

רפורמה לקידום

עסקים באמצעות

הפחתת הנטל הבירוקרטי

צבי אקשטיין, אסתי גולדהמר, אביחי ליפשיץ, אריאלה

מוזדן ותום טרילניק *

נייר מדיניות 2016.05 / ספטמבר 2016



* פרופ' צבי אקשטיין הוא דיקן בית ספר טיומקין לכלכלה וראש מכון אהרן למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי הרצליה. zeckstein@idc.ac.il. אסתי גולדהמר היא יועצת לניהול, עוסקת בתחומי הפחתת הנטל הבירוקרטי במשרדי הממשלה. esti@bdo-kav.co.il. אביחי ליפשיץ הוא חוקר בכיר במכון אהרן למדיניות כלכלית. אריאלה מוזדן היא יועצת ארגונית, מתמחה בפיתוח תפיסות ארגוניות. תום טרילניק הוא עוזר מחקר במכון אהרן למדיניות כלכלית. נייר המדיניות נכתב בהתייעצות עם חיים שני, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, שהיה יו"ר ועדת Doing Business ועסק רבות בהפחתת הנטל הבירוקרטי.

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 וחזוק 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 הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רוחביים, 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), מר שאול שני (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי אקשטיין, מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, 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, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, 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

רפורמה לקידום עסקים באמצעות הפחתת הנטל הבירוקרטי

הנטל הבירוקרטי הוא מטרד לעסקים ומהווה חסם כניסה לזמנים ומס על הפעילות העסקית ועל התחרותיות, בעיקר של עסקים קטנים ובינוניים. המצב בישראל מבחינת קלות עשיית העסקים והנטל הבירוקרטי אינו משתפר, ומעמדה היחסי של ישראל הולך ומידרדר. בשנה האחרונה ירדה ישראל למקום ה-53 במדד "עשיית העסקים" של הבנק העולמי, ירידה של 3 מקומות מהשנה הקודמת וירידה מצטברת של 24 מקומות משנת 2006.

קיימת הסכמה רחבה בספרות הכלכלית לגבי ההשפעה הרבה של הסביבה העסקית, החוקים והרגולציה על הפעילות הכלכלית, ומחקרים רבים שהשתמשו במגוון מדדים למדידת קלות עשיית עסקים, וביניהם המדד של הבנק העולמי, מראים כמעט תמיד על ההשפעה החיובית של שיפור קלות עשיית העסקים על הפריון, הצמיחה והתעסוקה.

מאז שהחל להתפרסם המדד בשנת 2003 ביצעו מדינות רבות בעולם רפורמות מקיפות לצמצום הבירוקרטיה והרגולציה. מבחינת הניסיון של מדינות שונות, ניתן לראות כי מדינות שהצליחו בצמצום משמעותי של הבירוקרטיה עשו זאת על ידי הקמת יחידות ממשלתיות ייעודיות, בעלות סמכויות ויעדים ברורים. בישראל, לעומת זאת, בוצעו צעדים מינוריים בלבד. בנוסף, בין ישראל לבין הבנק העולמי לא מתקיים דיאלוג כלל בנושאי עשיית עסקים, בניגוד למרבית המדינות האחרות.

מטרת נייר המדיניות היא להציע רפורמה שבמרכזה קידום המשק הישראלי והפריון בו, על ידי קידום התחרות החופשית ושיפור קלות עשיית העסקים, וזאת באמצעות צמצום הרגולציה העודפת והקטנה למינימום של העלות הבירוקרטית הנוצרת כתוצאה מהרגולציה ההכרחית. בעקבות הניסיון הרחב בעולם בנושא קידום עשיית עסקים, ההמלצה המרכזית היא להקים בישראל **יחידה ממשלתית ייעודית – היחידה לקידום עסקים בישראל**. המלצה זו הוצגה גם ע"י ד"ר אוגוסטו לופז-קלרוס, מנהל המדדים הבינלאומיים בבנק העולמי אשר אחראי על מדדי עשיית העסקים, בפגישה עם אנשי משרד רוה"מ ונציגי משרד האוצר העוסקים בנושא. מטרת היחידה תכלולנה את זיהוי הבעיות הבירוקרטיות המשפיעות ביותר ותיאום הטיפול בהן, הערכת הנטל העודף מרגולציות קיימות וחדשות וניהול הקשר עם הבנק העולמי בנושא מדד "עשיית עסקים". בנוסף, היחידה תעסוק בהקמה ובתפעול של מרכזי שירות לעסקים (one-stop centers) בנושאי פתיחת עסקים, רישוי עסקים, רישיונות יבוא וכו' שבהם ירוכזו כל הגופים הממשלתיים הנחוצים במקום אחד. מרכזים כאלו הוכחו כיעילים במיוחד לקיצור תהליכים מורכבים המערבים רשויות שונות. ללא הקמת יחידה ייעודית לנושא לא תתקיים מחויבות ארוכת טווח של הממשלה לצמצום הבירוקרטיה ולשיפור הרגולציה, למרות הרצון הטוב והניסיון לשיפור הקיימים כיום. טיפול נקודתי באמצעות המשרדים השונים שיעדיהם אינם כוללים את קידום העסקים בעדיפות הראשונה אינו יכול להביא את התוצאות הרצויות, ולראיה – למרות ההשקעה המרובה בנושא במשך שנים מצבה היחסי של ישראל מוסיף להידרדר. השייך הארגוני המתאים ליחידה זו הינו במשרד האוצר או במשרד הכלכלה.

תוכן העניינים

5	1. סיכום ומסקנות
6	1.1 תהליכים בעולם
7	1.2 המלצות
9	2. רקע
11	מדדי עשיית עסקים (Doing Business)
12	3. הספרות הכלכלית בנושא עשיית עסקים
15	4. מה בין נטל רגולטורי לנטל בירוקרטי?
15	4.1 מהי רגולציה
16	4.2 מהי בירוקרטיה
17	5. המצב הקיים בישראל
18	5.1 עיקרי הבעיות שזיהינו במבנה הקיים
19	5.2 המיקום של ישראל במדד עשיית עסקים
20	6. מה נעשה בעולם
20	6.1 פורטוגל
21	6.2 מקסיקו
21	6.3 אוסטרליה
22	6.4 סיכום הנעשה בעולם
23	7. הקמת יחידה ממשלתית ייעודית
24	7.1 תחומי הפעילות של היחידה לקידום עסקים בישראל
25	7.2 מבנה היחידה
27	7.3 כפיפות היחידה

1. סיכום ומסקנות

בנייר מדיניות זה נבחן את מדיניות הממשלה בנושא קידום עסקים והפחתת הנטל הבירוקרטי. מטרת הנייר היא לגבש המלצה מעשית לגבי הצעדים שעל הממשלה לנקוט על מנת לקדם באופן מובנה ויעיל את הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים ואת צמצום הרגולציה העודפת, תוך תיאום בין כל הגורמים הנוגעים בדבר. מימוש הרפורמה המוצעת יאפשר לישראל לשפר את קלות עשיית העסקים ולהביא אותה לרמה המקובלת במדינות המפותחות.

הנטל הבירוקרטי הוא מטרד לעסקים, ובעיקר לעסקים קטנים ובינוניים, ומתבטא בעלויות כספיות ובבזבוז זמן. המגזר העסקי הוא המקור לצמיחה ולהעלאת רמת החיים במשק, וצמצום הבירוקרטיה למגזר העסקי חיוני להעלאת התחרותיות ולהגדלת פוטנציאל הצמיחה של המשק. הפחתת הנטל הבירוקרטי חשובה במיוחד בעידן הכלכלה הגלובלית שבו מדינות רבות מתחרות על משיכת עסקים והשקעות מכל המקורות, כולל האוכלוסייה המקומית.

המצב בישראל מבחינת קלות עשיית העסקים והנטל הבירוקרטי אינו משתפר, ומעמדה היחסי של ישראל הולך ומידרדר. בשנה האחרונה ירדה ישראל למקום ה-53 במדד "עשיית העסקים" של הבנק העולמי, ירידה של 3 מקומות מהשנה הקודמת וירידה מצטברת של 24 מקומות משנת 2006. הידרדרות זו בדירוג נובעת משיפור תהליכים וביצוע רפורמות במדינות רבות מחד גיסא, אל מול פעולות מינוריות לשיפור המערכת הבירוקרטית בישראל וחוסר תקשורת בין הרשויות בישראל לבין צוות המדד של הבנק העולמי מאידך גיסא. 189 מדינות בסה"כ מופיעות במדד, כאשר מעל ישראל בדירוג ניתן למצוא מדינות כגון פרו, מקדוניה, מלזיה ומולדובה. מיקומה של ישראל נמוך במיוחד בתחומי רישום נכסים (מקום 127), תשלום מסים (מקום 103), אישורי בנייה (מקום 96), חיבור לחשמל (מקום 91), מסחר בינ"ל (מקום 58) ופתיחת עסק (מקום 56), אך אינו גבוה גם ברוב התחומים האחרים. ישראל ממוקמת באחד מ-30 המקומות הראשונים רק בתחומי הגנה על משקיעים (מקום 8) וטיפול בפשיטות רגל (מקום 29).

חשוב להבדיל בין רגולציה לבירוקרטיה. **רגולציה** הינה שם כולל להסדרה של פעילויות שונות, באמצעות חוקים, תקנות, כללים, צווים והוראות מנהל שונות. מטרתה היא הסדרת מערך החיים הכולל במדינה, והיא בעיקרה מנגנון של פיקוח וויסות כלפי גורמים פרטיים בשוק אשר תפקידו להגן על טובת הציבור. **בירוקרטיה** הינה מכלול הפעולות, הטפסים, המערכות והכלים שמטרתם להוציא לפועל את הרגולציה שנקבעה. בירוקרטיה הינה בעצם הפרשנות הניתנת לרגולציה ומתורגמת לפעולות הלוקחות זמן וכסף. **נטל בירוקרטי** הוא העלות הישירה של תהליכי העבודה והכלים ליישומם אל מול הרגולטור, בעוד **שנטל רגולטורי** הוא הנטל שנובע מהרגולציה עצמה. לדוגמה, מטף כיבוי בגודל מסוים הנדרש להיות בתוך בית עסק הינו נטל רגולטורי, אולם הטפסים הנדרשים על מנת לקבל את אישור מכבי האש לפתיחת העסק הינם נטל בירוקרטי.

הספרות הכלכלית בנושא "עשיית העסקים" הינה ענפה ועוזרת להסביר נתונים מאקרו כלכליים חשובים בעזרת מדד "עשיית העסקים" ומדדים דומים לו. קיימת הסכמה רחבה בספרות הכלכלית לגבי ההשפעה הרבה של הסביבה, החוקים והרגולציה, ומחקרים רבים שהשתמשו במגוון מדדים למדידת קלות עשיית עסקים, וביניהם המדד של הבנק העולמי, מראים כמעט תמיד על ההשפעה החיובית של שיפור קלות עשיית העסקים על הפריון, הצמיחה והתעסוקה. מחקרים מצאו גם כי סביבה רגולטורית נוחה נחוצה למדינה כדי ליהנות משיפורים כגון הגדלת ההשקעה במו"פ או הגדלת הפתיחות לסחר בינ"ל ולאפשר חדשנות.

Coe, Helpman and Hoffmaister (2009) מצאו כי עבור רמה נתונה של מלאי הון המו"פ, מדינות שלהן דירוג גבוה יותר במדד קלות עשיית העסקים הפיקו תועלת רבה יותר מהשקעה במחקר ופיתוח ממדינות בדירוג נמוך של קלות עשיית עסקים. Freund and Bolaky (2008) מצאו כי מדינות בעלות דירוג גבוה במדד עשיית עסקים מרוויחות יותר מעלייה ברמת הפתיחות של המשק למסחר בינ"ל ממדינות בעלות דירוג נמוך. המחקר האקדמי בודק גם מרכיבים ספציפיים בדירוג והשפעתם על המשק. נמצא כי מספר השלבים בפתיחת עסק חדש ורמת ההון המינימלית הנדרשים משפיעים על רמת היזמות במשק. בנוסף, נמצא כי למספר התשלומים הדרושים לתשלום מסים וכן לזמן הנדרש לתשלום מסים יש השפעה שלילית מובהקת על השקעות זרות במשק.

1.1 תהליכים בעולם

מדד "עשיית עסקים" (Doing Business) של הבנק העולמי, שפרסומו החל בשנת 2003, הביא להכרה נרחבת בקרב מקבלי החלטות בעולם לגבי העלות הכלכלית של הבירוקרטיה והרגולציה. מדינות רבות החלו לטפל באופן רציני בנטל הבירוקרטי על מנת לצמצם את עלותו ולתרום לצמיחה. מבחינת הניסיון של מדינות שונות ניתן לראות כי מדינות שהצליחו בצמצום משמעותי של הבירוקרטיה עשו זאת על ידי הקמת יחידות ממשלתיות ייעודיות, בעלות סמכויות ויעדים ברורים.

מדבריו של ד"ר לופז-קלרוס עולה כי בין ישראל לבין הבנק העולמי לא מתקיים דיאלוג כלל בנושאי עשיית עסקים, בניגוד למרבית המדינות האחרות. דיאלוג זה הוא חשוב ביותר, מאחר שהבנק העולמי הוא בעל מאגר נתונים גדול ומעודכן על רגולציה ובירוקרטיה במשק הישראלי וכן על מדינות אחרות, כך שהמידע המתקבל מהבנק יכול לתרום רבות לשיפור התהליכים הנעשים במשק. כמו כן, הבנק העולמי מעדכן ומטייב באופן רציף את שיטות המדידה, ובכך נוצר פער בידע בין ישראל לבין הבנק העולמי. השינויים כוללים הוספת/ביטול קריטריונים, מדדי ביניים ופרמטרים איכותניים. חשוב לציין כי ד"ר לופז-קלרוס טען כי ישראל היא המדינה היחידה שאינה מגיבה על דו"ח עשיית העסקים השנתי. פער זה שבו מדינת ישראל אינה משקיעה מספיק מאמצים בנושא הרגולציה אל מול המאמצים של מדינות אחרות גורם לכך שמדינות אחרות משתפרות בקצב מהיר בעוד שישראל נשארת במקום, והפערים מתרחבים.

בהולנד, אחת המדינות המובילות על פי הבנק העולמי במדד קלות עשיית העסקים, התקבלה החלטה על צמצום של 25% בנטל הרגולטורי. בעקבות כך, הוקמו יחידות ייעודיות האמונות על ביצוע הרפורמה. אחת היחידות אמונה על פיקוח והערכת פעילות הממשלה בנושא הרגולטורי וכן על ייעוץ למשרדי הממשלה בנושא הפחתת רגולציה. יחידה נוספת היא יחידה בין-משרדית בפיקוח משרד האוצר ומשרד הכלכלה שתפקידה פיקוח על החקיקה והתקנות והביצוע בפועל של שינויים רגולטוריים. משרד האוצר במדינה משתמש בשיטת "מקלות וגזרים" על מנת לתמרץ את המשרדים האחרים להשתפר מבחינת רגולטורית ובירוקרטיית. כמו כן, היכולת למדוד כל משרד ולפרסם דו"חות פומביים בנושא גם מביאים ללחץ חיובי המניע את המשרדים להשתפר.

בדנמרק נקבע יעד ממשלתי להפחתת רגולציה וכן הוקמו יחידות האמונות על נושאים אלו. מתפרסם דו"ח שנתי המשווה בין המשרדים השונים ומעדכן על ההתקדמות שלהם. בנוסף הוקם מסד נתונים נרחב המעודכן בצורה שוטפת. על ידי כך, הגורמים השונים יכולים למדוד את השינויים שבוצעו ולנתח אותם על מנת לפרסם אותם ולהוסיף להשתפר. בכל משרד ממשלתי קיימים תקנים לעובדים האחראים על נושאי הרגולציה והבירוקרטיה במשרד.

באירלנד הוקם פורום שבו חברים אנשי ציבור ואנשי עסקים שתפקידו לדאוג להפחתת הנטל הרגולטורי. פורום זה עוסק בשלושה נושאים עיקריים: חוק החברות, חוק התעסוקה וחוקי הבריאות והבטיחות. עד לשנת 2012 נחסכו כ-25% מהנטל שנמדד בשנת 2004. כמו כן, הממשלה התמקדה ב-5% מהחוקים הרגולטוריים שהביאו לנטל הבירוקרטי הגדול ביותר והחליטה לצמצם ב-25%.

בפורטוגל נעשתה רפורמה מקיפה בתהליכי הקמת עסקים, ע"י הקמת מרכזי שירות שבהם ניתן לטפל במקום אחד בכל האישורים הדרושים. הרפורמה צמצמה את הזמן הדרוש להקמת עסק מחודשים מספר לפחות מיום אחד והורידה את העלויות הכרוכות בכך מ-2,000 אירו ל-400 אירו.

1.2 המלצות

החזון הוא קידום המשק הישראלי והפרייון בו על ידי קידום התחרות החופשית ושיפור קלות עשיית העסקים, וזאת באמצעות צמצום הרגולציה העודפת והקטנה למינימום של העלות הבירוקרטית הנוצרת כתוצאה מהרגולציה ההכרחית.

בתחומים רבים אורך ומורכבות התהליכים בישראל מהווים חסם משמעותי לעסקים. הנטל מקשה במיוחד על עסקים קטנים ובינוניים, עקב מרכיב העלות הקבועה המשמעותי בנטל הבירוקרטי. קושי בפתיחה ורישוי של עסקים עלול להתיע יזמים מפתחת עסק, והניסיון מהעולם מראה כי הפחתת קושי זה מגבירה את קצב פתיחת העסקים. קשיים בייבוא מוצרי השקעה ותשומות ביניים, בהשגת אישורי בנייה ובחיבור לחשמל עלולים לדחוף יזמים לפתוח קווי יצור בחו"ל, וכמובן כלל הנטל הבירוקרטי מפחית את היזמות והחדשנות ומעלה את יוקר המחיה.

ההמלצה המרכזית לביצוע מידי היא הקמת "מרכזי שירות לעסקים" (one stop center). מרכזים אלו ירכזו את כל הפעילויות של הסקטור העסקי בתחום מסוים, כמו פתיחת ורישוי עסק וייבוא מוצרי השקעה ותשומות הדורשים כיום אישורים מגורמים מספר. מרכזי השירות יאפשרו לעסקים לקבל שירות מהיר יותר, ויגבירו את השקיפות בדרישות הרגולטוריות. במרכזים המיועדים לפתיחת עסק, לדוגמה, יהיו נציגים מכל גוף רגולטורי רלוונטי, ותפקידם יהיה לסייע לבעלי עסקים ולקדם תהליכים לפתיחת עסקים חדשים, כך שיזם הרוצה לפתוח עסק יוכל לבצע את כל התהליכים במקום אחד. מודל זה מצליח מאוד בפורטוגל. המרכזים יוקמו בשיתוף של הממשלה והשלטון המקומי, ובתור התחלה ימוקמו בשלושה אזורים בארץ – צפון, מרכז ודרום.

על מנת להקים ולהפעיל את מרכזי השירות לעסקים יש להקים יחידה ממשלתית ייעודית – היחידה לקידום עסקים בישראל. יחידה זו תהיה אחראית על הנושא ובעלת סמכויות, ויש לגבות אותה בחקיקה ובתקציבים המתאימים. היחידה תתאם בין כלל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים ותהיה גם אחראית לפיקוח על מרכזי השירות. נראה שהמיקום המתאים ליחידה הוא משרד האוצר או משרד הכלכלה.

במדינות שקיבלו על עצמן תהליך רציני של שיפור המצב הבירוקרטי והרגולטורי וביניהן הולנד, דנמרק, קרואטיה, קוסטה ריקה, צ'ילה, הונגריה ועוד קיימת יחידה ייעודית. יחידה זו מטפלת בכל הנושאים הקשורים לרגולציה ולבירוקרטיה, וביניהם גם ניהול הקשר הישיר מול הבנק העולמי בנושאי עשיית עסקים. ללא הקמת יחידה ייעודית לנושא לא תתקיים מחויבות ארוכת טווח של הממשלה לצמצום הבירוקרטיה, למרות הרצון הטוב והניסיון לשיפור הקיימים כיום. מתוך בחינת המגמות העולמיות והפעילות שבוצעה עד עתה בישראל נראה כי אחת הבעיות העיקריות היא שאין גורם שיש לו ראייה כוללת וסמכות ביצועית בכל נושאי הקטנת הנטל הבירוקרטי, חסרה מדיניות ברורה בתחום הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים, תיאום ושיתוף פעולה רוחבי מבוצע באופן חלקי וחסרה למידה מהשיטות שבוצעו בעולם בהצלחה. היחידה הממשלתית הייעודית תרכיז את הטיפול בנושא, שכן הפרמטרים הבירוקרטיים מקיפים את כל המשרדים. יעדי היחידה יהיו מוגדרים כגידול ביזמות ועשיית עסקים וכן במדדים ברורים של הקטנת תהליכים בירוקרטיים מיותרים. מטרתו אלו תושגנה באמצעות תיאום ושיפור התהליכים הנדרשים על ידי הגופים המפקחים על הפעילות העסקית, וכן על ידי הקטנת הרגולציה העודפת ומניעת הבירוקרטיה ברמה העל-מערכתית. יחידה זו תנטר את התהליכים המתקיימים בכל משרדי הממשלה ותפקח עליהם, תייעץ לממשלה בתחום הרגולציה העודפת ותייעץ בנושאי רגולציות חדשות. בנוסף, יחידה זו תפעיל גם מערך מחקר שיבדוק את התרומה למשק של כל אחד מהמרכיבים הרגולטוריים והבירוקרטיים, ותפיק גם לקחים מהפעילות הענפה הנעשית בעולם בתחום זה. זו גם המלצתו החד-משמעית של ד"ר אוגוסטו לופז-קלוס, מנהל המדדים הבינלאומיים בבנק העולמי אשר אחראי על מדדי עשיית העסקים. נייר זה בוחן את מעמדה המשפטי/סטטוטורי המועדף של היחידה הממשלתית, תוך הצבעה על המבנה הארגוני, האחריות, הסמכות והתשתית המבנית שיאפשרו עבודה יעילה ואפקטיבית.

חשוב להדגיש כי במצב הקיים, כאשר בכול שנה מתנהל דיאלוג מול הבנק העולמי על ידי בעל תפקיד חדש, לא נשמר הידע בניהול הקשר מול הבנק העולמי וייתכן כי ישראל מאבדת חלק מהנקודות בדירוג רק מסיבה זו (בתכתובת האחרונה מ-07/2016 עם צוות המעריכים של הבנק העולמי נמסר כי חלק מהנושאים ייבחנו בעתיד, ולפיכך יש חשיבות למסירת מידע ועדויות לבנק במועד על מנת שיוכלו להעריך את התוצאות ולשקלל אותן במדדי השנים הבאות).

ממשלת ישראל פועלת בשנים האחרונות להפחתת הנטל הבירוקרטי על עסקים, הן דרך טיפול בחלק מהנושאים המופיעים בדו"ח הבנק העולמי והן דרך טיפול פרטני בנושאים נוספים, כגון הרפורמה ברישוי עסקים והרפורמה ברישוי ובנייה (שינוי 101 לחוק התכנון והבנייה). דרך הפעולה המרכזית היא באמצעות החלטות ממשלה ומינוי ועדות בין-משרדיות.

היחידה האחראית על התוויית המדיניות בתחום זה כיום היא אגף המדיניות במשרד רוה"מ. בנוסף מונה במשרדים פרנטיים האחראים על קידום נושא הערכת הרגולציה במשרדי הממשלה, ומעבר לבחינת הפחתת הרגולציה כחלק מאחריות המשרדים הם נדרשים, בכפוף להחלטת הממשלה, לבחון את עלות הנטל הרגולטורי בכלל, והבירוקרטי בפרט, בכל השתת רגולציה חדשה או שינוי רגולציה קיימת שהם יוזמים.

במצב הקיים אכן עלתה המודעות לחשיבות של הפחתת הנטל הבירוקרטי ונקבעו כלים ומדדים כלליים להפחתת הנטל הבירוקרטי, אולם לא ניתנה עדיפות לעניין הפחתת הבירוקרטיה לעסקים. התכנית הקיימת דיברה ברמת כל משרד בנפרד בלבד, ולא קבעה גורם מסנכרן בין-משרדי בעל סמכות אשר רואה תמונה כוללת. היעדר גורם זה מביא לתיעדוף נמוך של נושאים בין-משרדיים, בנוסף לאי יכולת לקבוע תיעדוף ממשלתי להפחתת בירוקרטיה לעסקים. כפי שניתן גם לראות מהרצאתו של מנכ"ל משרד האוצר בכנס השנתי של מכון אהרן, הטיפול הממשלתי כיום הוא עיסוק נקודתי בנושאים ספציפיים שנבחרו ע"י הממשלה ולא טיפול מקיף בבעיה. מכאן המלצתנו להקמת היחידה לקידום עסקים בישראל גם כמסר לחשיבות הרבה שהממשלה רואה בהפחתת הבירוקרטיה והרגולציה. הבירוקרטיה והרגולציה פועלות כמס מעוות על העסקים במשק, ובכך פוגעות בצמיחה בישראל. הקמת יחידה לקידום עסקים ותחרות בישראל והצלחתה תקדמנה את הצמיחה בצורה משמעותית.

2. רקע

בנייר המדיניות בנושא הפחתת הנטל הבירוקרטי בישראל¹ סקרנו את פעילות ישראל בנושא הפחתת הנטל הבירוקרטי. לאור ממצאי הסקירה והמלצותיה, נייר מדיניות זה מעמיק את המחקר ובא לתת המלצות לשינויים ולשיפורים. להלן הדגשים בנושא פעילות ממשלת ישראל אשר מהווים תשתית למחקר זה. ממשלת ישראל פעלה בשנים האחרונות להפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים, הן דרך טיפול בחלק מהנושאים המופיעים בדו"ח הבנק העולמי והן דרך טיפול פרטני בנושאים נוספים, כגון הרפורמה ברישוי עסקים והרפורמה ברישוי ובנייה (שינוי 101 לחוק התכנון והבנייה) הכוללת גם שינויים רגולטוריים. הדרך העיקרית שבה בחרה הממשלה לטפל בנושא הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים הינה החלטות ממשלה ומינוי ועדות בינמשרדיות. הממשלה קיבלה החלטות מספר אשר עוסקות בנושא, כאשר העיקרית ביניהן הינה החלטת הממשלה מס' 452 מיום 21.6.09 שבה הוחלט למנות ועדה אשר תעסוק בשיפור וביעול תהליכי עשיית עסקים בישראל בהשוואה למדינות בעולם.

הוועדה שמונתה מתוקף החלטת הממשלה התמקדה בשני נושאים אשר נמדדים בדו"ח, והם: הקמת עסק ורישום נכס. ההמלצות בנושאים אלה אושרו על ידי הממשלה ביום 15.7.10. בהחלטה זו האריכה הממשלה את תקופת עבודת הוועדה וגם הרחיבה את הסמכויות שלה, כך שתעסוק גם בנושא רישוי עסקים. המלצות הוועדה בנושא רישום נכס נכללו בחוק ההסדרים ואושרו.

בשלב השני של עבודת הוועדה היא עסקה, בין היתר, גם בנושאים אשר אינם נמדדים בדו"ח, מתוך כוונה לשפר את הסביבה העסקית בכלל, ולא להתמקד רק בשיפור מיקום ישראל במדד. בחירת הנושאים נקבעה לאחר מפגש עם נציגי בעלי העסקים ממגוון תחומים. הנושאים שהוועדה החלה לטפל בהם היו:

- מערך הפיקוח על המזון במשרד הבריאות.
- מערך רישום אמצעים ומכשור רפואי (אמ"ר) במשרד הבריאות.
- מערך התקינה והבדיקות במכון התקנים.
- יישום הרפורמה לרישוי עסקים.

קצב עבודת הוועדה השתנה לאחר חילופי העומד בראשה באמצע שנת 2011. המלצות פרקטיות נוספות בנושאים הנ"ל לא הוגשו לממשלה בהמשך. על אף האמור, התקבלה החלטת ממשלה מס' 177 ביום 13.5.13 אשר התייחסה לחלק מהנושאים אשר טופלו בעבר, אך בפועל עד היום לא הושלם הטיפול בנושאים הנ"ל. ככלל, שני דברים יכולים להסביר את האטת קצב הטיפול בנושאים הנ"ל: הראשון הוא העברת האחריות לגורם שהנושא אינו עומד בראש סדר העדיפויות שלו והוא אינו נמדד לפי יישום הדברים הקבועים בהחלטה, והשני הוא פיזור המטלות בין הרשויות השונות ללא הגדרת דמות אחראית ומוסמכת ברורה.

במקביל קידמה הממשלה תהליך ליעול ושיפור הרגולציה בישראל. בעקבות ועדת טרכטנברג קיבלה הממשלה את החלטה מס' 4027 מיום 25 בדצמבר 2011. בהחלטה נקבע, בין היתר, כי על ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד רוה"מ, בסיוע משרד הכלכלה, לפעול לפיתוח תורת רגולציה ממשלתית, כגון שיטה להערכת רגולציה ובכלל זה ניתוח עלות-תועלת. ביום 25 באוגוסט 2013 התקבלה החלטת ממשלה מס' 708. החלטה זו הטילה על מנכ"ל משרד רוה"מ להביא לאישור הממשלה תכנית לטיוב רגולציה ולצמצום נטל בירוקרטי של רגולציה קיימת. התכנית תכלול תהליך להטמעת הערכה מקדמית של השפעת רגולציה על בסיס המדריך שגובש לפי החלטת ממשלה מס' 4027.

¹ אנואר חילף ואסתי גולדהמר, "הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים בישראל", מכון אהרן למדיניות כלכלית (2016).

החלטת ממשלה אחרונה מס' 2118 בנושא הפחתת בירוקרטיה התקבלה ביום 22 באוקטובר 2014. החלטה זו היוותה המשך להחלטות הנ"ל. ההחלטה קבעה, בין היתר, יעד כללי להפחתת בירוקרטיה שהוא 25%. עוד נקבעו בהחלטת הממשלה הנושאים הבאים:

1. הפחתת הנטל הרגולטורי הקיים – משימה שהוטלה על כל משרד בנפרד.
2. התכנית קובעת שיתוף פעולה המבוסס על רצון טוב בנושאים חוצי משרדים.
3. ביצוע הערכה השפעות רגולציה בעת הגשת הצעות חוק ממשלתיות החל מ-2016.1.1.
4. פיתוח כלים ומדדים, ופרסום מדריך ממשלתי להערכת השפעות רגולציה.
5. כינון ועדה מייעצת לממשלה שמטרתה לייעץ בעניין יישום ההחלטה. הוועדה תורכב בין היתר מנציגי המגזר העסקי.
6. הטלת משימות של הפחתת הרגולציה בכל משרד על גורם בדרגת סמנכ"ל.
7. הטלת אחריות על משרד רוה"מ ועל משרד המשפטים להכין תזכיר חוק בנושא הערכת ההשפעה של הרגולציה.

ברמה המבנית, נושא הטיפול ברגולציה עבר ממשרד האוצר למשרד רוה"מ. היחידה האחראית על התוויית המדיניות בתחום זה כיום היא אגף ממשל וחברה במשרד רוה"מ. בנוסף מונו במשרדים רפרנטים האחראים על קידום נושא הערכת הרגולציה במשרדי הממשלה, ומעבר לבחינת הפחתת הרגולציה כחלק מאחריות המשרדים הם נדרשים, בכפוף להחלטת הממשלה, לבחון את עלות הנטל הרגולטורי בכלל, והבירוקרטי בפרט, בכל השתת רגולציה חדשה או שינוי רגולציה קיימת שהם יוזמים.

במצב הקיים אכן עלתה המודעות לחשיבות של הפחתת הנטל הבירוקרטי ונקבעו כלים ומדדים כלליים להפחתת הנטל הבירוקרטי, אולם לא ניתנה עדיפות לעניין הפחתת הבירוקרטיה לעסקים. התכנית הקיימת דיברה ברמת כל משרד בנפרד בלבד, ולא קבעה גורם מסנכרן בינמשרדי בעל סמכות אשר רואה תמונה כוללת. היעדר גורם זה מביא לתיעדוף נמוך של נושאים בינמשרדיים, בנוסף לאי יכולת לקבוע תיעדוף ממשלתי להפחתת בירוקרטיה לעסקים.

מתוך בחינת המגמות העולמיות והצלחותיהן (כמו גם כישלונותיהן) מחד גיסא, ומאידך גיסא בהסתמך על הפעילות שבוצעה עד עתה בישראל ולא הביאה לתוצאות ארוכות טווח אשר השאירו את חותמן על תהליך טיוב רגולציה מתמשך, אנו מאמינים כי הדרך להשגת יעדים בישראל הינה הקמת יחידה ממשלתית ייעודית אשר תרכז את הטיפול בנושא, שכן הפרמטרים הבירוקרטיים מקיפים את כל המשרדים. נייר זה בוחן את מעמדה המשפטי/סטטוטורי המועדף של היחידה הממשלתית, תוך הצבעה על המבנה הארגוני, האחריות, הסמכות והתשתית המבנית שיאפשרו עבודה יעילה ואפקטיבית.

מדדי עשיית עסקים (Doing Business)

מדדי עשיית עסקים (Doing Business) פורסמו לראשונה בשנת 2003 על ידי הבנק העולמי ומהווים כיום בנצ'מרק מרכזי לביצוע השוואות בין מדינות. מדדים אלו בוחנים רגולציה על עסקים בהתאם למחזור החיים של העסק ב-10 תחומים שונים וביניהם: הקמת עסק, רגולציה על שוק העבודה, היתרי בנייה, אספקת חשמל, רישום נכס, קבלת אשראי, הגנה על זכויות מיעוט, תשלום מסים, מסחר בינלאומי, החלת חוזים והגנת נושים. המקורות העיקריים של המדדים הם מקורות חוקתיים כגון חוקים אזרחיים, חוקים מסחריים, תקנות מס, חוקי חברות וכדומה. המדדים מתעדכנים ברמה שנתית כאשר שינויי חוקים ותקנות משפיעים על הדירוג.

בנוסף, הבנק העולמי מעביר סקר שנתי בין כמה עורכי דין ורואי חשבון ישראלים אשר עוזרים לו לקבל תמונה עדכנית המשפיעה גם היא על המדדים. הנתונים המועברים על ידי קבוצה זו מהווים 75% מהמדדים. במסגרת סקר זה נשאל לדוגמה כמה ימים לוקח לקבל היתר בנייה, כמה ימים לוקח לרשום עסק חדש, כמה צעדים נדרש יזם לעבור עד לקבלת היתר כלשהו ועוד. לדוגמה, רישום נכס בבלגיה מצריך 8 פעולות שונות ולוקח בממוצע 56 ימים. עלות רישום הנכס מהווה 12.7% משווי הנכס. במקביל, בלגיה מנוקדת ב-23 נקודות מתוך 30 במדד איכות רישום הנכס. מנגד, ברואנדה רישום נכס מצריך 3 פעולות שונות ולוקח בממוצע 32 ימים. עלות רישום הנכס מהווה 0.1% משווי הנכס. רואנדה מנוקדת ב-25 מתוך 30 במדד איכות רישום הנכס. ההכנסה לנפש בבלגיה היא \$47,030 לנפש ואילו ברואנדה היא \$650 לנפש. יודגש כי במידה שמספר הפעילויות ואו משך הטיפול בכל פעילות נקבע בחקיקה או בחקיקת משנה, לרבות תקנות, הבנק העולמי משתמש בנתון זה לחישובי המדד.

מאז פרסום המדדים, ניתן לראות כי מדינות רבות מתייחסות ברצינות גבוהה למדדים ולמידע אשר עולה מהם. הבנק העולמי מציג נתונים אשר מראים כי מאז שהחלו להתפרסם המדדים קיים תהליך של התכנסות בין המדינות. תהליך זה מתבטא בכך שבכל המדדים, הרבעון הגרוע ביותר של המדינות לאורך השנים הולך ומתקרב לממוצע של הרבעונים העליונים. דבר זה ממחיש את העובדה כי מדינות רבות מעבדות את המידע המתקבל מהבנק העולמי ופועלות לשיפור המערכת הרגולטורית והבירוקרטית שלהן, במטרה לשפר את הסביבה העסקית במדינה. רפורמות אשר בוצעו במדינות רבות הביאו לכך שבעוד שבשנת 2005 רק ב-41 מדינות בעולם ניתן היה להקים עסק בפחות מ-20 ימים, בשנת 2015 ניתן היה לעשות זאת ב-132 מדינות. המדינות השונות מאתגרות את האנליסטים בבנק העולמי בנתונים שהן מעבירות להם כהוכחה לשיפור הביצועים במדינה, וכפי שמגדיר זאת ד"ר לופז-קלרוס, "data challenge". כמו כן, מעת לעת, המדינות מתערבות באיכות המדדים ואף מביאות לשינויים. בעקבות כך בוטלה בשנים האחרונות מדידת קריטריון של העסקת עובדים אשר מדד את קלות הגיוס והפיטורין, ובכך יצר תמריץ הפוך (ככל שקל יותר לפטר, קל יותר לעשות עסקים). דוגמה נוספת הינה שילוב פרמטרים של איכות התהליך, בדגש על תהליכי קבלת היתרי בנייה ורישום נכס.

ישנה טענה כי מדינות פועלות בצורות שונות על מנת להשפיע על המדדים מבלי להתייחס לכלל הבעיות הרגולטוריות בקרבן, אולם על פי דעתנו, גם אם הדבר נכון, הוא אינו מוריד מחשיבות המדדים ומהצורך לטפל בבעיות רגולטוריות אמיתיות שקיימות במשק. משקיעים רבים מתייחסים למדדים אלו ברצינות, ודירוג נמוך במדדים לא רק משקף בעיות מערכתיות בכלכלה המקומית אלא גם מרחיק משקיעים וחברות מביצוע השקעות.

3. הספרות הכלכלית בנושא עשיית עסקים

כלכלנים מכירים זה זמן רב בכך שישנה השפעה משמעותית של איכות המערכת החוקית והמוסדית של מדינה על הפריץ והצמיחה בה. Hall and Jones (1999) בדקו את ההבדל בפריץ לעובד בין מדינות שונות. הם מצאו כי ההבדל בתשומת העבודה ובהון הפיזי והאנושי מסבירים רק חלק מההבדל בין המדינות, והשאר ("שארית סולו") מוסבר ע"י ההבדל בפריץ. עבור 127 מדינות שנבדקו ישנו קשר הדוק בין התוצר לעובד לבין מדד של איכות המוסדות במדינה (אשר מכונה על ידם "תשתית חברתית"). במדינות שבהן מתקיימת לאורך זמן מדיניות של תמיכה בפעילות היצרנית התוצר לעובד גבוה יותר. מדידת "התשתית החברתית" כוללת מדד של מדיניות הממשלה לגבי חוק וסדר, איכות הביורוקרטיה הממשלתית, רמת השחיתות, היכולת לאכוף חוזים ומדד המייצג את רמת הפתיחות של המדינה לסחר בין לאומי. (2001) Acemoglu et al. מנצלים את ההבדלים בשיעורי התמותה של מתיישבים אירופיים בתקופת הקולוניאליזם וטוענים כי ככל ששיעורי התמותה היו גבוהים יותר, כך היה למעצמה הקולוניאלית תמריץ נמוך יותר להתיישבות ארוכת טווח וליצירת מוסדות ומערכת חוקים תומכי פעילות יצרנית. המחקר מוצא כי הבדלים באיכות המוסדות מסבירים כ-75% מההבדל בתוצר לנפש בין מדינות שהיו קולוניות אירופיות.

דו"ח הבנק העולמי לקלות עשיית עסקים – Doing Business – התפרסם לראשונה בשנת 2003. הדו"ח הפך מאז למקור נתונים משמעותי לחוקרים, עיתונאים ומקבלי החלטות. כפי שמתעד Besley (2015), כלכלנים מובילים היו מעורבים בדו"ח על קלות עשיית עסקים מתחילתו, הן בתכנון הדו"ח והן במחקר האקדמי המתבסס עליו, ותכנון הדו"ח משקף את החשיבה הכלכלית המובילה בתחום. הספרות הכלכלית האקדמית החלה להשתמש בנתוני הדו"ח כנתונים מסבירים למגוון נתונים כלכליים, ומאות מחקרים בנושא פורסמו בכתבי עת מקצועיים מובילים.

בתחילת שנות ה-90 החלה הספרות הכלכלית העוסקת בצמיחה להתרכז ב"צמיחה אנדוגנית" שבה תמריצים למחקר ופיתוח (R&D) ע"י חברות פרטיות המעוניינות ברווח הן המניע של ההתקדמות הטכנולוגית וצמיחת הפריץ (Romer, 1990; Grossman and Helpman, 1993). ספרות כלכלית נרחבת מראה את ההשפעות החיוביות של מו"פ על צמיחת הפריץ. Coe, Helpman and Hoffmaister (2009) בוחנים רשימה של 24 מדינות OECD בין השנים 1971–2004 ומוצאים השפעה גדולה ומובהקת של מלאי הון המו"פ המקומי, מלאי הון המו"פ הבינ"ל (משוקלל לפי גודל שותפות הסחר של כל מדינה והפתיחות למסחר בינ"ל) ורמת ההון האנושי (הנמדדת כממוצע שנות הלימוד של כוח העבודה), הן על רמת הפריץ הכולל (TFP) והן על קצב הצמיחה ארוך הטווח שלו. לאחר מכן בחנו החוקרים האם מדד קלות עשיית העסקים של הבנק העולמי (במחקר זה השתמשו במדד לשנת 2007) משפיע על התועלת המתקבלת במדינה מרמת מלאי הון המו"פ. הם מצאו כי עבור רמה נתונה של מלאי הון המו"פ, מדינות שלהן דירוג גבוה יותר במדד קלות עשיית העסקים הפיקו תועלת רבה יותר מהשקעה במחקר ופיתוח ממדינות בדירוג נמוך של קלות עשיית עסקים. מדינות בעלות דירוג גבוה הפיקו תועלת רבה יותר הן מההשקעה המקומית במו"פ והן מההשקעה של שותפות הסחר שלהן במו"פ. Barbosa and Faria (2011) חקרו את השפעת הרגולציה והביורוקרטיה על החדשנות התעשייתית בכמה מדינות אירופיות. החוקרים בנו מדד לרגולציה הבנוי ממדד קלות עשיית עסקים וממדד הרגולציה על שווקים של ה-OECD. גם הם מצאו קשר שלילי וחד משמעי בין רמת הרגולציה והביורוקרטיה לבין רמת החדשנות במדינה. גם Manca (2010) מראה שמדינות שבהן מוסדות חוקיים טובים יותר מפגינות הן רמה גבוהה יותר של צמיחה בפריץ הכולל והן רמה גבוהה יותר של אימוץ טכנולוגיות חדשות.

כאשר מסתכלים על מרכיבים ספציפיים במדד קלות עשיית עסקים, יש עדויות רבות לכך שעלויות גבוהות יותר להקמת עסקים חדשים אמנם מקשות על יזמים לפתוח עסקים חדשים. Antunes and Cavalcanti (2007) טוענים שעלויות הקמה גבוהות של עסקים חדשים עלולות גם להגדיל את שיעור הכלכלה הלא פורמלית במשק. לדבר זה תהיה השפעה שלילית על החדשנות מכיוון שלפירמות במגזר הלא פורמלי יש קושי רב יותר להשיג מימון ולמשוך עובדים מיומנים והשקעות בחדשנות. ה-OECD מעריך כי המגזר הלא פורמלי בישראל מהווה כ-7 אחוזים מהתוצר. גם Aghion and Howitt (2006) מדגישים את חשיבות המשתתפים המוסדיים על המעבר ממחקר ופיתוח לפעילות יצרנית חדשנית. הם מציינים את התחרות והאפשרות של יזמים חדשים להיכנס לתחום כגורמים המייצרים צמיחה דרך חדשנות.

Freund and Bolaky (2008) בוחנים את הקשר בין מידת הפתיחות של משק למסחר בינ"ל (המוגדרת כיחס בין היבוא והיצוא לבין התוצר) לבין התוצר לנפש. כצפוי, פתיחות רבה יותר למסחר בינ"ל מתואמת עם התוצר לנפש. מדדים לאיכות המדיניות הכלכלית מתואמים גם הם עם התוצר לנפש. החוקרים מצאו כי לא כל המדינות נהנות באותה מידה מפתיחות רבה יותר למסחר בינ"ל. בכלכלות קשיחות, בעלות מדיניות שמקשה על עשיית עסקים, הגברת הפתיחות של מדינה לסחר בינ"ל לא תעלה את התוצר לנפש ואת רמת החיים. בכלכלות גמישות, לעומת זאת, עלייה של 1% ברמת הפתיחות של המשק למסחר בינ"ל מתואמת עם עלייה של יותר מחצי אחוז בתוצר לנפש. החוקרים מצאו עוד כי בירוקרטיה הקשורה לפתיחת עסקים, כפי שנמדדת במדד קלות עשיית העסקים של הבנק העולמי, חשובה במיוחד ביכולת של משק להרוויח מפתיחות לסחר בינ"ל. ממצאים אלו עקביים עם תיאוריית "ההרס היצרנית" של Schumpeter (1942) אשר מדגישה את החשיבות של עסקים חדשים לביצועיה הכלכליים של מדינה, ולמחקרים נוספים ברמת הפירמה הבודדת המראים שהיתרונות של פתיחות לסחר בינ"ל מגיעים במידה רבה הודות להקצאת משאבים יעילה יותר בתוך הסקטורים אשר נחשפים לתחרות.

Ciccone and Papaioannou (2007) בדקו האם הפחתת נטל בירוקרטי על עסקים מעודדת יזמות בתעשיות עם פוטנציאל התרחבות. הם שילבו את הזמן הנדרש כדי לעמוד בנהלים של הקמת עסק עם נתונים ענפיים על צמיחת התעסוקה וצמיחה במספר המפעלים במהלך שנות השמונים. החוקרים מצאו שבמדינות שבהן הזמן הנדרש לרישום עסקים נמוך יותר נראתה כניסה רבה יותר של עסקים חדשים בתעשיות שבהן היו שינויים טכנולוגיים ועלייה בביקוש העולמי.

Dreher and Gassebner (2013) השתמשו בנתוני המדד של קלות עשיית עסקים על הבירוקרטיה הנדרשת בפתיחת עסק. החוקרים בדקו האם בירוקרטיה בתחום זה אמנם מונעת פתיחת עסקים חדשים. הם השתמשו בשיטות אקונומטריות חדישות (EBA – extreme bounds analysis) לבדיקת עמידות התוצאות ומצאו שמבין מרכיבי המדד, מספר השלבים בתהליך פתיחת העסק ורמת ההון המינימלית הנדרשת קובעים את רמת היזמות השוררת במשק. לפי ממצאיהם, מספר הימים הנדרש לפתיחת עסק ועלות התהליך אינם משפיעים בצורה כה מובהקת. Bae and Goyal (2009) בדקו האם הבדלים בהגנה החוקית על מלווים משפיעים על גודל וטווח ההלוואות וכן על הריבית הנגבית מהלווים העסקיים. החוקרים השתמשו בנתוני הזמן שלוקח לאכוף חוזים מתוך מדד קלות עשיית עסקים ומצאו שכאשר אכיפת החוזים חלשה הבנקים מגיבים בהקטנת ההלוואות, קיצור טווח ההלוואות והעלאת הריבית. הם גם מצאו שההגנה הפורמלית בחוק על המלווים (בניגוד להגנה בפועל) משפיעה רק על שער הריבית, וגם שם ההשפעה חלשה יותר מההשפעה של אכיפת החוזים בפועל. Nunn (2007) בודק האם היכולת של מדינה לאכוף חוזים היא משתנה חשוב של ניצול יתרונות יחסיים. המאמר בונה מדד אשר מחשב עבור מוצרים שונים את שיעור תשומות הביניים שלהם אשר דורשים השקעה שתלויה בקשר עסקי עם הספק (כלומר תשומות ביניים אשר אינן נסחרות בשוק עמוק). תוך שימוש במדד קלות עשיית עסקים, הוא מוצא שישנו מתאם חיובי בין היכולת לאכוף חוזים ואיכות מערכת המשפט במדינה לבין עצימות השימוש בתשומות ביניים הדורשות חוזה. הוא

מצא גם כי מדינות בעלות מערכת אכיפת חוזים טובה יותר מייצאות באופן יחסי יותר בתעשיות שבהן חוזים עם ספקים הם חשובים יותר. לפי חישוביו, איכות אכיפת החוזים במדינות השונות מסבירה חלק גדול יותר מדפוס הסחר הבינ"ל מאשר מלאי ההון ורמת ההשכלה של העובדים במדינות השונות. Lawless (2013) משתמש בנתוני מדד קלות עשיית עסקים לגבי תשלומי מסים כדי לבחון את השפעת הזמן הנדרש לתשלום מסים ומספר התשלומים הנדרשים על השקעות זרות (FDI – foreign direct investments). הוא מוצא שלמספר התשלומים הנדרשים ולזמן הנדרש לתשלומי המסים יש השפעה שלילית מובהקת על קיומן של השקעות זרות. ההשפעה של הקושי לשלם מסים היא בעיקר לגבי עצם קיום ההשקעות הזרות ולא לגבי גודל ההשקעות. המחקר מעריך כי ירידה של 10% במדד הקושי של תשלומי המסים שקול להורדה של 1% בשיעור המס מבחינת משיכת השקעות זרות.

לאחר שמדינות רבות החלו ליישם רפורמות במטרה לשפר את מיקומן במדד קלות עשיית עסקים, הספרות הכלכלית החלה להעריך את תוצאות הרפורמות. Branstetter et al. (2014) משתמשים בנתונים מפורטוגל, מדינה אשר מימשה את אחת הרפורמות המשמעותיות והמקיפות ביותר הנוגעות לרגולציה ולביורוקרטיה של פתיחת עסקים מקרב המדינות המפותחות. לפני שנת 2005 היו הקשיים העומדים בפני יזמים בפורטוגל מהגבוהים במערב אירופה, לפי נתוני הבנק העולמי. בשנת 2005 מימשה פורטוגל רפורמה הקרויה "פירמה על המקום" (on-the-spot firm) שבמרכזה הקמת מרכזי שירות המציעים ליזמים פוטנציאליים תהליכי רישום פשוטים והוזלה בעלויות ההקמה, כאשר כל הרשויות הדרושות מרוכזות במרכז שירות אחד (one-stop shop). הרפורמה צמצמה את הזמן הדרוש להקמת עסק חדש מחודשים מספר לפחות מיום אחד, והפחיתה את העלויות הכרוכות בכך מ-2,000 אירו ל-400 אירו. כתוצאה מהרפורמה השתפר דירוגה של פורטוגל במדד קלות עשיית עסקים מהמקום ה-113 למקום ה-33. החוקרים מצאו כי כתוצאה מהרפורמה חל גידול בהקמת עסקים חדשים ובמספר המועסקים, אך בעיקר בקרב פירמות שאלמלא הרפורמה לא היו מוקמות. התועלת החברתית מהרפורמה מוגבלת ע"י האיכות הלא גבוהה של הפירמות החדשות שהוקמו. Bruhn (2011) בוחנת את הרפורמה שהופעלה במקסיקו במטרה לפשט את תהליכי רישום העסקים החדשים ולהפחית את אורך ועלות התהליך ומספר הביקורים הנדרש במשרדים השונים. המחקר מוצא שהרפורמה הגדילה ב-5% את מספר העסקים החדשים. גידול זה הוא בעיקר תוצאה של עובדים שכירים שהחליטו להקים עסקים חדשים, ולא של עסקים לא רשומים שהחליטו להירשם בעקבות הרפורמה. הרפורמה גם הגדילה את מספר המועסקים ב-2.2%. בנוסף, התחרות כתוצאה מכניסה של עסקים חדשים הפחיתה ב-3% את הכנסתם של עסקים קיימים. Haidar and Hoshi (2015) מנתחים בפירוט את הצעדים הנדרשים עבור יפן במידה שהמדינה מעוניינת להשיג את המטרה המוצהרת של התקדמות למקום השלישי במדד קלות עשיית עסקים מבין מדינות ה-OECD.

לסיכום, קיימת הסכמה רחבה בספרות הכלכלית לגבי ההשפעה הרבה של הסביבה החוקית והרגולטורית על הצמיחה והפריון. מחקרים רבים שהשתמשו במגוון מדדים למדידת קלות עשיית עסקים, וביניהם המדד של הבנק העולמי, מראים כמעט תמיד על ההשפעה החיובית של שיפור קלות עשיית העסקים על הפריון, הצמיחה והתעסוקה. חשובים במיוחד המחקרים המראים כי שיפורים חלקיים, כגון פתיחה לסחר בינ"ל או הגברות השקעות במו"פ הם אמנם חיוביים כשלעצמם, אך כדי להשיג את מלוא התועלת מהם נדרשת סביבה עסקית מעודדת חדשנות ובעלת עלויות רגולציה נמוכות.

4. מה בין נטל רגולטורי לנטל בירוקרטי?

4.1 מהי רגולציה

"רגולציה הינה שם כולל להסדרה של פעילויות שונות במדינה באמצעות חוקים, תקנות, כללים, צווים והוראות מנהל שונות. מטרתה של הרגולציה היא הסדרה של מערך החיים הכולל במדינה מן ההיבט של התנהגות הפירמות וחיי המסחר ומידת המעורבות של רשויות המדינה בפעולותיהם של אלו" (ויקיפדיה). רגולציה היא בעיקרה מנגנון של פיקוח וויסות שמפעילה בדרך כלל המדינה, אם בעצמה ואם על ידי גורמים מטעמה, כלפי גורמים פרטיים בשוק, ותפקידה לפחות להלכה להגן על טובת הציבור. הרגולציה מתבצעת על ידי רשויות מנהליות בישראל ובהן:

1. משרדי הממשלה.
2. רשויות שונות (לדוגמה הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, בנק ישראל, הרשות לניירות ערך ועוד) הפועלות מכוח סמכות שהוענקה להן על ידי הרשות המחוקקת, ולהן גם מנגנוני פיקוח ואכיפה (רשויות פיקוח) למעקב שוטף אחר הציות לרגולציות (נורמות הרגולציה כגון תקנות, הוראות, כללים וכיוצא באלו).

מטרותיה של הרגולציה

מה נועדה הרגולציה להשיג, וכיצד ניתן להצדיק את הפעלתה?
מטרה כלכלית – הרגולציה נועדה בראש ובראשונה לתקן כשלי שוק שמעוותים את פעילותו של השוק החופשי ויוצרים אי-יעילות כלכלית. כשלי שוק אלה מחייבים התערבות של גורם חיצוני שאינו נגוע באינטרסים – לא של הצרכן ולא של היצרן – ועל כן ביכולתו לכפות "כללי משחק" שיסדירו את הפעילות הכלכלית מתוך ניסיון שלא לפגוע בשחקנים.
הצדקה מוסרית-חברתית – הרגולציה שואפת להבטיח צדק חלוקתי בכל הנוגע להקצאת משאבים וטובין חברתיים. מטרתה להגן על ערכים חברתיים-מוסריים ולמנוע מבעלי שררה או עצמה כלכלית לפגוע בזכויות "הצרכן/האזרח הקטן". עם זאת ראוי לציין כי ההיבט המוסרי ברגולציה נתון למחלוקת, שכן יש הטוענים כי על המדינה להתערב כמה שפחות בשוק ולהתיר לו להתנהל באופן חופשי ועצמאי. דווקא רגולציה והגבלות של המדינה, יטענו אלה, הן הלא-מוסריות.

4.2 מהי בירוקרטיה

הרגולציה קובעת מה צריך להיות, ואינה מפרטת את הדרך להשגתו. בירוקרטיה הינה מכלול הפעולות, הטפסים, המערכות והכלים שמטרתם להוציא לפועל את הרגולציה שנקבעה. בירוקרטיה הינה בעצם הפרשנות הניתנת לרגולציה ומתורגמת לפעולות, זמן וכסף.

ניקח כדוגמה את רישוי העסקים בישראל: חוק רישוי עסקים הינו הרגולציה שמשמעותה: עפ"י חוק רישוי עסקים תשכ"ח – 1968, כל עסק המוגדר כטעון רישוי בצו רישוי עסקים, חייב ברישיון לפתיחתו ולניהולו. החוק מפרט בין היתר את הנושאים הבאים:

- סוגי רישיונות העסק.
- קבוצת העסקים טעוני הרישוי.
- התנאים לקבלת רישיון עסק.
- הגורמים המאשרים.

בחוק לא מפורט מהו תהליך הרישוי המתאר את השיטה לקבלת רישיון עסקים, לדוגמה:

- מהו סוג המידע המפורסם לציבור וצורת הנגשתו.
- מהי צורת הפנייה לקבלת רישיון (פרונטלי, On line וכו').
- האם נדרש ריאיון עם מגיש הבקשה.
- מהי שיטת העבודה מול הגורמים המאשרים; האם מגיש הבקשה פונה לכל גורם מאשר בנפרד או שהסמכות המאשרת עושה זאת עבורו, האם האישור נעשה בטור או במקביל אל מול כל הגורמים המאשרים.
- מהי שיטת הנפקת הרישיון, האם נשלח בדואר, האם במייל, האם המבקש נדרש להגיע פיזית לסמכות המאשרת כדי לקחת את האישור.
- מהם לוחות הזמנים בתהליך.
- אילו מערכות וכלים תומכים בתהליך.
- כל מערך נושאים אלו מוגדר כבירוקרטיה.

5. המצב הקיים בישראל

אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה מוביל את התכנית להפחתת הנטל הרגולטורי על בסיס החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014. התכנית כוללת שני מרכיבים מרכזיים: הראשון הוא טיוב הרגולציה הממשלתית הקיימת במסגרת תכנית חומש, בין השנים 2015–2019, הכוללת את כל הרגולטורים במשרדי הממשלה, והשני הוא הטמעת תהליך של "הערכת השפעות רגולציה חדשה" (RIA – Regulatory Impact Assessment). הערכה זו משמעה כי כל רגולטור, בבואו לקבוע רגולציה חדשה, צריך לקיים הליך אשר מטרתו להביא לכך שבכפוף לתכלית הרגולציה ולהוראות הדין החלופה שתיבחר, בסופו של דבר, תהיה כזו המפחיתה את הנטל הרגולטורי. תהליך ההערכה מתבצע באמצעות [מדריך הערכת השפעות רגולציה](#) אשר גובש על ידי משרד ראש הממשלה.

החלטת הממשלה מוטלת על כל משרדי הממשלה והרגולטורים הממשלתיים, כאשר האגף במשרד ראש הממשלה מוביל את עבודת המטה בעניין. בין השאר האגף מגבש את המתודולוגיה להפחתת הנטל ומתאם את תהליכי הפחתת הנטל במשרדים השונים. את התהליכים מובילים משרדי הממשלה, זאת תוך קשר עם בעלי עניין (מן המגזר העסקי, המגזר השלישי והציבור הרחב) מחוץ לממשלה.

כדי לבחון את המבנה המועדף, האחריות והסמכות של היחידה הממשלתית יש לזהות תחילה את הקשיים והאתגרים. הוועדה ליעול מנגנוני רגולציה ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק (2012) זיהתה את הקשיים בעבודת הרגולציה ומנתה את הנושאים הבאים:

- לעתים הרגולטור מוצא עצמו מוגבל ביכולתו לפעול אל מול הגורמים המפוקחים, שהינם לרוב גופים רבי עצמה, ופונה לעיסוקים פחות מהותיים ברמת המשק, אל מול גורמים מוסדרים "חלשים יותר".
- המציאות הרגולטורית בישראל מאופיינת בביזור לא מבוטל. החקיקה והמבנה הממשלתי הסבוך הפקידו את האחריות הרגולטורית בתחומים משיקים או קרובים בידי גורמים שונים, ועובדה זו יוצרת לא פעם מצבים של היעדר תיאום ואף כפילות.
- חלק מהנושאים הטעונים הסדרה רגולטורית הם נושאים רוחביים המחייבים לגשת אליהם ממבט רחב ומנקודת מבט הערה למכלול האינטרסים הרלוונטיים.
- היעדר תיאום ושיתוף פעולה בין הגורמים הרגולטוריים מונע את האפשרות לקבל החלטות מושכלות באופן שמעכב התפתחות משקית, מסכל צמיחה ופוגע באינטרס הציבור.
- החלטותיו של רגולטור אחד משפיעות לעתים לא רק על השוק שעליו הוא מפקח אלא על פעילות רגולטורים או משרדי ממשלה אחרים ועל כלל המשק, בין אם במישרין ובין אם בעקיפין. אך למעשה פעמים רבות עולים קשיים בפעילותו של רגולטור לזהות ולשקול את מכלול ההשפעה שיש להחלטה שלו על רגולטורים אחרים ועל המשק בכללותו.
- הכשל המרכזי שזיהתה הוועדה נעוץ במקרים שבהם נעשית הפעלה של סמכויות רגולטוריות מבלי לבצע בחינה רוחבית של השלכותיה.
- מבנה הרגולציה בישראל מאפשר עוצמה גדולה וסמכויות מרובות של הדרג הפוליטי מחד גיסא, ועצמאות נמוכה וסמכויות מצומצמות של הרגולטורים מאידך גיסא, לצד חוסר בהירות בהגדרת סמכות ואחריות בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי.
- היעדר מנגנוני בקרה ואכיפה מספיקים.

גם ועדת טרכטנברג הדנה בכשלים והמלצות בתחום הרגולציה (2011) התייחסה בכשלי היסוד בשירות המדינה והסקטור הציבורי לכך שחסרים ראייה ושיתופי פעולה רוחביים: "היותה של כל ממשלה בישראל מושתתת על הסכמים קואליציוניים מקשה על תיאום תהליכי תכנון בין משרדים, ועל שיתופי פעולה בתחומי עבודה משיקים. למעשה, בעבודתה של הממשלה לרוב אין תפיסה של מכלול אלא של אחוזות ממודרות זו מזו. משרדי הממשלה לא ששים להישמע לסדר היום הממשלתי, לא כל שכן לשתף פעולה עם משרדים אחרים. רפורמות ממשלתיות רבות מדי נתקעות בגין אי הסכמה של משרדי מטה או מי ממשרדי הביצוע למהלך המתוכנן".

כמו כן התייחסה ל"חוסרים ביכולת התכנון והחשיבה בשירות המדינה. תהליך קבלת החלטות ביחידות הממשלה אינו מתמרץ חשיבה ארוכת טווח, בין היתר בשל הקצב המהיר של חילופי הקדנציות של הממשלות בישראל. יתרה מזאת, באופן כללי, הניהול במערכת הממשלתית בישראל מתבסס על אתוס של ביצוע ולא על אתוס של תכנון. אתוס זה מתבטא בהעדפה של 'קביעת עובדות בשטח' ובאלתור, על פני תהליך קבלת החלטות סדור הכולל ניתוח ובחינת חלופות".

5.1 עיקרי הבעיות שזיהינו במבנה הקיים

1. חסר גורם שיש לו ראייה כוללת בכל נושאי הקטנת הנטל הבירוקרטי לעסקים
 - כאמור לעיל, על פי החלטת הממשלה האחריות מוטלת על כל משרדי הממשלה והרגולטורים הממשלתיים, כאשר אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה מוביל את עבודת המטה בעניין.
 - האגף עוסק בעיקר בגיבוש מתודולוגיות, במתן כלים ובתיאום תכניות עבודה, וכן בסיוע אדמיניסטרטיבי להתקשרות עם חברות ייעוץ. האגף כמעט אינו נוגע בנושאים הקשורים לנטל הבירוקרטי.
 - חסרה הגדרה ברורה מי עוסק במדיניות ובקידום חקיקה בנושא.
 - חסרה הגדרה ברורה מי עוסק במדידה ובבקרה רציפה על ביצועי המשרדים השונים.
 - חסר גורם מקצועי האחראי על תיעודן משימות בין המשרדים, ומסייע ביישום תהליכים במשרדים הממשלתיים.
2. חסרה מדיניות ברורה בתחום הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים
 - נושא הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים בישראל נדון בעיקר סביב היעדים הנמדדים בדו"ח הבנק העולמי. אין מדיניות ברורה בהקשר של קלות עשיית העסקים בישראל, לרבות זיהוי שיטתי של החסמים הרגולטוריים והבירוקרטיים, ויצירת תכנית עבודה בהתאם.
3. תיאום ושיתוף פעולה רוחביים בין רגולטורים מבוצעים באופן חלקי
 - התיאום הבינמשרדי הינו כשל מרכזי בעבודת הממשלה בכל נושאי הפעילות שלהם. מאחר שפעילות הקטנת הנטל הבירוקרטי לעסקים הינה חוצת משרדים יש חשיבות עליונה לשיתוף הפעולה בין הרגולטורים כדי ליישם עבודה יעילה ושוטפת, ולא ניתן להשאיר את שיתוף הפעולה בגדר "רצון טוב".
 - בעת חילוקי דעות בין רגולטורים, אין גוף מקצועי שנותן חוות דעת מקצועית אובייקטיבית.
 - חסר גוף ידע המתכלל את הידע המצטבר בכל משרדי הממשלה ודואג להעברה ולשיתוף הידע בין הרגולטורים.
 - כדי להקטין את הנטל הבירוקרטי לעסקים נדרש לטפל ברגולציה (חדשה וקיימת) וגם בעומס הבירוקרטי של התהליכים התומכים ברגולציות, שבמקרים רבים הינם חוצי משרדים. לא נעשה טיפול עומק בתהליכים אלה.

4. חסרה למידה שיטתית מהנעשה בעולם

בעידן הכלכלה הגלובלית חשיבות נושא הנטל הבירוקרטי גדלה, ומשכך, מדינות רבות בעולם מטפלות בנושא באופן אינטנסיבי. מדינות רבות מבצעות תהליכים ורפורמות כדי לייעל את המנגנונים הבירוקרטיים שלהן, מדינות עם מאפיינים הדומים לישראל מתמודדות עם אתגרים הדומים לישראל, ולעתים בשלבי התפתחות מתקדמים יותר. שיתוף מידע ולמידה הדדית יכולים לסייע ולהשביח את הפעילות והכלים.

5.2 המיקום של ישראל במדד עשיית עסקים

במסגרת הדירוג הכללי של המדינות אשר נבנה משקלול כלל המדדים, ישראל נמצאת נכון לשנת 2015 במקום ה-53, עם דירוג של 70.56/100 נקודות (DTF). בין 50 המקומות הראשונים נמצאות מדינות כמו מקדוניה, אסטוניה, מלזיה, איסלנד, לטביה, ארמניה, קזחסטן, תאילנד, פרו ועוד, כאשר מרבית המדינות האלו התקדמו בדירוג בשנת 2015.

על פי הבנק העולמי, ישראל התקדמה בשנים האחרונות בתחומי קיצור הזמן של הקמת עסק, בזכות ייעול תהליכים ברשות המסים. כמו כן חל שיפור בזמני רישום נכס, בזכות ייעול וקיצור תהליך התשלום של מס השבח ברשות המסים. בנוסף חל שיפור במסחר בינלאומי, בזכות הטמעה של מערכת מידע אלקטרונית המאפשרת לגופים השונים לעבוד ביעילות גבוהה יותר. לבסוף, חל שיפור בהגנה על נושים בזכות הקמת בתי משפט המתמחים בנושאים כלכליים ומקצרים הליכים.

6. מה נעשה בעולם

כפי שסקרנו בנייר המדיניות בנושא הפחתת הנטל הבירוקרטי בישראל,² במדינות שונות הוקמו גופים ייעודיים לטיפול בהפחתת הנטל הבירוקרטי (כמפורט בסעיף 4.2 שם). בפרק זה נסקור את הנעשה בשלוש מדינות נוספות, חלוצות במדידת הנטל הבירוקרטי והפחתתו – פורטוגל, מקסיקו ואוסטריה. מדינות אלו בחרו בהקמת **מרכזים ייעודיים לטיפול בהפחתת הנטל הבירוקרטי**.

6.1 פורטוגל

עד לשנת 2005, על מנת לעמוד בדרישות הממשלה לפתיחת עסק חדש, היה היזם העסקי צריך לבקר בכמה סוכנויות ציבוריות שונות, להשלים 11 פרוצדורות, למלא 20 טפסים ומסמכים, לחכות בין 54 ל-78 ימים ולשלם כמעט 2,000 אירו (כ-13.5% מההכנסות הלאומיות לנפש). המספרים הללו, שנחשבים גבוהים ביחס לסטנדרטים הלאומיים, הפכו את פורטוגל לאחת מהמדינות הפחות אטרקטיביות לפתיחת עסקים. כתגובה לניהול האדמיניסטרטיבי הכושל ולביצועים הכלכליים החלשים הוקם בחודש מאי 2005 גוף בין-מחלקתי, UCMA the Office of Public Services Reform, על מנת לפקח על המודרניזציה ועל הפישוט של השירותים הציבוריים.

אחד מהנושאים הראשונים שבהם נתקל המשרד היה פישוט התהליך של פתיחת עסקים. כתוצאה מכך, ה-UCMA הטמיע את תכנית "On the Spot Firm" (ENH) במטרה להוריד את הזמן, העלות והמורכבות שבהקמת עסק.

התכנית אפשרה רישום חברות (עם בעל מניות יחיד, פרטיות בע"מ, שותפות, ציבוריות בע"מ) במרכז אחד בלבד המאפשר את מתן כל השירותים תחת קורת גג אחת, **One-Stop Shop**. בתוך שעה, יזם עסקי מקבל מספר משלם מסים של החברה, מספר ביטוח לאומי, רישום מסחרי והכרזה על חניכה עסקית.

על מנת להעלות את יעילות התהליך, UCMA פיתחו סטנדרטים/תקנון לאישור מוקדם של תקנון אגודות, הכינו רשימות של שמות חברה מוגדרים מראש וחיסלו תהליכים פורמליים ישנים לפתיחת עסק כמו רישום בספר החברות.

הוקמו 6 מרכזים כפיילוט בארבעה מחוזות שונים. המיקום של המרכזים הוחלט תוך ניצול משרדי רישום ומסחר קיימים ומרכזי עסקים פורמליים ושימוש בשטחים ייעודיים בתוך מתקנים אלו. בעקבות אילוצי משאבים לא הוטמעה התכנית בו בזמן בכל המחוזות, אולם במשך הזמן התרחבה התכנית למקומות אחרים ברחבי המדינה.

לאימוץ התכנית הייתה התנגדות מועטה, בעיקר מה-Association of Notaries אשר בשנת 2007 איים ללכת לבית המשפט נגד התכנית, אבל המאמצים הללו לא גרמו להאטה בהרחבת התכנית. עד לסוף שנת 2009 היו 164 חנויות ב-135 מחוזות. אף על פי שמיקום החנויות מפוזר יחסית ברחבי פורטוגל, מטרת התכנית גדלה והיא בעלת חשיבות כלכלית למחוזות.

בזכות תכנית "On the Spot Firm" נחשבה פורטוגל למובילה בתחום הרפורמה בעסקים בשנים 2005–2006, וזכתה בפרס The European Enterprise Award בקטגוריית הפחתת הבירוקרטיה. מעמדה של פורטוגל בדירוגים התחרותיים הבינלאומיים השתפר פלאים, מהאחוזון ה-74 לאחוזון ה-40 בתחרות World Bank Doing Business Red Tape Percentile Index, והיא עלתה למקום ה-33 מתוך 155 מדינות בדירוג השנתי Ranking. לאחר הרפורמה, יזם יכול בקלות לסיים את תהליך הרישום ביום אחד, במחיר משוער של 360 אירו.

² אנואר חילף ואסתי גולדהמר, "הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים בישראל", מכון אהרן למדיניות כלכלית (2016).

6.2 מקסיקו

כדי להקים עסק חדש במקסיקו נדרשו יזמים להעביר את אותו החומר לפחות 7 פעמים, ובמקרים מסוימים אף עד 18 פעמים. כמו כן, משך הזמן היה ארוך מאוד ויזם נדרש להוציא סכום כסף גבוה. כתוצאה מכך ויתרו יזמים על פתיחת עסקים, ורבים מהם פתחו פיזית את העסקים ללא הרשאה מהמדינה.

בשנת 2002 הקימו את SARE – System for Rapid Business Start-Up – בערים מספר במקסיקו, כמה משרדים ממשלתיים תחת קורת גג אחת. תכנית זאת הייתה מתאימה למגזרים מסוימים ולאחרים לא, וכמו כן הגוף נפתח רק במספר מועט של ערים.

בהמשך הקימו one stop shop (OOS) וירטואלי, פורטל עסקי שמטרתו פישוט תהליכים פדרליים הדרושים ליצירת עסקים חוקיים ועזרה לאינדיבידואל לקיים תהליכים אלה בזמן אמת ברשת. במעשה זה הממשלה שמה את הלקוח במרכז תהליך פתיחת העסק.

האתר נועד לפתיחת עסק בע"מ או לפתיחת חברה ציבורית, ולא ליזמים פרטיים (תהליך היזמים הפרטיים פשוט יותר).

מטרתו של הפתרון הווירטואלי היא לפשט את התהליך, על מנת שיזמים לא יצטרכו לעבור בסוכנויות ממשלתיות רבות (והוא מהווה פתרון דומה לגוף הפיזי – SARE). בצורה זאת ניתן להעלות טפסים בכל זמן נתון דרך שם המשתמש שניתן בתחילת התהליך, כמו כן ניתן היה להפסיק את תהליך ההרשמה האינטרנטי ולחזור אליו במועד מאוחר יותר, בדיוק לאותה נקודה, במקרה של חוסר במסמכים. הפתרון נותן בסיס נתונים רחב ועזרה למתקשים במהלך התהליך.

התוצאות: 1. ירידה של 65% בעלויות האדמיניסטרטיביות. 2. פיתוח עבודות חדשות בשוק. 3. יצירת תחרות בשוק. 4. פתיחת השוק לסחר חוץ. 5. פיתוח מרכז אלקטרוני כתמיכה למרכז הפיזי. 5. הגדלת בסיס המידע, מידע אמין ורב.

6.3 אוסטרליה

חברות אוסטריות נדרשות 230,000,000 פעמים בשנה להיענות לדרישות מידע על ידי רשויות ציבוריות, כאשר עסקים חייבים לדווח לרשויות שונות מידע זהה. דרכי הגשת המידע אינן מתואמות (דוא"ל, העלאה לאינטרנט, מסירה ידנית). אין איחוד לתהליכים זהים, ולא נעשו אלמנטים לתהליכים צולבים. כמו כן, מידע רלוונטי על עסקים מפוזר ולא נגיש.

בשונה משאר המדינות שסקרנו ושהן נעשו תהליכים לייעול תהליך פתיחת עסקים, פה נעשו צעדים לפישוט תהליכים לעסקים קיימים. פישוט התהליכים נעשה על ידי הקמת פורטל עסקי (BSP) – פורטל שירות עסקי. הקמת הפורטל העסקי מאפשרת את הפעולות הבאות:

1. אספקת שירות עסקי ושירותי מידע.
2. ביצוע תהליכים אדמיניסטרטיביים ממשלתיים על ידי עסקים בצורה יעילה ואפקטיבית, עם מידע מקוון, כניסה יחידה לכל המאגרים הממשלתיים, ניהול גישה והזדהות קלים.
3. קיצוץ עלויות לעסקים ב-300 מיליון אירו, תלוי בשירות המסופק.
4. הענקת יתרון למנהל ציבורי באמצעות שיפור איכות המידע, הפחתת דרישות אחזקה והפחתת עלויות הגדרה לבקשה חדשה לממשלה.

6.4 סיכום הנעשה בעולם

מסקירת הנעשה בעולם (כאן ובנייר המדיניות הקודם בנושא הפחתת הנטל הבירוקרטי) עולה באופן חד משמעי כי הנושא הינו חלק מהותי מהמדיניות הכלכלית של המדינות המובילות את כלכלות העולם. ניתן לראות כי כל המדינות שסקרנו בחרו למנות גופים עצמאיים מקצועיים בתוך הממשלה או מחוץ לה, בעלי סמכויות רוחביות, שאמונים על פיקוח והערכת פעילות הממשלה לפישוט תהליכים והפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי, לרבות תיאום בין המשרדים, סיוע בפישוט ויישום תהליכים וקידום חקיקה. כמו כן רואים כי בחלק מהמדינות בחרו להקים מרכזים פיזיים ו/או וירטואליים ככלי עזר לפישוט תהליכים ושירותים ציבוריים הנובעים מהרגולציה.

7. הקמת יחידה ממשלתית ייעודית

מתוך בחינת המגמות העולמיות והצלחותיהן מחד גיסא, ומאידך גיסא בהסתמך על הפעילות שבוצעה עד עתה בישראל ולא הביאה לתוצאות ארוכות טווח אשר השאירו את חותמן על תהליך טיוב רגולציה מתמשך, אנו מאמינים כי הדרך להשגת יעדים בישראל הינה הקמת יחידה ממשלתית ייעודית – היחידה לקידום עסקים בישראל, שתרכז את הטיפול בנושא וייעודה המרכזי יהיה גידול ביזמות ועשיית עסקים בישראל. ליחידה תהיינה סמכויות החלטה והכרעה רוחביות בנושאים הבירוקרטיים, וסמכויות דיווח והמלצה בנושאי רגולציה עודפת. ליחידה תהיינה שתי מטרות מרכזיות: הפחתת הנטל הבירוקרטי לרמה מינימלית, וצמצום הרגולציה העודפת.

אחת ההמלצות העיקריות של הבנק העולמי בנושא רגולציה היא שישראל תתחיל לשתף פעולה עם צוות עשיית עסקים של הבנק, שכן היא אחת מהמדינות היחידות בעולם שאינן משתפות פעולה בנושא זה. חוסר שיתוף הפעולה עם הבנק העולמי מתבטא בכך שאין בין ישראל לבנק העולמי שום הידברות בנושא הדו"ח השנתי שהבנק מוציא. מדינות אחרות שולחות משלחות לבנק לפני פרסום המדדים (בין החודשים יוני ליולי) כדי לבדוק את המידע שבידי הבנק העולמי ואף לדון על אופן ניתוח המידע והממצאים שלו, וכן ללמוד על השינויים שביצע הבנק בשיטות המדידה והניתוח. על פי הבנק, הסיבה העיקרית לכך היא שאין בישראל גוף ייעודי העוסק בנושאים אלו ועל כן הדברים מתמססים. אילו הייתה קיימת יחידה זו תפקידה היה לפקח על תחום הרגולציה, להיות בקשר עם כל הרגולטורים השונים במדינה ולהתוות מדיניות רגולטורית ובירוקרטית כוללת. יחידה זו היא גם הגורם המקשר לבנק העולמי לגבי מדדי עשיית עסקים. מודל זה הוא המודל המקובל במדינות הדומות לישראל, ובדרך כלל יחידה זו כפופה למשרד ראש הממשלה או למשרד האוצר.

היחידה תפעיל "מרכזי שירות לעסקים" (One Stop Center) שייתנו פתרון כולל ליישום רגולציה במינימום בירוקרטיה. במרכזים אלו תרוכזנה כל הפעילויות של סקטור עסקי בתחום מסוים כמו פתיחת ורישוי עסק, ייבוא מוצרי השקעה ותשומות, פעולות הדורשות כיום אישורים ממספר רב של גורמים. מרכזי השירות יאפשרו לעסקים לקבל שירות מהיר יותר, ויגבירו את השקיפות בדרישות הרגולטוריות. במרכזים המיועדים לפתיחת עסק, לדוגמה, יהיו נציגים מכל גוף רגולטורי רלוונטי, כך שיזם הרוצה לפתוח עסק יוכל לבצע את כל התהליכים במקום אחד. מרכזים אלה יפעלו לפישוט תהליכים ולקיצור לוחות הזמנים. היחידה לקידום עסקים בישראל תורכב מאנשי מקצוע בלבד, ללא שיקולים פוליטיים, וכך יתאפשר רצף המשכיות בטיפול בהפחתת הנטל הבירוקרטי לאורך זמן, ללא תלות והפרעות בחילופי שלטון. היחידה שתוקם תפעל באוריינטציה תהליכית שמשמעותה ריכוז הטיפול והובלת שינויים ושיפורים בתהליכים, תוך התייחסות לשני תחומי אחריות עיקריים:

1. אחריות בנושא תיאום בין היחידות הממשלתיות וטיפול עומק בתהליכים חוצי משרדים, עד כדי ביצוע העבודה בפועל.

2. אחריות לתכלול כלל העבודות המבוצעות במשרדי הממשלה, לרבות סיוע בתיעוד, מדידה כלל ממשלתית, בחינת ההישגים והשיפורים וסיוע מקצועי ככל שיידרש.

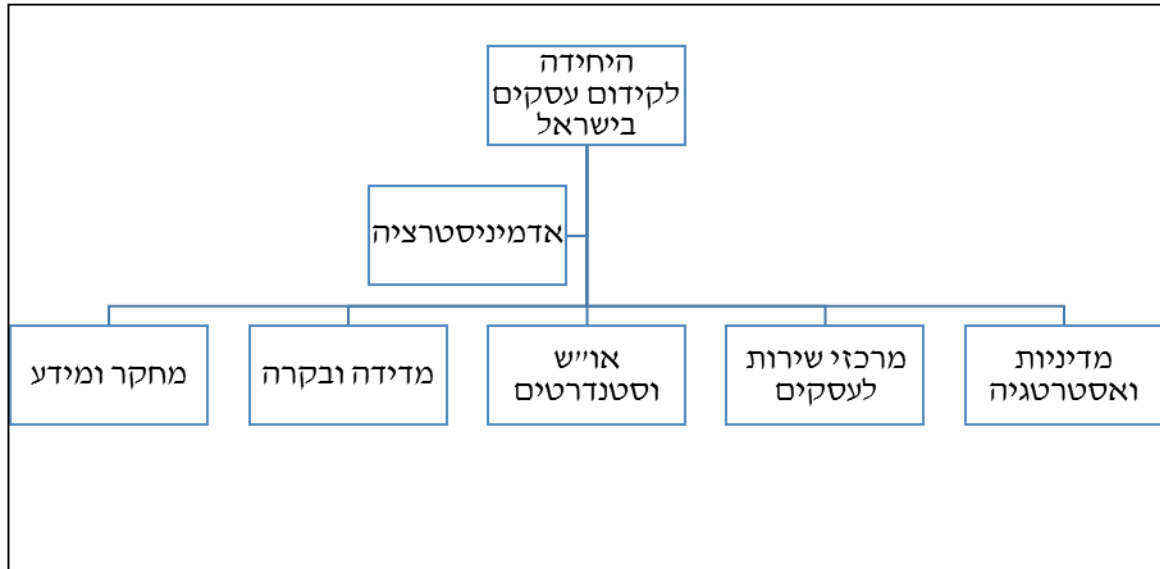
סמכויות היחידה ומרכזי שירות לעסקים תעוגנה בחוק או בהחלטות מנהליות שיאפשרו תיאום בין משרדי בדרגים הגבוהים. על היחידה יוטל גם לספק תשתית של מידע נגיש על הנטל הבירוקרטי, מידע שיאפשר את המשך ההתייעלות במשרדים השונים.

7.1 תחומי הפעילות של היחידה לקידום עסקים בישראל

1. גיבוש מדיניות להפחתת הנטל הבירוקרטי על עסקים – היחידה תגדיר מדיניות ברורה בהקשר של קלות עשיית העסקים בישראל, מתוך היכרות מעמיקה של התחום וזיהוי שיטתי של החסמים הרגולטוריים והבירוקרטיים הקיימים בתחום. זאת כמובן תוך התייחסות לשיפור מיקומה של ישראל במדדים בינלאומיים, כגון : WEF, Doing Business ומדדי OECD. במסגרת פעילות זאת יבוצעו ניהול ובקרה של מערך תכניות העבודה השנתיות של משרדי הממשלה בנושא.
2. מדידה ובקרה – היחידה תפתח סטנדרטים ממשלתיים אשר יסייעו במדידת הנטל הבירוקרטי לעסקים בתהליכי הרגולציה השונים. היחידה תקים מערכי מדידה רציפים ותסייע בהטמעתם, כמו כן תהיה אחראית על מדידה רציפה של הנטל הבירוקרטי אשר גוזרים משרדי הממשלה על העסקים, ועל פרסום תוצאות המדידה בתוך הממשלה ולציבור.
3. הגדרה, הקמה ופיקוח על הפעלת מרכזי שירות לעסקים – היחידה תמפה את הנושאים שבהם נדרש להפעיל מרכזי שירות שייתנו פתרון כולל ליישום רגולציה במינימום בירוקרטיה, תחליט על סוג המרכז (פיזי / On line), תהיה אחראית על הקמתו ותפקח על תפעולו לרבות שיפור ופישוט תהליכים, הגדלת כמות השירותים המקוונים ממוקדי לקוח והגברת השקיפות.
4. פיתוח ומיסוד מתודולוגיות וכלים – היחידה תאפיין ותטמיע כלים ושיטות ליעול תהליכי עבודה תוך שימת דגש על תהליכי עבודה חוצי משרדים, ותיתן תמיכה מקצועית למשרדי הממשלה.
5. שיתוף מידע וידע – היחידה תהיה הגוף המתכלל את הידע הנצבר בכל משרדי הממשלה ותדאג להעברה ולשיתוף הידע בין המשרדים, זאת באמצעות הפעלת מנגנון ניהולי תפעולי על בסיס טכנולוגיות מתקדמות המאפשרות שיתוף מידע והנגשת המידע בין משרדים, הפעלת "שולחנות עגולים" פרונטליים או מקוונים שמטרתם שיתוף המידע הנצבר ודיון בחילוקי דעות וברגולציות בעלות השפעה מרחבית (בין משרדית).
6. הכשרה, הדרכה ומו"פ – היחידה תיזום מעקב רצוף אחר התפתחויות, מגמות ונורמות בינלאומיות בתחום הפחתת הנטל הבירוקרטי בעולם, ותפעל לפיתוחם וליישומם בישראל. כמו כן היא תרכז את הפעילות בתחומים הרלוונטיים מול גופים בינלאומיים כגון OECD, EU. היחידה תהיה גם אמונה על הקשר עם הבנק העולמי לצורך לימוד שיטות המדידה והאנליטיקה שלהם מחד גיסא, ומאידך גיסא לצורך העברת מידע רלוונטי לבנק העולמי בדבר שינויים ו/או פערים בין ממצאי הדו"ח לגבי ישראל לבין המצב בפועל.

7.2 מבנה היחידה

בראש היחידה יעמוד אדם במעמד בכיר ביותר (במעמד דומה למנכ"ל, או לפחות משנה למנכ"ל), והוא ידווח ישירות לדירקטוריון המורכב או לחילופין לוועדת שרים. להלן המבנה הארגוני המוצע ליחידה:



להלן תחומי האחריות והסמכות של המחלקות ביחידה:

- מדיניות ואסטרטגיה
 - קביעת מדיניות הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים.
 - הכנת תכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות להנעת משרדי הממשלה.
 - ריכוז תכניות עבודה של משרדי הממשלה ומעקב אחר ביצוען.
 - הגדרת סטנדרטים ממשלתיים ויעדים ממשלתיים להפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים.
 - קידום מדיניות וחקיקה בנושא בתוך הממשלה.
- תהליכים (אוי"ש) וסטנדרטים
 - ניהול והטמעת מנגנון המדידות ביחידות הממשלה.
 - אחריות על טיפול בתהליכים חוצי משרדים:
 - איתור ומיפוי התהליכים.
 - ניתוח התהליכים.
 - קביעות הגדרות, נהלים וכללים אחידים לטיפול בתהליכים, בהתאם למדיניות שהוגדרה.
 - יצירת מנגנוני שיתוף פעולה לצורך סנכרון בין הגורמים/המשרדים המעורבים.
 - קביעת מנגנון שיפור מתמיד של תהליכים חוצי משרדים.
 - סיוע שוטף ליחידות במשרדי הממשלה בהגדרת יעדים ותכניות עבודה כביטוי להפחתת הנטל הבירוקרטי, על פי סדרי העדיפויות הממשלתיים.
 - הפעלת "שולחנות עגולים" פרונטליים או מקוונים שמטרתם שיתוף המידע הנצבר ודיון בחילוקי דעות וברגולציות בעלות השפעה מרחבית (בין משרדית).
 - ביצוע פרויקטים מרכזיים שתיזום היחידה.

3. מדידה ובקרה

- אחריות כוללת על מערך המדידה של הפחתת הנטל הבריורקטי לעסקים, וביצוע מדידה באופן שוטף וקבוע.
- יצירת תמונת מצב השוואתית באשר להפחתת הנטל הבריורקטי במשרדי הממשלה בפרמטרים שונים, באמצעות איסוף הנתונים, עיבודם וניתוחם.
- הגדרת השיטה ואופן המדידה, הפריטים שיימדדו, אופן שקלולם והניתוחים שיבוצעו.
- ניהול תהליך יצירה של מסד מידע שקוף לציבור שבו יתפרסמו באופן רציף הנתונים הנמדדים.
- גיבוש המלצות למשרדים באשר לשיפור תוצאות המדידה בפרמטרים שבהם נצפו כשלים או חולשות.
- דווח נתונים ל-OECD ולבנק העולמי.

4. מחקר ומידע

- ריכוז הידע הנצבר בכל משרדי הממשלה, ניהולו ושיתופו בין המשרדים.
- מעקב אחר נורמות וסטנדרטים בינלאומיים, הפצת מחקרים, ניתוח נתונים וניהול ידע, לרבות שינויים במדידה ואנליטיקה של הבנק העולמי.
- יצירת מערך שיתופי פעולה עם האקדמיה ועם גורמים בינלאומיים.
- ריכוז, הגדרה ואפיון מערכות מרכזיות נדרשות, לרבות מערכת לניהול ידע.

5. מרכזי שירות לעסקים

- קביעת פרמטרים לנחיצות מרכז שירות לעסקים, מיפוי התחומים העסקיים שבהם מומלץ להפעיל מרכזים.
- הקמת מרכזי שירות לעסקים.
- פיקוח על מרכזי השירות, לרבות שיפור ופישוט תהליכים (בשיתוף עם או"ש וסטנדרטים), אפקטיביות המרכזים ושירותים מקוונים ממוקדי לקוח.

7.3 כפיפות היחידה

בחינת כפיפות היחידה נעשתה אל מול דוגמאות הקיימות במשק היום: הממונה על התעסוקה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, הרשות להגבלים עסקיים ויחידת שיפור השירות הממשלתי לציבור, ואל מול הקיים בארבע המדינות שבדקנו (הולנד, דנמרק, אירלנד ודרום קוריה).
בחנו שלוש אפשרויות הפעלה (כפיפות):

1. רשות עצמאית בלתי תלויה, בדומה לרשות להגבלים עסקיים.
2. יחידה במסגרת משרד ממשלתי מרכזי, בדומה לממונה על התעסוקה או סוכנות לעסקים קטנים, כאשר הממונה על היחידה הוא בעל השפעה בתפקיד בכיר.
3. יחידה במשרד ראש הממשלה, שהינו משרד "ניטרלי" – המשמעות היא הרחבת אחריות וסמכות היחידה הקיימת היום.

הרשות להגבלים עסקיים היא רשות ממשלתית אשר הוקמה מתוקף חוק ההגבלים העסקיים, והיא אמונה על שמירת עקרונות התחרותיות במשק במדינת ישראל. הרשות ממונה על אכיפת דיני ההגבלים העסקיים, הן באמצעות כלים אזרחיים, הן באמצעות כלים פליליים והן באמצעות כלים כלכליים. האחריות למינוי של ראש הרשות מוטלת על שר הכלכלה. המינוי כפוף לאישור הממשלה. הרשות עובדת אל מול השוק. הממונה על התעסוקה הוקם מתוך הצורך למקד את הפעילות בתחום התעסוקה, במטרה להעלות את שיעור התעסוקה ולשפר את פוטנציאל הצמיחה של כלל המשק. נושא התעסוקה כולו היה באחריות משרד הכלכלה, אך לא ניתנה לו תשומת לב מספקת.

הסוכנות לעסקים קטנים הוקמה מתוך הרצון לעודד את פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בישראל; גם כאן היה צורך לרכז את כל הפעילות הממשלתית וגם לתאם בין הגופים הממשלתיים הפועלים בתחום. היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור הוקמה במהלך 2012 מתוך הצורך לקדם את שירות הלקוחות בכלל הגופים הממשלתיים הרלוונטיים. בין משימות היחידה היו הנושאים הבאים: בניית סטנדרטים למתן שירות, הפעלת מדד השירות הממשלתי, מדידתו ופרסומו וריכוז הקמת המענה הטלפוני הממשלתי. עברו כמעט 4 שנים, וכמעט אין הצלחות. מדד השירות הממשלתי, שהינו כלי מרכזי למדידת שירות, אמנם נמדד, אך אינו מפורסם ברמה שוטפת (פורסם פעם אחת בלבד, באופן מוצנע, בגלל לחץ חיצוני), ולא נראה כי יש שיפור משמעותי בשירות הממשלתי. בדומה ליחידה המתוכננת, גם היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור פועלת בתוך הממשלה מול משרדי הממשלה השונים ומפקחת על פעילותם בתחום השירות. אנו סבורים כי חלק מהסיבות הגורמות לאי ההצלחה הינן השינוך לרשות התקשוב הממשלתית הכפופה למשרד ראש הממשלה, והיעדר גורם בכיר שממוקד בנושא (כמו השר לשיפור השירות הממשלתי, מיכאל איתן, בעבר), ולכן קיים קושי ליישם, להשפיע ולייצר שיתוף פעולה עם שאר המשרדים. כמו כן, השילוב של יחידה זו ביחידה שהמיקוד שלה הינו טכנולוגיה ופתרונות ממוכנים איננו אופטימלי, כיוון שהטכנולוגיה הינה אמצעי ולא מטרה.

להלן טבלת השוואה לשלוש האפשרויות שפורטו לעיל על פי פרמטרים שלדעתנו חשובים לצורך פעילות אפקטיבית ויעילה של היחידה:

פרמטר	רשות עצמאית בלתי תלויה	יחידה במסגרת משרד ממשלתי מרכזי	יחידה במשרד ראש הממשלה ¹
עצמאות	עצמאות מוחלטת מהשפעות פוליטיות	עלולה להיות הטיה פוליטית לכיוון פעילותו של המשרד	עצמאות מהשפעה משרדית, אך עדיין השפעה פוליטית חזקה
השפעה	פוטנציאל השפעה גבוה בגלל חוסר התלות	פוטנציאל השפעה גבוה בגלל היותה במשרד מרכזי	פוטנציאל השפעה נמוך בגלל היעדר גורם בכיר אחראי. במידה שתהיה התערבות פרואקטיבית של ראש הממשלה מידת ההשפעה תהיה גבוהה
פיקוח ואכיפה (על היישום)	גורם בלתי תלוי – ניתן לבצע ביעילות	מידת הצלחה גבוהה בגלל היותה במשרד מרכזי	קושי בקבלת מרות מקצועית בגלל היעדר גורם בכיר אחראי אפשרי
קידום חקיקה	בעייתי מאחר שאינה תחת משרד ממשלתי ²	אפשרי	אפשרי
תיעוד	ניתן לביצוע	עלולה להיות הטיה בשל היותו של המשרד גם רגולטור	ניתן לביצוע במידה שתהיה התערבות פרואקטיבית של ראש הממשלה
תיאום ושיתוף פעולה בין משרדי	ניתן לביצוע בצורה טובה בשל חוסר התלות הפוליטית	מידת הצלחה גבוהה בגלל היותה במשרד מרכזי	קושי בקבלת שיתוף פעולה, ניתן לביצוע בצורה טובה במידה שתהיה התערבות פרואקטיבית של ראש הממשלה

¹ מותנה בהתערבות פרואקטיבית של ראש הממשלה.

² ניתן לפתרון על ידי הפרדת קידום החקיקה והאכיפה והפיקוח (בדומה להולנד ודרום קוריאנה).

הקמה של רשות עצמאית הינה פחות מעשית כיוון שהיא דורשת חקיקה ייעודית, וזו תארך זמן ועלולה לסבך את התהליך מסיבות פוליטיות, וכן להיות יקרה.

הפתרון המוצע הוא הקמת היחידה לקידום עסקים בישראל במסגרת משרד ממשלתי מרכזי, למשל משרד הכלכלה או האוצר, כשבראשה יעמוד אדם במעמד בכיר ביותר (במעמד דומה למנכ"ל או לפחות משנה למנכ"ל). פונקציה זאת תדווח ישירות לדירקטוריון המורכב מהמנהלים הכלליים של שלושת המשרדים המובילים: כלכלה, אוצר ורוה"מ, או לחילופין ועדת שרים המורכבת מאותם משרדים. היחידה צריכה לפעול תוך שיתוף הציבור הרלוונטי, קרי נציגים של האיגודים המקצועיים השונים, במטרה לספק פתרונות אשר עונים לצורכיהם.

1. <http://www.actal.nl/english/about-actal>.
2. <http://www.doingbusiness.org/~media/FDPKM/Doing%20Business/Documents/Special-Reports/DB-Dutch-Admin.pdf>.
3. <https://www.government.nl/documents/reports/2009/02/26/review-of-the-dutch-administrative-simplification-programme>.
4. <http://www.moleg.go.kr/english/aboutMgl>.
5. <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/43843226.pdf>.
6. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropedenmark.htm>.
7. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropeireland.htm>.
8. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropenetherlands.htm>.
9. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecdreviewofregulatoryreformkorea.htm>.
10. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/plenary%201%20-%20Niedermüller%20Austria.pdf>.
11. http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Publications/Publications_Archive/Publications_2011/Better_Regulation_Archive.html.
12. Acemoglu, D., S. Johnson and J.A. Robinson (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review* 91 (5), 1369–1401.
13. Aghion, P. and P. Howitt (2006), "Joseph Schumpeter Lecture Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework", *Journal of the European Economic Association* 4 (2-3), 269–314.
14. Antunes, A.R. and T.V. de V. Cavalcanti (2007), "Start Up Costs, Limited Enforcement, and the Hidden Economy", *European Economic Review* 51 (1), 203–224.
15. Bae, K.H. and V.K. Goyal (2009), "Creditor Rights, Enforcement, and Bank Loans", *The Journal of Finance* 64 (2), 823–860.
16. Barbosa, N. and A.P. Faria (2011), "Innovation Across Europe: How Important are Institutional Differences?", *Research Policy* 40 (9), 1157–1169.
17. Besley, T. (2015), "Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project", *The Journal of Economic Perspectives* 29 (3), 99–120.
18. Branstetter, L. et al. (2014), "Do Entry Regulations Deter Entrepreneurship and Job Creation? Evidence from Recent Reforms in Portugal", *The Economic Journal* 124 (577), 805–832.

19. Bruhn, M. (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.
20. Ciccone, A. and E. Papaioannou (2007), "Red Tape and Delayed Entry", *Journal of the European Economic Association* 5 (2-3), 444–458.
21. Coe, D.T., E. Helpman and A.W. Hoffmaister (2009), "International R&D Spillovers and Institutions", *European Economic Review* 53 (7), 723–741.
22. Dreher, A. and M. Gassebner (2013), "Greasing the Wheels? The Impact of Regulations and Corruption on Firm Entry", *Public Choice* 155 (3-4), 413–432.
23. Freund, C. and B. Bolaky (2008), "Trade, Regulations, and Income", *Journal of Development Economics* 87 (2), 309–321.
24. Grossman, G.M. and E. Helpman (1993), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, MA: The MIT press.
25. Haidar, J.I. and T. Hoshi (2015), *Implementing Structural Reforms in Abenomics: How to Reduce the Cost of Doing Business in Japan*, NBER Working Paper 21507.
26. Hall, R.E. and C.I. Jones (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker than Others?", *The Quarterly Journal of Economics* 114 (1), 83-116.
27. Lawless, M. (2013), "Do Complicated Tax Systems Prevent Foreign Direct Investment?", *Economica* 80 (317), 1–22.
28. Manca, F. (2010), "Technology Catch-up and the Role of Institutions", *Journal of Macroeconomics* 32 (4), 1041–1053.
29. Nunn, N. (2007), "Relationship-Specificity, Incomplete Contracts, and the Pattern of Trade", *The Quarterly Journal of Economics* 122 (2), 569–600.
30. Romer, P.M. (1990), "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy* 98 (5) part 2, S71-S102.
31. Schumpeter, J. (1942), "Creative Destruction", in *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper and Brothers, 82–85.

32. דו"ח הוועדה לייעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק, 2012.

33. דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי ("ועדת טרכטנברג"), 2011.