

רשות הרגולציה: יעדים,

כלים ומסגרת עבודה

שרית מנחם-כרמי ואסף אילת*

נייר מדיניות 2022.07 / ספטמבר 2022



* ד"ר שרית מנחם-כרמי היא חוקרת בכירה במכון אהרן למדיניות כלכלית באוניברסיטת רייכמן. ד"ר אסף אילת הוא חבר הוועדה המדעית של המכון. המחברים מבקשים להודות לקרן גורין, חוקרת במכון אהרן למדיניות כלכלית, על הסיוע באיסוף נתונים לנייר זה.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא לתמוך בצמיחה כלכלית וחזק חברתי בני-קיימא ובצמצום העוני, זאת באמצעות עיצוב אסטרטגיה מבוססת יעדים מדידים בני השוואה בינלאומית והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן. אנו מתמקדים ברפורמות לצמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה ומהעלאת התוצר לשעת עבודה (הפריון) בישראל.

המדד המרכזי לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש – נמצא עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח, וכמוהו גם הפריון במשק. המכון, באמצעות מחקרים כלכליים, מציע יעדים, כלי מדיניות חדשניים ורפורמות לקידום הצמיחה, התעסוקה האיכותית והפריון.

מטרת המכון היא להשפיע על המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות במשק, ובייחוד בקרב משפחות בחצי התחתון של התפלגות ההכנסות. אלו כוללות חלקים נכבדים מהאוכלוסיות הערבית והחרדית, ועליית התעסוקה והפריון בהן תתרום רבות להשגת יעדי הצמיחה, החזק החברתי וצמצום העוני. כמו כן, מטרת המחקרים היא להשפיע על השיח המקצועי ולעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי המציע כלים מעשיים להשגת היעדים.

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר ירון לוטן (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, מר ירום אריאב, מר גבי אשכנזי, גב' דיתה ברונצקי, פרופ' איתי גולדשטיין, מר קובי הבר, מר רוני חזקיהו, פרופ' ניראון חשאי, גב' ענת לוין, מר צבי לימון, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, 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, ד"ר אסף אילת, פרופ' צבי הרקוביץ, ד"ר יניב ידיד לוי, ד"ר אסנת ליפשיץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

אוניברסיטת רייכמן, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

רשות הרגולציה: יעדים, כלים ומסגרת עבודה

חוק עקרונות האסדרה (הרגולציה), שחוקק במסגרת חוק ההסדרים בנובמבר 2021, מורה בין היתר על הקמתה של רשות האסדרה (Regulatory Oversight Body, ROB) שתרכז את מאמצי הממשלה לטיוב רגולציה, כפי שקיים במדינות מתקדמות ובהמשך להמלצת ארגון ה-OECD (2017a). רשות האסדרה (להלן: רשות הרגולציה) נמצאת בהקמה וצפויה להתחיל לפעול לכל המאוחר בינואר 2023.

נייר מדיניות זה מתאר את הכלים שעומדים לרשות רשות הרגולציה; את מסגרות העבודה המומלצות עבור הרשות ואת תחומי הפעולה הנדרשים כדי לקדם רגולציה מיטבית בישראל. אנו רואים במסגרות עבודה יעילות עם יעדים מדידים מוגדרים מפתח להצלחת הרשות בשל אופי העבודה הצפוי – יעוץ וליווי מקצועי של משרדי הממשלה והרגולטורים בתהליכי קביעה וטיוב רגולציה והפחתת הבירוקרטיה. עבודה לא יעילה של רשות הרגולציה עלולה לסרב את תהליכי העבודה הפנים-ממשלתיים ולייצר חוסר שיתוף פעולה מצד משרדי הממשלה.¹ רשות רגולציה עם מסגרות עבודה יעילות ויעדים מוגדרים יכולה לחולל שינוי יסודי בתפיסת הרגולציה בישראל והפחתת הבירוקרטיה – תהליכים שיפחיתו את עלות ההון למגזר העסקי יתרמו לגידול בהשקעות הפרטיות, גידול בפריזם העבודה והפחתת יוקר המחיה.

חשיבותה של רגולציה איכותית, המשיגה את יעדי הרגולציה בעלויות בירוקרטיות נמוכות, מעודדת יזמות, השקעות ותעסוקה, מודגשת בעידן הכלכלה הגלובלית שבו מדינות רבות מתחרות על משיכת עסקים והשקעות מכל המקורות, מקומיים וזרים. ממדדים בינלאומיים המדרגים את איכות הרגולציה עולה כי כיום יש בישראל רגולציה עודפת. כך, למשל, קיימת בישראל רגולציה מחמירה בכל הקשור לכניסה של חברות זרות (מדד ה-STRI של ה-OECD, מקום 34 מתוך 37). איכותה הירודה של הבירוקרטיה מודגשת בנתוני מדד קלות עשיית העסקים (Doing Business), לפיהם משך הזמן להשלמת תהליכים עסקיים שכיחים ארוך בישראל בהשוואה למדינות הסמן.²

האתגר הגדול בתהליכי טיוב רגולציה והפחתת הבירוקרטיה הוא התמודדות עם מלאי הרגולציה והבירוקרטיה שהצטבר על פני השנים, זאת לצד בקרה על זרם הרגולציה הנכנס. **המפתח להפחתת מלאי הבירוקרטיה הוא מדידה שיטתית, מקצועית ומבוקרת של עלות הציות להליכי רגולציה מרכזיים והבירוקרטיה הנדרשת בגינם בשיטת ה-SCM וקביעת יעדים להפחתה.** ללא מדידה וקביעת יעדים ישנו קושי ניכר בכימות הנטל הרגולטורי ובתיעדוף הנושאים לטיפול. כך עולה, בין השאר, מניסיון של מדינות אחרות שיישמו תוכניות להפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים.³

¹ בחוק נקבעו מנגנונים לעניין זה, לרבות תקופות נדרשות להעברת מענה ואישור בשתיקה ככל שלא ניתן מענה.
² "מדינות הסמן" (benchmark) הן מדינות בסדר הגודל של ישראל מבחינת האוכלוסייה ודומות לה מבחינת אופי הצמיחה, הנשען על הון אנושי, אבל יש בהן רמת תוצר לנפש ופריזם גבוהים יותר, ושיעורי עוני נמוכים יותר. קבוצת מדינות זו כוללת את אוסטרליה, דנמרק, פינלנד, הולנד ושוודיה, שלכולן רמת תוצר לנפש הגבוהה ממוצע ה-OECD וכן שיעורי עוני נמוכים. אנו סבורים כי ממוצע ה-OECD אינו היעד הנכון לשאוף אליו, מכיוון שהוא מושפע גם ממדינות עניות יחסית. הנוכחות של מדינות אלו במדד אינה צריכה להשפיע לדעתנו על השאיפות של ישראל; ישראל צריכה לשאוף להידמות למדינות המובילות באירופה.

³ מודל ה-SCM (Standard Cost Model) הוא המודל הרווח ביותר למדידת עלות הבירוקרטיה, אשר אומץ כמתודולוגיה אחידה על ידי ארגון ה-OECD והאיחוד האירופי. המודל מתבסס על פירוק החקיקה לחובות מידע, ומדידת הזמן והעלות הנדרשים למילוי כל חובת מידע. למידע נוסף וסקירה בנושא ראו סומקין (2020).

תוכן העניינים

1.	סיכום ומסקנות	5
2.	רגולציה ובירוקרטיה – השפעות כלכליות ומצבה היחסי של ישראל	7
2.1	הרגולציה העודפת והנטל הבירוקרטי כחסם להשקעות במשק ולצמיחת הפריון	11
2.2	בעיות היסוד של הרגולציה בישראל	13
2.3	פעילות ממשלתית בתחום ייעול מנגנוני רגולציה והפחתת עלויות בירוקרטיה	14
3.	החזון לרגולציה חכמה בישראל והכלים להשגתו	15
3.1	ניהול סיכונים והאינטרס הציבורי הכללי	16
3.2	מדידה והצבת יעדים	18
3.2.1	חשיבותם של מדדים ואופן בחירתם	18
3.2.2	מודל ה-SCM למדידת עלות הנטל הבירוקרטי	19
3.3	דיגיטציה כתשתית הכרחית למעבר לרגולציה חכמה	19
3.4	כלים לטיוב הרגולציה והבירוקרטיה	21
3.4.1	מדידה וטיפול במלאי הבירוקרטיה הקיים	21
3.4.2	בקרה על זרם הרגולציה באמצעות תהליך RIA	22
3.4.3	דיגיטציה של הממשקים עם הסקטור העסקי	22
3.4.4	ייעול והסדרה של מערך הרגולציה והאכיפה	23
3.4.5	יצירת מנגנון בקרה לאיכות המשטרים הרגולטוריים	24
3.4.6	שיח עם המגזר העסקי	24
4.	הקמת רשות לאומית לרגולציה ומיקומה במרחב הממשלתי	25
4.1	הצורך בגוף מתכלל לרגולציה הממשלתית	25
4.2	עצמאות רשות הרגולציה ומיקומה במרחב הממשלתי	25
4.3	מובילי מדיניות רגולציה במשרדים הממשלתיים	26
4.4	סמכויות הרשות לרגולציה	26
5.	הרשות הלאומית לרגולציה: מסגרות עבודה	27
5.1	מיחידה לרגולציה לרשות לאומית לרגולציה: שינויים צפויים במסגרות עבודה	27
5.2	דרג ניהולי: הרכב המליאה ותפקידה	27
5.3	מבנה רשות הרגולציה: תחומי התוכן הרגולטורי ואשכולות ארגוניים	28
5.4	מבנה מוסדי מאוחד והתמחות בתהליכים	29
5.5	שיתוף הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהקמת פעילות המדידה	29
5.6	כינון מסגרות עבודה: החלטות לפתחה של מליאת הרשות	30
6.	רשות הרגולציה כגוף מוביל רפורמות מקרו-כלכליות: זרקור לרפורמות נחוצות	31
6.1	הסרת חסמים לייבוא והפחתת עלות הבירוקרטיה	31
6.2	רפורמה ברישוי עסקים	33
6.3	הסרת חסמי כניסה רגולטוריים לפעילות חברות זרות בישראל	35
נספח:	דוגמאות לחוסר יעילות במערך הרגולציה והאכיפה	38

1. סיכום ומסקנות

חוק עקרונות האסדרה (הרגולציה), שחוקק במסגרת חוק ההסדרים בנובמבר 2021, הוא נדבך חשוב בהתפתחותה של התשתית הרגולטורית בישראל.⁴ החוק מורה על הסדרת שני נושאים: 1. החוק מגדיר מהי אסדרה מיטבית, לרבות השיקולים שיש להביא בקביעת האסדרה, למשל עלויות הציות לאסדרה והשפעת האסדרה על שיקולים נוספים לאינטרס המוגן כמו שיקולי יוקר מחיה ותחרות;⁵ 2. החוק מורה על הקמתה של רשות האסדרה (Regulatory Oversight Body, ROB) אשר תהיה גורם מקצועי אשר ירכז את מאמצי הממשלה לטיוב הרגולציה, כפי שקיים במדינות מתקדמות ובהמשך להמלצת ארגון ה-OECD (2017a). רשות האסדרה (להלן: רשות הרגולציה) נמצאת בהקמה וצפויה להתחיל לפעול לכל המאוחר בינואר 2023. רשות הרגולציה תתבסס בשלב ראשון על פעילותו של אגף מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה, וצפויה להרחיב מאוד את היקף הטיפול בנושא ואת עומקו. אגף זה הוקם ב-2016 והיה אחראי על יישום החלטות הממשלה בתחום הרגולציה. אולם מעמדו המשפטי, המשאבים והסמכויות המוגבלים שעמדו לרשות האגף והעדר חקיקה ראשית המסדירה את פעילותו אתגרו את השגת היעדים – צמצום הרגולציה העודפת והפחתת הנטל הבירוקרטי בישראל. בנוסף, עד לחקיקת חוק עקרונות האסדרה, לא הייתה קיימת תשתית חוקית סדורה המגדירה שיקולים ועקרונות בקביעת רגולציה חכמה ומאוזנת המסמיכה רגולטורים לשקול לצד האינטרס המוגן שעליו הם מופקדים גם את עלויות הרגולציה והשלכותיה העקיפות. אנו סבורים שהקמת רשות רגולציה אפקטיבית עם יעדים מוגדרים, אשר תחולל שינוי יסודי בתפיסת הרגולציה בישראל, היא מפתח לשיפור מהותי בהשקעות המגזר העסקי, גידול פריון העבודה והפחתת יוקר המחיה. נייר זה מבקש להתוות מסגרות עבודה, כלי עבודה, יעדים ומדדים לעבודה שיאפשרו את מימוש חזונה של הרשות – קידומה של רגולציה איכותית יותר לצד הפחתתו של נטל רגולטורי עודף והפחתתה של בירוקרטיה הנדרשת במסגרת רגולציה שאין לה הצדקה. לגבי מסגרות העבודה של הרשות אנו מדגישים בנייר זה כי המשימה העומדת לפתחה של הרשות היא בקרה על רגולציה חדשה המתגבשת במשרדי הממשלה, טיוב רגולציה קיימת והפחתת נטל רגולטורי. במשימה זו תהיה הרשות גורם מקצועי מייעץ ומלווה למשרדי הממשלה שבהם מתבצעים בפועל תהליכי עומק אלו. לכן, משימה זו דורשת שיתוף פעולה מלא מצד משרדי הממשלה. דרישה זו מודגשת בשל העדר הסמכויות של הרשות אל מול המשרדים עצמם, מכאן שהצלחת הרשות היא פרי מאמץ ממשלתי משותף של כל המשרדים הממשלתיים ושל כל הרגולטורים, זאת מתוך הבנה כי שיתוף הפעולה עם הרשות בהליכי אישור של רגולציה חדשה או חתירה להפחתה של ממש במלאי הרגולציה אינה חובה בירוקרטית עבורם אלא צורך בסיסי של המשק לעידוד הסקטור העסקי ורמת ההשקעות במשק, עידוד התחרות במשק והפחתת יוקר המחיה. על הרשות להפעיל את כל סמכויותיה, לרבות הכפיפות למשרד ראש הממשלה ופרסום דו"חות שנתיים, כדי לשקף לממשלה ולציבור את המאמץ וההתקדמות בהפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים ולאזרחים בכל משרד ממשלתי.

⁴ קישור לחוק:

https://he.wikisource.org/wiki/%D7%97%D7%95%D7%A7_%D7%A2%D7%A7%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%AA_%D7%94%D7%90%D7%A1%D7%93%D7%A8%D7%94

⁵ אנו משתמשים במינוחים "רגולציה מיטבית" ו"רגולציה חכמה" כמינוחים חליפיים.

על רקע מצבן היחסי הירוד של איכות הרגולציה ועלות הבירוקרטיה בישראל, כפי שעולה ממדדים בינלאומיים, נייר זה מציג את הכלים העומדים לרשותה של הרשות אשר עשויים לסייע לה בקידומה של רגולציה איכותית וטיוב רגולציה, לרבות קביעת יעדים לטיוב הרגולציה ולהפחתה של הנטל הבירוקרטי. ללא מדדים ברורים ישנו קושי ניכר בכימות הנטל הרגולטורי, בהצבת יעדים קונקרטיים ובמעקב אחר עמידה ביעדים. המלצות מדיניות אלו מבוססות על ניסיון המוצלח של מדינות מתקדמות אחרות בהפחתת הנטל הרגולטורי, ואנו רואים בהן אבני יסוד להצלחת הרשות. אבני יסוד אלו הן:

1. פרסום מרשם רגולטורי לפי תחומי פעילות (נקבע בחוק);⁶
2. מדידה שיטתית, מקצועית ומבוקרת של עלות הציות להליכי רגולציה מרכזיים בשיטת ה-SCM;⁷
3. קביעת מדדים ויעדים להפחתה של מלאי הרגולציה והבירוקרטיה;
4. מעקב ופרסום שנתי של המרשם הרגולטורי ועלויות הציות להליכי רגולציה מרכזיים, בדומה למדידה ופרסום של אינדקסורים כלכליים אחרים כדוגמת אינפלציה ותעסוקה.

אנו ממליצים גם על שדרוג התשתית הדיגיטלית במגזר הציבורי (הון ציבורי ICT), ובפרט דיגיטציה של הממשקים בין המגזר הציבורי למגזר העסקי באופן שיסגור את הפער הקיים כיום בין ישראל למדינות הסמן.⁸ נדגיש כי סגירת הפער ברמת ההון ICT ציבורי בענף מנהל ציבורי דורשת השקעה בסדר גודל נמוך במידה ניכרת מההשקעה בתשתיות ציבוריות אחרות, למשל תשתיות ליבה (תחבורה וכו'), אך בעלת השפעה פוטנציאלית ניכרת על יעילות הממשלה ועל קידום המגזר העסקי בשל הצורך של חלק מהמגזר העסקי להתעדכן מול ממשקי הממשלה החדשים. אנו מפרטים את שלושת הערוצים שבהן נדרשת השקעה הכרחית בהון ICT ציבורי בכדי לבצע את המעבר הדרוש לרגולציה מיטבית.

כמו כן, אנו מציגים את המחיר הכלכלי הגבוה שהמשק הישראלי משלם על עודף רגולציה ובירוקרטיה, בעיקר דרך השקעות נמוכות של המגזר העסקי, הפחתת התחרותיות והעלאת יוקר המחיה. בפרק האחרון אנו מפרטים הליכים רגולטוריים מרכזיים למשק בהיבטי תחרות ויוקר מחיה המאופיינים בעודף רגולציה. טיוב של הליכי אלו, שחלקם עבר רפורמות חשובות, כבר החל. אנו סבורים שהרשות צריכה להיות מלווה ומעורבת גם בתהליכים אלו, כדי לעקוב ולוודא את הצלחת הרפורמות ותהליכי הטיוב.

⁶ מרשם רגולטורי הוא מלאי החובות הבירוקרטיות הקיימות בכל תחום. זוהי התשתית לפעילות מדידת העלות של הציות לבירוקרטיה וקביעת יעדים להפחתתה.

⁷ מודל ה-SCM (Standard Cost Model) הוא המודל הרווח ביותר למדידת עלות הבירוקרטיה, אשר אומץ כמתודולוגיה אחידה על ידי ארגון ה-OECD והאיחוד האירופי. המודל מתבסס על פירוק החקיקה לחובות מידע, ומדידת הזמן והעלות הנדרשים למילוי כל חובת מידע. למידע נוסף ראו סומקין (2020).

⁸ ראו הערת שוליים 2.

2. רגולציה ובירוקרטיה – השפעות כלכליות ומצבה היחסי של ישראל

רגולציה היא שם כולל לאסדרה של פעילויות שונות באמצעות תשתית חוקית. לרגולציה תפקיד חיוני בקידום ובהגנה על אינטרסים ציבוריים. תפקידה המרכזי של מערכת הרגולציה והאכיפה הוא תיקון כשלי שוק היוצרים אי-יעילות כלכלית; מניעת פעולות אשר עלולות להוות סיכון לציבור; ויצירת סביבה עסקית מיטיבה תוך עידוד הפעילות הכלכלית. תהליכים שמיטיבים עם הסביבה העסקית מוגדרים ככאלה שמגינים על זכויות קניין, מצמצמים את עלויות פתירת המחלוקות, ומעלים את הוודאות והאמינות בכלכלה ובפעולות הגומלין בין הממשלה לעסקים. הספרות הכלכלית מספקת עדויות מוצקות לגבי הקשר החיובי בין איכות המוסדות במדינה לבין התוצר לעובד (Hall and Jones, 1999), צמיחת הפריון הכולל (שארית סולו) ואימוץ טכנולוגיות חדשות על ידי הסקטור העסקי (Manca, 2010).

יחד עם זאת, רגולציה לא מיטבית עלולה להיות לא אפקטיבית בהגנה על אינטרסים אלו, ואף לפגוע בפעילות המשק באמצעות הטלת נטל רגולטורי ובירוקרטי עודף על אזרחים ועסקים. ההשפעה הכלכלית של רגולציה עודפת לא מיטבית ונטל בירוקרטי עודף מתבטאת, בין היתר, בהגברת חסמי הכניסה לחברות זרות ומקומיות (מעין מס על הכניסה), ומכאן דיכוי התחרות בענפים רבים ותמריצים שליליים לפירמות להתיעלות ולהשקעות. בירוקרטיה עודפת מאריכה את התהליכים העסקיים ובכך יוצרת אי ודאות וסיכונים, ומעמיסה עלויות נוספות לעסקים (מס על הפעילות השוטפת). מכאן השפעתה הישירה והמהותית על יוקר המחיה. בנוסף, מכיוון שלנטל הבירוקרטי ישנו מרכיב עלות קבוע לא מבוטל, הוא מקשה במיוחד על עסקים קטנים ובינוניים.

במסגרת השיח הציבורי נשמעות לעיתים עמדות התומכות בהכבדה רגולטורית על עסקים ככלי להפחתת מחירים, או גישה הרואה בטיוב רגולציה והפחתת נטל בירוקרטי הטבה לעסקים תוך חשיפת הציבור לסיכונים. עמדות אלה שגויות מיסודן. **מטרתה של רגולציה מיטבית היא להשיג את יעדי הרגולציה ולשמור על האינטרס הציבורי תוך השתת העלויות הבירוקרטיות הנמוכות ביותר**, ובכך להימנע מהשתת עלויות מיותרות על עסקים תוך פגיעה ביעילות ובתחרות. בפרט, חשיבותה של רגולציה מיטבית מודגשת בעידן הכלכלה הגלובלית שבו מדינות רבות מתחרות על משיכת עסקים והשקעות ממדינות זרות. לאור החשיבות הכלכלית של מנגנוני הרגולציה לצמיחה כלכלית ולשיפור יכולת התחרות היחסית של המדינות החלה להתפתח בשני העשורים האחרונים במדינות רבות בעולם מדיניות של רגולציה מיטבית. מטרתה של הרגולציה המיטבית היא להבנות כלים יישומיים לשיפור תהליכי קבלת החלטות רגולטוריות ולמצוא את האיזון הנכון בין התועלת הגלומה ברגולציה ובין העלויות השונות הגלומות בה, תוך קידום רגולציה מבוססת נתונים, שקופה, עקבית ומידתית יותר.

לצד מגמה זו פיתחו בשני העשורים האחרונים גופי מחקר בינלאומיים, כדוגמת הבנק העולמי וארגון ה-OECD, מדדים הבוחנים את מצבן היחסי של כלכלות בהיבטי רגולציה ובירוקרטיה הכרוכים בפעילות עסקית. המדד הידוע והוותיק ביותר הוא **מדד קלות עשיית עסקים** (Doing Business), המפורסם על ידי הבנק העולמי, ובוחן עלויות בזמן ובכסף הכרוכות בהקמת עסק ובהפעלתו. דירוג נמוך במדדים משקף בעיות מערכתיות בכלכלה המקומית, ובנוסף מרחיק משקיעים וחברות מביצוע השקעות. למרות חסרונותיהם המובנים של מדדים, ובעיקר העובדה שהם בוחנים באופן חלקי בלבד את הנטל הרגולטורי, מהמחקר הכלכלי עולה כי שיפור במדדים הבינלאומיים מביא לשיפור באינדיקטורים כלכליים. כך למשל קיימת ספרות כלכלית ענפה המתעדת את הקשר החיובי בין מדד קלות עשיית העסקים לבין הפרייון, הצמיחה והתעסוקה. כך למשל מצאו Coe, Helpman and Hoffmaister (2009) כי עבור רמה נתונה של מלאי הון מו"פ, מדינות שלהן דירוג גבוה יותר במדד קלות עשיית העסקים הפיקו תועלת רבה יותר מהשקעה במחקר ופיתוח ממדינות בדירוג נמוך של קלות עשיית עסקים. Barbosa and Faria (2011) בחנו את השפעת הרגולציה והבירוקרטיה על החדשנות במדינות אירופאיות אחדות. החוקרים בנו מדד לרגולציה הבנוי ממדד קלות עשיית עסקים וממדד הרגולציה על שווקים של OECD (PMR-Product Market Regulation) ומצאו קשר שלילי בין רמת הרגולציה והבירוקרטיה לבין רמת החדשנות במדינות אירופאיות. בחינה של מצבה של ישראל במדדי הרגולציה והבירוקרטיה מעיד כי בישראל קיימת רגולציה עודפת ונטל בירוקרטי כבד. במדד קלות עשיית עסקים **ישראל מדורגת במקום 35, בחציון התחתון של מדינות ה-OECD ובפער ניכר ממדינות הסמן, הדומות לישראל במאפייניהן** (לוח 1). בחינה של מרכיבי המדד מעלה כי **משך הזמן להשלמת תהליכים עסקיים בישראל ארוך** ובפרט בתחומים הדורשים אישורי בנייה, אכיפת חוזים וייבוא (לוח 2). סביבה עסקית הכרוכה בתהליכים ארוכים יוצרת אי ודאות ומעלה את רמת הסיכון ביזמות ובהשקעות.

לוח 1: דירוגה של ישראל ומדינות ה-OECD במדד קלות עשיית עסקים

מדינה	דירוג	מדינה	דירוג
New Zealand	1	France	33
Denmark	4	Turkey	34
Korea	5	Israel	35
United States	6	Switzerland	36
United Kingdom	8	Slovenia	37
Norway	9	Portugal	39
Sweden	10	Poland	40
Lithuania	11	Czech Republic	41
Australia	14	Netherlands	42
Estonia	18	Slovak Republic	45
Latvia	19	Belgium	46
Finland	20	Hungary	52
Germany	22	Italy	58
Canada	23	Chile	59
Ireland	24	Mexico	60
Iceland	26	Colombia	67
Austria	27	Luxembourg	72
Japan	30	Costa Rica	74
Spain	31	Greece	79

מקור: Doing Business 2020.

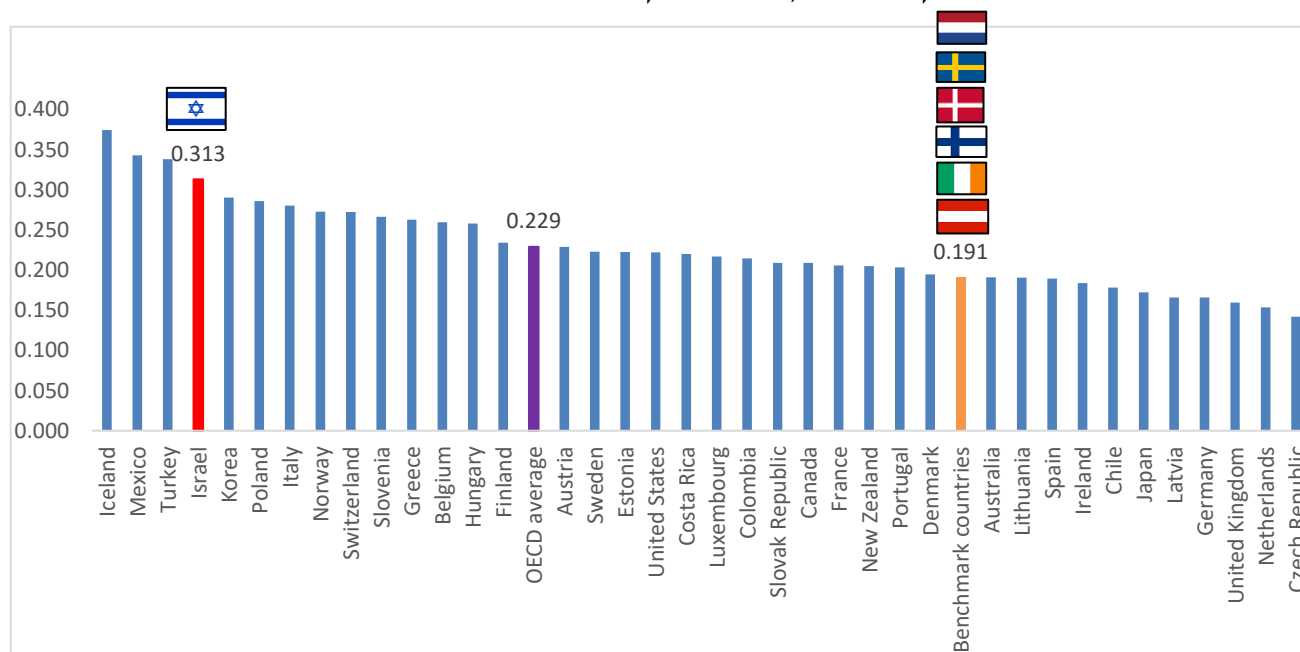
לוח 2: משך הזמן להשלמת תהליכים לפי מדד קלות עשיית העסקים

תחום	ישראל	מדינות ה-OECD	ממוצע מדינות הסמן
אישורי בנייה (ימים)	200	152.3	125.8
רישום רכוש (ימים)	37	23.6	19.1
הקמת עסק (ימים)	11	9.2	9.7
אכיפת חוזה עד התשלום (ימים)	975	589.6	472.8
חיבור לרשת החשמל (ימים)	102	74.8	51.4
זמן מוקדש לתשלום מיסים (שעות)	234	158.8	118.8
תהליכי חדלות פירעון (שנים)	2.0	1.7	1.22
זמן להשלמת מסמכים לייצוא (שעות)	10	2.3	1
זמן להשלמת מסמכים לייבוא (שעות)	44	3.4	1

מקור: Doing Business 2020.

גם במדד ה-STRI (Services Trade Restrictiveness Index), המחושב על ידי ה-OECD ובוחר את מידת הפתיחות של כל מדינה החברה ב-OECD לכניסה של ספקים זרים בתחומי השירותים והמסחר, ישראל מדורגת נמוך (איור 1). הדירוג מתבסס על בחינה של עשרות חוקים הרלוונטיים לתחילת פעילותה של חברה בינלאומית המעוניינת להיכנס לפעילות במדינה זרה. בין החוקים העשויים להקשות על פעילותן של חברות זרות ניתן למנות חוקים הנוגעים להגבלות ברישום החברה הזרה, חוקים המגבילים כניסת עובדים זרים או מגבלות על השכר שלהם, או חוקים המעניקים יתרון לחברות מקומיות כמו מתן עדיפות לרכש מקומי. מיקומה של ישראל אינו טוב והיא מדורגת במקום 34 מתוך 37 מדינות ה-OECD, דירוג המעיד כי בישראל קיימים חסמי כניסה ניכרים המקשים על חברות זרות להתחרות על אספקת מוצרים למשק.

איור 1: דירוגן של ישראל, מדינות הסמן ומדינות ה-OECD במדד ה-STRI



מקור: עיבודי המחברים לנתוני ה-OECD.

ניתוחים שנעשו על מדד ה-STRI, שהינו מדד חדש יחסית ומפורסם מאז 2014, מעלים כי פתיחות לכניסה של חברות זרות מעודדת תחרותיות ענפית ולכן משפרת את מדדי הביצוע. ניתוחים בהשוואה בינלאומית בענף הטלקום הראו שככל שציון ה-STRI בענף הטלקום נמוך יותר (טוב יותר) ישנו כיסוי גבוה יותר בשירותי טלקום (מנויי אינטרנט וקווים ניידים וטלפונים לכל 100 אלף תושבים). בדיקה דומה שנעשתה על ענף הבנקאות המסחרית העלתה תוצאות דומות: במדינות שבהן הסקטור הבנקאי פתוח יותר לכניסה של חברות זרות יש היצע אשראי גדול יותר כשיעור מהתוצר, מרווחי הריבית על הלוואות נמוכים יותר ודמי ניהול החשבון נמוכים (OECD, 2014).

גם במדד התחרותיות העולמי (Global Competitiveness Index), המתפרסם פעם בשנתיים על ידי הפורום הכלכלי העולמי ומדרג את מידת התחרותיות של 137 מדינות על סמך ניתוח של 12 מאפיינים המשפיעים על צמיחה כלכלית, עולה נושא הבירוקרטיה בישראל.⁹ במסגרת הדירוגים הפורום עורך סקר מנהלים הבוחן מהם הגורמים הבעייתיים ביותר לעשיית עסקים. בישראל דורג חוסר היעילות של מנגנוני הרגולציה והבירוקרטיה הממשלתית כגורם המגביל ביותר.

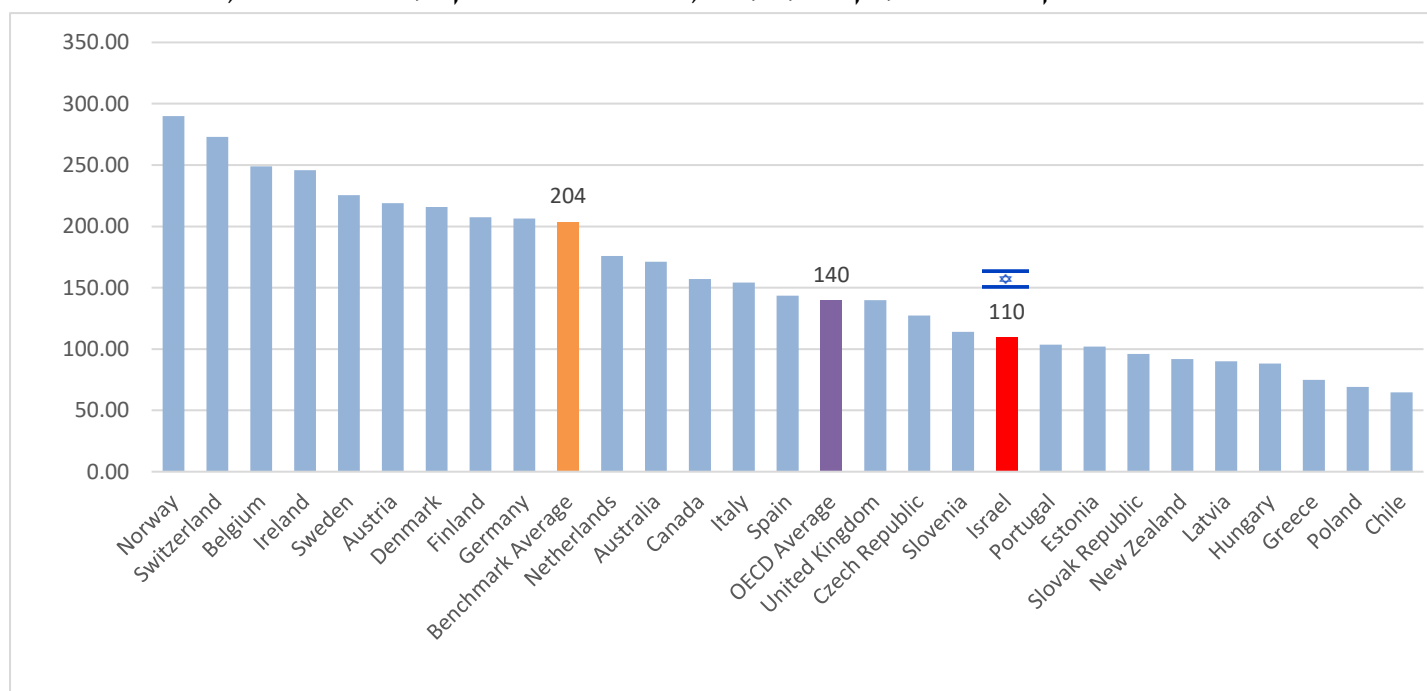
2.1 הרגולציה העודפת והנטל הבירוקרטי כחסם להשקעות במשק ולצמיחת הפריון

נתוני מלאי ההון הפרטי של הפירמות בישראל מצביעים על השקעה חסרה בהון: רמת ההון הפרטי בישראל היא 110 דולר לשעת עבודה בעוד שרמת ההון הפרטי במדינות הסמן היא 204 דולר לשעת עבודה (איור 2). בניתוח מקרו-כלכלי המזהה את חלקם של גורמי הייצור בפער פריון העבודה בין ישראל למדינות הסמן עולה כי תרומתו של ההון הפרטי היא ניכרת. התוצר לשעת עבודה בישראל הוא 43.2 דולר, לעומת 68.4 דולר במדינות הסמן – פער של 25.2 דולר לשעת עבודה (נתוני OECD, 2019). הפער במלאי ההון הפרטי בין ישראל למדינות הסמן מסביר 21% מהפער בתוצר לשעת עבודה, שהם 5.3 דולר לשעת עבודה (לניתוח המלא ראו אקשטיין, מנחם-כרמי וסומקין, 2022). סיבה מרכזית להשקעות הנמוכות של הפירמות בישראל היא הרגולציה העודפת והנטל הבירוקרטי הכבד שיוצרים חסמי כניסה, מונעים תחרות ומשיתים עלויות נוספות וסיכונים ביזמות ובהשקעות. נדגיש כי קיומה של תחרות חיוני לשיפור הפריון מכיוון שתחרות, אפילו פוטנציאלית, מעודדת חברות לתור אחר דרכים להתייעלות, לפתח מוצרים חדשים ולהפחית עלויות, ובכך היא מעודדת חדשנות והשקעות. כמו כן, תחרות מייצרת מנגנון סינון כאשר חברות יעילות גדלות על חשבון חברות יעילות פחות.

⁹ תפקוד מוסדות המדינה, תשתיות ציבוריות, סביבה מקרו-כלכלית, חינוך והשכלה בסיסית, השכלה גבוהה והשכלה מקצועית, יעילות בשוק המוצרים, יעילות שוק העבודה, פיתוח השוק הפיננסי, אימוץ טכנולוגיות, גודל השוק, תחכום עסקי וחדשנות. מטרתו של הניתוח היא לספק תובנות לגבי ההשפעות של מאפיינים אלו על צמיחה כלכלית. מיקומה של ישראל בסקר האחרון (2017-2018) היה 16. לנתוני הסקר על ישראל:

http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/03CountryProfiles/Standalone2-pagerprofiles/WEF_GCI_2017_2018_Profile_Israel.pdf

איור 2: מלאי ההון של המגזר העסקי לשעת עבודה, נתוני 2019 בדולרים קבועים של שנת 2015, PPP



מקור: עיבודי המחברים לנתוני ה-IMF וה-OECD.

בנוסף, הרגולציה והבירוקרטיה מרחיקות משקיעים זרים וגורמות גם למשקיעים מקומיים להשקיע מחוץ לישראל. נדגיש כי בהינתן מבנה המשק בישראל, שבו ענפי המסחר והשירותים הם עיקר הסקטור העסקי, מהווים 80% מהתוצר במשק ומעסיקים 82% מהמועסקים¹⁰ – השפעות הרגולציה חזקות אף יותר. מרבית העסקים בענפים אלו הם עסקים בינוניים וקטנים המאופיינים בשולי רווח נמוכים ובמעט משאבים להתמודדות עם הרגולציה. יתרה מכך, ענפים אלו מאופיינים בריבוי הרגולטורים המעורבים בפיקוח (בריאות, הגנת הצרכן, כשרות, בינוי, כיבוי אש) ובריבוי תחומים הנתונים לפיקוח (ייבוא, רישוי עסקים, העסקה).

באופן כללי, בכל העולם ענפי המסחר והשירותים מתאפיינים ברמת פריון ובקצב גידול פריון עבודה בשיעור נמוך יותר בהשוואה לענפי תעשייה (Sorbe, Gal and Millot, 2018).¹¹ לכן, בכדי למצות את פוטנציאל הצמיחה של ענפים אלו יש חשיבות רבה בטיוב רגולציה ובהפחתת הנטל הבירוקרטי ופתיחות לסחר, צעדים שמעודדים תחרותיות, השקעות וזליגת ידע בתחומי הניהול והחדשנות.

¹⁰ ענפים N-A ללא מים וחשמל (E-D) ונדל"ן (L).

¹¹ ענפי התעשייה בקווי ייצור אחדים נהנו יותר מתהליכי האוטומציה ויתרונות לגודל. כמו כן, ענפי המסחר והשירותים נחשבים לסחירים פחות ותחרותיים פחות ולכן התמריצים להתייעלות נמוכים יותר. תהליך זה מאפשר את שרידותן של פירמות בפריון עבודה נמוך.

2.2 בעיות היסוד של הרגולציה בישראל

האיכות הנמוכה של הרגולציה ועודף הבירוקרטיה בישראל, כפי שמשקפים במדדים הבינלאומיים וכן בשיחות ובסקרים שנעשו בקרב מנהלים במגזר העסקי, נובעים מכמה בעיות יסוד רגולטוריות הקשורות זו בזו:

1. **העדר תמריץ או חיוב אפקטיבי להפנים את עלות הציות לעסקים:** רגולטורים רבים בישראל נוטים להגן רק על האינטרסים שעליהם הם מופקדים וממזערים את הסיכונים הכרוכים בפעילויות אלה, ללא התחשבות בנטל שהם משיתים על העסקים או בהשלכות רחבות יותר כמו פגיעה בתחרותיות והעלאת יוקר המחיה במשק. נטייה זאת יוצרת לעיתים קרובות רגולציה עודפת ובלתי מידתית על המגזר העסקי. כמו כן, לא קיימת דיפרנציאציה מספקת ברגולציה המוטלת על עסקים בעלי מאפיינים שונים, ודרישות אחידות ומחמירות מוטלות גם על עסקים שפעילותם אינה מגלמת רמת סיכון גבוהה.
2. **רגולציה שונה ומחמירה בהשוואה לסטנדרטים הבינלאומיים:** התמקדות באינטרס המוגן ללא התחשבות בנטל המושת על עסקים וללא ניהול סיכונים מביאה לקביעת דרישות מופרזות שאינן עקביות עם אלה המוטלות במדינות אחרות, ולרגולציה שונה ומחמירה בהשוואה לסטנדרטים הבינלאומיים.¹² דרישות מעין אלה פוגעות באטרקטיביות של ישראל כיעד ליזמים ולהשקעות בינלאומיות ובכך פוגעות ברמת התחרות, באיכות ובמגוון המוצרים ובמאבק ביוקר המחיה.
3. **העדר שקיפות ומידע על דרישות הרגולציה, לרבות נגישות דיגיטלית למידע:** העדר שקיפות בדרישות ובהחלטות בהליך הרגולטורי יוצר ריבוי "אזורים אפורים", מקשה על עסקים לקבל החלטות מושכלות וחושף אותם לשרירותיות של הפקידות המיישמת את הרגולציה. נגישות דיגיטלית ובהירה למידע על הרגולציה הכרוכה בכניסה לענפי פעילות שונים היא בחשיבות עליונה עבור משקיעים בינלאומיים ומקומיים, ולכן נושא זה נבחן ונכלל במסגרת מדדי הרגולציה והבירוקרטיה – ה-Doing Business וה-STRI.
4. **דיגיטציה נמוכה של המגזר הממשלתי ובפרט של הממשקים מול המגזר העסקי:** אלו מתבטאים בהכבדה על עלות הציות, למשל הצורך להגיש אותם מסמכים פעמים מספר (לדוגמה גם למחלקת מע"מ וגם למס הכנסה) וחוסר יכולת לבצע פעולות רבות מרחוק. דיגיטציה של הממשקים הממשלתיים תייעל ותזרז תהליכים עסקיים, תחסוך בעלויות ויש לה גם השפעות חיצוניות מכיוון שהיא מתמרצת עסקים לעבודה דיגיטלית ולהשקעות מתאימות.
5. **ישראל חריגה במספר משרדי הממשלה והרגולטורים:** בישראל קיימים כ-250 רגולטורים שונים בעוד שמדינות מתקדמות מסתפקות בכ-50–100 רגולטורים. כך למשל בענפי התכנון והבנייה יש מעל 20 רגולטורים; בהליך רישוי עסקים נדרש בעל העסק לעבוד מול הרשות המקומית ועוד 7 רגולטורים. בישראל יש 37 רשויות מוסמכות לקביעת דרישות ייבוא, מתוכן ארבע רשויות במשרד הבריאות עצמו: רוקחות, מזון, תמרוקים ואמ"ר. מספרם הגבוה של הרגולטורים יוצר חפיפות בין תחומי אחריותם. כך, העדר תיאום וסנכרון בין המשרדים יוצר לעיתים תכופות דרישות סותרות המקשות על המגזר העסקי. השלכותיהן של בעיות יסוד אלו הן מלאי רגולציה ובירוקרטיה גדול שאינו מטופל כראוי, מהווה מסע על פעילות כניסה ומסע על הפעילות השוטפת, מרחיק משקיעים מקומיים וזרים ותורם באופן ישיר ולא מבוטל ליוקר המחיה הגבוה בישראל.

¹² להשוואות ראו נספח 4 בדו"ח הוועדה לקידום ענפי המסחר והשירותים (משרד הכלכלה והתעשייה, 2021).

2.3 פעילות ממשלתית בתחום ייעול מנגנוני רגולציה והפחתת עלויות בירוקרטיה

נושא הנטל הרגולטורי היה זר במידה רבה לשיח הממשלתי עד שהחלה ישראל בתהליך הקבלה לארגון ה-OECD ב-2008-2009. הארגון דורש מכל מדינה המבקשת להצטרף לשורותיו להתאים את הנהוג בה לסטנדרטים מערביים. בין היתר נדרשה ישראל לאימוץ מנגנונים של טיפול ברגולציה הקיימת ולטיוב הרגולציה העתידית. הנושא חזר לסדר היום בעקבות המחאה החברתית ב-2011 ודו"ח ועדת טרכטנברג, שם נדרשה הממשלה לבצע צעדים להפחתת הנטל הרגולטורי. במקביל עלתה המודעות למחיר שישראל משלמת על היותה משתרכת מאחור במדדי הרגולציה והבירוקרטיה הבינלאומיים, ובייחוד במדד ה-Doing Business.

בשנים האחרונות נעשה בישראל מאמץ מתמשך לשפר את הרגולציה, מאמץ אשר קיבל ביטוי בשורת החלטות ממשלה. שתי ההחלטות המרכזיות בהקשר זה הן החלטת ממשלה 2118 משנת 2014 והחלטת ממשלה 4398 משנת 2018. יישום ההחלטות הביא להקמת מטה מקצועי – היחידה לרגולציה – במשרד ראש הממשלה, ולהקמת תשתיות רגולציה נוספות: בכל משרד מונה סמנכ"ל האחראי ליישום הפחתת הנטל הרגולטורי (החלטה 2118), הוגדרו תפקידי "מטייבי הרגולציה" ביחידות הממשלה השונות, והם הוכשרו ושולבו במשרדי הממשלה. בתחום המקצועי נכתב מדריך מקצועי להפחתת נטל רגולטורי ומדריך RIA, פותח מחשבון לחישוב עלויות הרגולציה והבירוקרטיה, ואורגנו כנסי רגולטורים להטמעת המתודולוגיות המקובלות בתחום.

החלטות הממשלה ויישומן היוו התקדמות לא מבוטלת בכל הנוגע לשינוי תפיסת הרגולציה בישראל והנחת התשתיות לפעילות רגולציה חכמה. יחד עם זאת, ההתקדמות בתהליך טיוב הרגולציה והמעבר לרגולציה חכמה לא היתרגמו לשינוי הרצוי והחשוב – טיוב ניכר של הרגולציה והפחתה במלאי הבירוקרטיה המושת על עסקים. לכן, כאמור, הוקם הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה שהמלצותיו הביאו לאישורו של "חוק עקרונות האסדרה" ולהקמת רשות הרגולציה. מכיוון שהצלחתה של הרשות מותנית ביישום ובביצוע מוצלחים, ולאור החשיבות המכרעת שיש לרשות בקידום היעילות והתחרותיות במשק הישראלי, נייר זה מבקש להציע מסגרות עבודה ונושאים הדורשים את טיפול הרשות המוקמת; בייחוד אנו סבורים שנדרש להציג שינוי עקרוני בתפיסת הרגולציה בישראל ולפתח עקרונות ומדדים לבחינה ארוכת טווח של הישגי הרשות אל מול תפקידיה כפי שהוגדרו בחוק.

3. החזון לרגולציה חכמה בישראל והכלים להשגתו

כדי למלא את תפקידה המרכזי של הרגולציה – הגנה על אינטרסים ציבוריים וקידום – הרגולטורים מגדירים פעילויות המבקשות לנטר את הפעילות בשוק, לפקח על הכללים שנקבעו ולאכוף סטייה מהכללים, וזאת בהתאם לאינטרס שהם מבקשים לקדם או למנוע. כך, למשל, מניעת סיכונים לציבור (בריאותיים, סביבתיים, בטיחותיים, כלכליים וכו') נעשית דרך כלים שונים כגון מתן רישיונות, ניטור הפעילות שיש בה כדי לסכן את הציבור ופיקוח עליה, ושימוש בכלים נוספים. ככל שדרישות הרגולציה מחמירות יותר, כך ההסתברות להתממשות אותו סיכון ולפגיעה באינטרס המוגן עשויה להיות קטנה יותר,¹³ אולם העלות להתמודדות עם הרגולציה – עלות הציות לעסקים – עולה. עלות הציות עשויה להשפיע על התמריצים של הפירמות ביזמות ובהשקעות ובכך על כמות השחקנים בענף, רמת התחרות בענף, היקף ההשקעות בהון וחדשנות ומחירי המוצרים. מכאן שלפעולות הרגולטור למען הגנה על האינטרס המוגן, ובפרט לאופן שבו הרגולטור מפעיל את סמכויותיו, יש השפעות של ממש על עסקים, אזרחים והמציאות הכלכלית בכללותה. השפעות ממשיות אלו הביאו מדינות רבות לאמץ בשני העשורים האחרונים יעדים לקביעת רגולציה איכותית ומאוזנת ("רגולציה חכמה"). השאיפה היא לעצב רגולציה ששמה לה למטרה את ההגנה על האינטרס המוגן וקידומו, אולם הרגולציה נקבעת תוך בחינה שקופה ומתודולוגית של התועלת מהרגולציה, העלויות מכלל ההיבטים הנגזרים ממנה, והחלופות השונות להשגת יעדי הרגולציה.

נדגיש כי אין ברגולציה חכמה כדי להקל ראש במניעת סיכונים לציבור או הפחתה בחשיבות של קידום אינטרסים ציבוריים. רגולציה חכמה אינה עוסקת בהגדרת המטרות הציבוריות הרצויות והיקפן, אלא בהשגת המטרות שנקבעו בעלויות הנמוכות ביותר, תוך מתן תמריצים ראויים לשחקנים השונים, ניהול סיכונים מושכל ואיזון בין מכלול האינטרסים הציבוריים המושפעים מקביעת הרגולציה. הגדרה רוחבית מחייבת לרגולציה איכותית שאליה הרגולטורים נדרשים לשאוף עוגנה עם חקיקתו של חוק עקרונות האסדרה (רגולציה) במסגרת חוק ההסדרים שאושר בנובמבר 2021. העדר הגדרה כזו היה בעבר בעיית מפתח בקביעת רגולציה, והדברים מפורטים בין השאר בדו"ח הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה (2021, עמ' 28), והבסיס לקביעה בחוק של עקרונות מנחים לרגולציה חכמה.¹⁴

אלו העקרונות המנחים ל"רגולציה מיטבית" כפי שהם מופיעים בחוק עקרונות האסדרה:¹⁵

1. קביעת האסדרה נדרשת לשם הגשמת אינטרס מוגן או לשם ביצוע תפקיד המאסדר לפי דין, תוך שקילת חלופות לכך;
2. האסדרה נקבעת במטרה להביא למרב התועלת לחברה ולמשק, תוך שקילת האינטרס המוגן וההשפעות הכלכליות, החברתיות והסביבתיות הנובעות מקביעה או מאי-קביעה של האסדרה ועלות הציות לאסדרה, וככלל, על בסיס ניהול סיכונים;
3. תהליך גיבוש האסדרה וקביעתה מתבססים במידה מספקת על נתונים הנוגעים לעניין, ונעשים בהתאם לעקרון השקיפות ותוך שיתוף הציבור במידה הנדרשת בנסיבות העניין;
4. האסדרה נקבעת, ככלל, על בסיס כללים ואמות מידה מקצועיים שגובשו בארגונים בינלאומיים, המיושמים במדינות מפותחות עם שווקים גדולים, או כללים ואמות מידה מקצועיים החלים במספר ניכר של מדינות כאמור (להלן – כללים מקובלים במדינות עם שווקים גדולים), אלא אם כן מתקיימות נסיבות המצדיקות אחרת;

¹³ ישנם מקרים כי כללים ספציפיים מפורטים מורידים מאחריות המפוקח, ולכן הרגולציה גם יותר מחמירה וגם יותר מסוכנת.

¹⁴ בשנת 2018 עוגנו בישראל "אבני היסוד לרגולציה חכמה" במסגרת החלטת ממשלה 4398 אשר קבעו לראשונה אילו שיקולים ותהליכים יש לקחת בחשבון בעיצוב רגולציה חדשה. ואולם, עקרונות אלו עוגנו בהחלטת ממשלה ולא בחקיקה ראשית ולכן מעמדם הפורמלי נתפס בקרב רגולטורים כמשני ביחס למטרות ולאינטרסים שבחקיקה הראשית המסמיכה אותם לפעול.

¹⁵ https://www.nevo.co.il/law_html/law00/204471.htm, סעיף 2.

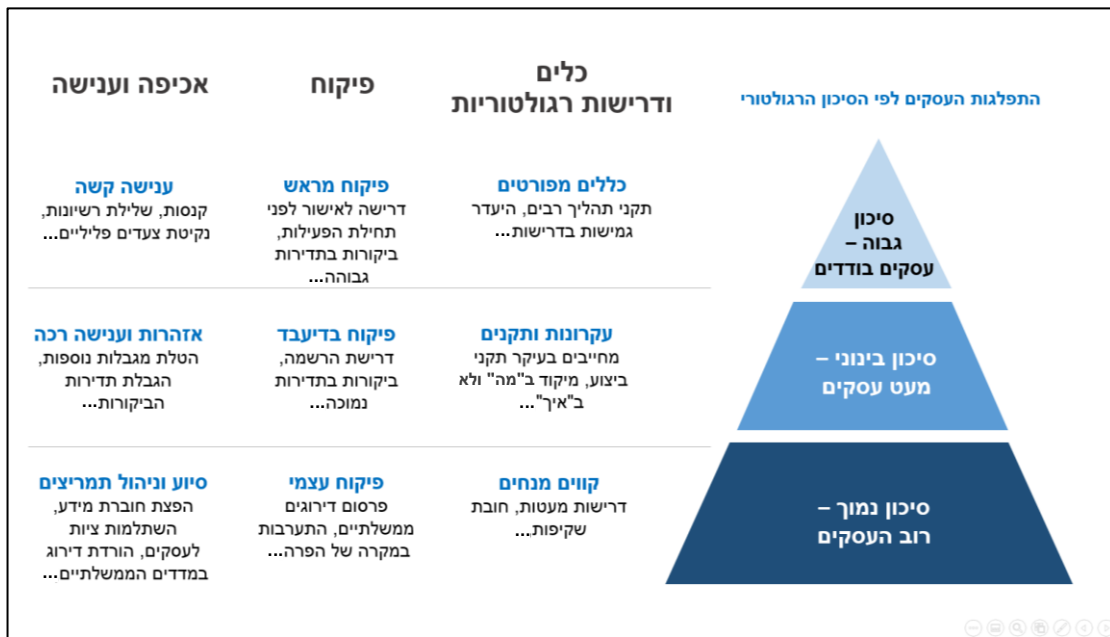
5. האסדרה נקבעת, במידת האפשר, בהתחשב בסוגי הגורמים שהיא חלה עליהם ומאפייניהם, ובכלל זה גודלם, היקף פעילותם או מידת הסיכון הכרוכה באותה פעילות, ובפרט תוך התחשבות במאפייניהם של עסקים קטנים ובינוניים;
6. האסדרה ברורה ונגישה לציבור הנוגע לעניין, במידת האפשר, ונקבעת כך שהקשר של המאסדרים עם הגורמים שחלה עליהם האסדרה יוכל להתבצע, ככל האפשר, באמצעים דיגיטליים;
7. האסדרה נקבעת, במידת האפשר, באופן שמקדם תיאום, שיתוף פעולה והעברת מידע שמוותר להעבירו על פי כל דין בין מאסדרים, באופן שמצמצם את הנטל הבירוקרטי ותוך התחשבות באסדרה הנוגעת לעניין;
8. האסדרה נקבעת, במידת האפשר, באופן שיש בו כדי לקדם את התחרות הענפית ולהביא להפחתת יוקר המחיה;
9. האסדרה נקבעת, במידת האפשר, תוך התחשבות בזכויות ובאינטרסים ציבוריים המושפעים במישרין מהאסדרה או מהעדרה.

3.1 ניהול סיכונים והאינטרס הציבורי הכללי

כפי שעלה מתיאור בעיות היסוד הרגולטוריות בישראל בפרק 2, הרגולטורים בישראל נוטים להגן על האינטרסים שעליהם הם מופקדים באופן מנותק משיקולים אחרים, ולמזער סיכונים במקום לנהל אותם. מכיוון שעלות הציות לרגולציה מחמירה משיתה עלויות גבוהות יותר על העסקים,¹⁶ מדיניות הרגולציה בארצות מתקדמות נשענת באופן יסודי על מודלים של ניהול סיכונים שמטרתם ליצור תאימות בין מידת הסיכון שעסק או פעולה מסוימת מהווה לציבור, לבין מידת החומרה של דרישות ואכיפת הרגולציה. מאפיין יסודי זה נעדר מתפיסת הרגולציה בישראל, ובמקרים רבים אין תשתיות עובדתיות ומשפטיות אשר יאפשרו ויתמרוצו ניהול סיכונים מושכל, אין שימוש מספיק במודלים של ניהול סיכונים ואין דיפרנציאציה ברגולציה המוטלת על עסקים. מערכת הרגולציה בישראל מאופיינת במיקרו רגולציה המגדירה לעסקים לפרטי פרטים את אופן יישום הרגולציה ואינה מאפשרת להם הפעלת שיקול דעת בהגעה ליעד הרגולציה. בנוסף, הרגולציה מאופיינת בחוסר אמון בין הרגולטור לעסקים כך שבמקום שהאחריות לציות לחוק תהיה על העסקים, כמקובל, בפועל הרגולטור הוא זה שמוודא (או מתיימר לוודא) מראש עמידה בהוראות חוק הרגולציה. תפיסה זאת מייצרת עלויות גבוהות לעסקים שרואים את הרגולטור כמי שמנותק מהשטח ומתעלם מההשלכות הכלכליות של הוראותיו. תפיסה זו וחוסר הדיאלוג בין הרגולטור לבין המגזר העסקי מייצרת, בתורה, תמריצים לאי ציות. כמו כן, מכיוון שדרישות הרגולציה נאכפות באופן בולט בשלבי הרישוי (רישוי עסק) או בשלבים מקדימים להליך (אישור ייבוא מקדים) והם כרוכים בבירוקרטיה רבה, נוצר צורך בחברות המתמחות בליווי עסקי בתהליכים אלו, שאת שירותיהן שוכרות בעיקר חברות גדולות. אנגליה היא אחת המדינות שבהן מנגנון ניהול הסיכונים מיושם באופן נרחב במדיניות הרגולציה. אופן יישום המודל שונה בפועל בין רגולטור לרגולטור, אך הגישה העקרונית הפשוטה משותפת לכולם. כהקדמה להצגת המודל נציין כי ככלל, נהוג לחשוב על מדיניות הרגולציה מול המגזר העסקי ככזו הנאכפת בשלושה צירים שונים: הדרישות הרגולטוריות (כמה הדרישות מול העסק מפורטות ורבות), מדיניות הפיקוח (מה תדירות ורמת הבקרה על העסק), ועוצמת האכיפה (מה חומרת הענישה במקרה של אי ציות). איור 3 מציג בבהירות את הגישה המנחה באנגליה לרגולציה חכמה, והיא מדיניות רגולציה מותאמת סיכון.

¹⁶ וגם על הרגולטור, למשל יותר בקרה ופיקוח.

איור 3: גישה מנחה לניהול סיכונים באנגליה



מקור: שלדור (2020).

המודל מדגיש כמה נקודות עקרוניות בהבדלים התפיסתיים בהשוואה לישראל:

הלימה בין הסיכון הנובע מעסק לבין הדרישות הרגולטוריות החלות עליו: באופן כללי, ככל שהסיכון הנובע מפעילותו של עסק גבוה יותר, כך הדרישות הרגולטוריות שיחולו עליו תהיינה מפורטות יותר.¹⁷ כך, עסקים בסיכון נמוך אינם מחויבים בעמידה בכללים מפורטים, אלא בעמידה בקווים מנחים ועקרונות. גישה זו מעניקה שיקול דעת רחב יותר לעסקים בעלי סיכון נמוך באיזה אופן לעמוד ביעד הרגולציה. בישראל, לעומת זאת, הגישה העקרונית גם לגבי עסקים בסיכון נמוך היא הכתבת כללים פרטניים המתמקדים באופן השגת המטרה ולא במטרה עצמה, היכולה לעיתים להיות מושגת במגוון אמצעים. מיקרו רגולציה זאת יוצרת חוסר יעילות, עלות ציות גבוהה ואף חוסר אמון ותמריצים לאי ציות מצד המפוקחים.

התבססות על שיקול דעת וגמישות במקום קביעת כללים קשיחים מראש: בישראל, רוב ההליך הרגולטורי מוטמע בדרישות הרגולציה, תוך מתן שיקול דעת מינימלי למפוקחים. אחת הסיבות המרכזיות לכך היא שמתן שיקול דעת רחב יותר למפוקחים דורש מערכי פיקוח ואכיפה מתפקדים. בישראל מנגנוני הפיקוח והאכיפה נוטים להיות חלשים, וחוסר היכולת לפקח מוחלפת בדרישות מפורטות ומחמירות יותר מראש. מציאות זו יוצרת עלויות ציות גבוהות לעסקים וגם לרגולטור עצמו.¹⁸ נדגיש כי כדי ליישם מעבר לרגולציה המעבירה את האחריות למפוקח יש להקים/לחזק את מערכי הפיקוח בתחומי שונים, וחיוק זה ידרוש היערכות לא מבוטלת.¹⁹

¹⁷ נציין כי זו הגישה העקרונית, אולם יכולה להיות גישה מקילה יותר גם עבור עסקים בסיכון גבוה. לדוגמה, בסקטור עם גישה של ציות של המפוקחים ורמת אמון גבוהה בין הגופים המפוקחים לבין הרגולטור אפשר להסתפק בגישה גמישה יותר מבחינה רגולטורית. כלומר, הגישה הרגולטורית תלויה בתרבות הנהוגה באותו ענף ובחברה בכללותה.

¹⁸ לחילופין, ללא ציות, וללא פיקוח ואכיפה, "העמסת" דרישות רגולציה מכבידות בפועל אינה מביאה לעלויות ציות, כי הגופים המפוקחים פשוט אינם פועלים לפי כללים אלה.

¹⁹ הדרישה לתקציבים כדי לחזק את מערך הפיקוח מראש המערך הארצי לבריאות הסביבה במשרד הבריאות בדיוני הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים. ועדה זו עסקה באופן רחב בהיבטי הרגולציה, כפי שמפורט בדו"ח הוועדה (2021).

שקיפות ומעורבות ציבורית בהליכי הרגולציה: המדיניות הרגולטורית בישראל מבוססת על תהליך בילטרלי שהמעורבים המרכזיים בו הם הרגולטור והעסקים, וזאת בניגוד למודלים הנהוגים באנגליה ובמדינות אחרות המבוססים על שקיפות ועירוב הציבור. למשל, רשות המזון באנגליה מיישמת מדיניות אכיפה המתמרת לציות באמצעות שקיפות. לדוגמה, בכל פעם שמגיע פקח לביקורת על רמת ההיגיינה של העסק (שהוגדר בסיכון נמוך ועליו לעמוד בעקרונות שקופים), הדירוג מפורסם באתר האינטרנט הממשלתי ובנוסף על מדבקה שהעסק נדרש לתלות בכניסה לחנות. באופן כללי, שקיפות במדיניות האכיפה ופרסומה לציבור היא התמריץ הגדול ביותר עבור העסקים, והשימוש בה אפקטיבי ביותר ככלי מתמרץ לעמוד בדרישות הרגולציה.

ראוי לציין כי על סמך הניסיון הבינלאומי, קבוצת עסקים שפעילותם כרוכה בסיכון גבוה לציבור קטנה הרבה יותר מקבוצת העסקים בסיכון נמוך, ולכן ישנה משמעות רבה להבחנה בין סוגי העסקים השונים בהתאם לרמת הסיכון הנובעת מהם.

3.2 מדידה והצבת יעדים

אבן יסוד ליישום חזון לרגולציה חכמה בישראל היא בחינת המצב הקיים על ידי מדידה וקביעת יעדים לטיוב הרגולציה ולהפחתת הנטל הבירוקרטי. ללא מדדים ברורים ישנו קושי ניכר בכימות הנטל הרגולטורי, בהצבת יעדים קונקרטיים, ובמעקב אחר עמידה ביעדים. כך עולה, בין השאר, מניסיון של מדינות אחרות שיישמו תוכניות להפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים (ראו סומקין, 2020). אבני יסוד ליישום תוכנית הפחתה הן:

1. פרסום מרשם רגולטורי לפי תחומי פעילות (נקבע בחוק);²⁰
2. מדידה שיטתית, מקצועית ומבוקרת של עלות הציות להליכי בירוקרטיה מרכזיים;
3. קביעת מדדים ויעדים להפחתת של מלאי הבירוקרטיה;
4. מעקב ופרסום שנתי של המרשם הרגולטורי ועלויות הציות להליכי בירוקרטיה מרכזיים, בדומה למדידה ופרסום של אינדקסורים כלכליים אחרים כדוגמת אינפלציה ותעסוקה.

3.2.1 חשיבותם של מדדים ואופן בחירתם

קביעת יעדים מדידים לפעילות הממשלתית בתחומי הרגולציה והבירוקרטיה היא בעלת חשיבות עליונה. קביעת יעד מדיד לטווח ארוך היא כלי מדיניות אפקטיבי המתמרץ תכנון ארוך טווח ומאפשר למעורבים בנושא לעקוב אחר תמונת המצב בזמן אמת ולבצע התאמות מדיניות כדי לוודא עמידה ביעדים. יתרון חשוב נוסף לקביעת יעדים אסטרטגיים, מרכזיים ושיש עליהם הסכמה רחבה, היא היכולת לשמר אותם כרלוונטיים, יציבים ועמידים לאורך זמן. מדדים ויעדים הם כלי מדיניות המשמשים הן למטרות פנימיות – ניהול ותקצוב מבוסס תוצאות, מעקב ושיפור תהליכים, קביעת סדרי עדיפויות ושיפור יעילות הקצאת המשאבים, והן למטרות חיצוניות – הצגת תוצאות, שיפור השקיפות והעלאת האחריותיות (Accountability).

²⁰ ראו הערת שוליים 6.

קיימים קריטריונים חשובים לבחירת מדדים ויעדים:

- **השפעה:** יעדים בעלי השפעה מקרו-כלכלית חשובה על המשק.
- **פשטות:** יעדים פשוטים להבנה, שניתן למדוד ולחשב אותם מתוך הנתונים הקיימים.
- **אמינות:** יעדים המבוססים על מדדים אמינים שאינם ניתנים למניפולציות על ידי גורמים שונים.
- **אופרטיביות:** יעדים שיש להם קשר ישיר למדיניות הממשלה ושניתן לגזור מהם תוכניות פעולה אפקטיבית.
- **הסכמה רחבה:** יעדים שיש בין גורמי העניין והציבור הסכמה לגבי הגדרתם, חשיבותם ושימוותם.

3.2.2 מודל ה-SCM למדידת עלות הבירוקרטי

המודל הרווח ביותר למדידת עלות הבירוקרטיה, אשר אומץ כמתודולוגיה אחידה על ידי ארגון ה-OECD והאיחוד האירופי, הוא מודל ה-SCM (Standard Cost Model). המודל מספק שיטה פשוטה ועקבית למדידת עלות הבירוקרטיה שמוטלת על ידי הממשלה והוא מיושם במדינות רבות וביניהן אוסטרליה, גרמניה, אירלנד, לטביה, לוקסמבורג, אנגליה, נורבגיה, שוודיה, פינלנד, בלגיה, הולנד, צרפת, הונגריה, איטליה, צ'כיה, פולין ואסטוניה.²¹ המודל מתבסס על פירוק החקיקה לחובות מידע, ומדידת הזמן והעלות הנדרשים למילוי כל חובת מידע. הוא מאפשר בחינה ומיפוי של חובות רגולטוריות על בסיס העלויות הבירוקרטיות הכרוכות בהן, ובכך הוא מזהה חובות בירוקרטיות יקרות ואת המקור שלהן ומסמן בבהירות צעדים הנדרשים להפחתת הנטל הבירוקרטי בהליך הנבחן.

היתרון המרכזי של מתודולוגיית ה-SCM הוא שהיא מאפשרת לכמת את עלות הבירוקרטיה הישירה שמוטלת על המגזר העסקי. מדדים אחרים, ובפרט מדדי Doing Business (DB) של הבנק העולמי, הם מדדים עקיפים להערכת הנטל הבירוקרטי בתחומים מסוימים שאינם מתחשבים בעלות בפועל שעסקים משלמים עבור הזמן הנדרש להשלמת הליך בירוקרטי.²² יתרון נוסף הוא הפשטות היחסית של המודל.

3.3 דיגיטציה כתשתית הכרחית למעבר לרגולציה חכמה

תשתית הכרחית הדרושה לצורך מעבר לרגולציה חכמה בישראל היא שדרוג התשתית הדיגיטלית במגזר הציבורי, ובפרט דיגיטציה של הממשקים בין המגזר הציבורי למגזר העסקי. כיום מדדי תשומה, כגון השקעות בהון ICT ציבורי, וגם מדדי תוצאה, מורים כי התשתיות הדיגיטליות של המגזר הממשלתי אינן טובות ודרושות שדרוג. במדד ה-Online Services Index, הבוחן את היקף השירותים המקוונים ואיכותם, ישראל נמצאת מאחור בפער מול מדינות הסמן. מדד זה בוחן שירותים הניתנים בעיקר לאזרחים, אבל גם במדדים המתמקדים בעסקים והבוחנים נגישות מידע ויכולת לבצע תהליכים באופן דיגיטלי.

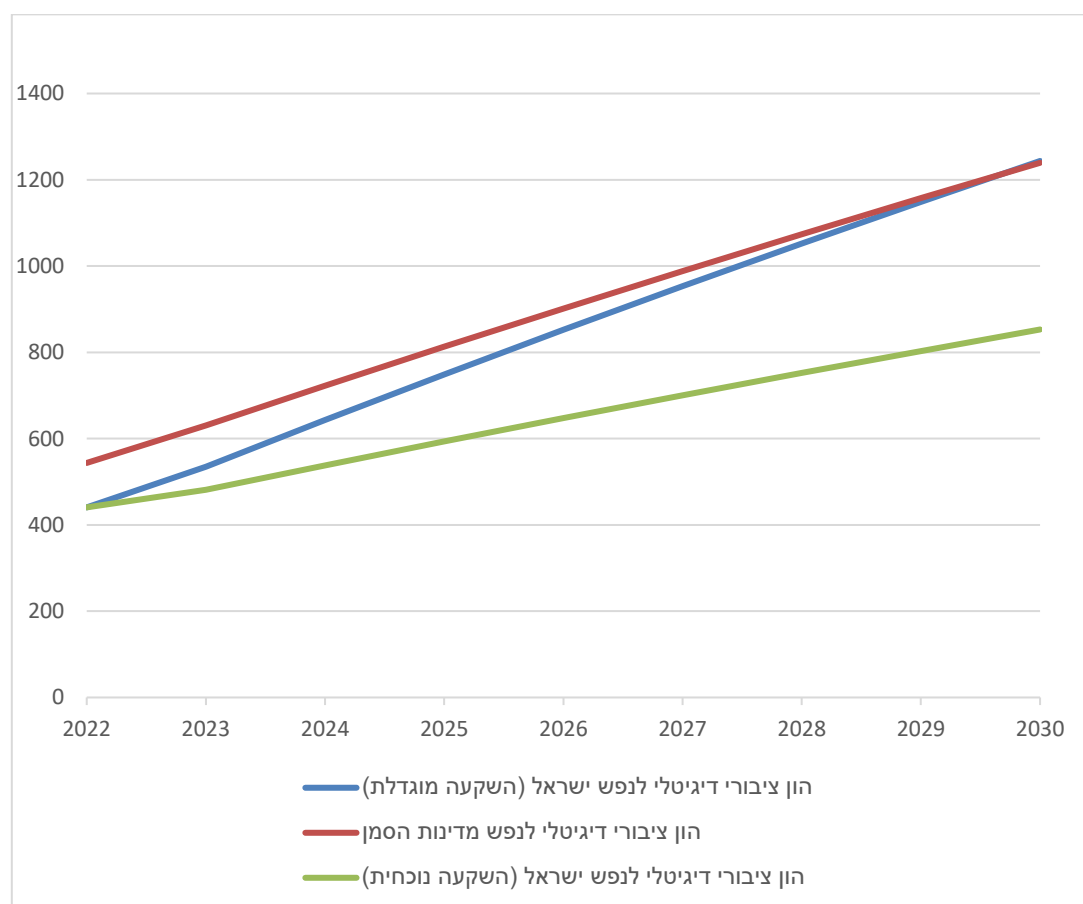
²¹ ב-2003 הקימו מדינות אירופיות אחדות את SCM Network מתוך מחויבות להשתמש בגישה מתודולוגית אחידה. המדינות המצוינות לעיל ומדינות נוספות חברות ברשת זו. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38103089.pdf>

²² הבנק העולמי אינו יכול לחייב עסק לדווח באופן ישיר על עלות הבירוקרטיה, לכן מדדי DB מבוססים על חוות דעת של רואי חשבון ועורכי דין ולא על דיווח העסק.

בניתוחים מקרו-כלכליים עולה כי פערים אלו משפיעים באופן שלילי על התוצר והפרייון. כפי שצוין קודם, התוצר לשעת עבודה בישראל הוא 43.2 דולר, לעומת 68.4 דולר במדינות הסמן – פער של 25.2 דולר לשעת עבודה (נתוני 2019, OECD ; לניתוח המלא ראו אקשטיין, מנחם-כרמי וסומקין, 2022). מלאי ההון ICT הציבורי בישראל נמוך ב-19% בהשוואה למדינות הסמן, ופער זה מהווה 1% מפער הפרייון בישראל, שהם 0.3 דולר לשעת עבודה. לפי תוצאות המודל, סגירת הפער במלאי ההון ICT הציבורי הייתה מעלה את התוצר בכ-7.3 מיליארד ש"ח בשנה (0.54 אחוז תוצר).²³ לפי נתוני מלאי ההון המעודכנים ביותר (IMF, OECD, 2019) הפער במלאי ההון ICT ציבורי לנפש הוא 3 מיליארד ש"ח. מכיוון שהשקעות מסוג זה נעשות על פני זמן, האומדן להשקעות הדרושות, מלבד הפער ברמת ההון, צריך להביא בחשבון את תוואי ההשקעות הנוכחי ואת קצב גידול האוכלוסייה בישראל, הגבוה פי 3 מזה שבמדינות הסמן. ניתוח שביצענו מראה כי צמצום הפער עד 2030 דורש גידול של ההשקעה הציבורית מ-0.20% תוצר ל-0.34% (איור 4). בהעדר גידול בהשקעה, לאור קצב גידול האוכלוסייה הפער ברמת ההון הציבורי ICT יגדל ל-31% ב-2030.

איור 4: תוואי ההשקעה הנוכחי והדרוש לצמצום הפער בהון ציבורי דיגיטלי (ICT) לנפש

ישראל מול מדינות הסמן, בדולרים קבועים של שנת 2015, PPP



מקור: עיבודי המחברים לנתוני IMF וה-OECD.

²³ לפי נתוני שעות עבודה לכלל המשק של ה-OECD ל-2019 כלל המשק ושע"ח ממוצע שנתי ל-2019. החישוב מתייחס ל-2019 מכיוון ש-2020 אינה מייצגת וטרם פורסמו נתוני השעות של 2021.

ניתוח זה מתבסס על תוואי ההשקעה הנוכחי בהון ציבורי ICT בענף מנהל ציבורי ובמגמות לגידול האוכלוסייה והתוצר בעשור האחרון. נדגיש כי סגירת הפער ברמת ההון ציבורי בענף מנהל ציבורי דורשת השקעה בסדר גודל נמוך במידה ניכרת מההשקעה בתשתיות ציבוריות אחרות, למשל תשתיות ליבה (תחבורה וכו'), אך בעלת השפעה פוטנציאלית ניכרת על יעילות הממשלה ועל קידום המגזר העסקי בשל הצורך של חלק מהמגזר העסקי להתעדכן מול ממשקי הממשלה החדשים, וכן בהשפעה העקיפה על יעילות השירותים הממשלתיים על הכדאיות הכלכלית להשקעה פרטית ופעילות כלכלית בישראל. בהיבט הרגולציה והבירוקרטיה בממשקים של המגזר הציבורי והעסקי אנו מזהים שלושה ערוצים שנדרשת בהם השקעה הכרחית בהון ICT ציבורי על מנת לבצע את המעבר הדרוש לרגולציה חכמה. ערוצים אלו מוצגים בסעיף 3.4.3.

3.4 כלים לטיוב הרגולציה והבירוקרטיה

3.4.1 מזידה וטיפול במלאי הבירוקרטיה הקיים

האתגר הגדול בתהליך טיוב הרגולציה והפחתת הבירוקרטיה בישראל הוא התמודדות עם מלאי הרגולציה והבירוקרטיה שהצטבר על פני השנים. רגולטורים רבים מרוכזים, באופן טבעי, בתוכניות וביוזמות חדשות ולא בטיוב הכללים שקבעו קודמיהם. על כן, מלאי הרגולציה והבירוקרטיה הקיים הוא בחלקו מיושן, ויש צורך לעדכן או לבטלו. בהעדר תמריצים מתאימים, כאמור, הרגולטורים אינם בוחנים את המלאי באופן שוטף ולכן הנטל הרגולטורי והבירוקרטי נוסה להתרחב. אף על פי שבישראל אין מזידה של מלאי הבירוקרטיה במתודולוגיה סדורה, כל המדדים הבינלאומיים מורים על כך שהנטל בישראל גבוה בהשוואה למדינות מתקדמות.

מזידה מקצועית ואמינה של הנטל הבירוקרטי במונחים כספיים, תוך פיקוח ובקרה של יחידות ייעודיות המתמחות בכך, מהווה אבן יסוד במסוגלות של ממשלות להבטיח את הצלחתם של מאמצי ההפחתה. כפי שפורט בסעיף 3.2.2, המתודולוגיה המקצועית המקובלת היא ה-SCM. כדי להבטיח מזידה אמינה ומקצועית יש לוודא כי הלמ"ס אחראי על איסוף שיטתי של הנתונים הנדרשים לצורך מזידת עלות הבירוקרטיה, כפי שמתואר בסעיף 5.5. קיימות שתי גישות עיקריות להתחלת פעילות מזידה של עלויות הציות לבירוקרטיה. הראשונה, מזידת Baseline – כלומר מזידה של עלות הציות לבירוקרטיה הקיימת בכל הרגולציות הקיימות (מזידה Ex-post). גישה זו דורשת משאבים רבים, לכן בשנים האחרונות רווחת גישה נוספת וממוקדת יותר, של מזידת עלויות הציות בתהליכים בירוקרטיים נבחרים – כאלה שמבוצעים באופן תדיר, שהם בעלי חשיבות בהיבטים של תחרות ועלויות למגזר העסקי.

יש שיטות נוספות להפחתת נטל הבירוקרטיה, או לכל הפחות למניעת הגדלתו. בארה"ב, בריטניה, גרמניה ומדינות נוספות נהוגה שיטה של חובת ביטול רגולציה ותיקה כדי "לפנות מקום" לחדשה (one in, one out). מנגנון נוסף להפחתת הנטל הוא קביעת תנאים "לסעיפי שקיעה". מנגנון זה מבקש לבחון בדיעבד את אפקטיביות הרגולציה בכך שהוא קובע ברירת מחדל לביטול רגולציות ישנות, אלא אם כן הועמדו נימוקים לכך שהן עדיין אפקטיביות. נדגיש כי לדעתנו שיטות אלו מתאימות יותר למדינות שכבר השלימו סבב מזידה והפחתת רגולציה או במקביל לתהליך כזה, ואין בו כדי לייתר תהליך מזידה וקביעת יעדים להפחתה כפי שפורט לעיל.

3.4.2 בקרה על זרם הרגולציה באמצעות תהליך RIA

לצד טיוב הרגולציה והפחתת הנטל הבירוקרטי הקיים, יש לבקר את זרם הרגולציה הנכנס. אבן יסוד במדיניות רגולציה היא בקרה על הזרם בעזרת תהליך RIA (Regulatory Impact Assessment). RIA הוא כלי מדיניות שמטרתו לוודא כי רגולציה חדשה (או שינויים ברגולציה קיימת) עומדים בקריטריונים של רגולציה חכמה. כלי זה מבקש מהרגולטור לבחון בתהליך סדור את תכלית הרגולציה, לאמוד את עלות הנטל הבירוקרטי הצפוי ולבחון חלופות למדיניות הרגולטורית המומלצת מטעמו תוך יכולת השוואה ביניהן. נושא ה-RIA מקודם על ידי גופי מחקר בינלאומיים כדוגמת ה-OECD וה-IMF, וכיום קיימת חובת RIA בהיקף כזה או אחר כמעט בכל המדינות החברות ב-OECD. נציין כי תהליך ה-RIA מתבצע באופן שונה בין מדינות. שוני זה בא לידי ביטוי בהיבטים שונים, למשל היקף ההעמקה הנדרש, תנאי הסף לפטור מחובת התהליך ואף באופן עיגון החובה לביצוע התהליך. כמו כן, דגשים הניתנים בתהליך מבטאים סדרי עדיפויות שונים בין מדינות, למשל חובת התייחסות מפורשת להיבטים תחרותיים, עסקים קטנים, השפעות על איכות הסביבה או שוויון הזדמנויות.

בישראל קבעה החלטת ממשלה 2118, שהתקבלה בינואר 2014, כי יש להגיש דו"ח RIA על זרם הרגולציה, אולם יישום ההחלטה לא הוטמע באופן מלא. קשיים בהטמעה נבעו מתפיסת הרגולטורים כי ה-RIA היא חובה בירוקרטית מכבידה ולא כלי מנחה ומסייע לקבלת החלטות נכונות.²⁴ מצב זה יצר מקרים רבים שבהם נכנסו לתוקף רגולציות שלא עברו הליך RIA או שההליך נעשה באיכות נמוכה, ללא כימות של הנטל הרגולטורי והבירוקרטי או בחינה אמיתית של חלופות.

3.4.3 דיגיטציה של הממשקים עם הסקטור העסקי

כאמור, קיים פער גדול במלאי ההון ICT ציבורי בין ישראל לבין מדינות הסמן, שמתבטא בין היתר באיכות נמוכה ובהיקף מצומצם יחסית של הממשקים הדיגיטליים בין המגזר הממשלתי לעסקי. מהמחקר הכלכלי עולה כי להשקעה בתחומי ה-ICT יש השפעה ניכרת על הצמיחה הכלכלית (Jorgenson and Khuong, 2016) ורבים אחרים). בביקור שערכו חוקרי מכון אהרן בשוודיה ב-2019 הדגישו קובעי המדיניות השוודיים שההשקעה הנרחבת בדיגיטציה של המגזר הציבורי השפיעה ישירות על הצמיחה. השקעה ממשלתית ב-ICT מקדמת את הדיגיטציה של המגזר הציבורי ואת היעילות שלו ובכך מקדמת את רמת החדשנות של המשק כולו, שכן הסקטור העסקי מעדכן את התשתיות הדיגיטליות שלו כדי לאפשר ממשק יעיל מול הסקטור הציבורי. תוצאה זאת ניכרת בשוודיה במיוחד בענפי המסחר והשירותים המקצועיים. השפעות חיזוניות חיוביות של ההשקעה הממשלתית בתשתיות דיגיטליות היא נושא המודגש גם על ידי ה-OECD (2017b).

²⁴ על הפערים בחובת יישום RIA בישראל ראו סעיף 2.2.2 בדו"ח הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה.

אנו מזהים שלושה ערוצים מרכזיים הדורשים השקעות ציבוריות בתשתיות דיגיטליות שיאפשרו ייעול הרגולציה והפחתת עלות הציות הבירוקרטיות לעסקים:

1. **השקעה בנגישות הדיגיטלית לגבי כל דרישות הרגולציה:** אחד התנאים הבסיסיים לתחרות הוגנת ומניעת חסמי כניסה היא מידע נגיש על כל ההליך הרגולטורי לפני כניסה לענף, בין אם מדובר ברישוי עסק, באישור ייבוא או בכל הליך אחר. דרישה בסיסית זו, שחשובה ליזמים מקומיים ובינלאומיים ואף נבדקת במדדים הבינלאומיים, אינה מקבלת בישראל מענה. בפרט, במקרים רבים לא קיימת נגישות למידע טרום התהליך, ותהליכי הכניסה לענף ניתנים כתורה שבעל פה. מצב זה מקשה על עסקים לקבל החלטות, וחושף אותם לשרירותיות של הפקידות המיישמת את הרגולציה.
2. **דיגיטציה של השירותים הממשלתיים:** בירוקרטיה תהליכית היא כזו שכל העסקים חייבים בה, לדוגמה ההתנהלות מול רשויות המס. הממשקים הדיגיטליים של המגזר הציבורי והמגזר הפרטי הם ברמה נמוכה וללא סנכרון בין גופי המגזר הציבורי, מה שיוצר כפילות ועלויות נוספות לעסקים. כך למשל הצורך להגיש מסמכים פעמיים, גם למע"מ וגם למס הכנסה, וחוסר יכולת לבצע פעולות רבות מרחוק.
3. **דיגיטציה בתחום הרגולציה:** בעיית יסוד בתפיסת הרגולציה בישראל היא מיקרו-רגולציה והעדר ניהול סיכונים, כלומר חוסר תאימות בין הדרישות הרגולטוריות מהעסק, הגוזרות את עלות הציות שלו, לרגולציה ומידת הסיכון הכרוכה בפעילות העסק לציבור ולעובדיו. כדי לקדם רגולציה חכמה, דיגיטציה היא כלי הכרחי לתהליך. לדוגמה, מכיוון שרצוי שעסקים בסיכון נמוך יסתפקו בהצהרה שהם עומדים בדרישות הכניסה לענף, הכרחי שמידע זה יהיה מוגש. בנוסף, התמריץ העיקרי לציות (עבור עסקים בסיכון נמוך, שהם רוב העסקים) הוא שקיפות בתוצאות האכיפה של עסקים. אכן, מדינות רבות עושות שימוש רחב בפרסומים של מדדים המדרגים את תוצאות הבדיקה הרלוונטית לאינטרס המוגן. הניסיון העולמי מלמד כי פעילות אכיפה הכוללת דיווח שקוף ונגיש לציבור היא אפקטיבית מאוד בתמריץ שהיא מייצרת לעסקים לעמוד בדרישות הרגולציה, תוך השתת עלויות בירוקרטיות מזעריות על העסקים.

3.4.4 ייעול והסדרה של מערך הרגולציה והאכיפה

דרך נוספת לטיוב רגולציה והפחתת עלויות הבירוקרטיה היא ייעול מערכת הרגולציה והאכיפה. כאמור, בישראל קיימים 250 רגולטורים בעוד שברוב המדינות המתקדמות ישנם 50–100 רגולטורים. ריבוי רשויות אכיפה עשוי להביא לחוסר יעילות המתבטא באופנים מספר:

- כפילויות בהליך הבקרה – מקרים שבהם תהליכי פיקוח ובקרה של רגולטורים שונים בודקים מענה לאותן דרישות.²⁵
- חוסר עקביות בדרישות הרגולציה – חוסר תיאום בין רגולטורים יוצר דרישות סותרות. לדוגמה, עסקים מדווחים על דרישות סותרות של מכבי האש והמשטרה באשר לכיוון פתיחת דלת החירום בהליך רישוי עסק.²⁶
- שונות גבוהה של תהליכי רישוי ואכיפה – במקרים רבים דרישות האכיפה, על בסיס דרישה רגולטורית מסוימת, שונה בין עסקים. למשל, הליך רישוי עסק מתנהל מול רשויות מקומיות ללא מפרט אחיד שקוף ונגיש לדרישות הרגולציה והאכיפה, ולכן ישנה שונות רבה בין רשויות עירוניות שונות בציות לדרישות ובהליך הבקרה בשטח.

²⁵ ראו בנספח דוגמה לחפיפה בין שלושה משטרים רגולטוריים בתהליכי האכיפה לניטור שפכי תעשייה.

²⁶ מפגישות שערכו נציגי הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים בשלהי 2019. ראו בנספח דוגמה נוספת לניגוד בתקנות בנוגע לחיוב התקנת אמצעי מז"ח (מניעת זרימה חוזרת) במרפאות שיניים.

3.4.5 יצירת מנגנון בקרה לאיכות המשטרים הרגולטוריים

כדי לוודא את האפקטיביות בהפחתת הנטל הבירוקרטי על עסקים נעשה במדינות רבות תהליך של הערכת משטרים רגולטוריים. דירוג והערכת הרגולטורים מהווה תמריץ להשתפרות, ויש לו ערך מוסף בסימון המוקדים הבעייתיים והיכולות החסרות של המשרדים עצמם להתמודד עם תוכנית ההפחתה. מנגנון הערכה כזה מיושם בניו זילנד, שם פרסמה הממשלה "קוד רגולטורי" המגדיר עקרונות למדיניות רגולטורית, למשל התאמה לצמיחה, ודאות, גמישות, שקיפות וכו'.²⁷ מול כל עיקרון מנחה עוצבו אינדיקטורים למדידת איכות הרגולציה. משרד האוצר של ניו זילנד, בשיתוף המשרדים עצמם, מבצע הערכה תקופתית ונעשה מעקב שוטף אחר שיפור הליקויים.

3.4.6 שיח עם המגזר העסקי

אחת מבעיות השורש העיקריות של תהליכי קביעת רגולציה היא הניתוק של קובעי המדיניות מהאופן שבו עסקים חווים את דרישות הרגולציה והאכיפה. שיח שוטף עם המגזר העסקי עשוי להעמיק את ההבנה של ההשלכות והבעיות שעסקים מתמודדים איתן ויסייע במציאת פתרונות מתאימים, תוך הגברת האמון בין הרגולטורים לעסקים. פורום של שיח בין הרגולטורים לעסקים נעשה במדינות מתקדמות במתכונות שונות. חלקן בוחרות לקיים שיח קבוע, וחלקן באופן נקודתי לפי הצורך. רצוי לקיים שיח מעין זה גם, ואולי בעיקר, בתהליכים שבהם מעורבים רגולטורים שונים באותו הליך, מה שסייע בהגברת השקיפות והתיאום.

²⁷ שלדור (2020), וראו <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2015-09/good-reg-practice.pdf>.

4. הקמת רשות לאומית לרגולציה ומיקומה במרחב הממשלתי

חוק עקרונות האסדרה (רגולציה), שחוקק במסגרת חוק ההסדרים בנובמבר 2021, הוא נדבך חשוב בהתפתחותה של התשתית הרגולטורית בישראל. החוק מבקש להסדיר את התהליך הפנים-ממשלתי הנוגע לתהליכי גיבוש רגולציה וקביעתה, בין השאר באמצעות הקמתה של רשות האסדרה (Regulatory Oversight Body, ROB), אשר תהווה גורם מקצועי אשר ירכז את מאמצי הממשלה לטיוב הרגולציה, כפי שקיים במדינות מתקדמות ובהמשך להמלצת ארגון ה-OECD (2017a). הרשות נמצאת בהקמה, ואמורה להתחיל לפעול לכל המאוחר בינואר 2023. פרק זה מציג את הצורך בגורם ממשלתי מתכלל למדיניות הרגולציה הממשלתית ואת המאפיינים המוסדיים הייחודיים שנקבעו בחוק עבור הרשות המוקמת במטרה לאפשר לה לסייע בקידום עבודה ממשלתית אפקטיבית.

4.1 הצורך בגוף מתכלל לרגולציה הממשלתית

הסביבה הרגולטורית החלה על המגזר העסקי והאזרחים נקבעת במקרים רבים על ידי הרגולטורים השונים באופן פרטני, ללא תיאום עם רגולטורים אחרים, וללא בחינה של כלל ההשלכות על המערכת הרגולטורית כולה ועל הנטל הסופי המוטל על המפוקחים. מבנה זה, כשאנו מלווה בגורם מתכלל, מייצר עודף רגולציה ונטל בירוקרטי. קיומו של גוף מתכלל לרגולציה הממשלתית נדרש בהיבטים של מומחיות (שכן הרגולטורים השונים מומחים בתחומם אולם לא ברגולציה כשלעצמה), מדידה, שקיפות ותיאום בין התהליכים הרגולטוריים השונים.

נדגיש כי המפתח והאחריות לטיוב הרגולציה והפחתת הנטל הבירוקרטי נמצא אצל הרגולטורים במשרדים הממשלתיים השונים, שכן רק להם הידע המאפשר יישום בפועל של עקרונות הרגולציה החכמה בתחומם, כמו ניהול סיכונים. ועדיין, קביעת יעדים לטיוב רגולציה וייעוץ וליווי המשרדים הממשלתיים צריכה להיעשות דרך גוף ממשלתי ייעודי המתמחה בנושא ומחויב לתהליכים ולתוצאותיהם. כך עולה גם מבחינת הניסיון הבינלאומי: מדינות שהחליטו על מהלך של טיוב רגולציה ובירוקרטיה הקימו גופים מתכללים לנושא הרגולציה – Regulatory Oversight Body (ROB). התפיסה העומדת בבסיס הצורך בהקמת גוף ממשלתי המייצע לרגולטורים היא כי לכל הרגולציות מכנה משותף המחייב הבניה סדורה של תהליכי קבלת החלטות מושכלים ואחידים, כמו גם תיאום בין הגופים השונים. ה-ROB הוא גוף מייצע ומלווה לרגולטורים בטיוב רגולציה ובירוקרטיה, כאשר הפעילות עצמה נעשית בתוך המשרדים על ידי "מובילי רגולציה", כך שהאחריות לטיוב ולהפחתת של הרגולציה היא של משרדי הממשלה. יתרון נוסף בהקמתו של גוף מתכלל לרגולציה הוא כי גוף זה מעניק לממשלה מבט מקרו על כלל הרגולציה הממשלתית – מיפוי שלה, זיהוי ממשקים, איסוף נתונים רוחביים וניתוח המדיניות כמכלול. כיום לא ידוע כמה חוקים, תקנות ונהלים רגולטוריים ישנם, או כמה סוגים של רישיונות רגולטוריים מונפקים בישראל.

4.2 עצמאות רשות הרגולציה ומיקומה במרחב הממשלתי

יישום החזון לרגולציה חכמה, העומד לפתחה של הרשות המוקמת, היא משימה מורכבת הדורשת מאפיינים מוסדיים ייחודיים שיאפשרו מסגרות עבודה מתאימות לתפקיד שעליה למלא. מורכבות זו נובעת מהזירה שהרשות פועלת בה – הנעת שינוי בעולם של התנגדויות – שכן יישום החזון לרגולציה חכמה מבקש לעשות שינוי בלב העשייה הממשלתית ובמה שנתפס כתפקידים העיקרי של הרגולטורים – הגנה על האינטרס המוגן. מכאן שהקמת הרשות כגוף עצמאי, שיכול להתמודד עם התנגדויות ולחצים פוליטיים, היא דרישה חיונית להצלחתה. משיקולים אלה חשוב גם הגיבוי שהרשות תקבל מהממשלה ומבעלי תפקידים בכירים בה.

לצד העצמאות הנדרשת, רשות הרגולציה אינה יכולה להתנהל כגוף מבקר ומנותק מהעשייה הממשלתית, בדומה למשל למבקר המדינה. הסיבה לכך היא כי בניגוד למבקר המדינה, תפקידה של רשות הרגולציה הוא ללוות ולטייב הליכים מראש ובזמן אמת, ולא לבקרם בדיעבד. אנו מאמינים שרשות הרגולציה תוכל לבצע את תפקידה בצורה מיטבית רק באמצעות הידברות ושיתוף פעולה עם המשרדים השונים האחראים על העבודה בפועל.

לאור שיקולים אלו, וכשברקע מבנים דומים של גופי רגולציה במדינות מתקדמות אחרות, הוחלט כי רשות זאת תהיה רשות עצמאית כך שתוכל לקבל החלטות באופן עצמאי, ללא שיקולים פוליטיים, ותהיה לה היכולת לבקר באופן פומבי את משרדי הממשלה. לצד זאת, כדי לשמור על זיקה לעבודה הממשלתית ועל מעורבות וליווי של תהליכי העומק הנדרשים, הרשות מוקמת תחת משרד ראש הממשלה. מבנה זה מאפשר איזון בין הצורך בעצמאות הרשות לבין התועלת שהיא עשויה להפיק ממיקומה המרכזי בלב העשייה הממשלתית.

4.3 מובילי מדיניות רגולציה במשרדים הממשלתיים

בעקבות החלטת ממשלה 2118 שהתקבלה בינואר 2014, הוקמו במשרדי ממשלה רבים יחידות מדיניות רגולציה. יחידות אלו יושבות בדרך כלל באגפי האסטרטגיה וכוללות 1–2 אנשים, כתלות בגודל המשרד. הכפיפות הארגונית של יחידות אלו הן למשרד, אולם ההנחיה המקצועית שלהן עד כה הייתה מאגף מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה. תפקידן של יחידות אלו הוא לתמוך, לסייע וללוות את הרגולטורים במשרדי הממשלה בתהליכי גיבוש רגולציה על פי המתודולוגיה שה-ROB מפרסם. אף על פי שעיסוקן של יחידות אלו הוא עולמות התוכן של היחידה לרגולציה (ובהמשך הדרך – רשות הרגולציה), פיצול זה בין הכפיפות הארגונית והמקצועית (לעומת כפיפות ארגונית ליחידת הרגולציה) נועד להבטיח שמובילי הרגולציה במשרדים יהיו חלק אינטגרלי מהצוות המשרדי המקצועי ולא גורם חיצוני המבקר את המשרד. יחסי עבודה אלו חיוניים להטמעה של תהליכי טיוב רגולציה וליווי תהליכי RIA, ומאפשרים שיתוף פעולה ולקידוח אחריות מצד מנהלי המשרדים. למעשה, **זרועות מקצועיות וארגונית כדי שיהוו מוקד ידע לרגולטורים. הרגולציה, ויש מקום לחזק יחידות אלו מקצועיות וארגונית כדי שיהוו מוקד ידע לרגולטורים.**

4.4 סמכויות הרשות לרגולציה

כאמור, העבודה הממשלתית בטיוב הרגולציה תיעשה בהובלת הרשות לרגולציה, אולם ניהול התהליכים נעשה בתוך המשרדים ובאחריותם, בהליך שיתופי ותוך כדי שיח מתמשך. לכן, ניתנו לרשות הרגולציה סמכויות "רכות" שאינן מאפשרות מניעה של חקיקת רגולציה חדשה או הטלת סנקציות על המשרדים, וזאת כדי לאפשר ביסוס קשרי עבודה מול המשרדים, ובעיקר כדי לשמר את המשרדים כגורם האחראי לטיוב הרגולציה בתחומם. בפרט, הסמכויות שקיבלה הרשות כוללות חובת היועצות בתהליך RIA בכל רגולציה חדשה, לרבות רגולציה הנקבעת בנהלים, וחיוב המשרדים בפרסום שנתי של המרשם הרגולטורי הקיים ורגולציות חדשות מתוכננות. עזרים נוספים שעומדים לרשות הרשות לרגולציה על מנת לתמרץ את שיתוף הפעולה עם משרדי הממשלה הם העברת החלטות ממשלה, לרבות רפורמות בחוק ההסדרים ורתימת ועדת השרים לרגולציה במקרים מתאימים. כלי נוסף וחשוב שנקבע בחוק הוא פרסום דו"ח שנתי לממשלה ולציבור המשקף את עבודת הרשות. חשוב מאוד שדו"ח זה יציג באופן מפורט ומקצועי את עבודת משרדי הממשלה בתחום הרגולציה ויפנה למרשם הרגולציה שיגישו המשרדים, וכמו כן יבחן את עמידת משרדי הממשלה בהליכי RIA וביעדי טיוב והפחתת מלאי הרגולציה.

5. הרשות הלאומית לרגולציה: מסגרות עבודה

פרק זה מתאר מסגרות עבודה כלליות המומלצות לרשות המוקמת. מסגרות אלו מתבססות על התשתית החוקית שבמסגרתה הוקמה הרשות, ועל הפעילות הקיימת ביחידה לרגולציה במשרד ראש הממשלה.

5.1 מיחידה לרגולציה לרשות לאומית לרגולציה: שינויים צפויים במסגרות עבודה

יחידת הרגולציה הקיימת במשרד ראש הממשלה הוקמה ב-2016 והייתה אחראית על יישום החלטות הממשלה בתחום הרגולציה. יחד עם זאת מעמדה המשפטי, המשאבים והסמכויות המוגבלים שעמדו לרשותה, והעדר חקיקה ראשית המסדירה את פעילותה, אתגרו מאוד את יכולתה להשיג את יעדיה. העקרונות המנחים ל"רגולציה מיטבית" כפי שהם מופיעים בחוק עקרונות האסדרה (ומצוינים בפרק 3) והקמת הרשות הלאומית לרגולציה צפויים לפתור את הבעיות שעלו. ראשית, כוח האדם ברשות לרגולציה צפוי להיות גדול יותר באופן שיאפשר ליווי מעמיק ומקצועי יותר בכל הליכי אישור הרגולציה בהשוואה לאופן הליווי שקיבלו המשרדים מהיחידה לרגולציה. נקודה חשובה נוספת בהיבט של ליווי תהליכי רגולציה חדשה (דו"ח RIA) היא כי חוק עקרונות האסדרה מחייב הליך היועצות לגבי RIA גם לרגולציה שנקבעת בנהלים ולא רק בחקיקה (חוק עקרונות האסדרה אינו עוסק בחובה לערוך RIA אלא רק בחובה לקיים לגביה הליך היועצות עם הרשות. החובה לקיים RIA קבועה בהחלטת הממשלה). קודם לכן היה החיוב מתוקף החלטת ממשלה 2118 מ-2014 לבצע דו"ח RIA תקף רק לגבי חקיקה, מה שאפשר כניסתן לתוקף של רגולציות רבות ללא תהליך RIA.²⁸ נדגיש כי במצב הקיים בישראל האתגר הגדול הוא מלאי הרגולציה, והחוק אינו קובע יעדי הפחתה לגבי המלאי אלא מאפשר לממשלה לקבוע זאת בהמשך.²⁹ עם זאת, הטמעת הליך RIA ואופן קבלת החלטות בקביעת רגולציה חכמה הם עקרונות התקפים בטיוב רגולציה קיימת וצפויים לסייע בתהליכי הטיוב שיקודמו על ידי המשרדים, או במידת הצורך כמענה להחלטת ממשלה בנושא. נקודה חשובה נוספת בחוק היא שחיוב הרגולטורים במרשם הרגולטורי הוא שלב ראשון וחשוב מאוד בראייה כוללת של מערכי הרגולציה בישראל, בחינת המלאי הקיים, טיוב שלו וקביעת יעדים להפחתתו.³⁰

5.2 דרג ניהולי: הרכב המליאה ותפקידה

על פי חוק עקרונות האסדרה, המודל המבני של הרשות המוקמת מבוסס על קבלת החלטות על ידי מליאת הרשות, המהווה מעין דירקטוריון. בראש המליאה עומד יו"ר הרשות, שהוא גם מנהל הרשות, והוא ייבחר על ידי ראש הממשלה תוך התייעצות עם שר האוצר ושר המשפטים. מלבד יו"ר הרשות המליאה כוללת 6 חברים נוספים שהרכבם ושיוכם המקצועי מוגדר בחוק: המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה או עובד משרד ראש הממשלה בעל מומחיות בתחום האסדרה שימנה המנהל הכללי; הממונה על התקציבים במשרד האוצר או עובד משרד האוצר שימנה הממונה; משנה ליועץ המשפטי לממשלה שימנה היועץ המשפטי לממשלה או עובד משרד המשפטים שימנה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה; וכן 3 נציגים מקרב הציבור שימונו על ידי משרדים שונים.³¹ מבנה זה נועד להבטיח את עצמאותה ואת מקצועיותה של הרשות, ומאפשר לחברי המליאה לקבל החלטות סדורות ועצמאיות, לרבות לגבי סדרי העבודה של הדרג המקצועי והתנהלות הרשות באופן כללי. בנוסף, מבנה המליאה מייצג את גופי המטה המרכזיים בממשלה, מה שמעניק משקל ורוח גבית ניכרת להחלטות שתתקבלנה.

²⁸ דיון רחב בנושא מופיע בדו"ח הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה (2021).

²⁹ סעיף 25 לחוק עקרונות האסדרה: "הממשלה תקבע בהחלטתה, מזמן לזמן, למאסדרים, כולם או חלקם, יעדים לטיוב של אסדרה קיימת ולצמצום נטל האסדרה העודף".

³⁰ סעיף 37 לחוק.

³¹ סעיף 5 לחוק.

5.3 מבנה רשות הרגולציה: תחומי התוכן הרגולטורי ואשכולות ארגוניים

מבנה הרשות המוקמת צריך לתמוך בתפקידים שעליה למלא. חלוקה רעיונית לתחומי הפעילות מדגישה כי רשות זאת תפעל לכל הפחות בשלושה מישורים עיקריים.

היבטי התוכן של הרגולציה במשרדים השונים, תוך פיתוח מומחיות בליווי ובייעוץ למשרדים:

1. התמודדת עם מלאי הרגולציה: ניסוח והטמעה פנימית של מתודולוגיית המדידה תוך יצירת קשרי עבודה עם הלמ"ס לצורך קבלת הנתונים הכמותיים הנדרשים למדידה באופן מקצועי, אמין ותקף סטטיסטית.
2. תיעודף תהליכי הרגולציה למדידה ויעדים להפחתה ומעקב אחריהם.
3. ניסוח, ליווי וייעוץ של תהליכי RIA בזרם הרגולציה למשרדים הממשלתיים.
4. הובלה של רפורמות רגולטוריות עם השפעה מקרו-כלכלית, למשל הסרת חסמי כניסה לחברות בינלאומיות; הסרת חסמי ייבוא (המשך תהליך שהחל); ייעול תהליכי רישוי עסק והיתרי בנייה.
5. השתתפות בוועדות ובגופים סטטוטוריים שונים, לדוגמה ניהול ועדות סטטוטוריות מייעצות (כגון סימון מוצרי מזון, כבאות, חריגים בייבוא) וניהול הוועדה לאסדרה בתחום רישוי עסקים (ראו התייחסותנו לנושא בסעיף 6.2).

מחקר ואסטרטגיה ותכלול הרגולציה הממשלתית:

1. גיבוש תוכנית העבודה של הרשות, קביעת יעדים ופיתוח מדדים לצורך מעקב פנימי וחיצוני לממשלה ולציבור.
2. ניהול מרשם הרגולציה הממשלתי ברמת משרדי הממשלה ופרסומו בדו"ח השנתי.
3. פיתוח תשתיות ידע בתחומי ניהול סיכונים וכלים רגולטוריים לתמרוץ לציות ואכיפה. מחקר משפטי בכל נושא האחריות הפלילית של הרגולטורים וידע רוחבי בתחומי התוכן לשימוש הרשות והממשלה.
4. ניהול הקשרים הבינלאומיים של הרשות.
5. תכלול האחריות של הרשות מול הממשלה והציבור.

הכשרה והנגשת ידע בתחום הרגולציה וגישור ותיאום בין-משרדי:

1. הכשרה וניהול קשר שוטף עם מובילי מדיניות רגולציה במשרדים; הכשרת הרגולטורים ויועצים משפטיים בכלל הממשלה (קובעי מדיניות); הכשרות פקחים וגורמי שטח.
2. ניהול פורום רגולטורים שמטרתו יצירת שיח ותשתיות עבודה בין-משרדיים.
3. גישור במחלוקות בין-משרדיות.
4. הובלת פרויקטים הדורשים שיתוף פעולה מורכב.

5.4 מבנה מוסדי מאוחד והתמחות בתהליכים

תחומי התוכן שהוצגו בסעיף 5.3 ירוכזו באשכולות ארגוניים בתוך הרשות. נקודה חשובה שיש להביאה בחשבון בעת ההחלטה על המבנה הארגוני היא כי מבנה הרשות שהוקמה בישראל הוא מבנה מוסדי מאוחד. יש שני סוגים עיקריים למבנה של רשויות רגולציה בעולם:

1. המבנה המפוצל, כפי שמתואר בהרחבה אצל סומקין (2020) וקיים ברוב המדינות האירופאיות המתקדמות, לרבות דנמרק וגרמניה, שנחשבות החלוצות בתחום המדידה והפחתת הנטל הבירוקרטי. במבנה זה, הדרג המקצועי מפוצל לשתי פונקציות עיקריות: האחת אחראית על העבודה מול משרדי הממשלה, לרבות טיוב רגולציה ותהליכי RIA, והאחרת – יחידת הבקרה – מתמקדת בעיקר בבקרה על דו"חות ה-RIA המוגשים ואישורם.³² מבנה זה בא להבטיח כי תהליך אישור זרם הרגולציה נעשה באופן מקצועי וללא לחצים פוליטיים, תוך הפרדה בין הגוף שמלווה את המשרדים בתהליך ה-RIA לבין מי שמאשר אותו. עם זאת, מבנה זה עלול לייצר גם סרבול במקרה של שוני תפיסתי בין הגוף המלווה לגוף המבקר, ייתכן שכתוצאה מהחיבור למשרדים הממשלתיים והיכולת היישומית בשטח. סתירות כאלה יכולות לפגוע במעמד של הגופים בעיני הרגולטורים וליצור סרבול בתהליכים.
 2. המבנה המאוחד. בישראל, בדומה לארה"ב, קנדה ואוסטרליה, הוקם גוף אחד הכולל גם את יחידת הבקרה. הרציונל במבנה זה הוא ריכוז הידע במקום אחד, וגם ההבנה כי תהליך ה-RIA הוא תהליך מורכב המשקלל גורמים רבים ויש תועלת בריכוז הידע וגיבוש התפיסה העקרונית של התהליך. מבנה זה מאתגר כמובן את יכולת הבקרה של ההליך.
- על רקע המבנה המאוחד שנקבע, יש חשיבות מכרעת בגיבוש תשתיות עבודה שיבטיחו בקרה מקצועית של הליכי טיוב הרגולציה ובכללם ה-RIA. הכלת יכולת הבקרה בתוך הרשות היא שיקול חשוב שיש להביאו בחשבון בגיבוש המבנה הפרטני של הרשות.

5.5 שיתוף הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהקמת פעילות המדידה

הניסיון הבינלאומי מלמד כי יישום מדיניות מדידה שיטתית ומבוקרת של עלות הבירוקרטיה בשיטת ה-SCM מחייב מנגנון מתאים שיאפשר איסוף מקצועי של נתונים לצורך המדידה. לכן אנו סבורים כי הכרחי שהלמ"ס יהיה מעורב בתהליך איסוף הנתונים, שכן הוא הגוף היחיד שיכול על פי חוק לחייב את החברות בדיווח. בנוסף, ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה יש מומחיות רבה שנצברה לאורך שנים בניהול, בבקרה ובניתוח של דגימות סטטיסטיות, ושיתופה יסייע לוודא שתהליך המדידה הוא אמין ועומד בסטנדרטים מקצועיים של מדגם מייצג של העסקים בישראל.

³² לפירוט ראו דו"ח הצוות הבין-משרדי.

5.6 כינון מסגרות עבודה: החלטות לפתחה של מליאת הרשות

סעיף זה מעלה לדיון חלק מההחלטות החשובות שנמצאות על סדר יומה של מליאת הרשות עם התכנסותה. החלטות אלו תעצבנה את מסגרות העבודה של הרשות המוקמת. החלטות אלו מופיעות בחלקן באופן מפורש בחוק (סעיף 23), וחלקן מתבקשות כדי לענות על חזון הרשות.

זרם הרגולציה: אחד מתחומי הפעילות המרכזיים של הרשות הוא בקרה על עריכת הליך RIA, והרשות תידרש לנסח את מסגרות העבודה בהליך. כך למשל תידרש הרשות להחליט על אמות המידה שלפיהן תבחן את דו"חות ה-RIA; למשל כיצד יתנהל הליך RIA – האם כשיח מתמשך או על פי אבני דרך בתהליך, האם ההליך יחול על כל הרגולציות, או שייקבעו תנאי סף כלכליים כפי שקיימים במדינות אחרות; הרשות תידרש לקבוע לוחות זמנים לתגובת הרשות. כל אלו יפורטו במדריך RIA שהרשות נדרשת לפרסם, שם גם יוצג היקף ההעמקה הנדרש מהרגולטורים בהליך RIA ודגשים והיבטים הנדרשים בביצוע ההליך. לדוגמה, התייחסות מפורטת להיבטים תחרותיים, השפעה על עסקים קטנים, היבטים של איכות סביבה וכדומה. הרשות תידרש לפרסם נוהל לגבי מקרים שבהם היא מחליטה שלא לייצץ או לייצץ בפרק זמן קצר, וגם לגבי האופן שבו היא תעשה "פרה רולינג".

מלאי הרגולציה: נושא נוסף בליבת הפעילות של הרשות, ואולי החשוב ביותר להצלחת מטרת העל של הרשות – הפחתת ניכרת במלאי הבירוקרטיה על הסקטור העסקי – הוא נוהלי עבודה לגבי פרסום המרשם הרגולטורי לאתר הרגולציה האחד. לכן, המליאה תחליט על נוהלי עבודה שיפורסמו לגבי תוכנית הרגולציה השנתית שהמשרדים נדרשים לפרסם. המליאה תחליט גם על אבני דרך לתיעוד פרויקטים לטיוב רגולציה במשרדים השונים, על כלים לרתימת המשרדים לתהליך ועל דרכי ההתמודדות עם מחלוקות העשויות לעלות.

טיוב עבודת הממשלה הבין-משרדית: נושא חשוב נוסף שהרשות תעסוק בו הוא טיוב העבודה הממשלתית הבין-משרדית בהיבטים הרגולטוריים. בין השאר תצטרך הרשות לקבוע מנגנונים וסדרי עבודה לטיוב ולייעול הטיפול בנושאים שיותר ממשרד אחד אמון עליהם, תוך שיפור תהליכי התיאום וקבלת ההחלטות ופתרון מחלוקות בעזרת מנגנוני גישור והכרעה שיוקמו.

החלטות נוספות המונחות לפתחה של המליאה הן מסגרות העבודה של הרשות מול משרד רוה"מ וועדת השרים לרגולציה; אופן ניהול ועדות שוטפות וניהול ועדות סטטוטוריות מייעצות (סימון מוצרי מזון, כבאות, חריגים בייבוא); ניהול הוועדה לאסדרה בתחום רישוי עסקים (ראו התייחסותנו בסעיף 6.2); ומיזמים ממשלתיים נוספים. המליאה תידרש לחשיבה על הזרועות המקצועיות לטיוב הרגולציה במשרדי הממשלה – מובילי מדיניות הרגולציה במשרדים – בכל הקשור להגדרת סמכויותיהם ובניית מעמדם במשרדים. המליאה תידרש כמובן להחליט על היעדים שעליהם תימדד הצלחת הרשות בעתיד. נושאים אלו ונוספים, לרבות כאלה שיעלה הדרג המקצועי, יהיו מונחים לפתחה של הרשות ויעצבו את מדיניות הרשות ומדיניות הרגולציה הממשלתית בכלל.

6. רשות הרגולציה כגוף מוביל רפורמות מקרו-כלכליות: זרקור לרפורמות

נחוצות

6.1 הסרת חסמים לייבוא והפחתת עלות הבירוקרטיה

חסמי כניסה של ממש נמצאים בתחום הייבוא, שכן שיטת האכיפה של חוקי הייבוא הנהוגה בישראל היא עתירת בירוקרטיה וזמן, עלות המתורגמת לחסמי כניסה לענף ומס בירוקרטי על הפעילות השוטפת. בירוקרטיה זו פוגעת בעיקר ביבואנים קטנים, מחזקת יבואנים גדולים ותומכת ביצירת שווקים ריכוזיים. תרומתו הגדולה של הייבוא להגברת התחרות והפרייון והפחתת יוקר המחיה מדגישה את הצורך בהפחתה ניכרת של נטל הבירוקרטיה ומסמנת נושא זה כאחד הנושאים הראשונים שייכנסו למדידה, ושיש לקבוע עליו יעד להפחתה של לפחות 50% בעלות הציות. חוק ההסדרים שנלווה לתקציב 2022 ואושר בנובמבר 2021 כלל רפורמות לא מבוטלות בייבוא מוצרי צריכה – בעיקר בתחומי התקינה, המזון והתמרוקים – אולם יש לעקוב אחר תוצאות הרפורמות ולהעמיקן.

הרפורמה בתקינה נכנסה לתוקף ביוני 2022, רפורמה בעלת חשיבות גבוהה לא רק מאחר שהיא צפויה להפחית מחירים של מוצרים מיובאים שנדרשים בתקן אלא גם מאחר שהיא מייצגת תהליך חיובי מאוד של שינוי בתפיסה הרגולטורית. הרקע לרפורמה הוא כי נכון לאפריל 2022 ההיקף השנתי של מוצרים סופיים לצריכה המיובאים לישראל בתקן הוא 15 מיליארד ש"ח, מתוכם 3.5 מיליארד ש"ח הם מוצרי חשמל. רוב מוצרי הצריכה הנדרשים בתקן מוגדרים כ"קבוצת יבוא תקן 1", שהיא המחמירה ביותר ובה נדרש גם להוציא אישור על הדגם המיובא וגם התאמה לדגם של כל משלוח יבוא המגיע לישראל. בעבר ניסו קובעי מדיניות "לתקן" את הכשלים שנוצרו בעקבות הרגולציה המחמירה בתחום התקינה בישראל, וב-2016 אושרה בחקיקה רפורמה בתקינה. רפורמה זו ביקשה לייעל את עבודת מכון התקנים והעניקה לממונה על התקינה סמכות להכיר בבדיקה של עמידה בתקן גם דרך מעבדות נוספות ולא רק במכון התקנים. מטרתה של רפורמה זו הייתה לקצר את לוחות הזמנים של הבדיקות ולשפר את איכות השירות ליבואנים בהליך הבירוקרטי ובכך להוזיל את עלויות הציות, במטרה שתתורגמנה לירידה במחיר לצרכן ולעלייה במגוון המוצרים. רפורמה זו, שהחשיבה הבסיסית שלה שגויה, לא צלחה – כפי שנכתב בדו"ח מבקר המדינה שפורסם באוקטובר 2021; שיעור הבדיקות שביצעו המעבדות הפרטיות נותר זניח ועומד על כ-1.1% מכלל הבדיקות. הרפורמה הנוכחית מבוססת על שינוי בתפיסה הבסיסית – אין צורך ברגולציה מחמירה יותר בישראל, ויש להתאים את הרגולציה לסטנדרטים בחו"ל. לכן, הרפורמה ב-2021 העבירה מוצרים רבים מתקן 1 המחמיר לקבוצות תקן 2 ו-3, שבמסגרתן ניתן יהיה לייבא על בסיס הצהרת היבואן שהדגם עומד בדרישות הרגולטוריות. בנוסף, הרפורמה מאפשרת לייבא מוצרים על בסיס עמידה בתקן או דרישות אסדרה בינלאומיות בהצהרה, תוך התבססות על בדיקת מעבדה מוסמכת מחו"ל ולא רק מעבדה בישראל. רפורמה זאת מוזילה את עלויות הציות של היבואנים ב-50%–70%; כך עולה מעבודה משותפת של הממונה על חוקיות הייבוא במשרד הכלכלה ומכון אהרן (מנחם-כרמי וחילף, יפורסם בקרוב). רפורמה זאת חשובה מאוד למשק מכיוון שהיא חלה על מוצרים רבים, לרבות מוצרי חשמל ותאורה ומוצרים לילדים, צפויה להגדיל את המגוון ולהפחית את המחירים. ההמלצה היא להמשיך לפעול בנושא ולהעביר מוצרים נוספים לתקנים עם עלויות ציות בירוקרטיות נמוכות יותר.

הרפורמה בייבוא מוצרי תמרוקים שתיכנס לתוקף בינואר 2023 חשובה והיא צעד חיובי בנושא, אולם לא ברור אם תוצאותיה יוזילו את מוצרי התמרוקים, שנחשבים יקרים בישראל בעשרות אחוזים מהמחירים המקובלים במדינות מתקדמות. רפורמה זאת כוללת שני צעדים עיקריים:

1. יבואנים רשמיים – עד עכשיו נדרשו יבואנים רשמיים להוציא רישיון בתקן ישראלי לכל סוג תמרוק, גם עבור תמרוקים שמאושרים על ידי הרגולציה האירופית. במסגרת הרפורמה יוכלו יבואנים רשמיים לייבא לארץ מוצרים המשווקים בשוק האירופי על סמך עמידה בכללי הרגולציה האירופית, ללא צורך ברישיון יבואן או רישיון לכל תמרוק, על בסיס הצהרה בלבד.

2. יבואנים מקבילים – עד כה, מכיוון שייבוא תמרוקים היה כרוך ברישיון, תהליך הכרוך בהצגת מסמכים מהיצרן (שמחויב ליבואן הרשמי), לא הייתה אפשרות בפועל לייבוא מקביל. הרפורמה מ-2021 מאפשרת יבוא מקביל ללא דרישת מסמכים שמקורם ביצרן, אולם היא פתוחה למספר מסוים של מוצרים ויש צורך להרחיבה באופן ניכר.³³ מוצרים שייבואו במסלול הייבוא המקביל ייבחנו האם הם תואמים את המוצר המאושר בייבוא הרשמי, ויקבלו אישור לייבוא.

לרפורמה זאת השפעה מהותית על עלות הציות בייבוא תמרוקים ליבואנים רשמיים. רפורמה זאת מוזילה את עלויות הציות של יבואנים רשמיים בתמרוקים ב-50%-70%, כך עולה מעבודה משותפת של הממונה על חוקיות הייבוא במשרד הכלכלה ומכון אהרן. אולם בהעדר תחרות ליבואנים הרשמיים לא ברור כי הוזלות אלו תגענה לצרכנים. לכן יש לעודד כניסה של חברות זרות בתחום ולהגדיל את שיעורי הייבוא המקביל, אשר עומד כיום על 2.4% בלבד מכלל ייבוא התמרוקים, היקף נמוך מאוד בהשוואה למוצרים ללא חסמי ייבוא, כגון בשמים (17%).³⁴

בתחום המזון, במסגרת הרפורמה אימץ החוק באופן ישיר את התקנות האירופיות בנושא מזהמים וחומרי הדברה. מדובר בתקדים שעשוי לשמש ככלי בעתיד להתאמת רגולציה למדינות מפותחות וביטול שינויים לאומיים בתחומים נוספים. משמעות הדבר היא שהסטנדרט הישראלי בנושא מזון יהיה כמעט זהה לסטנדרט האירופי. בנוסף, תקני המזון הייחודיים יבוטלו. כיום ישנם כ-160 תקני מזון ייחודיים שבחלקם הגדול מונעים תחרות.³⁵ במסגרת התאמת הסטנדרט הישראלי לאירופי, סוכם על ברירת מחדל של ביטול כלל תקני המזון הייחודיים בתוך שנה, עם תחילת הרפורמה. כמו כן, הורחבה רפורמת הקורנפלקס שמאפשרת ייבוא בהצהרה – כיום ניתן לייבא כ-40% מהמזון בהצהרה (רק מזון רגיל) ואילו יתר המזון, המוגדר כמזון רגיש, ניתן לייבא אך ורק בכפוף לבדיקות ואישורים מקדימים שנמשכים חודשים רבים (כ-9 חודשים לאישור במוצע). במסגרת הרפורמה בייבוא בתחום המזון הרגיש שתיכנס לתוקף בתחילת 2023 נקבע מסלול שיאפשר ייבוא בהצהרה של מזון המוגדר כיום כרגיש.³⁶ מסלול זה, שמאפשר ייבוא מזון רגיש בהצהרה, דורש עמידה בתנאי יבואן נאות, שנקבעו לפי תקנים בינלאומיים מקובלים ובבקרה עצמית של היבואן (שירות המזון במשרד הבריאות צריך לתת אישור תוך 10 ימים, ואם לא נתן הרישום כיבואן נאות הוא אוטומטי).

חשוב לציין כי סקירה קצרה זאת הפנתה זרקור לחסמי הייבוא בתחום מוצרי הצריכה הסופיים המייבאים על ידי יבואנים וסיטונאים. אולם רכיב בעל משקל בייבוא מגיע מהסקטור העסקי בישראל המייבא תשומות ביניים לפעילותו ומוצרי השקעה, כגון מכונות וציוד. למרות רפורמות שנעשו בתחום זה (רפורמה בתקינה ותוכנית מכס אפס) באפיקי ייבוא אלו עדיין קיימים חסמים בירוקרטיים ניכרים, כפי שמפרטים מנחם-כרמי וחילף (יפורסם בקרוב).

³³ לרשימת מוצרי התמרוקים המאושרים בייבוא מקביל ראו <https://govextra.gov.il/economy/import/reform>

³⁴ נתוני משרד הכלכלה: <https://www.gov.il/he/departments/news/economy-news-211021>

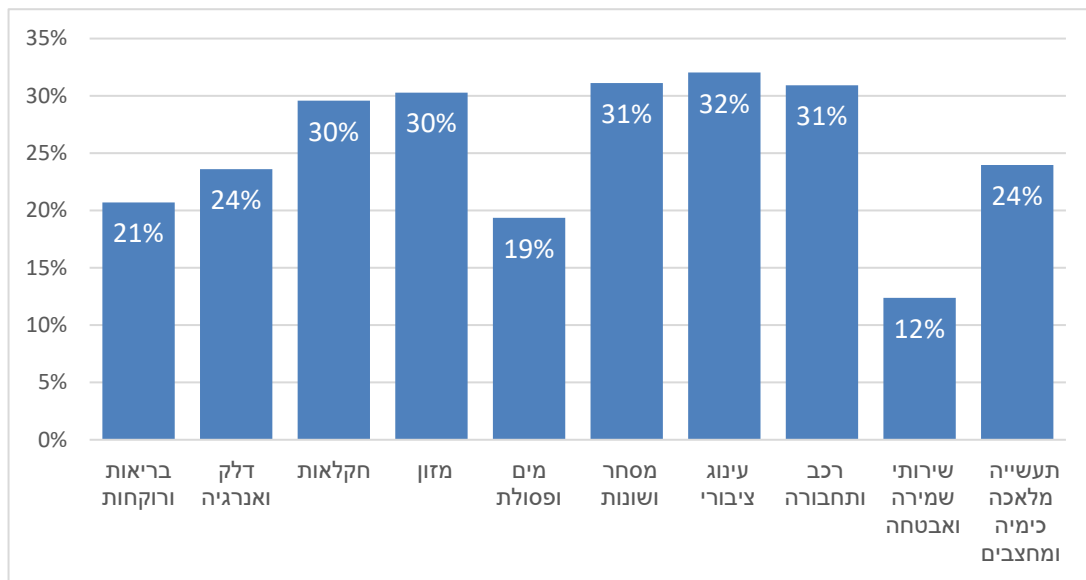
³⁵ לדוגמה תקן ייחודי לייבוא טחינה, תקן לצייפס, תקן לגלידה, תקן לריבה, תקן לירקות קפואים, תקן לממרחים, תקן לשמני מאכל צמחיים, תקן לסלטים, תקן לירקות כבושים, תקן לשימורי בשר ועוד.

³⁶ כולל את כלל מוצרי החלב: גבינות קשות, יוגורטים, שימורים, ירקות קפואים, חומרי גלם לתעשייה, פטריות, דבש, משקאות ועוד.

6.2 רפורמה ברישוי עסקים

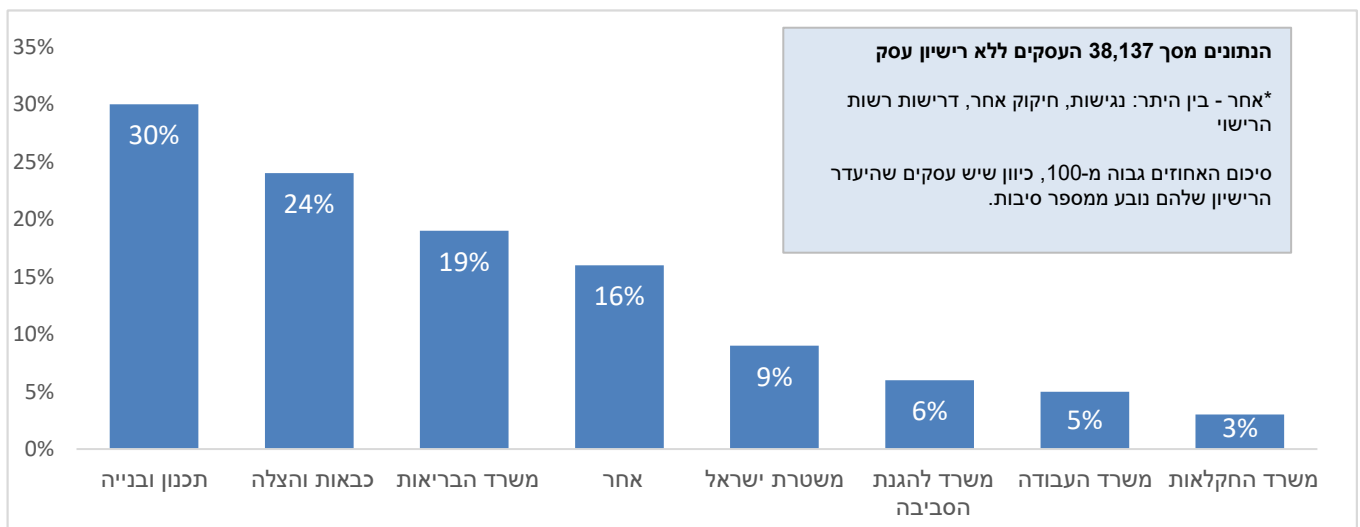
המורכבות והנטל הבירוקרטי הכבד הכרוך בהליך רישוי העסקים ידועים כבר שנים רבות, והם נובעים בעיקר מהשונות הגדולה בין סוגי העסקים ומריבוי גורמי הממשל המעורבים בהליך. בשנת 2020 פעלו בישראל כ-136 אלף עסקים טעוני רישוי, מתוכם כ-28% עסקים הפועלים ללא רישיון עסק – שלא האריכו או שלא הוציאו רישיון מלכתחילה (נתוני משרד הפנים, איורים 5 ו-6). שיעור זה הוא תוצאה של הליך רישוי מורכב הכרוך בחוסר ודאות הן ברמת הדרישות שהעסק נדרש לעמוד בהן והן באורכו של ההליך שכרוך באישורים מגורמי ממשלה שונים ועיריות שדרישותיהן נקבעות באופן עצמי ולכן מתגלעות סתירות ביניהן, ואין כיום שום גורם מתכלל לתהליך. יתרה מכך, כל אחד מנותני האישור קובע רשימת דרישות ארוכה עד כדי בלתי אפשרית שנועדה למנוע כל סיכון שהוא, ללא הבחנה בין רמות סיכון שונות וההסתברות להתממשותו. לראיה, הדרישות מחמירות בהרבה מהדרישות המקובלות בעולם לאותם בתי עסק, וכוללות לעיתים כפילויות של אמצעים להתמודדות עם אותו סיכון.

איור 5: אחוז העסקים הפועלים ללא רישיון לפי תחום עיסוק, נתוני משרד הפנים לשנת 2020



מקור: משרד הפנים.

איור 6: אחוז העסקים הפועלים ללא רישיון עסק לפי סיבות, נתוני משרד הפנים לשנת 2020



מקור: משרד הפנים.

מצב זה הביא בעשור האחרון לכמה רפורמות בנושא. הרפורמה הראשונה (תיקון 27 לחוק רישוי עסקים משנת 2008) ביקשה לייצר לבעלי העסקים ודאות, שקיפות ונגישות לדרישות החלות עליהם, וחייבה את הרגולטורים לפרסם "מפרטים אחידים". רפורמה נוספת וחשובה בנושא רישוי עסקים היא "רישוי עסקים דיפרנציאלי" מ-2018 (תיקון 34 לחוק רישוי עסקים), שמטרתה להגדיר תהליכי רישוי שונים המותאמים לסוגי העסקים השונים בהתאמה למידת הסיכון הכרוכה בפעילותם. כך למשל, פתיחת עסקים שפעילותם כרוכה ברמת סיכון נמוכה תתאפשר על סמך תצהיר של בעל העסק כי הוא עומד בדרישות הרגולטוריות. תמריץ נוסף שנכלל ברפורמה זאת הוא הארכה ניכרת של תוקף הרישיון. מדובר בתמריץ לבעלי עסקים, מכיוון שקודם לכן נדרשו לעבור תהליך רישוי כל שנה.

למרות רפורמות אלו לא נרשמה הקלה בבירוקרטיה הכרוכה בהליך רישוי עסק, מכיוון שרפורמות אלו לא יושמו.³⁷ מתוך 185 מפרטים פורסמו רק 75, וגם הם בחלקם מגדול מסורבלים, והדרישות הרגולטוריות בהם הוחמרו. בהעדר מפרטים המפרטים את דרישות הרגולציה לא ניתן ליישם מסלולי רישוי דיפרנציאליים מכיוון שלא ניתן להצהיר על עמידה בדרישות שאינן מפורסמות, או שיש קושי גדול מצד העסקים לעמוד בדרישות שפורסמו. לאור תוצאות אלו עברה בנובמבר הצעת חוק להקמת **ועדה לאסדרת רישוי עסקים, באחריות השר הממונה על הרגולציה**, שתקבע סדר יום לטיפול במפרטים "לפי השפעה משקית ותקבע דרישות בהתאם לסטנדרט העולמי". לפי הצעה זו יוקם מנגנון ערר לדרישות יתר, תהיה דיגיטציה של כל התהליך ויישקלו גם שיקולי העלויות לעסקים. **כלומר, משלא הצליחו הרגולטורים להעמיד מפרטים אחידים על פני עשור, הוטל על ועדה ללא תחומי הידע הנדרשים להצליח לעשות זאת.**³⁸ טענה נגדית לביקורת זו היא כי כל עוד הרגולטור נושא באחריות באופן מלא, הוא נעדר תמריץ להפחית את היקף הדרישות. הוועדה תשמש כגורם הנושא באחריות משותפת לרגולציה, ותקבע בתהליך מקצועי את הדרישות תוך ניהול הסיכונים. עדיין, **אנו סבורים כי הצעה זו שגויה מהיסוד וכי אין צורך לתקן את המפרטים האחידים, אלא יש צורך לפשט באופן מהותי את הבירוקרטיה.** לפי נתוני משרד הפנים 90% מהעסקים טעוני הרישוי הם ברמת סיכון בינונית ומטה, מכאן שאין צורך בדרישות רגולציה מפורטות אלא בעקרונות וקווים מנחים ואכיפה בשווקים של קווים אלו, תוך שימוש במודל ניהול סיכונים ושיקוף לציבור את עמידת העסק בעקרונות הרגולציה, כפי שפורט בסעיף 3.1. עבור יתרת העסקים בסיכון גבוה יש לעמוד על פרסום מפרטים אחידים. **אנו סבורים כי רפורמה זאת היא הזדמנות לרשות לרגולציה לבצע שינוי בתפיסת הרגולציה בישראל שניצנים לה נראו ברפורמה האחרונה בייבוא מוצרים מחויבים בתקן. פעילותה של הוועדה לאסדרת רישוי עסקים היא ניסיון לתקן תפיסה רגולטורית שגויה.**

³⁷ חלק מהרפורמות טרם יושם כיוון שבחקיקה נקבע משך זמן ארוך ליישום. כך לדוגמה, הרפורמה של מסלולי הרישוי המקוצרים נכנסה לתוקף רק במהלך 2021.

³⁸ הוועדה אמורה להסתמך על עבודת ייעוץ חיצונית קבועה שתבצע הן השוואה בינלאומית של הדרישות והן מיפוי של הסיכונים, האמצעים להתמודדות עימם והעלויות שלהם.

6.3 הסרת חסמי כניסה רגולטוריים לפעילות חברות זרות בישראל

כפי שהוצג בפרק 2, מיקומה של ישראל במדד ה-STRI כיום הוא 34 מתוך 37 וציונה 0.325, מבין הגרועים בקרב המדינות הנמדדות. **משמעות דירוג זה היא כי בישראל ישנם חסמי כניסה ניכרים המקשים על חברות זרות להתחרות על אספקת מוצרים למשק.** כאמור, מדד ה-STRI ממפה את האמצעים המגבילים את הסחר העולמי בשירותים לפי חלוקה ל-22 ענפי מסחר ושירותים. הדירוג של מדינה משקף את מידת הפתיחות לכניסה של ספקי שירותים זרים בענפים השונים כפי שהיא משתקפת ברגולציה המקומית. בנייתו שערנו במסגרת הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים ומופיע בדו"ח הסופי של הוועדה (משרד הכלכלה והתעשייה, 2021) מיפנו את החוקים המגבילים התקפים לכל הענפים ("רגולציות רוחביות"). מהניתוח עולה כי מדובר בחוקים אחדים שאינם קשורים זה לזה, אך יחד הם מהווים חסם כניסה לחברות זרות, מגבילים את התחרות, מעכבים את צמיחת הפריור ותורמים ליוקר המחיה במשק כולו. בין החוקים המגבילים ניתן למצוא הגבלות באשר לרישום חברה בישראל (חוק החברות התשנ"ט-1999); מגבלות על העסקת זרים, לרבות דרישת מומחיות (חוק עובדים זרים התשנ"א-1991); הגבלת זמן שהייה (חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952); מגבלות לגובה שכר מומחה (חוק עובדים זרים התשנ"א-1991); מתן עדיפות לרכש מקומי (חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992); תקנות חובת מכרזים, תשנ"ג-1993) וחוקים נוספים. אנו ממליצים כי הרשות תאמץ את המלצת הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים (2021) **לשיפור מיקומה היחסי של ישראל במדד ה-STRI ל-10 המדינות המובילות עד 2030.**

מקורות

1. אקשטיין, צ', מנחם-כרמי, ש' וסומקין, ס' (2022), "מדיניות השקעות ציבוריות ורפורמות מבניות להעלאת הפרייון והצמיחה במשק", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
2. דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג, 2011), <https://www.hurvitz-institute.tau.ac.il/wp-content/uploads/2016/07/tracht.pdf>.
3. הכנסת (2021), "חוק עקרונות האסדרה", https://www.nevo.co.il/law_html/law00/204471.htm.
4. מנחם-כרמי, ש' וחילף, א' (יפורסם בקרוב), "הסרת חסמי יבוא בישראל כמנוע להפחתת יוקר מחיה – יעדים ארוכי טווח לעבודת הממשלה", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
5. משרד הכלכלה והתעשייה (2021), "הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים: דוח מסכם", <https://www.runi.ac.il/research-institutes/economics/aiep/policy-papers/growth-and-progress/committee-for-economic-promotion/>.
6. משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר (2021), "דו"ח המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה", <https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/corona-recommendation-report>.
7. סומקין, ס' (2020), "מדיניות מדידה והפחתה של עלות הבירוקרטיה", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.runi.ac.il/research-institutes/economics/aiep/policy-papers/growth-and-progress/policy-of-measuring-and-reducing-the-cost-of-bureaucracy>.
8. שלדור (2020), דו"ח במסגרת ליווי עבודת הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים.
9. Barbosa, N. and Faria, A. P. (2011), "Innovation Across Europe: How Important are Institutional Differences?", *Research Policy* 40(9), 1157–1169.
10. Coe, D. T., Helpman, E. and Hoffmaister, A. W. (2009), "International R&D Spillovers and Institutions", *European Economic Review* 53(7), 723–741.
11. Hall, R. E. and Jones, C. I. (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?", *The Quarterly Journal of Economics* 114(1), 83–116.
12. Jorgenson, D. W. and Khuong, M. V. (2016), "The ICT Revolution, World Economic Growth, and Policy Issues", *Telecommunications Policy* 40(5), 383–397.
13. Manca, F. (2010), "Technology Catch-up and the Role of Institutions", *Journal of Macroeconomics* 32(4), 1041–1053.
14. OECD (2014), "Services Trade Restrictiveness Index (STRI) Policy Brief", <https://www.oecd.org/mcm/MCM-2014-STRI-Policy-Brief.pdf>.

15. OECD (2017a), “Strengthening Capacities and Institutions for Co-ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens”,
https://regulation.gov.il/uploads/reports/7/OECD_REPORT.pdf.
16. OECD (2017b), “OECD Digital Economy Outlook 2017”, OECD Publishing, Paris.
17. Sorbe, S., Gal, P. and Millot, V. (2018), “Can Productivity Still Grow in Service-Based Economies? Literature Overview and Preliminary Evidence from OECD Countries”, OECD Economics Department working papers No. 1531.
18. The World Bank (2020), Doing business data, <https://archive.doingbusiness.org/en/data>.

נספח: דוגמאות לחוסר יעילות במערך הרגולציה והאכיפה³⁹

ניגוד בתקנות בנוגע לחיוב התקנת אמצעי מז"ח (מניעת זרימה חוזרת) במרפאות שיניים

משרד הבריאות מגדיר דרישות לגבי התקנת אמצעי מז"ח (מניעת זרימה חוזרת) לעסקים מסוימים. ההוראות מעוגנות ב"תקנות בריאות העם (התקנת מכשיר מונע זרימת מים חוזרת), התשנ"ב-1992", בהן מצוינת במפורש רשימת העסקים שהתקנות חלות עליהם במסגרת רישוי העסק. אף על פי שמעבדות שיניים אינן נדרשות להתקנת אמצעי מז"ח בתקנות המקוריות, במפרט של מעבדות שיניים שפורסם במשרד הרישוי (שמספרו 7.1) כן כלול חיוב מעבדות בהתקנת מז"ח, באופן שנראה כעוקף את התקנות הייעודיות לנושא.

חפיפה בין שלושה משטרים רגולטוריים בתהליכי האכיפה לניטור שפכי תעשייה

"כללי תאגידי מים וביוב (שפכי מפעלים המוזרמים למערכת הביוב), תשע"ד-2014" העניקו סמכויות לרשות המים אשר תאפשרנה הגנה על מערכת המים. במקביל, המשרד להגנת הסביבה מבצע אסדרה של שפכי תעשייה באמצעות רישיון עסק, וגם דרך תקנות שפכי תעשייה של "כללי תאגידי המים והביוב". משרד הבריאות מבצע אסדרה על ניטור שפכים הן באמצעות רישיון המזון והן באמצעות רישיון העסק. אף על פי שבדצמבר 2018 פורסמה "תורה אחודה" של שלושת הגופים למתודולוגיה לניטור שפכי תעשייה, עדיין אין בהירות בחלוקת התפקידים וקיימת כפילות וחפיפה בין הרגולטורים בנוגע למיקום נקודת הדיגום, אופן ביצוע הדיגום, מספר הדיגומים והמרכיבים שידגמו.

³⁹ שלדור (2020).