

מכון אהרן
למדיניות כלכלית
ע"ש אהרן דוברת ז"ל



מדיניות מדידה והפחתה

של עלות הבירוקרטיה

סרגיי סומקין*

נייר מדיניות 2020.07 / אוקטובר 2020



* ד"ר סרגיי סומקין הוא חוקר בכיר במכון אהרן למדיניות כלכלית.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל 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 המשקים, 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 וחזיון 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 של מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רחביים, 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), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, גב' דיתה ברוניצקי, מר ארז ויגודמן, גב' ענת לוי, מר צבי לימון, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, מר יואל קרסו, 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' צבי הרקוביץ, ד"ר יניב ידיד לוי, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, 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

מדיניות מדידה והפחתה של עלות הבירוקרטיה

בירוקרטיה לא יעילה מגבירה את אי הוודאות בעשיית עסקים ומהווה מס ריאלי על הפעילות העסקית – מס אשר פוגע ביוזמות, בתחרותיות, בצמיחה וברמת החיים. הניסיון הבינלאומי מלמד כי מדינות שביקשו להפחית את "מס הבירוקרטיה" במטרה להגביר את צמיחת המשק החלו למדוד את עלות הבירוקרטיה המוטלת על עסקים במתודולוגיה הרווחת בעולם – (SCM) Standard Cost Model. מדידה של עלות הבירוקרטיה דורשת מבנה מוסדי שמבטיח מדידה מקצועית בת קיימא. המבנה המוסדי המקובל במדינות מפותחות בעשרים השנים האחרונות כולל: **יחידה ממשלתית לטיוב הרגולציה, יחידה עצמאית לבקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה, גוף מקצועי האחראי על איסוף שיטתי של נתונים, רגולטורים במשרדים ממשלתיים האחראים על ביצוע המדידה של עלות הבירוקרטיה, רכז ממשלה וועדת מנכ"לים בינמשרדית שתפקידם לסייע בהשגת יעדים לאומיים ותיאום בין הגורמים המעורבים במדידה והפחתה של עלות הבירוקרטיה.**

ישראל התחילה את בניית המנגנון להפחתת עלות הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה על ידי הקמת היחידה לטיוב הרגולציה במשרד ראש הממשלה¹ אולם לא השלימה אותו, ובפרט לא הקימה יחידה עצמאית ובעלת סמכויות לבקרת המדידה, ולא הטילה על גורם מקצועי את מלאכת איסוף הנתונים. בהתאם, "מס הבירוקרטיה" בישראל כפי שמשקף מדירוגה של ישראל במדד נטל הרגולציה הממשלתית ובמדד קלות עשיית עסקים הוא משמעותית גבוה יותר מזה של המדינות המפותחות.

כדי להפחית את "מס הבירוקרטיה" מעסקים ולהגביר את צמיחת המשק אנו ממליצים להשלים את בנייתו של המבנה המוסדי: להקים יחידה עצמאית לבקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה בעלת סמכויות בהקשר של רגולציה חדשה ורגולציה קיימת, ולהטיל על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה איסוף שיטתי של הנתונים הנדרשים למדידת עלות הבירוקרטיה. כמו כן אנו ממליצים שהיחידה הממשלתית לטיוב הרגולציה, בהתבסס על סמכות היועצות עם כל הרגולטורים, תפעל לטיוב הרגולציה **בהסתמך על חוות הדעת המקצועית של יחידת הבקרה.**

¹ החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014, וכן

<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Regulation/Pages/RegulationA.aspx>

תוכן העניינים

5	1. סיכום ומסקנות
7	2. המתודולוגיה למדידת עלות הבירוקרטיה
7	2.1 רקע
8	2.2 מתודולוגיית ה-SCM למדידה שיטתית של עלות הבירוקרטיה
13	3. מדיניות להפחתת עלות הבירוקרטיה
13	3.1 לקחי סדנה בינלאומית בנושא מדיניות ההפחתה של עלות הבירוקרטיה
15	3.2 חשיבות היחידה לבקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה
17	נספח א: מבנה מוסדי להפחתת עלות הבירוקרטיה
18	נספח ב: השוואה בינלאומית של הנטל הרגולטורי לפי מדד התחרותיות
19	נספח ג: השוואה בינלאומית של הנטל הבירוקרטי לפי מדד קלות עשיית עסקים

1. סיכום ומסקנות

בירוקרטיה לא יעילה מגבירה את אי הוודאות בעשיית עסקים ומהווה מס ריאלי על פעילות עסקית – מס אשר פוגע ביזמות ובתחרותיות המשק,² צמיחתו, עושרו ורמת החיים. הפחתת עלות הבירוקרטיה הכרחית לעידוד הפעילות העסקית, הגדלת ההשקעות הפרטיות והאצת הצמיחה הכלכלית. הפחתת עלות הבירוקרטיה חשובה במיוחד בעידן הכלכלה הגלובלית שבו מדינות רבות מתחרות על משיכת עסקים והשקעות מכל המקורות.

מאז תחילת שנות האלפיים המדינות המפותחות נוקטות מדיניות הפחתה של עלות הבירוקרטיה אשר כוללת: איסוף שיטתי של הנתונים הנדרשים למדידה של עלות הבירוקרטיה, מדידה שיטתית ומבוקרת של עלות הבירוקרטיה, קביעת יעד לאומי של הפחתת עלות הבירוקרטיה ומעקב אחרי השגת היעד הלאומי. תוצאות מדיניות זאת הן: הפחתת עלות הבירוקרטיה ב-25% תוך כ-5 שנים, הגדלת התמ"ג בלפחות 1%, ייעול המנהל הציבורי, מדיניות ממשלתית וחקיקה ממשלתית ממוקדות הפחתת עלות הבירוקרטיה למגזר העסקי ומשקי הבית.

נקודת המוצא של מדיניות ההפחתה של עלות הבירוקרטיה הייתה **שמדידה שיטתית ומבוקרת של עלות הבירוקרטיה הכרחית להפחתת הנטל הבירוקרטי מהמגזר העסקי והמשק**. יישום המדיניות התאפשר בזכות פיתוח מתודולוגיה פשוטה עבור מדידה שיטתית ומבוקרת של עלות הבירוקרטיה אשר נקראת SCM Standard Cost Model (SCM) ובניית מנגנון מסודר למדידה והפחתה של עלות הבירוקרטיה אשר כולל:

- **יחידה ממשלתית לטיוב הרגולציה** שתפקידה להוציא לפועל את התוכנית הממשלתית של המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה.³
- **יחידה עצמאית לבקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה** האחראית על בקרה שמדידת עלות הבירוקרטיה על ידי הרגולטורים במשרדים ממשלתיים נעשתה בהתאם למתודולוגיית ה-SCM.⁴
- **גוף מקצועי (הלמ"ס או חברת ייעוץ)** האחראי על איסוף שיטתי של הנתונים לצורך המדידה של עלות הבירוקרטיה בהתאם למתודולוגיית ה-SCM.⁵
- **רגולטורים במשרדים ממשלתיים** האחראים על ביצוע המדידה של עלות הבירוקרטיה הקיימת (ex post) והצפויה (ex ante) בהתאם למתודולוגיית ה-SCM.

² ראו נספח ב.

³ בהולנד – IPAL; בגרמניה – Better Regulation Unit

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998452/369932/e8763acc79014a129b3ef33cca2a1>

[8a4/2013-07-29-jb-2007-en-data.pdf?download=1](http://www.bundesregierung.de/resource/blob/998452/369932/e8763acc79014a129b3ef33cca2a1/8a4/2013-07-29-jb-2007-en-data.pdf?download=1), עמ' 13;

בממלכה המאוחדת – Better Regulation Executive

<https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive>

⁴ משימות הגוף האחראי על בקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה בגרמניה –

http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/_1.html

; http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/_4.html

סמכויות הגוף האחראי על בקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה בגרמניה –

http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/_5.html

⁵ משימות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של גרמניה בקשר למדידה של עלות הבירוקרטיה –

http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/_8.html

מסמכי החקיקה של גרמניה בקשר לבחירת מודל SCM ככלי המדידה של עלות הבירוקרטיה –

http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/_2.html

• **רכז ממשלה, ועדת מנכ"לים בינמשרדית** שתפקידם לסייע בתיאום בין הגורמים המעורבים במדידה והפחתה של עלות הבירוקרטיה.⁶

ישראל התחילה את בניית המנגנון להפחתת עלות הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה על ידי הקמת היחידה לטיוב הרגולציה במשרד ראש הממשלה⁷ אולם לא השלימה אותו, ובפרט **לא הקימה יחידה עצמאית ובעלת סמכויות לבקרת המדידה, ולא הטילה על גורם מקצועי (הלמ"ס) את איסוף הנתונים לצורך מדידת עלות הבירוקרטיה בהתבסס על מתודולוגיית ה-SCM**. בהתאם, "מס הבירוקרטיה" בישראל כפי שמתקף מדירוגה של ישראל במדד נטל הרגולציה הממשלתית (Burden of Government Regulation) ובמדד קלות עשיית עסקים (Doing Business) הוא משמעותית גבוה יותר מזה של המדינות המפותחות.⁸ כדי להפחית את "מס הבירוקרטיה" מעסקים ולהגביר את צמיחת המשק אנו ממליצים להשלים את בנייתו של המבנה המוסדי:

- להקים יחידה עצמאית לבקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה בעלת סמכויות בהקשר של רגולציה חדשה ורגולציה קיימת;
 - להטיל על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה איסוף שיטתי של הנתונים הנדרשים למדידת עלות הבירוקרטיה.
- כמו כן אנו ממליצים שהיחידה לטיוב הרגולציה, בהתבסס על סמכות היועצות עם כל הרגולטורים, תפעל לטיוב הרגולציה **בהסתמך על חוות הדעת המקצועית של יחידת הבקרה**.

⁶ אירלנד – <https://dbei.gov.ie/en/What-We-Do/Business-Sectoral-Initiatives/Reducing-Administrative-Burdens/High-Level-Group-Reports/Report-of-the-Business-Regulation-Forum.pdf>, עמ' 5, המלצה 6; גרמניה –

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998452/369932/e8763acc79014a129b3ef33cca2a1/8a4/2013-07-29-jb-2007-en-data.pdf?download=1>, עמ' 12.

⁷ החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014 וכן

<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Regulation/Pages/RegulationA.aspx>.

⁸ ראו נספחים ב-ו.

2. המתודולוגיה למדידת עלות הבירוקרטיה

2.1 רקע

מאז תחילת שנות האלפיים המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה נמצאות בליבת עיסוקן של המדינות המפותחות.⁹ הצעד הראשון בתהליך ההפחתה השיטתית של עלות הבירוקרטיה היה גיבוש מתודולוגיה של מדידת עלות הבירוקרטיה, ויצירת תנאים לשיתוף פעולה בין הרגולטורים כדי שיפעלו להפחית את עלות הבירוקרטיה. צעד זה היווה שינוי תרבותי היסטורי ברמת החשיבות שמעניקות המדינות המפותחות לנושא הורדת הנטל הבירוקרטי מהפעילות העסקית ורמת המחויבות של הממשלה למדוד ולהפחית את עלות הבירוקרטיה. המתודולוגיה שפותחה למדידת עלות הבירוקרטיה ואומצה על ידי רוב מדינות ה-OECD (שנת 2005) ומדינות ה-EU (שנת 2007) נקראת (SCM) Standard Cost Model.¹⁰ מתודולוגיה זו היא פרי פיתוח, יישום, תיקוף ועדכון מתמשך של המדינות החלוצות כגון הולנד, גרמניה, הממלכה המאוחדת, דנמרק ורשת מדינות אירופיות – SCM Network.¹¹ הסעיף הבא מתאר את מרכיבי המתודולוגיה ויתרונותיה.

⁹ החלוצות בתחום הן הולנד, גרמניה, הממלכה המאוחדת, שוודיה ודנמרק, שנקטו מדיניות מדידה והפחתה של עלות הבירוקרטיה בסוף שנות ה-90 ותחילת שנות האלפיים.

¹⁰ מדריך של יישום מתודולוגיית SCM – <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf> ; http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/presentations_to_hlg_en.pdf ; <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf> ; <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3> ; <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Special-Reports/DB-Dutch-Admin.pdf> – בממלכה המאוחדת

<http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/UK-Standard-Cost-Model-handbook.pdf> ; <https://docplayer.net/96397257-Guide-to-the-ex-ante-assessment-of-administrative-costs-in-accordance-with-the-standard-cost-model-scm.html> – בגרמניה

<http://sgg.gov.ro/docs/File/UPP/doc/20100617-manual-en.pdf> – ברומניה ; <https://www2.gov.scot/resource/doc/317867/0101245.pdf> – בסקוטלנד ; <http://www.stopbirokraciji.gov.si/en/milestones/> – בסלובניה ; <https://dbei.gov.ie/en/What-We-Do/Business-Sectoral-Initiatives/Reducing-Administrative-Burdens/High-Level-Group-Reports/Report-of-the-Business-Regulation-Forum.pdf> – באירלנד, עמ' 5 ; <https://www.cso.ie/en/media/csoie/releasespublications/documents/otherreleases/stdcostmodrep.pdf> ; <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/english/pdf/170329/item1.pdf> – ביפן – במדינות נוספות

http://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2018/11/ZKM_SKQ_MKS_Doracaku_EN.pdf ; <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38103089.pdf> – רשת מדינות אירופיות הפועלת מאז שנת 2003 וכוללת את אוסטריה, גרמניה, אירלנד, לטביה, לוקסמבורג, הממלכה המאוחדת, נורבגיה, שוודיה, פינלנד, בלגיה, הולנד, צרפת, הונגריה, איטליה, צ'כיה, פולין ואסטוניה.

2.2 מתודולוגיית ה-SCM למדידה שיטתית של עלות הבירוקרטיה

מתודולוגיית ה-SCM היא כלי פשוט למדידת עלות הבירוקרטיה.¹² המתודולוגיה מתבססת על פירוק החקיקה לחובות מידע, ומדידת הזמן והעלות הנדרשים למילוי כל חובת מידע. המתודולוגיה נשענת על העקרונות הבאים:

- **זיהוי ומיפוי** חובות מידע שמוטלות על ידי הממשלה (מסמכים, טפסים, אישורים, נתונים סטטיסטיים, תיעוד תומך וכו').
- **איסוף נתונים** הנדרשים למדידה של עלות הבירוקרטיה.
- **מדידה** של העלויות הכרוכות במילוי חובות מידע שמוטלות על ידי הממשלה (לפי משרד ממשלתי, ענף כלכלי, גודל החברה).
- **קביעת יעד לאומי** להפחתת עלות הבירוקרטיה.
- **הפחתה** של עלות הבירוקרטיה.

טיפול יסודי בעלות הבירוקרטיה מתחיל מ"מדידה ראשונית" (baseline measurement) של עלות הבירוקרטיה.¹³ בדרך כלל, "מדידה ראשונית" של עלות הבירוקרטיה נעשית **במגזר העסקי**. "המדידה הראשונית" יכולה להיעשות על רגולציות נבחרות או על כלל הרגולציות המוטלות על עסקים.¹⁴ מטרת "המדידה הראשונית" הן: הערכת המלאי הקיים של עלות הבירוקרטיה, יצירת מסד נתונים המאפשר למשרדים ממשלתיים להעריך ex ante את עלות הבירוקרטיה הכרוכה בחקיקה חדשה, והקניית תרבות ארגונית של מדידת עלות הבירוקרטיה לכלל הגורמים המעורבים ביישום מתודולוגיית ה-SCM. לאחר "המדידה הראשונית" מתחיל השלב הבא שבו נעשית הערכת עלות הבירוקרטיה הכרוכה בחקיקה חדשה (ex ante). בשלב האחרון, הערכת עלות הבירוקרטיה מורחבת גם לאזרחים ולמנהל הציבורי.

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 מסוימים¹⁵ שאינם מתחשבים בעלות בפועל שעסקים משלמים עבור הזמן הנדרש להשלמת הליך בירוקרטי.

¹² מתודולוגיית ה-SCM אינה מיועדת להורדת הרגולציה.

¹³ למשל בממלכה המאוחדת –

<http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/UK-Standard-Cost-Model-handbook.pdf>, עמ' 7. שלב "המדידה הראשונית" (baseline measurement) נמשך כ-6 שנים. מדידה ראשונית ארכה כ-12 חודשים בממלכה המאוחדת, כ-20 חודשים בדנמרק וכ-27 חודשים בגרמניה. כ-5 שנים נוספות נדרשות להשגת היעד של הפחתת הנטל הבירוקרטי הקיים בכ-25%. הורדת 25% מעלות הבירוקרטיה תורמת כ-1%-2% לתמ"ג, למשל

<https://dbe.gov.ie/en/What-We-Do/Business-Sectoral-Initiatives/Reducing-Administrative-Burdens/High-Level-Group-Reports/Report-of-the-Business-Regulation-Forum.pdf>, עמ' 18;

<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/english/pdf/170329/item1.pdf>, עמ' 7.

¹⁴ הממלכה המאוחדת – <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/UK-Standard-Cost-Model-handbook.pdf>, עמ' 8;

אירלנד – <https://dbe.gov.ie/en/What-We-Do/Business-Sectoral-Initiatives/Reducing-Administrative-Burdens/High-Level-Group-Reports/Report-of-the-Business-Regulation-Forum.pdf>, עמ' 26.

¹⁵ 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. להרחבה ראו נספח ג, המציג את מצבה של ישראל במדד DB ואת מגבלות השימוש במדד זה.

2.2.1 מרכיבי מתודולוגיית ה-SCM

יישום מתודולוגיית ה-SCM למדידת עלות הבירוקרטיה נשען על פירוק רגולציה (i) לאוסף הליכים בירוקרטיים ומדידה של העלות הכרוכה במילוי הליך בירוקרטי ספציפי j . מרכיבי עלות הבירוקרטיה נשואי המדידה כוללים את כל עלויות הזמן הכרוכות בעמידה בדרישות החקיקה הלאומית הניתנות למדידה ומוטלת על המגזר העסקי, אזרחים והמנהל הציבורי:¹⁶

- **זמן (t_{ij})** להשלמת הליך בירוקרטי j . הזמן נמדד בשעות עבודה של עובד בעסק ו/או יועץ חיצוני (עורך דין, רואה חשבון וכו') הנדרשות למילוי הליך בירוקרטי.
- **עלות ישירה (c_{ij})** להשלמת הליך בירוקרטי j . העלות הישירה נמדדת במונחים של שכר לשעה שמשולם לעובד בעסק ו/או יועץ חיצוני שעוסקים במילוי הליך בירוקרטי.
- **מספר לקוחות (n_{ij})** הפונים להליך בירוקרטי j .
- **תדירות הפניות (f_{ij})** – מספר הפעמים בשנה שבהן הלקוח נדרש לבצע את ההליך הבירוקרטי j .
- **עלות נוספת (o_{ij})** הכרוכה בהשלמת הליך בירוקרטי j . עלות נוספת מתייחסת לעלויות אגרה (og_{ij}) ועלויות לרכישת ציוד/אמצעים (op_{ij}) הנדרשים למילוי הליך בירוקרטי j . עלות זו מתייחסת לעלות השירותים או המוצרים שהעסק נדרש לרכוש מגורמים חיצוניים כדי לעמוד ברגולציה, והיא מתווספת לעלות הבירוקרטיה הכרוכה במילוי חובות מידע.¹⁷

סך עלות הבירוקרטיה B_{ij} בהליך בירוקרטי ספציפי j ברגולציה מסוימת i הינו:

$$B_{ij} = (t_{ij} \cdot c_{ij} + o_{ij}) \cdot n_{ij} \cdot f_{ij}$$

לוח 1: חישוב סך העלות של הליך בירוקרטי

בחירת רגולציה (i)			
זיהוי חובת מידע j אשר מוטלת על ידי ממשלה			
הערכת עלות הליך בירוקרטי B_{ij} אשר כרוכה במילוי חובת מידע j			
תדירות - f_{ij}	שכיחות - n_{ij}	תעריף - c_{ij}	זמן - t_{ij}
"כמות" הבירוקרטיה		"מחיר" הבירוקרטיה	
סך העלות השנתית של הליך בירוקרטי B_{ij}			

¹⁶ למשל גרמניה – חוק על הקמת המועצה הלאומית לבקרה רגולטורית, סעיף 2, <http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/2.html>.

¹⁷ למשל שירותי רואה חשבון, שירותי הדפסה, שירותי ייעוץ וכדומה.

סך עלות כלל ההליכים הבירוקרטיים ברגולציה מסוימת i שווה לעלות הרגולציה R_i :

$$R_i = \sum_{j=1}^J B_{ij} = \sum_{j=1}^J (t_{ij} \cdot c_{ij} + o_{ij}) \cdot n_{ij} \cdot f_{ij}$$

סך הנטל הרגולטורי מכל הרגולציות הוא:

$$\text{Admin Burden} = \sum_{i=1}^I R_i = \sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J B_{ij} = \sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J (t_{ij} \cdot c_{ij} + o_{ij}) \cdot n_{ij} \cdot f_{ij}$$

לרוב, הערכת עלות הבירוקרטיה הכרוכה במילוי חובת מידע מתבססת על 14 פעולות סטנדרטיות המוצגות בלוח 2, כאשר מה שמשתנה בין הערכת עלות הבירוקרטיה של חובת מידע א להערכת עלות הבירוקרטיה של חובת מידע ב הוא כמות הזמן הנדרשת ורמת המיומנות של ממלא חובת המידע.

לוח 2: הערכת הזמן של מילוי חובת מידע

מס' פעולה	פעולה	זמן נדרש (דקות)	מיומנות העובד	עלות הזמן (ש"ח)
1	הכרת חובת המידע			
2	קבלת מידע רלוונטי למילוי חובת המידע			
3	איסוף המידע הנדרש			
4	הערכת שלמות המידע והנתונים הנדרשים			
5	מילוי או הזנה של הנתונים הדרושים			
6	ביצוע חישובים ו/או הערכות			
7	הדפסה/הקלטה של התוצאות			
8	בדיקה ותיקון התוצאות			
9	קבלת מידע מצדדים שלישיים			
10	ייעוץ נוסף מצדדים שלישיים			
11	הצהרות/הסברים			
12	תשלום לצדדים שלישיים			
13	שליחת המידע			
14	תיוק המידע			
				סך העלות

2.2.2 שלבי היישום של מתודולוגיית ה-SCM

יישום מתודולוגיית ה-SCM נעשה בארבעה שלבים :

1. **התנעה וגיבוש רשימה מוסכמת של הרגולציות שההליכים הבירוקרטיים הכרוכים במילוי ימדדו.**
שלב ההתנעה כולל את המשימות הבאות :

- מפגשי התנעה של הגורמים המעורבים במדידה של עלות הבירוקרטיה ובקרת המדידה.
- הסכמה לגבי הרגולציות למדידה מתוך כלל הרגולציות הקיימות, ברמת משרד ממשלתי.
- הדרכה וייעוץ לכל הגורמים המעורבים בהפחתת עלות הבירוקרטיה ויישום מתודולוגיית ה-SCM.
- הסכמה לגבי פלטפורמה לקליטת הנתונים שייאספו במסגרת מתודולוגיית ה-SCM.

2. **הכנה.** שלב ההכנה כולל את המשימות הבאות :

- מיפוי הרגולציה – שיוך הרגולציה שנבחרה למדידה למשרדים ממשלתיים.
- מיפוי חובות המידע – פירוק הרגולציות שנבחרו למדידה לחובות מידע.
- פילוח דרישת נתונים – לפי ענף כלכלי, גודל הפירמה.
- זיהוי פרמטרים רלוונטיים של עלות המילוי של חובת מידע (זיהוי האוכלוסייה, כמות ותדירות המילוי של חובת מידע).
- זיהוי פרמטרים רלוונטיים של עלויות נוספות.
- קביעת שיטת איסוף הנתונים (סקר חברות, דעת מומחים) על סמך קריטריונים שקופים.
- ניסוח וניסוי שאלון לאיסוף הנתונים.
- קבלת משוב למשימות שבוצעו בשלב 2 מכלל הגורמים הרלוונטיים ונציגי עסקים.

3. **איסוף הנתונים של זמן ועלות:**

- דגימת עסקים לסקר לפי פילוח של ענף כלכלי, גודל הפירמה.
- ביצוע ראיונות עם עסקים לקבלת זמן, עלות מילוי חובות מידע ועלויות נוספות.
- קבלת משוב למשימות שבוצעו בשלב 3 מכלל הגורמים הרלוונטיים ונציגי עסקים.

4. **מדידה ודיווח:**

- שקלול המידע הנאסף ומדידת עלות הבירוקרטיה.
- דיווח התוצאות. על בסיס הנתונים שנאספו ניתן לנתח את עלות הבירוקרטיה לפי: משרד ממשלתי, ענף כלכלי, גודל חברות, תחום מדיניות, תחום חקיקה.

2.2.3 איסוף הנתונים למדידת עלות הבירוקרטיה

איסוף הנתונים לצורך מדידת עלות הבירוקרטיה בשיטת SCM נעשה על ידי גופים מקצועיים עצמאיים כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) או חברות ייעוץ. **עצמאות הגוף האוסף מידע וחובת הדיווח לו הם קריטיים כדי להבטיח שיישום שיטת ה-SCM יהיה שיטתי, מייצג, אמין, שקוף ולא ניתן להשפעה פוליטית.** **הטלת איסוף הנתונים לצורך מדידת עלות הבירוקרטיה על הלמ"ס מהווה אינדיקציה למחויבות הממשלה למדיניות ההפחתה של עלות הבירוקרטיה.**¹⁸ הלמ"ס אחראית על:

- בניית פלטפורמה לקליטת הנתונים שייאספו במסגרת מתודולוגיית ה-SCM.
 - הדרכת הרגולטורים לגבי אופן הזנת הנתונים (data entry mask).
 - קביעת שיטת איסוף הנתונים (סקר חברות, דעת מומחים).
 - ניסוח וניסוי שאלון לאיסוף הנתונים עבור מדידת עלות הבירוקרטיה.
 - דגימת עסקים לסקר לפי פילוח של ענף כלכלי, גודל הפירמה.¹⁹
 - ביצוע ראיונות עם עסקים לקבלת הפרמטרים הרלוונטיים למדידת עלות הבירוקרטיה.
 - הלמ"ס אוספת נתונים עבור המשתנים הכמותיים והאיכותניים. משתנים כמותיים כוללים:
 - זמן (דקות) למילוי חובת מידע.
 - **עלות ישירה** – שכר לשעה של הגורם האחראי על מילוי חובת מידע.
 - רמת ההסמכה של מי שאחראי על מילוי חובת מידע.
 - **תדירות הפניות** – מספר הפעמים בשנה שבהן הלקוח נדרש לבצע את ההליך הבירוקרטי.
 - **עלות נוספת** הכרוכה בהשלמת ההליך הבירוקרטי.
 - משתנים דמוגרפיים כגון גודל החברה, ענף כלכלי וכו'.משתנים איכותניים כוללים:
 - רמת השקיפות של מילוי חובת מידע.
 - רמת הזמינות של המידע.
 - רמת הקושי של מילוי חובת מידע.
 - חסמים שהעסק נתקל בהם במילוי חובת מידע.
- כמו כן הלמ"ס אחראית על פרסום תקופתי של מדד עלות הבירוקרטיה (Bureaucracy cost index),²⁰ ותחזוקה, ואחסון של מסד הנתונים.

¹⁸ גרמניה – חוק על הקמת המועצה הלאומית לבקרה רגולטורית, <http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/index.html>; סעיף 8;

הממלכה המאוחדת – <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/UK-Standard-Cost-Model-handbook.pdf>, עמ' 31.

¹⁹ מדגמים קטנים מספיקים למדידת עלות הבירוקרטיה.

²⁰ גרמניה –

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Tabellen.html>

3. מדיניות להפחתת עלות הבירוקרטיה

3.1 לקחי סדנה בינלאומית בנושא מדיניות ההפחתה של עלות הבירוקרטיה

בין התאריכים 9–10 בספטמבר 2019 התקיימה במרכז הבינתחומי הרצליה סדנה מקצועית בינלאומית בנושא מדידה והפחתה של עלות הבירוקרטיה. הסדנה אורגנה על ידי אגף החשכ"ל במשרד האוצר בשיתוף עם מכון אהרן למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי הרצליה. בסדנה השתתפו נציגי ממשלה מגרמניה, דנמרק²¹ וישראל (משרד רוה"מ, משרד האוצר, משרד הכלכלה, הלמ"ס) וצוות כלכלנים של מכון אהרן למדיניות כלכלית שתחום מומחיותם הוא מדידה והפחתה של עלות הבירוקרטיה.

המומחים מגרמניה ודנמרק חלקו עם הרגולטורים הישראליים את ניסיונם בתחום המדידה וההורדה של הנטל הבירוקרטי. ניסיון בינלאומי זה מתפרס על כ-20 שנים של פעילות רגולטורית ממוסדת ושיטתית להפחתת עלות הבירוקרטיה באמצעות מתודולוגיית ה-SCM.

במדינות מפותחות היקף עלות הבירוקרטיה שנמצא במדידה ראשונה נאמד בלפחות 3%–5% מהתמ"ג. המדינות הציבו והשיגו יעד לאומי כמותי של הפחתת עלות הבירוקרטיה ב-25% תוך כ-5 שנים, ובכך הגדילו את התמ"ג בלפחות 1%. לאחר השגת היעד של הפחתת עלות הבירוקרטיה ב-25% המדינות המפותחות ממשיכות בתהליך המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה, בפרט על ידי הרחבה של התהליך לחוקים שעוד לא נמדדו ולגורמי ממשלה נוספים (עירויות).

על סדר היום עלו מרכיבי המדיניות להפחתת עלות הבירוקרטיה, מאפייני המבנה המוסדי (המנגנון) הדרוש, יתרונותיו והתאמתו לישראל.

מרכיבי המדיניות כוללים את איסוף הנתונים הנדרשים למדידה של עלות הבירוקרטיה, מדידת עלות הבירוקרטיה (חישוב עלות הבירוקרטיה על בסיס הנתונים שנאספו), בקרת המדידה, פרסום תוצאות המדידה והצבת יעד לאומי של הפחתת עלות הבירוקרטיה. מרכיבי המבנה המוסדי במדינות מפותחות בעולם הם בדרך כלל:²²

- **יחידה לטיוב הרגולציה** שתפקידה להוציא לפועל את תוכנית המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה.²³ היחידה ממוקמת במשרד ממשלתי משמעותי.²⁴ היחידה אחראית על יישום התוכנית הממשלתית של המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה בהתבסס על מתודולוגיית ה-SCM, סיוע באפיון מבנה בסיס הנתונים המשמש לאיסוף הנתונים עבור המדידה של עלות הבירוקרטיה, הדרכה וייעוץ לרגולטורים במשרדים ממשלתיים לגבי אמות המידה של מדידת עלות הבירוקרטיה, תיאום בין הגורמים המעורבים במדידה והפחתה של עלות הבירוקרטיה. עבודת טיוב הרגולציה **מסתמכת על חוות הדעת המקצועית של יחידת הבקרה**.

²¹ מגרמניה – רפרנט "המדידה וההורדה של עלות הבירוקרטיה" מ- Federal Statistical Office of Germany ; דנמרק – רפרנט "המדידה של עלות הבירוקרטיה" מ- Federal Statistical Office of Denmark ; (Destatis) ; (Destatis).

²² ראו נספח א המציג את המבנה המוסדי להפחתת עלות הבירוקרטיה והאינטראקציה בין הגורמים השונים.

²³ בהולנד – IPAL ; בגרמניה – Better Regulation Unit,

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998452/369932/e8763acc79014a129b3ef33cca2a1>

[8a4/2013-07-29-jb-2007-en-data.pdf?download=1](https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998452/369932/e8763acc79014a129b3ef33cca2a1/8a4/2013-07-29-jb-2007-en-data.pdf?download=1), עמ' 13 ;

בממלכה המאוחדת – Better Regulation Executive

<https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive>

²⁴ בהולנד – משרד האוצר, [http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Special-](http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Special-Reports/DB-Dutch-Admin.pdf)

[Reports/DB-Dutch-Admin.pdf](http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Special-Reports/DB-Dutch-Admin.pdf), עמ' 8 ;

בגרמניה – משרד הקנצלרית, [https://docplayer.net/96397257-Guide-to-the-ex-ante-assessment-of-](https://docplayer.net/96397257-Guide-to-the-ex-ante-assessment-of-administrative-costs-in-accordance-with-the-standard-cost-model-scm.html)

[administrative-costs-in-accordance-with-the-standard-cost-model-scm.html](https://docplayer.net/96397257-Guide-to-the-ex-ante-assessment-of-administrative-costs-in-accordance-with-the-standard-cost-model-scm.html), עמ' 3 ;

בממלכה המאוחדת – משרד הכלכלה, אנרגיה ואסטרטגיה, <https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive>.

- **יחידה עצמאית לבקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה** האחראית על בקרה האם מדידת עלות הבירוקרטיה שנעשתה על ידי הרגולטורים במשרדים ממשלתיים היא בהתאם למתודולוגיית ה-SCM.
 - **גוף מקצועי (הלמ"ס או חברת ייעוץ)** האחראי על איסוף שיטתי של הנתונים לצורך המדידה של עלות הבירוקרטיה.
 - **רגולטורים במשרדים ממשלתיים** האחראים על ביצוע המדידה של עלות הבירוקרטיה הקיימת (ex ante) והצפויה (ex ante) בהתאם למתודולוגיית ה-SCM. באחריות הרגולטורים לזהות את ההליכים הבירוקרטיים נשואי המדידה וההפחתה, לסייע ללמ"ס בהגדרת הרכיבים הכמותיים של הליכים בירוקרטיים לצורך איסוף הנתונים, לסייע ללמ"ס בהגדרת רמת המורכבות של מילוי הליך בירוקרטי (לא מורכב / בינוני / מורכב מאוד), לערוך מדידה של עלות הבירוקרטיה הקיימת (ex post) והצפויה (ex ante), לדווח ליחידה לטיוב הרגולציה על התקדמות תהליך המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה.
 - **רכז ממשלה, ועדת מנכ"לים בינמשרדית** שתפקידם להוביל את התוכנית של המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה, לתאם בין הגורמים המעורבים בתהליך של המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה, להציב יעד לאומי להפחתת עלות הבירוקרטיה למשרדים ממשלתיים, לאשר הליכים בירוקרטיים שנבחרו על ידי הרגולטורים למדידה, לגשר מחלוקות בין הגורמים המעורבים בתהליך של המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה ולהכין דו"ח שנתי בנושא של השגת יעד לאומי של הפחתת עלות הבירוקרטיה וטיוב.²⁵
- המנגנון למדידה והפחתה של עלות הבירוקרטיה פועל באופן הבא. רכז הממשלה וועדת המנכ"לים הבינמשרדית מובילים, באמצעות היחידה לטיוב הרגולציה (שפועלת בשיתוף פעולה עם היחידה לבקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה והלמ"ס) את המדיניות של הפחתת עלות הבירוקרטיה.²⁶ בשלב של מדידת עלות הבירוקרטיה של חוק חדש, הרגולטור במשרד ממשלתי עורך מדידה ex ante של עלות הבירוקרטיה הצפויה לנבוע מחקיקה חדשה. תוצאת מדידה זו מבוקרת על ידי היחידה לבקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה. היחידה נותנת חוות דעת לגבי העמידה של המדידה באמות מידה של מתודולוגיית ה-SCM.²⁷ במקרה של חוות דעת שלילית הרגולטור מחויב לשפר את המדידה על מנת לקדם את החקיקה, והיחידה לטיוב הרגולציה, בהסתמך על חוות הדעת המקצועית של יחידת הבקרה, מוודאת עמידה של הרגולטור באמות המידה של המתודולוגיה. 2–3 שנים לאחר חקיקת חוק חדש, הלמ"ס אוספת נתונים למדידת עלות הבירוקרטיה הנובעת מאותו חוק, הרגולטור עורך מדידה "בדיעבד" (ex post) של עלות הבירוקרטיה, משווה את העלות בפועל לעלות "ex ante", ומפיק לקחים לגבי עלות הבירוקרטיה בפועל שמוטלת על העסקים והצורך ביעול הבירוקרטיה. מדי שנה רכז הממשלה מגיש לממשלה דוח לגבי השגת יעד הצמצום של עלות הבירוקרטיה אשר מלווה בדוח התייחסות של היחידה לבקרת המדידה.

²⁵ אירלנד – <https://dbei.gov.ie/en/What-We-Do/Business-Sectoral-Initiatives/Reducing-Administrative-Burdens/High-Level-Group-Reports/Report-of-the-Business-Regulation-Forum.pdf>, עמ' 5, המלצה 6; גרמניה –

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998452/369932/e8763acc79014a129b3ef33cca2a18a4/2013-07-29-jb-2007-en-data.pdf?download=1>, עמ' 12.

²⁶ היעד הראשון מוצב לאחר ביצוע הערכה ראשונית (baseline measurement) של עלות הבירוקרטיה, אשר כוללת מדידה של עלות הבירוקרטיה (עלויות ליחידת זמן, משך הזמן למילוי חובת מידע, תדירות, מספר החברות המושפעות) הכרוכה במילוי **חובות המידע הקיימות** המוטלות על העסקים על ידי הממשלה.

²⁷ למשל הממלכה המאוחדת, <http://www.legislation.gov.uk/ukia>

בהקשר של המבנה המוסדי, ישראל התחילה את בניית המנגנון להפחתת עלות הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה על ידי הקמת היחידה לטיוב הרגולציה במשרד ראש הממשלה²⁸ אולם לא השלימה אותו, ובפרט לא הקימה יחידה עצמאית בעלת סמכויות לבקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה, ולא הטילה על הלמ"ס את איסוף הנתונים לצורך מדידת עלות הבירוקרטיה בהתבסס על מתודולוגיית ה-SCM.

הסדנה הבינלאומית תרמה רבות לקיום דיון מקצועי ומעמיק בנושאים: מדיניות להפחתת עלות הבירוקרטיה, המנגנון והמתודולוגיה למדידה והורדה של עלות הבירוקרטיה. הדיונים בסדנה הבהירו שאיסוף שיטתי של הנתונים על ידי גורם מקצועי אובייקטיבי (הלמ"ס), מדידה שיטתית של עלות הבירוקרטיה בשיטת SCM ובקרה אובייקטיבית של המדידה מאפשרים לזהות את ההליכים הבירוקרטיים היוצרים עלות בירוקרטית משמעותית ("מס הבירוקרטיה") על פעילות המגזר העסקי, להוריד עלות בירוקרטית, לייעל הליכים בירוקרטיים וכך להגביר את התחרותיות, הפרייון והצמיחה – ללא צורך בתקציב ממשלתי משמעותי.

בדיון מסכם שהתקיים לאחר הסדנה ובו השתתפו הגורמים הממשלתיים המקצועיים סוכם כי ישראל תחל במדידת עלות הבירוקרטיה על ידי גוף מקצועי בהתאם למתודולוגיית ה-SCM. סוכם כי יש להטיל את איסוף הנתונים לצורך המדידה של עלות הבירוקרטיה על גורם אובייקטיבי (הלמ"ס) ולהתחיל את המדידה השיטתית והמבוקרת של עלות הבירוקרטיה בהקדם האפשרי. בסעיף הבא יוצג תיאור תמציתי של היחידה העצמאית לבקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה וחשיבותה.

3.2 חשיבות היחידה לבקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה

שלב חשוב במדיניות ממשלתית של המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה הינו הקמת הגופים הייעודיים לטיפול בנטל בירוקרטי וחלוקת אחריות ביניהם. אחד הגופים החשובים במנגנון המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה הינו היחידה לבקרה של המדידה של עלות הבירוקרטיה.²⁹ היחידה לבקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה הינה גוף עצמאי המונה כ-7-10 חברים שמטרתו לסייע לממשלה להפחית את עלות הבירוקרטיה וליצור סביבה רגולטורית מיטבית.³⁰

²⁸ החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014, וכן

<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Regulation/Pages/RegulationA.aspx>

²⁹ רשימה חלקית של יחידה עצמאית לבקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה:

גרמניה – NKR, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-en>;

הולנד – ACTAL7, <http://www.actal.nl/english/about-actal>;

<http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Special-Reports/DB-Dutch-Admin.pdf>;

פינלנד – Council of Regulatory Impact Analysis;

נורווגיה – Regelradet;

שוודיה – Regelradet;

הממלכה המאוחדת – Regulatory Policy Committee,

<https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee>;

ציכיה – Regulatory Impact Assessment Board;

Regulatory Scrutiny Board – EU.

³⁰ גרמניה – חוק על הקמת המועצה הלאומית לבקרה רגולטורית, סעיף 3,

<http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/3.html>;

הממלכה המאוחדת –

<https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee/about#about-us>

משימות היחידה לבקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה כוללות:³¹

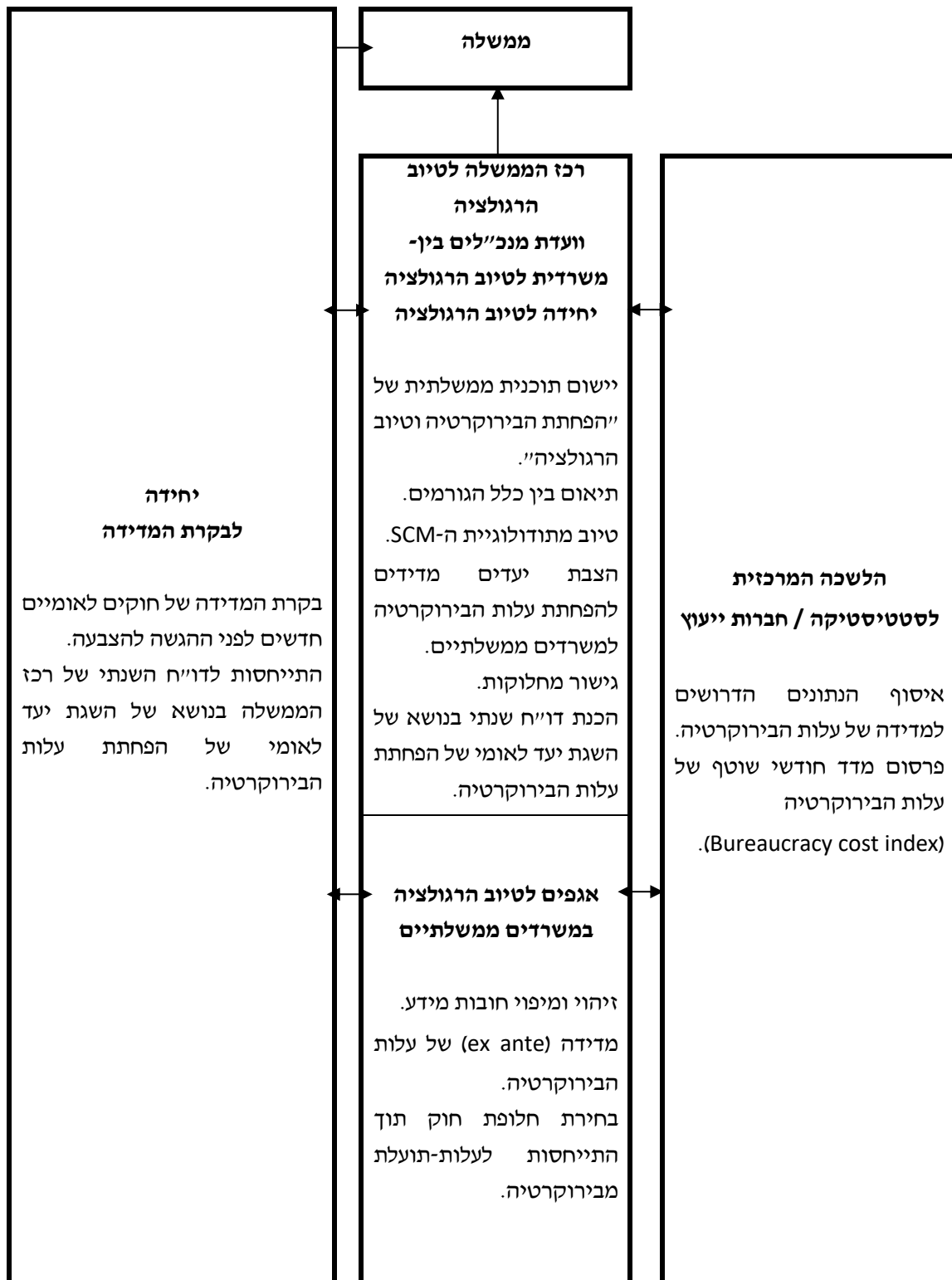
- בקרת המדידה של עלות הבירוקרטיה הנובעת מחוקים לאומיים קיימים, חוקים לאומיים חדשים שנעשית על ידי הרגולטורים במשרדים ממשלתיים.
 - מתן חוות דעת עצמאית לרגולטור לגבי עמידתו באמות מידה של מתודולוגיית ה-SCM.³² חוות הדעת מסבירה: (א) האם מדידת עלות הבירוקרטיה שמוצגת על ידי הרגולטור מדויקת, ניתנת לתיקוף, (ב) האם הרגולטור הסביר מדוע חוק חדש עדיף על מצב קיים / חלופות אחרות, (ג) האם הרגולטור הקטין במידת האפשר את עלות הבירוקרטיה המוטלת על עסקים קטנים ובינוניים.
 - התייחסות לדו"ח השנתי של הממשלה בנושא של השגת יעד לאומי של הפחתת עלות הבירוקרטיה. המפתח להצלחת הפעילות של היחידה לבקרת המדידה הוא בקרה מקצועית, שיטתית, עצמאית של מדידת עלות הבירוקרטיה לפי קריטריונים שקופים שבאה לידי ביטוי:
 - ביכולת לשקף לרגולטורים חישוב מקצועי בלתי תלוי של עלות הבירוקרטיה.
 - ביכולת לשקף מדידה מוטה כלפי הערכה אופטימית מדי של עלות הבירוקרטיה.
- תוצאות הפעילות של היחידה לבקרת המדידה הן:**

- הממשלה מייצרת תוצאות רגולטוריות טובות יותר עבור החברה בכלל ועבור המגזר העסקי בפרט.
- על עסקים מוטלת עלות בירוקרטית שהיקפה נמדד ונבדק מול החלופות כך שנחיצותה מנומקת ואינה מוטלת בספק.
- שינוי תרבותי של הממשלה אשר בא לידי ביטוי במדידת עלות הבירוקרטיה הנובעת מחוקים, בחקיקת חוקים תוך התחשבות בעלות הבירוקרטיה שמוטלת על עסקים, ובבחינה שיטתית, שקופה ומבוססת נתונים של עלות-תועלת (יתרונות וחסרונות) מחוקים חדשים.
- איכות המדידה של עלות הבירוקרטיה על ידי הרגולטור טובה יותר מאשר במקרה שאין בקרה של גוף עצמאי.
- שיפור באמינות הממשלה בנושא של הטיפול בבירוקרטיה כתוצאה משקיפות המדידה של עלות הבירוקרטיה והשימוש של הממשלה במדידה ככלי להפחתת עלות הבירוקרטיה.

³¹ מטרות הרגולציה אינן מהוות נשוא לבקרה של היחידה: גרמניה – חוק על הקמת המועצה הלאומית לבקרה רגולטורית, סעיף 4, <http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/4.html>; הממלכה המאוחדת –

<https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee/about#about-us>
³² הממלכה המאוחדת – חוות דעת להשפעת החקיקה על המשק, <http://www.legislation.gov.uk/ukia>, ולמשל http://www.legislation.gov.uk/ukia/2019/110/pdfs/ukia_20190110_en.pdf.

נספח א: מבנה מוסדי להפחתת עלות הבירוקרטיה



נספח ב: השוואה בינלאומית של הנטל הרגולטורי לפי מדד התחרותיות

הפורום הכלכלי העולמי מפרסם בדוח The Global Competitiveness Report את דירוג המדינות באחד עשר תחומים, ביניהם תחום איכות מוסדות המדינה (Institutions) ועוצמת שוק המוצרים (Product market). אחד המדדים לאיכות מוסדות המדינה הוא נטל הרגולציה הממשלתית (סעיף 1.10). אחד המדדים לעוצמת שוק המוצרים הוא תחרותיות במגזר השירותים (סעיף 7.03). לוח נ-1 מציג את הדירוג של ישראל בשני התחומים האלה בהשוואה לדירוג המדינות: הולנד, גרמניה והממלכה המאוחדת – מדינות מובילות ביישום מודל ה-SCM.

לוח נ-1: השוואת הדירוג של ישראל, הולנד, גרמניה והממלכה המאוחדת בתחומים נטל הרגולציה הממשלתית ותחרותיות במגזר השירותים, 2018

מדינה	נטל הרגולציה הממשלתית Burden of government regulation	תחרותיות במגזר השירותים Competition in services
גרמניה	7	8
הולנד	17	2
ממלכה מאוחדת	27	6
ישראל	59	31

הלוח לעיל מלמד על דירוג נחות של ישראל במדד נטל הרגולציה הממשלתית ביחס להולנד, גרמניה והממלכה המאוחדת. נטל גבוה של הרגולציה הממשלתית פוגע בתחרותיות המשק בכלל ובתחרותיות מגזר השירותים בפרט.

נספח ג: השוואה בינלאומית של הנטל הבירוקרטי לפי מדד קלות עשיית

עסקים

הבנק העולמי החל למדוד את קלות עשיית העסקים (Doing Business) במדינות שונות בשנת 2002. הדוח הראשון של הבנק העולמי התפרסם עבור שנת 2004 ועבור 130 מדינות. כיום מדדי עשיית עסקים מהווים כלי לביצוע השוואות בין מדינות בנושא של קלות עשיית עסקים. **מדידת הנטל הבירוקרטי** באמצעות מודל ה-SCM על ידי חלק ממדינות ה-OECD אירעה **צמוד למדידת קלות עשיית עסקים** על ידי הבנק העולמי.

מדדי DB מתעדכנים ברמה שנתית ועוסקים בהשוואת התהליכים הבירוקרטיים ב-10 תחומים: פתיחת עסק (4 קריטריונים), קבלת היתרי בנייה (3 קריטריונים), חיבור לחשמל (3 קריטריונים), רישום נכס (3 קריטריונים), קבלת אשראי (4 קריטריונים), הגנה על מיעוט משקיעים (9 קריטריונים), תשלום מיסים (6 קריטריונים), מסחר בינלאומי (6 קריטריונים), אכיפת חוזים (3 קריטריונים), טיפול בתדלות פירעון / פשיטת רגל (9 קריטריונים).

מדדי קלות עשיית עסקים עבור כל תחום מחושבים כסכום המשוקלל של "מדדי דירוג" הקריטריונים. "מדד דירוג" של כל קריטריון מחושב כחסר בין (1) ההפרש בין הערך המקסימלי של הקריטריון לבין ערך הקריטריון בפועל עבור המדינה הנבחרת ובין (2) ההפרש בין הערך המקסימלי של הקריטריון לבין הערך המינימלי של קריטריון. כל קריטריון זוכה למשקולת וכל תחום במדד קלות עשיית עסקים זוכה למשקולת, וסכום המשקולות מסתכם ל-100%.³³

לוח 2-נ מציג השוואה בינלאומית בין ישראל לבין ממוצע מדינות ה-OECD וממוצע שבע מדינות הסמן (אוסטריה, בלגיה, דנמרק, פינלנד, שוודיה, אירלנד, הולנד) במדדי עשיית עסקים בכל 10 התחומים.³⁴ רק בשלושה תחומים מתוך עשרה הציון המצרפי של ישראל גבוה יותר או דומה לציון הממוצע של מדינות ה-OECD ומדינות הסמן – פתיחת עסק, קבלת אשראי והגנה על משקיעים. בכל שלושת התחומים שבהם ישראל מקדימה את מדינות ה-OECD ומדינות הסמן, מדינות הייחוס מצמצמות את הפער בינן לבין ישראל. בשבעה מתוך עשרה תחומים אחרים ישראל זוכה למדד DB נמוך לעומת מדינות הייחוס. בשלושה מתוך שבעה תחומים אלה – חיבור לחשמל, תשלומי מיסים ואכיפת חוזים – מדינות הייחוס מגדילות על פני זמן את הפער לעומת ישראל.

³³ כך, למשל, בתחום של פתיחת עסק ישראל מדורגת בשנת 2018 במקום 17 מתוך 34 מדינות OECD. המדד המצרפי בתחום פתיחת עסק של ישראל עומד על 92.3. מדד מצרפי זה מורכב מ-4 קריטריונים: מספר פרוצדורות לפתיחת עסק (מדד דירוג 82.4, משקולת 12.5% עבור גברים ו-12.5% עבור נשים), משך זמן ביצוע פרוצדורות (מדד דירוג 88.4, משקולת 12.5% עבור גברים ו-12.5% עבור נשים), עלות הבירוקרטיה (מדד דירוג 98.3, משקולת 12.5% עבור גברים ו-12.5% עבור נשים), היקף הערבות הנדרש (מדד דירוג 100, משקולת 25%). ככל שמשך זמן ביצוע הפרוצדורות, עלות הפרוצדורות (העמלות הרשמיות והאגרות עבור שירותים משפטיים או מקצועיים) ומספר הפרוצדורות הם גבוהים יותר – כך מדד קלות עשיית העסקים של המדינה נמוך יותר.

³⁴ להשוואה בינלאומית מפורטת יותר של הנטל הבירוקרטי לפי מדד קלות עשיית עסקים ראו סומקין, סי' (2019), "מנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי בעזרת מודל ה-SCM", מכון אהרן למדיניות כלכלית, טיוטת נייר מדיניות שהוכנה לקראת כנס מכון אהרן 2019.

לוח נ-2: מרחק מהחזית, ישראל לעומת מדינות ייחוס

שיעור שינוי 2006–2018	2018	2017	2010	2006	
פתיחת עסק					
4%	92.3	92.3	88.9	88.8	ישראל
12%	91.0	90.9	87.2	81.2	מדינות OECD
6%	92.6	92.6	89.7	87.1	מדינות סמן
קבלת היתרי בנייה					
2%	71.7	71.6	71.0	70.0	ישראל
5%	74.7	74.6	72.5	70.8	מדינות OECD
2%	76.7	76.6	75.5	75.0	מדינות סמן
חיבור לחשמל*					
0%	75.2	75.2	75.2		ישראל
5%	84.3	84.1	80.4		מדינות OECD
4%	85.2	85.2	82.3		מדינות סמן
רישום נכס					
32%	52.8	52.8	45.3	39.9	ישראל
8%	76.1	76.0	72.5	70.6	מדינות OECD
8%	78.3	78.3	74.7	72.2	מדינות סמן
קבלת אשראי					
0%	65.0	65.0	65.0	65.0	ישראל
7%	62.9	62.2	59.8	58.9	מדינות OECD
3%	57.9	57.1	57.8	56.4	מדינות סמן
הגנה על משקיעים					
0%	73.3	73.3	73.3	73.3	ישראל
6%	64.0	63.8	61.2	60.1	מדינות OECD
7%	65.0	65.0	63.1	61.0	מדינות סמן
תשלומי מיסים					
6%	70.3	69.9	70.1	66.3	ישראל
13%	82.1	81.8	77.5	72.5	מדינות OECD
9%	87.1	87.1	84.6	79.9	מדינות סמן
סחר בינלאומי**					
0%	82.8	82.8	82.8	82.8	ישראל
0%	93.1	93.1	93.1	93.1	מדינות OECD
0%	96.8	96.8	96.8	96.8	מדינות סמן
אכיפת חוזים					
-4%	57.9	57.9	60.4	60.4	ישראל
1%	66.8	66.8	67.0	65.9	מדינות OECD
0%	65.4	65.7	66.0	65.4	מדינות סמן
סגירת עסק					
23%	72.7	72.8	61.4	59.2	ישראל
9%	75.2	75.7	68.5	69.2	מדינות OECD
5%	82.8	83.6	80.0	78.7	מדינות סמן

* חיבור לחשמל – שיעור השינוי הוא לשנים 2010–2018.

** סחר בינלאומי – הנתונים לשנים 2015, 2016, 2017, 2018, ושיעור השינוי הוא לשנים 2015–2018.

ללא ספק, דירוג נמוך במדדי ה-DB מהווה תמרור אזהרה עבור מדינה – הוא מצביע על יעילות נמוכה של מערכת רגולטורית ובירוקרטית, מרחיק משקיעים מביצוע השקעות ומזמין את המדינה לבחון דרכי טיפול בבעיות רגולטוריות ובירוקרטיות שקיימות במשק. יחד עם זאת, **מדדי DB הם השתקפות חלקית של מאמץ המדינות לטפל בנטל הבירוקרטי, שכן העלות האלטרנטיבית שמשלמים בעלי העניין עבור הזמן הנדרש להשלמת בירוקרטיה לא נלקחת בחשבון בחישוב כלל מדדי DB.**

העדר התייחסות לעלות הזמן המושקע על ידי בעלי העניין במילוי חובות המידע המוטלות על ידי הממשלה בחישוב מדד קלות עשיית עסקים מהווה חיסרון מובהק של המדד לעומת מדידת עלות הבירוקרטיה באמצעות מודל ה-SCM. חיסרון זה בא לידי ביטוי בכך שמצד אחד מדינה שבה הממשלה מחויבת (1) למדוד את עלות הבירוקרטיה באמצעות מודל ה-SCM ו-(2) לפעול להפחתת עלות הבירוקרטיה – תתאפיין במערכת רגולטורית ובירוקרטית יעילות ותזכה לדירוג גבוה במדד DB. מצד שני, מדינה שממשלתה אינה מחויבת למדוד את עלות הבירוקרטיה באמצעות מודל ה-SCM תוכל לשפר את מדד ה-DB באופן מלאכותי ללא הורדת הנטל הבירוקרטי האמיתי לעסקים.

ללא אימוץ ויישום מודל ה-SCM למדידת עלות הבירוקרטיה תתקשה ישראל לצמצם את הפער באיכות המנהל הציבורי מול המדינות המפותחות, תתקשה להפחית את "מס הבירוקרטיה" אשר פוגע בצמיחה ולא תנצל באופן מלא את יתרונותיה בתחרות גלובלית.