

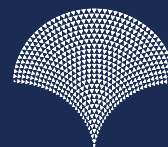


# האצת הפעילות הכלכלית במשק ע"י צמצום נטל האסדרה לעסקים טעוני רישוי

על בסיס החלטת ממשלה מספר 220 – האצת הפעילות הכלכלית  
במשק על ידי צמצום נטל האסדרה על עסקים טעוני רישיון,  
אוגוסט 2021

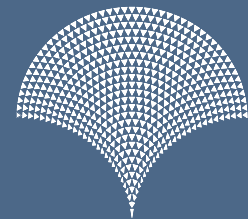
**דוח מעקב**

יולי 2024



המרכז להעצמת האזרח  
ממשל טעונ. בשבילנו.

**CECI**



המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.

CECI

### אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז להעצמת האזרח הוא עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת, והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית, של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

עריכה גרפית: מיכל סמו־קובץ | המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

# דוח מעקב

יולי 2024

## האצת הפעילות הכלכלית במשק ע"י צמצום נטל האסדרה לעסקים טעוני רישוי

על בסיס החלטת ממשלה מספר 220:  
האצת הפעילות הכלכלית במשק על ידי צמצום  
נטל האסדרה על עסקים טעוני רישוי, אוגוסט 2021

הדו"ח נכתב על ידי רן זוסמן בהנחיית מיכל בן משה מנהלת תכנית המוניטור  
במרכז להעצמת האזרח

## תוכן העניינים

תקציר	5
רקע	6
סטטוס ביצוע ויישום החלטת ממשלה 220	9
פירוש מרכיבי החלטה מספר 220	13
חסמים ומאפשרים	15
סיכום ומסקנות	17

תקציר

מה שצפוי לסייע לה ליישם את מטרותיה עכשיו כשהחלה לפעול וכן ביקורת חיצונית של ועדת הכלכלה בכנסת שדאגה לעקוב 220 התקדמות היישום.

על פי דו"ח CofaceBdi, בתום שנת 2023 לראשונה מתום משבר הקורונה, נסגרו במשק הישראלי יותר עסקים משנפתחו בו. התכווצות המשק ממשיכה כעת ביתר שאת, עד כה נסגרו 46 אלף עסקים מתחילת המלחמה ועל פי התחזיות עד סוף השנה צפויים להיסגר כ-60 אלף עסקים בישראל. לאור תמונת המצב העגומה, על הממשלה לעשות כל מאמץ להביא במהירות ליישום מלא של החלטת ממשלה 220 והחלטות נוספות שיסייעו להאצה מחודשת של הפעילות הכלכלית במשק הישראלי החבול.

דו"ח זה בוחן את יישום החלטת ממשלה מספר 220, מיום 01.08.2021. מטרתה המרכזית של החלטתה היא האצת הפעילות הכלכלית במשק ע"י צמצום נטל האסדרה על עסקים טעוני רישוי. ההערכה היא כי פועלים בישראל כ-150,000 עסקים טעוני רישוי ומדי שנה נפתחים לערך, 15,000 עסקים טעוני רישוי.<sup>1</sup> משמע, עסקים טעוני רישוי מהווים נתח משמעותי (כ-30%) מהעסקים במדינת ישראל וכמו עסקים אחרים גם הם נפגעו בזמן משבר הקורונה, מה שהאיץ את קידום ההחלטה. צמצום הנטל הבירוקרטי על עסקים ב-30% צפוי להוסיף לתמ"ג 58 מיליארד ש"ח. בחוק ההסדרים לשנת 2021, הסביר משרד האוצר כי ניתן לצמצם את העלויות הגבוהות הנדרשות מעסק לצורך קבלת רישיון, תוך שמירה על המטרות העומדות בבסיס חוק רישוי עסקים.

החלטת ממשלה 220 קובעת את הרכב הוועדה לאסדרת רישוי עסקים ומעניקה לה סמכות לפרסם מפרטים אחידים לרישוי עסקים. פרסום המפרטים האחידים צפוי להקל על פתיחה והתנהלות של עסקים טעוני רישוי. ההחלטה מגיעה על רקע החלטות נוספות שקיבלה הממשלה בעשור האחרון לשיפור וייעול תהליכי עשיית עסקים בישראל, בייחוד באמצעות הפחתת הנטל הרגולטורי.

על פי ממצאי דו"ח המוניטור, מתוך 9 סעיפים אופרטיביים שנבחנו, 4 יושמו באופן מלא (גם אם בחלוף זמן ממושך מקבלת ההחלטה) 51 סעיפים טרם יושמו.

על אף שהחלטת הממשלה המורה על הקמתה התקבלה באוגוסט 2021, הוועדה לאסדרת רישוי עסקים החלה את עבודתה הלכה למעשה רק ביוני 2023 וקיימה 7 ישיבות בלבד, חלקן הגדול בנושאי מבוא כמו סדרי העבודה של הוועדה וכד'.

סטטוס היישום מראה כי חלקים ניכרים בהחלטה טרם יושמו או יושמו באיחור ניכר, משום שיישומם היה תלוי בהקמה מלאה של הוועדה הפועלת מכוחה של רשות הרגולציה (שגם החלה לפעול מאוחר מהצפוי ובכוח אדם חלקי ביותר, כפי שהובא בדו"ח המוניטור בנושא). בין החסמים ליישום ההחלטה נמצאו הימשכות תהליכי איש כוח אדם וכן הערכת חסר בהיקף המשימה והיעדר לוחות זמנים ברורים ליישום כלל הסעיפים. המאפשרים שנמצאו – הגדרת הוועדה לאסדרה כגורם מתכלל לתהליך כולו,

החלטה 220 | אוגוסט 2021

**שם ההחלטה:** האצת הפעילות הכלכלית במשק על ידי צמצום נטל האסדרה על עסקים טעוני רישוי

**מטרה במילים "רגילות":** החלטה קובעת את הרכב הוועדה לאסדרת רישוי עסקים ומעניקה לה סמכות לפרסם מפרטים אחידים לרישוי עסקים

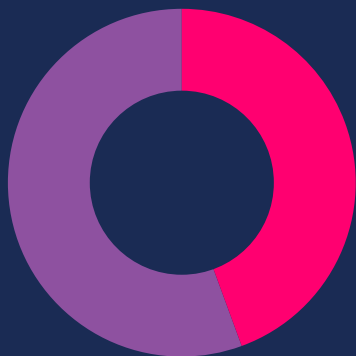
**הסבר:** פרסום המפרטים האחידים צפוי להקל על פתיחה והתנהלות של עסקים טעוני רישוי

**גורם אחראי:** רשות הרגולציה

החלטה 220

44.4% יושם

55.6% לא יושם



1 משרד האוצר, חוק ההסדרים, יולי 2021, דברי הסבר – האצת הפעילות הכלכלית במשק על ידי צמצום נטל האסדרה על עסקים טעוני רישוי.

## רקע

מדדים, באופן שמקשה על עסקים שמאפייניהם שונים ליישם, וזאת מבלי שברורה ההצדקה או ההכרח לקביעת אמצעי ספציפי כאשר ניתן לענות על מטרות חוק רישוי עסקים גם באמצעים אחרים.<sup>5</sup>

מעבר לעלויות העודפות שמקורן בתנאי הרישוי, הליך קבלת רישוי עסק מאופיין באי ודאות רבה. היקף הדרישות של נותני האישור והקושי לעמוד בהן, מביא לכך שעסקים רבים בוחרים לפתוח עסק על בסיס היתר זמני ולקבל רישוי קבוע במהלך עבודתם או לפתוח ללא רישוי עסק. על פי סקירה שערך משרד הפנים, כ-30% מהעסקים פועלים ללא רישוי עסק. במצבים אלו, ככל שרישוי העסק ניתן בסופו של דבר, הוא ניתן על בסיס בחינת פקחים, אשר פעמים רבות מפעילים שיקול דעת רחב באשר לדרישות נותני האישור אשר בהן חייב יהיה העסק לעמוד לצורך קבלת רישוי עסק ואופן יישומן בעסק הספציפי. כך, עסקים שמצויים ברשויות מקומיות שונות או מפקחים על ידי פקחים שונים, עשויים להידרש לעמוד בדרישות שונות שאינן ידועות להם מראש לצורך קבלת רישוי עסק או שמירה על רישוי העסק הקיים שלהם.<sup>6</sup>

מדד "Doing Business" של הבנק העולמי (The World Bank), מדרג 190 מדינות במגוון רחב של מדדים ופרמטרים הנוגעים לעשיית עסקים במדינה. נכון לשנת 2020, הדירוג של ישראל נמוך יותר (35) מהדירוג שלה בשנת 2006 (29). (יש לציין שכן חל שיפור בדירוג הכללי של ישראל במדד בשנים האחרונות, בשנת 2017 דורגה ישראל במקום 52).<sup>7</sup>

לפי דו"ח מבקר המדינה לשנת 2020, מדי שנה כ-55,000 עסקים חדשים נפתחים בישראל, בעוד 42,000 עסקים נסגרים מדי שנה ובסך הכל קיימים כחצי מיליון עסקים פעילים בישראל.<sup>2</sup> עסקים טעוני רישוי כמו בתי מלון, מכולות, מסעדות ותיאטראות מהווים אחוז ניכר מתוך העסקים הפועלים בישראל. ההערכה היא כי פועלים בישראל כ-150,000 עסקים טעוני רישוי ומדי שנה נפתחים לערך, 15,000 עסקים טעוני רישוי בשנה.<sup>3</sup> צמצום הנטל הבירוקרטי על עסקים ב-30% צפוי להוסיף לתמ"ג 58 מיליארד ש"ח (תוספת חד פעמית המהווה כ-4.6% מהתמ"ג, נכון לעת כתיבת דו"ח המבקר, כ-3.2% נכון לשנת 2022).<sup>4</sup>

חוק רישוי עסקים (התשכ"ח-1968) מהווה עוגן מרכזי בפעילות עסקים במשק הישראלי ועל כן משפיע רבות על הפעילות הכלכלית בישראל. מטרת החוק היא להבטיח כי עסקים יפעלו תוך שמירה על איכות נאותה של שירות ולא יצרו מפגעים ומטרדים עבור הציבור והסביבה. במסגרת החוק, נקבעו סוגי העסקים אשר פעילותם דורשת רישוי עסק ("עסקים טעוני רישוי"). הרישוי ניתן ע"י הרשות המקומית אשר פונה למשרדי הממשלה הרלוונטיים לקבלת אישור לכך שהעסק עומד בדרישות הרצויות. כיום, דרישות רבות של נותני האישור אינן מעוגנות בחקיקה, מעורפלות ואף סותרות, או שאינן מאוגדות באופן נגיש ונהיר.

עולה כי ניתן לצמצם את העלויות הגבוהות הנדרשות מעסק לצורך קבלת רישוי, תוך שמירה על המטרות העומדות בבסיס חוק רישוי עסקים, וכי עודף הדרישות הן מבחינה כלכלית והן מבחינה פרוצדורלית, נובע ממספר סיבות. ראשית, התמריץ העיקרי של נותני האישור (משרדי הממשלה והרשויות המקומיות) הוא צמצום סיכונים גבוהה ככל הניתן, ללא שקילת שיקולים כלכליים. שנית, נותני האישור אינם בקיאים בעולם העסקי וחסרה להם היכולת להבין את ההשפעות של הדרישות על בעלי העסקים. שליטת, תהליך קביעת תנאי הרישוי על ידי נותני האישור נעשה ללא סנכרון בין הרשויות ובלי בחינה של התמונה הכוללת שנוצרת בעקבות הדרישות השונות של כל נותן אישור. רביעית, דרישות הרישוי קובעות את האמצעים המדויקים לשם עמידה במטרות החוק ולא יעדים או

5 משרד האוצר, חוק ההסדרים, יולי 2021, דברי הסבר – האצת הפעילות הכלכלית במשק על ידי צמצום נטל האסדרה על עסקים טעוני רישוי.

6 חוק ההסדרים, יולי 2021, דברי הסבר – האצת הפעילות הכלכלית במשק על ידי צמצום נטל האסדרה על עסקים טעוני רישוי

7 World Bank, Doing Business.

2 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 2020, פעולות הממשלה לצמצום הנטל הבירוקרטי המוטל על עסקים.

3 משרד האוצר, חוק ההסדרים, יולי 2021, דברי הסבר – האצת הפעילות הכלכלית במשק על ידי צמצום נטל האסדרה על עסקים טעוני רישוי.

4 מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 2020, פעולות הממשלה לצמצום הנטל הבירוקרטי המוטל על עסקים.

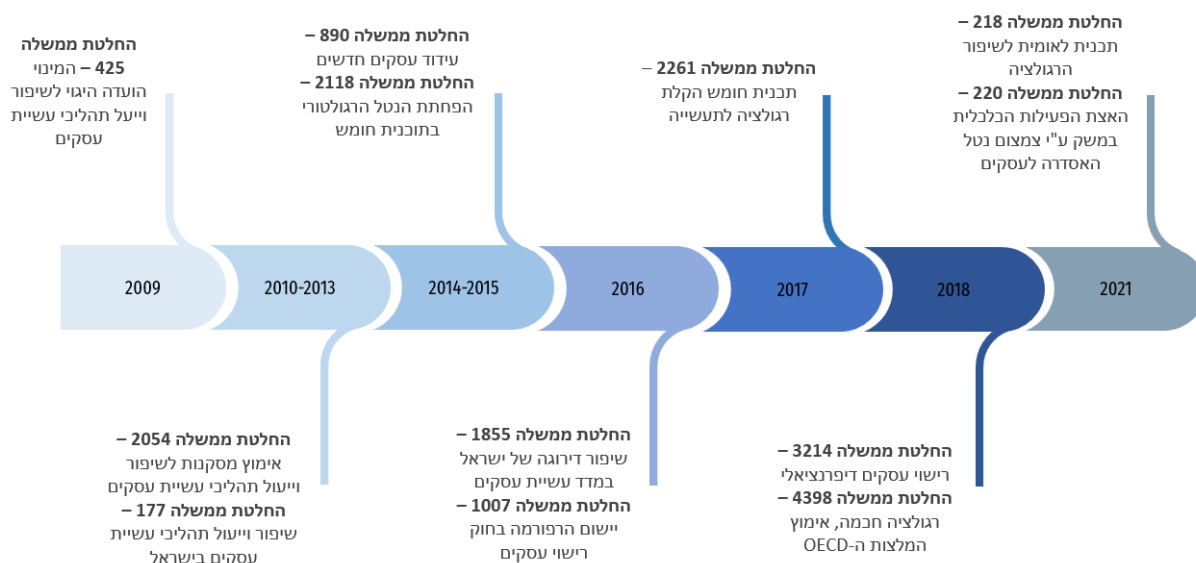
וכן החלטת ממשלה 177. בשנת 2016, התקבלה החלטת ממשלה 2118 שעניינה "הפחתת הנטל הרגולטורי", וקבעה תכנית חומש לטיפול בנושא. ההחלטה יצרה תשתית מושגית בנושא הרגולציה והטילה על משרדי הממשלה לפעול להפחתת הנטל הרגולטורי הקיים. באותה שנה, התקבלה גם החלטת ממשלה 1007 שעניינה "יישום הרפורמה בחוק רישוי עסקים". תכלית החלטה זו היא לקדם את פרסום המפרטים האחידים כפי שנקבע בהחלטות ממשלה מוקדמות יותר. בהמשך אליה, התקבלה החלטת ממשלה 3214 העוסקת ברישוי דיפרנציאלי לעסקים. שיטת רישוי זו מאפשרת לעסקים בעלי סיכון בינוני ומטה לקבל רישוי על בסיס הצהרה עצמית ומקלה באופן כללי על עסקים להוציא רישיון. בשנת 2018, התקבלה החלטת ממשלה משמעותית נוספת בנושא, החלטה מספר 4398 שעניינה "רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת ממשלה". ההחלטה מגדירה תשתית לבנייה של רגולציה חכמה במשרדי הממשלה וקובעת את הצעדים הנדרשים עבורה.

בשנים האחרונות הממשלה עוסקת רבות בסוגיות הנוגעות לרגולציה ולאסדרה. מראשית שנות ה-2000 ובקצב גובר, הנושא זוכה לתעודף גבוהה בקרב ממשלות רבות בעולם, והמגמה היא לפעול להפחתת חסמים וקשיים הנוגעים לרגולציה (אסדרה). בהתאם למגמה העולמית ובניסיון להגביר את שגשוגה של הכלכלה הישראלית, שואפת הממשלה באמצעות מגוון החלטות לייעל ולהקל את הנטל הרגולטורי בישראל.

שנה	דירוג
2006	29
2007	26
2008	29
2009	30
2010	29
2011	29
2012	34
2013	38
2014	35
2015	40
2016	53
2017	52
2018	54
2019	49
2020	35

### החלטות ממשלה קודמות

בעשור האחרון פעלה הממשלה ביתר שאת לטפל בקשיים שחווים עסקים בכלל, ועסקים טעוני רישוי בפרט. בשנת 2009, התקבלה החלטת ממשלה מספר 452 שמינתה לראשונה ועדת היגוי לשיפור וייעול תהליכי עשיית עסקים בישראל. לאחריה, התקבלו החלטות ממשלה אשר אימצו את המלצות של הוועדה ועסקן ב"שיפור וייעול תהליכי עשיית עסקים בישראל", כמו החלטת ממשלה 2054



לפרסם בעצמה את המפרטים האחידים, ללא צורך במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות. כמו כן, ההחלטה קובעת את הרכב הוועדה ואת הנושאים המפורטים מסמכותה. הרפורמה תאפשר לפרסם מפרטים אחידים על בסיס בחינת הדרישות האפקטיביות ביותר לעמידה במטרות החוק בעלות מינימלית תוך התחשבות בסבירות הסיכון וחומרתו, בדומה לסטנדרט המקובל כיום ברחבי העולם בשיקולי אסדרה. התועלת הפוטנציאלית של ההחלטה נובעת מכמות העסקים טעוני הרישו שיושפעו ממנה. כאמור, בישראל פועלים כיום לפחות 150,000 עסקים טעוני רישוי, עסקים אלו נסגרו בהיקפים נרחבים בזמן משבר הקורונה, ועל מנת להאיץ את חזרת המשק לפעילות מלאה, יש להקל על פתיחתם.

## החלטת ממשלה 220


בין היתר, החליטה הממשלה על פרסום של מפרטים אחידים עוד בשנת 2010. המפרטים האחידים אמורים לרכז את כלל הדרישות למתן רישיון לעסק מסוג מסוים. הרפורמה הנוכחית נועדה להמשיך את המגמה וליצור תנאים תומכים לצמיחת המגזר הפרטי דרך שחרור חסמים והאצת הפעילות העסקית. למרות הצעדים שנקטה הממשלה בנושא, המפרטים האחידים לא התפרסמו בקצב משביע רצון עקב ריבוי הגורמים המעורבים בנושא והמאמץ הגדול שנדרש. נותני האישור למתן רישיון עסק לא עמדו בדרישות ובלוחות הזמנים שקבע המחוקק בנוגע לפרסום המפרטים האחידים. לכן, החלטת ממשלה 220, מאפשרת לוועדה לאסדרת רישוי עסקים



## סטטוס ביצוע ויישום החלטת ממשלה 220

 יושם
  לא יושם
  יושם חלקית

החוק, להלן חוק רישוי עסקים (התשכ"ח 1968).  
 הוועדה או הוועדה לאסדרה, להלן הוועדה לאסדרת רישוי עסקים (לשעבר הוועדה המייעצת לאסדרה).

פירוט	סטטוס יישום	עיקרי הסעיף	סעיף בהחלטה
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022. <sup>8</sup>		תיקון חוק רישוי עסקים – שינוי הרכב הוועדה ושמה ("ועדה לאסדרת רישוי עסקים") בהתאם לפירוט בהחלטה. בין היתר, מינוי של עובד רשות הרגולציה ליושב ראש הוועדה, מינוי היועץ המשפטי לרשות הרגולציה ליועץ המשפטי של הוועדה ועוד.	א.1
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022.		העברת הסמכות לפרסום מפרטים אחידים והסמכות לשינוי של מפרטים אחידים לידי השר הממונה על רשות הרגולציה בהתאם להצעות הוועדה המייעצת לאסדרה.	ב.1
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022.		ביטול סעיף 1.ג.7(ב) בחוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968, הקובע את אופן הכנתו של המפרט האחד.	ג.1
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022.		קביעת התחולה של השינויים במפרטים אחידים לפי סעיף 4.ג.7 בחוק רישוי עסקים.	ד.1
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022.		קביעת התנאים למתן היתר זמני לעסקים טעוני רישוי – היתר זמני יינתן לאחר אישור נותני האישור הרלוונטיים הדבר עמידת העסק בתנאים שנקבעו במפרט אחד לאותו סוג עסק.	ה.1
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022.		פירוש התנאים בהם רשאי גורם מוסמך להתנות את רישיון העסק ("תנאי ייחודי") למרות תנאי המפרט האחד.	ו.1

פירוט	סטטוס יישום	עיקרי הסעיף	סעיף בהחלטה
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022.	✓	התנאים בהם על גורם מוסמך לנמק את החלטתו להתנות תנאי ברישיון עסק בפני הוועדה.	ז.1.
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022.	✓	קביעה של אי חריגה בקביעת התנאים למתן רישיון לעסקים מהתנאים הקבועים במפרט האחיד אלא אם נקבעו הדברים בחוק עזר אן בהתאם סעיף ו' בהחלטה.	ח.1.
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022.	✓	עסק טעון רישוי או ארגון מעסיקים יציג יוכלו לפנות לוועדה לאסדרה באשר להתניית תנאי ברישיון עסק שלא בהתאם לסעיף ו' בהחלטה.	ט.1.
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022.	✓	הוועדה לאסדרה תהיה רשאית לפעול על מנת לפקח על יישום המפרטים האחידים, לבצע בדיקה מדגמית של רישיונות, לערוך בקרה על התאמתם למפרטים האחידים ולאחר תנאים שאינם ייחודיים.	י.1.
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022.	✓	העברת הסמכות לפי סעיף 1.ג.7. (ג) לחוק רישוי עסקים לקביעת סוגי העסקים להם נקבע מפרט אחיד או חלקי לידי השר הממונה על רשות הרגולציה.	יא.1.
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022.	✓	תיקון סעיף 2.ג.7. (ב) בחוק רישוי עסקים בנוגע לאופן פרסום המפרטים האחידים כך שהשר הממונה על רשות הרגולציה יהיה אחראי לפרסומם והם יופצו באתר משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים באופן בולט לעין.	יב.1.
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022.	✓	תיקון סעיף 3.ג.7 בחוק רישוי עסקים בנוגע לאופן פרסום מפרט אחיד רשותי כך שהמפרט יפורסם באתר של הרשות ותצא הודעה בדבר פרסומו של המפרט.	יג.1.

פירוט	סטטוס יישום	עיקרי הסעיף	סעיף בהחלטה
סעיף ד.2 בוטל, אולם נכון לדצמבר 2022 לא פורסמו תקנות הנוגעות לרישוי מכוני כושר. יתר הסעיפים אותם ההחלטה קובעת לבטל יבוטלו באוגוסט 2023.		ביטול סעיפים 2(א1), (ג) ו-(ד), ו-2.1. לחוק רישוי עסקים אשר קובעים דרישות רישוי ספציפיות לסוגי עסקים מסוימים, יבוטלו בתום 3 שנים. ביטול סעיף ד.2. לחוק בתוך שנה, והסמכה של שר התרבות והספורט (באישור ועדת הפנים של הכנסת) להתקין תקנות אודות רישוי מכוני כושר.	1.ד.
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022.		דחיית כניסתו לתוקף של סעיף סעיף 6.א.2.(א)1 לחוק רישוי עסקים לינואר 2025.	1.טו.
תיקוני החקיקה נכללו בתיקוני החקיקה הנלווים לתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022.		תיקון חוק רישוי עסקים (תיקון מס' 34) התשע"ח 2018 ולבטל את סעיף 48 בחוק בו נקבעו מועדים פרסום המפרטים האחידים והשלכות אי פרסום.	2.
במענה שהתקבל במרץ 2023, לפנייה שנשלחה לרשות הרגולציה, נכתב כי רשות הרגולציה ובפרט הוועדה לאסדרה נמצאים בתהליכי הקמה. הוועדה שרם השלימה את כלל המינויים אליהם היא נדרשת ובהתאם לכך עוד אין לה סמכות מלאה לפעול בהתאם להחלטת הממשלה. על פי תיקוף מול רשות הרגולציה ביולי 2024, יש התקדמות בתהליך אולם שרם הושלם.		להורות לנותני האישור למסור לוועדה לאסדרה פירוט של התנאים למתן רישוי עסק שנבקעו לפי סעיפים 9 עד 11.1 בחוק רישוי עסקים, בתוך מועד שיקבע.	3.
במענה שהתקבל במאי 2023, לפנייה שנשלחה למשרד הפנים וכן בהתאם לקובץ התקנות שפורסם בנובמבר 2021 <sup>9</sup> , עודכנה התוספת לצו רישוי עסקים. בפרט, עודכן פירוט העסקים בתוספת לצו רישוי עסקים הנדרשים לרישיון עסק. <sup>10</sup>		להטיל על שר הפנים לבחון בהתייעצות עם הוועדה לאסדרה, את התוספת לצו רישוי עסקים, בנוגע לסיווגי העסקים המנויים בה כטעוני רישוי וכן בנוגע לסיווגי העסקים אשר טעוני רישוי בלי אישור. בהתאם לתוצאות הבחינה לתקן את התוספת תוך 6 חודשים.	4.

9 קובץ התקנות, צו רישוי עסקים. נובמבר 2021. התקנות שפורסמו.

10 משרד הפנים, דברי הסבר לצו רישוי עסקים. יוני 2022. הסבר לרשויות מקומיות.

פירוט	סטטוס יישום	עיקרי הסעיף	סעיף בהחלטה
<p>במענה שהתקבל במרץ 2023, לפנייה שנשלחה לרשות הרגולציה, נכתב כי רשות הרגולציה ובפרט הוועדה לאסדרה נמצאים בתהליכי הקמה. הוועדה שרם השלימה את כלל המינויים אליהם היא נדרשת ובהתאם לכך עוד אין לה סמכות מלאה לפעול בהתאם להחלטת הממשלה. על פי תיקוף מול רשות הרגולציה ביולי 2024, יש התקדמות בתהליך אבל שרם הושלם.</p>		להטיל על הוועדה לאסדרה להטמיע בהכשרות פקחי רישוי עסקים מידע בעניין המפרטים האחידים.	.5
<p>במענה שהתקבל במרץ 2023, לפנייה שנשלחה לרשות הרגולציה, נכתב כי רשות הרגולציה ובפרט הוועדה לאסדרה נמצאים בתהליכי הקמה. הוועדה שרם השלימה את כלל המינויים אליהם היא נדרשת ובהתאם לכך עוד אין לה סמכות מלאה לפעול בהתאם להחלטת הממשלה. על פי תיקוף מול רשות הרגולציה ביולי 2024, יש התקדמות בתהליך אבל שרם הושלם.</p>		להטיל על הוועדה לאסדרה לפעול להנגשת ידע מקצועי לעסקים טעוני רישוי בעניין חוק רישוי עסקים.	.6
<p>במענה שהתקבל באפריל 2023, לפנייה שנשלחה למשרד המשפטים, נכתב כי שלושה חודשים אחרי החלטת הממשלה תוקן חוק רישוי עסקים כך שהאחריות על כתיבת התנאים לרישיון עסק עברה לידי הוועדה לאסדרה.</p>		להטיל על משרד המשפטים לגבש הנחיות בנוגע לאופן כתיבת תנאי רישיון עסק, בדגש על היבטי האכיפה של תנאים אלו.	.7
<p>במענה שהתקבל באפריל 2023, לפנייה שנשלחה למשרד המשפטים, נכתב כי שלושה חודשים אחרי החלטת הממשלה תוקן חוק רישוי עסקים כך שהאחריות על כתיבת התנאים לרישיון עסק עברה לידי הוועדה לאסדרה.</p>		הממשלה רושמת כי בכוונת משרד המשפטים לקיים עבודת מטה, לצורך בחינת גיבוש עקרונות מנחים בנוגע לדרכי אכיפת הוראות חוק רישוי עסקים וקיום תנאי רישיון עסק או היתר.	.8
<p>הוועדה לאסדרת רישוי עסקים החלה את עבודתה ביוני 2023. הדו"ח השנתי הראשון פורסם במרץ 2024 <a href="https://www.gov.il/he/pages/annual-reports-regulatory">https://www.gov.il/he/pages/annual-reports-regulatory</a></p>		להטיל על הוועדה לאסדרה להעביר דיווח שנתי לממשלה אודות פעילותה	.9

## פירוט מרכיבי החלטה מספר 220

### 1. תיקוני חקיקה בחוק רישוי עסקים

ההחלטה קבעה מגוון תיקוני חקיקה בסעיפים שונים בחוק רישוי עסקים.

#### סטטוס יושם

תיקוני החקיקה בהם ההחלטה נוגעת עוגנו בחוק ההסדרים שעבר יחד עם תקציב המדינה לשנים 2021-2022. מטרת העיקרית של תיקוני החקיקה היא ליצור את התשתית החוקית להקמה של הוועדה לאסדרת רישוי עסקים, להעניק לה את הסמכות לפרסום מפרטים אחידים ובכלל לפעול להקלת האסדרה של עסקים טעוני רישוי.

### 2. ביטול סעיף 48 בחוק רישוי עסקים

סעיף 48 בחוק רישוי עסקים קובע את המועדים בהם יש לפרסם את המפרטים האחידים וההשלכות של אי הפרסום. ההחלטה מבטלת את סעיף זה בחוק ואת השלכותיו.

#### סטטוס יושם

ביטול הסעיף נכלל בחוק ההסדרים לשנים 2021-2022 יחד עם תיקוני החקיקה הרלוונטיים להחלטת הממשלה.

### 3. להורות לנותני האישור למסור לוועדה לאסדרה פירוט של התנאים למתן רישיון עסק

בהחלטה נקבע כי יש להורות לנותני האישור לרישיון עסק למסור לוועדה לאסדרה את פירוט התנאים שהם קובעים למתן רישיון בתוך מועד מוגדר.

#### סטטוס לא יושם

בסמכותם של נותני האישור לרישיון עסק (בדר"כ רשויות מקומיות) לקבוע תנאים למתן רישיון עסק. ההחלטה קובעת כי על נותני האישור השונים למסור לוועדה לאסדרה פירוט של התנאים אותם קבעו למתן רישיון עסק בתוך פרק זמן מוגדר. על פי תיקוף מול רשות הרגולציה ביולי 2024, יש התקדמות בתהליך אולם טרם הושלם.

### 4. להטיל על שר הפנים לבחון את סיווגי העסקים הנוגעים לחוק רישוי עסקים

על שר הפנים לבחון את העסקים המצוינים כעסקים טעוני רישוי לפי התוספת לצו רישוי עסקים, ולפעול לתיקון הצו בתוך חודשים.

#### סטטוס יושם

בהתאם למענה ממשרד הפנים שהתקבל במאי 2023 ובהתאם לקובץ תקנות שפורסם בנובמבר 2021, משרד הפנים עדכן את התוספת לצו רישוי עסקים ואת העסקים המנויים בה כעסקים טעוני רישוי. לא התקבלה התייחסות רשמית לתהליך העדכון והאופן שבו נבחנו הדברים, אך בפועל התוספת לצו רישוי עסקים עודכנה.

### 5. להסמיע בהכשרות פקחי רישוי מידע אודות המפרטים האחידים

לפי ההחלטה על הוועדה לאסדרה להסמיע בהכשרות של פקחי רישוי מידע אודות המפרטים האחידים כך שהפקחים יכירו ויבינו את טיב המפרטים האחידים והשינויים שחלו במפרטים לרישוי עסק.

#### סטטוס לא יושם

בהתאם למענה מרשות הרגולציה שהתקבל לפנייתנו במרץ 2023 ותיקוף נוסף שנערך ביולי 2024, טרם הוטמעו בהכשרות פקחי הרישוי תכנים ומידע אודות המפרטים האחידים, בשל עיכוב בשלבי ההקמה ואיזושת התקנים ברשות הרגולציה וכן האיחור בהקמת הוועדה לאסדרת רישוי עסקים שהמתינה להשלמת כלל המינויים אליהם היא מחוייבת כדי להתחיל לפעול ע"פ חוק.

נזכיר כי מפרטים אחידים מתפרסמים החל משנת 2010 ומטרת החלטת הממשלה הנידונה בדו"ח זה היא לייעל את קצב פרסומם. על כן, לא ברור מדוע היה צריך להמתין להקמת הוועדה על מנת להסמיע בהכשרות פקחי הרישוי מידע אודות המפרטים האחידים הקיימים (עבור 77 סוגי עסקים) ובהמשך כמובן לעדכן את ההכשרות על פי השינויים והתוספות עליהם תכריע הוועדה לאסדרת רישוי עסקים.

## 6. להנגיש לעסקים טעוני רישוי מידע אודות חוק רישוי עסקים

על הוועדה לאסדרה לפעול להנגשה של מידע אודות חוק רישוי עסקים לעסקים טעוני רישוי באמצעות לומדה אינטרנטית נגישה או תכנים אחרים.

### סטטוס לא יושם

בהתאם למענה מרשות הרגולציה שהתקבל לפנייתנו במרץ 2023 ותיקוף נוסף שנערך ביולי 2024, גם סעיף זה טרם יושם בשל עיכוב בהקמה ואיוש של התקנים ברשות הרגולציה והשלמת כלל המינוריים בוועדה, אותם היא מחוייבת להשלים כדי לפעול על פי חוק. על כן, טרם בוצעו פעולות לשם הנגשה של מידע אודות חוק רישוי עסקים לעסקים הרלוונטיים.

## 7. משרד המשפטים יגבש הנחיות בנוגע לאופן כתיבת תנאי רישיון עסק

להטיל על משרד המשפטים לגבש הנחיות לאופן כתיבת תנאי רישיון עסק, בדגש על היבטי האכיפה של תנאים אלו.

### סטטוס לא יושם

במענה שהתקבל ממשרד המשפטים באפריל 2023, לפנייה בעניין החלטת הממשלה ויישומה נכתב כי לאחר החלטת הממשלה תוקן חוק רישוי עסקים כך שהאחריות לגיבוש עקרונות מנחים לאופן כתיבת התנאים לרישיון עסק מוטלת על הוועדה לאסדרה. אולם, יש לציין כי מעיון בנוהל העבודה של הוועדה להסדרה לא עולה כי גיבוש הנחיות בנוגע לאופן כתיבת תנאי רישיון עסק מופיע כחלק מתפקידה.<sup>11</sup>

## 8. משרד המשפטים יקיים עבודת מטה כדי לגבש עקרונות מנחים ודרכי אכיפה של הוראות חוק רישוי עסקים

ההחלטה מציינת כי על משרד המשפטים לבצע עבודת מטה כדי לגבש עקרונות ודרכי אכיפה של חוק רישוי עסקים.

### סטטוס לא יושם

במענה שהתקבל ממשרד המשפטים באפריל 2023, לפנייה בעניין החלטת הממשלה ויישומה נכתב כי לאחר החלטת הממשלה תוקן חוק רישוי עסקים כך שהאחריות לגיבוש עקרונות מנחים ודרכי אכיפה של חוק רישוי עסקים מוטלת על הוועדה לאסדרה.

## 9. הוועדה לאסדרה תעביר דיווח שנתי לממשלה אודות פעילותה.

### סטטוס יושם

על אף שהחלטת הממשלה המורה על הקמתה התקבלה באוגוסט 2021, הוועדה לאסדרת רישוי עסקים החלה את עבודתה רק ביוני 2023. הדו"ח השנתי<sup>12</sup> הראשון מטעמה פורסם במרץ 2024. הוועדה קיימה 7 ישיבות בשנת 2023 בישיבות אלה דנה הוועדה בנושאים כלליים כמו סדרי העבודה של הוועדה, בכללים ועקרונות לכתיבת מפרט אחיד מיטבי, בהשפעת אירועי מלחמת חרבות ברזל על רישוי עסקים וכן קיימה דיונים בסדר המפרטים שבהם תדון הוועדה וקבעה את תכנית העבודה לשנת 2024. עוד על פי הדו"ח השנתי, בשנת 2023 לא דנה הוועדה בתנאים במפרטים אחידים שמחייבים שינוי במבנה שבו פועל העסק. הוועדה לא ערכה בשנת 2023 בדיקות יוזמות לטיוב מפרטים (בדיקות מסוג זה מתוכננות לשנת 2024) וכן הוועדה לא קיבלה החלטות בדבר ביטול דרישת מסמך או תנאי במפרט.

## חסמים ומאפשרים

### חסמים



#### הערכת חסר בהיקף המשימה

- ההחלטה קובעת את הרכב הוועדה לאסדרה ומסמיכה אותה לפרסם מפרטים אחידים ולסייע בתהליך מתן רישיון לעסקים טעוני רישוי. מדובר בשינויים מהותיים המבוססים על פעולות קודמות (כמו הקמת רשות הרגולציה) שטרם הושלמו. בהתאם לכך גם חלקים ניכרים בהחלטה טרם הושלמו. הקמת רשות הרגולציה וכן כינון הוועדה לאסדרה התארכו מעבר לפרק זמן סביר, החלטת הממשלה התקבלה באוגוסט 2021, אולם הוועדה הודיעה על השלמת המינויים הדרושים לה לכנסת רק ביוני 2023. רשות הרגולציה עצמה סובלת ממחסור בכוח אדם ואיננה תקינה, דבר שמקשה על פעילות וקצב העבודה של הוועדה.



#### העדר לוחות זמנים

- ההחלטה כמעט ואינה כוללת לוחות זמנים או התייחסות לקצב היישום הרצוי. ניתן לראות כי סעיפים שאינם נכללים בתיקוני החקיקה ודורשים עבודת מטה מצד משרדי הממשלה או רשויות אחרות לא קיבלו מענה מלא בזמן כתיבת הדו"ח על אף שחלפו כשנתיים ממועד ההחלטה.



#### התמשכות תהליכי איש כוח אדם

- החלטת הממשלה התקבלה כאשר אלמנטים רבים הנוגעים לפעילות הוועדה לאסדרה אינם שלמים. קיימת אנומליה בהצבת יעדים וצעדי מדיניות למימוש כאשר העבודה או ההקמה של חלק מן המשאבים והכלים הנדרשים לנושא טרם הושלמה בעצמה. דוגמה מובהקת היא העדר סמכות משפטית של הוועדה לפעול עד ליוני 2023 בעקבות אי השלמה של המינויים הנדרשים לה. בדומה לתהליך הקמת רשות הרגולציה כולה, מעבר לאיטיות המובנת בתהליכי גיוס בממשלה, חוסר היציבות הפוליטי והשינויים התכופים במבנה משרדי הממשלה, לרבות יסודם של משרדים חדשים רבים, מביאים גם לעומס משמעותי על המנגנון המנהלתי במשרד רה"מ בכל הנוגע לשירותי חשבונות, תקציב, גיוס כוח אדם ומתן שירותי משאבי אנוש לכוח האדם הקיים. העומס הגדול שנוצר על המנגנון מעכב בהכרח יישום החלטות, תוכניות ממשלתיות ופרויקטים שונים.

## מאפשרים



### גורם מתכלל יחיד

- הוועדה לאסדרה מהווה את הגורם המרכזי ובעלת הסמכויות הנדרשות לשם קידום ההחלטה. בפועל, פעילות הוועדה התעכבה באופן משמעותי אולם יש לקוות כי כעת כשהתחילה לפעול באופן סדיר, הסמכויות שמוקנות לה בהחלטה יסייעו לה לפעול באופן יעיל.



### מנגנון ביקורת חיצוני

- הרפורמה ופעילות הוועדה לאסדרה זוכים לתשומת לב מוועדת הפנים של הכנסת. במחצית הראשונה של שנת 2023, התקיימו שני דיונים בוועדה במטרה לעקוב אחרי התקדמות הרפורמה וצפויים דיונים נוספים. פעילות המעקב של ועדת הפנים בנושא מסייע לשקף את המצב בנושא ולהציף חסמים, קשיים ואתגרים.



## סיכום ומסקנות

גם כאשר קמה הוועדה, היא סובלת מהמחסור החמור בכוח האדם ברשות הרגולציה שתומכת בפעילותה.

הצורך לסייע לעסקים, בין השאר באמצעות צמצום נטל האסדרה על עסקים טעוני רישוי, רק הופך לרלוונטי ואקוטי יותר עבור בעלות ובעלי העסקים ועבור המשק כולו. על פי דו"ח CofaceBdi<sup>13</sup>, בתום שנת 2023 לראשונה מתום משבר הקורונה, נסגרו במשק הישראלי יותר עסקים משנפתחו בו. התכווצות המשק ממשיכה כעת ביתר שאת, עד כה נסגרו 46 אלף עסקים מתחילת המלחמה ועל פי התחזיות עד סוף השנה צפויים להיסגר כ-60 אלף עסקים בישראל. לאור תמונת המצב העגומה, על הממשלה לעשות כל מאמץ להביא במהירות ליישום מלא של החלטת ממשלה 220 והחלטות נוספות שיסייעו להאצה מחודשת של הפעילות הכלכלית במשק הישראלי הפגוע.

להקלת הרגולציה על עסקים טעוני רישוי השפעה משמעותית על המשק ויוקר המחיה, בהתאם לנתוני מבקר המדינה ניתן להעריך כי צמצום הנטל הבירוקרטי על עסקים ב-30% צפוי להוסיף לתמ"ג 58 מיליארד ש"ח. לאור נתוני הגירעון העדכניים (6.2% מהתוצר נכון לחודש מרץ) והמספר ההולך וגדל של עסקים שנסגרים מאז תחילת 2023 וביתר שאת מאז תחילת המלחמה, הכלכלה הישראלית לא יכולה להרשות לעצמה לוותר על צעדים משמעותיים להאצת הפעילות הכלכלית במשק.

הניסיונות להקלת הרגולציה על עסקים קטנים ובינוניים ובפרט עסקים טעוני רישוי החלו כבר לפני כ-15 שנים. בתחומים רבים נעשתה התקדמות משמעותית, אולם קיימת כברת דרך נוספת שצפויה להקל באופן משמעותי על העסקים בישראל ולחזק את הכלכלה והמשק, וזאת טרם הבשילה.

על פי ממצאי דו"ח מוניטור זה, מתוך 9 סעיפים אופרטיביים שנבחנו בהחלטת ממשלה 220 שנועדה לצמצם את נטל האסדרה לעסקים טעוני רישוי, 4 יושמו באופן מלא (גם אם בחלוף זמן ממושך מקבלת ההחלטה) ו-5 סעיפים טרם יושמו.

על אף שהחלטת הממשלה התקבלה באוגוסט 2021, הוועדה לאסדרת רישוי עסקים החלה את עבודתה הלכה למעשה רק ביוני 2023 וקיימה 7 ישיבות בלבד, חלקן הגדול בנושאי מבוא כמו סדרי העבודה של הוועדה וכן החלה לדון במספר מפרטים אחדים, כאשר שניים מהם פורסמו להערות הציבור.

סטטוס היישום מראה כי חלקים ניכרים בהחלטה טרם יושמו או יושמו באיחור ניכר, משום שיישומם היה תלוי בהקמה מלאה של הוועדה הפועלת מכוחה של רשות הרגולציה (שגם החלה לפעול מאוחר מהצפוי ובכוח אדם חלקי ביותר, כפי שהובא בדו"ח המוניטור בנושא).

על אף שעברו כשלוש שנים מקבלת ההחלטה, התארכות ההקמה של רשות הרגולציה עצמה ויחד איתה התארכות ההקמה של הוועדה לאסדרה באופן המקנה לה את הסמכויות המצויינות בהחלטה, לא אפשרו בפועל ליישם רבים מסעיפי ההחלטה. למרות דיווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת בינואר 2023, בו טען ראש רשות הרגולציה כי תוך 21 ימים ישלמו המינויים לוועדה לאסדרה, המינויים הושלמו בפועל רק ביוני 2023, שנתיים אחרי החלטת הממשלה. הדחייה המשמעותית בפעילות הוועדה מנעה פרסום של מפרטים אחדים נוספים לעסקים טעוני רישוי.









ANALYTICS  
to Date

16,203+ 🏆  
7,410+ 🏆  
4,991+ 🏆  
2,007+ 🏆

