

מנגנון להפחתת

הנטל הבירוקרטי

בעזרת מודל ה-SCM

סרגיי סומקין*

נייר מדיניות לקראת הכנס השנתי של מכון אהרן - טיוטה להערות.
לאחר הכנס השנתי וקבלת ההערות יופץ מסמך סופי.



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

מנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי בעזרת מודל ה-SCM

בירוקרטיה לא יעילה מגבירה את אי הוודאות בעשיית עסקים ומהווה מס ריאלי על הפעילות העסקית - מס אשר פוגע ביזמות ובתחרותיות המשק, צמיחתו, עושרו ורמת החיים. מתחילת שנות האלפיים מדינות מפותחות משקיעות מאמצים ואמצעים ניכרים במדידה והפחתה של הנטל הרגולטורי והבירוקרטי, יעול מערכות מנהל ציבורי במטרה להקל על עסקים, אזרחים, וגופים ממשלתיים מתוך הכרה שסביבה רגולטורית יעילה, סביבה בירוקרטית אשר שמה דגש על קידום עשיית עסקים הכרחיות להגדלת תחרותיות המדינה וצמיחתה. מדידה שיטתית של עלויות הבירוקרטיה הכרחית לשיפור המנהל הציבורי. מדידה שיטתית של עלות הבירוקרטיה בהתאם למודל ה-SCM מאפשרת: צמצום הנטל הבירוקרטי על הסקטור העסיקי ללא פגיעה ברגולציה, שיפור קלות עשיית עסקים על ידי הורדת המס על ההשקעות, הגברת הצמיחה הכלכלית של המשק.

כבר בתחילת שנות האלפיים מדינות מפותחות הקימו את המנגנון להפחתת עלות הבירוקרטיה ואימצו את מדידת הנטל הבירוקרטי באמצעות מודל ה-SCM. מדינות אלה מתאפיינות בפריון גבוה יותר מישראל, תחרותיות גבוהה יותר של מגזר השירותים, וזכות לדירוג עדיף על ישראל במדדי תחרותיות וקלות עשיית העסקים.

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

הרפורמה המוצעת לטיפול בנטל הבירוקרטי היא השלמת הקמת המנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי בעל סמכויות מעוגנות בחקיקה, במיוחד לבקרה רגולטורית ואיסוף הנתונים הנדרשים לחישוב עלות הבירוקרטיה באמצעות מודל ה-SCM.

תוכן העניינים

4	1. סיכום ומסקנות
6	2. מדידת הנטל הבירוקרטי כאמצעי להפחתתו
6	2.1 סקירת ספרות
7	2.2 הניסיון הבינלאומי
9	3. המנגנון להפחתת עלות הבירוקרטיה בעזרת מודל ה-SCM
9	3.1 גופים ייעודיים ותפקידם
17	3.2 מתודולוגיית ה-SCM למדידת עלות הבירוקרטיה
21	נספח א : השוואה בינלאומית של הנטל הרגולטורי לפי מדד התחרותיות
22	נספח ב : השוואה בינלאומית של הנטל הבירוקרטי לפי מדד קלות עשיית עסקים
25	נספח ג : ניתוח משווה בינלאומי של מדד DB בתחום פתיחת עסק
36	נספח ד : ניתוח משווה בינלאומי של מדד DB בתחום קבלת היתר בניית מחסן

1. סיכום ומסקנות

רגולציה הינה שם כולל להסדרה של פעילויות שונות באמצעות חוקים, תקנות, כללים, צווים והוראות מנהל שונות. מטרתה היא הסדרת מערך החיים הכולל במדינה, לשם הבטחת תפקוד תקין של השווקים לטובת הציבור. בירוקרטיה הינה מכלול הפעולות, הטפסים (חובות מידע), המערכות והכלים שמטרתם להוציא לפועל את הרגולציה שנקבעה. בירוקרטיה היא הפרשנות שניתנת לרגולציה ומתורגמת למילוי חובות מידע, מעשים, זמן וכסף.

רגולציה לא נחוצה הופכת לנטל רגולטורי. רגולציה נחוצה עלולה להתפרש על ידי בירוקרטיה לא יעילה. בירוקרטיה לא יעילה מגבירה את אי הוודאות בעשיית עסקים ומהווה מס ריאלי על פעילות עסקית - מס אשר פוגע ביזמות ובתחרותיות המשק, צמיחתו, עושרו ורמת החיים.

הפחתת הנטל הבירוקרטי הכרחית לעידוד הפעילות העסקית, הגדלת ההשקעות הפרטיות, האצת הצמיחה הכלכלי. הפחתת הנטל הבירוקרטי חשובה במיוחד בעידן הכלכלה הגלובלית שבו מדינות רבות מתחרות על משיכת עסקים והשקעות מכל המקורות. הפחתת הנטל הבירוקרטי אפשרית רק באמצעות זיהוי ומיפוי חובות בירוקרטיות, מדידת עלותן, בחירה של חובות בירוקרטיות יקרות וייעולן. **מדידה שיטתית של עלות הבירוקרטיה היא נקודת מוצא הכרחית בדרך לצמצום הנטל הבירוקרטי.**

הגורמים שמבטיחים את הצלחת המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה הם¹:

- מחויבות כלל המשרדים הממשלתיים ליישום מודל ה-SCM למדידת עלות הבירוקרטיה.
- הקמת מועצה עצמאית לבקרה רגולטורית.
- הקמת היחידה לטיוב הרגולציה במשרד ממשלתי משמעותי.
- מדידת עלות הבירוקרטיה באמצעות מודל ה-SCM.
- קביעת יעד להפחתת עלות הבירוקרטיה.

כבר בתחילת שנות האלפיים מדינות מפותחות הקימו מנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי אשר מורכב מ: רכז הממשלה לטיוב הרגולציה וועדת המנכ"לים הבין משרדית לטיוב הרגולציה אשר מציבים יעד מדיד להפחתת עלות הבירוקרטיה למשרדים ממשלתיים². האגפים לטיוב הרגולציה במשרדים ממשלתיים אשר עורכים מדידה ex ante של עלות הבירוקרטיה הצפויה לנבוע מהצעות חקיקה חדשה, זאת בהתאם למתודולוגיית המדידה שנקבעה על ידי היחידה לטיוב הרגולציה בשיתוף עם המועצה לבקרה רגולטורית ועל בסיס מסד הנתונים המנוהל על ידי הלמ"ס (או חברות יעוץ). המועצה לבקרה רגולטורית אשר אחראית על בקרת איכות המדידה של עלות הבירוקרטיה.

¹ ראה למשל: הולנד: <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Special-Reports/DB-Dutch-Admin.pdf>

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

² בדרך כלל יעד ראשון מוצב לאחר ביצוע הערכה ראשונית (baseline measurement) של עלות הבירוקרטיה אשר כוללת מדידה של עלות הבירוקרטיה (עלויות ליחידת זמן, משך הזמן למילוי חובות מידע, תדירות, מספר החברות המושפעות) הכרוכה במילוי חובות המידע הקיימות המוטלות על העסקים על ידי הממשלה.

ישראל התחילה את בניית המנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי וטיוב הרגולציה על ידי הקמת היחידה לטיוב הרגולציה במשרד ראש הממשלה³ אולם לא השלימה אותו, בפרט לא הקימה את המועצה לבקרה רגולטורית, ולא החלה במדידה שיטתית שקופה של עלות הבירוקרטיה בעזרת מודל ה-SCM. מדינות מפותחות אשר הקימו את המנגנון להפחתת עלות הבירוקרטיה ואימצו את מדידת הנטל הבירוקרטי באמצעות מודל ה-SCM מתאפיינות בפריון גבוה יותר מישראל, תחרותיות גבוהה יותר של מגזר השירותים, וזכות לדירוג עדיף על ישראל במדדי תחרותיות וקלות עשיית העסקים. **ללא אימוץ ויישום מודל ה-SCM למדידת עלות הבירוקרטיה ישראל תתקשה לצמצם את הפער באיכות המנהל הציבורי מול המדינות המפותחות, תתקשה להפחית את "מס הבירוקרטיה" אשר פוגע בצמיחה ולא תנצל באופן מלא את יתרונותיה בתחרות גלובלית.**

הרפורמה המוצעת לטיפול בנטל הבירוקרטי היא השלמת הקמת המנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי בעל סמכויות מעוגנות בחקיקה, במיוחד לבקרה רגולטורית ואיסוף הנתונים הנדרשים לחישוב עלות הבירוקרטיה באמצעות מודל ה-SCM.

³ ראה החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014 -

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

2. מדידת הנטל הבירוקרטי כאמצעי להפחתתו

2.1 סקירת ספרות

קיימת הסכמה רחבה בספרות הכלכלית לגבי ההשפעה החיובית של שיפור איכות הרגולציה ושיפור קלות עשיית העסקים על התעסוקה, הפריזון, והצמיחה.

החוקרים Hall and Jones (1999) מצאו שישנו קשר חיובי הדוק בין מדד איכות המוסדות במדינה - ("יתשתית חברתית" הכוללת: מדד של מדיניות הממשלה לגבי חוק וסדר, איכות הבירוקרטיה הממשלתית, רמת השחיתות, היכולת לאכוף חוזים ומדד המייצג את רמת הפתיחות של המדינה לסחר בין לאומי) לבין התוצר לעובד. במחקרם של Acemoglu et al. (2001) נמצא כי הבדלים באיכות המוסדות ומערכת חוקים תומכי פעילות יצרנית מסבירים כ-75% מההבדל בתוצר לנפש בין מדינות שהיו קולוניות אירופיות. במחקרו של Manca (2010) נמצא שמוסדות חוקיים טובים יותר מעלים באופן מובהק את הצמיחה בפריזון הכולל ואת אימוץ הטכנולוגיות החדשות. החוקרים Coe, Helpman and Hoffmaister (2009) מצאו שמדינות להן דירוג גבוה יותר במדד קלות עשיית העסקים (Doing Business) הפיקו תועלת רבה יותר מהשקעה במחקר ופיתוח לעומת המדינות בעלות דירוג נמוך של קלות עשיית עסקים⁴. על פי מחקרם של Barbosa and Faria (2011) רמה ירודה של רגולציה ובירוקרטיה פוגעת ברמת החדשנות במדינה.

מחקרים רבים בחנו את השפעתם של מרכיבים ספציפיים במדד קלות עשיית עסקים. אכיפת חוזים חלשה גורמת לבנקים להקטין את היקף ההלוואות, לקצר את תקופת ההלוואה ולהעלות ריבית (Bae and Goyal (2009)). בכלכלות קשיחות בעלות מדיניות שמקשה על עשיית עסקים, הגברת הפתיחות של מדינה לסחר בינ"ל לא מעלה את התוצר לנפש ואת רמת החיים לעומת המצב בכלכלות גמישות, בהן עלייה של 1% ברמת הפתיחות של המשק למסחר בינ"ל מתואמת עם עלייה של יותר מחצי אחוז בתוצר לנפש (Freund and Bolaky (2008)). הקושי לשלם מסים מהווה חסם לקיום השקעות זרות ולזמן הנדרש לתשלומי המסים השפעה שלילית מובהקת על קיומן של השקעות זרות (Lawless (2013)).

עלויות הקמה גבוהות של עסקים חדשים מגדילות את שיעור הכלכלה הלא פורמלית במשק ומקטינות את רמת החדשנות (Antunes and Cavalcanti (2007)). מדינות שבהן הזמן הנדרש לרישום עסקים נמוך יותר מתאפיינות בכניסה רבה יותר של עסקים חדשים לענפי כלכלה מוטי ידע ועלייה בביקוש העולמי למוצרים שמיוצרים באותם הענפים (Ciccone and Papaioannou (2007)). במחקרם של Chiara Maggi and Sonia Felix (2019) נמצא כי רפורמה של הקמת משרד ייעודי (One-Stop Shop) לרישום עסקים במסגרתה הזמן הנדרש לרישום עסקים ירד מכ-54-78 ימים לשעה אחת בלבד ועלות רישום עסקים ירדה מכ-2,000 יורו לכ-360 יורו הגדילה את מספר החברות החדשות בכ-25% בשנה ואת התעסוקה בכ-4% בשנה בכל אחת משלוש שנים ראשונות לאחר הרפורמה⁵.

⁴ דו"ח הבנק העולמי בנושא קלות עשיית עסקים - Doing Business - התפרסם לראשונה בשנת 2003. הדו"ח הפך מאז למקור נתונים משמעותי לחוקרים, עיתונאים ומקבלי החלטות. כלכלנים מובילים היו מעורבים בדו"ח על קלות עשיית עסקים מתחילתו, הן בתכנון הדו"ח והן במחקר האקדמי המתבסס עליו. תכנון 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.

⁵ התוצאה העקיפה של הרפורמה ברישום עסקים הייתה שיפור ניכר בדירוג פורטוגל במדד קלות עשיית עסקים DB - התקדמות ממקום 113 למקום 33.

תוצאות המחקרים הן חד משמעיות - **סביבה רגולטורית יעילה, סביבה בירוקרטית אשר שמה דגש על קידום עשיית עסקים הן תשתית הכרחית להגדלת תחרותיות המדינה וצמיחתה**. תוצאות אלה מניעות מדינות מפותחות להשקיע מאמצים ואמצעים ניכרים במדידה והפחתה של הנטל הרגולטורי והבירוקרטי, ייעול מערכות מנהל ציבורי במטרה להקל על עסקים, אזרחים, וגופים ממשלתיים בעשייתם, להגביר צמיחה ולהגדיל פרייון.

2.2 הניסיון הבינלאומי

מאז תחילת שנות האלפיים המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה נמצאות בליבת עיסוקן של מדינות OECD (הולנד, גרמניה, הממלכה המאוחדת, שבדיה, דנמרק, פינלנד, אירלנד, דרום קוריאה, רומניה, צ'כיה, ונוספות). אימוץ מתודולוגיה אחידה למדידת עלות הבירוקרטיה באמצעות גישת מודל Standard Cost Model (SCM) הן על ידי ארגון ה-OECD בשנת 2005 והן על ידי האיחוד האירופי בשנת 2007 היווה שינוי תרבותי היסטורי ברמת החשיבות שמעניקות המדינות המפותחות להורדת הנטל הבירוקרטי מהפעילות העסקית⁶.

מדיניות יזומה של הפחתת הנטל הבירוקרטי חייבה את המדינות:

- לטפל באופן שיטתי (בחלק ממדינות תוך אסדרה חוקתית) בבעית הנטל הבירוקרטי.
- לגבש מתודולוגיה של מדידת עלות הבירוקרטיה.
- ליצור תיאום ושיתוף פעולה בין רגולטורים במדינה ובין המדינות.

בשנת 2003 מספר מדינות אירופיות הקימו SCM Network מתוך מחויבות להשתמש בגישה מתודולוגית אחידה - SCM למדידת הנטל הבירוקרטי⁷. למידה משותפת של תהליכי המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה סייעה למדינות לשפר ולפשט את מתודולוגית המדידה של עלות הבירוקרטיה⁸. הניסיון הנצבר בתחום של במדינות שנקטו במדיניות יזומה של מדידה והפחתה של הנטל הבירוקרטי מלמד שהפחתת הנטל הבירוקרטי אפשרית רק באמצעות מדידה שיטתית של עלות הבירוקרטיה.

⁶ ראה: מדריך של יישום מתודולוגית SCM, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>

http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/presentations_to_hlg_en.pdf

<https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf>

⁷ רשימת מדינות כללה את אוסטריה, גרמניה, אירלנד, לטביה, לוקסמבורג, הממלכה המאוחדת, נורבגיה, שבדיה, פינלנד, בלגיה, הולנד, צרפת, הונגריה, איטליה, צ'כיה, פולין, ואסטוניה.

ראה: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38103089.pdf>

⁸ ראה: מתודולוגיית SCM - <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3>

תהליך שיטתי של מדידה והפחתה של הנטל הבירוקרטי כולל:

1. התגייסות כלל הממשלה למדידה והפחתה של עלות הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה.
 2. הקמת גופים ייעודים לטיפול בנטל בירוקרטי והענקת סמכויות הנתמכות בחקיקה לגוף האחראי על בקרה רגולטורית.
 3. מדידת עלות הבירוקרטיה באמצעות מודל ה-SCM.
 4. הפחתת עלות הבירוקרטיה.
 5. טיוב מתודולוגיית המדידה.
- יישום מנדטורי של מדידת עלות הבירוקרטיה באמצעות SCM מאפשר להטיל על גורמי המנהל הציבורי אחריות למדוד באופן שקוף את הנטל הבירוקרטי, לקבוע יעדי הפחתה, להפחית את הנטל הבירוקרטי⁹.

⁹ ראה את מסמכי החקיקה של גרמניה בנושא המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה.
<http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/index.html>

3. המנגנון להפחתת עלות הבירוקרטיה בעזרת מודל ה-SCM

תהליך המדידה וההפחתה של הנטל הבירוקרטי מורכב ממספר שלבים. התהליך מתחיל מלקיחת האחריות על ידי הממשלה ליישם תכנית "המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה"¹⁰. הממשלה לוקחת אחריות על¹¹:

- מדידת עלות הבירוקרטיה.
- קביעת יעד של הפחתת עלות הבירוקרטיה.
- שיפור תהליך הפחתת עלות הבירוקרטיה בכל המשרדים הממשלתיים.
- דיווח לגבי:
 - העמידה ביעד הפחתת עלות הבירוקרטיה.
 - העמידה בכללי יישום מתודולוגיית המדידה של עלות הבירוקרטיה בכלל המשרדים הממשלתיים.
- התקדמות בתהליך טיוב הרגולציה בכלל המשרדים הממשלתיים.

3.1 גופים ייעודיים ותפקידם

השלב הראשון ליישום התוכנית הממשלתית "המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה" הינו הקמת הגופים הייעודיים לטיפול בנטל בירוקרטי וחלוקת אחריות ביניהם. הגופים הייעודיים אחראיים על מדידת עלות הבירוקרטיה, בקרת איכות המדידה של עלות הבירוקרטיה על ידי המשרדים הממשלתיים, קביעת יעדים להפחתת עלות הבירוקרטיה, יישום התהליכים להפחתת עלות הבירוקרטיה, מניעת היווצרות של עלויות בירוקרטיות חדשות, עדכון המתודולוגיה למדידת עלות הבירוקרטיה, בחינת השפעת הקטנת עלות הבירוקרטיה על הכלכלה¹².

¹⁰ ראה: אימוץ מתודולוגיית SCM למדידת עלות הבירוקרטיה ב:

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

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

גרמניה: <https://docplayer.net/96397257-Guide-to-the-ex-ante-assessment-of-administrative-costs-in-accordance-with-the-standard-cost-model-scm.html>

רומניה: <http://sgg.gov.ro/docs/File/UPP/doc/20100617-manual-en.pdf>

סקוטלנד: <https://www2.gov.scot/resource/doc/317867/0101245.pdf>

סלובניה: <http://www.stopbirokraciji.gov.si/en/milestones/>

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

ן - <https://www.cso.ie/en/media/csoie/releasespublications/documents/otherreleases/stdcostmodrep.pdf>

יפן: <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/english/pdf/170329/item1.pdf>

מדינות נוספות:

http://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2018/11/ZKM_SKQ_MKS_Doracaku_EN.pdf

¹¹ ראה עבור גרמניה, חוק על הקמת המועצה הלאומית לבקרה רגולטורית, סעיף 7, <http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/7.html>

¹² רשימה חלקית של גופים האחראים על נושא צמצום הנטל הבירוקרטי:

NKR - Germany, ACTAL7 - Netherlands (<http://www.actal.nl/english/about-actal>), Council of Regulatory Impact Analysis - Finland, Regelradet - Norway, Regelradet - Sweden, Regulatory Policy Committee - United Kingdom, Regulatory Impact Assessment Board - Czech Republic, Regulatory Scrutiny Board - EU.

רשימת גופים ייעודיים כוללת

1. מועצה לבקרה רגולטורית.¹³
2. יחידה לטיוב הרגולציה.¹⁴
3. רכז ממשלה, ועדת מנכ"לים בינמשרדית- שעיסוקם הפחתת עלות הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה.¹⁵
4. אגפים לטיוב הרגולציה במשרדים ממשלתיים.
5. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹⁶, או חברות ייעוץ.¹⁷

הלוח להלן מתאר את יחסי הגומלין בין הגופים האחראים על הפחתת הנטל הבירוקרטי¹⁸.



¹³ ראה: הולנד, <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Special-Reports/DB-Dutch-Admin.pdf>

גרמניה: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-en>

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

¹⁴ ראה: הממלכה המאוחדת - <https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive> - גרמניה,

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998452/369932/e8763acc79014a129b3ef33cca2a18a4/2013-07-29-jb-2007-en-data.pdf?download=1>, עמוד 13.

¹⁵ ראה: אירלנד: <https://dbei.gov.ie/en/What-We-Do/Business-Sectoral-Initiatives/Reducing-Administrative-Burdens/High-Level-Group-Reports/Report-of-the-Business-Regulation-Forum.pdf>, עמוד 5, המלצה 6. גרמניה,

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

¹⁶ ראה: גרמניה, חוק על הקמת המועצה הלאומית לבקרה רגולטורית, סעיף 8, <http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/index.html>

¹⁷ ראה: ממלכה מאוחדת - <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/UK-Standard-Cost-Model-handbook.pdf>, עמוד 31

¹⁸ גרמניה, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998452/369932/e8763acc79014a129b3ef33cca2a18a4/2013-07-29-jb-2007-en-data.pdf?download=1>, עמוד 12.

רכז הממשלה לטיוב הרגולציה וועדת המנכ"לים הבין משרדית לטיוב הרגולציה מציבים יעד מדיד להפחתת עלות הבירוקרטיה למשרדים ממשלתיים¹⁹. האגפים לטיוב הרגולציה במשרדים ממשלתיים עורכים מדידה ex ante של עלות הבירוקרטיה הצפויה לנבוע מהצעות חקיקה חדשה, זאת בהתאם למתודולוגיית המדידה שנקבעה על ידי היחידה לטיוב הרגולציה בשיתוף עם המועצה לבקרה רגולטורית ועל בסיס מסד הנתונים המנוהל על ידי הלמ"ס (או חברות יעוץ). איכות המדידה של עלות הבירוקרטיה מבוקרת על ידי המועצה לבקרה רגולטורית. מדי שנה רכז הממשלה מגיש לממשלה דוח לגבי השגת יעד צמצום הבירוקרטיה אשר מלווה בהתייחסות של המועצה לבקרה רגולטורית. לאחר חקיקת חוקים, נערכת על ידי הלמ"ס מדידה "בדיעבד" (ex post) של עלויות בירוקרטיות ומתפרסם מדד שוטף של עלות הבירוקרטיה.

להלן מוצג תיאור תמציתי של תחומי האחריות של הגופים הייעודיים בגרמניה וממלכה מאוחדת - מדינות הנחשבות כמתקדמות ביותר בנושא המדידה וההפחתה של הנטל הבירוקרטי.

3.1.1. המועצה לבקרה רגולטורית (המלב"ר)²⁰

המועצה לבקרה רגולטורית הינה גוף עצמאי שמטרתו לסייע ולייעץ לממשלה בכלל ולמשרדים ממשלתיים בפרט ביישום המדידה וההפחתה של עלות הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה. מטרת הרגולציה לא מהוות נשוא לבחינה של המלב"ר.

הרכב וארגון המלב"ר²¹

המלב"ר מורכבת מכעשרה חברים. ראש הממשלה בהסכמה עם הממשלה ממנה את נשיא המלב"ר וחברי המלב"ר לתקופה של חמש שנים עם אפשרות להארכה אחת של תקופת המינוי. חברי המלב"ר רשאים להתפטר מכהונתם על ידי הגשת כתב התפטרות לראש הממשלה. מינוי חבר חדש הינו לתקופת כהונתו של חבר היוצא. החברות במלב"ר היא בהתנדבות. על חברי המלב"ר להיות בעלי ניסיון בענייני חקיקה במוסדות המדינה או מוסדות החברתיים, ובעלי ידע כלכלי.

משימות המלב"ר כוללות²²

- סיוע לממשלה בצמצום עלות הבירוקרטיה ומניעת עלות בירוקרטית חדשה.
- בקרה רגולטורית של:
 - טיטות חוקים לאומיים חדשים לפני ההגשה להצבעה.
 - שינוי נוסח בחוקים קיימים.
 - הוראות חקיקה נלווית.

באמצעות בקרת הבחינה (ex ante) של עלות הבירוקרטיה שנעשית על ידי האגפים לטיוב הרגולציה במשרדים ממשלתיים תוך הגינות מתודולוגית, שקיפות, ובהירות.

¹⁹ בדרך כלל יעד ראשון מוצב לאחר ביצוע הערכה ראשונית (baseline measurement) של עלות הבירוקרטיה אשר כוללת מדידה של עלות הבירוקרטיה (עלויות ליחידת זמן, משך הזמן למילוי חובת מידע, תדירות, מספר החברות המושפעות) הכרוכה במילוי חובות המידע הקיימות המוטלות על העסקים על ידי הממשלה.

²⁰ למשל בהולנד - ACTAL, בגרמניה - NCCR, בממלכה מאוחדת - Better Regulation Commission

²¹ ראה: גרמניה, חוק על הקמת המועצה הלאומית לבקרה רגולטורית, סעיף 3, <http://www.gesetze-im-internet.de/nkrq/3.html>

²² ראה: גרמניה, חוק על הקמת המועצה הלאומית לבקרה רגולטורית, סעיף 4, <http://www.gesetze-im-internet.de/nkrq/4.html>

- החלפת מידע לגבי עלויות בירוקרטיה עם משרדי הממשלה בקשר ל:
 - תיאור ברור של המטרה והצורך בחקיקה.
 - הצגת חלופות אחרות ושיקולי העדפה של חקיקה מוצעת.
 - פשטות משפטית ומנהלית.
- תמיכה בטיוב מתודולוגית המדידה של עלות הבירוקרטיה. ביצוע שינויים ביישום מודל ה-SCM מחייב הסכמה של רוב חברי המלב"ר.
- שיתוף פעולה עם מלב"רים באירופה, השתתפות בדיונים לגבי שיפור מתודולוגית המדידה של עלות הבירוקרטיה.
- התייחסות לדו"ח השנתי של הממשלה בנושא של השגת יעד להפחתת עלות הבירוקרטיה.

עלויות בירוקרטיה נשוא בקרת המלב"ר²³

עלויות בירוקרטיה נשוא בקרה רגולטורית של מלב"ר כוללות את כל עלויות הזמן הכרוך בעמידה בדרישות החקיקה הלאומית הניתנות למדידה ומוטלת על המגזר העסקי, אזרחים, והמנהל הציבורי.

חבות המלב"ר²⁴

המלב"ר אינה מפרסמת פומבית את הערותיה על טיוטת החוקים. המלב"ר מדווחת מדי שנה לראש ממשלה לגבי השגת יעד להפחתת עלות הבירוקרטיה. המלב"ר יכולה ליעץ לממשלה בנושא של הפחתת הנטל הבירוקרטי.

3.1.2. רכז הממשלה לטיוב הרגולציה אחראי על:

- יישום תכנית ממשלתית של "הפחתת הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה".
- תיאום בין כלל הגורמים בנושא יישום תכנית ממשלתית של "הפחתת הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה".
- טיוב מתודולוגית ה-SCM.
- הצבת יעדים מדידים להפחתת עלות הבירוקרטיה למשרדים ממשלתיים.
- גישור מחלוקות בין האגפים לטיוב הרגולציה במשרדים ממשלתיים לבין המועצה לבקרה רגולטורית.
- הכנת דו"ח שנתי בנושא של השגת יעדי צמצום הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה.

3.1.3. וועדת מנכ"לים בין-משרדית לטיוב הרגולציה אחראית על:

- הצבת יעדים מדידים להפחתת עלות הבירוקרטיה למשרדים ממשלתיים.
- אישור חובות מידע שנבחרו על ידי האגפים לטיוב הרגולציה לעמידה ביעד להפחתת עלות הבירוקרטיה שנקבע על ידי הממשלה.
- אישור עדכון מתודולוגית ה-SCM.

²³ ראה: גרמניה, חוק על הקמת המועצה הלאומית לבקרה רגולטורית, סעיף 2, <http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/2.html>

²⁴ ראה: גרמניה, חוק על הקמת המועצה הלאומית לבקרה רגולטורית, סעיף 6, <http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/6.html>

3.1.4. יחידה לטיוב הרגולציה (Better Regulation Unit)²⁵

היחידה לטיוב הרגולציה הינה יחידה ממשלתית אשר ממוקמת במשרד ממשלתי משמעותי ואחראית על²⁶:

- יישום התכנית הממשלתית של "הפחתת הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה".
- יישום גישה אחידה בהתאם למתודולוגיית ה-SCM של מדידת עלות הבירוקרטיה בכלל המשרדים הממשלתיים.
 - אפיון מבנה בסיס הנתונים המשמש למדידת עלות הבירוקרטיה באמצעות ה-SCM.
 - בקרה של איכות המדידה של עלות הבירוקרטיה (גם מדידה ex ante וגם מדידה ex post).
- הדרכה וייעוץ למשרדים ממשלתיים לגבי מדידת עלות הבירוקרטיה ויישום מתודולוגיית ה-SCM.
- תיאום בין כלל הגורמים המעורבים ביישום התכנית להפחתת הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה.
- פיקוח על יישום תכנית ממשלתית של "הפחתת הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה" בכל המשרדים הממשלתיים.

כבר בשלב הראשון של יישום התכנית הממשלתית של "הפחתת הבירוקרטיה וטיוב הרגולציה" היחידה לטיוב הרגולציה פועלת בשיתוף הפעולה עם המועצה לבקרה רגולטורית והגורמים הרלוונטיים במשרדים ממשלתיים לגיבוש תכנית עבודה של יישום מתודולוגיית ה-SCM.

3.1.5. אגפים לטיוב הרגולציה במשרדים ממשלתיים

בכל משרד ממשלתי פועל אגף לטיוב הרגולציה. מטרת האגף היא לערוך מדידה של עלות הבירוקרטיה הצפויה במסגרת מילוי חובות מידע ברגולציה מוצעת. זאת בהתאם לעקרונות יישום מתודולוגיית ה-SCM. הגורמים המקצועיים באגף לטיוב הרגולציה מסתייעים ביחידה לטיוב הרגולציה בשאלות הקשורות ליישום מתודולוגיית ה-SCM. באחריות האגפים לטיוב הרגולציה במשרדים ממשלתיים:

- לזהות את חובות המידע הקיימות וחובות המידע הצפויות במסגרת הרגולציה החדשה. הזיהוי מתייחס לסיווג חובות המידע לפי סוג החקיקה (חוק לאומי, תקנות), סוג בעל עניין (חברה עסקית, אזרח, מנהל ציבורי).
- להגדיר את הרכיב הכמותי של חובת מידע, בשיתוף פעולה עם היחידה לטיוב הרגולציה (ולמ"ס). אם לא ניתן להגדיר את הרכיב הכמותי על סמך המידע הקיים, הלמ"ס יכולה לסייע בהגדרה זו בשיתוף פעולה עם האגפים לטיוב הרגולציה במשרד ממשלתי רלוונטי והיחידה לטיוב הרגולציה.

²⁵ למשל: בהולנד - IPAL, בגרמניה - Better Regulation Unit, בממלכה מאוחדת - Better Regulation Executive

²⁶ ראה:

הולנד: משרד האוצר, <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Special-Reports/DB-Dutch-Admin.pdf>, עמוד 8.

גרמניה: משרד הקנצלרית <https://docplayer.net/96397257-Guide-to-the-ex-ante-assessment-of-administrative-costs-in-accordance-with-the-standard-cost-model-scm.html>, עמוד 3.

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

- להגדיר את רמת המורכבות של מילוי הדרישות של חובת מידע (לא מורכב / בינוני / מורכב מאוד). הגדרה זו חשובה לתיעודף חובות מידע בתהליך המדידה. במידה ואגפים לטיוב הרגולציה מתקשים להגדיר את רמת המורכבות של חובת מידע הם יכולים להסתייע ביחידה בטיוב הרגולציה ולמ"ס.
- לעורך מדידה ex ante של עלות הבירוקרטיה הכרוכה במילוי חובות מידע במסגרת חקיקה מוצעת.
- לדווח ליחידה לטיוב הרגולציה על התקדמות תהליך הפחתת עלות הבירוקרטיה וסטיות מהותיות ממנו.
- לעדכן את היחידה לטיוב הרגולציה לגבי חובות המידע הצפויות במסגרת הרגולציה החדשה וליזום מדידה של עלות הבירוקרטיה של חובות מידע אלה.

יישום מתודולוגיית ה-SCM למדידה (ex ante) של עלות הבירוקרטיה מתבסס על שלושה עקרונות:

- תיאור מבוסס נתונים ומנומק של עלות הבירוקרטיה הצפויה במסגרת מילוי חובות מידע בחקיקה מוצעת.
- בחינה הולמת של חלופות שעשויות להקטין את עלות הבירוקרטיה הצפויה במסגרת מילוי חובות מידע בחקיקה מוצעת.
- בחירת חלופה עם עלות הבירוקרטיה הנמוכה ביותר להשגת מטרת החקיקה המוצעת.

3.1.6. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה / חברות יעוץ

- מדידת עלות הבירוקרטיה בשיטת SCM נעשית על ידי גופים מקצועיים עצמאיים כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או חברות ייעוץ תוך התייעצות עם היחידה לטיוב הרגולציה והאגפים לטיוב הרגולציה במשרדים ממשלתיים. גופים מקצועיים אלה אחראים על:
- בניית מערכת נתונים לקליטת חובות מידע שמופו על ידי האגפים לטיוב הרגולציה במשרדים ממשלתיים, **בהתאם לאיפיון מבנה בסיס הנתונים של היחידה לטיוב הרגולציה.**
- הלוח להלן מציג את חלוקת האחראיות באיסוף מידע לצורך יישום מודל ה-SCM בין הלמ"ס לבין האגפים לטיוב הרגולציה במשרדים ממשלתיים.

לוח 1: סוג מידע לאיסוף, לפי גורם אחראי²⁷

אגפים לטיוב הרגולציה במשרדים ממשלתיים	הלמ"ס / חברות ייעוץ
<ul style="list-style-type: none"> ▪ שם משרד ▪ חוק רלוונטי לאכיפת מילוי חובת מידע ▪ תחום החקיקה ▪ חובת מידע ▪ תדירות מילוי חובת מידע ▪ גודל קבוצת היעד ▪ מורכבות מילוי חובת מידע 	<p>משתנים כמותיים לחישוב עלות הבירוקרטיה:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ צריכת זמן (דקות) למילוי חובת מידע ▪ שכר עבודה של הגורם האחראי על מילוי חובת מידע ▪ רמת ההסמכה של העובדים בחברה אשר אחראים בדרך כלל על מילוי חובת מידע ▪ רמת ההסמכה של ספקי שירותים חיצוניים אשר אחראים בדרך כלל על מילוי חובת מידע ▪ משתנים דמוגרפיים כגון גודל החברה, ענף כלכלי, וכו'. <p>משתנים איכותניים לבחינת הנטל הבירוקרטי:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ רמת השקיפות של מילוי חובת מידע ▪ רמת הזמינות של המידע ▪ רמת הסיבוך של מילוי חובת מידע ▪ החסמים בהם נתקל בעל עניין במילוי חובת מידע

- ביצוע הערכה ראשונית של עלויות בירוקרטיה (baseline measurement).
- ביצוע הערכה "בדיעבד" (ex post) של עלויות בירוקרטיה (ופרסום מדד חודשי שוטף של עלות הבירוקרטיה (Bureaucracy cost index).²⁸

כמו כן תפקידי הלמ"ס / חברות ייעוץ כוללים:

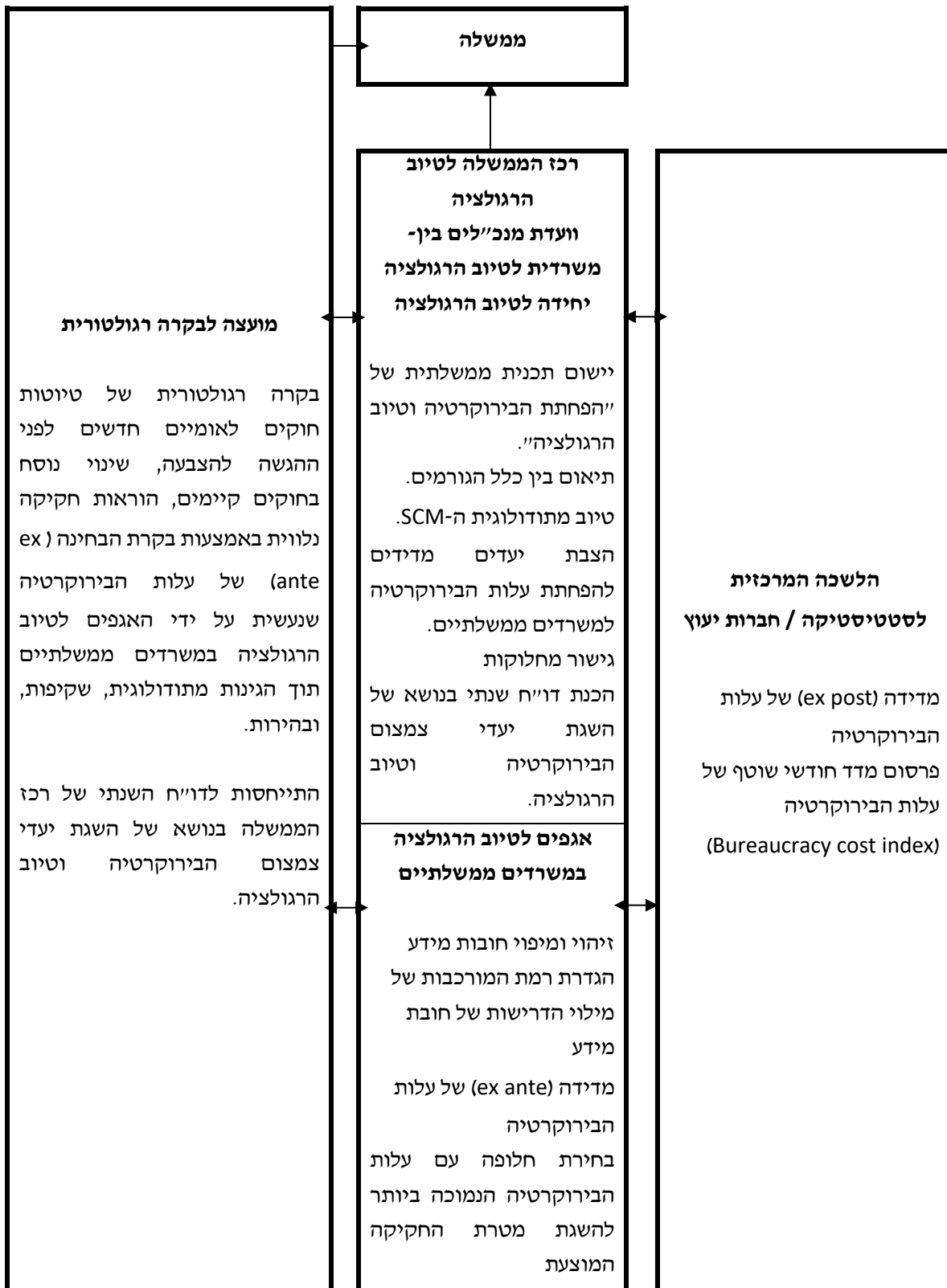
- הדרכת האגפים לטיוב הרגולציה לקראת מדידת עלות הבירוקרטיה באמצעות מתודולוגיית ה-SCM, בפרט לגבי אופן הזנת הנתונים (data entry mask).
- מדידת עלות הבירוקרטיה באמצעות מתודולוגיית ה-SCM.
- תחזוקה, ואחסון של מסד נתונים.
- הערכת תשומת הזמן והעלות הנדרשים למילוי חובות מידע המוטלות על ידי הממשלה, זאת בשיתוף עם האגפים והיחידה לטיוב הרגולציה.
- העברת סקרים בהתאם לדרישות המדידה לפי – SCM.

²⁷ זכאות להשתמש במאגר נתוני למ"ס מוקנית ל: משרדים ממשלתיים, יחידת הרגולציה, המלב"ר.

²⁸ ראה: גרמניה:

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

הלוח להלן מסכם את חלוקת האחריות בין הגופים האחראים על הפחתת הנטל הביורוקרטי.



3.2 מתודולוגיית ה-SCM למדידת עלות הבירוקרטיה

מודל (SCM) Standard Cost Model אומץ כמתודולוגיה אחידה למדידת עלות הבירוקרטיה הן על ידי ארגון ה-OECD בשנת 2005 והן על ידי האיחוד האירופי בשנת 2007.

המודל פותח לספק שיטה פשוטה ועקבית למדידת עלות הבירוקרטיה שמוטלת ידי הממשלה. המודל מתבסס על פירוק החקיקה לחובות מידע, ומדידת הזמן והעלות הנדרשים למילוי כל חובת מידע. המודל מאפשר לממשלה לקבוע יעדים מדידים להפחתת הנטל הבירוקרטי ולעקוב אחרי השגת היעד לאורך זמן. במסגרת יישום המודל לא נבחן הצורך ברגולציה עצמה. הפחתת הנטל הבירוקרטי לא בהכרח מקטינה את תקציב הממשלה.

הניסיון של מדינות אחרות הוכיח כי רק יישום מודל ה-SCM כמתודולוגיה עקבית ושיטתית מאפשר לקבוע יעד של הפחתת עלות הבירוקרטיה, להטיל את האחריות של הפחתת עלות הבירוקרטיה על המשרדים הממשלתיים, להימנע מבעיות אמינות, ולנהל שיח ציבורי שקוף. הפחתת עלות הבירוקרטיה המוטלת על עסקים מתורגמת ישירות לגידול בהשקעות, תעסוקה וצמיחה.

מודל ה-SCM נשען על עקרונות הבאים:

- **זיהוי ומיפוי** חובות מידע שמוטלות על ידי הממשלה (טפסים, נתונים סטטיסטיים, תיעוד תומך וכו').
- **מדידה** של עלויות הכרוכות במילוי חובות מידע שמוטלות על ידי הממשלה. הערכה - **באילו תחומים** הנטל הבירוקרטי הינו הכבד ביותר, **מהם ענפים כלכליים** בהם הנטל הבירוקרטי המוטל על עסקים הינו הכבד ביותר. **מהם המשרדים** המטילים את הנטל הבירוקרטי הכבד ביותר.
- **קביעת יעדים** לצמצום הנטל הבירוקרטי.
- **צמצום** העלויות הכרוכות במילוי חובות מידע שמוטלות על ידי הממשלה.

מומלץ להתחיל את מדידת עלות הבירוקרטיה מהערכה ראשונית (baseline measurement)²⁹. הערכה ראשונית של עלות הבירוקרטיה נעשית בדרך כלל עבור עסקים וכוללת מדידה של עלות הבירוקרטיה (עלויות ליחידת זמן, משך הזמן למילוי חובת מידע, תדירות, מספר החברות המושפעות) הכרוכה במילוי חובות המידע הקיימות המוטלות על העסקים על ידי הממשלה. הערכה ראשונית יכולה להיעשות על מספר רגולציות נבחרות או כלל הרגולציות המוטלות על עסקים³⁰. מטרת ההערכה הראשונית הן יישור קו בין כלל הגורמים המעורבים ביישום מתודולוגיית ה-SCM למדידת עלות הבירוקרטיה, הערכת המלאי הקיים של הבירוקרטיה, יצירת מסד נתונים המאפשר למשרדים ממשלתיים להעריך ex ante את עלות הבירוקרטיה הכרוכה בחקיקה חדשה. בהמשך, הערכת עלות הבירוקרטיה מורחבת גם לאזרחים והמנהל הציבורי. הניסיון הנרכש במהלך יישום מתמשך של מודל ה-SCM מאפשר טיוב ופישוט המתודולוגיה.

²⁹ ראה: למשל, ממלכה מאוחדת - <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/UK-Standard-Cost-Model-handbook.pdf>, עמוד 7.

מדידה ראשונית ערכה כ-12 חודשים בממלכה מאוחדת, כ-20 חודשים בדנמרק, כ-27 חודשים בגרמניה. כ-5 שנים נוספות נדרשות להשגת היעד של הפחתת הנטל הבירוקרטי הקיים בכ-25%. הורדת 25% מעלות הבירוקרטיה תורמת כ-1% - 2% לתמ"ג. ראה למשל:

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

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

³⁰ ראה: ממלכה מאוחדת - <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/UK-Standard-Cost-Model-handbook.pdf>, עמוד 8.

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

3.2.1 פירוט מודל ה-SCM

יישום מודל ה-SCM למדידת העלות הברוקרטיה נשען על פירוק הרגולציה (i) לאוסף הליכים בירוקרטיים ומדידת העלות הכרוכה בהליך בירוקרטי ספציפי j לפי מרכיבים הבאים:

- **זמן מושקע** (t_{ij}) להשלמת הליך בירוקרטי j - שעות עבודה של העובד מטעם עסק ו / או שירותי ייעוץ חיצוניים כמו עורך דין, רואה חשבון
 - **עלות ישירה** (c_{ij}) להשלמת הליך בירוקרטי j . עלות שעת עבודה (שכר עבודה) של העובד מטעם עסק ו / או שירותי ייעוץ חיצוניים כמו עורך דין, רואה חשבון
 - **מספר לקוחות** (n_{ij}) הפונים להליך בירוקרטי j
 - **תדירות הפניות** (f_{ij}) - מספר פעמים בשנה להם נדרש הלקוח לבצע את ההליך הבירוקרטי j
 - **עלות נוספת** (o_{ij}) הכרוכות בהשלמת הליך בירוקרטי j , כגון: עלויות אגרות (og_{ij}), עלויות כרכישת ציוד / אמצעים (op_{ij}) הנדרשים במסגרת השלמת הליך בירוקרטי j
- סך העלות הבירוקרטיה של הליך בירוקרטי ספציפי j ברגולציה מסוימת i הינו:

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

לוח 1: יישום מודל ה-SCM - חישוב עלות הליך בירוקרטי

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

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

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

סך עלות הרגולציה (אוסף רגולציות ספציפיות R_i) הינו:

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

במסגרת יישום מודל ה-SCM הטיפול בכל חובות מידע מתואר במונחים של 14 פעילויות סטנדרטיות כאשר מה שמשתנה בין מילוי חובת מידע א' למילוי חובת מידע ב' הוא כמות הזמן הנדרש, ורמת המיומנות של ממלא חובת מידע.

לוח 2: מרכיבי הערכת עלות מילוי חובת מידע

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

על בסיס הנתונים שהוזנו במסד הנתונים על ידי הגורמים המקצועיים באגף לטיוב הרגולציה במשרדי הממשלה לגבי חובות המידע והנתונים שנאספו על ידי הלמ"ס / חברות ייעוץ לגבי זמן ועלות מילוי חובות המידע ניתן לנתח את עלות הבירוקרטיה לפי:

- משרד ממשלתי
- ענף כלכלי
- גודל חברות
- תחום מדיניות
- תחום חקיקה

3.2.3 תהליך יישום מודל ה-SCM מורכב מארבעה שלבים

שלב 1: התנעה וגיבוש רשימה מוסכמת של הרגולציות שימדדו על ידי הלמ"ס / חברות ייעוץ

שלב ההתנעה כולל משימות הבאות:

- מפגשים של הגורמים המעורבים בתהליך מדידת עלות הבירוקרטיה להתנעת תהליך יישום מודל ה-SCM
- הסכמה לגבי הרגולציות למדידה מתוך כלל הרגולציות הקיימות, ברמת משרד ממשלתי
- הדרכה וייעוץ לכל הגורמים המעורבים לגבי יישום מודל ה-SCM
- הסכמה לגבי פלטפורמה לקליטת הנתונים שייאספו במסגרת יישום מודל ה-SCM

שלב 2: הכנה

שלב ההכנה כולל משימות הבאות:

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

שלב 3: איסוף הנתונים של זמן ועלות

- בחירת עסקים לסקר לפי פילוח של ענף כלכלי, גודל הפירמה
- ביצוע ראיונות עם עסקים לקבלת זמן ועלות למילוי חובות מידע
- קבלת משוב למשימות שבוצעו בשלב 3 מכלל הגורמים הרלוונטיים ונציגי עסקים

שלב 4: מדידה ודיווח

- שקלול המידע הנאסף ומדידת עלות הבירוקרטיה
- דיווח התוצאות

נספח א: השוואה בינלאומית של הנטל הרגולטורי לפי מדד התחרותיות

הפורום הכלכלי העולמי מפרסם בדוח The Global Competitiveness Report את דירוג המדינות ב 11 תחומים, ביניהם תחום איכות מוסדות המדינה (Institutions) ועוצמת שוק המוצרים (Product market). אחד המדדים לאיכות מוסדות המדינה הוא נטל הרגולציה הממשלתית (סעיף 1.10). אחד המדדים לעוצמת שוק המוצרים הוא תחרותיות במגזר השירותים (סעיף 7.03). הלוח להלן מציג את הדירוג של ישראל בשני התחומים האלה בהשוואה לדירוג המדינות: הולנד, גרמניה, וממלכה מאוחדת - מדינות מובילות ביישום מודל ה-SCM.

לוח 3: השוואת הדירוג של ישראל, הולנד, גרמניה, ממלכה מאוחדת בתחומים

נטל הרגולציה הממשלתית, תחרותיות במגזר השירותים, 2018

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

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

נספח ב: השוואה בינלאומית של הנטל הבירוקרטי לפי מדד קלות

עשיית עסקים

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

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

מדדי קלות עשיית עסקים עבור כל תחום מחושבים כסכום משוקלל של "מדדי דירוג" הקריטריונים. "מדד דירוג" של כל קריטריון מחושב כיחס בין (1) הפרש בין ערך מקסימלי של קריטריון לבין ערך קריטריון בפועל עבור במדינה נבחנת לבין (2) הפרש בין ערך מקסימלי של קריטריון לבין ערך מינימלי של קריטריון. כל קריטריון זוכה למשקולת. כל תחום במדד קלות עשיית עסקים זוכה למשקולת. סכום המשקולות מסתכם ל-100%³¹.

הלוח להלן מציג השוואה בינלאומית בין ישראל לבין מדינות OECD ושבע מדינות סמן (אוסטריה, בלגיה, דנמרק, פינלנד, שבדיה, אירלנד, הולנד) במדדי עשיית עסקים בכל 10 תחומים.

לוח 4: פתיחת עסק - מרחק מחזית - ישראל לעומת מדינות ייחוס

מדינות	2006	2010	2017	2018	שיעור שינוי 2006 - 2018
ישראל	88.8	88.9	92.3	92.3	4%
מדינות OECD	81.2	87.2	90.9	91.0	12%
מדינות סמן	87.1	89.7	92.6	92.6	6%

לוח 5: קבלת היתרי בנייה - מרחק מחזית - ישראל לעומת מדינות ייחוס

מדינות	2006	2010	2017	2018	שיעור שינוי 2006 - 2018
ישראל	70.0	71.0	71.6	71.7	2%
מדינות OECD	70.8	72.5	74.6	74.7	5%
מדינות סמן	75.0	75.5	76.6	76.7	2%

³¹ כך, למשל, בתחום של פתיחת עסק ישראל מדורגת בשנת 2018 במקום 17 מתוך 34 מדינות OECD. המדד המצרפי בתחום פתיחת עסק של ישראל עומד על 92.3. מדד מצרפי זה מורכב מ-4 קריטריונים: מספר פרוצדורות לפתיחת עסק (מדד דירוג - 82.4, משקולת 12.5% עבור גברים ו 12.5% עבור נשים), משך זמן ביצוע פרוצדורות (מדד דירוג 88.4, משקולת 12.5% עבור גברים ו 12.5% עבור נשים), עלות הבירוקרטיה (מדד דירוג 98.3, משקולת 12.5% עבור גברים ו 12.5% עבור נשים), היקף הערבות הנדרש (מדד דירוג 100, משקולת 25%). ככל שמשך זמן ביצוע פרוצדורות, עלות הפרוצדורות (העמלות הרשמיות והאגרות עבור שירותים משפטיים או מקצועיים), ומספר הפרוצדורות הם גבוהים יותר כך מדד קלות עשיית עסקים של מדינה נמוך יותר.

לוח 6: חיבור לחשמל - מרחק מחזית - ישראל לעומת מדינות ייחוס

שיעור שינוי 2010 - 2018	2018	2017	2010	מדינות
0%	75.2	75.2	75.2	ישראל
5%	84.3	84.1	80.4	מדינות OECD
4%	85.2	85.2	82.3	מדינות סמן

לוח 7: רישום נכס - מרחק מחזית - ישראל לעומת מדינות ייחוס

שיעור שינוי 2006 - 2018	2018	2017	2010	2006	מדינות
32%	52.8	52.8	45.3	39.9	ישראל
8%	76.1	76.0	72.5	70.6	מדינות OECD
8%	78.3	78.3	74.7	72.2	מדינות סמן

לוח 8: קבלת אשראי - מרחק מחזית - ישראל לעומת מדינות ייחוס

שיעור שינוי 2006 - 2018	2018	2017	2010	2006	מדינות
0%	65.0	65.0	65.0	65.0	ישראל
7%	62.9	62.2	59.8	58.9	מדינות OECD
3%	57.9	57.1	57.8	56.4	מדינות סמן

לוח 9: הגנה על משקיעים - מרחק מחזית - ישראל לעומת מדינות ייחוס

שיעור שינוי 2006 - 2018	2018	2017	2010	2006	מדינות
0%	73.3	73.3	73.3	73.3	ישראל
6%	64.0	63.8	61.2	60.1	מדינות OECD
7%	65.0	65.0	63.1	61.0	מדינות סמן

לוח 10: תשלומי מיסים - מרחק מחזית - ישראל לעומת מדינות ייחוס

שיעור שינוי 2006 - 2018	2018	2017	2010	2006	מדינות
6%	70.3	69.9	70.1	66.3	ישראל
13%	82.1	81.8	77.5	72.5	מדינות OECD
9%	87.1	87.1	84.6	79.9	מדינות סמן

לוח 11: סחר בינלאומי - מרחק מחזית - ישראל לעומת מדינות ייחוס

שיעור שינוי 2015 - 2018	2018	2017	2016	2015	מדינות
0%	82.8	82.8	82.8	82.8	ישראל
0%	93.1	93.1	93.1	93.1	מדינות OECD
0%	96.8	96.8	96.8	96.8	מדינות סמן

לוח 12: אכיפת חוזים - מרחק מחזית - ישראל לעומת מדינות ייחוס

מדינות	2006	2010	2017	2018	שיעור שינוי 2006 - 2018
ישראל	60.4	60.4	57.9	57.9	-4%
מדינות OECD	65.9	67.0	66.8	66.8	1%
מדינות סמן	65.4	66.0	65.7	65.4	0%

לוח 13: סגירת עסק - מרחק מחזית - ישראל לעומת מדינות ייחוס

מדינות	2006	2010	2017	2018	שיעור שינוי 2006 - 2018
ישראל	59.2	61.4	72.8	72.7	23%
מדינות OECD	69.2	68.5	75.7	75.2	9%
מדינות סמן	78.7	80.0	83.6	82.8	5%

רק בשלושה תחומים מתוך עשרה הציון המצרפי של ישראל גבוה יותר או דומה לציון ממוצע של מדינות OECD ומדינות סמן. תחומים אלה הם:

- פתיחת עסק
- קבלת אשראי
- הגנה על משקיעים

בכל שלושת התחומים בהם ישראל מקדימה את מדינות OECD ומדינות סמן - מדינות הייחוס מצמצמות את הפער בין לבין ישראל. בשבעה מתוך עשרה תחומים אחרים ישראל זוכה למדד DB נמוך לעומת מדינות הייחוס. בשלושה מתוך שבעה תחומים אלה - חיבור לחשמל, תשלומי מיסים, אכיפת חוזים, מדינות הייחוס מגדילות על פני זמן את הפער לעומת ישראל.

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

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

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

נספח ג: ניתוח משווה בינלאומי של מדד DB בתחום פתיחת עסק

בשני הנספחים שלהלן נציג ניתוח מעמיק של דירוגה של ישראל במדדי DB בתחומים: פתיחת עסק, וקבלת היתרי בנייה. הניתוח נועד להמחיש את החשיבות של יישום מודל ה-SCM ככלי המסייע בגיבוש צעדים להפחתת הנטל הבירוקרטי בישראל. פרק זה מציג את סיכום המכשולים הבירוקרטיים והמשפטיים הניצבים בפני יזמים (גברים / נשים) המעוניינים לפתוח חברה חדשה בישראל ומדינות OECD. המדד המצרפי של פתיחת עסק (Starting a Business) בוחן את הנהלים (פרוצדורות), את הזמן ואת העלות הכרוכים ברישום חברה מסחרית או תעשייתית עם בין 10 ל-50 עובדים והיקף הון התחלתי של פי 10 מההכנסה הלאומית הגולמית לנפש.

- **מספר פרוצדורות** - סך כל ההליכים הנדרשים לגברים / נשים נשואים לרשום חברה. הליך מוגדר כאינטראקציה בין מייסדי החברה עם גורמים חיצוניים (לדוגמה, סוכנויות ממשלתיות, עורכי דין, רואי חשבון או נוטריונים).
- **משך הזמן לביצוע פרוצדורות** - סך כל הימים הנדרשים לגברים / נשים נשואים לרשום חברה. המדד מודד את משך זמן החציוני שנדרש להשלמת תהליך פתיחת העסק.
- **עלות הבירוקרטיה** - כל העמלות הרשמיות והאגרות עבור שירותים משפטיים או מקצועיים כאחוז מהכנסה לנפש.
- **ערבון** - הסכום שזים צריך להפקיד בבנק לפני הרישום ועד 3 חודשים לאחר ההתאגדות - כאחוז מהכנסה לנפש.

בשנת 2018 הממד המצרפי של פתיחת עסק (Starting a Business) של ישראל עומד על 92.3.

מספר פרוצדורות :

המדד מחושב כ-100 כפול היחס בין (1) הפרש בין מספר פרוצדורות מקסימלי (18) לבין מספר פרוצדורות בישראל (4) לבין (2) הפרש בין מספר פרוצדורות מקסימלי (18) לבין מספר פרוצדורות מינימלי (1) .

$$100 \cdot \frac{(18-4)}{(18-1)} = 82.4$$

משקל מדד DTF של מספר פרוצדורות במדד משוקלל של פתיחת עסק הוא - 12.5% עבור גברים ו - 12.5% עבור נשים.

משך הזמן לביצוע פרוצדורות :

המדד מחושב כ-100 כפול היחס בין (1) הפרש בין מספר ימים מקסימלי (100) לבין מספר ימים בישראל (12) לבין (2) הפרש בין מספר ימים מקסימלי (100) לבין מספר פרוצדורות מינימלי (0.5) .

$$100 \cdot \frac{(100-12)}{(100-0.5)} = 88.4$$

משקל מדד DTF של מספר פרוצדורות במדד משוקלל של פתיחת עסק הוא - 12.5% עבור גברים ו - 12.5% עבור נשים.

עלות הבירוקרטיה :

המדד מחושב כ 100 כפול היחס בין (1) הפרש בין עלות מקסימלית (200) לבין עלות בישראל (3.5) לבין (2) הפרש בין עלות מקסימלית (200) לבין עלות מינימלית (0) .

$$100 \cdot \frac{(200-3.3)}{(200-0)} = 98.3$$

משקל מדד DTF של עלות במדד משוקלל של פתיחת עסק הוא - 12.5% עבור גברים ו - 12.5% עבור נשים.

ערבון :

המדד מחושב כ 100 כפול היחס בין (1) הפרש בין גובה ערבון מקסימלי (400) לבין גובה ערבון בישראל (0) לבין (2) הפרש בין גובה ערבון מקסימלי (400) לבין גובה ערבון מינימלי (0) .

$$100 \cdot \frac{(400-0)}{(400-0)} = 100$$

משקל מדד DTF של גובה הערבון במדד משוקלל של פתיחת עסק הוא - 25% .

המדד המצרפי של פתיחת עסק (Starting a Business) :

$$(12.5\% \cdot 82.4 + 12.5\% \cdot 88.4 + 12.5\% \cdot 98.3) + (12.5\% \cdot 82.4 + 12.5\% \cdot 88.4 + 12.5\% \cdot 98.3) + 25\% \cdot 100 = 92.3$$

פתיחת עסק - תיאור התהליך הבירוקרטי בישראל

לוח 14: פתיחת עסק - תיאור התהליך הבירוקרטי בישראל³²

מספר פרוצדורה	תיאור פרוצדורה	משך זמן ביצוע	עלות פרוצדורה
1	<p>מילוי מסמכי רישום חברה³³</p> <p>הגוף המוסדי האחראי: רשות התאגידים במשרד המשפטים, עו"ד המסמכים הדרושים לצורך הקמת ורישום חברה:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ טופס הגשת מסמכים לרישום חברה: <ul style="list-style-type: none"> ○ יש לציין שלוש חלופות לשם המוצע ○ יש למלא מספר טלפון זמין של מגיש הבקשה לצורך בירורים ○ יש לציין את מס' העותקים המבוקשים לעותקים מאומתים של תקנון (בכפוף לתשלום אגרה ולהמצאת תקנון במספר עותקים מספיק) ▪ תקנון ההתאגדות החברה: <ul style="list-style-type: none"> ○ שם החברה ○ מטרת החברה ○ פרטים בדבר הון רשום ומוקצה לבעלי המניות ○ פרטים בדבר הגבלת אחריות ○ פרטי בעלי המניות, שם מלא, מס' זיהוי ומען ○ בעלי המניות יחתמו על התקנון וחתימתם תאומת ע"י עו"ד ▪ טופס בקשה לרישום חברה: <ul style="list-style-type: none"> ○ יש להגיש טופס בקשה לרישום חברה לפי טופס 1 שבתוספת לתקנות החברות (דיווח, פרטי רישום וטפסים), התש"ס-1999 ○ הפרטים בטופס יהיו זהים לפרטים בתקנון החברה ○ הטופס יוגש ע"י בעלי המניות בלבד (אפשרי שרק אחד מבעלי המניות יחתום על הטופס) ○ חתימת מגיש הבקשה על גבי הטופס תאומת בתצהיר בפני עורך דין. 	3 ימים	1,859 ש"ח + מע"מ

³² הוראות החוק הרלוונטיות: הוראות החוק הרלוונטיות:

- חוק החברות, התשנ"ט-1999, 25-35, 23, 15-19, 8-10, 1-5
- תקנות החברות (דיווח, פרטי רישום וטפסים) תש"ס-1999, תקנה 1, תקנה 16
- תקנות החברות (אגרות), תשס"א - 2001, תקנה 2

ראה:

<http://www.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/units/RashamHachvarot/Pages/13.1.15.aspx>
<http://www.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/units/RashamHachvarot/Services/CompanyRegistration/Pages/PublicCompany.aspx>

³³

מספר פרוצדורה	תיאור פרוצדורה	משך זמן ביצוע	עלות פרוצדורה
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ טופס הצהרת דירקטורים ראשוניים: <ul style="list-style-type: none"> ○ יש להגיש טופס הצהרת דירקטורים ראשוניים לפי טופס 2 שבתוספת לתקנות החברות (דיווח, פרטי רישום וטפסים), התש"ס-1999. ○ יש להקפיד לסמן ולמלא בטופס את ההצהרה המתאימה (קיימת הצהרה בנוסח המתאים לדירקטור יחיד או בנוסח המתאים לתאגיד כאשר תאגיד מתבקש לציין את פרטיו של האדם שיכחן מטעמו). ○ חתימת המצהיר תאומת בתצהיר בפני עורך דין. ▪ הצהרת בעלי מניות: <ul style="list-style-type: none"> ○ הבקשה לרישום חברה מכילה בתוכה הצהרת בעלי מניות. לפיכך, כאשר לחברה יש רק בעל מניות אחד אשר חתם כבר על הבקשה הרי שאין צורך בהגשת הצהרה נוספת. ○ ככל שלחברה יש יותר מבעל מניות אחד, יש צורך שבעלי המניות האחרים אשר לא חתמו על הבקשה לרישום חברה, יצרפו לבקשה את הצהרתם. ○ נוסח הצהרת בעלי מניות לגבי יחיד ולגבי תאגיד מצוי בסעיף 1 בטופס בקשה לרישום חברה (טופס 1 שבתוספת לתקנות החברות (דיווח, פרטי רישום וטפסים), התש"ס-1999). ○ עורך הדין יאמת את חתימות בעלי המניות הראשונים, ויזהירם בתצהיר באופן מלא. ▪ אסמכתא על תשלום אגרת רישום חברה 		
2	טיפול רשם החברות במשרד המשפטים בקובץ מסמכי רישום החברה הגוף המוסדי האחראי: משרד המשפטים	2 ימים	2,654 ש"ח + 4 ש"ח עבור כל דף של תקנון החברה
3	רישום החברה ברשות המסים, מס הכנסה, מוסד לביטוח לאומי הגוף המוסדי האחראי: משרד האוצר כדי לרשום חברה - על היזם להגיש את נסח החברה ותעודת זהות. עם רישום החברה ברשות המסים במשרד האוצר, החברה נרשמת באופן אוטומטי בביטוח הלאומי.	7 ימים	ללא עלות

מספר פרוצדורה	תיאור פרוצדורה	משך זמן ביצוע	עלות פרוצדורה
4	<p>רישום החברה במע"מ ומכס³⁴ הגוף המוסדי האחראי : משרד האוצר המסמכים הדרושים לרישום החברה במע"מ :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ מילוי טופס 821 ▪ תקנון החברה ▪ תעודת התאגדות ▪ פרוטוקול על מינוי מנהלים וזכויות חתימה ▪ זכויות החתימה ▪ צילום שיק מבוטל או מסמך המעיד על פתיחת חשבון בנק³⁵ ▪ צילום תעודות הזיהוי של מנהלי החברה ▪ חוזה שכ"ד- אם העסק מנוהל מבית המגורים -אין צורך בחוזה ▪ חותמת של החברה 	1 ימים במקביל עם פרוצדור ה 3	ללא עלות

³⁴ ראה : <https://taxes.gov.il/TaxesFormsList/maam821.pdf>

³⁵ לשכת המע"מ מבקשת בדרך כלל חשבון בנק למטרות החזר מע"מ (או לתשלום מע"מ). פתיחת חשבון בנק היא פרוצדורה קצרה בהנחה כי החברה סיפקה את כל המסמכים הנדרשים, כולל החלטת החברה לפתוח את החשבון ואת זכויות החתימה.

פתיחת עסק - ניתוח משווה בינלאומי של DB בשנים 2004 - 2017

הלוחות להלן מציגים את השוואת דירוגה של ישראל במדדי DB בתחום פתיחת עסק לעומת מדינות OECD.

לוח 15: פתיחת עסק - מרחק מחזית (DTF - Starting Business) - ישראל לעומת מדינות OECD

מדינה	2004	2010	2017	2004 - 2010	2010 - 2017
ישראל	88.8	88.9	92.3	0%	4%
אוסטרליה, קנדה, ארה"ב	0.9	0.9	1.0	1%	0%
אירופה - מערב	1.1	1.0	1.0	11%	5%
אירופה - סקנד'	1.0	1.0	1.0	3%	2%
אירופה - מזרח	1.4	1.0	1.0	34%	3%
יפן, קוריאה, ניו זילנד	1.2	1.0	1.0	18%	5%
מדינות אחרות ³⁶	1.3	1.1	1.0	19%	8%

עבור ישראל: המדד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין המדד של ישראל למדד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל במדד בין השנים המצוינות.

לוח 16: פתיחת עסק - מרחק מחזית - מדינות מובילות ומדינות בעלות שיפור ניכר

מדינה	2004	2010	2017	2004 - 2010	2010 - 2017
ישראל	88.8	88.9	92.3	0%	4%
מדינות מובילות	קנדה	96.2	97.2	98.2	1%
	אירלנד	89.9	92.4	95.9	3%
	שוודיה	90.7	91.3	94.6	1%
מדינות בעלות שיפור מירבי	פורטוגל	61.8	88.5	92.8	43%
	פינלנד	87.4	93.1	93.1	7%
	פולין	52.9	79.9	84.2	51%

המספר בסוגריים מצין מיקום המדינה לפי הסדר במדד (שנת 2017) או בשיעור השינוי במדד (שנים 2006 - 2010).

לוח 17: מספר פרוצדורות - מרחק מחזית (Procedures - DTF) - ישראל לעומת מדינות OECD

מדינה	2004	2010	2017	2004 - 2010	2010 - 2017
ישראל	76.5	76.5	82.4	0%	8%
אוסטרליה, קנדה, ארה"ב	0.9	0.9	1.0	2%	0%
אירופה - מערב	1.3	1.1	1.1	13%	8%
אירופה - סקנד'	0.9	0.9	1.0	0%	1%
אירופה - מזרח	1.4	1.1	1.1	33%	7%
יפן, קוריאה, ניו זילנד	1.3	1.1	1.0	19%	16%
מדינות אחרות	2.1	1.4	1.2	47%	26%

עבור ישראל: המדד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין המדד של ישראל למדד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל במדד בין השנים המצוינות.

³⁶ קבוצת מדינות הכוללת את צ'ילי, יוון, לוקסמבורג, מקסיקו, טורקיה.

לוח 18: מספר פרוצדורות - בפועל - יחס בין ישראל למדינות OECD

2010 - 2017	2004 - 2010	2017	2010	2004	מדינה
-20%	0%	4	5	5	ישראל
0%	-8%	1.1	1.4	1.3	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
-14%	-17%	0.7	0.8	0.6	אירופה - מערב
-5%	0%	1.1	1.3	1.3	אירופה - סקנד'
-13%	-33%	0.8	0.8	0.6	אירופה - מזרח
-35%	-26%	1.1	0.9	0.6	יפן, קוריאה, ניו זילנד
-27%	-25%	0.6	0.6	0.4	מדינות אחרות

עבור ישראל: הממד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין הממד של ישראל לממד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל בממד בין השנים המצוינות.

לוח 19: מספר פרוצדורות - בפועל - מדינות מובילות ומדינות בעלות שיפור ניכר

2010 - 2017	2004 - 2010	2017	2010	2004	מדינה
-20%	0%	4	5	5	ישראל
0%	-33%	2	2	3	קנדה
0%	-57%	3	3	7	בלגיה
0%	0%	3	3	3	פינלנד
0%	-57%	3	3	7	בלגיה
-20%	-55%	4	5	11	סלובניה
-17%	-45%	5	6	11	פורטוגל

לוח 20: משך הזמן (ימים) לביצוע פרוצדורות - מרחק מחזית (DTF - Time) - ישראל לעומת מדינות OECD

2010 - 2017	2004 - 2010	2017	2010	2004	מדינה
9%	0%	88.4	81.4	81.4	ישראל
2%	0%	0.9	0.8	0.8	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
10%	37%	1.0	1.0	1.3	אירופה - מערב
3%	11%	0.9	0.9	1.0	אירופה - סקנד'
4%	142%	1.0	1.0	2.3	אירופה - מזרח
8%	9%	0.9	0.9	1.0	יפן, קוריאה, ניו זילנד
12%	29%	1.0	1.0	1.3	מדינות אחרות

עבור ישראל: הממד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין הממד של ישראל לממד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל בממד בין השנים המצוינות.

לוח 21: משך הזמן (ימים) לביצוע פרוצדורות - בפועל - יחס בין ישראל למדינות OECD

2010 - 2017	2004 - 2010	2017	2010	2004	מדינה
-37%	0%	12.0	19.0	19.0	ישראל
-37%	2%	4.4	4.4	4.5	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
-52%	-61%	1.5	1.2	0.4	אירופה - מערב
-33%	-48%	1.9	2.0	1.1	אירופה - סקנד'
-20%	-76%	1.0	1.2	0.3	אירופה - מזרח
-58%	-38%	2.3	1.5	1.0	יפן, קוריאה, ניו זילנד
-49%	-48%	1.2	1.0	0.5	מדינות אחרות

עבור ישראל: הממד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין הממד של ישראל לממד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל בממד בין השנים המצוינות.

לוח 22: משך הזמן (ימים) לביצוע פרוצדורות - מדינות מובילות ומדינות בעלות שיפור ניכר

2010 - 2017	2004 - 2010	2017	2010	2004	מדינה
-37%	0%	12.0	19.0	19.0	ישראל
-73%	57%	1.5	5.5	3.5	קנדה
-46%	-84%	3.5	6.5	41	צרפת
-50%	-14%	3	6	7	דנמרק
-18%	-93%	4.5	5.5	78	פורטוגל
0%	-93%	4	4	56	בלגיה
40%	-91%	7	5	54	הונגריה

לוח 23: עלות הבירוקרטיה - מרחק מחזית (DTF - Cost) - ישראל לעומת מדינות OECD

2010 - 2017	2004 - 2010	2017	2010	2004	מדינה
0%	1%	98.3	97.9	97.3	ישראל
0%	0%	1.0	1.0	1.0	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
1%	2%	1.0	1.0	1.0	אירופה - מערב
0%	0%	1.0	1.0	1.0	אירופה - סקנד'
1%	6%	1.0	1.0	1.1	אירופה - מזרח
0%	1%	1.0	1.0	1.0	יפן, קוריאה, ניו זילנד
2%	9%	1.0	1.0	1.1	מדינות אחרות

עבור ישראל: המדד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין המדד של ישראל למדד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל במדד בין השנים המצוינות.

לוח 24: עלות הבירוקרטיה - בפועל - יחס בין ישראל למדינות OECD

2010 - 2017	2004 - 2010	2017	2010	2004	מדינה
-21%	-24%	3.3	4.2	5.5	ישראל
33%	-45%	4.1	7.0	5.0	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
-44%	-40%	1.0	0.7	0.6	אירופה - מערב
-31%	0%	3.7	3.2	4.2	אירופה - סקנד'
-27%	-64%	0.7	0.7	0.3	אירופה - מזרח
0%	-23%	0.4	0.6	0.6	יפן, קוריאה, ניו זילנד
-36%	-55%	0.4	0.3	0.2	מדינות אחרות

עבור ישראל: המדד בפועל (עלות הבירוקרטיה כאחוז מהכנסה לנפש). עבור יתר המדינות - יחס בין המדד של ישראל למדד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל במדד בין השנים המצוינות.

לוח 25: עלות הבירוקרטיה - בפועל - מדינות מובילות ומדינות בעלות שיפור ניכר *

2010 - 2017	2004 - 2010	2017	2010	2004	מדינה
-21%	-24%	3.3	4.2	5.5	ישראל
0%	-33%	0.4	0.4	0.6	קנדה
-86%	-30%	0.1	0.7	1	ממלכה מאוחדת
		0.2	0	0	דנמרק
-33%	-97%	0.2	0.3	10.4	אירלנד
0%	-74%	2.3	2.3	8.9	שווייץ
-53%	-46%	0.9	1.9	3.5	נורבגיה

עלות הבירוקרטיה כאחוז מהכנסה לנפש.

לוח 26: גובה ערבון - מרחק מחזית (DTF - Cost) - ישראל לעומת מדינות OECD

2010 - 2017	2004 - 2010	2017	2010	2004	מדינה
0%	0%	100.0	100.0	100.0	ישראל
0%	0%	1.0	1.0	1.0	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
3%	2%	1.0	1.1	1.1	אירופה - מערב
3%	4%	1.0	1.1	1.1	אירופה - סקנד'
1%	19%	1.1	1.1	1.3	אירופה - מזרח
0%	54%	1.0	1.0	1.5	יפן, קוריאה, ניו זילנד
2%	10%	1.0	1.0	1.1	מדינות אחרות

עבור ישראל: הממד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין הממד של ישראל לממד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל בממד בין השנים המצוינות.

לוח 27: גובה ערבון - בפועל - ישראל לעומת מדינות OECD

2010 - 2017	2004 - 2010	2017	2010	2004	מדינה
		0.0	0.0	0.0	ישראל
		0.0	0.0	0.0	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
-59%	-24%	9.2	22.2	29.2	אירופה - מערב
-59%	-41%	8.9	21.8	37.0	אירופה - סקנד'
-10%	-72%	21.9	24.4	85.7	אירופה - מזרח
		0.0	0.0	140.9	יפן, קוריאה, ניו זילנד
-50%	-74%	5.9	11.9	45.8	מדינות אחרות

לוח 28: גובה ערבון - בפועל - מדינות מובילות ומדינות בעלות שיפור ניכר

2010 - 2017	2004 - 2010	2017	2010	2004	מדינה
		0.0	0.0	0.0	ישראל
		0.0	0.0	0.0	ארה"ב
		0.0	0.0	0.0	קנדה
		0.0	0.0	0.0	ממלכה מאוחדת
	-100%	0	0	29.2	צרפת
-100%	-26%	0	49.4	67.2	הולנד
-8%	-76%	6.6	7.2	29.8	פינלנד

פתיחת עסק - סיכום תמציתי של הממצאים

מספר פרוצדורות:

- **מיקום:** בישראל, בשנת 2017 נדרשות 4 פרוצדורות לפתיחת עסק - פרוצדורה 1 פחות לעומת מה שהיה נהוג בשנים 2004 - 2016. מבין 34 מדינות OECD ישראל נמצאת במקום 14 במדד זה אחרי המדינות כגון קנדה (2), אירלנד, בלגיה, שוודיה, פינלנד (3). מספר הפרוצדורות בישראל דומה לממוצע פרוצדורות בארה"ב / קנדה / אוסטרליה ומדינות סקנדינביות (דנמרק ונורבגיה עם 4 פרוצדורות) ונמוך יותר מממוצע פרוצדורות באירופה.
- **שינוי על פני זמן:** המדינות שהקטינו באופן משמעותי את מספר הפרוצדורות בשנים 2004 - 2017 הן: בלגיה (מ-7 ל-3), פורטוגל (מ-11 ל-5), פולין (מ-10 ל-4), צרפת (מ-8 ל-5), קוריאה (מ-10 ל-2).

משך הזמן (ימים) לביצוע פרוצדורות:

- **מיקום:** בישראל, בשנת 2017 נדרשים 12 ימים להשלמת התהליך של פתיחת עסק - 7 ימים פחות לעומת מה שהיה נהוג בשנים 2004 - 2013. מבין 34 מדינות OECD ישראל נמצאת במקום 28 במדד זה אחרי המדינות כגון קנדה (1.5 ימים), צרפת (3 ימים), נורבגיה (4 ימים). מספר ימים שנדרשים להשלמת תהליך פתיחת העסק בישראל דומה לממוצע ימים במדינות מזרח אירופה אולם גבוה משמעותית מממוצע ארה"ב / קנדה / אוסטרליה (2.7 ימים), מערב אירופה (8 ימים), מדינות סקנדינביות (6 ימים).
- **שינוי על פני זמן:** המדינות שהקטינו באופן משמעותי את מספר הימים להשלמת תהליך פתיחת עסק בשנים 2004 - 2017 הן: פורטוגל (מ-78 ימים ל-4.5 ימים), בלגיה (מ-56 ימים ל-4 ימים), הונגריה (מ-54 ימים ל-7 ימים), צרפת (מ-41 ימים ל-3.5 ימים), נורבגיה (מ-18 ימים ל-4 ימים), גרמניה (מ-45 ימים ל-10.5 ימים), פינלנד (מ-31 ימים ל-14 ימים).

עלות הבירוקרטיה:

- **מיקום:** בישראל, בשנת 2017 עלות הבירוקרטיה של רישום החברה (כ-5,000 ש"ח) עומדת על כ-3.5% מההכנסה לנפש לעומת 5.5% בשנים 2004 - 2006, וכ-4.2% בשנים 2008 - 2014. מבין 34 מדינות OECD ישראל נמצאת במקום 23 במדד זה אחרי המדינות כגון ממלכה מאוחדת (0.1%), דנמרק (0.2%), קנדה (0.4%), ארה"ב (1.3%), גרמניה (1.9%). עלות הבירוקרטיה שנדרשת לפתיחת העסק בישראל דומה לממוצע במדינות מערב אירופה וגבוה משמעותית מממוצע ארה"ב / קנדה / אוסטרליה (0.8%), מדינות סקנדינביות (0.9%).
- **שינוי על פני זמן:** המדינות שהקטינו באופן משמעותי את עלות הבירוקרטיה הנדרשת להשלמת תהליך פתיחת עסק בשנים 2004 - 2017 הן: אירלנד (מכ-10% לכ-0.2%), שוויץ (מכ-9% לכ-2%), הולנד (מכ-13% לכ-4.5%), נורבגיה (מכ-3.5% לכ-0.9%).

גובה ערבון :

- **מיקום :** בשנים 2004 - 2017 בישראל לא נדרש להפקיד ערבון לצורך פתיחת עסק. זאת בדומה למצב הקיים בארה"ב / קנדה / אוסטרליה. בשנת 2017 שיעור ממוצע של גובה הערבון ביחס להכנסה הנדרש במדינות מערב אירופה עומד על כ-9% לעומת 29% בשנת 2004. בכל קבוצות המדינות מתרחש תהליך של קיטון שיעור הערבון הנדרש לפתיחת עסק ביחס להכנסה לנפש.
- **שינוי על פני זמן :** המדינות שהקטינו באופן משמעותי את שיעור הערבון ביחס להכנסה לנפש בשנים 2004 - 2017 הן : צרפת (מ-29% ל-0%), הולנד (מ-67% ל-0%), פינלנד (מ-30% ל-6.6%).

פתיחת עסק - צעדים להפחתת הנטל הבירוקרטי

מספר פרוצדורות - רישום החברה במע"מ, מס הכנסה, הביטוח הלאומי מחולק לשתי פרוצדורות. השלמת פרוצדורת רישום החברה במע"מ אינה תלויה בהשלמת פרוצדורה של רישום החברה במס הכנסה והביטוח הלאומי וההיפך. אם זאת מתבקש לעשות את שתי הפרוצדורות באותו יום. במידה ויזם נעזר בשירותי רו"ח לרשום חברה בשלושת המוסדות עליו לשלם תשלום נוסף (500 ש"ח ויותר). **איחוד רישום החברה במע"מ ומס הכנסה והביטוח הלאומי לפרוצדורה אחת יפחית את הנטל הבירוקרטי המוטל על יזם.**

משך הזמן (ימים) לפתיחת עסק - מספר רב של ימים הדרושים לרישום עסק מטיל עלות גבוהה על בעלי העניין (יזמים וגורמים רלוונטיים במנהל ציבורי). עלות זאת, **שלא נלקחת בחשבון בחישוב מדד DB**, מעבר להיותה נטל בירוקרטי משמעותי פוגעת בהיווצרות של חברות חדשות. ישנה חשיבות גבוהה למדוד את העלות הכוללת של פתיחת עסק באמצעות מודל ה-SCM ולפעול להפחתתה. יש להפחית את הנטל הבירוקרטי על ידי הקטנת מספר הימים הנדרשים להשלמת פתיחת עסק בהתאם למה שנהוג במדינות מפותחות.

עלות הבירוקרטיה - בנוסף מוצע להפחית את הנטל הבירוקרטי על ידי הקטנת עלות הבירוקרטיה של פתיחת העסק לכ-1% מהכנסה לנפש (כ-1,500 ש"ח), בהתאם למה שנהוג במדינות מפותחות.

שיפור וייעול התהליכים הבירוקרטיים על ידי הפחתת הנטל הבירוקרטי לרמה שנהוגה במדינות מפותחות (הקטנת מספר הפרוצדורות ל-3, הקטנת מספר הימים הנדרשים לרישום העסק ל-3 - 5, הקטנת סך עלות הבירוקרטיה) בתחום של פתיחת עסקים יקלו על עשיית עסקים, יעמידו את מדד ה-DB של ישראל בתחום פתיחת העסקים על כ-95.8 וימקמו את ישראל במקום 1 בתחום זה³⁷.

³⁷ לפי חישוב: $(12.5\%*88.2+12.5\%*95.5+12.5\%*99.5) + (12.5\%*88.2+12.5\%*95.5+12.5\%*99.5) + 25\%*100 = 95.80$

נספח ד: ניתוח משווה בינלאומי של מדד DB בתחום קבלת היתר בניית

מחסן

פרק זה מציג את סיכום המכשולים הבירוקרטיים והמשפטיים הניצבים בפני חברה המעוניינת לקבל היתרי בנייה בישראל ומדינות OECD.

המדד המצרפי של קבלת היתרי בנייה (Dealing with Construction Permits) ל"מחסן" בוחן את ההליכים, הזמן והעלויות הכרוכים בקבלת היתרי בניית למחסן, לרבות קבלת רישיונות והיתרים, השלמת ביקורות וביצוע כלל החיבורים החיוניים לשימוש תקין במחסן.

הנחות לגבי מבנה המחסן:

- בבעלות מלאה של חברת בנייה.
- מתוכנן לשמש לפעילות אחסון כללית, כגון אחסון ספרים או מכשירי כתיבה. המחסן לא ישמש לכל טובין הדורשים תנאים מיוחדים, כגון מזון, כימיקלים או תרופות.
- ממוקם על מגרש של כ-929 מטרים רבועים.
- מבנה בעל שתי קומות מעל הקרקע, עם שטח בנוי כולל של כ-1,300.6 מטרים רבועים. כל קומה תהיה בגובה 3 מטר.
- בנייה חדשה, ללא עצים, מקורות מים טבעיים, שמורות טבע או מונומנטים היסטוריים מכל סוג שהוא על המגרש.
- קיום תוכניות אדריכל ותכניות טכניות שהוכנו על ידי אדריכל מורשה.
- ממוקם בשוליים של עיר עסקית גדולה בתוך גבולות רשמיים שלה. עם גישה לכביש.
- לא ממוקם באזור כלכלי או תעשייתי מיוחד.
- כולל את כל הציוד הטכני הנדרש כדי להיות מתאים לשימוש מלא.
- משך הבנייה כ-30 שבועות.
- מוערך ב 50 פעמים הכנסה לנפש.

מבנה המדד:

- **מספר פרוצדורות** - סך כל ההליכים הנדרשים לקבלת היתרי בנייה למחסן. הליך מוגדר כאינטראקציה של עובדי החברה עם גורמים חיצוניים (לדוגמה, סוכנויות ממשלתיות, עורכי דין, רואי חשבון או נוטריונים).
- **משך הזמן לביצוע פרוצדורות** - סך כל הימים הנדרשים להשלמת תהליך קבלת היתרי בנייה. המדד מודד את משך הזמן החציוני שנדרש להשלמת תהליך קבלת היתרי בנייה.
- **עלות הבירוקרטיה** - כל העמלות הרשמיות והאגרות עבור שירותים משפטיים או מקצועיים כאחוז מערך המחסן הנבנה.
- **מדד בקרת איכות הבנייה** - מתבסס על שישה מדדים - (1) איכות תקנות הבנייה, (2) בקרת איכות לפני הבניה, (3) בקרת איכות במהלך הבניה, (4) בקרת איכות לאחר בניה, (5) נוהלי אחריות ובטיחות, (6) אישורי הסמכה מקצועית.

פירוט מדד איכות תקנות הבנייה :

לאיכות מדד תקנות הבנייה יש שני מרכיבים :

1. האם תקנות הבנייה נגישות בקלות :

- ציון 1 - אם תקנות הבנייה זמינות באופן חופשי.
- ציון 0.5 - אם תקנות הבנייה זמינות ללא תשלום (או בתשלום נומינלי) לרשות המנפיקה הרלוונטית.
- ציון 0 - אם יש לרכוש את תקנות הבנייה או אם הן לא זמינות באופן חופשי.

2. האם מפורטות הדרישות לקבלת היתר בניה :

- ציון 1 - אם תקנות הבנייה מפרטות את (א) רשימת המסמכים הדרושים להגשה, (ב) העמלות שישולמו, (ג) כל האישורים / התכניות / המוסדות הנדרשים.
- ציון 0 - אם תקנות הבנייה לא מפרטות את (א) רשימת המסמכים הדרושים להגשה, (ב) העמלות שישולמו, (ג) כל האישורים / התכניות / המוסדות הנדרשים.

המדד נע בין 0 ל -2, כאשר ערכים גבוהים יותר מציינים תקנות בנייה ברורות ושקופות יותר.

בקרת איכות לפני מדד הבנייה :

למדד בקרת האיכות לפני הבנייה יש רכיב אחד. המדד מקבל :

- ציון 1 - אם נדרשת בדיקה של אדריכל או מהנדס מורשה על מנת לאשר את תוכניות הבנייה ועמידת התכניות בתקנות הבנייה.
- ציון 0 - אם לא נדרשת בדיקה של אדריכל או מהנדס מורשה על מנת לאשר את תוכניות הבנייה ועמידת התכניות בתקנות הבנייה.

המדד נע בין 0 ל -1, כאשר ערכים גבוהים יותר מצביעים על בקרת איכות טובה יותר בבדיקת תוכניות הבנייה.

בקרת איכות במהלך הבנייה :

למדד בקרת איכות במהלך הבנייה יש שני מרכיבים :

1. פיקוח מהנדס :

- ציון 2 - אם לפי החוק נדרש שמהנדס (מחברת הבנייה / חיצוני / מסוכנות ממשלתית) יפקח אחרי עבודות הבנייה ויערוך בדיקות של כלל הגורמים במהלך הבנייה.
- ציון 1 - אם לפי החוק נדרש שמהנדס (מחברת הבנייה / חיצוני / מסוכנות ממשלתית) יערוך בדיקות טכניות בלבד בשלבים שונים במהלך הבנייה.
- ציון 0 - אם החוק מחייב רק סוכנות ממשלתית לערוך בדיקות בלתי מתוכננות, או אם לפי חוק לא נדרשות בדיקות טכניות.

2. יישום בפועל של כלל הבדיקות הנדרשות במהלך הבנייה :

- ציון 1 - אם כלל הבדיקות נעשות בפועל.
- ציון 0 - אם כלל הבדיקות לא נעשות בפועל, או אם כלל הבדיקות מתרחשות רוב הזמן אבל לא תמיד.

המדד נע בין 0 ל 3, כאשר ערכים גבוהים יותר מצביעים על בקרת איכות טובה יותר במהלך תהליך הבנייה.

בקרת איכות לאחר הבנייה:

למדד בקרת איכות לאחר הבנייה יש שני מרכיבים :

1. דרישה על פי חוק של ביצוע בדיקה סופית על מנת לוודא כי המבנה נבנה בהתאם לתוכניות המאושרות ולתקנות הבניה הקיימות :
- ציון 2 - אם לפי החוק נדרש שמהנדס (מחברת הבנייה / חיצוני / מסוכנות ממשלתית) יאשר כי הבניין נבנה בהתאם לאישור תוכניות ותקנות בנייה קיימות.
- ציון 0 - אם לפי החוק לא נדרש שמהנדס (מחברת הבנייה / חיצוני / מסוכנות ממשלתית) יאשר כי הבניין נבנה בהתאם לאישור תוכניות ותקנות בנייה קיימות.

2. יישום בפועל של הבדיקה הסופית :

- ציון 1 - אם בדיקה סופית לאחר הבנייה תמיד מתרחשת בפועל או אם מהנדס או משרד מפקח מעיד על כך שהבניין נבנה בהתאם לתוכניות המאושרות ולתקנות הבניה הקיימות.
- ציון 0 - אם הבדיקה הסופית אינה מתממשת בפועל, אם הבדיקה הסופית מתרחשת רוב הזמן אבל לא תמיד, או אם בדיקה סופית אינה מחויבת על פי חוק, בין אם זה קורה בדרך כלל בפועל ובין אם לא.

המדד נע בין 0 ל 3, כאשר ערכים גבוהים יותר מצביעים על בקרת איכות טובה יותר לאחר תהליך הבנייה.

נוהלי אחריות ובטיחות:

למדד נוהלי אחריות ובטיחות שני מרכיבים :

1. האם על פי חוק כל צד המעורב בתהליך הבנייה מבוטח על **אחריות מקצועית** לאחר השימוש בנכס :
- ציון 1 - אם לפחות שניים מהגורמים הבאים מבוטחים באחריות מקצועיות: האדריכל או המהנדס שערך את תכניות הבנייה, מעבדה / סוכנות שערכו בדיקות טכניות, חברת הבנייה.
- ציון 0.5 - אם רק אחד מהצדדים נושא באחריות מקצועית.
- ציון 0 - אם אחריות מקצועית לא חלה על בעל דין.

2. אם לפי חוק כל צד המעורב בתהליך הבנייה נדרש לקבל פוליסה לביטוח אחריות (10 שנים) לכיסוי פגמים או בעיות מבניות אפשריות בבניין לאחר השימוש בו.

- ציון 1 - אם האדריכל או המהנדס שתכנן את תכניות הבנייה או מעבדה / סוכנות שערכה בדיקות טכניות, או חברת הבנייה, או בעל הפרויקט או המשקיע נדרשים על פי חוק להחזיק בפוליסה של ביטוח אחריות.
- ציון 0 - אם אין חובה על פי חוק לקבל ביטוח אחריות רב-שנתית.

המדד נע בין 0 ל 2- , כאשר ערכים גבוהים יותר המצביעים על חבות קפדנית וחמורה יותר ביחס לדרישות אחריות.

אישורי הסמכה מקצועית:

למדד אישורי הסמכה מקצועית שני מרכיבים :

1. דרישות הסמכה מקצועית של בעל מקצוע האחראי על בדיקה שתוכניות הבנייה עומדות בתקנון הבנייה :

- ציון 2 - אם בעל מקצוע מחויב ב (א) ניסיון מעשי מינימלי, (ב) תואר אקדמי (לפחות BA) בארכיטקטורה או הנדסה, (ג) רישום כחבר באיגוד אדריכלים או מהנדסים או לעבור מבחן ההסמכה.
- ציון 1 - אם בעל מקצוע מחויב ב (א) ניסיון מעשי מינימלי, (ב) תואר אקדמי (לפחות BA) בארכיטקטורה או הנדסה, או להיות רשום כחבר באיגוד אדריכלים או מהנדסים, או לעבור מבחן ההסמכה.
- ציון 0 - אם בעל מקצוע מחויב רק בדרישה אחת.

2. דרישות הסמכה מקצועית של בעל מקצוע האחראי על ביצוע בדיקות טכניות במהלך הבנייה :

- ציון 2 - אם בעל מקצוע מחויב ב (א) ניסיון מעשי מינימלי, (ב) תואר אקדמי (לפחות BA) בארכיטקטורה או הנדסה, (ג) רישום כחבר באיגוד אדריכלים או מהנדסים או לעבור מבחן ההסמכה.
- ציון 1 - אם בעל מקצוע מחויב ב (א) ניסיון מעשי מינימלי, (ב) תואר אקדמי (לפחות BA) בארכיטקטורה או הנדסה, או להיות רשום כחבר באיגוד אדריכלים או מהנדסים, או לעבור מבחן ההסמכה.
- ציון 0 - אם בעל מקצוע מחויב רק בדרישה אחת.

המדד נע בין 0 ל 4- , כאשר ערכים גבוהים יותר מצביעים על דרישות גבוהות יותר לגבי הסמכה מקצועית.

בשנת 2017 הממד המצרפי של קבלת היתרי בנייה למחסן (Dealing with Construction Permits) של

ישראל עומד על 71.6 - מקום 26 מבין 34 מדינות OECD.

מספר פרוצדורות (משקל - 25%):

הממד מחושב כ-100 כפול היחס בין (1) הפרש בין מספר פרוצדורות מקסימלי (30) לבין מספר פרוצדורות בישראל (15) לבין (2) הפרש בין מספר פרוצדורות מקסימלי (30) לבין מספר פרוצדורות מינימלי (5).

$$100 \cdot \frac{(30-15)}{(30-5)} = 60$$

שנת 2017 - ישראל במקום 27 מבין 34 מדינות OECD.

משך הזמן לביצוע פרוצדורות (משקל - 25%):

הממד מחושב כ-100 כפול היחס בין (1) הפרש בין מספר ימים מקסימלי (373) לבין מספר ימים בישראל (209) לבין (2) הפרש בין מספר ימים מקסימלי (373) לבין מספר פרוצדורות מינימלי (26).

$$100 \cdot \frac{(373-209)}{(373-26)} = 47.26$$

שנת 2017 - ישראל במקום 27 מבין 34 מדינות OECD.

עלות הבירוקרטיה (משקל - 25%):

הממד מחושב כ-100 כפול היחס בין (1) הפרש בין עלות מקסימלית (20) לבין עלות בישראל (1.5) לבין (2) הפרש בין עלות מקסימלית (20) לבין עלות מינימלית (0).

$$100 \cdot \frac{(20-1.5)}{(20-0)} = 92.5$$

שנת 2017 - ישראל במקום 21 מבין 34 מדינות OECD.

מדד בקרת איכות הבנייה (משקל - 25%):

הממד מחושב כ-100 כפול היחס בין (1) מדד בקרת איכות הבנייה של ישראל (13) לבין מדד בקרת איכות הבנייה המקסימלי (15).

$$100 \cdot \frac{13}{15} = 86.6$$

שנת 2017 - ישראל במקום 6 מבין 34 מדינות OECD.

הממד המצרפי של קבלת היתרי בניית מחסן (Dealing with Construction Permits) בישראל בשנת

2017:

$$25\% \cdot 60 + 25\% \cdot 47.3 + 25\% \cdot 92.5 + 25\% \cdot 86.6 = 71.6$$

קבלת היתרי בנייה - תיאור התהליך הביורוקרטי בישראל

לוח 29: קבלת היתר בנייה - תיאור התהליך הביורוקרטי בישראל

מספר פרוצדורה	עלות פרוצדורה	משיך זמן ביצוע	תיאור פרוצדורה
1		30 ימים	<p>הגשת בקשה למידע על קרקע</p> <p>המידע המועבר ביחס לשטח, שנועד לסייע למגיש הבקשה להכיר את השטח המיועד מבחינת נתוני תכנון, דרישות ומגבלות החלות במקום.</p> <p>הגוף המוסדי האחראי: עירייה</p> <p>על חברת בנייה להגיש בקשה למידע לעירייה על גבי טופס תקנות תכנון ובנייה (מידע נדרש להיתר). יש לצרף לבקשת מידע - מפה מצבית מעודכנת בקנה מידה 1:250 (מפה שבה מסומן בקנה -מידה שטח קרקע מוגדר וכל עצם הנמצא בו) שחתומה על ידי מודד מוסמך.</p> <p>המידע שיש למלא בטופס:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ תיאור הקרקע ▪ פרטים אישיים של מבקש הבקשה ▪ סוג העבודה או השימוש הרצויים ▪ פירוט העבודה או השימוש הרצויים ▪ תיאור המבנה הקיים (במקרה של תוספת בנייה) ▪ שאלות נוספות לגבי נושאים שאינם מפורטים בטופס <p>הוועדה מעבירה את הבקשה למידע לרשויות ולגופים המפורטים להלן לצורך קבלת מידע שנוגע לתכנון הבנייה בשטח המסוים. הרשויות והגופים נדרשים למלא את הפרטים הדרושים על גבי טופס הבקשה ועל גבי מפת המדידה, לצרף תרשימים ומסמכים מתאימים, ולהעביר את המידע למבקש, במישרין או באמצעות מהנדס הוועדה.</p> <p>רשויות וגופים המספקים מידע:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ כבאות והצלה - הנחיות לגבי ההסדרים הנדרשים לבטיחות אש במבנה. ▪ פיקוד העורף (הג"א) - ההנחיות רלוונטיות במקרים שבהם נדרש מידע על חדרי ביטחון או מקלטים והמגבלות עליהם, או קבלת פטור מבניית מקלט. ▪ המשרד להגנת הסביבה - הנחיות המשרד רלוונטיות לפי שיקול דעתו של מהנדס הוועדה, במקרים הבאים: <ul style="list-style-type: none"> ○ כאשר התכנית החלה במקום מחייבת הגשת תסקיר השפעה על הסביבה - דוח מקצועי של מתכנן סביבתי ○ אם הוגש תסקיר השפעה על הסביבה לתכנית ○ במקרה שלמבנה או לשימוש בו יש השפעה על איכות הסביבה או שהם עלולים להיפגע מגורמים סביבתיים ▪ משרד הבריאות - הנחיות יינתנו עבור מבנים שמיועדים למטרות בריאות או למפעל מזון, מוסדות ציבור ובניינים המיועדים לעסקים הטעונים רישיון עסק לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. ▪ חברת חשמל לישראל - מידע על תשתיות, למעט במקרים של מבנה

מספר פרוצדורה	מספר פרוצדורה	מספר פרוצדורה	מספר פרוצדורה
		<p>מגורים עד שתי יחידות דיור.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ רשות התעופה האזרחית - מידע על תשתיות עבור בניית מבנים באזור שבו נדרש אישור מתאים, ולכל מבנה שגובהו למעלה מ-60 מטרים מעל פני הקרקע. ▪ משרד הביטחון - שר הביטחון ימנה גורם שיעביר מידע על תשתיות עבור מבנים שבהם נדרש אישור של מערכת הביטחון, על פי תכנית בניין החלה במקום, ולכל מבנה שגובהו למעלה מ-60 מטרים מעל פני הקרקע. ▪ הרשות המקומית - תמסור ביחס לכל מבנה מידע על תשתיות רלוונטיות (מים, ניקוז, ביוב, תנועה, תאורה וכדומה). <p>המידע שמתקבל מהוועדה כולל:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ פרטי הקרקע ▪ ייעוד הקרקע ▪ רשימת תוכניות החלות על הקרקע ▪ שימושים מותרים ▪ שטחי בנייה מותרים (זכויות בנייה) ▪ הגבלות בנייה לפי תכנית החלה במקום, לדוגמה: גובה בניין, מספר קומות, מספר יחידות דיור, מספר מרתפים וקווי בניין ▪ הגבלות נוספות, לפי החלטות הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, לדוגמה: מראה חיצוני אחיד באזור מסוים ▪ מידע על תשתיות הרשות המקומית ▪ חבות בתשלום היטל השבחה ▪ מפת מדידה או תרשים מתאר שכוללים את כל המידע. לדוגמה: שרטוט קווי הבניין מידע על קווי מים, ביוב, חשמל ועוד 	
1,710 ש"ח	7 ימים	<p>הכנת סקר קרקע</p> <p>הגוף המוסדי האחראי: סוקר מוסמך</p> <p>על חברת בנייה לשכור סוקר מוסמך אשר בודק את אתר הבנייה המיועד, מסמן את המגרשים ומכין מפה מצבית. מודד מוסמך מזמין ומקבל את תמצית הקרקע ממרשם המקרקעין.</p>	2

מספר פרוצדורה	תיאור פרוצדורה	משך זמן ביצוע	עלות פרוצדורה
3	<p>קבלת היתר בנייה (מהוועדה המקומית של עירייה) ³⁸ הגוף המוסדי האחראי: הוועדה המקומית בעירייה על חברת בנייה להגיש בקשה להיתר בנייה לוועדה מקומית בעירייה.</p> <p>בקשה להיתר בנייה כוללת:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ מספרי גוש וחלקה של השטח המדובר ▪ כתובת ▪ פרטים מלאים וחתימות של מגיש הבקשה, האדריכל והמהנדס ▪ פרטי בעלי הזכויות בנכס וחתימותיהם ▪ פרטים מלאים וחתימות של האחראי לביצוע והאחראי לביקורת ▪ מהות הבקשה: עבור מה מבוקש ההיתר ▪ פירוט חומרי בניין ▪ מפת מדידה מעודכנת לשישה חודשים אחרונים. בשטחים בהם שיפוע הקרקע עולה על 10 אחוז יש להגיש מפה טופוגרפית ▪ מפת איתור העבודה שכוללת מצב קיים ומצב מתוכנן על רקע מפת המדידה, כולל מרחקים מותרים לבנייה מגבולות המגרש ▪ תכנון הבניין המבוקש בכל המפלסים, חזיתות וחתיכים בקנה מידה 1:100 ▪ חישוב שטחים, כולל תרשים ובו פירוט שטחי הבנייה המבוקשים ▪ בנוסף, יש להגיש אישור בדבר הוכחת בעלות בנכס <p>בדיקה אדמיניסטרטיבית:</p> <p>לאחר הגשת הבקשה להיתר, תתבצע בדיקה אדמיניסטרטיבית כדי לוודא שהבקשה והמסמכים הדרושים הוגשו בהתאם לתקנות התכנון והבנייה. הבקשה תיפתח רק אם נמצאה תקינה, והיא כוללת את כל המסמכים הדרושים, ואת כל הטפסים - מלאים וחתימים.</p> <p>מהנדס הוועדה יעריך את גובה אגרת הבנייה עבור הבקשה שהוגשה ועל המבקש לשלם, עם פתיחת התיק, פיקדון בסך 20% מהאגרה המוערכת. סכום זה יהיה צמוד למדד וינוכה מסכום האגרה הסופית.</p> <p>בדיקת הבקשה להיתר:</p> <p>לאחר תשלום הפיקדון, עוברת הבקשה לבדיקה של מהנדס הוועדה. המהנדס בודק אם הבקשה תואמת את התוכניות החלות במקום, ואם היא עומדת בדרישות חוק התכנון והבנייה, בתקנות החוק, ובהוראות למתקני תברואה (הל"ת). אם הבקשה עמדה בכל הדרישות, המהנדס ישלח את הבקשה לדיון בוועדה, בצירוף המלצה. אם הבקשה לא עמדה בדרישות שצוינו, המהנדס יפרט את מהות ומידת הסטייה.</p> <p>דרישות נוספות שמהנדס הוועדה רשאי לבקש: לצורך בדיקת הבקשה רשאי המהנדס להעביר דרישה בכתב לעורך הבקשה לגבי פרטים נוספים הדרושים לדיון או להבהרה, שיכולים לכלול בין היתר:</p>	135 ימים	42,556 ש"ח

ראה:

<http://bonim.pnim.gov.il/ToolsAndResources/information/guides/HozaaCP/Pages/InformationRequest.aspx>

38

עלות פרוצדורה	משך זמן ביצוע	תיאור פרוצדורה	מספר פרוצדורה
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ מפה טופוגרפית ▪ תכנית של חזית הבניין שכוללת את חזיתות הבניינים הקיימים, כולם או חלקם, הנמצאים במרחק של 20 מטרים מגבולות הבניין המוצע, בהתאם לתקנה 8 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר תנאים ואגרות), התש"ל-1970 ▪ תוצאות סקר הקרקע ▪ תיאור אמצעי בטיחות אש ▪ תיאור המקלט ▪ הגדרת טיב וסוג חומרי הבנייה וכן חוזקם המינימלי, התאמתם לתקן והמפרט שלהם <p>פרטים נוספים הנוגעים:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ למערכות השרברבות ▪ לסילוק שפכים, מי גשם ואשפה ▪ לאספקת מים קרים וחמים ▪ להסקה מרכזית ▪ למתקני אוויר ▪ לארובות ▪ למגדלי קירור מים ▪ למתקנים וצנרת להספקת גז מרכזית ▪ למתקן חימום מרכזי על ידי דלק נוזלי ▪ למעליות ▪ לקולטי ברקים ולמתקנים דומים אחרים ▪ לדודי מים ושמש ▪ לאנטנות ולמתקנים אחרים על הגג ▪ לאיתור שלטים וארגזי ראוה ▪ להגנת הבניין בפני חדירת מי גשם ▪ להגנת הבניין בפני חדירת גז ראדון <p>החלטת הוועדה יכולה להיות אחת מהבאות:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ מתן היתר ▪ סירוב מתן היתר ▪ תיקון, שינוי, ביטול או <u>התניית תנאים לקבלת ההיתר</u> <p>ביקורת לפני תחילת בנייה:</p> <p>על בעל ההיתר להודיע על מועד התחלת הבנייה לוועדה ולאחראי על הביקורת שמיינה. בנוסף, ההודעה תכלול גם את שם הקבלן שאחראי לביצוע הבניין, אם לא מונה קודם לכן. כל עוד לא נמסרה הודעה כזו, עבודות הבנייה ייחשבו כעבודה שלא בהתאם לתנאי ההיתר, גם אם העבודה בוצעה לפי יתר התנאים בהיתר. לפני התחלת הבנייה יש למלא אחר התנאים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ בידי מנהל העבודה באתר הבנייה יהיו תכניות שכוללות את תכניות הבנייה, חתכים וחזיתות, כנדרש בהיתר, תכנית הקונסטרוקציה והעתק של היתר הבנייה. ▪ קיימת התקשרות חוזית בין מבקש ההיתר לבין <u>מעבדה מאושרת לביצוע הבדיקות שמחייבות התקנות ובדיקות</u> נוספות שיידרשו על ידי הוועדה, כדי להבטיח עמידה בתקן. ▪ בנוסף, יש להציב במקום בולט לעין בחזית הנכס שלט ברור וקריא, שכולל את מספר היתר הבנייה ותיאור מהות ההיתר, למשך תקופת הבנייה במקום. 	

מספר פרוצדורה	תיאור פרוצדורה	משך זמן ביצוע	עלות פרוצדורה
	<p>שלבי העבודה בהם ייערכו הביקורות :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ האחראים לביקורת, כל אחד בתחומו, שחתומים על הבקשה להיתר, יערכו ביקורות באתר הבנייה וידווחו בתוך שישה ימים מיום הביקורת לוועדה המקומית, לבעל ההיתר ולעורך הבקשה. ▪ על פי דרישת החוק, דיווח על הביקורות יינתן בשלבים הבאים: <ul style="list-style-type: none"> ○ סימון קווי הבניין (פרוצדורה 4) ○ סיום יציקת יסודות ○ גמר הקמת שלד, כולל מקלט והתקנת מתקני תברואה, בהתאם לתכנית הביצוע ○ גמר הבנייה <p>דגשים לביקורת :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ בכל היתר לבניין או לתוספת בניין, שמחייב הקמת מקלט אחד או יותר, או שינויים במקלט, ימסור האחראי לביצוע השלד תצהיר לוועדה המקומית על ביצוע עבודות אלה, לא יאוחר מהדיווח בנושא הביקורת על גמר הקמת השלד. ▪ מתכנן שלד הבניין יערוך ביקורת על ביצוע הבנייה, לפי ההיתר המבוקש, כדי להבטיח שהשלד ייבנה לפי הרמה המקצועית והכללים הנהוגים, ובהתאם לחישובים הסטטיים שהוגשו. ▪ בגמר הקמת השלד יגיש המתכנן לוועדה המקומית חישובים סטטיים חדשים אם במהלך הקמת השלד חלו בו שינויים מהותיים, או חישובים סטטיים מתוקנים אם חלו בו במהלך ההקמה שינויים לא מהותיים שמחייבים תיקון של החישובים המקוריים. ▪ בנוסף, מתכנן שלד הבנייה ישמור את תכנית הקונסטרוקציה בתום הבנייה, לתקופה של לא פחות מעשר שנים בישראל, במקום שעליו יודיע לוועדה המקומית, או שישמור אותה בדרך אחרת, שעליה תחליט הוועדה המקומית, לפי בקשתו. ▪ במהלך הבנייה יבצעו עורך הבקשה הראשי ומתכנן שלד הבניין פיקוח עליון. ▪ בגמר הבנייה ימסרו האחראים לביקורת למהנדס הוועדה אישור בכתב שהטיפול בפסולת הבניין הוסדר, בהתאם לתנאי ההיתר. 		
4	<p>קבלת דוח סימון הגוף המוסדי האחראי: מפקח מורשה לאחר קבלת היתר הבנייה, חברת בנייה תזמין דוח סימון ממפקח מורשה. דוח סימון משקף את "תדפיס" המחסן על הקרקע.</p>	7 ימים	ללא עלות
5	<p>בדיקה איכות בטון הגוף המוסדי האחראי: מעבדה מוסמכת בדיקת איכות הבטון מתרחשת במהלך הבנייה.</p>	1 ימים	ללא עלות

מספר פרוצדורה	תיאור פרוצדורה	משך זמן ביצוע	עלות פרוצדורה
6	בדיקת צנרת הגוף המוסדי האחראי: מעבדה מוסמכת בדיקת צנרת נערכת לאחר בדיקת איכות ביטון.	1 ימים	ללא עלות
7	בדיקת תברואה הגוף המוסדי האחראי: מעבדה מוסמכת בדיקת תברואה נערכת לאחר בדיקת צנרת.	1 ימים	ללא עלות
8	קבלת כלל האישורים: איכות בטון, צנרת, תברואה הגוף המוסדי האחראי: מעבדה מוסמכת	1 ימים	ללא עלות
9	הגשת בקשה לקבלת אישור לגבי השלמת כלל הבדיקות הגוף המוסדי האחראי: הוועדה המקומית במהלך תקופת הבנייה מהנדס או אדריכל מורשה עורך מספר בדיקות ומייצר דוחות לגבי מתאר המחסן, היסודות, המסגרת. דוחות אלה מוגשים בעת הגשת תעודת ההשלמה. הבקשה נחתמת על ידי נציג חברת בנייה, מהנדס, אדריכל. הבקשה נבחנת לאחר קבלת כלל האישורים ממעבדה מסומכת.	1 ימים	ללא עלות
10	בדיקה ממכבי האש הגוף המוסדי האחראי: מכבי האש בדיקת מכבי אש נערכת לאחר קבלת אישור לגבי השלמת כלל הבדיקות.	1 ימים	ללא עלות
11	קבלת אישור ממכבי האש הגוף המוסדי האחראי: מכבי האש קבלת אישור ממכבי אש לאחר ביצוע הבדיקה.	2 ימים	ללא עלות
12	בדיקה סופית הגוף המוסדי האחראי: הרשות המקומית בדיקת הבניין על ידי מהנדס הרשות המקומית לפני הנפקת אישור בנייה סופי.	1 ימים	ללא עלות
13	אישור חיבור לתשתיות הגוף המוסדי האחראי: הרשות המקומית לאחר סיום הבנייה בעל ההיתר יגיש טופס 4 - בקשה לחיבור מבנה ראוי לשימוש לחשמל, מים וטלפון, כדי להתחיל תהליך של בדיקות המבנה לצורך חיבור תשתיות. על הטופס צריכים לחתום בעל ההיתר והאחראי לביקורת. בעל ההיתר יכול להגיש את הבקשה לאישור חיבור תשתיות גם אם לא הושלמו כל העבודות (עבודות עפר, קירות תומכים, ניקוז, מערכת השקיה, תאורה, ריצוף, חנייה, גדרות וגינון), בתנאי שלא נשקפת סכנה למשתמשים במבנה וניתן להשתמש בו למטרה שלשמה הוקם באופן ראוי. במקרה זה, יפקיד בעל ההיתר ערבות בנקאית להשלמת העבודות, בסכום שיקבע	7 ימים	ללא עלות

מספר פרוצדורה	מספר פרוצדורה	מספר פרוצדורה	מספר פרוצדורה
		<p>היועץ המשפטי של הוועדה המקומית.</p> <p>מהנדס הוועדה יאשר את טופס הבקשה, יצהיר כי בדק את המבנה והוא ראוי לשימוש, יפרט את העבודות שיש להשלים, אם יש כאלה, וכן יחתום על גבי טופס הבקשה.</p> <p>לאחר מכן, בעל ההיתר יגיש בקשה לאישור הספקת חשמל, מים וטלפון (טופס 3). אם הכול תקין, מהנדס הוועדה יחתום על טופס אישור להספקת חשמל, מים וטלפון (טופס 4).</p>	
14	<p>חיבור מים וחשמל</p> <p>הגוף המוסדי האחראי: חברת המים - מקורות. חברת החשמל.</p>	<p>57,000 ש"ח</p> <p>14 ימים</p>	
15	<p>קבלת תעודת גמר</p> <p>הגוף המוסדי האחראי: הרשות המקומית</p> <p>תוך שנה ממתן אישור להספקת חשמל, מים וטלפון (טופס 4), על בעל ההיתר להגיש בקשה לתעודת גמר לבניין. מהנדס הוועדה יבדוק אם:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ העבודה נעשתה והושלמה בהתאם להיתר ▪ קוימו הוראות תקנות התכנון והבנייה ▪ קוימו תנאי ההיתר ▪ פסולת הבניין פונתה מהמגרש לאתר פסולת מורשה בנוסף, ימסור מתכנן שלד הבניין הודעה בכתב למהנדס הוועדה שקיימת תכנית קונסטרוקציה מעודכנת ושהיא נמצאת בידי, במקום שיפרט בהודעה. <p>לאחר שתנאים אלה יתקיימו, ימסור מהנדס הוועדה לבעל ההיתר תעודת גמר לבניין חתומה.</p>	<p>ללא עלות</p> <p>7 ימים</p>	

קבלת היתרי בנייה - ניתוח משווה בינלאומי של DB בשנים 2004 - 2017

לוח 30: קבלת היתר בנייה - מרחק מחזית (DTF - Dealing with Construction Permits)

יחס בין ישראל למדינות OECD

2010 - 2017	2006 - 2010	2017	2010	2006	מדינה
1%	1%	66.6	65.9	65.0	ישראל
-4%	2%	0.9	0.8	0.8	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
3%	4%	0.9	0.9	0.9	אירופה - מערב
3%	1%	0.8	0.8	0.8	אירופה - סקנד'
6%	2%	0.9	1.0	1.0	אירופה - מזרח
-2%	0%	0.8	0.8	0.8	יפן, קוריאה, ניו זילנד
9%	8%	0.9	1.0	1.1	מדינות אחרות

מדד DTF - קבלת היתר בנייה - על פי מתודולוגיה עד שנת 2014. עבור ישראל: המדד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין המדד של ישראל למדד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל במדד בין השנים המצוינות.

לוח 31: קבלת היתר בנייה - מרחק מחזית (DTF - Dealing with Construction Permits)

מדינות מובילות ומדינות בעלות שיפור ניכר

2010 - 2017	2006 - 2010	2017	2010	2006	מדינה
1%	1%	66.6	65.9	65.0	ישראל
-1%	0%	90.7	91.6	91.6	דנמרק
0%	4%	87.5	87.3	84.1	גרמניה
-5%	0%	80.1	84.4	84.3	ארה"ב
2%	22%	87.1	85.8	70.4	ממלכה מאוחדת
37%	12%	77.5	56.7	50.8	פורטוגל
6%	5%	72.5	68.5	65.4	אירלנד

מדד DTF - קבלת היתר בנייה - על פי מתודולוגיה עד שנת 2014.

לוח 32: מספר פרוצדורות - מרחק מחזית (Procedures - DTF) - יחס בין ישראל למדינות OECD

2010 - 2017	2006 - 2010	2017	2010	2006	מדינה
0%	0%	60.0	60.0	60.0	ישראל
-4%	0%	0.8	0.8	0.8	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
1%	4%	0.8	0.8	0.8	אירופה - מערב
-1%	-1%	0.8	0.8	0.8	אירופה - סקנד'
8%	2%	0.9	1.0	1.0	אירופה - מזרח
-2%	0%	0.8	0.8	0.8	יפן, קוריאה, ניו זילנד
3%	9%	1.0	1.0	1.1	מדינות אחרות

עבור ישראל: המדד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין המדד של ישראל למדד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל במדד בין השנים המצוינות.

לוח 33: מספר פרוצדורות - בפועל - יחס בין ישראל למדינות OECD

2010 - 2017	2006 - 2010	2017	2010	2006	מדינה
0%	0%	15.0	15.0	15.0	ישראל
5%	0%	1.2	1.3	1.3	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
-2%	-6%	1.4	1.4	1.3	אירופה - מערב
2%	2%	1.3	1.3	1.3	אירופה - סקנד'
-7%	-3%	1.1	1.0	1.0	אירופה - מזרח
4%	0%	1.4	1.5	1.5	יפן, קוריאה, ניו זילנד
-3%	-8%	1.0	1.0	0.9	מדינות אחרות

עבור ישראל: הממד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין הממד של ישראל לממד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל בממד בין השנים המצוינות.

לוח 34: מספר פרוצדורות - בפועל - מדינות מובילות ומדינות בעלות שיפור ניכר

2010 - 2017	2006 - 2010	2017	2010	2006	מדינה
0%	0%	15.0	15.0	15.0	ישראל
0%	0%	7.0	7.0	7.0	דנמרק, שוודיה (1)
0%	0%	8.0	8.0	8.0	גרמניה (2)
0%	0%	9.0	9.0	9.0	צרפת (3)
0%	-47%	9.0	9.0	17.0	ממלכה מאוחדת (1)
-40%	-9%	12.0	20.0	22.0	פולין (2)
-8%	-7%	12.0	13.0	14.0	סלובניה (5)

לוח 35: משך הזמן (ימים) לביצוע פרוצדורות - מרחק מחזית (DTF - Time) -

יחס בין ישראל למדינות OECD

2010 - 2017	2006 - 2010	2017	2010	2006	מדינה
0%	0%	47.3	47.3	47.3	ישראל
-8%	6%	0.7	0.7	0.7	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
8%	7%	0.8	0.9	0.9	אירופה - מערב
10%	2%	0.6	0.6	0.7	אירופה - סקנד'
18%	6%	1.0	1.1	1.2	אירופה - מזרח
0%	1%	0.6	0.6	0.6	יפן, קוריאה, ניו זילנד
34%	-7%	0.7	0.9	0.8	מדינות אחרות

עבור ישראל: הממד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין הממד של ישראל לממד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל בממד בין השנים המצוינות.

לוח 36: משך הזמן (ימים) לביצוע פרוצדורות - בפועל - יחס בין ישראל למדינות OECD

2010 - 2017	2006 - 2010	2017	2010	2006	מדינה
0%	0%	209.0	209.0	209.0	ישראל
14%	-9%	1.4	1.6	1.4	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
-9%	-6%	1.3	1.2	1.1	אירופה - מערב
-23%	-5%	2.4	1.8	1.7	אירופה - סקנד'
-11%	-3%	1.0	0.9	0.9	אירופה - מזרח
0%	-2%	2.0	2.0	1.9	יפן, קוריאה, ניו זילנד
-34%	9%	1.7	1.1	1.2	מדינות אחרות

עבור ישראל: המדד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין המדד של ישראל למדד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל במדד בין השנים המצוינות.

לוח 37: משך הזמן (ימים) לביצוע פרוצדורות - בפועל - מדינות מובילות ומדינות בעלות שיפור ניכר

2010 - 2017	2006 - 2010	2017	2010	2006	מדינה
0%	0%	209.0	209.0	209.0	ישראל
0%	0%	64.0	64.0	64.0	דנמרק ופינלנד
-14%	-33%	86.0	100.0	150.0	ממלכה מאוחדת
51%	0%	89.0	59.0	59.0	ארה"ב
0%	-25%	96.0	96.0	128.0	גרמניה
-63%	-12%	113.0	308.0	350.0	פורטוגל
-47%	-5%	153.0	288.0	302.0	פולין

לוח 38: עלות הבירוקרטיה - מרחק מחזית (DTF - Cost) - יחס בין ישראל למדינות OECD

2010 - 2017	2004 - 2010	2017	2010	2004	מדינה
2%	3%	92.5	90.4	87.6	ישראל
-1%	0%	1.0	0.9	0.9	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
2%	1%	1.1	1.1	1.0	אירופה - מערב
0%	1%	1.0	1.0	0.9	אירופה - סקנד'
1%	0%	1.0	0.9	0.9	אירופה - מזרח
-3%	0%	1.0	1.0	1.0	יפן, קוריאה, ניו זילנד
-3%	19%	1.1	1.1	1.2	מדינות אחרות

עבור ישראל: המדד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין המדד של ישראל למדד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל במדד בין השנים המצוינות.

לוח 39: עלות הבירוקרטיה - בפועל - יחס בין ישראל למדינות OECD

2010 - 2017	2004 - 2010	2017	2010	2004	מדינה
-21%	-24%	1.5	1.9	2.5	ישראל
17%	0%	2.1	3.2	4.2	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
-11%	-7%	0.6	0.7	0.8	אירופה - מערב
0%	-14%	1.3	1.6	1.8	אירופה - סקנד'
-25%	0%	2.5	2.4	3.1	אירופה - מזרח
28%	0%	0.7	1.1	1.4	יפן, קוריאה, ניו זילנד
16%	-47%	0.4	0.6	0.4	מדינות אחרות

עבור ישראל: המדד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין המדד של ישראל למדד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל במדד בין השנים המצוינות.

לוח 40: עלות הברוקרטיה - בפועל - מדינות מובילות ומדינות בעלות שיפור ניכר

2010 - 2017	2004 - 2010	2017	2010	2004	מדינה
-21%	-24%	1.5	1.9	2.5	ישראל
0%	0%	0.3	0.3	0.3	ארה"ב
20%	-17%	0.6	0.5	0.6	נורבגיה
-8%	-8%	1.1	1.2	1.3	גרמניה
0%	-31%	0.9	0.9	1.3	פינלנד
-75%	-29%	0.3	1.2	1.7	פולין
88%	-16%	3.0	1.6	1.9	צרפת

לוח 41: בקרת איכות הבנייה - מרחק מחזית - ישראל לעומת מדינות OECD

2017	2016	2015	מדינה
86.7	86.7	86.7	ישראל
1.1	1.1	1.1	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
1.2	1.2	1.2	אירופה - מערב
1.4	1.4	1.4	אירופה - סקנד'
1.2	1.1	1.1	אירופה - מזרח
1.2	1.2	1.2	יפן, קוריאה, ניו זילנד
1.1	1.1	1.1	מדינות אחרות

עבור ישראל: הממד בפועל. עבור יתר המדינות - יחס בין הממד של ישראל לממד ביתר המדינות. שתי עמודות אחרונות מציגות את שיעור השינוי שחל בממד בין השנים המצוינות.

לוח 42: בקרת איכות הבנייה - בפועל - ישראל לעומת מדינות OECD

2017	2016	2015	מדינה
13.0	13.0	13.0	ישראל
12.0	12.0	12.0	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
11.1	11.1	11.1	אירופה - מערב
9.0	9.0	9.0	אירופה - סקנד'
11.3	11.7	11.7	אירופה - מזרח
11.3	11.3	11.3	יפן, קוריאה, ניו זילנד
12.3	12.3	12.3	מדינות אחרות

לוח 43: בקרת איכות הבנייה - בפועל - מדינות מובילות ומדינות בעלות שיפור מירבי

2017	2016	2015	מדינה
13.0	13.0	13.0	ישראל
14	14	14	אוסטרליה
14	14	14	קנדה
14	14	14	צרפת

המספר בסוגריים מצין מיקום המדינה לפי הסדר בממד (שנת 2017) או בשיעור השינוי בממד (שנים 2006 - 2010).

בקרת איכות הבנייה - לפי סעיפים

לוח 44: איכות תקנות הבנייה - בפועל - ישראל לעומת מדינות OECD

2017	2016	2015	מדינה
2.0	2.0	2.0	ישראל
2.0	2.0	2.0	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
1.9	1.9	1.9	אירופה - מערב
1.8	1.8	1.8	אירופה - סקנד'
1.7	1.8	1.8	אירופה - מזרח
2.0	2.0	2.0	יפן, קוריאה, ניו זילנד
1.8	1.8	1.8	מדינות אחרות

המדד נע בין 0 ל-2

לוח 45: בקרת איכות לפני מדד הבנייה - בפועל - ישראל לעומת מדינות OECD

2017	2016	2015	מדינה
0.0	0.0	0.0	ישראל
1.0	1.0	1.0	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
0.8	0.8	0.8	אירופה - מערב
1.0	1.0	1.0	אירופה - סקנד'
0.7	0.7	0.7	אירופה - מזרח
0.7	0.7	0.7	יפן, קוריאה, ניו זילנד
1.0	1.0	1.0	מדינות אחרות

המדד נע בין 0 ל-1

לוח 46: בקרת איכות במהלך הבנייה - בפועל - ישראל לעומת מדינות OECD

2017	2016	2015	מדינה
2.0	2.0	2.0	ישראל
1.7	1.7	1.7	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
2.4	2.4	2.4	אירופה - מערב
2.4	2.4	2.4	אירופה - סקנד'
2.2	2.2	2.2	אירופה - מזרח
2.3	2.3	2.3	יפן, קוריאה, ניו זילנד
2.2	2.2	2.2	מדינות אחרות

המדד נע בין 0 ל-3

לוח 47: בקרת איכות לאחר הבנייה - בפועל - ישראל לעומת מדינות OECD

2017	2016	2015	מדינה
3.0	3.0	3.0	ישראל
3.0	3.0	3.0	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
2.9	2.9	2.9	אירופה - מערב
3.0	3.0	3.0	אירופה - סקנד'
2.8	3.0	3.0	אירופה - מזרח
3.0	3.0	3.0	יפן, קוריאה, ניו זילנד
2.8	2.8	2.8	מדינות אחרות

המדד נע בין 0 ל-3

לוח 48: נוהלי אחריות ובטיחות - בפועל - ישראל לעומת מדינות OECD

2017	2016	2015	מדינה
2.0	2.0	2.0	ישראל
1.0	1.0	1.0	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
1.0	1.0	1.0	אירופה - מערב
0.2	0.2	0.2	אירופה - סקנד'
1.2	1.2	1.2	אירופה - מזרח
1.3	1.3	1.3	יפן, קוריאה, ניו זילנד
1.1	1.1	1.1	מדינות אחרות

המדד נע בין 0 ל-2

לוח 49: אישורי הסמכה מקצועית - בפועל - ישראל לעומת מדינות OECD

2017	2016	2015	מדינה
4.0	4.0	4.0	ישראל
3.3	3.3	3.3	אוסטרליה, קנדה, ארה"ב
2.1	2.1	2.1	אירופה - מערב
0.6	0.6	0.6	אירופה - סקנד'
2.8	2.8	2.8	אירופה - מזרח
2.0	2.0	2.0	יפן, קוריאה, ניו זילנד
3.4	3.4	3.4	מדינות אחרות

המדד נע בין 0 ל-4

קבלת היתרי בנייה - סיכום תמציתי של הממצאים

מספר פרוצדורות:

- **מיקום:** בישראל, לאורך שנים 2006 - 2017 נדרשות 15 פרוצדורות לקבלת היתרי בנייה. מבין 34 מדינות OECD ישראל נמצאת במקום 27 במדד זה. מספר הפרוצדורות בישראל דומה לממוצע פרוצדורות במדינות אירופה מזרחית וגבוה בכ-20%-50% (3-4 פרוצדורות) מממוצע פרוצדורות בארה"ב / קנדה / אוסטרליה, אירופה מערבית, מדינות סקנדינביות.
- **שינוי על פני זמן:** המדינות שהקטינו באופן משמעותי את מספר הפרוצדורות בשנים 2006 - 2017 הן: ממלכה מאוחדת (מ-17 ל-9), פולין (מ-22 ל-12), סלובניה (מ-14 ל-12).

משך הזמן (ימים) לביצוע פרוצדורות:

- **מיקום:** בישראל, בשנים 2006 - 2017 נדרשים כ-209 ימים להשלמת התהליך קבלת היתרי בנייה למחסן. מבין 34 מדינות OECD ישראל נמצאת במקום 27 במדד זה. מספר ימים שנדרשים להשלמת תהליך קבלת היתרי בנייה בישראל דומה לממוצע ימים במדינות מזרח אירופה וגבוה בכ-40% מממוצע ארה"ב / קנדה / אוסטרליה (150 ימים), בכ-30% ממערב אירופה (165 ימים), בכ-140% ממדינות סקנדינביות (88 ימים).
- **שינוי על פני זמן:** המדינות שהקטינו באופן משמעותי את מספר הימים להשלמת תהליך קבלת היתרי בנייה בשנים 2006 - 2017 הן: גרמניה (מ-128 ימים ל-96 ימים), פורטוגל (מ-350 ימים ל-113 ימים), פולין (מ-302 ימים ל-153 ימים), ממלכה מאוחדת (מ-150 ימים - ל-86 ימים).

עלות הבירוקרטיה:

- **מיקום:** בישראל, בשנת 2017 עלות הבירוקרטיה של קבלת היתרי בנייה עומדת על כ-1.5% מערך המחסן הנבנה לעומת 5.5% בשנים 2004 - 2006, וכ-2.5% בשנת 2006. מבין 34 מדינות OECD ישראל נמצאת במקום 21 במדד זה. עלות הבירוקרטיה שנדרשת לקבלת היתרי בנייה בישראל נמוכה בכ-40% מממוצע במדינות מערב אירופה (2.5%), גבוהה יותר מפי שניים מממוצע ארה"ב / קנדה / אוסטרליה (0.7%), גבוה בכ-30% ממדינות סקנדינביות (1.2%).
- **שינוי על פני זמן:** המדינות שהקטינו באופן משמעותי את עלות הבירוקרטיה הנדרשת להשלמת תהליך קבלת היתרי בנייה בשנים 2006 - 2017 הן: פינלנד (מכ-1.3% לכ-0.9%), פולין (מכ-1.7% לכ-0.3%), שוודיה (מכ-3.1% לכ-2.1%). בצרפת נצפית עליה בעלות הבירוקרטיה מכ-1.9% בשנת 2006 לכ-5.4% בשנת 2014 וכ-3% בשנת 2017.

בקרת איכות הבנייה:

- **מיקום:** בשנים 2015 - 2017 מדד בקרת איכות הבנייה בישראל עומד על 13 מתוך 15. רק אוסטרליה, קנדה, וצרפת הן בעלות מדד גבוה יותר - 14 מתוך 15.

ישראל זוכה למדד מקסימלי ב:

- איכות תקנות הבנייה - 2.
- בקרת איכות לאחר בניה - 3
- נוהלי אחריות ובטיחות - 2
- אישורי הסמכה מקצועית - 4

קבלת היתר בנייה - צעדים להפחתת הנטל הבירוקרטי

מיפוי הנטל הבירוקרטי, וחישוב עלות כוללת של הבירוקרטיה בתחום של קבלת היתרי בנייה בעזרת מודל ה-SCM הכרחיים כדי לזהות:

- **מספר פרוצדורות** - האם ניתן לפשט את התהליך הבירוקרטי או שמא כל הפרוצדורות נחוצות?
- **משך הזמן לביצוע פרוצדורות** - האם ניתן להקטין את מספר הימים הנדרשים להשלמת קבלת היתרי בנייה? פרוצדורה של הגשת בקשה למידע על קרקע עורכת כ-30 ימים (14% מהזמן). האם ניתן לקצר? פרוצדורה של קבלת היתר בנייה עורכת כ-135 ימים (65% מהזמן). האם ניתן לקצר?

מספר רב של ימים הדרושים לקבלת היתר בנייה מטיל עלות גבוהה על בעלי העניין (יזמים וגורמים רלוונטיים במנהל ציבורי). עלות זאת, **שלא נלקחת בחשבון בחישוב מדד DB**, פוגעת ביזמות. מכאן החשיבות הגבוהה למדוד את העלות הכוללת של קבלת היתר בנייה באמצעות מודל ה-SCM ונקיטת צעדים להפחתתה.

- **עלות הבירוקרטיה** - האם ניתן להקטין את העמלות הרשמיות והאגרות עבור שירותים משפטיים או מקצועיים הנדרשים לקבלת היתרי בנייה לכ-1% מערך הנכס הנבנה? מה היקפה של עלות הבירוקרטיה המוטלת על בעלי עניין?
- **איכות תקנות הבנייה** - בשני מדדים ישראל לא זוכה למדד מקסימלי: **בקרת איכות לפני הבניה** - 0 מתוך 1. **בקרת איכות במהלך הבניה** - 2 מתוך 3. נדרש להבין למה ישראל לא מקבלת ניקוד מקסימלי במדדים אלה.

שיפור וייעול התהליכים הבירוקרטיים בתחום של קבלת היתרי בנייה על ידי הפחתת הנטל הבירוקרטי לרמה שנהוגה במדינות מפותחות (הקטנת מספר הפרוצדורות ל-12, הקטנת מספר הימים הנדרשים לקבלת היתרי בנייה ל-135, הקטנת סך עלות הבירוקרטיה לכ-1% מערך הנכס) יעמידו את מדד DB בתחום פתיחת העסקים לכ-82.2 ויקנו לישראל דירוג 6 מבין מדינות ה-OECD לעומת מקום 27 היום³⁹.

³⁹ לפי חישוב:

$$25\% \cdot 100 \cdot \frac{(30-12)}{(30-5)} + 25\% \cdot 100 \cdot \frac{(373-135)}{(373-26)} + 25\% \cdot 100 \cdot \frac{(20-1.5)}{(20-0)} + 25\% \cdot \frac{14}{15} = 82.2$$