

דוח הוועדה לייעול מנגנוני רגולציה
בישראל ולבחינת הממשקים בין
הרגולטורים השונים במשק



תוכן עניינים

4	תמצית מנהלים.....
14	רקע לעבודת הוועדה
17	פרק א' – סקירה בינלאומית.....
17	רגולציה עצמית.....
18	תיאום ושיתוף פעולה בין רגולטורים
21	בחינת החלטות וסוגיות רגולטוריות מהותיות ע"י צד שלישי
24	הקטנת עלויות רגולטוריות
28	פרק ב' – המלצות כלליות בדבר ייעול מנגנוני הרגולציה הממשלתיים
30	רגולציה עצמית.....
31	תיאום ושיתוף פעולה בין רגולטורים
32	בחינת החלטה/סוגיה רגולטורית מהותית ע"י צד שלישי
38	הקטנת עלויות רגולטוריות
44	פרק ג' – המלצות להגברת אפקטיביות הרגולציה בתחומי התשתיות
44	הצורך בהגדרת מבנה הרגולציה בתחומי התשתיות
46	המודל המקובל במדינות ה-OECD
48	מנגנונים להבטחת עצמאות הרגולטור ומנגנוני איזון
49	תפקידי הרגולטור
50	הקשר בין פעילות הרגולטור למדיניות הממשלתית
56	הקמת רשות תקשורת.....
72	רשות מאוחדת בתחום האנרגיה.....

אפריל 2013
ירושלים

לכבוד:
מר צבי האוזר
מזכיר הממשלה

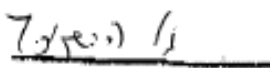
הנדון: דוח הוועדה ליעול מנגנוני רגולציה בישראל
ולבחינת המשקטים בין הרגולטורים השונים במשק

ביום 25 בדצמבר 2011 בהחלטה מספר 4027 מינתה אותנו הממשלה כחברי וועדה שעניינה ייעול מנגנוני רגולציה בישראל ובחינת המשקטים בין הרגולטורים השונים במשק. זאת כחלק מהשינויים עליהם האביצה הממשלה לאור מסקנות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי. אנו מתכבדים כזה להגיש את דוח עבודת הוועדה ואת המלצותינו.

הוועדה בחנה את הקשיים בעבודת הרגולציה הממשלתית וכן ביצעה סקירה בינלאומית של תנאים שעל הפרק. המלצות הוועדה המובאות בדוח זה מתמקדות בשני נושאים עיקריים כפועל יוצא של המנדט אשר הוטל עליה על ידי הממשלה:

1. המלצות כלליות בדבר ייעול מנגנוני הרגולציה הממשלתיים והגברת התיאום בין הפעילות הרגולטורית עליה מופקדת הממשלה. הנושאים שנבחנו בחלק זה הם: רגולציה עצמית, תיאום ושיתוף פעולה בין רגולטורים, בחינת החלטות וסוגיות רגולטוריות מהותיות ע"י צד שלישי והקטנת עלויות רגולטוריות
 2. המלצות למודל עקרוני ברוב להגברת אפקטיביות הרגולציה בחחומי התשתיות (כדגש על מבנה הרגולציה) ויישומי המפורטים בתחומי התקשורת.
- אנו מודים לצוותים מתברת ניהול דגור אבן ומחברה שלדוד אשר ליוו את עבודת הוועדה וכן לגורמים הרבים איתם התייעצנו בכתיבת ברושא, כמו גם לגבי יעל מבחך ממשרד האוצר שריכזה את עבודת הוועדה ותרמה תרומה משמעותית לדוח.
- אנו מקווים כי יישומן של המלצות המובאות בדוח זה יתרום לשיפור הרגולציה הממשלתית לטובת רווחת הציבור בישראל.

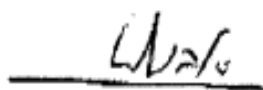
בכבוד רב,



מר גל הרשקוביץ
הממונה על התקציבים
משרד האוצר



פרופ' יובין קנדל
ראש המועצה הלאומית לכלכלה



עו"ד אבי ליכט
משנה ליועץ המשפטי לממשלה
(כלכלי-מיסקלי)

העתק:

מר בנימין נתניהו - ראש הממשלה

תמצית מנהלים

לאור מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי (ועדת טרכטנברג), וכפי שנקבע בהחלטת הממשלה מספר 4027 מיום 25.12.11, הוחלט להקים צוות בראשות הממונה על התקציבים ובהשתתפות יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה והיועץ המשפטי לממשלה אשר ימליץ המלצות בעניין ייעול מנגנוני רגולציה בישראל ויבחן את הממשקים בין הרגולטורים השונים הפועלים במשק הישראלי. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) מונה כנציג היועץ המשפטי לממשלה בצוות זה. על הצוות הוטלו המטלות הבאות:

"הצוות יבצע סריקה מקיפה של גופי הרגולציה הממשלתיים, יבחן את מבנה הרגולציה וימליץ על שינויים מבניים נדרשים לביטול כפילויות ולקידום יעילות. הצוות יבחן את היחסים בין הרגולטורים לממשלה, בהתייחס לשאלת עצמאותן של סוכנויות רגולציה במטרה להביא לקבלת החלטות על בסיס מקצועי על ידי גורמים בעלי ידע ומומחיות נדרשים וכן תוך איזון אשר יאפשר לממשלה ולשר האחראי לקבוע, בשקיפות ציבורית, החלטות רוחביות בעלות אופי מדיניות".

המלצות הוועדה המובאות בדוח זה מתמקדות בשני נושאים עיקריים כפועל יוצא של המנדט אשר הוטל עליה על ידי הממשלה:

1. המלצות כלליות בדבר ייעול מנגנוני הרגולציה הממשלתיים והגברת התיאום בין הפעילות הרגולטורית עליה מופקדת הממשלה;
 2. המלצות למודל עקרוני בדבר להגברת אפקטיביות הרגולציה בתחומי התשתיות (בדגש על מבנה הרגולציה) ויישומיו המפורטים בתחומי התקשורת.
- במסגרת עבודת הוועדה נעשתה סקירה מקיפה של דילמות העולות מעבודת הרגולציה הממשלתית, קרי מפעילות ההסדרה על ידי גורמים ממשלתיים של פעילות פרטית במגוון תחומים משקיים (אנרגיה, תקשורת, צרכנות ועוד) לצורך הבטחת האינטרסים הציבוריים הכרוכים בפעילות זו. כמו כן נסקרו דרכי ההתמודדות הממשלתיות עם סוגיות אלו במדינות מפותחות בעולם. במסגרת העבודה התקיימו עשרות פגישות עם רגולטורים רבים ועם גורמים במשק הישראלי ברמת צוותי העבודה, והוועדה עצמה קיימה מספר ישיבות בשנה האחרונה לדיון בהמלצות. בהקשר זה יש לציין את תרומתם של ד"ר אסף כהן, מר ירום אריאב ועו"ד נגה רובינשטיין וצוותם מחברת גיזה זינגר אבן וכן את מר עומר טפר וצוותו מחברת שלדור בגיבוש חלק מפרקי הדוח וכן בליווי וסיוע שהעניקו לוועדה במהלך עבודתה.

להלן המלצות הוועדה:

1) ייעול מנגנוני הרגולציה הממשלתית

דוח זה דן במספר נושאי רוחב המתקשרים לייעול וטיוב הרגולציה הממשלתית בישראל. ההמלצות ליישום ניתנו בהתייחס לסקירה הבינלאומית ולמאפייני השווקים והתחומים הייחודיים לישראל וכן לאור מבנה המשטר. הבחינה מתמקדת בארבעה נושאים תוך השוואה לנעשה במספר מדינות נבחרות.

הנושאים שנבחנו בחלק זה הם: רגולציה עצמית, תיאום ושיתוף פעולה בין רגולטורים, בחינת החלטות/סוגיות רגולטוריות מהותיות ע"י צד שלישי והקטנת עלויות רגולטוריות. נקודת המוצא של מסמך זה הינה שרגולציה אפקטיבית מהווה מפתח לקיומו ותפקודו של משק משגשג ותפקידה להתמודד עם כשלי שוק, בכדי להביא לתפקוד יעיל של השווקים השונים. כמו כן, הרגולציה מסייעת לממשל להגשים את האינטרס הציבורי בהתאם לסדר העדיפויות שנקבע על ידו ולמדיניות שאותה הוא בוחר לאמץ. להבדיל מרגולציה "מציקה" ומכבידה, רגולציה יעילה ואפקטיבית חיונית למיצוי הפוטנציאל של המשק והשגת האינטרסים הציבוריים שעל הפרק, ובכלל זה: פתרון כשלי שוק, הבטחת איכות וטיב של שירותים, בטיחות וכן זכויות יסוד שהפרטים בציבור נהנים מהן. יש לציין כי במקרה של הפחתת רגולציה יש לבצעה באותו אופן מקצועי, תוך בחינת החלופות השונות והשלכות המהלך, בדומה לקביעת רגולציה חדשה. תהליכים לא מבוקרים של דה-רגולציה הביאו בעבר לפגיעה ביציבות ובצמיחה.

כמו כן, בשונה מהתפישה המקובלת לפיה ביחסי הפרט-שלטון מצוי הפרט בדרגת כוח נמוכה יותר והוא אינו מהין לקרוא על המדינה תיגר, במאזן הכוחות שבין הרגולטור לגורמים המוסדרים, נוטה הכף לעתים קרובות דווקא לצד המוסדר, כאשר הרגולטור נותר לעתים ללא משאבים מספקים להתמודדות עם הגורמים הפועלים מולו בהקשר זה (בין היתר בשל תחלופה גבוהה של עובדים וחוסר גיבוי לפעולותיו). כתוצאה, לעתים מוצא עצמו הרגולטור מוגבל ביכולתו לפעול אל מול הגורמים המפוקחים, שהינם לרב גופים רבי עוצמה, ופונה לעיסוק בנושאים פחות מהותיים ברמת המשק, אל מול גורמים מוסדרים "חלשים" יותר.

קושי נוסף המדגיש את חולשתו של הרגולטור לפעול מול הצד המוסדר טמון בעובדה שהמציאות הרגולטורית בישראל מאופיינת בביזור לא מבוטל. החקיקה והמבנה הממשלתי הסבוך הפקידו את האחריות הרגולטורית בתחומים משיקים או קרובים בידי גורמים שונים ועובדה זו יוצרת לא פעם מצבים של היעדר תיאום ואף כפילות. כמו כן, חלק מהנושאים הטעונים הסדרה רגולטורית הם נושאים רוחביים המחייבים לגשת אליהם ממבט רחב ומנקודת מבט הערה למכלול האינטרסים הרלוונטיים. היעדר תיאום ושיתוף פעולה מבין הגורמים הרגולטוריים מונע את האפשרות לקבל החלטות מושכלות בהקשרים אלה באופן שמעכב התפתחות משקית, מסכל צמיחה ופוגע באינטרס הציבור.

מה אם כן ניתן לעשות בכדי לייעל ולשפר את הרגולציה בישראל:

א. בכל פעולותיהם של הרגולטורים, מעבר לתפקידם הייעודי, עליהם לשרת את מטרות העל של המדיניות החברתית והכלכלית כפי שאלה יקבעו על ידי הממשלה. זאת, בהתאם גם לתפישה לפיה בכל הפעלת סמכות על בעל הסמכות לשקול הן את התכליות הקונקרטיות שלשמן ניתנה הסמכות מתחילה והן את התכליות הכלליות שמבקש המנהל הציבורי להשיג.

ב. לעודד יישום רגולציה עצמית או לבחור בנקיטת מהלכים רגולטוריים מכבידים פחות ממודלים של ציווי ושליטה (command and control) במקרים ובנסיבות המתאימים, באופן שיאפשר לרגולטור להתמקד בנושאים המצריכים מעורבות ממשלתית מוגברת וליישם גישה מידתית בקשר לרגולציה.

- ג. למסד מנגנונים לשיתוף פעולה בין רגולטורים, הן לצורך שיתוף במידע ובדרכי עבודה, והן לצורך דיון משותף בסוגיות מורכבות הרלבנטיות לתחומי אחריותם של מספר רגולטורים.
- ד. להקים מנגנון אשר יאפשר – במקום ששיתוף הפעולה אינו נושא פרי או כשהחלטה הרגולטורית בעלת השלכה משמעותית על המשק – בחינת הסוגיה הרגולטורית, באופן מקצועי ויעיל על ידי צד שלישי, קודם להבאתו להכרעת ועדת שרים לענייני רגולציה.
- ה. להפעיל תכנית לצמצום הדרגתי בעלויות האדמיניסטרטיביות עודפות ולא הכרחיות המוטלות על המפוקחים והכרוכות בהחלת רגולציה.

א. רגולציה עצמית

רגולציה עצמית היא רגולציה בה המפוקחים שותפים להליך הפיקוח, ההסדרה והאכיפה המוטלות עליהם על ידי גורמי המינהל הציבורי אשר בידם הופקדה באופן מסורתי האחריות בעניין זה. רגולציה עצמית יכולה להתבצע בהנחיה מחייבת של הרגולטור לגופים לקבוע כללי אסדרה לעצמם בתחום מסוים, או באופן וולונטרי כאשר הגופים המפוקחים מאמצים בעצמם נורמות עבודה שתואמות את אלה אשר היו נדרשות על ידי הרגולטור.

החלתה של רגולציה עצמית נתפסת לעתים, כ"הפרטת" תהליכי הרגולציה, אך לא כך הדבר. אמנם כאשר הרגולטור מתפרק מסמכותו, עוצמת הרגולציה נחלשת. אך עצם הוספת האפשרות לשימוש ברגולציה עצמית בנסיבות המתאימות לכך, משפרת ומייעלת את עבודת הרגולציה; מפחיתה את הנטלים הרגולטוריים; ומאפשרת קביעתם של סטנדרטים רגולטוריים מתאימים המגשימים בצורה מיטבית את האינטרס הציבורי.

בשל כל אלה עמדת הוועדה היא כי שימוש מושכל ברגולציה עצמית עשוי לשפר במכלול את הרגולציה הממשלתית. הוועדה ממליצה כי הרגולטורים הרלוונטיים לכל תחום יבחנו בטרם קביעת רגולציה חדשה, האם מתקיימים תנאים להחלתה של רגולציה עצמית יעילה (או רגולציה שהיא איננה במודל של command and control), ויתעדפו רגולציה מסוג זה במקרים המתאימים על פני רגולציה כופה מתוקף סמכותם. יחד עם זאת, הוועדה מדגישה כי גם באותם מקרים שבהם הרגולטור ייצא שיש מקום ליישם רגולציה עצמית או רגולציה אחרת המכבידה פחות על ציבור המפוקחים, קביעת המדיניות תישאר בידי הרגולטור וכמובן גם הפיקוח והאכיפה על אודות האפקטיביות של מנגנוני הרגולציה העצמית (או הרגולציה האחרת). הוועדה ממליצה עוד כי תהליך גיבוש הרגולציה העצמית, יעשה בשקיפות ותוך שיתוף הגורמים הרלוונטיים. בהתאם לצורך, הרגולטור ינסח קווים מנחים לרגולציה העצמית. לבסוף ממליצה הוועדה כי הרגולטור יבחן את אופן יישום הרגולציה העצמית וכן את המידה שבה היא משיגה את המטרות שקבע. באם ייווכח כי הרגולציה העצמית כשלה, ייזום הרגולטור קביעת כללי רגולציה מתוקף סמכותו.

ב. תיאום ושיתוף פעולה בין רגולטורים

לשיתוף פעולה פורה בין הרגולטורים השונים ישנם יתרונות רבים, בהם: הפריה הדדית, קידום נושאים רוחביים, דיון בנושאים משותפים ועוד. שיתוף פעולה יעיל בין רגולטורים יכול להיות מושג במספר

דרכים, בהן: הקמת פורום משותף, "שולחנות עגולים", ניסוח פרוטוקולים של שיתוף פעולה בין רגולטורים (המכונים לעיתים MOU) ומיזוג בין רגולטורים. על כן, הוועדה ממליצה להרחיב את המכנה המשותף ולחזק את שיתוף הפעולה בין הרגולטורים בדרך של הקמת פורום רגולטורים בהובלת משרד ראש הממשלה, אשר ידון בנושאי רוחב הרלבנטיים לעבודתם של הרגולטורים השונים. הפורום ינוהל על ידי האגף לניהול מדיניות במשרד ראש הממשלה, כאשר המועצה הלאומית לכלכלה תהיה אמונה על גיבוש התכנים המקצועיים-רגולטוריים. בפורום זה יהיו שותפים כל המשרדים הכלכליים והרגולטורים הכלכליים העצמאיים וכן משרד המשפטים. נוסף לכך, ישמש הפורום כפלטפורמה להקמת "שולחנות עגולים" אשר יעסקו בנושאים ספציפיים הרלבנטיים למספר מצומצם יותר של רגולטורים. הוועדה סבורה כי תהליך העבודה במסגרת השולחנות העגולים יגדיל את הסיכוי להגיע להסכמות בין הרגולטורים השונים ויקטין חיכוכים ומחלוקות עתידיות ביניהם. תהליך העבודה בפורום המשותף, כך לעמדת הוועדה, יוכל להוביל רגולטורים מסוימים להם ממשקים רבים, ליצירת מסגרת עבודה "בילטראלית", בדרך של ניסוח פרוטוקולים לפגישות סדירות ושיתוף מידע, כמו גם קביעת נהלי עבודה בנושאים חופפים והכל על מנת שיתאפשר ייעול עבודה ותימנענה כפילויות.

ג. בחינת החלטות/סוגיות רגולטוריות מהותיות ע"י צד שלישי קודם להכרעת ועדת שרים לרגולציה

בישראל פועלים מספר רב של רגולטורים בשווקים שונים. החוק מעניק סמכויות רגולטוריות, הן לרשויות עצמאיות (כגון רשות החשמל, הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו ועוד), הן לשרים (כגון שר התחבורה, שר התקשורת ועוד) והן לעובדי ציבור במשרדם (למשל: לראשי יחידות סמך או יחידות פנים-ממשלתיות אחרת).

החלטותיו של רגולטור אחד משפיעות לעיתים לא רק על השוק עליו הוא מפקח אלא על פעילות רגולטורים או משרדי ממשלה אחרים ועל כלל המשק, בין אם במישרין ובין אם בעקיפין. אך למעשה פעמים רבות עולים קשיים בפעילותו של הרגולטור לזהות ולשקול את מכלול ההשפעה שיש להחלטה שלו על רגולטורים אחרים ועל המשק בכללותו. זאת ועוד, ייתכנו מצבים בהם החלטה רגולטורית בעלת תועלת חיובית ברמת התחום הספציפי עליו הוא מושתת, הינה בעלת השפעה מאקרו כלכלית שלילית ברמת המשק. על כן, ונוכח המחלוקות המתעוררות בהקשרים אלה לא אחת, ממליצה הוועדה לקבוע כי טרם הפעלת סמכות על ידי הרגולטור, יהא עליו להפיץ את טיוטת עמדתו לגורמים רלוונטיים אחרים בממשלה, הנוגעים להחלטה אותה הוא מעוניין לקבל. זאת לשם קבלת עמדתם בסוגייה. הוועדה סבורה כי קביעת חובת היועצות זו תוביל לסנכרון טוב יותר של עבודות הממשלה, ולצמצום המחלוקות בין רגולטורים לעמיתיהם וליתר משרדי הממשלה. על מנת להבטיח מערך חילופי מידע זמין ונוח בהקשר זה, הוועדה ממליצה כי פרסום ההחלטה הרגולטורית להיועצות פנים ממשלתית יעשה במסגרת מערכת מידע ייעודית לנושא ומשך הזמן לקבלת תגובות מהגורמים הרלוונטיים יעמוד על 14 יום.

הכשל המרכזי אותו זיהתה הוועדה נעוץ במקרים בהם נעשית הפעלה של סמכויות רגולטוריות מבלי לבצע בחינה רוחבית על השלכותיה. כמו כן, בפרקטיקה הנוהגת היום, רגולטורים רבים תופשים את

אחריותם המרכזית כאחריות פעול אך ורק למען המטרות הספציפיות אשר הוגדרו להם על פי חוק, לדוגמה לשמירה על הבטיחות, בריאות הציבור, הסביבה וכיוצא בזה. אך כאמור, להחלטות רגולטוריות קיימות לעיתים השלכות משמעותיות על תחומי הפעולה של משרדים אחרים ועל המשק בכללותו ועל כן מוצעת חובת היוועצות אשר צפויה לטייב את הרגולציה הממשלתית.

הוועדה מציינת בהקשר זה כי גם היום נדרש כל רגולטור לפעול הן לפי המטרות הייעודיות המוגדרות בחקיקה שמכוחה הוא פועל והן להגשמת התכליות הכלליות של השיטה בצורה הרמונית עם פעילות רגולטורית אחרת. דרישות אלה מעוגנות בכללי המשפט הציבורי ובמובן זה המלצות הוועדה באות במידה רבה על מנת "להבנות" ולהדגיש בפני רגולטורים בעלי סמכויות דרישה שמופנית כלפיהם כבר במצב הקיים.

הוועדה מוסיפה וממליצה כי במידה ובסיום תהליך ההיוועצות שתואר לעיל נותרו פערים בין עמדת הרגולטור לעמדות משרדי הממשלה או רגולטורים אחרים בנושא שבנדון, יעלה הנושא לבחינה מול צוות שיפעל במועצה הלאומית לכלכלה. הצוות יהווה גורם מקצועי אשר ידון בנושאים רגולטוריים אשר להם השלכה מהותית על המשק הישראלי. הצוות יקיים דיון בנושאים שיבואו בפניו רק אם ימצא את הנושא כמתאים להיבחן במסגרתו, בנוכחות כלל הרגולטורים והמשרדים הרלוונטיים, וינסה להגיע לכדי הפתרון האופטימאלי מבחינת ההשפעה על המשק ובהינתן עמדות הגורמים השונים. לגישת הוועדה, הקמת מנגנון הבחינה המוצע צפוי להביא להעמקת הדיון הממשלתי ברגולציה ולאיוון טוב בין המטרות השונות של גורמי הממשלה השונים.

במקרה שמתגלה כי לנושא מסוים הנדון בצוות של המועצה הלאומית לכלכלה נלווים היבטים משפטיים, ממליצה הוועדה כי יצורף לדיון בצוות נציג של היועץ המשפטי לממשלה. נוכח צוות הבחינה כי מדובר בסוגיה משפטית - יועבר הנושא לטיפול היועץ המשפטי לממשלה.

במידה ולא הושג תיאום במסגרת עבודת הצוות של המועצה הלאומית לכלכלה, יעביר הצוות את המלצתו לוועדת שרים לענייני רגולציה אשר תקים הממשלה ואשר תדון בנושא ותקבל את החלטתה בהתבסס על נתונים שיועברו ע"י הצוות ולאחר שמיעת עמדות הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים לעניין. על החלטתה ניתן יהיה לערער בפני הממשלה. הכרעות ועדות שרים והממשלה תהיינה מחייבות את הרגולטורים השונים בהתאם לאמור בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1000 ו-1.1001.

הוועדה מדגישה כי לצורך שימור עצמאותם של רגולטורים אשר על פי חוק הינם עצמאיים, בין אם כתאגידים ציבוריים ובין כרשויות פנים ממשלתיות לא יחול מנגנון זה על רגולטורים עצמאיים.

ד. הקטנת עלויות רגולטוריות

העלויות הכרוכות ברגולציה מחולקות למספר קטגוריות: עלויות ציוד, הנובעות מהצורך לציית להוראות הרגולציה; עלויות אדמיניסטרטיביות, הנובעות מהצורך לדווח לרגולטור; ועלויות עקיפות למשק כגון הפחתת תחרות כתוצאה מחסמי כניסה רגולטוריים, העברת מפעלים למקום אחר, חסמים להקמת עסקים קטנים. יישום נכון של תהליך ה-RIA, אותו מוביל האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה מתוקף החלטת ממשלה מספר 4027, טרם קביעתה של רגולציה חדשה, וביחס לרגולציות קיימות, צפוי לגרום לצמצום הן של עלויות הציוד והן של העלויות האדמיניסטרטיביות. לכן, לצד יישום תהליך ה-RIA, אנו ממליצים כי תגובש תכנית לצמצום הנטל הרגולטורי של רגולציה קיימת.

תוך הישענות על מודל Standard Cost, אשר נמצא בשימוש במרבית מדינות אירופה. המודל, המכמת את עלות הציאות לרגולציה, מסייע לאתר היכן מצוי עיקר הנטל הרגולטורי. באמצעותו ניתן יהיה לגבש תכנית סדורה לצמצום הנטל ולעקוב אחרי ביצועה. התוכנית, שתגובש במשך חצי שנה, תכלול איפיון וכימות החלק הארי של הרגולציה בתחום אחריותם של כלל הרגולטורים הממשלתיים, כאשר בסוף התהליך ידרש ידי כל רגולטור להציג את התוכנית המוצעת על ידו לוועדת השרים לענייני רגולציה. הוועדה ממליצה כי בתקופה זו ייתנו הרגולטורים השונים במשק עדיפות לבחינה, הערכה מחדש וטיוב כללים רגולטוריים שכבר נקבעו על פני קביעת כללים רגולטוריים בנושאים חדשים. הוועדה סבורה כי בתקופה בה תגובש התוכנית הממשלתית לצמצום הנטל הרגולטורי על הרגולטורים השונים להשקיע את מירב מאמציהם במיפוי וייעול הרגולציה הקיימת ולהמתין ככל הניתן עם קידומה של רגולציה חדשה. לאחר שיושלם המיפוי, יציג כל רגולטור תוכנית לצמצום הנטל הרגולטורי הנדרש בתחומו. כמו כן מוצע כי כל משרד ממשלתי, וכן גם רגולטור עצמאי, ישלב באופן קבוע יעד כמותי לצמצום הנטל האדמיניסטרטיבי במסגרת תכנית העבודה השנתית שלו.

לאור החשיבות הרבה שהוועדה רואה בשיפור מנגנוני רגולציה בכל התחומים במשק, לרבות בתחומי אחריותם של הרגולטורים בעלי תפקיד ציבורי עם סמכויות רגולטוריות מכח חוק, הוועדה סבורה כי ראוי כי רגולטורים עצמאיים אלו ישקלו להחיל על עצמם את ההמלצות הנוגעות למנגנוני תיאום והיוועצות, וכן את המנגנון המוצע לצמצום עלויות הנטל הרגולטורי. הוועדה ממליצה כי לאחר פרק זמן של שנתיים ולאור מידת הצלחת יישום ההמלצות, תיבחן הממשלה לחייב את הרגולטורים העצמאיים לאמץ את ההמלצות המובאות בדוח.

(2) הגברת אפקטיביות הרגולציה בתחומי התשתיות

ישראל נחשבת כמדינה בעלת רגולציה באיכות נמוכה יחסית - במדדי הבנק העולמי הרלוונטיים מדורגת ישראל בשליש התחתון במדד אחד ובחמישון התחתון במדד השני. הסיבה המרכזית לכך נעוצה בכשלים מבניים בפעילות הרגולציה בישראל ובכלל זה:

- מבנה הרגולציה בישראל הינו ייחודי ולא מקובל במדינות מפותחות. השוני טמון בעוצמה גדולה וסמכויות מרובות של הדרג הפוליטי מחד, ובעצמאות נמוכה וסמכויות מצומצמות של הרגולטורים מאידך, לצד חוסר בהירות בהגדרת סמכות ואחריות בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי. בפרט, קיים צורך בהגדרת מבנה הרגולציה בתחומי התשתיות¹.
- ביזור סמכויות בין מספר רב של גורמים. ריבוי גופים רגולטורים בתחומים משיקים וחוסר התאמה מבנית להתפתחות השוק.
- קושי ביצירת מדיניות ותכנון ארוכי-טווח.
- קושי בהבטחת המקצועיות הנדרשת והיעדר מנגנוני בקרה ואכיפה מספיקים.
- ריבוי של מיקרו-רגולציה וחוסר בכלים לבחינת נחיצות הרגולציה.

¹ תחומי התשתיות הרלוונטיים לעניין זה כוללים את בעיקר את משקי התקשורת, האנרגיה, המים והתחבורה.

לאור כל האמור לעיל, סבורים חברי הוועדה כי ישנו צורך בהגדרת מבנה הרגולציה בתחומי התשתיות² בישראל. השוואה בינ"ל מעלה כי במדינות המפותחות התקבע בשני העשורים האחרונים מודל מקובל אחד - רגולטור כלכלי עצמאי בתחומי התשתיות. הגופים הבינלאומיים השונים ממליצים על הקמת רגולטורים כלכליים עצמאיים ודוחפים למימושו הכולל של המודל, הן במדינות מפותחות והן במדינות מתפתחות. למודל הרגולציה הכלכלית העצמאית בתחומי התשתיות מספר יתרונות מובחנים על פני המשרד הממשלתי. נסיון בינלאומי מצביע כי הימצאות רגולטור עצמאי תורמת לפיתוח השוק, לכניסת משקיעים פרטיים, ולהגברת רמת התחרות הכוללת בו – מקצועיות, ודאות ועקביות, אובייקטיביות והוגנות. זאת על אף המורכבות המובנית במודל בהגדרת גבולות ברורים בין רגולציה למדיניות.

הצלחת מודל הרגולציה הכלכלית העצמאית מותנית בהבטחת עצמאות לרגולטור בפעילותו – עצמאות בקבלת החלטות, מנגנון מינוי בכירים המבוסס על מקצועיות, הגנה מהדחה שרירותית, עצמאות תקציבית, עצמאות בגיוס והעסקת עובדים. לצד הבטחת העצמאות של הרגולטור, נדרש להגדיר מנגנונים שיבטיחו מענה לסוגיית הלגיטימיות והאחריותיות (accountability) של גוף ממונה שאינו נבחר - בלמים שונים, הנועדים לתת – מנגנון לערעורים מקצועיים על החלטות, תהליכים ומנגנונים להגברת שקיפות, והגדרת תפקידה של מועצת הרגולטור כגוף מבקר, מפקח ומכווין.

בחלוקת התפקידים העקרונית בין הרגולטור למשרד הממשלתי - הרגולטור הכלכלי העצמאי אחראי על קידום התחרות ופיקוח על התנהלות המתחרים ("רגולציה כלכלית") הכוללת את הפיקוח על השוק, מתן היתרי פעולה, פיקוח מחירים ורווחיות, אמות מידה והגנת הציבור. הממשלה, באמצעות השר והמשרד, אחראית על קביעת המדיניות והיעדים. במודל הרגולציה תפקיד המשרד הממשלתי הינו לעסוק בקביעת מדיניות, סדרי עדיפויות, קידום חקיקה וכיוב'. המודל המוצג משנה את מוקד הפעולה של המשרד הממשלתי ומאפשר לו להתמקד בתפקידי הליכה שלו ובביצוע הפעולות בהן הערך-המוסף של המשרד גבוה. תחום התכנון ארוך-הטווח הפיתוח וההשקעות, מהווה תחום אפור, שהאחריות עליו משתנה בהתאם למאפייני התחרות של הענף בפיקוח.

חיזוק הקשר בין המדיניות הממשלתית לבין החלטות הרגולטור העצמאי הינה סוגיה המטרידה קובעי מדיניות ורגולטורים במדינות מפותחות ברחבי העולם. בעולם מזהים את המקור לבעיה בהיעדר מדיניות ממשלתית בהירה והמהלכים לחיזוק הקשר בין המדיניות הממשלתית להחלטות הרגולטור מוכוונים להבניית והבהרת המדיניות לצד חיזוק מנגנוני השקיפות של הרגולטור ביחס למימוש המדיניות. מוצע לפעול להבניית והבהרת המדיניות הממשלתית בתחומי תשתית בישראל, שבמקרים רבים הינה מעורפלת ולא מוגדרת, דבר המקשה על הרגולטור לדעת כיצד עליו להכווין את פעולתו. בשעה שנקבעה המדיניות הממשלתית, מוצע להגדיר מנגנונים שיאפשרו לרגולטורים בתחומי התשתיות בישראל להבהיר כיצד החלטותיהם מממשות את המדיניות הממשלתית ומסייעות לקידומה, לרבות באמצעות הסכמי שת"פ מפורטים (MOU- Memorandum of understanding).

² תחומי התשתיות הרלוונטיים לעניין זה כוללים את בעיקר את משקי התקשורת, האנרגיה, המים והתחבורה.

מחלוקות בין הרגולטור לממשלה קיימות במדינות רבות. מוצע כי בדומה לנהוג במדינות מפותחות, בכל מקרי המחלוקות אין לממשלה אפשרות להפוך החלטה ספציפית של הרגולטור. לרגולטור יש עצמאות מלאה בקבלת החלטות בתחום סמכותו.

הוועדה, שרואה חשיבות יתרה בשיפור איכות הרגולציה בישראל, ממליצה לאמץ את המודל הבינ"ל העקרוני המתואר לעיל בעניין מבנה הרגולציה בתחומי התשתיות. כמו כן ממליצה הוועדה כי יקודמו שינויים מפורטים במבנה הרגולציה בתחומי האנרגיה כפי שמופרט מטה, וכן ונושאי תחבורה בהתאם למודל העקרוני.

א. הקמת רשות תקשורת

בהמשך למודל אשר הוצג לעיל, בתחום התקשורת יישומו של מודל זה מתבטא בהקמת "רשות תקשורת". המדינות המפותחות אימצו כאמור בשני העשורים האחרונים מודל אחיד לרגולציה על תשתיות - רגולטור כלכלי עצמאי. בתחום התקשורת כל המדינות המפותחות כבר אימצו את מודל 'רשות התקשורת' למעט יפן, אשר מקימה בימים אלו רשות תקשורת עצמאית, וישראל בה המשרד הממשלתי מפקח על התחום. הצורך בהקמת רשות תקשורת עצמאית נידון בישראל כבר למעלה מ-16 שנים, בשורה ארוכה של ועדות והצעות חוק שהצביעו על החשיבות הרבה של הקמת רשות תקשורת, אך מעולם לא הבשילו לכדי ביצוע. במדינות המפותחות הוכח כי ישנו קשר ישיר ומובהק בין מידת העצמאות של הרגולטור להיקפי ההשקעות והתפתחות שווקי התקשורת.

התגברות מגמת ההתלכדות בתחומי התקשורת מובילה לצורך גובר בשיתוף פעולה בין פיקוח על טלקום ושידורים, ויצרת אבחנה חדשה – בין רגולציה כלכלית הרלוונטית לכלל תחום התקשורת לבין פיקוח על תכנים המבוסס על שיקולים תרבותיים וערכיים. מגמה זו יחד עם המודל המקובל בעולם יוצרת רציונל מובהק להקמת רשות מאוחדת לטלקום ותכנים: עם אחריות על כלל תחום התקשורת – טלקום ותכנים.

רשות התקשורת תנוהל על-ידי מועצת התקשורת - הגוף המקצועי האחראי על כלל תחום התקשורת, ובפרט בנושאי רגולציה כלכלית (החלטות בעלות השלכות כלכליות ותחרותיות). תפקידיה העיקריים של מועצת התקשורת הם:

- קידום התחרות בתחום התקשורת והבטחת מגוון ואיכות שירותים
- היתרי פעולה בענף – הענקת רשיונות ותנאיהם, ועדת מכרזים וכו'
- פיקוח – ביצוע הוראות לפי חקיקת התקשורת וטיפול בהפרות
- קידום טובת הציבור ועניינו של הצרכן

בתחום התכנים - יש לאחד את שני הרגולטורים הקיימים היום לתחום השידורים – הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, ומועצת הכבלים והלווין - למועצת תכנים מאוחדת שתעסוק בפיקוח על תכנים בלבד. במצב הקיים, מטרות רגולטור התוכן בישראל נרחבות משמעותית ביחס למקובל במדינות מפותחות.

במעבר לרשות התקשורת יש למקדן ולצמצמן כדי להפחית נטל רגולטורי על המפוקחים. כאשר יש למקד את תפקידי המועצה סביב קידום היצירה הישראלית המקורית וביטוי למגוון התרבותי, תנאי תוכן ברשיונות – קביעת תנאים ופיקוח על קיומם וקביעת כללים לשידורים – תכנים פוגעניים, כללי פרסומות וכד'.

על מנת לאפשר פעילות אפקטיבית של הרשות יש להבטיח את עצמאותה תוך הבטחת קיומם של איזונים ובלמים, בדגש על חיזוק מנגנוני השקיפות וחובת פרסום: פרוטוקולי ישיבות, רציונל מפורט להחלטות, דוח שנתי על פעילות, דוח על מצב השוק, ותכנית אסטרטגית רב שנתית. כאמור במודל העקרוני, הצלחת מודל הרגולציה הכלכלית העצמאית מותנית בהבטחת עצמאות לרגולטור בפעילותו – עצמאות בקבלת החלטות, מנגנון מינוי בכירים המבוסס על מקצועיות, הגנה מהדחה, עצמאות תקציבית, עצמאות בגיוס והעסקת עובדים. הקמת הרשות העצמאית אפשרית גם כיחידת סמך ממשלתית וגם כתאגיד סטטוטורי, וזאת בלבד שתיקון החקיקה שיעשה יעמיד לרשותה את הסמכויות המתאימות לעצמאותה כפי שפורט לעיל.

לאחר הקמת רשות תקשורת ימוקד תפקידה של הממשלה והשר הממונה בקביעה של החלטות מדיניות רחבות – קביעת יעדים בעלי השלכות מקרו-כלכליות וחברתיות, מתן ביטוי לערכים ותפיסות עולם, השקעות במעורבות המדינה, יחסי חוץ לרבות הרשות-הפלשתינית, החלטות בנוגע לשימוש במשאבי המדינה (ספקטרום), שיקולים ביטחוניים ומצבי חירום. קיימות שתי חלופות מרכזיות למבנה הממשלתי בתחום התקשורת בישראל: מחלקה במשרד ממשלתי (תמ"ת או כלכלי אחר), או שינוי תפקידי המשרד ל"טכנולוגיית המידע ומדיניות תקשורת" תוך העברת תחומים רלוונטיים ממשרדים אחרים.

הקמת רשות תקשורת במודל המתואר תעמיד את הרגולציה בישראל בסטנדרט המקובל במדינות מפותחות, וצפויה להביא לשיפור משמעותי בשוק, ולטובת כלל האזרחים וצמיחתו של ענף התקשורת הישראלי. מיזוג מנגנוני הרגולציה בתחום השידורים לרשות שידורים אחת אחודה מהווה צעד ראשון משמעותי לקיומה של רשות תקשורת כוללת.

בנוסף להמלצות הוועדה בשני הנושאים העיקריים בה התמקדה, המלצות כלליות בדבר ייעול מנגנוני הרגולציה הממשלתיים והמלצות למודל עקרוני בדבר להגברת אפקטיביות הרגולציה בתחומי התשתיות, ממליצה הוועדה להמשיך ולבחון ייעול פרטני וביטול כפילויות של תהליכים רגולטוריים ספציפיים כגון בתחום הגנת הצרכן, הגנת הסביבה, רשם הקבלנים ועוד כחלק אינטגרלי מעבודה של הממשלה.

ב. רשות מאוחדת בתחום האנרגיה

מבנה הרגולציה על משק האנרגיה הקיים, פוגם ביכולת להבטיח את הודאות והקוהרנטיות הנדרשת במשק – בעיקר בשוק הגז ובשוק החשמל. רמת התיאום בין גופי הרגולציה השונים איננה תמיד מלאה מה שמביא לכך שרמת הסיכון למשקיעים והביורוקרטיה בשוק זה גדלות והדבר גורר עלויות משקיות עודפות בשל התגברות החסמים ועיכוב ההשקעות. מצב רגולטורי זה, גורם לפגיעה בתחרות ולאיי מיצוי התועלות המשקיות במשק זה.

בשל מאפייני משק האנרגיה, נדרשת בתחום זה רגולציה מקצועית ועצמאית, ברורה וקוהרנטית הנקייה מכפילויות, שתקיים תנאי משק תחרותיים, תקטין את הסיכונים להשקעות היזמים ותקדם את היעילות במשק האנרגיה.

בהתאם, במרבית המדינות המפותחות שבהן מהווה הגז מרכיב משמעותי בסל הדלקים במשק החשמל, פועלת רשות אנרגיה עצמאית ונפרדת מהמשרד הממשלתי, המרכזת את כלל סמכויות הרגולציה בתחום החשמל והגז.

הועדה ממליצה לבחון באופן מעמיק את אימוץ המודל המקובל במשקים המפותחים לרגולציה במשק האנרגיה. מוצע לבחון את איחוד סמכויות הרגולציה בתחום הגז הטבעי והחשמל תחת רגולטור עצמאי אחד, שיבצע רגולציה מקצועית ליישום מדיניות הממשלה בתחום.

רקע לעבודת הוועדה

לאור מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי (ועדת טרכטנברג), וכפי שנקבע בהחלטת הממשלה מספר 4027 מיום 25.12.11 הוחלט להקים צוות בראשות הממונה על התקציבים ובהשתתפות יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה והיועץ המשפטי לממשלה לייעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק. אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) מונה כנציג היועץ המשפטי לממשלה בצוות זה. על הצוות הוטל לבחון את מבנה הרגולציה בישראל ולהמליץ על שינויים מבניים נדרשים לביטול כפילויות וקידום היעילות במשק. כמו כן נדרש הצוות לבחון את היחסים בין הרגולטורים לממשלה.

הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג, דנה בכשלים בתחום הרגולציה בישראל. בין היתר, המליצה הוועדה לעגן הגדרה ברורה של מטרות הרגולציה, אשר תכלול אחריות לרווחת הצרכנים ולתחרותיות. עוד המליצה הוועדה על תגבור איכותם, עצמאותם ויכולותיהם של הרגולטורים בישראל, באמצעות כלים שונים כגון הרחבת המשאבים העומדים לרשותם, ביצוע הכשרות, בחינת תנאי סף לכשירות כך שיועסק כח אדם מתאים ומקצועי, קציבת כהונה של רגולטורים שאינם מתמנים ישירות על ידי הממשלה לתקופה של שש שנים. כמו כן המליצה הוועדה על חיזוק העצמאות של סוכנויות רגולציה באופן שיאפשר קבלת החלטות מקצועיות, תוך איזון המאפשר לשר האחראי ולממשלה להתערב בקביעת מדיניות רוחבית. הוועדה אף המליצה למסד וליצור תורת רגולציה בישראל, ובין היתר, לאמץ כלי מדיניות הקיימים במדינות OECD כגון RIA (Regulatory Impact Assessment)³.

דוח מבקר המדינה (דוח ביקורת שנתי 62, לשנת 2011) התייחס אף הוא לנושא הרגולציה. הפרק הראשון בדוח, "מטלות רוחב – הטיפול בצמצום הנטל הבירוקרטי בשירות הציבורי", כולל ביקורת על הנטל הבירוקרטי המוטל על עסקים ואזרחים על ידי פעילויות משרדים ממשלתיים וגופים ציבוריים ורגולטורים שונים, ומציע לממשלה לנקוט בשורה של מהלכים להפחתת הנטל הבירוקרטי. המלצתו העיקרית של מבקר המדינה בנושא היא: "מכאן שצמצום הנטל הבירוקרטי להכרח הנדרש הוא חובתה של המדינה כלפי תושביה ותועלותיו באות לידי ביטוי גם בחיזוק אמון הציבור בשירות הציבורי וגם בשיפור הכלכלה. בקרב מדינות מפותחות רבות בעולם, ובראשן החברות בארגון מדינות ה-OECD, גברה המודעות לנוקמים שמסב הנטל הבירוקרטי, וכדי לצמצמו הן פיתחו כלי מדידה, שיטות ניתוח ודרכים לפישוט הליכים. על בסיס כלים אלו נקטו מדינות מפותחות רבות בשנים האחרונות הליכים רחבי היקף למדידתו ולהפחתתו של הנטל הבירוקרטי."

העיסוק בתורת הרגולציה בישראל הינו חלק ממגמה עולמית, אשר באה לידי ביטוי, בין היתר, בגיבוש המלצות של מועצת ה-OECD למדינות החברות באירגון. ביום 22.3.2012 אימצה המועצה המלצות

³ מתוך מדריך RIA הממשלתי: 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 ושקוף, המאפשר לרגולטור להחליט על רגולציה מיטבית. כלומר, מטרת התורה לייצר תהליך שיטיב את הרגולציה, באופן שתועלתה תהיה מרבית ומחיריה מועטים.

ביחס למדיניות רגולציה וממשל (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance). ההמלצות הן תוצר של הערכת רפורמות רגולטוריות במדינות ה-OECD בעשור האחרון, והן כוללות, בין היתר:

1. מחויבות של הממשלות למדיניות כוללת לאיכות הרגולציה, כך שהרגולציה תביא לתועלות כלכליות, סביבתיות וחברתיות אשר יצדיקו את עלותה.
2. גיבוש רגולציה בשקיפות, תוך מתן אפשרות לציבור לתרום לתהליך. על הרגולציה להיות ברורה, כך שניתן יהיה להבין ללא קושי מהן החובות והזכויות שהיא מקנה.
3. להקים מוסדות אשר יפקחו על תהליכים רגולטורים ומטרות הרגולציה, ובכך יקדמו את איכותה.
4. לשלב RIA בשלבים המוקדמים של בחינת מהלכים רגולטורים חדשים: להגדיר בבירור את מטרות המדיניות, להעריך האם נחוצה רגולציה, ומהן הדרכים היעילות והאפקטיביות ביותר להשגת המטרות.
5. לסקור באופן שיטתי הסדרים רגולטורים קיימים, ולבחון האם הם עדיין משרתים את מטרות המדיניות באופן יעיל ואפקטיבי.
6. לפרסם באופן סדיר דוחות בדבר אופן הביצוע של מדיניות רגולטורית, ושל גופי הרגולציה. הדוחות יכללו אינפורמציה ביחס לאופן היישום של RIA, תהליכי שימוע ובחינת יעילות ואפקטיביות של הסדרים רגולטורים קיימים.
7. לפתח מדיניות עקבית אשר תקבע את התפקיד של סוכנויות הרגולציה בכדי להגביר את האמון בכך שהן מקבלות החלטות אובייקטיביות, בלתי מוטות ועקביות, וללא ניגודי עניינים.
8. להבטיח את האפקטיביות של המערכות המאפשרות להעמיד את ההחלטות הרגולטוריות במבחן הסבירות והמידתיות, כך שהגישה אליהן לא תהיה כרוכה בעלויות ניכרות, ושהחלטותיהן יתקבלו תוך פרק זמן קצר.

בריטניה היא המדינה המובילה באירופה בגיבוש תורת רגולציה. בפרויקט Better Regulation שיושם באנגליה (מבוסס על דוח Hampton), הוצגו חמשת העקרונות המנחים להשגת רגולציה טובה יותר (5 principles of better regulation):

- שקיפות (Transparency) - תהליכי קבלת ההחלטות צריכים להיות פתוחים לעיון הציבור ובהשתתפותו, וכללי הרגולציה צריכים להיות ברורים וקלים להבנה וליישום.
- אחריותיות (Accountability) - החלטות הרגולטור צריכות להיות מבוססות ומנומקות.
- עקביות (Consistency) - הן בין גורמי רגולציה שונים המטפלים באותו תחום פעילות, והן על פני זמן, זאת על מנת לייצר צפיות (predictability), יציבות וודאות בקרב הגורמים המוסדרים.

- מידתיות (Proportionality) - יחס הולם בין הבעיה לבין הפתרונות הרגולטוריים, בחינת חלופות ובחינת החלופה המתאימה ביותר.
- מיקוד במטרה (Targeting) - הרגולציה צריכה להתמקד במטרות אותן נועדה להשיג, במינימום השפעות לוואי.

האמצעים להשגת עקרונות אלו הם:

1. פישוט אדמיניסטרציה וצמצום עלויות רגולטוריות.
2. הערכת ההשפעה של הפעולות הרגולטוריות (Regulatory Impact Assessment- RIA).
3. יצירת שקיפות רבה יותר בתהליך קבלת ההחלטות הרגולטוריות.
4. אימוץ פרקטיקות של שמיעת ושקילת עמדות של בעלי עניין (stakeholders).
5. נקיטת גישה של ניהול סיכונים בהחלת רגולציה.
6. הגברת יעילות הציות (compliance), באמצעות פיקוח ואכיפה.
7. הקמת גופי "על" בממשלה, לטיוב הרגולציה.

במסגרת עבודת הוועדה נעשתה סקירה מקיפה של דילמות העולות מעבודת הרגולציה הממשלתית וכן של דרכי ההתמודדות הממשלתיות עם סוגיות אלו במדינות מפותחות בעולם. כמו כן התקיימו עשרות פגישות עם רגולטורים רבים ועם גורמים במשק הישראלי. יש לציין את תרומתם של ד"ר אסף כהן וצוותו מחברת גיזה זינגר אבן וכן את מר עומר טפר וצוותו מחברת שלדור לגיבוש חלק זה של הדוח וכן על הסיוע שנתנו לוועדה במהלך עבודתה ובגיבוש ההמלצות.

לאור המגמות העולמיות ונוכח הקשיים עליהם הצביעה הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, מובאות להלן המלצות הוועדה בנושא לייעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק. המלצות הוועדה מתמקדות בשני נושאים כפועל יוצא של המנדט אשר הוטל עליה על ידי הממשלה:

- (1) המלצות כלליות בדבר ייעול מנגנוני הרגולציה הממשלתיים;
- (2) המלצות למודל להגברת אפקטיביות הרגולציה בתחומי התשתיות, בדגש על מבנה הרגולציה;

פרק א' – סקירה בינלאומית של מנגנוני ייעול רגולציה

רגולציה עצמית

רגולציה עצמית הוא מושג אשר אין לו הגדרה ברורה. מקובל להתייחס למושג זה כמצב בו הגורמים הפעילים, הלא ממשלתיים, בענף כלשהו מאמצים בעצמם נורמות עבודה שתואמות את אלה אשר היו נדרשות על ידי הרגולטור.

רגולציה עצמית, נוצרת על פי רוב כאשר שחקנים הפועלים בשוק מסוים מסכימים על כללים משותפים. ההסכמה במקרה שכזה היא וולונטארית, אך טומנת בחובה יתרונות. רגולציה עצמית שכיחה במקצועות פרטיים – עורכי דין, רואי חשבון, רופאים ועוד. במקצועות אלו נקבעים ונאכפים החוקים על ידי קבוצה מאורגנת (ועד, מועצה, לשכה וכדומה) מתוך המקצוע. היתרונות בקביעת הכללים על ידי אנשי המקצוע הינם העובדה שהכללים נקבעים על ידי אלו אשר מכירים היטב את תחומם, בנוסף לכך שלאיגוד המקצועי יש יכולת להתאים במהירות את הנהלים לשינויים אשר עשויים להתרחש בסביבת פעילותם.

לרגולציה עצמית מספר יתרונות כמו גם חסרונות.

בין יתרונותיה ניתן למנות:

1. חברות איכותיות יכולות לבדל עצמן מחברות לא איכותיות באמצעות אימוץ סטנדרטים גבוהים כנורמה.
2. כללים הנקבעים מתוך הענף, יכובדו יותר על ידי החברות הפועלות בתחום. החוקים הנכללים בהסכם זה יהיו ממוקדים יותר שכן הם נחקקים מתוך צורך נקודתי.
3. עלויות בקרה נמוכות יותר עבור החברות.
4. יכולת לקבוע נורמות גבוהות של עבודה, ולא רק את המינימום הנדרש.
5. קביעת נהלים תוך ענפיים, מהירה יותר, זולה יותר וכרוכה בפחות בירוקרטיה מאשר חקיקה.
6. הגברת אמינות החברות, שכן החקיקה והאכיפה מתבצעות על ידיהן ולא על ידי הממשלה.
7. ייעול מתן תמריצים למשתפים פעולה והטלת סנקציות על אלו שאינם מקיימים את הכללים.

החיסרון המרכזי בשיטה זו הוא שרגולציה עצמית מוחלת רק על מי שנוטל חלק ביוזמה. כך נוצר כיסוי חלקי בלבד של האכיפה, וייתכן מצב בו חברות אשר אינן משתתפות ברגולציה העצמית ינקטו בפרקטיקות אשר תפגענה בצרכנים. על אף האמור, יתכן גם מצב בו השתתפות מלאה של חברות בהסדרי רגולציה עצמית עלולה לפגוע בתחרות, למשל במקרה בו כללי הרגולציה העצמית מגבירים את חסמי הכניסה לשוק או את החסמים למעבר לקוחות בין מתחרים. כאשר מתבצעת רגולציה עצמית בענף מקצועי בו פועלים פרטים (כדוגמת עורכי דין), יש להיזהר שתוך מתן סמכויות האכיפה לאיגוד לא תיווצר קבוצה סגורה של מתחרים המקיימים תיאום לצורך יצירת חסמי כניסה לענף. קבוצה כזו עלולה לנצל לרעה את כוחה וליצור כשל שוק, העלול לפגוע בחופש העיסוק ובצרכן הסופי. בנוסף,

מערכת של רגולציה עצמית מחזקת את הקשר בין הפעילים בשוק, ועלולה לסייע למתחרים לתאם ביניהם מחירים ותנאי שירות, באופן הפוגע בתחרות ובצרכנים. ניתן להציג את סוגי הרגולציה השונים על ספקטרום בצורה הבאה:

רגולציה עצמית ← רגולציה חלקית ← רגולציה משותפת ← רגולציה ממשלתית מוחלטת
(Self-regulation) (Quasi-regulation) (Co-regulation) (Explicit government regulation)

ניתן לראות מן התרשים, כי רגולציה עצמית, הוא המודל הפחות נוקשה של הרגולציה. בתהליך גיבוש רגולציה על פי מודל RIA, נדרש הרגולטור לבחון תחילה, בטרם יקבע כללי רגולציה, האם רגולציה עצמית יכולה לפתור את הבעיות שזיהה, ואילו כלי פיקוח ובקרה יש בידיו. רגולציה עצמית ורגולציה על פי חוק, לא מתנגשות זו עם זו, מקובל למצוא איזון בין שתי השיטות. רגולציה משותפת, מבטאת איזון זה, וכוללת הן רגולציה עצמית והן מסגרת חוקית אשר מספקת הממשלה על מנת לייצר רגולציה אופטימאלית.

הדוגמה הטובה ביותר של רגולציה משותפת מגיעה מאוסטרליה. ב-1998, החליטה ממשלת אוסטרליה להחיל מדיניות שמשמעותה- היכן שכשלה רגולציה עצמית, תגובש חקיקה אשר תספק לענף את הכלים ליישום יעיל של רגולציה עצמית. רגולציה משותפת, מקנה לממשלה את הכלים על מנת לאכוף רגולציה המתקיימת אשר כלליה נקבעים בעיקר על ידי החברות בענף.

ככלל, הדוגמאות הטובות ביותר לרגולציה עצמית, הם אלו הקיימות בתוך מסגרת חוקית, אשר מאפשרת ליוזמות פרטיות של רגולציה עצמית להתפתח. מוסד ממשלתי (דוגמת הרשות לסחר הוגן) שאחראי על השגחה על יוזמות הרגולציה יכול לקדם רבות את איכות הרגולציה העצמית. קוד התנהגות אשר מקבל מעמד של חוק, יכול לתרום רבות לרגולציה עצמית, במיוחד כאשר הוא מחייב את כל השחקנים בענף לנהוג לפיו.

תיאום ושיתוף פעולה בין רגולטורים

בחלק זה, נבחן את הדרכים השונות בהן בוחרות מדינות אירופה לקדם שיתוף פעולה ו/או תיאום בין רשויות רגולטוריות שונות. נתייחס לרשויות העוסקות בחוק התחרות (בארץ, ההגבלים העסקיים), ברגולציה כלכלית ענפית (מתקיימת בענפים אשר בהם יש שחקן אחד עם כח שוק גדול), ובחוק הגנת הצרכן. בעוד שחוקים אלה מתייחסים לענפים שונים במשק, לכולם מטרה אחת – רווחת הצרכן.

עקב השונות הקיימת בין מדינות אירופה בגודל האוכלוסייה, בגורמי אכיפה שונים או בגישה רגולטורית שונה, התפתחו במדינות אירופה מודלים שונים. להלן נבחן שלושה מהם:

- בגרמניה, פועל רגולטור (BNetzA), האחראי על: תקשורת אלקטרונית (טלקום), כולל ניהול תדרי רדיו), דואר, אנרגיה ורכבות. לרגולטור אין אחריות על חוק התחרות.
- בהולנד מתוכנן מודל מעורב, לפיו תקום רשות מאוחדת – רשות התקשורת, התחרות (כולל אנרגיה ותחבורה) והגנת הצרכן. טרם הקמת הרשות המאוחדת פעלו שלוש רשויות נפרדות:

רשות אחראית לחוק התחרות ולרגולציה בענפי האנרגיה והתחבורה, רשות אחראית על רגולציה בענפי התקשורת האלקטרונית, ורשות נוספת הייתה אחראית לתחום הגנת הצרכן.

- בבריטניה, ה-JRG (Joint Regulators Group), מהווה פלטפורמה למפגש בין רשויות בעלות סמכויות רגולציה כלכלית בענפים שונים.

בנוסף, נבחן את ההסכמים בין הגורמים השונים האחראים ליישום חוק התחרות. בבריטניה, לצד ה-Competition Commission (העוסקת במיזוגים ובבחינת המצב התחרותי בשווקים מפוקחים), הרשות לסחר הוגן אחראית על הטיפול בנושאי תחרות, סחר הוגן והגנת הצרכן, וכן קיימים רגולטורים ענפיים בתחומי התקשורת (Ofcom), האנרגיה (Ofgem), המים (Ofwat), הרכבות (ORR) והתעופה (CAA). לרגולטורים הענפיים יש סמכויות "מקבילות" לאלה של הרשות לסחר הוגן, לחקור ולעסוק בכל האספקטים התחרותיים בענפים שבאחריותם. בעזרת המודל הבריטי נבחן מקרוב את שיתוף הפעולה והתיאום בין הרשות לסחר הוגן לבין הגורמים הענפיים, עם התמקדות בתחום התקשורת.

המודל הגרמני - רגולטור רב-ענפי

המודל בגרמניה הוא ריכוזי, כאשר רגולטור אחד פועל במספר ענפי תשתית. בכך, מושגים חיסכון ויעילות בתחומים הבאים:

- כח אדם ותקורות
- איסוף מידע
- תקשורת פנימית
- קשר עם גורמים ממשלתיים ורשויות ציבוריות
- שיתוף פעולה בינלאומי

סינרגיה הנובעת מרגולטור רב ענפי

אנשי המקצוע שפועלים במסגרתו של רגולטור רב-ענפי הצליחו ליישם לקחים שנלמדו בענף אחד בענף אחר. כך, מומחי התקשורת והאנרגיה של הרגולטור, תרמו מהידע שלמדו לענף הרכבות. מומחים מענף התקשורת, היו מעורבים בפיתוח מוצרים חדשים בענף האנרגיה.

יתרונות נוספים הנובעים מרגולטור רב ענפי

- קיימת חפיפה בין ענפים שונים (לדוגמה, דואר ותקשורת, תקשורת ומערכות אנרגיה).
- החלטות רגולטוריות מתקבלות על סמך פרספקטיבה רחבה יותר מאשר ההחלטות שמתקבלות ברגולטורים ענפיים.
- ההזדהות עם הגורמים בענף תהיה ברמה פחותה, וכפועל יוצא, תשפיע פחות על הרגולציה.
- גוף רב ענפי גדול, יהיה עצמאי יותר מגופים קטנים, הן בפועלו מול המגזר הציבורי והן בפועלו מול המגזר העסקי.

- מגוון התפקידים המוצעים על ידי גוף גדול מקל את תהליך הגיוס, ומשפר את ההון האנושי בגוף זה.

שיתוף פעולה בין הרגולטור הרב ענפי לבין רשות התחרות

בכל פעולה שמבצעת רשות התחרות באחד מהענפים המפוקחים, עליה להביא בחשבון את ההשלכות על הרגולטור הענפי. לו תעקוף רשות התחרות את הרגולטור הענפי, היא עלולה לגרום לפיחות במעמדו בשוק. על רשות התחרות מוטלת החובה לוודא את מצב השוק עם הרגולטור הענפי. ניתן לראות כי שיתוף פעולה בין רגולטורים משרת את האינטרסים של שני הצדדים.

שיתוף הפעולה בפועל, בין הרגולטור הרב ענפי (BNetzA) לבין רשות התחרות (BKA):

לפי החוק הגרמני, BNetzA יכול לקבל החלטה הנוגעת להגדרות שוק או כח שוק בענף התקשורת רק באישור BKA. דה פקטו, דבר זה מעניק ל-BKA, זכות וטו על החלטות BNetzA. נוסף לכך ל-BKA יש את הזכות לייעץ לרגולטור הרב ענפי בנושאים אלה, על אף שדעתה לא מחייבת. באם מחליט BNetzA שלא לקבל את המלצותיה, הוא מחויב לנמק מדוע עשה כן.

בפועל, שיתוף הפעולה בין הגופים פועל כהלכה. שני הגופים מעורבים כבר בתחילת התהליך להגדרת שוק או כח שוק, כמו גם בתהליך לתכנון השאלונים הנשלחים לשחקנים הפעילים בשוק. שני הגופים מקיימים דיאלוג בסוגיות העולות, ומפרסמים מסמכים הכוללים את תוכן השיחות. כל המידע הרלוונטי משותף בין הגופים, וטיוטות נשלחות ל-BKA, לפני שמפורסמות על ידי BNetzA.

המודל הבריטי - JRG (Joint Regulators Group)

ה-JRG, הוא גוף לא פורמלי, אשר אין לו מעמד בחוק. מטרתו לחזק ולשפר את הרגולציה הכלכלית בבריטניה, וזאת על ידי דיון בנושאים רגולטוריים הרלבנטיים לענפי משק שונים. ה-JRG מקיים ארבעה מפגשים בשנה, בהם דנים בנושאים הקשורים לרגולציה בבריטניה. החברים ב-JRG הם הרגולטורים האחראים על התקשורת, הרכבות, האנרגיה, המים, התעופה האזרחית, התחרות והסחר ההוגן, ועוד. ה-JRG תומך בהעברת מידע בין רגולטורים ומספק מידע בנוגע לפעילותם לממשלה, לרגולטורים ולבעלי העניין (stakeholders) בנושאים רלוונטיים.

בפועל, בעוד חלק מהרגולטורים מברכים על פעילותו של ה-JRG ומשתפים עמו פעולה, חלק אחר של הרגולטורים מתעלם מקיומו ולא מקיים עמו יחסי גומלין. ועדה אשר בדקה את פעילות ה-JRG, מאמינה שביסוס המעמד החוקי שלו יתרום רבות לחיזוקו ולפועלו.

בבריטניה נהוג לכנס ועדות משותפות (concurrency working party), על מנת לתאם בין הסמכויות בתחום התחרות המצויות בידי רשות התחרות ובידי הרגולטורים הענפיים. מלבד נציגי הרשות לסחר הוגן ורשות התחרות, נוכחים גם נציגים מרגולטורים ענפיים בנושאי תקשורת, אנרגיה, מים, רכבות ושירותי תעופה. כאשר מתעוררת שאלה תחרותית בתחום מסוים, לרשות לסחר הוגן ולרגולטור הענפי יש חודש להסכים על דרך פעולה. אם דרך הפעולה מוסכמת על שני הצדדים, על פי

רוב, יהיה זה הרגולטור הענפי אשר יפעל. בנושאים אשר משלבים מספר ענפים, תהיה זו הרשות לסחר הוגן שתפעל. במידה ואין הסכמה על דרך הפעולה, העניין מועבר ל-working party. במידה וגם במסגרתה לא מצליחים לפתור את הסוגיה, הנושא עובר לשר האחראי (דבר שמעולם לא קרה). לרגולטורים הענפיים אין סמכויות בדבר מיוזגים, אך מפעם לפעם הם מייצעים לרשות לסחר הוגן בעניין מיוזגים הנעשים בענף שלהם.

בבריטניה מאמינים כי גופים דוגמת ה-Working Party, הכוללים נציגים מגופים שונים, מסייעים רבות לשיתוף הפעולה בין הרגולטורים. ממשלת בריטניה מאמינה כי שיטה זו היא הטובה ביותר מבין החלופות שנבחנו, ומסייעת לרגולטורים לפעול יחדיו למען המטרה המשותפת.

הולנד

בהולנד בחרו, בין היתר על מנת לצמצם את נושא חוסר שיתוף הפעולה בין רגולטורים (סיבה זו הייתה אחת מני רבות), למזג את מרבית הרגולטורים הענפיים לכדי רגולטור אחד גדול. הוחלט למזג את רשות התקשורת והדואר (OPTA), רשות התחרות (NMA) והרשות להגנת הצרכן (CA), לגוף אחד שייקרא ACM. עוד קודם לכן, הרגולטורים בתחומי התחבורה והאנרגיה מוזגו לתוך ה-NMA. עם גידול השוק הצורך בתיאום ובשיתוף פעולה בין הרגולטורים הענפיים גדל, ונוצרה חפיפה בין הרבה מן התחומים. לאחר המיזוג, מקווים בהולנד, יצליחו למצות מכל רגולטור את המיטב על מנת ליצור רגולטור גדול, יעיל ומקצועי. מיזוג בין הרשויות, יקל על התיאום שכן הגופים השונים התאחדו, והפכו לזרועות שונות של אותו גוף. כתוצאה מכך, מקווים שהתקשורת בין הזרועות תשתפר, וכך גם התיאום והעברת המידע בין הגופים.

בספרד, התקבל לאחרונה חוק לפיו יוקם רגולטור רב-ענפי, הכולל את רשות התחרות, וכן רגולטורים ענפיים בתחומי אנרגיה, תקשורת, רכבות, דואר, שדות תעופה ושידורים.

בחינת החלטות וסוגיות רגולטוריות מהותיות ע"י צד שלישי

כשלב מקדים להכרעה

בחינת החלטות או סוגיות רגולטוריות מהותיות ע"י צד שלישי ובכלל זה פתרון מחלוקות בין רגולטורים ברחבי העולם, תלוי רבות בחוקים ובמצב הפוליטי במדינה המדוברת. במסמך להלן, נדון בדרך בחינת סוגיות רגולטוריות מהותיות ע"י צד שלישי בעיקר על בסיס המנגנונים הקיימים בספרד, הולנד ובריטניה. בחינת סוגיות אלו ע"י צד שלישי נחוצה במצבים הבאים: (1) אי הסכמה בין משרדי ממשלה. (2) אי הסכמה בין רשות עצמאית לבין משרד ממשלתי. (3) אי הסכמה בין רשויות עצמאיות. ככלל ניתן לומר שהמדינות שנסקרו לצורך השוואה בינלאומית זו עוסקות אף הן בדילמות העולות עקב קיום מחלוקות בין רגולטורים, וניתן לומר שאין "פתרון קסם" חף מחסרונות או מגבלות. עם זאת, ניתן לראות מספר נקודות עיקריות העולות מהסקירה הבינלאומית:

- קיימת חובה על המשרדים השונים לתאם ביניהם את המדיניות.

- המשפט המנהלי קובע כי גופים מנהליים צריכים להתייעץ עם בעלי העניין, כולל משרדים ממשלתיים ורגולטורים אחרים. במקרה של מחלוקת, החוק קובע מי מכריע- הממשלה או ביהמ"ש.
- היכולת להגיע להסכמות ולאיזונים תלויה עד כמה מורה החוק לשר מסוים לפעול באופן ספציפי וחד.
- גם כאשר אין מרווח התפשרות בשל נוסח החוק, עדיין קיימת חובת תיאום, וזאת בכדי לתאם את אופן הפעלתה של הסמכות.
- יש לקיים שיחות בילטרליות בין המחלקות המקצועיות של המשרדים, אח"כ דיון בוועדות שרים ולבסוף דיון והכרעה במליאת הממשלה.
- יש לציין כי אין בפרוצדורות אלה כדי להבטיח את פתרון המחלוקת.
- לעיתים החוק לא מאפשר או לא מתיר לרגולטורים לקחת בחשבון השפעות רחבות יותר, מעבר לשיקולים הספציפיים אותם עליהם לשקול בטרם יפעילו את סמכותם.
- במחלוקות בין ממשלה לבין רגולטור עצמאי – החוק צריך לקבוע את אופן ההכרעה, האם סמכות ההכרעה נמצאת בידי הממשלה, הרגולטור העצמאי, או בית המשפט.
- בדבר מחלוקת בין שני רגולטורים עצמאיים, נוסח החוק הוא הקובע את אופן ההכרעה: היררכיה בין שני הגופים; קביעת גוף שיכריע ביניהם; שיתוף פעולה ביניהם בו על הצדדים להביא הצעות מוסכמות; קביעת פרוטוקול של שיתוף פעולה; סמכות הכרעה בידי בית המשפט.
- ישנן דרכים שונות לקידום שיתוף פעולה בין רגולטורים. בין הדרכים ניתן למנות את הקמתם של פורומים משותפים, וכן ניסוח פרוטוקולים של שיתוף פעולה. הפרוטוקולים קובעים פגישות סדירות והחלפת מידע, כמו כן הם מציינים באילו מקרים צריך ליידע ולהתייעץ עם האחר, וכיצד פותרים מחלוקות בין הגופים (בהתאם לחוק).

יש לציין כי המודל שבו בית המשפט מכריע מחלוקות בין רגולטורים איננו מקובל בשיטת המשפט הישראלית. בדרך כלל רגולטורים הם פנים-ממשלתיים ועל פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה – מחלוקות אלה צריכות במנגנון הכרעה ממשלתי ולא בבית המשפט (ואם המחלוקות היא משפטית, על ידי היועץ המשפטי לממשלה). רק כאשר הרגולטור הוא חוץ ממשלתי (למשל, תאגיד סטטוטורי) יש אפשרות של פניה להכרעה בבית המשפט וגם במקרים אלה – הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מבקשות לצמצם את הפנייה לבית המשפט ומבקשות ככל הניתן להביא את הסכסוכים לברור "בבית הממשלתי".

בהולנד נהוג משטר קואליציוני, בו חילוקי הדעות בין השרים בענייני רגולציה נפתרים במליאת הממשלה וכן קיימות ועדות משנה לענייני רגולציה, שהרכבן משתנה בהתאם לנושאים הנדונים בהם. בראש כל ועדת משנה יושב ראש הממשלה והשרים מוזמנים לשיבות על פי הנושא. לכל ועדת משנה יש ועדה מקבילה של אנשי המקצוע הבכירים מהמשרדים המיוצגים בוועדה. תפקיד הוועדות

המקבילות הוא לנסות ולהגיע להסכמות לפני הדיון בוועדות המשנה. בנוסף הממשלה ממנה "שר מתאם", לכל אחת מוועדות המשנה. שר המעוניין לקדם נושא בו לא הגיע להסכמה עם אחד או יותר משאר המשרדים, מגיש בקשה בה מתוארת הצעתו והשלכותיה על יתר המשרדים, מחתים את השרים הנוגעים בדבר (השר יכול להמשיך לקדם את הצעתו גם ללא חתימות השרים בתנאי שיתאר את חילוקי הדעות), ההצעה נדונה בוועדת הדרג המקצועי הרלוונטי, מאושרת על ידה, ואם נותרים חילוקי דעות, מועברות לוועדת המשנה הצעות שונות לפתרון המחלוקת. אם הושגה הסכמה בוועדת המשנה היא מאושרת בממשלה, ובמידה ולא הושגה הסכמה, הנושא עובר להחלטת מליאת הממשלה. חילוקי דעות בין משרד ממשלתי לבין רגולטור עצמאי מוכרעות על ידי החלטת ממשלה או על ידי בית הדין המנהלי הגבוה. ככלל, זכות ההכרעה היא בידי הרגולטור העצמאי בהתאם למסגרת המדיניות שהתוותה הממשלה. מנגנון לפתרון חילוקי דעות בין רגולטורים עצמאיים הוא קשה מאוד. הדרכים לפתרון בעיות הן: (1) היררכיה על פי החוק (אם קיימת), או קביעת גורם מכריע. (2) החוק מורה לרשויות לעבוד ביחד – להתייעץ אחת עם השנייה. (3) הרשויות קובעות ביניהן פרוטוקול לשת"פ, אשר מגדיר פגישות סדירות, החלפת מידע וקביעת מנגנוני הכרעה במידה ויש חילוקי דעות. (4) הכרעת בית המשפט.

בספר לא קיים מנגנון פורמאלי של פתרון מחלוקות בין משרדים ממשלתיים, אלא על ידי החלטת ממשלה. השפעתו של הנשיא (שהוא ראש הממשלה) רבה, משום שהחוק הספרדי קובע כי השרים צריכים לפעול במשרדיהם בהתאמה להחלטות המתקבלות על ידי הממשלה או הנשיא. בדבר מחלוקות בין משרדים ממשלתיים לרגולטורים עצמאיים, אין מנגנון לפתרון מחלוקות. הסמכויות קבועות בחוק, וכאשר קיימת פלוגתא, בתי המשפט פוסקים בהתאם לפרשנותם את החוק. לאחרונה התקבל חוק (Sustainable Economy Law) המחייב את הרגולטורים השונים במדינה, בהחלפת מידע ובשיתוף פעולה. רגולטורים מחויבים לפעול ולקבל ניירות עמדה מרגולטורים אחרים ולהתייחס אליהם (להצדיק החלטה מנוגדת לנייר עמדה שנתקבל). בנוסף מנוסחים פרוטוקולים של שיתוף פעולה.

בבריטניה, ההכרעה במחלוקות בין משרדי ממשלה הינה, בדומה לשיטה ההולנדית, בידי הממשלה ובעזרת ועדות משנה. בעניין מחלוקות בין משרדים ממשלתיים לבין רגולטורים עצמאיים, ככלל סמכויות הרגולטורים קבועות בחוק והשרים נמנעים מלהתערב בהתנהלותם. חלק מהחוקים מאפשרים לשרים להנחות את הרגולטורים העצמאיים, אך בדרך כלל, דבר זה מתקיים אך בנושאים של בטחון לאומי (תקשורת, אנרגיה וכו').

בארה"ב למשל קבועים מנגנוני התייעצות מורכבים בחקיקה. למשל: בחקיקה בתחום האנרגיה נקבע במקרים לא מעטים כי יש לקיים התייעצות עם הסוכנות להגנת הסביבה (EPA) בטרם קביעת כללי רגולציה. עוד נקבע בחקיקה בהקשר זה כי על הגורם המוסמך בתחום האנרגיה לקבל את עמדה

הסוכנות להגנת הסביבה כנקודת מוצא, ורק אם קיימים טעמים מיוחדים – רשאי הגורם המוסמך לסטות מהעמדה שהשמיעה הסוכנות להגנת הסביבה.

הקטנת עלויות רגולטוריות

הנטל רגולטורי נחלק למספר חלקים:

- הנטל הנובע בגין הצורך לציית להוראות הרגולציה (למשל, התקנת מסננים שיפחיתו זיהום).
- הנטל הנובע בגין הצורך לדווח לרגולטור, למלא טפסים, וכד'. זהו הנטל האדמיניסטרטיבי.
- עלויות משקיות עקיפות כגון העדר כדאיות לפתיחת עסקים הפוגעת בתחרות ובצמיחה.

בהולנד הכריזו מאבק על הנטל האדמיניסטרטיבי הרגולטורי. הם פיתחו מודל למדידת הנטל, המקובל כיום ביותר מ-35 מדינות באירופה, אשר נתן לממשלה את ההבנה היכן ניתן לקצץ בנטל. בנוסף, המודל מאפשר לעקוב אחרי התהליך להורדתו של הנטל.

הגישה ההולנדית – תכנית לרגולציה חכמה

ההולנדים הציבו לעצמם כמטרה מספר פרויקטים:

- הפחתת הנטל האדמיניסטרטיבי.
- הפחתת עלות הציית להוראות הרגולציה.
- מניעת יצירת נטל מוגזם על ידי בחינה מוקדמת של הנטל הנובע מחוקים עתידיים, טרם החלתם.
- שיפור שירותי הממשלה, בין היתר בעזרת שימוש יעיל באינטרנט עבור חברות הנדרשות לבוא במגע עם הממשלה.
- שיפור תהליך הפיקוח על ידי ניהול סיכונים.
- זיהוי נקודות תורפה יחד עם יזמים וטיפול בהם.

בהולנד חישובו כי סך הנטל האדמיניסטרטיבי עומד על 8.4 מיליארד אירו (לשנת 2010).

הטמעת גישת RIA (Regulatory Impact Assessment) – כאשר משרד ממשלתי מנסח הצעת חוק, הוא חייב לבצע תהליך RIA. בתהליך זה הוא חייב להוכיח כי שקל את כל ההשפעות של החלופות, כמו גם, את ההשפעות של הצעת החוק הנוכחית. החל מאפריל 2011, כל משרד ממשלתי מחויב להגיש כל הצעת חוק מלווה ב-RIA. הצעות חוק חדשות יכולות להיות מוצגות אך פעמיים בשנה, כך עסקים יוכלו להתמודד באופן מיטבי עם החקיקה החדשה.

מבין המהלכים שביצעה הולנד על מנת להוריד את הנטל עבור עסקים, ניתן למנות:

- בקשה לחדוש רישיון עסק תחודש אוטומטית באם הממשלה לא החליטה לעניין הבקשה בתוך פרק זמן קצוב.

- ריכוז כל המידע הרלבנטי לעסקים במקום אחד.
- הקלה על תהליך מילוי טפסים (כמו לדוגמא החזרי מס, והצהרות פיננסיות), וזאת על ידי בניית מערכת ממוחשבת בה נדרש העוסק להכניס את הפרטים (המספרים) המעודכנים, והטופס מתעדכן בצורה אוטומטית.

מבין המהלכים שביצעה הולנד על מנת להוריד את הנטל עבור אזרחים, ניתן למנות:

- החלטה כי בעתיד, תעודות זהות ודרכונים שיונפקו, יונפקו לתקופה של 10 שנים במקום 5 שנים, כנהוג היום.
- טפסים של החזר מס הכנסה, מושלמים על ידי הרשויות, באופן הולך וגובר.
- הכרזה על נישואים, לידה ומוות, נהפכו פשוטים יותר בגין חקיקה אזרחית חדשה.

מבין המהלכים שביצעה הולנד על מנת להוריד את הנטל עבור מוסדות ציבוריים, חצי ציבוריים, ומועצות מקומיות, ניתן למנות:

- ביטול נהלים ארכאיים (ביטול יומן הנסיעה ברכב משטרתי)
- שיפור התקשורת בין גופים (בין מוסדות בריאות לעיריות)
- ביטול הגשת דוחות לא הכרחיים (ברמה המקומית)
- פישוט מערכות קיימות (מערכת המיסוי לבעלי בתים)

התכנית ההולנדית במספרים:

- בשנת 2003, הנטל האדמיניסטרטיבי הכולל עמד על 16 מיליארד אירו, לקהילה העסקית.
- בין השנים 2003-2007, הופחת הנטל בסך של 25%, הם 4 מיליארד אירו.
- בשנים 2007-2010, הופחתו 22% נוספים, הם 3 מיליארד אירו.
- מטרת ממשלת הולנד, היא להפחית 25% מ-9 מיליארד האירו שהם הנטל נכון לשנת 2010.
- העלות הכוללת של התכנית הינה 6 מיליון אירו.

גם ממשלת בריטניה החליטה להילחם בנטל הרגולטורי. דבר זה נעשה מתוך מחשבה כי הפחתת נטל מילוי הטפסים והניירת, יגרום לפינוי זמן רב יותר לעסקים, מלכ"רים ופרטים. פעולות אלה, יביאו לעידוד צמיחה כלכלית, בנוסף להגדלת חופש הפרטים. הגישה הבריטית להפחתת הנטל מבוססת על שני חלקים:

הראשון עוסק בפן האסטרטגי - הפחתת הנטל הרגולטורי, הן לעסקים והן לאזרחים, תביא, כך מאמינה ממשלת בריטניה, לצמיחה כלכלית בת קיימא. על ידי חיסול חלק נכבד מהנטל, תעודד הממשלה צמיחה, חדשנות ופעילות חברתית. על ידי הסרת חוקים לא הכרחיים, שואפת הממשלה ליצור איזון מוצלח יותר של חלוקת האחריות בין המדינה, החברות במשק והפרטים. על מנת להפחית את הנטל הרגולטורי ואת הבירוקרטיה, תנקוט הממשלה בצעדים הבאים:

- תסיר רגולציות לא הכרחיות.
- תציג רגולציה חדשה רק כמפלט אחרון.
- תפחית את נפח הרגולציה הקיים.
- תשפר את איכותה של הרגולציה החדשה.
- תפחית את הנטל הרגולטורי על עסקים וארגונים אחרים.
- תעבור לשיטת ניהול סיכונים, דבר שיאפשר להפחית את היקף הפיקוח.

החלק השני עיקרו גישה חדשה כלפי רגולציה בממשלה - גישה שונה לגבי חשיבה על רגולציה, כולל חקיקה של האיחוד האירופי; תהליך חדש של קבלת החלטות, אשר יביא ליצירת נוהל מובנה, כמו גם להגדלת השקיפות, בדרך קבלת ההחלטות בנושאים רגולטוריים כמו גם בחינת רגולציות קיימות בתהליך בדיקה קפדני יותר ושיפור הבדיקה לגבי דרכי אכיפת הרגולציה.

ניתן לסכם את עקרונות הגישה החדשה בטבלה, לפי תחומי אחריות:

<ul style="list-style-type: none"> ▪ בקרה על רגולציות קיימות ורגולציות חדשות. ▪ בחינה של השפעת הרגולציות והמלצה על פעולות להפחתת הנטל. 	פרלמנט
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ויודוא שהתערבות הממשלה מתבצעת רק כמפלט אחרון. ▪ התמקדות במציאת הדרך היעילה ביותר להשיג את המטרה המבוקשת מהרגולציה והימנעות מהעברות בזק של רגולציה. ▪ יישום הליך הבקרה על עלויות, וניסיון להפחיתם במידה האפשרית כאשר מציגים רגולציות חדשות. ▪ עידוד משרתי הציבור להציע יוזמות להפחתת הנטל תוך השגת היעדים המבוקשים. 	שרים
<ul style="list-style-type: none"> ▪ פיתוח יוזמות א-רגולטוריות להשגת התוצאות הנדרשות מפעילות רגולטורית. ▪ בחינה תכופה יותר של רגולציות, והאם הן משיגות את התוצאות הרצויות. 	משרתי ציבור (קובעי מדיניות לרבות עורכי דין וכלכלנים)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ עבודה עם הגרעין העסקי, ופיתוח יוזמות להפחתת ביקורות על עסקים המיישמים רגולציה עצמית. 	אוכפי הרגולציה
<ul style="list-style-type: none"> ▪ חוויית רגולציה קלה וזולה יותר. ▪ אחריות אישית גדולה יותר על התנהגותם. ▪ מקום להערות בנוגע לדרך יישום ואכיפת הרגולציה. 	חברות ואזרחים

על מנת ללוות את משרדי הממשלה, ולדאוג שהם מיישמים את מדיניות הממשלה בעניין הפחתת הנטל, קיימים גורמים בתוך המערכת, הדואגים לקדם את תכנית הממשלה. (Better Regulation Ministers) BRM, נמצאים במשרדי הממשלה וברגולטורים השונים ותפקידם לדחוף את קובעי המדיניות לפעול לקיום החלטת הממשלה בדבר הורדת הנטל הרגולטורי. מי שמספק תמיכה ל-BRM, הם ה-BLC (Board Level Champions). מדובר בכירים הנמצאים במערכת התומכים באימוץ הגישה החדשה. BRM, מקבלים תמיכה מקצועית מ-BRE (Better Regulation Executives), אשר תפקידם הינו לספק עזרה מקצועית על מנת להניא את הגופים השונים מהחלת בירוקרטיה עודפת, אשר גוזלת זמן עבודה מעסקים ומפרטים.

3. גישה שונה לחשיבה על רגולציה - רגולציה לעולם כרוכה בעלות, בין אם לממשלה ובין אם למבוקרים. כאשר מוטלת רגולציה, יש לבחון את כל ההשלכות האפשריות שלה על הכלכלה. יש חשיבות עליונה בכך שקובעי המדיניות יפתחו את המיומנות לבחון ולהטמיע פתרונות א-רגולטוריים. בנוסף, חשוב שהממשלה תיתן תמריצים, על מנת לעודד מדיניות שכזו. מכשיר א-רגולטורי, עשוי להביא תוצאות יעילות יותר בעלות נמוכה יותר. ה-RRC (Reducing Regulation Committee), הינה וועדה אשר הוקמה על מנת לבקר את המסגרת הרגולטורית הנקבעת על ידי הממשלה. תפקידה הוא לבחון, לבקר ולאשר כל הצעה רגולטורית חדשה שעולה לדיון. כל יוזמה המאושרת על ידי ה-RRC, מלווה בחוות דעת מאת ה-RPC (Regulation Policy Committee). ל-RPC אין את הסמכות לא לאשר הצעה, אך הוא מספק חוות דעת מקצועית בדבר הרגולציה ל-RRC, אשר מסייעת לה לקבל את ההחלטה הנכונה.

מדיניות - One In- One Out - משמעות המדיניות היא שכל חקיקה שמתקבלת, אשר מלווה בהוצאות נלוות על החברה העסקית/אזרחית, חייבת להיות מלווה בהוצאה של חקיקה עם עלות דומה, כך שהנטל האדמיניסטרטיבי הכולל המוטל על כתפי הסקטור העסקי/פרטי לא יגדל.

במדינות המפותחות קיימת שונות במיקום המבני של הגוף לשיפור הרגולציה ובמשימות המוטלות עליו.

פרק ב' – המלצות כלליות בדבר ייעול מנגנוני הרגולציה הממשלתיים

1. רגולציה אפקטיבית מהווה מפתח לקיומו ותפקודו של משק משגשג, היא מגדירה את הממשק בין הסקטור הציבורי והסקטור הפרטי, וממלאת שתי פונקציות מרכזיות אשר לעיתים יש חפיפה מסוימת ביניהן:
 - א. הרגולציה מתמודדת עם כשלי שוק בכדי להביא לתפקוד יעיל של השווקים השונים לטובת האינטרס של כלל הציבור. דוגמאות: 1. במקרה של השפעות חיצוניות, חיוביות או שליליות, דואגת הרגולציה להפנים השפעות אלה, למשל – בתקנות איכות הסביבה; 2. במקרה של פערי אינפורמציה דואגת הרגולציה לפרסום הנתונים ולקביעת תקנים ועמידה בהם; 3. במקרה של פגיעה בתחרות או כפפת הרגולציה חוקים של אסדרת הגבלים עיסקיים; 4. הרגולציה גם קובעת מהי התוצאה הרצויה, שאותה ניתן להשיג באמצעות אכיפה עצמית; 5. הרגולציה גם מבטיחה זכויות יסוד (היעדר הפליה, חופש ביטוי) והיא מגשימה אינטרסים ציבוריים חשובים (איכות הבריאות; בטיחות; הגנת הסביבה).
 - ב. הרגולציה מאפשרת לממשל להשיג את היעדים שהוא מציב לעצמו ולפעול בהתאם לערכים שהוא מעוניין לקדם. למשל, יצירת תחרות בשווקים מאפשרת להגיע לצמיחה. הפחתת מכסים מאפשרת תחרות ובעקבותיה הורדת מחירים. שמירה על חוקי עבודה ושכר מינימום מסייעת לקידום מדיניות הוגנת יותר כלפי עובדים ומצמצמת פערים בחברה.
2. לרגולציה מתלווה במקרים רבים קונוטציה שלילית, כאשר היא נתפסת כסוג של נטל על המשק ועל התפתחותו. מרבית הסקטור העסקי נרתע מרגולציה מלכתחילה כי תפקידה הוא לאזן את הכוחות ולבזרם כך שלא יהיה ניצול לרעה של כוח עודף הנמצא בקרב קבוצות מסוימות במשק: מונופולים וקרטלים, מעסיקים גדולים, או קבוצות אינטרסים אחרות. בניגוד לעמדה זו, הוועדה סברה כי רגולציה יעילה ואפקטיבית חיונית למיצוי הפוטנציאל של המשק ולהשגת יעדי הממשלה.
3. תהליכים לא מבוקרים של דה רגולציה מתוך תפיסה שהדבר מקדם את המשק ותורם לצמיחה, הביאו בעבר לבעיות ולהשפעות שפגעו בסופו של דבר ביציבות ובצמיחה.
4. הדוח לשינוי כלכלי חברתי (דוח טרכטנברג) הצביע על כך שבמאזן הכוחות שבין הרגולטור לגורמים המוסדרים, נוטה הכף לעיתים קרובות דווקא לצד המוסדר. כיון שעל פי רוב בקביעת רגולציה מעורבים אינטרסים כלכליים כבדים של גופים רבי עוצמה במשק, אותם גופים מפעילים את מלוא משקלם ואת האנרגיה והמשאבים העומדים לרשותם בכדי להתמודד עם הרגולטור ולעיתים אף להחליש את כוחו. לשם כך מגויסים מיטב אנשי המקצוע כמו עורכי דין ורואי חשבון ומופעל לובי על חברי כנסת ועל פקידי ממשל. הרגולטור לעומת זאת נותר לעיתים, מסיבות שונות, חסר אונים ללא מענה מספק.

5. בישראל הבעיה החריפה בשנים האחרונות כיוון שגודלה של הכלכלה בצירוף תהליכי הפרטה וגורמים נוספים הביאו לריכוזיות גבוהה במשק ולריכוז העוצמה מול הרגולטורים בידי גופים מוסדרים מעטים ורבי כוח.
6. לעיתים עשוי למצוא עצמו הרגולטור מוגבל ביכולתו לפעול אל מול הגופים רבי העצמה, ופונה לעיסוק בנושאים פחות מהותיים אל מול גופים קטנים יותר. כמו כן, יש לציין כי הפחתת רגולציה זוכה לחשיפה ציבורית ותקשורתית מועטה לעומת הגברתה.
7. גם מאזן הכוח בין הרגולטורים עצמם נמצא לעיתים בחוסר איזון, ובהיעדר מנגנונים יעילים לפתרון מחלוקות ובעיות בתיאום רגולטורי יכולים רגולטורים שהם שחקני וטו לעכב התפתחות וצעדים חיוניים לטובת המשק והחברה.
8. מה אם כן ניתן לעשות בכדי לייעל ולשפר את הרגולציה בישראל?
- א. הגדרת גבולות גזרה נכונים ברמה המבנית לבעלי התפקידים בענף, אשר ישרתו את מטרות הרגולציה.
- ב. בכל פעולותיהם של הרגולטורים, מעבר לתפקידם הקונקרטי, הם צריכים לשרת את מטרות העל של המדיניות החברתית והכלכלית כפי שאלה יוגדרו על ידי הממשלה. כאשר יש פגיעה במטרות אלה, למשל פגיעה בצמיחה, בתעסוקה, בחלוקת הכנסות, יש מקום לכמת השפעות אלה ולהביא זאת בחשבון בפעילות הרגולטורית, למשל במסגרת תהליך ה-RIA.
- ג. ליישם רגולציה עצמית במקרים ובנסיבות המתאימים באופן שיאפשר לרגולטור להתמקד בליבת עשייתו, תוך הפעלת מנגנוני פיקוח ובקרה לשם הבטחת השגת מטרות הרגולציה לטובת הציבור.
- ד. למסד מנגנונים לשיתוף פעולה בין רגולטורים, הן לצורך שיתוף במידע ובדרכי עבודה, והן לצורך דיון משותף בסוגיות מורכבות הרלבנטיות לתחומי אחריותם של מספר רגולטורים.
- ה. להקים מנגנון אשר יאפשר בחינה מקצועית ויעילה ע"י צד שלישי במקומות בהם הרגולטורים לא מצליחים להגיע לכדי תיאום, כשלב מקדים להכרעה בועדת שרים לרגולציה.
- ו. להפעיל תכנית לצמצום הדרגתי בעלויות האדמיניסטרטיביות הנגרמות למפוקחים בשל החלת הרגולציה ולבצע הליך בחינה מעמיק של הרגולציה הממשלתית ולצמצם את הנטל הרגולטורי באופן מרוכז על ידי הממשלה כולה.
- ז. לשפר את האופן בו נקבעת רגולציה חדשה, וכן לבצע בחינה תקופתית של רגולציה קיימת, באמצעות תהליך ה-RIA.
- בעבודה זו התמקדנו בארבעה אספקטים הנכללים ב"סל הכלים" העומד לרשות המדינה בבואה לייעל ולטייב את עבודת הממשלה וגופים סטטוטוריים בפעילותם הרגולטורית: רגולציה עצמית, שיתוף פעולה בין רגולטורים, בחינת החלטות וסוגיות רגולטוריות מהותיות ע"י צד שלישי והקטנת עלויות רגולטוריות. נדבך משלים הוא הערכת איכות הרגולציה באופן תדיר באמצעות כלי RIA, אשר מקודם על ידי משרדי ראש הממשלה והתמ"ת. כפי שנראה ישנו קשר בין הנושאים: מנגנונים לשיתוף פעולה בין רגולטורים יכולים לסייע להקטנת המחלוקות ולייעול עבודת הממשלה, צמצום עלויות

אדמיניסטרטיביות יכול להיות מושג גם בדרך של עידוד רגולציה עצמית, רגולציה עצמית הינה אחת החלופות שיש לשקול בעת ביצוע RIA, ועוד.

רגולציה עצמית

החלתה של רגולציה עצמית נתפסת לעתים, בטעות, כ"הפרטת" תהליכי הרגולציה (קביעת מדיניות, קביעת כללי הסדרה, פיקוח ואכיפה), באופן בו מתפרק הרגולטור מסמכותו, עוצמת הרגולציה נחלשת, ומותרת "בידי החתול את המשימה לשמור על השמנת". לדעתנו, הוספת מדיניות ברורה המעודדת שימוש ברגולציה עצמית במקרים ובנסיבות המתאימים לכך, לארגז הכלים העומד לרשות הרגולטורים - יש בה כדי לשפר ולייעל את עבודת הרגולציה. החלה נכונה של רגולציה עצמית יכולה להגביר דווקא את היכולת להשיג את יעדי ההסדרה: לעתים הידע הנמצא בקרב השחקנים בשוק מקנה להם עמדה טובה יותר לקביעת כללים ומאפשר להם לקבוע כללים נכונים יותר ובמהירות רבה יותר, מאשר אלו שהיו נקבעים על ידי הרגולטור, זאת הן מבחינת השגה אפקטיבית של יעדי הרגולציה, והן מבחינת עלויות יישומה, תוך מגבלות החקיקה. בנוסף, החלת רגולציה עצמית יכולה לשחרר לרגולטור משאבים אשר ישמשו לקידום הנושא עליו הוא מופקד. בכך, יכולה הרגולציה העצמית להעצים את כוחו של הרגולטור, ולא להחלישו.

החלה ושימוש מושכל ברגולציה עצמית הוא תהליך הטומן בחובו לימוד מעמיק של הנושא, הגדרת היעדים ולוחות זמנים להשגתם, ומדידת התוצאות. על כן אנו מציעים להתחיל בתהליך אשר יעשיר את ארגז הכלים הרגולטורי באפשרות לרגולציה העצמית. בהקשר זה הצוות מכיר בצורות שונות של רגולציה עצמית שנעות בין רגולציה בציווי ושליטה (command and control) על ידי גורם ממשלתי ובין רגולציה עצמית מוחלטת ללא מעורבות ממשלתי. בין היתר ניתן לציין רגולציה באמצעות הטלת דרישות מידע על השוק המפוקח ורגולציה משותפת (co-regulation). הרחבה בעניין זה ניתן למצוא במדריך הממשלתי בעניין תורת הערכת השפעת הרגולציה (RIA) וכן בפרק הסקירה הבין-לאומי.

להלן המלצות הוועדה בנושא :

1. הרגולטורים יבחנו, בטרם יקבעו רגולציה חדשה (למשל, במסגרת תהליך ה- RIA), האם מתקיימים תנאים להחלתה של רגולציה עצמית יעילה או רגולציה אחרת המכבידה פחות על ציבור המפוקחים. באם נוכחו כי מתקיימים תנאים אלו, יעדיפו להחיל רגולציה עצמית על פני רגולציה הנקבעת מתוקף סמכותם. למשל, בשווקים המאופיינים בשחקנים חוזרים או שמוניטין השחקנים בו עומד בבסיס בחירת הצרכנים ברכישת המוצר או השירות כמו גם בשווקים בהם רמת התחרותיות גבוהה, הינם מצבים שעשויים להתאים להחלתה של רגולציה עצמית.
2. חשוב לציין כי קביעת המדיניות תמשיך להיעשות על ידי הרגולטור אשר יפרסם את יעדי הרגולציה ויזמין ציבור להציע הליכי רגולציה עצמית מגוונים אשר יביאו ליעד זה. הגורמים

המועמדים להסדרה יוכלו להציע כללי רגולציה עצמית המביאים להשגת מטרות המדיניות. סט הכללים יוגש לעיונו של הרגולטור.

3. תהליך גיבוש כללי הרגולציה העצמית יעשה בהתאם לסטנדרטים מקובלים של שקיפות, שיתוף הגורמים הרלבנטיים, וכד'.

4. בהתאם לצורך, ינסח הרגולטור קווים מנחים לרגולציה העצמית.

5. הרגולטור ייבחן את האופן בו מיושמת הרגולציה העצמית ובאיזו מידה היא משיגה את מטרותיה ותואמת ליעדים שקבע ויפקח על האפקטיביות של מנגנוני הרגולציה העצמית אחד הנושאים הראשונים המתאימים לגישתנו להחלת רגולציה עצמית היא הטיפול בתלונות ציבור. זאת בשל פערי המידע בין הרגולטור לבין הגופים המפוקחים, היקף התלונות והעובדה שניתן ליצור קריטריונים פשוטים באופן יחסי למדידת הצלחתה של הרגולציה העצמית (כגון מספר התלונות, משך הטיפול ותוצאותיה תוך קבלת משוב מציבור הפונים).

תיאום ושיתוף פעולה בין רגולטורים

לשיתוף פעולה פורה בין הרגולטורים הכלכליים ישנם יתרונות רבים, וביניהם:

- הפריה הדדית, כאשר כל רגולטור מציג את אופן התמודדותו עם נושאים הרלבנטיים לרגולטורים נוספים (כדוגמת אמצעים לשמירה על התחרות ולקידומה, שיטות לפיקוח מחירים, שיטות להערכת השפעות של רגולציה)

- שולחן משותף ללימוד ולקידום נושאים רוחביים, כגון קידום רגולציה עצמית

- יצירת היכרויות (רשימת קשר) ושפה משותפת בין אנשי המקצוע

- דיון בנושאים אשר לצורך קידומם נדרשת מעורבותם של מספר רגולטורים (לדוגמה, בתחום התקשורת, בעניין הקצאת תדרי דור רביעי מעורבים בנוסף למשרד התקשורת, גם משרדי האוצר, הביטחון, הגנת הסביבה, הבריאות, הפנים, הרשות להגבלים עסקיים).

כמוכא בסקירה הבינלאומית, שיתוף הפעולה יכול להיות מושג במגוון דרכים: הקמת פורום משותף ו"שולחנות עגולים", ניסוח פרוטוקולים של שיתוף פעולה בין רגולטורים, מיזוג בין רגולטורים.

אפשרות נוספת הנפוצה במספר מדינות היא הקמתו של רגולטור רב ענפי. בגרמניה פועל רגולטור רב-ענפי (בתחומי התקשורת האלקטרונית, דואר, אנרגיה ורכבות) בנפרד מרשות התחרות, בעוד שבהולנד רשות התחרות מוזגה בעבר עם הרגולטורים בתחומי התחבורה והאנרגיה, וכיום מתוכנן מיזוג עם הרשות להגנת הצרכן וכן עם רגולטור התקשורת והדואר. בחינת מיזוגים בין רגולטורים ענפיים בישראל עליה להיעשות באופן פרטני בכל מקרה העומד על הפרק.

אנו ממליצים להרחיב את המכנה המשותף ולחזק את שיתוף הפעולה בין הרגולטורים בדרך של הקמת פורום רגולטורים בניהול אגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, כאשר המועצה הלאומית

לכלכלה תהיה אמונה על גיבוש התכנים המקצועיים. הפורום ידון בנושאי רוחב הרלבנטיים לעבודתם של רגולטורים כלכליים, כגון אמצעים לעידוד התחרות, פיקוח, וכד', בדומה לפעילותה של קבוצת הרגולטורים בבריטניה - JRG. בפורום יהיו שותפים כל המשרדים הכלכליים והרגולטורים הכלכליים העצמאיים, לרבות הרשות להגבלים עסקיים, משרד המשפטים ומשרד האוצר. בנוסף, ישמש הפורום גם כפלטפורמה להקמתם של "שולחנות עגולים" אשר יעסקו בנושאים ספציפיים הרלבנטיים למספר מצומצם יותר של רגולטורים. תהליך העבודה במסגרת השולחנות העגולים יאפשר לרגולטורים לגבש הסכמות וראיה משותפת, באופן שיקטין את הסיכוי לעצירת תהליכים בגין מחלוקות בשלבים מאוחרים יותר. ככל שתהיינה מחלוקות שלא תמנענה במסגרת זו, ניתן יהיה לטפל בהן במסגרת התהליך הבחינה ע"י צד שלישי (כמתואר לעיל), אשר ינוהל גם הוא על ידי המועצה הלאומית לכלכלה.

תהליך העבודה בפורום המשותף יוכל להוביל רגולטורים מסוימים, להם ממשקים רבים, ליצירת מסגרת עבודה "בילטרלית", בדרך של ניסוח פרוטוקולים של שיתוף פעולה. בפרוטוקולים אלו נקבעות פגישות סדירות בין הגופים, שיתוף באינפורמציה, קביעת המקרים בהם גוף אחד מידע מראש, וואו מתייעץ עם הגוף האחר בדבר אופן הטיפול אותו הוא שוקל לנקוט, וכן אופן הטיפול במקרים בהם לא ניתן להגיע להסכמות. בבריטניה ספרד ובהולנד, למשל, נעשה שימוש בפרוטוקולים של שיתוף פעולה על ידי רשויות התחרות והרגולטורים הענפיים, החולקים סמכויות הנוגעות לדיני התחרות. הפרוטוקולים מאפשרים להימנע מכפילויות, לייצר החלטות רגולטוריות קוהרנטיות ולהגביר את הודאות המשפטית במקרים בהם לשתי הרשויות יש סמכות חוקית להתערבות במקרה מסוג מסוים. פרוטוקולים מסוג זה לתיאום ושיתוף פעולה מתאימים כמובן גם בין המיניסטריין לרגולטור עצמאי. בהמשך הדוח יובא בהרחבה מודל עקרוני למבנה הרגולציה המיטבי בתחום התשתיות, אשר דורש אף הוא תיאום בין הדרג הממשלתי קובע המדיניות לבין הרגולטור הכלכלי אשר פועל ליישומה. מנגנוני תיאום כמוצע לעיל הינם חלק מסט הכלים בהם ניתן להשתמש במקרים אלו.

בחינת סוגיות רגולטוריות מהותיות ע"י צד שלישי קודם להכרעה

בועדת שרים לרגולציה

בישראל פועלים מספר רב של רגולטורים בתחומים שונים. החוק מעניק סמכויות רגולטוריות לשרים בהסדרת שווקים (לדוגמא, שר התקשורת בהענקת רישיונות וקביעת מחירים בענף, שר התחבורה בנושא רישוי רכב, שר הגנת הסביבה בנושא אוויר נקי ועוד) וכן לרגולטורים עצמאיים (לדוגמא, רשויות חוץ ממשלתיות כמו הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, רשות ני"ע, ורשויות פנים ממשלתיות כמו רשות החשמל, הרשות להגבלים עסקיים, ועוד).

לעיתים קרובות משפיעה החלטתו של רגולטור אחד על תחום אחרותו של השני. בין אם במישורין, עקב סמכויות החופפות נושא מסוים כגון תחום האנרגיה בו ישנן סמכויות גם לשר האנרגיה, שר הגנת הסביבה, רשות החשמל, ועדות התכנון והבנייה וכו' ובין אם בעקיפין, עקב השפעה מהותית על כלל המשק כולו בהיבטי צמיחה, תעסוקה, פיריון ועוד. ככלל, ניתן להתמודד עם היבטים אלה של רגולציה

באמצעות תיאום בין הרגולטורים וגורמי הממשלה השונים. אך לעיתים, גם כאשר מתבצע תיאום ברמה זו אחרת, מתגלים חילוקי דעות והצדדים לא מצליחים להגיע לכדי תיאום מלא. בנוסף לכך, מחלוקות בין רגולטורים נובעות לעיתים מכך שאחריותו של כל רגולטור היא לפעול אך ורק למען המטרות הספציפיות אשר הוגדרו לו על פי חוק: לדוגמה לשמירה על הבטיחות, בריאות הציבור, הסביבה וכיוצא בזה. אך כאמור, להחלטות אלו קיימות לעיתים השלכות משמעותיות על תחומי הפעולה של משרדים אחרים ועל המשק בכללותו, אך הוא נדרש להפעיל את סמכותו באופן בלעדי ובהתייחס למטרה ספציפית וייעודית. חוסר איזון מובנה זה עלול לגרום למחלוקות בין רגולטורים ליתר הגורמים הממשלתיים הסובבים אותם.

על מנת להטיב את מנגנוני התיאום בין רגולטורים, ולסייע בפתרון מחלוקות רגולטוריות בעלות השפעה מהותית על המשק, אשר יכול להביא לעיכובים משמעותיים ביישום מדיניות הממשלה, מוצע מנגנון לבחינת החלטות וסוגיות רגולטוריות ע"י צד שלישי, אשר יתואר להלן.

קבלת עמדות רגולטורים בנושאים משיקים

שמיעת עמדות של גורמים רגולטוריים מקבילים לבעל סמכות צפויה לצמצם את המחלוקות בין הגורמים השונים ולהטיב את העבודה הרגולטורית. הגם שתהליך זה מתבצע כבר כיום באופנים שונים בין גורמים שונים במגזר הציבורי, יש צורך לחזק את ההדברות בין הגופים כשלב ראשוני ומקדים אשר יסייע למניעת המחלוקות בהמשך.

על כן, מוצע כי יבוצעו תיקונים בתקנון הממשלה ובמידת הצורך גם בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה אשר יקבעו כי על הרגולטור תחול חובת היועצות עם גורמים רלוונטיים אחרים במגזר הציבורי טרם יקבל החלטה רגולטורית בתחומו, שהינה בעלת השפעה מהותית על המשק או על תחום אחריותו של רגולטור אחר.

קביעת חובת היועצות זו הינה הרחבה של חובה הקיימת היום מתוקף הנחית היועץ המשפטי לממשלה⁴ הקובעת כי על התקנת תקנות להיעשות לאחר היועצות עם כל משרד ממשלתי שיש לו עניין ישיר בהתקנת התקנות. הרחבה של חובת היועצות זו תביא לסנכרון טוב יותר של עבודת הממשלה, ולצמצום המחלוקות בין רגולטורים, אשר יוכלו לבצע התאמות בעבודתם לאור פירות דו שיח מקצועי ושוטף. מתוך הנחיית היועץ:

גם בהעדר הוראה בחוק, המחייבת שיתוף בין-משרדי בהתקנת התקנות, דורש המינהל התקין כי יקום תיאום בין-משרדי בעניין זה. עקרון יסוד במבנה החוקתי בישראל, המעוגן בסעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה הוא כי הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת. משום כך, ומשום שהתקנת תקנות על-ידי משרד אחד עשויה להשפיע על עניינים מצויים בתחום אחריותו של משרד אחר, נדרש תיאום בין משרדי הממשלה. התקנת תקנות על-ידי משרד אחד ללא תיאום כזה עלולה לפגוע במשרדים אחרים ואף בציבור הרחב. הנוהל לתיאום בין-משרדי נועד למנוע תקלות מינהליות ופגיעה בטובת הציבור.

⁴ מספר הנחייה: 1.0001 (א21.551), (60.012) 2.3100

לצורך כך תוקם מערכת מידע בדומה לזו הקיימת להיוועצות בדבר הצעות חוק ממשלתיות וכן יוגדר פרק זמן של 14 יום להתייחסות. לאחר השלמת תהליך ההיוועצות יפרסם הרגולטור את התקנות במערכת המידע לאחר התאמות ככל שישנן, כ-15 ימי עבודה לפחות טרם חתימת השר ופרסומן ברשומות.

לצורך קבלת עמדת הגורמים הפנים ממשלתיים האחרים לשינויים רגולטוריים ממליצה הוועדה, כי יראו רגולציה כאחד מאלה:

1. הפעלת סמכות על ידי מי שבסמכותו לקבוע כללים לגבי שוק או ציבור מסוים ואשר מהווים נורמה בת-פעל תחיקתי (כדוגמת קביעת תקנות, מחירים ואמות מידה מכח חוק).
2. כל הוראת מינהל פרטנית כדוגמת מתן היתרים, רישיונות או זיכיונות אשר יש להן השפעה משקית מהותית או לחילופין שהינה בעלת השפעה משמעותית על תחום פעילותו של רגולטור אחר.

בנוסף, מוצע לקבוע כי על כל רגולטור לפעול, בנוסף ליתר מטרותיו הייעודיות המוגדרות בחקיקה פרטנית, לטובת הצמיחה והתחרותיות במשק, תוך צמצום ככל הניתן של הכבדה רגולטורית על האזרחים והעסקים וכן צמצום פערים חברתיים וכלכליים. אלו יהוו מספר כוכבי צפון המכוונים עבודת גורמי המגזר הציבורי בנוסף לכל מטלה או אחרות אחרת המוטלת עליהם מתוקף משימתם הפרטנית. כלומר, מבלי לגרוע מתפקידיהם הסטטוטוריים ומהחובה להגשים את היעדים הרגולטוריים הקיימים כגון בטיחות, יציבות, בריאות הציבור וכיוצ"ב.

כאמור, עצם קיומה של היוועצות בין גורם רגולטורי בעל סמכות החלטה לגורמים אחרים במגזר הציבורי טרם קבלת החלטה צפויה להטיב את העבודה הרגולטורית ולצמצם מחלוקות. עם זאת, יתכן וגם לאחר תהליך היוועצות יותרו חילוקי דעות בין הצדדים. על כן, מוצע מנגנון משלים אשר מטרתו הן תיאום הפעילות הרגולטורית הממשלתית ובמידת הצורך ייעול תהליך ההכרעה על ידי הממשלה.

בלב המנגנון תעמוד ועדת שרים לענייני רגולציה, אשר בין היתר תדון ותכריע במחלוקות רגולטוריות. תחת ועדת השרים יפעל צוות ייעודי במועצה הלאומית לכלכלה (להלן - "צוות הבחינה"), אשר יהווה גורם מקצועי בחינת סוגיות רגולטוריות מהותיות, שיש לגביהן מחלוקת בין הגורמים השונים. צוות זה יגיש במידת הצורך לוועדת השרים את המלצתו המקצועית. מנגנון הבחינה יעסוק בבחינת החלטות שיש לגביהן מחלוקת בתחום הפעלת סמכויות רגולטוריות על ידי שר או על ידי רגולטורים השייכים מבחינה מנהלית למשרד ממשלתי (למשל: יחידת סמך בתוך משרד ממשלתי) וזאת באותם נושאים בהם הומלץ מעלה על קבלת עמדות גורמים אחרים.

דיון בצוות הבחינה יעשה לפי פנייה של כל אחד מהגורמים הממשלתיים או הרגולטורים אשר החלטה זו נוגעת לתחום פעילותם, על בסיס פניה מנומקת להתנגדות. לא נדרשת הסכמה של כל הרגולטורים הרלוונטיים לקיום דיון. במסגרת זו גורם יוזם הרגולציה יידרש להעביר הנמקה מפורטת, כולל השלכות, של המהלך הרגולטורי אותו הוא מבקש לייזם וכך גורמים רלוונטיים נוספים תוך 14 יום מיום

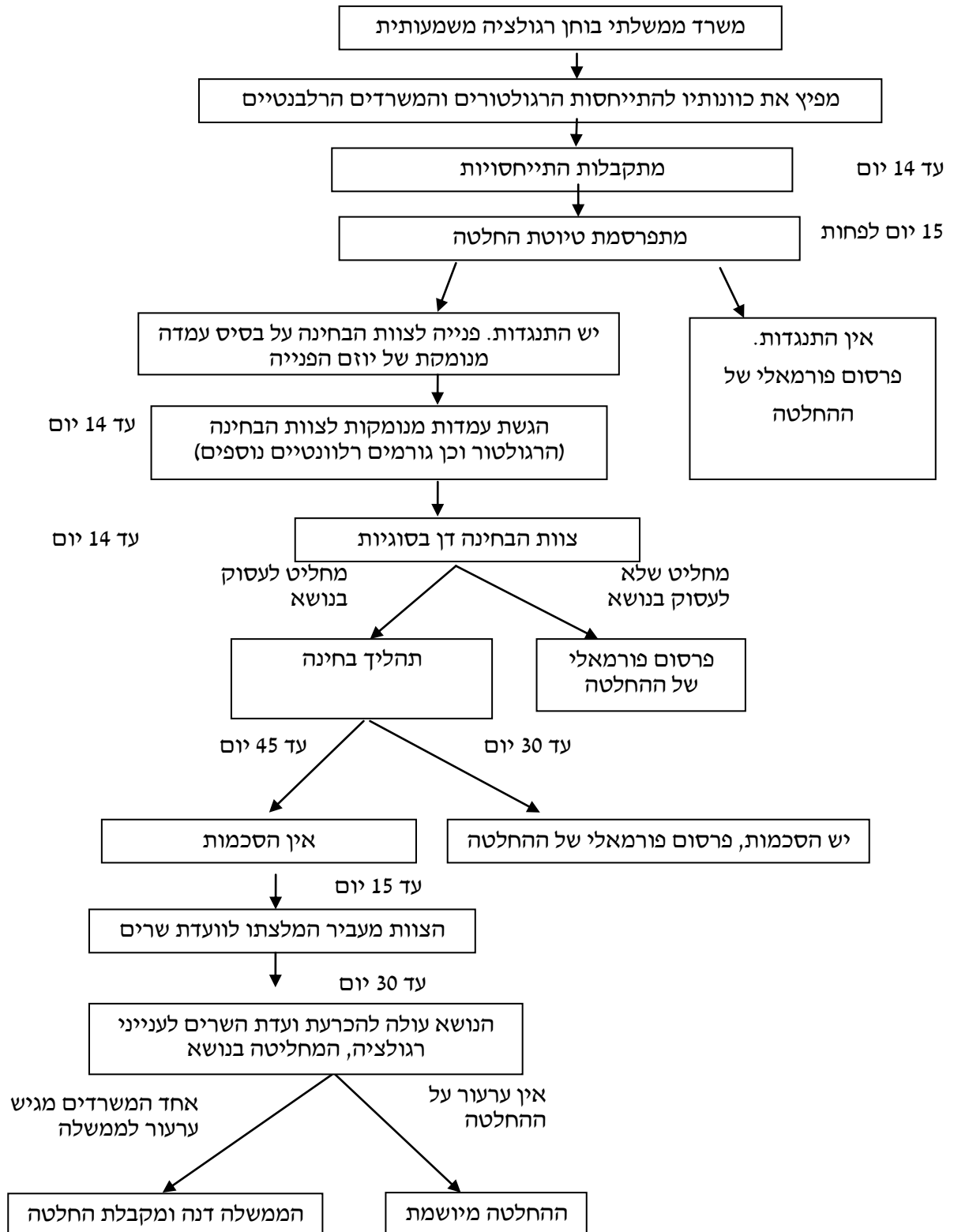
הגשת ההתנגדות. הצוות יבחן את הבקשות ותוך 14 יום מרגע קבלת המידע מכל הגורמים יחליט אם הנושא אכן עומד בקריטריונים האמורים מעלה. הצוות יקיים דיון עם כל הרגולטורים והמשרדים הרלוונטיים במטרה להביא לכדי הפתרון האופטימאלי מבחינה משקית תוךתיאום הפעילות הממשלתית בנושא, ואיזון בין מטרות ושיקולים שונים.

הצוות יקבע כללים לאופן עבודתו, ויתבסס בין היתר על כלים להערכת הרגולציה והשפעתה, כפי שפורסמו במדריך RIA שהכין והפיץ משרד ראש הממשלה. הצוות לא יהיה חייב לדון בכל סוגיה רגולטורית שיש לגביה מחלוקת, ויקבע קריטריונים בדבר הנושאים שיעלו לדיון כתלות, בין השאר, בהיקף ההשפעה על המשק. במקרה שמתגלה כי לסוגיה הנדונה היבטים משפטיים יצורף לדיון בצוות נציג היועץ המשפטי לממשלה. נוכח צוות הבחינה כי מדובר בסוגיה משפטית, יועבר הנושא לטיפול היועץ המשפטי לממשלה.

במידה ולא הושג תיאום בין הרגולטורים הרלוונטיים בתוך 45 יום מקבלת הפנייה לדון בנושא, יעביר צוות הבחינה, תוך 15 יום, את המלצתו ליו"ר ועדת השרים לענייני רגולציה. ועדת השרים לענייני רגולציה תדון ותכריע בנושא תוך 30 יום מקבלת המלצת צוות הבחינה. על הכרעה של ועדת השרים לענייני רגולציה ניתן יהיה לערער בממשלה.

עיקר הכשל אותו זיהתה הוועדה נעוץ במקרים בהם נעשית הפעלה של סמכויות רגולטוריות מבלי לבצע בחינה רוחבית על השלכותיה. חובת היוועצות ומנגנון הבחינה על ידי צד שלישי וההכרעה בוועדת השרים נועד לחזק את האיזונים הנדרשים ברגולציה הממשלתית תוך ראייה רחבה. עם זאת, ישנם מקרים בהם לצורך הפעלת סמכות רגולטורית נדרשת, על פי החוק, הסכמה של מספר שרים. לנגד עניין המחוקק במקרים אלו עמד הצורך לאזן בין מספר מטרות עליהם מופקדים שרים שונים. על כן, במקרים בהם קבע המחוקק הסדר פרטני לצורך יצירת איזונים ובלמים, לא יחול המנגנון המוצע לפתרון מחלוקות. במקרי מחלוקות אלה תכריע ועדת השרים לענייני רגולציה המוזכרת לעיל.

מצורף תרשים זרימה מסכם של ההליך:



לא יעלו לדיון בצוות הבחינה או בוועדת השרים לענייני רגולציה נושאים אשר יידונו במליאת הממשלה, כיוון שכן הדיון במליאת הממשלה ממילא מאפשר ראייה רחבה ואיזון בין האינטרסים הרלבנטיים.

במידת הצורך תוכל ועדת השרים לענייני רגולציה להרחיב את התחולה של הנושאים אשר יבואו לפתחה, ולקבוע באופן חריג יבואו לדיון נושאים רגולטורים שאינם נכללים בהגדרה האמורה מעלה, לאור השפעתם המהותית על המשק בישראל.

בהתאם להחלטת ממשלה 4027 מיום 25 בדצמבר 2011 לא יחול המנגנון על הרגולטורים הפיננסיים. לצורך שימור עצמאותם של רגולטורים אשר על פי חוק הינם עצמאיים ואינם כפופים לשר משרי הממשלה, לא יחול מנגנון זה גם על רגולטורים ששיקול דעתם המקצועי הינו עצמאי על פי החוק, גם אם מינהלית הם כפופים למשרד ממשלתי כמו רשויות פנים ממשלתיות מסוימות. כמו כן, כמשתמע מתחולת המנגנון, הוא אינו עוסק במחלוקות כלליות בעבודת משרדי הממשלה או בנושאי מדיניות הממשלה, דוגמת נגישות לתשתיות תקשורת ותחבורה, בנושאים הקשורים להקצאת משאבים ממשלתיים או בנושאים בעלי פן ערכי כגון חינוך או רווחה כמו גם מחלוקות משפטיות שמקומן בהכרעת היועץ המשפטי לממשלה. אלא, סמכויות רגולטוריות להסדרת שווקים פועלות ליישום מדיניות הממשלה באמצעות הכלים החוקיים שבידם (קביעת כללים, מחירים, מתן מכסות וכו') הם נשוא מנגנון זה.

הוועדה רואה לנכון להדגיש כי ישנה חשיבות רבה לעוסקים במלאכת הרגולציה להיוועצות עם גורמים נוספים המושפעים ממנה, כלומר עם הציבור. ניסיון בינלאומי מלמד כי היוועצות עם בעלי עניין שונים חשובה והדבר אף בא לידי ביטוי במדריך הממשלתי להערכת רגולציה (RIA) שנמצא בגיבוש בהובלת משרד ראש הממשלה. כמו כן יש חשיבות להיוועצות באופן ספציפי עם הגורמים המפוקחים טרם קבלת החלטה אשר עשויה להשפיע עליהם, גם נושא זה מוסדר על ידי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכללי המשפט המנהלי. עם זאת, אנו סבורים שהאחריות על היוועצות זו צריכה להישאר בתחומו של הרגולטור הייעודי.

עבודת ועדת השרים לענייני רגולציה או הצוות אינה באה להחליף את תהליכי העבודה של הרגולטורים. לכן, סביבת העבודה של גורמים אלו תהיה ככלל במגזר הציבורי פנימה בלבד והיא לא תשמש מקום פנייה לגופים המפוקחים, לרבות שימועים ומנגנוני פניות ציבור.

הקטנת עלויות רגולטוריות

כמפורט בפרק העוסק בהקטנת עלויות רגולטוריות, לעלות הרגולטורית מספר מרכיבים:

- 'עלויות ציות ישירות': עלויות הנובעות מהצורך לציית להוראות הרגולציה (למשל, התקנת מסננים שיפחיתו זיהום).
 - 'עלויות אדמיניסטרטיביות ישירות': עלויות הנובעות מהצורך לדווח לרגולטור, למלא טפסים, וכד'. שני הסוגים כוללים הן עלויות ישירות והן עלויות עקיפות.
 - 'עלויות עקיפות': שינוי בשיווי משקל בעקבות הרגולציה יכול להזיק לציבור הרבה יותר ממה שינזקו החברות בצורה ישירה. עלויות משקיות כגון העדר תחרותיות, אי הקמתם של מפעלים, חסמי כניסה לעסקים קטנים ובינוניים וכיוצא בזה.
- יישום נכון של תהליך ה-RIA, טרם קביעתה של רגולציה חדשה, אמור לצמצם עלויות אלו. אמנם, תהליך ה-RIA אמור להיות מיושם מידי מספר שנים גם ביחס לרגולציות קיימות, אולם מטבע הדברים רגולטורים עסוקים יותר בגיבוש הוראות רגולטוריות הבאות להתמודד עם כשלי שוק בהווה או בעתיד, ופחות בבחינת ההשפעות של מאגר הרגולציות הקיימות.

ככל שהעלויות הרגולטוריות מוטלות על מעט גופים חזקים, כך קיים סיכוי רב יותר שגופים אלו יעלו על סדר יומו של הרגולטור את דרישתם לבחון את נחיצותה או שינויה של רגולציה קיימת, ואילו ככל שציבור הנתונים להוראות הרגולציה הינו גדול יותר, כאשר העלות האדמיניסטרטיבית המוטלת על כל פרט מקרב ציבור זה היא קטנה יחסית, כך קיים סיכוי רב יותר כי הרגולציה תמשיך להיות מוטלת, גם שנים רבות לאחר שפגה נחיצותה, ועלויותיה (הכבדות) בצידה.

בהשוואה הבינלאומית ניכר כי ביוזמה הולנדית, פותח באירופה מודל למדידת הנטל הרגולטורי (standard cost model) הנמצא בשימוש בקרב מרבית מדינות אירופה. יישום המודל, אשר נותן כלים לאמוד את עלויות הציות לרגולציה, מאפשר לאתר היכן מצוי עיקר הנטל הרגולטורי, מאפשר לגבש תכנית סדורה לצמצום הנטל ולעקוב אחרי ביצועה. כפי שצוין, בהולנד אמדו את הנטל האדמיניסטרטיבי בשנת 2003 ב-16 מיליארד יורו (בשנה). במהלך שבע שנים, צומצמה עלות הנטל ב-7 מיליארד יורו בשנה, והוא עמד בשנת 2010 על כ-9 מיליארד יורו. נציין, כי עיקר הנטל האדמיניסטרטיבי מוטל על ידי הרגולציה הפיננסית, לרבות מערכת המיסוי.

אחד מהאמצעים לגרום לרגולטורים לצמצם את העלות האדמיניסטרטיבית הוא הכלל One In-One Out, לפיו כל רגולציה חדשה, אשר מלווה בהוצאות המוטלות על החברה העסקית/אזרחית, חייבת להיות מלווה בביטול של רגולציה עם עלות דומה, כך שהנטל האדמיניסטרטיבי הכולל המוטל על כתפי הסקטור העסקי/פרטי לא יגדל. איננו חושבים כי נכון לאמץ כלל זה, העלול לעכב ולחסום

רגולציות נחוצות (גם בבריטניה, הכלל לא מוחל על רגולציה המיישמת חובות המוטלות על ידי האיחוד האירופי, ועל רגולציה המוטלת על המגזר הציבורי).

אחת הדרכים לחייב את הרגולטור לבחון מידי מספר שנים את נחיצותה של רגולציה קיימת, הוא לקבוע תאריך "פג תוקף" לכל רגולציה חדשה - "sunset clause" (כנהוג למשל בבריטניה). לקראת המועד האמור, בוחן הרגולטור מחדש את התנאים בשוק, האם יש עדיין צורך ברגולציה, אם כן- האם נדרשים שינויים, וכד'. למרות ההיגיון בדבר, אנו חוששים ממצב בו יהיו מקרים בהם הרגולטור בישראל, אשר הצליח ליישם רגולציה נכונה למרות התנגדויות עזות של בעלי אינטרסים, לא יוכל להעמיד את המשאבים הנדרשים או לגייס את התמיכה הנחוצה על מנת להמשיך ולקיים את הרגולציה גם לאחר מועד פקיעת תוקפה.

להלן המלצת הוועדה בדבר עקרונות לתכנית לקידומה של רגולציה חכמה, אשר מטרתה להפחית נטל רגולטורי אדמיניסטרטיבי ולשפר תהליכי רגולציה כך שתשמר המטרה לשמה נדרשת התערבות ממשלתית (טיפול בכשלי שוק, מטרות חברתיות, סיכון לא מקובל וכו') והיא תצא לפועל בצורה היעילה ביותר.

מספר מדינות ב-OECD פעלו בשנים האחרונות להפחית את הבירוקרטיה הכרוכה ברגולציה. אך כאמור דה-רגולציה כשלעצמה איננה מטרה, והמדינות פועלות לקידומה של smart/ better regulation שעיקרה בפשטות הוא להקטין את הנטל הרגולטורי, מבלי "לשפוך את התינוק עם המים". קרי, קיומה של רגולציה הקובעת כללים בשווקים הינה קריטית לרווחת האזרח מסיבות שונות ורבות כפי שתואר קודם לכן בהרחבה, ועל כן לא מספיק לחתוך ולקצץ בבירוקרטיה אלא יש צורך ליישם מדיניות בכלים יותר אפקטיביים, גמישים וממוקדים.⁵

התוכנית הממשלתית תשים לה למטרה להקטין עלויות אדמיניסטרטיביות וכן לבחון מחדש את עלויות הציות לרגולציה. התוכנית תתבצע במספר שלבים:

השלב הראשון הוא בניית "בנק מטרות", דהיינו, זיהוי כל ההוראות הרגולטוריות המחייבות אספקת אינפורמציה (ומכאן, נושאות בנטל אדמיניסטרטיבי), וזאת על ידי סריקה מקיפה ושיטתית שיערוך כל רגולטור ביחס להוראות רגולטוריות שבאחריותו.

השלב השני הוא שלב ההערכה: ביחס לכל אחת מההוראות שזוהו בשלב הראשון, מוערך מספר המפוקחים עליהם מוחלת הרגולציה, על ידי בדיקות למול המפוקחים מוערך משך הזמן הנדרש למילוי חובות הדיווח, ונקבע מחיר לשעת עבודה, על פי סוגי המפוקחים (מחיר נמוך, בינוני וגבוה). בתום השלב השני ניתן לסכום את העלות האדמיניסטרטיבית של כל הוראה (על ידי מכפלה וסכימה של מספר המפוקחים במספר שעות העבודה ובמחיר לשעת עבודה), ועל ידי סכימת העלויות על פני ההוראות עליהן אחראי כל אחד מהרגולטורים, ניתן לאמוד את העלות האדמיניסטרטיבית המצויה

⁵ Better regulation - מדריך האיחוד האירופי

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_en.pdf

”בחצרו” של כל רגולטור. נציין כי העלויות המחושבות על פי המודל המקובל באירופה (Standard Cost Model – SCM) הן עלויות סטנדרטיות, ואינן אמורות לשקף עלויות בפועל. לדוגמא, פרויקט לצמצום הנטל הרגולטורי האדמיניסטרטיבי הופעל באיחוד האירופי ביחס לרגולציה אירופאית והפעלתה במדינות האיחוד. סך הנטל הרגולטורי בשנת 2007 עמד על 132 מיליארד יורו (לשנה). מידע נרחב יותר קיים במדריכי SCM השונים, לרבות ה-International Standard Cost Manual. כמו כן מפורט בנספח בקצרה הרציונל ומתודולוגיית המודל. אבל בפשטות ניתן להציג את הדיאגרמה הבאה:



יש לציין כי מודל זה אינו חף מחסרונות. הוא פשטני למדי ומשאיר גמישות רבה מאד במודל האמידה באופן שעשוי להקשות על עבודה עם נתונים השוואתיים. עם זאת, הוא מודל נפוץ ביותר בעבודת הממשלות השונות בתחום ועל כן יש ניסיון רב בשימוש בו בתוכניות מסוג זה, אשר נחלו הצלחה.

במקביל לשלב השני, תיעשה פניה לסקטור העסקי בשני רבדים: האחד, פניה של מנהלת הפרויקט בראשות סמנכ”ל ממשל וחברה (לשעבר אגף תכנון ומדיניות) במשרד רה”מ, לנציגים (התאחדות התעשיינים, איגוד לשכות המסחר, ועוד), וכן לציבור העסקים הרחב על מנת לקבל תמונה של רגולציה מכבידה מנקודת מבטם. ניתן לעשות זאת באמצעות איפיון של מספר סוגי “לקוחות” אופייניים על מנת למפות את כלל ההליכים הרגולטוריים בהם עליהם לעמוד ומהו “הנטל הרגולטורי” עבורם. בכך, תקבל מנהלת הפרויקט אינפורמציה שתסייע לה להתמקד ברגולטורים או בתהליכי רגולציה מסוימים. השני, פניה של כל אחד מהרגולטורים אל ציבור המפוקחים על ידו.

עוד מוצע כי במהלך השלב הראשון והשני, תינתן עדיפות לבחינה והערכה מחדש ושיפור הרגולציה הקיימת על פני קביעת כללים רגולטוריים בתחומים חדשים. הוועדה סבורה כי בתקופה בה תוחל התוכנית הממשלתית לצמצום הנטל הרגולטורי על הרגולטורים השונים להשקיע את מירב מאמציהם במיפוי וייעול הרגולציה הקיימת ולהמתין עם קידומה של רגולציה חדשה, אלא אם מטרתה לטייב ולהפחית רגולציה קיימת. יחד עם זאת, אין בהמלצה זו כדי למנוע קידום רגולציה אשר חיוני לקדם בתקופה זו.

השלב השלישי הוא גיבוש תכנית לצמצום העלויות האדמיניסטרטיביות: על הממשלה לקבוע יעד כמותי (באחוזים, על פני זמן, מתוך כלל העלות) לצמצום העלויות האדמיניסטרטיביות (למשל, בהולנד ובאיחוד האירופי קבעו יעד של 25%, בתוך 4 ו-5 שנים, בהתאמה). אמנם, יכולה להיות שונות בין הרגולטורים לעניין מידת הקושי לעמוד ביעד אחיד שנקבע, אולם על פני זמן ניתן לווסת את אכיפת היעד על הרגולטורים, על פי היקף המאמצים שהשקיעו בתהליך.

על פי היעד שהוגדר יגבש כל רגולטור תכנית לצמצום העלויות האדמיניסטרטיביות, וזאת על ידי ביטול הוראות קיימות או שינויין, שילוב של רגולציה עצמית, דיווח מקוון, ריווח של תקופות הדיווח לרגולטור, ועוד. ההוראות ה"ראשונות בתור" יהיו אלו הדורשות אספקת אינפורמציה לרגולטור, מבלי שהרגולטור עושה באינפורמציה זו שימוש כלשהו (למעשה, ביטול הוראות אלו יכול להיעשות מייד לאחר איתורן בשלב הראשון, אפילו ללא חישוב העלויות האדמיניסטרטיביות הנגרמות בעטיין).

בתכנית האירופית הוגדר יעד של הורדת העלות האדמיניסטרטיבית ב- 25% בתוך 5 שנים. בפועל, הושגה ירידה של 30%, 37.6 מיליארד יורו (לשנה).

השלב הרביעי הוא בחינת רגולציה קיימת בתהליך RIA והפחתת עלויות נטל הרגולציה, לרבות עלויות הציות: במהלך התהליך שתואר לעיל, לרבות תהליך ההיוועצות עם הסקטור העסקי, יאותרו רגולציות קיימות בעלות נטל כבד (נטל אדמיניסטרטיבי + נטל ציות). הרגולטור יבחר מספר הוראות כאלה ויבצע להן תהליך RIA מלא. אופן הבחינה של היעילות הרגולטורית מפורט במדריך ה- RIA הממשלתי על כל שלביו וגובש בשיתוף משרד הממשלה והרגולטורים עצמם. בנוסף, יצופו רגולציות הנראות על פניהן לרגולטור כמיותרות, והוא יבצע הליך מזוהז לביטולן. נציין כי שלב זה יכול להתבצע במקביל להקטנה המינהלתית של נטל רגולטורי, ואף רצוי שתעשה כך לשם בחינה כוללת ומעמיקה של מהות הרגולציה והאפקטיביות שלה.

מדריך ה- RIA הממשלתי מתרכז בהדרכת הרגולטור ex-ante, טרם כניסתה של הוראה רגולטורית חדשה. אך שלבי הפעולה המתוארים בו רלוונטיים באותה מידה גם לתהליכי ex-post. עיקרם:

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

בתהליך זה נבחן בשנית הצורך להתערבות הרגולטורית הממשלתית, ונבחנים כלי ההתערבות תוך אמידתם של שיקולי עלות תועלת בראייה משקית. יישום תהליך RIA רחב על מספר תהליכים רגולטוריים בעלי נטל רגולטורי משמעותי המצויים בתחום אחריותו של כל רגולטור, צפויה להביא לייעל משמעותי של הרגולציה בישראל.

להלן מספר דגשים מהניסיון האירופי בתוכניות צמצום נטל רגולטורי:

- ישנה חשיבות רבה לגיבוי ומחויבות פוליטית לתכנית, ברמת הממשלה והשרים. בהולנד, הממשלה הגדירה את התכנית כאחת משלוש התכניות המועדפות, ומינתה את שר האוצר להיות אחראי על התהליך. שר האוצר מדווח לפרלמנט מידי שישה חודשים על אופן התקדמות הפרויקט.
- הוקמה יחידה בממשלה שתפקידה להוביל וליישם את הפרויקט, בין היתר על ידי סיוע והדרכת המשרדים, בקרה על טיב עבודת יועצים חיצוניים המעריכים את העלויות, תיאום בין משרדים (למשל, הקמת מרכז משותף לקבלת מידע מהמפוקחים).
- הוקמה יחידה עצמאית, שתפקידה לבקר את האופן בו הממשלה מיישמת את הפרויקט. למשל, היא בודקת, ביחס לכל דבר חקיקה חדש המוגש לפרלמנט, האם ועד כמה נעשו מאמצים לצמצם את העלויות האדמיניסטרטיביות, ומציגה את מסקנותיה לממשלה, לפרלמנט ולציבור. הממשלה יכולה לאשר את חקיקתו של דבר חקיקה אף אם הוא מגביר את הנטל האדמיניסטרטיבי, לאחר שהשתכנעה בנחיצותו.
- יש חשיבות רבה לשיתוף הקהילה העסקית ונציגי ציבור בתהליך.

לשם יישום ההמלצות מוצע אופן ההתארגנות המפורט לעיל:

1. האגף לממשל וחברה (תכנון מדיניות) במשרד ראש הממשלה, העוסק בין היתר בקידום RIA ובליווי תכניות העבודה של המשרדים הממשלתיים, יהיה הגורם הממשלתי אשר יוביל את הפרויקט, כאשר ועדת השרים לרגולציה תהיה הגורם המפקח על התוכנית, אשר יוצגו לה אבני הדרך והיא תנחה את הרגולטורים במידת הצורך. בתוך שלושה חודשים יפרסם האגף מדריך לאמידת ההוצאות.
2. בתוך שלושה חודשים, יבצעו הרגולטורים את השלב הראשון כמתואר לעיל - איתור ההוראות הרגולטוריות המחייבות דיווחים.
3. בתוך שבעה חודשים נוספים, יתבצע השלב השני כמתואר לעיל - שלב הערכת העלויות האדמיניסטרטיביות. במועד זה גם תקבע הממשלה את היעד (באחוזים), ואת משך הזמן להשגתו.
4. עם תום השלב השני, יתבצע השלב השלישי והשלב הרביעי - גיבוש ויישום התכנית להקטנת הנטל האדמיניסטרטיבי על ידי כל אחד מהרגולטורים, בהתאם ליעד שתקבע הממשלה, ובחינת רגולציה קיימת בתהליך RIA והפחתת עלויות נטל הרגולציה, לרבות עלויות הציות.

לסיכום פרק זה העוסק בהמלצות כלליות בדבר ייעול מנגנוני הרגולציה הממשלתיים ולאור החשיבות הרבה של שיפור מנגנוני רגולציה בכל התחומים במשק, לרבות בתחומי אחריותם של הרגולטורים בעלי תפקיד ציבורי עם סמכויות רגולטוריות מכח חוק, הוועדה רואה לנכון לציין כי לשיטתה על רגולטורים עצמאיים אלו לשקול להחיל על עצמם את ההמלצות הנוגעות למנגנוני תיאום והיוועצות,

וכן את הצורך בצמצום עלויות הנטל הרגולטורי. עוד ממליצה הוועדה כי לאחר פרק זמן של שנתיים ולאור מידת הצלחת יישום ההמלצות, תיבחן הממשלה לחייב את הרגולטורים העצמאיים לאמץ את ההמלצות המובאות בדוח.

פרק ג' – המלצות להגברת אפקטיביות הרגולציה בתחומי התשתיות

הצורך בהגדרת מבנה הרגולציה בתחומי התשתיות

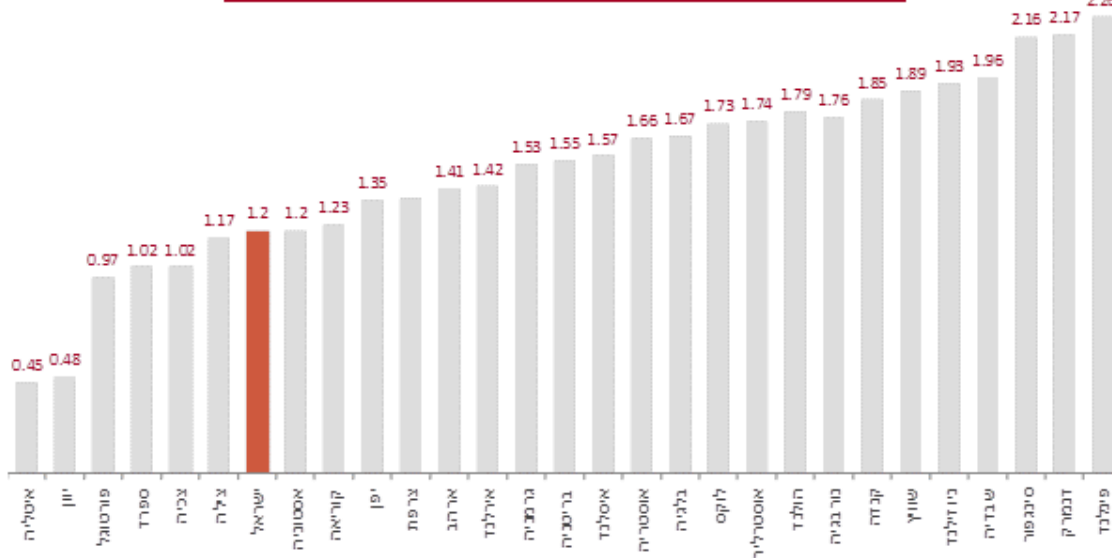
הצורך בהגדרת מבנה הרגולציה בתחומי התשתיות בישראל נובע משלושה מקורות:

- א. איכות נמוכה של הרגולציה בישראל בהשוואה בינלאומית
- ב. כשלים מבניים בפעילות הרגולציה בישראל
- ג. הבדלים משמעותיים במבנה הרגולציה בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD

האיכות הנמוכה של הרגולציה בישראל בהשוואה בינלאומית

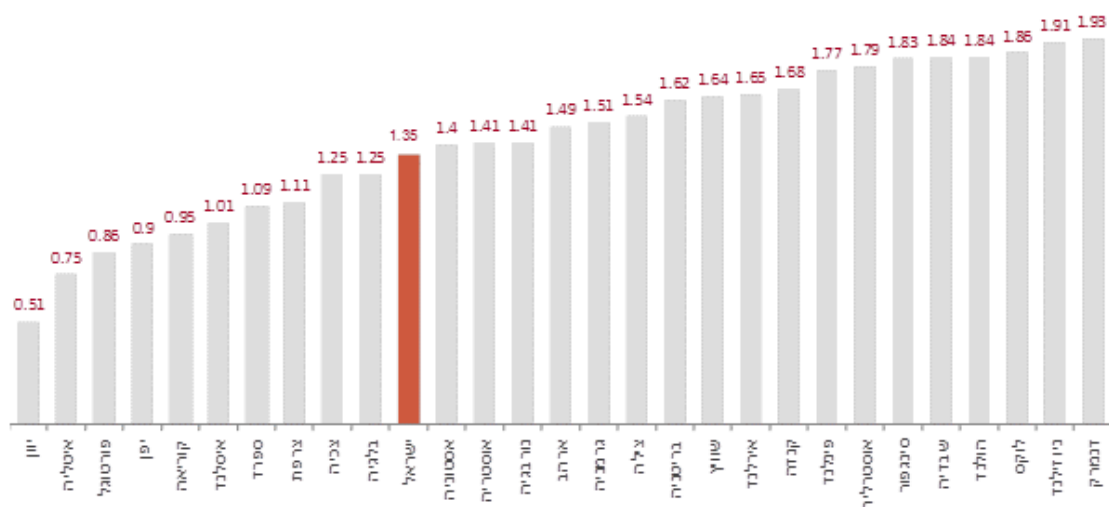
איכות הרגולציה מתבטאת בשני מדדים שמפרסם הבנק העולמי בנוגע לכלל מדינות העולם. מדד האפקטיביות השלטונית בוחן את איכות השירותים הציבוריים, איכות הדרג המקצועי ועצמאותו מלחצים פוליטיים, איכות גיבוש המדיניות ויישומה, ואמינות המחויבות של הממשלה למדיניות. במדד זה מדורגת ישראל במקום ה-23 מתוך 29 מדינות.

האפקטיביות השלטונית בישראל בהשוואה למדינות מפותחות – 2011



המדד השני הינו איכות הרגולציה הבוחן את יכולת הממשלה לגבש וליישם מדיניות ורגולציות חזקות, שמאפשרות ומקדמות את התפתחות השוק הפרטי. במדד זה מדורגת ישראל במקום ה-19 מתוך 29 מדינות.

איכות הרגולציה בישראל בהשוואה למדינות מפותחות - 2011



כשלים מבניים בפעילות הרגולציה בישראל

בפעילות הרגולציה בישראל קיימים שורה של כשלים מבניים הבאים לידי ביטוי בדרכים שונות.

- ביזור סמכויות בין מספר רב של גורמים
- ריבוי גופים רגולטורים בתחומים משיקים וחוסר התאמה מבנית להתפתחות השוק
- חוסר בהירות בהגדרת סמכות ואחריות בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי
- קושי ביצירת מדיניות ותכנון ארוכי-טווח
- קושי בהבטחת המקצועיות הנדרשת בגופים הרגולטוריים
- היעדר מנגנוני בקרה מספיקים לבעלי עניין על החלטות רגולטוריות
- חוסר בכלים לבחינת נחיצות הרגולציה – ריבוי של מיקרו-רגולציה
- בעיות אכיפה ורמת אכיפה מוגבלת

הבדלים משמעותיים במבנה הרגולציה בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD

מבנה הרגולציה בישראל הינו ייחודי ולא מקובל במדינות מפותחות. עיקר השוני טמון בעוצמה גדולה וסמכויות מרובות של הדרג הפוליטי מחד, ובעצמאות נמוכה וסמכויות מצומצמות של הרגולטורים מאידך. הבדלים אלה באים לידי ביטוי במרבית תחומי התשתיות בהם קיימים מודלים ברורים במדינות המפותחות – תקשורת, אנרגיה ותחבורה ציבורית:

המודל המקובל ב-OECD	המודל בישראל	
<ul style="list-style-type: none"> רשויות עצמאיות 	<ul style="list-style-type: none"> משרד ממשלתי כרגולטור מרכזי 	תקשורת
<ul style="list-style-type: none"> רגולטור מאוחד לחשמל וגז עצמאות מלאה 	<ul style="list-style-type: none"> רגולטור נפרד בין חשמל וגז עצמאות מוגבלת מאוד 	אנרגיה
<ul style="list-style-type: none"> תכנון בידי רשויות מטרופוליניות 	<ul style="list-style-type: none"> תכנון תחבורתי מרכזי בידי משרד ממשלתי 	תחבורה ציבורית
<ul style="list-style-type: none"> שמירה קפדנית על עצמאות במנדט מוגדר היטב 	<ul style="list-style-type: none"> אינה נשמרת בקפידה – עימותים מתוקשרים, ניסיונות הדחה... 	עצמאות הרגולטור

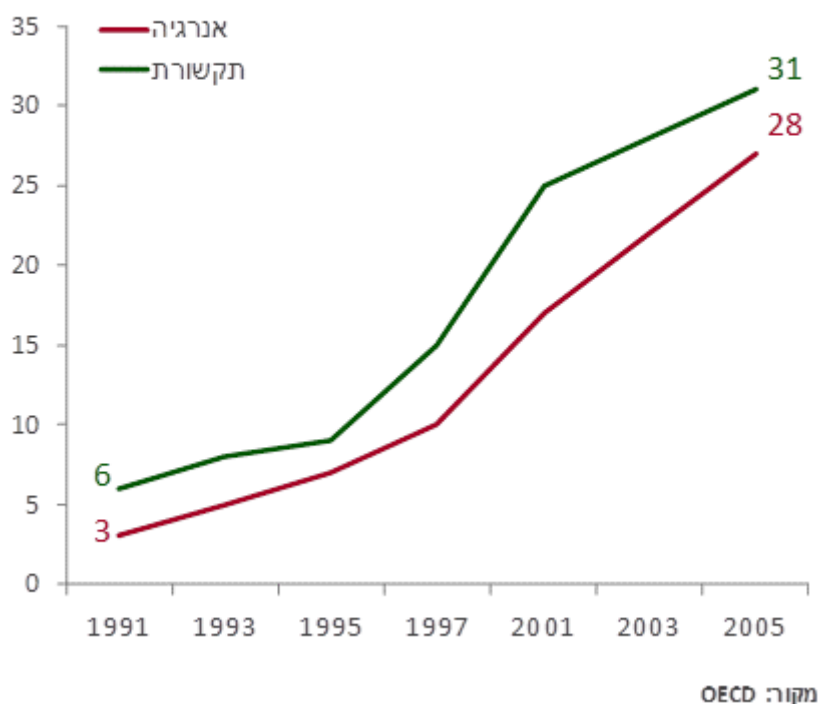
ההבדלים הללו הפתיעו את מומחי ה-OECD ועשויים להוות מורכבות בהמשך ההשתלבות של ישראל בארגון. לעומת זאת, בתחום המים אין מודל אחד במדינות מפותחות. במיעוטן קיים ניהול ארצי, בדומה לישראל, וברובן מודלים שונים של ניהול מוניציפאלי. המודל הקיים בישראל זכה לשבחים ממזכ"ל ה-OECD, אנחל גורייה:

*"Israel has a **unique system of water governance**, with the Water Authority overseeing a national water grid. The system is highly centralised and helps to ensure coherence and coordination across different policy areas, including water, energy, agriculture and industry. **Israel's experience can provide interesting lessons for other OECD countries**"*

המודל המקובל במדינות ה-OECD

במדינות המפותחות התקבע בשני העשורים האחרונים מודל מקובל אחד - רגולטור כלכלי עצמאי בתחומי התשתיות. המודל הזה התחיל באמצע המאה הקודמת בארצות-הברית, ונהפך למרכזי ומקובל בעיקר לאחר תהליכי ההפרטה ופתיחת שוקי התשתיות לתחרות, שהחלו בכריטיניה בשנות ה-80 ולאחריה בשאר מדינות אירופה.

מספר הרגולטורים העצמאיים בתחומי האנרגיה והתקשורת



הגופים הבינלאומיים השונים ממליצים על הקמת רגולטורים כלכליים עצמאיים ודוחפים למימושו הכולל של המודל, הן במדינות מפותחות והן במדינות מתפתחות.

- World Bank: "The independent regulator model has become the **de facto governance model** in most of the 200 countries that have created new national or regional regulatory systems in the past 10 years"
- UN: "The introduction and strengthening of **independent sector regulation** has helped to reinforce **investor confidence and market performance**, while enhancing **consumer benefits**"
- EU: EU directives in electricity and telecoms **oblige member states to create independent regulatory agencies** irrespective of countries' internal organization or institutional tradition

התשתית התיאורטית למודל הרגולטור הכלכלי העצמאי הונחה על-ידי שורה ארוכה של חוקרים⁶. ככלל, המדינות המפותחות בחרו לעבור למודל רגולציה כלכלית עצמאית בתחומי התשתיות בשל

⁶ Baldwin, Bardes, **Baudrier**, Bortolotti, Buckley, De Visser, Demarigny, Edwards, Fink, **Geradin**, **Gilardi**, Gual, Gutierrez, **Hall**, Hammond, Henisz, Jakubowitz, Jacobzone, Lamanauskas, Landis,

מספר יתרונו מובחנים על פני המשרד הממשלתי שמאיצים את פיתוח השוק, כניסת משקיעים פרטיים, ורמת התחרות הכוללת בו:

- מקצועיות- מומחיות בהחלטות טובות ומוצדקות יותר, ללא חישובים פוליטיים קצרי-טווח
- ודאות ועקביות- יצירת סביבה שהיא ודאית יותר, ניתנת לחיזוי, מושפעת פחות מאג'נדות, ונוטה פחות להשתנות. חשיבות מהותית למשקיעים בתחומי התשתיות המאופיינים בהשקעות משמעותיות בעלות תקופות החזר ארוכות.
- אובייקטיביות והוגנות- הפרדה של המפקח מהמפוקחים (בבעלות המדינה) ויצירת סביבה "ניטרלית תחרותית".

במודל המוצע ניתן לזהות גם מספר חסרונות מבניים:

- מורכבות בהגדרת גבולות ברורים בין רגולציה למדיניות- כניסת הרגולטור לתחומי מדיניות וניצול חולשה מקצועית של המשרד ("The Agent Capture the Principal").
- לגיטימיות ואחריות של גוף ממונה לא-נבחר- קבלת החלטות על ידי גופים שאינם עומדים לבחירה (כפי שיפורט בהמשך, חשש זה מקבל מענה באמצעות מנגנוני איזונים שונים ובהם חובות מחמירות של שקיפות שחושפות את הרגולטור לביקורת ציבורית על החלטות).
- למרות חסרונות אלה, בחרו המדינות המפותחות לעבור למודל הרגולציה הכלכלית העצמאית.

מנגנונים להבטחת עצמאות הרגולטור ומנגנוני איזון

השגת התועלות הטמונות במודל הרגולציה הכלכלית העצמאית מותנית ביצירת מנגנוני עצמאות לרגולטור בפעילותו.

- עצמאות בקבלת החלטות בתחומי רגולציה כלכלית - כפי שצוין לעיל.
 - מנגנון מינוי שמבטיח מינוי מקצועי
 - הגנות מסוימות מפני מהדחה אשר ייצרו יציבות וודאות לבעל התפקיד ולענף.
 - עצמאות בגיוס והעסקת עובדים למשיכת כוח אדם איכותי. עצמאות תקציבית – מקורות התקציב וניהולו.
 - סמכויות אכיפה בתוך הגוף הרגולטורי.
- יחד עם הגברת העצמאות, מוטלים על הרגולטור בלמים שונים, הנועדים לתת מענה לסוגיית הלגיטימיות והאחריות של גוף ממונה שאינו נבחר.
- אישור הממשלה למינוי – בדומה למינויים בכירים
 - מועצת הרגולטור המשמשת כגוף מבקר, מפקח ומכווין

- מנגנונים ותהליכים להגברת השקיפות – מוצע להגביר באופן משמעותי את מנגנוני השקיפות: פרסום נושאי דיון בישיבות וסיכומי ישיבות המועצה, חובות התייעצות, רציונל מפורט להחלטות, דוחות שנתיים, הכנת דוחות RIA.
- חשף לביקורת על יעילות ותפקוד – ביקורת חיצונית על דוחות פיננסיים, ועדות בכנסת, מבקר המדינה.

תפקידי הרגולטור

המודל העקרוני הינו שלרגולטור הכלכלי העצמאי ישנה אחריות על קידום התחרות ופיקוח על התנהלות המתחרים ("רגולציה כלכלית"). הממשלה, באמצעות השר והמשרד, אחראית על קביעת המדיניות והיעדים. תחום התכנון ארוך-הטווח, הפיתוח וההשקעות, מהווה תחום אפור, שהאחריות עליו משתנה בהתאם למאפייני התחרות של הענף בפיקוח. חלוקת הסמכויות העקרונית בין המשרד לרגולטור מתוארת בתרשים הבא.

חלוקת הסמכות העקרונית בין המשרד לבין הרגולטור

רגולציה כלכלית				התחום האפור בהתאם למאפייני התחרות		
הגנת הציבור	אמנת מידה	פיקוח מחירים ורווחיות	היתרי פעולה	עיצוב מבנה השוק	תכנון, פיתוח והשקעות	מדיניות ויעדים
<ul style="list-style-type: none"> טיפול בתלונות הגנה על צרכנים חלשים אחריות הציבור 	<ul style="list-style-type: none"> סכנות – איכות, בטיחות... שירותיות – סטנדרטים, מבנה חשבונות... אכיפה 	<ul style="list-style-type: none"> רמת מחירים (בין חברות במקטעים שונים ולציבור במקרה הצורך)* תמריצים ומקדמים להתייעלות חובות עודפת של מנופולים 	<ul style="list-style-type: none"> קביעת כללים העמקת רישיונות עמידה בתנאים 	<ul style="list-style-type: none"> מבנה התחרות עידוד תחרות יחסים בין מתחרים – גישה (Access) לתשתיות במנופול טבעי 	<ul style="list-style-type: none"> גיבוש תכניות-אב ארוכות טווח תכנון ואישור פרויקטים והשקעות בהובלת המדינה הכנת המשק לשעת חירום 	<ul style="list-style-type: none"> קביעת יעדים סדרי עדיפויות והכרעה בין אינטרסים עיצוב וביסוס לתפיסות עולם מימוש ערכים שיקולים מדיניים קידום חקיקה

* תחומים וסובסידיות למגזרים שונים (פנסיונרים, סטודנטים, חיילים...) נקבעות על-ידי הדרג הפוליטי

צורך בעיצוב פרטי – מותאם לתחום ומותאם לישראל

הטלת הסמכות בענייני רגולציה כלכלית על הרגולטור מחייבת את המשרד לעסוק בקביעת מדיניות, סדרי עדיפויות, קידום חקיקה וכיוב' ואינה גוזרת את ביטולו. בכל התחומים, ובכל המדינות המפותחות שנבחנו, קיים משרד ממשלתי שאחראי על קביעת המדיניות בתחום. המודל המוצג משנה את פוקוס הפעולה של המשרד הממשלתי ומאפשר לו להתמקד בפעולות בהן הערך-המוסף של המשרד גבוה.

כהמחשה, מוצגות החלטות של עיצוב מדיניות הנמצאות בתחום הסמכות של השר הממונה, והחלטות כלכליות ומקצועיות הנמצאות בתחום ההחלטה של הרגולטור הכלכלי העצמאי.

החלטות עיצוב מדיניות בסמכות השר הממונה



החלטות כלכליות ומקצועיות בסמכות הרגולטור הכלכלי העצמאי



הקשר בין פעילות הרגולטור למדיניות הממשלתית

המודל העקרוני מעורר שלוש סוגיות מרכזיות בנוגע לקשר בין המדיניות הממשלתית לפעילות הרגולטור:

- א. איך מתאפשר לשר לקבוע מדיניות?
- ב. איך שומרים על קשר בין החלטות הרגולטור למדיניות הממשלה?

ג. האם קיים קו אדום? כיצד פותרים מקרי מחלוקת? האם השר יכול להפוך החלטות של הרגולטור?

חיזוק הקשר בין המדיניות הממשלתית לבין החלטות הרגולטור העצמאי הינה סוגיה המטרידה קובעי מדיניות ורגולטורים במדינות מפותחות ברחבי העולם. זאת בעיקר בתחום האנרגיה בו השתנות הענף הובילה להתרחבות ה-Trade-Offs (אנרגיות מתחדשות לעומת מחירים לצרכן) והמטרות המקוריות של הרגולטור בקידום רווחת הצרכן והגברת התחרות אינן מספיקות בסביבה המשתנה. בעולם מזהים את המקור לבעיה בהיעדר מדיניות ממשלתית בהירה – המהלכים מוכוונים להבניית והבהרת המדיניות לצד חיזוק מנגנוני השקיפות של הרגולטור ביחס למימוש המדיניות. בכל מקרי המחלוקת, אין לממשלה אפשרות להפוך החלטה ספציפית של הרגולטור. לרגולטור יש עצמאות מלאה בקבלת החלטות בתחום סמכותו.

קביעת המדיניות

כאמור, המהלך המרכזי בחיזוק הקשר בין המדיניות הממשלתית להחלטות הרגולטור הינו הבניית והבהרת המדיניות הממשלתית, שבמקרים רבים הינה מעורפלת ולא מוגדרת, דבר המקשה על הרגולטור לדעת כיצד עליו להכווין את פעולתו. מוצע לקיים תהליך דומה בתחומי התשתיות השונים בישראל, בהתאם לקווים המנחים המתוארים.

כמהחשה לתהליך כזה מובא "Strategy and Policy Statement" מתחום האנרגיה בכריטיניה. התהליך עוצב בעקבות שורת מחלוקות בין המשרד הממשלתי לרגולטור, ונועד להבהיר לרגולטור, ולכלל השחקנים בתחום, את סדרי העדיפויות והיעדים של הממשלה, על מנת להגביר את הוודאות הרגולטורית בשוק.⁷

תכני המדיניות:

- אתגרים מרכזיים בתחום האנרגיה.
- מטרות מדיניות רחבות עבור השוק – תעדוף בין מטרות שונות וללא התייחסות ספציפית למתחרים.

תהליך קביעת המדיניות:

- חובת התייעצות עם הרגולטור והמלצה על התייעצות עם מכלול ה-Stakeholders לגבי המשמעויות של המדיניות.
- המדיניות מחייבת את אישור הפרלמנט, וכמובן מחייב חוקית את הרגולטור והשוק.

⁷ תהליכים דומים קיימים במדינות אחרות:

בניו-זילנד מחייב החוק את קיומה של אסטרטגיה בתוקף בתחום האנרגיה וכל חמש שנים מותאמת מחדש החקיקה בתחום התקשורת בהולנד מחויבת הממשלה לפרסם מסמך מדיניות בתחום האנרגיה מדי ארבע שנים באירלנד מקיימת הממשלה כנס שנתי עם הרגולטורים להצגת מדיניותה

- המדיניות אמורה להישאר ללא שינוי במשך תקופת הפרלמנט (5 שנים) על מנת לשמור על יציבות בשוק.
- כל שינוי במדיניות מחייב התייעצות עם הרגולטור, במטרה לשמור על יציבות ולמנוע שינויים תכופים.

למונח "מדיניות" אין משמעות אחידה בין מדינות שונות. מתוך ניתוח החלטות עולה כי ישנם מספר נושאים המהווים נושאי מדיניות מובהקים והינם תמיד באחריות הממשלה. בתחומים אחרים קיימת שונות גבוהה, בחלקם הם בתחומי המדיניות ובחלקם בסמכות הרגולטור. לעתים הממשלה או המשרד הממשלתי הם שמסמיכים את הרגולטור להוביל בנושא מסוים.

נושאים שבמספר מדינות נמצאים בתחום המדיניות ובחלק בסמכות הרגולטור	נושאי מדיניות מובהקים		
שידורים (חקיקה/רגולטור)	טלקום	אנרגיה	
<ul style="list-style-type: none"> • שיעור הפקודת מקור (סף מינימום או שיעור מדויק...) • איסור פרסומות בשעות צפיית שיא (ג'אק פוד, אלמהול, סגירות...) • איסור תכנים פוגעניים בשעות מסוימות (Watershed Hours) • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • מדיניות ספקטרום (שימושים, משך רישיונות, ...) • אונברסליות השירות • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • אבטחת האספקה וקביעת יעדי חרבה • הגנה על אוכלוסיות חלשות • תעריפי אנרגיות מתחדשות (בהתאם לאופן המימון) • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • יחסי חוץ (אינסגרציה אזורית של רשתות אנטיגיה, אמנת קיוסו...) • יעדים רחבים (תמהיל דלקים, אנרגיות מתחדשות...) • תמריץ פיננסי (ערביות, הסבות מס, סובסידיות, השקעות...) • מדיניות חברתית כוללת (סלידיה מקומית כחלק ממדיניות "Big Society" בבריטניה)

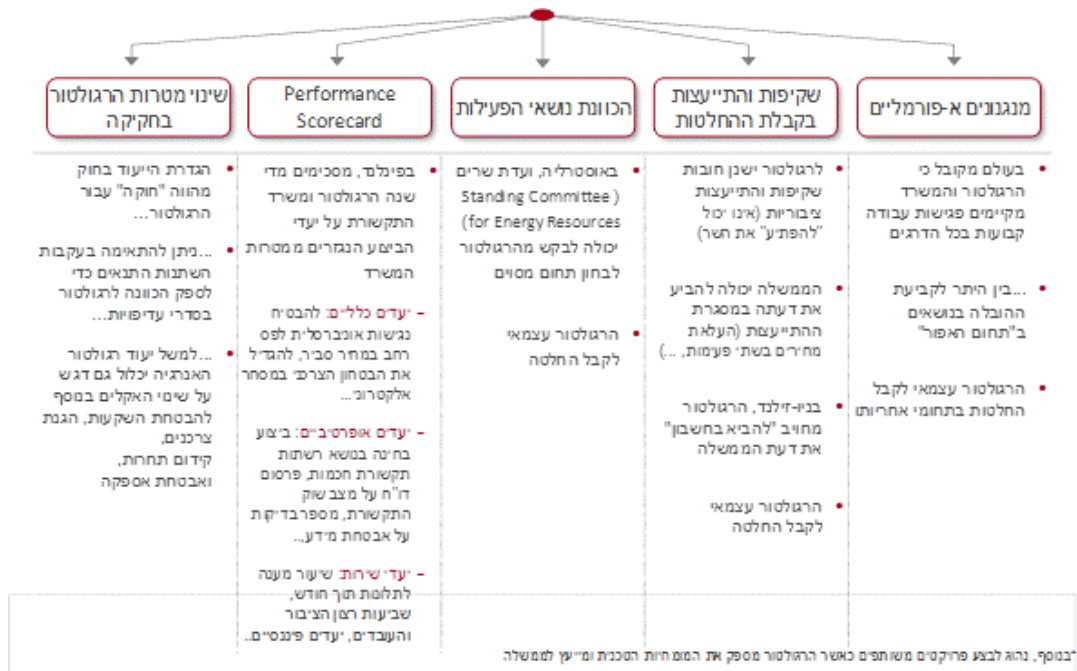
החלטות הרגולטור ביחס למדיניות

בשעה שנקבעה המדיניות הממשלתית, מוצע להגדיר מנגנונים שיאפשרו לרגולטורים בתחומי התשתיות בישראל להבהיר כיצד החלטותיהם עולות בקנה אחד עם המדיניות הממשלתית ומסייעות לקידומה.

כמחשה, ב- Strategy and Policy Statement בבריטניה הוגדרו המנגנונים הבאים:

- הרגולטור מחוייב בדוח השנתי לפרט כיצד הוא מתכנן לתרום למימוש יעדי המדיניות וכיצד יעקוב אחר התקדמותו.
- הרגולטור מחוייב בדוח השנתי להראות כיצד החלטותיו בשנה החולפת נועדו להביא למימוש המדיניות.
- כאשר מימוש המדיניות אינו מתקדם כמתוכנן - הרגולטור מחוייב לספק הסברים בדוח השנתי ולהודיע באילו פעולות הוא מתכנן לנקוט.
- כאשר מימוש המדיניות מערב מספר גורמים, הרגולטור צריך להגדיר בבחירות את תפקידו.

בנוסף, קיימים מספר מנגנונים המאפשרים לממשלה להביע את דעתה בנוגע להחלטות העומדות לפתחו של הרגולטור. חשוב להדגיש כי הרגולטור נותר עצמאי לקבל החלטות בתחומי אחריותו.



מקרי מחלוקת

מחלוקות בין הרגולטור לממשלה קיימות במדינות רבות. באופן כללי, ישנן יותר מחלוקות בתחום האנרגיה מאשר בשאר תחומי התשתיות, בשל ריבוי ה-Trade-offs בו בין מטרת שונות. חלק מהמחלוקות המתוארות במדינות מפותחות רלוונטיות גם לישראל.

הקמת מתקן LNG ועידוד תעסוקה (2011)	קידום המכונית החשמלית מתעריף החשמל (2010)	העלאת מחירי האנרגיה (2008)
<ul style="list-style-type: none"> חברה בינלאומית רצתה להקים מתקן LNG וזרשרת תנאים מועדפים הממשלה רצתה שהפריקט ייצא לפועל על מנת לעודד תעסוקה הרגולטור לא רצה לתת את התנאים המועדפים שיביאו להעלאת מחירי האנרגיה הממשלה נסוגה כדי להימנע מלהבהיר לציבור שהפחתת האבטלה בפריפריה תייקר את תעריפי האנרגיה 	<ul style="list-style-type: none"> הממשלה קבעה יעדים לקידום המכונית החשמלית חברת החשמל המהווה מונופול רצתה שההשקעות ימומנו מתעריף החשמל הממשלה לחצה, אבל הרגולטור התנגד וביקש Policy Direction* הממשלה נסוגה כדי להימנע מלהבהיר לציבור שקידום המכונית החשמלית ייקר את תעריפי האנרגיה 	<ul style="list-style-type: none"> רשות האנרגיה העלתה את מחירי האנרגיה בהתאם לנוסחא מספר חברות איימו לעזוב את המדינה בשל המחירים הגבוהים לשכת רוה"מ התקשרה לראש רשות האנרגיה ואמרה שראש הממשלה רותח מזעם רשות האנרגיה הבהירה שהעלאת המחירים משקפת את ההשתנות בשוק
<p>ראש הממשלה נסוג</p> <p>* המדיניות ביקשו לשמור על סודיות ואנונימיות ** Policy Direction מאפשרת לממשלה להנחות את הרגולטור בנושא מסוים. התהליך מחייב התייעצות רחבה, כולל עם הרגולטור. ההנחיה חייבת להיות מלית לגבי השוק ואינה יכולה להיות ספציפית. בפועל, לא ניתנו מעולם Policy Directions</p>		

מחיר במכר סלולר (אירלנד 2003)	השקעות חברת החשמל והשפעתן על התעריף (הולנד 2009)	קידום לא אגרסיבי מספיק של אנרגיות מתחדשות (בריטניה 2010)
<ul style="list-style-type: none"> • שר האוצר רצה מחיר גבוה (€200M) במכרז לרשימות דור 3 • שתי החברות הגדולות תמכו בהצעה במטרה לחסום מתחרים • הרגולטור דרש Beauty Contest בדגש על מחויבות פריסה בפריפריה • התנהל משא ומתן של תשעה חודשים. לבסוף נערך Beauty Contest, הוענקו רישיונות לארבעה מפעלים והסכום נפרש ל-20 שנה 	<ul style="list-style-type: none"> • ה-TSO הממשלתי רצה להגדיל את הקיבולת בהשקעה של \$1B • הרגולטור סירב שההשקעה תמומן מהתעריפים • השר חוקק תקנה שההשקעה תמומן מהתעריפים • בית המשפט קבע כי התקנה חורגת מסמכות השר וביטל אותה • המפעיל הממשלתי נאלץ למחוק את ההשקעה 	<ul style="list-style-type: none"> • המשרד הממשלתי רצה לקדם ייצור אנרגיות מתחדשות • הרגולטור תמך במדיניות והתקין תקנות לגבי התעדוף של אנרגיות מתחדשות בחיבור ל-Grid • המשרד סבר שהרגולטור לא פעל מהר מספיק ושהאלמנטים הטכניים בהחלטת הרגולטור אינם אגרסיביים מספיק • המשרד העביר לבסוף חקיקה ראשית בנושא

בכלל המקרים המתוארים, ובאופן כללי ונחרץ, לרגולטור ישנה עצמאות מוחלטת בנוגע להחלטות ספציפיות. הממשלה והשר אינם יכולים לשנות החלטה או להטיל וטו. הדבר עלה בשורת שיחות עם רגולטורים ומשרדים ממשלתיים במדינות מפותחות:

- Finland: “We will **never tell the regulator** what to decide. It is absolute no-no”
- Netherland: “**No way** the minister will change regulatory decision. **He is prohibited** from doing so in **individual cases**”
- Australia: “The regulator is **completely independent in his decisions**. The government can change decisions only in legislation”
- New-Zealand: “**The law prohibit the minister from intervening** in specific decisions”
- UK: “**We can not change any specific regulatory decision**. The only thing we can do is change legislation”
- Ireland: “The government can express its opinion in consultations, but the regulator has **complete independence in decision-making**”
- European Union: “The regulatory body cannot achieve the minimum requirement of independence from the relevant actors if any of the relevant

actors, **especially the government, can overturn or instruct any specific decision** of the regulatory body. As best practice, **instructions or overrulings by any other body than the court should not be possible at all** when it comes to **specific decisions** of the regulatory body. **Only general instructions laid down in statutory rules** are compatible with best practice requirements”

כפי שתואר בהרחבה בפרק ב' לדוח זה, קיימים מנגנונים תיאום ומנגנוני פתרון מחלוקות בין רגולטורים עצמאיים למקביליהם ולבעלי תפקידים אחרים בממשלה. בעיקר מתאימים פרוטוקולי תיאום או MOU (Memorandum of understanding) בין השר הממשלתי קובע המדיניות לבין הרגולטור הכלכלי, אשר במסגרתם ילובנו "גבולות הגזרה" להשגת המדיניות כפי שהוגדרה על ידי הממשלה. (במידה ואינם מוגדרים בחקיקה באופן מפורש), יוגדרו צמתי החלטה ועדכון וכיוצא בזה.

על כן המלצת הוועדה היא לאמץ את המודל העקרוני האמור לעיל בעניין מבנה הרגולציה בתחומי התשתיות. כמו כן ממליצה הוועדה כי יקודמו שינויים מפורטים במבנה הרגולציה בתחומי האנרגיה והתחבורה בהתאם למודל העקרוני.

הקמת רשות תקשורת

מודל הרגולציה בתחום התקשורת במדינות מפותחות ובישראל

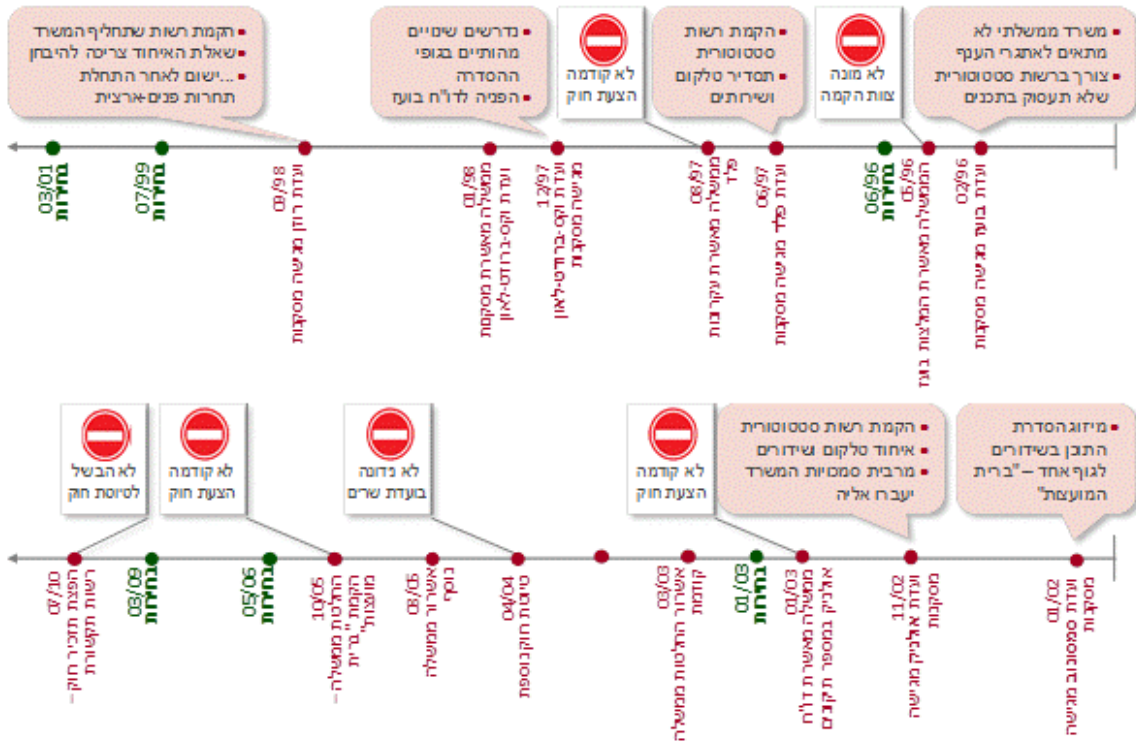
כפי שפורט בהרחבה בפרק ד' לעיל, במדינות המפותחות התקבע בשני העשורים האחרונים מודל מקובל אחד בתחומי התשתיות - רגולטור כלכלי עצמאי. בתחום התקשורת מודל זה מתבטא בהקמת "רשות תקשורת". המודל התחיל באמצע המאה הקודמת בארצות-הברית, ונהפך למרכזי ומקובל בעיקר לאחר תהליכי ההפרטה ופתיחת שוקי התשתיות לתחרות, שהחלו בבריטניה בשנות ה-80 ולאחריה בשאר מדינות אירופה. התשתית התיאורטית למודל הרגולטור הכלכלי העצמאי הונחה על-ידי שורה ארוכה של חוקרים⁸. המדינות המפותחות בחרו לעבור למודל רגולציה כלכלית עצמאית בתחומי התשתיות בשל מספר יתרונות מובחנים על פני המשרד הממשלתי שמאייצים את פיתוח השוק, כניסת משקיעים פרטיים, ורמת התחרות הכוללת בו:

- **מקצועיות:** מומחיות בהחלטות טובות ומוצדקות יותר, ללא חישובים פוליטיים קצרי-טווח ;
- **ודאות ועקביות:** יצירת סביבה שהיא ודאית יותר, ניתנת לחיזוי, מושפעת פחות מאינטרסים, ונוטה פחות להשתנות. חשיבות מהותית למשקיעים בתחומי התשתיות המאופיינים ב-השקעות משמעותיות בעלות תקופות החזר ארוכות;
- **אובייקטיביות והוגנות:** הפרדה של המפקח מהמפוקחים (בבעלות המדינה) ויצירת סביבה "ניטרלית תחרותית". בתחום התקשורת הדבר רלוונטי בעיקר לתחום הדואר.

יישום המודל הינו חיוני להתפתחות שוק התקשורת. ישנו קשר ישיר ומובהק בין מידת העצמאות של הרגולטור להיקפי ההשקעות והתפתחות שווקי התקשורת. כמעט כל המדינות המפותחות אימצו את מודל הרגולטור הכלכלי העצמאי בתחום התקשורת והקימו בעשורים האחרונים "רשות תקשורת" לפיקוח על התחום. מודל "רשות התקשורת" הוא המודל הקיים ב-31 מתוך 33 מדינות ה-OECD, כפי שתואר בפרק הקודם אשר עסק בתחום התשתיות באופן כללי. רק ביפן ובישראל המשרד הממשלתי מפקח על התחום, ויפן נמצאת בתהליך להקמת רשות תקשורת.

הצורך בהקמת רשות תקשורת עצמאית נידון בישראל כבר למעלה מ-16 שנים, בשורה ארוכה של ועדות והצעות חוק, שמעולם לא הבשילו לכדי ביצוע.

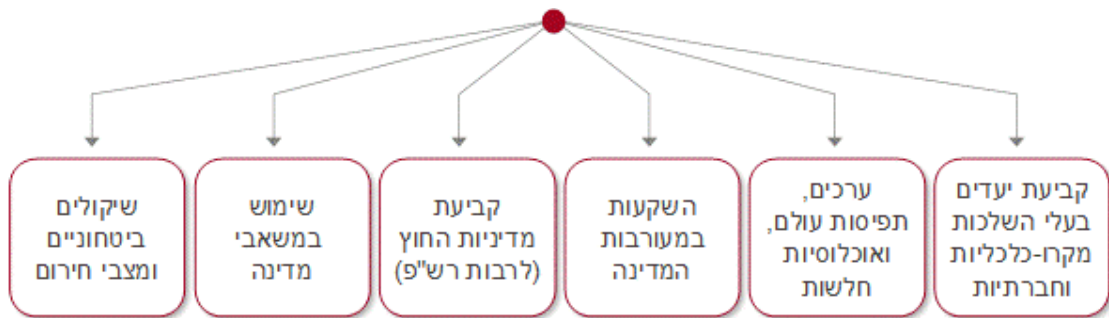
⁸ Baldwin, Bardes, **Baudrier**, Bortolotti, Buckley, De Visser, Demarigny, Edwards, Fink, **Geradin**, **Gilardi**, Gual, Gutierrez, **Hall**, Hammond, Henisz, Jakubowitz, Jacobzone, Lamanauskas, Landis, **Larsen**, **Levi-Faure**, **Maggeti**, Magonette, **Majone**, Maxfield, Mellody, Montoya, Nicolaidis, Oliviera, Pargal, Peddersen, Petit, Pollack, Radelli, Ros, Smith, Sorensen, **Thatcher**, Trillas, **Tsebelis**, Verhoest, Wallsten, Wilks



לפיכך, המלצתנו היא כי יש להקים רגולטור כלכלי עצמאי לתחום התקשורת, על פי המודל שיפורט להלן בהרחבה.

תפקיד הממשלה בענף

גם לאחר הקמת רשות תקשורת עצמאית יש תפקיד לממשלה בתחום. תפקידי הממשלה והשר הממונה לאחר הקמת רשות התקשורת הינם קביעה של החלטות מדיניות רחבות:



להלן המחשות לסוגי החלטות שנמצאות תחת כל אחת מקטגוריות המדיניות באחריות השר והממשלה:

<p>השקעות במעורבות המדינה</p>	<p>ערכים, תפיסות עולם ואוכלוסיות חלשות</p>	<p>קביעת יעדים בעלי השלכות מקר-כלכליות וחברתיות</p>
<ul style="list-style-type: none"> • הובלה ההחלטה על ביצוע פרויקט עיזן+ • הענקת ערבויות מדינה, הטבת מס, תמריצים ישירים לפיתוח תשתית פס סופר-מהיר (Digital Highways) 	<ul style="list-style-type: none"> • איסור בעלות חברה זרה על תשתיות תקשורת ישראלית • חיוב מוקדי החירום לקבל SMS מבעלי לקויות שמיעה 	<ul style="list-style-type: none"> • אוניברסליות השיחה – כל אזרח ישראלי צריך להיות בעל גישה לפס-רחב במהירות X • קביעת יעדי הכיסי של תשתית רשתות החר הרביעי בסלולר • יעדי מהיחת הפס-רחב הרצי ליקודם כלכלת ישראל
<p>שיקולים ביטחוניים ומצבי חירום</p>	<p>שימוש במשאבי מדינה</p>	<p>קביעת מדיניות החוץ</p>
<ul style="list-style-type: none"> • קביעת אמות מידה ביטחוניות לאבטחת מידע בתשתית אינטרנט • בי"ת תוכנית היערכות לאבטחת אספקת שיחה בזמן מלחמה 	<ul style="list-style-type: none"> • אישור קביעת הרשות עבור דמי הזיכיון עבור שימוש בספקטרום (באישור ועדת כלכלה) • הגבלות על תקופת הרשיון לשימוש בספקטרום, בהתייעצות עם הרשות 	<ul style="list-style-type: none"> • אישור למפעילים להניח תשתית סלולר באי"ש / לקבל מנזיים מהרשות הפלשתינית • השתתפות בפחיקט Twinning של האיחוד האירופי לסיוע בפיתוח שוק סיונאי • חתימה על הסכם ד-צדדי עם צרפת להוזלת תעריפי הנדידה בסלולר

בכך שברוב המכריע של המדינות המפותחות בהן קיימת רשות תקשורת, ישנה מחלקה ממשלתית לענף התקשורת, אשר מהווה מוקד מקצועי בענף המסייע לממשלה הקובעת מדיניות.

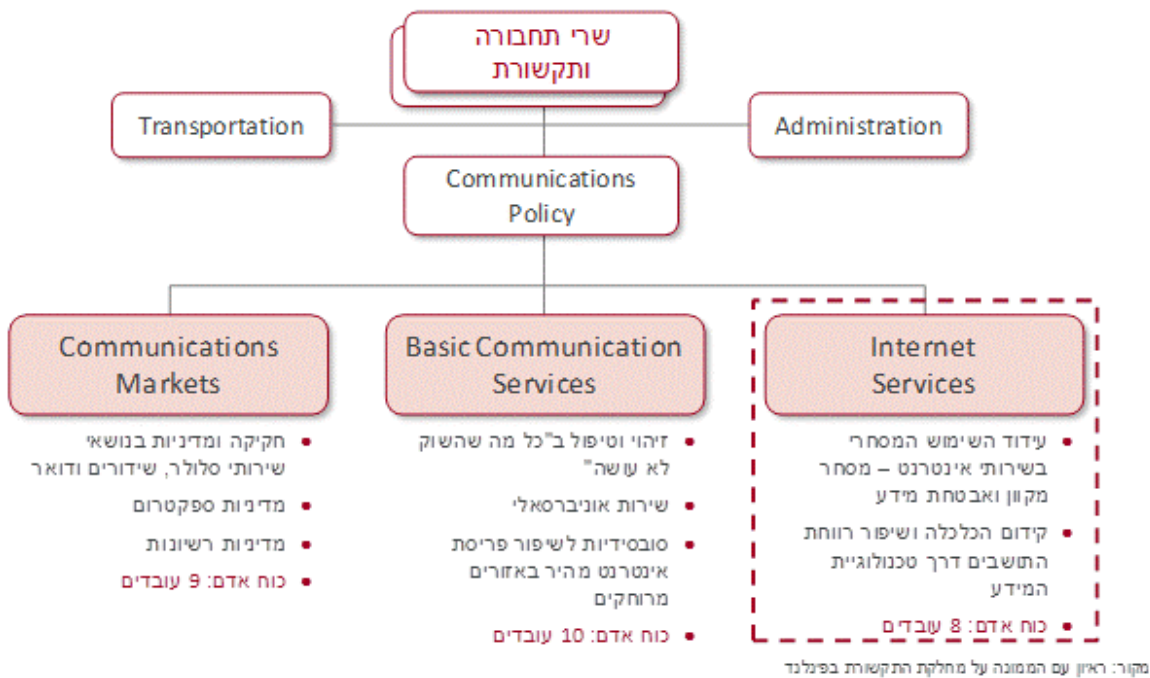


מקור: ניתוח שלחור

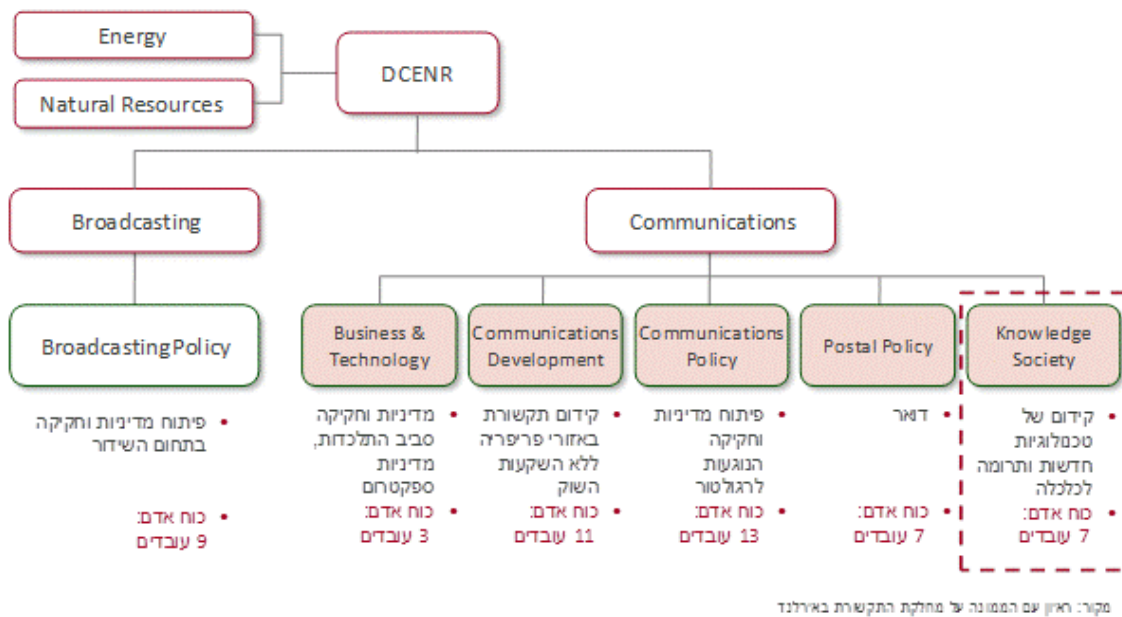
בעולם, מקובל כי בנוסף להיבטי מדיניות תקשורת, המשרד עוסק בקידום טכנולוגיית המידע ואוריינות תקשורת⁹:

⁹ אוריינות תקשורת – קידום יכולת הציבור לעשות שימוש מושכל בטכנולוגיה ובתקשורת (ידע בשימוש במחשבים ובטכנולוגיה, הגנה על ילדים, חסימת ערוצים, תוכנות סינון תכנים, הגדרות פרטיות...)

המחשה ממשד התקשורת והתחבורה בפיילנד



המחשה ממשד התקשורת, אנרגיה ומשאבי טבע באירלנד



לפיכך, קיימות שתי חלופות מרכזיות למבנה הממשלתי בתחום התקשורת בישראל: מחלקה במשרד ממשלתי (תמ"ת או כלכלי אחר), או שינוי תפקידי המשרד ל"טכנולוגיית המידע ומדיניות תקשורת" תוך העברת תחומים רלוונטיים ממשרדים אחרים.

רשות מאוחדת לטלקום ולשידורים

כאמור, יש להקים רגולטור כלכלי-עצמאי לתחום הטלקום. זהו המודל המקובל במדינות המפותחות עם רציונל מובהק. הרגולטור החדש צריך להיות אחראי על כלל תחום התקשורת – טלקום ותכנים.

זאת בשל התגברות מגמת ההתלכדות מובילה לצורך גובר בשיתוף פעולה בין פיקוח על טלקום ושידורים¹⁰.

- התלכדות תחרותית:
- גופי טלקום הופכים לגופים משדרים: סלקום ופרטנר מציעות תכנים בסלולר ומתכוונות להיכנס לתחום הטלוויזיה
- גופי שידור נכנסים לתחום הטלקום: הוט רכשה את מירס והיא כיום (בדומה לבזק) שחקן מאוחד שיכול להציע גם תשתיות טלקום וגם תכני שידורים
- התלכדות טכנולוגית:
 - כל צורות המידע – קול, מראה, אינטרנט – הן בינאריות-ספרתיות
 - כל צורות המידע מטופלות בשיטות זהות ובמערכת זהה
 - התפתחויות בשוק – Google TV, IPTV, Over-The-Top Services ... – מטשטשות את ההבדלים

מגמת ההתלכדות בשוק התקשורת מביאה כאמור לטשטוש האבחנות בין טלקום ושידורים ויוצרת אבחנה חדשה – בין רגולציה כלכלית הרלוונטית לכלל תחום התקשורת לבין פיקוח על תכנים. שינוי זה מתואר בתרשים:



כאמור, במרבית המדינות המפותחות קיימת עדיין הפרדה בין רגולטור העצמאי לתחום הטלקום לבין הרגולטור לתחום השידורים, אך הפרדה זו הינה תוצאה של נסיבות היסטוריות בלבד, ולא של רציונל מהותי. בקרב רגולטורים בעולם קיימת הסכמה כי ההפרדה בין רגולציית טלקום ושידורים הינה מיושנת ולא מתאימה לשינויים בעולם התקשורת:

¹⁰ מגמה זו באה לידי ביטוי בתזכיר החוק מ-2010: "גוף בעל הכלים להסדיר את תחום הבזק ותחום השידורים גם יחד, מתוך ראייה כוללת של הענף..".

- חבר מועצה ברגולטור ההולנדי (OPTA):

“We’ve been striving for a converged regulator. It’s more efficient and regards the changing market. It was refused for political reasons”

- מנהל ברגולטור הטלקום האירי (ComReg):

“There was already a content regulator when we were established, and we had enough to regulate without getting into the content area”

- בכיר במשרד התשתיות הפולני:

“Many agree that the regulator is outdated and obsolete. Due to convergence, It’s becoming irrelevant. But it is very difficult politically to disband the content regulator”

רשות התקשורת תנוהל על-ידי מועצת התקשורת. מוצע כי מועצת התקשורת תהיה מצומצמת ותכלול ארבעה עד חמישה חברים, לרבות נציג למועצת התוכן. יו"ר המועצה ישמש גם כמנכ"ל הרשות להגברת האפקטיביות. תפקידיה העיקריים של מועצת התקשורת:

- קידום התחרות בתחום התקשורת והבטחת מגוון ואיכות שירותים
- היתרי פעולה בענף – הענקת רישיונות ותנאיהם, ועדת מכרזים וכו'
- פיקוח – ביצוע הוראות לפי חקיקת התקשורת וטיפול בהפרות
- קידום טובת הציבור וענייניו של הצרכן
- ניצול משאבים – תדרים ומספור (ללא קביעת שימושי הספקטרום שהינה בסמכות ועדת התדרים)

איחוד הרגולציה על התכנים למועצת תוכן

ברגולטור החדש יש לאחד שני הרגולטורים הקיימים כיום לתחום השידורים – הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, ומועצת הכבלים והלוויין - למועצת תכנים מאוחדת. לקיום רגולטור אחד לתחום התכנים יש הגיון מובהק:

- ריכוז האחריות אצל גורם אחד תורמת ליצירת אחידות בסטנדרטים של האסדרה (כללי בעלות צולבים, כללי פרסומות, שיתוף פעולה בין ערוצים, תכני שידורים וכו')
- הרגולטור פועל כ-One Stop עבור חברות ומונע הכבדה מיותרת בפניה למספר גורמים
- מייצר חיסכון כלכלי עקב מניעת כפילויות
- מאפשר עדיין רמות פיקוח שונות בתוך תחום השידורים:

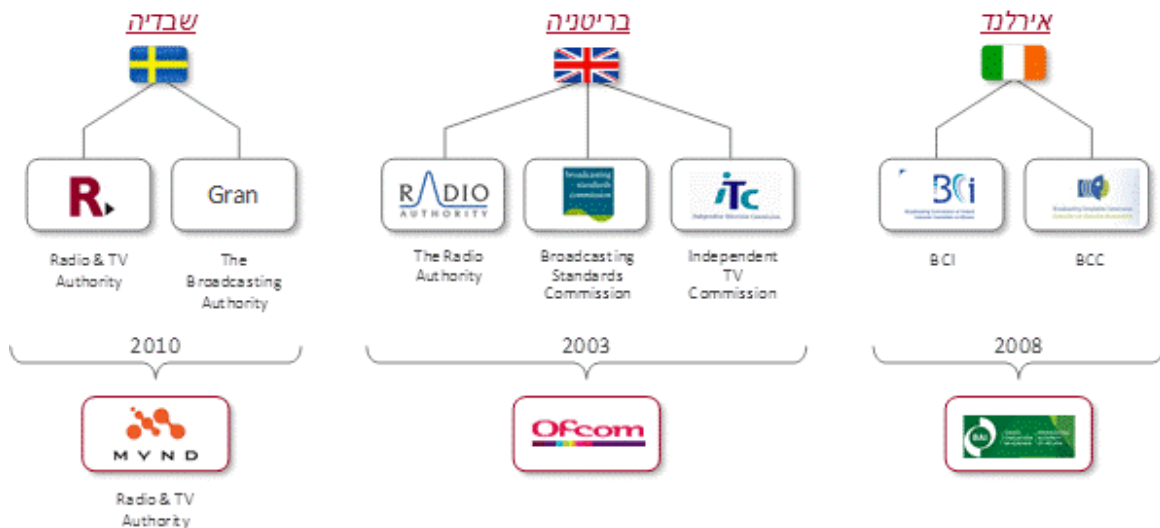
- בבריטניה קיימות שלוש רמות סטנדרטים ופיקוח אשר חלות באופן שונה על שידור מסחרי, שידור ממלכתי ו-BBC
- בארה"ב הפיקוח התכני על שידור שלא באמצעות הספקטרום הציבורי הינו מקל

קיום רגולטור אחד לתחום תכני השידורים הינו המודל המקובל במדינות מפותחות:

מודלים של רגולטור תוכן במדינות מפותחות



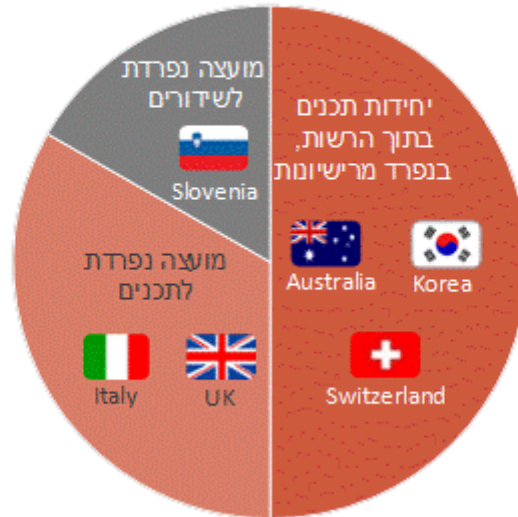
במדינות בהם הייתה הפרדה בין רגולטורים לתחום תכני השידורים, בוצע ביניהם איחוד:



ברשות המאוחדת יש להקים מועצה לתכנים בלבד ולא לכלל תחום השידורים. זאת בשל השינוי שתואר קודם לכן בו מטשטשות האבחנות בין טלקום ושידורים ונוצרת אבחנה חדשה – בין רגולציה כלכלית הרלוונטית לכלל תחום התקשורת לבין פיקוח על תכנים. אבחנה זו באה לידי ביטוי במבנה הארגוני של רגולטורים מאוחדים לתחום התקשורת. בחמישה מתוך שישה רגולטורים קיימת יחידה

ארגונית נפרדת לתחום התכנים (בין אם בתוך הרשות או במועצה נפרדת). רק בסלובניה קיימת מועצה לתחום השידורים כולו.

תחום התוכן והשידורים במבנה של רגולטורים מאוחדים



מוצע כי מועצת תכני השידור תהיה רחבה יותר תורכב מכעשרה חברים, לרבות חבר מועצת התקשורת מתחום הטלקום.

תפקידיה העיקריים של מועצת תכני השידור יהיו מצומצמים ביחס לרוחב היריעה הקיים היום וממוקדים בקידום היצירה הישראלית המקורית וביטוי למגוון התרבותי, תנאי תוכן ברשיונות – קביעת תנאים ופיקוח על קיומם, וקביעת כללים לשידורים – תכנים פוגעניים, כללי פרסומות וכו'.

היחסים בין הטלקום לתכנים ברשות התקשורת

הקמה של רשות מאוחדת עלולה להוביל למצב של עימות וחיכוכים מתמשכים בין תחום הטלקום לתחום התכנים. לפיכך, יש להבנות מנגנונים בין מועצת תכני השידור לכלל הפעילות שיבטאו באופן מובהק יותר את מגמת ההתלכדות, על מנת ליצור יחידה רגולטורית אינטגרטיבית המשתפת פעולה אל מול אתגרי האסדרה בשוק.

- מומלץ לקבוע בחוק כי הרשות תביא בחשבון בעבודתה את מגמות ההתלכדות בענף, ותפעיל צוותי עבודה משותפים סדירים של אנשי טלקום ותוכן בהתאם לצורך
- מומלץ כי החבר הנוסף במועצת התקשורת מתחום הטלקום יהיה חבר במועצת התוכן (בדומה למודל ב-Ofcom – רגולטור התקשורת הבריטי) ולשמור על המבנה המוצע של מועצת התקשורת – שני אנשי תוכן ושני טלקום (בדומה למודל ב-Ofcom)

- מועצת התוכן תהיה הגוף המקצועי האחראי בנושאי תוכן מובהקים (מחויבויות תוכן, תכנים פוגעניים, שידורים בעלי חשיבות ציבורית, וכללי פרסומות)
- הטלת סנקציות כלכליות על הפרות תוכן תהיה באחריות מועצת התוכן לאחר התייעצות עם מועצת התקשורת

רשות התקשורת הבריטית (Ofcom) מהווה מודל לשיתוף פעולה וליצירת יחידה רגולטורית אינטגרטיבית. זאת באמצעות צוותים משותפים לנושאי תוכן בעלי השלכה כלכלית. התקנון הפנימי של Ofcom קובע כי הרשות צריכה לשרד אחדות, ואין לחשוף מחלוקות בין המועצות. מודל העבודה מתואר בתרשים הבא:



באותו אופן, ברשות התקשורת בישראל מועצת התוכן תהיה הגוף המקצועי האחראי בנושאי תוכן מובהקים (מחויבויות תוכן, תכנים פוגעניים, שידורים בעלי חשיבות ציבורית, וכללי פרסומות), מועצת התקשורת תהיה הגוף המקצועי האחראי בנושאי רגולציה כלכלית (החלטות בעלות השלכות כלכליות ותחרותיות), וצוותים משותפים להגברת האינטגרציה יפעלו ב"אזור האפור" של תכנים וכלכלה.

המחשה להחלטות שונות שנופלות בסמכות הגופים השונים מתוארת בטבלה הבאה:

גוף מכריע	סוג החלטות	המחשות להחלטות ¹¹
מועצת התוכן	מחויבויות תוכן, תכנים פוגעניים, כללי פרסומות	<ul style="list-style-type: none"> ▪ בחינת התחייבויות תוכן ויצירה מקומית של ערוצים חדשים (מכרז) ▪ פיקוח מחויבויות תוכן על-פי רישיון: – הכרה ביצירה כ"יצירה מקומית" – הכרה כ"תכנית חיסכון" כתעודה – בחינת עמידה בסטנדרטים ליצירה מקומית – הכרה בסדרה "השועלים" כתכנית ילדים – דיונים על תוכניות שהובטחו במכרז ולא שודרו ▪ שידורים בעלי חשיבות ציבורית – דיון בשידור משחק כדורגל בערוץ ציבורי ובמחיר שגורש עבורו על-ידי הערוץ המסחרי ▪ טיפול בהפרות מחויבויות ותכנים פוגעניים: – שיבוץ פרסומת לא הוגנת ברדיו – שידור תכנים מיניים בשעת האזנה מוקדמת – שידור תוכן שלילי שעלול להיות מושא לחיקוי ילדים ▪ תיקון כללים והנחיות לפרסומות: – שינוי מספר המילים המותרות בהודעות חסות – ביטול המגבלה על משך מקבצי חסויות – החלת הגבלה על חסויות בפרסום אלכוהול
מועצת התקשורת	החלטות בעלות השלכות כלכליות ותחרותיות	<ul style="list-style-type: none"> ▪ מבנה השוק והתחרות – שינויים במספרים אפיקים – מעבר מזכיונות לרשימות – שידור פרסומות ככבלים – עמלות היתר שמשלמות הזכייניות למשרדי פרסום – רדיו דיגיטלי ▪ בחינת היתכנות כלכלית של ערוצים חדשים (מכרזים) ▪ החלטות לגבי זיכיונות ורישיונות (אשר אינן נושאי תוכן): – מינוי מנהל תחנת רדיו ירושלים – זיכיון ערוץ 10: קביעת לו"ז למעבר לירושלים – הגדלת ערבויות נדרשות של זכיינים בערוץ 2 – חידוש זיכיונות/רישיונות – אופן החזר החובות של ערוץ המוזיקה ▪ בחינת היתכנות כלכלית של ערוצים חדשים (מכרזים) ▪ "מחויבויות טכנולוגיות והנדסיות" של ערוצים ▪ המלצה על שיעור התמלוגים הנדרש
צוותי עבודה משותפים	אזור אפור של תכנים וכלכלה	<ul style="list-style-type: none"> ▪ החזרים לזכיינים עבור הוצאות יצירה מקומית שהוציאו בפועל ▪ אישור שת"פ בין רדיו אזורי וחדשות 10 ▪ חיוב על הוצאת אחוז מסך ההכנסות על יצירה מקומית (באישור הכנסת) ▪ אישור שת"פ בין רדיו אזורי וחדשות 10 ▪ דיון בנושא הפקות מקומיות קנויות (סעיף 114) – השפעה על יצירה מקורית והשפעות כלכליות ▪ קביעת דמי ההעברה של ערוצים חדשים לשלם לחברות הכבלים והלוויין

¹¹ ההמחשות מבוססות על החלטות הרשות השניה ומועצת הכבלים והלוויין 2010-2012

מטרות רגולטור התוכן בישראל נרחבות משמעותית ביחס לעולם. במעבר לרשות התקשורת יש למקדן ולצמצמן כדי להפחית נטל רגולטורי על המפוקחים.

רומניה	פינלנד	אוסטריה	קנדה	שוויץ	צרפת*	ישראל	
							<u>איסור שידורים מזיקים</u>
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	<u>מסווג תפוצה</u>
✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	מהימנות השידור
✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	קידום יצירה מקומית
✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	<u>בסיו למורשת לאומית</u>
✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	<u>בסיו לתרבות העמים</u>
✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	<u>קידום שפות מיעוטים</u>
✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	<u>קידום שידורים משכלים</u>
✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	סיפוח אזרחות טובה
✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	קידום איכות השידורים מתוך האינטרס הציבורי

* ה-CSA הצרפתי מספק גם על השידור הציבורי 30% רייטינג ממוצע

בנוסף, התנהלות הרגולטור בתחומי התוכן בישראל כיום מאופיינת בריבוי מיקרו-רגולציה ex-ante (לפני הביצוע). יש צורך במעבר לרגולציה בדיעבד (ex-post) לפי ביצועים ותוצאות - קביעת כללים ברורים והטלת עיצומים במקרה של הפרות.

המעמד המוסדי של רשות התקשורת

קיומה של רשות התקשורת כתאגיד סטטוטורי אינו תנאי הכרחי ואינו תנאי מספיק לעצמאות הנדרשת בפעולתה. רשות פנים ממשלתית או תאגיד סטטוטורי יהיו אפקטיביים אם יתקיימו התנאים הבאים:

- הרשות תהיה מסוגלת לגייס עובדים איכותיים בצורה חופשית
- הרשות תזכה להקצאה מספקת של משאבים וחופש שימוש בהם
- הרשות תהיה מסוגלת לקבל החלטות בצורה עצמאית ומהירה ללא כפיפות להוראות והגבלות חיצוניות

במדינות מפותחות רבות רשות התקשורת הינה תאגיד סטטוטורי (אוסטרליה, איטליה, אירלנד, בריטניה, ניו זילנד, צרפת, בלגיה, פינלנד). עם זאת, הוראות האיחוד האירופאי לעצמאות רשויות תקשורת אינן מחייבות מעמד משפטי של תאגיד נפרד, אך דורשות "עצמאות מהותית מוחלטת":

“Structurally, independence can be achieved by establishing the regulatory body as a separate legal entity; however, it seems possible to reach the same by other means as well. Consequently **being a separate legal entity cannot be regarded as essential**”

INDIREG, Independent Regulators Research

לפיכך, המהות היא שתקבע אם הרשות תוכל לפעול כרגולטור עצמאי, ולא המעמד המוסדי כלשעצמו.

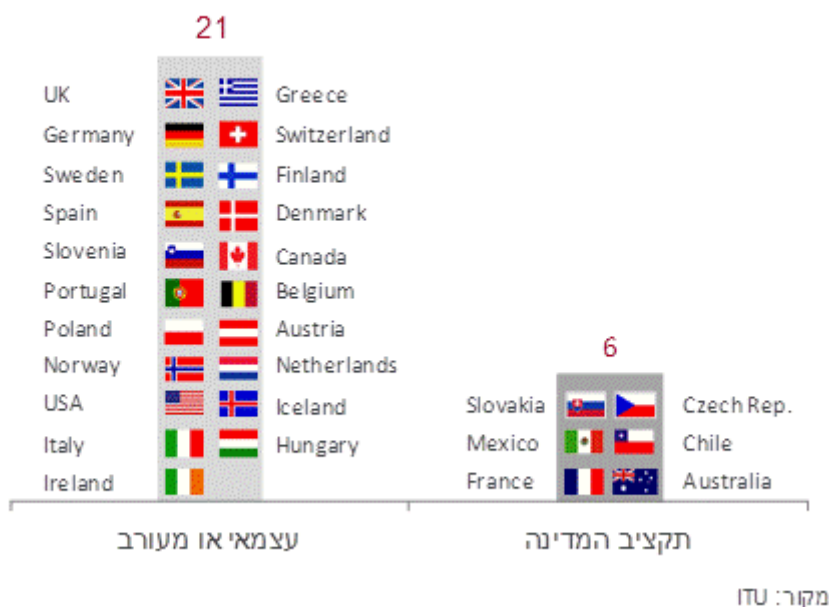
עצמאות ואפקטיביות הרשות

תקציב

לחיווק העצמאות והאפקטיביות מוצע כי תקציב הרשות ייקבע מאגרות על השחקנים בשוק ולא מסעיף תקציבי נפרד. שר האוצר וועדת הכלכלה נדרשים לאשר את התקציב, בדומה למודל הקיים ברשות לניירות-ערך. מספר מנגנוני בקרה יבטיחו ריסון תקציבי וייתנו מענה לחששות אפשריים:

- אל מול החשש ביצירת גוף “מנופח” ובזבזני:
 - חובת פרסום דוחות פיננסיים על-ידי מבקר חיצוני
 - בקרה שנתית של ועדת הכלכלה
 - מבקר פנימי לפעילות הרגולטור
 - בקרה רבעונית של מועצת הרגולטור על התקציב
 - אל מול החשש של גידול מתמשך בתקציב במנותק מהמצב הכלכלי:
 - קביעה כי קיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה יחול על הרשות
 - הפעלה של מנגנון התייעלות תקציבית (קיים ברגולטורים באירופה)
 - אל מול החשש שהרגולטור יגדיל את האגרות על השחקנים בשוק באופן לא פרופורציונלי:
 - אישור שר האוצר וועדת הכלכלה לגובה האגרות ולתקציב הרשות
 - מנגנון העברת עודפי תקציב / השלמת תקציב מתקציב המדינה
- מידה רבה של עצמאות תקציבית הינה המודל המקובל במדינות מפותחות.

מקורות התקציב של רשויות תקשורת ב-OECD



כוח אדם

קיומו של כוח אדם מקצועי ואיכותי ברשות הינו אחד מהסיבות המרכזיות להקמת רגולטורים עצמאיים בתחומי התשתיות. לחיזוק העצמאות והאפקטיביות של הרשות, מוצע כי לרשות תהיה גמישות בגיוס וניהול כח אדם תוך שמירה על מסגרת הפיקוח והכללים.

כלי אכיפה

לחיזוק האפקטיביות של הרשות, נדרשות התאמות במדיניות וביכולות האכיפה של רשות התקשורת.

- גישה סגמנטיאלית:
- אכיפה מוגברת על "מפרים סדרתיים", לעומת הקלות ל"צייחנים".
- מדרג של עיצומים שניתן להטיל על גורמים מפרים.
- העצמת המוכנות לשימוש בכלים הקיימים – מוטיבציה להתעמת עם גופים חזקים שמפרים את תנאי הרשיון והוראות הרגולטור.
- עיצוב תהליכים מובנים לתיעול משאבי האכיפה וקביעת סדרי עדיפויות, ותהליכים מובנים למעקב אחר ביצוע ואכיפה של החלטות בדוח השנתי.

הגנה מהדחה

לחיזוק העצמאות והאפקטיביות של הרשות, מוצע כי הדחת חבר מועצת התקשורת תיעשה במקרים חריגים מאוד ובאישור ועדה בראשות שופט.

חסינות חברי המועצה מהדחה, מלבד במקרי קיצון, היא תנאי מכריע ליכולתם לקבל החלטות עצמאיות. ישנה חשיבות עליונה להבטחה כי מנגנון הדחה ייושם רק במקרי קיצון של כשל תפקודי – נבצרות, ניגוד עניינים, היעדרות מארבע ישיבות רצופות, עבר על איסור עיסוק נוסף או הגשת כתב אישום. יש למנוע אפשרות הדחה עקב "משבר אמון" בין השר והמועצה, דבר שעשוי לאיים על עצמאות הרשות ויכולת התפקוד שלה.

מנגנוני איזונים ובלמים לפעילות הרשות

בהתאם למודל העקרוני של הרגולציה בתחומי התשתיות, יחד עם מנגנונים שונים המבטיחים את עצמאות הרגולטור, ישנם בלמים שמחזקים את הלגיטימיות שלו בהיותו גוף ממונה שאינו נבחר, חושפים אותו לביקורת ציבורית על החלטותיו, ומשמרים את הזיקה שלו למדיניות הממשלתית.

השקיפות הנדרשת מהרשות

מוצע כי השקיפות הנדרשת מהרשות תחזק ותשלב מספר מנגנונים: פרוטוקולי ישיבות, רציול מפורט להחלטות, דוח שנתי, דוח על מצב השוק, ותכנית אסטרטגית.



זיקה למדיניות הממשלתית:

מוצע כי בדוח השנתי יבהיר הרגולטור כיצד הוא פועל למימוש המדיניות הממשלתית בתחום התקשורת על מנת להבטיח שפעולותיו אינן מנותקות או סותרות את המדיניות הממשלתית:

- הרגולטור יפרט כיצד הוא מתכנן לתרום למימוש יעדי המדיניות וכיצד יעקוב אחר התקדמותו;
- הרגולטור יראה כיצד החלטותיו בשנה החולפת נועדו להביא למימוש המדיניות;
- כאשר מימוש המדיניות אינו מתקדם כמתוכנן - הרגולטור יספק הסברים בדוח השנתי ויודיע באילו פעולות הוא מתכנן לנקוט;
- כאשר מימוש המדיניות מערב מספר גורמים, הרגולטור יגדיר בבחירות את תפקידו.

מועצת הרשות

מוצע שחברי מועצת רשות התקשורת ייבחרו על-ידי השר מתוך רשימה שתגבש ועדת איתור בראשות שופט עליון או מחוזי בדימוס. יו"ר ועדת האיתור ימונה על-ידי השר ויבחר את חברי הוועדה שצריכים להיות בעלי ידע בתחום התקשורת. המנגנון הוביל בישראל למינויים ראויים ושומר על מחויבות הממשלה והשר למינוי. בנוסף, בעולם קיימת שונות גבוהה בתהליך המינוי והוא אינו נתפס כתנאי מכריע לעצמאות.

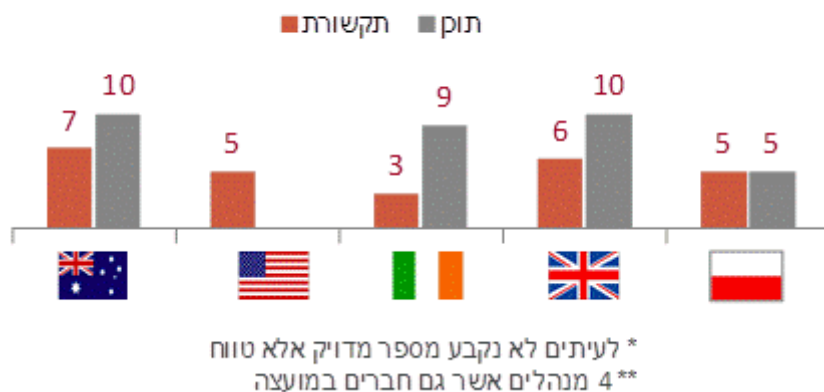
מוצע עוד כי גם בחירת חברי מועצת התוכן תעשה כולה בוועדת איתור בראשות שופט בדימוס אותו תמנה הממשלה. שר הממונה על מדיניות תקשורת בוחר מהרשימה והממשלה מאשרת¹².

מוצע כאמור כי במועצת התקשורת יהיה הרכב מצומצם של ארבעה עד חמישה חברים בלבד ואילו מועצת התוכן תהיה רחבה יותר על מנת לשקף בצורה מיטבית סוגיות ערכיות בחברה הישראלית על כל גווניה.

מספר חברי המועצה צריך לשקף רציונל שונה:

- במועצת התקשורת: מספר מצומצם לאפשר אפקטיביות.
- במועצת תכני השידור: מספר גדול מהמקובל בעולם לשיקוף הפלורליזם הנרחב יחסית בישראל.

מספר חברים במועצות התקשורת והתוכן



¹² בתזכיר החוק משנת 2010 חמישה מחברי מועצת התוכן מאותרים ישירות על-ידי שר התמ"ת והתרבות לאחר התייעצות עם ארגונים שונים, וחמישה מתוך רשימה (בת 15 מועמדים) שמגישה ועדת איתור

מינוי לחברות במועצת התקשורת אינה מאפשרת קידום קריירה בענף בזמן הכהונה עקב ניגוד עניינים. לפיכך יש צורך לייצר תגמול הולם שיביא בכירים בענף ואנשים ברמה מקצועית גבוהה לבקש להתמנות למועצת התקשורת. בעולם מקובל כי שכר יו"ר המועצה הינו דומה למנכ"ל משרד ממשלתי.

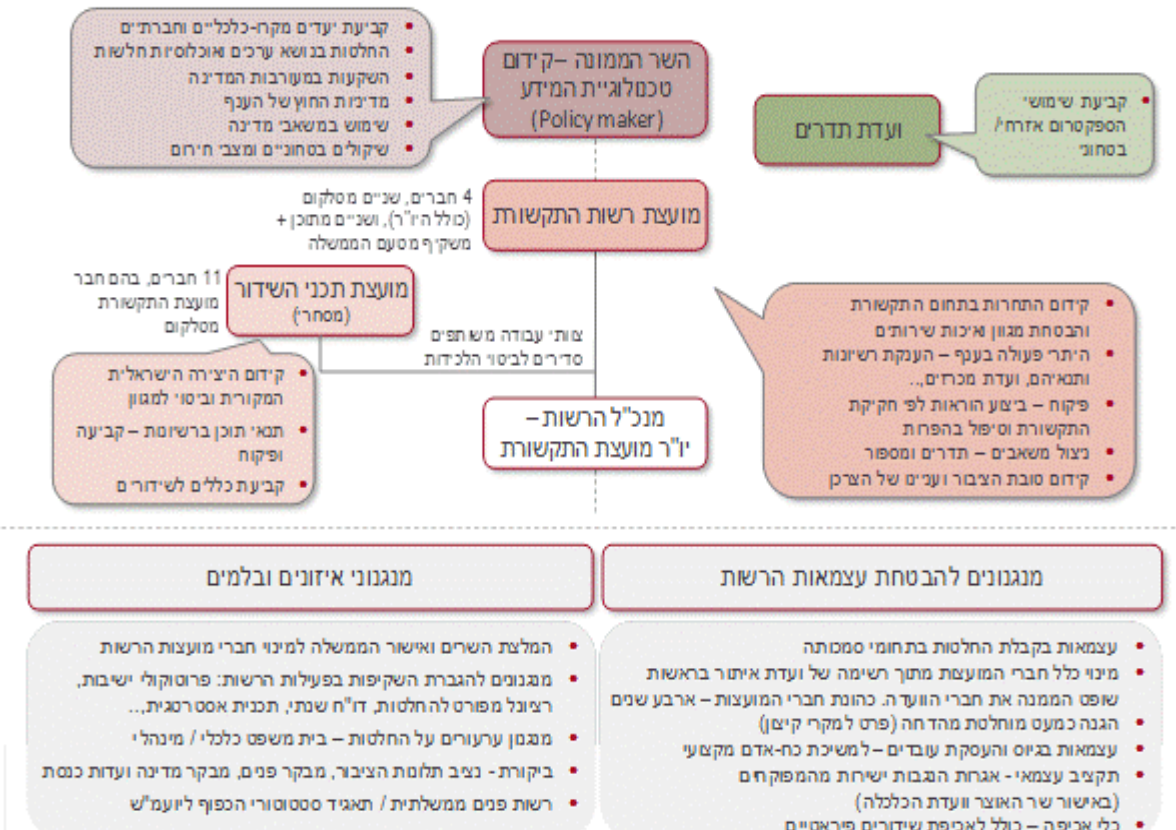
ועדת תדרים חיצונית

מוצע כי ניהול הספקטרום (הועדה של תדרים לצרכים שונים בטחוני/אזרחי) יעשה על-ידי ועדת תדרים חיצונית נפרדת שאינה כפופה לרשות.

באף מדינה אין לרגולטור שליטה מלאה בניהול הספקטרום:

- באיחוד האירופי: ועדת התדרים של נאט"ו קובעת את התדרים שישמשו לצרכים ביטחוניים. גם המדינות שאינן חברות בכרית מתאימות את עצמן להחלטת נאט"ו. בניהול הספקטרום האזרחי ממשיכות הממשלות למלא תפקיד בעוצמות שונות - ממינורי (הגבלת משך הרשיונות במשאב וכו') ועד תפקיד רחב (קביעת יעודי הספקטרום בתחום התקשורת מתוך שיקולי מדיניות ושיקולים כלכליים רחבים).
- בארצות-הברית: ועדה משולבת של הרגולטור (ה-FCC) וסוכנות התקשורת המדינית קובעת את חלוקת הספקטרום בין שימושים אזרחיים ופדרליים. ה-FCC אחראית על הספקטרום הציבורי ומסחרי, סוכנות התקשורת אחראית על ספקטרום פדראלי (משטרה וצבא).

התרשים הבא מתאר את מבנה הרגולציה בתחום התקשורת, בהתאם להמלצות במסמך:



רשות מאוחדת בתחום האנרגיה

מודל הרגולציה בתחום האנרגיה במדינות מפותחות ובישראל

הועדה לא דנה באופן מעמיק בסוגיית הרגולציה במשק האנרגיה. אולם, הועדה סבורה כי במשק המתאפיין בהשקעות עתירות הון כמו משק האנרגיה, ובמיוחד במקרה הישראלי שבו, בהתאם למדיניות ממשלתית, רוב הפעילות היא של חברות פרטיות הפועלות על פי אינטרס עסקי, יש לוודאות וליציבות הרגולטורית משמעות כלכלית מרחיקת לכת. מבנה נכון של רגולציה מקטין את הסיכונים לחוסר תיאום או לסתירה בין החלטות הרגולטורים השונים כמו גם יוצר ערך סינרגטי הנובע מהקשר החזק בין ענפי המשק השונים.

מבנה הרגולציה על משק האנרגיה הקיים, המפוצל בין שלושה גורמים ייעודיים נפרדים, פוגם ביכולת להבטיח את הודאות והקוהרנטיות הנדרשת במשק – בעיקר בשוק הגז ובשוק החשמל. רמת התיאום בין גופי הרגולציה השונים איננה תמיד מושלמת מה שמביא לכך שרמת הסיכון למשקיעים והביורוקרטיה בשוק זה גדלות והדבר גורר עלויות משקיות בשל התגברות החסמים ועיכוב ההשקעות. מצב רגולטורי זה, גורם לפגיעה בתחרות ולהתגברות יוקר המחיה.

בשל מאפייני משק האנרגיה, נדרשת בתחום זה רגולציה מקצועית ועצמאית, ברורה וקוהרנטית הנקייה מכפילויות, שתקיים תנאי משק תחרותיים, תקטין את הסיכונים להשקעות היזמים ותקדם את היעילות במשק האנרגיה.

בהתאם, במרבית המדינות המפותחות שבהן מהווה הגז מרכיב משמעותי בסל הדלקים במשק החשמל, פועלת רשות אנרגיה עצמאית ונפרדת מהמשרד הממשלתי, המרכזת את כלל סמכויות הרגולציה בתחום החשמל והגז.

הועדה ממליצה לבחון לעומק אימוץ מודל של רגולטור מקצועי ועצמאי במשק האנרגיה שתרכז את כלל סמכויות הרגולציה בנושא החשמל והגז לשם הבטחת אחידות וודאות רגולטורית במשק האנרגיה.