

הפחתת הנטל

הבירוקרטי

לעסקים בישראל

אנואר חילף ואסתי גולדהמר*

נייר מדיניות 2016.03 / מרץ 2016



* אנואר חילף הוא יועץ כלכלי, שימש כעוזר מקצועי למנהל הכללי של משרד האוצר והתמחה בתחומי הפחתת נטל בירוקרטי והסרת חסמים על הייבוא. anwar.hilf@gmail.com. אסתי גולדהמר היא יועצת לניהול, עוסקת בתחומי הפחתת הנטל הבירוקרטי במשרדי ממשלה. esti@kavproject.co.il.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזקת חברת ישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשק, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזוקת החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רוחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר שאול שני (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי אקשטיין, מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים בישראל

נייר זה מנתח את מדיניות ההפחתה של הנטל הבירוקרטי בישראל, תוך הצבעה על **כלי המדיניות** שיסייעו למקבלי החלטות בממשלה להשיג הפחתה משמעותית בנטל הבירוקרטי לעסקים. הפחתה זו תעודד את הפריזון והצמיחה, תגדיל את התמריצים לפתיחת עסקים ולכלכלה תחרותית יותר ותשפר את מצבה של ישראל במדדים הבינלאומיים של דוח הבנק העולמי לקלות עשיית עסקים – Doing Business.

ישראל מדורגת במקום ה-40 מתוך 189 מדינות בדוח בשנת 2015, ודירוגה ירד בחמש שנים האחרונות ב-10 מקומות. הידרדרות זו בדירוג נובעת משיפור תהליכים וביצוע רפורמות במדינות רבות מחד גיסא, אל מול פעולות מינוריות לשיפור המערכת הבירוקרטית בישראל מאידך גיסא. ממשלת ישראל פעלה בשנים האחרונות להפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים באמצעות החלטות ממשלה ומינוי ועדות בינמשרדיות; אלו עסקו בחלק מהנושאים המופיעים בדוח הבנק העולמי בנושאים נוספים (כגון רישוי עסקים), אולם המדיניות שיושמה לא הביאה לתוצאות משמעותיות.

נייר זה עורך השוואה עם מדינות יעילות בתחום הבירוקרטיה (הולנד, דנמרק ואירלנד) ומציע מספר המלצות:

א. לקבוע **יעדים ברורים** וממוקדים בתחום הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים, ולגזור תכנית עבודה מיעדים אלה. אנו ממליצים לקבוע מדיניות שתצביע על שני יעדים עיקריים: שיפור דירוגה של ישראל בדוח הבנק העולמי למקום ה-30 בטווח הבינוני ול-20 בטווח הארוך, ושיפור ה-DTF ל-80 נקודות בטווח הארוך בדומה לממוצע מדינות ה-OECD המדורגות מעל ישראל; הפחתה של 25% בנטל הבירוקרטי על עסקים במגזר הפרטי, כפי שנהוג באירופה ובמדינות אחרות החברות ב-OECD.

ב. למנות **יחידה ממשלתית עצמאית** שתרכז את הטיפול בנושא הפחתת הנטל הבירוקרטי. היחידה תורכב מאנשי מקצוע בלבד, בראשה יעמוד אדם במעמד בכיר ביותר (במעמד דומה למנכ"ל, או לפחות משנה למנכ"ל) ותינתנה לה סמכויות משמעותיות אשר תעוגנה בחוק או בצו רשמי. היחידה תהיה אחראית לספק תשתית מידע לקבלת החלטות בתחום הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים, לספק מדדים פנימיים אשר אומדים את החסמים הבירוקרטיים ולספק כלים תומכים למקבלי ההחלטות אצל הרגולטורים.

ג. לקבוע **סדר עדיפויות** ולבחור אמצעי מדיניות ונושאים לטיפול בטווח הקצר. אנו ממליצים כי הנושאים הראשונים שיטופלו יהיו רישוי עסקים והפחתת רגולציה בתחום הייבוא, שהם נושאים רוחביים אשר נוגעים לשכבה גדולה של עסקים. כמו כן אנו ממליצים שההפחתה בנטל הבירוקרטי תימדד באמצעות ה-SCM (Standard Cost Model), שהוא כלי פשוט ומקובל ברוב המדינות המודד את סך ההוצאות הבירוקרטיות הישירות והעקיפות המושתות על כלל העסקים.

בירוקרטיה יכולה להיות כלי מסייע ומנגד כלי מכביד, ולפיכך נדרש לזהות ולקבוע את הנקודה האופטימלית בתחום. יודגש כי הבירוקרטיה הינה חלק מכלל הרגולציה המושתת על העסקים, וצמצום הבירוקרטיה אינו מצביע בהכרח על ירידה ברמת הבקרה הרגולטורית; על זו ניתן לשמור על ידי פישוט והתייעלות בתהליכים, לרבות אמצעים טכנולוגיים ותהליכים ממוכנים.

העיתוי הנוכחי ליישום מדיניות יעילה להפחתת הנטל הבירוקרטי חשוב מכיוון שהגורמים הממשלתיים הפנימו את חשיבות הנושא, ועיתוי זה יכול להאיץ את התהליכים שמטרתם להפחית את הנטל, בפרט על רקע הירידה בדירוג של ישראל בדוח הבנק העולמי.

תוכן העניינים

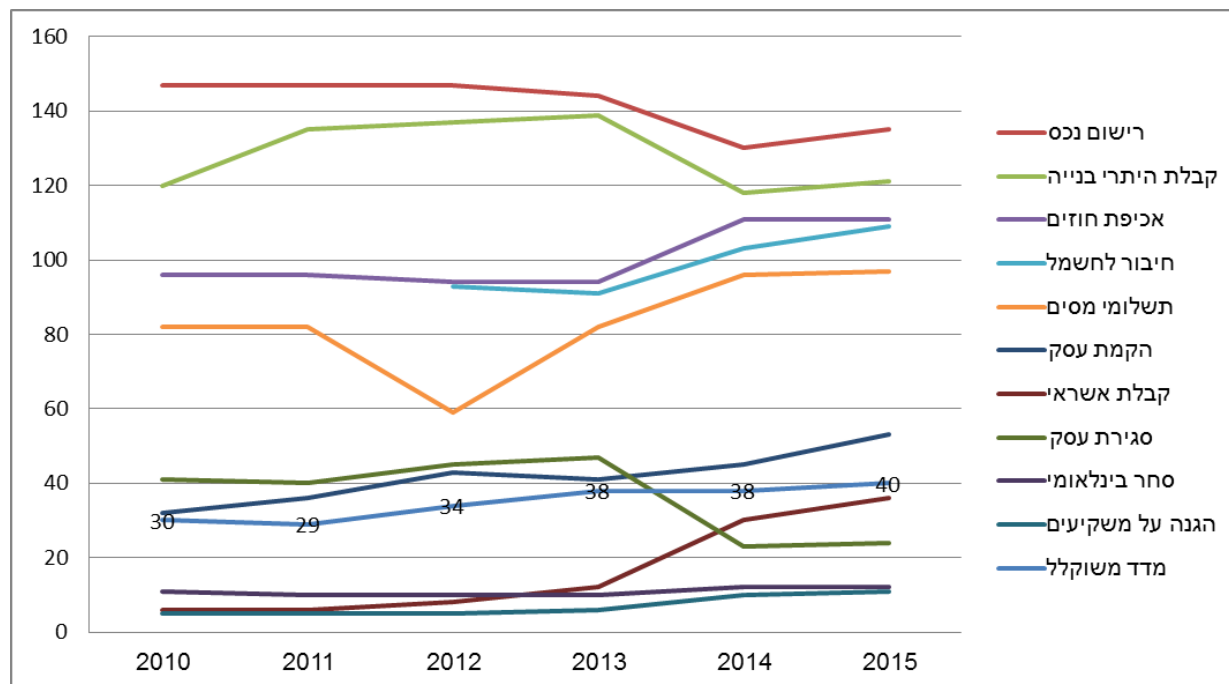
1. תקציר ועיקר ההמלצות	5
2. רפורמות רגולטוריות וחשיבותן	8
2.1 מה הן רגולציה ורפורמה רגולטורית	8
2.2 ההשפעה של הרפורמות הרגולטוריות על הכלכלה	9
3. הגורם המניע – דוח הבנק העולמי לדירוג קלות עשיית עסקים	11
3.1 רקע	11
3.2 תקציר עיקרי דוח הבנק העולמי	11
3.3 שיטות המדידה בדוח – השיטה החדשה של DTF	12
3.4 מצבה של ישראל בדוח העולמי	14
3.5 דוגמאות של Quick Wins בדוח	16
3.6 חשיבות העמידה ביעדים של DB – משיכת השקעות זרות	18
3.7 יעדים לאומיים – האם צריך להסתפק בדוח הבנק העולמי? האם צריך ללכת רחוק יותר?	19
4. הקמת יחידה אמונה על נושא בירוקרטיה לעסקים	23
4.1 המצב הקיים בישראל	23
4.2 מה נעשה בעולם	25
4.2.1 הולנד	25
4.2.2 דנמרק	26
4.2.3 אירלנד	27
4.2.4 דרום קוריאה	29
4.2.5 סיכום הנעשה בעולם	30
4.3 מה נדרש לעשות בישראל	31
4.3.1 הקמת יחידה ממשלתית ייעודית	31
4.3.2 הכלים שעומדים לרשות היחידה	32
4.3.3 בחירת הנושאים לטיפול	32
5. מודל SCM כמודל יעיל למדידה ובדיקה	34
5.1 רקע	34
5.2 עקרונות המודל	35
5.3 דוגמה לשימוש במודל במדידת הנטל הבירוקרטי על רישוי עסקים בישראל	36
5.3.1 רקע	36
5.3.2 שלבי החישוב	36
5.4 השפעת המודל על פוטנציאל הצמיחה	40
5.5 הרחבת השימוש ב-SCM	41
6. השפעת התהליך המוצע על קידום רפורמות ברגולציה – ניתוח	42
6.1 ברמת התהליך	42
6.2 הסתכלות אובייקטיבית על הניתוחים בדוח הבנק העולמי וחשיבות השימוש בו	43

1. תקציר ועיקר ההמלצות

צמצום הבירוקרטיה לסקטור העסקי מוביל לעידוד הצמיחה. הגוף העצמאי ההולנדי שאמון על הרפורמה ברגולציה דיווח כי התוצאה של הפחתת 25% מהנטל הרגולטורי לעסקים היא עלייה של 1.7% בפרודוקטיביות כוח העבודה וצמיחה של 1.5% בתמ"ג. הפחתת עלויות הרגולציה לעסקים ולממשלה בישראל תביא להגדלת התמריצים לפתיחת עסקים ולשיפור מצבה של ישראל במדדים הבינלאומיים. כל המדינות אשר הובילו שינוי בתחום הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים הסתמכו על יעדים ברורים. מדינות אלה מינו גוף ממשלתי מקצועי אשר יוביל את השינוי. הגוף משך את כוחו מהדרג המדיני הגבוה, קרוב למרכז הממשלה. עוד יצוין, כי הנושא תמיד תועדף בראש סדר העדיפויות של הדרג המדיני. מטרות נייר המדיניות בנושא הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים הינן כדלקמן:

1. להגדיר יעדים ברורים שקשורים למדדים בינלאומיים. על הממשלה לאמץ יעדים אלה ולגזור תכנית עבודה מיעדים אלה.
 2. להגדיר, בהסתמך על ניסיון העבר ועל הניסיון הבינלאומי, את המבנה הממשלתי הנכון להשגת היעדים בתחום הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים.
 3. להציג נושאים שעל הממשלה לטפל בהם בתחום הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים, תוך שימוש במודל המדידה Standard Cost Model, להלן SCM.
- נושא הנטל הבירוקרטי מהווה מטרד עבור עסקים, במיוחד עסקים קטנים ובינוניים. השפעתו השלילית של נושא הנטל הבירוקרטי מתבטאת בעלויות כספיות ובזמן. בעידן הכלכלה הגלובלית חשיבות נושא הנטל הבירוקרטי גדלה, ומשכך, מדינות רבות בעולם מטפלות בנושא באופן אינטנסיבי.
- הבנק העולמי מפרסם מדי שנה דוח Doing Business (להלן – הדוח) אשר בודק את הנטל הבירוקרטי עבור מספר פרמטרים קריטיים במהלך חייו של העסק, ומדרג את כלכלות העולם בהתבסס על קלות ופשטות התהליכים. הדוח עורך השוואה בפרמטרים הנ"ל בין 189 כלכלות. מדינת ישראל מדורגת במקום ה-40 מתוך 189 מדינות בדוח לשנת 2015. דירוגה של מדינת ישראל בדוח ירד בחמש שנים האחרונות ב-10 מקומות. ההידרדרות בדירוגה של מדינת ישראל בדוח נובעת משילוב בין שני דברים: שיפור תהליכים וביצוע רפורמות במדינות רבות מחד גיסא, אל מול פעולות מינוריות לשיפור המערכת הבירוקרטית בישראל מאידך גיסא. מדינות רבות מבצעות תהליכים ורפורמות כדי לייעל את המנגנונים הבירוקרטיים שלהם. הדבר מביא לכך שמצבה של ישראל ברוב המדדים הבירוקרטיים בדוח ירד (איור 1).
- מעבר לנושאים הנמדדים בדוח, קיימים נושאים נוספים אשר מקשים על עסקים בישראל, כגון רישוי עסקים. נושא רישוי עסקים אינו נמדד בדוח הבנק העולמי אך הוא מהווה אתגר לעסקים רבים, ונוצר מצב שעסקים רבים בישראל פועלים היום ללא רישוי, בשל חסמים בירוקרטיים וקושי לקבל רישיון לעסק. ממשלת ישראל פעלה בשנים האחרונות להפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים, הן דרך טיפול בחלק מהנושאים המופיעים בדוח והן דרך טיפול בנושאים נוספים (כגון רישוי עסקים). הדרך שבה בחרה הממשלה לטפל בנושא הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים הינה החלטות ממשלה ומינוי ועדות בינמשרדיות, אולם כפי שיוסבר להלן המדיניות שיושמה לא הביאה לתוצאות משמעותיות.

איור 1: השינויים בדירוג ישראל בעשרת הפרמטרים הנמדדים בדוח, בשש השנים האחרונות



השינוי במיקום הכללי של ישראל מופיע בקו הממוספר. ככל שהמדד עולה המשמעות שלילית.
מקור: World Bank (2014) ועיבודי המחברים.

על סמך המחקר המוצג כאן, להלן עיקר ההמלצות:

1. לקבוע יעדים ברורים וממוקדים בתחום הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים

נייר המדיניות מציג מבחר פרמטרים אשר מייצגים את הממשק הבירוקרטי בין עסקים לבין הממשלה. חלק מהנושאים מוצג באופן מלא במדד הבנק העולמי – עשיית עסקים (Doing Business). בעניין נושאים אלה, ייקבעו יעדים להפחתת הנטל הבירוקרטי לטווח הקצר ולטווח הארוך. היעדים מבוססים על שיפור הדירוג של מדינת ישראל בדוח הבנק העולמי. פרמטרים אשר אינם חלק מהדוח, ייקבע לגביהם יעד אחוזי להפחתת הנטל הבירוקרטי. בהמשך יוצגו היעדים ואופן מדידתם.

על מנת להפחית את הנטל הבירוקרטי על עסקים בישראל, לתת תמריץ לכלכלה תחרותית יותר ולהגביר את פוטנציאל הצמיחה של הכלכלה, אנו ממליצים לקבוע מדיניות שתצביע על שני יעדים עיקריים:

(1) הפחתה של 25% בנטל הבירוקרטי על עסקים במגזר הפרטי, כפי שנהוג באירופה ובמדינות אחרות החברות ב-OECD.

(2) שיפור דירוגה של ישראל בדוח הבנק העולמי, עד לרמה של דירוג DTF בגובה 80 נקודות, בדומה לממוצע מדינות ה-OECD המדורגות מעל ישראל בדוח.

לוח 1: יעדים מומלצים

טווח	יעד – דירוג כללי	יעד – דירוג OECD	יעד – ניקוד
בינוני (S.R.)	30	20	74.00
ארוך (L.R.)	20	15	80.00

2. מינוי יחידה ממשלתית שתרכז את הטיפול בנושא

פרמטרים בירוקרטיים הינם חוצי משרדים בדרך כלל. נוסף לכך כי יישום חלקי של שינויים בפרמטרים אלה אין בו תועלת.

תהליך הפחתת הנטל הבירוקרטי צריך להיתמך על ידי גורם מדיני בכיר ומרכזי בממשלה. הפתרון המוצע הוא מינוי יחידה עצמאית להפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים במסגרת משרד ממשלתי מרכזי, למשל משרד הכלכלה או האוצר, שבראשו יעמוד אדם במעמד בכיר ביותר (במעמד דומה למנכ"ל, או לפחות משנה למנכ"ל) ולו סמכויות משמעותיות. פונקציה זו תדווח ישירות לדירקטוריון המורכב מהמנהלים הכלליים של שלושת המשרדים המובילים: כלכלה, אוצר, רוה"מ, או לחילופין ועדת שרים המורכבת מאותם משרדים. בנוסף, יכהן בדירקטוריון נציג ציבור רלוונטי (מומלץ נציג מאחד הארגונים העסקיים).

הסמכות של הגוף האמור צריכה להיות מעוגנת בחוק או בצו רשמי. הגוף צריך להיות מורכב מאנשי מקצוע בלבד, ללא שיקולים פוליטיים. על הגוף תוטל האחריות לספק תשתית מידע לקבלת החלטות בתחום הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים. בנוסף, על הגוף לספק מדדים פנימיים אשר אומדים את החסמים הבירוקרטיים. בסמכותו של גוף זה יהיה פיקוח על השירות לעסקים, תוך שיפור דירוגה של ישראל בדוח ה-Doing Business של הבנק העולמי, וזאת בנוסף לפרמטרים חוצי משרדים כגון הרפורמה ברישוי עסקים.

3. בחירת אמצעי מדיניות ונושאים לטיפול בטווח הקצר

מומלץ להשתמש בכלי פשוט למדידת ההפחתה בנטל הבירוקרטי על העסקים. הכלי המקובל ברוב המדינות הינו ה-SCM (Standard Cost Model), שהינו כלי פשוט לשימוש שאינו נתון למניפולציות, ומומלץ להשתמש בו גם בישראל. כלי זה משמש למדידת גודל הנטל הבירוקרטי על העסקים, שמשמעותו סך ההוצאות הישירות (Out of pocket money) וההוצאות העקיפות (כגון שעות עבודה) המושטות על כלל העסקים.

יחד עם זאת, יש לקבוע סדר עדיפות לטיפול בתחומים שבהם תופחת הרגולציה הבירוקרטית. מומלץ כי הנושאים הראשונים שבהם יעסוק הגוף שיוקם יהיו רישוי עסקים והפחתת רגולציה בתחום הייבוא. מדובר בנושאים רוחביים אשר נוגעים לשכבה גדולה של עסקים.

מודל זה שימש בבחינת הפחתת הנטל הבירוקרטי לקראת יישום הרפורמה ברישוי עסקים. הנטל הבירוקרטי חושב עבור תהליך בקשת רישיון חדש בלבד, ולא כלל בקשות להיתרים מיוחדים (כגון היתר לעבודת לילה, היתר להצבת פרגוד חורף, היתר להצבת שולחנות וכיסאות), ולפיכך הנטל בפועל גבוה יותר ממה שחושב.

בהפעלת המודל נמצא כי עפ"י הרפורמה, מספר הפריטים טעוני רישוי קטן ב-20%, אולם בפועל **נהנים מהשינוי 12% מהעסקים בלבד**.

עלות הנטל המחושב במצב הקיים עמדה על 1,135 מלש"ח בשנה (עפ"י היקפי הבקשות בשנת 2012). בחישוב הנטל הצפוי לאחר יישום הרפורמה נמצא כי עלות הנטל תעמוד על כ-972 מלש"ח לשנה, קרי חסכון צפוי של 163 מלש"ח, שהם כ-14% מהנטל במצב הקיים.

עפ"י נתוני ה-EU, הנטל הבירוקרטי מהווה 3.5% מהתמ"ג, שמשמעותם בישראל כ-30 מיליארד ₪. מכאן כי הנטל הבירוקרטי של רישוי עסקים חדשים על האזרחים **מהווה כ-4% מסך הנטל הבירוקרטי בישראל**.

2. רפורמות רגולטוריות וחשיבותן

2.1 מה הן רגולציה ורפורמה רגולטורית

בבואנו לסקור את חשיבות העיסוק בהפחתת הנטל הביורוקרטי על העסקים מתעוררת השאלה מה היא רגולציה ומהי רפורמה רגולטורית.

השאלה הראשונה ששאלנו הינה איך בוחן ה-OECD את נושא הרגולציה, ומצאנו כי אין הגדרה מקובלת של רגולציה החלה על המערכות הרגולטוריות השונות מאוד בין מדינות ה-OECD. בעבודת ה-OECD, רגולציה מתייחסת לקבוצה מגוונת של מכשירים שבהם משתמשות ממשלות לדרישות המוטלות על עסקים ואזרחים. הרגולציות כוללות חוקים, תקנות, צווים פורמליים ובלתי פורמליים וכללים שונים המוצעים על ידי כל רמות הממשל, וכן על ידי גופים לא-ממשלתיים או גופים רגולטוריים עצמיים שהממשלות האצילו להם סמכויות רגולטוריות.

רגולציות מתחלקות לשלוש קטגוריות (OECD 1997):

- **תקנות כלכליות** לצורך התערבות ישירה בקבלת החלטות בשוק כגון מחירים, תחרות, חדירה לשוק או יציאה ממנו. רפורמה נועדה להגביר את היעילות הכלכלית על ידי צמצום חסמים לתחרות וחדשנות, לעתים קרובות באמצעות דה-רגולציה ושימוש בתקנת קידום יעילות ועל ידי שיפור המסגרות הרגולטוריות לתפקוד שוק ופיקוח כלל-מערכתי.
- **תקנות חברתיות** שמטרתן להגן על אינטרסים ציבוריים כגון בריאות, בטיחות, איכות הסביבה ואחדות חברתית. ההשפעות הכלכליות של תקנות חברתיות עשויות להיות בחשיבות משנית או אפילו בלתי-צפויות, אבל יכולות להיות משמעותיות. רפורמה נועדה לוודא שרגולציה נדרשת ולעצב רגולציות ומכשירים אחרים, כגון תמריצי שוק וגישות מבוססות מטרות, שהינם גמישים יותר, פשוטים ויעילים ובעלות נמוכה יותר.
- **תקנות מנהליות** הן ניירת מנהלית וטפסים רשמיים, קרי בירוקרטיה, שדרךן אוספות הממשלות מידע ומתערבות בהחלטות כלכליות פרטניות, ואשר עלולות לגרום לסחבת. לתקנות אלה יכולות להיות השפעות משמעותיות על ביצועי המגזר הפרטי. רפורמה בתחום מטרתה חיסול אלה שבהן אין עוד צורך, התייעלות ופישוט אלה שבהן יש צורך, ושיפור השקיפות של יישומן.

בעבודת OECD רפורמה רגולטורית מתייחסת לשינויים המשפרים את איכות הרגולציה, כלומר שיפור הביצועים, עלות-תועלת, או איכות משפטית של רגולציות ותהליכים ממשלתיים דומים. רפורמה יכולה להיות תיקון של רגולציה אחת בלבד, ביטול או בנייה מחדש של משטר כל הרגולטורים ומוסדותיהם, או שיפור של תהליכים להכנת רגולציות ולניהול רפורמות. דה-רגולציה היא קבוצת משנה של רפורמה רגולטורית והיא מתייחסת להשלמה או לביטול חלקי של רגולציה בענף כלשהו, כדי לשפר את הביצועים הכלכליים.

2.2 השפעה של הרפורמות הרגולטוריות על הכלכלה

רפורמות רגולטוריות שמטרתן הפחתת בירוקרטיה וביצוע הקלות ברגולציה לשיפור הסביבה העסקית מביאות לצמיחה חיובית. אחד המחקרים שבוצעו בנושא מראה שבממוצע, ביצוע רפורמה ברגולציה תורמת לגידול שנתי ממוצע בתוצר בגובה 0.15% (Haidar 2012).

המחקר האמור מבוסס על הרפורמות המנויות בדוח הבנק העולמי בין השנים 2006–2010. הוא כלל כלכלות שונות סביב העולם, ותוצאתו מוכיחה קיום קשר חיובי מובהק בין רפורמות ברגולציה לגידול בצמיחה, כמתואר באיור 2.

איור 2: רפורמות ברגולציה וצמיחה



מקור: Haidar 2012.

בחינה מעמיקה של השפעת הביצוע של רפורמות רגולטוריות על מרכיבי התוצר מראה השפעה חיובית על השקעות. במחצית השנייה של שנות ה-90 במאה הקודמת התגלה פער ניכר בשיעור הצמיחה הממוצע בין כלכלת ארה"ב לבין הכלכלות של גרמניה, צרפת ואיטליה. ההסבר לפער זה הינו נטל רגולטורי גבוה בשווקים האירופיים. קיים קשר שלילי בין נטל רגולציה לבין גידול בהשקעות (Alesina et al. 2005), שהן המנוע העיקרי לצמיחה. בהמשך לאמור, ניתן לראות דוגמאות בעולם שמוכיחות טענה זו. בצרפת, הטלת רגולציה על ענף הסחר הקמעונאי גרמה לירידה בהיקף התעסוקה (Bertrand and Kramarz 2002), שזו נגזרת של ירידה בהשקעות.

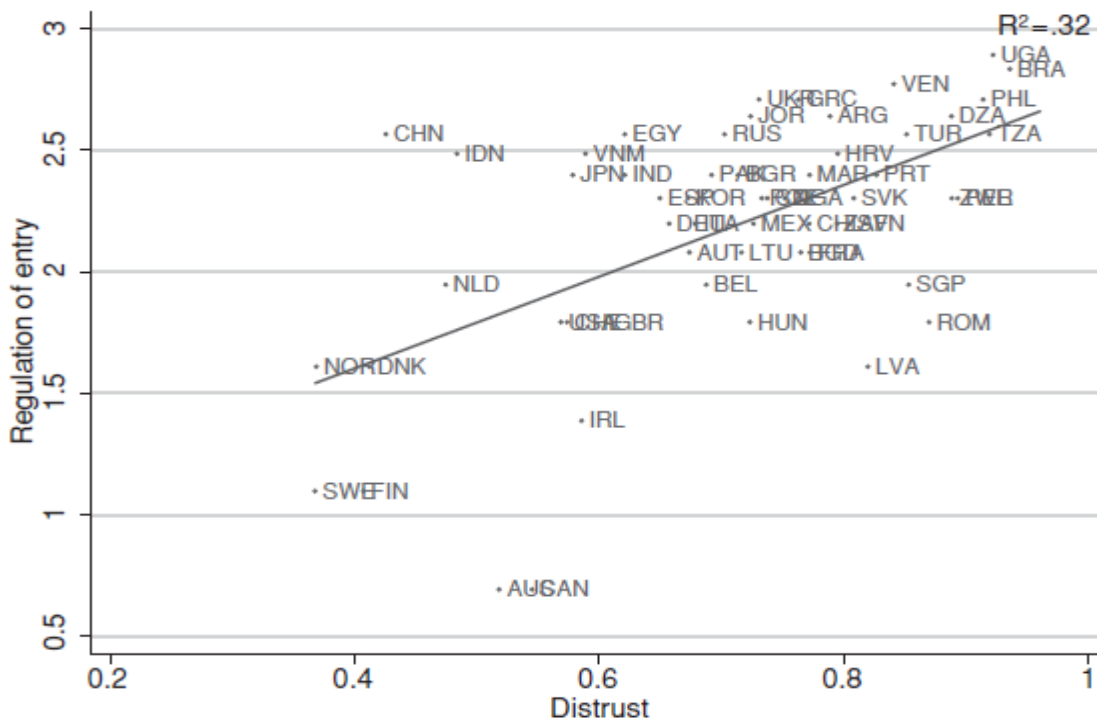
רגולציית יתר על השווקים יכולה להשפיע על ההשקעות באופן שלילי במספר דרכים, ביניהן:

- רגולציה יכולה לייצר חסמי כניסה לשווקים – דבר שיביא להקטנת מספר הפירמות במשק.
 - רגולציה יכולה לגרום לעלויות נוספות שתפגענה ביכולת הפירמות למצות את פוטנציאל ההשקעה שלהן. דרך הסתכלות מעמיקה יותר, ניתן לזהות מקדם אחר שמשפיע על משתנים כלכליים תומכי צמיחה, והינו אמון. בין רגולציה ואמון קיים מתאם שלילי. כשהאמון נמוך נדרשת רגולציה כבדה יותר, מצד הציבור, ומאידך גיסא, רגולציה כבדה מקבעת רמת אמון נמוכה (Aghion et al. 2010).
- בהתאם למחקר שבוצע בנושא ובדק בין היתר את הקשר בין רגולציה לבין רמת האמון בשווקים ובמוסדות ממשלה,¹ נמצא קשר חיובי בין רגולציה לבין אי-אמון, בשווקים ובמוסדות הממשלה.

¹ World Values Survey, ראה <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.

איור 3 מציג קשר חיובי חזק בין רגולציה על פתיחת עסק, קרי, הצעדים הנדרשים לפתיחת עסק, לבין רמת אי-האמון במדינה. ניתן לראות מדינות לא מפותחות הסובלות מעודף רגולציה בתחום פתיחת עסק או כניסה לשוק.

איור 3: אי-אמון ורגולציה על פתיחת עסק



מקור: Aghion et al. 2010.

מהאמור לעיל, וממחקרים רבים שקראנו, ראינו כי זו העת להעלות את נושא ייעול הרגולציה לעסקים לראש סדר העדיפות הממשלתי, לחקוק מדינות שהצליחו לטפל בנושא, שאם לא כן תתורגם ההשפעה של היעדר רפורמות משמעותיות בתחום זה בטווח הבינוני להשפעה שלילית בפרמטרים כלכליים. קיימת תשתית רחבה בעולם שעליה תוכל ממשלת ישראל להישען על מנת להשיג תוצאות בטווח הקצר. בנייר זה נציג דרכים פרקטיות שתסייענה בהאצת קידום רפורמות לייעול הרגולציה לעסקים.

3. הגורם המניע – דוח הבנק העולמי לדירוג קלות עשיית עסקים

3.1 רקע

הבנק העולמי החל למדוד ולפרסם את דירוג הכלכלות השונות בעולם לקלות עשיית עסקים בשנת 2002, והדוח הראשון פורסם עבור שנת 2004 ובו השתתפו כ-130 כלכלות. החל משנת 2006 מפורסם בדוח הדירוג הכללי, וישראל מוקמה בו במקום ה-26. מאז ממשך הדוח להיות **הברומטר לכלכלות העולם לקלות עשיית עסקים** ולמשיכת משקיעים, כאשר שיטות המדידה מתעדכנות כמעט בכל שנה ומספר הכלכלות צומח באופן משמעותי (כ-190 כיום). ממשלת ישראל זיהתה לפני מספר שנים את הפוטנציאל הגלום בדירוג גבוה ואטרקטיבי, הצביעה על איכות הרגולציה בכל מדינה והחליטה בשנת 2009 על הקמת ועדה בין-משרדית, בראשות משרד האוצר, לבחינת הדירוג והתהליכים הנמדדים בו, במטרה לשפר את מיקום ישראל. המנדט שניתן לוועדה הסתיים בשנת 2012, מבלי שניתן אז פתרון חליפי ראוי לטיפול באיכות הרגולציה אשר משפיעה על עסקים כפי שבא לידי ביטוי בדוח. מאז מיקומה של ישראל יורד, וכיום היא נמצאת במקום ה-40. הירידה נובעת בעיקר משיפור בתהליכים ובאיכות הרגולציה בכלכלות העולם, ופחות מהרעת התנאים בארץ.

בפרק זה נעסוק בהשוואת מצבה של ישראל ביחס למצבן של מדינות אחרות, בדגש על מדינות ה-OECD אשר מהוות סמן ימני שאליו ישראל שואפת להגיע. בנוסף, נציג דוגמה לתחום אחד שנסקר בדוח וכיצד ניתן לבצע בו שינויים מהירים אשר ישפיעו על הדירוג. בהמשך נבחן את החשיבות של דוח ה-Doing Business ומה ניתן להסיק מתוצאותיו, לפי מחקרים שהתבצעו על נתונים אלה בבנק העולמי.

3.2 תקציר עיקרי דוח הבנק העולמי

"The Ease of Doing Business" הינו דוח של הבנק העולמי שמטרתו לספק מדדים פשוטים, אובייקטיביים ובני השוואה בין מדינות שונות, על מנת ללמוד היכן קל "לעשות עסקים" באופן יחסי, וכיצד ניתן לשפר את הסביבה הרגולטורית, בדגש על היבטים בירוקרטיים, בכל מדינה. הדוח סוקר באופן שנתי את מצבן של כלכלות 189 המדינות הכלולות בו (ב-2015) מהבחינה הרגולטורית. על פי מחברי הדוח, ניתן להשתמש בו כמעין נייר לקמוס. הדוח בודק כיצד רגולציה עסקית מכריעה גורלות של רעיונות טובים. האם השחקנים יבחרו לנסות לממש את רעיונותיהם, להקים עסקים, לתחזקם ולדאוג לצמיחתם במסגרת החוקית הקיימת, או לחילופין יעדיפו לנסות זאת במקום אחר, תחת מסגרת חוקית ורגולטורית שונה. אמנם ליזמים יש לרוב קושי להעתיק את פעילותם למדינה אחרת, אולם כיום אין זה תרחיש נדיר כבעבר. לפיכך, הדוח בוחר להתמקד דווקא בחברות בע"מ כיוון שאלה חברות שלרוב מושכות משקיעים מחו"ל שיש להם אפשרויות בחירה רבות יותר, וכן למנוע בריחת משקיעים מקומיים להשקעות במדינות אחרות. תהליכים שמטיבים עם הסביבה העסקית מוגדרים ככאלה שמגנים על זכויות קניין, מצמצמים את עלויות פתירת המחלוקות, ומעלים את הוודאות והאמינות בכלכלה ובפעולות הגומלין בין הממשלה לעסקים. כך נוצרת קרקע פורייה לתחרות ולמיצוי הפוטנציאל של יזמים חדשים, דבר שניתן להעריך גם עפ"י מידת ההכללה החברתית בכלכלה.

נכון לשנת 2015, בדוח מפורטים עשרה תחומים שונים של רגולציה על עסקים. הם ניתנים לחלוקה רעיונית בין שני סוגים של תהליכים שבהם נתקלים עסקים במהלך פעילותם השוטפת:

- הסוג הראשון הינו נושאים הנוגעים לסביבת הפעולה הפיזית ולתשתית של בתי העסק וכוללים: רישום נכס, השגת רישיונות בנייה, הקמת עסק וחיבור לחשמל.
 - הסוג השני של הנושאים נוגע בתחום המוסדות המשפטיים והחוקיים המכתיבים את כללי המשחק של הפעילות העסקית וכוללים: אכיפת חוזים, קבלת אשראי, תשלום מסים, סחר חוץ, הגנה על משקיעי מיעוט וטיפול בפשיטת רגל.
- נושא נוסף שנמצא תחת מעקב, אך אינו נכלל בדוח, הינו הרגולציה הנוגעת לשוק התעסוקה. נושא זה נכלל בעבר, אולם הוצא מהדוח עקב החשש כי כל שיפור בקלות הרגולציה למעסיקים עלולה לעודד פגיעה בעובדים.

בכל תחום נבדקים מספר קריטריונים שמטרתם לשקף את המציאות הרגולטורית העומדת בפני החברות הפועלות בכלכלה. כך, לדוגמה, הקריטריונים הראשונים שנבחנו בשנותיו הראשונות של הדוח היו כאלה שעסקו בפן היעילות, כגון זמן להשלמת הליכים, מספר הליכים ועלותם. עם הזמן הבין צוות המחקרים כי עליהם לבחון קריטריונים נוספים שמשקפים בנוסף ליעילות את איכות המסגרת הרגולטורית, וכך נוספו מדדים הבוחנים חוקים ותקנות לפי אמות מידה של תהליכים מיטביים ברמה הגלובלית. עבור קריטריונים כאלה נבנה סולם הערכה סובייקטיבי.

בשנה האחרונה נעשה מאמץ לשפר את כמות ואיכות הקריטריונים האיכותניים ולהגדיל את משקלם, מאמץ שמתוכנן להימשך בשנים הקרובות. כך למשל, מלבד תחומים כגון קבלת אשראי והגנה על משקיעי מיעוט, שהינם תחומים איכותניים במהותם, מיושמים קריטריונים איכותניים גם בתחומים כמו חיבור לחשמל, רישום נכס וקבלת היתרי בנייה. על מנת לבחון את השפעת השינוי על תוצאות הדוח, נבדק המתאם בין קריטריונים איכותניים לכמותיים ונמצא כי ברוב המקרים הוא גבוה. לדוגמה, בתחום רישום הנכסים נמצא כי כלכלה המציגה יעילות גבוהה ברישום נכסים, הנמדדת בקריטריונים של מספר הליכים, עלותם וזמן השלמתם, תציג לרוב איכות גבוהה של שירותים הניתנים למבקשי מידע בתחום זה. באופן פרטני, פרמטר איכותני זה מחושב על ידי שאלון שבדק האם השירותים הינם שקופים, אמינים, נגישים וכו' ומקנה נקודות עבור השאלות השונות במידה שהשירותים עומדים בסטנדרט המבוקש. קריטריון זה ייכנס לתוקף החל מהדוח הבא.

3.3 שיטות המדידה בדוח – השיטה החדשה של DTF

הדוח מפורסם כל סוף שנה לקראת השנה העוקבת. הדוח הראשון שפורסם היה עבור שנת 2004. לאורך השנים נוספו מדדים אגרגטיביים שונים ושוכללו שיטות המדידה.

שיטת הדירוג הנוכחית לביצוע הדירוג בין המדינות, שהוצגה ב-2012, מבוססת על מדד **המרחק לחזית** (Distance To Frontier – DTF). מדד זה עונה על השאלה עד כמה תהליך במדינה מסוימת קרוב לתהליך שנמצא כיעיל ביותר בין כל המדינות, כאשר האחרון מוגדר כחזית.

המדידות מתבצעות לרוב בעיר הכלכלית המרכזית בכל מדינה. הצוות עוקב אחר שינויים בסביבה הרגולטורית בכל מדינה ותיעד כ-2,400 רפורמות שהקלו על עשיית העסקים מאז 2004 בכך שהפחיתו זמן ועלות של תהליכים בירוקרטיים. רשימת הרפורמות עבור כל מדינה מפורסמת באתר הצוות, כמו גם טבלאות של Best Practice עבור כל תחום רגולטורי במעקב ורשימה של מספר העסקים שנפתחו בכל מדינה, לפי שנים.

התוצר המרכזי הינו דירוג שלם של כל המדינות המסוקרות באותה שנה, לפי קלות עשיית העסקים בהן. בהליך החישוב של תוצאת המרחק לחזית עבור כל קריטריון מתבצעים שני שלבים :

השלב הראשון הינו חישוב המרחק בין הביצוע הטוב ביותר עבור הקריטריון שנרשם מאז הדוח ב-2005 לביצוע הגרוע ביותר. כך, למשל, מספר ההליכים המינימליים שיש לבצע על מנת להקים עסק הוא אחד – בדוח האחרון הנתון נמדד במדינות ניו-זילנד וקנדה. לעומת זאת, מספר ההליכים המקסימליים שנמדדו הינו 18, בגינאה המשוונית. במקרה זה הפער המקסימלי שנמדד עבור הקריטריון הינו 17.

השלב השני הוא מדידה של הקריטריון הרלוונטי בכל מדינה והמרחק מהתוצאה הגרועה ביותר; כך בישראל מספר ההליכים הנדרשים להקמת עסק הינו 5. חילוק של השלב השני, הפער הספציפי של המדינה בקריטריון, בפער המקסימלי של הקריטריון, ייתן תוצאה באחוזים המשקפת את המרחק של המדינה מהחזית הרגולטורית בקריטריון הנ"ל. כך מדינת ישראל מקבלת את הציון 76.5 בקריטריון זה.

בחלק מהקריטריונים ובחלק מהתחומים נעשה שימוש בהגדרה שונה עבור החזית ו/או התוצאה הגרועה ביותר. סיבה אחת לעניין היא מחקר מתמשך על מתודולוגיית הנתונים והשפעתם על הסביבה העסקית שהביא להבנה כי לא תמיד היעיל ביותר הינו גם האיכותי ביותר. סיבה נוספת היא הצורך להתמודד עם נתונים חריגים שמעוותים את הקריטריון, ולכן בחלק מהמקרים נקבעים האחוזונים ה-95 או ה-99 כתוצאה הגרועה ביותר.

מדד המרחק לחזית הכללי הוא ממוצע פשוט של המרחק לחזית בכל אחד מעשרה התחומים המסוקרים בדוח, כאשר בכל אחד מהם נמדד מספר שונה של פרמטרים רלוונטיים, למשל מספר ההליכים לביצוע עד להשלמת התהליך, עלות ביצוע ההליכים (נמדדת לרוב כאחוז מההכנסה הממוצעת לנפש), משך הביצוע ומדדים נוספים כגון אינדקסים אגרגטיביים או איכותניים שונים.

חשיבות נוספת של מדד ה-DTF הינה בכך שהוא מספק פן איכותני לדירוג. לדוגמה, ייתכן שמדינה מסוימת מדורגת מתחת לאחרת, אך מדד ה-DTF שלה נמוך משל האחרת רק בנקודות בודדות או בשברי נקודות. מהשוואה כזו ניתן להבין שהמרחק בין המדינות אינו רב אף על פי שהאחת מדורגת גבוה מהאחרת. במקרה ההפוך ניתן לראות שדירוג במקום אחד נמוך יותר לא תמיד משקף את גודל הפער הקיים בסביבות הרגולטוריות בין המדינות, ומדד ה-DTF מפצה על עיוות תפיסתי זה. כמו כן, מדד ה-DTF מספק הצצה לתוואי השיפור שעוברת מדינה לאורך זמן. בהשוואה לאחור ניתן לנתח היכן בוצעו רפורמות חשובות ומשפיעות יותר, ומתי הסביבה הרגולטורית קפאה על שמריה.

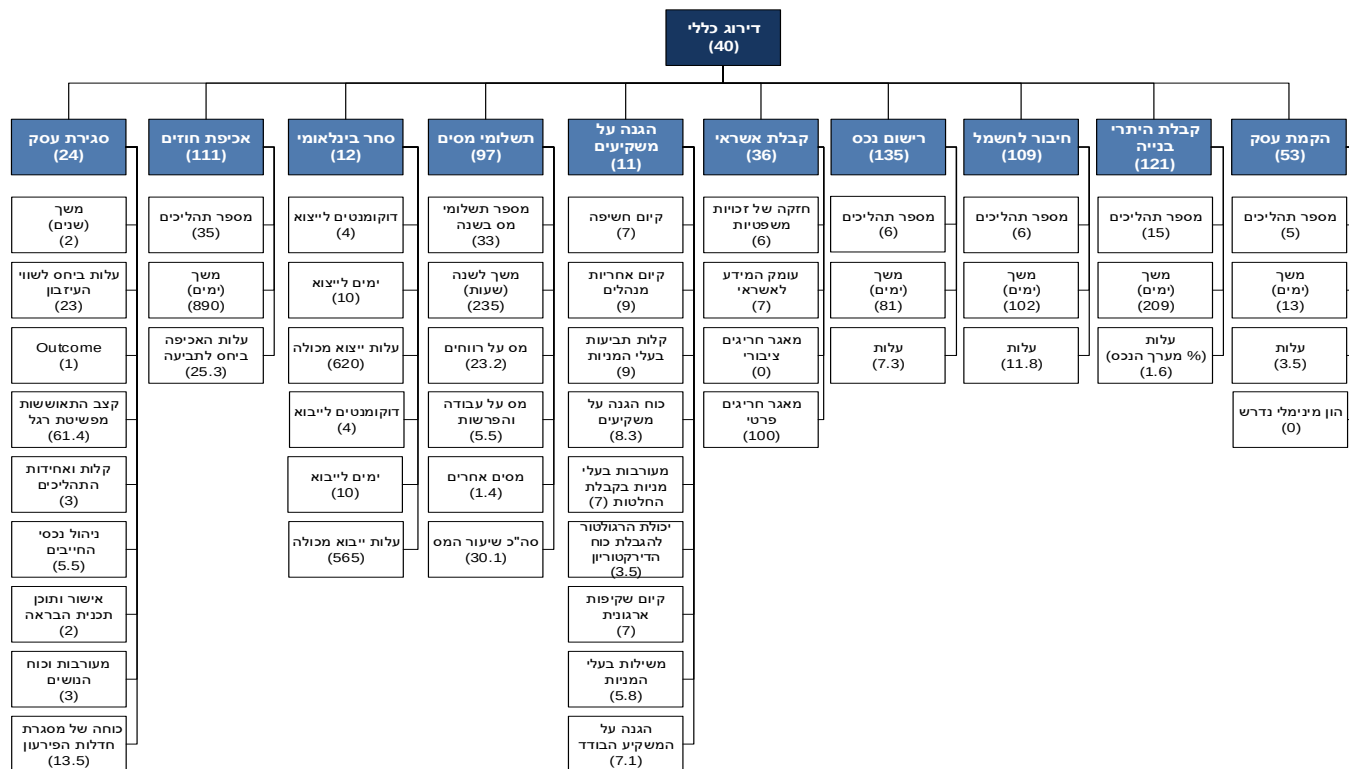
כפי שתואר, חישוב מדד המרחק לחזית מתבצע עבור כל קריטריון בתוך כל תחום. לאחר מכן מחושב מדד המרחק לחזית של התחום באופן של ממוצע פשוט, עם משקלים שווים לכל קריטריון.

בשלב האחרון חושב מדד המרחק לחזית של כל הכלכלה כממוצע פשוט בין כל התחומים. לצורת החישוב הנ"ל ישנם יתרונות וחסרונות, ואותם נאמוד בהמשך. אולם חשוב לציין כי בדיקות של צוות המחקרים לעמידות התוצאות במודלים שונים של סכימה הפיקו תוצאות כמעט זהות לחלוטין.

3.4 מצבה של ישראל בדוח העולמי

הדוח האחרון פורסם לקראת שנת 2015, ומדינת ישראל דורגה בו במקום ה-40 בדירוג הכללי. במדד ה-DTF קיבלה ישראל את הציון 71.25 מתוך 100.

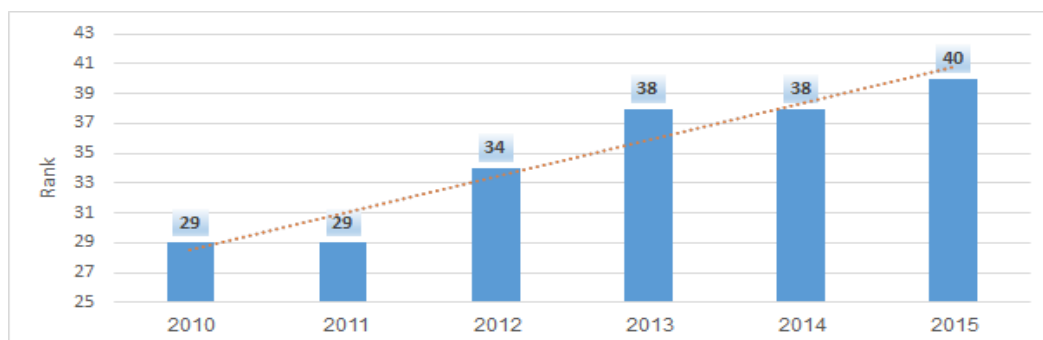
איור 4: הדירוג של ישראל בחלוקה לתחומים וקריטריונים, 2015



מקור: World Bank (2014) ועיבודי המחברים.

הדירוג הנוכחי ממשיך מגמת הידרדרות עקבית משנת 2010 ואילך, אז הגיעה מדינת ישראל למקום ה-29, כמוצג באיור 5.

איור 5: הדירוג של ישראל, 2010–2015



מקור: World Bank (2014) ועיבודי המחברים.

בעזרת מדד ה-DTF החדש ניתן לראות שהידרדרות זו אינה נובעת דווקא מהידרדרות אבסולוטית בביצועים. להפך, מדינת ישראל אף ביצעה שינויים חיוביים בשנת 2014 בתחומים שונים וצברה נקודות, אך שינויים אלה לא היו משמעותיים מספיק לעומת שאר המדינות באזור הדירוג של ישראל. מכך ניתן להסיק שעל מנת לשמור על הדירוג יש לפעול לפחות בקצב של המדינות שאנו מתחרים בהן וצריך לשפר ולהפחית רגולציות מיותרות באופן מתמיד.

לוח 2: השינוי בדירוג הכללי ובמדד ה-DTF של ישראל בין 2014 ל-2015

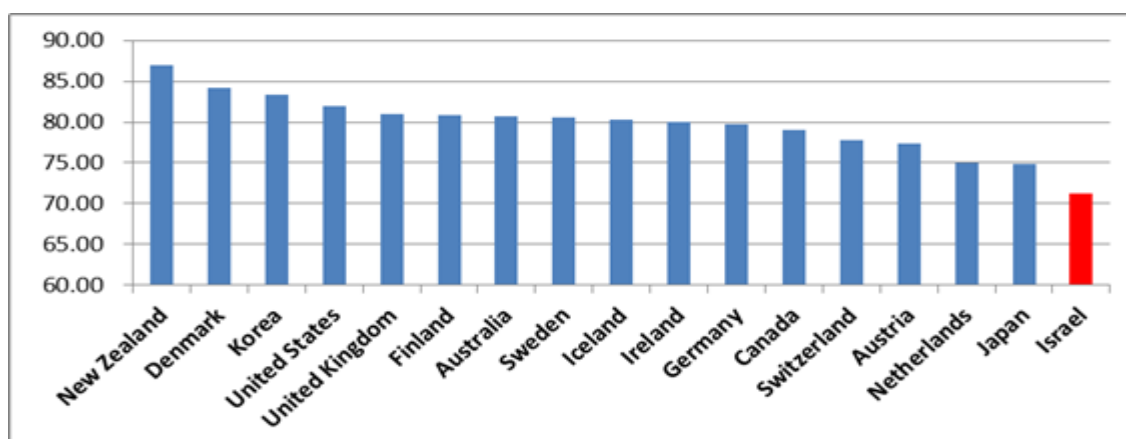
	DB2014 - Rank	DB2014 - DTF	DB2015 - Rank	DB2015 - DTF	Change in Rank	Change in DTF
Overall - Ease of Doing Business	38	71.18	40	71.25	-2	0.07
Starting a Business	45	90.47	53	90.54	-8	0.07
Dealing with Construction Permits	118	66.22	121	66.45	-3	0.23
Getting Electricity	103	71.1	109	71.11	-6	0.01
Registering Property	130	57.11	135	57.12	-5	0.01
Getting Credit	30	65	36	65	-6	0
Protecting Minority Investors	10	70.83	11	70.83	-1	0
Paying Taxes	96	72	97	71.88	-1	-0.12
Trading Across Borders	12	89.37	12	89.39	0	0.02
Enforcing Contracts	111	54.93	111	54.93	0	0
Resolving Insolvency	23	74.81	24	75.21	-1	0.4

מקור: World Bank (2014) ועיבודי המחברים.

התאים הצבועים בירוק מציגים תחומים שישיראל עלתה בהם בדירוג, ואילו אלה הצבועים באדום מציגים ירידה. ניתן לראות שאפילו בתחומים שבהם חל שיפור אבסולוטי בביצועים ירדה מדינת ישראל בדירוג הכללי, כיוון שמדינות אחרות עקפו אותה בעזרת שיפור משמעותי יותר של הביצועים. בין המדינות שנמצאות מעל ישראל בדירוג נמצאות רוב מדינות ה-OECD, מדינות חזקות כלכלית כמו סינגפור, הונג קונג, טאיוואן ואיחוד האמירויות, וגם מדינות חלשות יותר כמו לטביה, ליטא, מלזיה, תאילנד, קולומביה, פרו ובולגריה. בהשוואה למדינות ה-OECD ישראל מגיעה למקום ה-24 מתוך 31 בדירוג הכללי.

באזור 6 ניתן לראות שבדירוג ה-DTF ישראל נמצאת כמעט 10 נק' מתחת לרמה הממוצעת, העומדת על ציון DTF של 80, של רוב המדינות המשמעותיות ב-OECD שמדורגות מעליה.

איור 6: מדד ה-DTF של ישראל, 2015



מקור: World Bank (2014) ועיבודי המחברים.

3.5 דוגמאות של Quick Wins בדוח

חלק ממתודולוגיית הבדיקות של הבנק העולמי, בבואו למדוד את הביצועים בכל מדינה ומדינה, הוא התייעצות עם מומחים בתחומים שונים במדינות השונות. מדינת ישראל אינה נמצאת בקשר רציף עם הבנק העולמי בנוגע לדוח זה, וייתכן שהיעדר אנשי קשר רשמיים פוגע ביכולת של ישראל לשפר את מיקומה בדוח, דבר שפוגע בהשקעות בעסקים בישראל ובכלכלה.

נסקור כעת כמה דוגמאות כיצד ניתן לשפר קריטריונים מסוימים בתחומי רגולציה שונים בדוח באופן מהיר, יעיל ופשוט, וכיצד הדבר יכול להשפיע מהותית על הדירוג של מדינת ישראל, ובהתאם על ביצועיה הכלכליים. **הדוגמה הראשונה** נוגעת לנושא הקמת עסק שבו מחברי הדוח בוחנים ארבעה פרמטרים עבור הקמת חברה בע"מ (או מקבילותיה בעולם), והם:

- מספר התהליכים עד להקמת העסק: תהליך מוגדר כפעולה החדית המתבצעת בין מקימי החברה וצדדים חיצוניים כגון גורמי ממשל, רואי חשבון, עורכי דין או נוטריונים (תהליכים בתוך החברה אינם נספרים).
- הזמן הנדרש להשלמת התהליכים: מידת הזמן המינימלית לביצוע כל תהליך היא יום אחד, עם חריגה עבור תהליכים המתבצעים באופן מקוון הנספרים כחצי יום.
- עלות השלמת התהליכים: מדובר על תשלום עמלות הן לממשלה והן לגורמים פרטיים במידה שהדבר נדרש על פי חוק, לדוגמה תשלום לעורך דין על מנת שיטפל במסמכי רישום החברה. העלות נמדדת כאחוז מההכנסה לנפש.
- תשלום מקדמה: סכום שעל היזמים להפקיד בבנק לפני רישום החברה. התשלום נמדד כאחוז מההכנסה לנפש.

מיקומה של ישראל בדוח בנושא זה הינו 53. אולם, בניגוד למצופה, הניקוד עבור המרחק מן היעד הינו 90.5%, ניקוד גבוה מהרגיל. נתונים אלה משקפים את העובדה שבמדינות רבות תהליכי הקמת העסק הם יעילים, מהירים וזולים, ולכן התחרות בצמרת צמודה מאוד.

לוח 3: הדירוג של ישראל וממוצע מדינות ה-OECD, הקמת עסק, 2015

	Procedures (number)	DTF	Time (days)	DTF	Cost (% of income per capita)	DTF	Paid-in Min. Capital (% of income per capita)	DTF	DTF Average
DTF Parameters	Lower is better		Lower is better		Lower is better		Lower is better		
Frontier	1.0000		0.5000		0.0000		0.0000		
Worst Performance	18.0000		100.0000		200.0000		400.0000		
Israel	5.00	76.47	13.00	87.44	3.48	98.26	0.00	100.00	90.54
States Average	4.47	79.61	7.94	92.52	2.88	98.56	6.21	98.45	92.28

מקור: World Bank (2014) ועיבודי המחברים.

בשנת 2013 בוצע בישראל שיפור בתהליך שחסך כ-7 ימים בהשלמת תהליכי רישום החברה במשרדי מס הכנסה וביטוח לאומי. למרות שיפור זה, ניתן לראות כי הפער המשמעותי של מדינת ישראל מול מדינות הייחוס נותר מדד הזמן, וכי יש להשתפר ב-40% מן הביצוע הנוכחי על מנת להגיע לממוצע המדינות. אחד ההסברים של התחרות הצמודה בצמרת, והפיגור של ישראל, הוא השכיחות הגבוהה של תהליכים אשר מבוצעים באופן מקוון. ניתוח השוואתי (best practice) מול מדינות הייחוס מעלה כי רק הולנד אינה מאפשרת תהליכים כאלה.

תהליך מוצלח נוסף המתבצע בכ-75% ממדינות הייחוס הוא קיומה של תחנה ממשלתית אחת, One stop station, המרכזת את נושא הקמת העסק עבור היזמים ומקשרת בינם ובין הרשויות. עם זאת, יש לשים לב שהקרבה של ישראל ליעד הרגולטורי הטוב ביותר, $DTF = 90.5\%$, תגרום לכך שגם שיפור משמעותי בנושא הקמת העסק לא ישפיע משמעותית על הדירוג הכללי.

הדוגמה השנייה נוגעת לנושא תשלומי מסים אשר בו ישראל מדורגת במקום ה-97 בדוח 2015. הדוח מודד 3 פרמטרים:

- מספר התשלומים בשנה לסוגי המסים השונים (ביניהם: מס חברות, מסים לביטוח לאומי, ארנונה, מע"מ).
- משך הזמן המושקע בחישובי גובה המסים ובתשלומם בפועל.
- גובה המסים (בדרך כלל באחוזים).

ה-DTF של ישראל בנושא זה עומד על 71.88 נקודות, ומיקומה בדירוג העולמי הינו 97. בבחינה מעמיקה של התהליכים בישראל, מתוך רצון לשפרם, נמצא כי בישראל ניתן לשלם את כל התשלום באופן מקוון, דרך האינטרנט.

בשיחות בלתי רשמיות עם נציגי הבנק העולמי עלה כי על פי המתודולוגיה של הדוח, במקרים שבהם התשלומים משולמים באופן מקוון נספר תשלום פעם אחת בלבד, גם במקרים שבהם הוא משולם בתדירות אחרת (אחת לחודש, אחת לחודשיים, אחת לרבעון או אחת לחצי שנה).

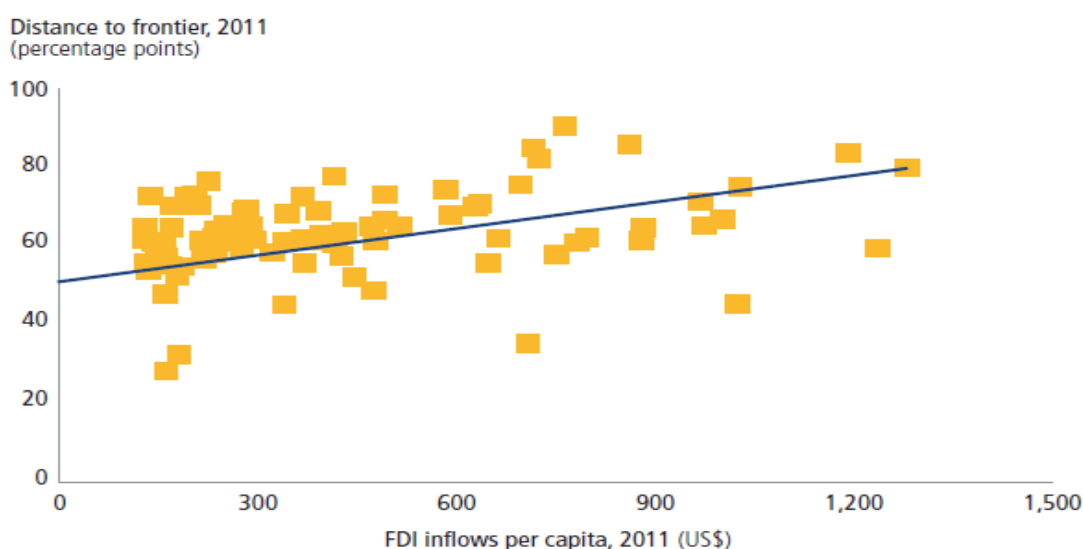
אם תהיה לישראל נציגות רשמית בפעילות מול הבנק העולמי ניתן יהיה לשנות מידית את נתוני ישראל בבסיס הנתונים של הבנק, ומספר תשלומי המסים השנתי יעמוד על 6 בלבד. שינוי זה בלבד ייתן לישראל DTF של 86.88 בנושא תשלומי מסים, ויקפיץ את מיקומה ב-74 מקומות, עד למקום ה-23 בתשלומי מסים. למותר לציין כי מיקום זה הופך להיות אטרקטיבי למשקיעים.

ההשפעה על ה-DTF הכללי תהיה אז בגובה 1.5 נקודות, עלייה ל-72.75, והיא תעלה את ישראל בדירוג הכללי ב-6 מקומות, אל המקום ה-34.

3.6 חשיבות העמידה ביעדים של DB – משיכת השקעות זרות

בדוח ה-Doing Business של 2013 מוקדש פרק מיוחד לנושא כוח המשיכה שמהווה הדוח למשקיעים זרים. הטענה הרווחת היא שמיקום גבוה בדוח יהווה אינדיקציה חיובית לכך שהסביבה הרגולטורית והעסקית מטיבה להשקעות ולכן תמשוך משקיעים זרים אל המדינה. בבדיקת הטענה יש לקחת בחשבון שהנתונים והפרמטרים הנבדקים בדוח נועדו בראש ובראשונה להבין את הסביבה הרגולטורית שמספקת בעיקר על חברות קטנות ובינוניות. עם זאת, מחברי הדוח מצאו קשר חיובי בין סביבה כזו ובין "אקלים ההשקעות" עבור חברות גדולות יותר, והרגולציה שמתאימה עבורן ועבור משקיעים זרים. ראשית כול ניתן לראות קשר חיובי בין דירוג המדינות בדוח ובין כמות ההשקעות הזרות לנפש, כפי שמציג איור 7.

איור 7: השקעות זרות לנפש ורמת הרגולציה הכללית, 2011



Note: The distance to frontier measure is normalized to range between 0 and 100, with 100 representing the best performance (the frontier). Sample includes 157 economies with positive 2011 FDI inflows per capita of \$1,500 or less. This includes all economies covered by *Doing Business 2012* for which data are available, excluding outliers with negative inflows or inflows greater than \$1,500 per capita. Dropping these outliers does not significantly affect the trend line.

מקור: World Bank (2013).

אולם, על מנת להסיק שקשר זה אכן חזק והשפעת הרגולציה על ה-FDI אינה תופעה של נקודה ייחודית בזמן, יש לבצע מדידה של גורמים אלה על פני כמה תקופות. ואכן, מחקר שבדק קשר זה על פני 4 שנים של נתונים מדוח Doing Business מצא שהדירוג מתואם באופן מובהק עם ההשקעות הזרות (World Bank, 2013), (Anderson and Gonzalez).

בפרק מיוחד בגיליון 2013 מדווחים מחברי הדוח על הבדיקות שביצעו לאור המודלים שהוצעו במחקרים אחרים לגבי הנתונים של הדוח והשפעת הרגולציה על השקעות. עם זאת, מחברי הדוח השתמשו בנתונים שלהם בצורה מעט שונה, הם השתמשו בדירוג המרחק לחזית במקום בדירוג המיקום היחסי. דירוג זה משקף בצורה מדויקת יותר את התפתחות הרגולציה לעסקים במדינה מסוימת. בנוסף, המודל לוקח בחשבון שינויים בייצוא משאבים טבעיים וכולל מספר כמעט כפול של מדינות מהמחקרים הקודמים.

המודל הבסיסי בודק האם ניתן להסביר את ההשקעות הזרות בשנה מסוימת בעזרת הניקוד במדד המרחק לחזית בשנה הקודמת לה. המודל לוקח בחשבון הבדלים בהכנסה, גודל האוכלוסייה, אינפלציה, פרמטרים של איכות הממשל, פרמטרים של פתיחות למסחר וכאמור ייצוא של משאבים טבעיים. המודל של מחברי הדוח מעלה שהקשר הינו מובהק, כמו במחקרים הקודמים. כדי לחזק את התוצאות נבדק גם המודל שמסביר את ממוצע ההשקעות הזרות על פני חמש שנים עוקבות לשנת 2005 על ידי תוצאות מדד המרחק לחזית של שנה זו, ואכן המודל מצביע על קשר זהה.

תוצאות המודל במונחים כספיים מנבאות עלייה של בין 250 ל-500 מיליון דולר בשנה בהשקעות זרות על כל עלייה של אחוז בודד במדד המרחק לחזית. המחברים מדגישים שלמרות עוצמת הקשר המתוארת שממנה ניתן להסיק שאכן יש השפעה של הרגולציה על ההשקעות, יש לזכור שזהו קשר שאינו מוכיח בהכרח סיבתיות. בכל מקרה, לממצאים אלה צפויות להיות השפעות חזקות על מדיניות.

כאמור, דוח ה-Doing Business בודק תחומים ומדדים הנוגעים בעיקרם לחברות קטנות ובינוניות, אך עם זאת מדדים אלה מנבאים עלייה בהשקעות הזרות המיועדות בעיקר לחברות גדולות יותר ותאגידים בינלאומיים. מקשר זה ניתן להסיק שמדינה שמסוגלת לבצע רגולציה איכותית בתחום אחד של הכלכלה תוכל לבצע זאת גם בתחומים אחרים. יתר על כן, מחברי הדוח בדקו את הקשר בין המדדים שלהם לפתיחת עסק למדדים דומים של פרויקט "Investing Across Borders" שהתמקד ברגולציה המשפיעה על השקעות זרות. המתאם בין הקלות והעלות של פתיחת עסק מקומי לעסק זר עומד על 81%. המתאם בין מדד המרחק לחזית של שני הדוחות עומד על 57%.

3.7 יעדים לאומיים – האם צריך להסתפק בדוח הבנק העולמי? האם צריך ללכת רחוק יותר?

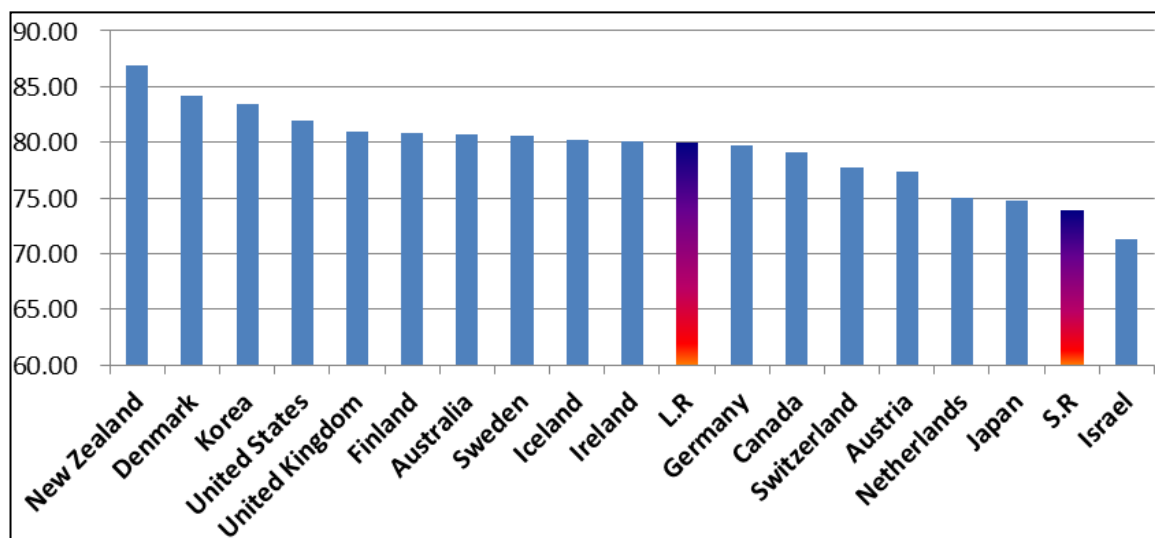
על מנת להפחית את הנטל הרגולטורי על עסקים בישראל, לתת תמריץ לכלכלה תחרותית יותר ולהגביר את פוטנציאל הצמיחה של הכלכלה, אנו ממליצים לקבוע מדיניות שתצביע על שני יעדים עיקריים:

1. הפחתה של 25% בנטל הרגולטורי על עסקים במגזר הפרטי, כפי שנהוג באירופה ובמדינות אחרות החברות ב-OECD.

2. חתירה לשיפור מקומה של ישראל בדוח הבנק העולמי, "The Ease of Doing Business", עד לרמה של דירוג DTF בגובה 74 נקודות בטווח הבינוני, ו-80 נקודות בטווח הארוך, בדומה לממוצע מדינות ה-OECD המדורגות מעל ישראל בדוח.

איור 8 מציג השוואה של השפעת השגת יעדים על מיקום מדינת ישראל ביחס לחלק ממדינות OECD. המדינות שנבחרו לצורך ההשוואה הינן מדינות חברות בארגון OECD אשר דירוגן גבוה מדירוג מדינת ישראל בדוח ה-DB, וכן, התוצר לנפש במדינות אלה גבוה מזה שבשראל. הגרף מבוסס על ההנחה כי מדינות הייחוס תשמורנה על מצבן הקיים היום.

איור 8: השפעת השגת היעדים על דירוג מדינת ישראל



מקור: World Bank (2014) ועיבודי המחברים.

לוח 4: סיכום השפעת השגת היעדים

טווח	יעד – דירוג כללי	יעד – דירוג OECD	יעד – ניקוד
בינוני (S.R.)	30	20	74.00
ארוך (L.R.)	20	15	80.00

הדרך האופרטיבית להשגת יעדים אלה הינה באמצעות הקמת יחידה ממשלתית שתחליט על מתווה ושיטת פעולה מן השיטות השונות המקובלות בעולם, שאותן נסקור בהמשך, ותפעל ליישומה במשרדי הממשלה, הרשויות והגופים הציבוריים הרלוונטיים.

כדי להקים יחידה כזו יש קודם כול להבין כיצד נעשו תהליכים דומים במדינות אחרות. יש להבין את היתרונות והחסרונות הפוליטיים והממשליים של הקמת יחידות שונות בתוך משרדים קיימים, או באופן עצמאי, כיצד יש לבצע את הרפורמה מבחינה תהליכית לאורך זמן ואל מול בעלי עניין מן הצד הציבורי, המטיל את הרגולציה, ומן הצד הפרטי, המושפע ממנה. לאחר מכן נסקור את פעילות ממשלת ישראל בעשור האחרון בנוגע לתחום הרגולציה ונעמוד על הכשלים וההזדמנויות להתנעת מהלכים מחדש.

המדינות שבחרנו לסקור הן הולנד, דנמרק, אירלנד ודרום קוריאה. הולנד הינה המדינה הראשונה שהחלה להשתמש בשיטת המדידה הנקראת Standard Cost Model שפותחה על ידי מהנדס תעשייה וניהול הולנדי במיוחד עבור הקבינט. מדינות רבות אחרות, כפי שיוזכר, בחרו ללמוד מהתהליך שעברה הולנד מ-2003 ואילך; זה היה התהליך המשמעותי הראשון באירופה שבו עמדו ביעד ההפחתה של 25% מהנטל הרגולטורי. שלוש המדינות הראשונות – הולנד, דנמרק ואירלנד – הינן מדינות שדומות במאפיינים מספר למדינת ישראל מחד גיסא, ומאידך גיסא מהוות נקודת ייחוס שאליה יש לשאוף בבחינת מדדים מדיניים וכלכליים. ראשית נראה כי שלוש מדינות אלה הינן מדינות קטנות, הן מבחינת השטח והן מבחינת האוכלוסייה, יחסית למדינות אחרות באירופה שבה נמצאות שותפות סחר חשובות לישראל. נוסף על כך, מאפיין חשוב לא פחות הוא השפה המדוברת במדינות אלה, כאשר בהולנד ובדנמרק, ובמידה פחותה בהרבה באירלנד, מדוברת שפה מקומית ייחודית למדינה אשר עלולה לייצר חסם למשקיעים, בדומה לישראל. בנוגע לתמ"ג לנפש ישראל אינה רחוקה ממדינות אלה, אך בהחלט שואפת להדביק את הפער שאכן קיים.

לוח 5: האוכלוסייה והתוצר לנפש

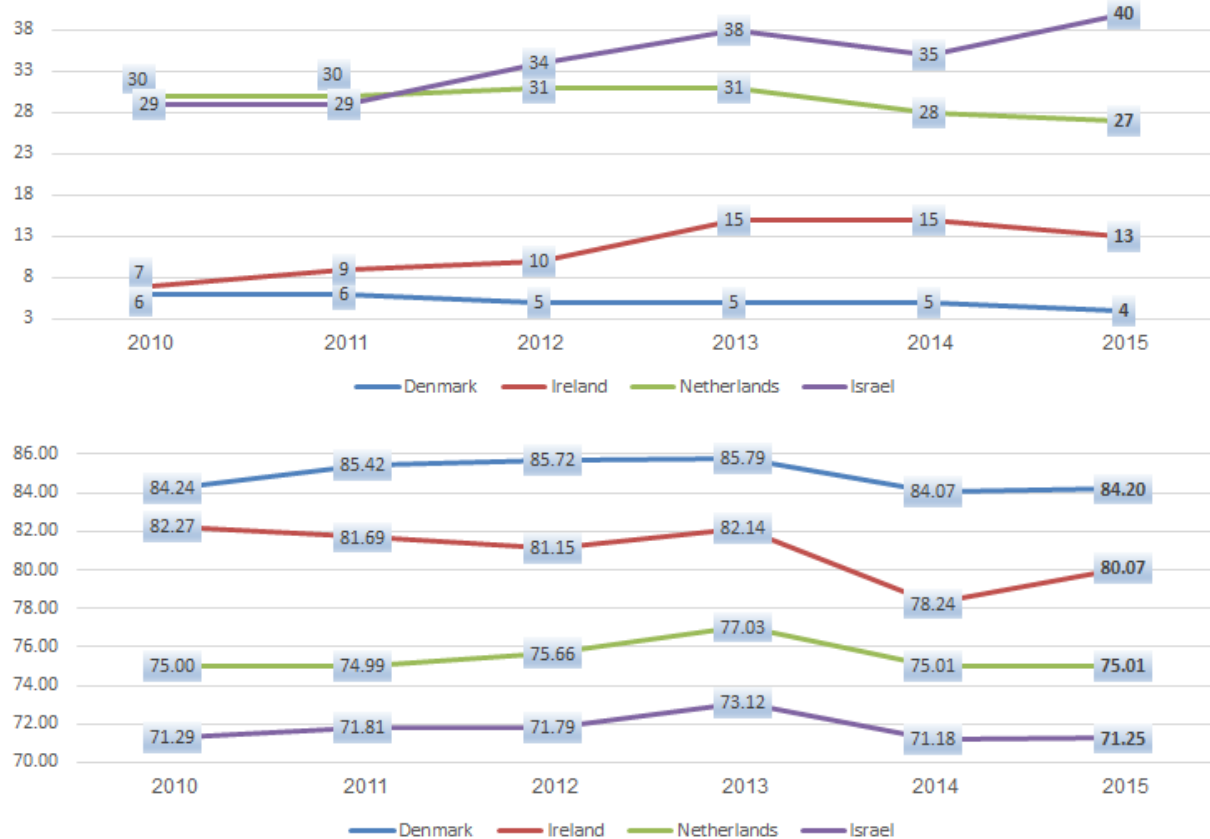
מדינה	האוכלוסייה			התוצר לנפש		
	2003	2013	שיעור הגידול השנתי הממוצע	2003	2013	השינוי הכולל
דנמרק	5,390,574	5,614,932	0.42%	40,865.7	41,692.8	2%
אירלנד	3,979,900	4,593,100	1.54%	42,737.2	44,665.1	5%
ישראל	6,689,700	8,059,456	2.05%	24,184.7	30,698.1	27%
הולנד	16,225,300	16,804,430	0.36%	41,296.4	44,600.3	8%

התוצר לנפש בדולרים, מחירים ו-PPP קבועים של 2010.

מקור: OECD.Stat ועיבודי המחברים.

בנוסף למדדים חשובים אלה, ביצענו השוואה בתחום הרגולציה עפ"י ביצועי המדינות בדוח הבנק העולמי שסקרנו. באיור 9 ניתן לראות כי מדינות אלה נמצאות במקומות גבוהים בדוח, דנמרק ואירלנד אף מעל ליעד המוצע של 80 נקודות DTF.

איור 9: הדירוג ומדד ה-DTF של ישראל ומדינות השוואה



הדירוג – ככל שהמדד עולה המשמעות שלילית. מדד ה-DTF – ככל שהמדד עולה המשמעות חיובית.

מקור: World Bank (2014) ועיבודי המחברים.

לסיכום, בבואנו לדון בהפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים ולבחון את הדרכים האופרטיביות להפחתה, הרי שאחד הסמנים הימניים למשימה זו הינו דוח הבנק העולמי. הדירוג בדוח מסייע בקבלת החלטות אצל משקיעים, בין אם אלה משקיעים זרים אשר מחפשים להתרחב בכלכלות זרות ובין אם אלה משקיעים מקומיים אשר ירגישו ביטחון כלכלי בהרחבת עסקיהם בארץ לפני שיחפשו הרפתקאות בכלכלות אחרות. יחד עם זאת, מכיוון שלא ניתן לטפל בכל הנושאים, בבחינת "תפסת מרובה לא תפסת", נדרש לבחון לעומק כל אחד מהנושאים ולתעדף את אלה שבהם יהיה השיפור אפקטיבי גם בראיית כלל המשק. כמו כן, בחינה זו צריכה להיות מקצועית ומתמשכת. זהו איננו פרויקט חד-פעמי מכיוון שרוב הכלכלות בעולם בוחנות את מקומן בדירוג ומבצעות רפורמות ושיפורים בתהליכים כל הזמן, ואי עשייה או סטגנציה בישראל מדרדרות את מיקומה באופן עקבי.

4. הקמת יחידה אמונה על נושא בירוקרטיה לעסקים

4.1 המצב הקיים בישראל

ממשלת ישראל פעלה בשנים האחרונות להפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים, הן דרך טיפול בחלק מהנושאים המופיעים בדוח הבנק העולמי והן דרך טיפול פרטני בנושאים נוספים, כגון הרפורמה ברישוי עסקים והרפורמה ברישוי ובנייה (שינוי 101 לחוק התכנון והבנייה).

הדרך העיקרית שבה בחרה הממשלה לטפל בנושא הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים הינה החלטות ממשלה ומינוי ועדות בינמשרדיות. הממשלה קיבלה החלטות מספר אשר עוסקות בנושא הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים. ביום 21.6.09 התקבלה החלטת ממשלה מס' 452 ובה הוחלט למנות ועדה אשר תעסוק בשיפור וביעול תהליכי עשיית עסקים בישראל בהשוואה למדינות בעולם.

הוועדה שמונתה מתוקף החלטת הממשלה התמקדה בשני נושאים אשר נמדדים בדוח, והם: הקמת עסק ורישום נכס. ההמלצות בנושאים אלה אושרו על ידי הממשלה ביום 15.7.10. בהחלטה זו האריכה הממשלה את תקופת עבודת הוועדה וגם הרחיבה את הסמכויות שלה, כך שתעסוק גם בנושא רישוי עסקים. המלצות הוועדה בנושא רישום נכס נכללו בחוק ההסדרים ואושרו.

בשלב השני של עבודת הוועדה היא עסקה, בין היתר, גם בנושאים אשר אינם נמדדים בדוח, מתוך כוונה לשפר את הסביבה העסקית בכלל, ולא להתמקד רק בשיפור מיקום ישראל במדד. בחירת הנושאים נקבעה לאחר מפגש עם נציגי בעלי העסקים ממגוון תחומים. הנושאים שהוועדה החלה לטפל בהם היו:

- מערך הפיקוח על המזון במשרד הבריאות.
- מערך התקינה והבדיקות במכון התקנים.
- המשך היעול של תהליך רישום נכס.
- יישום הרפורמה לרישוי עסק.

קצב עבודת הוועדה השתנה לאחר חילופי העומד בראשה באמצע שנת 2011. המלצות פרקטיות נוספות בנושאים הנ"ל לא הוגשו לממשלה בהמשך. על אף האמור, התקבלה החלטת ממשלה מס' 177 ביום 13.5.13 אשר התייחסה לחלק מהנושאים אשר טופלו בעבר, אך בפועל עד היום לא הושלם הטיפול בנושאים הנ"ל. ככלל, שני דברים יכולים להסביר את האטת קצב הטיפול בנושאים הנ"ל: הראשון הוא העברת האחריות לגורם שהנושא אינו עומד בראש סדר העדיפויות שלו והוא אינו נמדד לפי יישום הדברים הקבועים בהחלטה, והשני הוא פיזור המטלות בין הרשויות השונות ללא הגדרת דמות אחראית ומוסמכת ברורה. עד כאן סקירה בעניין הפחתת הרגולציה לעסקים.

במקביל קידמה הממשלה תהליך ליעול ולשיפור הרגולציה בישראל. בעקבות ועדת טרכטנברג קיבלה הממשלה את החלטה מס' 4027 מיום 25 בדצמבר 2011. בהחלטה נקבע, בין היתר, כי על ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד רוח"מ, בסיוע משרד הכלכלה, לפעול לפיתוח תורת רגולציה ממשלתית, כגון שיטה להערכת רגולציה ובכלל זה ניתוח עלות-תועלת. ביום 25 באוגוסט 2013 התקבלה החלטת ממשלה מס' 708. החלטה זו הטילה על מנכ"ל משרד רוח"מ להביא לאישור הממשלה תכנית לטיוב רגולציה ולצמצום נטל בירוקרטי של רגולציה קיימת. התכנית תכלול תהליך להטמעת הערכה מקדמית של השפעת רגולציה על בסיס המדריך שגובש לפי החלטת ממשלה מס' 4027.

החלטת ממשלה אחרונה מס' 2118 בנושא הפחתת בירוקרטיה התקבלה ביום 22 באוקטובר 2014. החלטה זו היוותה המשך להחלטות הנ"ל. ההחלטה קבעה, בין היתר, יעד כללי להפחתת בירוקרטיה שהוא 25%. עוד נקבעו בהחלטת הממשלה הנושאים הבאים:

1. הפחתת הנטל הרגולטורי הקיים – משימה שהוטלה על כל משרד בנפרד.
2. התכנית קובעת שיתוף פעולה המבוסס על רצון טוב בנושאים חוצי משרדים.
3. ביצוע הערכות בעניין רגולציות חדשות.
4. פיתוח כלים ומדדים, ופרסום מדריך ממשלתי להערכת השפעות רגולציה.
5. כינון ועדה מייעצת לממשלה שמטרתה לייצץ בעניין יישום ההחלטה. הוועדה תורכב בין היתר מנציגי המגזר העסקי.
6. הטלת משימות של הפחתת הרגולציה בכל משרד על גורם בדרגת סמנכ"ל.
7. הטלת אחריות על משרד רוח"מ ועל משרד המשפטים להכין תזכיר חוק בנושא הערכת ההשפעה של הרגולציה.

ברמה המבנית, נושא הטיפול ברגולציה עבר ממשרד האוצר למשרד רוח"מ. היחידה האחראית על התוויית המדיניות בתחום זה כיום היא אגף המדיניות במשרד רוח"מ. בנוסף מונו במשרדים רפרנטים האחראים על קידום נושא הערכת הרגולציה במשרדי הממשלה, ומעבר לבחינת הפחתת הרגולציה כחלק מאחריות המשרדים הם נדרשים, בכפוף להחלטת הממשלה, לבחון את עלות הנטל הרגולטורי בכלל, והבירוקרטי בפרט, בכל השתת רגולציה חדשה או שינוי רגולציה קיימת שהם יוזמים.

במצב הקיים אכן עלתה המודעות לחשיבות של הפחתת הנטל הבירוקרטי ונקבעו כלים ומדדים כלליים להפחתת הנטל הבירוקרטי, אולם לא ניתנה עדיפות לעניין הפחתת הבירוקרטיה לעסקים.

התכנית הקיימת דיברה ברמת כל משרד בנפרד בלבד, ולא קבעה גורם מסנכרן בינמשרדי בעל סמכות אשר רואה תמונה כוללת. היעדר גורם זה מביא לתיעדוף נמוך של נושאים בינמשרדיים, בנוסף לאי יכולת לקבוע תיעדוף ממשלתי להפחתת בירוקרטיה לעסקים.

כמו כן, היעד שנקבע הוא יעד כללי שלא התחשב ברמת המורכבות של התחומים השונים ומאפייניהם, ואינו מספק יעדים ברורים ברמה הממשלתית, לרבות היעדר מדדי תוצאה.

יחד עם זאת, התהליך האיץ תהליכים שכבר הבשילו והיו בראש סדר העדיפויות, כגון הפחתת בירוקרטיה בתחום הייבוא, אולם עד עתה התוצאות הינן רק ברמת המלצות.

4.2 מה נעשה בעולם

בפרק זה נסקור את הנעשה בכמה מדינות חלוצות במדידת הנטל הבירוקרטי והפחתתו. הסקירה תכלול את ההיבטים הפוליטיים, היעדים שהציבו לעצמן המדינות, הכלים והמתווה הארגוני התומכים במשימה זו, תוך התייחסות לתהליכים, חוזקות וחולשות.

4.2.1 הולנד

הולנד היא המדינה הראשונה שבה החלו למדוד נטל רגולטורי, בשנת 2003, באמצעות ה- Standard Cost Model (SCM). בניסיונות קודמים, במחצית השנייה של שנות ה-90, הגיעו ההולנדים לתוצאות נמוכות של עד 7% הפחתה בנטל, מתוך מדידת הבסיס שהתבצעה בשנת 1994, על ידי מודל מוקדם יותר של ה-SCM שנקרא MISTRAL. אחת הבעיות בתהליך הפחתה זה הייתה שהוא לא כלל חקיקה חדשה והתייחס רק לחקיקה ישנה (OECD 2003).

לחץ ציבורי מצד העסקים בתחילת שנות ה-2000 הביא להתחייבות קואליציונית מחודשת של הממשלה החדשה ב-2003 להפחתה של 25% בנטל הרגולטורי. יחד עם אימוץ ה-SCM הוקמו בהולנד כמה יחידות מטה האמונות על ביצוע הרפורמה בשם הממשלה. היחידה הראשונה שהוקמה הייתה ACTAL – גוף קטן ועצמאי שנועד לפקח ולהעריך את פעילות הממשלה בנושא הרפורמה, ובין היתר מייעץ בעיקר למשרדי הממשלה כיצד להפחית את הנטל מרגולציה קיימת וכיצד להעריך נטל מרגולציה עתידית, ולבחור באפשרות שהנטל שהיא גורמת יהיה נמוך יותר (Actal 2008). היחידה השנייה שהוקמה הייתה יחידה בינמשרדית בפקוח ראשי של משרד האוצר ובשיתוף קרוב עם משרד הכלכלה. יחידה זו שנקראה IPAL הייתה אמונה על ביצוע בפועל של השינויים הנדרשים בחקיקה, בתקנות ובביצוע שלהם בפועל על ידי הממשלה והמשרדים השונים. בדוח הבנק העולמי מ-2007 מצוין שהולנד היא המדינה המובילה בעולם ברפורמה מן הסוג הזה, והצלחתה מהווה השראה למדינות רבות אחרות. הארגון תולה הצלחה זו בארבעה גורמים עיקריים:

1. ההכרזה וההתחייבות הפוליטית להפחתה של 25% בנטל, התחייבות ראשונה מסוגה של מדינה כלשהי, שעזרה להתניע את התהליך ולמשוך תשומת לב לרפורמה.
 2. בחירת משרד האוצר, בעל ההשפעה הרבה בקבינט, כמשרד המוביל של הרפורמה ושימוש במעגל התקציב על מנת להציע "מקלות וגזרים" למשרדים אחרים שבסמכותם חלקים שונים של רגולציה.
 3. הקמת הגוף העצמאי ACTAL שעזר בקידום הרפורמה והמדידה של הרגולציה ללא זיקה פוליטית לאף משרד והעביר ידע בנושא בין המשרדים.
 4. היכולת ללחוץ על כל הצדדים הפוליטיים באמצעות פרסום דוחות ונתונים בנושא ההפחתה בצורה עצמאית על ידי ACTAL ו-IPAL, דבר שהבטיח כי הרפורמה אינה תלויה בממשלה או פרלמנט מסוים אלא יכולה להמשיך ולפעול גם לאחר זעזוע פוליטי.
- ראשית הפעילות בתחום הנטל הרגולטורי כוונה לנטל המוטל על עסקים פרטיים על ידי הממשלה. במשך השנים התפתחה הרפורמה ונגעה בתחומים נוספים של הכלכלה כמו רשויות ציבוריות, המגזר השלישי והנטל הרגולטורי על האזרחים. אולם, כאמור, ב-2003 נעשתה מדידת הבסיס רק עבור רגולציה הנוגעת לעסקים פרטיים. המדידה בוצעה בשיטת ה-SCM בכפוף להנחה ש-20% מהרגולציה אחראית ל-80% מהנטל. כל משרד מדד את הרגולציה שנמצאת באחריותו, והיעדים למשרדים הוטלו באופן שונה על פי ההנחה לעיל ותוך התחשבות בפעילות המשרד למען הפחתת הנטל בשנות ה-90. היעד הממשלתי נותר 25% בממוצע, אך ייתכן לדוגמה שלמשרד אחד היה יעד הפחתה של 30% ולאחר 15%.

המדידה בפועל על ידי המשרדים הייתה בהנחיה ובפיקוח של ACTAL ו-IPAL, אולם כל משרד היה רשאי לבחור יועצים חיצוניים ולבצע את המדידה באופן עצמאי כל עוד היא נעשתה בשיטת ה-SCM. בכל משרד הוקצו 3–5 עובדים עבור המדידה, וזו ארכה כחצי שנה בממוצע. עלות המדידה הייתה שונה בין המשרדים, כיוון שחלקם של המשרדים בנטל הרגולטורי שונה ומורכבות הרגולציה בכל תחום שונה אף היא. העלות נעה בין 100 ל-300 אלף אירו עבור כל נושא, וסך הכול עלתה מדידת הבסיס בין 2.5 ל-3 מיליון אירו. יש לציין שזוהי עלות חד-פעמית, ועלויות נוספות תוטלנה רק עבור מדידה Ex-ante של רגולציה עתידית. הרפורמה בהולנד הוכתרה כהצלחה. עד סיום כהונת הממשלה ב-2007 הושג יעד ההפחתה בנטל של 25%, שווה ערך ל-4 מיליארד אירו מתוך 16 מיליארד אירו, הסכום שבו הוערך כלל הנטל הרגולטורי ב-2003. עם זאת, הדרך להצלחה הייתה קשה כיוון שההפחתה התרחשה בצורה לא שווה בין השנים. בשנתיים הראשונות לרפורמה הושגה הפחתה של פחות מ-5% לשנה, ואילו הקפיצה הגדולה התרחשה בשנים השלישית והרביעית.

4.2.2 דנמרק

גם בדנמרק החלו כבר בסוף שנות ה-90 במאמצים להפחתת הנטל הרגולטורי, אולם משלא ראו הצלחה מרובה לקחו בסוף 2003 כדוגמה את הרפורמה המתגבשת בהולנד ואימצו את ה-SCM. מדידת הבסיס בדנמרק החלה מיד לאחר מכן ב-2004 וארכה כשנה וחצי. מהלך זה היה חלק מתכנית ממשלתית שנקראה "אסטרטגיית הצמיחה של דנמרק", והיעד לרפורמה נקבע על רמה של 25% הפחתה בנטל הרגולטורי, שנמדד בכ-2% מהתמ"ג, עד 2010.

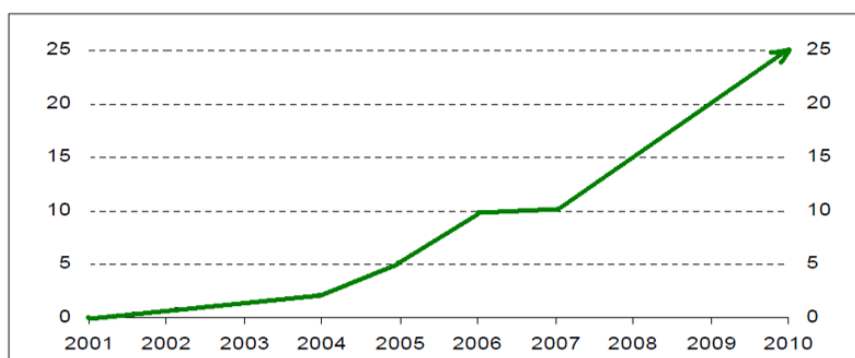
בסוף שנות ה-90 הוקמה היחידה ל-Better Regulation בכפיפות למשרד הכלכלה, וכיום ישנם גופים מספר שאמונים על תחומים שונים של הנושא. משרד האוצר הוא האחראי הראשי על כל התהליך ופעולות ה-BR, וספציפית אחראי על הטיפול בנטל הרגולטורי לאזרחים ולרשויות ציבוריות. משרד המשפטים מסייע בהכנת רגולציה חדשה אשר תואמת להנחיות ולמדידה Ex-ante של הנטל. היחידה שהוזכרה במשרד הכלכלה אחראית על הנטל הרגולטורי המוטל על עסקים במגזר הפרטי. הפיקוח על התהליך מתבצע על ידי ועדת הכלכלה של הקבינט. בנוסף, בפרוטוקול ה-SCM הדני הוחלט לערב את רשות המסחר והחברות בצורה שוטפת בקבלת החלטות בנוגע למתודולוגיית המדידה.

במטרה לתמרץ את משרדי הממשלה השונים הוחלט לפרסם באופן שנתי את ההתקדמות בהפחתת הנטל של כל משרד. המהלך יצר שקיפות כלפי הציבור וזו עודדה תחרות בין המשרדים על דעת הקהל, והחשש מלחץ ציבורי או פנים-ממשלתי עודד אותם לפעול. בנוסף לכך כלל התהליך בדנמרק הקמת מסד נתונים נרחב ביותר כחלק ממדידת הבסיס, ועדכנו באופן שוטף לאחר מכן על ידי יחידת ה-BR במשרד הכלכלה. בעזרת מסד הנתונים התאפשר למשרדים וליחידה לנתח את הנתונים בצורה עקבית ולייצר דוחות שיסבירו את היתרונות או החסרונות בפעולות המוצעות להפחתת הנטל.

מדידת הבסיס כללה 263 חוקים ו-1,100 תקנות שונות. בנוסף בוצעו ראיונות עם מעל ל-1,000 עסקים, בהיקף של כ-3,000 שעות, כאשר רובם המוחלט של הראיונות התבצע פנים אל פנים. במדידה נמצא שסה"כ הנטל הרגולטורי על עסקים נאמד ב-4.3 מיליארד אירו, כ-2.2% מהתמ"ג. בדומה להולנד, גם בדנמרק נמצא כי רוב הנטל מרוכז במספר קטן מאוד של תחומים בכל משרד. על כן הוחלט כי כל משרד יציג תכנית הפחתה במהלך של 4 שנים עבור עשר הרגולציות בעלות הנטל הגדול ביותר. בנוסף, על מנת לזרז את התהליך הוחלט שכל משרד יבחר שתיים מעשר הרגולציות ויתווה תכנית מפורטת יותר שתיושם 6 חודשים ממועד סיום המדידה.

התפתחות הרפורמה לאורך השנים לא הייתה עקבית, כאשר ההתחלה הייתה אטית יותר, ולאחר מכן התבצעו שתי קפיצות לעבר היעד.

איור 10: הפחתה של 25% בנטל בדנמרק



מקור: Meiling 2011.

עלות הרפורמה לא פורסמה במחקר של האיחוד האירופי, אולם מצוין שם כי עלות שנתית של בדיקת הרגולציה Ex-post היא בין 200 ל-300 אלף אירו. עלות בדיקה של חוק חדש Ex-ante הינה בין 10 ל-20 אלף אירו. במשרדי היחידה ל-BR עובדים 6–7 עובדים במשרה מלאה, וקיים תקן בשליש משרה בממוצע בכל אחד מתשעת המשרדים בעלי הרגולציה המשמעותית ביותר. המשרדים השונים שכרו את שירותיהן של שלוש חברות ייעוץ במסגרת התהליך, ועלותן הכוללת נאמדה ב-2 מיליון אירו עבור מדידת הפיילוט, מדידת הבסיס ועדכון ראשוני של מסד הנתונים. הלקחים משכירת חברות הייעוץ היו שקיימים יתרונות לגודל לאורך זמן בפעילות היועצים, ושימוש ביותר מחברת ייעוץ אחת או שתיים יכול לגרום ליריבות שתפריע לתהליך. לכן הומלץ לבצע את המדידה לאורך זמן על מנת לאפשר עקומת למידה אצל היועצים, ואם מתאפשר להשתמש בחברות ייעוץ שיש להן ניסיון קודם במדינות אחרות.

לאחר שהשיגו את היעד שהציבו לעצמם, הדנים ממשיכים להציב יעדים לקראת הבאות. בשנת 2010 הציבו הדנים יעד להפחית ב-10% נוספים את הנטל הרגולטורי עד שנת 2015. בנוסף החליטו לפעול למען העסקים ולטפל גם ברגולציות שנתפסות בצורה סובייקטיבית בעיני בעלי העסקים כמטריות וכמיותרות ביותר, זאת גם אם הדבר אינו נמדד אובייקטיבית בעזרת ה-SCM. כמו כן, הוחלט להקפיד למשך שלוש שנים חקיקה חדשה בנוגע לחברות קטנות וסטארט-אפים.

4.2.3 אירלנד

בתחילת שנות ה-2000 החלה ממשלת אירלנד לעסוק בנושא של רגולציה חכמה. בין היתר הוציאה הממשלה נייר עמדה בנושא והקימה פורום משותף לבעלי תפקידים בממשלה ולבעלי עניין מהמגזר הפרטי, ראשי איגודים, תעשיות ובעלי עסקים. הפורום פעל עבור משרד העבודה, היזמות והחדשנות (שנקרא בעבר המשרד ליזמות מסחר ותעסוקה) באיסוף ובלמידת נושא הרגולציה על עסקים. כחלק מתהליך זה נפגש הפורום עם חברות וארגונים, כמו גם עם מחוקקים, רשויות ומשרדים, פעל לבחינה של הרגולציה במקרי פיילוט אחדים לדוגמה, ולבסוף בחן את המתודולוגיות השונות למדידה ולהפחתה של הנטל הרגולטורי. מטרתו הסופית של הפורום הייתה לפרוס בפני ממשלת אירלנד כמה חלופות לפעולה בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי, לאור הצלחת הרפורמה בהולנד, בבריטניה (עם נציגים שלהן התייעץ הפורום) ובמקומות נוספים באירופה.

הפורום המליץ על כמה עקרונות חשובים ליישום כל רפורמה בנוגע לרגולציה. בין היתר הומלץ לפעול לחיזוק המחויבות הפוליטית למהלך ולקביעת יעדים ברורים הניתנים למדידה כמותית ותחומים בזמן. האפשרויות שהפורום העמיד בהתאם לכך היו מדידה מלאה או חלקית בעזרת שיטת ה-SCM, או פעילות להפחתת הנטל ללא שימוש ב-SCM כלל אלא רק על בסיס שיטות ונהלים מבוססים שניתן ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות או מהמלצות של ארגונים בינ"ל כמו ה-EU, ה-OECD או ה-WB. לבסוף המליץ הפורום לממש אפשרות ביניים על ידי שימוש במדידת SCM, אולם בצורה חלקית, תוך התמקדות ברגולציה המטילה את המשקל הגדול ביותר של נטל רגולטורי בתחילת התהליך. כמו כן, הומלץ להציב את היעד המקובל באירופה של הפחתת 25% מהנטל הרגולטורי, כלומר 0.5 מיליארד אירו, לתקופה של 4 שנים, מ-2008 ועד ל-2012. לעומת זאת, ההערכה של האיחוד האירופי לגודל הנטל הרגולטורי נעה בסדר גודל כפול מהערכת הפורום, סביב 4.5 מיליארד אירו.

הממשלה אכן אימצה את מסקנות הפורום והטילה על משרד העבודה, היזמות והחדשנות את האחריות לתאם את המאמץ הממשלתי בנוגע להפחתת הנטל. כפועל יוצא הקים המשרד את היחידה לרגולציה לעסקים שאמונה על התהליך בכל היבטיו, בין היתר גם על אתר האינטרנט שמספק שירות כולל בתחום הרגולציה הממשלתית לכל סוגיה עבור עסקים פרטיים. היחידה פועלת בשלושה מישורים, אחד מהם הוא שיתוף פעולה עם גוף מיינץ שנועד ליישם תהליכים של שיתוף הציבור, ובעיקר בעלי העניין ממגזר העסקים. היחידה אחראית על הפחתת הנטל הרגולטורי הקשור לרגולציה בתחום אחריותו של המשרד ואחראית על התיאום בנושא זה בתוך הממשלה, גם מול משרד האוצר. יחד עם זאת, חשוב לציין שהאחריות הישירה להפחתת הנטל של משרדים אחרים מוטלת עליהם ישירות, ולא על היחידה. מישור נוסף שבו היחידה פועלת הוא התיאום בין ממשלת אירלנד וגורמים מחוץ למדינה, כגון היחידות המקבילות באיחוד האירופי, או בתור חברה ברשת הבינ"ל של ה-SCM.

עם הקמת היחידה פתח המשרד בתהליך בסדר גודל קטן יחסית שהתמקד רק בשלושה תחומים רגולטוריים מרכזיים בחייהם של עסקים פרטיים: חוק החברות, חוק התעסוקה וחוקי הבריאות והבטיחות. על פי המפורסם באתר היחידה, סה"כ נחסכו עד 2012 מעל 200 מיליון אירו בתחומים אלה, המהווים 25% מהנטל שנמדד ברמה של החוקים ששררו ב-2004. לעומת זאת, חברת הייעוץ EPS שביצעה את המדידה מפרסמת בדוח מ-2014 כי ב-2009 הגיעה המדידה שהיא ביצעה למחצית מהסכום הזה.

ביולי 2011, לקראת סיומו של התהליך המקדים, הוחלט בממשלה שהיחידה תוביל תהליך רחב יותר כפי שקרה בהולנד ובדנמרק, ובו תתבצע מדידת יסוד מעמיקה יותר. מטרת התהליך היא מציאת 5% מהחוקים והתקנות המהווים 90% מהנטל בעזרת מודל ה-SCM ב-8 משרדים מרכזיים. גם במקרה זה הוצב יעד הפחתה של 25% מהמדידה, והמשרדים נאלצו להציג תכניות פעולה לקראת עמידה ביעד. ב-2014 פרסמה EPS את הנתון העדכני ביותר מנובמבר 2012, ולפיו הנטל שנחסך עד כה משמונה משרדים עומד על 18.6% מסך המדידה, או 289 מיליון אירו. אולם 72% מסכום זה, 208 מיליון אירו, שייכים לרגולציות בתחום אחריותו של משרד העבודה, היזמות והחדשנות שבו פועלת היחידה ל-BR, לכן נראה כי יש עוד הרבה הישגים שעומדים בפני המשרדים האחרים. בסיכומו של דבר, EPS מציינים שהיעד של 25% לא יושם בפועל, וכי לפי המדידות שכן בוצעו נראה כי סכום הנטל הרגולטורי גבוה בהרבה ממה ששווער בתחילה לפי יעד חיסכון של 500 מיליון אירו. אף שקיימת הבנה בקרב כלל הגופים הממשלתיים העוסקים בעניין שהפחתת הנטל חשובה לתחרות ותורמת לצמיחת הכלכלה, EPS תולים את הגורם לאי היישום בחוסר הבנה של הדרג הפוליטי.

4.2.4 דרום קוריה

בעקבות המשבר הכלכלי שפקד את דרום קוריה בשנת 1997 הוחלט לנקוט במקביל בכמה רפורמות בתחומי הרגולציה, מבנה הממשל והכלכלה. מטרת הרפורמות הייתה להשיב את היציבות הכלכלית למדינה בשלב הראשון, ובהמשך להחזיר את הצמיחה והפיתוח הכלכלי.

העיקרון בבסיס הרפורמות היה שיש להצמיד את המדינה לתקופה חדשה שבה יתבססו הצמיחה הכלכלית והפיתוח על ערכים דמוקרטיים, שלטון החוק ובחירה חופשית של צרכנים. זאת לעומת המדיניות שגרמה לצמיחה הכבירה בכלכלתה משנות ה-70 ועד למשבר, מדיניות שהתבססה על צמיחה כלכלית בהובלת המדינה.

ב-1998 הכריז ראש הממשלה כי "כל רפורמה צריכה להתחיל בממשלה". על כן אימצה הממשלה תכנית לשינוי עמוק במבנה המגזר הציבורי על מנת ליצור ממשלה קטנה ויעילה יותר אשר משלבת אלמנטים תחרותיים ופועלת בגישה שירותית כלפי הלקוח. בנוסף לכך, על מנת לבטל חוקים לא נחוצים, הוערכו כ-11 אלף רגולציות שונות. השינויים כללו תחומים רבים כגון שימושי קרקע, תעשייה, שוק החשמל, מסחר ועסקים, ממשל תאגידי, הגנה על בעלי מניות מיעוט, שיפור תהליכי פשיטת רגל, הגמשת שוק התעסוקה, שירות לאזרח ועוד.

למטרה זו הוקמה במשרד ראש הממשלה ועדה מיוחדת לטיפול ברפורמת הרגולציה. בתוך כשנה החליטה הממשלה על יעד לביטול כמחצית מהרגולציות הקיימות, ושינוי וצמצום של 20% נוספות. סקירת הוועדה כללה חוקים ראשיים ותקנות הנגזרות מהם, וכן רגולציות רשמיות למחצה כגון הנחיות מדיניות ומדיניות בפועל. הוועדה אכן עמדה במשימתה וביטלה מחצית מהרגולציות, ואף הצליחה לצמצם עוד כ-2,400 רגולציות נוספות.

אולם, קיימת ביקורת על העדפת השימוש במדד זה של מספר רגולציות על פני מדדים מדויקים יותר שמהם ניתן להסיק את ההשפעה האמיתית של הפחתת הנטל. על מנת להתמודד עם ביקורת זו ועם הצורך המתמיד בשינויים רגולטוריים הוחלט לשים דגש על בחינה מעמיקה של העלויות והתועלות מהרגולציות הקיימות, והחלפת רגולציות נחותות ברגולציות טובות יותר לאחר הערכה. כמו כן הוחלט ליישם תכניות שנתיות לשיפור רגולטורי שתדגשנה את הפן האיכותי של הרגולציות ולא רק את הפן הכמותי.

יחד עם זאת, מכון מחקר ממשלתי שבדק את השפעת פעילותה של הוועדה על 324 רגולציות בלבד מצא שהקלות ברגולציה על עסקים אחראיות לעלייה של 1.25% בתעסוקה, שמשמעותם כ-250 אלף מקומות עבודה חדשים. בנוסף, נמצא שהקלה ברגולציה על האזרחים שוות ערך ל-1% מהתמ"ג בחישוב שנעשה על בסיס עלות הזמן האלטרנטיבי.

דרום קוריה המשיכה בגל הרפורמות כפי שהבטיחה, ובמהרה הגיעה לעמדה מובילה בין מדינות ה-OECD בתחומים רבים. במסמך נוסף של הארגון שסיקר את המשך הפעילות בתחום בין שנת 2000 לשנת 2007 נכתב כי המדיניות החדשה התמקדה בשינוי מ"רגולציה עבור הרגולטור" ל"רגולציה עבור האזרח".

לדוגמה, הוקמו גופים חצי ציבוריים שנועדו לרכז נושאים מסוימים ולתאם בין משרדי הממשלה השונים על מנת להוציא לפועל שינויים אסטרטגיים, ובכך נחסכו זמן ועלויות שנבעו מחוסר תיאום בין המשרדים. התמיכה הפוליטית שצעדים אלה זכו לה לאורך השנים הייתה משמעותית אף היא וכללה מחויבות של ראש הממשלה לתהליך, בשמשו כיו"ר ועדת הרפורמה ברגולציה, שהיא הגוף הבכיר המטפל בכל התחומים מבחינה רוחבית. לגוף זה סמכויות רבות וביכולתו לבחון ולשנות רגולציות חדשות, וגם להפעיל כלים רבים כגון RIA ועוד.

תחת הוועדה הוקם ב-2004 גוף נוסף שמורכב מנציגי המגזר הפרטי ומנציגי ממשל ואחראי לבחון רגולציה הנוגעת לעסקים וחברות. כמו כן, עסקים רבים הגישו את תלונותיהם לנציב תלונות הציבור לעסקים, גוף שהוקם באותה השנה, תהליך שתרם רבות להבנה כיצד לשפר את הרגולציה עבור העסקים.

הנגשת הרגולציות השונות לעסקים ולאזרחים התבצעה באמצעים מקוונים על ידי המשרד לחקיקה ממשלתית. לשם כך הוקמו אתרי אינטרנט המקשרים בין הממשלה לאזרחים ועסקים וגם לבעלי עניין זרים ומספקים את כל המידע הרלוונטי לתאגידים.

בעקבות המשבר הפיננסי והצמיחה הנמוכה ב-2009 הוחלט, לצד הגדלת התקציב, להמריץ את הכלכלה באמצעות רפורמה משמעותית של רגולציה. כיוון שבעשור הקודם נעשו פעולות רבות לשיפור בתחומים אלה, המהלך המתבקש היה של דה-רגולציה בסדר גודל משמעותי. עם זאת, מהלך כזה היה מסובך מבחינה פוליטית וציבורית, ולכן בחרו ראש הממשלה וועדת הרפורמה ברגולציה לנקוט במהלך שנקרא "רפורמה זמנית ברגולציה".

במסגרת הרפורמה הזמנית הוחלט להשעות לתקופה של שנתיים רגולציות נבחרות אחדות המהוות את הנטל הגדול ביותר על הכלכלה. בתום התקופה הזו תעבורנה הרגולציות הערכה ובקרה ויוחלט האם לבטלן כליל, לבצע בהן רפורמה או להחזירן לתוקף מלא. הקריטריונים לבחירת הרגולציות הינם מידת האפקטיביות של ביטולן בתמרוץ הכלכלה, מידת המהירות של השפעת הביטול וצמצום ההשפעה השלילית מביטולן.

רגולציות המעכבות אפשרויות השקעה בעסקים והקמת עסקים חדשים בוטלו במטרה להגדיל את היצע מקומות העבודה ולהגן על הכלכלה מפני פיטורים הצפויים במיתון. רגולציות שהטילו עלויות כספיות ועלויות זמן כבדות על עסקים היו גם הן בראש הרשימה לביטול. כמו כן הודגשה חשיבות הטיפול ברגולציות המהוות נטל מיוחד למגזר העסקים הקטנים והעצמאיים אשר פגיעים במיוחד במשבר כלכלי. תהליך הבחירה כלל בחינה של כ-700 רגולציות שונות בהמלצת גורמים פרטיים ששותפו בתהליך העבודה של הרפורמה. לבסוף הוחלט לבטל או להשעות כ-280 רגולציות.

הוועדה לרפורמה ברגולציה ממשיכה את עבודתה בכל עת, וגם בשנים הקשות שלאחר המשבר הפיננסי, כמו לדוגמה ב-2012, הציעה תכניות פעולה לצמצום, ביטול או השעיית רגולציות מסוימות על מנת לתמרץ את הכלכלה. נראה שבניגוד למדינות שנסקרו לעיל, הגופים הציבוריים בקוריאנה, ובראשם הוועדה, מטפלים ברגולציה באופן שוטף ומובנה כחלק מרכזי ממדיניות הפעלתם, ולא באופן חד-פעמי. כך גם לגבי ממשלות מקומיות, רשויות ציבוריות, משרדי ממשלה ועוד. הגישה השירותית עומדת בבסיס הפעילות הציבורית כפי שהיא מוצגת על ידי הוועדה לרפורמה ברגולציה.

4.2.5 סיכום הנעשה בעולם

בבואנו לסכם ולרכז את הנעשה בעולם בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי בכלל, והנטל הבירוקרטי בפרט, עולה באופן חד-משמעי כי הנושא הינו חלק מהותי מהמדיניות הכלכלית של המדינות המובילות את כלכלות העולם.

המחקר ההשוואתי שהוצג לעיל הינו מדגם של העשייה והעיסוק של ממשלות רבות בנושא, לרבות הקצאת משאבים ארגוניים הכוללים הקמת יחידות ייעודיות, אורגניות ו/או חיצוניות, וכן השקעה בתוספת משאבים על פי צורך, אשר מסייעים במדידת הרגולציה ובבחינת משמעות הפחתתה. כמו כן, רובן ככולן שמות דגש על המגזר העסקי ולכן משקיעות בשיתוף והתייעצות עם הגופים הכלכליים השונים אשר מהווים נדבך משמעותי בזיהוי הפערים ותמיכה בממשלה בקבלת החלטות ויישומן.

4.3 מה נדרש לעשות בישראל

4.3.1 הקמת יחידה ממשלתית ייעודית

מתוך בחינת המגמות העולמיות והצלחותיהן (כמו גם כישלונותיהן) מחד גיסא, ומאידך גיסא בהסתמך על הפעילות שבוצעה עד עתה בישראל ולא הביאה לתוצאות ארוכות טווח אשר השאירו את חותמן על תהליך טיוב רגולציה מתמשך, אנו מאמינים כי הדרך להשגת יעדים בישראל הינה **הקמת יחידה ממשלתית ייעודית** שתרכז את הטיפול בנושא, שכן הפרמטרים הבירוקרטיים מקיפים את כל המשרדים. היקף העבודה הצפוי, כמו גם האצלת אחריות וסמכות למשרדי הממשלה והיחידות הרלוונטיות האחרות, אינו מצדיק משרד ייעודי לנושא. הקמה של רשות עצמאית הינה פחות מעשית כיוון שהיא דורשת חקיקה ייעודית, וזו תארך זמן ועולה לסבך את התהליך מסיבות פוליטיות, וכן להיות יקרה.

לפיכך, הפתרון המוצע הוא **הקמת יחידה עצמאית להפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים** במסגרת משרד ממשלתי מרכזי, למשל משרד הכלכלה או האוצר, שבראשה יעמוד אדם במעמד בכיר ביותר (במעמד דומה למנכ"ל, או לפחות משנה למנכ"ל). פונקציה זו תדווח ישירות לדירקטוריון המורכב מהמנהלים הכלליים של שלושת המשרדים המובילים: כלכלה, אוצר ורוה"מ, או לחילופין ועדת שרים המורכבת מאותם משרדים. בנוסף, בדירקטוריון יכהן נציג ציבור רלוונטי (מומלץ נציג מאחד הארגונים העסקיים). כמו כן ישולבו בתהליך משרדים רלוונטיים נוספים שיש להם רגולציה בהיקף משמעותי על העסקים. היחידה צריכה לפעול תוך שיתוף הציבור הרלוונטי, קרי נציגים של האיגודים המקצועיים השונים, במטרה לספק פתרונות אשר עונים על צורכיהם.

היחידה שתוקם תפעל באוריינטציה תהליכית שמשמעותה ריכוז הטיפול והובלת שינויים ושיפורים בתהליכים, תוך התייחסות לשני תחומי אחריות עיקריים:

1. אחריות בנושא תיאום וממשקים בין היחידות הממשלתיות וטיפול עומק בתהליכים חוצי משרדים, עד כדי ביצוע העבודה בפועל;

2. אחריות לתכלול כלל העבודות המבוצעות במשרדי הממשלה, לרבות סיוע בתיעדוף, מדידה כלל ממשלתית, בחינת ההישגים והשיפורים וסיוע מקצועי ככל שנדרש.

סמכות הגוף תעוגן בחוק או בהחלטות מנהליות שיאפשרו תיאום בין-משרדי בדרגים הגבוהים. על הגוף יוטל לספק תשתית של מידע נגיש על הנטל הבירוקרטי, מידע שיאפשר את המשך ההתייעלות במשרדים השונים. יחידה זו תדווח ישירות לדירקטוריון שהוזכר לעיל.

הגוף יורכב מאנשי מקצוע בלבד, ללא שיקולים פוליטיים, ויאפשר רצף והמשכיות בטיפול בהפחתת הנטל הבירוקרטי לאורך זמן, וללא תלות והפרעות בחילופי שלטון.

על גוף זה יהיה לספק מדדים פנימיים האומדים את החסמים הבירוקרטיים. הוא יהיה מוסמך לפקח על השירות לעסקים, וזאת במטרה להביא לשיפור דירוגה של ישראל בדוח ה-Doing Business של הבנק העולמי, לרבות ייצוג רשמי של ישראל בבנק.

4.3.2 הכלים שעומדים לרשות היחידה

היחידה שתוקם תהיה יחידה אופרטיבית אשר תסייע בפועל למשרדים השונים, וכפועל יוצא מאחריות זו יהיו בידיה כלים ניהוליים לפעילות מול המשרדים השונים. הכלים המומלצים יחולקו לסוגים מספר. להלן העיקריים שבהם:

1. תמריצים לסוגיהם השונים; את אלה תידרש היחידה לפתח, ככל הנראה בשיתוף משרד האוצר, לרבות תקציבים, משאבים, הפחתת עלויות לעסקים וכד'.
2. מדידה ובקרה רציפות של ביצועי המשרדים השונים ודירוגם על סקאלות שונות שתיבנה, כולל פרסום הממצאים כך שיהיו מוטיבציה למשרדים אשר רוצים להראות עשייה וחדשנות ("אף אחד לא רוצה להיות במקום האחרון").
3. אימוץ כלים מתודולוגיים סטנדרטיים אשר ישמשו את כלל המשרדים לניתוחים וחישובים, ויהיו בסיס אחיד למחקרי השוואה (Benchmark) בין משרדים, וככל שניתן בלמידה ממדינות אחרות. מומלץ להשתמש בכלי מדידה פשוט כדי למדוד את ההפחתה של נטל הרגולציה לעסקים. הכלי המקובל הינו ה-Standard Cost Model (SCM). זהו כלי פשוט לשימוש שאינו מאפשר מניפולציות אדמיניסטרטיביות או פוליטיות. מטרתו למדוד את גודל הנטל. מודל זה כולל בתוכו את כל התשומות הנדרשות ואת תדירות השימוש בהן בתהליך הרגולטורי, ומספק אומדן לנזקים הנובעים מחוסר יעילות רגולטורית. פירוט הכלי מוצג בהמשך.
4. שימוש באמצעים טכנולוגיים ובתהליכים ממוכנים לסוגיהם, מתוך הראייה כי טכנולוגיה הינה מנגנון מרכזי למתן שירות יעיל ונגיש. באמצעות הטכנולוגיה נשיג יתרונות נוספים אשר יפחיתו את הנטל הבירוקרטי, וביניהם:
 - שקיפות – ניתן לקבל מידע בכל שלבי התהליך על התקדמותו.
 - זמינות נתונים ממאגרים קיימים וצמצום כפילויות וטעויות (תוך התייחסות למגבלת סודיות).
 - מדידה של התהליכים, בדגש על רמות שירות ועמידה בהן.

4.3.3 בחירת הנושאים לטיפול

כאמור, על הגוף שיוקם תוטל האחריות לתיעדוף המשימות בין המשרדים, ולפיכך יש לקבוע סדר עדיפויות לטיפול בתחומים שבהם תופחת הרגולציה, בהתאם לתוצאות המדידה, תוך בחירת נושאים לטיפול בטווח הקצר.

בטווח זה, מומלץ לעסוק ברישוי עסקים ובהפחתת הרגולציה בתחום הייבוא. שני נושאים אלה הינם נושאים רוחביים הנוגעים למרבית העסקים, הם עלו על שולחן הדיונים לא אחת וקיימת תשתית רחבה לשינויים ולשיפורם, לרבות חקיקה נדרשת.

נושא רישוי העסקים מהווה מטרד בירוקרטי מזה זמן רב. הטיפול בנושא טרם הושלם משום שהוא אינו מרוכז על ידי גורם בעל סמכות שיכול להשפיע על תיעדוף הנושא בסדר העדיפות הממשלתי ושיש בידו היכולת הביצועית הנדרשת. מוצע למדוד את השפעת יישום הרפורמה, במתכונתה הנוכחית, על עסקים ולמקסם את השפעתה בהתאם לתוצאות מודל ה-SCM אשר הופעל כבר על הרפורמה. כיום השפעת יישום הרפורמה לרישוי עסקים, לפי מודל זה, עומדת על כ-14%, בהיבט הפחתת הנטל הבירוקרטי (פירוט החישוב מוצג בפרק הבא). הסתכלות דרך מודל SCM תאפשר הגדלת שיעור זה עד ל-25%. ריכוז הטיפול בהצעה דרך גורם ממשלתי בעל סמכות יאיץ את קצב ההתקדמות של יישום הרפורמה. גורם זה ידווח באופן קבוע לדרג מדיני גבוה.

במקביל לנושא זה, מוצע לבחור בנושא הפחתת בירוקרטיה בתחום הייבוא, שהינה פועל יוצא של הרפורמה שבוצעה לפני שנים מספר בנושא הסחר ואשר הביאה את ישראל למקום ה-10 בנושא זה בדירוג העולמי. נושא זה נמצא כיום בעדיפות גבוהה לאור ביצוע עבודת תשתית רחבה בשנים האחרונות. יש ליישם בתהליך העבודה שימוש ב-SCM, ולקבוע גורם מוסמך שיהיה אחראי על יישום התהליך. יש לפעול לביטול תהליכים בירוקרטיים מיותרים ולמנוע כפל רגולציה, במיוחד כאלה הנגזרים מהוראות חקיקה משנית. יש לקבוע יעדים לטווח הקצר ולטווח הבינוני בנושא.

במקביל לנושא זה יש לבחור נושאים נוספים מתוך מדד ה-DB; העיקרון המנחה לבחירת הנושאים יהיה מיקום הנושא בסדר העדיפויות הממשלתי והתרומה למשק בראייה מקרו-כלכלית.

5. מודל SCM כמודל יעיל למדידה ובדיקה

5.1 רקע

המתודולוגיה הנפוצה בסקטור הממשלתי בעולם למדידת הנטל שיוצרים תהליכי רגולציה ספציפיים הינה מתודולוגיית Standard Cost Model (להלן: SCM) אשר פותחה בסוף שנות ה-90 על ידי היחידה הממשלתית האחראית על צמצום הנטל הבירוקרטי במשרד האוצר ההולנדי. בשנת 2003 אומצה המתודולוגיה על ידי כמה מדינות אירופאיות ואלה הקימו רשת (network) המחויבת להשתמש במתודולוגיה האחידה של ה-SCM למדידת העלויות המנהלתיות (Administrative Costs). כיום חברות ברשת כ-30 מדינות:²

• אוסטריה	• לטביה	• רומניה	• מלטה
• בלגיה	• הולנד	• אירלנד	• לוקסמבורג
• צ'כיה	• נורבגיה	• פורטוגל	• בולגריה
• דנמרק	• פולין	• טורקיה	• קזחסטן
• אסטוניה	• סלובניה	• קפריסין	• ויקטוריה (אוסטרליה)
• צרפת	• ספרד	• יוון	
• גרמניה	• שוודיה	• ליטא	
• איטליה	• בריטניה	• פינלנד	

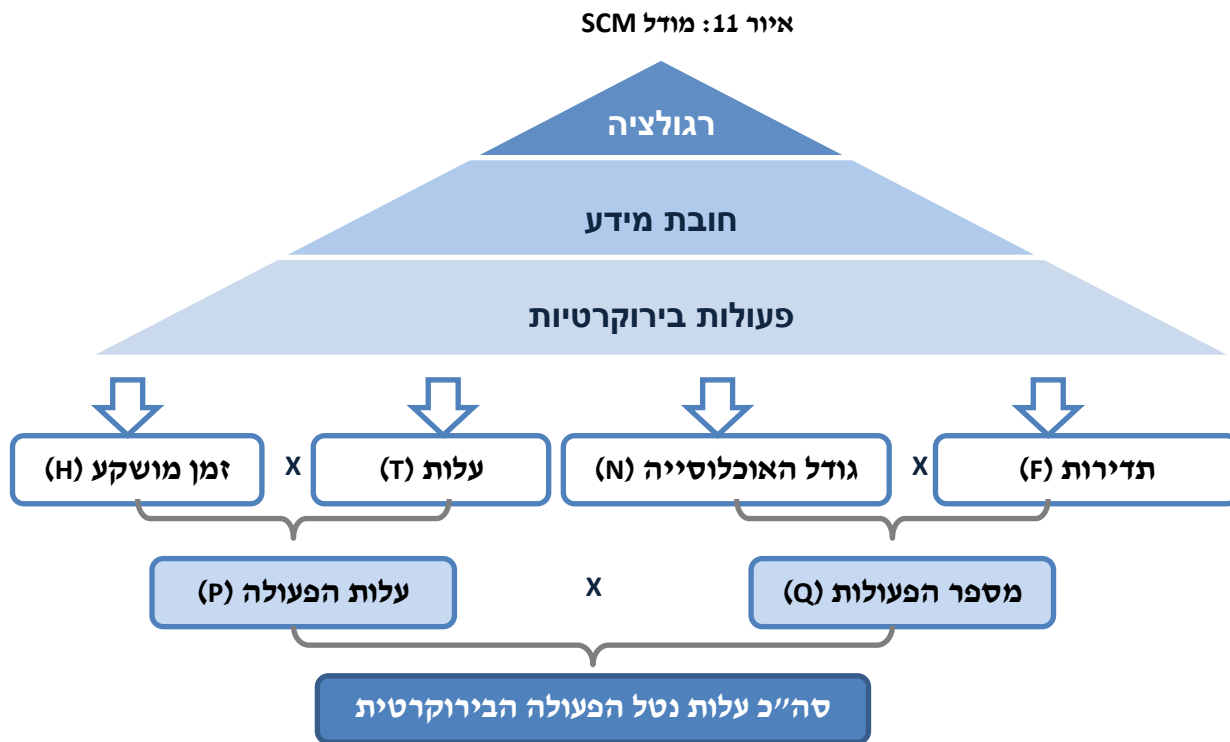
בשנת 2005 אומץ ה-SCM על ידי ארגון ה-OECD, ולאחריו, בשנת 2007, אומץ ה-SCM על ידי האיחוד האירופי לצורך בחינת הנטל הבירוקרטי העולה מהדירקטיבות של ה-EC. שני הגופים אף לוקחים חלק פעיל ברשת.

המודל הינו כמותי ומטרתו לחשב את הנטל הבירוקרטי הכרוך בתקנות שהממשלה מטילה על עסקים, ומאפשר למקבלי ההחלטות להבין היכן נמצא עיקר הנטל הבירוקרטי במדינה. יתרון המודל טמון באופן החישוב האחיד בכל המדינות כך שהוא מאפשר לערוך השוואות בינלאומיות מהימנות.

² ראה <http://www.administrative-burdens.com>

5.2 עקרונות המודל

איור 11 מציג את המודל הבסיסי אשר נשען על פירוק כל רגולציה למידע הנדרש מהאזרח/מהעסק ובהמשך פירוק כל מידע הנדרש לפעילות הבירוקרטית הנגזרת ממנו.



החישוב הינו מכפלת הפרמטרים הבאים:

תיאור	פרמטר
משך הזמן (בשעות אדם) שהעסק משקיע ביישום הרגולציה (כגון מילוי טופס, איסוף מסמכים ומידע)	H
עלות שעת עבודה של העובד מטעם העסק המיישם את הרגולציה (לרבות: בעלים, מנהל, מזכירה, מנהל חשבונות) ו/או של שירותי יעוץ (כגון עו"ד, רו"ח)	T
מספר העסקים שהרגולציה רלוונטית להם	N
מספר הפעמים בשנה שבהן נדרש לבצע את הרגולציה (כגון אחת לשנה/חודשיים חודש/שבוע)	F

לעלות הפעולה יש להוסיף הוצאות ישירות, Out of Pocket, לרבות אגרות ורכישה של אמצעים הנדרשים על ידי הרגולציה (לדוגמה: מטפי כיבוי אש ברגולציות הנוגעות לבטיחות).
מדידת הנטל מבוצעת על ידי זיהוי התהליך והערכה של המאפיינים הכמותיים, תוך שימוש בשיטות משלימות לאיסוף נתונים, וביניהן ראיונות פנים אל פנים, ראיונות טלפוניים, קבוצות מיקוד והערכת מומחים.

5.3 דוגמה לשימוש במודל במדידת הנטל הבירוקרטי על רישוי עסקים בישראל

5.3.1 רקע

תהליך רישוי עסק בישראל מעוגן בחוק רישוי עסקים התשכ"ח 1968 וכולל בתוכו מטלות רבות וגורמים רבים המשתתפים בתהליך. בישראל כ-135,000 עסקים פעילים טעוני רישוי, מתוכם כ-42,000, שהם כ-32%, פועלים ללא רישיון עסק. לקראת הטמעת הרפורמה ברישוי עסק בוצעה השוואה בין עלות הנטל הבירוקרטי במצב הקיים לבין עלותו לאחר הרפורמה.

5.3.2 שלבי החישוב

חישוב הנטל הבירוקרטי בוצע ב-4 שלבים:

- סקירת עיקרי השינויים ברפורמה.
 - חישוב מספר הבקשות בשנה.
 - זיהוי נותני האישור העיקריים בתהליך וניתוח השפעתם.
 - ניתוח SCM מצב קיים ולאחר הרפורמה באמצעות אקסל.
- בסיום הניתוח נמצא כי עלות הנטל הבירוקרטי על רישוי עסקים חדשים בישראל עומדת על כ-1,135 מלש"ח לשנה. בהפעלת ה-SCM נמצא כי יישום הרפורמה עשוי לחסוך כ-163 מלש"ח לשנה, שהם כ-14% מהנטל השנתי, ולהעמידו על כ-972 מלש"ח לשנה. להלן פירוט כל אחד מהשלבים.

1. סקירת עיקרי השינויים ברפורמה

ברפורמה שני שינויים עיקריים המשפיעים על חישוב עלות הנטל הבירוקרטי:

- קביעת סטנדרטים אחידים (מפרטים אחידים) לכל פריט הטעון רישוי.
- צמצום כמות הפריטים טעוני רישיון עסק:
 - צו רישוי עסקים התשנ"ה 1995 קובע מהם עסקים טעוני רישוי. כחלק מהרפורמה נכתב צו חדש, 2012, אשר מצמצם את כמות הפריטים הכלולים בתוך 10 הקבוצות.
 - מספר הפריטים צומצם בין שני הצווים ב-20% והופחת מ-242 ל-194.

לוח 6: כמות הפריטים טעוני רישיון עסק

קבוצה	תיאור	צו 1995	צו 2012
1	בריאות ורוקחות	17	17
2	דלק ואנרגיה	18	15
3	חקלאות	26	19
4	מזון	26	27
5	מים ופסולת	10	9
6	מסחר ושונות	21	12
7	עינוג ציבורי	30	29
8	רכב ותחבורה	33	26
9	שירותי שמירה ואבטחה	10	4
10	תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים	51	36
	סה"כ	242	194

בנוסף, קיימים שינויים ברפורמה אשר אינם משפיעים על חישוב העלות של הנטל הבירוקרטי:

- מסלול מזורז (ירוק) המאפשר קבלת היתר זמני לשנה מיד עם הגשת הבקשה;
- בחינת דרכים לביצוע התאמה עם חוק התכנון והבנייה והפחתת כפל דרישות ותהליכים.

2. חישוב מספר הבקשות בשנה

חישוב מספר הבקשות להערכת הנטל הבירוקרטי בוצע בהתבסס על הנחות העבודה הבאות:

- הנטל חושב עבור תהליך בקשת רישיון חדש בלבד (לא כולל: בקשה למידע מקדמי, חידוש רישיון, שינוי בעלות), ברמה השנתית;
 - לא נלקחו בחשבון פריטים הנשלחים לנותן האישור לידיעה;
 - הניתוח לא בוצע עבור בקשות להיתרים מיוחדים, כגון היתר לעבודת לילה, היתר להצבת פרגוד חורף או היתר להצבת שולחנות וכיסאות, כיוון שהיתרים אלה ניתנים רק לעסק בעל רישיון בתוקף.
- חישוב מספר הבקשות בוצע כדלהלן:
- נותחו נתוני בקשות חדשות של 9 רשויות מייצגות לשנת 2011 ו-2012 שעבורן התקבלו נתונים על התפלגות הבקשות לפי קבוצות פריטים: תל אביב, יוקנעם עילית, בת ים, אום אל פחם, פתח תקווה, ראשון לציון, נתניה, חולון, מצפה רמון.
 - נלקחו נתונים דמוגרפיים של 9 הרשויות הנ"ל המהוות 18% מהאוכלוסייה.
 - בוצעה אקסטרפולציה שנתית לקבלת מספר בקשות חדשות, בהתבסס על מספר התושבים במדינת ישראל – 7,837,000 (לפי נתוני הלמ"ס).
 - **על פי החישוב, הוגשו סה"כ 34,915 בקשות בשנת 2012.**

3. זיהוי נותני האישור העיקריים בתהליך וניתוח השפעתם

תהליך הבקשה לרישיון עסק כולל בתוכו שלבים של התייעצות ו/או קבלת אישורים שונים כתנאי לקבלת הרישיון.

הגורמים העיקריים הינם ועדות התכנון והבנייה, רשות הכיבוי וההצלה, משרד הבריאות, משטרת ישראל, המשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה, משרד החקלאות, משרד התחבורה, משרד החינוך, משרד המדע והטכנולוגיה, גורמים פנימיים בתוך הרשות המקומית ועוד.

מכיוון שקבלת אישור מוועדת התכנון והבנייה (מחלקת הנדסה) הינו חלק מהליך קבלת היתר בנייה, הוחלט כי נטל זה לא יימדד במסגרת המודל, שכן הוא נמדד במסגרת תהליך הבקשה להיתר בנייה.

בבדיקה פרטנית נמצא כי רשות הכיבוי וההצלה, משרד הבריאות, משטרת ישראל והמשרד להגנת הסביבה מהווים 75% מהסיבות העיקריות לאי קבלת רישיון (לאחר הפחתה של תכנון ובנייה), ולכן הוחלט לבחון רק את הנטל שהם משיתים על העסקים, בנוסף לרשות המקומית.

4. ניתוח SCM מצב קיים ולאחר רפורמה באמצעות אקסל

הניתוח התייחס להיבטים הבאים:

- העלות במצב הקיים.
- חישוב מספר הבקשות הרלוונטיות לפי הצו החדש (כלומר לאחר הרפורמה).
- בחינת המשמעויות הנובעות מהשינויים העיקריים.
- חישוב הנטל והמשמעויות הנגזרות ממנו.

להלן הממצאים בכל שלב.

העלות במצב הקיים

תהליך הבקשה הנמדד כולל את השלבים הבאים:

- תכנון והגשת תכנית עסק:
 - תרשים סביבה ומפה מצבית.
 - תכנית עסק.
 - פגישה בנוגע לתכנית עם מהנדס תכנון ברשות.
- הגשת בקשה לרישיון עסק:
 - איסוף טפסים ואגרה מהרשות.
 - מילוי בקשה.
 - תשלום אגרה.
 - הגשת הבקשה.
- ביקורות בעסק על ידי הרשות המקומית ועל ידי נותני האישור העיקריים.
- קבלת רישיון עסק – הגעה לרשות לקבלת הרישיון או איסוף מהדואר.

מספר הבקשות לפי הצו החדש

מספר הבקשות אחרי הרפורמה יעמוד על כ-30,750 בקשות, לעומת כ-35,000 במצב הקיים, וזאת על פי החישוב המוצג בלוח 7.

לוח 7: מספר הבקשות לפני הרפורמה ואחריה

קבוצה	תיאור	מס' בקשות לפני הרפורמה	מס' בקשות אחרי הרפורמה	% שינוי
1	בראות ורוקחות	3,403	3,403	0%
2	דלק ואנרגיה	356	297	17%
3	חקלאות	427	312	27%
4	מזון	14,583	15,143	4%-
5	מים ופסולת	221	199	10%
6	מסחר ושונות	3,213	1,836	43%
7	עינוג ציבורי	1,574	1,521	3%
8	רכב ותחבורה	2,955	2,328	21%
9	שירותי שמירה ואבטחה	218	87	60%
10	תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים	7,965	5,622	29%
	סה"כ	34,915	30,749	12%

השינויים העיקריים

בנוסף להפחתת מספר הפריטים וכתוצאה מפרסום המפרטים האחידים, זוהו שיפורים כמותיים שמשמעותם הפחתת אי הוודאות ויצירת סטנדרטיזציה:

- קיצור מספר ומשך הפגישות עם הרשויות ועם הגורמים נותני האישור ב-40%.
- הגדלת אחוז המבקשים המסיימים את התהליך (כלומר הפחתת מספר המבקשים אשר לא סיימו את התהליך) ל-85%, לעומת כ-70% לפני הרפורמה.

תובנות עיקריות

לוח 8: עלויות הנטל הבירוקרטי

	מצב קיים	1,134.6 מלש"ח
	מצב עתידי לאחר רפורמה	971.7 מלש"ח
14%	חיסכון	162.9 מלש"ח

- מספר הפריטים קטן ב-20%. בפועל – מהשינוי נהנים 12% מהעסקים בלבד.
- עלות הנטל הבירוקרטי הכוללת בפועל גבוהה יותר מהמוצג, בגלל פרמטרים שלא נלקחו בחשבון (כמוצג בהנחות העבודה).
- על פי נתוני ה-EU, הנטל הבירוקרטי מהווה 3.5% מהתמ"ג, שמשמעותם בישראל כ-30 מיליארד ש"ח. מכאן כי הנטל הבירוקרטי של רישוי עסקים חדשים על האזרחים מהווה כ-4% מסך הנטל הבירוקרטי בישראל.

5.4 השפעת המודל על פוטנציאל הצמיחה

אחת השאלות בשימוש במודל הינה מידת השפעתו על קבלת החלטות ברמה הלאומית, ותרומתו למשק. על מנת לחשב את האפקט של הרפורמה ברגולציה על צמיחת הכלכלה בחנו את הנעשה בדנמרק, שם משתמשים במדידה בשיטת ה-SCM כבסיס למודל מורכב יותר שנקרא Copenhagen Economics Trade Model.

ההנחה הינה שמדידה בשיטת ה-SCM מספקת הבנה לגבי סוג התעשיות שנפגעות מרגולציה מיותרת ואילו משאבים בתעשיות אלה משתחררים משינויים בהתחייבויות הרגולטוריות של החברות. משאבים אלה משמשים לפעולה שמייצרת ערך עבור החברה. כך, לדוגמה, עובד שעסק קודם לכן חלק מזמנו במילוי טפסים ובהגשתם לרשויות, יכול כעת לנצל את זמנו לביצוע פעולה יצרנית, או לחילופין להיות משוחרר מעבודתו ובכך לתרום להורדת עלויות עבור החברה שבה עבד. שינויים אלה מהווים מכפיל על הפעילות הכלכלית ומשפרים את הקצאת המשאבים בכלכלה.

המודל מתאר שיווי משקל סטטי בכלכלת דנמרק שמתוארת כקטנה ופתוחה. במודל מתוארות גם מדינות ה-EU 25, אולם לשם פשטות חישוב האפקט רק על כלכלת דנמרק מיוצגות מדינות ה-EU 15 כגוש כלכלי אחד ושאר העולם כגוש כלכלי שני. עוד כלולה במודל התפלגות התעשיות בדנמרק כך שניתן להבין במדויק כיצד תעשייה אחת משפיעה על אחרת והסחר ביניהן.

ההנחות בצד ההיצע הן של תחרות משוכללת ומקסום רווחים, וכל החברות דומות במבנה העלויות שלהן; גורמי הייצור הם הון, כוח עבודה ותצרוכת של מוצרים מעובדים למחצה. האופטימיזציה של החברות נעשית ראשית עבור הון ועבודה, ולאחר מכן הן משלימות את הייצור עם מוצרים מעובדים למחצה. בין הון לעבודה קיימת גמישות יחידתית, ויחס ישר בין צמיחה למוצרים מעובדים למחצה. צד הביקוש מיוצג על ידי משק בית טיפוסי שממקסם תועלת ומספק הון ועבודה באופן קבוע. אלה מסופקים בכמות סופית בכלכלה, אבל נעים בחופשיות בין תעשיות.

כפי שתואר קודם, שחרור משאבים עקב שינויים במחויבויות הרגולטוריות של החברות מאפשר לחברות להגביר ייצור או לחילופין לפטר עובדים ולהישאר באותה רמת ייצור. הדבר מביא לעלייה בפרודוקטיביות של העובדים הנוותרים בחברה, וכך בטווח הארוך לעלייה בייצור המוצרים והשירותים ולצמיחת הכלכלה. רמת התוצר הגבוהה יותר דוחפת את המחירים כלפי מטה ומעלה את השכר הממוצע במשק.

בחישוב המודל על הכלכלה הדנית נקבעה נקודת ייחוס לחיסכון של מיליארד קורונות דניות (שהן כ-135 מיליון יורו) שתתחלקנה בין התעשיות השונות באופן דומה להתפלגות העובדים במדינה בין תעשיות אלה. מהחישוב עלה שהכלכלה הדנית תצמח בכ-1.4 מיליארד קורונות דניות במקרה זה, ולכן המכפיל הממוצע של הכלכלה הינו 1.4. החישוב כולל את בחינת המכפיל בכל תעשייה שמשתנה לפי סוג החיסכון המסוים באותה תעשייה, והשפעתה על תעשיות אחרות. פן חשוב שמשפיע על המכפיל הינו שיעור הייצוא של אותה תעשייה. ככל ששיעור הייצוא גבוה יותר בתעשייה, כך גם המכפיל של אותה תעשייה גבוה יותר. המכפיל תלוי גם בלקוחות שקונים את המוצרים והשירותים של תעשייה מסוימת: אם מדובר בתעשיות אחרות וסחר בין עסקים אזי ההשפעה על המכפיל גדולה מאוד, לעומת זאת תעשיות המשווקות למשקי בית אינן משפיעות על מכפיל הצמיחה.

תעשיות בולטות שבהן המכפיל הוא משמעותי ביותר הינן תעשיית התחבורה – 4.4, התעשייה הכימית – 1.9, חקלאות – 1.4 ותעשיית המחצבים – 1.5. לעומת זאת תעשיות שבהן המכפיל הוא קטן מ-1 הינן מסחר – 0.6, אספקת אנרגיה – 0.7, ובמגזר הבנקאות ושוק ההון המכפיל הינו 1.1.

5.5 הרחבת השימוש ב-SCM

בדנמרק ראו בשיטת המדידה SCM תהליך ראשוני שהוא הכרחי אך אינו מספיק למטרת הערכה מקיפה של רגולציה איכותית. חלק מהחסרונות שראו הדנים היו שה-SCM גורם להסתת תשומת הלב מפתרונות נוספים, בגלל חוזקו הכמותי.

ה-SCM אינו מוכוון פתרון, אלא נותן תמונת מצב להערכה. בנוסף, התפיסה של בעלי העסקים עודנה שלילית בנוגע לשימוש בשיטה זו, אולי מכיוון שאינם רואים פתרון ברור למצוקותיהם בתהליך זה בלבד. לכן הסיקו בדנמרק שיש להשלים את התהליך לקראת רגולציה טובה יותר בפעולות נוספות לאחר מדידת הבסיס והשימוש בכלי ה-SCM.

בדיקת ההשפעה של תהליכים המתבצעים במגזר הציבורי מתבצעת לא רק בניתוחים ובמודלים כלכליים טהורים, אלא גם בניתוחים ובמודלים המשלבים השפעות על החברה/הסביבה. אלה מציגים פרט לפן הכלכלי גם צדדים איכותיים, וחשיבות השפעתם של אלה על הציבור אינה נמוכה מהחשיבות הכלכלית. המגמה העולמית כיום הינה שימוש בשיטת ה-SCM כאחד הכלים המובילים בשימוש במתודולוגיית RIA – Regulatory Impact Assessment, שהינה הערכה מקיפה יותר של השפעת הרגולציה בכלל, ולא דווקא של הנטל הברוקרטי.

ניתוח ההערכה במתודולוגיית RIA מבוצע על פי 5 השלבים הבאים:

- כשלים במצב הקיים – כשלים רגולטוריים וכשל שוק.
- ניהול סיכונים.
- גיבוש חלופות – בדרך כלל 3 חלופות, לרבות המצב הקיים.
- בחירת החלופה המועדפת.
- מדדים להצלחת היישום של החלופה המועדפת.

ממשלת ישראל החליטה בהחלטה מספר 2118 מיום 22.10.2014 לאמץ את מתודולוגיית ה-RIA כחלק מתהליך רחב של הפחתת הנטל הרגולטורי הקיים מחד גיסא, ומאידך גיסא כשלב אורגני בהחלטות על רגולציות חדשות ו/או שינוי קיימות, ואף פרסמה מדריך של תורת ההערכה של השפעת הרגולציה (משרד ראש הממשלה, 2013). בהחלטת הממשלה נקבע גם כי בכל משרד ממשלתי ימונו רפרנטים לטיפול בנושא. יחד עם זאת, יישום מלא ואפקטיבי של הפחתת הנטל הרגולטורי בכלל, והברוקרטי בפרט, לא יהיה אפקטיבי ללא מינוי יחידה ממשלתית ייעודית, בעלת סמכות, אשר לה ראייה מערכתית, עם יכולת וכלים לקדם תהליכים חוצי משרד ולהתרת חסמים, לסיוע בפישוט תהליכים ותמיכה טכנולוגית, כל זאת כפי שהוסבר לעיל.

6. השפעת התהליך המוצע על קידום רפורמות ברגולציה – ניתוח

6.1 ברמת התהליך

הפחתת הבירוקרטיה לעסקים צריכה להיות התהליך המוביל להפחתת בירוקרטיה בכלל. המצב היום שונה מכך. החלטת הממשלה שהתקבלה ב-22.10.14 קבעה יעדים כלליים ברמת משרד ממשלתי להפחתת בירוקרטיה ללא תיעדוף. יעדים אלה עלולים לגרום למשרד הממשלתי לתעדף נושאים פנימיים על פני נושאים חוצי משרדים. כאן מוחמצים תהליכים רוחביים, כגון רישוי עסקים. יתרה מזאת, שיטת המדידה הקיימת אינה מתאימה למשק הישראלי, בהיותו בתחילת דרכו בתחום הפחתת הבירוקרטיה. השיטה שמשרדי הממשלה נדרשו לאמץ על פי החלטות הממשלה מורכבת יותר מ-SCM. בנוסף, היא נתונה למניפולציות בכך שהיא כוללת צורך בהנחות לגבי השפעות נלוות. התהליך המוצע על ידינו משפר את התהליך הקיים בשלושה מובנים:

1. שינוי סדר העדיפות הממשלתי

התהליך המוצע מתעדף את נושא הפחתת הבירוקרטיה לעסקים, דבר שיש בו כדי להשפיע על יוקר המחיה בארץ. הדבר חודד בהחלטת הממשלה 2318 שהתקבלה ביום 11.11.14³, ובה הוחלט לאמץ את המלצות דוח הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בייבוא בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה. ההחלטה התייחסה, בין היתר, להסרת חסמים בירוקרטיים מיותרים בתחום הייבוא, במטרה להוזיל את עלויות הייבוא, להגדיל את התחרות במשק ולהפחית מחירים. מכאן רואים כי הממשלה הכירה בקשר שבין הפחתת בירוקרטיה לעסקים לבין מטרתה להגדיל את התחרותיות. בעקבות זאת קודמו תהליכים מספר להפחתת הבירוקרטיה לעסקים בתחום הייבוא.

הפחתת בירוקרטיה בתחום הייבוא משמעותה הסרת חסמים לא מכסיים. חסמים לא מכסיים הם בעצם דרישות רגולטוריות שכל מטרתם הוספת בירוקרטיה שתשמש כחסמי ייבוא מקביל או חסמים למוצרים מסוימים. תחום הייבוא עלה לראש סדר העדיפויות בשנתיים האחרונות, ומשכך מומלץ לאמץ את שיטת המדידה SCM עבורו, כמו גם להציב יעדים לשיפור מיקום הנושא בדוח הבנק העולמי.

2. הצבת יעדים מדידים

הנייר מציע הצבת יעדים לכל תחום, במקום יעד רוחבי אשר ייתכן כי אינו מתאים לכל התחומים, כמונהג היום. היעדים יכולים להיות מתורגמים לפרמטרים של תהליך וזמן, והינם כלי מכוון מבחינת המשרדים הממשלתיים. הצבת היעדים, כאמור, תאפשר שימוש בדוח הבנק העולמי כאינדיקציה של שיפור מדינת ישראל ביחס למדינות אחרות. הצבת יעדים כאלה מחייבת לימוד מעמיק של התהליכים, תוך הצגת תכניות עבודה פרקטיות, כיוון שהיעדים נגזרים מהבנת הממשק עם הרשויות הממשלתיות, קרי, הממשק הבירוקרטי.

3. מודל פשוט ליישום ומודד השפעה ישירה של הפחתת בירוקרטיה

מדובר במודל פשוט להבנה וליישום אשר מודד השפעה ישירה של הפחתת בירוקרטיה. לבעלי העסקים תהיה יכולת להגיב על תוצאות המודל שכן הוא מתייחס להפחתת ההוצאות שלהם. משכך, המודל ישפר את השיח בין נציגי העסקים לבין הרשויות הממשלתיות. עוד יצוין כי המודל נחל הצלחה במדינות רבות בעולם.

³ החלטת הממשלה שעסקה בתחום הייבוא ויישום מדיניות חדשה שמטרתה בין היתר הפחתת הבירוקרטיה על תחום הייבוא בשער הכניסה למשק.

6.2 הסתכלות אובייקטיבית על הניתוחים בדוח הבנק העולמי וחשיבות השימוש בו

דוח הבנק העולמי הוא תשתית טובה לקידום הפחתת בירוקרטיה לעסקים. עם פרסום הדוח ניתנה לציבור הראשונה נגישות מלאה לנתונים רבים אשר התניעו דיונים, מחקרים ועניין ציבורי רב על שינויי חוקים ותקנות בין מדינות שונות. השימוש הנרחב של אקדמאים, קובעי מדיניות וארגונים אזרחיים נתן לציבור הרחב כלי שימושי, ביקורתי, השוואתי ורב-ממדי על פעילות הממשלה בתחומים השונים של קלות עשיית עסקים (Besley 2015). יחד עם זאת, ישנן כמה נקודות תורפה בדוח זה:

- **שימוש לא נאות בדירוג** – פוליטיקאים וקובעי מדיניות אשר יש להם השפעה ישירה על הקריטריונים והדירוג עלולים להשתמש בו באופן לא נאות, בשני מובנים:
 - ביצוע שינויי חקיקה ו/או רפורמות אשר משפיעים על הדירוג אך אינם מהותיים או שאינם משרתים את כלל הציבור, וזאת על מנת להעלות את דירוג מדינתם ו/או סקטור מסוים.
 - שימוש בנתונים בהתייחסות לקריטריון מסוים שאינו מייצג בהכרח את התמונה הכוללת של אותו הנושא או התחום כדי לעשות "הון פוליטי" ולהשפיע על דעת קהל על בסיס שאינו מציג את התמונה השלמה.
 - **אמינות הנתונים** – הנתונים לדוחות נאספים על ידי ארגונים בעלי אינטרס ומטרה ברורה לשינוי במדיניות בתחום עשיית עסקים, דבר שמפחית מאמינות הנתונים.
 - **יכולת השוואה עולמית** – כדי שניתן יהיה לבצע השוואה עולמית, מבוצע נרמול לנתונים הנאספים ממדינות שונות ומחברות שונות בהתאם לפרופיל חברה מסוים, כאשר בפועל לא כל החברות הנבחרות עומדות בפרופיל זה וניתן לצפות כי מידת ההשפעה עליהן בנושאים שונים תהיה שונה, ולמעשה ההשוואה אינה מדויקת.
 - **משמעות הקריטריונים** – שמות הקריטריונים, ולעתים אף תוכנם, עלולים להטעות. לכן חשוב שלא לשפוט על פי קריטריון מסוים אלא להבין מה המשמעות של כל קריטריון ומה הוא מכיל בתוכו.
 - **התמונה הכוללת לעומת הפרטים הקטנים** – הדירוג אמנם נותן תמונה כוללת טובה על המציאות העסקית במדינה מסוימת, אך כאשר יש חשיבות לפרטים ונדרש להתמקד בממד מסוים או ברפורמה מסוימת הדירוג בפני עצמו אינו נותן מספיק מידע.
 - **השפעת הדירוג על מדינות** – לנתוני הדירוג השפעה גדולה יותר במדינות שבהן כבר מתבצעות או מתוכננות להתבצע רפורמות, ופחות השפעה דווקא במדינות בעלות דירוג נמוך שבהן קיים הצורך האמיתי בשינוי וברפורמות.
- למרות כל נקודות התורפה, לדוח של הבנק העולמי תרומה גדולה והוא מהווה גורם מניע לייזום ויישום של רעיונות כלכליים שתורמתם לציבור חשובה. עם זאת, בבואנו לעשות כל שימוש בנתוני הפרויקט עלינו להבין לעומק את כלל הפרטים, כיצד נאסף כל נתון ומה הוא מייצג או אינו מייצג.

1. Actal (2008), "The Dutch Advisory Board on Administrative Burden (Actal)" [PowerPoint Slides]. <http://www.oecd.org/mena/governance/40313681.ppt>.
2. Aghion, P., Y. Algan, P. Cahuc and A. Shleifer (2010), "Regulation and Distrust", *The Quarterly Journal of Economics* 125(3), 1015–1049.
3. Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti and F. Schiantarelli (2005), "Regulation and Investment", *Journal of the European Economic Association* 3(4), 791–825.
4. Bertrand, M. and F. Kramarz (2002), "Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry", *The Quarterly Journal of Economics* 117(4), 1369–1413.
5. Besley, T. (2015), "Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project", *Journal of Economic Perspectives* 29(3), 99–120.
6. Haidar, J.I. (2012), "The Impact of Business Regulatory Reforms on Economic Growth", *Journal of the Japanese and International Economies* 26(3), 285–307.
7. Meiling, E. (2011), "The Danish Approach to Simplification and Better Regulation for Business" [PowerPoint Slides], Ministry of Economic and Business Affairs. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49089145.pdf>.
8. OECD (1997), "The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis Report", OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189751-en>.
9. OECD (2003), "From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries", OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264100688-en>.
10. World Bank (2013), "Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises", Washington, DC: World Bank Group. DOI: 10.1596/978-0-8213-9615-5. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0.
11. World Bank (2014), "Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency", Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-1-4648-0351-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

12. משרד ראש הממשלה (2013), תורת הערכת השפעת רגולציה – מדריך ממשלתי.

<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/hashpaotregulatzya.pdf>.