



ז' באייר, תשפ"ב | 08.05.2022

לכבוד:

חברי ועדת החינוך, התרבות והספורט

מספרנו: 2022.01.06

שלום רב,

**הנדון: לקראת הדיון בתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (גידול תרנגולות**

**מטילות והחזקתן לצרכים חקלאיים), התשפ"ב-2022**

לקראת הדיון שיערך ביום שלישי ה-10.5.2022, להלן התייחסותנו לתקנות שבנדון,<sup>1</sup> במסגרת "פרויקט תו איכות RIA: הערכת תהליכי רגולציה"<sup>2</sup>, של עמותת רווח נקי.<sup>3</sup>

טיוטת הרגולציה, אותה פרסם משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מבקשת לקבוע מועד בו כל התרנגולות המטילות בישראל יוחזקו בלולים נטולי כלובים. זאת, בניגוד למצב כיום בו תרנגולות מוחזקות בכלובים הפוגעים ברווחתן, שרובם אינם עומדים בתנאי השירותים הווטרינריים. מטרת הרגולציה היא לשפר את רווחת התרנגולות על ידי מעבר ללולים נטולי כלובים בהתאם למגמה המתגברת בעולם, ולהתאים את תנאי הגידול לתנאי השירותים הווטרינריים.

להלן עיקר הערותינו לתהליך גיבוש התקנות (הערותינו המלאות נמצאות במסמך הניתוח שמצורף כנספח א' למכתב זה):

- במסגרת התקנות, נבחרה החלופה בעלת העלות המקסימלית (1.5 מיליארד ש"ח), הצפויה להשפיע באופן ניכר על המשק עם העלאת מחיר הביצה, זאת מבלי שניתן הסבר מספק לכך. כך, נבחרה החלופה שלפי הניתוח תגדיל את רווחת התרנגולות באופן הרב ביותר, בהתאם למדיניות השר.
- בשל העלות האדירה של רגולציה זו, ולשם ביסוס הטענה שזו החלופה הממקסמת את הערך לציבור, היה ראוי להציג ניתוח עלות-תועלת מעמיק לרגולציה. בפרט, היה ראוי להציג בדוח בחינת עלות-תועלת למעבר המוחלט ללולים ללא כלובים, ובכלל זאת כימות העלויות הרבות הכרוכות בה. כל עוד בחינה שכזו לא הוצגה לחברה הועדה, ספק אם החלופה שנבחרה היא זו שממקסמת את התועלת לחברה.
- במסגרת גיבוש הרגולציה, לא ברור אם נעשה דיון עם כל הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה. כך, בולט בהיעדרו שיח עם רשות התכנון, לאור היבטי התכנון הבנייה; עם המשרד להגנת הסביבה, שצוין בדוח ה-RIA שישנם אתגרים מולו; עם משרד הבריאות, שנראה שרלוונטי בעניין הפצת המחלות; ובעיקר עם משרד האוצר ואגף תקציבים, לאור העלויות הגבוהות למשק הכרוכות ברגולציה המוצעת.

<sup>1</sup> כאמור, ניתוח זה מתייחס לדוח הערכת השפעות הרגולציה שפורסם בתאריך 13.02.2022 באתר החקיקה הממשלתי. <sup>2</sup> כאן ניתן למצוא את כל מסמכי פרויקט "תו איכות RIA" של עמותת רווח נקי, כולל הדוחות המסכמים של הפרויקט לשנת 2019 ולשנת 2020. <sup>3</sup> עמותת רווח נקי הוקמה על ידי שורה של משפטנים וכלכלנים, במטרה לייעל את המשק הישראלי - להגביר את התחרות, השקיפות, ולהטמיע מדיניות רגולציה חכמה. לאתר העמותה לחצו כאן.



על כן, אנו מציעים לחברי הוועדה לדרוש ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר לבצע ניתוח מלא להשפעותיה של הרגולציה, טרם קיום דיון בתקנות אלו.

בכבוד רב,

עידו קסטל  
רכז כלכלי

נועה מתנה  
רכזת רגולציה

**נספח א**



ג' באדר ב', תשפ"ב | 06.03.2022

לכבוד:

מר תמיר גשן, מנהל (בפועל) - השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה בישראל  
משרד החקלאות ופיתוח הכפר

מספרנו: 2022.01.06

שלום רב,

**הנדון: ניתוח תו איכות RIA: דוח הערכת השפעות רגולציה בנושא טיוטת תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (גידול תרנגולות מטילות והחזקתן לצרכים חקלאיים), התשפ"ב-2022**

**מדד רווח נקי – 27.34 קטגוריה צהובה**

הרינו מתכבדים להציג בפניכם ניתוח של דוח הערכת השפעות הרגולציה שפרסמתם בפברואר 2022 בעניין שיפור רווחת התרנגולות המטילות בישראל ומעבר לגידול בממשק נטול כלובים,<sup>4</sup> של עמותת רווח נקי.<sup>5</sup>

ניתוח זה הינו חלק מ"פרויקט תו איכות RIA: הערכת תהליכי רגולציה",<sup>6</sup> במסגרתו מנותחים תהליכי גיבוש רגולציה, כפי שהם משתקפים בדוחות ה-RIA, ומועברים למשרדים המפיצים ולציבור הרחב, לצורך שיפור ביצוע הליכי ה-RIA.

טיוטת הרגולציה, אותה פרסם משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מבקשת לקבוע מועד בו כלל התרנגולות המטילות בישראל יוחזקו בלולים נטולי כלובים, וכן הוראות שונות באשר לאופן אחזקת הכלובים. זאת, בניגוד למצב כיום בו תרנגולות מוחזקות בכלובים הפוגעים ברווחתן, שרובם אינם עומדים בתנאי השירותים הווטרינריים. מטרת הרגולציה היא לשפר את רווחת התרנגולות על ידי מעבר ללולים נטולי כלובים בהתאם למגמה המתגברת בעולם, ולהתאים את תנאי הגידול לתנאי השירותים הווטרינריים.

**בהתאם לניתוח שערכנו, תהליך זה נכלל בקטגוריה צהובה – אלו תהליכים ברמה בינונית שמומלץ לשפר לפני אימוץ הרגולציה. זאת, בפרט שלהבנתנו מדובר ברגולציה בעלת השפעה משקית גבוהה,<sup>7</sup> לאור העלייה הצפויה במחיר הביצה המהווה מוצר בסיסי.**

ברצוננו להתייחס למספר נקודות שראוי בעינינו לשפר:

■ הנקודה המרכזית היא שמטרת דוח ה-RIA כפי שהוגדרה, היא מימוש מדיניות שר החקלאות לעבור לגידול תרנגולות בלולים ללא כלובים. אולם, מדיניות השר אינה אמורה להשפיע על תהליך

<sup>4</sup> כאמור, ניתוח זה מתייחס לדוח הערכת השפעות הרגולציה שפרסמתם בתאריך 13.02.2022 באתר החקיקה הממשלתית. למתודולוגיית הניתוח שלנו, ראו נספח א.

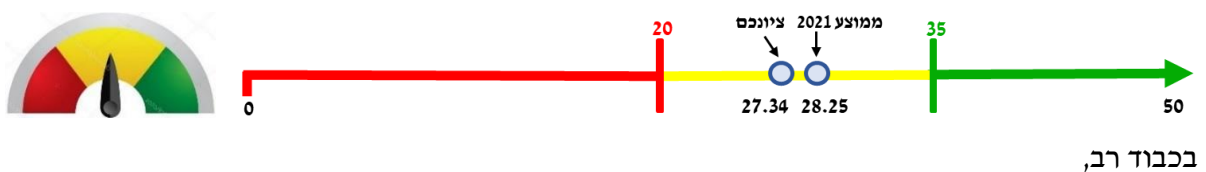
<sup>5</sup> עמותת רווח נקי הוקמה על ידי שורה של משפטנים וכלכלנים, במטרה לייעל את המשק הישראלי - להגביר את התחרות, השקיפות, ולהטמיע מדיניות רגולציה חכמה. לאתר העמותה לחצו כאן.

<sup>6</sup> כאן ניתן למצוא את כל מסמכי פרויקט "תו איכות RIA" של עמותת רווח נקי, כולל הדוחות המסכמים של הפרויקט לשנת 2019 ולשנת 2020.

<sup>7</sup> הקריטריונים הקובעים מהי השפעה משקית גבוהה נקבעו בהחלטת ממשלה 4398 בנושא רגולציה חכמה - יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת ממשלה.

- RIA-ה אלא רק על התוצאה הסופית, כלומר על טיוטת הרגולציה. היה נדרש להגדיר את הבעיה שבבסיס הרגולציה ולגבש חלופות לפתרונה ללא תלות במדיניות זו. על הדוח להצביע על החלופה בעלת התועלת הגבוהה ביותר לציבור, גם אם זו לא נבחרה על ידי הרגולטור לאור מדיניות השר.
- בהמשך ישיר לכך, נבחרה החלופה בעלת העלות המקסימלית (1.5 מיליארד ש"ח), הצפויה להשפיע באופן ניכר על המשק עם העלאת מחיר הביצה, מבלי שניתן הסבר מספק לכך. כך, נבחרה החלופה שלפי הניתוח תגדיל את רווחת התרנגולות באופן הרב ביותר, בהתאם למדיניות השר. אולם, לשם ביסוס הטענה שזו החלופה הממקסמת את הערך לציבור, עדיין נדרשת בדוח בחינת עלות-תועלת מעמיקה למעבר המוחלט ללולים ללא כלובים, ובכלל זאת כימות העלויות הרבות הכרוכות בה.
- תוכנו של שיתוף הציבור אינו מפורט בדוח ולכן לא ניתן לדעת עד כמה טיוטת הרגולציה מבוססת עליו. בנוסף, לשיטתנו, היה מקום לשיח עם גורמים ממשלתיים נוספים מלבד אלו שצוינו, ובראשם המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, משרד האוצר ואגף תקציבים.
- נערכה סקירה בין לאומית מפורטת המתארת את המגמה של מעבר ללולים נטולי כלובים. אולם, סקירה זו, ובפרט בחינת המדיניות האירופאית שעליה מבוססת החלופה הנבחרת, אינה כוללת בחינה של עלויות המהלך. סוגיה זו חשובה במיוחד לאור הצפי לעלויות הרבות במסגרתו.
- הניתוח אינו קובע יעדים מדידים לבחינת הצלחת הרגולציה או עלויותיה, וכן לא מועד לבחינת עמידה בהם. בראייתנו, בחינה כזו חשובה במיוחד לאור העלות המשקית הגבוהה הכרוכה ברגולציה הצפויה להתבטא בעלייה במחיר הביצה, כאמור לעיל.

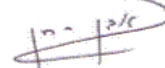
**את הפירוט המלא של הערותינו, והסבר מפורט של הציון לניתוח ניתן למצוא בגיליון הניתוח המצורף למסמך זה. כמו כן, ככל שתמצאו לקיים שיח על אודות הניתוח והציון, ובכלל זאת על היקף ההשפעה המשקית, אנו עומדים לרשותכם.**



נועה מתנה  
רכזת רגולציה



עו"ד נילי אבן-חן  
מנכ"לית



העתקים:

- מר עמיחי פישר, ראש אגף בכיר מדיניות רגולציה – משרד ראש הממשלה.
- מר שי עגימי, אגף מדיניות רגולציה – משרד ראש הממשלה.
- גברת נטלי מור, מנהלת תחום מדיניות רגולציה ושיתוף ציבור – משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- גברת חן הניג, ראש מערך רווחת בעלי חיים – משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
- מר רם כץ, ראש מערך בריאות העוף – משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

**גיליון ניתוח דוח RIA – טיוטת תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (גידול)**

**תרנגולות מטילות והחזקתן לצרכים חקלאיים**

ניקוד	התייחסות מילולית	קריטריון
2.10		<b>1. פתיחות ונגישות (3 נקודות)</b>
-	טיוטת הרגולציה ודוח ה-RIA פורסמו באתר החקיקה הממשלתי.	(א) כמה קל למצוא באינטרנט את דוח גיבוש הרגולציה (RIA) ואת טיוטת הרגולציה?
3.50	הניתוח כולל הפניות ואזכורים למקורות ששימשו בסיס לטענות ולנתונים שונים, וכן מופיעה בסוף הניתוח רשימה ביבליוגרפית של מקורות וחומרים ששימשו לכתיבת הדוח, דוגמת מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לגבי הסדרת תנאי גידול התרנגולות המטילות בישראל ובמבט השוואתי. עם זאת, במהלך הדוח מוזכרים מספר חומרים באופן כללי בלבד, ללא הפניה, באופן שמקשה על מציאתם ועל למידה מהם לגבי המצב הקיים. ביניהם: העתירה הקיימת בנושא גידול המטילות בכלובים, נהלים שאזכרו בנושא, הוראות התוכניות למתחמי הטלה ומסקנות ועדת ההיגוי הבין משרדית.	(ב) האם המידע והנתונים ששימשו את הניתוח נגישים?
3.50	הדוח ברור באופן חלקי לאדם מן הציבור. כך, הדוח כתוב באופן ברור וכן כולל מילון ותקציר מנהלים. עם זאת, כפי שיתואר להלן, לא ברור בדיוק מהי מטרת הרגולציה, ובהתאם מה היו השיקולים בבחירת החלופה הנבחרת. אי-בהירות זו מקשה מעט על הבנת הדוח כמכלול.	(ג) האם דוח גיבוש הרגולציה מקיף וברור לאדם מן הציבור?
9.25		<b>2. הגדרת בעיה סיסטמית (10 נקודות)</b>
4.00	נראה כי הבעיה המרכזית בה עוסק הניתוח היא שמרבית התרנגולות המטילות בישראל מוחזקות בכלובים מיושנים באופן הפוגע קשות ברווחתן, בניגוד למגמה של התחשבות בבעלי חיים במסגרת תקנות צער בעלי חיים וכן בהתאם למקובל בעולם. בהקשר זה, מצוין שטיוטת הרגולציה נועדה לממש את מדיניות שר החקלאות לעבור ללולים נטולי כלובים, שלפי אגף צער בעלי חיים צפוי לשפר לאין ערוך את רווחת התרנגולות. לצד זאת, מצוינת בעיה נוספת, והיא שמרבית לולי ההטלה בישראל אינם עומדים בתנאי הבטיחות הביולוגית והתברואה של השירותים הווטרינריים, בפרט לאור צפיפותם, באופן המאיים על יכולת השליטה במחלות המסכנות את בריאות העופות ובריאות הציבור. אמנם, מדובר במטחות נפרדות. אולם, נראה שאין התייחסות מעמיקה לטענה שעולה מדוח ה-RIA לפיה מעבר ללולים נטולי כלובים עשוי גם להגביר התפשטות מחלות בקרב העופות.	(א) האם הניתוח מזהה כשל שוק או בעיה סיסטמית אחרת?

4.50	<p>באשר לפגיעה ברווחת התרנגולות, הניתוח מציין כי מרבית התרנגולות המטילות מוחזקות כיום בלולי סוללה, ומתאר כיצד רווחתן נפגעת מכך כתוצאה ממבנה הכלוב והחזקתן בו. כמו כן, הניתוח מתאר את הרקע המשפטי למצב הקיים שאפשר החזקה בכלובים כאלו. באשר לבעיה הבריאותית, הניתוח מתאר כי מרבית התרנגולות המטילות מוחזקות בלולים שאינם עומדים בתנאי הבטיחות הביולוגית והתברואה הנדרשים על ידי השירותים הווטרינריים. כך, מצוין כי הצפיפות ופריסת לולי ההטלה כיום אינם מאפשרים שליטה בהפצת גורמי מחלה או ביישום משטר של גידול אחיד בהתאם לחקיקה. אולם, לא מצוין מדוע המשרד אינו מצליח לאכוף כיום את תנאי השירותים הווטרינריים על המגדלים.</p>	<p>(ב) האם הניתוח כולל הסבר קוהרנטי שמסביר למה הבעיה היא סיסטמית ולא אנקדוטה?</p>
5.00	<p>הניתוח כולל נתונים רבים המבססים את סיסטמיות הבעיה. במוקד, מובאת סקירה של המצב בארץ ובכללה המספר והאחוזים הגבוהים של תרנגולות מטילות שמוחזקות בכלובי סוללה ושל לולים שאינם עומדים בדרישות השירותים הווטרינריים.</p>	<p>(ג) האם הניתוח כולל נתונים שתומכים את ההסבר לכך שהבעיה היא סיסטמית?</p>
4.32		<b>3. ניתוח הבעיה (6 נקודות)</b>
4.50	<p>באשר לפגיעה ברווחת התרנגולות, הניתוח מתאר כיצד רווחת התרנגולות נפגעת כתוצאה מהחזקתן בכלובי סוללה. במוקד, החזקה זו אינה מאפשרת ביטוי של התנהגויות טבעיות וכן גורמת לבעיות בריאותיות ופיזיות בקרב התרנגולות דוגמת אוסטאופורוזיס. באשר לבעיה הבריאותית, הניתוח מתאר את הנזקים כתוצאה מכך שמרבית התרנגולות המטילות מוחזקות בלולים שאינם עומדים בתנאי הבטיחות הביולוגית והתברואה הנדרשים על ידי השירותים הווטרינריים. בין היתר, מצוין שהתחלואה במחלות מדבקות גורמת לירידה בתפוקה של הלהקה; לתמותה; ואף לאפשרות ל"זליגה" של גורמי מחלה לאזורים אחרים וכן לבני אדם. עם זאת, בפרט מאחר שתואר שכלובים מסוימים עשויים לעמוד בתנאי השירותים הווטרינריים, עדיין לא מאוד ברור האם קיים קשר בין שתי הבעיות שצוינו (רווחת התרנגולות ואי העמדה בתנאי השירותים הווטרינריים), ובהתאם עד כמה קשר זה צפוי להשפיע על פתרון הבעיות.</p>	<p>(א) האם הניתוח מגדיר את המאפיינים של הבעיה? [מתי היא מתרחשת, היכן, מי גורם לה וכו']</p>
5.00	<p>מצוין כי קיימת אי-ודאות באשר למדיניות ממשלתית ברורה לגבי פריסת לולי הטלה בישראל הרצויה בעשורים הקרובים. זאת, ככל הנראה באופן המקשה על התמודדות עם בעיית הצפיפות של הלולים באמצעות הגדלתם. כמו כן, מצוין שלא ידוע שיעור הירידה בהטלה כתוצאה ממעבר לגידול בלולי חופש או לכלובים גדולים יותר.</p>	<p>(ב) האם הניתוח מתחשב באי וודאות לגבי קיומה או מאפייניה של הבעיה?</p>
3.50	<p>הניתוח מתייחס למצב הקיים במספר היבטים. כך, במסגרת חלופת האפס ישנה הערכה באשר לאחוז המטילות שיחיו בממשק ללא כלובים, וכן הערכה לגבי השיפור ברווחת המטילות, בבריאותן ובבריאות הציבור. עם זאת, נראה שהיה מקום להרחיב על כך, ובפרט על העניין הבריאותי לאור חשיבותו ולאור העובדה כי גם בלולים ללא כלובים ישנו סיכון לפגיעה בבריאות התרנגולות והציבור. לצד זאת, מתואר כי קיימת כיום עתירה של מגדלים נגד</p>	<p>(ג) האם הניתוח מתייחס למצב הקיים ללא שינוי ההתערבות הממשלתית - מה יקרה בעתיד אם הרגולציה לא תשתנה?</p>

	משרד החקלאות בנושא, וייתכן שהיה מקום להעריך את השפעת קבלת העתירה על המצב הקיים ועל יישום הרגולציה המוצעת.	
2.50	בתחילת הדוח צוין שנערך שיח עם מספר גורמים רלוונטיים בתוך משרד החקלאות וכגון מנהלת רשות לתכנון, מערך בריאות העוף ואגף רווחת בעלי חיים. עם זאת, שיח זה אינו מפורט. כמו כן, בולט בהיעדרו שיח עם רשות התכנון, לאור היבטי התכנון הבנייה; עם המשרד להגנת הסביבה, שצוין שישנם אתגרים מולו; עם משרד הבריאות, שנראה שרלוונטי בעניין הפצת המחלות; ועם משרד האוצר ואגף תקציבים, לאור העלויות הגבוהות למשק הכרוכות ברגולציה המוצעת.	(ד) האם נערך שיח עם גורמים ממשלתיים משיקים כחלק מניתוח הבעיה?
2.50	בסוף הדוח מצוין שנערכו ראיונות אישיים עם מגדלים ויזמים בתחום ענף ההטלה, וכן שנערכו סיורים מקצועיים בלולי הטלה בממשקים שונים. עם זאת, לא מפורט מי היו המראוינים ומה עלה בראיונות אלו. בהיעדר פירוט זה, לא ניתן להבין מה מידת ההשפעה של שיתוף הציבור על תהליך גיבוש הרגולציה.	(ה) האם נערך שיתוף ציבור בשלב ניתוח הבעיה?
<b>3.50</b>		<b>4. גיבוש חלופות (6 נקודות)</b>
3.00	הניתוח בחון שלוש חלופות מלבד חלופת האפס, שכולן עוסקות בהגדלת אחוז התרנגולות המטילות המוחזקות בלולים ללא כלובים. לצד זאת, מתואר כי הדרישות הווטרינריות ממשיות להיות מיושמות בכל חלופה שתבחר, אולם מבלי שפורט האם מדובר בדרישות קשיחות או שיש מקום לבחון גם באשר אליהן חלופות. באשר לבעיה של הגדלת רווחת התרנגולות, נראה שנבחנו חלופות אמיתיות לפתרונות, בפרט לאור חוות הדעת שהובאה של אגף צער בעלי חיים לפיו מעבר ללולים ללא כלובים תשפר משמעותית את רווחת התרנגולות. אולם, ייתכן והיה מקום לבחון חלופות שנועדו להקל על רווחת התרנגולות, ואף חלופות שנועדו לענות על תנאי השירותים הווטרינריים באופן המיטבי, או לכל הפחות להסביר מדוע אלו לא נבחנו. בפרט, היה מקום להסביר מדוע לא נבחנה חלופה הכוללת התמקדות בלולים עם כלובים מועשרים גם ללא לולים נטולי כלובים. זאת, מאחר שצוין כי רווחת התרנגולות גדלה גם בכלובים מועשרים, וכי החזקה בלולים ללא כלובים כוללת גם פגיעה מסוימת ברווחתן.	(א) האם הניתוח כולל בחינה של מספר חלופות אמיתיות לטיפול בבעיה?
3.00	נראה כי מגוון החלופות שנבחנו יחסית רחב, שכן בעוד חלופה 1 מבוססת על תמריצים חיוביים, חלופות 2 ו-3 מבוססות על איסורים בחוק. עם זאת, כאמור לעיל, היה מקום להסביר מדוע השאיפה היא דווקא להגדיל את אחוז התרנגולות המוחזקות בלולים נטולי כלובים, ללא בחינת אפשרויות נוספות לצמצום הפגיעה ברווחת התרנגולות וכן לצמצום הסיכון הבריאותי, דוגמת חלופה הכוללת מעבר לכלובים מעושרים בלבד.	(ב) האם מגוון החלופות רחב (חלופות מסוגים שונים) או צר (שונות קטנה בין חלופות)? [רישיונות, נורמות מחייבות, רגולציה מתקדמת, כללי התנהגות / דרישות מידע, תקני תהליך/ תקני ביצוע, תיקון של כשל רגולטורי/ כשל שוק]
3.50	הניתוח מתייחס בכל חלופה להשפעות על בריאות ורווחת התרנגולות; על שטחים ובנייה; על עלויות כלליות; על ישימות ועל תועלת. כמו כן, מתואר בכלליות שככל שיעור הלולים ללא כלובים, כך יעלה מחיר הביצה במשק. אולם, לשיטתנו חסרה התייחסות ספציפית ללולנים השונים, הן מבחינת סוג הלול (סוללה, מועשר או ללא כלוב) והן מבחינת המיקום בארץ (למשל הבחנה בין לולנים בגליל שמקבלים העדפה חוקית לבין לולנים	(ג) האם הניתוח מתייחס לכל הגורמים שיושפעו מכל חלופה?

	ביתר הארץ). כמו כן, ייתכן והיה מקום להתייחס לעתירה של המגדלים במסגרת הגורמים המושפעים מכל חלופה.	
2.50	הערתנו זהה לזו שבקריטריון 3(ד).	(ד) האם נערך שיח עם גורמים ממשלתיים משיקים כחלק בגיבוש החלופות?
2.50	הערתנו זהה לזו שבקריטריון 3(4).	(ה) האם נערך שיתוף ציבור בשלב גיבוש החלופות?
3.00	נערכה סקירה בין לאומית במספר מדינות מפותחות וביניהן מדינות האיחוד האירופי; ארה"ב; אוסטרליה וארגון הבריאות הבין לאומי, לגבי המעבר לגידול מטילות בממשקים נטולי כלובים. כחלק מכך, מתואר כי קיימת מגמה המובלת על ידי המדינות המפותחות לסיום עידן הכלובים ולמעבר לגידול ללא כלובים, על אף שבחלק מהסקירה הבין לאומית תוארו גם מקומות בהם איסור זה אינו התקבל באופן גורף, אם בכלל. עם זאת, מלבד מדינה אחת (קולורדו) בה האיסור על אכלוס מטילות לביצי מאכל בכלובים טרם יושם, לא תוארו עלויות המהלך של המעבר לגידול בלולים ללא כלובים, הן לממשלה והן לציבור. בראייתנו, סוגיה זו חשובה במיוחד לאור הצפי בדוח ה-RIA להעלאת מחיר הביצה, המהווה מוצר בסיסי, עם המעבר ללולים ללא כלובים. כמו כן, אמנם מצוין בדוח ה-RIA כי הוחלט לאמץ את ההגדרות האירופאיות כסטנדרט מחייב, אולם גם באירופה, כפי שצוין, נכון להיום עדיין אין איסור גורף לגידול ללא כלובים, אלא מעבר הדרגתי לשם בהתאם לחלופה הנבחרת.	(ו) האם נערכה סקירה בין לאומית של חלופות אפשריות לפתרון הבעיה והשפעותיהן?
<b>3.67</b>		<b>5. בחינת תועלות (5 נקודות)</b>
3.50	הניתוח מצוין ביחס לכל חלופה מה אחוז התרנגולות המטילות הצפויות לגדול בלולים ללא כלובים, באופן שעונה על מטרת המסמך ליישם את מדיניות השר למעבר ללולים כאלו. זאת, על אף שכפי שצוין בראשית המסמך, מימוש מדיניות השר אינה אמורה להוות שיקול בתהליך ה-RIA. כמו כן, מתואר בכלליות מהי ההשפעה של החלופות על בריאות ורווחת התרנגולות, על שטחים ובניה ומידת הישימות. עם זאת, כאמור לעיל, לא ברור מדוע השאיפה היא דווקא למעבר ללולים ללא כלובים על מנת להגדיל את רווחת התרנגולות מחד-גיסא, וכן על מנת לצמצם את הסיכונים הבריאותיים מאידך-גיסא. במקביל, מצוין כי בכל חלופה ייושמו התנאים של השירותים הווטרינריים בהתאם להוראות הקיימות.	(א) האם הניתוח מתייחס לרמת האפקטיביות של כל חלופה בפתרון הבעיה?
3.00	ישנו כימות איכותני (ולא מספרי) כללי ביותר של צמצום הנזק, הכולל ציון של מידת השיפור הצפויה לרווחת המטילה ולבריאותה. כמו כן, ניתן לראות במעבר להחזקה בלולים ללא כלובים כצמצום הנזק שכן הצפי הוא שרווחת התרנגולות תשתפר מכך. אולם, היה מקום לפרט על כך יותר, ובפרט לאור הפוטנציאל לפגיעה ברווחה ובבריאות של התרנגולות ובבריאות הציבור כתוצאה מהמעבר ללולים ללא כלובים, למשל לאור הסיכון הגבוה יותר למחלות ולטפילים בקרב התרנגולות כתוצאה ממעבר זה.	(ב) האם יש כימות של צמצום הנזק מהבעיה לאחר יישום כל חלופה?



4.50	כחלק מתיאור הנחות היסוד ששימשו בבחינת החלופות, מתואר המענה שיינתן במסגרת החלופה למתחמי הלולים שאושרו להקמה בצפון. כמו כן, כפי שצוין, ישנה התייחסות לסיכונים לבריאות הציבור. עם זאת, מדובר בהתייחסות כללית בלבד.	(ג) האם הניתוח מתייחס לתועלות נוספות שהחלופות יוצרות?
2.75		<b>6. בחינת עלויות והשפעות שלליות (5 נקודות)</b>
3.50	מאחר שמדובר בצפי בעליית מחיר של מוצר בסיסי (ביצים), היה נדרש להעמיק יותר בהשפעה המשקית הצפויה מהחלופות השונות, ובפרט שנבחרה לבסוף החלופה עם העלות המשקית הגבוהה ביותר (1.5 מיליארד ₪). זאת, הגם שהחלופה נבחרה לאור מדיניות השר, שכן כאמור לעיל, לשיטתנו מדיניות זו אינה אמורה להשפיע על תהליך ה-RIA, אלא רק על התוצאה הסופית, כלומר על טיוטת הרגולציה. מעבר לכך, הניתוח מתייחס בכלליות לעלויות שהחלופות יטילו על הציבור על הציבור ביחס לעלויות שנדרשות בלאו הכי. כמו כן, במסגרת בחינת החלופות חסרה בראייתנו התייחסות גם להשפעות השליליות על הלולנים עצמם. לצד זאת, ישנה התייחסות להשפעות שליליות של החלופות על רווחת התרנגולות ובריאותן, על בריאות הציבור ועל מענה נדרש בהיבטי שטחים ובנייה.	(א) האם הניתוח מתייחס לעלויות ולהשפעות הלא רצויות שכל חלופה תטיל על הציבור? [עלויות ציור רגולציה, עלויות עקיפות וכו']
3.00	ככלל, בחינת העלויות והצרכים התקציביים נעשתה באופן רזה בניתוח, שאינו מספיק לביסוס הבחירה בחלופה כה קיצונית מבחינת עלויותיה למשק. כך, הניתוח מתאר באופן כללי את העלויות הצפויות למדינה, ובכללן עלות הבניה של לול נטול כלובים לפי המחיר למטילה, וההשפעות על כוח האדם. זאת, כאשר חלק מעלויות אלו אינן מפורטות ונעדרות כימות, דוגמת העלות בתחום כוח האדם המצריך בין היתר מערך הדרכה והכשרה. מעבר לכך, ישנה התייחסות למכסות ששר החקלאות רשאי לתת למגדלים מסוימים, גם היא באופן כללי בלבד.	(ב) האם הניתוח מתייחס לעלויות שכל חלופה תטיל על הממשלה? [תקציב תפעולי, תקנים, זמן עבודה]
2.00	הניתוח מתייחס לעלויות הצפויות למשק מכל חלופה, כאשר בחלק מהחלופות ההתייחסות היא באופן איכותני בלבד (עלות גבוהה או נמוכה) או כללית בלבד (עלות אבזור של כלובים, ללא פירוט). בכלל זאת, ישנו פירוט גם לעלויות ייצור הביצה וכן התייחסות לייקור אפשרי בבניית הלולים: צוין שההערכה היא שהמחיר לביצה יעלה ב-8 אגורות, אולם שככל שאחוז הלולים העוברים להיות נטולי כלובים יהיה גדול יותר, כך מחיר הביצה צפוי לעלות עוד יותר. אולם, לחלק מעלויות אלו לא בוצע כימות, וכן לא צוינה העלות הכללית המשוערת למשק, מלבד באשר לחלופה הנבחרת. כמו כן, ייתכן והיה מקום לפרט את ההשפעות על הלולנים עצמם.	(ג) האם יש כימות של העלויות שכרוכות בכל חלופה?
2.50	בתיאור הנחות היסוד ששימשו בבחינת החלופות, מתואר בכלליות שיקול התחרות, וכן מתוארות מעט השפעות סביבתיות. לצד זאת, בהתאם למטרתו המרכזית, הדוח עוסק בצמצום הפגיעה בתרנגולות כחלק מצמצום פגיעה בבעלי חיים. עם זאת, במסגרת הבחירה בחלופה הכרוכה העלויות הרבות ביותר, לא נראה שנבחנה ההשפעה על תקציב המדינה ועל הקופה הציבורית. זאת, שכן כפי שצוין לעיל, מתואר בדוח כי המעבר ללולים ללא כלובים, ובפרט שנבחרה החלופה בה כלל הלולים	(ד) האם הניתוח בוחן את ההשפעות של החלופות על שיקולים ציבוריים רלוונטיים?

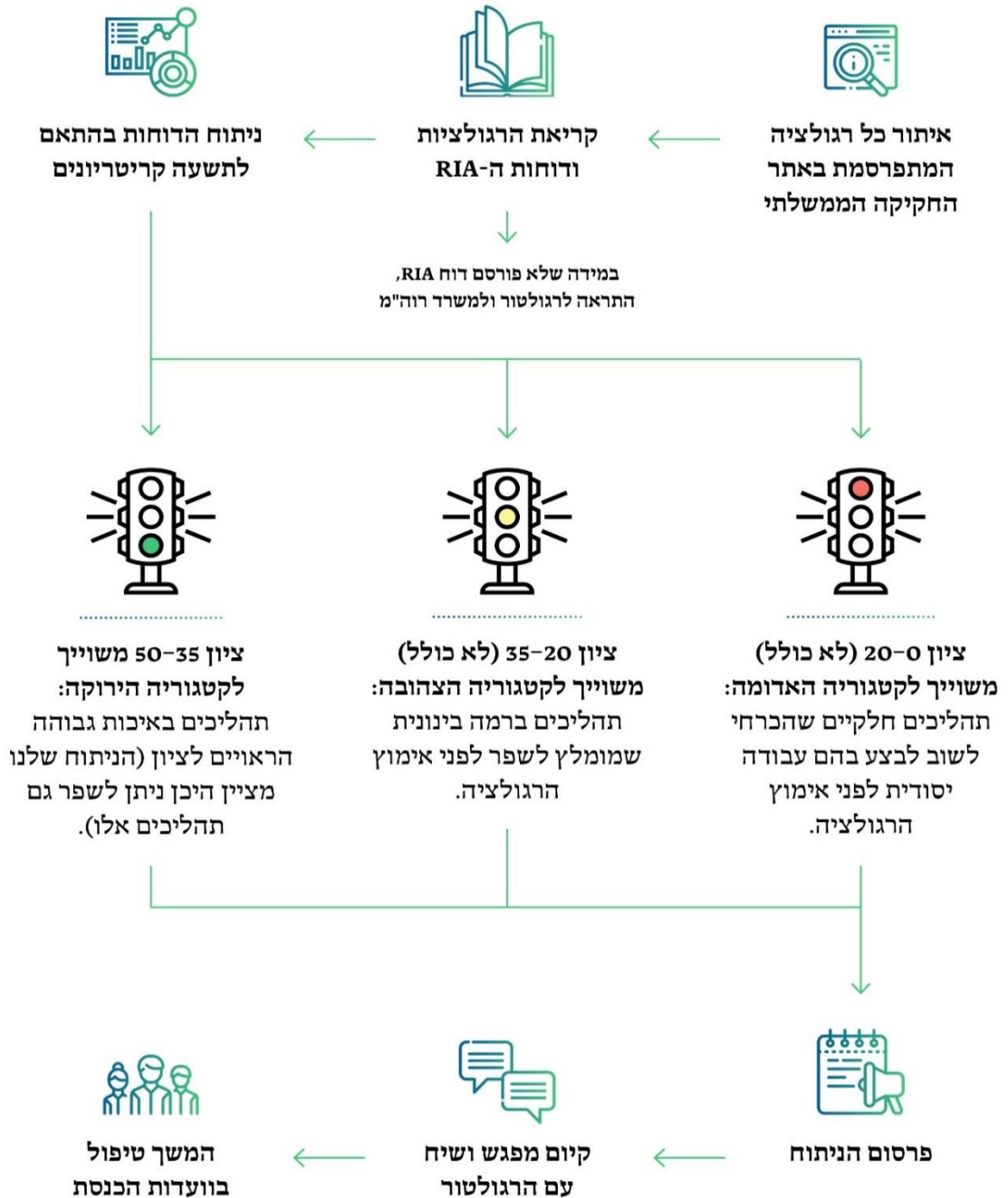
	יעברו להיות נטולי כלובים, יהיה כרוך בעלויות רבות למדינה ובהן התחייבות המדינה להיות שותפה בבניית הלולים עצמם. כך, בהינתן שמימוש החלופה הנבחרת תלוי בתמיכה ממשלתית, כפי שמצוין בדוח, היה מקום להתייחס לצפוי להתרחש בהיעדר תמיכה זו.	
<b>0.83</b>		<b>7. השוואה בין חלופות ובחירה (5 נקודות)</b>
2.00	במסגרת בחינת החלופות, הניתוח מתייחס באופן כללי ביותר לעלויות ולתועלות שונות שכל חלופה מייצרת. כמו כן, ישנה השוואה של התועלות מהחלופות השונות. עם זאת, נבחנות רק התועלות לשיפור רווחת התרנגולות, ללא התייחסות לעלויות הצפויות כתוצאה מכך. התייחסות לעלויות חשובה במיוחד לאור זאת שלפי הניתוח, ככל שרווחת התרנגולות עולה כך העלויות עולות בהתאם.	(א) האם הניתוח בוחן כל חלופה בהיבטי עלות-תועלת?
0.50	הניתוח בוחר בחלופה הקיצונית ביותר מבחינת העלויות למשק (כ-1.5 מיליארד ₪), כשברקע לכך יש עתירה בנושא. זאת, מבלי שניתן לכך הסבר מספק, כלומר מבלי שנבחנו העלויות לציבור בכל חלופה לצד התועלות ממנה. אמנם, נראה כי בהתאם למטרת טיוטת הרגולציה, השיקול המנחה בבחירת החלופה היה רווחת התרנגולות. ואכן, נבחרה החלופה שלפי הניתוח משפרת באופן הרב ביותר את רווחת התרנגולות, בהתאם לאחוז הגבוה ביותר של מטילות שיוחזקו בלולים ללא כלובים. אולם, הגם שמדובר במדיניות שהתווה שר החקלאות, עדיין נדרש הסבר לבחירה בחלופה כה קיצונית בדוח ה-RIA הצפויה להשפיע על כלל הציבור. כפי שצוין לעיל, לשיטתנו תהליך ה-RIA אינו אמור להיות מושפע ממדיניות השר אלא רק טיוטת הרגולציה עצמה. מעבר לכך, גם באשר לרווחת התרנגולות, במסגרת תחשיב העלות-תועלת חסרה בראייתנו התחשבות גם בנזקים האפשריים לתרנגולות מעצם המעבר ללולים נטולי כלובים ביחס לתועלות מכך. זאת, בהתאם לטענות המועלות בדוח כי מעבר ללולים נטולי כלובים עלול להוביל למשל גם לפגיעת התרנגולות וכן לסיכון גבוה יותר למחלות ולטפילים. מסיבות אלו, קשה לטעון כי הניתוח מזהה חלופה שסך הכל ממקסמת את הערך לחברה.	(ב) האם הניתוח מזהה את החלופה שבסך הכל (עלות-תועלת) ממקסמת את הערך לחברה?
0.00	לא צוין שפורסמה טיוטה כזו. כמו כן, על אף שברקע הדוח כתוב שהוא מהווה "טיוטה", הובהר על ידי הרגולטור כי מדובר בדוח הסופי.	(ג) האם בסיום הניתוח, טיוטת הדוח פורסמה לקבלת התייחסויות? (לפני קבלת ההחלטה ומעבר לניסוח משפטי)
<b>0.25</b>		<b>8. הגדרת יעדים (5 נקודות)</b>
1.00	מצוין בדוח ה-RIA כי מטרתו היא לפרוש חלופות לקידום מדיניות שר החקלאות ופיתוח הכפר לשיפור רווחת התרנגולות המטילות בישראל ומעבר לממשק גידול נטול כלובים. אולם, הניתוח אינו מגדיר יעדים מדידים או מועד לבחינת עמידה בהם. כך למשל, היה ניתן לקבוע מה אחוז המטילות שמעוניינים שיוחזקו לבסוף בלולים ללא כלובים, או מהו המחיר למשק שמוכנים לשלם עבור מהלך זה. זאת, בפרט לאור העלויות הרבות הצפויות ממעבר זה ובהם השפעה על מחיר הביצה. כמו כן, היה מקום להבחין בין מטרת המסמך, לאור זאת שרווחתן של המטילות בישראל עשויה להיפגע מהמעבר ללולים נטולי כלובים. לבסוף, היה מקום	(א) האם הניתוח כולל הגדרה ברורה של המטרות ויעדים מדידים, ומועד לבחינת עמידה בהם?

	<p>להתייחס לכך שהמטרה שהוגדרה בדוח ה-RIA אינה זהה למטרה שהוגדרה בטיטת התקנות, והיא התאמה לסטנדרט המקובל במדינות אחרות בתחום רווחת התרנגולות, ובכלל זאת גידול מטילות בלולים נטולי כלובים. כך, במסגרת בחינת החלופות בניתוח, צוין רק כי הוחלט לאמץ את ההגדרות האירופאיות מאחר שהן מבטיחות מענה הולם לצרכים ההתנהגותיים והחברתיים של התרנגולות, ושישום הפתרון האמריקאי אינו ניתן לביצוע. אולם, אין מדובר בהסבר מספק לבחירה בחלופה הקיצונית ביותר מבחינת עלויות. זאת, בפרט שבאמור לעיל, במסגרת הסקירה הבין לאומית לגבי אירופה אין התייחסות לעלויות הרגולציה.</p>	
0.00	לא נראה שהוגדרה שיטת פעולה במידה שהרגולציה לא עמדה ביעדיה.	(ב) האם הוגדרה שיטת פעולה במידה שהרגולציה לא עמדה ביעדיה?
0.00	נראה שלא הוגדרה שיטת מעקב אחר עלויות הרגולציה, על אף שנראה שמדובר ברגולציה בעלת השפעה משקית גבוהה לאור הצפי לעלויות מחיר הביצה. כך, היה ניתן למשל לבצע בחינה של הרגולציה כחלק מיישומה הדרגתי עד לכניסתו לתוקף של האיסור הגורף על גידול בכלובים, וכן לעקוב אחר העלייה במחיר הביצה בפועל.	(ג) האם הוגדרה שיטת מעקב אחר עלויות הרגולציה?
0.00	נראה שהניתוח אינו מגדיר אילו נתונים יבחנו בעתיד כדי לבדוק את ההשפעה של ההחלטה בפועל. זאת, כשניתן היה לבחון למשל את מספר התפרצויות המחלות בלולים ללא כלובים לעומת לולים עם כלובים, כחלק מבחינת רווחת התרנגולות ומידת הסיכון לעופות ולציבור.	(ד) האם הניתוח מגדיר אילו נתונים יבחנו בעתיד כדי לבדוק את ההשפעה של ההחלטה בפועל?
<b>0.67</b>		<b>9. החלטה (5 נקודות)</b>
1.00	לא ברור עד כמה טיטת הרגולציה גובשה בהסתמך על הניתוח. ראשית, לשיטתנו, תחשיב העלות-תועלת מכל חלופה, אינו מוביל לבחירה ברגולציה הנבחרת, לאור העלויות הרבות הכרוכות בה. שנית, מאחר שלא פורט שיתוף הציבור, קשה להסיק שטיטת הרגולציה אכן הסתמכה גם עליו. לבסוף, לא נראה שנבחנו חלופות באשר לדרישות הרבות מהלולנים, למשל בתחום הניקיון והתחזוקה, המפורטות בטיטת הרגולציה. בהנחה שמדובר בתנאים קשיחים של השירותים הווטרינריים ("שלב ב באגרת"), היה מקום לציין זאת ולפרט על כך.	(א) האם טיטת הרגולציה גובשה בהסתמך על הניתוח?
1.00	מקבל ההחלטות בחר בחלופה שמגדילה משמעותית את רווחת התרנגולות, אולם לא ברור שהחלופה ממקסמת את הערך לחברה. זאת, שכן מתואר שהחלופה הנבחרת תדרוש "מענה קיצוני" לבניית לולי הטלה ללא כלובים לכלל התרנגולות המטילות בישראל, וכן שמדובר בחלופה עם העלות המקסימאלית למשק, מבלי שתואר אילו תקציבים יינתנו לכך. ככלל, על הניתוח למקסם תועלות, כאשר היה נדרש להתחשב במדיניות השר רק בשלב הסופי של בחירת החלופה המופיעה בטיטת הרגולציה. אולם, במקרה זה נראה שתהליך ה-RIA ובפרט בחינת התועלות במסגרתו, נעשו מלכתחילה בהתאם למדיניות השר ללא בחינה עצמאית, בניגוד לנדרש במסגרת תהליך RIA.	(ב) האם מקבל ההחלטות בחר בחלופה שמקסמת את הערך לחברה או נימק מדוע בחר בחלופה אחרת?



0.00	לא נראה שנקבעו יעדים מדידים או מנגנון מחייב לבחינת ההשפעות בפועל של הרגולציה.	(ג) האם נקבעו יעדים מדידים ומנגנון מחייב לבחינת ההשפעות בפועל של הרגולציה ולבחינת ההצלחה של הרגולציה בהשגת מטרותיה?
<b>27.34</b>		<b>סה"כ (עד 50 נקודות)</b>

**נספח א - מתודולוגיה**



כפי שמתואר בדיאגרמה שלעיל, שיטת העבודה שלנו מתבססת על קריאה מעמיקה של הדוח וניתוח שלו בהתאם לתשעה קריטריונים. כל קריטריון מחולק לתני שאלות המנוקדות בין 0 ל-5, ולבסוף משוקללות לציון סופי בהתאם למשקולת הקריטריון<sup>8</sup>. כל תהליך שייבחן יקבל ציון מסכם בין 0 ל-50. מדובר בקריטריונים ובמשקולות הבאים:

1. פתיחות ונגישות (3 נקודות)
  - (א) כמה קל למצוא באינטרנט את דוח גיבוש הרגולציה (RIA) ואת טיוטת הרגולציה?
  - (ב) האם המידע והנתונים ששימשו את הניתוח נגישים?
  - (ג) האם דוח גיבוש הרגולציה מקיף וברור לאדם מן הציבור?
2. הגדרת בעיה סיסטמטית (10 נקודות)
  - (א) האם הניתוח מזהה כשל שוק או בעיה סיסטמטית אחרת?
  - (ב) האם הניתוח כולל הסבר קוהרנטי שמסביר למה הבעיה היא סיסטמטית ולא אנקדוטה?
  - (ג) האם הניתוח כולל נתונים שתומכים את ההסבר לכך שהבעיה היא סיסטמטית?
3. ניתוח הבעיה (6 נקודות)
  - (א) האם הניתוח מגדיר את המאפיינים של הבעיה? [מתי היא מתרחשת, היכן, מי גורם לה וכו']
  - (ב) האם הניתוח מתחשב באי וודאות לגבי קיומה או מאפייניה של הבעיה?
  - (ג) האם הניתוח מתייחס למצב הקיים ללא שינוי ההתערבות הממשלתית - מה יקרה בעתיד אם הרגולציה לא תשתנה?
  - (ד) האם נערך שיח עם גורמים ממשלתיים משיקים כחלק מניתוח הבעיה?
  - (ה) האם נערך שיתוף ציבור בשלב ניתוח הבעיה?
4. גיבוש חלופות (6 נקודות)
  - (א) האם הניתוח כולל בחינה של מספר חלופות אמיתיות לטיפול בבעיה?
  - (ב) האם מגוון החלופות רחב (חלופות מסוגים שונים) או צר (שוונות קטנה בין חלופות)? [רישיונות, נורמות מחייבות, רגולציה מתקדמת, כללי התנהגות / דרישות מידע, תקני תהליך/ תקני ביצוע, תיקון של כשל רגולטורי/ כשל שוק]
  - (ג) האם הניתוח מתייחס לכל הגורמים שיושפעו מכל חלופה?
  - (ד) האם נערך שיח עם גורמים ממשלתיים משיקים כחלק בגיבוש החלופות?
  - (ה) האם נערך שיתוף ציבור בשלב גיבוש החלופות?
  - (ו) האם נערכה סקירה בין לאומית של חלופות אפשריות לפתרון הבעיה והשפעותיהן?
5. בחינת תועלות (5 נקודות)
  - (א) האם הניתוח מתייחס לרמת האפקטיביות של כל חלופה בפתרון הבעיה?
  - (ב) האם יש כימות של צמצום הנזק מהבעיה לאחר יישום כל חלופה?
  - (ג) האם הניתוח מתייחס לתועלות נוספות שהחלופות יוצרות?

<sup>8</sup> למשל, ציון 4 במשקולת 5 שווה ל-4 נקודות, אך במשקולת 10 הוא שווה ל-8 נקודות, וכן הלאה.

6. בחינת עלויות והשפעות שליליות (5 נקודות)
- (א) האם הניתוח מתייחס לעלויות ולהשפעות הלא רצויות שכל חלופה תטיל על הציבור? [עלויות ציות לרגולציה, עלויות עקיפות וכו']
- (ב) האם הניתוח מתייחס לעלויות שכל חלופה תטיל על הממשלה? [תקציב תפעולי, תקנים, זמן עבודה]
- (ג) האם יש כימות של העלויות שכרוכות בכל חלופה?
- (ד) האם הניתוח בוחן את ההשפעות של החלופות על שיקולים ציבוריים רלוונטיים?
7. השוואה בין חלופות ובחירה (5 נקודות)
- (א) האם הניתוח בוחן כל חלופה בהיבטי עלות-תועלת?
- (ב) האם הניתוח מזהה את החלופה שבסך הכל (עלות-תועלת) ממקסמת את הערך לחברה?
- (ג) האם בסיום הניתוח, טיוטת הדוח פורסמה לקבלת התייחסויות? (לפני קבלת ההחלטה ומעבר לניסוח משפטי).
8. הגדרת יעדים (5 נקודות)
- (א) האם הניתוח כולל הגדרה ברורה של המטרות ויעדים מדידים, ומועד לבחינת עמידה בהם?
- (ב) האם הוגדרה שיטת פעולה במידה שהרגולציה לא עמדה ביעדיה?
- (ג) האם הוגדרה שיטת מעקב אחר עלויות הרגולציה?
- (ד) האם הניתוח מגדיר אילו נתונים יבחנו בעתיד כדי לבדוק את ההשפעה של ההחלטה בפועל?
9. החלטה (5 נקודות)
- (א) האם טיוטת הרגולציה גובשה בהסתמך על הניתוח?
- (ב) האם מקבל החלטות בחר בחלופה שממקסמת את הערך לחברה או נימק מדוע בחר בחלופה אחרת?
- (ג) האם נקבעו יעדים מדידים ומנגנון מחייב לבחינת ההשפעות בפועל של הרגולציה ולבחינת ההצלחה של הרגולציה בהשגת מטרותיה?



## נספח ב - סיווג המסמכים שאינם מנותחים במסגרת פרויקט תו איכות RIA

בהתאם לשיח שניהלנו בנושא עם אגף מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה, ישנם סוגים של שינויים רגולטורים שאינם מצריכים דוח RIA אלא מסמך הנמקה בלבד. בהתאם, במסגרת פרויקט תו איכות RIA אין צורך בדוחות RIA כאשר מדובר באחד מהחריגים הבאים:

- א. **שינוי רגולטורי טכני**, זוטי דברים.
- ב. **שינוי רגולטורי מחייב**, כגון שינויים לאור הנחיה מפורשת לפרטי השינוי הרגולטורי בהחלטת ממשלה או יישום אמנה בינלאומית מחייבת. במקרה זה יש לצרף הפניה להחלטה המחייבת.
- ג. **הקלה רגולטורית מובהקת, העומדת בכלל התנאים הבאים:**
  - 1) אין השפעה מהותית על האינטרס הציבורי הרחב.
  - 2) הפחתה ודאית של הנטל הרגולטורי.
  - 3) אין הוספה של חסמי תחרות בשוק.
  - 4) אין החמרה עקיפה על שחקנים נוספים בשוק למרות ההקלה.
  - 5) אין השפעה על עבודת רגולטורים אחרים.
- ד. **שינוי לאור ועדות ציבוריות**. במקרה בו השר קיבל עמדת ועדה ציבורית, ניתן לפרסם את דוח הוועדה במקום דוח ה-RIA. במקרה זה יש לצרף הפנייה לדוח הרלוונטי.
- ה. **שינוי שיטת אכיפה**. יודגש כי הוספת אכיפה לראשונה על הנחייה קיימת, מחויבת ב-RIA.
- ו. **שינוי במסגרת תכנית הפחתת הנטל הרגולטורי**. במקרה זה יש לצרף הפנייה לדוח הרלוונטי.
- ז. **פטור זניח**. הכוונה למקרה שבו השפעת הרגולציה על המפוקחים או על אינטרסים ציבוריים אחרים היא זניחה. במקרה זה יש לצרף את פטור הזניח.
- ח. **הארכת הוראת שעה קיימת לזמן קצר נוסף, וללא שינוי של הדרישות הקיימות**. יודגש כי בעת קידום ההסדר הסופי תחול חובת RIA.