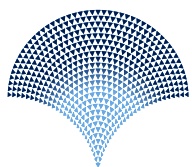


דו"ח מעקב

שיפור הסביבה העסקית לתעשייה

על בסיס החלטת ממשלה 4108 מיום 12.08.18

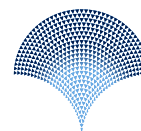
ספטמבר 2020



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו 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.

דו"ח מעקב

שיפור הסביבה העסקית לתעשייה

על בסיס החלטת ממשלה 4108 מיום 12.08.18

ספטמבר 2020

הדוח נכתב על ידי אורי קנורוביץ ובהנחיית עינת קורן ומיכל ש.צדוק מצוות ממשל
במרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

3	תקציר מנהלות
4	טבלה מסכמת
5	רקע
6	פירוט סעיפים וסטטוס יישומם
8	סיכום ומסקנות

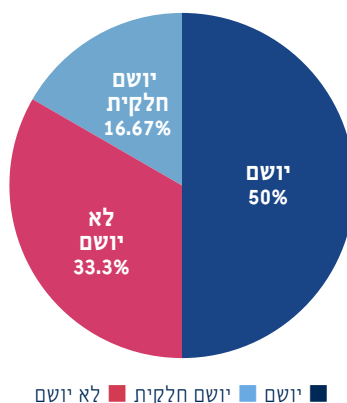
תקציר מנהלות

ענף התעשייה הישראלית חווה בעשורים האחרונים היחלשות במעמדו לעומת תעשיות עתירות טכנולוגיה. עם זאת, חשיבות ענף התעשייה למשק הישראלי אינה מוטלת בספק. תעשייה ישראלית חזקה תוכל להשפיע בצורה חיובית על המשק במגוון אופנים לרבות, הגדלת התוצר הלאומי, שיפור החוסן הכלכלי, והגדלת הפריור. אחת הבעיות המרכזיות איתן מתמודדת התעשייה היא עודף רגולציה. בשנים האחרונות התקבלו מספר החלטות ממשלה שניסו לפתור את בעיית הנטל הרגולטורי ולהתיר חסמים קשורים לבירוקרטיה.

החלטת ממשלה 4108 שהתקבלה באוגוסט 2018, אימצה את הצעת משרד הכלכלה ומינהל התכנון בדבר שיפור הסביבה העסקית לתעשייה. מטרת ההחלטה היא קיצור הזמן הנדרש להקמת מפעלים לכ-18 חודשים וכן, יצירת יציבות רגולטורית בענף. לשם כך, מורה ההחלטה על הקמת ועדה בין משרדית שתכלול את נציגי משרד הכלכלה, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל וגופים נוספים. תפקיד הוועדה הוא גיבוש המלצות לפישוט הנהלים והסרת חסמים בתחומי הרגולציה, התכנון והבנייה.

דו"ח זה עקב אחר יישום סעיפי ההחלטה, במטרה לתאר תמונת ביצוע עדכנית ומפורטת בחלוף שנתיים מקבלת החלטת הממשלה. בנוסף, נותחו הגורמים המאפשרים והחסמים אשר תרמו או פגעו ביכולת היישום של מרכיבי ההחלטה.

התמונה העולה מהדו"ח מראה כי אמנם הוועדה ביצעה את מרבית המטרות שנדרשה לבצע אך לא עמדה בלוחות הזמנים כפי שנקבעו. בדו"ח נבדקו שישה סעיפים יישומיים, מתוכם שלושה יושמו באופן מלא (50%), שניים לא יושמו (33.3%) וסעיף אחד יושם באופן חלקי (16.67%).



על פי ניתוח סעיפי הדו"ח ועבודת הוועדה עולים המאפשרים והחסמים הבאים:

גורם מתכלל: הגדרה ברורה של גורם אחראי בתוך החלטת ממשלה נחשבת כמסייעת ליישומה. בהחלטה הנוכחית, האחריות על פעילות הוועדה מוטלת על מנכ"ל משרד הכלכלה ועל מנהלת התכנון במשרד האוצר. נדמה כי השלת האחריות על גורמים ספציפיים תרמה לביצוע פעילות הוועדה ולשיתוף פעולה בין כלל הגורמים השונים שהיו שותפים לה. עם זאת, יש לציין כי הוועדה לא עמדה בלוחות הזמנים כפי שנקבעו בהחלטה.



פורס מזיור: המציאות הפוליטית המורכבת במהלך 2019-2020 והיעדר ממשלה הובילו לכך כי מסקנות והמלצות הוועדה נדחו פעם אחר פעם וטרם הוגשו לממשלה. לאחר הצגת המלצות לממשלה החדשה, צפוי להתפרסם דו"ח מסכם של פרוטוקולי הדיונים, פעילות הוועדה וכן המלצות הוועדה.



טבלה מסכמת

מס'	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס יישום
1	הקמת ועדה שתדון בצעדים הנדרשים לייעול תהליכי הקמה והרחבת מפעלים, תגבש המלצות ותציג אותן לאישור הממשלה.	הוועדה הוקמה, אך ההמלצות לא הוגשו לאישור הממשלה.	ישם חלקית
2	תפקיד הוועדה לייעול תהליכים הקשורים להקצאת קרקע ורישוי בנייה באזורי תעשייה וכן, לייעול את מתן הסכמי פיתוח וחכירה, לצד שיפור בתהליך ההרחבה והאכלוס באזורי התעשייה.	טרם גובשו המלצות. העבודה על ייעול הקצאת קרקע ורישוי בנייה באזורי תעשייה עדיין לא הסתיימה.	לא יושם
3	מיפוי חסמי תכנון ובניה עבור הקמה, תפעול והרחבת מפעלים וכן, גיבוש המלצות לייעול רגולטורי.	הוועדה הציגה את המסמך לגורמי המקצוע במשרד הכלכלה ובמנהל התכנון. נכון לאפריל 2020, המשרד טוען כי המסמך צפוי להתפרסם לציבור בזמן הקרוב.	יושם
4	מיפוי אזורים פוטנציאליים לתעשייה בעלת השפעות על הסביבה וכן, מיפוי גאוגרפי של תעשיות בעלות השפעות על הסביבה.	הוועדה קיימה הליך מיפוי מקיף של כ-700 מפעלים בחמישה אזורי תעשייה.	יושם
5	בחינת הצרכים ואופי השטחים הנדרשים לקיום יעדי התוכנית האסטרטגית לתעסוקה 2040 של מינהל התכנון.	הוועדה בחנה תב"עות של אזורי תעשייה ופגשה נציגים מהתעשייה. מתווה שהציגה הוועדה משתלב בתוכנית האסטרטגית של המשרד בתכנון האסטרטגי לתעסוקה 2040.	יושם
6	גיבוש המלצות וקביעת מתודולוגיה למימוש צרכי התעשייה, בדגש על תעשייה בעלת השפעות תכנוניות ועל אזורים המשלבים תעשייה ושימושים אחרים.	לטענת המשרד המלצות הוועדה לא התפרסמו עקב המציאות הפוליטית המורכבת בישראל.	לא יושם

רקע

ענף התעשייה הינו אחד מעמודי התווך של הכלכלה הישראלית ומהווה כיום כ-18.1% מסך התוצר העסקי.¹ נכון לשנת 2016, בענף פעילים כ-85 אלף מפעלים מתוכם כ-18 אלף מפעלים מוגדרים בלמ"ס כענפי תעשייה מוסי פעילות ייצור.² בעשורים האחרונים תעשיית הייצור הישראלית נחלשה לעומת תעשיות עתירות טכנולוגיה.³ לאורך השנים חלה ירידה בשיעור התוצר התעשייתי מתוך התוצר העסקי מ-24% בסוף שנות ה-80 לכ-18% כיום.⁴ ההערכות הן שהסיבות לירידה זו, נובעות מגורמים שונים, הכוללים בין היתר רגולציה מכבידה כגון רישוי.⁵ מדינת ישראל דורגה בשנת 2018 במקום ה-54 מתוך 190 מדינות במדד נוחות עשיית העסקים שערך הבנק העולמי.⁶

התחזקות ענף התעשייה היא יעד לאומי שצפוי לחזק את המשק הישראלי. תעשייה חזקה תוכל להשפיע בצורה חיובית על המשק במגוון אופנים לרבות, הגדלת התוצר הלאומי, שיפור החוסן הכלכלי, והגדלת הפרייון.⁷ ההערכה היא כי הסביבה הרגולטורית בישראל הינה אחת הסיבות העיקריות לפערים בפרייון בין עובד בישראל ובין עובד במדינות ה-OECD.⁸

המדיניות לשיפור הסביבה הרגולטורית בישראל והשפעותיה על חיזוק התעשייה המקומית קודמה בעשור האחרון על ידי מספר החלטות ממשלה. החלטת ממשלה 2218⁹ מאוקטובר 2014 שעניינה "הפחתת הנטל הרגולטורי" שאפה להקל את התהליך הרגולטורי בהתאם למדינות ה-OECD. בנוסף, לאור חשיבות עידוד התעשייה הישראלית וחיזוק כושר התחרות שלה, עברה בספטמבר 2017, החלטת ממשלה 2261¹⁰ שעניינה "גיבוש תכנית לחיזוק התעשייה הישראלית". מטרת ההחלטה היא לפעול לשיפור הסביבה העסקית של התעשייה בישראל. בהמשך לתוכנית להפחתת הנטל הרגולטורי, חייבה ההחלטה את משרדי הממשלה בשיתוף עם אגף רגולציה במשרד ראש הממשלה, להסמיע המלצות אופרטיביות להסרת חסמים בירוקרטיים. בנוסף, נדרש לפשט את התהליך של הקמת מפעל חדש והרחבה או חידוש היתר של מפעל קיים. כל זאת במטרה לעודד הקמת מפעלים חדשים והרחבה של מפעלים קיימים.

ב-12 באוגוסט 2018, התקבלה החלטת ממשלה מספר 4108 אשר מאמצת את הצעת משרד הכלכלה ומינהל התכנון בדבר שיפור הסביבה העסקית לתעשייה. מטרת ההחלטה היא קיצור הזמן הנדרש להקמת מפעלים וכן, יצירת יציבות רגולטורית בענף. לשם כך, נדרשה הקמת ועדה בין משרדית שתכלול את נציגי משרד הכלכלה, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל וגופים נוספים. תפקיד הוועדה הוא גיבוש המלצות לפישוט הנהלים והסרת חסמים בתחומי הרגולציה, התכנון והבנייה. בין השאר על הוועדה לדון ביעול הקצאת קרקעות לתעשייה, במיפוי אזורי תעשייה קיימים ופוטנציאליים, במיפוי חסמי רגולציה וכן, באפיון צרכי התעשייה בישראל.

1. נתוני למ"ס 2016.
2. נתוני סקר התעשייה, למ"ס 2013.
3. תוכנית אסטרטגית לאומית לייצור מתקדם בתעשייה של משרד הכלכלה והרשות לחדשנות.
4. נתוני למ"ס 2016.
5. אתר משרד הכלכלה והתעשייה, תוכנית אסטרטגית לאומית לייצור מתקדם בתעשייה.
6. דו"ח Doing Business 2018 של הבנק העולמי.
7. התוכנית המלאה להעלאת הפרייון בתעשייה – זירת הדעות, קישור לתוכנית אסטרטגית לאומית לייצור מתקדם בתעשייה של משרד הכלכלה והתעשייה.
8. בנק ישראל, הודעות לעיתונות – דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פרייון העבודה.
9. מזכירות הממשלה, 22.10.2014 – דיון בוועדת שרים בהחלטה מספר החלטה 2118.
10. החלטת ממשלה, מספר 2261, גיבוש תכנית לחיזוק התעשייה הישראלית, משרד ראש הממשלה.

פירוט סעיפים וסטטוס יישומם

1. הקמת ועדה לבחינת תהליכי ייעול וגיבוש המלצות לפישוט תהליכים רגולטוריים.

סעיף א בהחלטה הטיל על משרד הכלכלה והמנהלת במינהל התכנון במשרד האוצר, להקים ועדה שתדון בצעדים הנדרשים לייעול תהליכי הקמה והרחבת מפעלים. על הוועדה לגבש המלצות בכדי לפשט תהליכים רגולטוריים בהיבטי מקרקעין, תכנון, בנייה ורגולציה. הוועדה תמסור את החלטותיה תוך 8 חודשים, דהיינו, עד ה־08.04.19. בוועדה ייקחו חלק מנכ"ל משרד הפנים, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, החשב הכללי במשרד האוצר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, מנכ"ל משרד האנרגיה ומנהל רשות מקרקעי ישראל או מי מטעמם.

סטטוס: יושם חלקית

הוקמה ועדה בהובלת משרד הכלכלה והתעשייה, מינהל התכנון והשותפים הנוספים. הוועדה כללה ארבעה צוותי משנה בנושאי תכנון, מקרקעין, רישוי בנייה ומנהלות אזורי תעשייה. אולם, למרות שחלף המועד שנקבע, הוועדה טרם הגישה את המלצותיה¹¹.

בהחלטת הממשלה הוועדה מונתה לעסוק בנושאים הבאים:

2. לפי סעיף א.1 על הוועדה לגבש פתרונות לייעול הליך הקצאות הקרקע לתעשייה, למתן הסכמי פיתוח וחכירה וכן, לשפר את תהליכי הרחבה ואכלוס של אזורי תעשייה. תהליך הייעול יכול גם התייחסות לשיפור התיאום בין הגופים הממשלתיים ובראשם משרד הכלכלה והתעשייה ורשות מקרקעי ישראל.

סטטוס: לא יושם

משרד הכלכלה והתעשייה מסר, כי הנושא נמצא עדיין בשלבי גיבוש המלצות. הוועדה מיפתה את התעשיות המטילות מגבלות תכנוניות ואזוריות ובעלות השפעות על הסביבה. אולם, נושא הקצאת קרקע ורישוי ובנייה טרם הוגדר ונמצא בתהליך עבודה¹².

3. בסעיף א.2 נקבע כי על הוועדה למפות את חסמי תכנון ובניה עבור הקמה, תפעול והרחבת מפעלים. במידה וימצאו חסמים על הוועדה לגבש המלצות לייעול רגולטורי.

סטטוס: יושם

הוועדה קיימה סבב פגישות בכל ועדות התכנון המחוזיות וכינסה פגישות וכנסים עם אנשים מהתעשייה¹³, בין היתר על מנת לסקור את הרגולציה הקיימת בישראל. כמו כן, הוועדה סקרה את הרגולציה המקובלת בעולם והשוותה אותה עם הרגולציה הנהוגה בישראל.

הוועדה חיברה מסמך הסוקר את החסמים הרגולטוריים בתחום ומציע מענה לחסמי התכנון באזורי התעשייה. הוועדה הציגה את המסמך לגורמי המקצוע במשרד הכלכלה ובמינהל התכנון¹⁴. לפי משרד הכלכלה, נכון לאפריל 2020, המסמך צפוי להתפרסם לציבור בזמן הקרוב.

11. מענה משרד הכלכלה לפניית המרכז להעצמת האזרח מיום, 23.2.2019.

12. מענה משרד הכלכלה לפניית המרכז להעצמת האזרח מיום, 23.2.2019.

13. אורבנולוגיה, כתבה בנושא: האם מדינת ישראל תצליח לקפוץ מדרגה ביחס לתכנון אזורי תעשייה.

14. מענה משרד הכלכלה לפניית המרכז להעצמת האזרח מיום, 23.2.2019.

4. סעיף א.3 קובע כי על הוועדה למפות את האזורים הגיאוגרפיים בהם כיום ישנן תעשיות בעלות השפעות על הסביבה. בנוסף על הוועדה לבצע מיפוי של אזורים המותרים לקיום תעשייה בעלת השפעות על הסביבה ובכללם מיפוי של אזורים פוטנציאליים לקיום תעשייה זו. ההשפעה יכולה להיות בהיבט סביבתי-אקולוגי, תשתיתי וכן מבחינת אוכלוסייה קרובה.

סטטוס: יושם.

הוועדה קיימה הליך מיפוי מקיף של כ-700 מפעלים בחמישה אזורי תעשייה. כמו כן, הוועדה סקרה חמישה אזורי תעשייה: שהם, אלון תבור, עטרות, אשדוד ונעם.¹⁵ באתרים אלו ניתן יהיה להקים אזורי תעשייה בעלי השפעות סביבתיות.

5. סעיף א.4 מטיל על הוועדה לבחון את הצרכים, הכמויות, היקפי השטחים ואופי התעשייה העתידיים בהתאם ליעדים שהופיעו במסגרת העבודה על פרק התעשייה בתוכנית האסטרטגית לתעסוקה 2040 של מינהל התכנון, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 2457 מיום 2.3.2017.¹⁶

סטטוס: יושם.

הוועדה בחנה תב"עות נוכחיות של אזורי תעשייה כיום וקיימה סבב פגישות עם בעלי העניין. הוועדה הציגה מתווה לשריון שטחים עבור תעשייה וענפים במיקוד (בטון, מיחזור פסולת בניין, מיון פסולת). המתווה שהציגה הוועדה משתלב בתוכנית האסטרטגית של המשרד בתכנון האסטרטגי לתעסוקה 2040.¹⁷

6. בסעיף א.5 נקבע כי על הוועדה לגבש המלצות למימוש צרכי התעשייה, בדגש על תעשייה בעלת השפעות תכנוניות וכן, על אזורים המשלבים תעשייה ושימושים אחרים. על הוועדה לקבוע מתודולוגית עבודה ליישום ומימוש המלצות אלו.

סטטוס: לא יושם

מתשובת משרד הכלכלה לפניית המרכז להעצמת האזרח עולה כי הוועדה מתכננת להגיש את המלצותיה לאישור הממשלה החדשה שתקום.¹⁸

15. ש.ם.

16. החלטת ממשלה 2457, תכנית אסטרטגית לדירור, משרד ראש הממשלה.

17. מענה משרד הכלכלה לפניית המרכז להעצמת האזרח מיום, 23.2.2019.

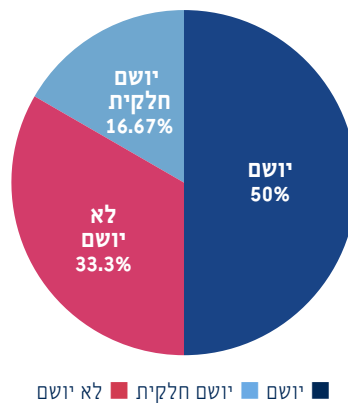
18. ש.ם.

סיכום ומסקנות

החלטת הממשלה 4108 שהתקבלה בחודש אוגוסט 2018 ועניינה "שיפור הסביבה העסקית לתעשייה" עוסקת בעיקרה בהקמת ועדה לבחינת תהליכי ייעול וגיבוש המלצות לפישוט תהליכים רגולטוריים.

מטרת הוועדה הייתה לבצע בחינה וסקירה של המציאות המנהלית בהיבטי הרגולציה, התשתיות ועוד. המלצות הוועדה הינן חיוניות בכדי לעודד צמיחה ולאפשר לסביבה העסקית בתעשייה להתקדם.

דו"ח מעקב זה בחן את אופן יישום הסעיפים ומרכיבי ההחלטה השונים, תוך ניסיון לייצר תמונת מצב עדכנית ומפורטת לעת הזו, בשילוב ניתוח הגורמים המאפשרים או החסמים אשר איפשרו או מנעו את יישום סעיפי ההחלטה. התמונה העולה מהדו"ח מראה כי אמנם הוועדה ביצעה את מרבית המטרות שנודרשה לבצע אך לא עמדה בלוחות הזמנים כפי שנקבעו. בדו"ח נבדקו שישה סעיפים יישומיים, מתוכם שלושה יושמו באופן מלא (50%), שניים לא יושמו (33.3%) וסעיף אחד יושם באופן חלקי (16.67%).



על פי ניתוח סעיפי הדו"ח ועבודת הוועדה עולים המאפשרים והחסמים הבאים:

גורם מתכלל: הגדרה ברורה של גורם אחראי בתוך החלטת ממשלה נחשבת כמסייעת ליישומה. בהחלטה הנוכחית, האחריות על פעילות הוועדה מוטלת על מנכ"ל משרד הכלכלה ועל מנהלת התכנון במשרד האוצר. נדמה כי הטלת האחריות על גורמים ספציפיים תרמה לביצוע פעילות הוועדה ולשיתוף פעולה בין כלל הגורמים השונים שהיו שותפים לה. עם זאת, יש לציין כי הוועדה לא עמדה בלוחות הזמנים כפי שנקבעו בהחלטה.



פורס מזיז: המציאות הפוליטית המורכבת במהלך השנים 2019-2020 והיעדר ממשלה הובילו לכך כי מסקנות והמלצות הוועדה נדחו פעם אחר פעם וטרם הוגשו לממשלה. לאחר הצגת ההמלצות לממשלה החדשה, צפוי להתפרסם דו"ח מסכם של פרוטוקולי הדיונים, פעילות הוועדה וכן המלצות הוועדה.



