

טיוב הרגולציה בישראל והקלת נטל הבירוקרטיה

תכנית רב-שנתית

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 בר-אילן וחבר באקדמיה הישראלית הצעירה למדעים.	פרופ' יובל פלדמן

ממשרד ראש הממשלה

סמנכ"ל האגף לממשל וחברה	אדי פראוור
ראש אגף בכיר לטיוב רגולציה	עמיחי פישר

מהרשות לשיתוף פעולה תעשייתי וקידום השקעות זרות במשרד הכלכלה והתעשייה

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

תוכן העניינים

מבוא

פרק א: סקירת ספרות

א. מונחים והגדרות

ב. סקירה כלכלית

פרק ב: מדדים בינלאומיים

ב.1. מדד התחרותיות הבינלאומי של World Economic Forum (WEF)

ב.2. מדד עשיית עסקים הבינלאומי (Doing Business) של הבנק העולמי

ב.3. דירוג רגולציה בשוקי המוצרים (Product Market Regulation – PMR) של OECD

פרק ג: ייעול וטיוב רגולציה: עקרונות ואמצעים

פעילות הבנק העולמי (World Bank) והפורום הכלכלי העולמי (Economic Forum World)

פרק ד: דוגמאות לרפורמות בעולם

ד.1. בריטניה: יצירת פיקוח דיפרנציאלי

ד.2. הולנד: מועצה עצמאית לייעוץ בעניין הפחתת הרגולציה

ד.3. פורטוגל: הקמת גוף ריכוזי לביצוע הליכים בירוקרטיים בו-זמניים (One-Stop Shop)

פרק ה: הפעילות של ממשלת ישראל בתחום

פרק ו: עיקרי התכנית המוצעת

עיקרי ההמלצות

סיוע לגורמי הממשל ביישום הרפורמות הרגולטוריות שעליהן הם מופקדים

מבוא

סיוע לגורמי הממשל ביישום הרפורמות הרגולטוריות שעליהן הם מופקדים

לרגולציה אפקטיבית ישנה השפעה ניכרת על צמיחה כלכלית, משיכת השקעות, רמת פריון ורווחת הצרכן. רגולציה משמעה התערבות בשוק החופשי, ועל כן עליה להיעשות רק במקרים שבהם קיימת לכך הצדקה, כגון במקרים שבהם מתקיימים כשלי שוק. על ההתערבות הרגולטורית להיות ממוקדת בהשגת המטרה ולהימנע ככל האפשר מלהטיל עלויות מיותרות על המשקיעים, העסקים והציבור.

במסמך זה נציע מספר כיווני פעולה לתכנית רב-שנתית שמטרתה טיוב הרגולציה והקטנת נטל הבירוקרטיה בישראל. הצעות אלו יתוארו ויפורטו בפרק ו' במסמך. במסמך נציג את הרקע לפרויקט המוצע.

להערכתנו, הבעיה העיקרית בישראל אינה ניתוח, הסקת מסקנות, גיבוש המלצות או קבלת החלטות ממשלה, אלא יישומן של אותן החלטות. לפיכך אנו מציעים כי הפרויקט יתמקד בדרכים לסיוע לגורמי הממשלה ליישם את הרפורמות הרגולטוריות שעליהן הם מופקדים. תכנית הפעולה המוצעת גובשה בשיתוף עם האגף לטיוב רגולציה במשרד ראש הממשלה ועם משרד הכלכלה והתעשייה והרשות לשיתוף פעולה תעשייתי וקידום השקעות. התכנית לא נועדה לבחון באופן פרטני את תוכן של הוראות רגולטוריות ואת ההצדקה להן, אלא מתמקדת בהצעות רחב לטיוב הרגולציה ובסיוע להשגת מטרותיה. גישה זו רואה ברגולציה "שירות" למשקיעים ולעסקים, תוך הגנה על אינטרסים ציבוריים חיוניים, ולא נטל או חסם. נקודת מוצא זו – שלפיה לא בוחנים את תוכן הרגולציה ולא מבקשים החלטות חדשות, אלא עובדים עם גורמי הממשלה למינוף משמעותי של ביצוע החלטות חשובות קיימות או לפעילות נוספת שאיננה דורשת החלטות ממשלתיות – תאפשר להערכתנו התקדמות אופרטיבית ומהירה עם התכנית.

פרק א סקירת ספרות

א. מונחים והגדרות

אחת ההגדרות לרגולציה היא "חוק או תקנה בת פועל תחיקתי המהווה כלל התנהגות מחייב במסגרת פעילות כלכלית או חברתית, ושהוא בר אכיפה על ידי רשות מנהלית מוסמכת לפי דין".¹

רגולציה אפקטיבית היא מפתח לקיומו ותפקודו של משק משגשג ומגדירה את הממשק בין המגזר הציבורי והמגזר הפרטי. מטרתה של הרגולציה היא להתמודד עם כשלי שוק ולהשיג יעדים חברתיים:

1. הרגולציה מתמודדת עם כשלי שוק כדי להביא לתפקוד יעיל של השווקים השונים לטובת האינטרס של כלל הציבור. לדוגמה: (1) במקרה של השפעות חיצוניות, חיוביות או שליליות, הרגולציה דואגת להפנים השפעות אלה, למשל – בתקנות איכות הסביבה. (2) במקרה של פערי אינפורמציה הרגולציה דואגת לפרסום הנתונים ולקביעת תקנים ועמידה בהם. (3) לשם שמירה על התחרות וקידומה הרגולציה אוכפת חוקים של אסדרת הגבלים עסקיים וקובעת הסדרים ספציפיים באמצעות רגולטורים ייעודיים.

2. הרגולציה מאפשרת לממשל להשיג את היעדים שהוא מציב לעצמו ולפעול בהתאם לערכים שהוא מעוניין לקדם. למשל, הפחתת מכסים מאפשרת לממשלה להוריד מחירים; אכיפת חוקי עבודה ושכר מינימום מגשימה מטרה ממשלתית של מדיניות הוגנת יותר כלפי עובדים ושאיפה לצמצום הפערים בחברה; כללי בטיחות בעבודה, שמירה על בריאות, כללי כיבוי אש.

רגולציה מסורתית. באופן מסורתי נעשתה קביעת כללי התנהגות במשק על ידי הרשות המבצעת (הממשלה) ועל ידי הרשות המחוקקת (הכנסת). כחלק משינויים בסביבה המוסדית ושינוי בתפיסת המדינה הרגולטורית (מגמות דהרגולציה, רהרגולציה, הפרטה וליברליזציה) חל שינוי בתפקידה המסורתי של המדינה, וכיום נוטלים חלק פעיל בתהליך קביעת הרגולציה שחקנים נוספים, המשויכים ל"רגולציה האזרחית", כגון המגזר הפרטי, ארגוני מגזר שלישי וארגונים בינלאומיים.

רגולציה עצמית. לצד רגולציה מסורתית – שבה הרגולטור קובע את הכללים המסדירים, לרוב באמצעות מנגנוני ציווי ושליטה (command and control) – אנו עדים לשימוש הולך וגובר במכשירי רגולציה עצמית הנקבעים, ולעתים אף נאכפים, על ידי גורמים בתעשייה או בענף מסוים או על ידי גורם שלישי מוכר,² בתיאום עם הרגולטור הרלוונטי או ללא תיאום עמו.

רגולציה משותפת. דרך נוספת, המשלבת בין רגולציה מסורתית לרגולציה עצמית, היא "רגולציה משותפת" (co-regulation), אשר שמה דגש על חשיבותם של כללים וחוקים המסדירים התנהגות

1 הגדרה המופיעה בהחלטת ממשלה מס' 2218, מיום 22.10.2014, בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי. אורי ארבלגנץ מציע את ההגדרה הזאת: "הסדרת יחסי חליפין של ערכים החברה על ידי סמכות שלטונית ביצועית: שבאמצעות תקנות, הנחיות, הוראות או צווים מנהליים: דורשת, מאשרת, מונעת או אוסרת פעילות או התנהגות של הפרט ו/או של ארגונים בחברה". (רגולציה: הרשות המפקחת, מחקר מדיניות 37, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003).

2 לדוגמה, תיעוד על ידי גורמים שלישיים מוכרים בתחום התקנים הלא רשמיים. לדיון בעניין ראו אטלן וגלזר, 2010.

ומכילים אלמנטים של רגולציה עצמית כך שהמדינה מאצילה ומבזרת סמכויות לידי המפוקחים באמצעות הסדרים שיצרה.

בירוקרטיה. יישום הוראות רגולטוריות כרוך לעתים קרובות בבירוקרטיה. בשל כך, לרגולציה מתלווה במקרים רבים קונוטציה שלילית, משום שהיא נתפסת כסוג של נטל על המשק ועל התפתחותו. מקובל להניח שהגורמים העסקיים הגדולים במגזר העסקי הם הנרתעים העיקריים מרגולציה, מאחר שתפקידה הוא לאזן את הכוחות ולבזרם כך שלא יהיה ניצול לרעה של כוח עודף שנמצא בידי קבוצות מסוימות במשק (מונופולים וקרטלים, מעסיקים גדולים, או קבוצות אינטרסים אחרות), אבל הבירוקרטיה הנלווית לרגולציה מכבידה מאוד על העסקים הקטנים והבינוניים. בהקשר זה חשוב להבהיר כי להבדיל מרגולציה מציקה ומכבידה, רגולציה יעילה ואפקטיבית חיונית למיצוי הפוטנציאל של המשק ולהשגת יעדי הממשלה, כפי שעולה מהסקירה הספרותית.

דה־רגולציה. תהליכים לא מבוקרים של דה־רגולציה מתוך תפיסה שהדבר מקדם את המשק ותורם לצמיחה הביאו בעבר לבעיות ולהשפעות שפגעו בסופו של דבר ביציבות ובצמיחה. דוגמה בולטת: המשבר הגלובלי של 2008 שבא בעקבות תהליכי דה־רגולציה והפחתת הפיקוח בשוק ההון. אגב, משברים הנגרמים מדה־רגולציה עלולים לגרום לרגולטורים לנקוט "תיקון" חד מידי, הגורם לרגולציית יתר.

ב. סקירה כלכלית

אפקטיביות רגולציה הממשלתית והעלויות שהיא משיתה נחשבים חסם משמעותי לצמיחה ולשגשוג של משק. חתן פרס נובל (1989) Douglass North התייחס לחסמים שכאלה כאל מוסדות רעים אשר מייצרים עלויות עודפות למגזר העסקי, חוסמים שחקנים חדשים מכניסה למשק ומקשים על המסחר. בכתיבתו הדגיש North את השפעת האלמנטים המוסדיים על דפוסי הצמיחה ארוכת הטווח של מדינות שונות והראה כי מדינות אשר אופיינו במוסדות טובים הצליחו משמעותית לעומת כאלה אשר אופיינו במוסדות רעים.

בעקבות North החלו חוקרים רבים לעסוק בחשיבותם של מוסדות לקביעת כללי משחק המעודדים צמיחה ובהשפעתם המכרעת על תוואי הצמיחה של מדינות שונות לאורך ההיסטוריה. כך למשל (Acemoglu, Johnson, & Robinson (2002) השוו בין מדינות אשר לקחו חלק בסחר הטרינס־אטלנטי החל מתחילת המאה ה־16. הם הראו כי מדינות אשר התאפיינו בשלטון מבוזר יחסית שהמעט בהצבת חסמים על כניסת שחקנים חדשים (הולנד ואנגליה) נהנו מעליית מעמדות חדשים של סוחרים אשר הרחיבו את הכלכלה והביאו לשגשוג של ממש; ולעומת זאת מדינות אשר התאפיינו בשלטון ריכוזי (ספרד ופורטוגל) אשר התבססו על מנגנונים בירוקרטיים מסואבים שנועדו לערום חסמים לכניסת שחקנים חדשים לא השכילו לנצל את מלוא הפוטנציאל של הסחר הטרינס־אטלנטי.

ההשפעה המזיקה של חסמים מיותרים ונטל בירוקרטי עודף נמצאה כמשמעותית גם בעידן המודרני. השפעה זו נמצאה בין השאר במחקר של (Djankov, McLiesh, & Ramalho (2006), אשר השוו על בסיס מדד עשיית העסקים של הבנק העולמי (Doing Business Index) את הרגולציה על עסקים בין 135 מדינות בשנים 1993-2002. בעבודתם נמצא קשר מובהק בין הנטל הרגולטורי לבין שיעורי הצמיחה,

כך שמעבר מהרבעון הרביעי במדד טיב הרגולציה לרבעון הראשון צפוי לתרום 2.3 אחוזי תוצר לצמיחה השנתית הממוצעת.

רגולציה מיותרת פוגעת באופן ישיר בכלכלה בכך שהיא מפחיתה את ההשקעות החיוניות לצמיחה ומעוותת אותן. (Alesina et al. (2005) הראו את השפעת הרגולציה על ההשקעה במדינות ה-OECD על ידי בחינה של שיעור ההשקעה בין השנים 1975 ל-1998 בענפים שלרוב נתונים לרגולציה מחמירה, בהם ענפי התחבורה, התקשורת והאנרגיה. בעבודתם הם התבססו על כך שבשנים האמורות נעשו רפורמות רבות להפחתת הרגולציה והשוו בין מדינות שבהן התבצעו רפורמות לכאלה שלא, ועבור כל מדינה לפני ואחרי הרפורמות. הם מצאו כי רפורמות של דה-רגולציה הביאו לכניסת משקיעים מהמגזר הפרטי ולגידול ניכר בהשקעה ובמלאי ההון.

אפיק נוסף שדרכו רגולציה עודפת פוגעת בצמיחה קשור להקמתן של חברות חדשות. חסמים המגבילים יוזמות מביאים לפתיחת פחות עסקים ופוגעים בכך בצמיחה בחדשנות ובגמישות של הכלכלה. מגוון מחקרים אמדו את ההשפעה השלילית של רגולציה עודפת על פתיחת עסקים חדשים, בדגש על תעשיות חדשניות.³ (Klapper & Love (2010), למשל, אמדו את ההשפעה של מספר הפעולות הנדרשות לפתיחת עסק למספר העסקים שהוקמו במדינות שונות. הם מצאו כי רפורמות כוללות שנתנו מענה לחסמים שונים של פתיחת עסק, כגון הפחתת משך הזמן הדרוש לפתיחת עסק, הוזלת עלויות והפחתת מספר הפעולות הדרושות, היו אפקטיביות, הביאו לגידול משמעותי במספר העסקים שנפתחו ואף הביאו עסקים שהיו בלתי רשמיים להיהפך לרשמיים.⁴ יתרה מזו, (Ciccone & Papaioannou (2007) הראו כי חסמים רגולטוריים נוטים לפגוע במיוחד בתעשיות צומחות וחדשניות ומבוססות ייצוא אשר יכולות לעבור בנקל בין מדינות.

בנוסף נמצא כי רגולציה מוגזמת היא חסם בפני סחר בינלאומי והשקעות זרות ולכן פוגעת ביכולת של המשק לנצל את יתרונותיו היחסיים וליהנות מפירות הגלובליזציה. בהקשר זה הראו Freund & Bolaky (2008) כי כלכלה גמישה ורגולציה ידידותית לעסקים חיוניות לניצול היתרונות הטמונים בסחר הבינלאומי. הם הראו כי במדינות המקלות על כניסת פירמות זרות – גידול של אחוז במסחר הבינלאומי מתואם בממוצע עם גידול של חצי אחוז בהכנסה הפנויה לנפש, ולעומת זאת במדינות המאופיינות ברגולציה נוקשה על עסקים ועל עבודה גידול בסחר לא היה מתואם עם גידול בהכנסה הפנויה.

בהקשר של השקעות זרות הראה Lawless (2013) כי הליך בירוקרטי מורכב של תשלום המסים פוגע באטרקטיביות של מדינה במשיכת השקעות. בעבודתו נמצא כי סבך בירוקרטי המתבטא בפעולות רבות ובזמן ממושך הנדרשים לתשלום המסים מקבילים בהשפעתם להעלאת מס החברות, כך שלפי שיטתו הפחתה של 10% במורכבות תשלום המס גורמת במקביל להפחתה של אחוז במס החברות האפקטיבי, פעולות אשר גוררות, בממוצע, גידול של כ-6% בהשקעות הזרות.

3 ראו Klapper, Laeven, & Rajan, 2006; Bruhn, 2011

4 בעבודתם נמצא כי רפורמות מינוריות אשר הביאו להפחתה מתונה של העול הרגולטורי אינן אפקטיביות וכי על מנת ליצור אפקט יש צורך בפעולות משמעותיות.

הממצאים על נזקי הרגולציה המופרזת הביאו מדינות רבות לקדם תהליכים נרחבים של דה־רגולציה לשיפור האקלים העסקי, מגמה שרווחה במיוחד בעשורים האחרונים של המאה ה־20. אולם בשנים האחרונות נמתחת ביקורת חריפה על כך שהגישה פשטנית מדי ומובילה לביטול של פיקוח רגולטורי חיוני. הבעייתיות בגישה המבכרת דה־רגולציה כשלעצמה התבטאה במשבר הכלכלי הגלובלי, שנבע במידה רבה מהסרת פיקוח על השווקים הפיננסיים (ראו Crotty, 2009). ביקורת על הדגש הניתן לביטול הוראות רגולטוריות נמתחה גם על רכיביו של מדד קלות עשיית העסקים. כך למשל, Arruñada (2007) טען כי המדד נותן דגש מופרז למספר התהליכים הנדרשים בהתנהלות הכלכלית ומתעלם מחשיבותם של תהליכים אלה. לשיטתו, מגוון פעולות הקשורות ברישוי הן חיוניות לשם הנגשת מידע אמין הדרוש למערכת המשפטית, לממשלה ולפירמות מתחרות, וביטולן לא יתרום לשכלול של השוק. (Berg & Cazes, 2007) מתחו, בהתאם, ביקורת על כך שהמדד מדגיש את הגמשת הרגולציה על העבודה, אולם לא מבחין בין רגולציות שפוגעות במגזר העסקי לכאלה שעשויות לתרום לו.










על רקע זה מרבית מדינות המערב כיום שמות דגש על טיוב הרגולציה ולא דווקא על הפחתתה. האיחוד האירופי, בשיתוף הארגון לפיתוח אזורי OECD, הציבו את טיוב הרגולציה כמטרה העיקרית להגברת התחרות בדגש על אלמנטים משמעותיים כגון מידת השקיפות של ההחלטות ואופן קבלתן, טיב הראיות העומד בבסיס ההליך הרגולטורי, השפעתה של השקיפות על בעלי העניין השונים וקיומם של תהליכים לבחינת התועלת שהשקיפות משיאה לעומת עלותה (European Commission, 2016).

פרק ב מדדים בינלאומיים

1.1. מדד התחרותיות הבינלאומי של World Economic Forum (WEF)

דוח התחרותיות הבינלאומי (The Global Competitiveness Report), הנערך על ידי הפורום הכלכלי העולמי (World Economic Forum), מדרג מדי שנה קרוב ל-140 מדינות לפי מגוון פרמטרים המשקפים את מידת התחרותיות של המדינה. ישראל דורגה בדוח התחרותיות האחרון (2016/17) במקום ה-24 מתוך 138 מדינות.

לוח 1 ישראל, מדד התחרותיות, ציון ודירוג

	Rank / 138	Score (1-7)	Trend	Distance from best
Global Competitiveness Index	24	5.2	—	
Subindex A: Basic requirements	28	5.4	—	
 1st pillar: Institutions	31	4.8	—	
 2nd pillar: Infrastructure	28	5.3	—	
 3rd pillar: Macroeconomic environment	48	5.1	—	
 4th pillar: Health and primary education	28	6.3	—	
Subindex B: Efficiency enhancers	25	5.0	—	
 5th pillar: Higher education and training	24	5.4	—	
 6th pillar: Goods market efficiency	32	4.7	—	
 7th pillar: Labor market efficiency	21	4.8	—	
 8th pillar: Financial market development	19	4.9	—	
 9th pillar: Technological readiness	22	5.8	—	
 10th pillar: Market size	57	4.2	—	
Subindex C: Innovation and sophistication factors	8	5.4	—	
 11th pillar: Business sophistication	21	5.1	—	
 12th pillar: Innovation	2	5.7	—	

מקור: *The Global Competitiveness Report, 2016-2017, World Economic Forum, p.210*

מדד התחרותיות מחושב לפי הציון המתקבל על ידי שקלול ציונים ב-12 תחומים מרכזיים (pillars). בלוח 1 מוצגים הציונים שקיבלה ישראל בכל אחד מהתחומים המרכזיים שנבחנו ומקומה לעומת יתר 137 המדינות. מצבה של ישראל בולט לטובה בתחומים כמו חדשנות, רמת תחכום של המגזר העסקי,⁵ ורמת ההתפתחות של שוק ההון (Innovation, Business Sophistication, Financial Market).

5 הכוונה לרשת המחברת בין יצרנים לספקים מקומיים ולרמת התפעול והאסטרטגיה של החברות.

(Development). המצב פחות טוב בתחומים מקורכלכליים, גודל השוק, מוסדות ויעילות שוק המוצרים (Macroeconomic, Market Size, Institutions, Goods Market Efficiency).

התחום המרכזי במדד – מוסדות (Institutions) – מורכב ממדדי משנה, אחד מהם – הנטל הרגולטורי (Burden of Government Regulation).

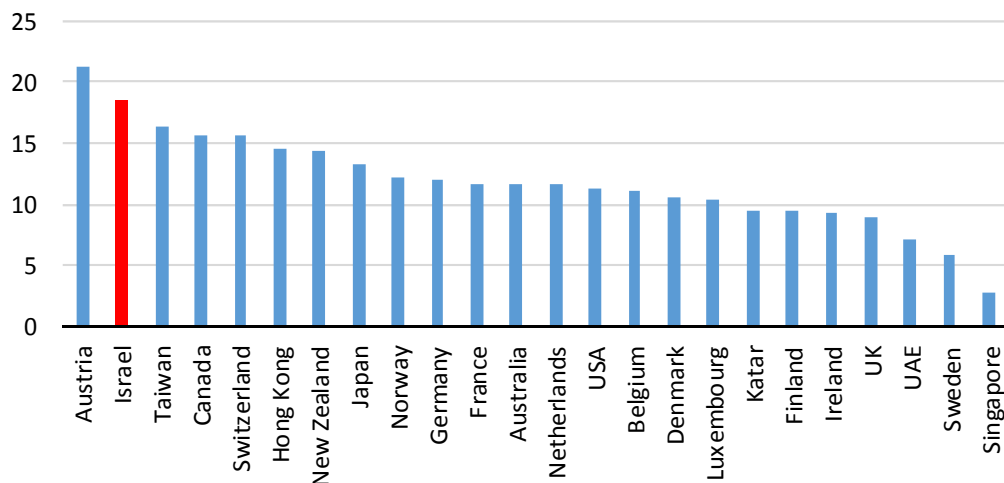
במדד הנטל הרגולטורי ממוקמת ישראל בשנת 2016 **במקום 46**. מדובר בשיפור לעומת שנים קודמות, אז היה המצב גרוע בהרבה: בשנת 2014 היא דורגה במקום 116.

אף שהדירוג הנוכחי אינו מתמיא כלל, בכל זאת נראה שהפעולות הננקטות על ידי ממשלת ישראל, המפורטות בהרחבה בפרק ה שלהלן, מתחילות לשאת פרי.

מהדוח עולה כי מתוך שלל הבעיות המקשות על עשיית עסקים במדינות הנכללות במדד התחרותיות, הבעיה של "חוסר היעילות של הבירוקרטיה הממשלתית" חמורה במיוחד בישראל. הדבר עולה מסקר שערך הפורום הכלכלי העולמי במסגרת דוח התחרותיות שבו התבקשו הנשאלים בכל מדינה (מנהלי חברות הפועלות במגזרים שונים) לציין ולדרג את הגורמים המקשים על עשיית עסקים במדינה. מתברר כי בישראל צוין "חוסר היעילות של הבירוקרטיה הממשלתית" כנושא המקשה ביותר על עשיית העסקים. עוד עולה מניתוח הדוח כי מרכזיותה של בעיה זו אינו מאפיין מדינות מתקדמות, המצויות בראש טבלת התחרותיות, אבל כן מאפיין (בצד בעיית השחיתות) מדינות המדורגות נמוך בטבלת התחרותיות.

בתרשים 1 מוצגים הציונים שניתנו לבעיית הבירוקרטיה הממשלתית על ידי כל 24 המדינות המובילות בדירוג התחרותיות. בניגוד למדינות התחרותיות ביותר, בעיית הבירוקרטיה הממשלתית בישראל מקבלת ציון גבוה מאוד, כך שישראל מדורגת במקום השני, אחרי אוסטרליה.

תרשים 1 מידת הפגיעה של הבירוקרטיה הממשלתית בעשיית עסקים



מקור: דוח התחרותיות, 2016-2017.

לפיכך ניתן לומר כי בעיית הביורוקרטיה הממשלתית נתפסת בקרב מנהלים בישראל כחמורה יותר (באופן יחסי לבעיות אחרות) מכפי שהיא נתפסת בקרב מנהלים במדינות המדורגות גבוה מישראל במדד התחרותיות. על כן שיפור היעילות של הביורוקרטיה הממשלתית עשוי לתרום לשיפור תהליכי עשיית העסקים ומכאן לקידום הכלכלה ולהעלאת רמת התחרותיות של כלכלת ישראל.

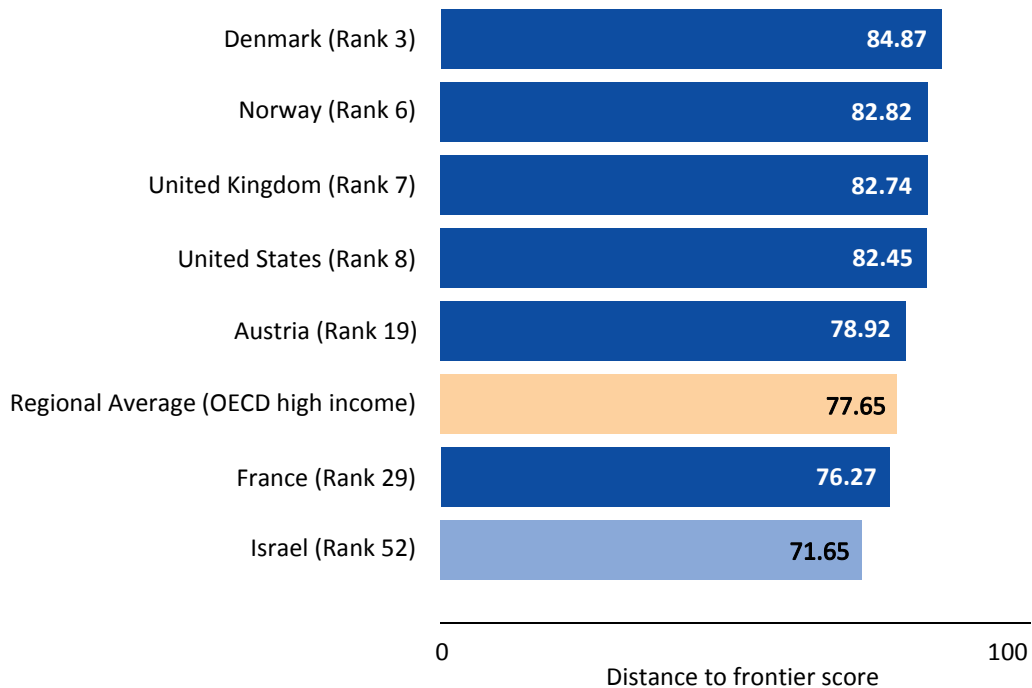
ב.2. מדד עשיית עסקים הבינלאומי (Doing Business) של הבנק העולמי

מדד עשיית עסקים הבינלאומי (Doing Business) נערך על ידי הבנק העולמי. במסגרתו נבחנים 10 נושאים המשפיעים על פעילותם של עסקים: רישום נכס, אכיפת חוזים, היתרי בנייה, חיבור לחשמל, תשלומי מסים, הקמת עסק, קבלת אשראי, סגירת עסק, סחר בינלאומי, הגנה על משקיעים.

נכון לשנת 2016, ישראל מדורגת במקום ה-52 מתוך 190 מדינות שנבחנו.

בתרשימים 2 ו-3 מוצג הדירוג הכללי של ישראל, וכן הדירוג בכל אחד מהנושאים. ישראל מדורגת נמוך במיוחד ברישום נכס (126), בתשלום מסים (96) ובאכיפת חוזים (89).⁶

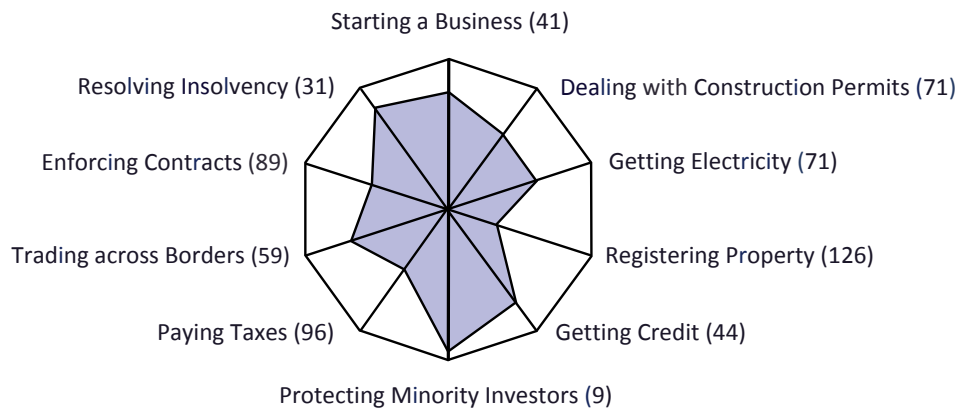
תרשים 2 מדד הנוחות לעשיית עסקים, ישראל ומדינות נוספות



מקור: 8, "Doing Business 2017, "Economy Profile 2017 Israel," The World Bank, p. 8

www.doingbusiness.org/~media/wbg/doingbusiness/documents/profiles/country/isr.pdf 6

תרשים 3 עשיית עסקים בישראל



(Scale: Rank 190 center, Rank 1 outer edge)

מקור: 9, *Doing Business 2017*, "Economy Profile 2017 Israel," The World Bank, p. 9

3.2. דירוג רגולציה בשוקי המוצרים (Product Market Regulation – PMR) של

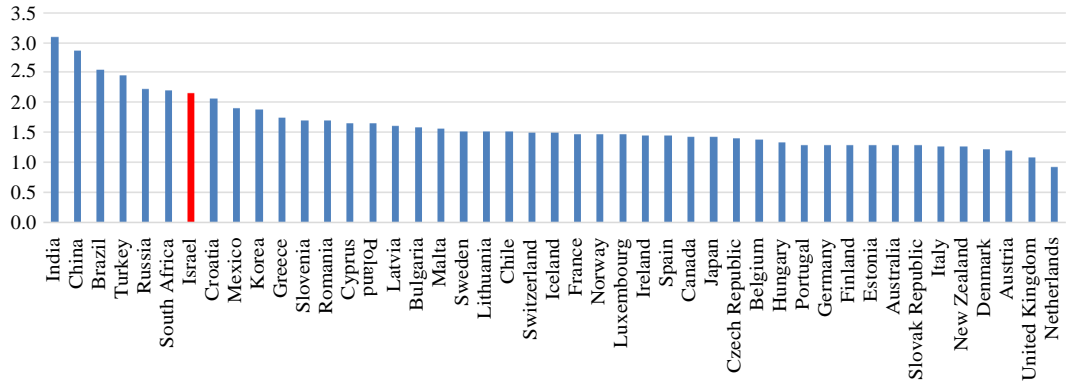
⁷OECD

סקירה השוואתית בינלאומית בנושא הרגולציה נערכת גם על ידי ארגון OECD. המדד הראשי נקרא **Product Market Regulation (PMR)**, והוא כולל מספר רב של מדדי משנה. המדד מורכב מניתוח שאלון של כ-800 שאלות, מהן מחושבים 18 מדדים (low level) בתחומים שונים, כגון מידת השליטה הממשלתית על הפעילות של עסקים, פיקוח מחירים, רגולציה מסוג "ציווי ושליטה" ונטל אדמיניסטרטיבי על חברות. המדדים מקובצים ל-7 מדדי משנה (mid level), והללו מקובצים ל-3 מדדים ראשיים (high level): שליטת המדינה, חסמים ליזמות, חסמים להשקעה ולמסחר. מדד PMR מחושב כמוצע של 3 המדדים הראשיים. הסקירה כוללת את 34 המדינות החברות בארגון OECD (למעט ארצות הברית, שלא נכללה בסקירת 2013), 12 מדינות נוספות. על פי תוצאות הסקר, הרגולציה בישראל מגבילה את הכלכלה במידה רבה ביותר בהשוואה למדינות שנסקרו.

וכך, על פי מדד PMR, ישראל מדורגת במקום ה-39 מתוך 45 מדינות, כמוצג בתרשים 4.

7 I. Koske et al., "The 2013 Update of the OECD's Database on Product Market Regulation: Policy Insights for OECD and Non-OECD Countries," *OECD Economics Department Working Papers* No. 1200, Paris: OECD Publishing, 2015
<http://dx.doi.org/10.1787/5js3f5d3n2vl-en>

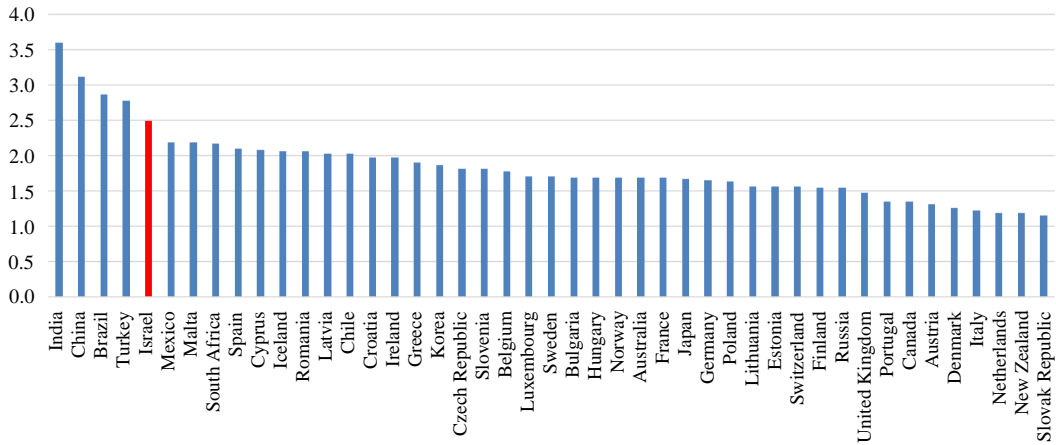
תרשים 4 מדד PMR (ישראל מדורגת במקום 39 מתוך 45 מדינות)



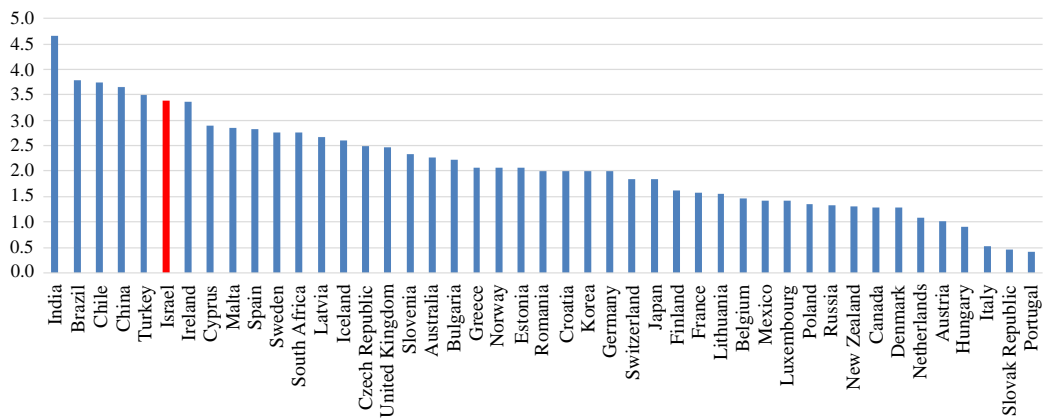
תמונה דומה מתקבלת גם כאשר בוחנים את מדדי המשנה, כפי שניתן לראות בתרשים 5 (דירוג מתוך 45 מדינות).

תרשים 5 מדדי משנה של מדד PMR, 2013

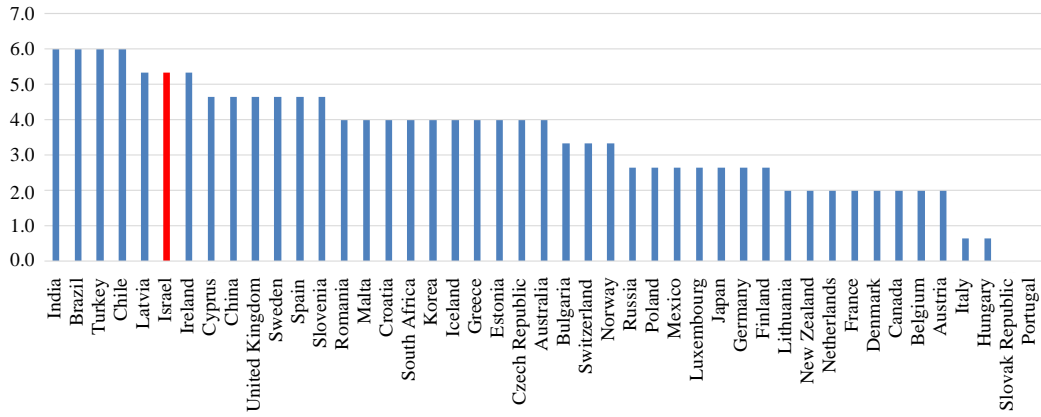
5.1 חסמים ליזמות: ישראל מדורגת במקום 41



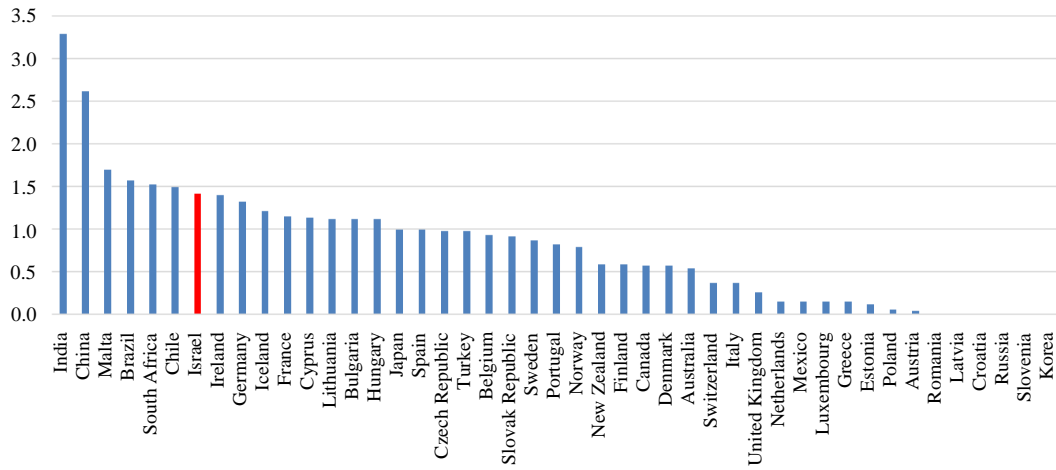
5.2 מורכבות ההליכים הרגולטוריים: ישראל מדורגת במקום 40



5.3 מערכת רישוי ואישורים: ישראל מדורגת במקום 39



5.4 תקשורת ופישוט של תקנות והליכים: ישראל מדורגת במקום 40



מקור: Economy Wide Product Market Regulation, OECD, 2013

פרק ג ייעול וטיוב רגולציה: עקרונות ואמצעים

פעילות הבנק העולמי (World Bank) והפורום הכלכלי העולמי (World Economic Forum)

1. חשיבותה של רגולציה אפקטיבית כאמצעי לקידום הכלכלה מודגשת על ידי הבנק העולמי: הבנק משקיע בפרויקטים נרחבים במדינות שונות שמטרתם לייצר את האקלים הנוח לביצוע השקעות (Investment Climate). כך, בשנים 2007-2013 תמך הבנק העולמי בקידום "רפורמות אקלים סביבתי" באמצעות 819 פרויקטים ב-119 מדינות, בעלות כוללת של 3.7 מיליארד דולר.
2. סדרי העדיפות האסטרטגיים של הבנק העולמי הם לשפר את הסביבה הרגולטורית להקמת עסקים וצמיחה, מסחר בינלאומי והשקעות. משיפור הסביבה הרגולטורית ייהנו כל בעלי העניין: עסקים, עובדים, צרכנים.
3. הבנק העולמי מודד מגוון נושאים ופרמטרים – כולם מרכיבים יחדיו את סביבת העסקים במדינה.⁸ לגבי כל תחום הבנק העולמי מציג את יעדי הפרויקטים ואת האמצעים הננקטים לשם השגת היעדים. לדוגמה, בתחום מדד עשיית עסקים מעורבותו של הבנק העולמי מיועדת להכין מדדים אזוריים (sub national) וארציים (national) המתייחסים ל-9 התחומים הנכללים במדד עשיית העסקים. פעילות זו כוללת הדרכת צוותים מקומיים ביישום המתודולוגיה, הכנת דיווחים והטמעתם וכן עזרה טכנית בגיבוש הצעות והמלצות ליישום רפורמה בנושא עשיית העסקים.
4. בבנק העולמי פועלת קבוצת עבודה בנושא "Investing Across Borders: Indicators of Foreign Direct Investment Regulation". מבדיקה שערכנו עולה כי בנתונים המפורסמים על ידי קבוצת העבודה נכללות 104 מדינות, אבל ישראל אינה נכללת.⁹ הפורום הכלכלי העולמי, הבנק העולמי וארגון OECD מפרסמים מדדי השוואה בינלאומיים: (1) מדד התחרותיות הבינלאומי (The Global Competitiveness Index); (2) מדד עשיית עסקים (Doing Business); (3) דירוג רגולציות שוק המוצרים (Product Market Regulation – PMR). בפרק הקודם הצגנו את מקומה היחסי של ישראל במדדים אלו, ובייחוד בהקשר של הנטל הרגולטורי והבירוקרטי.

8 בהם רישוי, רישום עסקים, מדיניות התחרות, אכיפת חוזים, שיפור מדדי עשיית עסקים, קידום השקעות, ייעול שוק העבודה, זכויות קניין, קידום דיאלוג בין המגזר הפרטי לציבורי, אזורים מיוחדים מבחינה כלכלית (special economic zone), כדוגמת אזור אילת הפטור ממע"מ ואזורי עדיפות לאומית הנהנים מהטבות מס), מיסוי עסקים, לוגיסטיקה של המסחר, מנגנונים אלטרנטיביים ליישוב סכסוכים, נוהלי פשיטת רגל, חדלות פירעון, הסדרי חוב.

9 <http://iab.worldbank.org/Data/FDI-2012-Data>

פעילותו של ארגון OECD

תרומתה של רגולציה יעילה לרווחה הכלכלית הוכרה גם על ידי ארגון OECD. בשנת 2012 אימצה מועצת הארגון המלצות למדיניות רגולציה וממשל (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance). ההמלצות הן תוצר של הערכת רפורמות רגולטוריות במדינות OECD בעשור האחרון, והן כוללות, בין היתר:

(1) מחויבות של הממשלות למדיניות כוללת לאיכות הרגולציה כך שהרגולציה תביא לתועלות כלכליות, סביבתיות וחברתיות אשר יצדיקו את עלותה.

(2) גיבוש רגולציה בשקיפות, מתוך מתן אפשרות לציבור לתרום לתהליך. על הרגולציה להיות ברורה, כך שיהיה אפשר להבין ללא קושי מהן החובות והזכויות שהיא מקנה.

(3) הקמת מוסדות שיפקחו על תהליכים רגולטוריים ועל מטרות הרגולציה, ובכך יקדמו את איכותה.

(4) שילוב RIA בשלבים המוקדמים של בחינת מהלכים רגולטוריים חדשים: הגדרה ברורה של מטרות המדיניות, הערכה אם נחוצה רגולציה וניסוח הדרכים היעילות והאפקטיביות ביותר להשגת המטרות.

(5) סקירה שיטתית של הסדרים רגולטוריים קיימים ובדיקה אם הם עדיין משרתים את מטרות המדיניות באופן יעיל ואפקטיבי.

(6) פרסום דוחות סדיר בדבר אופן הביצוע של מדיניות רגולטורית ושל גופי הרגולציה. בדוחות ייכללו מידע על אופן היישום של RIA, על תהליכי שימוע ועל בחינת יעילות ואפקטיביות של הסדרים רגולטוריים קיימים.

(7) פיתוח מדיניות עקבית אשר תקבע את התפקיד של סוכנויות הרגולציה כדי להגביר את האמון בכך שהן מקבלות החלטות אובייקטיביות, בלתי מוטות ועקביות ונטולות ניגודי עניינים.

(8) הבטחת האפקטיביות של המערכות המאפשרות להעמיד את החלטות הרגולטוריות במבחן משפטי או פרוצדורלי, כך שהגישה אליהן לא תהיה כרוכה בעלויות ניכרות ושהחלטותיהן יתקבלו בתוך פרק זמן קצר.

בריטניה היא המדינה המובילה באירופה בגיבוש תורת רגולציה. בפרויקט Better Regulation שיושם באנגליה (מבוסס על דוח Hampton) הוצגו 5 העקרונות המנחים להשגת רגולציה טובה יותר (5 principles of Better Regulation):

1. **שקיפות (Transparency):** תהליכי קבלת החלטות צריכים להיות פתוחים לעיון הציבור ובהשתתפותו, וכללי הרגולציה צריכים להיות ברורים וקלים להבנה וליישום.
2. **אחריותיות (Accountability):** החלטות הרגולטור צריכות להיות מבוססות ומנומקות.
3. **עקביות (Consistency):** גם בין גורמי רגולציה שונים המטפלים באותו תחום פעילות, וגם על פני זמן – על מנת לייצר צפייות (predictability), יציבות וודאות בקרב הגורמים המוסדרים.

4. **מידתיות (Proportionality):** יחס הולם בין הבעיה לבין הפתרונות הרגולטוריים, בחינת חלופות ובחינת החלופה המתאימה ביותר.

5. **התמקדות במטרה (Targeting):** הרגולציה צריכה להתמקד במטרות שהיא נועדה להשיג במינימום השפעות לוואי.

האמצעים להשגת עקרונות אלו הם:

- (1) פישוט האדמיניסטרציה וצמצום עלויות רגולטוריות.
- (2) הערכת ההשפעה של הפעולות הרגולטוריות (Regulatory Impact Assessment – RIA).
- (3) יצירת שקיפות רבה יותר בתהליך קבלת ההחלטות הרגולטוריות.
- (4) אימוץ פרקטיקות של שמיעת ושקילת עמדות של בעלי עניין (stakeholders).
- (5) נקיטת גישה של ניהול סיכונים בהחלת רגולציה.
- (6) הגברת יעילות הציות (compliance) באמצעות פיקוח ואכיפה.
- (7) הקמת גופי "על" בממשלה, לטיוב הרגולציה.¹⁰

מיקוד תשומת הלב של הארגונים הבינלאומיים בנושא טיוב הרגולציה אכן סייע להובלת רפורמות שתכליתן היא שיפור וטיוב התהליכים הרגולטוריים מתוך הפחתת הנטל הרגולטורי. דוגמאות לרפורמות כאמור מתוארות בפרק הבא.

10 למשל: Office of Information and Regulatory affairs בארצות הברית; Regulatory Policy Committee ; בבריטניה; ACTAL בהולנד; NKR בגרמניה; Regelradet בשוודיה; RIA Board בצ'כיה.

פרק ד דוגמאות לרפורמות בעולם

כאמור, הפחתת העול הרגולטורי וטיוב הרגולציה נחשבים כלים אפקטיביים לשיפור כלכלי, ועל כן מדינות רבות פועלות על מנת להקל ברגולציה ובבירוקרטיה. להלן נסקור את הפעולות שעשתה בריטניה ואשר במסגרתן נוצרה הבחנה בין רמות שונות של פיקוח רגולטורי ונקבע פיקוח דיפרנציאלי; נתאר את הפעולות שנעשו בהולנד אשר הביאו להקמת מועצה מייעצת עצמאית להפחתת הנטל הרגולטורי; ונציג את הרפורמה בפורטוגל להקמת גוף ריכוזי מסוג One-Stop Shop לביצוע ברזמני של מגוון הליכים בירוקרטיים.

1.1. בריטניה: יצירת פיקוח דיפרנציאלי

הפחתת העול הרגולטורי הוגדרה כמטרה מרכזית בבריטניה עוד מתחילת כהונתה של מרגרט תאצ'ר בתחילת שנות ה-80 של המאה ה-20. הגישה המבקשת להפחית בעול הרגולטורי נותרה גם לאחר עליית הלייבור לשלטון, אולם המסגור של המהלכים השתנה וניתן דגש חזק יותר על רגולציה טובה יותר (Better-Regulation) ופחות על דהרגולציה (De-Regulation) (Tombs & Whyte, 2013).¹¹

במסגרת זו הוצג בשנת 2005 דוח שנכתב בראשות איש העסקים פיליפ המפטון (Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement, The Hampton Report). הדוח הציג מודל חדש לעבודה הרגולטורית והדגיש את הרגולציה התגובתית (responsive regulation), המתבטאת בהמרת עבודה רגולטורית המבוססת על בדיקות תדירות ודרישות נוקשות ומוגדרות מהמפוקחים לרגולציה המבוססת על כלים של הערכת סיכונים הבוחנים השלכות רוחביות של ההתערבות הרגולטורית. כלים אלה נועדו לבחון את ההתאמה של סוגי רגולציה למאפייני השווקים אגב המרת פיקוח ישיר ודרישות רגולטוריות מכבידות בהנגשת מידע למפוקחים, הכולנה ורגולציה עצמית.

הדוח הדגיש את יתרונות הרגולציה התגובתית על פני הרגולציה המסורתית: ראשית, היות שהמשאבים הציבוריים מוגבלים, המדינה לא מסוגלת לפקח על כלל המגזרים המחייבים רגולציה, מה שהופך את הרגולציה במקרים רבים ל"אות מתה" שאינה נאכפת. שנית, רגולציה תגובתית מאפשרת מיקוד של המאמץ הרגולטורי בתחומים שהוא חיוני ביותר בהם, על חשבון תחומים שאפשר להסתפק בהם בשיטות חלופיות. גישה זו גם פותחת פתח לשימוש בכלי שוק לפיקוח רגולטורי אגב מתן מקום למוסדות פרטיים, כגון חברות ביטוח, כמפקחים על מגזרים מסוימים. ושלישית, גישה זו מדגישה שפעמים רבות המטרות של הרגולציה הממשלתית ושל החברות העסקיות משולבות, כך שהמגזר העסקי מרוויח פעמים רבות משמירה על האינטרס הציבורי.

11 לפי Tombs & Whyte (2013), ממשלת הלייבור הצליחה לקדם יותר מהלכים של הקלה ברגולציה מהממשלה השמרנית, משום שמהלכה נתקלו בהתנגדות ציבורית מועטה יותר.

כללי האכיפה והענישה שנקבעו בדוח נסמכו במידה רבה על פירמידת הציות של Ayres & Braithwaite (1992), אשר אף אומצה בחוק הבריטי (Ayres and Braithwaite Compliance Pyramid).¹² השיטה מתבססת על הבחנה בין ענפים המאופיינים בסיכון נמוך לחריגות רגולטוריות, המסבות נזק פוטנציאלי מוגבל, לבין ענפים המאופיינים בסיכון גבוהה ובפוטנציאל נזק רב. וכך, ככל שהדבר מתאפשר, רגולציה המבוססת על כללים ברורים שהמפוקח נדרש לעמוד בהם (rules-based regulation) הומרה ברגולציה המבוססת על מטרות כלליות שיש לעמוד בהן ולאפשר בתוך כך גמישות למפוקחים בכל הנוגע לאופן השגתן (principles-based regulation). במסגרת זו הוגדרו רמות שונות של בדיקות רגולטוריות לענפים שונים, וכך הענפים שבסיכון נמוך נדרשו בעיקר לרגולציה עצמית בהתבסס על כלים חדשניים לניטור חריגות רגולטוריות לעומת הענפים בסיכון גבוה, שבהם נותרו בדיקות קפדניות ותדירות.

לפי שיטה זו, סוג האכיפה והענישה הרגולטוריות חולקו לרמות שונות המדמות פירמידה (ראו **תרשים 6**). מבנה הפירמידה מדגיש מספר מאפיינים: גודל האוכלוסייה בכל רמה (ברמות הנמוכות האוכלוסייה גדולה יותר); ההיררכיה וההסלמה של ההתערבות הרגולטורית (ככל שהרמה גבוהה יותר, כך ההתערבות מסלימה); ומידת המיקוד שמקבל כל מפוקח (ככל שהרמה גבוהה יותר, כך הפעולות הפרטניות מקבלות תשומת לב רבה יותר).¹³

תרשים 6 פירמידת ציות



כאמור, בהמשך לדוח המפטון וליישום הפרויקט Better Regulation, שיעור הבדיקות הרגולטוריות המחייבות אינטראקציה בין המפקח למפוקח פחת מאוד. הבדיקות המסורתיות הומרו לרוב בכלי עיבוד מידע וניהול סיכונים; ניתן דגש לפיקוח עצמי; והתערבויות רגולטוריות התקיימו רק כאשר הייתה אינדיקציה שהן דרושות. בעקבות הדוח מספר הבדיקות הרגולטוריות פחת מאוד. למשל,

12 תפיסתם של Ayres & Braithwaite ואימוצה בחוק הבריטי נוגעת בעיקר בענישה דיפרנציאלית ברמות שונות של חריגות רגולטוריות. במסגרת עבודה זו אנו מתמקדים ביישומים של שיטתם בתחום האכיפה הדיפרנציאלית.

13 מסגרת הפירמידה שהציגו Ayres & Braithwaite רלוונטית לסוגיות כגון ענישה דיפרנציאלית של הפרות רגולטוריות שונות (enforcement pyramid) ופירמידות המותאמות לרגולציה במגזרים מסוימים. Healy & Braithwaite (2006), למשל, הציגו דוגמה לפירמידת ציות בהקשר של התערבויות ספציפיות מתחום הבריאות.

בתחום הבטיחות והבריאות מספר הבדיקות פחת בין השנים 2005 ל-2009 מכ-60,000 לכ-20,000 בשנה, ושיעור התביעות על ליקויי בטיחות נחתך בכחצי. כפי שנצפה, הבדיקות נהפכו ליותר מושכלות, והנטל הבירוקרטי על העסקים פחת באופן משמעותי, בלי שחלה הידרדרות בבטיחות הציבור (Tombs & Whyte, 2013).

2.ד. הולנד: מועצה עצמאית ליעוץ בעניין הפחתת הרגולציה

הולנד נחשבת אחת המדינות המובילות בעולם בניהול תהליכים של טיוב הרגולציה והפחתת הבירוקרטיה. הפחתת הנטל האדמיניסטרטיבי מהציבור ומעסקים נחשב זה שנים ליעד חשוב של הממשל ההולנדי, וגופים מיוחדים הוקמו לשם קידומו.¹⁴ אחד הגופים העיקריים האמונים על הנושא הוא ועדת Actal (Actal, Advisory Board on Regulatory Burden).

ועדת Actal נוסדה בשנת 2000 כגוף אפוליטי שאינו קשור לשום משרד, לשם מתן ייעוץ לדרכים להפחתת העול האדמיניסטרטיבי, מתוך התמקדות בבחינת השפעות צפויות של מדיניות טרם יישומה. החל משנת 2003 סמכויותיה הורחבו, כך שהיה צורך לבחון את השפעת הנטל הרגולטורי של התערבויות ממשלתיות שכבר הושקו בעבר ולספק המלצות לדרכים לשפרן. בד בבד ניתנו ל-Actal סמכויות לבחון באופן שיטתי את התנהגותם של גופים ממשלתיים, בעזרת גישה למידע פנימי, והותר לה לפרסם מידע הנותן אינדיקציה לכך שהגופים אינם פועלים כראוי כדי להפחית את הנטל הרגולטורי.¹⁵

בשנת 2003, על רקע השקת מדד לאמידת הנטל הרגולטורי,¹⁶ החלה הוועדה לקדם עמידה ביעדים מוגדרים של הפחתת הנטל האדמיניסטרטיבי של משרדי הממשלה על עסקים. בשנת 2005 הורחבו היעדים והוחל בפעולות להפחתת הנטל המשותף גם על הציבור. וכך, בשנים 2005-2007 נדרשו הפחתה של 25% בנטל על עסקים והפחתה בנטל על הציבור המתבטא בזמן מבוזבז ב-14% ובנטל המתבטא בעלויות לציבור ב-22%. בהמשך נקבעו יעדים כמותיים מוגדרים להפחתה תדירה של הנטל האדמיניסטרטיבי פעם בכמה שנים, והעמידה בהם נבחנה בקביעות.

בשנת 2008 הורחבו סמכויות הוועדה, והיא עברה ליעץ לכלל הגופים המשותפים עול בירוקרטי, בכלל זה מוסדות, מחוקקים ורשויות מקומיות. כך ניתנו לוועדה סמכויות לבחון בדיעבד חקיקה ורגולציה ממשלתית על מנת לאמוד את השפעותיהן. בד בבד החלה הוועדה לתת ייעוץ קבוע לקבינט.

עם המהלכים שנקטה הולנד על מנת להוריד את הנטל מעל עסקים נמנים:

- i. בקשה לחידוש רישיון עסק תחודש אוטומטית אם הממשלה לא החליטה בעניין הבקשה בתוך פרק זמן קצוב.
- ii. ריכוז כל המידע הרלוונטי לעסקים במקום אחד.

14 להרחבה ראו OECD, 2010.

15 Actal Mandate, 2011: www.actal.nl/wp-content/uploads/Actal-mandate-20111.pdf

16 המדד Standard Cost Model – SCM הושק בהולנד בשנת 2003 ונעשה מקובל ברחבי העולם. ראו Torriti, 2007.

iii. הקלת הליך מילוי הטפסים (החזרי מס והצהרות פיננסיות) על ידי מערכת ממוחשבת שבה העוסק נדרש להכניס את הפרטים (המספרים) המעודכנים, והטופס מתעדכן אוטומטית.

עם המהלכים שנקטה הולנד על מנת להוריד את הנטל מעל אזרחים נמנים :

- i. החלטה שבעתיד יונפקו תעודות זהות ודרכונים לתקופה של 10 שנים במקום 5 שנים כנהוג היום.
- ii. טפסים של החזר מס הכנסה מושלמים על ידי הרשויות.
- iii. הכרזות על נישואים, לידה או מוות נעשו פשוטות יותר בזכות חקיקה אזרחית חדשה.

עם המהלכים שנקטה הולנד על מנת להוריד את הנטל מעל מוסדות ציבוריים, חצי-ציבוריים ומועצות מקומיות נמנים :

- i. ביטול נהלים ארכאיים (יומן הנסיעה ברכב משטרתי).
- ii. שיפור התקשורת בין גופים (בין מוסדות בריאות לעיריות).
- iii. ביטול הגשת דוחות לא הכרחיים (ברמה המקומית).
- iv. פישוט מערכות קיימות (מערכת המיסוי לבעלי בתים).

התכנית ההולנדית במספרים

- i. בשנת 2003 עמד הנטל האדמיניסטרטיבי הכולל על 16 מיליארד אירו לקהילה העסקית.
- ii. בשנים 2003-2007 הופחת הנטל ב-25%, שהם 4 מיליארד אירו.
- iii. בשנים 2007-2010 הופחתו 22% נוספים, שהם 3 מיליארד אירו.
- iv. ממשלת הולנד מתעתדת להפחית 25% מ-9 מיליארד האירו – הנטל נכון לשנת 2010.
- v. העלות הכוללת של התכנית היא 6 מיליון אירו.

בשנת 2011 גובש מבנה הוועדה מחדש, והוועדה הפחיתה את עיסוקה בפיקוח כולל על פעולות הממשל ועברה להתמקד במשימות מוגדרות בעלות השפעה ברמת המקרו. במסגרת החדשה הוגדרו לה שלוש משימות :

1. להעריך את עבודת המשרדים בהקלת הרגולציה. משרדי הממשלה קיבלו על עצמם את האחריות לפעול להפחתת הנטל, ו-ACTAL התמקדה בפיקוח על עבודתם ובבחינה של המסגרות שבהן הם פועלים.
2. לבדוק בדיעבד חוקים והתערבויות ממשלתיות אשר השפעתם על העול הרגולטורי ניכרת במיוחד.
3. לנסח המלצות אסטרטגיות, בשלושה דגשים: המלצות לקבינט על פעולות מהותיות שיש לבצע; המלצות למגזרים עסקיים מסוימים; והמלצות למקרים שאפשר להחליף שירותים ממשלתיים מסורתיים בשירותים דיגיטליים.

אחד המאפיינים המהותיים של הוועדה נובע מכך שחבריה מגיעים ממגזרים שונים, בכללם פוליטיקאים, נציגי ממשל, חוקרים מהאקדמיה ונציגים של המגזר העסקי. כך מובלט תפקידה של הוועדה כצינור המקשר בין הציבור, העולם העסקי והממשלה והמחזק את התקשורת בין המגזרים. אחד מאפיקי המידע העיקריים של הוועדה הוא קשר ישיר שהיא מקיימת עם בעלי עניין הנפגעים מעודף הרגולציה.¹⁷

על רקע תרומתה של ACTAL בהפחתת העול הרגולטורי והצלחתה של הולנד בטיוב הרגולציה הוקמו ועדות מקבילות במדינות אחדות, בהן: גרמניה,¹⁸ נורווגיה,¹⁹ צ'כיה,²⁰ בריטניה²¹ ושוודיה.²²

3.ד. פורטוגל: הקמת גוף ריכוזי לביצוע הליכים בירוקרטיים בו־זמניים (One-Stop Shop)

לאורך השנים נחשבו ההליכים הבירוקרטיים בפורטוגל מן המסורבלים והבלתי יעילים במדינות המפותחות. העול הבירוקרטי המופרז בא לידי ביטוי, בין השאר, בחסמים לפתיחת עסקים. בשנת 2005, למשל, פתיחת עסק חדש חייבה 11 הליכים שהתבצעו ב־20 טפסים שונים, משך הזמן שנדרש להשלמת התהליך המינהלי להקמת עסק חדש ארך בין 54 ל־78 ימים, ועלות התהליך הגיעה עד לכמעט 2,000 יורו. הנטל הבירוקרטי בפורטוגל נחשב אפוא לגבוה ביותר באירופה, וסך עלותו המשקית הוערכה ב־13.5% מהתוצר הלאומי הגולמי (Marques, 2007).

בשנת 2005 נבחרה ממשלה ששמה לה למטרה לקדם רפורמה גדולה בתהליכים הבירוקרטיים. כוח משימה בין־משרדי הוקם על מנת להביא למודרניזציה ולפישוט תהליכים במגזר הציבורי. אחת הסוגיות הראשונות לטיפול הייתה ייעול הליכי פתיחת העסקים. השיטה שנבחרה הייתה ריכוז הדרישות הרגולטוריות כך שיוכלו להתבצע במקום אחד ובפרק זמן קצר ומוגדר (On the Spot Firm).

במסגרת הרפורמה הוקמו מעין "חנויות" אשר אפשרו לבצע את מלוא ההליכים הדרושים לרישום חברה במקום אחד (One-Stop Shop). בנוסף ננקטו מגוון פעולות להסרת חסמים שהקשו על הליך הרישום, בין היתר – הוגדרו תקנונים המאושרים מראש ובוטלו דרישות ארכאיות להקמת עסק.

בעקבות הרפורמה פחת מספר ההליכים שנדרשו להקמת עסק מ־11 ל־7, משך הזמן שנדרש נחתך ל־7 ימים בלבד, והעלות ירדה מכ־2,000 אירו לכ־360. ההצלחה הביאה עמה גידול במספר "חנויות". ואכן, בתחילת התכנית הושקו 8 "חנויות" פיילוט ב־6 מחוזות; בשנת 2009 פעלו 162 "חנויות" ב־144 מחוזות – כמחצית מהמחוזות במדינה.

הרפורמה הביאה לגידול של 17% בעסקים חדשים ו־22% במשרות, אשר נוצרו על ידי פירמות חדשות. חשוב לומר כי העסקים החדשים היו בדרך כלל קטנים, פחות רווחיים והעסיקו עובדים בעלי כישורים

17 למידע מפורט יותר ראו www.actal.nl/english/publications/annualreport

18 ראו www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/EN/Home/home_node.html

19 ראו <http://regelradet.no/in-english/>

20 ראו www.mvcr.cz/mvcren/article/regulatory-impact-assessment-in-the-czech-republic.aspx

21 ראו www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee

22 ראו www.regelradet.se/en

נמוכים יותר. כלומר, הרפורמה תרמה במיוחד לאוכלוסיות החלשות ולמגזרים שמתקשים להתחרות ברמה הגלובלית (Branstetter et al., 2010).

כאמור, בעקבות הרפורמה פחת מאוד הנטל הבירוקרטי בפורטוגל. השיפור התבטא בעלייה מהמקום ה-113 למקום ה-33 (מתוך 155 מדינות) בדירוג עשיית העסקים של הבנק העולמי (Doing Business Index). פורטוגל הוגדרה על ידי הבנק העולמי מדינה שביצעה את הרפורמה המוצלחת ביותר לשנים 2005-2006 בשיפור הרגולציה לכניסת עסקים חדשים לכלכלה.

ריכוז ההליכים הבירוקרטיים כך שיינתן להם מענה במקום אחד לא היה ייחודי לפורטוגל והשיטה הייתה בשימוש גם במדינות אחרות. במקסיקו למשל הושקו כבר בשנת 2002 מרכזי One-Stop Shop, ובהמשך הוקמו "חנויות" וירטואליות מקבילות; ובאוסטריה הוקם פורטל המספק תחת קורת גג אחת את מלוא הדרישות הבירוקרטיות מעסקים קיימים.²³

23 ליתר פירוט על הפעולות שנעשו במקסיקו ובאוסטריה ראו אקשטיין ואח', 2016.

פרק ה הפעילות של ממשלת ישראל בתחום

ממשלת ישראל החלה לטפל בייעול הרגולציה רק בשנים האחרונות, כאשר בעקבות המחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011 הוקמה הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. בדוח שהגישה הוועדה ביום 26.9.2011 נדונו גם הכשלים בתחום הרגולציה (עמ' 161-172). הוועדה המליצה לעגן הגדרה ברורה של מטרות הרגולציה, אשר תכלול אחריות לרווחת הצרכנים ולתחרותיות. עוד הומלץ לתגבר את איכותם, עצמאותם ויכולותיהם של הרגולטורים באמצעות הרחבת המשאבים העומדים לרשותם, בדגש על אכיפה; לעשות הכשרות; לבחון את תנאי הסף לכשירות כך שיועסק כוח אדם מתאים ומקצועי; לקצוב את הכהונה של רגולטורים שאינם מתמנים ישירות על ידי הממשלה לתקופה של 6 שנים; ולחזק את העצמאות של סוכנויות רגולציה באופן שיאפשר קבלת החלטות מקצועיות מתוך איזון המאפשר לשר האחראי ולממשלה להתערב בקביעת מדיניות רוחבית אשר אינה נוגעת למפוקח או למקרה ספציפי. הוועדה אף המליצה למסד וליצור בישראל תורת רגולציה, ובין היתר לאמץ כלי מדיניות הקיימים במדינות OECD, כגון הכלי של RIA (Regulatory Impact Assessment).

דוח מבקר המדינה (דוח ביקורת שנתי 62, לשנת 2011) התייחס אף הוא לנושא הבירוקרטיה. הפרק הראשון בדוח – "מטלות רוחב: הטיפול בצמצום הנטל הבירוקרטי בשירות הציבורי" – כולל ביקורת על הנטל הבירוקרטי המוטל על עסקים ואזרחים על ידי פעילויות משרדים ממשלתיים וגופים ציבוריים ורגולטוריים. בפרק מופיעה הצעה לממשלה לנקוט שורה של מהלכים להפחתת הנטל הבירוקרטי.

בשנים האחרונות קיבלה ממשלת ישראל סדרה של החלטות העוסקות בעשיית עסקים (doing business) בכלל ובתהליכי רישוי עסקים בפרט, בחיזוק יכולת המשילות של הממשלה ובטיוב הרגולציה.

ביצוע החלטות הממשלה בנושא ייעול ושיפור הרגולציה נתון בידי האגף לטיוב רגולציה שבמשרד ראש הממשלה. האגף מפעיל את אתר הרגולציה הממשלתי (www.regulation.gov.il), שבו מופיע מידע רב על אופן יישום החלטות הממשלה בעניין טיוב הרגולציה, בעיקר ההחלטות על הפחתת הנטל הרגולטורי ב-25% עד לשנת 2019 וכן יישום RIA בטרם מתקבלת החלטה על רגולציה חדשה. התכנית להפחתת הנטל הרגולטורי מתבצעת באמצעות תכניות חומש משרדיות המתוות את מסגרת העבודה של כל משרד, שבה אמורים להיבחן תחומים מסוימים ברגולציה הקיימת במטרה להפחית את הנטל הרגולטורי בכל אחד מהם. האגף פרסם את "מדריך הפחתת הנטל הרגולטורי", והוא מרכז את תכניות החומש. עד היום הוגשו על ידי רגולטורים 20 תכניות חומש להפחתת עלות הרגולציה בנושאים שונים. האגף פרסם את ספר הרגולטורים הממשלתי והקפיד לפרט בו רשימה של 216 יחידות הקצה המינהליות העוסקות ברגולציה, וכן גיבשה את המדריך הממשלתי להערכת השפעות רגולציה (RIA). האגף גם מבקר ומפרסם דוחות RIA שנעשו בתחומים שונים (עד כה פורסמו 6 דוחות). בנוסף, האגף עוסק בפישוט הליכי רישוי של עסקים.

פרק I עיקרי התכנית המוצעת

סיוע לגורמי הממשל ביישום הרפורמות הרגולטוריות שעליהן הם מופקדים

האתגר

על רקע מיפוי עבודת הממשלה עד כה לטיוב הרגולציה ולהפחתת הנטל הנגזר ממנה, וכן לאחר התייעצות עם הגורמים הממשלתיים העוסקים בתחום, הגענו למסקנה שהמפתח להשגת השינוי בישראל, נכון להיום, איננו בניתוח המצב או בהסקת המסקנות וגם לא בגיבוש המלצות וקבלת החלטות ממשלה, אלא ביישום נכון של אותן רפורמות שכבר הוחלט עליהן.

לאור זאת מוצע כי הפרויקט יתמקד בדרכים לסייע לגורמי הממשלה ליישם את הרפורמות הרגולטוריות שעליהן הם מופקדים.

עיקרי ההמלצות

תכנית הפעולה המוצעת גובשה בהתבסס על סדרת מפגשים עם הגורמים העוסקים בנושאי הרגולציה ובקידום השקעות זרות בישראל.²⁴ בפגישות אלו ניסינו למפות את החסמים העיקריים שעמם מתמודדים גורמי הממשל בבואם ליישם את החלטות הממשלה בתחום הרגולציה באופן שיעודד ביצוע השקעות בישראל, ובחנו כיצד פרויקט של המכון הישראלי לדמוקרטיה יוכל לסייע בכך. להערכתנו, גישת העבודה שלפיה אנו מתמקדים בשלב היישום של רפורמות קיימות, בשיתוף פעולה הדוק עם הגופים הממשלתיים המופקדים על יישומן, תאפשר התקדמות אפקטיבית ומהירה של הפרויקט המוצע.

התכנית כוללת 6 פרויקטים, המקובצים ב-3 קטגוריות:

(1) "רגולציה ידידותית" המסייעת ומקלה על המשקיעים.

כוללת 3 פרויקטים:

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

24 1. האגף לטיוב רגולציה במשרד ראש הממשלה. האגף, הפועל במסגרת האגף לממשל וחברה, אחראי ליישום החלטות הממשלה בנושא ייעול ושיפור רגולציה, לרבות RIA, תכניות להקטנת עלויות הנטל הבירוקרטי, שיפור יכולת עשיית 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 למשיכת השקעות זרות לישראל כוללת איתור תחומי השקעה בישראל, איתור המדינות שמהם יבואו המשקיעים ואיתור משקיעים או חברות הרלוונטיים להשקעה בישראל. ובהמשך – יצירת קשר בין משקיעים פוטנציאליים ל"טרגט" הישראלי והפעלת מרכז שירות למשקיעים זרים.

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

(2) "רגולציה חכמה". כוללת שילוב כלים מתחום הכלכלה ההתנהגותית בבחינת הוראות רגולטוריות ומהלכים לשיפור יחסי האמון בין הממשלה למגזר העסקי והיחס בציבור כלפי העסקים.

(3) "רגולציה לומדת". שימוש במדדים הבינלאומיים ללימוד best practice וכן ככלי לשיפור מקומה של ישראל במדדים הבינלאומיים.

בלוח שלהלן מוצגים הפרויקטים המתוכננים לפי סוג הרגולציה (ידידותית, חכמה או לומדת) ולפי הגוף הממשלתי שאתו יבוצעו הפרויקטים. מספור הפרויקטים מתאים למספרם בתכנית המפורטת.

לוח 2

רגולציה ידידותית	
1. שיפור הליכי היועצות עם הציבור: לימוד מניסיון האיחוד האירופי, בריטניה ודנמרק	בשיתוף משרד ראש הממשלה
2. יצירת מפת דרכים רגולטורית למשקיעים: <ul style="list-style-type: none"> ○ תרשים זרימה, אבחון חסמים, המלצות לטיוב הרגולציה ○ ממשק מקוון ואפליקציה (יישומון) למידע ולתפעול 	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"> ○ סדנת הדרכה ○ מחקר משווה: שימושי הכלכלה ההתנהגותית להשפעה על עסקים ○ יצירת מדריך ליישום כלכלה התנהגותית בקביעת רגולציה ○ התנעת פיילוט ○ ליווי שוטף 	בשיתוף משרד ראש הממשלה
5. שיפור יחסי האמון בין הממשלה, המגזר העסקי והציבור: קידום רגולציה עצמית ורגולציה משותפת	

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

להלן עיקרי התכנית המוצעת:

א. רגולציה ידידותית

1. הכנת מפת דרכים רגולטורית למשקיעים במטרה להקל ולהסיר חסמים להשקעות בישראל.²⁵ בכלכלה הגלובלית ישראל מתחרה על משיכת משקיעים בעיקר בתחומי התעשייה המתקדמת. ישראל מעוניינת למשוך משקיעים מקומיים וזרים. לפיכך כדי להקל ולפשט את התהליך עבור המשקיעים, מוצע להכין מפת דרכים שתשמש אותם כמורה נבוכים בבואם להשקיע בישראל. תהליך המיפוי יכלול שלושה שלבים עיקריים:

(1) יצירת תרשים זרימה בסיסי.

(2) אבחון החסמים.

(3) גיבוש המלצות לטיוב הרגולציה ולהסרת החסמים שייחשפו בתהליך, על בסיס ראיונות עומק/שולחנות עגולים עם יחידות הקצה הרגולטוריות, בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים ונציגים מן המגזר העסקי. שלב זה ייתכן שיחייב גיבוש הצעות חוק, עריכת מחקרים משווים לנעשה בעולם ולימוד ה-"best practices" מהעולם. בנוסף, בסוף תהליך המיפוי יוקם ממשק מקוון ואפליקציה (יישומון) להנגשת מפת הדרכים למשקיעים: בשלב ראשון – כמקור מרכזי של המידע; ובשלב שני – ככלי תפעולי למשקיעים לצורך הגשת חומרים וקשר עם הגורמים הרלוונטיים.

2. בחינת האפשרות להקמת One-Stop Shop בישראל וגיבוש המלצות למודל הנכון לישראל.

כאמור, אחת הדרכים המקובלות בעולם לייעול הליך הקמת עסקים היא באמצעות One-Stop Shop, כפי שנעשה לדוגמה בפורטוגל ובאירלנד.

שלוש דרכים אפשריות לעניין זה: אפשר שיהיה גוף מרכזי שידריך, יכוון וילווה את היזם במגעיו עם הגורמים האדמיניסטרטיביים האמונים על הנפקת האישורים הדרושים; אפשר שיהיה גוף אחד שיתאם בין כל הגורמים האדמיניסטרטיביים וירכז עבור היזם את הטיפול הנדרש; ואפשר שיהיה גוף אחד המרכז את כל הסמכויות הרלוונטיות כך שהיזם עובד מולו ומקבל ממנו את כל האישורים הנדרשים.

בהתבסס על מחקרים והמלצות שפורסמו בנושא מוצע לבחון את ההיתכנות של יישום ההמלצות ואת הבשלות של המערכת הממשלתית להקים מרכז one-stop shop. בחינה זו תיעשה באמצעות ראיונות, תשאול והתייעצות עם נציגי הממשלה הרלוונטיים ונציגי המגזר העסקי.

3. ייעוץ לאגף לטיוב רגולציה שבאגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה בעניין ייעול ושיפור הליך ההיוועצות של הרגולטור עם הציבור המפוקח בעת קביעת רגולציה חדשה.

25 יבוצע בשיתוף עם משרד הכלכלה והתעשייה.

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 חשיבות לייצוגם בידי גורם מייצג, איגודים מקצועיים כגון התאחדות התעשיינים, איגוד לשכות המסחר, וכד'.²⁶ עם זאת, לפי עמדת האגף לטיוב רגולציה במשרד ראש הממשלה אפשר יהיה לשפר את תהליך ההתייעצות אם יהיה אפשר לבחון באופן ישיר את עמדות השחקנים שאמורים להיות מושפעים מההוראה הרגולטורית, נוסף על התייעצות עם הגורם המייצג.

בהמשך לדוגמאות מהנציבות האירופית, מבריטניה ומדנמרק²⁷ מוצע שבמסגרת הפרויקט **יבוצע** בשלב הראשון **מחקר עומק על פרויקטים שמפעילות מדינות אחרות**, לרבות הנציבות האירופית, דנמרק ובריטניה, ויוצע מודל היוועצות מתאים לישראל.

ב. יישום השימוש ברגולציה חכמה²⁸

1. שילוב כלים מתחום הכלכלה ההתנהגותית בבחינת הוראות רגולטוריות

בשנים האחרונות יושמו במדינות רבות שיטות מתחום הכלכלה ההתנהגותית אשר הביאו לשיפור עבודת הממשל ולטיוב הרגולציה והפחתת העול הרגולטורי.²⁹ יישומי השיטה יכולים להתבטא בכמה וכמה אינטראקציות: קובעי המדיניות יכולים לעשות בה שימוש על מנת לגרום לרגולטורים שפועלים תחתיהם להמעט ברגולציה; ניתן להשתמש בה על מנת לטייב ולהקל את האינטראקציה בין הרגולטורים למגזר שהם מפקחים עליו; ניתן להשתמש בשיטה זו לצורך שיפור האינטראקציה בין המגזר העסקי לצרכנים כך שהדרישות הרגולטוריות יהיו פחות נוקשות.

אנו מציעים לבחון שילוב של כלים מתחום הכלכלה ההתנהגותית במטרה לשפר ולייעל תהליכים אדמיניסטרטיביים קיימים וכדי לטייב את הרגולציה החדשה.

26 גם שחקנים בענפים ריכוזיים נעזרים במקרים מסוימים בגורם מייצג, כדוגמת איגוד הבנקים, איגוד חברות הביטוח או פורום החברות הסלולריות.

27 בשנת 2016 הוקמה בנציבות האירופית פלטפורמת REFIT – Regulatory Fitness and Performance Programme, המקשרת בין עסקים, מומחים ורגולטורים ופועלת לטיוב הרגולציה האירופית. הנציבות מפעילה את התכנית "Lighten the load! Have your say!", המאפשרת לעסקים, למומחים, לאזרחים ולכל המעוניין להציע הצעות ולהגיב על יוזמות רגולטוריות. בהקמת REFIT התבססה הנציבות האירופית על best practice מדנמרק ומבריטניה. בדנמרק הוקמה מערכת היוועצות על ידי Business Forum for Better Regulation, ובבריטניה מופעלת היום תכנית בשם Cutting Red Tape.

28 גובש ויבוצע בשיתוף עם האגף לטיוב רגולציה שבמשרד ראש הממשלה.
29 הפחתת הנטל הרגולטורי נחשבת אחת המטרות המרכזיות של צוותי התובנות ההתנהגותיות, ולראיה: אחת המטרות המוצהרות של הצוות הבריטי הייתה לקדם תהליכים של דה-רגולציה (Halpern, 2015). בארצות הברית ניתנה בשנת 2015 הנחיה נשיאותית, אשר חודדה בשנת 2016 וקראה להשתמש בכלים התנהגותיים לטיוב עבודות הממשל והפחתת העול הרגולטורי.

המלצתנו זו מבוססת על הצעתם של פרופ' יובל פלדמן, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה, ועומר זליבנסקי, עוזר המחקר, אשר עורכים בימים אלו מחקר מקיף הסוקר את דרכי היישום של שיטות מתחום הכלכלה ההתנהגותית לטיוב עבודת הממשל על ידי ממשלות ברחבי העולם.

2. שיפור יחסי האמון בין הממשלה למגזר העסקי³⁰

שיפור יחסי האמון בין הממשלה למגזר העסקי על ידי קידום רגולציה עצמית ורגולציה משותפת נדון במכון הישראלי לדמוקרטיה במסגרת של כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה (פורום קיסריה), בנובמבר 2014. מסקנות הצוות הוצגו בדוח "הרחבת ארגון הכלים הרגולטוריים: יחסי אמון ורגולציה משותפת". נטען בהן כי הטמעת הליכי רגולציה עצמית ורגולציה משותפת בארגון הכלים של הרגולטור היא צעד חשוב ומשמעותי בשיפור כושר התכנון והביצוע של הממשלה ושל התעשייה ובבניית יחסי אמון בין הרגולטור לגופים המפוקחים. בצד קידום תהליכים לאימוץ רגולציה עצמית ורגולציה משותפת, במקרים המתאימים לכך, הוצע לשפר את האמון ההדדי בין הגורמים השונים בהליכי ההיוועצות לצורך גיבוש רגולציה חדשה.

מוצע כי במסגרת הפרויקט יאותרו נושאים מתאימים לקידום במסגרת של רגולציה עצמית או רגולציה משותפת. המכון הישראלי לדמוקרטיה ירכז מפגשים בין השחקנים בענף הרלוונטי, יסייע בידם לגבש הצעה לרגולציה עצמית או משותפת, ובשיתוף עם הרגולטור יוביל לגיבוש של רגולציה כאמור. כפי שתואר לעיל, מוצע לבחון את השימוש בשיטות התנהגותיות על מנת לקדם רגולציה עצמית ורגולציה משותפת.

ג. רגולציה לומדת

שיפור מקומה של ישראל במדדים הבינלאומיים לבחינת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי³¹
במטרה להסיר חסמים להשקעות, חשוב לטייב את הרגולציה הקיימת ולהפחית את נטל הציות לה (הבירוקרטיה). בה בעת חשוב לשקף את השינויים כך שהם יבואו לידי ביטוי במדדים הבינלאומיים.

לפיכך מוצע כי:

1. **המכון הישראלי לדמוקרטיה יקיים קשר שוטף עם הגורמים הבינלאומיים אשר עורכים את המדדים הבינלאומיים (דוח עשיית עסקים, דוח התחרותיות ודוח PMR) ואף ירכז את הדיווחים על שינויי חקיקה רלוונטיים הנעשים בישראל ועל פרמטרים אחרים המשפיעים על המדדים. שתי מטרות להמלצתנו: האחת – להשתמש במדדים הבינלאומיים לשיפור וללימוד מ־best practice; השנייה – לשפר את ההתאמה של הרפורמות למדדים ואת טיב הדיווח על הפעולות והרפורמות השונות.**
2. **יתקיימו מפגשים תקופתיים (שולחן עגול) בין גורמי התעשייה הרלוונטיים לגורמים המופקדים בישראל על כל נושא שייבחן – בשיתוף פעולה עם גורמי הממשל הרלוונטיים.**

30 בשיתוף עם האגף לטיוב רגולציה שבמשרד ראש הממשלה.

31 בשיתוף עם האגף לטיוב רגולציה שבמשרד ראש הממשלה.

כל מפגש יתמקד בפרמטר אחר. יידונו בו מתודולוגיות ההערכה של הבנק העולמי, הרגולטורים בארץ יסבירו כיצד עובד התהליך הבירוקרטי ויתארו תהליכי שינוי, והמשתתפים יציעו הצעות לשיפור.

3. כדי לטייב את אופן עריכת המדדים הישראליים ייבחן אופן עריכת המדד הישראלי בדוחות הבינלאומיים השונים. הפעילות לטיוב אופן עריכת המדד תיעשה בשיתוף פעולה עם מבצעי הסקר בארץ.

מקורות

- אטלן, מיכאל, וגלי גלזר, 2010. "אכיפה שלטונית וקודים וולונטריים בתחומי האחריות החברתית: כלים משולבים להגברת האכיפה", נייר עבודה מס' 10, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- אקשטיין, צבי, אסתי גולדהמר, אביחי ליפשיץ, אריאלה מוזדן, ותום טרילניק, 2016. "רפורמה לקידום עסקים באמצעות הפחתת הנטל הבירוקרטי", נייר מדיניות לקראת הכנס השנתי של מכון אהרון, הרצליה: מכון אהרון למדיניות ציבורית – המרכז הבינתחומי הרצליה.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, & James Robinson, 2002. "The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change and Economic Growth," No. w9378, National Bureau of Economic Research.
- Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, Giuseppe Nicoletti, and Fabio Schiantarelli, 2005. "Regulation and Investment," *Journal of the European Economic Association* 3 (4): 791-825.
- Arruñada, Benito, 2007. "Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is Doing Business Damaging Business?" *Journal of Comparative Economics* 35 (4): 729-747.
- Ayres, Ian, & John Braithwaite, 1992. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford: Oxford University Press.
- Berg, Janine, & Sandrine Cazes, 2007. "The Doing Business Indicators: Measurement Issues and Political Implication," International Labour Organization, UN.
- Branstetter, Lee, Francisco Lima, Lowell J. Taylor, & Ana Venacio, 2010. "Do Entry Regulations Deter Entrepreneurship and Job Creation? Evidence from Recent Reforms in Portugal," *The Economic Journal* 124 (577): 805-832.
- Bruhn, Miriam, 2011. "License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico," *The Review of Economics and Statistics* 93 (1): 382-386.
- Ciccone, Antonie, & Elias Papaioannou, 2007. "Red Tape and Delayed Entry," Working Paper Series No. 758, European Central Bank.
- Crotty, James, 2009. "Structural Causes of the Global Financial Crisis: A Critical Assessment of the 'New Financial Architecture'," *Cambridge Journal of Economics* 33 (4): 563-580.
- Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, & Rita Ramalho, 2006. "Regulation and Growth," The World Bank.
- European Commission. "Better Regulation," December 14, 2016, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap1_en.htm
- Freund, Caroline, & Bineswaree Bolaky, 2008. "Trade, Regulations, and Income," *Journal of Development Economics* 87 (2): 309-321.
- Halpern, David, 2015. *Inside the Nudge Unit: How Small Changes Can Make a Big Difference*, London: WH Allen, Ebury Publishing.
- Healy, Judith, & John Braithwaite, 2006. "Designing Safer Health Care through Responsive Regulation," *Medical Journal of Australia* 184 (10): S56.
- Klapper, Leora, Luc Laeven, & Raghuram Rajan, 2006. "Entry Regulation as a Barrier to Entrepreneurship," *Journal of Financial Economics* 82: 591-629.
- Klapper, Leora F., & Inessa Love, 2010. *The Impact of Business Environment Reforms on New Firm Registration*, World Bank Policy Research Working Paper no. 5493.

- Lawless, Martina, 2013. "Do Complicated Tax Systems Prevent Foreign Direct Investment?" *Economica* 80 (317): 1-22.
- Marques, Maria Manuel, 2007. "One-Stop Shopping in Portugal," *Smart Lessons in Advisory Services*, Washington, DC: The World Bank Group.
- North, Douglass C., 1989. "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction," *World Development* 17 (9): 1319-1332.
- OECD, 2010. "Better Regulation in Europe: Netherlands," *Better Regulation in Europe – The EU 15 Project*.
- Tombs, Steve, & David Whyte, 2013. "Transcending the Deregulation Debate? Regulation, Risk, and the Enforcement of Health and Safety Law in the UK," *Regulation & Governance* 7 (1): 61-79.
- Torriti, Jacopo, 2007. "The Standard Cost Model: When Better Regulation Fights against Red-Tape," in: Stephen Weatherill (ed.), *Better Regulation*, Oxford: Hart.