



מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מזל מועלם

מר סלי מרידור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופט רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אלוט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלכאום, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קושלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיץ פיס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' עליה פישר

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' איתן שניסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמון

הנדון: חלק ראשון במענה לקול הקורא - גיבוש התוכנית לשיפור מדיניות הרגולציה
הפחתת הנטל הרגולטורי הבירוקרטי במטרה לשפר את כושר ההתמודדות של המגזר
העסקי עם השלכות התמודד עם משבר הקורונה

מדינת ישראל ניצבת בפני אתגר חסר תקדים. המשבר הבריאותי שפקד אותנו, כמו גם את שאר מדינות העולם, העמיק את הקשיים והאתגרים עימם התמודד המגזר העסקי בישראל ואף החריף את המצב.

זה שנים שישראל ממוקמת במקום לא מחמיא בדירוגים הבינלאומיים הבוחנים את נטל הבירוקרטיה הממשלתית¹ ואת מידת הנוחות של עשיית עסקים². מניתוח המדדים הבינלאומיים עולה שהבירוקרטיה הממשלתית בישראל סבוכה, בלתי יעילה ומורכבת לציות. כל אלו מביאים לעלויות גבוהות של עמידה בדרישות הרגולטוריות/בירוקרטיות השונות, לירידה בנכונות לציית לחוק, לפגיעה בשוויון ההזדמנויות בין סוגי עסקים במגזר העסקי ולתחושה של חוסר הוגנות לנוכח פערי המידע בין עסקים גדולים לקטנים. כל אלו מעודדים שימוש במתווכים וב"מאכערים", ומגבירים את הסבירות להתנהלות מושחתת. עם זאת, עולה לא אחת הטענה שהפקידות הממשלתית בישראל מתמודדת, בעיקר מאז פרשת רמדיה, עם החשש ל"אחריות אישית", המגביר את נטייתה של הפקידות להגן על עצמה באמצעות ריבוי אישורים ואסמכתאות. כך, נותר נטל הבירוקרטיה והרגולציה כבד ולא ידידותי.

¹ בשנת 2018 ישראל מדורגת במקום ה-41 (בסולם של 138 מדינות) בתת-מדד "נטל הרגולציה הממשלתית" בדוח התחרויות הבינלאומי של הפורום הכלכלי העולמי (WEF).

² בשנת 2018 ישראל מדורגת במקום ה-54 (בסולם של 190 מדינות) ובמקום 5 מהסוף במדינות OECD במדד "נוחות עשיית העסקים" (דוח של Doing Business) של הבנק העולמי.

אנו מאמינים כי אימוץ ויישום המלצות המכון בתחום יביא לשיפור הסביבה העסקית בישראל, להקלה ממשית בנטל הבירוקרטי, לגידול בפריון ובהשקעות במשק, להגברת השקיפות והנגישות של תהליכים במגזר העסקי ולהחלשת התמריצים להתנהלות מושחתת ולשימוש ב"מאכערים" בממשק שבין המגזר העסקי לממשל.

על רקע זה נדרשת **תכנית שתיושם באופן מיידי** להקלת הנטל הבירוקרטי ולטיוב הרגולציה שמוטלת על המגזר העסקי. יישום התכנית צריך להקל על העסקים במשק לחזור לפעילות ולהתמודד עם הפגיעה שספגו כתוצאה ממגבלות הפעילות בתקופת המשבר. במקביל יש להמשיך בפעילות ארוכת הטווח ליצירת תשתית יעילה יותר שתסייע להקל את הנטל הבירוקרטי ולהגביר את הציות לרגולציה, זאת באמצעות קידום **פורטל דיגיטלי** המרכז את כל ממשקי המגזר העסקי מול הרגולטור, לצד הגברת השימוש ב**רגולציה חכמה**. להערכתנו השילוב של השניים יכול לתרום לשחרור חסמים, להעלאת פריון העבודה ולהאצת הצמיחה.

פרק א: בטווח המיידי - הפחתת הנטל הבירוקרטי

עקרונות יסוד להקלות בטווח המיידי/קצר:

- יש לפעול להפחתת הנטל הבירוקרטי וטיוב הרגולציה בדגש על תחומים המשתלבים ותומכים ביעדים ארוכי הטווח של הממשלה, כגון הפחתת פליטות ומעבר לכלכלה ירוקה, העלאת פריון העבודה, עידוד השקעות, הכשרות מקצועיות צמצום פערים.
- בהתאם, יש להימנע ממתן הקלות רגולטוריות ומקיצור תהליכים בכיוונים שפועלים בניגוד ליעדי העל של הממשלה.
- לפי הערכות שונות במגזר העסקי כ- 80% מהנטל העודף נובע מבירוקרטיה מכבידה ורק כ- 20% מכשלי רגולציה, לכן עיקר הדגש בטווח המיידי צריך להינתן להקלות בירוקרטיות (שהן גם בד"כ קלות יותר ליישום).
- יש לראות בהקלות שיינתנו בטווח הקצר כשלב ביניים עד להסדרת הפתרונות ארוכי הטווח, שיכללו דיגיטציה ורגולציה חכמה (יפורטו בהמשך).

- לפיכך, כל הקלה בירוקרטית/רגולטורית חשוב שתבחן האם היא תומכת בהשגת היעדים ארוכי הטווח ובקידום רגולציה חכמה, בהתאם להחלטת ממשלה מס. 4398 - רגולציה חכמה - יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת ממשלה³.

להלן כמה הצעות ודגשים:

1. **התאוששות הפעילות הכלכלית ושוק העבודה** - יש לפעול לפישוט תהליכים בכל הנוגע לקליטת עובדים (מסלולי עידוד קליטת חרדים/ערבים) וכן בפישוט הליכים לקבל סיוע מהמדינה לביצוע הכשרות מקצועיות עבור מובטלי הקורונה ועבור עובדים קיימים בשיתוף עם המעסיקים (OJT), בדגש על עובדים שנמצאים בסכנה לאבד את הרלבנטיות שלהם בשוק העבודה לאור הדיגיטציה והמיכון שצפויים לייתר את משרותיהם. באופן כללי, מוצע לפשט את כל תהליכי קבלת הסיוע הממשלתי בתחום ההכשרות המקצועיות שמבצעים מעסיקים לעובדיהם. לפי דיווחי המעסיקים מדובר בהליכים בירוקרטיים מסועפים ומתישים, אשר מובילים חלק ניכר מהם לוותר מראש על הסיוע. בתוך כך, מוצע לאמץ שיטות של רגולציה חכמה שתורמת לייעול תהליכים והגברת האמון, למשל שימוש בהצהרות כתחליף להצגת מסמכים, זאת בשילוב הגברת האכיפה להקטנת אי-הציות ודיווחי שקר (ראו בהמשך הרחבה בנושא רגולציה חכמה).
לדוגמאות נוספות שהעלו המעסיקים ראו נספח 1.

2. **הקלות בירוקרטיות ורגולטוריות לעידוד יזמות והעסקה עצמית בקרב מבוגרים** (+50) - המבוגרים, אשר נפגעו באופן בולט במשבר הקורונה, ניצבים בפני שוק עבודה עם שיעורי אבטלה גבוהים ומתמודדים עם הסכנה/חשש להפוך למובטלים כרוניים, במצב בו המעסיקים יעדיפו להשיב לעבודה עובדים צעירים יותר, עם אופק תעסוקתי ארוך יותר. לפיכך, מוצע לסייע ולהקל את הנטל

³ https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4398_2018

הבירוקרטי והרגולטורי שיוטל על מבוגרים, בני 50+, זאת במטרה לעודד אותם להרחיב את אפשרויות הפרנסה שלהם, באמצעות מינוף הניסיון התעסוקתי הרב שצברו במשך שנות עבודתם כשכירים ולהקל עליהם להפוך ליועצים/עצמאיים.

רבים מהמבוגרים שעבדו כשכירים כל חייהם המקצועיים נרתעים (יותר מהצעירים) מהתמודדות עם התהליך הבירוקרטי הנדרש בדרך להקמת עסק או להכרה כעצמאי. בנוסף, יש גם רתיעה פסיכולוגית של אנשים שהיו שכירים שנים רבות להיכנס לעולם העצמאות. כתוצאה מכך, הם ממעטים לנסות את אופציית היזמות ומכאן נותר נמוך שיעור העצמאים בקרב אוכלוסיית המבוגרים. בדיוני צוות שוק העבודה העתידי שמוביל המכון הישראלי לדמוקרטיה, שהתמקדו בסוגיה זו, המליצו גורמי המקצוע שעובדים עם האוכלוסייה המבוגרת להעניק ליווי וסיוע למבוגרים בהליכים הבירוקרטיים של פתיחת עסק. בפרט, נדרש סיוע בנגישות לכלי מימון ממשלתיים קיימים ועזרה בתהליך הפניה לקבלת הלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים. כמו כן, יש לבצע התאמה בתכניות סיוע ממשלתיות כדוגמת המעוף של משרד הכלכלה והתעשייה לטובת צרכי אוכלוסיית המבוגרים. בנוסף, מוצע לשקול פטור למבוגרים מפתיחת תיק במס הכנסה עד רמת הכנסה מסויימת, יצירת מוקד לכלל תשלומי המס ומתן ייעוץ ראשוני בחינם למבוגרים כיצד לפתוח ולתפעל עסק קטן.

3. **קידום גמישות בשעות העבודה והגמשת האפשרות לעבודה מרחוק** - מגפת

הקורונה, הסגר וההוראות על ריחוק חברתי יצרו מעבר חסר תקדים לעבודה מהבית ולשימוש באמצעים דיגיטליים לניהול פגישות וישיבות מרובות משתתפים. הרחבת האפשרויות של עבודה גמישה, כולל עבודה מהבית, תתרום לעידוד תעסוקה של אוכלוסיות שעד כה התקשו לקחת חלק בשוק העבודה. לפיכך, מוצע לנצל את השינויים שהביא איתו משבר הקורונה כהזדמנות לשיפור האיזון בין עבודה ופנאי בישראל ולבחון דרכים להגברת הגמישות בשוק העבודה באמצעות מספר שינויי חקיקה (חקיקת העבודה לא עודכנה מאז שנות ה-50).
לפרוט ההמלצות: [חוק שעות עבודה ומנוחה ומנגנונים לגמישות בשוק העבודה](#).

4. את המעבר להסדרי עבודה גמישים מוצע להתחיל כפיילוט בקרב העובדים המבוגרים, שככל הנראה יתקשו יותר מאחרים לחזור לשוק העבודה פוסט-קורונה. מוצע לקדם יצירת מנגנון המסדיר את ההתדיינות בין מעסיקים לעובדים בנושא בקשות להסדרי עבודה גמישה בגיל המבוגר. כמו כן, ניתן לקדם יעד זה באמצעות גיבוש מספר מודלים של עבודה גמישה למבוגרים (+50), אשר יהיו מקובלים על המעסיקים (בממשלה ובמגזר העסקי) ונציגי העובדים, למשל חלקיות משרה, פרישה גמישה/מדורגת, מעבר למודל עבודה של פריילנס ועוד. אימוץ חלופות שונות של גמישות, בהתאם למאפייני המעסיק והעובד, תסייע לעובדים המבוגרים, ובפרט לאלו הסובלים מקשיי ניווד. קידום של אפשרויות לתעסוקה גמישה (במיקום העבודה ו/או בהיקף המשרה) למבוגרים, יקל על יכולת להתמיד בשוק העבודה ליותר שנים. **עידוד השקעות** - מוצע לפעול מיידית לקיצור הליך ביצוע השקעות ריאליות בישראל, זאת באמצעות יישום [החלטת ממשלה 4108 לשיפור הסביבה העסקית לתעשייה](#) מאוגוסט 2018. החלטת ממשלה זו באה להבטיח יישום של המלצות צוות "מפת דרכים רגולטורית למשקיע", שהציג סט המלצות לייעול התהליך. המלצות הצוות הינן פרי שיתוף פעולה יוצא דופן של מספר משרדי ממשלה, בהם משרד הכלכלה, משרד ה"מ – האגף לטיוב רגולציה, משרד האוצר -חשב כללי ונציגי המגזר העסקי, בהובלת המכון הישראלי לדמוקרטיה. **יישום המלצות החלטת הממשלה הוטל על משרד הכלכלה ונמצא בשלבי יישום מתקדמים. יש מקום להשלים את התהליך וליישמו באופן מלא.**

פירוט נרחב ודוגמאות בנספח 2. לדוח המלא: [מפת דרכים רגולטורית למשקיע](#)

5. **קידום המהלך להפחתת פליטות מזהמות במשק ועמידה ביעדים הבינלאומיים לשנת 2030 ולשנת 2050** - הפרויקט הלאומי שמקודם בימים אלו בהובלת חמישה משרדי ממשלה (הגנת הסביבה, האנרגיה, התחבורה, הכלכלה, ומנהל

⁴ קיים כיום פיילוט של העסקת אזרחים ותיקים בשירות המדינה הנקרא "תקן אזרח ותיק", המאפשר למדינה גיוס של אזרחים ותיקים לשירות המדינה במשרה חלקית (120 שעות) בשני תיאורי תפקיד (מקצועי וכללי) ובשתי רמות שכר. יש לבדוק את הצלחת הפיילוט ולבחון המשך התוכנית והרחבתה.

תכנון) נמצא בשלבים מתקדמים, כאשר טיוטת החלטת ממשלה נמצאת בשלבי גיבוש אחרונים ותכניות העבודה של חמשת המשרדים כוללים צעדים נרחבים לקידום העמידה ביעדים. אולם, מדיווחי המגזר העסקי המצב בשטח לא מאפשר או מקשה עליהם לעמוד בדרישות, אם בשל בירוקרטיה מכבידה ומסועפת או בשל ריבוי משרדים המעורבים בהליך הרישוי (רישוי עסקים למשל והיתרים שונים). פירוט נרחב ודוגמאות בנספח 3.

6. **איחוד הדרישות הרגולטוריות לקבלת רישיונות אוויר נקי לתעשייה** - מזה שנתיים שהמשרד להגנת הסביבה בשיתוף נציגי התעשיינים מנסים לקדם רפורמה ליעול הרגולציה הסביבתית ולשפר אותה כך שתיתן מענה למצוקת התעשייה המתמודדת עם נטל בירוקרטי ועם רגולציה מסורבלת וקשה ליישום מצד אחד, ומנגד תסייע לזירוז התהליך ליישר קו עם הרגולציה האירופית ותאפשר עמידה בהתחייבות ישראל ל-OECD. מוצע לקדם רפורמה זו באופן מיידי. עיקרי הרפורמה בנספח 4.

פרק ב: בטווח הבינוני והארוך – דיגיטציה ורגולציה חכמה

עקרונות יסוד להקלות בטווח הבינוני וארוך:

- **דיגיטציה:** הפתרון הרצוי להקלת הנטל הבירוקרטי על עסקים הוא יצירת תהליכים דיגיטליים לקבלת היתרים/רישיונות ו/או סיוע ממשלתי, שיחייבו מתן מענה מסונכרן של כל הרגולטורים המפקחים באמצעות פורטל דיגיטלי אחיד (Digital One Stop Shop) ויצמצמו פערי מידע ונגישות בין עסקים קטנים וגדולים וכן יצמצמו את ההזדמנויות לפעול באופן לא חוקי.
- **רגולציה חכמה:** יש לשאוף לכך שהרגולציה והבירוקרטיה הדיגיטלית יתבססו ככל שניתן על שיטות מתחום הכלכלה ההתנהגותית, שיתרמו לפישוט ויעול תהליכים, תוך הקטנת רמאויות והגברת הציות.

דגשים מרכזיים שיש לתת לקידום רגולציה חכמה בממשק בין הרגולטור למגזר העסקי:

1. טיוב הרגולציה והקטנת הנטל הבירוקרטי באמצעות שתוף המגזר העסקי בהליך
2. רגולציה ברורה ופשוטה ליישום, תוך יישום רגולציה חכמה

1. שתוף המגזר העסקי

לא פעם רגולציות חדשות משיתות על המגזר העסקי לגונויו השונים נטל כספי משמעותי ו/או דורשת ממנו תקופת התארגנות לא קצרה. כמו כן, במנגנוני ממשל מודרני "שתוף ציבור" היא פרקטיקה הכרחית המיטיבה מאוד את תהליכי קבלת ההחלטות ואת התוצר הסופי המתקבל.

בימים אלו מוביל המכון הישראלי לדמוקרטיה בשיתוף עם משרד הדיגיטל הלאומי סדרה של מפגשים משותפים (שולחנות עגולים) בנוכחות מנכ"ל המשרד הדרג המקצועי הרלוונטי לנושא ונציגי המגזר העסקי, ובכל מפגש נושא אחר זוכה "לטיפול". כפי שאנשי משרד הדיגיטל מעידים, הצרכים והתובנות העולים במפגשים הללו מצד אנשי המגזר העסקי משפיעים על סדרי העדיפויות, תוכנית העבודה וגיבוש התוצר.

עד כה התקיימו 3 מפגשים בנושאים הבאים:

- הקמת One stop shop דיגיטלי לעסקים, בו ירוכזו כל השירותים, המידע והמסמכים של העסק למול גורמי הממשלה. הדיון התמקד: מה ציפיות המגזר העסקי, מה צריך הפורטל לכלול- אילו תהליכים, אילו מסמכים ואישורים וכדומה, מה סדר העדיפויות הנכון - מה חשוב לעשות בשלבים הראשונים על מנת שהפורטל ישרת טוב את העסקים.
- "האזור הממשלתי האישי לעסקים" - בדגש לשירותים עבור יבואנים. הדיון התמקד בקבלת פידבקים מבעלי עסקים לגבי האזור האישי לעסקים, והשירותים הראשונים עבור היבואנים.
- "האזור הממשלתי האישי לעסקים" בדגש לשירותים עבור יבואנים- דיון המשך. הדיון התמקד בתהליכי היבוא השונים, האם סדרי העדיפויות נכונים: האם יש פערים שלא

מופו, האם יש תהליכים ממוחשבים שאינם עונים על הצורך, האם יש מידע נוסף שחשוב להחצין בפני היבואנים.

- כמו כן, מתוכנן מפגש רביעי בחודש יוני בנושא "רישוי עסקים", ולאחריו מפגשים נוספים כל רבעון לערך בנושאים שונים.

ראו התייחסות בנספח 1 ועיקרי התובנות שעלו בדיונים, וכן סיכומי שלושת הדיונים שהתקיימו עד כה בנספח 5.

את המגזר העסקי מייצגים ראשי הארגונים / נציגים בכירים מ 5 ארגונים שונים:

1. התאחדות התעשיינים
2. איגוד לשכות המסחר
3. נשיאות המגזר העסקי
4. לה"ב – לשכת ארגונים העצמאים
5. התאחדות המלאכה והתעשייה

לדיון השונים מצרפים נציגי הארגונים בעלי עסקים מ"השטח", למשל: בדיונים בנושא היבוא הצטרפו יבואנים שונים ועמילי מכס.

2. בירוקרטיה חכמה

הליך רגולטורי, גם אם הוא מורכב ומסובך, צריך להיות מונגש בדרך בירוקרטית – פשוטה, נגישה ומתקדמת. על מנת לאפשר זאת יש לוודא שלכל התהליכים הרגולטורים יש שירות דיגיטלי לצורך ביצועם, החל מהליכים פשוטים ועבור להליכים מורכבים. כלל ההליכים האלו נכון שירוכזו ב- One Stop Shop דיגיטלי מתקדם ("פורטל רגולציה") המציג את כלל המידע הנדרש והכולל את כלל השירותים הדיגיטליים לצורך ביצוע ההליך הרגולטורי. פורטל זה נכון שירכז גם את התהליכים הרגולטורים מול המגזר המוניציפלי ומול כלל הגופים הסטטוטוריים. "פורטל הרגולציה" נכון שישתלב בתפיסה הממשלתית של האתר האחוד לשירותי הממשלה gov.il והאזור האישי המזוהה my.gov.il ויאפשר למשתמש לראות בכל רגע נתון את סטטוס הבקשה/השירות שהפעיל והיכן עומד הטיפול בהם.

- יש לקדם מעבר זהיר לאמצעים רגולטוריים בוני אמון והבנה כי הרווח ארוך הטווח לחברה הישראלית, לצמיחה ולפריון העבודה מהיישום שלהם, גדול מהרווח בטווח הקצר.
- יצירת אמון בין המפוקח למפקח מקדם מעבר לתהליכים רגולטוריים שבהם למפוקחים אחריות רבה יותר.
- אימוץ התפיסה של trust but verify שבו המדינה מנסה להעביר כמה שיותר פונקציות לרגולציה עצמית ובמקביל מגבירה את היכולת לפקח במקרים של אי ציות.
- הרחבת ההסתמכות על טכנולוגיה כדי להקל על הממשק בין המפוקחים לגורמים המפקחים, להקטנת החיכוך, להגדלת שוויון וליצירת שקיפות מקסימלית.
- אימוץ הפרדיגמה של רגולציה רספונסיבית באמצעות הגדלת השימוש ב" מסלולים ירוקים" מבוססי הצהרות והתנית הישוארות במסלול.
- בחינה של שימוש במקביל של מספר כלים רגולטוריים המתכתבים עם מנגנונים התנהגותיים שונים, כגון מתן הסברים, תזכורות, שינוי בארכיטקטורת הבחירה ועוד. לא בהכרח יש צורך לבחור באחד המכשירים.
- בהקשר זה, יש ליצר תכנית שתעודד תמריצית בחינה ומעקב ניסויי על האפקטיביות וההגנות של המכשירים השונים, ותקטין את העלויות הברוקרטיות הנדרשות מרגולטורים המעוניינים לערוך בדיקה ניסויית מעין זו. עריכת בדיקות אלו תשפר במובנים רבים את הבחירה במכשירים הרגולטוריים המתאימים ביותר לכל סיטואציה.
- המעבר לדיגיטציה יאפשר הסתמכות נרחבת יותר על נתונים לשם בחינת השפעות של המכשירים הרגולטוריים השונים – לפיכך יש מראש לתת דגש ליכולות איסוף הנתונים באמצעות המערכות הממוחשבות זאת במטרה לאפשר בחינה ניסויית של רגולציות בטרם בוחרים בגישה הרגולטורית המתאימה

- (בדיקת השפעות אמצעים רגולטוריים שונים על מספר רב של מימדים כגון איכות שיתוף פעולה, עלויות אכיפה, תרומה לגיטימציה של הרגולטור ועוד)
- קידום המעבר להצהרות- במחקר הנערך במכון "[השימוש בהצהרות ככלי להקלה בנטל הרגולציה ולייעולה](#)" עולה כי ייתכן שהשימוש בהצהרות יוכל לייצר מערכת יחסים חדשה וחיובית יותר בין מפקחים למפוקחים באופן שיאפשר לאזרחים, יזמים ובעלי עסקים להשיג את מטרותיהם בצורה קלה ואפקטיבית יותר, ולמדינה לשמור על האינטרס הציבורי באופן אפקטיבי יותר.
 - משבר הקורונה פתח הזדמנות להסרת חסמים ביורוקרטיים באמצעות מעבר להצהרות המבוססות על אמון בין בעלי העסקים לממשלה:
<https://www.idi.org.il/articles/31213>

בברכה,

דפנה אבירם ניצן	יאיר פראנק	פרופ' יובל פלדמן
מנהלת מרכז	מנהל פרויקט	עמית בכיר בתכנית
ממשל וכלכלה	הורדת הנטל הביורוקרטי	לרפורמות בשירות הציבורי

נספח 1: תובנות מתוך דיון שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה ב- 16.2.21, במסגרת

דיוני צוות שוק העבודה העתידי

על רקע היציאה ההדרגתית מהסגר השלישי ותהליך החיסונים המואץ, הוקדש מפגש של צוות שוק העבודה במכון לדרכים לעידוד חזרת מובטלי הקורונה לשוק התעסוקה. נציגי המעסיקים משלל ענפי משק חלקו עם המשתתפים – נציגי הגופים הרלוונטיים במשרדי הממשלה באקדמיה ובמגזר השלישי – את הבעיות והאתגרים העומדים לפתחם של העסקים כאשר הם רוצים להחזיר עובדים מחל"ת או לקלוט עובדים חדשים בתקופה זו. הערות אלו עסקו בין היתר בקידום ההתאוששות במשק ובשוק העבודה, השקעה בדיגיטציה וקידום ברגולציה חכמה:

1. **דיגיטציה של שירותים שהמעסיקים מקבלים מהשירות הציבורי** – יש ליישם כמה שיותר מהר את החלטות הממשלה לדיגיטציה של השירותים.
2. **פס רחב באינטרנט** – לקידום עבודה מהבית גם לאוכלוסיות החלשות ועידוד התעסוקה של תושבי הפריפריה.
3. **ביטול קבוע של ההפחתה בדמי אבטלה בשיעור של 30% בעת השתתפות בהכשרה מקצועית.**

נספח 2: קידום השקעות באמצעות יישום של המלצות צוות "מפת דרכים רגולטורית

למשקיע"

ההחלטה להקים מפעל חדש או להרחיב מפעל קיים נובעת מהרצון לנצל הזדמנויות ופוטנציאל שוק וכן מהרצון להגדיל את כושר הייצור. ככל שחולף זמן רב יותר בין ההחלטה להקים או להרחיב קו ייצור לבין תחילת הייצור, כך גדל הסיכון שהתעשיין יחמיץ את הזדמנות בשוק ו/או שמתחריו יקדימו אותו. בעקבות זאת החברה עלולה לספוג פגיעה, לעיתים בלתי הפיכה, במחזור המכירות ובפוטנציאל המכירות העתידי.

על רקע מגמות אלו החליטו המכון הישראלי לדמוקרטיה והיחידה לקידום השקעות זרות במשרד הכלכלה ליזום את פרויקט יצירת "[מפת דרכים רגולטורית למשקיע](#)". מטרת

יזמה זו היא לתת מענה למצוקות התעשיינים בשטח, המתמודדים עם קשיים רבים בתהליך הקמת מפעל תעשייתי. קשיים אלה נובעים מעצם מורכבותו של התהליך, המצריך הבנה מעמיקה בתחומים רבים והיכרות עם אופן העבודה מול גורמי ממשל ורגולטורים על מנת לעמוד בדרישות הרגולטוריות.

הפרויקט נועד לקדם את השקיפות וההוגנות בתהליך הקמת מפעל בישראל, להביא לחיזוק שוויון ההזדמנויות ולהפחית את פערי המידע בין תעשיינים גדולים לקטנים, ובכך להביא להקטנת הצורך בשימוש במתווכים. לצורך הובלת הפרויקט הוקמה ועדת היגוי שכללה את נציגי משרד הכלכלה והתעשייה, נציגי משרד ראש הממשלה וצוות חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה. נוסף על כך, נשכרו שירותיה המקצועיים של חברת הייעוץ קו פרויקט – BDO.

צוות ההיגוי שם לו למטרה לעמוד בארבעה יעדים:

1. ליצור **מפת דרכים רגולטורית למשקיע** שתשמש מורה נבוכים למשקיעים המבקשים להקים מפעל תעשייתי בישראל. מפת דרכים זו תאפשר שקיפות ובהירות של התהליכים הנדרשים למשקיעים מקומיים וזרים כאחד.
2. לאתר את הקשיים והכשלים בתהליכים הרגולטוריים הקיימים היום.
3. לגבש סט של הצעות אופרטיביות לשיפור וטיוב התהליך והפיכתו לשקוף, נגיש וידידותי יותר למשקיע.
4. לסייע וללוות את הרגולטורים בתהליך יישום המלצות.

החשיבות של יישום המלצות דוח "מפת דרכים רגולטורית למשקיע"

החשיבות המכרעת של יישום המלצות פרויקט משותף זה מתחדדת לנוכח מספר השנים הרב שהתהליך אורך כיום: **לפי ממצאי עבודה זו, משך התהליך הבירוקרטי והרגולטורי להקמת מפעל חדש ו/או להרחבה של מפעל קיים עומד על 22-45 חודשים (דהיינו 2-4 שנים)**. אומדן זה אינו כולל את הזמן הנדרש לתכנון ולבנייה בפועל ואינו מתייחס למקרים פרטניים שמחייבים אישורים מעבר למסלול של המפעל

המאפיין שנבחן בפרויקט זה. כלומר, משך הזמן הכולל (בכלל זה בנייה בפועל) יכול להגיע ל-4–6 שנים.

החשיבות של הקלה בנטל הרגולטורי הוצגה בהרחבה בכנס אלי הורביץ 2017, במסמך "[טיוב הרגולציה בישראל והקלת נטל הבירוקרטיה](#)", שבו הוצגה תוכנית פעולה רב-שנתית להקלת הנטל הרגולטורי בישראל. חברי הצוות רואים חשיבות מכרעת בכך שהיישום והקידום של המלצות דוח זה יהיו מתואמים עם תהליכים שכבר מתרחשים או מותנעים היום בממשלה.

מדובר בשלל תוכניות בהובלת משרד ראש הממשלה, בהן תוכנית החומש להפחתת הנטל הרגולטורי, תוכנית להקלת הנטל שמקודמת עם מערך הכבאות ומשרד הכלכלה, התוכנית לייעול ושיפור תהליכי תכנון ובנייה לתעשייה, וכן המלצות הוועדה הבין-משרדית לשיפור הסביבה העסקית בהובלת החשב הכללי. ועדה זו מונתה ביולי 2017 על ידי החשב הכללי, והמלצותיה נוגעות לשיפור הסביבה העסקית וקלות עשיית העסקים בישראל, תוך צמצום הבירוקרטיה, התייעלות ופישוט תהליכים בכל הנוגע לקשר שבין המגזר העסקי לגופי הממשלה וכן תוכנית עבודה לשיפור דירוג ישראל במדד ה-Doing Business של הבנק העולמי.

אנו מאמינים כי יישום המלצותינו יאפשר פישוט וייעול של תהליך ההשקעות בישראל, חיסכון בזמן ובתקציבים ליזמים ותעשיינים, הגדלת השקיפות בתהליכים, חיזוק שוויון ההזדמנויות והפחתת המניעים וההזדמנויות לשחיתות. אנו גם מאמינים כי אימוץ המלצותינו צפוי לשמש תמריץ משמעותי למשקיעים מקומיים וזרים להקים או להרחיב מפעלים בישראל, ומכאן שגם לגידול בהיקפי התעסוקה ובשיעור הצמיחה במשק הישראלי.

נספח 3: דוגמאות לחסמים בירוקרטיים לקידום המהלך הלאומי להפחתת פליטות

במסגרת התכנית הלאומית להפחתת פליטות, שמוביל בשנים האחרונות המכון הישראלי לדמוקרטיה יחד עם המשרד להגנת הסביבה, נערכו מפגשים רבים עם נציגי חברות וארגוני גג עסקיים ותעשייתיים על מנת לגבש בשיתוף איתם ועבורם, סט כלים למעבר

הדרגתי בשנים הקרובות לכלכלה ותעשייה דלות פליטות. במפגשים אלה עלה מצד כל המעורבים הצורך בהפחתת הנטל הרגולטורי והסרת חסמים בירוקרטיים, שמונעים מהם לבצע צעדים להפחתת פליטות מזהמים. הרושם שעלה משיחות אלה הינו שהמדינה פעמים רבות מדברת בשני קולות, וכך ביד אחת מקדמת תכנית לאומית ארוכת טווח למעבר כלכלת ישראל למתקדמת ו'ירוקה', וביד השנייה מערימה קשיים וחסמים על העסקים שמעוניינים לעשות זאת. מצב זה מייצר חוסר אמון מצד המגזר העסקי ומעמיד בספק את ישימות התכנית הלאומית, בהיעדר שת"פ בין כלל הגורמים.

על מנת להתיישר עם המגמות הבינלאומיות בתחום הגנת הסביבה (תמחור פחמן בייצוא למדינות, תקינת ייצור בינ"ל וכיו"ב), נדרשות התעשיות והעסקים בישראל לתכנן, ולעיתים אף לשנות מסלול לטווח ארוך ולשם כך זקוקים לוודאות. הערמת קשיים מצד המדינה בדמות רגולציה עודפת ונטל בירוקרטי כבד אינם מאפשרים לרתום את המגזר העסקי לתהליך הפחתת הפליטות, וכך מדינת ישראל נשארת מאחור בהשוואה לעולם המערבי, ואינה עומדת במחויבויות הבינלאומיות שלקחה על עצמה בהסכם פריז 2015 למאבק בשינויי האקלים.

כך לדוגמה, מספרת דורית חסיד, מנהלת מחלקת קיימות בדיזנגוף סנטר: "רצינו להחליף גופי תאורה לחסכוניים בדיזנגוף סנטר. אישרו לנו מענק ממשד הכלכלה ולא ראינו ממנו שקל, לא יודעת למה. אין מענקים ותכניות תמריצים לצעדים כאלה, המון בירוקרטיה מסורבלת, המשרדים לא מתואמים ואין שיתוף בין משרדי הממשלה השונים. כשאנחנו רוצים לעבור לאנרגיה מתחדשת הרגולציה לא רק שלא תומכת אלא חוסמת".

חוויה דומה מתארת ענבל שטרנברג, ראש מינהל קיימות ואחריות תאגידית בתעשייה האווירית: קושי רב לבצע דיווח וולונטרי של הפחתת הפליטות: "חנכנו לאחרונה 700 קילו וואט מתחדשות בתעשייה האווירית (תשתית לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות בכמות גדולה) אחרי מסכת ייסורים וסיוט רגולטורי מלא חסמים. אין היום יחידות פליטה לאנרגיה מתחדשת. אין לי אפשרות לרכוש מחברה אחרת שהיא לא חברת החשמל. צריך דאטה-בייס מסודר כדי להבין איפה וכמה אנחנו פולטים כדי להבין איפה ואיך מפחיתים. אנחנו בתור התעשייה האווירית יכולים לעשות את זה אבל לעסקים בינוניים וקטנים אין בכלל את היכולת לכמת ולדווח".

מוסיפה על זה מיטל ליאון, ראש מערכת איכות הסביבה בתאגיד ICL: "אני מנסה לקדם במפעלי ים המלח אנרגיה סולארית, אבל אני לא מוצאת כתובת במשרדים ממשלתיים לקדם תהליכים כאלה. מיליון רגולטורים ואי אפשר להזיז כלום. אני נתקלת בהתנגדויות מצד אלו שאמורים לסייע בקידום התכנית".

נספח 4: עיקרי הרפורמה לקבלת רישיונות אוויר נקי לתעשייה

- איחוד רישיונות
 - למפעלי אוויר נקי: היתר הפליטה יכול את כלל הנושאים הסביבתיים, המוסדרים היום גם בהיתר רעלים וברישוי העסק.
 - למפעלי חומרים מסוכנים: היתר הרעלים יכול את כלל הנושאים הסביבתיים, המוסדרים היום גם רישוי העסק
 - למפעלים אחרים: כלל היבטי הסביבה שלהם יוסדרו ברישוי העסק (כפי שנעשה היום)
 - מפעלי חומרים מסוכנים שרמת הסיכון הסביבתי מהם נמוכה (כ-2500 עסקי C) המוסדרים היום בהיתר רעלים וברישוי עסק, יוסדרו באמצעות תקנות ומפרטים אחידים ברישוי העסק
- התייחסות אינטגרטיבית לכלל היבטי הסביבה של המפעל
- הפחתה משמעותית של העומס הבירוקרטי
 - מתן ודאות לתעשייה: הארכת משך היתרים, מתן לוחות זמנים (SLA), הסדרת הליכי שינוי בהיתרים ועוד.
 - טיוב הרגולציה: הנמקת החלטות פרטניות, מנגנון השגה, הגברת הקשב למפוקחים ועוד
- הקצאת כוח אדם ומשאבים על מנת להבטיח זמני תגובה קצרים
- דיגיטציה שתאפשר את הליכי ההתייעלות
- עמידה בהתחייבות ישראל ל-OECD
- יישום מדיניות המשרד לרישוי סביבתי פרטני אינטגרטיבי, על פי המתודולוגיה שבדירקטיבה על פליטות מתעשייה (IED)

נספח 5: דוגמאות לחסמים בירוקרטיים לטיפול בפורטל הדיגיטלי לעסקים

נקודות שעלו במסגרת שולחן עגול שהתקיים ב-9.3.21 בנושא "האזור הממשלתי האישי לעסקים" - בדגש לשירותים עבור יבואנים

נושאים רוחביים שיש לקדם:

- יכולת עבודה ומתן חיוויים ליבואנים באזור האישי (אפשרות לעקוב אחרי המשלוח בזמן אמת) שירכז עבורם את כלל הבקשות והאישורים, חיווי על סטטוסים, תוקפן, מכסות.
- מתן סטטוס מפורט יותר ליבואן היכן נמצאת בקשתו ומי מטפל בה במערכת מסלול.
- במקרה של דרישה להשלמת מסמכים / דחיית בקשה, ניתן יהיה לתקנה ולא יידרש להתחיל את כל התהליך מחדש.
- במקרה של דחיית הבקשה תצוין סיבת הדחיה.
- תוסר המגבלה/תוגדר מגבלה סבירה, היכן שקיימת כיום לגודל קבצים מצורפים.
- תיאכף החלטת הממשלה בדבר האיסור לבקש לקבל מסמכים בפקס ויתאפשר לשלוח במייל/ העלאת קבצים.
- סמוך למועד (מספר שבועות/חודשים) פקיעה של אישור יבוא או הגעה צפויה למכסת היבוא, תשלח ליבואן הודעה.
- יקבע SLA לזמן טיפול בבקשה.
- תינתן האפשרות לשלם את כלל האגרות דרך שרת התשלומים הממשלתי המקוון ולא דרך הדואר.

סוגיות פרטניות נוספות ל 6 התהליכים בעייתיים שהוצפו:

- א. יבוא סחורות הדורשות את אישורי משרד התקשורת
- הנגשת הבקשה לפטור
- ב. אישור משרד הבריאות - אמ"ר:
- אין אפשרות לתקשר איתם
 - אין גישה ישירה,



המכון הישראלי לדמוקרטיה

- קושי עצום לחדש אישורים שפגים תוקף אחרי שנתיים

ג. אישורי משרד הבריאות - רוקחות:

- אמנם מעט בקשות, אבל כל בקשה משמעותית ביותר, למשל תרופה גנרית
- הגשה ידנית והמשרד מזין את הנתונים למערכות
- מתקבלות החלטות רגולציה על סמך נתונים חלקיים

ד. משרד התחבורה - מעבדת רכב:

- אין סנכרון מידע בין המעבדות השונות
- אין תיעוד של פרוטוקלי בחינה והם אינם מפורסמים

ה. משרד הגנת הסביבה:

- חומרים מסוכנים
- ביטול שליחה בפקס

ו. לוחות זמנים ארוכים מאוד