



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

# תכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

חוות דעת משרד החקלאות  
בהקצאת קרקעות זמניות  
למרעה

דצמבר 2018

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

## תכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

חוות דעת משרד החקלאות בהקצאת קרקעות זמניות למרעה

דצמבר 2018

אושר על ידי הרגולטור : ד"ר אסף לוי,  
סמנכ"ל בכיר גורמי ייצור

אושר לביצוע על ידי שלמה בן אליהו,  
מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר

עורך :

גיא מור, תחום מדיניות רגולציה – החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה

## תקציר מנהלים

מסמך זה הוא תכנית ביצועית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר להפחתת הנטל ברגולציה על תהליך גיבוש חוות דעת המשרד בהקצאת קרקעות זמניות למרעה בועדת השכרות של רשות מקרקעי ישראל.

כיום חקלאי המבקש להשתמש באדמת מדינה למטרות מרעה צריך לקבל היתר לכך מרשות מקרקעי ישראל. תהליך זה כולל קבלת חוות דעת ממשרד החקלאות. עד היום תהליך קבלת חוות הדעת התנהל כתהליך נפרד, למרות שמדובר שהוא נועד לתמוך את החלטת ועדת ההשכרות של רשות מקרקעי ישראל. התהליך מול משרד החקלאות דרש פרסום קול קורא נפרד לכל תא שטח, ולבצע תהליך ממושך מול המשרד.

במסגרת התכנית המשרד יפרסם בתיאום עם רשות מקרקעי ישראל נוהל חדש שיביא להטמעת תהליך ההמלצה כחלק מן התהליך העיקרי והמהותי של ועדת ההשכרות של רשות מקרקעי ישראל (בה חבר המשרד). הדבר יאפשר ביטול של שלבים רבים בתהליך גיבוש חוות הדעת והמלצת המשרד, ולחיסכון בזמן המתנה רב לציבור. הנוהל החדש יקבע קריטריונים קבועים לבחינת הבקשות הן לאישור עמידה בתנאי סף והן למתן המלצת המשרד ויביא לאיחוד התהליכים ולשיפור תיאום ביניהם.

התכנית צפויה לחסוך 52% מזמני ההמתנה הכרוכים בתהליך קבלת חוות הדעת. בסך הכל התכנית צפויה להביא לחיסכון של 43.8% מן כלל העלויות הבירוקרטיות הישירות.

## תמצית הצעדים מתוך התכנית

צעד / פתרון	סוגיה
<p>הטמעת תהליך קבלת חוות הדעת בתהליך השלם מול וועדת ההשכרות של רמ"י, באופן שייתר חלק מן השלבים בתהליך ויביא לביטול זמני המתנה מבלי לוותר על היבטים מהותיים בעבודת המשרד.</p>	<p><b>זמני המתנה ממושכים במסגרת תהליך קבלת חוות דעת ממשרד החקלאות</b></p>

## תוכן עניינים

3	.....	תקציר מנהלים
5	.....	רקע כללי
6	.....	חלק א' – פעילות הרגולטור
10	.....	חלק ב' – סיכום תהליך השיח מול בעלי העניין
10	.....	חלק ג' – תכנית המשרד להפחתת הנטל הרגולטורי
15	.....	נספח א' – כימות הפחתת עלויות הרגולציה
16	.....	נספח ב' – תכנית עבודה לביצוע התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

## רקע כללי

בעקבות החלטת ממשלה מס' 2118, מתאריך 22.10.2014, שעניינה 'הפחתת הנטל הרגולטורי', נדרשים כלל משרדי הממשלה לבצע תכניות להפחתת הנטל הרגולטורי. מסמך זה מציג את עיקרי הנושאים שעלו בתהליך ואת תכנית משרד החקלאות ופיתוח הכפר ('**משרד החקלאות**' או '**המשרד**') להפחתת הנטל הרגולטורי המוטל על הציבור בתחום מתן חוות דעת המשרד בהקצאת קרקעות זמניות למרעה בועדת השכרות של רמ"י.

תכנית זו גובשה על ידי הרגולטור ותבוצע על ידו בכפוף לכל דין.

## חלק א' – פעילות הרגולטור

### א. האינטרס הציבורי ועיקרי הפעילות של הרגולטור

1. יחידת שטחים פתוחים באגף גורמי ייצור שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר ("הרגולטור") היא בעלת הסמכות בקביעת המלצות המשרד לועדת השכרות של רמ"י במסגרת הליך הקצאת קרקעות זמניות למרעה. הסמכות הפורמלית להקצאה מוקנית לוועדת ההשכרות של רשות מקרקעי ישראל ("רמ"י"), אך קבלת ההמלצה של משרד החקלאות היא חובה ובעלת משקל משמעותי בדיוני ועדת ההשכרות.
2. האינטרס הציבורי המרכזי עליו מגן הרגולטור הוא שמירה על השטח הפתוח ותועלות הרעייה – הפחתת הסיכון בשריפות, פתיחת חורש ועיצוב נוף, העלאת המגוון הבחילוגי ועוד, זאת על ידי הקצאות השטח למרעה בהתאמה לכושר הנשיאה של השטח ובהתאמה לצרכים החקלאיים והממשקיים של השטח.
3. הרגולטור מבקש להביא להקצאת מאוזנת של שטחים פתוחים למרעה שהינם משאב ציבורי מוגבל. הדבר נעשה על ידי הפעלת מכלול שיקולים ואיזון בין הצרכים החקלאיים של גודל עדר מיטבי לבין היקף הקרקע הקיימת ופנויה, על ידי קביעת סוג העדר וכמות הראשים לדונם שניתן להחזיק בשטח נתון וכן על ידי הפעלת שיקולים של מרחק ומיקום מרחבי. כל זאת על מנת לאפשר ההיתכנות לתפעול העדר באופן מיטבי בתנאים הנתונים וכן על מנת למנוע שהייה קבועה בשטח אך מנגד לאפשר למחזיק בהרשאה לשמור על השטח ולבצע הרעייה כנדרש.

### ב. הבסיס החוקי לפעילות

4. פעילות הרגולטור נעשית מתוקף החלטות מועצת מקרקעי ישראל ונוהל פנימי של האגף החקלאי של רמ"י (נוהל מס 21.01 – השכרת קרקע חקלאית לזמן קצר, 2000). למרות שאין לרגולטור סמכות המעוגנת בחוק או בתקנות, יש הכרח בהצגת חוות דעת מקצועית של משרד החקלאות (המלצה/אי המלצה) בכל בקשה שנידונה במסגרת ועדת השכרות.
5. התהליכים שנדרש לבצע מול הרגולטור וכן שיקול הדעת המנהלי שלו הוגדרו בנוהל משותף עם רמ"י: "נוהל קבלת אישור תנאי סף לועדת השכרות" וכן בנוהל פנימי: "קריטריונים מקצועיים להמלצה עבור שטח מרעה".

### ג. הפעילות המפוקחת ומאפייני קהל היעד

6. קהל היעד של הרגולטור הם החקלאים בכלל ובפרט חקלאים אשר מגדלי בעלי חיים בשטחי מרעה המוקצים על ידי המדינה בחוזים זמניים. הישויות החקלאיות בתחום נעות בין מגדלים פרטיים, שותפויות עסקיות, קיבוצים. בכל שנה פונים עשרות עד מאות חקלאים לקבל את המלצת הרגולטור לבקשתם להקצאה של שטח מרעה או תוספת לשטח קיים. הבקשות נבחנות לאור שיקולים של שמירה על השטח, רעייה מיטבית, תפעול מיטבי של העדר ועוד.
7. בישראל יש כ-1,600,000 דונם של שטחי מרעה וכ-450 חקלאים שמגדלים בעלי חיים במרעה.

### ד. תיאור פעילות הרגולטור

#### 1. תיאור התהליך

8. הרגולטור עוסק בכלל ההיבטים המקצועיים של תחום גידול בעלי חיים במרעה, קידום מדיניות המשרד בתחום, פיתוח מערכות המידע והעברת המידע לחקלאים, פיתוח מקצועי של התחום ועוד. ההמלצות מגובשות

על ידי מחוזות המשרד – מתכנן המרעה באישור מנהל המחוז ובכפוף להנחייה מקצועית ואישור מנהלת תחום שטחים פתוחים באגף גורמי ייצור. הרגולטור מנחה מקצועית את מתכנני המרעה שעובדים במחוזות המשרד ופועל על מנת להביא לייעול וסנכרון של פעילותם יחד עם מנהלי המחוזות. נהלי היחידה העיקריים קשורים להליך גיבוש חוות דעת המשרד בנוגע לבקשות להקצאות קרקעות זמניות למרעה אשר נידונות בוועדת השכרות של רמ"י וכן לתכנון וביצוע של תשתיות זמניות (גדרות, שקתות ועוד) בשטחי המרעה. הרגולטור לוקח חלק בתהליך הכללי והרחב של הקצאת קרקע זמנית למרעה הנמצא תחת סמכותה של רמ"י. בתהליך שותפים גם רשות הטבע והגנים ("רט"ג"), קרן קיימת לישראל ("קק"ל"), משרד הביטחון וגורמי אכיפה (חטיבת השמירה של רמ"י והסיירת ירוקה).

9. התהליך במשרד נדרש כשלב מקדים לפני התכנסות ועדת ההשכרות של רמ"י. לכן התהליך במשרד מתווסף על השלב המחייב שמתבצע ברמ"י. תכנית זו עוסקת רק בתהליך ובפעילות משרד החקלאות, ולא בסמכויות ובתהליך העבודה של רמ"י עצמה.

10. בתמצית, התהליך במשרד כולל הכנת קול קורא לשטחים פנויים, שמזמין חקלאים להגיש בקשה לחוות דעת מהמשרד לקבלת המלצתו. חוות הדעת מהמשרד נדרשת כדי שהחקלאי יוכל להגיש בקשה לרמ"י וכדי שבקשתו תעלה לדיון בוועדת ההשכרות של רמ"י. למעשה, התהליך במשרד הפך למעין תנאי סף לתחילת התהליך המחייב מול רמ"י. עם זאת, רמ"י היא הגורם המוסמך לדון בבקשות להקצאה זמנית של שטחי מרעה ולכן המלצת המשרד לא תמיד אומצה. התוצאה היא שתהליך הממושך של החקלאי מול המשרד הסתיים בהמלצה חיובית או שלילית, שלאחריה כל החקלאים (גם אלו שקיבלו המלצה שלילית שלא להקצות) – היו פונים לרמ"י.

11. להלן סקירה של שלבי התהליך, המסמכים הנדרשים מן החקלאי בכל שלב ומשך זמן ההמתנה. מאחר שמדובר על הקצאה של קרקע ובתהליך שכרוך בעיקר בהגשת מסמכים כלליים ובהמתנה ממושכת עד לקבלת החלטה בנושא – הנטל המרכזי מבחינת הציבור הוא זמן ההמתנה. העלות של שלב הגשת המסמכים זניחה בהשוואה לשווי של הקרקע ומשמעות של עיכוב בקבלתה. חשוב לציין שהקצאת הקרקע היא תהליך המערב עבודה פנים-ממשלתית ועבודה מול חקלאים המגישים בקשות. מנקודת הראות של החקלאי זמן המתנה לקרקע מתחיל עוד לפני הגשת הבקשה על ידו, שכן הוא עשוי להמתין גם במהלך העבודה הפנים-ממשלתית.

<u>שם השלב</u>	<u>תיאור</u>	<u>חובות ופעולות נדרשות מן החקלאי</u>	<u>משך זמן המתנה ממוצע (ימים)</u>
1. <b>בדיקה מקדמית של השטח</b>	סיור ובחינת שטח פנוי לצורך הכנת קול קורא להמלצה לשטח מרעה פנוי (מחוז+מטה)	ללא. תהליך פנים ממשלתי.	14
2. <b>ניסוח קול קורא</b>	ניסוח קול קורא וקריטריונים תואמים לשטח	ללא. תהליך פנים ממשלתי.	28
3. <b>בחינה ואישור נוסח הקול הקורא</b>	אישור טיוטת קול קורא ע"י לשכה משפטית וגורמי הקרקע הרלוונטיים, דוגמת רמ"י, קק"ל, רט"ג, משרד הביטחון וכו'.	ללא. תהליך פנים ממשלתי.	21

28	<p>המבקש נדרש להגיש מסמכים שונים, בהתאם לתנאי הקול הקורא.</p> <p>במקרה שמגיש הבקשה הוא חקלאי ותיק (יש ברשותו שטח רעייה) עליו להגיש:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• טופס בקשה להמלצה</li> <li>• אישורי מס הכנסה (ניהול ספרים וטופס 1220)</li> <li>• מפת שטח מאותר</li> <li>• לעדר צאן – היתכנות לדיר/ היתר בניה לדיר קיים</li> <li>• אישור חיסונים של העדר / הסכם קנייה לעדר</li> <li>• חוזה הרשאת רעייה מרמ"י</li> <li>• אם מדובר בחקלאי חדש (הגשה ראשונה) עליו להגיש את המסמכים הבאים:</li> <li>• טופס בקשה להמלצה</li> <li>• אישורי מס הכנסה (ניהול ספרים וטופס 1220)</li> <li>• מפת שטח מאותר</li> <li>• לעדר צאן – היתכנות לדיר/ היתר בניה לדיר קיים</li> <li>• אישור חיסונים של העדר / הסכם קנייה לעדר</li> <li>• תכנית רעייה</li> </ul>	פרסום הקול הקורא בעיתונות ובאתר האינטרנט	4. פרסום הקורא בקשות והגשת הקול
35	הגשת השלמות ותיקוני מסמכים לפי הצורך	בחינת הבקשות שהוגשו לפי תנאי הסף שבקול הקורא, ומתן זמן להשלמת מסמכים ולתיקונים	5. בחינת הבקשות (עמידה בתנאי סף)
35	ללא. תהליך פנים ממשלתי.	בחינת הבקשות לפי הקריטריונים המקצועיים בקול הקורא והכנת ועדת השיפוט המשרדית	6. בחינה הבקשות (קריטריונים מקצועיים)
14	ללא. תהליך פנים ממשלתי.	בחינת הבקשות בוועדת השיפוט משרדית, סיכום ואישור החלטה עם כלל המשתתפים	7. דיון בבקשות בוועדת השיפוט המשרדית
21	מבקש המעוניין בכך יכול להגיש ערר. לא נדרשים מסמכים ספציפים לצורך ביצוע פעולה זו.	שליחת מכתבים על החלטת וועדת השיפוט המשרדית למבקשים, ופרק זמן במהלכו המבקשים רשאים להגיש ערר על ההחלטה	8. שליחת תשובות – כולל זמן להגשת ערר



21	ללא. תהליך פנים ממשלתי.	בחינת העררים בוועדת הערר המשרדית, שליחת החלטה לעוררים	9. דיון ותיבה בעררים
217 ימים			סה"כ

\* יוער שכל קול קורא כלל דרישות קבועות, לצד דרישות ייחודיות לפי המאפיינים של השטח שעמד להקצאה. תיאור זה של התהליך מתייחס באופן כללי לדרישות הקבועות ולדרישות אופייניות. לא מדובר בתיאור של קול קורא ספציפי. כמו כן הזמנים המוצגים לא כללו אירועים חריגים או זמני עומס וזמינות חברי הוועדות, אלא מניחים זמינות גבוהה של הגורמים הרלוונטיים בתהליך.

#### 2.ד. מאפייני התהליך

12. מדובר בתהליך פנים ממשלתי בעיקרו. בהתאם רוב הנטל על הציבור מתבטא בזמני המתנה ולא בחובות לבצע פעולות שונות. מסקנה זו מתעצמת לאור העובדה שערך הכלכלי של השימוש בקרקע עולה עשרות מונים על הגשת מסמכים בסיסיים כמו אישור חיסון או אישור ניהול ספרים.
13. עם זאת, כאשר בוחנים את התהליך בכללותו (כולל ההתנהלות של החקלאי מול וועדת ההשכרות של רמ"י), עולה שקיימות דרישות מסמכים כפולות.
14. שלב העררים (סעיפים 8-9 בטבלה) גורם לעיכוב של כ-40 ימים, המהווים כ-20% מכלל התהליך. מאחר שכלל המבקשים מתחרים ביניהם על אותו שטח, מרגע שהוגש ערר, כלל המבקשים (כולל מי שלא הגישו ערר) נאלצים להמתין עד להחלטה.
15. כיום, למרות שמשרד החקלאות חבר בוועדת ההשכרות של רמ"י, תהליך מתן המלצתו הוא תהליך נפרד המתנהל כאילו מדובר בהחלטה עצמאית (עליה ניתן לערור). זאת למרות שבפועל המשרד הוא אחד מחברי ועדת ההשכרות, והוא מציג בפניה את עמדתו בדומה לחברים אחרים בוועדה (פרט לכך שרמ"י זקוקה באופן מיוחד לעמדת משרד החקלאות כדי לדון בפן המקצועי של הבקשה).
16. בנוסף יש לזכור שכל התהליך המתואר כאן הוא תהליך מקדים ונפרד מן התהליך המהותי והמחייב שמתבצע בוועדת ההשכרות של רמ"י, שהיא הגורם המוסמך להחליט על הקצאת השטח. לאחר השלמת התהליך המתואר כאן – על המבקש לפנות לוועדת ההשכרות ברמ"י ולהתחיל מולה את התהליך המרכזי שבסופו יוחלט למי להקצאות את הקרקע.

## חלק ב' – סיכום תהליך השיח מול בעלי העניין

17. השיח מול בעלי העניין נערך בשנים 2017-2018 על ידי הרגולטור כחלק משגרת העבודה. במתכונת זו נאספו נקודות שיש לשפר ותלונות על התהליכים הקיימים. השיח היה מצומצם מאחר שכיווני הפעולה שזוהו לכתחילה היו צמצום דרסטי של התהליך במשרד החקלאות ולאור העובדה שמדובר על תחום רגולטורי קטן יחסית שנשען (ואף נובע) מרגולציה אחרת – של רמ"י.

## חלק ג' – תכנית המשרד להפחתת הנטל הרגולטורי

### א. כללי

18. התהליך הנוכחי של גיבוש עמדת משרד החקלאות לועדת השכרות כולל חובות בירוקרטיות שניתן לחלק שתי קבוצות: זמני המתנה ולמסירת נתונים, הצגת מסמכים ואישורים שונים. דרישות המידע השונות משמשות את הרגולטור לבחינת התאמת המבקש לקבלת שטח מרעה וכן את התאמת השטח לתנאי הגידול המתוכננים של המגדל ולשקולי שמירה על שטח וחלוקה צודקת של המשאב (כמה בקשות על שטח ספציפי). בנוסף התהליך דורש בחינה של השטח, בירור מכלול שיקולים כמו דרישות ממשק של מנהלי השטח ומגבלות על פעילות רעייה אשר מתבצעות מול גורמים שמנהלים את ממשק השטח כמו קק"ל, רט"ג ומשרד הביטחון. תהליכים אלו אורכים זמן ומייצרים זמני המתנה של החקלאים עד לקבלת החלטה על הקצאה הקרקע.
19. מהות התכנית בשיפור הממשק בין הרגולטור לבין רמ"י, באופן שיחסוך תהליכים כפולים ויצמצם את הבירוקרטיה שהייתה כרוכה בתהליך הנפרד שבוצע עד היום בתוך משרד החקלאות. התכנית המשרדית מתמקדת בעיקר בצמצום טווח הזמנים הנדרש מרגע הגשת הבקשה של חקלאי להמלצת משרד החקלאות ועד להוצאת חוות הדעת לועדת השכרות של רמ"י. הדבר נעשה על ידי ביטול תהליכים כפולים ולצמצום מספר השלבים שבקשה עוברת עד להוצאת חוות הדעת.
20. התכנית לא כוללת שינוי מהותי במדיניות המשרד או במדיניות הממשלתית לגבי הקצאת קרקעות. השינויים שיבוצעו הם תהליכיים.

### ב. פרטי התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

21. התכנית מבוססת על צמצום תהליכים כפולים. כיום מתבצע כפל תהליכים: תחילת החקלאי נדרש לפנות לרגולטור במשרד החקלאות ולהתנהל מולו, ולאחר מכן עליו לפנות לרמ"י ולעבור תהליך נוסף. במצב הנוכחי בשטחים פתוחים פנויים שמתאימים לרעייה משרד החקלאות מפרסם "קול קורא להמלצה". תהליך הוצאת הקול הקורא דרש עבודת הכנה ממושכת לבנייתו ואישורו מול כלל הגורמים הרלבנטיים עד לפרסומו וכן זמן ממושך להגשת הבקשות ובחינת עמידתן בתנאי סף ושיקולים, שיפוטן בועדה משרדית הכוללת תהליך ערעור. החקלאי נאלץ להמתין לאורך כל התקופה הזו. בסוף התהליך כולו ניתן להגיש את כל הבקשות לועדת ההשכרות של רמ"י (בקשות שקיבלו את המלצת המשרד ובקשות שלא קיבלו המלצה). יוצא שכל הבקשות עוברות תהליך דומה במשרד החקלאות וברמ"י. מצב זה יצר כפילות מבלבלת מול ציבור מגישי הבקשות בנוגע לתהליך, יצר עומס בירוקרטי כבד הן על הציבור והן המשרד ועל ועדת ההשכרות. התוצאה הייתה תהליך עבודה מסורבל, ממושך וכפול.

22. על מנת לפתור סוגיה זו הוחלט, בשיתוף עם האגף החקלאי ברמ"י, לבצע איחוד תהליכים שיבטל את הכפילויות הקיימות כיום. במסגרת התהליך החדש, תהליך גיבוש חוות הדעת של משרד החקלאות יוטמע כחלק מן התהליך המרכזי של החקלאי מול רמ"י. המשרד לא יפרסם קולות קוראיים פרטניים לכל תא שטח, אלא יפרסם נוהל כללי קבוע עם קריטריונים ושיקולים לבחינה הן למתן אישור ראשוני לעמידה בתנאי הסף והן הקריטריונים לגיבוש המלצתו. קריטריונים אלו יופעלו לגבי הבקשות השונות. ההמלצה לא תהיה החלטה נפרדת, אלא המלצה פנימית שתועבר לרמ"י. כתוצאה מכך, יתייתרו שלבים פרוצדורליים בתהליך, מה שיזרז משמעותית את הטיפול בבקשות.
23. הטבלה הבאה מפרטת את התהליך החדש לאחר התכנית:

<u>שם השלב</u>	<u>תיאור</u>	<u>חובות ופעולות נדרשות מן החקלאי</u>	<u>משך זמן המתנה ממוצע (ימים)</u>
1. <b>בדיקה מקדמית של השטח</b>	סיור ובחינת שטח פנוי לצורך הכנת קול קורא להמלצה לשטח מרעה פנוי (מחוז+מטה)	ללא. תהליך פנים ממשלתי.	7
2. <b>זמן להגשת בקשות</b>	פרק זמן להגשת בקשה למשרד החקלאות ולרמ"י	<p>המבקש נדרש להגיש מסמכים שונים, בהתאם לתנאי הנוהל: במקרה שמגיש הבקשה הוא חקלאי ותיק (יש ברשותו שטח רעייה) עליו להגיש:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• אישורי מס הכנסה (ניהול ספרים וטופס 1220)</li> <li>• מפת שטח מאותר</li> <li>• לעדר צאן – היתכנות לדיר/ היתר בניה לדיר קיים</li> <li>• אישור חיסונים של העדר / הסכם קנייה לעדר</li> <li>• חוזה הרשאת רעייה מרמ"י</li> <li>• אם מדובר בחקלאי חדש (הגשה ראשונה) עליו להגיש את המסמכים הבאים:</li> <li>• אישורי מס הכנסה (ניהול ספרים וטופס 1220)</li> <li>• מפת שטח מאותר</li> <li>• לעדר צאן – היתכנות לדיר/ היתר בניה לדיר קיים</li> <li>• אישור חיסונים של העדר / הסכם קנייה לעדר</li> <li>• תכנית רעייה</li> </ul>	28
3. <b>בחינת הבקשות (עמידה בתנאי סף)</b>	בחינת הבקשות שהוגשו לפי תנאי הסף שבנוהל, ומתן זמן להשלמת מסמכים ולתיקונים	הגשת השלמות ותיקוני מסמכים לפי הצורך	35

35	ללא. תהליך פנים ממשלתי.	בחינת הבקשות לפי הקריטריונים המקצועיים בנוהל וגיבוש חוות הדעת (המלצה/אי המלצה) מטה+מחוז	4. בחינה הבקשות (קריטריונים מקצועיים)
		שליחת חוות הדעת של המשרד לועדת ההשכרות של רמ"י ויידוע המבקש (בכתב/בע"פ)	5. שליחת תשובות
105 ימים			סה"כ

23.1. שינוי זה מייתר את הצורך בקול הקורא של הרגולטור (על כל התהליכים, השלבים וזמני ההמתנה שכרוכים בו) וחוסך את ההתנהלות הכפולה בין שני הגופים. השינוי יעוגן בנוהל חדש שיסתמך על פרסום שוטף של רמ"י לגבי הזכות להגשת בקשות לקרקע זמנית למרעה ועל נוהל קבוע שיתפרסם באתר המשרד.

23.2. המעבר לנוהל החדש יצמצם משמעותית את משך תהליך גיבוש חוות הדעת של הרגולטור לועדת ההשכרות בשל ייתור הצורך בקול הקורא ותהליכי הערר הנפרדים. בנוסף הנוהל החדש מאפשר טיפול מקביל של המשרד ושל רמ"י בבקשה וחוסך זמן המתנה של החקלאי (בשל ביטול שלבים, טיפול במקביל ויצירת סנכרון פנימי). מנקודת המבט של החקלאים, החיסכון יורגש בשני מישורים: (1) קיצור התהליך: צמצום זמני ההמתנה; (2) ייתור זמני המתנה בהליכי סרק – הדיון הכפול בבקשות שאינן עומדות בתנאי סף (עד היום החקלאי היה מתנהל מול הרגולטור ואף מגיש ערעורים, כאשר בסופו של דבר כל המבקשים היו מגיעים לרמ"י לדיון, גם אלו שלא עמדו בתנאי הסף של הקול הקורא).

23.3. הנוהל החדש יבטיח שקיפות, שוויוניות והגינות מול הציבור, לצד תהליכים יעילים וממוקדים יותר. הנוהל החדש יכלול פרסום ציבורי של הזכות להגיש בקשה לרמ"י ופרסום של תנאי הסף שבהם על החקלאי לעמוד.

24. בנוסף לצעד שפורט, בימים אלו המשרד החל בפיתוח מערכת מחשוב לכלל תהליכי הרגולציה במשרד. מערכת זו תאפשר מיכון ואוטמציה של תהליכים, וכן העברת מידע בין גופים שונים בתוך המשרד. הקליטה וההטמעה של המערכת צפויה בשנת 2020. בכוונת המשרד להשתמש במערכת המחשוב החדשה על מנת לאפשר העברת מידע פנימית (למשל, קבלת אישורי החיסונים ישירות מן השירותים הווטרניים). המעבר למערכת הממוחשבת צפויה לחסוך ולייתר דרישות מסמכים שקיימות כיום.

25. לצורך ביצוע התכנית הרגולטור הגיע להסכמות מול רמ"י (שהיא הגורם המוסמך לעניין הקצאת קרקעות מדינה) ליצור במשותף נוהל עבודה חדש שיעגן את התהליך החדש. כתיבת טיוטת נוהל עמידה בתנאי הסף הושלמה והוא נמצא בתהליכים אחרונים של בדיקות ותיקונים. הנוהל החדש יפורסם להערות הציבור בראשית 2019.

26. **מחשוב תהליכים**: נמצא שניתן להשיג שיפור ניכר של התהליך המקצועיים ולייעל את הממשק מול הציבור באמצעות מחשוב תהליכים פנימיים וחיצוניים. המשרד מפתח מערכת מחשוב רגולטורית משרדית שתיתן מענה לצורך הזה ברמה הכלל משרדית. מערכת זו תאפשר ביצוע פעולות בקלות, איסוף נתונים לטובת בקרה ופיקוח, קיצור זמני המתנה ושיפור השקיפות למקבלי השירות.

### ג. כימות עלויות הרגולציה

27. במסגרת התהליך יושמה מתודולוגיית כימות איכותנית. כימות העלויות נעשה רק ביחס לעלויות הישירות של הרגולציה ואינו כולל עלויות עקיפות, עלויות אלטרנטיביות ועלויות משקיות. מתודולוגיית הכימות התבססה על שני מקורות:

27.1. הספר השלישי במדריך הממשלתי להפחתת הנטל הרגולטורי (2015);

27.2. מדריך ה-OECD לכימות עלויות רגולציה:

#### OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance (2014)

28. כימות עלויות הרגולציה החל במסגרת איסוף המידע בציר בעלי העניין, כחלק מהפגישות עם בעלי העניין והשולחנות העגולים שנערכו. התהליכים המרכזיים שמופו בשלב ניתוח הרגולציה פורקו לתתי-תהליכים, אשר מהם נגזרו החובות הרגולטוריות הפרטניות. מתוך כל חובה נותחו הפעולות שעל בעלי העניין לבצע כדי לעמוד בה. כמקובל בעולם, כימות העלויות בוצע בהסתמך על נתונים סטטיסטיים והוא מהווה הערכה (assessment) של סך עלויות הרגולציה על המשק ואינו מתיימר לנקוב בעלות המדויקת של תהליך פרטני.

29. תחשיב הכימות מביא בחשבון את השכיחות היחסית של רכיבי עלות הרגולציה. כימות העלויות כולל התייחסות לתוחלת של כל פעולה (תדירות הבדיקות; תדירות חידוש רישיון; שיעור הבקשות שמועברות לבחינה מעמיקה) ו"לנתח השוק" (מתוך כלל התהליכים אצל הרגולטור) של חובות, פעולות ורכיבי עלות (למשל, עלויות בדיקה שנערכת עבור מוצר או תהליך מסוג מוגדר שוכללו לפי "נתח השוק" שלהם בהשוואה ליתר החובות או התהליכים המקבילים).

30. כימות העלויות מבחין בין עלויות במישור הדרישות ועלויות במישור הבירוקרטיה.<sup>1</sup> כל עלויות הרגולציה בתחום זה הן עלויות בירוקרטיות.

31. לפי כימות העלויות, העלות המשמעותית היא זמני המתנה ולא עלויות כספיות. לפני התכנית סך העלויות המשקיות הכספיות של הרגולציה עמד על 206,888 ₪ בשנה למשק, בעוד שסך ימי המתנה בשנה עמד על 21,266 ימים בשנה.

32. במסגרת גיבוש התכנית וכימות העלויות עלה שרכיב העלות המרכזי אשר משפיע על הציבור הוא זמני המתנה. הצורך באישורים אלו יוצר עיכוב משמעותי בקבלת הקרקע ובשימוש בה. לזמני המתנה יש משמעויות והשלכות כלכליות כבדות, שלא ניתן לכמת באופן ישיר. עם זאת, לכל הנוגעים בתחום היה ברור שמדובר ברכיב

<sup>1</sup> בסעיף ההגדרות של החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014 בנושא "הפחתת הנטל הרגולטורי" הוגדרו המונחים הבאים: "עלות העמידה בדרישות הרגולציה – העלות הישירה הכרוכה בעמידה בדרישות התוכן של הרגולציה"; "עלות הבירוקרטיה – העלות הישירה הנובעת מתהליכי העבודה מול הרגולטור כגון חובות דיווח, הגשת בקשות וטפסים, קבלת רישיונות, זמני המתנה וכו'".

העלויות המשמעותי מנקודת מבטו של הציבור. לכן במסגרת כימות העלויות, השיעור המשוקלל של הפחתת עלויות הבירוקרטיה נקבע לפי יחס של 0.85 להפחתה בימי ההמתנה ו-0.15 לעלויות הכספיות של הבירוקרטיה.

#### ד. ניתוח השפעות התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

##### **1.ד. שינויים בבירוקרטיה**

33. באמצעות ביטול כפל התהליכים והטמעת תהליך ההמלצה כחלק מן התהליך המרכזי והעיקרי שמבוצע ברמי"י, יושג חיסכון בזמני ההמתנה לציבור.

34. התכנית צפויה להפחית 43.9% מהעלות הישירה של הבירוקרטיה: יופחתו 520% מימי ההמתנה הכרוכים בתהליכים מול משרד החקלאות.

##### **2.ד. שינויים בדרישות הרגולציה**

35. לא רלוונטי. התכנית אינה כוללת שינויים במישור הדרישות.

##### **3.ד. התאמה של הדרישות הטכניות למקובל בעולם**

36. לא רלוונטי.

## נספח א' – כימות הפחתת עלויות הרגולציה

הטבלה הבאה מציגה את עלויות הרגולציה במסגרת התהליכים השונים, לפני התכנית ולאחריה. הטבלה מציגה את סך העלויות הישירות למשק לפי תחשיב מצרפי.

מספר התהליך	שם התהליך	סוג עלות	עלות מצב קיים	עלות לאחר תכנית
1	קבלת המלצה – מגדל קיים	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	₪ 126,567	₪ 126,567
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	14,886.2	7,203
		עלות דרישות – כסף (₪)	₪ 0	₪ 0
2	קבלת המלצה – מגדל חדש	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	₪ 80,320.8	₪ 80,320.8
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	₪ 17,203	3,087
		עלות דרישות – כסף (₪)	₪ 0	₪ 0

עלות לאחר הפחתה			עלות רגולציה קיימת		
עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	עלות דרישות – כסף (₪)	עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	עלות דרישות – כסף (₪)
10,290	206,888	0	21,266	206,888	0

52%	0%	0%	<b>הפחתה באחוזים</b>		
10,976	₪ 0		<b>סה"כ חסכון</b>		

בירוקרטיה	דרישות	<b>סה"כ הפחתה משוכללת באחוזים</b>
43.9%	0%	

נספח ב' – תכנית עבודה לביצוע התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

שנתפים	תאריך סיום	אחראי	שם משימה	
	1.2.2019	ד"ר אורית גינזבורג, מנהלת תחום (מרעה ושטחים פתוחים)	פרסום להערות הציבור של טיוטת פרק תנאי סף בנוהל חדש	.1
	1.4.2019	ד"ר אורית גינזבורג, מנהלת תחום (מרעה ושטחים פתוחים)	פרסום הנוהל החדש	.2