

תכנית להפחתת הנטל הרגולטורי - רשם הקבלנים

הצעה להחלטה

מחליטים :

1. להנחות את מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, להביא לדיון במועצת הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (להלן - **המועצה**), בתוך 90 יום ממועד פרסום ברשומות בדבר מינוי חברי המועצה, את הנושאים המפורטים להלן -

א. תיקון תקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סיווג קבלנים רשומים), תשמ"ח-1988 (להלן - **תקנות סיווג קבלנים**), כך שהיקף העבודות הדרוש לשם העלאת סיווגו של קבלן יהא אחד מהחלופות המפורטות -

1. בניה באתר אחד בהיקף של שמונים אחוזים מן ההיקף הכספי המרבי בש"ח, או מן ההיקף המרבי במ"ר המותר בסוג שסוג הקבלן, וזאת בבניה למגורים ובבניה שאינה למגורים.

2. בניה באתר אחד בהיקף של שבעים אחוזים מן ההיקף הכספי המרבי בש"ח, או מן ההיקף המרבי במ"ר המותר בסוג שסוג הקבלן, בבניה למגורים ובבניה שאינה למגורים, ובלבד שהיקף עבודתו המצטבר בענף, בשנים עשר החודשים הקודמים להגשת הבקשה להעלאת סיווגו, לא יפחת מההיקף הכספי המרבי המותר בסוג שסוג הקבלן.

3. בניה באתר אחד בהיקף של שישים אחוזים מן ההיקף הכספי המרבי בש"ח או מן ההיקף המרבי במ"ר המותר בסוג שסוג הקבלן, בבניה למגורים ובבניה שאינה למגורים, ובלבד שהיקף עבודתו המצטבר בענף, בשניים עשר החודשים הקודמים להגשת הבקשה להעלאת סיווגו, לא יפחת ממאה וחמישים אחוזים מההיקף הכספי המרבי המותר בסוג שסוג הקבלן.

ב. תיקון תקנות סיווג קבלנים כך שעבודות שביצע קבלן באתרים סמוכים יובאו בחשבון כעבודות שבוצעו באתר אחד, לעניין חישוב היקף עבודה לפי תקנות אלה.

ג. צמצום מספר ענפי הרישום ומספר הסיווגים המפורטים בתוספת הראשונה לתקנות סיווג קבלנים וכן בתקנות רישום קבלנים (קביעת ענפים וחלוקת ענפים לענפי משנה), התשנ"ג-1993. לצורך בחינת התיקון הדרוש בנושא זה יוקם צוות מקצועי שימנה מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, אשר יביא המלצותיו בפני שר הבינוי והשיכון בתוך 30 ימים ממועד החלטה זו.

ד. תיקון תקנות סיווג קבלנים כך שההיקף הכספי המותר לביצוע בכל אחד מהסיווגים המפורטים בתוספת הראשונה לתקנות סיווג

קבלנים, יגדל פי 1.17.

ה. תיקון תקנות סיווג קבלנים כך שההיקף הכספי המותר לביצוע בכל אחד מהסיווגים המפורטים בתוספת הראשונה לתקנות סיווג קבלנים יעודכן בהתאם לשינוי במדד תשומות הבניה.

2. להנחות את שר הבינוי והשיכון להפיץ, תוך 120 יום, תזכיר חוק לתיקון חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן - **חוק רישום קבלנים**), בהתאם לעקרונות המפורטים להלן -

א. יתאפשר רישום כקבלן רשום בסיווגים 1 ו-2, על בסיס העסקת עובד יחיד הממלא אחרי התנאים הקבועים בסעיף 4(א) לחוק רישום קבלנים.

ב. תבחן האפשרות לשנות את התנאים לרישום קבלנים, באופן שיצמצם את מספר שנות הניסיון הנדרשות כיום ממנהל עבודה, אם השלים קורס קבלנים מוכר, וכן יאפשר רישום בפנקס למי שאינו מהנדס, הנדסאי או מנהל עבודה, על בסיס ניסיון בביצוע עבודות בנייה, והשלמת קורס קבלנים מוכר. לצורך בחינת התיקון הדרוש בנושא זה יוקם צוות מקצועי שימנה מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, אשר יביא המלצותיו בפני שר הבינוי והשיכון בתוך 30 ימים ממועד החלטה זו.

ג. יבחנו תיקונים נוספים הנדרשים לצורך פתיחת שוק הקבלנים לתחרות ולייעול הליכי הרישוי וצמצום הבירוקרטיה.

ד. לצורך בחינת התיקונים הנזכרים בסעיפים ב'-ג' לעיל, יוקם צוות מקצועי שימנה מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, אשר יביא המלצותיו בפני שר הבינוי והשיכון בתוך 30 ימים ממועד החלטה זו.

ה. תזכיר החוק יגובש לאחר הבאת הנושאים המפורטים לעיל לדיון במועצה.

3. יישום החלטה זו, יהיה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2118 מיום 22.10.2014, בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי.

דברי הסבר

רקע כללי

רקע כללי

רגולציה (אסדרה) היא אגד הכללים אשר קובעת המדינה, לצורך התערבות בפעולותיהם של השחקנים הפועלים בשוק מסוים, במטרה לכוון את התנהגותם באופן שיש בו ורך לשם הגנה על אינטרס ציבורי.

הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג, דנה בכשלים בתחום הרגולציה בישראל. בין היתר, הצביעה הוועדה על כשל בסיסי ומתמשך ברגולציה שמפעילה המדינה, בהיבט השפעתה על יוקר המחיה. כמו כן הצביעה הוועדה על כך שהרגולציה לא תמיד מצליחה לשרת את האינטרס הראשוני עליו יצאה להגן, וכן בחנה מספר רב של דוגמאות והמחשות לקשיים ולפערים בין המצב הרצוי לבין המצוי בהקשר זה.

לאור מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי (ועדת טרכטנברג), וכפי שנקבע בהחלטת הממשלה מס' 4027 מיום 25 בדצמבר 2011, קידמה הממשלה תורת רגולציה ממשלתית, כאשר במסגרת זו גובש 'מדריך תורת הערכת רגולציה' (RIA) אשר מבנה מסגרת תהליכית להערכת השפעות רגולציה וזאת במטרה להשיג תועלת מירבית עם עלות מועטת ('רגולציה מיטבית').

משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, ניהל תהליך להערכת השפעות הרגולציה שבאחריות משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף בעלי העניין (התאחדות בוני הארץ) ובהמשך לתהליך היישום של החלטת הממשלה מספר 2118 מיום 22.10.2014 גיבש במסגרת הצעת החלטה זו תכנית להפחתת הנטל הרגולטורי בתחום רישום הקבלנים.

על פי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן – **חוק רישום קבלנים**), תיקון של תקנות לפי החוק האמור טעון דיון מוקדם במועצת הקבלנים, שהוקמה מכוח החוק האמור (להלן – **המועצה**), וקבלת המלצה מטעמה. לאור האמור, מבוקש להביא לדיון במועצה, לאחר מינוי חבריה הצפוי בשבועות הקרובים (בשל פקיעת תוקף מינוי חברי המועצה היוצאת), הצעה לתיקון תקנות כמפורט להלן, במטרה להביא להפחתת הנטל הרגולטורי בכל הקשור בהסדרים לעניין רישום קבלנים. כן מוצע לתקן את חוק רישום קבלנים במספר עניינים שיפורטו להלן, וזאת לאחר הבאת התיקון המוצע לדיון מוקדם במועצה.

סעיף 1(א)

בתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סיווג קבלנים רשומים), תשמ"ח-1988 (להלן – **התקנות**) נקבע כי בבקשה להגדלת סיווג יידרש הקבלן להוכיח ביצוע בניה בהיקף של 80% מן ההיקף הכספי המרבי או מן ההיקף המרבי במ"ר המותר לבניה, בסוג שסווג הקבלן, וזאת בבנייה למגורים בלבד. מבדיקה שנערכה על ידי רשם הקבלנים נמצא כי חברות קבלניות רבות מתקשות לעמוד בנטל של 80% ביצוע מההיקף בו החברה רשומה, באתר אחד. עמדת רשם הקבלנים הינה כי ניתן להעמיד נוסחה המאזנת בין הוכחת ביצוע באתר יחיד בשיעור הולך ופוחת, אל מול היקף סכום הפעילות המצטברת. ככל שהאחרון גדול יותר,

אפשר שהוכחת הביצוע, ברמת הפרויקט היחידני, תעמוד על שיעור מופחת, כמפורט בגוף ההצעה. בנוסף, מוצע לבטל את האבחנה הקיימת כיום בהקשר של תקנות אלה בין בנייה למגורים ובניה אחרת...

סעיף 1(ב)

במטרה להקל על עמידה בהיקף העבודה הנדרש לשם הגדלת סיווג, מוצע לאפשר לאחד את היקפי הביצוע של פרויקטים שבוצעו באתרים סמוכים, כך שיובאו בחשבון כעבודות בוצעו באתר אחד, לעניין חישוב היקף עבודה לפי התקנות.

סעיף 1(ג)

בתוספת לתקנות מפורט מספר רב של ענפים וענפי משנה בתחום הבנייה (7 ענפים ראשיים, 38 ענפי משנה ו-5 דרגות סיווג), כאשר כל קבלן רשום מסווג לענפים ולענפי משנה על פי התמחותו וניסיונו. קבלן המעוניין לשנות את הענף או הסיווג שנקבע לו, וזאת במטרה להרחיב את היקף עבודותיו, נדרש לפנות לרשם הקבלנים לשם קבלת אישור לכך. במטרה לצמצם את מספר הפניות לרשם הקבלנים בבקשות כאמור, ובמטרה לאפשר היקפי עבודה רחבים לקבלנים רשומים, מוצע לבחון את האפשרות להקטנת מספר ענפי הרישום ומספר הסיווגים. להוסיף שתוקם ועדה וכו'.

סעיפים 1(ד) - 1(ה)

ההיקף הכספי המרבי בכל סיווג מתעדכן אחת לחצי שנה, לפי מדד המחירים לצרכן, ובשונה מהמקובל בענף הבנייה – הצמדת תשלומים למדד תשומות הבנייה, וזאת שעה שברור כי השינוי בעלויות הבניה מגולם באופן מהימן יותר במדד תשומות הבניה. בחינת השינויים בשני המדדים האמורים לאורך שנים, מראה שיעור שינוי דומה במשך תקופה ארוכה, כאשר החל מאמצע העשור הקודם החל להצטבר פער של 0.8% בכל שנה, בממוצע.

בחינת היחסים בין שני המדדים (בין השנים 1995 ל-2015) מראה לנו כי החל משנת 2003 החל להיווצר פער בשיעור הגידול בין שני המדדים, כאשר מדד המחירים לצרכן עלה בממוצע שנתי בקצב של 1.7%, ואילו מדד תשומות הבניה עלה בממוצע שנתי בקצב של 3.1%, כאשר פער זה מצטבר לכדי 16.8% עד היום, כמפורט בגרף המצורף להלן. לפיכך, מוצע להגדיל את הסכום המרבי בכל אחת מרמות הסיווג בשיעור הפער בקירוב – 17% - וזאת על מנת לצמצם את השחיקה הריאלית שצבר לאורך השנים כמוסבר, וכן מוצע להצמידו מעתה ואילך למדד תשומות הבניה.



סעיף 2(א)

סעיף 4(א)(6) לחוק רישום קבלנים קובע כי חברה רשאית להירשם בפנקס הקבלנים על סמך העסקת שני עובדים בעלי כישורים מקצועיים מתאימים. עובדים אלה נדרשים להיות מועסקים בחברה במשרה מלאה, במסגרת של יחסי עובד-מעביד, בהיקף שלא יפחת מ-40 שעות עבודה שבועיות לכל עובד.

דרישה זו חלה הן לגבי חברות בסיווגים הנמוכים (1 ו-2) והן לגבי חברות בסיווגים הגבוהים (3-5), ולכן מקשה מאוד על רישום של קבלנים בסיווגים נמוכים, הנדרשים להוצאות שכר קבועות ומשמעותיות מידי חודש לצורך העסקת עובדים כנדרש, עוד בטרם החלה החברה לבצע עבודות ולייצר הכנסות. זאת, לעומת חברות בסיווג גבוה אשר להן היכולת הפיננסית להחזיק בעלי תפקידים כאמור.

לאור האמור, ובמטרה להוריד את הנטל הכלכלי המוטל על חברה בתחילת דרכה, תוך מתן תמריץ לרישום קבלנים שעד כה בחרו שלא להירשם מסיבות כלכליות, מוצע להפחית את כמות העובדים הנדרשים כבסיס לרישום חברה בסיווג 1-2 בפנקס הקבלנים, כך שתידרש להעסיק עובד אחד בלבד כבסיס לרישום.

סעיף 2(ב-ג)

סעיף 4(א)(3) לחוק רישום קבלנים קובע כי רישום קבלנים יתאפשר לבעלי הכשרה מקצועית של מהנדס, הנדסאי, מנהל עבודה, ובהתאם לתנאים הקבועים בחוק לגבי כל אחד מבעלי המקצוע האמורים. מוצע לבחון את האפשרות לשנות את התנאים כאמור, באופן שיצמצם את הדרישה לשנות ניסיון הנדרשות כיום ממנהל עבודה שהשלים קורס קבלנים מוכר, וכן יאפשר רישום בפנקס למי שאינו מהנדס, הנדסאי או מנהל עבודה, על בסיס ניסיון בביצוע עבודות בנייה, והשלמת קורס קבלנים מוכר.

בנוסף, מוצע לבחון תיקונים נוספים לחוק, הנדרשים לצורך צמצום הבירוקרטיה, הן בהיבט המהותי שעניינו הדרישות הרגולטוריות ותנאי הסף לרישום, והן בהיבט הטכני, מבחינת

אופן הטיפול והממשק מול רשם הקבלנים. מהלך זה יאפשר את פתיחת השוק בפני קבלנים חדשים, ואת התפתחותם של קבלנים רשומים הן בענפים והן בסיווגים, באופן שרמת החיכוך בין מקבלי השירותים לרשם הקבלנים תהיה סבירה ומידתית, תוך הקפדה על עקרונות החוק והגנה על האינטרס הציבורי. לצורך בחינת התיקון הדרוש בנושא זה יוקם צוות מקצועי שימנה מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, אשר יביא המלצותיו בפני שר הבינוי והשיכון בתוך 30 ימים ממועד החלטה זו.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

תהליך הרישום הארוך, הנהוג כיום, משית עלויות על הקבלנים שבאות לידי ביטוי בזמן העבודה הנדרש מהקבלן בהתנהלות מול הרגולטור והצורך ביעוץ מקצועי לסיוע במילוי הטפסים. מספר הענפים הגבוה יוצר מגבלה מקצועית כאשר בעלי ניסיון נמנעים לעיתים מלעסוק במקצוע איזוטרי. הדבר יוצר פגיעה בתחרותיות ומביא לעלויות עקיפות למשק המושתות בעיקרן על הקבלנים והצרכנים.

תקציב

ההצעה אינה כרוכה בתקציב

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

ההצעה אינה כרוכה בתוספת כוח אדם

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2118 מיום 22 באוקטובר 2014, שעניינה הפחתת הנטל הרגולטורי
החלטה מס' 4027 מיום 25 בדצמבר 2011, שעניינה ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד הבינוי והשיכון.

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי;

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה;

מוגש על ידי שר הבינוי והשיכון

כ"ז באב התשע"ה
12 באוגוסט 2015

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

תכנית להפחתת הנטל הרגולטורי - רשם הקבלנים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

רשם הקבלנים הינו הרגולטור של קבלני הבנייה בישראל. הרשם כפוף לשר הבינוי, ותפקידו לבצע רישום קבלנים, אישור לשינוי סיווג לפי תחומים ורמות פעילות מותרים, נקיטה באמצעי משמעת כלפי קבלנים וטיפול בתלונות דיירים. הרשם פועל מתוקף חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969, הקובע את סמכויותיו

בהחלטת ממשלה מס' 2118 מיום 22.10.2014 נקבע כי יש להפחית את הנטל הרגולטורי בתחום רישום הקבלנים. בהתאם לכך, ניהל משרד הבינוי, בשיתוף אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, הליך להערכת השפעות הרגולציה שבאחריות משרד הבינוי, בשיתוף בעלי העניין (התאחדות בוני הארץ) ובהמשך לתהליך היישום של החלטת הממשלה הנזכרת לעיל, גיבש במסגרת הצעת החלטה זו תכנית להפחתת הנטל הרגולטורי בתחום רישום הקבלנים, שעיקריה הם –

- א. צמצום התנאים להעלאת סיווג (סעיף 1א) והקלה באופן חישוב היקף העבודות (סעיף 1ב). תיקונים אלה צפויים להקל על אפשרות הקבלן להעלות את הסיווג שלו (שעל פיו נקבע היקף עבודות הבניה שמותר לו לבצע), ובכך להרחיב את כמות העוסקים בכל אחת מרמות הסיווג, תוך הגברת התחרות בענף.
- ב. צמצום מספר ענפי הרישום והגדלת ההיקף הכספי המותר לביצוע בכל אחד מהם (סעיף 1ג). מהלך זה יאפשר לקבלנים רשומים בענף מסוים לעסוק בטווח רחב יותר של נושאים, ובכך יאפשר תחרות רבה יותר בכל אחד מהתחומים.
- ג. הקלה בדרישות מקבלנים ברמות הביצוע הנמוכות באמצעות הסתפקות בעובד יחיד העונה על הדרישות הקבועות בחוק, במקום שניים כיום (סעיף 2א). מהלך זה יאפשר מדרגת כניסה קלה יותר לתחום העיסוק, וירחיב את היקף העוסקים בתחום.
- ד. בחינת האפשרות להוסיף "מסלולי כניסה" נוספים לתחום, באמצעות הורדת שנות הניסיון הנדרשות ממנהלי עבודה בתנאים מסוימים, וכן מתן אפשרות לרישום על בסיס ניסיון בתחום.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין קושי משפטי בהצעת ההחלטה.

כמפורט בהצעה, הצעדים המוצעים בה כרוכים בתיקון חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן - **חוק רישום קבלנים**), ותקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סיווג קבלנים רשומים), תשמ"ח-1988, שהותקנו מכוח החוק האמור. תיקונים אלה טעונים דיון מוקדם במועצת הקבלנים, שהוקמה מכוח חוק רישום קבלנים (להלן - **המועצה**), וקבלת המלצה מטעמה. לאור האמור, מבוקש להביא לדיון במועצה, לאחר מינוי חבריה הצפוי בשבועות הקרובים (בשל פקיעת תוקף מינוי חברי המועצה היוצאת), הצעה לתיקון החוק

והתקנות כמפורט להלן, במטרה להביא להפחתת הנטל הרגולטורי בכל הקשור בהסדרים לעניין רישום קבלנים.

התיקונים המוצעים הינם תוצר של עבודת מטה שקיים המשרד, והם מבטאים איזון בין הרצון לצמצם רגולציה ממשלתית, בהתאם ליעדי הממשלה ולתכנית הכלל-ממשלתית המנוהלת בהקשר זה, ובין הצורך לשמור על בטחון הציבור, ולשם כך לשמר את הדרישות המהותיות שיבטיחו זאת, בכל הנוגע לרישום קבלנים, שהוא תנאי לביצוע עבודות בנייה. מעבר לעבודה שביצע המשרד כאמור, הדיון במועצה יספק חוות דעת מקצועית נוספת ביחס לתיקונים המוצעים, ובעיקר בכל הנוגע לתיקונים שיש בהם ויתור מקצועי מסוים בכל הנוגע לניסיון הנדרש מקבלנים, תוך נטילת סיכון מחושב, אל מול התועלת הטמונה בהפחתת הרגולציה בתחום.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לקבלת החלטה כמוצע.

א. חלוצי

אלעזר במברגר, עו"ד
היועץ המשפטי
משרד הבינוי