

חסמים רגולטוריים עבור משקיעים זרים

מאי 2018

תוכן עניינים

3.....	מכתב פתיחה
4.....	הקדמה
5.....	חסמים רגולטוריים בפתיחת פעילות בישראל על ידי משקיע זר
5.....	רישום פעילות
6.....	איתור והקצאת קרקע
8.....	קבלת היתר בנייה וטופס 4 (אכלוס)
13.....	כיבוי אש
16.....	הגנת הסביבה
19.....	רישיון ייצוא
22.....	תשלום מיסים
25.....	חסמים אחרים שאינם קשורים לרגולציה – נושאים למחשבה
27.....	סיכום הקשיים וההמלצות

מכתב פתיחה

"Invest in Israel" פועלת לקידום הצמיחה הכלכלית ועידוד השקעות זרות בישראל במגוון דרכים, בין היתר, באמצעות ליווי המשקיע בנבכי הבירוקרטיה הישראלית.

רגולציה כבדה ובירוקרטיה מסורבלת פוגעות באופן ישיר בצמיחה הכלכלית ובפריון. חסמים רגולטוריים מגבילים יזמים ומביאים לפתיחתם של פחות עסקים, וכך פוגעים בצמיחה ובחדשנות של הכלכלה.

בעידן הגלובליזציה, מדינות מתחרות ביניהן על משיכת משקיעים זרים ופתיחת עסקים חדשים. רגולציה מסורבלת פוגעת באטרקטיביות של המדינה להשקעות זרות, ולכן, להפחתת הנטל הבירוקרטי חשיבות עליונה למשיכת משקיעים זרים והאצת הצמיחה הכלכלית.

אני שמח להציג בפניכם מסמך זה, הממפה את החסמים הרגולטוריים המרכזיים העומדים בפני משקיעים זרים והצעות לפתרונם, כפי שמופו בעבודות שונות שנכתבו לאחרונה בנושא. מסמך זה מתבסס על עבודה משותפת של "Invest in Israel" ולשותפיה לדרך, הפועלים יום-יום ובמסירות לעידוד ההשקעות במדינת ישראל ובפרט לעידוד השקעות של חברות בין-לאומיות בישראל.

ברצוננו להודות לאגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הכלכלה, לאגף החשב הכללי במשרד האוצר, להתאחדות התעשיינים, למכון הישראלי לדמוקרטיה, לחברת KPMG ולחברת Deloitte על האפשרות להיות שותפים בתהליך החשיבה וההכנה של העבודות הנרחבות בנושא החסמים הרגולטוריים והבירוקרטיים בסביבה העסקית ובתעשייה בישראל, ועל תרומתם לתהליך זה.

המסמך מהווה נקודת פתיחה לעבודה המשותפת לגורמים רבים, שמטרתה הפחתת החסמים הרגולטוריים המושגים על משקיעים זרים, ועידוד ההשקעות הזרות בישראל.

בברכה,

אייל אליעזר

Head of Invest in Israel

הקדמה

במדד ה-Doing Business שמפרסם הבנק העולמי, ומשקף את קלות עשיית העסקים במדינות השונות, מדורגת ישראל במקום 54. הדירוג מסתמך על נתוני שנת 2017 ונמדד באמצעות תבחינים של התהליכים הבירוקרטיים להם נדרש המגזר העסקי מול הממשלה בתחומים השונים, לאורך חיי העסק.

לסביבה עסקית נוחה ומעודדת עסקים השפעה חיובית על הכלכלה ורווחת החברה. זאת, באמצעות תרומה לגידול בתעסוקה, בתוצר, ברמת הפריון ובכושר התחרות של העסקים בארץ ובחו"ל להורדת יוקר המחיה.

קלות עשיית עסקים מושפעת מהסביבה הרגולטורית במסגרתה העסק פועל והתהליכים הבירוקרטיים להם נדרש העסק לאורך שנות פעילותו. הבירוקרטיה מורכבת הן מדרישות הרגולציה והחוק, והן מנהלים והוראות משרדי הממשלה וממשקי העבודה מולם. הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים תעודד את הפריון והצמיחה, תגדיל את התמריצים לפתיחת עסקים, ותעודד כלכלה תחרותית יותר.

כיום, בעידן הכלכלה הגלובלית והתחרות בין המדינות על משיכת משקיעים זרים ופתיחת עסקים, הפחתת הנטל הבירוקרטי ויצירת סביבה עסקית נוחה מהווים מרכיב משמעותי לקידום התחרות והאצת הצמיחה.

ככל שהתהליכים הבירוקרטיים פשוטים יותר, כך עסקים נדרשים להשקיע פחות משאבים להתמודדות עם הנטל הבירוקרטי, ומשאבים אלו מופנים לפעילות יצרנית.

מטרת מסמך זה להציג את הקשיים והחסמים הרגולטוריים העומדים בפני משקיע זר בבואו להקים פעילות עסקית בישראל. המסמך מתייחס למספר נושאים המהווים חלק משלבי הקמת העסק או תפעולו השוטף:

1. רישום פעילות
2. איתור והקצאת קרקע
3. קבלת היתר בנייה וטופס 4 (אכלוס)
4. כיבוי אש
5. הגנת הסביבה
6. רישיון ייצוא
7. תשלום מיסים
8. חסמים אחרים שאינם קשורים ברגולציה

בכל נושא מפורטים הקשיים הרלוונטיים לו והפתרונות המוצעים כפי שעלו בעבודות שנכתבו על ידי גורמים שונים בנושא.

מצורף כנספח תיאור של החסמים והבעיות בממשק של בעלי העסקים מול משרדי הממשלה הרגולטוריים.

חסמים רגולטוריים בפתיחת פעילות בישראל על ידי משקיע זר

רישום פעילות

כל תאגיד זר המעוניין בהרחבת פעילותו לישראל, רשאי לבחור בין הקמת פעילות להקמת חברה, בהתאם לשיקוליו. כחלק מתהליך פתיחת הפעילות בישראל, על כל חברה לפתוח חשבון בנק בישראל ולהירשם ברשויות המס.

פירוט הקשיים בתהליך

- 1. רישום פעילות:** תהליך רישום הפעילות אינו דיגיטלי ודורש עבודת ניירת רבה. כמו כן, לא ניתן להגיש לרשם החברות בקשות בשפה האנגלית.
- 2. פתיחת חשבון בנק ותפעול:** על כל חברה הפועלת בישראל לפתוח חשבון בנק. חלק מהחברות הבינלאומיות עושות שימוש בבנקים בין-לאומיים להם נציגות בישראל, דבר המפשט את התהליך. פתיחת חשבון בנק לחברה זרה, כאשר היא לא רשומה כחברה ישראלית, הינה מורכבת יותר ביחס לחברה ישראלית בבעלות זרה בשל רגולציה של בנק ישראל, דרישה של מסמכים רבים, אימות אפוסטיל בחו"ל ועוד. כמו כן, התפעול השוטף של חשבון הבנק מורכב היות והחברה כפופה לדין הזר וכל אישורי עו"ד שהבנק יבקש (כגון אימות חתימה, נאמן למקור ועוד) יהיו כפוף לדין הזר, כלומר עו"ד ישראלי לא יהיה מוסמך לאשר אותם. יש לציין כי הבנקים דורשים אישור עו"ד שהחלטת החברה התקבלה כדין כמעט בכל פעולה שהחברה מבקשת לבצע: הנפקת כרטיסי אשראי, ביצוע שעבוד, משיכת המחאות, ערבויות וכו'.
- 3. תהליך הרישום ברשויות המס:** כלל הטפסים והבקשות חייבים להימסר בשפה העברית.
- 4. הוצאת כספים מישראל:** מס הכנסה מקשה על הוצאת כספים מישראל ומנכה מס במקור בשיעור מלא, ללא התחשבות בבקשות החברה לניכויים וקיצוזים במס. כל שינוי בהיקף המס נידון בדיעבד ולעיתים לאחר זמן רב.

פתרונות מוצעים לשיפור תהליך רישום הפעילות

להלן הפתרונות המוצעים לשיפור תהליך פתיחת ורישום הפעילות כפי שמופו בעבודות שנכתבו בנושא:

- 1. פישוט תהליך רישום הפעילות:** פישוט תהליך הפנייה והגשת המסמכים לרשם החברות באמצעות מחשוב התהליך ומתן אפשרות להגשת הבקשה באנגלית.
- 2. פישוט תהליך הרישום ברשויות המס:** פישוט התהליך באמצעות מתן האפשרות להגשת דוחות מס באנגלית ויצירת מסלול ירוק.
- 3. עידוד יציבות רגולטורית:** עידוד יציבות רגולטורית כך שלא יבוצעו שינויי חיקה תכופים, בעיקר בכל הקשור לניכוי מס במקור.
- 4. סיוע לעסקים ופתרון בעיות מול רשות המיסים באמצעות פתיחת קו חם לעסקים.**

איתור והקצאת קרקע

רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) הינה הגורם האחראי על הקצאת קרקעות לתעשייה. הקצאת הקרקע יכולה להתבצע בשני מסלולים:

- **ללא מכרז** – הקצאת קרקע בפטור ממכרז מתבצעת באזורי עדיפות לאומית ומותנית בהמלצת משרד הכלכלה (מינהל אזורי תעשייה).
- **במכרז** – הקצאת קרקע במכרז מתבצעת בעיקר במרכז הארץ, להוציא שני יוצאי דופן: הרחבות צמודות למפעלים קיימים, וקרקע חלופית למטרדים אורבניים המפונים מתוך אזורי מגורים לאזורי תעשייה.

פירוט הקשיים בתהליך איתור הקרקע

להלן מפורטים הקשיים בתהליך הקצאת הקרקע כפי שעלו מעבודות שנכתבו בנושא:

1. **מקורות המידע הקיימים מציגים מידע שהינו חלקי בלבד** - ולעיתים אינם מעודכנים ולכן עשויים להטעות את המשקיעים. ישנם מקרים שבהם **המשקיע נדרש להגיע פיזית למספר רב של אזורי תעשייה** (ישנם למעלה מ-130 אזורי תעשייה בישראל), על מנת לבחון את היצע הקרקעות הקיימים.
2. **הגדרות תב"ע הקרקעות לעיתים אינן ברורות** ודורשות פענוח על מנת להבין האם קיימת התאמה לסוג התעיה המבוקש.
3. **חוסר אחידות במדיניות של מנהלות אזורי התעשייה השונות**: לכל מנהלת אזור תעשייה מדיניות שונה בנוגע למפעלים אשר היא מקבלת לשטחה, דבר המהווה מכשול בפני המשקיע, גם אם מצא קרקע מתאימה עבור צרכיו.

פירוט הקשיים בתהליך הקצאת קרקע

להלן מפורטים הקשיים בתהליך הקצאת הקרקע כפי שעלו בעבודות שנכתבו בנושא:

1. **משך התהליך עבור התעשיינים ארוך** – בקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז עבור מפעלי תעשייה נכנסות להמתנה בתור הבקשות הרגיל בשיטת FIFO. באותו התור ממתנות בקשות מגורמים שונים שאינם תעשיינים.
2. **היזם אינו מעודכן באופן שוטף לגבי סטאטוס בקשתו להקצאת קרקע**: לא קיים מנגנון המאפשר מעקב אחר סטאטוס הבקשה. לעיתים, גם לאחר פניה של היזם לגורמים הרלוונטיים לבירור סטאטוס הפניה לא מתקבל מענה, או מתקבל לאחר זמן רב. המשמעות היא עיכוב תהליך הקמת המפעל. במשך תקופת ההמתנה בה מטופלת הבקשה, נמנע היזם מביצוע השקעות חלופיות, במטרה לשמור על כסף נזל לצורך השימוש בקרקע, במידה ותוקצה.
3. **בחלק מאזורי התעשייה לא קיימות תשתיות ראויות או מתאימות לצורכי מפעלים חדשים**. כמו כן, במקרים רבים **הבטחות וסיכומים לגבי פיתוח אזור התעשייה אינן מתממשות** זמן רב לאחר הקמת המפעל (לדוגמה פיתוח תאורת רחוב / כבישי אזור התעשייה).

4. **אנשי נדל"ן (שאינם תעשיינים) רוכשים קרקעות ומחזיקים בהן ללא כוונה לבניה, מתוך כוונה למכור ברווח לאחר עלייה בערך הקרקע. קרקעות אלה אינן זמינות ליזמים המעוניינים להקים מפעלי תעשייה.**

פתרונות מוצעים לשיפור תהליך הקצאת הקרקעות

להלן הפתרונות המוצעים לשיפור תהליך הקצאת קרקע כפי שעלו מעבודות שנכתבו בנושא:

1. **ביצוע שינויים בתהליך הקצאת הקרקע בפטור ממכרז במטרה לקצר את משך זמן**

התהליך במשרד הכלכלה והתעשייה וברמ"י:

א. **איחוד הטפסים הנדרשים להגשת הבקשות** למשרד הכלכלה והתעשייה ולרמ"י.

הדבר צפוי לקצר את שלב פתיחת התיק ברמ"י.

ב. **ביצוע שמאות אזורית ולא פרטנית:** מוצע לעבור לעבודה באמצעות טבלאות שומה

המתייחסות לאזור מסוים המיועד לתעשייה (ולא למגרש יחיד) ותקפות לפרק זמן

סביר (לפחות שנה), על מנת לחסוך בעבודת השמאי לכל מגרש בנפרד ולקיצור משך

תהליכי האישור.

ג. **העברת ההמלצה על אישור העסקה** ממשרד הכלכלה והתעשייה לרמ"י **באופן**

מקוון ולא בעותק קשיח תצמצם את משך זמן ההעברה.

ד. **מוצע להקצות משאבים ייעודיים לטיפול בתעשייה ובמגזר העסקי ברמ"י - כיום**

כל העסקאות בפטור מטופלות בידי גורם יחיד.

2. **שיפור ממשק הלקוח במטרה לקצר את משך זמן התהליך ולשקף את סטאטוס הפנייה**

ליזם:

א. **הגדרת זמני תגובה מקסימאליים (SLA) לתגובה על ידי המשרדים:** הגדרה

מחדש של פרקי הזמן המוגדרים מראש שבמסגרתם הרגולטור נדרש להתייחס

לבקשה של התעשיין, בדגש על השלבים הבאים: שלב ההמלצה של החטיבה

המקצועית במשרד הכלכלה והתעשייה ושלב הערכת השמאי של רמ"י. חריגה

מפרק הזמן שהוגדר תיחשב כאישור הבקשה, והפנייה תועבר לשלב הבא בתהליך.

לחילופין, במקרה של חריגה מפרק הזמן שהוגדר ישולמו לתעשיין פיצויים עבור

העיכוב.

ב. **הפיכת התהליך למקוון ומתן אפשרות למעקב שוטף** אחר סטאטוס הבקשה

וקבלת עדכונים אוטומטיים באופן שוטף.

3. **אכיפה מוגברת של מימוש ההגבלות במכרז:** החלת אכיפה מוגברת שתרתיע יזמים

המעוניינים לסחור בקרקע. מוצע להטיל קנסות גבוהים יותר במידה והקרקע לא מומשה

לתעשייה ואף לבטל את הזכייה במכרז. זאת, למעט במקרים בהם התעשיין נתקל בקושי

בהקמת המפעל בשל תהליכים רגולטוריים אחרים, כגון קבלת היתר בניה.

קבלת היתר בנייה וטופס 4 (אכלוס)

חוק הכנון והבנייה מגדיר כי על מנת להקים כל מבנה, יש לקבל היתר בניה מהועדה המקומית או המחוזית לתכנון ובניה. וועדות התכנון והבניה בוחנות את כלל התכניות החלות על הקרקע על מנת לבדוק אם מאפייני המבנה המתוכנן מותרים לבנייה על הקרקע. במהלך בחינת התכניות מתייחסת הוועדה הן למאפייני המבנה, כגון שטח המבנה, גובהו ועוד, וכן לשימושים המותרים בקרקע (מגורים, מסחר, תעשייה, חקלאות ועוד).

במסגרת התהליך, התכנית האדריכלית המוגשת על ידי היזם מועברת לאישורם של גורמים רבים, לרבות: רשות כבאות והצלה, פיקוד העורף, המשרד להגנת הסביבה, יחידה סביבתית, משרד הבריאות, רשות התעופה האזרחית, משרד הביטחון, נתיבי ישראל (במידה והמפעל קרוב לכביש), רשות הגז, רשות המים, רשות הניקוז, חברת חשמל, מקורות, רמ"י (אם המפעל חוכר את הקרקע מרמ"י), גורמים שונים ברשות המקומית, חברות תקשורת, רשות הנמלים (אם המפעל קרוב לים) ועוד. כל גורם המתייחס לתכנית יכול לאשר אותה, לדחות או לאשר בתנאים.

על מנת לחבר את המבנה לתשתיות החשמל, המים והתקשורת, נדרשים יזמים להגיש בקשה לטופס 4 (אכלוס).

בעבודה שהשוותה את תהליך קבלת היתר בנייה וטופס 4 במדינות שונות נמצא כי ישראל אינה תחרותית בתחום זה ומדורגת במקום ה-71 (ניו-זילנד מדורגת במקום הראשון ואילו אנגליה במקום ה-17). ההשוואה מתבססת על מספר השלבים והימים הנדרשים לקבלת היתר בנייה / טופס 4, יעילות וזמינות המידע הנוגע להשלמת כל שלב, הערכת רמות השקיפות ועוד.

פירוט הקשיים בתהליך קבלת היתר בנייה

1. משך זמן תהליך קבלת היתר בוועדה המקומית והמחוזית: על פי עבודות שנכתבו בנושא,

משך התהליך ארוך במיוחד. משך הזמן הממוצע לטיפול בבקשה המטופלת בוועדה המקומית נע לרוב בין שנה וחצי לשלוש שנים. משך הזמן הממוצע לטיפול בבקשה על ידי הוועדה המחוזית (כאשר הבקשה כוללת חריגה או הקלה מהתב"ע) ארוך יותר ונמשך בין שלוש לשש שנים. יש לציין כי בעקבות הרפורמה בתכנון ובנייה חל שיפור במשך זמן הטיפול בבקשות, אך הועדות עדיין לא עומדות בפרקי הזמן שהוגדרו ברפורמה. התהליך כולל שני שלבים בהם נדרשים הגורמים המאשרים להתייחס לבקשה: שלב התייחסות הרגולטורים לתכנית ושלב בדיקת התכן. על פי עבודות שנכתבו בנושא שלב קבלת הדרישות מהרגולטורים בתחילת התהליך הוא הארוך ביותר ונמשך בין חצי שנה לארבע שנים, ושלב בדיקת התכן, שעל פי התקנות אורך עד שנתיים, יכול להימשך גם מעבר לכך.

ההשלכות של משך התהליך הארוך הן:

א. עיכוב בהקמת המפעל שמשמעו פגיעה בהתפתחות העסקית ואובדן הכנסות

פוטנציאליות המוערך בעשרות עד מאות מיליוני ש"ח בשנה (כתלות בגודל המפעל). העיכוב עלול ליצור גם הפסדים במידה והתעשיין כבר יצר התחייבויות כספיות לרכישת ציוד.

ב. הפסד מענקים של המדינה ואובדן הזכויות על הקרקע: במידה והתעשיין החל

את הבנייה בעיכוב בשל התמשכות תהליך קבלת ההיתר, והבנייה לא הושלמה עד

תום תקופת ההרשאה הזמנית, הוא **עשוי להפסיד מענקים של המדינה**. במידה והתעשיין לא הספיק להתחיל את הבנייה, הוא **עשוי לאבד את הזכויות לקרקע**. המשמעות של הפסד הקצאת הקרקע היא ביטול הקמת המפעל או עיכוב משמעותי בשל הצורך להתחיל את תהליך הבקשה מחדש.

ג. **פגיעה במוטיבציה של התעשיינים להרחיב את המפעלים ואת הייצור באופן שפוגע בפריזון**: בשל הבירוקרטיה והתמשכות התהליך, תעשיינים עלולים לבחור להקים קווי ייצור בארה"ב ובמדינות אחרות, לאחר שנאשו מהתהליך בארץ. מעבודות שנכתבו בנושא עולה כי ניתן להקים בחו"ל מפעל קרוב יותר לחומרי הגלם וללקוחות ובזמן קצר יותר. כך עלולה ישראל לאבד מקומות תעסוקה לעובדים רבים בתעשייה.

2. **תהליך קבלת היתר בניה לתוספות בניה זמניות והכרחיות**: תהליך קבלת היתר בניה לתוספות בניה זהה לתהליך קבלת היתר עבור הקמת מבנה חדש ללא תלות בהיקף השינוי. במסגרת תהליך קבלת היתר הבנייה עבור תוספת הבנייה, **נבחנת מחדש עמידת כל מבנה המפעל בתנאים המעודכנים ביותר של כלל הרגולטורים המאשרים** ושל תקנות התכנון והבניה המעודכנות. משמעות קשיים אלה עבור התעשיינים:

א. **פגיעה בפעילות העסקית וכן עיכוב בביצוע שינויים במפעל לצורך התייעלות, הרחבה או רכישת ציוד חדש**. התמשכות התהליך מעכבת את ביצוע השינויים. כאשר מדובר בשינוי שיביא ליעול או שיפור תהליך הייצור, עיכוב הבנייה מהווה פגיעה בפעילות העסקית של המפעל ופגיעה פוטנציאלית בהזמנות עתידיות. התמודדות התעשיינים עם המצב כיום כוללות הימנעות מביצוע שינויים הדורשים היתרי בנייה ועקיפת החוק באמצעים שונים.

ב. **פגיעה במוטיבציית התעשיינים לבצע שינויים, להרחיב ולייעל תהליכי ייצור**: פעמים רבות עלות התאמת המפעל הקיים לתקנות העדכניות מבטלת את הכדאיות הכלכלית של תוספות הבנייה למפעל, והתעשיין מוותר על ביצוע השינויים למפעל. ההשלכות לכך הן פגיעה ניכרת בתמריץ להכניס שיפורים בתהליך הייצור שישפרו את יעילות העבודה ואיכות המוצר ובמוטיבציה לבצע כל הרחבה של המפעל והגדלת פעילותו. המשמעות ברמת המשק והמדינה היא פגיעה בהתפתחות התעשייה, בתעסוקה, בפריזון ובהכנסות המדינה ממיסוי.

ג. **אי עמידה בדרישות הרגולציה, תשלום קנסות וקושי בקבלת רישיון**: לעיתים נדרשים התעשיינים לבצע שינויים בעקבות דרישה מצד הרגולטור. משמעות העיכוב בקבלת ההיתר היא אי עמידה בדרישות הרגולטורים, העלולים להטיל קנסות ואף להקשות על קבלת רישיון עסק.

3. **היעדר תהליך מהיר להסדרת אישורים על מערכות סביבתיות**: תהליך קבלת היתר בניה להקמת מערכת סביבתית במפעל זהה לתהליך קבלת היתר עבור הקמת מבנה חדש. גם במקרה זה, במסגרת תהליך קבלת היתר הבנייה עבור הקמת מערכת סביבתית במפעל, **נבחנת מחדש עמידת כל מבנה המפעל בתנאים המעודכנים ביותר של כלל הרגולטורים המאשרים** ושל תקנות התכנון והבניה המעודכנות. נוסף להשלכות שתוארו לעיל,

התמשכות תהליך קבלת ההיתר מסכנת את המפעל באי-עמידה בדרישות המשרד להגנת הסביבה, המשיית על המפעלים דרישות חדשות המצריכות התקנת מערכות חדשות וקובע לוחות זמנים לביצוע. לוחות הזמנים המוגדרים על ידי המשרד לא לוקחים בחשבון את משך הזמן הנדרש לקבלת היתר בנייה. היעדר עמידה בדרישות המשרד להגנת הסביבה משמעו היעדר עמידה בתנאים הנדרשים לצורך קבלת רישיון עסק.

4. **חוסר אחידות בדרישות של הגורמים הרגולטוריים** : לא קיים מקור אחד המאגד את כלל הדרישות הרגולטוריות של כלל הגורמים המאשרים, ולכן, נדרש היזם לאתר ולפענח את דרישותיו של כל רגולטור בנפרד. קיים גם **חוסר אחידות בדרישות ובתהליך לקבלת היתר בניה בין הרשויות המקומיות השונות**, דבר נמקשה על החברה להעריך את לוחות הזמנים והעלויות הכרוכות בקבלת ההיתרים הדרושים לצורך תחילת הבניה. כמו כן, קיים חוסר התאמה בין הדרישות הרגולטוריות של הגורמים המאשרים לבין **המידע המצוי בתיק המידע** שהתקבל בתגובה לבקשה למידע תכנוני. עוד עולה מעבודות שנכתבו בנושא כי הדרישות הרגולטוריות לקבלת היתר בניה מחמירות ואינן מנוסחות בצורה המאפשרת הפעלת שיקול דעת מקצועי בטווח האפשרי לסוגי תעשיות שונים. יתר על כן, לעיתים הרגולטורים משנים, מעדכנים או מוסיפים דרישות במהלך תהליך הבקשה להיתר הבניה, ואז נדרש התעשיין ועורך הבקשה להתאים ולבצע תיקונים בתכנוניות, דבר הגורר עיכובים בתהליך.

5. **עבודה מול מספר רב של גורמים הרגולטוריים** : הכמות הגדולה של הגורמים הדרושים לאישור התוכניות, והצורך להגיע לאיזון והסכמות בין הדרישות השונות, ולעיתים המנוגדות של הגורמים השונים יוצרת חוסר ודאות בהקשר למשך התהליך. לרוב הגורמים המאשרים אין יחידות מקצועיות המטפלות בתעשיינים. כמו כן, התעשיין נדרש לנהל דיאלוג מול כל גורם מאשר בנפרד, עניין היוצר סרבול בעבודה.

6. **לא קיים תהליך סדור וקצוב בזמן** : לעיתים, בשלבים הסופיים לקבלת היתר בניה נדרש התעשיין לתיאומים נוספים שאינם מתוכננים מול הגורמים המאשרים. תהליכים אלה אינם אחידים ואינם קצובים בזמן והם מעכבים את תהליך קבלת היתר הבניה. ברמ"י לדוגמה, אין הגבלת זמן על מענה לפניות ועל כן לעיתים קבלת המענה לבקשות ולאישורים מסוימים מתעכבת. בנוסף לזה, אין שקיפות מלאה לגבי הצעדים שעורכי דין צריכים לנקוט כדי לקבל את האישורים הנדרשים.

7. **ועדות תכנון כצוואר בקבוק בתהליך** : מכיוון שלא קיימת שקיפות מלאה בתהליך הכניסה לוועדת התכנון והבנייה המקומית לטובת קבלת אישור סופי של התכנון, הופכת ועדת התכנון והבנייה ברשויות לצוואר בקבוק בתהליך. כמו כן, מעורבותם של גורמים פוליטיים בוועדה עלולה להכניס שיקולים שאינם מקצועיים לתהליך קבלת ההיתר.

8. **עבודה מול הגורמים הרגולטורים במהלך הבנייה** : במהלך הבניה מתקבלות דרישות נוספות מצד הגופים הרגולטורים, שהינן מעבר לדרישות הראשוניות בהיתר הבניה. ישנה זמינות נמוכה של נציגי הרגולטור לבדיקות ואישורים, דבר המביא לעיכובים משמעותיים בתהליך הבניה. לעיתים דרישות לביצוע המצויות באחריות מנהלת אזור התעשייה מועברות אל התעשיין והוא נדרש למלאן. יתר על כן, מנהלת אזור התעשייה אחראית על פיתוח אזור המפעל ומובטח כי הפיתוח יתבצע תוך שלוש שנים, אך במרבית המקרים אין

זה קורה בפועל. עקב כך נדרשים התעשיינים לאלתר פתרונות זמניים על מנת לקבל אישורי הפעלה.

פתרונות מוצעים לשיפור התהליך

ביחס למשך זמן תהליך קבלת ההיתר בוועדה המקומית והמחוזית:

1. **שיפור העמידה בזמנים במסגרת התהליך הקיים**, באמצעות: קיצור משך זמן ההמתנה לרשימת דרישות מהרגולטורים, הגדרת פרקי זמן מוגדרים מראש לתגובת הגורמים המאשרים ומתן אישור אוטומטי במידה ולא עמדו בזמנים, ואכיפת עמידת הוועדות בזמנים שהוגדרו ברפורמה.
2. **יצירת מסלול מהיר לתעשייה** באמצעות הכנסת שינויים בתהליך, כגון: ביטול שלב בקשת המידע התכנוני, צמצום והתאמת רשימת הגופים המאשרים לאופי הבקשה (תוספת בנייה, תוספת בנייה סביבתית וכו'), העברת בדיקת התכנית למכוני בקרה לתעשייה.
3. **הקמת וועדה ייחודית לתעשייה**: הקמת ועדה מיוחדת המיועדת לדון בבקשות להיתרים לתעשייה בלבד, הן ברמה המקומית והן ברמה המחוזית. וועדה זו תפתח מומחיות במתן היתרים לתעשייה וכך יינתן מענה מהיר וזמין לתעשייה.
4. **יצירת מפרטים אחידים לדרישות הרגולטורים**: גיבוש מפרטים אחידים על ידי כל רגולטור עבור התעשייה, כך שניתן יהיה לתכנן מראש את המפעל בהתאם לדרישות הרגולטורים.
5. **One-stop Shop לתעשייה**: ריכוז נציגי כלל הרגולטורים במקום ובזמן אחד לטובת שלב קבלת הדרישות לתכנית ולאחר מכן בשלב בדיקת העמידה בדרישות והאישור הסופי על ידי הרגולטורים. במידה ויהיו חילוקי דעות בין הגורמים השונים הם יפתרו במקום. התעשיין יוכל להגיב לדרישות הרגולטורים במקום ולתקן את התכנית מיד לאחר הפגישה. לחילופין השלבים הללו ירוכזו על ידי גורם אחד בוועדה המקומית או המחוזית, שיהיה אחראי לנהל את התקשורת מול כלל הרגולטורים. נציין כי פתרון זה קיים בבריטניה ובמדינות מסוימות בארה"ב.

ביחס למשך זמן תהליך הבקשה להיתר בניה לתוספות בניה ולמערכות סביבתיות:

1. **הרחבת תקנות הפטור מהיתר בניה**: רשימת הפטור מהיתר הקיימת נכתבה מתוך נקודת מבט של בניה למגורים ולא כוללת התייחסות למתקנים תעשייתיים. מוצע להרחיב את התקנות כך שיפטרו מהיתר שינויים במפעל שאין להם השלכה מהותית (למשל, ללא שינוי בתהליך, במרחב, ללא השפעות סביבתיות וכו'). במקרים אלו, האישור לביצוע התוספת יינתן על ידי הרגולטור בלבד (כגון: המשרד להגנת הסביבה, רשות כבאות והצלה, משרד הבריאות).
2. **בחינת מתן ההיתר רק עבור התוספת ולא עבור המפעל כולו**: מוצע כי בחינת הבקשה תתייחס לתוספת הנדרשת בלבד ולא למפעל כולו, ובהתאם לכך קבלת ההיתר להקמה או לשינוי המתקן תתקבל מהרגולטור הרלוונטי בלבד, מבלי לעבור את המסלול הנדרש להיתר בנייה לבניין חדש.
3. **הרחבת סמכות מהנדס הוועדה**: מוצע לאפשר למהנדס הוועדה (המקומית או המחוזית)

לתת אישור מיוחד לביצוע תוספת בניה בעקבות דרישה שהוצבה על ידי אחד מהרגולטורים. אישור המהנדס יותנה בכך שהרגולטור שביקש את השינוי אישר כי התכנון עומד בדרישות שהציב.

ביחס לתהליך הבנייה וקבלת טופס 4 :

1. פישוט התהליך:

א. **איחוד והפרדת שלבים :** איחוד שלבים מסוימים הכוללים דרישות טכניות ותיאומים והפרדת שלבים אחרים במטרה להקל על התהליך במקרים מורכבים ספציפיים.

ב. **אפיון סוגי היתרים שונים :** יישום תהליך שונה בהתאם לסוג ההיתר המבוקש (רגיל, יוצא דופן, פטור).

ג. **מחסור בכוח אדם :** מוצע להעביר סמכויות לגורם פרטי חיצוני המטפל בהליכים אל מול הרשויות (בדומה למודל המיושם בבריטניה).

ד. **שירותים מקוונים :** מוצע ליצור שירות מקוון מלא. מדינות אירופה המדורגות ראשונות בפישוט תהליך קבלת היתר בניה וטופס 4 מאופיינות בשירות מקוון מלא, לכל התהליך.

2. **רמת שקיפות וממשקים עם הרשויות :** מוצע להגדיר לוחות זמנים קשיחים לכל שלב בתהליך ולפקח על העמידה בזמנים. כמו כן, מוצע לשלב גורמים פרטיים המוסמכים על ידי הרשויות על מנת ליצור שוק תחרותי ושקיפות.

3. **התחלת בנייה מוקדמת :** מוצע לעשות שימוש בקריטריונים קבועים מראש על מנת לאפשר התחלת בנייה מוקדמת גם בשלב הליך הבקשה ולפני קבלת אישור.

4. **שחיתות :** צמצום רמת השחיתות הנוגעת לקידום הליכים תמורת כסף באמצעות פישוט התהליך ובדיקות בקרה פנימית על ידי הרשויות. הימנעות מחקיקה סותרת או דו משמעית הגורמת ליצירת פרשנות אישית על ידי פקידים.

כיבוי אש

הרשות הארצית לכבאות והצלה מהווה את אחד הרגולטורים המשמעותיים ביותר בתהליך פתיחת המפעל. הרשות מעורבת במתן אישורים בשני תהליכים משמעותיים בחיי המפעל: תהליך רישוי עסקים ותהליך תכנון ובנייה. מעבודות שנכתבו בנושא עולה כי הרגולציה בתחום כיבוי האש הפכה בשנים האחרונות לחסם משמעותי בניהול והקמת מפעלים.

פירוט הקשיים בתהליך

1. **עלויות גבוהות מאוד המשפיעות על הכדאיות הכלכלית של העסק:** מעבודות שנכתבו בנושא עולה כי העלויות הכרוכות ביישום הרגולציה ודרישות הכבאות מאיימות על המשך קיום העסק. עלויות אלו כוללות את משאבי כוח האדם האדמיניסטרטיבי והניהולי המוקצים לעיסוק ביישום הדרישות, ואת ההוצאות הכלכליות הגבוהות הנדרשות לרכישת ציוד ואחזקתו ותשלום ליועצים לטובת יישום הרגולציה, לרבות הדרישות החדשות המושתות על התעשיינים במהלך הביקורות. לעיתים נדרשים מפעלים להשביט קווי ייצור לצורך התאמת המפעל לדרישות חדשות. דבר המביא לאבדן מכירות, אובדן הזמנות עתידיות, ירידת מוניטין המפעל וירידה בדירוג העסק במדד הבין-לאומי. כמו כן, אי ציות לדרישות הכבאות מסכן את המפעל באי עמידה בתנאים לקבלת רישיון עסק.
2. **דרישות מחמירות המושתות בשלבים:** מעבודות שנכתבו בנושא עולה כי הדרישות בתחום **כיבוי האש מחמירות ביחס למה שהיה נהוג בעבר** וביחס לתקינה המקבילה בחו"ל. דוגמה לכך הינה הדרישה להתקנת מתזים, שהיא היקרה ביותר, ומחייבת כל מפעל מעל 500 מ"ר. לצורך השוואה, בארה"ב חובה זו חלה על מפעלים בסיכון בינוני בשטח כולל של מעל 2,230 מ"ר או חלל יחיד (בתוך המפעל) הגדול מ- 1,115 מ"ר, ומפעלים בסיכון נמוך כלל לא נדרשים להתקנת מתזים. בנוסף להיותן מחמירות, דרישות הכבאות **מושתות על בעלי העסק בשלבים**. בכל ביקורת מצד רשות הכבאות וההצלה במפעל מוצגות דרישות חדשות, ועל בעל העסק להתאים את המפעל לדרישות אלו. כך, העיכוב בתהליך מייצר פתח לדרישות נוספות, הגוררות עיכובים נוספים וכן הלאה. עוד עולה כי הרגולציה בתחום זה איננה קבועה, ולכן **תלויה מאוד במפקח המגיע לשטח ובשיקול דעתו**. לעיתים רשימת הדרישות ממפקח אחד באה בסתירה עם הרשימה המתקבלת ממפקח אחר. כמו כן, עולה כי לוחות הזמנים ליישום הדרישות החדשות אינם סבירים. **התעשיינים חוששים להתלונן או לערער על הדרישות המשתנות בפני מפקד תחנת כיבוי האש**, כיוון שהם תלויים בו לטווח זמן ארוך ולא ידוע. ההשלכות של קושי זה על התעשיינים הן **עלויות גבוהות, חוסר ודאות תמידי והתמשכות תהליכי מתן וחידוש רישיון העסק והיתר הבנייה**.
3. **החלה רטרואקטיבית של דרישות חדשות על מפעל קיים:** במסגרת תהליך חידוש רישיון עסק או בקשת היתר בניה לתוספת בניה, נבדק המבנה כולו ביחס לתקנים החדשים ביותר (ולא רק התוספת המבוקשת) ונדרשת התאמה של המפעל כולו לדרישות החדשות. עלות התאמת המפעל כולו כבדה מאוד ולכן, לעיתים לא מצדיקה את תוספת הבנייה או את המשך פעילות המפעל מהמבנה הקיים. כמו כן, **קיים קושי של מפעל עובד ומתפקד למלא אחר הדרישות הרטרואקטיביות** הנובע משתי סיבות: הראשונה היא קיומו של קושי

הנדסי להתאים את הדרישות לתהליך הייצור במפעל מתפקד, והשנייה היא משך הזמן הנדרש לביצוע השינוי, שהינו ארוך יותר ממשך הזמן הנדרש במפעל שאינו עובד. יתר על כן, לוחות הזמנים לביצוע השינוי נקבעים ללא גמישות וללא התחשבות ביכולתו הפיננסית של המפעל. יש לציין כי במסגרת הרפורמה ברישוי עסקים, גובשו מפרטים אחידים ברשות הכבאות וההצלה, אך מעבודות שנכתבו בנושא עולה כי הדרישות המופיעות במפרטים מחמירות יתר על המידה ולא לוקחות בחשבון את רמת הסיכון הספציפית של המפעל. ההשלכות על התעשיינים הן **הימנעות מהרחבה של המפעל או הכנסת כל שינוי שדורש היתר בניה**, עד כדי מעבר המפעל למיקום חדש עקב הדרישות הכבדות.

4. **היעדר התאמה של הדרישות למפעל עצמו:** הדרישות שמציבה רשות הכבאות וההצלה הינן אחידות ולא מותאמות למאפייניו הייחודיים של כל מפעל. הדרישות הנוגעות למערכות השונות (מטפים, מתזים, לחצי מים) אינן לוקחות בחשבון את אופי התעשייה, חומרי הגלם שבשימוש, תהליך הייצור, מטען האש במפעל, תשתיות המים העירוניות, ועלות הדרישות ביחס להיקף הייצור ולמצבו הפיננסי של המפעל.

עוד עולה כי כאשר התעשיינים משמיעים נימוקים עניינים באשר לחוסר התאמת הדרישות למפעל, הם לא מקבלים מענה מצד מפקחי רשות הכבאות. בנוסף, עולה כי יחס רשות הכבאות למעבדות במפעל, זהה למפעלי ייצור ומוחלות עליהן אותן דרישות, למרות שלא מתרחשים בהן תהליכי ייצור.

כמו כן, עולה כי הדרישות אינן מתייחסות למצבו הכלכלי של המפעל, ובמקרים מסוימים יישומן במסגרת לוחות הזמנים הנדרשים עשוי להביא לסגירת המפעל או לפיטורי עובדים. יתר על כן, לעיתים הדרישות אינן מותאמות לתשתית הקיימת במקום בו נמצא המפעל. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בדרישות שלא באות בקנה אחד עם תשתיות המים המסופקות על ידי הרשות המקומית.

ההשלכות של קושי זה על התעשיינים מתחילות **מתשלום עלויות כבדות שלעיתים לא יכול המפעל לעמוד בהן**, עבור **באי יכולת לעמוד בתנאי רשות הכבאות עקב היעדר תשתיות סביבתיות מתאימות ועד חשש לסגירה עקב חוסר יכולת לעמוד בעלות ההתאמה לדרישות הכבדות**.

דוגמאות ספציפיות לדרישות שקיבלו מפעלים מרשות הכבאות וההצלה המדגימות את הקשיים שתוארו לעיל:

1. דרישה להצבת מתזים באזור בו מוצבות מכונות ריתוך המייצרות ניצוצות הגורמים להפעלת מערכת המתזים.
2. דרישה להגדלת לחץ המים במפעל שמעבד ברזל ובו לא יכולה להתפתח שריפה משמעותית.
3. דרישה להצבת מתזים בחדרי קירור שהטמפרטורה הנהוגה בהם היא מתחת לאפס.
4. דרישה להתקין מתזים במפעלים בהם אין שימוש בחומרים בעירים, או במפעלים בהם עושים שימוש בחומרים אשר במקרה של שריפה, כיבוי באמצעות מים יגרום לנזק גדול יותר.
5. דרישה לצינורות מים ברוחב העולה על הרוחב הקיים באותו אזור תעשייה.

6. דרישה להתקנת ציוד כיבוי שאינו מותאם ללחץ המים המסופק על ידי הרשות המקומית.
7. אי הסכמה מצד רשות הכבאות וההצלה כי מספר מפעלים ישתמשו באותו מאגר מים.

פתרונות מוצעים לשיפור התהליך

ביחס לדרישות מחמירות המושתות בשלבים:

1. **התאמת הדרישות לסטנדרט בין-לאומי הלוקח בחשבון את רמת הסיכון של העסק.**
2. **מפרט אחיד וידוע מראש:** יצירת רשימת דרישות המתאימה לתחום בו עוסק המפעל. המפעל יקבל לידי את רשימת הדרישות מראש, לפני שהמפקח מטעם כיבוי האש מגיע לביקורת.
3. **יצירת מעמד מחייב לדרישות הראשוניות של רשות כבאות והצלה:** לאחר שמפעל עמד בדרישות הראשוניות שקיבל מרשות הכבאות וההצלה, במידה ותידרשנה דרישות נוספות, יקבל המפעל אישור על תנאי, תוך שהוא מתחייב לבצע את ההתאמות הנדרשות תוך פרק זמן סביר ומוגדר מראש.
4. **הקמת נציבות תלונות כיבוי אש:** הקמת גוף עצמאי, שהמפעל לא תלוי בו, שיהווה כתובת במקרה של הגשת ערעורים בנוגע להחלטות מפקחי כיבוי האש.

גישה נוספת הינה העברת הטיפול בתחום לגורמים פרטיים:

5. **הקמת מכוני בקרה או שימוש ביועצים פרטיים:** מוצע להפריד את הגורם המפקח מהגורם המאשר, באמצעות הסמכת גופים מהמגזר הפרטי על ידי רשות הכבאות וההצלה. מכוני הבקרה הפרטיים יהיו אחראיים על אישור התכנית למפעל, ואילו רשות הכבאות וההצלה תהא אחראית על הפיקוח. המפעל יעבוד מול מכון הבקרה בלבד, ולא מול רשות הכבאות וההצלה. במקרה שפתרון זה ייושם, חשוב להימנע מכפל בירוקרטיה, כך שהמפעל לא יידרש לנהל תקשורת מול שני גורמים שונים.

ביחס להחלה רטרואקטיבית של דרישות חדשות למפעל קיים:

6. **עצירת ההחלה של דרישות רטרואקטיביות עד לאחר אישור המפרטים האחידים** שגובשו במסגרת הרפורמה ברישוי עסקים.
7. **תקופת יציבות למפעל קיים:** במטרה לייצר יציבות עבור העסק, מוצע להגדיר פרק זמן של שבע שנים ממועד מתן האישור האחרון בו לא יושתו דרישות חדשות על מפעל קיים.
8. **הארכת פרק הזמן לעמידה בדרישות עבור מפעל קיים:** הגדרת פרקי זמן ארוכים יותר לעמידה בדרישות חדשות עבור מפעל עובד, במטרה לאפשר לו להמשיך ולפעול כרגיל תוך כדי יישום הדרישות.

ביחס להיעדר התאמה של הדרישות למפעל:

9. **דרישות מותאמות סקר סיכונים:** ביצוע סקר סיכונים למפעלים והתאמת דרישות רשות הכבאות וההצלה לתוצאותיו.
10. **התאמת הדרישות למצבו הכלכלי של המפעל:** התאמת הדרישות למצבו הכלכלי של

המפעל והבאה בחשבון את מחזור המכירות, הרווחיות, תזרים, ומספר העובדים בו.

הגנת הסביבה

הרגולציה בתחום הגנת הסביבה מוגדרת בעיקר על ידי המשרד להגנת הסביבה, אבל גם על ידי רגולטורים נוספים כגון:

- רשות המים ותאגידי המים – עבור הטיפול בשפכים
- משרד הבריאות – עבור טיפול בשפכים ובפליטות לאוויר
- פיקוד העורף – עבור טיפול בחומרים מסוכנים
- רשות כבאות והצלה – עבור טיפול בחומרים מסוכנים

המשרד להגנת הסביבה אחראי על הרגולציה במספר נושאים לרבות, זיהום אוויר, שפכים, חומרים מסוכנים, רעש, ריח, קרינה, זיהום קרקע ועוד. נוסף על משרד הבריאות, קיימת פעילות של 52 יחידות סביבתיות מקומיות הפועלות ברשויות המקומיות.

פירוט הקשיים בתהליך

1. דרישות מחמירות, ללא התייחסות למאפיינים הספציפיים של כל מפעל ומידת הזיהום

שהוא מייצר: מעבודות שנכתבו בנושא עולה כי דרישות המשרד להגנת הסביבה אינן מותאמות למפעל, ליכולתו הכלכלית ולמידת הזיהום שהוא מייצר. מפעלים נדרשים לעמוד במדדים המחמירים ביותר ולבצע שינויים בקבועי זמן שאינם סבירים, ללא התחשבות במצבם הפיננסי או ביכולתם התפעולית לעמוד בשינוי. כמו כן, הסנקציות בעקבות אי-עמידה בדרישות אינן מותאמות לסוג העבירה, ועבירות ברמת חומרה שונה נקנסות בקנסות בגובה זהה.

עוד עולה כי אין התחשבות בעלות השינוי הנדרש מהמפעל לצורך העמידה בדרישות. מפעלים הפועלים ממבנים ישנים נדרשים להתאים את המבנה לתקנים החדשים. נוסף על ההוצאות הכרוכות בביצוע השינוי עצמו, הדבר מייצר גם עלות עקיפה ניכרת כתוצאה מהשבתת קו הייצור למשך זמן ארוך.

על פי חוק אוויר נקי שחוקק בשנים האחרונות, נדרשים מפעלים גדולים להצטייד בהיתרי פליטה כתנאי להמשך פעילותם. על מנת לעמוד בתנאים, המבוססים על הטכנולוגיות הזמינות המתקדמות ביותר, מפעלים נדרשים להצטייד בצידוד החדש ביותר. עוד עולה כי המפעלים מחויבים לעשות שימוש בטכנולוגיות המתקדמות ביותר על מנת לצמצם את הזיהום, גם אם הם כבר עומדים בערכי הנורמה שהוגדרו. המשמעות לכך היא עלות כלכלית גבוהה מאוד עבור התעשיינים, כתלות בגודל המפעל.

2. היעדר ראייה הוליסטיות במגוון נושאים סביבתיים ודרישות סותרות בתוך המשרד

להגנת הסביבה ובין רגולטורים שונים: מעבודות שנכתבו בנושא עולה כי קיימות סתירות בין הדרישות המושתות על המפעלים, הן בתוך המשרד להגנת הסביבה והן בין המשרד להגנת הסביבה לבין רגולטורים אחרים:

א. סתירות והיעדר ראייה הוליסטית בתוך המשרד להגנת הסביבה: יחידות

רגולטוריות שונות בתוך המשרד להגנת הסביבה מציבות לעיתים דרישות שונות, כאשר לא ניתן לעמוד בדרישות של שתי היחידות ביחד. לכן, נדרשת ראייה הוליסטית, המקובלת במדינות המפותחות, שתאפשר לרגולטור לקבוע תנאים בהתאם למדיניותו, בהקשר הספציפי של אותו מפעל. לדוגמה, מפעל הממוקם באזור רגיש מבחינת פליטות לאוויר, יידרש לתנאים מחמירים באוויר, ולערכים מחמירים פחות בשפכים, ולהיפך. יש לציין כי גישה זו החלה להיות מיושמת בארץ, אך לא כמדיניות מחייבת.

ב. סתירות והיעדר ראייה הוליסטית בין המשרד להגנת הסביבה ובין רגולטורים

אחרים: בתחומים רבים מספר רגולטורים שונים מפקחים על היבטים שונים של אותו התחום. כל רגולטור אם כן, מציב דרישות שונות, לעתים סותרות דרישות של רגולטורים אחרים ולעתים תוספתיות. כמין כן, לכל רגולטור מפקח מטעמו והמפעל נדרש לפעול מול כל רגולטור בנפרד בכל הקשור לבירוקרטיה ולוחות זמנים. בתחום החומרים המסוכנים למשל, המשרד להגנת הסביבה בוחן את הטיפול והשימוש בחומרים; פיקוד העורף בוחן את ההגנה על אחסון החומרים לשעת חירום; רשות הכבאות וההצלה בוחנת אלמנטים הקשורים בבטיחות האש, טיפול ואחסנת החומרים המסוכנים במפעל; משרד התחבורה בוחן היבטים הקשורים בשינוע החומרים; משרד העבודה והרווחה אוכף תקנות הקשורות בבטיחות העבודה עם חומרים מסוכנים.

מעורבותם של מספר רגולטורים בתחום סביבתי מסוים באה לידי ביטוי באופנים הבאים:

א. דרישה לערכים שונים: גורם אחד דורש ערך X וגורם אחר ערך Y.

ב. תהליכי פיקוח ודיווח שונים: דרישה שונה לתדירות בדיקות בין רגולטורים

שונים. למשל, משרד מסוים דורש ארבע דגימות בשנה ומשרד אחר שש דגימות, במועדים שונים. המשמעות היא שיש להעביר עשר דגימות בשנה במקום שש. כמו כן, המפעלים נדרשים להשתמש בכלי דיווח שונים עבור רגולטורים שונים.

ג. הגדרה שונה של אופן הטיפול: דרישות שונות וסותרות מצד רגולטורים שונים

טיפול באותו עניין, שלא ניתן ליישם במקביל. לדוגמה, דרישה מצד רשות כבאות והצלה להקים מיגון למיכל עם חומר מסוכן כך שתהיה גישה של מנוף כבאית באמצעות פתח באחד הקירות למול דרישה מצד פיקוד העורף שכל פתחי המעטפת יהיו סגורים.

ד. היעדר התייחסות לתהליכים ממשלתיים משיקים: הרגולציה בתחום הגנת

הסביבה מתאפיינת בהיעדר ראייה הוליסטית, שבא לידי ביטוי הן בדרישות והן בלוחות הזמנים ליישומן המוגדרים על ידי הרגולטור, ללא התחשבות בתהליכים ממשלתיים אחרים בהם תלוי המפעל. ביטוי לכך הוא הדרישה ליישום תקנים לצמצום פליטות מזהמים לאוויר, ללא התייחסות לעיכוב בחיבור מפעלים לגז טבעי, המהווה עבור חלק מהמפעלים תנאי הכרחי לצמצום הפליטה ועמידה בדרישות.

המשמעות עבור המפעלים היא אי-עמידה בדרישות של אחד או יותר מהרגולטורים,

הוצאות גבוהות בניסיון לענות על כל הדרישות של כלל הרגולטורים, והתעסקות רבה בבירוקרטיה.

דוגמאות ספציפיות לדרישות מחמירות או סותרות שקיבלו מפעלים מהמשרד להגנת הסביבה ורגולטורים נוספים המדגימות את הקשיים שתוארו לעיל:

1. דרישה מכל המפעלים, לרבות מפעלים בעלי היקף ייצור או מחזור עסקים קטן, וללא בחינת יכולתם התפעולית או הכלכלית לעמוד בכך, לעמידה בדרישות מיטביות במסגרת חוק אוויר נקי באמצעות התקנת מבערי LOW-NOX להפחתת פליטות מזהמים לאוויר בעלות של 1-4 מיליון ש"ח.
2. דוגמה להצבת דרישות סותרות על ידי יחידות רגולטוריות שונות בתוך המשרד להגנת הסביבה היא דרישה מצד מפקח בתחום זיהום אוויר לערך פליטות מחמיר בתחום האוויר ואילו מצד מפקח בתחום השפכים ערך מחמיר בפליטות השפכים. זאת, בעוד שלא ניתן לעמוד בדרישות שני המפקחים במקביל כיוון שעל מנת שהמפעל יצמצם את ערך הפליטות לאוויר, עליו להתקין מתקן שיאסוף את המזהמים מהארוכה באמצעות זרם מים שבסוף התהליך יזרום לביוב ויוביל לזיהום השפכים.
3. במפעל מסוים התקבלה דרישה מצד רשות כבאות והצלה להתקנה של מתזים במחסן של חומרים מסוכנים, לה התנגד המשרד להגנת הסביבה כיוון שמדובר היה בחומרים שיתקלחו בריאקציה עם מים. על מנת לגשר על הדרישות הסותרות המפעל השקיע מאות אלפי ש"ח בהתקנת מתזים אך ללא חיבור למים.

פתרונות מוצעים לשיפור התהליך

ביחס לדרישות מחמירות, ללא התייחסות למאפיינים הספציפיים של כל מפעל ומידת הזיהום שהוא מייצר:

1. **התחשבות בשיקולי עלות-תועלת לדרישות מהמפעלים:** גיבוש מדיניות המשרד להגנת הסביבה והדרישות מהמפעל, כך שתילקח בחשבון המשמעות הכלכלית עבור המפעל למול התועלת הסביבתית.

ביחס להיעדר ראייה הוליסטית במגוון נושאים סביבתיים ודרישות סותרות בתוך המשרד להגנת הסביבה ובין רגולטורים שונים:

1. **יצירת ודאות:** מוצע לתת למפעל תקופה של שבע שנים של יציבות ביחס לדרישות הסביבתיות, כחלק מהתהליך המתקיים בנושא חוק רישוי משולב, על ידי גיבוש היתר יחיד של המשרד להגנת הסביבה, שיחודש אחת לשבע שנים.
2. **תיאום בין הרגולטורים:** גיבוש מסמך דרישות סביבתיות הוליסטי שיכלול את דרישותיהם של כלל הרגולטורים ויוסכם על כולם. המסמך יגובש לאחר תיאום בין כלל הגורמים המפקחים על תחומי הגנת הסביבה. הרגולטורים לא יוכלו להשית דרישות נוספות לאלו שיוגדרו במסמך במהלך תקופה ההיתר של המשרד להגנת הסביבה (שבע שנים).
3. **הקמת ועדת בורות:** הקמת ועדה מקצועית לכל תחום סביבתי עליו אחראיים מספר רגולטורים שונים (דוגמת שפכים, חומרים מסוכנים ועוד), בהשתתפות נציגי הרגולטורים

השונים, שתדון בסוגיות ובבעיות של כל מפעל בראיה הוליסטית, ותפתור חילוקי דעות בין הרגולטורים השונים.

4. ביטול הצורך בהיתר בניה עבור חלק מהמערכות הסביבתיות

רישיון ייצוא

מפעלים המייצאים את תוצרתם לחו"ל נדרשים לעמוד ברגולציות הנוגעות לייצוא המוצרים למדינות השונות. הרגולציה מתייחסת למגוון נושאים וביניהם: ייצוא דו-שימושי אזורי, ציוד דו-שימושי ביטחוני, וקבלת זיכוי מס על חומרים מיובאים המשמשים לייצוא.

פירוט הקשיים בתהליך הייצוא:

1. תהליך דו שלבי לקבלת רישיון ייצוא לציוד דו-שימושי ביטחוני: ייצוא ציוד דו-שימושי

המופיע ברשימת ואסנר, גם שאינו מיועד לכוחות הביטחון, חייב ברישיון ממנהל הכימיה במשרד הכלכלה. ייצוא ציוד דו-שימושי מפקח חייב ברישיון אגף הפיקוח על הייצוא הביטחוני במשרד הביטחון. תהליך קבלת הרישיון עבור ציוד דו-שימושי ביטחוני או מפקח הוא תהליך דו-שלבי הדורש הן רישיון שיווק והן רישיון ייצוא:

א. **רישיון שיווק:** רישיון שיווק מונפק על ידי אגף הפיקוח על ייצוא ביטחוני (אפ"י)

במשרד הביטחון ונדרש בכל עיסוק בייצוא בטחוני של מוצרים מסווגים, לא מסווגים מוחרגים או בייצוא למדינות שאין עבורן פטור. הרישיון תקף לשלוש שנים ויש להגיש בקשה לחידושו בתום תקופה זו. יצואנים נדרשים ברישיון גם בשלבים מוקדמים של המגעים לקידום העסקה, גם אם מגעים אלו לא נסתיימו בחתימה על חוזה. תהליך האישור הינו ארוך יחסית: על פי התקנות, תהליך קבלת הרישיון עבור ציוד בלמ"ס הינו עד 40 יום ועבור ציוד בסיווג שמור, סודי וסודי ביותר הינו עד 120 יום. לכן, כיוון שהתהליך הדו-שלבי אינו נפוץ בעולם, והיצואן מנוע מלקיים כל פעילות שיווקית לפני קבלת רישיון השיווק, רבים מהלקוחות יוצרים קשר עם ספקים מתחרים בעולם.

ב. **רישיון ייצוא:** רישיון ייצוא מונפק על ידי משרד הביטחון, בתנאי שקודם לכן

הונפק רישיון שיווק ביטחוני לעסקה ונחתם חוזה עם הלקוח. הרישיון נדרש עבור פעולת המכירה של מוצר או טכנולוגיה ביטחונית. הרישיון תקף לתקופה של עד שלוש שנים.

יש לציין כי במסגרת דיונים המתקיימים בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת מקודמות שורה של הקלות לרבות, הארכת תקופת הרישיון לארבע שנים, דיוור על בסיס דואר אלקטרוני במקום דואר, פטור מבקשת רישיון לכ-100 מדינות וקיצור של מספר הימים לקבלת רישיון שיווק ו/או ייצור.

2. **ממשקי העבודה בתהליך בקשת הרישיון לציוד דו שימוש ביטחוני:** הגשת הבקשה

לרישיון מתבצעת בממשק פיזי בלבד, בשעות לא קבועות ובתיאום מראש. כאשר יש טעות בטפסי הבקשה, הם מוחזרים למגיש הבקשה כעבור שבועיים ויש להתחיל את התהליך ולהגיש בקשה מחדש. כמו כן, הטיפול בבקשה אורך מספר שבועות ולעיתים אף יותר. על מגיש הבקשה להיות רשום במרשם היצואנים של אפ"י, כאשר תהליך הכניסה למרשם

- היצואנים גם הוא ארוך וכולל בדיקות רקע, סיווג ביטחוני, איתור רישומים פליליים ועוד.
3. **ייצוא מוצר דו-שימושי לצרכים אזרחיים והנפקת רישיונות שיווק וייצוא על ידי משרד הכלכלה :** על פי צו היבוא והיצוא משנת 2006, כל פעולת מכירה של מוצר דו-שימושי ללקוח אזרחי חייבת ברישיון ייצוא. הרישיון מונפק על ידי הממונה על הרישוי במינהל סביבה ופיתוח בר קיימא במשרד הכלכלה והתעשייה. לצורך הנפקת הרישיון, קיימת חובת היועצות עם אפי" במשרד הביטחון ועם משרד החוץ. על פי נתוני משרד הכלכלה והתעשייה, זמן הטיפול הממוצע בבקשות עומד על כ-17 יום, וזמן ההמתנה לרישיון הינו עד 20 ימי עבודה, כאשר במקרים חריגים רשאים הרשות להאריך תקופה זו ב-10 ימים נוספים. עם זאת, מעבודות שנכתבו בנושא עולה כי במקרים מסוימים, כתוצאה מחובת ההיועצות עם אפי" ועם משרד החוץ, משך הזמן לקבלת רישיון חורג משמעותית מפרקי הזמן שתוארו לעיל.
4. **קריטריונים מחמירים להכללת מוצרים תחת הסדר ואסנאר :** מעבודות שנכתבו בנושא עולה כי בישראל קיימת החמרה של הקריטריונים של המוצרים המוכלים בהסדר ואסנאר וכן נכללות תחת פיקוח "משפחות" מוצרים נוספות שאינן נכללות בהסדר.
5. **תהליך קבלת זיכוי על מכס ומע"מ בגין חומרים מיובאים המשמשים לייצוא (ייבוא לשם ייצוא):** קיימות שתי אפשרויות לקבלת זיכוי מס בגין ייבוא או רכש של חומרי גלם המשמשים לייצור מוצרים מיוצאים : פטור מותנה והישבון.
- א. **פטור מותנה :** בתהליך זה נדרש התעשיין להפקיד ברשות המיסים פיקדון שנתי, שיחולט במקרה הצורך. התעשיין לא משלם מיסים מראש עבור המוצרים הרלוונטיים, אלא בדיעבד, במידה ולא שימשו כחומרי גלם לייצור מוצרים לייצוא. בתום כל שנת מס, חובת ההוכחה כי חומרי הגלם אכן שימשו לייצוא היא על התעשיין. מעבודות שנכתבו בנושא עולה כי תהליך הקיזוז מול רשות המיסים ארוך ומסורבל וכי גובה הפיקדון גבוה ומשפיע על תזרים המזומנים של המפעל.
- ב. **הישבון :** בתהליך זה משלם התעשיין מיסים עבור חומרי הגלם שנרכשו ומקבל החזר בדיעבד מרשות המיסים עבור החומרים ששימשו לייצוא. על התעשיין להוכיח כי חומר הגלם שימשו לייצוא על מנת לקבל את ההחזר. כמו כן, עולה כי התהליך עצמו מסורבל וכולל מילוי טופס בכתב יד ושליחתו בפקס או בדואר, או הזמנת נציג מכס למפעל. עוד עולה כי החזר המס לא מבוצע באופן מידי, מה שגורר בעיות מימוניות ותזרימיות למפעל.
- שתי השיטות לא מאפשרות החזר מס עבור ייבוא בצובר (חומר גלם בתפזורת המאוחסן במכלי ענק), שכן קיים קושי לקבוע באיזה שיעור מחומר הגלם נעשה שימוש לצרכי ייצוא.

פתרונות מוצעים לשיפור התהליך

ביחס להנפקת רישיונות שיווק וייצוא למוצרים ביטחוניים ודו-שימושיים הוצעו הפתרונות הבאים:

1. **ביטול הצורך ברישיון שיווק (נוסף על רישיון הייצוא).** במידה ורישיון השיווק לא יבוטל, מוצע לצמצם את מספר המדינות ו/או מוצרי הבלמ"ס המוחזרים להם נדרש רישיון שיווק,

ולשנות את נקודות הזמן בה נדרש רישיון שיווק.

1. **קיצור לוחות הזמנים** : קיצור לוחות הזמנים למתן מענה מצד משרד הביטחון ומשרד הכלכלה ל-14-7 ימי עבודה עבור כלל המוצרים.

2. **אימוץ הסדר וסנאר כפי שהוא במלואו** : מוצע להשוות את כללי הפיקוח על יצואנים ישראלים לתנאים המוחלים על ספקים בינלאומיים המתמודדים על אותו נתח שוק.

3. **עדכון נהלי משרד הכלכלה בנושא רישיונות ייצוא** : אימוץ שורת ההקלות המקודמות בדיונים בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ועדכון התקנות בחוק הפיקוח על הייצוא הביטחוני.

4. **הגדרת זמני תקן לתגובת משרד הביטחון במסגרת חובת ההיוועצות** : מוצע להגביל את זמן התגובה של משרד הביטחון במסגרת חובת ההיוועצות, ולהגדיר כי חריגה מהזמן שיוגדר תחשב כהיעדר התנגדות מצדו.

ביחס לתהליך קבלת זיכוי על מכס ומע"מ בגין חומרים מיובאים המשמשים ליצוא (ייבוא לשם ייצוא), הוצעו הפתרונות הבאים :

1. **ביטול או הקטנת הפיקדון עבור הפטור המותנה** : מוצע לבטל את הפיקדון ובמקומו לבצע התקזזות שנתית של התעשיין מול רשות המסיים, לצד פיקוח ובקרה הדוקים יותר מצד הרשות. לחלופין, מוצע להקטין את גובה הפיקדון.

2. **דיגיטציה של תהליך ההישבון** : שימוש במערכת "שער עולמי" גם עבור תחום הייצוא, באמצעותה יהיה ניתן להגיש בקשות להישבון בצורה מקוונת.

3. **הנהגת שיטה להחזר מס עבור ייבוא בצובר** : מוצע לתת החזר מס על בסיס הצהרת התעשיין לגבי כמות החומר מהצובר בו נעשה שימוש לצרכי ייצוא.

תשלום מיסים

הממשק של בעלי העסקים עם רשויות המס הינו בין המשמעותיים ביותר, מבין משרדי הממשלה. הגשת דוחות ותשלומי מיסים מהווים חלק משגרת חיי העסק החל מיום הקמתו ובאופן שוטף ותדיר.

פירוט הקשיים

1. התנהלות מסורבלת מול רשות המיסים : רשות המיסים מרכזת ומנהלת את נושא גביית

המיסים, אך בעלי עסקים נדרשים להתנהל מול כל אחד ממערכי המס בנפרד בכל הנוגע לתשלום המיסים, הגשת הדוחות, ניהול דיוני שומה ועוד. התנהלות זו יוצרת כפילויות בתהליכים ומעמיסה על בעלי העסקים נטל בירוקרטי.

א. חוסר אחידות בתהליך הדיווח ותשלום המיסים : בעלי עסקים נדרשים לדיווח

ולתשלום מיסים בשלושה מערכים שונים: תשלומי מע"מ; תשלום מקדמות מס הכנסה; וניכויים משכר ומספקים ומקדמות בגין הוצאות עודפות. המצב הקיים היום מתבטא בחוסר אחידות בתהליך הדיווחים והתשלומים לרשויות מע"מ ומס הכנסה. כל רשות דורשת מספר דיווחים שונה ובמועדים שונים ולכל רשות קריטריונים שונים לדיווח. כמו כן, הדיווח והתשלום מתבצעים בממשקים נפרדים.

ב. דרישה להגעה פיזית למשרדי רשות המיסים לטובת פריסת תשלומים :

במקרים של מצוקת תזרים בעסק, בעלי עסקים רשאים לפנות לרשות המיסים לפריסת תשלומים. על מנת לבצע את הפריסה, נדרש בעל העסק להגיע למשרד המנהל את תיק העוסק/הנישום/המנכה. לעיתים, כל אחד מהתיקים של העסק מנוהל במשרד אחר, כך שעל בעל העסק להגיע לכל אחד מהם בנפרד.

ג. רישום הפעילות בכל מערך בנפרד : בעת פתיחת פעילות, בעל עסק חייב להירשם

בכל אחד ממערכי המס (מע"מ, מס הכנסה, ניכויים וביטוח לאומי) בנפרד.

2. היעדר הנגשה מקוונת של מידע ושירותים וממשקים מיושנים מול רשויות המס :

א. היעדר ממשקים מקוונים : הממשקים מול רשויות המס הכוללים ממשקי

תקשורת, ביצוע תשלומים והגשת דוחות, ברובם אינם מקוונים. חלק מהתהליכים המקוונים נגישים וזמינים רק למייצגים ולא לבעלי העסקים עצמם. לאור זאת, בעלי עסקים נדרשים לבצע תהליכים בצורה ידנית, להגיע פיזית לשכות השומה ולבצע תשלומים באמצעות הגעה פיזית לסניפי הדואר. הגעה פיזית למשרד השומה/מע"מ כרוכה בעלויות, משאבים וזמן, ומוגבלת לשעות קבלת הקהל. קבלת מידע מקוון באמצעות מייצגים לא נגישה לכלל העסקים, שכן לא לכל עסק יש מייצג וכי לא כל המייצגים נגישים למערכת שע"מ. יצירת קשר טלפוני עם משרד השומה/מע"מ הרלוונטי דורשת זמן המתנה רב והמענה מוגבל למתן מידע בלבד, ללא יכולת לבצע פעולות.

ב. תקשורת באמצעות מסירה פיזית ודואר רשום : על פי חוק, הודעה על שומה,

לרבות פירוט סכום הכנסה חייבת וסכום המס לתשלום, והודעות עבור נישומים חייבת להימסר פיזית לנישום או בדואר רשום. יש לציין כי רשות המיסים הגישה

הצעת חוק שמטרתה לאפשר תקשורת (חד צדדית) בין רשות המיסים לנישומים באמצעות דואר אלקטרוני ומסרונים למכשיר הנייד, למעט במקרים של הודעות רגישות או בעלות חשיבות גבוהה (שומה לפי מיטב שפיטה, הודעה על חובות בהרשאה לפני ביצוע אכיפה וכו').

3. **מורכבות מערכת המס וחוסר הבהירות של החקיקה וההנחיות בתחום המס:** מעבודות שנכתבו בנושא עולה כי החוקים וההנחיות רשות המיסים אינם ברורים לבעלי העסקים, והם נדרשים לשכור את שירותיהם של יועצים חיצוניים על מנת לקבל פרשנות ולעמוד בחוק. עוד עולה כי החקיקה מורכבת ומשתנה באופן תכוף. כמו כן, חלק מהחוקים ו/או ההוראות אינם מעודכנים לסביבה העסקית של ימינו, ומהווים גורם מעכב. דוגמה לכך היא ההוראה לניהול פנקסים.

4. **תקופת זמן ארוכה של אי וודאות ביחס לשומה העצמית:** בעלי עסקים שאינם פטורים מכך, נדרשים להגיש דו"ח שנתי לרשות המיסים ולדווח על הכנסותיהם. בהתבסס על דוח זה נקבעת הכנסתו של הנישום (היחיד או החברה החייבים במס). במהלך תקופה של ארבע שנים מתום שנת המס בה הוגש הדו"ח, רשאי פקיד השומה:

- א. לאשר את השומה העצמית (שומה 01).
 - ב. לערוך שומה בהתאם להסכם עם הנישום (שומה 02).
 - ג. לקבוע לפי מיטב שפיטתו את סכום הכנסתו של הנישום והמס שהוא חייב בו, לרבות ניכויים קיזוזים ופטורים המותרים, אם לדעתו הדו"ח אינו נכון (שומה 03).
- בתום ארבע שנים, במידה ופקיד השומה לא הפעיל את סמכותו לשינוי השומה במהלך תקופה זו, השומה מתקבלת כפי שהוצהרה בדו"ח. מכיוון שהנישום מגיש את הדו"ח השנתי בשנת המס העוקבת, הרי שמדובר בתקופה של חמש שנים בהן השומה אינה סופית ובעל העסק נותר במצב של אי-וודאות במשך תקופה ארוכה.
- בהקשר זה נציין כי מזה שלוש שנים רשות המיסים נוהגת לאשר שומות עצמיות, בהתאם לקריטריונים משתנים שנקבעים על ידה, אך הדבר אינו מעוגן בנהל קבוע.

פתרונות מוצעים

ביחס להתנהלות מסורבלת מול רשות המיסים:

1. **איחוד מועדי דיווח תקופתיים:** איחוד מועדי הדיווח של כלל המערכים ליום אחד בחודש, וגיבוש קריטריון אחיד שיגדיר את תדירות הדיווחים, כך שמי שנדרש לדיווח חד חודשי במערך אחד, ידווח בכל שאר המערכים בדיווח חד חודשי. כמו כן, מוצע לאפשר לעסקים החייבים בדיווח דו חודשי לעבור לדיווח חד חודשי. נדרש לבחון את ההשפעה של שינויים אלו על תזרים המזומנים של המדינה ולוודא כי קיימת תשתית מחשוב מתאימה שתתמודד עם עומס הדיווחים. יש לציין, כי מפגישות עם רואי חשבון המייצגים את הנישומים עולה כי הם מתנגדים למהלך זה כיוון שפיזור הדיווח על פני מספר ימים בחודש מסייע להם להסדיר את חלוקת העבודה המשרדית.

2. **פריסת תשלומים מקוונת לתשלום חובות מס:** מוצע לאפשר ביצוע פריסת תשלומים בגין חובות מס שאינם נובעים מדוחות תקופתיים, בהתאם למספר התשלומים שייקבעו על ידי רשות המיסים. מוצע כי ייקבעו קריטריונים על ידי רשות המיסים לפיהם ניתן יהיה לבצע

פריסת תשלומים ללא אישור מיוחד. כמו כן, פריסת התשלומים תתבצע באופן מקוון. יש לבחון את השפעת הצעה זו על תזרים המזומנים של המדינה. מעבר לתהליך מקוון יפחית את נטל הבירוקרטיה על העסקים ויקטין את העומס על פקידי המס.

3. **פתיחת תיק במע"מ, במס הכנסה, בניכויים ובביטוח לאומי בנקודה אחת:** כיום קיימת האפשרות להגשת בקשה מקוונת לפתיחת תיק על ידי מייצג במע"מ ובמס הכנסה. מוצע כי היישום הקיים יאפשר צירוף של המסמכים הנדרשים לפתיחת התיקים במס הכנסה ועבור פתיחת תיק הניכויים. פתיחת התיקים תבוצע בצורה אוטומטית תוך שני ימי עסקים. כמו כן, מוצע כי רשות המיסים תבחן את האפשרות לשינוי תהליך פתיחת התיק למי שאינו מיוצג כך שתתאפשר הגשת בקשה מקוונת אחת לכלל המערכים. עוד מוצע כי המידע על פתיחת התיק יועבר באופן מקוון לביטוח לאומי, שבתורו יפתח יישום לקבלת המידע מרשות המסים, ויפתח תיק מבוטח עצמאי ותיק ניכויים למעסיק באופן אוטומטי. יש לציין כי רשות המסים מקדמת בימים אלו תכנית להקמת משרד מאוחד למע"מ ולמס הכנסה, כך שכל הפעולות שכיום מבוצעות מול כל אחד מהמשרדים בנפרד יאוחדו למשרד אחד, לרבות תהליך פתיחת התיק.

ביחס להיעדר הנגשה מקוונת של מידע ושירותים וממשקים מיושנים מול רשויות המס:

4. **הנגשת המידע והפעולות של בעל העסק ב"אזור אישי" עסקי כלל ממשלתי:** מוצע כי במסגרת האפיון ותהליך העלייה לאוויר של האזור האישי העסקי הדיגיטלי המוקם על ידי רשות התקשוב, תינתן עדיפות לרשות המיסים. זאת מאחר והיקף התקשורת בין בעלי העסקים לרשות המיסים גבוה מאוד. מוצע כי האזור האישי העסקי יציג מידע על מצב חשבון עדכני במע"מ, במס הכנסה ומערך הניכויים, התראות על חריגות או אי תשלום, סטאטוס טיפול בבקשות ופניות, היסטוריית תשלומים ועוד. כמו כן, הנישום יוכל לבצע את הפעולות הבאות: עדכון פרטים של העסק, הגשת דיווחים וביצוע תשלומים והגשת דוחות שנתיים למס הכנסה וניכויים. הקמת אזור אישי עסקי תאפשר הנגשת מידע וצמצום הבירוקרטיה לעסקים. כמו כן, הקמת אזור אישי עסקי תאפשר חיסכון במשאבי רשות המיסים וייעול תהליכי עבודה פנים ארגוניים ברשות.

5. **מעבר לתקשורת באמצעות דואר אלקטרוני ומסרונים:** מוצע לפעול לקידום הצעת החוק שהגישה רשות המיסים במטרה לייצר תקשורת בין רשות המיסים לנישומים באמצעות דואר אלקטרוני ומסרונים. במסגרת זו תפעל רשות התקשוב בשיתוף רשם החברות להקמת פיתרון שיאפשר רישום אחיד של פרטי הדואר האלקטרוני והטלפונים הניידים של בעלי התפקיד המורשים בחברות. זאת ועוד, מוצע כי לאחר הקמת האזור האישי לעסקים, תפעל הרשות להנגשת ההודעות גם במסגרת האזור האישי עסקי.

ביחס לתקופת הזמן הארוכה של אי הוודאות ביחס לשומה העצמית:

6. **שומה 01 בהליך מקוצר:** מוצע כי רשות המיסים תקבע מידי שנה יעד מוגדר לאחוז הדוחות שיאושרו תוך פרק זמן של חצי שנה ממועד הגשת הדו"ח. מוצע כי במשרדי השומה ייערכו בחינה של התיקים המומלצים לאישור בפרק זמן קצוב של עד 10 ימים, על מנת לוודא כי אין נתונים חריגים בדו"ח, וכי האישור יתקבל באופן מקוון. אישור תוך שישה חודשים של דו"ח שומה עצמית יקנה רמת ודאות גבוהה יותר לנישומים. יחד עם זאת, יש לציין כי קיים סיכון של הפסד מס לקופת המדינה במקרים של דיווח כוזב.

הצעה לפיתרון נוסף שהועלה במסגרת "קול הקורא" שפורסם לציבור:

7. מטרת ההצעה להפחית את הנטל הבירוקרטי בנושא מע"מ בעסקאות בין עוסקים ולהביא למיגור תופעת החשבוניות הפיקטיביות. על פי ההצעה, כל עוסק שמחזור עסקאותיו עולה על סכום שיקבע על ידי רשות המיסים, יפיק חשבונית מס רק באמצעות מחשב ובאמצעות תוכנה ייעודית שתדרוש הזדהות וקבלת מספר מע"מ. העוסק יקבל מספר אסמכתא לחשבונית שייקבע על ידי רשות המיסים, והקיזוז בין מס העסקאות לבין מס התשומות יבוצע באופן אוטומטי בתיקם של שני הצדדים.

חסמים אחרים שאינם קשורים לרגולציה – נושאים למחשבה

לצד החסמים הרגולטוריים, הסביבה העסקית בישראל מציבה בעיות וקשיים נוספים שאינם נובעים מרגולציה, אך מכבידים על התפתחות התעשייה בישראל.

פירוט הקשיים

1. **היעדר תשתיות ושירותים מתאימים לאזורי התעשייה ולמפעלים:** מעבודות שנכתבו בנושא עולה כי במקרים רבים רשויות מקומיות לא מספקות תשתיות ושירותים שוטפים לאזורי התעשייה. שירותים אלו כוללים: תחזוקת כבישים, פינוי אשפה, שמירה, תאורה, שילוט, חניה וגינון. לכן, נאלצים מפעלים לממן שירותים אלו בעצמם. בין השירותים החסרים נמנים שלושה חשובים:

א. **תחבורה ציבורית לאזורי התעשייה:** ללא תחבורה ציבורית או במקרים בהם התחבורה הציבורית לאזור התעשייה מוגבלת נאלצים המפעלים לממן הסעות לעובדים במפעל. השלכות נוספת הן היעדר גמישות בשעות העבודה, המוגדרות על ידי לוחות הזמנים של ההסעות וזמני התחבורה הציבורית (אם קיימת), וכן קושי בגיוס עובדים למפעלים אליהם אין תחבורה ציבורית נוחה.

ב. **תשתיות מים העומדות בתנאי הרגולטורים,** בדגש על כיבוי אש. המפעלים מקבלים דרישות מרשות הכבאות וההצלה ללחצי מים מסוימים, אך הרשויות המקומיות לא מספקות תשתיות מים העומדות בתנאי הרגולטורים. המפעלים נאלצים לכן להקים מאגרי מים עצמאיים בעלות גבוהה על מנת לעמוד בדרישות רישיון העסק. יש לציין כי עיריית שדרות צוינה לטובה בהקשר זה, כיוון שהשקיעה בהקמת מאגר מים עבור המפעלים הפועלים בשטחה.

ג. **תשתיות חשמל יציבות:** ההשלכות של תשתיות חשמל לא יציבות הן אובדן פוטנציאל ייצור בשל עצירת הייצור במקרה של נפילת מתח, נזק לציוד ואובדן חומר גלם שניזוק מהעצירה של תהליך הייצור. כמו כן, חלק מהמפעלים נאלצים למפות מידע תכנוני (כגון תשתית צינורות ביוב) באופן עצמאי במקום לקבל אותו מהרשות המקומית. הדבר כרוך בהשקעת משאבים, עלות גבוהה ועיכוב בהקצאת הקרקע.

2. **מחסור בכח אדם מקצועי:** קיים מחסור בכח אדם העוסק בעבודה מקצועית (רתכים, מסגרים, חרטים, חשמלאים). התעשיינים מסתמכים כיום על עובדים מעטים ומבוגרים, הצפויים רובם לפרוש במהלך השנים הקרובות. המחסור בעובדים מהווה חסם על היכולת

של המפעל להגדלת קיבולת הייצור.

3. **היעדר חיבור לגז טבעי:** קיימים שני קשיים מרכזיים בנושא זה:

א. **היעדר אכיפה של תנאי הרישיון של חברות החלוקה על ידי המדינה, בדגש על**

משך הזמן לחיבור התשתית: מעבודות שנכתבו בנושא עולה כי מפעלים אשר לא הקימו תשתיות לחיבור לגז על פי לוחות הזמנים שנקבעו בהסכם עם רשות הגז, נדרשים לשלם על השימוש הפוטנציאלי בגז, בעוד שהמדינה לא מפעילה סנקציות על חברות החלוקה בשל העיכוב שלהן בחיבור המפעלים.

ב. **היעדר ראייה מתכללת של הרגולטורים:** מעבודות שנכתבו בנושא עולה כי בשנים

האחרונות הוחמרו תקני הפליטות של המשרד להגנת הסביבה, וכי לא ניתן לעמוד בהם ללא מעבר לשימוש בגז. המשרד להגנת הסביבה לא דחה את מועד התחלת אכיפת התקנים החדשים, למרות העיכוב בחיבור המפעלים לגז. לכן, על מנת לעמוד בתקנים החדשים, נאלצים חלק מהמפעלים לבצע שינויים נוספים, שיהפכו מיותרים לאחר החיבור לגז. השלכות נוספות של קושי זה הן עלויות גבוהות ואי עמידה בתנאים לקבלת רישיון עסק.

סיכום הקשיים וההמלצות

להלן סיכום הקשיים המרכזיים וההמלצות כפי שתוארו בהרחבה בגוף המסמך:

1. רישום פעילות:

פתרונות מוצעים	קשיים מרכזיים
פישוט תהליך הפנייה והגשת המסמכים לרשם החברות באמצעות מחשוב התהליך ומתן אפשרות להגשת הבקשה באנגלית.	תהליך רישום הפעילות אינו דיגיטלי ודורש עבודת ניירת רבה.
	תהליך פתיחת חשבון בנק לחברה זרה, והתפעול השוטף שלו, הינם מורכבים
פישוט התהליך באמצעות מתן האפשרות להגשת דוחות מס באנגלית ויצירת מסלול ירוק	תהליך הרישום ברשויות המס מתבצע בשפה העברית בלבד.

2. איתור והקצאת קרקע:

פתרונות מוצעים	קשיים מרכזיים
	אין מקור מידע מעודכן ואחוד המציג באופן כולל את הנתונים הנדרשים למשקיע על מנת לסייע לו לאתר קרקע המתאימה להקמת המפעל המבוקש.
	המשקיע נדרש לבקר במספר רב של אזורי תעשייה על מנת לבחון את היצע הקרקעות לטובת הקמת מפעל.
	הגדרות תב"ע הקרקעות לעיתים אינן ברורות.
	לכל מנהלת אזור תעשייה מדיניות שונה בנוגע למפעלים אשר היא מקבלת לשטחה.
ביצוע שינויים בתהליך הקצאת הקרקע בפטור ממכרז במטרה לקצר את משך זמן התהליך: איחוד הטפסים הנדרשים להגשת הבקשות, ביצוע שמאות אזורית ולא פרטנית, העברת ההמלצה על אישור העסקה ממשד הכלכלה והתעשייה לרמ"י באופן מקוון, קיצור זמני הדיון בוועדות במשרד הכלכלה וברמ"י, כינוס וועדה משותפת של משרד הכלכלה והתעשייה ורמ"י למקרים בהם נוצרת סתירה בין הסכמי הפיתוח לבין הדרישות של משרד הכלכלה והתעשייה.	משך תהליך הקצאת הקרקע במשרד הכלכלה והתעשייה וברשות מקרקעי ישראל ארוך.

היזם אינו מעודכן באופן שוטף לגבי סטאטוס בקשתו להקצאת קרקע.	שיפור ממשק הלקוח במטרה לקצר את משך התהליך ולשקף את סטאטוס הפניה על ידי הגדרת זמני תגובה מקסימאליים (SLA) לתגובה על ידי המשרדים, הפיכת התהליך למקוון ומתן אפשרות למעקב שוטף אחר סטאטוס הפניה.
בחלק מאזורי התעשייה לא קיימות תשתיות ראויות או מתאימות לצורכי מפעלים חדשים.	
זכיית יזמים שאינם תעשיינים במכרזים לקרקע לתעשייה עקב תנאי המכרזים.	עדכון התנאים במכרזי הקרקע כך שיבטיחו כי הקרקע אכן תמומש לבנייה לצרכי התעשייה.
אנשי נדל"ן (שאינם תעשיינים) רוכשים קרקעות ומחזיקים בהן ללא כוונה לבניה.	החלת אכיפה מוגברת שתרתיע יזמים המעוניינים לסחור בקרקע.

3. קבלת היתר בנייה וטופס 4 (אכלוס)

קשיים מרכזיים	פתרונות מוצעים
משך זמן תהליך קבלת היתר בוועדה המקומית והמחוזית ארוך מאוד.	1. שיפור העמידה בזמנים במסגרת התהליך הקיים, באמצעות קיצור משך זמן ההמתנה לרשימת הדרישות מהרגולטורים, הגדרת פרקי זמן מוגדרים מראש לתגובת הגורמים המאשרים, אכיפת עמידת הוועדות בזמנים שהוגדרו ברפורמה ועוד. 2. יצירת מסלול קבלת היתר בנייה מהיר לתעשייה באמצעות הכנסת שינויים בתהליך (לדוגמא ביטול שלב המידע התכנוני או התאמת רשימת הגופים המאשרים לפי אופי הבקשה) 3. הקמת ועדה ייחודית לתעשייה. 4. יצירת מפרטים אחידים לדרישות הרגולטורים. 5. יצירת One-stop Shop לתעשייה עבור שלב קבלת הדרישות מהרגולטורים השונים.
תהליך קבלת היתר בנייה לתוספות בניה זהה	1. הרחבת תקנות הפטור מהיתר בניה.

2. בחינת מתן ההיתר עבור תוספת הבנייה בלבד ולא עבור המפעל כולו. 3. הרחבת סמכות מהנדס הועדה לתכנון ובנייה לתת אישור מיוחד לביצוע תוספת בניה שנדרשה על ידי אחד הרגולטורים.	לתהליך קבלת היתר עבור הקמת מבנה חדש, היעדר תהליך מהיר להסדרת אישורים על מערכות סביבתיות.
הגדרת לוחות זמנים קשיחים לכל שלב בתהליך, שילוב גורמים פרטיים שיוסמכו על ידי הרשויות, יישום תקנות אחידות או דומות בכלל האזורים, יצירת שירותים מקוונים לתהליך קבלת היתר הבנייה וטופס 4.	חוסר אחידות בדרישות של הגורמים הרגולטוריים ועבודה מול מספר רב של גורמים רגולטוריים.

4. כיבוי אש :

פתרונות מוצעים	קשיים מרכזיים
	יישום הרגולציה כרוך בעלויות גבוהות מאוד המשפיעות על הכדאיות הכלכלית של העסק.
1. התאמת הדרישות לסטנדרט בינלאומי 2. הגדרת מפרט אחיד וידוע מראש 3. יצירת מעמד מחייב לדרישות הראשוניות של כיבוי אש בהשוואה לדרישות שבאות לאחר מכן 4. הקמת נציבות תלונות כיבוי אש 5. הקמת מכוני בקרה או שימוש ביועצים פרטיים	דרישות מחמירות המושתות בשלבים.
1. עצירת ההחלה של דרישות רטרואקטיביות עד לאישור המפרטים שגובשו במסגרת הרפורמה ברישוי עסקים 2. תקופת יציבות למפעל קיים – הגדרת פרק זמן של 7 שנים מיום האישור שבו לא יחולו שינויים לגבי מפעל קיים 3. הארכת פרק הזמן לעמידה בדרישות עבור מפעל קיים	החלה רטרואקטיבית של דרישות חדשות על מפעל קיים.
1. דרישות מותאמות סקר סיכונים 2. התאמה למצבו הכלכלי של המפעל	היעדר התאמה של הדרישות למפעל עצמו.

5. הגנת הסביבה :

קשיים מרכזיים	פתרונות מוצעים
דרישות מחמירות, ללא התייחסות למאפיינים הספציפיים של כל מפעל ומידת הזיהום שהוא מייצר.	גיבוש מדיניות המשרד להגנת הסביבה והדרישות מהמפעל, כך שתילקח בחשבון המשמעות הכלכלית עבור המפעל למול התועלת הסביבתית.
היעדר ראייה הוליסטיות במגוון נושאים סביבתיים ודרישות סותרות בתוך המשרד להגנת הסביבה ובין רגולטורים שונים	- מתן היתר סביבתי מתכלל ויחיד למפעל שיחודש אחת ל-7 שנים - גיבוש מסמך דרישות הוליסטי שיכלול את דרישותיהם של כלל הרגולטורים ויוסכם על כולם. - הקמת ועדה מקצועית לכל תחום סביבתי עליו אחראיים מספר רגולטורים שונים לפתרון סתירות בין דרישות הרגולטורים מהמפעל. - ביטול הצורך בהיתר בניה עבור חלק מהמערכות הסביבתיות הנדרשות ממפעלי תעשייה.

6. ייצוא :

קשיים מרכזיים	פתרונות מוצעים
תהליך דו שלבי לקבלת רישיון ייצוא לציד דו-שימושי ביטחוני.	- ביטול הצורך ברישיון שיווק. במידה ורישיון השיווק לא יבוטל: צמצום מספר המדינות ומוצרי הבלמ"ס המותרים להם נדרש רישיון שיווק ושינוי נקודת הזמן בה נדרש רישיון השיווק להגשת הצעות. - קיצור לוחות הזמנים למענה מצד משרד הכלכלה והביטחון - עדכון נהלי משרד הכלכלה בנושא רישיונות ייצוא
ממשקי העבודה בתהליך בקשת הרישיון לציד דו שימושי ביטחוני	
חובת היוועצות עם אפ"י ועם משרד החוץ לטובת ייצוא מוצר דו-שימושי לצרכים אזרחיים והנפקת רישיונות שיווק וייצוא על ידי משרד הכלכלה.	הגדרת זמני תקן לתגובת משרד הביטחון במסגרת חובת ההיוועצות.

קריטריונים מחמירים להכללת מוצרים תחת הסדר ואסנאר	אימוץ הסדר וסנאר כפי שהוא במלואו
תהליך קבלת זיכוי על מכס ומע"מ בגין חומרים מיובאים המשמשים ליצוא (ייבוא לשם ייצוא)	1. ביטול או הקטנת הפיקדון עבור קבלת פטור מותנה ממכס/מע"מ 2. דיגיטציה של תהליך 3. הנהגת שיטה להחזר מס על בסיס הצהרת תעשיין עבור ייבוא בצובר

7. תשלום מיסים:

קשיים מרכזיים	פתרונות מוצעים
התנהלות מסורבלת מול רשות המיסים.	1. איחוד מועדי דיווח תקופתיים. 2. פריסת תשלומים מקוונת לתשלום חובות מס. 3. פתיחת תיק במע"מ, במס הכנסה, בניכויים ובביטוח לאומי בנקודה אחת.
היעדר הנגשה מקוונת של מידע ושירותים וממשקים מיושנים מול רשויות המס.	1. הנגשת המידע והפעולות של בעל העסק ב"אזור אישי" עסקי כלל ממשלתי. 2. מעבר לתקשורת באמצעות דואר אלקטרוני ומסרונים
מורכבות מערכת המס וחוסר הבהירות של החקיקה וההנחיות בתחום המס.	
תקופת זמן ארוכה של אי וודאות ביחס לשומה העצמית.	יצירת הליך שומה 01 מקוצר

8. חסמים אחרים שאינם קשורים לרגולציה:

קשיים מרכזיים
היעדר תשתיות ושירותים מתאימים לאזורי התעשייה ולמפעלים (תחבורה ציבורית, תשתיות מים, תשתיות חשמל יציבות).
מחסור בכח אדם מקצועי.
היעדר חיבור לגז טבעי.