מורכבים ולא ברורים, או אם קהל היעד רואה בעונש כמיושם באופן סלקטיבי בלבד. על כן **רגולציה בהירה ונגישה מסייעת להגברת הציות**, וכך גם תהיה רגולציה אפקטיבית יותר.

מחקרים רבים מצאו, למשל, כי כאשר השימוש בכלי הפיקוח והאכיפה נתפס כעודף או כלא הוגן הציות כולו נפגע. לחילופין, כאשר אין קווים מנחים לפיקוח ותעדוף נכון בפעולות אכיפה, משאבי האכיפה לא מנוצלים כראוי מבחינת הרגולטור ומועמס קושי נוסף על בעלי העסקים. לבסוף, ביקורות ומאמצי פיקוח על ידי רשויות שונות בנושאים דומים עלולים להוביל לניצול לקוי של משאבי האכיפה.

ניתוח רפורמות פיקוח ואכיפה במדינות ה-OECD הצביע על הפוטנציאל הרב **בתיאום פעולות פיקוח (עריכת ביקורות, הגשת טפסים) בין רשויות שונות** הפועלות מול אותם גורמים. כך, למשל, ניתן לתאם בין פיקוח בנושאי תקנות בבטיחות תברואתית, בטיחות בעבודה, יצור לפי תקנים רשמיים ותשלומי מס. באותה מידה, גם השימוש במערכות מחשוב מתקדמות ושיתוף מידע בין ארגונים יכול לייעל את אפקטיביות הרגולציה ובה בעת להקל בעלויותיה.

לכללי עזר נוספים להערכת אפקטיביות של מערך אכיפה רגולטורי ראו "Table of Eleven" ההולנדית (<http://www.it11.nl/it11>)
הזמינה גם בכתובת: http://www.sam.gov.lv/images/modules/items/PDF/item_618_NL_The_table_of_Eleven.pdf
וכן ראו תוצרי הסדנה הביני"ל על פיקוח ואכיפה ברגולציה שנערכה בירושלים בנובמבר 2012:
<http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/regulatoryenforcementandinspections.htm>



6. ניתוח חלופות

ליבו של תהליך גיבוש הרגולציה הוא בחינת החלופות. הוא נסמך על הידע הנצבר על הבעיה ועל מקורותיה, על מטרות הרגולציה ועל כלי המדיניות העומדים לרשות הרגולטור. קיימת חשיבות לביצוע בחינה מסודרת וברורה של החלופות לטובת יצירת תהליך עיצוב מדיניות מובנה והתמודדות עם כשלים מתודולוגיים אפשריים.

הסעיפים הבאים מתייחסים לניתוח כל חלופה בנפרד, כפי שמתבטא בחלק ד' של דו"ח RIA.

במובנים רבים, לב-ליבה של הערכת הרגולציה הוא בחינת היתרונות והחסרונות לכל חלופה. בסופו של יום, יש להוכיח כי התועלת מהמדיניות הנבחרת לא רק מצדיקה את העלויות שלה, אלא אף עדיפה על פני כל חלופה אחרת (כולל החלופה של אי התערבות).

מקובל לאמוד את סך הנטל הרגולטורי במדינות מערביות בכ-12%-10% מהתמ"ג. בישראל, בה מוטלות בממוצע מעל 800 רגולציות חדשות מדי שנה⁴⁸, יש להניח כי הנטל הרגולטורי אינו נמוך מכך. על כן, בקרה על יעילות הרגולציה הינה חיונית להבטחת תועלת מירבית לאזרח תוך פגיעה מזערית באפקטיביות המשק הישראלי וביכולתו להתחרות בשווקים בעולם⁴⁹. בסופו של דבר, האחריות על ניהול מאוזן של הנטל על המשק נתונה בידי כל רגולטור ורגולטור: עליו להוכיח כי הרגולציה שהוא מתכוון להטיל על אזרחי המדינה תביא את התוצאות הטובות ביותר בעלות הנמוכה ביותר.

התפיסה העומדת בבסיס RIA הינה של תהליך מתודולוגי סדור להערכת כלל ההשפעות של רגולציה בנושא מסוים. על כן, יש חשיבות גדולה להמחשת השפעות הרגולציה באופן המקיף והשיטתי ביותר.

א. פירוט הנחות עיקריות לחישוב החלופה

לקראת ניתוח כל חלופה, יש לנסח באופן ברור את ההנחות שבבסיס החלופה והשפעותיה הישירות והעקיפות. הצגת ההנחות מסייעת לשימור ידע ולטיוב עידי של הרגולציה. בכל הנוגע להשפעות הישירות, יש להתייחס להנחות כגון היקף אוכלוסייה, משכי זמן ועומסי עבודה ("הנטל הנתפס", או "נטל הטרדה" - Irritating

⁴⁸ OECD, *Regulatory Management Indicators, Israel 2011*, <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/47827319.pdf>

⁴⁹ במדד העומס הרגולטורי של ה-OECD לשנת 2008 ישראל דורגה במקום האחרון מבין מדינות ה-OECD. כמעט בכל היבט שנכלל במדד ישראל זכתה לדירוג שלילי וחורגת ממוצע ה-OECD: ישראל דורגה במקום האחרון ב-OECD הן בשקיפות ונגישות הרגולציה והן בהצבת חסמים רגולטוריים על כניסה לתחרות בשוק. בנוסף, לפי המדד, הנטל הביורוקרטי על עסקים בישראל הינו מהגבוהים במדינות ה-OECD.

Index, 2008 - retrieved from stats.oecd.org Product Market Regulation (PMR)



Burden⁵⁰, ולחילופין להצביע על **פערי מידע** קיימים. בכל הנוגע לחישוב הכמותי יש להציג **כיצד מחושבת יחידת הערך הבסיסית (benchmark)**, וכן להתייחס לכל הנוגע למגמות גידול וקיטון של עלויות שעתידות להשפיע על הערכת העלויות (בטווח שבין ההערכה הגבוהה לנמוכה).

יש להימנע מהסתפקות בהנחות "טכניות" בלבד, ולהקפיד לפרוס גם הנחות מהותיות על אופן השפעת החלופה. זהו שלב חיוני **לבקרה ולהתמודדות עם כשלים רגולטוריים והטיות קוגניטיביות**. לא אחת מתגלות הנחות סמויות אשר הובילו בדיעבד לעיצוב רגולציה מוטעית. לפעמים ההנחות המובנות מאליהן עלולות להתברר כשגויות⁵¹. בהקשר זה, ניתן להישען על ההנחות שעמדו בבסיס הגדרת היעדים בפרק 4.

בסופו של דבר, **ההנחות המפורטות יובילו באופן ישיר לחישוב העלות והתועלת מהחלופה**. במסגרת זו ניתן להתייחס הן לאופן חישוב העלות והתועלת (**"הגדרת ה"פונקציה"**) והן למשתנים המהווים את הבסיס לחישוב (**"הגדרת ה"פרמטרים"**).

ב. חישוב השפעות ישירות (עלות ותועלת)

בהתאם למודל שהוצג בפתיחה, השלב הראשוני בניתוח החלופה הוא חישוב ההשפעה הישירה (לרבות האכיפה), ולהבדיל מההשפעות החברתיות והכלל-משקיות המפורטות בסעיף ג' להלן. יש לשאוף **להצגה כפולה - כמותית ומילולית - של ההשפעות הצפויות**:

← **הצגה מילולית** - לא כל ההשפעות של ההתערבות הממשלתית ניתנות לתיאור במונחים כמותיים פשוטים, כל שכן תוך הערכת עלות ותועלת כספית מדויקת (כגון הפחתת עומס וקיצור תהליכים). יש להקפיד להציג במיוחד את התועלת הלא-כספית באופן בהיר ומפורט, על בסיס ההנחות שהצגנו קודם לכן.

← **הצגה כמותית** - כלי שימושי להערכת עלות ותועלת של רגולציה הוא אומדן השפעתה במונחים כמותיים (בעיקר כספיים). הצבת ערך כמותי, גם אם מקורב, מסייעת להמחשת העלות והתועלת. היא מעודדת גם שימוש בתהליך מתודולוגי סדור להערכת השפעות הרגולציה. כך, למשל, מודל SCM המוצג להלן, משמש לחישוב הנטל על המשק של רגולציה תהליכית.

⁵⁰ ראו למשל

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/conferences/documents/94th_dgins_conference/I%20%20NL%20R EV%20-%20THE%20DUTCH%20APPROACH.PDF

⁵¹ ראו למשל את הממצאים על העדר הזיקה בין האכיפה בכבישים ובין מניעת תאונות קטלניות, במחקרם של בינסטוק, גפני וגולדין: Beenstock, Michael, Dalit Gafni and Ephraim Goldin, "The Effect of Traffic Policing on Road Safety in Israel". *Accident Analysis and Prevention* 33 (2001), pp 73-80.
<http://micro5.mscc.huji.ac.il/~economics/faculty/beenstock/manta.pdf>



חישוב עלות/תועלת (CBA - Cost Benefit Analysis)

החישוב הבסיסי, כפי שהוא נדרש גם בדו"ח הערכת השפעת הרגולציה, כולל מספר מרכיבי יסוד :

- ← **הצגה עלויות ותועלות בטווח של תרחישים.** אנו נדרשים לקחת בחשבון **תרחיש בו ההנחות שהנחנו לא מתקיימות באופן מלא.** על כן, נחשב עלות ותועלת גם בתרחיש מקל וגם בתרחיש מחמיר, ונציין את העלות והתועלת בתרחיש הסביר, אשר תשמש אותנו להערכת העלות והתועלת בחלופה שעל הפרק.
- ← **הבחנה בין עלויות הנוגעות לתקופת המעבר לבין עלות שנתית ממוצעת בשגרה שלאחר תקופת המעבר.** כך למשל, מהלך להורדת כלי רכב מזהמים מהכביש עלול להיות יקר מאוד בשלבי הראשונים, שכן במהלכם יורדו כלי רכב רבים מהכביש. אך עם השתכללות האכיפה (וטכנולוגיית כלי הרכב) בעתיד העלויות התקציביות עשויות להיות נמוכות יותר. ההבחנה בין תקופת המעבר לשגרה שאחריה, נכונה הן לגבי המפוקח והן לגבי הרגולטור (פעולות ההתארגנות וההפעלה השוטפת של מערך האכיפה).
- ← **הבחנה בין עלויות למשק בכללותו לעלויות היוצאות מתקציב המדינה באופן ישיר.** כך נבדיל בין ההשפעה על האוכלוסייה העיקרית הנושאת בנטל הרגולציה, לבין ההשפעה הכספית הישירה של יישום הרגולציה על פעילות הממשלה עצמה. **כמו כן, יש להבחין בין השפעות על אוכלוסיות שונות.**
- ← **יש לשקול היבטים הנוגעים ליישום הרגולציה בהיבטי פיקוח ואכיפה.** יש לאמוד את אפקטיביות היישום (מידת אי הציות הצפויה) ואת העלויות למפוקחים ולרגולטור. היבטים אלו ישמשו כדי להשוות בין תרומת כל חלופה לפתרון הבעיה ולקידום מטרות הרגולציה במחיר המזערי האפשרי.
- ← **תהליך RIA מיועד לאזן בין העלות והתועלת עבור בעלי העניין השונים המושפעים מן הרגולציה.** על כן, כתרגיל מחשבתי, מומלץ לנסות לאמוד את **עלויות ותועלות הרגולציה בעיני הפרט המושפע ממנה באופן ישיר**, ובעיני הפרט המוטב ממנה. בהקשר זה, משתנים מומלצים לניתוח נקודת המבט של הפרט עשויים להיות עלויות כספיות ישירות ("out-of-pocket") בתשלום למדינה (כמו אגרות ומיסים), תשלומים לשירותים אחרים (כמו עלות ייעוץ משפטי) וכך שינויים בעלויות קבועות (כמו ביטוח). משתנים אלה ניתן לשקלל באמצעות **שימוש בכלים של סימולציות** של השפעת הרגולציה על הפרט המושפע באופן ישיר.



מודל לחישוב נטל בירוקרטי SCM - Standard Cost Measure

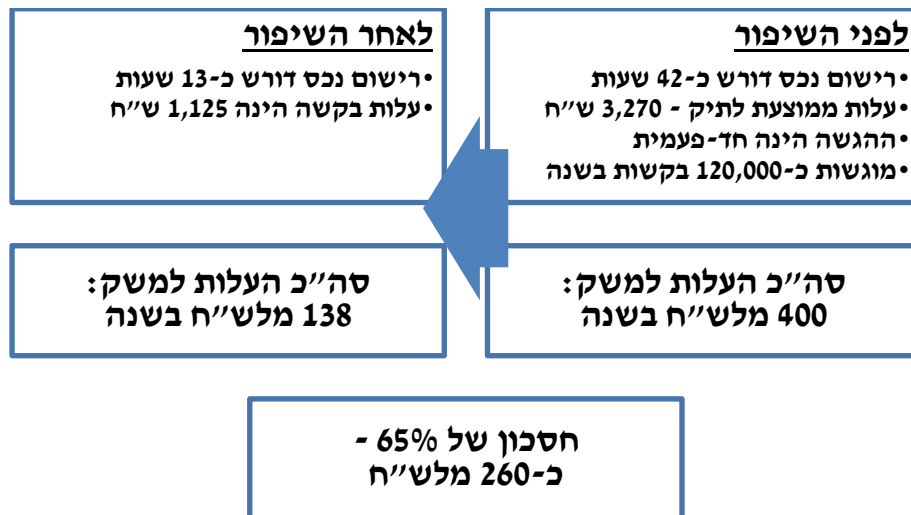
מודל SCM מיועד לאמידת הנטל הבירוקרטי שתטיל על רגולציה המשק. בבסיסו, המודל מיועד לאמידת הנטל האדמיניסטרטיבי הישיר על העסקים (ובפרט העלויות הנדרשות לעמידה בדרישות הדיווח הנגזרות מהרגולציה). אולם, ניתן להרחיבו לאמידת עלות כללית של רגולציה מוכוונת-תהליך⁵².

מודל ה-SCM הבסיסי אומד את הנטל הבירוקרטי שהתהליך מייצר על המשק באמצעות מכפלה פשוטה: הזמן והכסף שמשקיע כל בעל עסק כדי לעמוד בדרישות הרגולציה, מוכפל במספר בתי העסק אשר מבצעים את התהליך בשנה, ובמספר הפעמים שכל אחד מהם מבצע את התהליך בשנה. כך, המודל הכללי⁵³ של חישוב הנטל הבירוקרטי מוצג באופן בסיסי כך:



חישוב הנטל הבירוקרטי במצב הקיים ובכל חלופה מוצעת מאפשר להעריך את התועלת שבשינוי המדיניות.

כך, למשל, באמצעות שינוי תהליך רישום נכס כך שיכלול הגשת שומה עצמית וקיצור משך ההמתנה לטיפול בתיק ברשות המיסים, נחסך נטל בירוקרטי של 260 מיליון ש"ח למשק:



⁵² רגולציה מוכוונת-תהליך דורשת מהגורמים המפוקחים לעמוד בסטנדרטים מסוימים בנוגע לתהליך בפעילותם (למשל, להתקין מסננים נגד פליטת מזהמים). זאת, בשונה מרגולציה מוכוונת-תוצאה, הדורשת עמידה בסטנדרטים בנוגע לתוצאה הסופית (למשל, לצמצם את פליטת המזהמים), מבלי להתייחס לתהליך העבודה.

⁵³ בעולם פותחו מודלים מפורטים יותר להתאמת החישוב לרגולטורים, לתהליכים הבירוקרטיים ולקהלי היעד השונים. ראו למשל:

<http://www.oecd.org/regreform/regulatorypolicy/34227698.pdf>



דוגמא - ניתוח עלות ותועלת לרגולציה - דיווח וחקירת תאונות בענף הדיג

משרד התחבורה הבריטי בחן בשנת 2012 אפשרויות להגברת הבטיחות בתחבורה הימית באמצעות הבטחת סטנדרטים גבוהים בחקירת תאונות והפקת לקחים בתעשיית הדיג, תוך הצבת נטל מזערי על העסקים.

באופן קונקרטי, בחן המשרד את החלופה של קבלת הרגולציה האירופית היכן שהיא חמורה יותר מהרגולציה הבריטית, ושימור הסטנדרט הבריטי במקרים אחרים. השפעות החלופה שנמצאו היו:

← **בצד העלות** - מרבית העלות של אימוץ הסטנדרטים צפויה להיספג בתקציב MAIB (אגף

חקירת התאונות הימיות). עיקר העלות נוגעת לפיתוח מאגר נתונים עדכני בהתאם לדרישות (עלות מעבר). כתוצאה מכך יפגע מעט קצב הטיפול בחקירת תאונות ימיות. בהיוועצות עם כלכלני רשות תעשיית הדיג הימי, אושר כי אימוץ הסטנדרטים לא יפגע בפריון התעשייה, שכן אם נפתחה חקירת בטיחות הכלי ממילא לא במצב פעיל. מילוי הטפסים שהומלצו במסגרת הרגולציה לוקח כ-7-15 דקות, ועלות שעת העבודה החציונית בדיג הימי הינה 7.74 פאונד ובדיג הנהרות 15.53 פאונד. עלות חקירת תאונה הוערכה ב-30,000 פאונד בממוצע. כך, סך העלות הוערכה ב-0.13-0.15 מיליון פאונד בשנת המעבר, ו-0.32-1.33 מיליון פאונד לאחר המעבר.

← **בצד התועלת** - בהיוועצות עם נציגי איגודים ורשויות מתעשיית הדיג אומתה ההנחה שלפעילות

MAIB השפעה חיובית על הבטיחות בתחבורה הימית. במובן זה, עיקר התועלת מהרגולציה אינה כספית, אלא נובעת משיפור הכלים למניעת תאונות ימיות.

Department of Transport, *The Merchant Shipping (Accident Investigation and Reporting) Regulations 2012*, IA No. DfT00130 (May 2012)

ג. השפעות חברתיות וכלל-משקיות

עבור כל חלופה אנו מקפידים להציג באופן מפורט את ההשפעות החברתיות והכלל משקיות. אלו אמורות לשקף את העלויות והתועלות שהוצגו בשלב בחינת החלופות, ולהרחיב עליהן בהתייחס למבחני השפעה מסוימים.

בניתוח כל חלופה נמדדה ההשפעה הישירה של החלופה. עם זאת, כפי שאמרנו, לרגולציה יש השפעה רחבה יותר על המשק ועל החברה בכללותה. יש לבחון מספר מרכיבים חברתיים וכלל משקיים יסודיים בכל הנוגע **להשפעות כלכליות** (תחרות, תחרותיות ועסקים קטנים), **השפעות חברתיות** (תעסוקה, יוקר מחיה, רווחת הצרכן, צמצום פערים, פיתוח פריפריה ובריאות) **והשפעות סביבתיות**.

ניתוח השפעות אלה הינו מובן מאליו כאשר מדובר ברגולציה שמטרתה הינן חברתיות/חלוקתיות או התמודדות עם כשל שוק (כאמור בפרק 1). אולם, **כל רגולציה עשויה לעודד או לסתור מגמות קיימות, החורגות מתחום**



הבעיה שהרגולציה נועדה לפתור, ולהשפיע באופן עקיף על מדדים חברתיים וכלכל-משקיים. על כן, בבחינת רגולציה שעשויה להשפיע בעקיפין על החברה והסביבה, יש להתייחס להשפעות בנושאים אלה.

ניתוח ההשפעות החברתיות והכלכל-משקיות נגזר ממיפוי ההשפעות האפשריות של הבעיה (בשלב 1) ומתכנון עומק תהליך הערכת השפעת הרגולציה הנדרש (בשלב 2). הרגולטור יחליט איזה מהתחומים הללו הינו המושפע ביותר, וישקיע את מירב מאמץ הבחינה בנושאים ה"רגישים" ביותר להשפעת הרגולציה.

מתודולוגיית הבחינה יכולה להיעזר במחקרים קיימים ובשמיעת מומחים ומייצגים מכיוונים שונים⁵⁴. ככל שישנה יכולת לתת ביסוס כמותי הנובע ממחקר קיים, יש לעשות זאת. ניתן גם להיעזר במשרדי ממשלה המתמחים בנושא זה⁵⁵.

דוגמה להערכת השפעת מדיניות על תחרותיות

משרד הסחר ההוגן הבריטי OFT פיתח רשימת שאלות אשר עשויה לסייע להכריע האם מדיניות מוצעת מסוימת תשפיע על התחרותיות:

1. האם המדיניות תגביל את מספר או טווח השחקנים בשוק? (למשל, אם המדיניות תעניק זכויות בלעדיות לספק או תיצור מערך סגור של רישיונות או תוכניות רכש)
2. האם המדיניות תגביל בעקיפין את מספר או טווח השחקנים בשוק? (למשל, אם המדיניות תגדיל את העלויות למצטרפים קטנים לשוק בהשוואה לעלויות לספקים קיימים גדולים)
3. האם המדיניות תגביל את היכולת של השחקנים להתחרות? (למשל, אם המדיניות תצמצם את הערוצים שיכולים לשמש את השחקנים או תגביל את פעולתם לאזור גיאוגרפי מסוים)
4. האם המדיניות תפגע בתמריצי השחקנים לקיים תחרות ערה? (למשל, אם המדיניות תעודד או תאפשר תיאום והעברת מידע על מחירים, עלויות, מכירות או תפוקות בין שחקנים)

להרחבה נוספת ראו: http://www.ofit.gov.uk/shared_ofit/reports/comp_policy/Quick-Guide1-4.pdf

⁵⁴ בימים אלה מוקמת חטיבת התחרות ברשות ההגבלים עסקיים (על פי החלטת ממשלה, 'אכיפה בתחום ההגבלים העסקיים' מספר 3984 מיום 18.12.2011, שבין תפקידיה ניהול 'מעקב שוטף אחר מגמות התחרות בשווקים נבחרים במשק. לרבות הערכת תוצאות של שינויים מבניים ורפורמות שבוצעו בשווקים השונים).

⁵⁵ כך, למשל, בבריטניה, מתודולוגיית הערכת השפעות הרגולציה על נושאים כבריאות הציבור או פליטת גזי חממה פותחה בידי משרדי הממשלה הרלוונטיים, כמשרד הבריאות או משרד הסביבה, המזון ופיתוח הכפר. ראו דוגמאות בכתובת:

http://www.hm-treasury.gov.uk/data_greenbook_supguidance.htm

בהקשר הישראלי, ניתן לציין כדוגמה את "המדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובנייה", שגובש בצוות בין-מגזרי בראשות מנהלת השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה (עמ' 39-52)

http://www.iame.org.il/Media/Doc/pdf/מדריך_לשילוב_נספח_חברתי-קהילתי_בתהליכי_תכנון_ובנייה.pdf



דוגמה להערכת השפעות חברתיות-קהילתיות של תוכניות בינוי

"המדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובנייה", שגובש בצוות בראשות מנהלת השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה, סיווג השפעות חברתיות-קהילתיות של מדיניות לשלושה סוגים:

← **השפעה על אוכלוסייה ברמה הכללית** - השפעות על כלל האנשים, ללא קשר למאפיינים אישיים או קהילתיים. במסגרת זו אפשר למנות השפעות על שינויים בגודל האוכלוסייה, הרכבה, השונות בה; הכלה או הדרה של קבוצות באוכלוסייה; השפעה על הבסיסי הכלכלי של אזור או יישוב; השפעה על מעמדם, מצבם ושימושם של נכסים ציבוריים; והשפעה על אוכלוסייה זמנית (דוגמת תיירים).

← **השפעה על הקהילה** - השפעות על קבוצת אנשים שיש להם עניין משותף. בהקשר זה ניתן למנות הלימה או אי-הלימה של התוכנית לתפישה ולהעדפות של הקהילה הרלוונטית, לשימוש היום-יומי במרחב של הקהילה; השפעה על לכידות קהילות; יצירת בידול או השתלבות בין קהילות; או השפעה על רגשות של חברי קהילה מסוימת.

← **השפעה על אנשים כפרטים** - דוגמת השפעה על העתקה של פרטים או משפחות אל מקום מגורים אחר, השפעה על ערך נכסים, השפעה על הזדמנויות תעסוקה ומגוון תעסוקה, השפעה על איתנות כלכלית של פרטים ומשפחות; השפעה על כמותם, אופיים ופיזורם של שירותי מסחר; או השפעה על זכויות אזרחיות של הפרט.

המדריך ממליץ לשקול את ההשפעות הללו לפי **היקפן** (מספר האנשים המושפעים), **עוצמתן** (הן במדדים אובייקטיביים והן בעיני הגורמים המושפעים), **ודאותן** (האם ההשפעות ישתנו אם התרחיש לא יתממש) **ומשך השפעתן** (טווח קצר או טווח ארוך).

המדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובנייה - עקרונות ודרכי פעולה (ירושלים, 2006), עמ' 39-52
<http://www.iame.org.il/Media/Doc/מדריך לשילוב נספח חברתי קהילתי בתהליכי תכנון ובנייה.pdf>



7. השוואה בין חלופות והמלצה על מדיניות

כדי לבחור את המדיניות הרצויה נסכם את היתרונות והחסרונות היחסיים לכל החלופות שנבחנו. על בסיס השוואה זו נשאף להמליץ על המדיניות המביאה לתועלת הרבה ביותר בעלות הנמוכה ביותר.

פרק זה מתייחס לחלק ה' בטופס דו"ח RIA, העוסק בהשוואה בין חלופות ובחירת החלופה המומלצת

כדי להשוות בין החלופות ניעזר בקריטריונים ברורים להשוואה. על הקריטריונים להיות מוגדרים באופן ברור ולהלום את מטרות הרגולציה ויעדיה. בהגדרתנו את הקריטריונים להשוואת החלופות השונות אנו יכולים להיעזר בידע שנאסף עד כה באפיון הבעיה, המטרות והחלופות השונות:

← **יעדי המדיניות ומטרותיה** - רצוי להיעזר ביעדים ובמטרות שהוגדרו לפתרון הבעיה כמרכיב בסיסי והכרחי בהערכת היתרון והחיסרון לכל חלופה. מומלץ לנסות ולהעריך את השפעת כל חלופה על מדדי התוצאה המתאימים ליעדים ולמטרות אלה.

← **השפעות הרגולציה** - תהליך RIA עוסק במהותו במציאת האיזון הנכון בין עמידה ביעדי הרגולציה לבין צמצום עלויות והשפעות שליליות אחרות. על כן, יש לכלול לצד המטרות והיעדים העיקריים, גם השוואה בניתוח השפעה ישירה (עלות/תועלת), וגם השפעות חזויות של הרגולציה בהקשרים רחבים יותר כגון על אוכלוסיות שאינן קשורות לבעיה באופן ישיר.

← **אפשרויות היישום** - מובן שראוי לתת את הדעת גם להיבטים הקשורים ליישום ולאכיפה של הרגולציה עצמה, כחלק מניהול הסיכונים ובחינת העלות והתועלת בכל חלופה. לא בהכרח נעדיף לבחור את הרגולציה המקיפה והגורפת ביותר, במיוחד כשישומה גורר עלויות גבוהות במיוחד.

סיכומם של קריטריונים אלה מתבטא **בבחירת המדיניות הרצויה**. תהליך RIA העושה שימוש סדור בניתוח עלות-תועלת (cost & benefit) יוביל אותנו **להעדיף את המדיניות בעלת התועלת הרבה ביותר והעלות הנמוכה ביותר**, זאת בהתאם לידע שנצבר בתהליך העבודה.



סיכום יתרונות/חסרונות לכל חלופה לאור קריטריונים

כדי להקל על ההשוואה בין החלופות, מומלץ לערוך טבלת סיכום, בה מוצגת עמידת כל חלופה בכל קריטריון שנקבע. כך ניתן לראות איזו מן החלופות מביאה לתועלת המירבית במחיר הנמוך ביותר. להלן שתי דוגמאות להמחשת הרכב אפשרי של קריטריונים בהתאם ליעדים ולחלופות הספציפיות:

חלופה קריטריון	חלופה 0 - המשך מצב קיים	חלופה 1 - הגברת מודעות ללא חיוב	חלופה 2 - חיוב הליכי ניהול סיכונים (רגולציה עצמית)	חלופה 3 - חיוב נהלי בטיחות מחמירים
השגת יעד מס' 1 - צמצום מספר הפגיעות בפעילות ספורט אתגרי				
השגת יעד מס' 2 - שמירה על אופי תעשיית הספורט האתגרי הקיימת				
עלות לתקציב המדינה				
סה"כ נטל על עסקים				
נטל נתפס ("מדד המטרד")				
השפעות עקיפה על תיירות				
אפקטיביות האכיפה				

חלופה קריטריון	חלופה 0 - המשך מצב קיים	חלופה 1 - מערך הנחיה (פתרון ללא שינוי חקיקה)	חלופה 2 - תיקוני חקיקה
השגת יעד מס' 1 - עידוד הסדרי פשרה בסכסוכי עבודה			
השגת יעד מס' 2 - פתרון מהיר של סכסוכי עבודה			
השגת יעד מס' 3 - פתרון מחלוקות לפני שיתפתחו לסכסוכי עבודה			
עלות לתקציב המדינה			
סה"כ נטל על עסקים			
השפעה על תחרותיות			
השפעות חברתיות			

מבוסס על:

Ministry of Business, Innovation and Employment of New Zealand, *Management of Drugs and Alcohol in the Adventure Tourism Sector* (November 2012)
 BIS (UK), *Facilitating Settlement Agreements*, IA No. BIS0362 (May 2012)



8. יישום ובקרה

פרק זה מקביל לפרק ו' בטופס הדיווח על הערכת הרגולציה, העוסק גם בשימור ידע, איסוף נתונים וטיוב הרגולציה בעתיד.

א. תוכנית יישום

לאחר שנבחרה המדיניות המיטבית יש לאפיין את אופן יישומה, בהתייחס לשלבי ההתארגנות ולמנגנון היישום. **שלבי ההתארגנות** הם פעולות ההיערכות בתוך המערכת הממשלתית, המביאות **להמרת משאבים (תקציבים וכוח אדם) לתפוקות**. אלו שלבים ברורים, קצובים בזמן, ולרוב עוקבים זה אחר זה. יש להגדיר את המשימות שיש לבצע ואת לוחות הזמנים לביצוען. יש לשים לב כי, מדיניות שלא ברור כיצד היא מתקצבת עלולה "להיבלע" בפעילות השוטפת.



שלבי התארגנות ומנגנון יישום

מנגנון היישום צריך לבטא את החלופה שנבחרה ולפרוט את **חלוקת האחריות והסמכויות לביצוע המדיניות**. בכלל זה, יש להתייחס לגופי הביצוע אשר יהיו אמונים על ההוצאה לפועל של המדיניות שנבחרה, וכן לגורמים הממונים על בקרת הביצוע על התוכנית. כמו כן, רצוי לתת את הדעת למארג היחסים ולדפוסי השיתוף והדיווח בין הגופים והיחידות השונות, ולמידת הריכוזיות במנגנון יישום המדיניות כולו.



קביעת מדדים להצלחת הרגולציה



מערך בקרה להערכה עתידית של השפעות הרגולציה

ב. מדדים להצלחת הרגולציה

כחלק מתהליך גיבוש הרגולציה חשוב לתכנן מראש כיצד נאמוד את הצלחתה בעתיד. כך, תהליך שיפור וטיוב הרגולציה הינו תהליך מתמשך ומתפתח ולא מענה נקודתי לצרכים.

עוד לפני יישום הרגולציה יש להציב מדדים להצלחתה. הגדרת המדדים נגזרת מהשלבים שלעיל, החל מהגדרת הבעיה והצבת יעדי המדיניות וכלה בנייתוח החלופה. מומלץ שמדדים אלה יהיו כמותיים, כגון הורדת עלות באחוז מסוים, קיצור משך זמן, הפחתה כמותית במספר תאונות עובדים, עידוד תחרות והצטרפות עסקים חדשים לתחום, וכדומה. באמצעות מדדים כמותיים, ניתן יהיה לאמת את הצלחת הרגולציה ולבחון צורך בשינויים עתידיים. במקרים שבהם לא ניתן למדוד את הצלחת המדיניות במונחים כמותיים, יש לנסח את המדיניות בבהירות ואת התוצאה המתבקשת, באופן שיאפשר השוואה ובחינה עתידית.



בהקשר זה, יש להבחין בין מדדים להצלחת הרגולציה (שהם בעיקר **מדדים תוצאתיים**) לבין מדדים לבחינת יעילות האכיפה (הנמדדת בעיקר **במדדי תפוקה**), כאשר האתגר המרכזי הוא לבדוק כיצד להעמיד את הקשר בין יעילות האכיפה לרגולציה, ובאיזו מידה דווקא האכיפה תורמת להצלחת הרגולציה או לכישלונה.

גם דו"ח מקרורי (Macrory) עמד על החשיבות להתמקדות במדידת תוצאות, ולא רק תפוקות, כדי לפתח ולשמר את הידע על השפעות צעדי רגולציה שונים, ולהבטיח שהרגולציה מקדמת את המטרות שהוגדרו לה⁵⁶. על כן, גם אם רגולציה אינה "מדע מדויק" ולא ניתן לקשור באופן הכרחי בין צעדים רגולטוריים לעמידה במדדי התוצאה שהוגדרו, הרי שהמדדים להצלחת הרגולציה נחשבים כיום מרכיב הכרחי במערכת רגולטורית אמינה ויעילה.

ג. מנגנוני איסוף מידע להערכה ולבקרה

מכיוון שמטרת הרגולציה היא לכוון את פעילות השוק, היא טומנת בחובה סיכונים ויכולות להיות לה השפעות לא רצויות. לפיכך, יש צורך לזהות את הסיכונים העלולים לנבוע מן הרגולציה. באופן זה, לא זו בלבד שניתן יהיה לבחון את הרגולציה בעתיד (לאור מדדי ההצלחה מצד אחד וסיכונים הרגולציה מצד שני) אלא אף להתריע כאשר נדמה שסיכון מסוים גובר ("נורות אדומות"). יש לאסוף ידע הן בנוגע לרגולציה עצמה ולהשפעותיה (כחלק ממדידת התוצאות) והן בנוגע למנגנון האכיפה וליעילותו (כחלק ממדידת התפוקות).

בשלב גיבוש הרגולציה אנו נדרשים להגדיר שני מאפייני מרכזיים של מערך הבקרה:

← **המידע החיוני להערכת הרגולציה בעתיד** - המידע יכול לסייע להערכת הצלחת הרגולציה (לאור המדדים שהוגדרו כאמור), או לסייע לביצוע שינויים והתאמות ברגולציה תוך כדי יישומה. על כן, על המידע החיוני להיות מפורט דיו כדי שיאפשר ניהול מושכל של הסיכונים שעל הפרק לאורך זמן. גם אם המידע החיוני לא נמצא ברשותנו כיום, עלינו לאפיין אותו כעת כדי לכוון את מאמצי איסוף המידע בעתיד. בהקשר זה, מומלץ לאפיין את המידע הדרוש גם לייעול עתידי של תהליכי RIA עצמם (דוגמת מידע על תרומת היוועצות עם הציבור לעמידה במטרות הרגולציה ולתהליך ה-RIA).

← **תשתית לאיסוף המידע** - יש להבהיר כיצד המידע החיוני ייאסף. בהקשר זה ראוי לשקול גם את בניית התשתית כחלק ממנגנון יישום הרגולציה. כך למשל, הרגולטור יכול לקחת על עצמו את האחריות על ניהול מערכת ממוחשבת לניהול תיקים, המאפשרת את ניתוח המידע באופן הדרוש להערכת הצלחת הרגולציה ולשיפורה בעתיד.

בהקשר זה ראוי גם להביא בחשבון את האפשרות לקיים הליכי היוועצות עם הקהלים הרלבנטיים במהלך יישום הרגולציה ולהערכת תוצאותיה. זאת לשם לימוד על השפעותיה בפועל ואיסוף המידע הדרוש לעדכונה.

⁵⁶ דו"ח מקרורי משלים את דו"ח המפטון ומפתח את המלצתו להחיל צעדי ענישה באופן פרופורציונאלי למידת הסיכון מכל עסק. ראו: Macrory, Richard B. *Regulatory Justice - Making Sanctions Effective* (London, Cabinet Office, 2006) ('the Macrory Report'), pp. 90-91. <http://www.berr.gov.uk/files/file44593.pdf>



לבסוף, יש להבהיר האם ומתי מתכוונים לבצע בחינה של השפעות הרגולציה ושל האפקטיביות של האכיפה. הגדרת מועד לבחינה מחודשת עשויה לסייע למיקוד המאמצים ולהתגוננות מפני סכנות של הטיות קוגניטיביות וכשלים רגולטוריים. יתרה מכך, הגדרת מועד לבחינה עתידית, כמו גם איסוף ידע לטיוב ולהערכת הרגולציה בעתיד, עולים בקנה אחד עם עקרונות 'הממשל הפתוח' כפי שעלו מהחלטת ממשלה מס' 4515 מיום 1.4.2012.



9. הדיווח הפומבי על ההמלצה למדיניות

המתודולוגיה הסדורה של תהליך גיבוש הרגולציה באה לידי ביטוי בדיווח על המדיניות הנבחרת. הדיווח המובנה משרת צרכים של הרגולטור עצמו, כמו שימור ותיעוד ידע, הזדמנות לבקרה עצמית ותיקון התהליך, ובה בעת מהווה כלי להבטחת שימוש אחראי (accountable) ומבוקר בסמכויות הרגולטור. כמו כן, הוא מהווה כלי ליידוע הציבור על המדיניות כחלק משקיפות, דיווחיות ואחריותיות שהממשלה מחויבת להן.

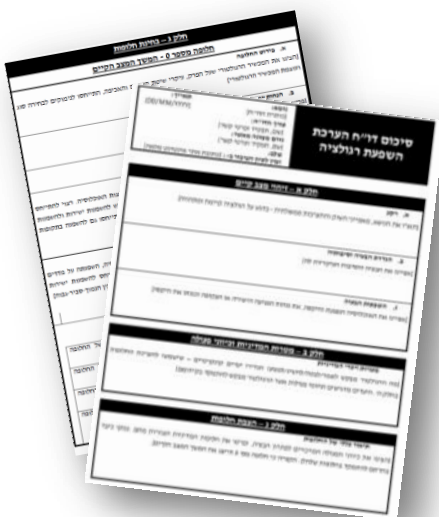
פרק זה מתאר את מטרות ואופן השימוש בטופס הדיווח על תהליך הערכת השפעת הרגולציה, המצורף בנספח ג'.

א. הדיווח הפומבי המובנה

רבות נכתב על הזיקה בין הסמכויות הרבות הניתנות לרגולטור ותפקידו המעצב בשוק בו הוא פועל, ובין החובה להבטיח כי סמכויות אלה ייושמו באופן מיטבי. דו"ח מקרורי (Macrory) הבריטי הצביע על חשיבות השקיפות והאחריותיות בהקשר זה, כאמצעי להבטחת האיזון הראוי בין עוצמתו של הרגולטור לאחריותו לקידום האינטרס הציבורי. שקיפות זו מקבלת ביטוי בשלבים שונים של תהליך גיבוש הרגולציה, בהיוועצות עם בעלי עניין, כמו גם בדיווח פומבי על המדיניות המומלצת.

במובן זה, השימוש בטופס מובנה לדיווח הפומבי מבטיח סטנדרטיזציה של השקיפות והאחריותיות הנדרשת. יתרה מכך, הוא משרת גם את תהליך העבודה הפנימי של הרגולטור בעיצוב המדיניות:

- ← ראשית, הוא מהווה כלי מסייע לליווי תהליך גיבוש הרגולציה ותיעודו - בכך, הוא מסייע לשימור ידע ומקל על הבניית כל תהליך העבודה.
- ← שנית, הוא משמש כלי לביקורת עצמית, לתיקון ועדכון המדיניות המוצעת - באמצעות פריסת תהליך החשיבה באופן מפורש ומובנה, ניתן לזהות כשלים רגולטוריים והטיות קוגניטיביות ולהתמודד איתם מבעוד מועד.
- ← שלישית, הוא משמש כלי נוסף להבניית תהליכי ההיוועצות. שימוש במבנה הטופס להצגת הידע והדילמות הרגולטוריות במהלך ההיוועצות (או בכל שלב טרם ההחלטה על המדיניות) עשויים לסייע למיקוד הדיון.





הדיווח הפומבי במבנה דו"ח הערכת השפעת הרגולציה נשען על שלושה עקרונות מרכזיים:

- ← **הגדרת מטרות ומדדי תוצאה לרגולציה** - המסייעים למיקוד טוב יותר במהלך גיבוש המדיניות, לבקרה על המדיניות המיושמת ולעדכונה בעתיד, לפי הצורך.
- ← **שיקוף המידע שהוביל את הרגולטור למדיניות הנוכחית** - באופן המקל על התחקות אחר הנימוקים בעד ההתערבות הממשלתית שנבחרה, מצביע על ניהול הסיכונים ופערי הידע בתהליך ומאפשר שימור ידע לטובת שיפור הרגולציה בעתיד.
- ← **התייחסות להיבטים של יישום המדיניות** - לרבות אבני דרך, לוחות זמנים וחלוקת אחריות. פירוט ההיבטים הללו בדו"ח מהווה קריאת כיוון למתווה היישום הצפוי ומעודד לקיחת אחריות על ביצוע המלצות הדו"ח.

עקרונות אלה שולבו במבנה הסטנדרטי לדו"ח הערכת השפעת רגולציה. מטרות הרגולציה מוגדרות בתחילת הדו"ח, על בסיס אפיון הבעיה, ומהוות את הבסיס לקביעת מדדי התוצאה והקריטריונים ולהשוואה בין החלופות. המידע שהוביל לקבלת המדיניות הנוכחית מתואר לאורך כל הדו"ח, מאפיון הבעיה והסביבה הרגולטורית, דרך מערך ניהול הסיכונים והשוואת החלופות, ועד לסיכום המתודולוגי של תהליך העבודה. היבטי יישום המדיניות מתוארים בקצרה בכל חלופה בנפרד, ובהרחבה עבור החלופה הנבחרת, תוך התייחסות לחלוקת אחריות ואבני דרך ליישום.

ב. השימוש בטופס הדיווח המצורף

הטופס הבסיסי מורכב משלושה סוגי עמודים:

1. **עמוד פותח - הכולל את חלקים א'-ג', ומתייחס לשלבים הראשונים של תהליך הערכת השפעת הרגולציה, עד לשלב הצבת החלופות.**
2. **עמודי ניתוח חלופות - הכוללים את חלק ד'. כל עמוד מיועד להערכת השפעות של חלופה אחת. יש לשכפל עמודים אלה כמספר החלופות הנבחרות.**
3. **עמוד מסיים - הכולל את חלקים ה'-ז', ובכלל זה סיכום השוואת החלופות והמלצה על מדיניות, תיאור היישום והבקרה המתוכננים, וסיכום מתודולוגי של התהליך, הכולל גם התייחסות לתהליכי היוועצות.**



השלב בתהליך	החלק בטופס דו"ח RIA	עמוד בטופס דו"ח RIA
שלב 1	חלק א' - אפיון הבעיה	עמוד פותח - השלבים הראשונים של תהליך הערכת השפעת הרגולציה
שלב 4	חלק ב' - יעדי הרגולציה	
שלב 5	חלק ג' - גיבוש חלופות	
שלב 6	חלק ד' - ניתוח חלופות	עמודי ניתוח חלופות
שלב 7	חלק ה' - השוואה בין חלופות ובחירה	עמוד מסכם - השוואת החלופות והמלצה על מדיניות, תיאור היישום והבקרה וסיכום מתודולוגי של התהליך
שלב 8	חלק ו' - יישום ובקרה	
שלבים 2-3	חלק ז' - מתודולוגיה (כולל הליכי היועצות) ותהליך הכנת הדו"ח	

על כן, עם השלמת 8 השלבים הראשונים בתהליך RIA, המופיעים במדריך זה, הרי שהמידע הדרוש למילוי טופס הדיווח כבר אמור להיות זמין לרגולטור.

חלק ג - הצבת חלופות
א. תיאור כללי של החלופות [הציגו את כיווני הפעולה המרכזיים לפתרון הבעיה, ופרטו את חלופות המדיניות הנגזרות מהם. נמקו כיצד בחרתם להתמקד בחלופות שלהלן. הקפידו כי חלופה מס' 0 תייצג את המשך המצב הקיים].

טופס הדיווח עצמו כולל הנחיות מפורטות למילוי כל סעיף. ההנחיות מובאות בסוגריים מרובעים.

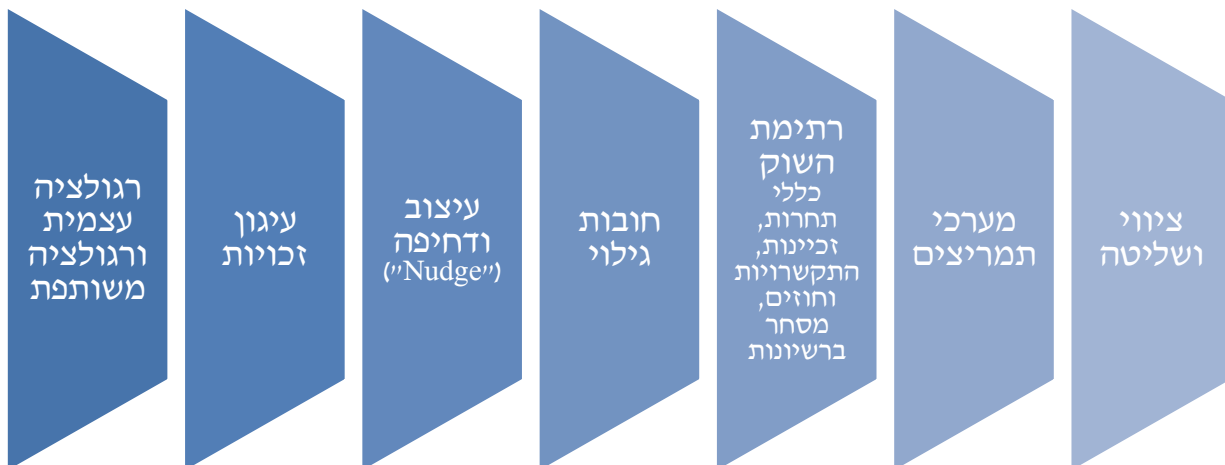
יש לשאוף כי הדיווח יהלום את ההנחיות הללו. ככל שיש בידי הרגולטור פרטים נוספים אשר הוא מוצא שיהיו חיוניים להמחשת תהליך הערכת השפעת הרגולציה, הרי שהוא רשאי לכלול פרטים אלה בסעיפים הרלוונטיים בדו"ח ככל שהטופס מאפשר זאת.

טופס דו"ח RIA מבטא את תמצית תהליך הערכת הרגולציה. על כן, עומדת לרשות הרגולטור האפשרות לערוך/לפרסם במקביל נספח המרחיב את הדיון בהיבטים מסוימים המופיעים בדו"ח RIA, על פי שיקול דעתו.



נספח א' - אסטרטגיות להתערבות רגולטורית

נספח זה יסקור כמה מהאסטרטגיות העיקריות שהמדינה יכולה להפעיל בדרגות התערבות הולכות ופוחתות, כמו גם את הסיכונים המרכזיים בכל אסטרטגיה⁵⁷. לאור הנסיבות והסיכונים השונים, יש מקום לשקול שילוב בין מספר אסטרטגיות.



ציווי ושליטה

אסטרטגיה זו במהותה מביאה להשפעה על המפוקח באמצעות קביעת סטנדרטים אחידים המגובים באיום בסנקציות פליליות. כוח החוק משמש כאן ככלי לאיסור על אופני פעילות מסוימים, לדרישה פוזיטיבית להתנהגות כלשהי, או להצבת תנאי כניסה לסקטור מסוים. יתרונות אסטרטגיית הציווי והשליטה (בהשוואה לאסטרטגיות המבוססות למשל על מתן תמריצים) הינם בראש ובראשונה האפשרות **להחיל באופן מיידי ואחיד סטנדרטים מסוימים**. במונחים פוליטיים, הרגולטור נתפס כמפגין עמדה ברורה: הוא מצביע על פעולות מסוימות כבלתי-מקובלות, מרחיק שחקנים מסוכנים מאזורים רלוונטיים וקובע עונשים למפרי ההנחיה.

החשש המיידי באסטרטגיות ציווי ושליטה נוגע ליחסים בין הרגולטור המפקח לשחקנים המפוקחים. אסטרטגיות אלה מחייבות בהכרח, לטובת פיקוח ואכיפה, קשר הדוק בין הרגולטור למפוקחים. קשרים אלה, כאשר הם הדוקים מדי, עלולים להוביל ל"שבי רגולטורי" (regulatory capture) - קידום אינטרס הגורמים המפוקחים על חשבון אינטרס הציבור הרחב. שבי כזה עשוי לנבוע ממגוון רחב של סיבות, בהן פיתוח תלות כלכלית בשחקנים מפוקחים גדולים או התבססות על האינפורמציה המסופקת מטעם השחקנים הקיימים. חשש עיקרי נוסף מאסטרטגיות ציווי ושליטה הוא **לגליזם**, המשתקף בנטייה של אסטרטגיה זו להניב עודף רגולציה, קשיחה

⁵⁷ Baldwin, Robert Martin Cave and Martin Lodge, *Understanding Regulation* (2nd Ed., OUP, Oxford: 2012), pp. 105-136.



ומורכבת יתר על המידה. לגליון זה עשוי לנבוע **ממגבלות אינפורמציה על השוק**, מלחצים פוליטיים לתגובה כוללנית, מעבודה בלוחות זמנים קצרים (ניסיון "להכות בברזל כל עוד הוא חם"), ומלחצים הדוחפים להגביל את שיקול הדעת של הרגולטור.

גם **קביעת הסטנדרטים** המתאימים מהווה קושי מיוחד באסטרטגיות ציווי ושליטה, לאור **חשיבות מימד הידע** הרגולטורי על השחקנים המפוקחים. בהסתכלות על השפעות על התחרות, למשל, יש לתת את הדעת לכך שקביעה אחידה של סטנדרטים עלולה להיות מקלה מדי עם חלק מהמפוקחים ולפגוע באחרים, שיתקשו לעמוד בדרישות. חשש נוסף הוא שהסטנדרטים שיקבעו, גם אם ימלאו את תפקידם כיום, יהיו קשיחים מדי וכך יהפכו במהרה ללא-רלוונטיים כאשר יעלו התפתחויות טכנולוגיות חדשות, למשל. לבסוף, השימוש באסטרטגיית ציווי ושליטה תלוי משמעותית **ביכולות האכיפה**. מנגנון אכיפה לא מתאים עלול להוביל ל"יצירתיות בציות" (כאשר כוונת החוק לא מתממשת אך החוק אינו מופר), ולהחליש את תפקידו המרתיע של הרגולטור⁵⁸.

מערכי תמריצים

בשימוש באסטרטגיה זו ניתן להוביל את הגורם המפוקח (המפעל המזהם, לצורך העניין) להתנהגות ההולמת את האינטרס הציבורי באמצעות הטלת מיסוי חיובי או שלילי או הענקת תמריצים וסובסידיות מהקופה הציבורית. יתרונות השיטה מיוחסים **להגבלת שיקול הדעת של הרגולטור** (בהשוואה למנגנוני ציווי ושליטה), המקטינים את הסיכון ל"שבי רגולטורי" בכך שאינם דורשים דיאלוג מתמיד בין המפוקח למפוקח. נטען גם כי **הנטל הביורוקרטי** והציות בשיטה זו קל מעט יותר ביחס לשיטות של שליטה.

עם זאת, בעיות רבות באסטרטגיית הציווי והשליטה רלוונטיות גם לאסטרטגיות התמריצים השונות. גם בשיטות של תמריצים יש **סכנה למורכבות יתר** בקביעת הכללים. יתרה מכך, ובשונה מההנחה הרווחת, **ההתנהגות הרציונאלית של המפוקח** (העומדת בבסיס ההיגיון של גישת התמריצים) לא עומדת תמיד במבחן המציאות. תמריצים עשויים להשפיע, למשל, על שחקנים אחראיים יותר מאשר על שחקנים לא-אחראיים (אף שהאחרונים עלולים להיות קהל היעד העיקרי לרגולציה). גם עיכובים בזמן התגובה עשויים להיות קושי נוסף: כאשר יש צורך במניעת פעולה באופן מיידי (למשל, עצירת זיהום בנהר), אסטרטגיה מכוונת תמריצים עלולה להתגלות כלא-אפקטיבית.

הקושי העיקרי במערכי תמריצים הוא **חיזוי השפעה ב"שטח" של מתן תמריץ** כלשהו. כיצד ניתן להעריך בדיוק מה נטל המס שיכריע מפעל לחדול מפעילות מזהמת? גם אם נניח, כי כל שחקן מפוקח הינו רציונאלי לחלוטין, הרי שהשפעות התמריצים על הרווח או התועלת של כל שחקן תהיה שונה. הניסיון להתאים את התמריצים לקבלת התוצאה הרצויה עלולה להוביל לדרישות מחמירות לאינפורמציה על השחקנים המפוקחים - כמו באסטרטגיית הציווי והשליטה. פיתוח התמריצים בשיטות של תיקונים אינקרמנטליים (תוספתיים, נוסח ניסוי

⁵⁸ Cass Sunstein, "Paradoxes of the Regulatory State", (1990) 57 *University of Chicago Law Review* 407



וטעייה) עשוי להועיל בהתמודדות עם סיכונים קטנים, אך עלול להיות הרה-אסון בניסיון למנוע באופן מיידי סיכונים גדולים.

מבחינה פוליטית, המעבר מאסטרטגיה של ציווי ושליטה לאסטרטגיה של תמריצים עשוי להיות פופולארי בקרב השחקנים המפוקחים, אך עלול לעורר התנגדות ציבורית לסבסוד בפועל לגורמים אשר יוצרים את הבעיה (ובמקרה של מיסוי - לגלגול העלויות על משלם המיסים). יתרה מכך, אסטרטגיה של תמריצים עלולה להתגלות כפחות גמישה מאסטרטגיה של ציווי ושליטה, ובכך גם פחות אפקטיבית ממנה.

רתימת השוק - כללי תחרות, זכיינות, התקשרויות חוזיות, רישיונות סחירים

כללי תחרות נחשבים שימושיים ככללים חוצי-סקטורים, ומאפשרים תנאי סף נוחים יותר לכניסה לשוק בהשוואה לאסטרטגיות המציבות דרישות מפורטות ותובעניות. ניתן לעשות בהם שימוש לשלוט בהתנהגות אנטי-תחרותית או לא הוגנת בשוק, דוגמת תמחור טורפני (קביעת מחירים נמוכים כדי להבריח מתחרים), ולהבטיח אספקת שירותים מתאימים לציבור. כללי תחרות מייצרים גמישות רבה יותר לענף תוך שמירה על נטל אכיפה מצומצם יחסית לניהול השוק באופן ישיר על ידי רשות מפקחת.

עם זאת, הניסיון בעולם משקף כמה חסרונות בשימוש בכללי תחרות, ובראשם הותרת ההתמודדות עם בעיות ספציפיות לבית המשפט, במיוחד היכן שרשות מפקחת הייתה יכולה ליישם פתרון יעיל יותר. בית המשפט אף עשוי להתגלות כבעל מומחיות מקצועית נחותה בהתמודדות עם בעיות הענף, או לפחות כאיטי יותר בפיתוח הכלים הדרושים להכוונת השוק. בהמשך לכך, החוקים הנהוגים עלולים להתפתח באופן איטי וספוראדי וללא תכנון מרכזי, ולהותיר בכך נושאים מרכזיים ללא מענה אפקטיבי.

זכיינות הינה אסטרטגיית שליטה שניתן להפעיל בענפים מונופוליסטיים מטבעם, על ידי החלפת תחרות בשוק בתחרות על השוק. מקובל להניח שכאשר השחקנים השונים יגישו הצעות תחרותיות במטרה לקבל זכות מוגנת לשרת שוק כלשהו בתקופה מוגדרת ותחת תנאים ברורים, הצרכנים ירוויחו ממתן שירות על ידי מפעיל שלא נתון תחת לחץ תחרותי מיידי אך במובנים רבים פועל בהשפעת התחרות.

רשויות ממשלתיות יכולות לעשות שימוש בהוצאות המדינה כדי להשיג את המטרות הרצויות. ניתן לעשות שימוש **בהתקשרויות ממשלתיות** לטובת מטרות רגולטוריות גם כאשר ההתקשרות הינה כלכלית לחלוטין (למשל, דרישה גורפת לשכר הוגן בכל חוזה ממשלתי מול ספק). בהמשך לכך, בענפים מסוימים בהם יש תלות משמעותית במימון ציבורי קיים בסיס לפיתוח מנגנונים של רגולציה עצמית.

שימוש **ברישיונות סחירים** מהווה כלי נוסף לשליטה על הכניסה לשוק ועל ההתנהגות בתוך השוק עצמו. לרוב, הסוכנות המפקחת מנפיקה מספר אישורים המתירים פעילות מסוימת (דוגמת פליטת מזהמים בכמות קבועה). לאחר החלוקה הראשונית ניתן לסחור באישורים באופן חופשי, כך שחברה מסוימת יכולה למכור את האישורים



שברשותה ולהשתמש בתקבולים כדי לממן את הקטנת פליטת המזהמים שלה, למשל. החלוקה הראשונית יכולה להיעשות במכירה פומבית או באופן שרירותי, בהתאם לאינטרס הציבורי.

היתרונות המיוחדים לשיטת הרישיונות הסחירים מצביעים על האפשרות להקצאה יעילה של האישורים לשחקנים הזקוקים להם ביותר (המוכנים לשלם עליהם יותר). כמו כן, השחקנים המפוקחים מוגבלים פחות בהשוואה לשיטות ציווי ושליטה, בעוד שיקול הדעת הרגולטורי נותר מוגבל וכפוף לכוחות השוק שייצר. עם זאת, גם בשיטת הרישיונות הסחירים יש צורך במנגנון אכיפה יעיל למניעת פעילות אסורה ללא רישיון. יתרה מכך, הזמן הנדרש להגעה לשיווי משקל במסחר בשוק הרישיונות עשוי להתגלות כארוך מכדי להיות אפקטיבי בסוגיות מסוימות. המסחר ברישיונות גם לא מספק את המשאבים הדרושים לפיצוי הנפגעים, וקושי פוליטי עשוי להיווצר אם ההנפקה תוצג כמתן "רישיון לזהם". מובן שכדי שיתפתח שוק יעיל למסחר ברישיונות יש צורך בכמות גדולה של קונים ומוכרים הנגישים לאינפורמציה הולמת.

חובות גילוי

אסטרטגיית רגולציה אשר נמנעת מהתערבות בייצור או באספקה של מוצרים, וממוקדת באיסור על פרסום מידע מטעה מסוים או חיוב גילוי נאות. מסירת המידע יכולה להתבצע על ידי הספקים השונים או על ידי הגוף הממשלתי המפקח.

החיסרון העיקרי באסטרטגיה זו הוא ההישענות על נמעני המידע (הצרכנים / האזרחים), אשר עלולים לפרש אותו באופן מוטעה או להשתמש בו באופן שאינו נצפה מראש (כלקוחות אשר מעדיפים לרכוש מוצר במחיר נמוך למרות הסיכון הבטיחותי שהוברה לו, למשל). כמו כן, עלויות הצגת המידע, כמו גם עיבודו, עלולות להיות גבוהות. במקרים מסוימים, יהיה זה יעיל יותר מבחינת הצרכנים להסתמך על שיקול דעתו של הרגולטור מאשר להשקיע בעיבוד המידע בעצמם. **ככל שהסיכון גבוה יותר, כך מעצבי המדיניות נוטים לא להסתפק בידוע הצרכנים ולהעדיף אסטרטגיית של ציווי ושליטה.** ואחרון, יש צורך בהגדרת סטנדרטים מתאימים לחובת הגילוי, כך שהמידע המסופק יוצג באופן אפקטיבי (כך, למשל, היו שתהו האם הביטוי "העישון מזיק לבריאות" אמנם יעיל כפי הצורך).

לפיכך, היתרון העיקרי של נקיטה באסטרטגיה של חובות גילוי בא לידי ביטוי במקרים שבהם השלכות אי הציות אינן הרת-אסון, המידע הרלוונטי ניתן לעיבוד בעלות סבירה, ניתן לפקח על איכות המידע המסופק, נמעני המידע יכולים להעריך את הסיכון באופן אפקטיבי וניתן לסמוך עליהם שישקלו את צעדיהם לאורו. כמו כן, יש עדויות כי שילוב של חובות גילוי עם אסטרטגיית של שליטה ישירה יותר, מחזק את התמריצים לציות.



פתרונות עיצוב ודחיפה ("Nudge")

המדינה יכולה להתערב בהחלטות בשוק גם בדרכים מתוחכמות יותר, למשל, על ידי עיצוב סביבת קבלת ההחלטות להגדלת הסיכוי לבחירה בתוצאה הרצויה. פתרונות עיצוב יכולים לסייע כדי למנוע מלכתחילה את התנאים המאפשרים את היווצרות הבעיה - כמו למשל תכנון כבישים באופן שיקשה על חריגה מהמהירות המותרת בהם. פתרונות "Nudge" מעצבים את סביבת קבלת ההחלטות כדי לעודד את ההחלטה הרצויה, לרוב בהתבסס על כלים מתחום מדעי ההתנהגות. כך נמצא, שהגדרת כל האזרחים כתורמי איברים כברירת מחדל - כלומר, נכללים במאגר התורמים אלא אם הביעו התנגדותם באופן פשוט - תורמת משמעותית להגברת ההיענות לתרומת איברים. כך, שינוי בסביבת קבלת ההחלטות (הגדרה מחדש של "ברירת המחדל"), ולא שינוי במערך התמריצים, עודד את ההתנהגות הרצויה (יותר תורמים במאגר). למעשה, הרשויות מבצעות מניפולציה על קבלת ההחלטות אך מותירות את האחריות בידי הגורמים המפוקחים.

הביקורת על פתרונות כאלה נוגעות, קודם כל, לסיכון בהגבלת חופש הבחירה של המפוקח - גם אם ננקטים לכאורה צעדים "רכים" להשפעה על קבלת ההחלטות שלו. שנית, נטען כי פתרונות כאלה מטבעם נגועים בחוסר-שקיפות עקרוני, שכן הם מעצבים את קבלת ההחלטות מבלי שהמפוקח מודע לתהליך ויכול לבקרו. התהליך תלוי גם בהבנה מעמיקה של מאפייני ההתנהגות וההעדפות של האוכלוסיות המפוקחות השונות. בפרט, בכל הנוגע להתנהגות פירמות, יש קושי בהגדרת הפעילות המצרפית של מספר מקבלי החלטות כהתנהגות רציונאלית הניתנת לתמרון. לבסוף, יש לזכור, כי פתרונות עיצוב ודחיפה אינם מתאימים לרגולציה על בעיות דחופות המציבות סיכון גבוה.

עיגון זכויות

הגדרת זכות מסוימת עלולה להוביל לשינוי בהתנהגות הגורמים המפוקחים: כך, למשל, עיגון הזכות למים נקיים באופן פורמאלי עלולה להרתיע מזהמים, שיחששו להידרש לתשלום פיצויים אם יתבעו על ידי הנפגעים. התמריץ לשינוי ההתנהגות מתבסס על ההרתעה הנגרמת מהסיכון לתשלומים כספיים.

עם זאת, עיגון הזכויות עלול להתגלות כלא-יעיל בהרתעה, אם הגורם המפוקח אינו רגיש לסיכונים הכספיים, או חשוף להתנהגות אקראית (כלומר, לא רציונאלית באופן מלא). כאשר מדובר בפקוח על התנהגות נדירה, הסיכון למפוקח להידרש לתשלום פיצויים פוחת, ועימו ההרתעה העומדת בבסיס הרגולציה. לבסוף, פוליסות ביטוח עלולות לספק הגנה מסוימת מתשלום פיצויים, ובכך לפגוע באפקטיביות ההרתעה.



רגולציה עצמית ורגולציה משותפת

רגולציה יכולה להיות מיושמת על ידי המדינה (כפי שתואר באסטרטגיות הקודמות) או על ידי מגוון של ארגונים אחרים, דוגמת גופים מקצועיים, ארגוני מסחר, קבוצות אינטרס, שותפים עסקיים, צרכנים או תאגידים. תפקיד המדינה במקרים דוגמת אלה מתמקד לרוב בעיצוב "כללי המשחק" לרגולציה שמפעילים הארגונים הללו, ברמות שונות של פיקוח.

רגולציה עצמית מתרחשת כאשר קבוצה של חברות או יחידים מפגינה שליטה על חבריה ועל התנהגותם. בישראל קיימות מגוון התאחדויות מקצועיות במשלחי יד שונים (ואף בענפי ספורט) המבטאות מאפיינים של רגולציה עצמית. רגולציה עצמית יכולה לנצל את מומחיות הגופים, המפקחים על עצמם, ולחסוך בעלויות הפיקוח והאכיפה מתקציב המדינה. מנגד, יש קושי ביישום רגולציה עצמית כאשר אין ארגון מחוץ לממשלה הנהנה מלגיטימציה מוחלטת לחוקק ולאכוף נהלים פנימיים. כדי להתמודד עם מקרים אלה, יכולה הממשלה להעניק מעמד סטטוטורי לארגון או להכריז על אימוץ סטנדרטים מבלי להתחייב לאכוף אותם. לצד זאת, יש המבקרים מנגנונים של רגולציה עצמית על רקע חוסר האחריותיות (accountability) אשר עלולה לאפיין אותם, כמו גם הקושי להבטיח במסגרתם הליך הוגן.

בהשוואה לרגולציה עצמית, **ברגולציה משותפת** (או רגולציה עצמית נאכפת) הממשלה ממלאת תפקיד מרכזי בפיקוח על יעילות עבודת הרגולציה והאכיפה העצמית. גישה זו שואפת להעניק לגורמים המפוקחים את התמריצים הדרושים לקבוע לעצמם את כללי הפעילות המפורטים, ובכך נחשבת יעילה יותר הן מבחינת משאבי האכיפה וכן מבחינת תוצאות הרגולציה. עם זאת, קיים אתגר גדול בשכנוע הגופים המפוקחים לראות את העולם כפי שהרגולטור רואה אותו. כך, כללי הפעילות שיקבע לעצמו הגוף המפוקח עלולים להיות שונים (ואף הפוכים) מאלו שראה לנגד עיני רוחו הרגולטור.



סיכום – חוזקות וחולשות באסטרטגיות רגולציה

אסטרטגיה	דוגמא	חוזקות	חולשות
ציווי ושליטה	בטיחות וגהות בעבודה	מגובה בחוק	מתערב בניהול הגופים המפוקחים
		קובע סטנדרט אחיד להתנהגות	יחסים הדוקים מדי עלולים להוביל ל"שבי רגולטוריי"
		מסנן כניסה לשוק	סיכון לעודף חוקים מורכבים
		אוסר התנהגות אסורה באופן מיידי	דרישות מחמירות לאספקת מידע
		נתפס כמגונן במיוחד	תפעול ואכיפה יקרים
			קביעת סטנדרטים מסובכת
			אפקט אנטי-תחרותי
			עלול לפגוע גם בפעילויות רצויות
מערכי תמריצים	מיסוי ירוק	הגבלת שיקול הדעת של הרגולטור	נדרשת חקיקה/קביעת תקנות
		יישום בעלויות נמוכות	קושי בתגובה להתנהגות לא-רציונאלית או רשלנית
		התערבות מוגבלת בהנהלה	קושי לחזות התנהגות מתמריץ מסוים
		לחץ כלכלי לצמצום ההתנהגות הפוגעת לאפס	עיכוב בתגובה ב"שטח"
רתימת השוק			
א. כללי תחרות	הגבלים עסקיים	ניתן ליישם בענפים רבים במקביל	אי ודאות ועלויות עסקה
		רמת התערבות נמוכה	בתי המשפט מגיבים באופן איטי
		גמישות לחברות	המענה לבעיות חדשות מפותח באופן נקודתי
ב. זכיינות	שידורי טלוויזיה, אוטובוסים	עלות אכיפה נמוכה	קשיים באיסוף עדויות על התנהגות
		מעט מגבלות יחסית	צורך באפיון מדויק של השירות מתח בין הגדרות מפורטות לחדשנות וגמישות



אסטרטגיה	דוגמא	חוזקות	חולשות
<p>ג. רגולציה באמצעות חוזה</p> <p>ד. רישיונות סחירים</p>		<p>המנהלים (ולא הפקידים) מגיבים להתפתחויות בשוק החלפת תחרות "בשוק" בתחרות "על השוק" משלב שליטה עם אספקת שירותים ענישה על ידי קנסות או אי חידוש התקשרות קל יותר לתפעול משיטת רישיונות</p> <p>רישיונות לזיהום מוגבל</p>	<p>אי ודאות עלולה לגלגל מחירים לצרכן צורך בשוק משוכלל לתחרות על הזיכיונות סיכון לבלבול בתפקידים בין המפקח לספק רמות נמוכות של אחריותיות ושקיפות פיקוח משפטי מוגבל</p> <p>יש צורך במערך פיקוח ואכיפה תגובה איטית להתפתחויות קושי למנוע לחלוטין נזק או לפצות נפגעים דורש שוק משוכלל למסחר ברישיונות עלול ליצור חסמי כניסה לשוק</p>
<p>חובות גילוי</p>	<p>מרכיבים על מוצרי מזון</p>	<p>מידה נמוכה של התערבות מותר את ההחלטה בידי הצרכן סיכון נמוך ל"שבי רגולטורי" שימושי בענפים בעלי סיכון נמוך</p>	<p>יותר אינפורמציה לא מונעת החלטות מוטעות סיכון לעודף מידע או מידע לא נגיש צורך בפיקוח על איכות המידע</p>
<p>פתרונות עיצוב ודחיפה ("Nudge")</p>	<p>תרומת איברים</p>	<p>עלויות נמוכות משלב השפעה עם הותרת חופש בחירה</p>	<p>סיכון לפגיעה בחופש הבחירה אם לא מנוהל נכון שקיפות ואחריותיות עלולים להיות לקויים קושי ליישום כאשר תהליך קבלת ההחלטות מורכב</p>
<p>עיגון זכויות</p>	<p>הזכות לאוויר נקי</p>	<p>עלויות נמוכות למדינה התערבות מוגבלת מאוד</p>	<p>לא מונע התנהגות שנובעת ממקורות לא-רציונאליים האכיפה דורשת ידע ומשאבים אצל הקורבנות הרתעה נפגעת ממורכבות האינפורמציה וממאפייני השוק</p>



אסטרטגיה	דוגמא	חוזקות	חולשות (גודל, ביטוח)
רגולציה עצמית ורגולציה משותפת	התאחדות הנסיעות	סוכני יעילות בתוצאות הרגולציה גמישות ביישום	רלוונטי רק לשוק שמאורגן באופן עצמאי קשיים באחריותיות ובפיקוח על הליך הוגן
		חסכון במשאבי פיקוח ואכיפה התערבות מזערית של המדינה	מועד לפרשנות "יצירתית" של כוונת הרגולטור



נספח ב' - מילון מושגים

אוכלוסייה מושפעת	היחידים, הקבוצות והחברות המושפעים מהבעיה או מהרגולציה, באופן ישיר או עקיף.
אי ציות	מצב בו קהל היעד אינו ממלא אחר הוראות הרגולטור כלשונן. יש להבחין בין אי ציות למצב שבו קהל היעד ימלא אחר ההוראות במדויק, אף שהתוצאה לא תהיה בהתאם לכוונתו של הרגולטור.
אכיפה	מנגנון להבטחת ציות לרגולציה באמצעות סנקציות (או איום בהפעלת סנקציות).
בעיה	העילה במצב הקיים הדורשת בחינה של התערבות רגולטורית.
בעלי עניין	מי שהרגולציה משפיעה עליהם או שיכולים להשפיע על הרגולציה.
הנחות	הבסיס התיאורטי והעובדתי לניתוח הבעיה, המצב הקיים והחלופות לפתרון. מסקנה תקפה נובעת מההנחות באופן הכרחי.
השפעות חברתיות	השפעות המצב הקיים (וההתערבות הממשלתית) על היבטים הנוגעים לחיי היום-יום האזרחיים, כגון שוויון, פערים חברתיים וערכים מרכזיים אחרים בחברה.
השפעות משקיות	כלל- השפעות המצב הקיים (וההתערבות הממשלתית) על היבטים הנוגעים לשוק כגון צמיחה, תחרות ותחרותיות.
התערבות ממשלתית	הפעלת סמכויות החוק לעיצוב התנהגות יחידים או קבוצות. לרשות הממשלה עומדת קשת של כלים להתערבות כזו, החל מציווי ושליטה ועד מניפולציה ותמרוץ השוק.
חובת גילוי	דרישה למסירת מידע לציבור תחת מאפיינים מסוימים.
חובת דיווח	דרישה למסירת מידע לרשויות הממשלתיות, תחת מאפיינים מסוימים.
חלופה	רגולציה ספציפית אפשרית לקידום השגת המטרות והיעדים.



חקיקה

חקיקה ראשית או משנית ככל שהיא קובעת הסדרים ראשיים (הסדרים הקובעים זכויות מהותיות להבדיל מתקנות ביצוע).

טיוב

רגולציה

(רגולציה מיטבית)

אישוש ושיפור הדרגתי מתמיד של הביסוס המקצועי של רגולציה.

טעות מסדר ראשון

הטיה נפוצה בקבלת החלטות של רגולטורים, שבתנאי אי ודאות מעניקים משקל יתר להימנעות מטעויות. כגון, מניעת מיזוג יעיל בין חברות.

טעות מסדר שני

אישור פעולה שבדיעבד מסתברת כפוגענית, כגון אישור מיזוג למונופולים הפוגע בתחרות במשק.

יעדים

הישגי הביניים המקרבים אותנו למימוש המטרה. היעדים משמשים את הרגולטור להגשמת המטרה. יעד נדרש להיות קונקרטי, מדיד ובר-השגה.

כיוון פעולה

מקבץ של חלופות בעלות מאפיין מדיניות מרכזי משותף.

כללים רגולטיביים

כללי התנהגות כופים במסגרת פעילות כלכלית או חברתית, ברי אכיפה על ידי רשות מנהלית מוסמכת לפי דין, לרבות חקיקה, חקיקת משנה, צווים, וכן הוראות מינהל ליישום חקיקה או חקיקת משנה.

כשל שוק

מצב בו השוק לבדו אינו מתפקד ביעילות הראויה.

כשל רגולטורי

מצב בו כלל הפעילות הרגולטורית לא מביאה לתפקוד יעיל של השוק.

מנגנוני

ושליטה

ציווי

השפעה על המפוקח באמצעות קביעת סטנדרטים אחידים המגובים באיום בסנקציות מנהליות ופליליות.

נטל

בירוקרטי

(Standard Cost Model)

נטל שמטיל הרגולטור באמצעות דרישותיו על המשק. מודל ה-SCM הינו מודל נפוץ לחישוב הנטל הבירוקרטי, המסייע לאיתור דרישות המכבידות על המשק ולייעול תהליכים.

עיצוב

ודחיפה

(“Nudge”)

אסטרטגיה להשפעה עקיפה על התנהגות, באמצעות עיצוב סביבת קבלת ההחלטות.



פיקוח

כלי איסוף מידע על אופן יישום הרגולציה, המסייע להבטחת ציות. לעיתים מלווה באיום בשימוש בסנקציות במקרה של גילוי הפרות.

רגולטור

רשות מנהלית מוסמכת לאכוף כללים רגולטיביים.

רגולציה

מערך הכללים הרגולטיביים והרגולטור שלהם. לרוב מבחינים בין רגולציה פיננסית (בנקים, ביטוח וכו'), תשתיתית (תקשורת, תחבורה וכו'), כלכלית (הגבלים עסקיים, הגנת הצרכן) וחברתית (בטיחות, זכויות עובדים וכו'). עקרונות המדריך מתאימים לכל תחום.

רגולציה עצמית

מקרה שבו קבוצה של חברות או יחידים מפגינה שליטה על חבריה ועל התנהגותם. הרגולטור הממשלתי יכול לקבוע כללי מסגרת ("מטא-רגולציה") להתנהלות הקבוצה.

רגולציה מיטבית

רגולציה המבוססת על תהליך קביעת מדיניות מובנה ונותנת מענה לבעיות בהתאם למטרות ובאופן המאזן בין השפעותיה השונות.

"שבי רגולטורי"
(Capture Regulatory)

קידום אינטרס הגורמים המפוקחים על חשבון אינטרס הציבור הרחב.

עומק ההערכה
(רוחב RIA)

מידת המורכבות של תהליך הערכת השפעת הרגולציה, הנגזרת ממאפייני הבעיה ועוצמת הפתרונות הנבחנים לה.

תמריצים

התערבות ממשלתית עקיפה, המעודדת התנהגות באמצעות מניפולציה על המחיר היחסי של התנהגות זו (דוגמת מיסוי ירוק או סובסידיה לרכישת מקררים).



נספח ג' - פורמט הדיווח - ההמלצה על הרגולציה

טופס ריק

נושא: [כותרת הדו"ח] עורך הדו"ח: [שם, תפקיד ופרטי קשר] גורם ממונה מאשר: [שם, תפקיד ופרטי קשר] שלב: זמין לעיון הציבור ב-: [כתובת אתר אינטרנט מלאה]	סיכום דו"ח הערכת השפעת הרגולציה	תאריך: [DD/MM/YYYY]
--	--	-------------------------------

חלק א – זיהוי מצב קיים

א. רקע [תארו את הנושא, מאפייני השוק וההתערבות הממשלתית - בדגש על רגולציה קיימת ומתהווה]
ב. הגדרת הבעיה וסיבותיה [אפיינו את הבעיה והסיבות העיקריות לה]
ג. השפעות הבעיה [אפיינו את האוכלוסייה הנפגעת והיקפה, את מהות הפגיעה הישירה או העקיפה וכמותו את היקפה]

חלק ב – מטרות המדיניות וכיווני פעולה

מטרות ויעדי המדיניות [מה הרגולטור מבקש לשמר/לבטל/להשיג/למנוע? הגדירו יעדים קונקרטיים – שישמשו להערכת החלופות בחלק ה'. היעדים מדגישים תחומי פעילות אשר הרגולטור מבקש להתמקד בקידום]
--

חלק ג – הצבת חלופות

תיאור כללי של החלופות [הציגו את כיווני הפעולה המרכזיים לפתרון הבעיה, ופרטו את החלופות הנגזרות מהם. נמקו כיצד בחרתם להתמקד בחלופות שלהלן. הקפידו כי חלופה מס' 0 תייצג את המשך המצב הקיים].



טופס ריק

חלק ד – ניתוח חלופות	
חלופה מספר 0 - המשך המצב הקיים [פרטו בקצרה על החלופה, בהתבסס על התיאור בחלק ג']	
א. הנחות עיקריות לחישוב [פרטו את ההנחות הספציפיות העומדות בבסיס חלופה זו]	
ב. השפעות מרכזיות של החלופה	עלויות
תועלות [תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס באופן מיוחד להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים, ולהבחין בין השפעות ישירות והשפעות עקיפות. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו גם להשפעה בתקופות מעבר, אם ישנן]	עלויות [תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס באופן מיוחד להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים, ולהבחין בין השפעות ישירות והשפעות עקיפות. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו גם להשפעה בתקופות מעבר, אם ישנן]
שיקולים מרכזיים בניהול הסיכונים: [פירוט שיקולי הפיקוח, האכיפה והעמידה הצפויה בדרישות הרגולציה]	
ג. נתונים כמותיים של השפעות החלופה	עלויות
תועלות [הציגו נתונים ונתונים משוערים על השפעות החלופה בהיבטים של היקף האוכלוסייה, השפעתה על מדדים כמותיים מרכזיים, חישוב נטל למשק ו/או לתקציב המדינה. ניתן להתייחס להשפעות ישירות ולהשפעות עקיפות. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]	עלויות [הציגו נתונים ונתונים משוערים על השפעות החלופה בהיבטים של היקף האוכלוסייה, השפעתה על מדדים כמותיים מרכזיים, חישוב נטל למשק ו/או לתקציב המדינה. ניתן להתייחס להשפעות ישירות ולהשפעות עקיפות. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]
מאזן העלות השנתית: [על תקציב המדינה - טווח] בנטל על המשק - טווח]	
ד. השפעות חברתיות וכלל-משקיות באיזה אופן משפיעה החלופה על:	
השפעות כלכליות (כגון על תחרות ותחרותיות, עסקים קטנים)	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]
השפעות חברתיות (כגון תעסוקה, יוקר מחייה, זכויות הילד, רווחת הצרכן, צמצום פערים, פיתוח פריפריה, בריאות)	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]
השפעות סביבתיות	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]



טופס ריק

חלק ד – ניתוח חלופות									
חלופה מספר 1 - [שם החלופה] [פרטו בקצרה על החלופה, בהתבסס על התיאור בחלק ג']									
<p>א. הנחות עיקריות לחישוב [פרטו את ההנחות הספציפיות העומדות בבסיס חלופה זו]</p>									
<p>ב. השפעות מרכזיות של החלופה</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%; text-align: center;">עלויות</th> <th style="width: 50%; text-align: center;">תועלות</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;">[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס באופן מיוחד להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים, ולהבחין בין השפעות ישירות והשפעות עקיפות. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו גם להשפעה בתקופות מעבר, אם ישנן]</td> <td style="vertical-align: top;">[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס באופן מיוחד להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים, ולהבחין בין השפעות ישירות והשפעות עקיפות. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו גם להשפעה בתקופות מעבר, אם ישנן]</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">שיקולים מרכזיים בניהול הסיכונים: [פירוט שיקולי הפיקוח, האכיפה והעמידה הצפויה בדרישות הרגולציה]</p>		עלויות	תועלות	[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס באופן מיוחד להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים, ולהבחין בין השפעות ישירות והשפעות עקיפות. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו גם להשפעה בתקופות מעבר, אם ישנן]	[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס באופן מיוחד להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים, ולהבחין בין השפעות ישירות והשפעות עקיפות. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו גם להשפעה בתקופות מעבר, אם ישנן]				
עלויות	תועלות								
[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס באופן מיוחד להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים, ולהבחין בין השפעות ישירות והשפעות עקיפות. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו גם להשפעה בתקופות מעבר, אם ישנן]	[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס באופן מיוחד להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים, ולהבחין בין השפעות ישירות והשפעות עקיפות. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו גם להשפעה בתקופות מעבר, אם ישנן]								
<p>ג. נתונים כמותיים של השפעות החלופה</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%; text-align: center;">עלויות</th> <th style="width: 50%; text-align: center;">תועלות</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;">[הציגו נתונים ונתונים משוערים על השפעות החלופה בהיבטים של היקף האוכלוסייה, השפעתה על מדדים כמותיים מרכזיים, חישוב נטל למשק ו/או לתקציב המדינה. ניתן להתייחס להשפעות ישירות ולהשפעות עקיפות. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]</td> <td style="vertical-align: top;">[הציגו נתונים ונתונים משוערים על השפעות החלופה בהיבטים של היקף האוכלוסייה, השפעתה על מדדים כמותיים מרכזיים, חישוב נטל למשק ו/או לתקציב המדינה. ניתן להתייחס להשפעות ישירות ולהשפעות עקיפות. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">מאזן העלות השנתית: <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;">על תקציב המדינה - [טווח]</td> <td style="width: 50%; text-align: center;">בנטל על המשק - [טווח]</td> </tr> </table> </p>		עלויות	תועלות	[הציגו נתונים ונתונים משוערים על השפעות החלופה בהיבטים של היקף האוכלוסייה, השפעתה על מדדים כמותיים מרכזיים, חישוב נטל למשק ו/או לתקציב המדינה. ניתן להתייחס להשפעות ישירות ולהשפעות עקיפות. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]	[הציגו נתונים ונתונים משוערים על השפעות החלופה בהיבטים של היקף האוכלוסייה, השפעתה על מדדים כמותיים מרכזיים, חישוב נטל למשק ו/או לתקציב המדינה. ניתן להתייחס להשפעות ישירות ולהשפעות עקיפות. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]	על תקציב המדינה - [טווח]	בנטל על המשק - [טווח]		
עלויות	תועלות								
[הציגו נתונים ונתונים משוערים על השפעות החלופה בהיבטים של היקף האוכלוסייה, השפעתה על מדדים כמותיים מרכזיים, חישוב נטל למשק ו/או לתקציב המדינה. ניתן להתייחס להשפעות ישירות ולהשפעות עקיפות. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]	[הציגו נתונים ונתונים משוערים על השפעות החלופה בהיבטים של היקף האוכלוסייה, השפעתה על מדדים כמותיים מרכזיים, חישוב נטל למשק ו/או לתקציב המדינה. ניתן להתייחס להשפעות ישירות ולהשפעות עקיפות. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]								
על תקציב המדינה - [טווח]	בנטל על המשק - [טווח]								
<p>ד. השפעות חברתיות וכלל-משקיות באיזה אופן משפיעה החלופה על:</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;"></th> <th style="width: 50%;"></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;">השפעות כלכליות (כגון על תחרות ותחרותיות, עסקים קטנים)</td> <td style="vertical-align: top;">[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]</td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">השפעות חברתיות (כגון תעסוקה, יוקר מחייה, זכויות הילד, רווחת הצרכן, צמצום פערים, פיתוח פריפריה, בריאות)</td> <td style="vertical-align: top;">[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]</td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">השפעות סביבתיות</td> <td style="vertical-align: top;">[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]</td> </tr> </tbody> </table>				השפעות כלכליות (כגון על תחרות ותחרותיות, עסקים קטנים)	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]	השפעות חברתיות (כגון תעסוקה, יוקר מחייה, זכויות הילד, רווחת הצרכן, צמצום פערים, פיתוח פריפריה, בריאות)	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]	השפעות סביבתיות	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]
השפעות כלכליות (כגון על תחרות ותחרותיות, עסקים קטנים)	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]								
השפעות חברתיות (כגון תעסוקה, יוקר מחייה, זכויות הילד, רווחת הצרכן, צמצום פערים, פיתוח פריפריה, בריאות)	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]								
השפעות סביבתיות	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]								



טופס ריק

חלק ד – ניתוח חלופות									
חלופה מספר 2 - [שם החלופה] [פרטו בקצרה על החלופה, בהתבסס על התיאור בחלק ג']									
<p>א. הנחות עיקריות לחישוב [פרטו את ההנחות הספציפיות העומדות בבסיס חלופה זו]</p>									
<p>ב. השפעות מרכזיות של החלופה</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%; text-align: center;">עלויות</th> <th style="width: 50%; text-align: center;">תועלות</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;">[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס באופן מיוחד להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים, ולהבחין בין השפעות ישירות והשפעות עקיפות. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו גם להשפעה בתקופות מעבר, אם ישנן]</td> <td style="vertical-align: top;">[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס באופן מיוחד להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים, ולהבחין בין השפעות ישירות והשפעות עקיפות. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו גם להשפעה בתקופות מעבר, אם ישנן]</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">שיקולים מרכזיים בניהול הסיכונים: [פירוט שיקולי הפיקוח, האכיפה והעמידה הצפויה בדרישות הרגולציה]</p>		עלויות	תועלות	[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס באופן מיוחד להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים, ולהבחין בין השפעות ישירות והשפעות עקיפות. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו גם להשפעה בתקופות מעבר, אם ישנן]	[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס באופן מיוחד להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים, ולהבחין בין השפעות ישירות והשפעות עקיפות. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו גם להשפעה בתקופות מעבר, אם ישנן]				
עלויות	תועלות								
[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס באופן מיוחד להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים, ולהבחין בין השפעות ישירות והשפעות עקיפות. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו גם להשפעה בתקופות מעבר, אם ישנן]	[תארו את ההשפעות המרכזיות הצפויות ליישום חלופה זו, בהתייחס לקבוצות האוכלוסייה המושפעות ממנה. רצוי להתייחס באופן מיוחד להשפעות שלא ניתן לכמתן במונחים כספיים, ולהבחין בין השפעות ישירות והשפעות עקיפות. הקפידו להתייחס ליעדים שהוגדרו לפתרון הבעיה. התייחסו גם להשפעה בתקופות מעבר, אם ישנן]								
<p>ג. נתונים כמותיים של השפעות החלופה</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%; text-align: center;">עלויות</th> <th style="width: 50%; text-align: center;">תועלות</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;">[הציגו נתונים ונתונים משוערים על השפעות החלופה בהיבטים של היקף האוכלוסייה, השפעתה על מדדים כמותיים מרכזיים, חישוב נטל למשק ו/או לתקציב המדינה. ניתן להתייחס להשפעות ישירות ולהשפעות עקיפות. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]</td> <td style="vertical-align: top;">[הציגו נתונים ונתונים משוערים על השפעות החלופה בהיבטים של היקף האוכלוסייה, השפעתה על מדדים כמותיים מרכזיים, חישוב נטל למשק ו/או לתקציב המדינה. ניתן להתייחס להשפעות ישירות ולהשפעות עקיפות. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">מאזן העלות השנתית: <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;">על תקציב המדינה - [טווח]</td> <td style="width: 50%; text-align: center;">בנטל על המשק - [טווח]</td> </tr> </table> </p>		עלויות	תועלות	[הציגו נתונים ונתונים משוערים על השפעות החלופה בהיבטים של היקף האוכלוסייה, השפעתה על מדדים כמותיים מרכזיים, חישוב נטל למשק ו/או לתקציב המדינה. ניתן להתייחס להשפעות ישירות ולהשפעות עקיפות. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]	[הציגו נתונים ונתונים משוערים על השפעות החלופה בהיבטים של היקף האוכלוסייה, השפעתה על מדדים כמותיים מרכזיים, חישוב נטל למשק ו/או לתקציב המדינה. ניתן להתייחס להשפעות ישירות ולהשפעות עקיפות. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]	על תקציב המדינה - [טווח]	בנטל על המשק - [טווח]		
עלויות	תועלות								
[הציגו נתונים ונתונים משוערים על השפעות החלופה בהיבטים של היקף האוכלוסייה, השפעתה על מדדים כמותיים מרכזיים, חישוב נטל למשק ו/או לתקציב המדינה. ניתן להתייחס להשפעות ישירות ולהשפעות עקיפות. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]	[הציגו נתונים ונתונים משוערים על השפעות החלופה בהיבטים של היקף האוכלוסייה, השפעתה על מדדים כמותיים מרכזיים, חישוב נטל למשק ו/או לתקציב המדינה. ניתן להתייחס להשפעות ישירות ולהשפעות עקיפות. ככל שיש אי-ודאות באשר להשפעות הצפויות, יש לשאוף לתאר טווח בין הנמוך-סביר-גבוה]								
על תקציב המדינה - [טווח]	בנטל על המשק - [טווח]								
<p>ד. השפעות חברתיות וכלל-משקיות באיזה אופן משפיעה החלופה על:</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;"></th> <th style="width: 50%;"></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;">השפעות כלכליות (כגון על תחרות ותחרותיות, עסקים קטנים)</td> <td style="vertical-align: top;">[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]</td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">השפעות חברתיות (כגון תעסוקה, יוקר מחייה, זכויות הילד, רווחת הצרכן, צמצום פערים, פיתוח פריפריה, בריאות)</td> <td style="vertical-align: top;">[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]</td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">השפעות סביבתיות</td> <td style="vertical-align: top;">[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]</td> </tr> </tbody> </table>				השפעות כלכליות (כגון על תחרות ותחרותיות, עסקים קטנים)	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]	השפעות חברתיות (כגון תעסוקה, יוקר מחייה, זכויות הילד, רווחת הצרכן, צמצום פערים, פיתוח פריפריה, בריאות)	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]	השפעות סביבתיות	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]
השפעות כלכליות (כגון על תחרות ותחרותיות, עסקים קטנים)	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]								
השפעות חברתיות (כגון תעסוקה, יוקר מחייה, זכויות הילד, רווחת הצרכן, צמצום פערים, פיתוח פריפריה, בריאות)	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]								
השפעות סביבתיות	[הציגו בקצרה את ההשפעות המרכזיות של החלופה בתחום – עד 50 מילים]								



טופס ריק

חלק ה – השוואת חלופות והמלצה על מדיניות

א. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות לאור קריטריונים:

[הגדירו קריטריונים לבחינה של הרגולציה הנובעים ממטרת ויעדי הרגולציה, מההשפעות המרכזיות של הרגולציה, מהשפעות חברתיות וכלל משקיות ומאפשרויות היישום. השוו בין החלופות לאור הקריטריונים הללו והציגו את מסקנותיכם]

ב. החלופה המומלצת:

[על סמך הנימוקים לעיל, הציגו את החלופה המומלצת.]

חלק ו – יישום ובקרה

א. תכנית יישום

[ציינו אלו גורמים מעורבים ביישום המדיניות ואת האחריות של כל גורם, שלבי התארגנות, לוח ואבני דרך, עלויות ומשאבים]

ב. מדדים להצלחת הרגולציה

[הגדירו את המדדים להצלחת הרגולציה ואת המדדים לאפקטיביות האכיפה]

ג. מנגנוני איסוף מידע להערכה ולבקרה

[הגדירו את המידע החיוני להערכה ולבקרה, את האופן שבו יאסף ואת הגורמים האחראים על האיסוף]

חלק ז – מתודולוגיה ותהליך הכנת הדו"ח

א. מתודולוגיה

[תארו את מתודולוגיית הבחינה, מה נבדק ומה הוחלט שלא ייבדק, הגדרת 'עומק' ההערכה, אילוצים בתהליך ופערי מידע, תהליך ניתוח וגיבוש ההמלצות]

ב. תהליכי היוועצות עם בעלי ענין/מומחים/ציבור

[תארו את תהליך היוועצות בתוך ומחוץ לממשלה. הקפידו להתייחס לתהליך היוועצות עצמו (קהלים, תהליכים/כלים שהופעלו, עיתוי ומשך) ולתוצאותיו: סוגיות מרכזיות שעלו בתהליכי השיתוף ביחס לכל אחד משלבי תהליך RIA; פערים מרכזיים שזוהו, חסמים והתנגדויות צפויים וההתמודדות עימם. בפרט, יש להתייחס לתהליכי היוועצות עם קבוצות האוכלוסייה העתידות להיות מושפעות מהרגולציה]

ג. מקורות וחומרים

[הפנו למקורות הכתובים העיקריים ששימשו את תהליך הלמידה - מסמכים רשמיים (כגון חקיקה), מחקרים מרכזיים, השוואה לניסיון בינלאומי, ניירות עמדה, חוות דעת ומסמכים אחרים שהתקבלו במסגרת תהליכי היוועצות]

ד. שאלות פתוחות

[ציינו נושאים שלא טופלו ושאלות שיש לבחון בעתיד, כחלק מתהליך פיתוח הידע הרגולטורי בנושא]