

03 אוקטובר 2021

כ"ז תשרי תשפ"ב

לכבוד

חברי ועדת חוקה, חוק ומשפט

הכנסת

הנדון: עמדת לובי 99 בנוגע להצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות

הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, פרק : יסודות האסדרה:

בשם לובי 99 (חל"צ) אנו מתכבדות לפנות אליכם בנוגע להצעת החוק העוסקת בהקמת רשות אסדרה. מטרת הרפורמה היא טיוב וייעול האסדרה לטובת העסקים הקטנים והציבור הרחב ואולם לעמדתנו נדרשים תיקונים על מנת להבטיח את הגשמת מטרה זו, במקום להוביל להעצמת כוחם של מונופולים ושל גורמים ריכוזיים במשק הישראלי באופן שדווקא יוביל לפגיעה בעסקים הקטנים ובציבור הרחב. בכלל כן, יש להוסיף עקרונות של קידום כלכלה הוגנת לצד קידום תחרות והפחתת יוקר מחיה; יש להחיל את החובה לבצע הליכי הערכת השפעות אסדרה על כלל המאסדרים לרבות המאסדרים הפיננסיים; וכן יש להוסיף עקרונות של שקיפות על עבודת רשות האסדרה ועל המפגשים שמקיימת עם גורמים מפקחים ומקורות המידע עליהן מתבססת.

כמו כן, הצעת החוק מבקשת להקים רשות אסדרה שתהא גוף מייצע המסייע למאסדרים לקיים הליכי הערכת השפעות אסדרה מיטביים. ואולם, אף לאחר גיבוש ההסכמות בדבר הוצאת סעיפי הקצה מחוץ לרפורמה – ישנן מספר נקודות המצריכות תיקון על מנת שהרשות תקיים את תפקידה ולא תהפוך לרשות שנועדה להפחית אסדרה איכותית באופן שיפגע באינטרסים המוגנים. בכלל כן, הגבלת סמכויותיה של הרשות לבחינת הליכי הערכת השפעות אסדרה ולא לבחינת איכות האסדרה בהתאם לתכניות עבודה שייקבעו ע"י המאסדרים; מתן אחריות לרשות לסייע למאסדרים בהליכי הערכות השפעת האסדרה לרבות במשאבים הנדרשים לשם כך, ועוד.

הנקודות המרכזיות הדורשות תיקון (תיקוני חקיקה יוצעו בהמשך):

- א. החלת שקיפות מוגברת על רשות האסדרה:
 1. רשות האסדרה בעלת סמכויות רחבות לבקר ולפקח על אסדרה חדשה ואף לבחון את איכות אסדרה קיימת. מדובר בכוח רב עוצמה, ויש חשש שרשות האסדרה, מתוקף עיסוקה בכלל תחומי האסדרה, תהווה כתובת לפניית גורמים חזקים בעלי אינטרס המיוצגים ע"י לוביסטים שיבקשו להשפיע עליה כדי לעצב את האסדרה בהתאם לצרכיהם, וכנגד האינטרס הציבורי - ובכך תהפוך הרשות ל"רגולטור שבוי".
 2. לכן, יש להנהיג כללי שקיפות מוגברים, כדי להבטיח שרשות האסדרה תיוותר עצמאית ושתמשיך לשרת את תכליותיה. מוצע לקבוע חובת פרסום של שמות הגורמים עמם קיימה הרשות פגישות

בנוגע לאסדרה מסוימת הנבחנת, ושל מקורות המידע והנתונים עליהם התבססה הרשות בהליך הבקרה שקיימה.

3. כמו כן, מוצע לקבוע כי הרשות תפרסם בחוות הדעת שלה את שמות היועצים החיצוניים בהם נעזרה, וזאת בכדי למנוע ניגודי עניינים.

4. בנוסף, על מנת שהרשות תוכל להבטיח שדוח הערכות השפעת אסדרה יבוצע באופן מיטבי, ועל מנת שניתן יהיה לוודא שהמאסדר נקט בהליך גיבוש אסדרה הוגן, שוויוני, מבוסס וראוי – יש להחיל חובות שקיפות דומות גם על המאסדרים, במסגרת אמות המידה שקובעת הרשות לבחינת דוחות הערכת השפעות האסדרה.

ב. עקרונות האסדרה:

ד.1. הוספת עקרון "קידום הוגנת" לעקרונות הרפורמה

5. **מוצע כי בעקרונות הרפורמה יכתב "האסדרה נקבעת, במידת האפשר, באופן שיש בו כדי לקדם תחרות והוגנות, ולהביא להפחתת יוקר המחיה".** (תיקון לסעיף 1(6)) לנוכח המאפיינים הייחודיים למשק הישראלי של ריכוזיות גבוהה ומספר מונופולים גבוה ביחס למדינות ה-OECD, כמו גם האתגרים המרכזיים הניצבים בפני המאסדרים, כגון משבר האקלים, אין להסתפק בקידום כלכלה תחרותית, ויש לוודא כי האסדרה מקדמת גם עקרון של כלכלה הוגנת, בפרט, **ועקרון של הוגנות בכלל.** מדובר בערכים משלימים, שיש להגדירם במסגרת עקרונות הרפורמה, מתוך כוונה לקדם תפיסה רחבה של מכלול השיקולים והעקרונות אליהם יתייחסו הרגולטורים בבואם לקדם אסדרה ספציפית.

ד.2. הרחבת מונח התחרות בעקרונות הרפורמה

6. יש לעגן במסגרת עקרונות הרפורמה לא רק את התחרותיות הענפית, אלא גם את הפחתת הריכוזיות הכלל משקית (ולכן מציעים להוריד את המילה "הענפית" בסעיף 1(8) להצעת החוק). שכן, לעיתים קרובות תאגידים גדולים הפועלים בשווקים ריכוזיים, משתמשים באמצעים שונים כדי לנסות ולהטות את האסדרה לטובתם וכדי למנוע אפשרות של תחרות אפקטיבית. בין היתר, הם מפעילים חברות לובי ונמצאים בקשר הדוק עם הרגולטורים; משתמשים בקשרים והשפעה פוליטית; מחזיקים במקורות המימון או מקושרים למוסדות הפיננסיים; בבעלותם אמצעי תקשורת או שהם עושים שימוש בתקציבי פרסום גדולים. **לכן לא ניתן להסתפק בהצעת חוק זו, במינוח הצר של "תחרות ענפית".**

ג. עיגון חובת RIA בחוק:

7. בכפוף לנוסח החוק המוסכם – במסגרתו הוצאו מנוסח החוק הסמכויות הנוגעות להקפאת אסדרה חדשה על ידי רשות האסדרה וועדת השרים – **אנו סבורים כי יש לעגן בחוק עצמו חובת ביצוע הליך הערכת השפעות אסדרה (להלן: "הליך RIA") וכתובת דוח הערכת השפעות אסדרה, בטרם קביעת אסדרה חדשה, על מנת לוודא כי המאסדרים יקיימו את ההליך בצורה מיטבית ועל מנת ליצור קוהרנטיות במערכת הרגולטורית. אין להותיר את החובה במסגרת של החלטת ממשלה חקיקה שאיננה קוהרנטית וחובה "רכה" שלא מעוגנת באופן מספק.**

- ד. צמצום החריגים והחלת החוק גם על הרגולטורים הפיננסיים:
8. אין כל הצדקה מהותית מספקת לרשימת החריגים הארוכה הכלולה בחוק. בכל הנוגע להחרגת הרגולטורים הפיננסיים (סעיפים 36-37) – עצמאותם של רגולטורים אלה חשובה ביותר, ואולם עצמאות איננה יכולה לעמוד לבד, ולצדה חייבים להחיל עליהם חובות שקיפות ודיווחיות לציבור. כמו כן, על האסדרה בתחומים הפיננסיים להלום את העקרונות המעוגנים בהצעת החוק, כמו קידום תחרות והפחתת יוקר מחיה, התאמת האסדרה לסוג וגודל הגורמים המפוקחים וכו'. משכך, **יש לחייב גם את הרגולטורים הפיננסיים בביצוע RIA כשאר הרגולטורים**. כמו כן, על מנת לאפשר קיום ביקורת ציבורית אפקטיבית על מהות האסדרה, שיהיה בכוחה להשפיע על גיבושה, יש לחייב פרסום הדו"ח לכל הפחות **30 ימים לפני קביעת האסדרה**.
9. בנוסף, **אין כל הצדקה להחרגת ההוראות הנוגעות לתחומי המיסוי, פיקוח המחירים, הקצאת זכויות בהליך תחרותי וכיוצ"ב** (סעיפים 3(2)(א)) מחובת פרסום דוח הערכת השפעות אסדרה ומפיקוח של רשות האסדרה. יש לבטל חריגים אלו, על מנת ליצור רפורמה קוהרנטית שתחלוש על כלל התחומים במשק – **לרבות אסדרה המעגנת את משטר המיסוי, שלו משמעות עמוקה של הסדרת פעילות כלכלית וחברתית**¹.
- ה. פיקוח של הכנסת על כל רפורמה שישנה לגביה חוות דעת שלילית
10. לאור פיצול הסעיפים הנוגעים לסמכות לעצור אסדרה שיש לגביה חוות דעת שלילית, אנו מציעים, כחלופה, שיתקיים דיון בוועדה הרלוונטית בכנסת, ביחס לכל אסדרה שניתנה חוות דעת שלילית לגבי הליך ה-RIA שלה. בדיון ינמק המאסדר המבקש לקדם אסדרה מדוע בכוונתו לקדם אותה על אף חוות הדעת השלילית. באופן זה, המאסדר יידרש לתת דין וחשבון ציבורי על החלטתו לקבוע אסדרה שיש לגביה חוות דעת שלילית, יוכל להציג את עמדתו ונימוקיו לכך, ויידרש ליתן תשובות המניחות את הדעת.
- ו. קביעת יעדים להפחתת אסדרה – באופן ייעודי לכל מאסדר
11. על מנת שהליך הטיוב וההפחתה של האסדרה הישנה יהיה יעיל, מדויק וימנע פגיעה בערכים המוגנים באסדרות בעלות ערך – יש לקבוע בהחלטה משותפת עם המאסדר הרלוונטי את היעדים להפחתת האסדרה, בהתאם לאופי התחום המאוסדר (ולא כפי שנכתב בסעיף 25). **לא ניתן לקבוע יעדים מספריים רוחביים לכלל המאסדרים, שכן אופיו ודרכי פעולתו של כל מאסדר הם שונים**. ישנם משרדים ורגולטורים שמתוקף תפקידם עליהם להחיל יותר אסדרה ממשרדים או רגולטורים אחרים, ויש לבחון את היעדים בהתאם לכל משרד לפי תכליותיו ודרכי עבודתו.
12. תכנית העבודה לטיוב האסדרה (כפי שמוגדרת בסעיף 26), תקבע על ידי המאסדר ולא על ידי מליאת הרשות. מליאת הרשות תהיה רשאית לשנות את סדרי העדיפויות בתכנית העבודה של המאסדר, בכפוף לכך שהאסדרה עניינה עסקים קטנים או הפחתת יוקר מחייה בלבד.

¹ ראו בהקשר זה את טענתו של שר האוצר אביגדור ליברמן, בה אנו תומכים, בכל הנוגע להטלת מס על משקאות ממותקים: **"אין כאן גזירות אלא ניסיון לשנות התנהגות"**, על פי כתבה של עידן ארץ "המס על משקאות ממותקים: בריאות הציבור או צימאון האוצר להכנסות" מיום 10.08.2021 באתר "גלובס".

- ז. יש להגביל את סמכויותיה של רשות האסדרה בדבר טיוב אסדרה קיימת
13. תפקידה של רשות האסדרה הוא לבחון את הליכי ה-RIA. הסמכות לבחון את איכות האסדרה, (כפי שניתנה לרשות בסעיף 27), איננה קוהרנטית לתפקידים שהוגדרו לרשות בנוסח החוק וההסכמות על הסרת סעיפי הקצה. לכן, יש לבטל את סמכות רשות האסדרה לבחון האם נדרש טיוב של אסדרה קיימת, ולאפשר לה לפקח על הליכי ה-RIA על אסדרה קיימת בלבד, בדומה לתפקידה כפי שהוגדר בהצעת החוק ביחס לאסדרה החדשה. כלומר – **אין לתת לרשות סמכות לבחון האם האסדרה "איכותית" או "טובה דיה", שכן מדובר בבחינה תכנית-מהותית תוך החלפת שיקול דעתו של המאסדר.**
14. מוצע כי המאסדרים יקבעו תכנית חומש לביצוע הליכי RIA על אסדרה קיימת בתחומי אחריותם. הרשות תהיה אחראית לביצוע הליכי ה-RIA על ידי המאסדרים, ותדאג למשאבים הנדרשים להם לשם כך.
15. במידה ומאסדר לא יעמוד בתכנית החומש כאמור, הרשות תדווח על כך לממשלה וזו תהא רשאית לחייבו לקיים הליכי RIA לאסדרה שבתחומי אחריותו.
- ח. הפחתה של נטל האסדרה אינה עילה לפטור מייעוץ של רשות האסדרה:
16. בהינתן שמטרת הרפורמה הינה טיוב האסדרה והפחתת נטל אסדרה עודף, נקודת המוצא לפיה אסדרה המפחיתה את נטל האסדרה הינה בהכרח אסדרה איכותית וטובה, ולפיכך לא נדרש לקיים היוועצות בדבר הליך הערכת אסדרה (כפי שקבוע בסעיף 22(2)(ב)), מקבעת תפיסה לפיה ברירת המחל היא הפחתת אסדרה. **אין לתת "פטור אוטומטי" מהליך הערכת השפעות אסדרה כאשר מדובר באסדרה שבמהותה מפחיתה את נטל האסדרה** שכן ייתכן שהתועלות שבאסדרה עולות על העלויות וההשלכות הכלכליות והחברתיות, ושמדובר באסדרה נדרשת.
- ט. מתן סמכות למאסדר לקבוע את עלויות האסדרה:
17. **המאסדר הוא בעל המומחיות, הידע והנתונים לקבוע באופן המדויק ביותר את עלות האסדרה ויש ליתן לו את הסמכות לקבוע זאת.** באופן זה, יצומצם החשש ממניפולציות שיופעלו על רשות האסדרה, הנעדרת נתונים "עצמאיים", על ידי הגורמים המפוקחים, שמטרתן לעכב אסדרות שאינן תואמות את האינטרסים הכלכליים שלהם.
18. לאור האמור אנו סבורים כי יש לתקן את ההגדרה של "אסדרה בעלת השפעה משקית" (סעיף 2), כך שהסמכות לקביעת העלות תהיה נתונה למאסדר ולא לרשות.

מר מר
מרב דוד
סמנכ"לית

בברכה,

עו"ד זהר אלטמן-רפאל
לוביסטית ציבורית