

18 יולי 2022  
י"ט תמוז תשפ"ב

באמצעות המייל: [JoelB@pmo.gov.il](mailto:JoelB@pmo.gov.il)

לכבוד  
עו"ד יואל בריס  
יושב ראש רשות האסדרה

נכבדינו, שלום רב,

### הנדון: כללי שקיפות נדרשים בעבודת רשות האסדרה

בשם לובי 99 (חל"צ) אנו מתכבדות לברך אותך על מינויך לתפקיד ראש רשות האסדרה ולאחל לך הצלחה רבה בתפקידך החשוב. עוד אנו מבקשות להביא בפניך את עמדתנו בדבר חשיבות השקיפות בעבודת רשות האסדרה ולהציע כללים בעניין השקיפות הן מול המאסדרים והן, ובעיקר, מול גורמים מפקחים, על מנת להבטיח קיום הליכים תקינים, שוויוניים ומאוזנים שיבטיחו כי האסדרה שתגובש תוך סיוע וליווי של הרשות, תקדם את האינטרס הציבורי הרחב.

נדגיש כי חשיבות השקיפות בעבודת רשות האסדרה גבוהה ביותר דווקא בשל היותה "צומת" מרכזי אליו מתנקזת כלל האסדרה החדשה והישנה ובייחוד האסדרה בעלת ההשפעה המשקית, שעשויה להשפיע על גורמים חזקים, מונופולים, קבוצות ריכוז ובעלי הון, שבתורם – צפויים לעשות שימוש בכל הכלים שברשותם על מנת לנסות ולהשפיע על גיבוש האסדרה באופן שיתאם את האינטרסים שלהם. נוסח החוק עבר שינויים משמעותיים בנושא זה במהלך הליך החקיקה, בין היתר בעקבות פעילות אינטנסיבית שלנו בעניין זה, וכעת בשלה השעה לצקת תוכן ממשי ומשמעותי להסדרים הקבועים בחוק.

#### תמצית ההסדרים המוצעים:

- א. פרסום "יומן ציבורי" של הרשות באתר האינטרנט שלה הכולל פירוט של כלל האסדרות המצויות תחת בחינה של הרשות, לרבות סטטוס הבחינה, ועדכון שוטף בדבר שיחות ופגישות עם גורמים חיצוניים בנוגע לכל אסדרה.
- ב. במסגרת דו"חות הרשות על תהליך הערכת השפעות האסדרה ועל בחינת אסדרה קיימת, פרסום שמות הגורמים עמם קיימה הרשות פגישות, בהם נעזרה ועמם היתה בקשר בנוגע ליעוץ בדבר האסדרה, ונושאי השיחות, למעט חריגים שייקבעו בכללים; פרסום מפורט של מקורות המידע והנתונים עליהם התבססה הרשות בהליך הבקרה שקיימה.
- ג. קביעת אמות מידה למאסדרים, לפיהן אלו יפרסמו במסגרת דו"חות הערכת השפעות האסדרה, את שמות הגורמים עמם קיימו פגישות, בהם נעזרו ועמם היו בקשר בנוגע לגיבוש האסדרה, ונושאי השיחות, למעט חריגים שייקבעו באמות המידה; וכן יפרסמו באופן מפורט את מקורות המידע והנתונים עליהם התבססו המאסדרים במסגרת תהליך גיבוש האסדרה.

#### הכל כמפורט להלן:

1. רשות האסדרה המוקמת בימים אלו, הינה רשות בעלת חשיבות רבה ונועדה להשפיע באופן רוחבי על גיבוש האסדרה ע"י מרבית הרשויות הציבוריות במדינה. רשות זו, צפויה להיות בעלת השפעה על חיי היום-יום של כולם - בעלי עסקים, עצמאיים, שכירים, וכלל האזרחים.
2. הכוח הרב הנתון בידיה של הרשות על פי חוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב-2021 (להלן: "חוק עקרונות האסדרה"; "החוק"), מחייב לעמדתנו החלה של כללי שקיפות מוגברים, וזאת על מנת להגביר את אמון הציבור

- בהליכי גיבוש האסדרה, להפחית את החשש מפני יצירת "שבי רגולטורי" מול הרשות ומול המאסדרים, ולקיים הליך שיתוף ציבור שוויוני בהתאם לכללי המנהל התקין.
3. יש למנוע מראש מצב בו יישמעו כנגד הרשות טענות הנשמעות כנגד ה-OIRA בארה"ב, לפיהן נציגיה: "הרבו להיפגש עם נציגים מהמגזר העסקי ו"נשבו" על-ידם"<sup>1</sup>. ראו בהקשר זה דבריו של עו"ד יובל רויטמן:
- "ראוי להבטיח שקיפות ביישום הרפורמה הרגולטורית, לרבות שקיפות של מערכת היחסים בין גוף הפיקוח המרכזי, ככל שיוקם, לשאר גופי הרגולציה. כאמור, אחת הביקורות העיקריות שנמתחה על OIRA הייתה שפעילותה אל מול גופי הרגולציה — בצורה שאינה גלויה לציבור הרחב — מאפשרת השפעה לא לגיטימית של בעלי עניין"<sup>2</sup>.
4. נציין כי עקרון השקיפות משובץ לאורך חוק עקרונות האסדרה, ואף מצוי בעקרונות המנחים הקבועים בסעיף 2 לחוק, לפיו אסדרה מיטבית מבוססת על מספר עקרונות, בהם:
- "תהליך גיבוש האסדרה וקביעתה מתבססים במידה מספקת על נתונים הנוגעים לעניין, ונעשים בהתאם לעקרון השקיפות ותוך שיתוף הציבור במידה הנדרשת בנסיבות העניין...".
5. אם כן, עקרונות וחובות שקיפות מסוימות נקבעו כבר בחוק עצמו, ועל כך אנו מברכות ואף פעלנו נמרצות לאורך כל הליכי גיבוש החוק וחקיקתו, על מנת לעגנם. עם זאת, לרשות האסדרה נותר מרווח של שיקול-דעת בנוגע לגיבוש כללי שקיפות מסוימים. אשר על כן אנו מתכבדות לפנות אליך בבקשה לקדם כללי מרחיבים, שיפחיתו את החששות האמורים, ויובילו להליך מיטבי לטובת גיבוש אסדרה מיטיבה. להלן הצעותינו.
6. בסעיף 22 לחוק, נקבע כך:
- "מליאת הרשות תקבע ותפרסם לציבור הנחיות לעניין אופן ההתייעצות עימה לפי סעיף 21, לאחר שפרסמה טיוטת הנחיות כאמור להערות הציבור; הנחיות כאמור יכללו, בין השאר, את כל אלה: ...
- (2) כללים בעניין פרסום הגורמים שבהם הסתייעה הרשות ושעימם הייתה בקשר ממשי לביצוע התהליך האמור בסעיף 21, לרבות חריגים לכך; ..."
7. מכוח סעיף זה, הרשות נדרשת לפרסם כללים הנוגעים לשקיפות אודות הגורמים בהם נעזרה ועמם היתה בקשר במסגרת הליכי היעוץ למאסדרים. לעמדתנו, כללים אלו צריכים, בין היתר, לכלול:
- א. פרסום "יומן ציבורי" של הרשות באתר האינטרנט שלה הכולל פירוט של כלל האסדרות שנמצאות תחת בחינה של הרשות, לרבות סטטוס הבחינה, ועדכון שוטף בדבר שיחות ופגישות עם גורמים חיצוניים בנוגע לכל אסדרה<sup>3</sup>.
- ב. בתום הליך הבקרה, במסגרת הדו"חות שמפרסמת הרשות מכוח סעיפים 21 ו-27 – פרסום שמות הגורמים עמם קיימה הרשות פגישות, בהם נעזרה ועמם היתה בקשר בנוגע ליעוץ בדבר האסדרה, ונושאי השיחות. בעניין זה, יש לקבוע כי ככלל, שמות הגורמים ונושאי השיחות יפורסמו, ואך ורק ככל שמדובר בעסקים קטנים, אזרחים פרטיים או גורמים שאינם מנויים ברשימת הגורמים הריכוזיים בהתאם לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד-2013, הרשות תהא רשאית להפעיל שיקול דעת בנוגע למקרים בהם פרסום שמות הגורמים עלול לגרום להם נזק מול מתחריהם, ולפגוע בתחרות או באינטרס ממשי אחר. או אז יש לציין כי הרשות נפגשה עם גורם ולציין את אופיו (למשל, "עסק קטן"), ללא פירוט שמו.

<sup>1</sup> עמ' 67 לדו"ח המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה - תכנית לאומית למדיניות רגולציה, יולי 2021 (להלן: "דו"ח צוות רגולציה חכמה").

<sup>2</sup> יובל רויטמן, "הרפורמה הרגולטורית: בין הגלוי לסמוי", משפט חברה ותרבות מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות (2016), 425 בעמ' 469-470, כאן.

<sup>3</sup> יומן דומה מנהלת ה-OIRA, ובו מצויין סטטוס הבחינה, כלל השיחות והפגישות עם גורמים חיצוניים ובתום הליך הבקרה- גם כלל המסמכים שהוחלפו בין OIRA לבין הרשות הרגולטורית במסגרת תהליך הבקרה. כך על פי "חקיקת מסגרת לרגולציה: סקירה משווה", אשכול רגולציה, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי), 2021, בעמ' 11; 64, כאן.

- ג. **במסגרת הדו"חות כאמור, פרסום מפורט של מקורות המידע והנתונים עליהם התבססה הרשות בהליך הבקרה שקיימה.**
8. בנוסף, אנו סבורות כי במסגרת אמות המידה שתפרסם הרשות מכוח סעיף 22(1) לחוק, לפיהן תבחן הרשות דוחות הערכת השפעות אסדרה, **על הרשות לכלול התייחסות לשקיפות שנדרשת מהמאסדר במסגרת תהליך הערכת השפעות אסדרה.** בתוך כך, לעמדתנו מן הראוי לקבוע באמות המידה, כי על המאסדר חובה לכלול בתוך דו"ח הערכת השפעות האסדרה, את הנתונים הבאים:
- א. **פירוט של הגורמים עמם קיים קשר המאסדר בנוגע לאסדרה, בהם נעזר ועמם נפגש, לרבות נושאי השיחה.** גם בעניין זה, ניתן לקבוע כי ככלל, שמות הגורמים ונושאי השיחה יפורסמו, ואך ורק כשמדובר בעסקים קטנים, אזרחים פרטיים או גורמים שאינם מנויים ברשימת הגורמים הריכוזיים בהתאם לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, תשע"ד-2013, הרשות תהא רשאית להפעיל שיקול דעת בנוגע למקרים בהם פרסום שמות הגורמים עלול לגרום להם נזק מול מתחריהם, ולפגוע בתחרות או באינטרס ממשי אחר. או אז יש לציין כי הרשות נפגשה עם גורם ולציין את אופיו (למשל, "עסק קטן"), ללא פירוט שמו.
- ב. **פרסום מפורט של מקורות המידע והנתונים עליהם התבסס המאסדר במסגרת התהליך.**
9. כמו כן אנו סבורות כי יש לקבוע באמות המידה, שבמסגרת הליך שיתוף הציבור שנעשה בתהליך הערכת השפעות אסדרה, **יפורסמו כלל עמדות הגורמים**, על מנת לטייב את הליכי שיתוף הציבור ולאפשר להתמודד באופן ראוי עם עמדות הצדדים השונים. המידע ייחשף בכפוף למגבלות הנוגעות לפרטיות, סודיות וכו'.
10. באופן זה ניתן יהיה לקיים ביקורת משמעותית של הרשות וכן ביקורת ציבורית בנוגע להליך גיבוש האסדרה אותו ביצע המאסדר. בפרט, ניתן יהיה לוודא שקיים איזון בין פגישות ושיח שקיים המאסדר עם בעלי עניין רבי עוצמה כגון תאגידים גדולים ובעלי הון, לבין פגישות ושיח עם בעלי עסקים קטנים והציבור הכללי.
11. ונדגיש כי אין אנו מתנגדות לעצם קיומם של מפגשים בין מאסדרים לבין גורמים מפוקחים. מפגשים אלו נדרשים על מנת שהמאסדר יכיר את השוק עליו הוא מפקח, ישמע את הצרכים של השחקנים, ויוכל לנהל שיח עם השחקנים השונים. עם זאת, **מפגשים אלו חייבים להתקיים באופן שוויוני כך שלא יינתן לגורם שיש לו יותר כוח, עוצמה וממון, שיכול להעסיק לוביסטים ויועצים שיסללו את דרכו את המאסדרים, משקל גבוה על פני גורמים קטנים יותר כמו עסקים קטנים.**
12. כמו כן, לעיתים הגופים המפוקחים עצמם הם בעלי הגישה הבלעדית לנתונים, והמאסדר מסתמך על נתונים המועברים מגופים אלו במסגרת החלטותיו<sup>4</sup>, מה שצריך שיהיה משוקף הן לרשות האסדרה, והן לציבור, על מנת שניתן יהיה לעמת עם נתונים אחרים, ככל שאלו קיימים.
13. עוד נוסיף כי יש לפרסם לציבור את המקרים בהן החליטה הרשות שלא לייעץ למאסדר בעניין אסדרה כלשהי, בהתאם לסעיף 21(ב), לרבות הנימוקים להחלטה זו, על מנת שניתן יהיה לפקח על התנהלות הרשות בנוגע למקרים בהם מחליטה שלא לייעץ, שכן ההחלטה שלא לייעץ עשויה להיות משמעותית מאד עבור הגורמים המפוקחים והציבור, לעיתים יותר מההחלטה כן לייעץ.
14. בנוסף, יש לחייב שקיפות בדבר הליך שיתוף הציבור הנוגע לתכנית העבודה השנתית לבחינת אסדרה קיימת על פי סעיף 26(ב)(2) לחוק, לרבות שקיפות על עמדות המתקבלות מהשטח בנוגע לתכנית זו, כמובן, תוך ביצוע השחרות נדרשות מטעמי פרטיות, סודות מסחריים וכיוצא ב.

<sup>4</sup> כך למשל, במשך שנים רבות משרד האנרגיה היה חסר את הנתונים בדבר כמויות הפוספטים המצויים במרבצי הפוספטים השונים בנגב, והנתונים עליהם התבסס בנושא עתודות הפוספטים ותכנון משק הפוספטים – הגיעו מחברות הכרייה כגון רותם אמפרט נגב בע"מ (כ"ל רותם).

15. על מנת לקיים את תכליות השקיפות, ובין היתר, הגברת אמון הציבור ויכולת הבקרה הציבורית, יש לקבוע כי כל המידע שיסופק לציבור יהיה בשפה פשוטה וברורה.
16. לסיכום, מטרת החוק היא "לקדם אסדרה מיטבית שנועדה להגשים אינטרס ציבורי או זכות יסוד (בחוק זה – אינטרס מוגן) ולהבטיח את מילוי תפקידי המאסדרים על פי דין, תוך הפחתת נטל האסדרה העודף...<sup>5</sup> וזאת, על בסיס עקרונות מסויימים, בהם עקרון השקיפות.
17. על מנת להבטיח שהרשות תקיים את תפקידה להבטיח אסדרה איכותית, יעילה, המשרתת אינטרסים מוגנים – יש לוודא שהליכי עבודת הרשות והמאסדרים בתהליך הערכת השפעות אסדרה ופיקוח על תהליך זה הינם שקופים, מעודדים שוויון בנגישות לרשות ולמאסדרים ומבוססים על מידע אמין ומדויק.
18. אנו מאמינות ששקיפות מקסימלית (תוך שימת לב למקומות הנקודתיים והחריגים בהם נכון לא לחשוף את שמותיהם של גורמים כאלו ואחרים על מנת לא להוביל דווקא לפגיעה בגורמים הקטנים) תוביל לתהליכי עבודה נכונים יותר, ותסייע במניעת מצבים של "שבי רגולטורי" בידי בעלי הון וחברות הענק, שהינם שחקנים חוזרים מול הרגולטורים ומצויידים במיטב הלוביסטים, היועצים ומשרדי עורכי דין.
19. נשמח מאד להיפגש ולהרחיב על עמדתנו, ולהיות שותפים פעילים בגיבוש הכללים וההנחיות כמפורט.

בברכה,

מרצ דוד קורן  
סמנכ"לית

עו"ד זהר אלטמן-רפאל  
לוביסטית ציבורית

<sup>5</sup> סעיף 1 לחוק.