

מחקרי רגולציה כרך ט' – עקרונות האסדרה" - (עורכת ראשית איריס סורוקר)

"מחקרי רגולציה כרך ט' – עקרונות
האסדרה" – (עורכת ראשית איריס סורוקר),
הוצאת נבו, תשפ"ה-2024, 410 עמודים

הכרך שלפנינו על שלל מאמריו מיועד כולו לעיון בחוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב-2021 ולהשלכותיו על החוק והכלכלה בישראל (להלן: "החוק"). כדי להבהיר את חשיבות החוק, נסביר בקצרה את מטרותיו והרקע לו.

ספר הרגולטורים הממשלתי קובע כי בישראל יש קרוב ל-209 יחידות בעלות סמכויות רגולטוריות (נכון ל-1.1.2019). אלו קובעות כללי התנהגות לאזרחים ולתאגידים בכל תחומי החיים. המוביל הוא משרד הבריאות עם 32 יחידות רגולטוריות, אך אין לך משרד שאין לו כאלו, החל ממשרד התיירות (פיקוח ורישוי מורי דרך וסוכני נסיעות). ועד למשרד הספורט (אסדרת תחום הנהיגה הספורטיבית, לרבות רישוי מסלולים ומדריכים, פיקוח ואכיפת הוראות חוק הצלילה הספורטיבית). יחידות פיקוח אלו ייצרו אלפי צווים, הוראות, הנחיות, ותקנות, ולמעשה כל אזרחי ישראל כפופים לרגולציה זו או אחרת.



על הגדרות המונחים רגולציה ו-רגולטור נשפכו אוקיאנוסים של דיו ועדיין אין תשובה המניחה את הדעת ומקובלת על כולם. יש המתמייחסים רק לרגולציה מדינתית המתייחסת לפעילות פרטית; יש הטוענים שגם מנגנוני בקרה עצמית (למשל נוהלי טיפול בזיהום של מפעל) נחשבים לרגולציה; יש הטוענים שגם נוהלי גוף ממשלתי לעצמו נחשבים, והגדרות רבות אחרות. בעברית, מקובל לדבר על רגולציה כ - אֶסְדָּרָה, ועל רגולטור כ-מְאָסְדֵּר. כאשר ההגדרה בעברית של אסדרה היא - "מערכת של תקנות וכללים שנועדו להסדיר את הפעילות במשק" ושל מאסדר היא - "קובע תקנות וכללים להסדיר את הפעילות במשק ומפקח על יישומם" (הגדרת האקדמיה ללשון עברית). אולם תהיה ההגדרה אשר תהיה, אין ספק שחשיבות הרגולציה והרגולטורים עלתה בשנים האחרונות עד שיש הוגים המכנים את המדינה המודרנית כ- "מדינה הרגולטורית".

אולם כיצד על מחלקות הרגולציה השונות לפעול? האם יש דרך פעולה אחת לכלל הרגולטורים? איזה שיקולים צריכים הם לשקול? איזה מטרות עליהן לבקש להשיג? עם מי חייבים הם להתיעץ? והאם יש עליהם בקרה כלשהי? כפי שמציין מאמרו של המלומד חקאק בספר שלפנינו הרגולציה הישראלית צמודה להתפתחות החוק הישראלי וניתן לראות בה שכבות שכבות. ראשיתה בשלטון העות'מאני, המשכה במנדט הבריטי ואחר כך במערכת המשפט הישראלית. כל ניסיון למצוא בה סדר כלשהו צריך לקחת בחשבון את 'תל' הרגולציה, המורכב מרבדים שונים, שלא בהכרח חיים בהרמוניה זה עם זה.

חוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב-2021 הוא ניסיון להכפיף את כל מערך הרגולציה לעקרונות כלליים, היפים לכל רגולציה אשר תהיה. בבסיסו מונח מה שמכונה "אסדרה מיטבית". דהיינו, זו גישה רגולטורית שמטרתה להשיג את התוצאות הטובות ביותר עבור החברה והכלכלה, תוך מזעור ההשפעות השליליות. רגולציה מיטיבית שואפת לאזן בין הגנה על אינטרסים ציבוריים לבין עידוד צמיחה וחדשנות, תוך התחשבות בעלויות ובנטל הרגולטורי. הבעיה היא שבעוד כולם מסכימים

**חוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב
2021- הוא ניסיון להכפיף את
כל מערך הרגולציה לעקרונות
כלליים, היפים לכל רגולציה אשר
תהיה. בבסיסו מונח מה שמכונה
"אסדרה מיטבית".**

עם העקרונות, לא ברור בפועל כיצד להשיגם. מי יתנגד ל-'תוצאות הטובות ביותר עבור החברה והכלכלה'? ומי יתנגד לאיזון 'בין הגנה על אינטרסים ציבוריים לבין עידוד צמחיה וחדשנות'?

אשר על כן, הדגש איננו על הרגולציה לגופה אלא על הדרך להגיע אליה. על הרגולטור לפעול בצורה מסודרת ומושכלת, תוך הקפדה על מספר כללים. ביניהם, ניסיון להעריך מראש את השפעת הרגולציה על מושאיה, ועל המשק בכללותו; שיתוף פעולה עם רגולטורים אחרים; שקיפות וקבלת דעות הציבור; פרסום האסדרה ברבים; בחינת הכללים, הקמת רשות אסדרה בלתי תלויה, ועוד. בכל אלה ויותר מטפל החוק שהכרך שלפנינו עוסק בו.

בכרך שמונה מאמרים העוסקים בהיבטים שונים של רגולציה והחוק. המאמר הראשון הוא מאמרם של יובל רויטמן ויעל קריב-טייטלבוים המנסה לתת רקע כללי לתחום. בחלק הראשון של המאמר הם מתארים את עליית הגישה הרגולטורית בעולם, ואת המגמה האוניברסלית לנסות להגיע ל - 'אסדרה מיטיבית'. בפרק השני הם מנתחים את ההסדרים הקיימים בחוק ואת הסיבות להם, ובפרק השלישי הם דנים ביחס בין ביקורת שיפוטית לבין הבקרה של רשות האסדרה. המאמר מומלץ כמאמר מבוא לכל תחום האסדרה לאור התיאור הנרחב של תחום הרגולציה.

הצדקתה של כל רגולציה קשורה ליעדים אותם ביקשה להשיג והם אמורים להיות מוגדרים מראש. החוק שלפנינו דורש כי לפני יישום הרגולציה ייעשה "תהליך הערכת השפעות אסדרה" שיבדוק את המטרות והתועלת של האסדרה. אולם האם וכיצד ניתן לבדוק אם אכן הרגולציה הצליחה? מאמרם של לילך ליטור ואור קרסין

הבעיה היא שבעוד כולם מסכימים עם העקרונות, לא ברור בפועל כיצד להשיגם. מי יתנגד ל-'תוצאות הטובות ביותר עבור החברה והכלכלה'? ומי יתנגד לאיזון 'בין הגנה על אינטרסים ציבוריים לבין עידוד צמחיה וחדשנות'?

אשר על כן הדגש איננו על הרגולציה לגופה אלא על הדרך להגיע אליה. על הרגולטור לפעול בצורה מסודרת ומושכלת, תוך הקפדה על מספר כללים.

דן בדרכים המקובלות בעולם להערכת הצלחותיהם של רגולציות ומציע מודל משלהם להערכה בישראל. מאמרים אחרים דנים במאגר האסדרה המוצע בחוק, בהשלכה המעשית של החוק על רגולטורים, על הביקורת השיפוטית אחרי חוק האסדרה ועוד.

הכרך מלא וגדוש אך שתי נקודות ראויות לציון. ראשית, החוק עצמו נכנס לתוקף ב 1.1.2022. אומנם תחולתם של סעיפים מסוימים בו נדחתה, אך בכל זאת היה מן הראוי להבהיר את השפעתו. האם עד היום לא השפיע החוק בצורה כלשהי? שנית וקשור לכך, את הצלחתו של החוק ניתן יהיה לראות רק בעתיד. האם החוק יטיב את הרגולציה? יפחית עלויות ויעודד תכנון טוב יותר? או שמה יגרום ליתר סרבול ומבוך בירוקרטי נוסף שיש לעבור? על כל אלה נדע כנראה תשובות רק בעתיד.

מומלץ לכל המתעניינים במשפט מנהלי בכלל וברגולציה בפרט.