

רגולציה

עשה ואל תעשה



מטרתנו של מסמך זה היא להציג צעדים שהממשלה צריכה לנקוט בתחום הרגולציה כדי להקל על יוקר המחייה, תוך קידום חירות לפרט, תחרות במשק, מחיר הוגן למוצרים ושירותים והגדלת ההכנסה הפנויה של האזרחים.

תרצה אטיה

tattia@kohelet.org.il

ראש מדור רגולציה,
פורום קהלת

פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים
31 במאי 2023



הסרת חסמים בייצור מזון

כדי לייצר מזון בישראל על המפעל להשיג שני רישיונות – רישיון עסק מהרשות המקומית ואגף בריאות הסביבה במשרד הבריאות, ורישיון יצרן משירות מזון ארצי במשרד הבריאות. מפעלים מסוימים נדרשים להשיג גם אישור תנאי ייצור נאותים. מדובר בכפל רגולציה בתוך משרד הבריאות המייצר חסמים כבדים למפעלי מזון חדשים בישראל. בנוסף לכך, מפעלים אינם יודעים מראש במה הם צריכים לעמוד – משרד הבריאות אינו מרכז את הדרישות אלא דורש מכל עסק דרישות ייחודיות שאינן שקופות באתר. הדבר משפיע לרעה על הוודאות הרגולטורית של יצרני מזון. יש לפשט ולייעל את ההליך. על משרד הבריאות לבטל את חלקו של אגף בריאות הסביבה במתן אישור ליצרני מזון, ולפרסם את הדרישות למפעלי מזון באתר משרד הבריאות.

שפכים

בתחום הפיקוח על שפכים ישנו כפל רגולטורי – פיקוח של רשות המים ופיקוח של משרד הבריאות בתחום רישוי עסקים. רשות המים מפרסמת את הערכים הכלליים לאיכות מי השפכים והיא מנוטרת על ידי תאגידי המים העירוניים. משרד הבריאות מעניק אישור בעניין איכות מי השפכים לעסקים. למשרד הבריאות דרישות רבות העוסקות בתהליך שבעל העסק צריך לעשות (התקנת מתקני טיפול), במקום בתוצאות – ערכי המים שרשות המים מפרסמת. דרישות משרד הבריאות יקרות מאוד, ועולות לעסקים עשרות אלפי שקלים בשנה. יש לבטל את דרישת האישור מטעם משרד הבריאות בתחום השפכים, ולהותיר את תאגידי המים כפקח יחיד בהתאם לכללי רשות המים.



הגדלת התחרות בגופים המוסדיים

בעשור האחרון גדלה הריכוזיות של הגופים המוסדיים בישראל, 11 גופים שולטים בלמעלה משני טריליון ש"ח של הון ציבורי. רשות שוק ההון מפקחת על פעילות מגוונת מקרנות הפנסיה וקופות הגמל ועד חברות הביטוח, כאשר רק בעשור האחרון פורסמו על ידה למעלה מ-300 חוזרים אשר אינם מפורסמים באופן מסודר באתר (שחקנים חדשים אינם יודעים במה הם נדרשים לעמוד) ולא ברור כלל האם הם משרתים את מטרתם.

יש לבטל בחוק עקרונות ההסדרה את הפטור של רשות שוק ההון מפרסום דו"חות AIR, ועל הרשות לטייב ולפרסם באופן בהיר את הדרישות מגופים מוסדיים כך שיהיו סבירות ובהתאם לפרקטיקות הרצויות (Best Practices) בעולם. בנוסף, יש ליזום פעילות שתאפשר לחברות ביטוח בין לאומיות להיכנס לישראל. ריכוזיות עקב תחרות יעילה ויתרונות לגודל איננה בהכרח שלילית, אך המצב כרגע מקשה על תחרות כזאת.

הסרת חסמים על ביטוח רכב

מחירי ביטוחי הרכב (מקיף או צד ג) זינקו בשנתיים האחרונות בכ-53% (לפני עליית המחירים של 3202). שלושת הגורמים העיקריים לעלייה הם- עודף רגולציה על הגדרת תחשיבי הביטוח בחוזרי רשות שוק ההון, התייקרות חלקי החילוף ועלייה במקרי גניבת רכבים בשנה. בתחום עודף הרגולציה על התחשיבים- יש לבטל את החוזרים ולתת לחברות לתמחר את הביטוח לפי ניהול הסיכונים שלהם, בתחום חלקי החילוף - שוק החלפים סובל מכשל שוק ומהווה גורם מרכזי בהתייקרות הביטוחים. במצב הנוכחי שמאי המבצע הערכת נזק לרכב שעבר תאונה מחויב להתייחס למחיר המחירון שנקבע על ידי ספק החלפים ולא על ידי השוק, גם אם בפועל הוא נמכר למוסך במחיר נמוך יותר. יש לשנות את חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב כך ששמאי יהיה מחויב להעריך בהתאם למחיר השוק ולא מחיר המחירון. בתחום גניבות רכבים - על פי נתוני המשטרה הייתה עלייה של עשרות אחוזים במספר מקרי גניבות הרכב בשנתיים האחרונות. המשמעות של העלייה היא עלות של מאות מיליונים בשנה לחברות הביטוח. יש להגביר את האכיפה והרתעה בתחום גניבות כלי הרכב, להוריד את הסיכון לחברות הביטוח, ובכך להוריד מחירים לצרכן.



הסרת חסמים ברישוי עסקים

על אף שהרפורמה ברישוי עסקים קבעה צורך במפרט אחיד המכיל את כל דרישות העסק, לא בכל העסקים פורסמו מפרטים אחידים. יש לוודא שמשרד הפנים משלים את כתיבת המפרטים האחידים בדגש על מפרטים לתעשייה. בנוסף לכך, על אף שבשנת 2021 הוקמה ועדת האסדרה לרישוי עסקים שתפקידה לטייב ולשפר את המפרטים הקיימים, היא לא התכנסה ולו פעם אחת. על משרד הפנים להשלים את פרסום כל המפרטים האחידים ועל ועדת האסדרה להתכנס ולטייב את המפרטים הקיימים כדי להקל על פתיחת עסקים חדשים בישראל.

הסרת חסמי יבוא בתחום הגנת הצומח

תקנות הגנת הצומח בישראל קובעות כללים יחודיים המגבילים את האפשרות לייבא מוצרים מן הצומח לישראל. כדי לטייב את ייבוא של טובין מן הצומח מומלץ לבצע שינויים בשלושה תחומים:

ראשית, יש לאמץ את הכללים האירופאיים בנושא הגנת הצומח ([רגולציה EU 2016/2031](#)), או כללים המקבילים אליהם. שנית, ראוי לבטל את ההחרגות מהתקנות האירופאיות שאומצו ב-2021 במסגרת תיקון חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) - 2015, בנוגע לפירות וירקות טריים (כפי שמופיע ב[תוספת שנייה א' לחוק](#)), כדי ליישר קו עם הסטנדרטים האירופאיים בנוגע לתקינות מזון מן הצומח. שלישית, מומלץ לעודד חיבור נרחב של עוסקי מזון ישראלים ושל כלל רשויות האכיפה הנוגעות בדבר למערכת מעקב בטיחות המזון של האיחוד האירופאי [TRACES](#), ובייחוד למערכת היושבת תחתיה [EUROPHYT](#), המוקדשת למעקב וניהול סיכונים בתחום הגנת הצומח. יישום צעדים אלה יאפשר הקלה משמעותית בייבוא מגוון גדול יותר של מזון מן הצומח ארצה, ובכך גם להוריד את מחירו ולהקל הקלה ממשית על יוקר המחיה בישראל.

« להרחבה: ראו נייר מדיניות

חסמי אסדרה על יבוא לישראל, כשלים באסדרת יבוא:

https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2023/05/KPF0137_Import-Regulations-Pt-1_H_86.pdf





הכנסת סעיפי תפוגה לחקיקה

מרבית החקיקה על עסקים נוצרה בישראל בשנות השבעים והשמונים. רגולציה זו מיושנת ומכבידה מאוד על פתיחת עסקים חדשים (כמו- תקנות רישוי עסקים, תנאים תברואתיים לייצור מזון שנכתבה בשנת 1972). יש להכניס לחוק בדומה למדינות האנגלו-סכסיות סעיפי תפוגה. סעיפים אלו מוכנסים לחקיקה מיושנת והופכים לפגי תוקף במידה שהרגולטור לא בחר להסדירם מחדש בכפוף להליך RIA ולאישור ועדה בכנסת. הכנסת סעיפי תפוגה לחקיקה צפויה להפוך רגולציה מיושנת ומכבידה לרגולציה חדשה ויעילה.

« להרחבה: ראו ניירות מדיניות

כיוונים חדשים למדיניות הרגולציה בישראל:
כינון פיקוח פרלמנטרי וסעיפי תפוגה

https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2020/07/KPF0107-Parliamentary-Supervision_59_Electronic-1.pdf





אל תעשוה

כתיבת רגולציה חדשה ללא דו"חות RIA

על אף שמשנת 2014 חלה החובה לבצע הערכת רגולציה על משרדי הממשלה, בפועל, המשרדים מפ־רסמים חקיקה ונהלים רבים בלי לבצע הערכת רגולציה ולשקפו לציבור בדמות דו"ח RIA (Regulatory Impact Assessment). כך, למשל, מיפוי שערך פורום קהלת בנושא נהלים ביבוא, גילה שמתוך 69 נהלים וחקיקות שפורסמו ביבוא, רק לארבעה פורסם דו"ח RIA. יצירת דברי חקיקה ללא דוחות RIA מעלה את השאלה האם הרגולציה אכן חכמה – מצמצמת את הסיכון שאותו היא מנסה למנוע, והאם הנטל הרגולטורי שהיא מייצרת מידתי ביחס לתועלת המשקית. יש להימנע מכתיבת רגולציה מכל סוג שהיא – תקנות, נהלים והנחיות, ללא ביצוע הליך הערכת רגולציה ופרסום דו"ח רי"א.

פרסום נהלים משרדיים ללא העלתם למאגר האסדרה

נהלים משרדיים רבים נכתבים באופן לא שקוף והגישה של המפוקחים אליהם מוגבלת – מצב זה מכונה רגולציה באפילה ([עמותת רווח נקי, דוח שנתי 2021](#)). בנוסף, נהלים שמתבטלים נמחקים מהמאגרים המש־רדיים השונים כך שבלתי אפשרי לבצע מעקב אחר תהליכי שינויי הרגולציה השונים. סעיף 37 [לחוק עקרונות האסדרה](#) מחייב כל מאסדר לפרסם את כל האסדרה שתחת סמכותו במאגר שתקבע רשות האסדרה. יש להימנע מפרסום כל נוהל והנחיה ללא העלאתם למאגר האסדרה.



אל תעשוה

התמקדות ברגולציה על פני אכיפה

בישראל ישנו מחסור ניכר באכיפה, בדגש על אכיפה מנהלית. בתחומים רבים, ישנה רגולציה רבה שאינה נאכפת. כשאין אכיפה, יש פגיעה בציבור המייצרת לחץ אצל המחוקק לייצר עוד חקיקה בנושא. כך נוצר מעגל אכזרי – רגולציה ללא מדיניות אכיפה מובילה לפגיעה בציבור, המייצרת יותר רגולציה שלא נאכפת וחוזר חלילה. כדי לעצור את הגידול הבלתי נחוץ ברגולציה, יש לפתח מדיניות ומנגנוני אכיפה איכותיים. על המדינה לייצר לכל תחום, תכנית ניהול סיכונים המבוססת על סקירה בין לאומית. עמידה בתכנית ניהול סיכונים תוציא את הרגולטור מאישור רישיונות במשרד לבדיקת ליקויים בשטח. כך בכל תחום – בניין, יבוא, בטיחות עובדים, ועוד. אכיפה תקטין היפגעות וגם תקטין עומס רגולטורי מיותר הנוצר כתוצאה ממפגעים. יש להימנע מפרסום רגולציה ללא תכנית ניהול סיכונים ואכיפה מסודרת.