



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# טיוב הרגולציה בישראל והקלת נטל הבירוקרטיה

## הצעה לתכנית רב-שנתית

### תקציר התכנית המלאה

ראש הצוות

יועץ כלכלי ב־Compass Lexecon ומרצה למימון, רגולציה ותחרות  
בתקשורת במרכז האקדמי רופין ובאוניברסיטת תל אביב.

ד"ר אסף כהן

חברי הצוות

מהמכון הישראלי לדמוקרטיה:

מנהלת המרכז לממשל וכלכלה.

דפנה אבירם ניצן

חוקר במרכז לממשל וכלכלה בתחום הכלכלה ההתנהגותית.

עומר זליבנסקי

עמית בכיר וראש התכנית לרפורמות בשירות הציבורי. פרופסור  
מן המניין בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בראילן וחבר  
באקדמיה הישראלית הצעירה למדעים.

פרופ' יובל פלדמן

ממשרד ראש הממשלה:

סמנכ"ל האגף לממשל וחברה.

אדי פראור

ראש אגף בכיר לטיוב רגולציה.

עמיחי פישר

ממשרד הכלכלה והתעשייה, הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי וקידום השקעות זרות:

מנהלת הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי וקידום השקעות זרות.

זיוה איגר

מנהל אגף אסטרטגיה ושיווק.

אייל אליעזר

מנהל תחום מחקר ואסטרטגיה כלכלית באגף אסטרטגיה ושיווק.

גלעד בארי

מנהל תחום קשרי ממשל ורגולציה באגף אסטרטגיה ושיווק.

אילן לאופר



לתכנית המלאה: <https://tinyurl.com/EHC17b>

## הקדמה

רגולציה אפקטיבית היא זו המגדירה בבהירות ובפשטות את הממשק בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי. מטרתה: להתמודד עם כשלי שוק ולהשיג יעדים חברתיים. ואולם במקרים רבים הבירוקרטיה הנלווית לרגולציה הממשלתית והעלויות הנגזרות ממנה יוצרות חסם של ממש לצמיחה ולשגשוג של הכלכלה. פגיעתה של רגולציה "רעה" בצמיחה הכלכלית היא פגיעה קשה: היא מקטינה השקעות, מקשה על פתיחת עסקים (בעיקר קטנים), מהווה חסם בפני סחר בינלאומי והשקעות זרות, פוגעת בפריזון לעובד ועוד.

## מקומה של ישראל במדדים של איכות הרגולציה

ארגונים בינלאומיים שונים, כגון הבנק העולמי, OECD והפורום הכלכלי העולמי (WEF) פועלים בדרכים שונות כדי לסייע לטיוב הרגולציה ברחבי העולם. אחת הדרכים היא פרסום מדדים המדרגים את המדינות השונות לפי איכות הרגולציה והממשל שלהן, בפרמטרים שונים.

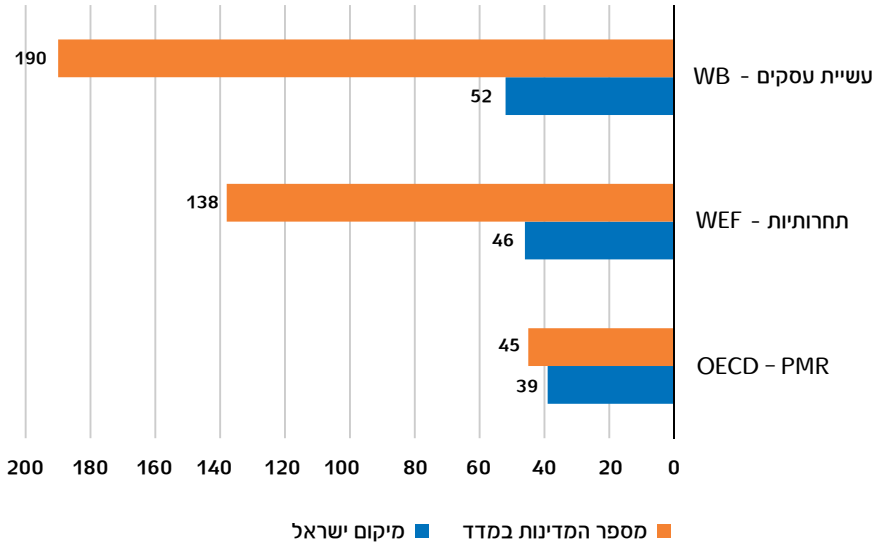
**על פי המדדים הבינלאומיים, מצבה של ישראל בתחום הרגולציה טעון שיפור (תרשים 1):**

- **במדד נוחות עשיית העסקים הבינלאומי (Doing Business)**, שנערך על ידי הבנק העולמי, דורגה ישראל בשנת 2016 במקום ה-52 מתוך 190 מדינות. ישראל דורגה נמוך במיוחד במדדי המשנה האלה: רישום נכס (126), תשלום מסים (96), אכיפת חוזים (89).
- **במדד התחרותיות הבינלאומי (The Global Competitiveness Report)** שמפרסם הפורום הכלכלי העולמי (World Economic Forum) דורגה ישראל בדוח 2016-2017 במקום ה-46 מתוך 138 מדינות בתת-מדד הנטל הרגולטורי. כך משך מדד זה כלפי מטה את דירוגה הכללי של ישראל בדוח התחרותיות הבינלאומי.
- **במדד הרגולציה על שוקי המוצרים (Product Market Regulation – PMR)** של ארגון OECD דורגה ישראל בשנת 2013<sup>1</sup> במקום ה-39 מתוך 45 מדינות – רק 6 מדינות מהסוף.

---

1 דוח 2013 הוא הדוח העדכני ביותר שפרסם OECD בנושא זה.

תרשים 1 דירוגה של ישראל במדדים הבינלאומיים הבוחנים את נטל הרגולציה והבירוקרטיה



### המהלכים לטיוב הרגולציה בישראל

**באמצע העשור הקודם החלו מדינות וארגונים בינלאומיים לזום מהלכים לטיוב הרגולציה הממשלתית בתחומם:** ארגון OECD יזם והטמיע את תהליך ה-RIA (Regulatory Impact Assessment); בריטניה גיבשה והפעילה תכנית לפישוט ולייעול הרגולציה במסגרת פרויקט Better Regulation; הולנד יזמה הליך סדור (אשר אומץ באיחוד האירופי) שהוביל לחיסכון ניכר בעלויות האדמיניסטרטיביות הנגרמות למפוקחים בגין החלת רגולציה לא יעילה (מודל SCM); פורטוגל יעלה את הליך פתיחת עסקים על ידי הקמת מרכזי one-stop shop (מעין יחידה המאפשרת לבצע את כל ההליכים הדרושים לרישום חברה במקום אחד).

**ממשלת ישראל החלה לטפל ביעול הרגולציה רק בשנים האחרונות,** בהמשך להמלצות ועדת טרכטנברג שהוקמה בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011. הממשלה קיבלה סדרה של החלטות שעניינן עשיית עסקים (doing business) בכלל והליכי רישוי עסקים בפרט, חיזוק יכולת המשילות של הממשלה וטיוב הרגולציה.

ביצוע החלטות הממשלה בנושא ייעול ושיפור הרגולציה נמצא בידי האגף לטיוב רגולציה באגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. בהחלטות המקודמות על ידי האגף נציין את ההחלטה על הפחתת הנטל הרגולטורי ב-25% עד לשנת 2019 ואת ההחלטה על יישום RIA בטרם מתקבלת החלטה על רגולציה חדשה. בנוסף, האגף עוסק גם בפישוט הליכי רישוי לעסקים.

בהתבסס על מיפוי עבודת הממשלה עד כה לטיוב הרגולציה ולהפחתת הנטל הנגזר ממנה ולאחר התייעצות עם הגורמים הממשלתיים העוסקים בתחום **אנו סבורים כי המפתח להשגת השינוי בישראל, נכון להיום, איננו בנייתו המצב או בהסקת מסקנות, וגם לא בגיבוש המלצות וקבלת החלטות ממשלה, אלא ביישום נכון של הרפורמות שכבר הוחלט עליהן.**

## **סיוע לגורמי הממשל ביישום הרפורמות הרגולטוריות שעליהן הם מופקדים: תכנית פעולה רב-שנתית**

### **תכנית הפעולה של המכון הישראלי לדמוקרטיה**

תכנית הפעולה המוצעת גובשה על בסיס סדרת פגישות שקיימנו עם הגורמים השונים<sup>2</sup> העוסקים בנושאי הרגולציה ובקידום השקעות זרות בישראל. בפגישות ניסינו למפות את החסמים העיקריים שגורמי הממשל מתמודדים עמם בבואם ליישם את החלטות הממשלה בתחום הרגולציה באופן שיעודד ביצוע השקעות בישראל, ושאלנו את עצמנו כיצד פרויקטים של המכון הישראלי לדמוקרטיה יוכלו לסייע בכך.

---

2 (1) האגף לטיוב רגולציה במשרד ראש הממשלה. האגף, הפועל במסגרת האגף לממשל וחברה, ממונה על יישום החלטות הממשלה בנושא ייעול ושיפור רגולציה, לרבות RIA, על התכניות להקטנת עלויות הנטל הברוקרטי ועל שיפור היכולת לעשות העסקים (אהוד פראוור, עמיחי פישר).

(2) עו"ד עדנה הראל, ראש תחום ייעוץ וחקיקה (כלכלי פיסקלי) במשרד המשפטים.  
(3) היחידה להשקעות זרות ושיתוף פעולה תעשייתי במשרד הכלכלה והתעשייה (אייל אליעזר, גלעד בארי, אילן לאופר). פעילות האגף לקידום משיכת השקעות זרות בישראל כוללת איתור תחומי השקעה בישראל, איתור המדינות שמהן יבואו המשקיעים, איתור משקיעים או חברות הרלוונטיים להשקעה בישראל, יצירת קשר בין משקיעים פוטנציאליים ל"טרטג" הישראלי והפעלת מרכז שירות למשקיעים זרים.

(4) אסתי גולדהמר מחברת "קו פרויקט" (BDO) ליוותה את הצוות הממשלתי בנושא עשיית עסקים ויעצה לו.

### התכנית כוללת 6 פרויקטים, המקובצים ב-3 קטגוריות:

(א) רגולציה ידידותית, המסייעת למשקיעים ומקלה עליהם.

כוללת 3 פרויקטים:

- i. הכנת מפת דרכים רגולטורית למשקיעים.
- ii. גיבוש המלצות להקמת יחידת One-Stop Shop, על בסיס הניסיון הבינלאומי והמאפיינים המקומיים.
- iii. ייעול ושיפור תהליך ההיוועצות של הרגולטור עם הציבור המפוקח בתהליך של קביעת רגולציה.

(ב) רגולציה חכמה, הכוללת שילוב כלים מתחום הכלכלה ההתנהגותית, בבחינת הוראות רגולטוריות, מהלכים לשיפור יחסי האמון בין הממשלה למגזר העסקי וכן שיפור יחסו של הציבור לעסקים.

(ג) רגולציה לומדת, הכוללת שימוש במדדים הבינלאומיים לצורך לימוד best practice והמשמשת כלי לשיפור מקומה של ישראל במדדים הבינלאומיים.

### להלן עיקרי התכנית המוצעת:

#### א. רגולציה ידידותית

1. הכנת מפת דרכים רגולטורית למשקיעים והקלה בחסמים להשקעה בישראל.<sup>3</sup>

במטרה להקל על משקיעים זרים ומקומיים מוצע להכין מפת דרכים שתשמש את המשקיעים כמורה נבוכים בבואם להשקיע בישראל. תהליך המיפוי יכלול 3 שלבים עיקריים:

- i. יצירת תרשים זרימה בסיסי.
- ii. אבחון החסמים.
- iii. גיבוש המלצות להסרת החסמים שיאותרו ולטיוב הרגולציה בתהליך. שלב זה יתבסס על ראיונות עומק ושולחנות עגולים עם יחידות הקצה הרגולטוריות, בשיתוף ובהתייעצות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים ונציגי המגזר העסקי.

---

3 בשיתוף עם משרד הכלכלה והתעשייה.

התוצר הסופי של הפרויקט יאפשר יצירת **ממשק מקוון ואפליקציה** (יישומון). **להנגשת מפת הדרכים למשקיעים**.<sup>4</sup> הממשק והאפליקציה (יישומון) ישמשו בשלב הראשון לריכוז כל המידע הנדרש למשקיע לשם ביצוע השקעתו, ובשלב הבא, גם ככלי תפעולי למשקיעים, לצורך הגשת חומרים ויצירת קשר עם הגורמים הרלוונטיים.

## 2. גיבוש המלצות בעניין האפשרות להקים בישראל One-Stop Shop

אחת הדרכים המקובלות בעולם לייעול תהליך הקמת עסקים היא באמצעות One-Stop Shop.

שלוש דרכים אפשריות לעניין זה:

- i. אפשר שיהיה גוף מרכזי שידריך, יכוון וילווה את היזם במגעיו עם הגורמים האדמיניסטרטיביים האמונים על הנפקת האישורים הדרושים
- ii. אפשר שיהיה גוף אחד שיתאם בין כל הגורמים האדמיניסטרטיביים וירכז עבור היזם את הטיפול הנדרש.
- iii. אפשר שיהיה גוף אחד המרכז את כל הסמכויות הרלוונטיות כך שהיזם עובד מולו ומקבל ממנו את כל האישורים הנדרשים.

מוצע לגבש מסקנות בדבר הכדאיות וההיתכנות של הקמת יחידת One-Stop Shop בישראל. כמו כן מוצע לגבש המלצות למודל המתאים של יחידה שכזו בישראל. הבחינה תיעשה באמצעות מחקר משווה בינלאומי, ראיונות, תשאול והתייעצות עם נציגי הממשלה הרלוונטיים (משרד ראש הממשלה, משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד האוצר) ועם נציגים של המגזר העסקי.

## 3. גיבוש המלצות לייעול ושיפור תהליך ההיוועצות של הרגולטור עם הציבור

### בעת קביעת רגולציה חדשה

בעוד שבענפי משק ריכוזיים (בנקאות, ביטוח, תקשורת, חשמל) הרגולטורים מקיימים קשר שוטף עם מספר שחקנים מוגבל, שהם גדולים דיים כדי להקצות את המשאבים הנחוצים לקיום שיח מקצועי עם הרגולטור, הרי בענפי משק שמספר השחקנים בהם גדול והשחקנים קטנים יחסית, יש

---

4 שלב יישומי זה ייעשה על ידי משרד הכלכלה והתעשייה.

חשיבות לייצוגם בידי גורם מייצג (איגודים מקצועיים כגון התאחדות התעשיינים או איגוד לשכות המסחר). עם זאת, לפי עמדת האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה אפשר יהיה לשפר את תהליך ההתייעצות אם אפשר יהיה לבחון באופן ישיר את עמדות השחקנים שאמורים להיות מושפעים מההוראה הרגולטורית, נוסף על הגורם המייצג.

מוצע לערוך מחקר מעמיק של הנעשה בתחום בנציבות האירופית, בבריטניה ובדנמרק, מתוך גיבוש של מודל ההיוועצות המתאים לישראל וסיוע לאימוצו בארץ.

## ב. רגולציה חכמה

### 1. סיוע לגורמי הממשל בהטמעת השימוש ברגולציה חכמה<sup>5</sup>

בשנים האחרונות יושמו במדינות רבות שיטות מתחום הכלכלה ההתנהגותיות, והללו הביאו לשיפור בעבודת הממשל ולטיוב הרגולציה והפחתת העול הרגולטורי. יישומי השיטה יכולים לבוא לידי ביטוי בכמה דרכים:

- i. שיפור המתודולוגיה העומדת בבסיס העבודה הרגולטורית והפיכתה למבוססת ראיות.
- ii. הקלה בעול שהרגולטור משית על המגזר העסקי אגב המרת רגולציה נוקשה ברגולציה עדינה, מתוך יצירת רגולציה מובחנת המתמקדת בעיקר בשוקים ו/או בשחקנים המועדים לפורענות והתאמת הרגולציה לצורכי הציבור.
- iii. יצירת מסגרת המעודדת את הרגולטור להפחית ברגולציה שאינה הכרחית, בד בבד עם הפעלת כלים שמעודדים הפחתה של הרגולציה, בחינת הטיות המעודדות רגולציה עודפת והתמודדות עם הטיות אלה.

**כדי לשפר ולייעל תהליכים אדמיניסטרטיביים קיימים וכדי להקים רגולציה חדשה אנו מציעים לבחון שילוב של כלים מתחום הכלכלה ההתנהגותית.**

---

5 בשיתוף עם האגף לטיוב רגולציה באגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה.

## 2. שיפור יחסי האמון בין הממשלה למגזר העסקי

שיפור יחסי האמון בין הממשלה למגזר העסקי בדרך של קידום רגולציה עצמית ורגולציה משותפת נדון במכון הישראלי לדמוקרטיה בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה (פורום קיסריה), נובמבר 2014. מסקנות הצוות היו שהטמעת הליכי רגולציה עצמית ורגולציה משותפת בארגז הכלים של הרגולטור היא צעד חשוב בשיפור כושר התכנון והביצוע של הממשלה ושל התעשייה ובבניית יחסי אמון בין הרגולטור לגופים המפוקחים. בצד קידום הליכים לאימוץ רגולציה עצמית ורגולציה משותפת, במקרים המתאימים לכך, הוצע לשפר את האמון ההדדי בין הגורמים השונים בהליכי ההיוועצות לצורך גיבוש רגולציה חדשה.

כדי לאתר נושאים מתאימים לקידום במסגרת של רגולציה עצמית או רגולציה משותפת, המכון הישראלי לדמוקרטיה ירכז **סדרת מפגשים בין השחקנים בענף הרלוונטי ויסייע בידם לגבש הצעה לרגולציה עצמית או משותפת**. מוצע שתהליך זה ייעשה בשיתוף עם הרגולטור. כפי שתואר לעיל, אפשר להשתמש בשיטות התנהגותיות על מנת לקדם רגולציה עצמית ורגולציה משותפת.

## ג. רגולציה לומדת

### שיפור מקומה של ישראל במדדים הבינלאומיים בכל הנוגע לנטל הרגולטורי והבריורטי

כדי להסיר חסמים להשקעות חשוב לטייב את הרגולציה הקיימת ולהפחית את נטל הציות לה (הבריורטיה). בה בעת חשוב לשקף את השינויים שיתחוללו בתחום, כדי שיבואו לידי ביטוי במדדים הבינלאומיים.

לפיכך מוצע כי:

א. המכון הישראלי לדמוקרטיה יקיים **קשר שוטף עם הגורמים הבינלאומיים** (בבנק העולמי, בפורום הכלכלי העולמי ובארגון OECD) שתפקידם לבצע את המדדים הבינלאומיים.

שתי מטרות לשמירה על הקשר:

- i. שימוש במדדים הבינלאומיים כתמריץ ללימוד מ"best practice".
- ii. שיפור ההתאמה של הרפורמות למדדים וטיוב הדיווח על הפעולות והרפורמות השונות בתחום.



- ב. המכון הישראלי לדמוקרטיה יקיים **סדרת מפגשים** (במסגרת של שולחנות עגולים) בין גורמי התעשייה הרלוונטיים לבין הגורמים המופקדים בישראל על כל נושא שייבחן, בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים. כל מפגש יתמקד בפרמטר אחר, וידונו בו מתודולוגיות ההערכה של המדדים הבינלאומיים ודרכי שיפור המדידה ושיקוף הביצועים של ישראל בתחום.
- ג. **תיבדק שיטת הביצוע של המדד הישראלי בדוחות הבינלאומיים**, ויינקטו פעולות לטיוב השיטה של ביצוע המדד, בשיתוף פעולה עם מבצעי הסקר בישראל ובגופים העולמיים.

## נספח: עיקרי תכנית הפעולה הרב־שנתית

סיוע לגורמי הממשל ביישום הרפורמות הרגולטוריות שעליהן הם מופקדים

רגולציה ידידותית	
1. שיפור הליכי ההיועצות עם הציבור: לימוד מניסיון האיחוד האירופי, בריטניה ודנמרק	בשיתוף משרד ראש הממשלה
2. יצירת מפת דרכים רגולטורית למשקיעים: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ תרשים זרימה, אבחון חסמים, המלצות לטיוב הרגולציה</li> <li>○ ממשק מקוון ואפליקציה (יישומון) למידע ולתפעול</li> </ul>	בשיתוף משרד הכלכלה והתעשייה
3. בחינת אפשרות ל-one-stop shop	בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד הכלכלה והתעשייה

רגולציה חכמה	
4. שילוב כלים מתחום הכלכלה ההתנהגותית לטיוב עבודת הממשל: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ סדנת הדרכה</li> <li>○ מחקר משווה: שימושי הכלכלה ההתנהגותית להשפעה על עסקים</li> <li>○ יצירת מדריך ליישום כלכלה התנהגותית בקביעת רגולציה</li> <li>○ התנעת פיילוט</li> <li>○ ליווי שוטף</li> </ul>	בשיתוף משרד ראש הממשלה
5. שיפור יחסי האמון בין הממשלה, המגזר העסקי והציבורי: קידום רגולציה עצמית ורגולציה משותפת	

רגולציה לומדת	
6.א. שיפור המקום של ישראל במדדים הבינלאומיים: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ קשר רצוף עם הארגונים הבינלאומיים העורכים את המדדים</li> <li>○ טיוב שיטת הביצוע של המדדים בישראל</li> </ul>	בשיתוף משרד ראש הממשלה
6.ב. שיפור המקום של ישראל במדדים הבינלאומיים: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ מפגשים בין הגורמים הרלוונטיים בממשלה ובמגזר העסקי בנושאים הנכללים במדדים</li> </ul>	בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד הכלכלה והתעשייה