

רישוי

מקצועות בישראל

יאיר אושרוב ומוריס קליינר*

נייר מדיניות 2019.01 / ינואר 2019



* יאיר אושרוב: דוקטורנט במחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים (yair.osheroff@mail.huji.ac.il). פרופ' מוריס קליינר: בית הספר למדיניות ציבורית, אוניברסיטת מינסוטה (klein002@umn.edu). יאיר אושרוב מודה לפרופ' דוד לוי-פאור, מנחה הדוקטורט שלו, שסייע בעריכת מחקר זה.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזיון החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי של מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רוחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חזיון היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, גב' דיתה ברוניצקי, מר ארז ויגודמן, גב' ענת לוין, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, פרופ' דניאל צידון, מר יואל קרסו, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי הרקוביץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

רישוי מקצועות בישראל: הנחת התשתית הראשונית לחקר הרגולציה על

מקצועות בישראל ולשיפורה

רישוי מקצועות (occupational licensing, להלן "רישוי") הוא שיטה רגולטורית שלפיה על מנת לעסוק במקצוע מסוים יש להחזיק ברישיון; כדי להשיגו יש לעמוד בדרישות. הרישוי הוא בעל חשיבות אדירה למשק ולחברה בכלל; בין היתר הוא משפיע על טיב השירותים הניתנים על ידי המקצוע, על מחירם ועל הגישה אליהם, על היעילות במשק ועל מוביליות חברתית. ההשפעה של הרישוי מקבלת משנה תוקף כשלוקחים בחשבון את היקפו הרחב על פני מקצועות רבים במדינות רבות. השפעתו של הרישוי הפכה אותו למוקד מחקר ודיון בקרב אקדמאים וקובעי מדיניות, כשבעשורים האחרונים ממשלות רבות הפעילו תוכניות רחבות היקף כדי לטייב את הרישוי בתחומן. אף על פי כן, תשומת הלב שניתנה לרגולציית הרישוי בישראל היא מוגבלת ביותר. נייר מדיניות זה מנסה להתמודד עם פער זה ולהניח את התשתית הראשונית לחקר הרגולציה על רישוי המקצועות בישראל ולשיפורה.

כדי להניח את התשתית לחקר רישוי המקצועות בישראל, הנייר מתחיל מעמידה על המשמעויות המרכזיות של רישוי למקצוע, למשק ולחברה, ומעמידה על הגורמים המרכזיים להחלתו. בהמשך הנייר מוצגת סקירה ראשונה מסוגה של כלל המקצועות המורשים בישראל ומועד רישויים. למלאכה מורכבת זו של סקירת הרישוי על פני כלל המשק הישראלי לאורך השנים יש חשיבות רבה בהמשך חקר וטיוב הרישוי בישראל, שכן היא מאפשרת לזהות את היקף התופעה מבחינת כלל המשק, וכן להתמקד בסקטורים ובמקצועות ספציפיים הטעונים התייחסות מיוחדת. הסקירה מעידה על התרחבות רב-ממדית של הרישוי בישראל, הניכרת במספר המקצועות המורשים החל מ-2 ב-1918, דרך 32 ב-1948, ערב הקמת המדינה, ועד ל-133 מקצועות כיום; בחלוקה של מקצועות רבים לתת-מקצועות על ידי יצירת התמחויות ודרגות בתוך המקצועות, ובהחמרה בדרישות הרישיון עבור מקצועות רבים. מבחינה השוואתית, היקף רישוי המקצועות בישראל הוא רחב ביותר, כאשר מספר המקצועות המורשים בישראל גדול בעשרות אחוזים מהממוצע והחציון של המקצועות המורשים בקרב מדינות ארה"ב, ובקרב מדינות האיחוד האירופי.

בשלב הבא של המחקר בחנו באופן מעמיק את התהליך הפוליטי והרגולטורי שהביא לרישוי של שני מקצועות מרכזיים במשק: ראיית חשבון ופיזיותרפיה. בחינה זו מפנה את הזרקור לשיקולים שמנחים את החלת הרישוי ועיצובו, ולכשלים רגולטוריים שעלולים לנבוע ממנו בהקשר הישראלי. לאור הממצאים אנו מציעים המלצות ראשוניות להמשך טיוב רישוי המקצועות בישראל. המלצתנו הראשונית היא המשך חקר התופעה. על אף הנתונים שמצאנו, חקר הרישוי בישראל נמצא בחיתוליו, דבר המקשה על הבנת משמעותו במשק ועל איתור הכשלים שהוא מציב. על כן אנו ממליצים, בין היתר, לבחון את היקף כוח האדם בשוק העבודה אשר מחזיק ברישיון, את ההשפעות של הרישוי מבחינת היצע השירותים ומחיריהם, וכן לבחון משטרי רישוי במגזרים ספציפיים שבהם אי העמידה בביקוש והיעדר היעילות בולטים במיוחד. נוסף על כן, אנו ממליצים להעמיד משטרי רישוי קיימים לביקורת מחודשת, וזאת לאור התנאים – הכלכליים, החברתיים והמשפטיים – שהשתנו בישראל מהתקופה שבה כוננו ועוצבו חלק מהמשטרים. זאת בייחוד בשל כך שרבים מהמשטרים נקבעו לפני שנים רבות, ואף בימי המנדט הבריטי. המלצה נוספת נוגעת להליך החקיקה ויישום משטרי רישוי. לשיטתנו, תהליך ההחלה של רישוי המקצועות ויישומם מאפשרים פגיעה בחופש העיסוק וקידום האינטרס של בעלי המקצוע על חשבון האינטרס הציבורי. לפיכך אנו ממליצים להגדיל את תפקידו של הציבור, ושל נציגיו בכנסת, בתהליכי החקיקה והיישום של משטרי רישוי. לבסוף, נוכח זאת שישראל הינה מדינה אשר קולטת הגירה ומשתמשת בשירותים של עובדים זרים, אנו ממליצים להסדיר את אופן ההכרה ברישיון אשר הושג מחוץ לישראל, ובפרט לערוך סטנדרטיזציה בין כלל משטרי הרישוי בנושא ההכרה בהכשרה ורשיונות אשר הושגו בחו"ל. לסיכום, אנו סבורים שהעלאת נושא הרישוי על סדר היום, והתמודדות עימו בכיוון המוצע, תתרום לשוק העבודה הישראלי ותסייע לישראל לעמוד בקו אחד עם מדינות מובילות אחרות אשר עוסקות בסוגיה באופן קבוע.

תוכן העניינים

1	מבוא	5
1.1	משמעויותיו של רישוי – מעבר לאיכות ומחיר	5
1.2	מקורות הרישוי	8
2	רישוי מקצועות בישראל	10
2.1	מערך המחקר	10
2.2	הממצאים – התרחבות רב-ממדית של הרישוי	10
3	רישוי בישראל – מבט מעמיק	13
3.1	ראיית חשבון	13
3.1.1	ראיית חשבון תחת המנדט הבריטי	13
3.1.2	ראיית חשבון בשנותיה הראשונות של המדינה	14
3.1.3	ראיית חשבון בתקופה של צמיחה והפרטה	16
3.2	פיזיותרפיה	17
3.2.1	פיזיותרפיה תחת המנדט הבריטי	17
3.2.2	פיזיותרפיה בשנותיה הראשונות של המדינה	17
3.2.3	פיזיותרפיה בתקופה של צמיחה והפרטה	18
3.3	הכלכלה הפוליטית של התפתחות הרישוי בישראל ברמת המקצוע – נקודות מרכזיות	20
4	סיכום, מסקנות והמלצות מדיניות	22
נספח א	: רשימת המקצועות המורשים בישראל לפי שנת רישוי, 1918–2016	31
נספח ב	: שאלות לסקר על היקף הרישוי בשוק העבודה	36

1. מבוא

רישוי מקצועות (occupational licensing, להלן "רישוי") הוא שיטה רגולטורית שלפיה על מנת לעסוק במקצוע מסוים יש להחזיק ברישיון; כדי להשיגו יש לעמוד בדרישות. הרישוי הוא בעל חשיבות אדירה למשק ולחברה בכלל; בין היתר הוא משפיע על טיב השירותים הניתנים על ידי המקצוע, על מחירם ועל הגישה אליהם, על היעילות במשק ועל מוביליות חברתית. ההשפעה של הרישוי מקבלת משנה תוקף כשלוקחים בחשבון את היקפו הרחב. כך למשל בארה"ב, מעל ל-800 מקצועות דורשים רישיון במדינות השונות, ו-25% מכוח העבודה מחזיק ברישיון מקצועי (Kleiner, 2015), ובאיחוד האירופי מוחלים מעל ל-5,500 משטרי רישוי שונים ו-22% מכוח העבודה מחזיק ברישיון (Koumenta and Pagliero, 2018). ההשפעה הניכרת והתפוצה הרחבה של רישוי משכו את תשומת ליבם של קובעי מדיניות ואקדמאים רבים. אלה ואלה ניסו לעמוד על היקף התופעה והשפעותיה, וכן להציע דרכים לשפרה.¹ ארה"ב, סין, האיחוד האירופי וכמעט כל מדינות האיחוד הן רק חלק מהמדינות שערכו מחקרים מקיפים וגיבשו אסטרטגיה כדי לטייב את רישוי המקצועות בתחומן. בישראל, לעומת זאת, טרם נעשה ניסיון, לא מצד האקדמיה ולא מצד קובעי המדיניות, לסקור ולטייב את הרישוי באופן כולל.

מטרתו של נייר מדיניות זה היא להציב את התשתית הראשונית לחקר רישוי המקצועות בישראל. תשתית זו כוללת סקירה ראשונית של תחולת רישוי המקצועות בישראל ושל התפתחותו ההיסטורית, עמידה על השפעות פוטנציאליות של הרישוי בישראל, וכן עמידה על השחקנים המרכזיים והשיקולים המרכזיים בתהליך הרישוי. כדי להבין לעומק את התפתחות הרישוי בישראל, מעבר לסקירה הכללית, בחנו באופן איכותני ומעמיק את התפתחות הרישוי עבור שני מקצועות – ראיית חשבון ופיזיותרפיה. בסיום המסמך נציג לאור הממצאים מסקנות מרכזיות וצעדים ראשוניים ובסיסיים להמשך ההתמודדות עם רישוי המקצועות בישראל.

1.1. משמעויותיו של רישוי – מעבר לאיכות ומחיר

אחת התוצאות המדוברות ביותר של רישוי היא העלאת איכות השירותים במקצועות המורשים, והיא גם זו המשמשת כהצדקה המרכזית להחלת הרישוי. ההנחה היא שדרישות הרישיון מחייבות את בעלי המקצוע לעבור הכשרה מקצועית אשר לא היו עוברים לולא הרישוי, ועל כן חל שיפור במיומנותיהם המקצועיות. לצד זאת, יש הטוענים כי השיפור באיכות בעלי המקצוע אינו נובע מתוכני ההכשרה, אלא מכך שמסלול ההכשרה מנפה את המועמדים הפחות טובים לקבלת הרישיון המקצועי (Kleiner, 2015). כך לדוגמה ניתן לטעון כי לימודי חשבון דיפרנציאלי ואינטגרלי (חדו"א) הנדרשים במסגרת ההכשרה של הנדסה אזרחית אינם תורמים לשיפור המהנדסים, אלא הם מציבים חסם בפני מועמדים פחות מתאימים למקצוע, ובכך מעלים את ממוצע האיכות הכללי של המהנדסים.

¹ לדוגמאות עדכניות ראה מסמכי מדיניות שהוציאו הנציבות האירופית והממשל האמריקאי בשנים האחרונות (The Department of the Treasury Office of Economic Policy, the Council of Economic Advisers, and the Department of Labor, 2015, NCSL; 2017, Koumenta and Pagliero, 2018).

מחקרים מספר הראו את הקשר החיובי בין הרישוי לאיכות השירותים במקצועות מסוימים ובהקשרים מסוימים (ראה לדוגמה Anderson et al., 2016). עם זאת מחקרים אחרים, לגבי מקצועות אחרים ובהקשרים אחרים, הראו שאין קשר כזה (Maurizi, 1974). כיום אף נשמעת הטענה כי לא זו בלבד שהרישוי אינו תורם לאיכות השירותים הניתנים על ידי המקצוע, אלא הוא אף פוגע בה (Kleiner, 2015). לטענה זו כמה הסברים, אך הם טרם נחקרו מבחינה אמפירית. הסבר אחד הוא שהרישוי עשוי להגביל כניסה למקצוע של בעלי מקצוע מתאימים על ידי הצבת דרישות רישוי לא רלוונטיות להכשרת בעלי המקצוע. כך למשל, דרישת גיל מינימלי לקבלת רישיון עלולה למנוע את הכניסה של בעל מקצוע מתאים שיקדם את איכות השירותים במקצוע, וזאת רק מכיוון שהוא צעיר מדי. הסבר נוסף לטענה שרישוי עלול לפגוע בטיב השירותים הוא שדרישות הרישיון לא זו בלבד שאינן רלוונטיות, אלא שהן מכשירות את בעלי המקצוע לפרקטיקה שגויה. טענה זו עולה כיום בעיקר בהקשר של משטרי רישוי הכוללים דרישות שאינן כוללות התייחסות לשינויים הטכנולוגיים שעברו מקצועות. כך למשל משטר רישוי עריכת הדין בישראל מציב קשיים על שימוש בתוכנות אשר מכינות חוזים לפי אלגוריתמים, אף על פי שאלה עשויות להכין חוזים באיכות גבוהה יותר מעורכי הדין.² עוד הסבר לכך שרישוי עלול לפגוע ברמת השירותים קשור להשפעה הפוטנציאלית שלו על הצרכנים. מכיוון שהרישוי מהווה תו איכות של בעלי המקצוע, הצרכנים עלולים להסתפק בו בבחירת בעלי המקצוע וזאת מבלי לבחור אותם על פי טיב השירותים שהם מעניקים. עד כה, על אף שלל ההסברים לכך שהרישוי פוגע באיכות בעלי המקצוע, לא הוצגו תימוכין אמפיריים לטענה.

תוצאה של רישוי שיש לה ביסוס אמפירי רב, והיא מהמוסכמות במחקר, היא ההגבלה שהרישוי יוצר על היצע בעלי המקצוע המורשים. זו נובעת מדרישות הרישיון, המעכבות או מונעות את הכניסה למקצוע. להגבלה על ההיצע השלכות מספר, וזו הבולטת והמדוברת בספרות היא עליית מחירי השירותים, אשר במחקר מגולמת על פי רוב באמצעות שכר בעלי המקצוע. עליית השכר של בעלי המקצוע המיוחסת לרישוי שונה ממקום למקום וממקצוע למקצוע. כך למשל בארה"ב נמצא ששכר בעלי המקצוע המורשים עולה ב-10%–18% (Kleiner, 2015), בסין ב-13%–15% (Chi, Kleiner and Qian, 2017), ובאיחוד האירופי ב-4%–9% (Koumenta and Pagliero, 2018). יש לציין כי יש חוקרים אשר תולים את העלייה בשכר בדרישה של בעלי המקצוע לפיצוי על המשאבים שהשקיעו בהשגת הרישיון.

מעבר לעלייה במחיר השירותים, תוצאה נוספת של ההגבלה על היצע בעלי המקצוע היא גישה מצומצמת יותר לשירותים שמעניקים בעלי המקצוע, עד כדי אי עמידה בביקוש להם. כך למשל את אי העמידה בביקוש והספק העבודה הנמוך יחסית בענף הבנייה (נתן, 2012) ניתן לייחס בין היתר להיותו ענף עתיר במקצועות מורשים אשר חסרים בהם בעלי מקצוע (בענף הבנייה מעל ל-15 מקצועות מורשים). כדאי לציין שהצמצום בשירותים עשוי להשפיע ביתר שאת על אוכלוסיות בפריפריה החברתית והגאוגרפית אשר לא יצליחו לעמוד בתחרות על השירותים. כך למשל ניתן לייחס חלק מהמחסור בבעלי מקצועות רפואיים בפריפריה בישראל לרישוי שמוחל על רבים מהמקצועות האלה. כך למשל נרשם מחסור משמעותי בבעלי מקצועות בריאות הנפש במגזר הערבי (זעירא, 2014).

הגבלת היצע השירותים משפיע גם על התעסוקה במשק. מחקרים מלמדים שרישוי מביא לאובדן מקומות עבודה בתחום המקצוע המורשה. בארה"ב נמצא שהרישוי מביא לאובדן של 2.85 מיליון מקומות עבודה (NCSL, 2017) ובאיחוד האירופי 700,000, ובו גם נמצא ש-3%–9% יותר אנשים היו עובדים במקצוע מורשה לולא הרישוי (Koumenta and Pagliero, 2018).

² ראה לדוגמה כתבה בנושא: נוימן, 2018.

להגבלה על הכניסה למקצוע עלולות להיות השלכות שליליות לא רק מבחינת הגישה לשירותים, אלא גם מבחינת הגישה לעיסוק במקצוע. הספרות המשפטית בנושא הרישוי מדגישה את הפגיעה של הרישוי בחופש העיסוק, לאור זאת שדרישות הרישוי יכולות למנוע מאדם לעסוק במקצוע בהתאם לרצונו (Cathcart and Graff, 1978). פגיעה זו צפויה להיות בולטת בקרב אוכלוסיות מוחלשות, אם מאחר שאינן עומדות בדרישות הרישוי מלכתחילה (כגון אסירים לשעבר שאינם עומדים בדרישות לעבר פלילי מתאים) ואם מאחר שלעמידה בדרישות הרישוי עלויות גבוהות מדי עבורן. כך למשל ניתן לייחס את הרקע הסוציו-אקונומי הגבוה של סטודנטים לפסיכולוגיה בישראל (ויסברג, 2017) לעלויות הגבוהות של הרישוי – לימודים לתואר ראשון ותואר שני, התמחות ארוכה בשכר מינימלי ועוד. פגיעה זו בחופש העיסוק של אוכלוסיות מוחלשות יכולה להביא לחלוקת עבודה (מקצועית) (division of [occupational] labor) שלפיה החלוקה למקצועות במשק תיעשה לפי הרקע הסוציו-אקונומי. לפגיעה בחופש העיסוק גם ממד אינסטרומנטלי כלכלי. מעבר לכך שהרישוי מגביל את החירות לבחור במקצועות המורשים, הוא מגביל גם את ההזדמנויות הכלכליות שמקורן בעיסוק באותם מקצועות. מגבלה זו, אשר צפויה כאמור לחול יותר בקרב האוכלוסיות המוחלשות, עלולה רק לחזק את עמדתם המוחלשת ולפגוע במוביליות החברתית שלהם.

תוצאה מרכזית נוספת של רישוי היא ההגבלה על מוביליות גאוגרפית והגירה. משטרי הרישוי אינם זהים ממדינה למדינה, כך ייתכן שבעלי מקצוע במדינה אחת יצטרכו לעמוד בדרישות נוספות כדי לעבוד במקצוע במדינה אחרת. היעדר זה של הרמוניה ברגולציה בין מדינות עלול להגביל את המוטיבציה לעבור ממדינה אחת לאחרת (Kleiner et al., 1982; Pashigian, 1979). מגבלה זו על המוביליות הגאוגרפית של בעלי מקצוע מצמצמת את השווקים לידע וכוח אדם מקומי, ובכך עלולה לפגוע ביעילותם.

תוצאה מרכזית נוספת של הרישוי, אם כי כמעט אין התייחסות אליה בספרות, היא העלויות המוטלות על המשק כתוצאה מיישום הרישוי. אלה נובעות בעיקר מההכשרה של בעלי המקצוע ומהפיקוח והאכיפה של משטר הרישוי. זהות הנושאים בעלויות הרישוי משתנה ממשטר רישוי אחד למשנהו. בעבור משטרי רישוי רבים המדינה נושאת בחלק מעלויות ההכשרה והפיקוח, ובחלק קטן מהמשטרים המעסיקים נוטלים חלק בעלויות ההכשרה (למשל כאשר הם מעסיקים מתמחים). אך כמעט בכל המשטרים גם המועמדים לרישוי נוטלים חלק בעלויות, אם בתשלום למוסדות ההכשרה ואם בתשלום אגרה למדינה עבור הרישוי. מכל מקום, באופן עקיף הן הלקוחות של בעלי המקצוע, שעליהם העלויות מגולגלות, והן הציבור בכללותו, נושאים גם הם בעלות ההכשרה.

לסיכומו של דבר, לרישוי השפעה פוטנציאלית אדירה מבחינתם של אספקטים רבים ומגוונים. מחקרים שניסו לסכום את התוצאות של הרישוי הצביעו על קשר שלילי בין הרישוי ליעילות וצמיחה בסקטור המורשה, הגם שלא עמדו על המכניזם המדויק של קשר זה (Kleiner, Krueger and Mas ; 2006, Kleiner, 2011), וניתן לראות שהוא גם משפיע על המשק והחברה בכלל. השפעה זו היא שהפכה את הרישוי למושא למחקר בתחומים רבים ולמושא התייחסות מצד קובעי מדיניות, אם כי לצד זאת ניתן לראות שמחקר הרישוי רחוק ממיצוי.

1.2. מקורות הרישוי

בניגוד לדיון הרחב בתוצאות של הרישוי, המחקר כולל רק דיון מוגבל באשר להסברים של התופעה. באופן גס ניתן לומר שלדיון יש שני צדדים: מצד אחד אלה הטוענים כי הרישוי נועד לשרת את האינטרס הציבורי על ידי הבטחת איכות בעלי המקצוע (Ogus, 2004); מן הצד השני אלה שטוענים כי הרישוי הוא אך כלי לקידום האינטרס הפרטי של בעלי המקצוע על ידי כך שהוא מגביל את התחרות בתחומם, וכתוצאה מכך הם עשויים ליהנות משכר גבוה יותר (Friedman, 1962; Stigler, 1971).

אלה המחזיקים בגישת האינטרס הציבורי מסבירים שהרישוי ככלי אשר משפר את איכות בעלי המקצוע (כפי שצוין לעיל) מוצדק לאור כשלי שוק הקיימים בשוק המקצועות. כשל שוק אחד הוא אסימטריה של מידע המתקיים בין בעלי המקצוע ללקוחות. כשל שוק נוסף הוא החצנות שליליות אשר עלולות לפגוע בצדדים שלישיים לעסקה בין בעל המקצוע ללקוח שלו. למשל כאשר קבלן בונה בניין באופן רשלני, בנפילת הבניין לא רק לקוחותיו עלולים להיפגע אלא כל מי שנמצא בסביבת הבניין. הצדקה נוספת לרישוי מתייחסת גם היא לסיכון של הלקוח או של צדדים שלישיים, אלא שבניגוד להצדקה של פתרון כשלי השוק למען היעילות, לפי הצדקה זו יש להגן על הציבור גם אם הדבר אינו פוגע ביעילות וגם אם הציבור מודע לסיכון. מדובר אם כן בהצדקה הדוגלת בפטרנליזם של המדינה כלפי הציבור.

הצדקה נוספת, ופחות נפוצה בספרות, מתייחסת לאפשרות שרישוי יקדם מטרות ציבוריות אחרות מעבר ליעילות השוק והגנה מפני סיכונים. ישנם ערכים חברתיים אשר יכולים להיות מקודמים על ידי קביעת סטנדרט של הכשרה לבעלי המקצוע (Osheroff, 2017). כך, למשל, קביעת תכנים של ערכים ספורטיביים בהכשרתם של מאמני ספורט מורשים עשויה לקדם את אותם ערכים, הגם שלולא אותם תכנים לא תיפגע יעילות השוק בתחום הספורט ואין בהם כדי למנוע סכנות העולות מהעיסוק במקצוע.

אלה המחזיקים בגישת האינטרס הפרטי מסבירים שאלה בעלי המקצוע שמקדמים את הרישוי, שכן הם נהנים מהגבלת ההיצע בתחומם ומעליית השכר הנגזרת מכך. על מנת לממש את האינטרס שלהם, בעלי המקצוע יתאגדו וישתמשו בעוצמה הפוליטית שלהם כדי להגביל בחקיקה עד כמה שניתן את הגישה למקצוע שלהם. ברם תמונה פרסימונית זו אינה מתארת באופן מלא את התחרות הפוליטית על רישוי המקצועות. ראשית יש לתת את הדעת לכך שהאינטרס של בעלי המקצוע אינו עשוי מקשה אחת ומשתנה בהתאם לנסיבות. אומנם בעלי המקצוע מעוניינים להגביל את התחרות בתחומם, אך הם גם לא ירצו לעמוד בפני דרישות הרישוי בעצמם, אלא לזכות ברישיון מעצם עיסוקם במקצוע טרם החלת הרישוי. מצב זה, שבו מי שעוסק במקצוע ביום החלת הרישוי זוכה לרישיון ללא דרישות מקדימות, מכונה בספרות "סבאות" (grandfathering) (Kleiner, 2015). נוסף לכך, בעלי מקצוע שהינם מעסיקים של קולגות מאותו המקצוע דווקא יעדיפו שהיצע בעלי המקצוע יורחב ולא יוגבל, וזאת על מנת להגדיל את התחרות של בעלי המקצוע על מקומות העבודה שהם מציעים ובכך להקטין את השכר. כך למשל לעורכי דין אשר עומדים בראש משרד עורכי דין אינטרס שהיצע עורכי הדין דווקא יגדל, כדי להגדיל את התחרות בין עורכי הדין השכירים על מקומות עבודה וכך להציע להם שכר נמוך יותר (זלצברגר, 2002).

מעבר לניואנסים באינטרס של בעלי המקצוע, יש לתת את הדעת גם לקבוצות נוספות שהאינטרסים שלהן מוטלים גם הם על הכף בסוגיית הרישוי. בין הקבוצות המרכזיות ניתן למנות את הלקוחות והמעסיקים של בעלי המקצוע אשר יושפעו מהיצע בעלי המקצוע; את בעלי המקצוע ממקצועות מתחרים, כלומר מקצועות שעוסקים בתחומים משיקים וחופפים (לדוגמה פיזיותרפיסטים ומעסים, ששניהם עוסקים בין היתר בעיסוי הגוף), אשר עלולים להיפגע מהרישוי במידה שהוא יגביל את הגישה גם לתחומים שהם עוסקים בהם; את המועמדים למקצוע, אשר מחד גיסא יצטרכו לשאת בעלויות של דרישות הרישוי ומאידך גיסא יהנו מהרישוי בעתיד אם וכאשר ייכנסו למקצוע; וכן מוסדות להכשרת בעלי מקצוע, כמו אוניברסיטאות, אשר יהנו מדרישות הרישוי ככל שהן כוללות הכשרה במוסדות אלה. זו היא אך רשימה חלקית, ואליה עשויות להצטרף קבוצות שונות עם אינטרסים שונים בהתאם למקצוע ולנסיבות.

מחקרים ספורים העלו גם את האפשרות שהמדינה היא זו שמקדמת את רישוי המקצועות לטובת האינטרסים שלה, הנבדלים מהאינטרסים של הציבור הכללי (Osheroff, 2017; Zhou, 1993). בעזרת הרישוי המדינה מגבירה את השליטה על הסקטור המפוקח, וכך היא גם יכולה לתעל את בעלי המקצוע המורשים לקדם מטרות עברה. כך למשל ניתן לייחס את רישוי יועצי המס לרצון של המדינה לשפר את גביית המס. לצד זאת, יש לזכור שהמדינה גם נושאת בעלויות יישום ואכיפת הרישוי, ולכן לפי גישת האינטרס הפרטי היא צפויה גם להתנגד לרישוי או להפנות את עלויותיו לגורמים אחרים.

ההסברים של רישוי המקצועות טרם נחקרו לעומק מבחינה אמפירית, והם מתבססים בעיקר על ממצאים הקשורים בתוצאות של רישוי ולא בגורמים לו. חשוב לציין שאין מדובר בדיון תאורטי בעלמא, אלא בדיון שיש לו השלכות מעשיות משום שלמקורות הרישוי השפעה רבה על האופן שבו הוא מעוצב ועל תוצאותיו, וכן משום שכדי לשפר את הרישוי יש להבין גם את התהליך הפוליטי והאינטרסים שמתלווים אליו (Levi-Faur, 2011).

2. רישוי מקצועות בישראל

2.1. מערך המחקר

כדי להבין את תופעת הרישוי בישראל הצעד הראשון שערכנו הוא בדיקה מהם המקצועות המורשים, ומתי הוחל עליהם הרישוי. מעבר לחשיבותה של סקירה זו להמשך מחקר זה, היא שמה את ישראל בשורה אחת עם מדינות נוספות אשר ערכו רשימה של המקצועות המורשים. הדבר עשוי להפוך את ישראל למקרה בוחן לחקר הרישוי, ובכך גם לתרום עוד להבנת הרישוי במדינה. עניין זה מקבל משנה תוקף לאור זאת שהרשימה שבנינו היא מרשימות המקצועות המורשים היחידות בעולם שכוללות גם את מועדי החלת הרישוי (רשימות דומות יש בחלק ממדינות ארה"ב ובסין).

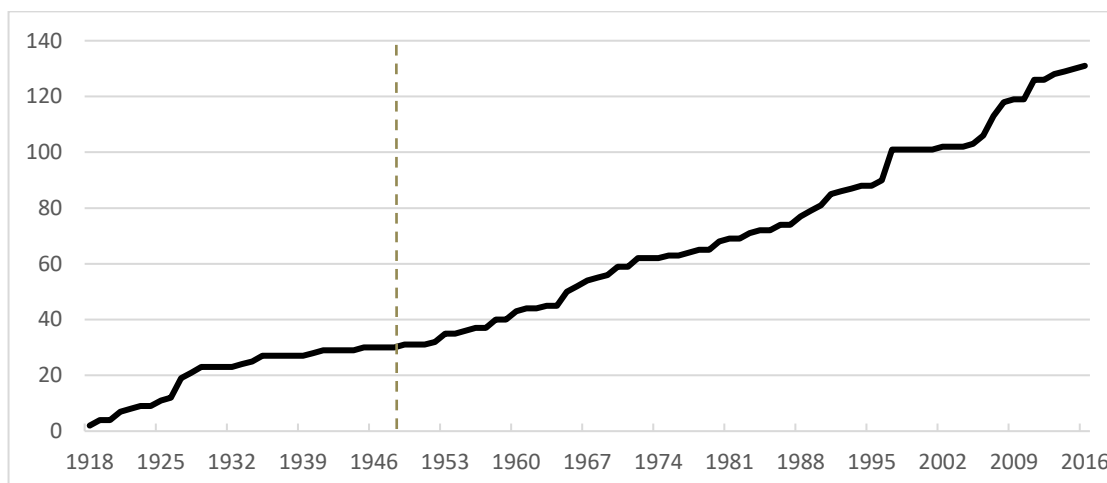
את הבדיקה תחמנו בזמן – החל מ-1918, עת הבריטים השתלטו על ארץ ישראל, דרך עצמאות ישראל ב-1948 ועד 2016. עוד לפני 1918 הוחלו בארץ משטרי רישוי בודדים תחת שלטון האימפריה העות'מנית, אך דה-פקטו הם לא יושמו ונאכפו, ועם שלטון הבריטים לא היו רלוונטיים כלל. על כן ניתן לומר שמתקופת המנדט הבריטי החל הרישוי בישראל.

מאחר שככל הידוע לנו טרם נעשה ניסיון לבחון באופן כולל את הרישוי, לא הייתה קיימת בנמצא רשימה של המקצועות המורשים. המאמץ הגדול ביותר לערוך רשימה כזו נעשה על ידי משרד העלייה והקליטה כדי לסייע לעולים לעסוק במקצועות המורשים, אך זו רשימה חלקית הכוללת כ-20 מקצועות בלבד (אתר משרד העלייה והקליטה 2018). לאור זאת, ניסינו לסקור את כלל המקצועות בישראל ולבחון האם הם מורשים. עבודה זו ארכה חודשים רבים ודרשה מלאכה מדוקדקת ומקיפה של ההיסטוריה המשפטית של המקצועות בישראל. לשם הסקירה בחנו את המצב הרגולטורי עבור כלל המקצועות בישראל כפי שהם נמנים בסיווג האחד של משלחי היד-2011, שהוא הגרסה המקומית של הלמ"ס לאינדקס המקצועות (International Standard Classification of Occupations – ISCO-08) הערוך על ידי ארגון העבודה הבינלאומי. הסיווג האחד נועד לכלול את כלל המקצועות בישראל, ומונה מעל ל-500 מקצועות. בנוסף לכך, בחנו את כלל המקצועות המורשים בכלל מדינות ארה"ב (מעל ל-800, נכון לשנת 2014) לפי מחקר שערך פרופ' קליינר. יש לציין שהמקור החוקי לרישוי בישראל אינו אחיד, לכן הסקירה שלנו כללה בחינה של חקיקה ראשית, תקנות ונהלים אדמיניסטרטיביים, כמו חוזרי מנכ"ל, וכן דברי חקיקה מנדטוריים כמו פקודות וצווים. עוד יש לציין שהשימוש במונחים בחקיקה הישראלית אינו אחיד ואינו מדויק, כך שחלק מהמקצועות המורשים מוגדרים במונחים שונים ומטעים כמו "מוסמך", ולחלופין מקצועות אשר מוגדרים בחוק כמורשים אך אינם מורשים בפועל. על כן נדרשו לקרוא בקפידה את כל החוקים הרלוונטיים על תוכנם המלא, ולא להסתפק במונחים שהמקצועות מוגדרים לפיהם. המלאכה המורכבת, שכללה סקירת המקצועות המורשים, מחייבת את האפשרות שטעינו באינדקס המקצועות המורשים – אם מכיוון שלא כללנו מקצוע מורשה, אם מכיוון שכללנו מקצוע שאינו מורשה, ואם מכיוון שטעינו במועד הרישוי של המקצוע.

2.2. הממצאים – התרחבות רב-ממדית של הרישוי

הממצאים מלמדים על היקף הרישוי והתרחבותו במאה השנים האחרונות לפי ממדים מספר. ממד ההתרחבות הראשון הוא מספר המקצועות המורשים. ב-1918, תחת המנדט הבריטי, רק שני מקצועות דרשו רישיון; ב-1948, ערב הקמת מדינת ישראל, דרשו 32 מקצועות רישיון, וב-2016 דרשו 133 מקצועות רישיון (ראה איור 1 ונספח א), כאשר באותה שנה רישוי של לפחות שמונה מקצועות נוספים היה מונח על שולחנות הכנסת והממשלה. חשוב לציין כי בטווח זמן זה רק שלושה מקצועות עברו דה-רגולציה (מקצועות מורשים הפכו למקצועות לא מורשים) – שולית רוקח, כותב בקשות (scrivener) וסוכן נסיעות – כאשר שני הראשונים אף הוכנסו תחת משטרי רישוי של מקצועות אחרים.

איור 1: מספר המקצועות המורשים בישראל לאורך השנים, 1918–2016



הקו המקווקו מסמל את עצמאות ישראל ב-1948.

ניתן לטעון שכדי לאמוד באופן ריאלי את ההתרחבות הזו יש לבחון אותה ביחס למספרם הכללי של המקצועות. הסוציולוגיה של המקצועות דנה בהרחבה בשינוי בכמות המקצועות לאורך השנים. לפי אסכולה אחת, מספר המקצועות גדל במהלך המאות האחרונות (Abbot, 2014), כך שהתרחבות רישוי המקצועות קטנה יותר באופן יחסי, בעוד שלפי האסכולה האחרת, מספר המקצועות רק קטן במהלך המאות האחרונות (Susskind and Susskind, 2015), כך שבאופן יחסי ההתרחבות של הרישוי משמעותית יותר. אף על פי כן, לפי שתי האסכולות השינוי במספר המקצועות במאה השנים האחרונות הוא זניח יחסית ועומד על אחוזים בודדים, כך שניתן לקבוע שהעלייה במספר המקצועות המורשים בישראל היא משמעותית בהתחשב בשתי האסכולות.

היקפו הרחב של רישוי המקצועות בישראל מבחינת מספר המקצועות המורשים ניכר בהשוואה למדינות אחרות. בארה"ב עמד ב-2007 מספר המקצועות המורשים בממוצע למדינה על 92 והחציון עמד על 90 (Summers, 2007), כשבאותה שנה עמד המספר בישראל על 113. בקרב 27 מדינות האיחוד האירופי ב-2012 (Koumenta et al., 2014) עמד הממוצע על 84.3 והחציון על 85, כשבאותה שנה היו בישראל 129 מקצועות מורשים, נמוך רק מארבע מהמדינות החברות באיחוד.

ממד נוסף להתרחבות הרישוי בישראל הוא חלוקת המקצועות המורשים לתת-מקצועות, כך שכל תת-מקצוע כולל שירותים שונים ודרישות רישיון שונות. לחלוקה של המקצועות לתת-מקצועות שני פנים. פן אחד הוא חלוקה של המקצוע להתמחויות, אשר כדי לעסוק בהן יש לעמוד בדרישות הרישיון הכלליות של המקצוע ומעבר לכך בדרישות של ההתמחות הספציפית. הדוגמה הבולטת לחלוקת מקצוע להתמחויות היא מקצוע הרפואה, שכשהורשה לראשונה ב-1918 כלל מקצוע אחד שכלל תחתיו את כלל תחומי הרפואה, וכיום הוא מחולק ל-57 התמחויות אשר כוללות כל אחת תחומי רפואה שונים, וכדי לעסוק בכל אחת מהן יש לעמוד בדרישות ספציפיות שונות.³

³ תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות)-1973.

הפן הנוסף של חלוקת מקצוע מורשה לתת-מקצועות הוא חלוקה לדרגות, כך שכל דרגה מורשית לעסוק בשירותים של הדרגה שמתחתיה אך לא של הדרגה שמעליה. כמו כן, לכל דרגה דרישות רישיון המתווספות על הדרישות של הדרגה שמתחתיה. דוגמה בולטת לחלוקה של מקצוע לדרגות היא מקצוע החשמלאות, המחולק ל-10 דרגות – מחשמלאי-עוזר עד חשמלאי-מהנדס.⁴ כל דרגת חשמלאות מורשית לפעול בשירותים של הדרגות שמתחתיה ויש לה דרישות נוספות על הדרישות של הדרגה שמתחתיה, לפיכך על חשמלאי-מהנדס לעמוד בדרישות הרישיון הגבוהות ביותר והוא רשאי לעסוק בשירותים שעוסקות בהן כל הדרגות שמתחתיו. ניתן לטעון שיש להתייחס למומחיות ולדרגות השונות כמקצועות בפני עצמם, כך שמספר המקצועות המורשים בישראל רב הרבה יותר ומונה כמה מאות.

ממד נוסף של התרחבות הרישוי בישראל הוא "הקשחה" בדרישות הרישיון עבור מקצועות רבים (המונח שבו משתמשים בספרות הוא ratcheting up). עם השנים שונו דרישות הרישיון עבור מקצועות רבים, כאשר ברוב המקרים כלל השוני הקשחה בדרישות ולא הקלה בהן.⁵ דוגמה להקשחה ניתן לראות במקצוע המיילדת (ההטיה המגדרית במקור). כשהמקצוע הורשה לראשונה הוא דרש קורס באורך שישה חודשים,⁶ בעוד שכיום הוא דורש תואר אקדמי בסיעוד, קורס ייעודי באורך תשעה חודשים ועוד התמחות מעשית. כאמור, ההקשחה בתנאים היא נומינלית, אך ייתכן שדרישת הקורס המקורית הייתה מכבידה ובעלת עלות גבוהה יותר מאשר דרישות הרישיון הנוכחיות.

⁴ תקנות החשמל (רשיונות)-1985.

⁵ בבחינת ההקשחה כללנו בדיקה שטחית של דרישות הרישיון לפי לשון החוק בלבד. כך למשל ניתן לקבוע ללא בדיקה נוספת ששינוי בדרישות הרישיון עבור מקצוע מסוים משלוש שנות לימודים לארבע שנות לימודים מהווה הקשחה שלהן, אך בחינה יותר מדויקת תביא בחשבון גם שינוי בתוכן הלימודים וברמת הקושי שלהם.

⁶ פקודת המיילדות-1929.

3. רישוי בישראל – מבט מעמיק

כדי להבין לעומק את סוגיית הרישוי בקונטקסט הישראלי ערכנו מחקר איכותני של שני מקצועות מורשים: ראיית חשבון ופיזיותרפיה. במחקר האיכותני התבססנו על דברי חקיקה, פרוטוקולים, קטעי עיתונות ומחקר היסטורי של התפתחות המקצועות והמשק הישראלי. בחרנו במחקר איכותני וממוקד מאחר שאנו סבורים שבטרם בחינה רחבת היקף של הרישוי בישראל יש לעמוד באופן ממוקד ומעמיק יותר על המבנה, ההתפתחות והסוגיות המרכזיות שהרישוי בישראל מעלה ברמת המקצוע. מתוך עשרות מקצועות מורשים שסקרנו באופן מעמיק יותר, ראיית חשבון ופיזיותרפיה מייצגים תמונה רחבה שמסמלת את השוני והגיוון בין המקצועות המורשים. זאת הן מבחינת מהות העיסוק של המקצועות והן מבחינת תהליך הרישוי והמבנה שלו – בעוד שמשטר רישוי ראיית החשבון כונן כבר בתקופת המנדט הבריטי, ומאז התרחב ודרישותיו החמירו, משטר הרישוי של פיזיותרפיה כונן רק ב-2008 ברישיון לא מחמיר ואף הוא נאכף רק באופן חלקי. נוסף על כן, בחרנו במקצועות אלה מאחר שמדובר במקצועות מרכזיים ומוכרים יחסית בישראל ואשר משיקים גם למקצועות אחרים, ועל כן בחינתם תתרום להבנת משטרי רישוי של מקצועות נוספים. כמו כן, על אף מרכזיותם, מקצועות אלה טרם נחקרו באופן מקיף כמו עריכת דין ורפואה, כך שבבחינתם יש כדי לתרום להבנת ההתפתחות הרגולטורית והפוליטית של מקצועות אלה באופן כללי.

3.1. ראיית חשבון

3.1.1. ראיית חשבון תחת המנדט הבריטי

עם כינון ממשלת המנדט, אחד הצעדים הראשונים של הבריטים בישראל היה חקיקה של פקודת החברות-1921. הפקודה קבעה כי החל מגודל מסוים כל חברה מחויבת בביקורת של רואה חשבון, וזו תוגש למחזיקי המניות שלה ולרשם החברות. הדרישה כדי להשיג את הרישיון לעסוק במטלה הייתה עמומה: *"תעודה ראויה מאיזו מכללה או ממוסד אחר, או מאגודת מנהלי-חשבון או רואי-חשבון המעידה על מקצועו, או אם יש בידו תעודה מהממשלה המרשה אותו לעבוד בפלשתינה (א"י) בתור רואה-חשבון"*. עמימות זו העניקה מרחב תמרון רב לממשלה הבריטית לקבוע מי רשאי לתפקד כרואה חשבון. במהלך תקופת המנדט התרחב תחום הסמכות הייחודית לרואי חשבון מורשים. בין היתר הייתה לרואי חשבון הסמכות הייחודית לערוך ביקורות לעסקים כמו זיכיונות חשמל, לארגונים כמו איגודי עובדים ולמוסדות ציבוריים כמו מועצות מקומיות.⁷ ביקורות אלה נועדו בראש ובראשונה לעיון הממשלה, כשבחלק מהמקרים הממשלה גם פרסמה אותן לציבור. בהתאם להתרחבות סמכויותיהם הייחודיות גדלה הדרישה לרואי חשבון, אלא שהיצע רואי החשבון המורשים בארץ היה נמוך ביותר. את החסר השלימו רואי חשבון בריטים, וכמו כן ב-1935 הקימה ממשלת המנדט ועדת רישוי לראיית חשבון שהורכבה מפקידים מנדטוריים, וזו פעלה להגדיל את מספר רואי החשבון המורשים וכן לשפר את רמתם המקצועית (Brock and Richardson, 2013; Likhovski, 2017).

⁷ פקודת המועצות המקומיות-1925; פקודת רישוי זיכיונות החשמל-1927; פקודת האיגודים המקצועיים-1947.

ניתן לראות שרישוי רואי החשבון באותה תקופה שירת את המנדט הבריטי, ובאופן רחב יותר את האימפריה הבריטית. כדי לממש את האינטרסים של האימפריה חיפשו הבריטים דרכים לפיתוח הכלכלה המקומית ולייצובה (Metzer, 1998). בשם אינטרסים אלה הפנתה הממשלה המנדטורית את רואי החשבון לתפקידי פיקוח על המשק, כך שאומנם הם פעלו באופן פרטי אך למעשה הם תפקדו כסוכנים מטעם השלטון. הדבר גם הוצהר מפורשות על ידי ד"ר סטראדהי (D.N. Stradhie), נציב המס הראשון של פלשתינה המנדטורית, שבפגישה עם רואי חשבון מקומיים הסביר להם על תפקידם לסייע בגביית המס (הצופה, 1941), וכן על ידי מומחה המס הממשלתי ג"פ האנטינגטון (J.F. Huntington) שציין את תפקידם זה בדו"ח שהכין על גביית מס בישראל (Likhovski, 2011). לא בכדי כונו רואי החשבון לא אחת כ"רואי חשבון ממשלתיים", אף על פי שלא הועסקו על ידי הממשלה (גורפינקל, 1937).

ניתן גם להבין את השימוש של הבריטים ברואי חשבון לתפקידי פיקוח כאמצעי לחיסכון בעלויות הפיקוח על השוק. לביקורת של גופים באופן ישיר על ידי המדינה עלות גבוהה, ובעצם החלת החובה על אותם גופים למנות רואי חשבון לאותה ביקורת העבירה המדינה את מרב העלויות לגופים עצמם אשר נדרשו לשכור את שירותיהם של רואי החשבון (Power, 1997).

לצד האינטרס הברור של הממשלה ברישוי, אומנם גם רואי החשבון המקומיים כביכול נהנו מהרישוי, אף על פי כן לא ניתן לראות ברישוי יוזמה שלהם להגבלת התחרות במקצוע. בעת הרישוי לרואי החשבון לא הייתה כל גישה למקבלי ההחלטות בממשלה המנדטורית. הם התאגדו לראשונה רק ב-1931 תחת אגודת רואי חשבון מוסמכים בישראל (לימים לשכת רואי החשבון), כשמנו באותה העת אך שישה חברים (כשעד 1939 מנו רק 18 חברים). מאוחר יותר, על ידי שיתוף פעולה עם ארגוני רואי חשבון בריטיים, שלהם הייתה גישה לממשלה הבריטית, הם נפגשו עם נציגי ממשלה ואף הפעילו שדולה (לובי) כדי להגביר את הפיקוח על רישוי המקצוע, אך שדולה זו לא נשאה פרי. מכל מקום, רואי החשבון המקומיים לא זכו להערכה רבה מצד הממשלה הבריטית. הדבר בא לידי ביטוי למשל בדבריהם של נציגי הממשלה הבריטית שהביעו מורת רוח מרמתם של רואי החשבון המקומיים, כפי שניתן ללמוד למשל מהדו"ח של האנטינגטון. כמו כן בא הדבר לידי ביטוי בכך שהממשלה הבריטית נמנעה מהעסקת רואי חשבון מקומיים לפוזיציות של רואי חשבון בממשלה, וזאת בניגוד לבעלי מקצוע מקומיים אחרים שאותם כן העסיקה (דואר היום, 1933; Likhovski, 2011).

יש לציין כי לא ניתן לייחס את הרישוי והתרחבותו לרואי החשבון הבריטים שפעלו בארץ, שכן הם לא הביעו עניין רב בשוק הארץ-ישראלי אלא בשווקים אחרים, מבטיחים יותר וקונפליקטואליים פחות ברחבי האימפריה. לראיה, הם אף סייעו לממשלה להגדיל את מספר רואי החשבון על ידי סיוע בהכשרתם (Brock and Richardson, 2013; 245–246, 232–233). כלומר הם פעלו באופן המנוגד לאינטרס הכלכלי הישיר שלהם להגביל את התחרות במקצוע.

3.1.2. ראיית חשבון בשנותיה הראשונות של המדינה

בתקופת המנדט הבריטי ובשנותיה הראשונות של מדינת ישראל היו רואי החשבון המקומיים ברובם המוחלט יהודים. אומנם הם לא זכו להערכה רבה מצד הממשלה המנדטורית, אך בהובלת האגודה הם מילאו תפקיד חשוב בניהול הכלכלה של היישוב היהודי. עם הקמת המדינה עבר תפקיד זה לרמה המדינתית, והם סייעו למוסדות לשלוט, לנטר ולכוון את הכלכלה הישראלית (לוי, 2011; Brock and Richardson, 2013). כך למשל ישבו נציגי האגודה בוועדות שעסקו בעניין גביית מיסים שכוננו שר האוצר ולשכת המסחר (הצופה, 1952; חרות, 1952).

תפקידם של רואי החשבון, ושל האגודה בפרט, בכלכלה הישראלית תרם לתדמיתם החיובית בקרב הציבור ומקבלי ההחלטות, וכן חיזק את הקשר שלהם עם הנהגת המדינה. עדות לקשר ולאמון בין הנהגת המדינה לרואי החשבון ניתנה בכך שעם כינון המדינה מינה שר המשפטים, שקיבל את האחריות על רישוי ראיית חשבון, ועדה שהייתה הרגולטור בפועל של המקצוע, והורכבה כולה מרואי חשבון מטעם האגודה.

בהתאם לאינטרס של רואי החשבון להגביל את הכניסה למקצוע נקטה הוועדה גישה מגבילה ומנעה כניסה של מועמדים רבים למקצוע. ב-1954 עתרה קבוצה של מקצועות מתחרים לרואי חשבון, בעיקר בעלי מקצוע שהגדירו עצמם כרואי חשבון או מבקרים לא מורשים, לבית המשפט העליון כנגד החלטת הוועדה לדחות את בקשתם לקבל רישיון. העתירה אומנם נדחתה, אך בית המשפט ביקר את הוועדה בהסבירו ש"איננו יכולים לשחרר עצמנו מהרושם שהוועדה הכבידה את ליבה" (בג"ץ נוחימובסקי, 1954), ובהמשך מיתנה הוועדה את עמדתה הנוקשה כלפי מועמדים למקצוע.

רואי החשבון חיפשו דרכים לנצל את מעמדם כדי לקדם משטר רישוי חדש אשר ירחיב את הסמכויות הייחודיות של המקצוע ויקשיח את דרישות הרישיון, וכל זאת באופן המעוגן בחוק. השדולה שהפעילו נשאה פרי כאשר ב-1955 חוקק חוק רואי החשבון על בסיס טיוטת הצעת חוק שהכינה האגודה. החוק הרחיב את הסמכויות הייחודיות לרואי חשבון באופן משמעותי ל"בידיקתם, בקורתם או אישורם של כל מאזן, חשבון ריווח והפסד, חשבון הכנסות והוצאות, חשבון תקבולים ותשלומים וכל חשבון כיצא בהם, ומילוי כל תפקיד אחר שנתייחד או שיתייחד בחיקוק לרואה חשבון, להוציא ניהול חשבונות". דרישות הרישיון הוקשחו לכדי מבחנים ממשלתיים (בפועל חלק מהמבחנים הומרו להשכלה מקצועית בראיית חשבון, שהומרה בהמשך להשכלה אקדמית, כך שגם השכלה נהייתה לדרישה מקדמית לקבלת הרישיון), התמחות באורך שנתיים ותשלום אגרה שנתית.

החוק גם הסמיך את שר המשפטים למנות את מועצת רואי החשבון שתהיה הגוף שאחראי על יישום הרישוי. נקבע כי המועצה תמנה תשעה חברים, מהם לפחות ארבעה רואי חשבון, במה שיצר מסגרת חוקית ומסודרת להשפעה של רואי החשבון על ניהול משטר הרישוי שלהם.

על אף ההצלחה של רואי החשבון בכינון משטר הרישוי החדש, שתי קבוצות שהיוו אופוזיציה לרואי החשבון נחלו אף הן הצלחה יחסית שהתבטאה במשטר זה. קבוצה אחת הורכבה מרואי חשבון מהגרים. אלה לא התנגדו לרישוי החדש בכללותו, אלא לדרישות הנוספות שהושתו עליהם על מנת שיוכלו לעסוק במקצוע בישראל. לאור זאת שישראל הייתה באותן שנים חברה מהגרים מספרם של רואי החשבון מההגרים היה יחסית גדול, וגם האינטרסים שלהם היו מיוצגים על ידי ארגוני מהגרים וחברי כנסת שהם עצמם היו מהגרים או שנשאו את דגל המהגרים (ראה לדוגמה איזון, 1953). הקבוצה השנייה באופוזיציה הייתה של בעלי המקצועות המתחרים: רואי החשבון והמבקרים הלא מורשים. אלה התנגדו לרישוי החדש מחשש שעיסוקם יוגבל, ולחלופין ביקשו לקבל את הרישיון ללא דרישות מוקדמות על סמך הניסיון שצברו (הדר, 1953).⁸ כדי לייצג את האינטרסים שלהם הקימה קבוצה זו את ארגון החשבונאים והמבקרים, שהפעיל שדולה אינטנסיבית מול הרשויות.

הלחץ מצד שתי הקבוצות נשא פרי, והאינטרסים שלהן הובאו בחשבון בכינון המשטר החדש. הממשלה הקימה ועדה אד-הוק כדי להתמודד עם הדרישות של החברים בשתי הקבוצות להמשיך לעסוק במקצוע, וזו נקטה בהם יד מקלה והעניקה לרובם הגדול רישיונות.⁹ עבור מהגרים עתידיים נקבע נוהל אשר מתנה את קבלת הרישיון בעמידה בתנאים מקבילים במדינת המוצא או בהשלמתם בישראל.

⁸ ראה גם ישיבת כנסת 25, הכנסת ה-2 (28.11.1951).

⁹ שם, שם. הנוהל התאפשר דרך סעיף 4(א)(2) לחוק רואי החשבון. סעיף זה לא היה כלול בהצעת החוק המקורית.

3.1.3. ראיית חשבון בתקופה של צמיחה והפרטה

החל מ-1955 ועד היום נערכו שינויים מינוריים רבים במשטר רישוי ראיית החשבון. באופן מצטבר, השינוי המשמעותי ביותר במשטר הרישוי חל בהיקף תחום הסמכות הייחודית של המקצוע. אף על פי שמלכתחילה היה תחום הרישוי של ראיית חשבון יחסית רחב, הוא המשיך להתרחב על ידי חוקים שיחדו פעולות ספציפיות לרואי חשבון. כך למשל, חוק העיריות (מימון בחירות)-1993 וחוק מימון מפלגות-1994 מייחדים את הביקורת של מפלגות ברמה המוניציפלית וברמה הארצית לרואי חשבון, תקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות)-2002 מייחדות מקום בדירקטוריון של תאגידי בריאות לרואי חשבון, וחוק עסקאות גופים ציבוריים-1976 מייחד את אישורן של עסקאות מסוימות של גופים ציבוריים לרואי חשבון.

רוב הפעולות שנוספו לתחום הייחודי של רואי החשבון דומות באופיין – הן כוללות ביקורת ופיקוח על פעילות כלכלית של גופים בעלי אופי ציבורי. כדי להסביר את ההתרחבות של ראיית חשבון לפעולות מעין אלה נתמקד בחוק העמותות-1980, שהינו מרכיב משמעותי יחסית בהתרחבות זו. החוק מעמיד חובה עבור עמותות לעבור ביקורת של פעילותן הכלכלית, כאשר בסמכות רשם העמותות לחייב שזו תיערך על ידי רואה חשבון. ב-1996 תוקן החוק כך שהחל ממחזור שנתי מסוים תהיינה עמותות מחויבות לכך שהביקורת תיערך על ידי רואה חשבון.

נוכח ריבוי העמותות בישראל, חקיקה זו הרחיבה באופן משמעותי את עבודתם הייחודית של רואי החשבון. יחד עם זאת, לא ניתן לראות את רואי החשבון כיוזמי החקיקה. נושא הפיקוח על העמותות הופיע בסדר היום של קובעי המדיניות בישראל כבר משנות ה-50 לאור הכסף הרב, בחלקו הגדול ציבורי, שהיה ועדיין כרוך בפעילות העמותות, ולאור התפקיד המרכזי שלהן בחברה. עם תהליכי הליברליזציה וההפרטה במשק הישראלי, החל משנות ה-70, התרחב תפקיד העמותות לתפקידים שהיו באחריות הממשלה טרם ההפרטה, והתקציב שלהן גדל, כשבתוך כך התקציב הממשלתי שהן זכו לו גדל במיוחד. שינויים אלה הביאו את הכנסת והממשלה להגביר את הפיקוח על העמותות כפי שבא לידי ביטוי בחוק העמותות, וכן בהמשך בתיקון לחוק כשזה לא השיג את מטרתו באופן מלא.

אומנם רואי חשבון, שבאמצעות הלשכה זכו לשדולה מיומנת (לוי, 2011),¹⁰ השתתפו באופן נמרץ בדיונים על חקיקה זו,¹¹ אך ההשפעה שלהם על החוק הייתה שולית, ולא ניתן לראות בו יוזמה שלהם. ייחוד הסמכויות לרואי חשבון כחלק מהגברת הפיקוח נבע מרצונם של קובעי המדיניות להחיל על העמותות פיקוח דומה לזה שחל על חברות, שכן הוא נחשב לזמין, יעיל ועלותו נמוכה יחסית עבור הממשלה מכיוון שאת הביקורת עורכים רואי חשבון במימון העמותות.¹² לא בכדי צוין בהצעת חוק העמותות במפורש שהוראות הפיקוח על העמותות תהיינה "דומות בעיקרן לאלה הקיימות לגבי חברות",¹³ וכן בעת הדיונים על החוק נעשה שימוש תכוף בטרמינולוגיה מעולם החברות המסחריות כמו "ביקורת", "מאזן" ו"תאגיד".

התפתחות דומה נכונה גם עבור חוקים אחרים הכוללים ייחוד סמכויות לרואי חשבון לביקורת על גופים בעלי אופי ציבורי. הממשלה רצתה להגביר את הפיקוח על גופים אלה שיש להם תפקיד חברתי מרכזי ובפעילותם מעורב כסף ציבורי רב, וכדי לעשות כן היא התאימה עבור גופים אלה פיקוח דומה לפיקוח שחל על חברות במשק. אומנם רואי החשבון היו פעילים בחקיקה זו שהגדילה את היקף סמכותם הייחודית, אך התפקיד שלהם בעיצובה היה שולי.

¹⁰ על היקף הלווי של הלשכה ניתן ללמוד גם מאתר הלשכה. באתר מתוארות הפעילויות של הלשכה הכוללות שמירה על קשרים עם הרגולטורים הרלוונטיים, מתן ייעוץ עבורם והצגת עמדת הלשכה בנושאים שעל הפרק, והשתתפות בדיונים בכנסת ובממשלה על רגולציה.

¹¹ ישיבת כנסת 377, הכנסת ה-13 (23.10.1995).

¹² ראה לדוגמה ישיבת כנסת 277, הכנסת ה-9 (21.3.1979).

¹³ הצעת חוק העמותות-1979.

3.2. פיזיותרפיה

3.2.1. פיזיותרפיה תחת המנדט הבריטי

המהלכים לרישוי הפיזיותרפיה החלו רק בשנות ה-90, אולם כדי להבין את מקורותיו יש לבחון את התפתחות המקצוע עוד מתקופת המנדט הבריטי. בתחילת המאה ה-20 היה מצב הבריאות בישראל רעוע ביותר ונעדר תשתית רפואית בסיסית. הבריטים ניסו לייצב את החברה המקומית וחששו רבות מהתפרצות מגפות בשטחי האימפריה, ולמטרה זו ניסו להניח תשתית בסיסית. צעדיהם לשם מטרה זו כללו בין היתר בניית מערכת ניקוז, חינוך להיגיינה בסיסית, שיפור איכות מי השתייה וכן רגולציה על מקצועות הרפואה (Werner, 1987; Metzger, 1998; Sufian, 2008; Pappe, 2004).

הרגולציה של מקצועות הרפואה הוסדרה בפקודת בריאות העם-1918. הפקודה קבעה כלל שיורי שלפיו כל עיסוק בתמורה בטיפול בחולים ופצועים נמצא בסמכותם הייחודית של רופאים המחזיקים ברישיון, מלבד שני סוגי מקרים חריגים. סוג אחד של מקרים הוא של מקצועות רפואיים נוספים וביניהם רוקחות, רפואת שיניים, סיעוד ויילוד. החוק אפשר לעסוק בפעולות מוגדרות עבור מי שהחזיק ברישיון לעסוק במקצועות אלה. סוג שני של מקרים הוא עיסוק ברפואה באישור רופא ובפיקוחו. מאחר שפיזיותרפיה לא נכללה בסוג הראשון של המקרים החריגים, העיסוק בפיזיותרפיה היה מוגבל לרופאים או למי שעסק בה באישור ובפיקוח רופאים בלבד.

תחת מצב רגולטורי זה העוסקים בפיזיותרפיה היו בחלקם רופאים ופיזיותרפיסטים, אך בעיקרם מורים לחינוך גופני ועובדים סיעודיים שהיו בעלי הכשרה מינימלית בלבד בתחום הפיזיותרפיה ופעלו תחת הפיקוח של הרופאים (פארן, 2014). ב-1947 עבר רישוי מקצועות הרפואה להיות מוסדר תחת פקודת המתעסקים ברפואה שהותקנה באותה שנה. הפקודה הוסיפה חריג מרכזי לכלל השיורי של רישוי הרפואה, ולפיו בסמכות הממשלה לאשר עיסוק ברפואה גם למי שאינו מחזיק ברישיון לכך. מכל מקום, שירותי הפיזיותרפיה באותן שנים היו מצומצמים מאחר שהמודעות לענף הייתה נמוכה והוא נתפס בעיקרו כרווחה, בייחוד ביחס לעניינים רפואיים בהולים יותר שעמדו על הפרק בקרב הציבור והממשלה.

3.2.2. פיזיותרפיה בשנותיה הראשונות של המדינה

עם קום המדינה, פיזיותרפיסטים יהודים שתחת המנדט הבריטי לא הייתה להם כל גישה לשיח עם השלטון החלו לפעול אל מול הממשלה כדי לקדם את המקצוע. פעילות זו נעה סביב שני נדבכים מרכזיים: נדבך אחד היה הגדלת ההיקף של שירותי הפיזיותרפיה שהמדינה מספקת, שעד אז נתפסו בישראל כמותרות ולא כהכרחיים לטיפול רפואי ראוי; הנדבך השני היה הגדלת מספר הפיזיותרפיסטים והעלאת הרמה המקצועית של אלה שכבר עוסקים בפיזיותרפיה, שכאמור היו בעלי הכשרה מינימלית בלבד בפיזיותרפיה (פארן, 2014). כדי לקדם את מטרותיהם התאגדו הפיזיותרפיסטים תחת הארגון הישראלי לפיזיותרפיה, שהפעיל שדולה צנועה בממשלה ובעצמו העביר תוכניות הכשרה לפיזיותרפיסטים. ב-1957 התמוזג הארגון עם ההסתדרות מאחר שרוב חבריו היו עובדי מדינה וחברים בהסתדרות, אלא שתחת ההסתדרות דעכה פעילותו הפוליטית של הארגון ולאחר שנים מספר הוא התאייד (איגוד הפיזיותרפיה, 2015; פארן, 2014).

לחץ מצד הפיזיותרפיסטים, העלאת המודעות בעניין חשיבות הפיזיותרפיה וגישה רחבה יותר לרווחה של הממשלה הישראלית לעומת זו הבריטית הביאו לצמיחה, אם כי עדיין מוגבלת, בהיקף שירותי הפיזיותרפיה. המסגרת הרגולטורית של רישוי מקצועות הרפואה בשנותיה הראשונות של המדינה נותרה דומה לזו שהוחלה במנדט הבריטי, ועל כן שירותי הפיזיותרפיה ניתנו על ידי מורים לחינוך גופני ועובדי סיעוד וכן על ידי פיזיותרפיסטים שעברו הכשרה מחוץ לישראל (ספקטור, 2011). עיסוקם של אלה אושר באופן חוקי לפי חריג שהממשלה יכולה לאשר טיפול רפואי גם לבעלי מקצוע שאינם מחזיקים ברישיון בתחום הרפואה.

3.2.3. פיזיותרפיה בתקופה של צמיחה והפרטה

במהלך השנים עלה השימוש בשירותי פיזיותרפיה בהדרגה תודות לעלייה הדרגתית בהוצאה לנפש על שירותי בריאות, במקביל לעלייה במודעות לתועלות הבריאותיות שבפיזיותרפיה. החל משנות ה-80 ועד היום נהייתה עלייה זו אף חדה עוד יותר, וניכרה באופן ייחודי בשוק הפרטי של שירותי הפיזיותרפיה, מה שתאם תהליכי ליברליזציה רחבים יותר במשק הישראלי (חיניץ וגראו, 2015; משרד הבריאות, 1991).¹⁴ אין בנמצא נתונים מדויקים על היקף שוק הפיזיותרפיה במהלך השנים, אך המחשה לצמיחה בשוק זה ניתן לראות ביחס של פיזיותרפיסטים לנפש – בשנות ה-60 הוא עמד על פחות מ-0.1 לאלף אנשים, בשנת 1990 הוא עמד על 0.2, ולאחר 21 שנים נוספות בלבד, ב-2011, הוא עמד על 0.51.¹⁵

המדינה אומנם קבעה סטנדרט הכשרה אחיד לפיזיותרפיסטים שעבדו תחתיה, אך בשוק הפרטי כל מי שחפץ בכך יכול היה לעבוד כפיזיותרפיסט ללא כל דרישות מקדימות. מבחינה חוקית התאפשר הדבר נוכח פקודת הרופאים שחוקקה ב-1976. הפקודה אפשרה פרשנות שלפיה ניתן לעסוק בחלק מהשירותים הפרא-רפואיים ללא דרישות מקדימות של אישור רופא או ממשלה. פרשנות זו אכן התקבלה על פי רוב על ידי הממשלה, ועל כן לא הייתה מניעה חוקית שפיזיותרפיסטים יעסקו בשוק הפרטי ללא דרישה מוקדמת. עדות לכך ניתן לראות בדבריו של אליעזר שוסטק, שר הבריאות בשנים 1977–1984, שכאשר נשאל בכנסת על הרגולציה של פיזיותרפיה ענה שהיא מוסדרת ומפוקחת רק "במוסדות ממשלתיים ומוסדות גריאטריים פרטיים" (שהיו תחת פיקוח של משרד הבריאות – י.א.)¹⁶.

הצמיחה בשוק הפרטי והלא מפוקח של פיזיותרפיה, כמו גם של מקצועות פרא-רפואיים אחרים, הביאה את סוגיית הסדרתם לסדר היום של קובעי המדיניות. הנושא נידון פעמים מספר בכנסת, וב-1983 הצהיר השר שוסטק שבקרוב יוסדר העיסוק בפיזיותרפיה בחקיקה יחד עם מקצועות פרא-רפואיים נוספים.¹⁷ מאוחר יותר, ב-1989, הגישה חברת הכנסת שושנה ארבל-אלמוזלינו, ששנה לפני כן הייתה שרת הבריאות, הצעת חוק לרישוי פיזיותרפיה.¹⁸ אף על פי כן נראה שהנושא לא עמד בראש סדר היום של הכנסת, שכן דיונים קונקרטיים בנוגע לרישוי פיזיותרפיה בחקיקה החלו רק ב-2005.

בהיעדר חוק, ב-1993 הפעיל משרד הבריאות הליך מנהלי בצורת חוזר מנכ"ל כפתרון זמני לרגולציה של פיזיותרפיה ומקצועות פרא-רפואיים נוספים (חוזר 7-93, משרד הבריאות). החוזר קבע שהעיסוק במקצועות הפרא-רפואיים מותנה בהחזקת "תעודת הכרה" שהמשרד מנפיק. למעשה היה מדובר בניסיון לכוון משטר רישוי שלפיו "תעודת ההכרה" היא בעצם רישיון. אכן ההליך שנקבע בחוזר המנכ"ל הוכר כרישוי באופן מוצהר על ידי שר הבריאות חיים רמון,¹⁹ ומאוחר יותר על ידי בית המשפט העליון (בג"ץ 2921/03 : דורנר). אף על פי כן, רישוי זה הגביל רק באופן מצומצם את הכניסה למקצוע – דרישות התעודה כללו תואר ראשון בפיזיותרפיה ועבר פלילי מתאים בלבד;²⁰ הוא לא כלל תחום סמכויות ייחודיות ברור; הסנקציה על אי אכיפתו הייתה עמומה, כפי שניתן ללמוד גם מחוזר שהוציא שר הבריאות ובו הסביר ש"העסקת בעל מקצוע כזה ללא תעודת הכרה עשויה לעיתים להיחשב רשלנות מקצועית בנזיקין";²¹ והוא נאכף רק באופן חלקי ובעיקר במוסדות שהיו בפיקוח ישיר של משרד הבריאות. זאת אף ניתן ללמוד מחוזרי מנכ"ל שונים שביקרו את אכיפת ההליך (ראה לדוגמה חוזר מנכ"ל 108-90, משרד הבריאות). על תת-האכיפה ניתן ללמוד

¹⁴ ראה גם דו"ח הוועדה לבחינת צרכי כח האדם העתידיים במערכת הבריאות, משרד הבריאות, 2008; דו"ח הוועדה לבחינת צרכי כח האדם העתידיים במערכת הבריאות, משרד הבריאות, 2012; דו"ח צוות המומחים להסדרת ההכשרה המעשית בפיזיותרפיה, משרד הבריאות והמועצה הלאומית להשכלה גבוהה, 2014.

¹⁵ שם, שם.

¹⁶ ישיבת הכנסת 205, הכנסת ה-10 (25.5.1983).

¹⁷ שם.

¹⁸ ישיבת כנסת 93, הכנסת ה-12 (31.7.1989).

¹⁹ ישיבת כנסת 145, הכנסת ה-13 (9.11.1993).

²⁰ בחוק לא מוגדר מה נחשב לעבר פלילי מתאים, והדבר נתון לפרשנות.

²¹ חוזר 75-97, משרד הבריאות.

גם מדבריו של השר רמון, שב-1993 הסביר בכנסת בהקשר לסוגיית העיסוק במקצועות הרפואה ש"לכל אדם יש זכות על גופו, והוא יכול לעשות עם גופו מה שהוא רוצה, מתי שהוא רוצה. הוא יכול לבחור לו את הרפואה או את מי שהוא מאמין שיכול לעזור לו, ואנחנו לא יכולים למנוע זאת".²² מעמדו הנמוך של החוזר הודגש גם בדבריו של סגן שר הבריאות ב-1995, נוואף מסאלחה, שהסביר בכנסת ש"השטח פרוץ, כיוון שגם מקצוע היסוד, פיסיותרפיה, עדיין אינו מושתת בחוק".²³ כלומר אפילו נציגי הממשלה שהיו אמונים על יישום החוזר לא ראו אותו כמחייב.

ב-2003, לאחר שנדחתה בקשתם לקבל תעודת הכרה, עתרו בעלי מקצוע פרא-רפואיים לבית המשפט העליון בבקשה לבטל את ההליך בטענה שהוא פוגע באופן לא חוקתי בחופש העיסוק. בהתבסס על פסיקה קודמת וחוק יסוד חופש העיסוק שנחקק שנים מספר קודם לכן קיבל בית המשפט את עתירתם וקבע שיש לבטל. בפסיקתו עמד בית המשפט על מעמדו של חופש העיסוק במשפט הישראלי, והסביר שהגבלתו ברישיון מותרת רק בחקיקה ראשית (בג"ץ 4395/02 ; בג"ץ 2921/03).

כשנתיים לאחר הפסיקה קבלו סטודנטים ערבים שלמדו מקצועות פרא-רפואיים בחו"ל על כך שדווקא ביטול ההליך פוגע בגישה שלהם לעיסוק במקצועות. ההליך כלל נוהל להכרה של לימודי מקצועות פרא-רפואיים בחו"ל, ומשבוטל בוטלה גם ההכרה הרשמית בסטודנטים אלה, ובהיעדרה נמנעו מעסיקים רבים מלהעסיקם. בניסיון לסייע לסטודנטים העלתה קבוצה של ח"כים ערבים, בראשות אחמד טיבי, הצעת חוק לרישוי המקצועות הפרא-רפואיים אשר יכלול גם הליך של הכרה בלימודים בחו"ל, והפעילו לחץ רב בכנסת ובממשלה כדי לקדם את ההצעה.

בנוסף לח"כים הערבים הפעילו גם בעלי המקצועות הפרא-רפואיים שדולה כדי שהמקצועות שלהם יעברו רישוי בחקיקה, ובתוך כך הגישו הצעת חוק לשולחן של משרד הבריאות. שתי הצעות החוק שולבו והיוו את הבסיס לדיונים על חוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות. באופן פורמלי הדיונים התנהלו בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, וזו אף כוננה ועדת משנה לצורך החוק. הדיונים כללו תחרות פוליטית עזה אשר מלמדת הרבה על האופן שבו עוצב הרישוי בסופו של דבר. מעבר לבעלי המקצועות הפרא-רפואיים וחברי הכנסת, פעילים משמעותיים נוספים בדיון היו נציגי משרד הבריאות. אלה הקפידו להדגיש שאומנם הם תומכים באופן עקרוני ברישוי, אך ככל שהוא ידרוש מהם משאבים נוספים ואלה לא ימומנו – הם מתנגדים לו.²⁴ כמו כן השתתפו בדיון גם בעלי מקצועות של רפואה משלימה שחששו שהרישוי על המקצועות הפרא-רפואיים יגביל את העיסוק ברפואה משלימה רק עבור בעלי הרישוי. אלה הפעילו שדולה אינטנסיבית ומשפיעה, כפי שניתן ללמוד מתיאורו של ח"כ טיבי, שהיה ממובילי הדיון בחוק והגדיר את השיחות וההודעות הרבות שקיבל מהם בעניין כ"טרור סולרי". בעלי מקצועות הרפואה המשלימה נהנו גם מהתמיכה הלא מבוטלת של המכללות אשר מכשירות אותם. מוסדות אלה חששו שהגבלת העיסוק במקצועות הרפואה המשלימה תביא גם לירידה בביקוש ללימודי הרפואה המשלימה, ועל כן במספר התלמידים בהם.²⁵

²² ישיבת כנסת 145, הכנסת ה-13.

²³ ישיבת כנסת 301, הכנסת ה-13 (13.2.1995).

²⁴ ישיבת כנסת 301, הכנסת ה-13; פרוטוקול 9, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, *הסדרת המקצועות הפרא-רפואיים* (2008).

²⁵ פרוטוקול 9, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת; פרוטוקול 8, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, *הסדרת המקצועות הפרא-רפואיים* (2008).

ב-2008, בתום סבב דיונים נרחב, חוקק החוק²⁶ ומקצוע הפיזיותרפיה הפך למורשה באופן חוקתי. דרישות הרישיון כללו לימודי תואר אקדמי בפיזיותרפיה, ובתוכם הכשרה מעשית באורך שנה, וכן מעבר של מבחן ממשלתי.²⁷ נדמה שהחוק שילב בין הלחצים הפוליטיים השונים שהופעלו. אומנם כונן משטר רישוי לדרישות בעלי המקצועות הפרא-רפואיים, וברישוי נכלל הליך הכרה בלימודי המקצועות בחו"ל, אך הרישוי לא כלל פעולות ייחודיות למקצועות הפרא-רפואיים אלא ייחד רק את התואר של בעלי המקצוע. כלומר, ללא רישיון לא יוכל אדם לכהן את עצמו בתואר "פיזיותרפיסט" ובתארים של מקצועות פרא-רפואיים אחרים, וכן לא יוכל לשאת תואר המרמז על הכשרה דומה. רישוי לא מגביל מעין זה אפשר לעוסקים ברפואה משלימה להמשיך בעיסוקם ללא הפרעה, ובלבד שהם אינם מרמזים שעברו הכשרה במקצועות הפרא-רפואיים. לא זו בלבד שמדובר בתחום ייחודי מצומצם ביותר, אלא שהוא נמצא בתת-אכיפה בשוק הפרטי ומטפלים שאינם פיזיותרפיסטים מורשים מכנים עצמם ככאלה בפני ציבור הלקוחות, וזאת ללא כל תגובה מן הממשלה (יעקב ואחרים, 2013).²⁸ יחד עם זאת, על אף התחום הייחודי המוגבל של הרישוי, נהנו בעלי המקצוע מהרישוי באופן משמעותי מבחינה זו שכל דבר חקיקה שדורש את שירותיו של פיזיותרפיסט הוגבל לפיזיותרפיסטים מורשים בלבד, ואכן יש מקרים רבים שבהם החקיקה הישראלית דורשת את שירותיהם של פיזיותרפיסטים.²⁹

3.3. הכלכלה הפוליטית של התפתחות הרישוי בישראל ברמת המקצוע – נקודות מרכזיות

ההתפתחות הרגולטורית של שני המקצועות במאה השנים האחרונות מעלה נקודות מרכזיות להבנת רישוי המקצועות בישראל. התפתחות הרישוי בשני המקצועות הולכת יד ביד עם מגמת ההתרחבות הכללית של רישוי מקצועות, כאשר בפיזיותרפיה הדבר ניכר בעיקר בעצם רישוי המקצוע, בעוד שבראיית חשבון הדבר ניכר גם בהתרחבות היקף הסמכויות הייחודיות וההקשחה הכללית בדרישות הרישיון ממועד הרישוי הראשוני.

כמו משטרים רגולטוריים רבים בישראל, גם משטרי הרישוי של המקצועות שואבים מהמורשת הרגולטורית של המנדט, ואומנם בשני המקצועות נעשו שינויים מהותיים כדי להתאימם למציאות הישראלית כפי שראה אותה המחוקק. אולם מרגע שמשטרי הרישוי נקבעו בחקיקה הראשית בישראל, ראיית חשבון ב-1955 ופיזיותרפיה ב-2008, הם לא עמדו בפני בחינה מחודשת מהותית כדי לאמוד את התועלת שלהם לאור המציאות המשתנה. אומנם שנים לא רבות עברו מאז הוחל הרישוי על הפיזיותרפיה, אך היעדר ההתייחסות אליו מצד שר הבריאות, על אף הסמכות שניתנה לו בחוק, עשויה להעיד על תשומת הלב המוגבלת שניתנת למשטרי רישוי מרגע כינונם.

יתרה מכך, גם בעת קביעת משטרי הרישוי ניכר שלא היה דיון מעמיק בנחיצותו של הרישוי ובהשלכותיו. המחוקקים אומנם הצביעו על כשלי שוק אפשריים ועל הסיכונים שבהיעדר רישוי למקצועות, ובייחוד נוכח ההפרטה עצמאית את שליטת הממשלה על המשק, אך לסכנות פוטנציאליות אלה לא ניתן כל ביסוס אמפירי מהתקופה שטרם הרישוי. כמו כן, לא נערך דיון בקשר שבין הכלי – רישוי, ובתוך כך דרישות הרישיון – לסכנות הפוטנציאליות שטמונות בהיעדר רישיון. לא כל שכן שלא נערך דיון באלטרנטיבות לרישוי, כמו הסמכה וביטוח חובה (McGrath, 2015).

²⁶ חוק הסדרת מקצועות הבריאות-2008.

²⁷ תקנות הסדרת מקצועות הבריאות (הכשרה מעשית)-2008.

²⁸ ראה לדוגמה חרותי-סובר, 2017.

²⁹ דוגמאות לחוקים שכוללים תפקיד מוגדר לפיזיותרפיסטים: חוק המקרקעין-1967; חוק הביטוח הממלכתי-1994; תקנות הפיקוח על מעונות (תנאי המגורים וטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים)-2001; תקנות מעונות יום שיקומיים-2008.

אם עלו אי אילו שיקולים שונים בהחלט משטרי הרישוי ובעיצובם היו אלה השיקולים שהעלו קבוצות אינטרס שלקחו חלק פעיל בתחרות הפוליטית על הרישוי. תחרות פוליטית זו הייתה מגוונת ורב-ממדים עבור שני המקצועות. בתחרות הפוליטית על רישוי ראיית חשבון היו אלה רואי חשבון מהגרים ובעלי מקצועות מקבילים שאינם מורשים, ובפזיותרפיה היו אלה סטודנטים ערבים, רופאים, בעלי מקצועות הרפואה המשלימה ומוסדות ללימוד רפואה משלימה. בשדולה אפקטיבית, קבוצות אלה דאגו שהאינטרסים שלהן לא ייפגעו נוכח משטרי הרישוי. אך מעבר לקבוצות אלה, קבוצת האינטרס שהייתה השחקן העיקרי בתחרות הפוליטית על הרישוי של שני המקצועות היו בעלי המקצוע עצמם. הם אלה שהובילו את חקיקת משטר הרישוי ואת עיצובו, וכן הם שמרו לעצמם תפקיד מפתח ביישום הרישוי. תפקיד זה, כמו גם משטר הרישוי עצמו, היה משמעותי יותר עבור רואי החשבון מאשר עבור הפזיותרפיסטים, כנראה תודות לעוצמה הפוליטית הרבה יותר של הראשונים לעומת האחרונים.

אף על פי שבעלי המקצועות לא ציינו במפורש שהם משתמשים ברישוי ככלי לקידום האינטרס הפרטי שלהם, מעורבותם הרבה ברישוי מחייבת להעלות את החשש שנוצר שבי רגולטורי שבו משטר הרישוי מקדם את האינטרס שלהם על חשבון האינטרס הציבורי.

חיזוק לחשש שהרישוי בחלקו הגדול מעוצב לפי האינטרס של בעלי המקצוע ניתן למצוא בתופעת הסבאות – מתן רישיון אוטומטי למי שהיו בעלי המקצוע ערב הרישוי – ובהיעדר דרישה להשתלמויות וחדוש רישיון בשני המקצועות (הסדרים שגם תקפים לגבי הרוב המוחלט של משטרי הרישוי בישראל). הסדרים אלה מצמצמים את הנטל הפוטנציאלי שחל על בעלי המקצוע עם הפיכת המקצוע שלהם למורשה, ועשויים לפגוע בטיב השירותים. הסבאות עלולה להביא לכניסתם למקצוע של בעלי מקצוע שאינם עומדים בסטנדרט המתאים שנקבע לפי משטר הרישוי, רק מאחר שיש להם איזשהו ניסיון מקצועי בתקופת החלת הרישוי. היעדר הדרישה להשתלמויות עשויה להביא לכך שבעלי המקצוע לא יעדכנו את המיומנות והידע המקצועיים שלהם לפי ההתפתחויות בתחומם.

חיזוק נוסף לחשש שהרישוי מקדם ברובו את האינטרס של בעלי המקצוע ניתן למצוא בהיעדרות של נציגי ציבור, מעבר לחברי הכנסת, בתהליך החקיקה של הרישוי, וכן בהיעדרו האמור של דיון מעמיק בעלויות ובתוצאות השליליות הפוטנציאליות של הרישוי. בעניין זה בולטת במיוחד היעדרותם של הצרכנים של בעלי המקצוע מהדיון על הרישוי. כמי שאמורים להיות הקבוצה המושפעת ביותר מהרישוי, קולם בדיון על הרישוי לא נשמע. ניתן אומנם לטעון כי הם מיוצגים על ידי חברי הכנסת, אך טענה זו קבילה לגבי כלל קבוצות האינטרס ובכל זאת הן היו מיוצגות באופן ישיר בדיונים על הרישוי. היעדרות נציגי הציבור והכוח הרב שמקבלים בעלי המקצוע ניכרים גם בהרכב הרגולטורים האחראים על רישוי המקצוע. לרואי החשבון, ובפרט לארגון המייצג אותם, לשכת רואי החשבון, כוח רב במועצת רואי החשבון, בהתאם לכך שהם מהווים מחצית מחברי המועצה ומקפידים על נוכחות גבוהה בישיבות המועצה ביחס לשאר החברים. גם ברישוי הפזיותרפיה הדבר ניכר, אלא שמעורבות בעלי המקצוע ברישוי היא בעיקרה של רופאים; לאלה יש תפקיד מרכזי באגף לרישוי מקצועות רפואיים במשרד הבריאות, אשר אחראי גם להסדרתה של הפזיותרפיה. בראש האגף אף עומד באופן מסורתי רופא. תפקידם של הרופאים ברישוי המקצוע, ולא של הפזיותרפיסטים, עשוי להסביר גם את האכיפה הרופפת של משטר הרישוי.

שחקן נוסף ששיחק תפקיד מכריע בתהליך הרישוי של שני המקצועות הוא בית המשפט העליון. ניכר שהתערבותו של בית המשפט ברישוי נועדה להגן על חופש העיסוק כך שהגבלתו בצורת רישוי תיתכן רק בחקיקה ראשית. אף על פי שפסיקת בית המשפט העליון מעידה כביכול על מעמדו הגבוה של חופש העיסוק, אין הדבר מעיד כי נורמה זו חלחלה לרשויות האחרות, ונראה שנדרשת אקטיביות של עותרים ושל בית המשפט כדי לשמור עליה. כמו כן, על אף קביעתו של בית המשפט, גורמים שאינם המחוקק, בעיקר עובדי ממשלה ובעלי מקצוע, זוכים לפררוגטיבה רבה בעיצוב משטרי הרישוי, מה שמעלה שאלה על הלימתם של הסדרים אלה לקביעת בית המשפט שרישוי הוא עניין למחוקק. עוד יש לציין שההגנה של בית המשפט על חופש העיסוק הייתה מוגבלת בעיקר לפן הפרוצדורלי – מה ההליך שלפיו נפגע חופש העיסוק – ולא לפן המהותי – מה מידת הפגיעה והאם היא מוצדקת.

4. סיכום, מסקנות והמלצות מדיניות

נייר מדיניות זה מצביע על ממדיה הרחבים של תופעת רישוי מקצועות בישראל, תופעה שנמצאת במגמה עקבית של התרחבות מאז המנדט הבריטי ועד היום, וכן הוא מצביע על כשלים נקודתיים בישראל בהתמודדות עם הרישוי. היקף התופעה והכשלים האמורים מחייבים את קובעי המדיניות להתייחס לרישוי ולטייב אותו לפי אספקטים אחדים. לאור זאת אנו ממליצים על הצעדים הבאים:

- **בחינת היקף הרישוי ואופיו.** אף שהסקירה שערכנו מצביעה על כמות המקצועות המורשים, חסר מידע חשוב על הרישוי בישראל. השגת מידע זה היא צעד ראשוני וחיוני להמשך העיסוק והטיוב של רישוי המקצועות. נתון חשוב אחד שנאסף כמעט בכל המדינות שבחנו את הרישוי בתחומן הוא החלק בכוח העבודה שמחזיק ברישיון כדי לעסוק בעבודתו. כדי להשיג נתון זה אנו מציעים לסקור את יחס העובדים אשר מחזיקים ברישיון כדי לעסוק בעבודה שלהם (ראה דוגמה בנספח ב), זאת אם באמצעות הסקרים הרלוונטיים של הלמ"ס (כגון סקר כוח אדם), ואם על ידי עריכת סקר ייעודי לסוגיית היקף הרישוי. נוסף על כך, יש מקום לאפיין באופן מעמיק יותר את תופעת הרישוי בישראל, למשל לפי סקטורים. בנוסף לאלה, יש לאמוד את המשמעות של רישוי לכלל המשק תוך עמידה על השפעותיו בסוגיות מרכזיות למשק הישראלי, כמו מחיר ונגישות לשירותים (בייחוד בסקטורים הנמצאים תחת עומס), מצב התעסוקה של עולים ועלויות הכניסה למקצועות.
- בסקירת הרישוי לא די להגדיר את התופעה כבינארית – האם מוחל רישוי או לא – אלא יש להתייחס לכך שלמאפיינים של משטר הרישוי יש משמעות רבה על השלכותיו. על כן יש לסקור את הרישוי גם ברמת המשטר, לפי מאפיינים כמו דרישות הרישיון וחלוקה של המקצוע להתמחויות. בישראל קיימת כאמור מגמה של הקשחת דרישות הרישיון ושל חלוקת מקצועות להתמחויות; לאלה משמעות רבה על הגבלת הכניסה למקצוע, וזו מצריכה בחינה.
- בחינת הרישוי ברמת המשטר תסייע באיתור כשלים במשטרי הרישוי של מקצועות ספציפיים, כשם שהצבענו על כשלים במשטרי הרישוי של ראיית חשבון ופיזיותרפיה. אנו גם מציעים להתמקד ברישוי כגורם אפשרי לבעיות מוכרות במשק הישראלי. כך למשל היצע נמוך, מחירים גבוהים ואיכות שירותים נמוכה בסקטורים רבים עשויים להיות קשורים למשטרי הרישוי שחלים בכל סקטור.
- **ביקורת מחודשת של משטרי רישוי קיימים.** ביקורת זו היא אקוטית לאור זאת שרבים ממשטרי הרישוי נקבעו ועוצבו לאור מציאות שונה. כך ייתכן שההצדקה שהייתה בעבר לכינון משטר רישוי בשל אסימטריה של מידע אינה תקפה כיום לאור היכולת של הצרכנים לגשר על הפערים באמצעות השיפור בגישה למידע. יתרה מכך, ביקורת מעין זו מקבלת משנה חשיבות לאור זאת שגם בעת החלת הרישוי לא בהכרח התקיים דיון מעמיק בנחיצות הרישוי ובהשלכותיו.
- בהקשר זה כדאי לציין שבכל העולם דה-רגולציה של משטרי רישוי אינה שכיחה, ואומנם תדירותה של דה-רגולציה של משטרי הרישוי בישראל נמוכה במיוחד. מדינות רבות ערכו רפורמות של הרישוי בתחומן שהחלו בבחינה של כלל משטרי הרישוי במשק או במגזר מסוים, ולאורה רוכזו דרישות הרישיון של חלק מהמשטרים, וחלק מהמשטרים בוטלו כליל. לדוגמה, ברבות ממדינות ארה"ב מעמידים באופן תדיר משטרי רישוי לאשרור חוזר בבתי המחוקקים (ראה למשל Martin 1980), ואלה שאינם זוכים לאשרור מבוטלים; בסין ערכו ב-2001 רפורמה מקיפה שהקלה על רישוי מקצועות הבריאות לאחר מחסור באנשי רפואה (Tang and Tang 2018); בגרמניה בוטלו ב-2004 משטרי רישוי של עשרות מקצועות מלאכה לאור התחזקות חופש העיסוק במדינה ורצון להתקרב לסטנדרט הרישוי הנהוג באותם מקצועות באיחוד האירופי (Scholl 2016). הדרכים לבקר ולעצב מחדש את הרישוי הן מגוונות, אך ראשיתן היא אחת, וכוללת ביקורת מדוקדקת של משטר הרישוי תוך עמידה על עלויותיו, השלכותיו והצדקותיו, כפי שהוסבר לעיל.

- הליך החקיקה ויישום משטר הרישוי.** כפי שהראינו, קיים חשש כי תהליכי החקיקה והיישום של משטרי הרישוי מעניקים כוח רב מדי לקבוצות אינטרס מצומצמות, ובפרט בעלי המקצוע, כך שהרגולציה תקדם אותן על חשבון הציבור בכללותו. מעבר לצורך של הרגולטור להתייחס לכלל ההשלכות של רישוי בבואו להחיל או לעצב משטר רישוי, עליו גם לתת את הדעת לשחקנים שהוא פועל איתם ומולם בזירה הרגולטורית והפוליטית, על מנת שהרגולציה לא תיטה לטובת אותם שחקנים. אלמנט אחד אשר יתרום לקידום האינטרס הציבורי ברישוי הוא הבטחת נציגות ציבורית מתאימה במועצות הרישוי, שהן הזרוע המרכזית עבור הרגולטור לקבלת החלטות בדבר הרישוי. כאמור, במרבית משטרי הרישוי לבעלי המקצוע מקומות מובטחים במועצות, השמורים בדרך כלל לארגון המרכזי אשר מייצג את בעלי המקצוע. אומנם הציבור הרחב מיוצג לכאורה גם הוא במועצות על ידי נציגי הרשות המבצעת, אך קיים חשש שנציגים אלה יהיו שבויים בידי בעלי המקצוע אשר להם אינטרס ישיר ובקאות רבה בסוגיות הרישוי של המקצוע שלהם. על כן, כשם שבמועצות הרישוי מקומות מובטחים לבעלי המקצוע המורשה – כן מוצע להבטיח מקום במועצות לנציגי ציבור הצרכנים.

נוסף על כן, קבלת החלטות של המועצות מותנית כיום בהשגת רוב של חברי המועצה הנוכחים בעת קבלת ההחלטה. אף שברוב המועצות אין לנציגי בעלי המקצוע רוב קבוע במועצות, נוכחותם הגבוהה מביאה למצב שבפועל הם מהווים רוב ברבות מן המשיבות. על כן מוצע להתנות את קבלתן של החלטות משמעותיות ברוב מוחלט של חברי המועצה, או בנוכחות מלאה של חברי המועצה.

בעניין החקיקה יש לשים לב גם לחקיקת המשנה. על פי הדין בישראל, אשר מקדש לכאורה את חופש העיסוק, ניתן לכונן משטר רישוי רק באמצעות חקיקה בכנסת (אם כי כלל זה נאכף רק במידה חלקית). ברם משטרי הרישוי מעניקים חופש רב לרגולטור, כנציג הרשות המבצעת, לשנות את משטר הרישוי באופן משמעותי על ידי חקיקה משנית, ובכך לפגוע בחופש העיסוק ללא ביקורת של הרשות המחוקקת. מצב דברים זה הוא שאפשר בין היתר את ההקשחה בדרישות הרישיון של מקצועות רבים, וכן את החלוקה של מקצועות להתמחויות ולדרגות במידה שמגבילה באופן משמעותי את חופש העיסוק. מוצע, אם כן, להגביל את מרחב התמרון של הרגולטור בעיצוב משטרי הרישוי כך שהגבלות משמעותיות על חופש העיסוק יידונו בהליך החקיקה ראשית ויזכו לדיון הציבורי הראוי. לחלופין מוצע לחזק את הנוהל אשר קיים בחלק ממשטרי הרישוי כיום שלפיו שינויים משמעותיים ברישוי צריכים לקבל טרם החלתם את אישור ועדת הכנסת הרלוונטית.
- הכרה ברישיונות זרים.** כפי שניתן לראות מהמקרים של ראיית חשבון ופיזיותרפיה, הרישוי מעלה סוגיה בדבר תוקפם בישראל של רישיונות והכשרה שהושגו בחו"ל. הסוגיה קריטית, מאחר שישראלים רבים מעוניינים לחזור מחו"ל לאחר שהשיגו רישיון או עברו חלק מההכשרה הנדרשת עבור מקצועות מורשים, וכן מאחר שעולים רבים אשר עסקו במקצועות מורשים מעוניינים להמשיך לעסוק במקצועות אלה בישראל. נוסף על כך הסוגיה חשובה עבור הסדרת עבודתם של עובדים זרים במקצועות מורשים, כפי שקורה בענף הבנייה המשופע בעובדים זרים ובו מקצועות רבים הדורשים רישיון.

במרבית משטרי הרישוי כיום קיים מנגנון לטיפול והכרה ברישיונות זרים, אך בחלק מהמקרים הם מופעלים באופן פרטני בהתאם לכל מקרה ללא סטנדרטים אחידים, כשבמקרים רבים בקשה להכרה ברישיון או הכשרה זרים נדחית ללא הצדקה.³⁰ מומלץ, אם כן, לאמץ סטנדרט אחיד עבור מנגנוני ההכרה ברישיונות והכשרה אשר הושגו בחו"ל. בתוך כך מומלץ לאמץ תקינה בינלאומית בסוגיה כדי לייעל את תהליכי ההכרה. כך למשל ניתן לאמץ את התקינה האירופית ללימודים אקדמיים שנקבעה בהסכם בולוניה (Bologna Process), ולפיכך להכיר באופן אוטומטי בלימודים אקדמיים שהוכרו לפי ההסכם ככאלה שעומדים בדרישות של משטרי רישוי בישראל ללימודים אקדמיים.

לסיכום, נייר זה אך הפנה את הזרקור לסוגיית רישוי המקצועות בישראל, שעל אף היקפה ומשמעותיותה טרם קיבלה את המקום המתאים לה בסדר היום של קובעי המדיניות. הנייר הניח את התשתית הראשונית לבחינתו, הבנתו וטיובו של הרישוי בהקשר הישראלי. על ידי הבחינה המקיפה שאנו מציעים – של משמעות הרישוי למשק, של משטרי הרישוי עצמם ושל התהליך שבו נקבע ומעוצב הרישוי – ניתן יהיה לאתר את הבעיות והכשלים הקונקרטיים אשר עולים ממצב הרישוי הקיים בישראל ולתקנם. הצעדים שהצענו הם צעדים בסיסיים וראשוניים בדרך לשיפור כולל של רישוי המקצועות ברמת המשק, וברמת כל משטר רישוי. העלאת נושא הרישוי על סדר היום, והתמודדות עימו בכיוון המוצע, יתרמו לשוק העבודה הישראלי ויסייעו לישראל לעמוד בקו אחד עם מדינות מובילות אחרות אשר עוסקות בסוגיה באופן קבוע.

³⁰ סוגיה זו עולה באופן תדיר בעניין רישוי מקצועות הבריאות, ובפרט רפואה. האגף לרישוי מקצועות רפואיים במשרד הבריאות אומנם מכיר בבחינות הרישוי האמריקאיות לרופאים (USMLE), אך הסטנדרט החל לגבי הנבחנים במדינות אחרות או בארה"ב עבור מקצועות אחרים אינו בהיר.

מקורות

1. איגוד הפיזיותרפיה (2015), ההיסטוריה של האיגוד, מצגת בכנס של ההסתדרות בנוגע למקצועות הבריאות.
2. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015), הסיווג האחד של משלחי היד-2011.
3. זעירא, גדעון (2014), מרפאות בריאות הנפש במגזר הערבי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
4. זלצברגר, עלי (2002), "קשר המשפטים הישראלי: על לשכת עורכי-הדין בישראל ובעלי בריתה", משפטים 93-43.
5. חניץ, דוד ואילנה גראו (2015), הפרטה במערכת הבריאות, מרכז חזן לצדק חברתי.
6. יעקב, תמר, יוגב גרמה, רננה פטנה ואילה פרג (2013), פיקוח ובקרה על שירותי הפיזיותרפיה בישראל מנקודת מבטם של המנהלים הארציים של שירותי הפיזיותרפיה, כתב עת לפיזיותרפיה 22-15.
7. לוין, איתמר (2011), חשבון משותף – לשכת רואי חשבון, הישוב והמדינה: 80 שנות דוח, לשכת רואי החשבון.
8. משרד הבריאות (1991), ועדת אלון לבחינת מקצועות הרפואה המשלימה בישראל.
9. משרד הבריאות (2008), דו"ח הוועדה לבחינת צרכי כוח האדם העתידיים במערכת הבריאות.
10. משרד הבריאות (2012), דו"ח הוועדה לבחינת צרכי כוח האדם העתידיים במערכת הבריאות.
11. משרד הבריאות והמועצה הלאומית להשכלה גבוהה (2014), דו"ח צוות המומחים להסדרת ההכשרה המעשית בפיזיותרפיה.
12. נתן, גלעד (2012), צורכי כוח אדם בענף הבניין, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
13. ספקטור, שירי (2011), הטיפול בחולי הפוליו בישראל ובעולם במחצית הראשונה של המאה ה-20, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
14. פארן, גאולה (2014), "התפתחות הרפואה השיקומית בישראל כבבואה לתמורות בחברה הישראלית", חיבור לקבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן.
15. Abbott, Andrew (2014), *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, University of Chicago Press.
16. Anderson, D. Mark, Ryan Brown, Kerwin K. Charles and Daniel I. Rees (2016), *The Effect of Occupational Licensing on Consumer Welfare: Early Midwifery Laws and Maternal Mortality*, No. w22456, National Bureau of Economic Research.
17. Brock, David M. and Alan J. Richardson (2013), "The Development of the Accounting Profession in the Holy Land Since 1920: Cultural Memory and Accounting Institutions", *Accounting History Review* 23.3: 227–252.
18. Cathcart, James A. and Gil Graff (1978), "Occupational Licensing: Factoring it Out", *Pacific Law Journal* 9: 147.
19. Chi, Wei, Morris M. Kleiner and Xiaoye Qian (2017), "Do Occupational Regulations Increase Earnings? Evidence From China", *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 56.2: 351–381.
20. Friedman, Milton (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.

21. International Labor Organization (2008), *International Standard Classification of Occupations (ISCO-08)*.
22. Kleiner, Morris M. (2006), *Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competetion?*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
23. Kleiner, Morris M. (2015), *Guild-Ridden Labor Markets: The Curious Case of Occupational Licensing*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
24. Kleiner, Morris M., Alan B. Krueger and Alexandre Mas (2011), "A Proposal to Encourage States to Rationalize Occupational Licensing Practices", *Paper submitted to the Brookings Institution*, Washington, DC.
25. Kleiner, Morris M., Robert S. Gay and Karen Greene (1982), "Licensing, Migration and Earnings: Some Empirical Insights", *Review of Policy Research* 1.3: 510–522.
26. Koumenta, Maria and Mario Pagliero (2018), *Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU*, European Commission Invitation to Tender no. 483/PP/GRP/IMA/15/15121.
27. Koumenta, Maria, Amy Humphris, Morris Kleiner and Mario Pagliero (2014), "Occupational Regulation in the EU and UK: Prevalence and Labour Market Impacts", *Final Report*, Department for Business, Innovation and Skills, School of Business and Management, Queen Mary University of London, London.
28. Levi-Faur, David, ed. (2011), *Handbook on the Politics of Regulation*. Edward Elgar Publishing.
29. Likhovski, Assaf (2011), "Chasing Ghosts: On Writing Cultural Histories of Tax Law", *UC Irvine L. Review* 1: 843–892.
30. Likhovski, Assaf (2017), *Tax Law and Social Norms in Mandatory Palestine and Israel*, Cambridge University Press.
31. Martin, Donald L. (1980), "Will the Sun Set on Occupational Licensing?", *State Government* (Denver, Colo.) 53.2: 63–67.
32. Maurizi, Alex (1974), "Occupational Licensing and the Public Interest", *Journal of Political Economy* 82.2, Part 1: 399–413.
33. McGrath, Lee (2015), "The Occupational Board Reform Act", The Institute for Justice.
34. Metzger, Jacob (1998), *The Divided Economy of Mandatory Palestine*, No. 11, Cambridge University Press.
35. National Conference of State Legislators - NCSL (2017), *The State of Occupational Licensing*.

36. Ogus, Anthony I. (2004), *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Bloomsbury Publishing.
37. Osherooff, Yair (2017), *The Political Economy of Occupational Licensing: A Comparative Study of Accountancy and Physical Therapy in Israel*, The Hebrew University of Jerusalem.
38. Pappe, Ilan (2004), *A History of Modern Palestine: One Land, Two Peoples*, Cambridge University Press.
39. Pashigian, B. Peter (1979), "Occupational Licensing and the Interstate Mobility of Professionals", *The Journal of Law and Economics* 22.1: 1–25.
40. Power, Michael (1997), *The Audit Society: Rituals of Verification*, OUP Oxford.
41. Scholl, Florian (2016), *Practise and Entry Possibilities in the German Skilled Crafts Sector*, Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main.
42. Stigler, George J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 3–21.
43. Sufian, Sandra M. (2008), *Healing the Land and the Nation: Malaria and the Zionist Project in Palestine, 1920-1947*. University of Chicago Press.
44. Summers, Adam B. (2007), *Occupational Licensing: Ranking the States and Exploring Alternatives*, Los Angeles, CA: Reason Foundation.
45. Susskind, Richard and Daniel Susskind (2015), *The Future of the Professions: How Technology Will Transform the Work of Human Experts*, Oxford University Press, USA.
46. Tang, Chengxiang and Daisheng Tang (2018), "The Trend and Features of Physician Workforce Supply in China: After National Medical Licensing System Reform", *Human resources for health* 16.1: 18.
47. The Department of the Treasury Office of Economic Policy, The Council of Economic Advisers, and the Department of Labor (USA) (2015), *Occupational Licensing: A Framework for Policy Makers*.
48. Werner, Shulamith (1987), "The Development of Physiotherapy in Israel", *Physiotherapy Practice* 3.2: 85–88.
49. Zhou, Xueguang (1993), "Occupational Power, State Capacities, and the Diffusion of Licensing in the American States: 1890 to 1950", *American Sociological Review* 58: 536–552.

מקורות משפטיים

1. פקודת בריאות העם-1918.
2. פקודת החברות-1921.
3. פקודת המועצות המקומיות-1925.
4. פקודת רישוי זיכיונות החשמל-1927.
5. פקודת המיילדות-1929.
6. פקודת האיגודים המקצועיים-1947.
7. פקודת המתעסקים ברפואה-1947.
8. חוק רואי החשבון-1955.
9. חוק המקרקעין-1967.
10. תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות)-1973.
11. חוק עסקאות גופים ציבוריים-1976.
12. פקודת הרופאים [נוסח חדש]-1976.
13. חוק העמותות-1980.
14. תקנות החשמל-1985.
15. חוק העיריות (מימון בחירות)-1993.
16. חוק הביטוח הממלכתי-1994.
17. חוק מימון מפלגות-1994.
18. תקנות הפיקוח על מעונות (תנאי המגורים וטיפול בזקנים עצמאיים ותשושים במעונות לזקנים)-2001.
19. תקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות)-2002.
20. חוק הסדרת מקצועות הבריאות-2008.
21. תקנות הסדרת מקצועות הבריאות (הכשרה מעשית)-2008.
22. תקנות מעונות יום שיקומיים-2008.
23. חוק-יסוד : חופש העיסוק.
24. חוזר 108-90, משרד הבריאות, 1990.
25. חוזר 75-97, משרד הבריאות, 1997.
26. הצעת חוק העמותות-1979.
27. בג"ץ 80/54 נוחימובסקי נ' שר המשפטים ואח' [1954].
28. בג"ץ 4395/02 האגודה הישראלית לכירופרקטיקה ואח' נ' שר הבריאות [2003].
29. בג"ץ 2921/03 קאופמן ואח' נ' מנהל אגף רישוי מקצועות הרפואה [2004].

פרוטוקולים

1. ישיבת כנסת 25, הכנסת ה-2 (28.11.1951).
2. ישיבת כנסת 277, הכנסת ה-9 (21.3.1979).
3. ישיבת כנסת 205, הכנסת ה-10 (25.5.1983).
4. ישיבת כנסת 93, הכנסת ה-12 (31.7.1989).
5. ישיבת כנסת 145, הכנסת ה-13 (9.11.1993).
6. ישיבת כנסת 301, הכנסת ה-13 (13.2.1995).
7. ישיבת כנסת 377, הכנסת ה-13 (23.10.1995).
8. פרוטוקול 8, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, הסדרת המקצועות הפרא-רפואיים (4.2.2008).
9. פרוטוקול 9, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, הסדרת המקצועות הפרא-רפואיים (26.3.2008).

עיתונות

1. ב.ב. "רואה החשבונות מגולדקואסט", דואר היום, 20.3.1933.
2. גורפינקל, י. משולחן ועדת הביקורת המרכזית, דבר, 30.11.1937.
3. "פגישת רואי החשבון עם מר סטרייטי" [מחבר לא ידוע], הצופה, 31.7.1941.
4. "לשכת המסחר על הליקויים במס הכנסה" [מחבר לא ידוע], חרות, 17.1.1952.
5. "הורכבה וועדה מייעצת לענייני מסים" [מחבר לא ידוע], הצופה, 11.12.1952.
6. איזון, משה. "מעמד רואי-החשבון המוסמכים במדינה", חרות, 4.12.1953.
7. הדר, אריה. "על הסערה בקרב רואי החשבון", חרות, 31.5.1953.
8. חרות-סובר, טלי. "ספורט תרפיסט" זה לא פיזיותרפיסט", הארץ, 3.4.2017. <https://www.haaretz.co.il/blogs/taliherutisover/1.3955735> [אוחזר לאחרונה: 20.10.2017].
9. חרות-סובר, טלי. "דוקטור" יעל טוקצינסקי מטפלת בבעיות פוריות, טל זיו מטפל בכאבים כרוניים ללא הכשרה מוכרת", הארץ, 2.7.2017.
10. ויסברג, הילה. "הסטודנטים הכי עשירים: תלמידי תואר שני בפסיכולוגיה", כאן, 31.10.2017. <https://www.kan.org.il/item/?itemid=24122> [אוחזר לאחרונה: 1.5.2018].
11. נוימן, אפרת. "26 שניות ו-94% דיוק: מחשב נגד 20 עורכי דין מנוסים – מי ניצח?", דה מרקר, 22.3.2018. <https://www.themarker.com/law/1.5933697> [אוחזר לאחרונה: 20.10.2017].

אתרי אינטרנט

1. איגוד מקצועות העיסוי בישראל <http://www.imba.org.il/BRPortal/br/P100.jsp> [אוחזר לאחרונה : 1.12.2017].
2. האגודה לריפוי סיני <http://www.tcmisrael.org.il/category/%D7%A2%D7%9C-%D7%94%D7%90%D7%92%D7%95%D7%93%D7%94> [אוחזר לאחרונה : 1.12.2017].
3. ההתאחדות הישראלית לבריאות משלימה <http://www.complementary-health.org.il/he/about/who-we-are.html> [אוחזר לאחרונה : 1.12.2017].
4. העמותה הישראלית לקידום הפיזיותרפיה, "אודות העמותה" <http://www.ipts.org.il/?CategoryID=212andArticleID=81> [אוחזר לאחרונה : 1.12.2017].
5. לשכת מקצועות הרפואה המשלימה <http://complemed.org> [אוחזר לאחרונה : 1.12.2017].
6. לשכת רואי החשבון <http://www.icpas.org.il/> [אוחזר לאחרונה : 1.12.2017].
7. משרד העלייה והקליטה, "מתכנן עליה? בעל מקצוע רישוי?" <http://www.moia.gov.il/Pages/he-professional.aspx> [אוחזר לאחרונה : 1.12.2017].

נספח א: רשימת המקצועות המורשים בישראל לפי שנת רישוי,

2016–1918

מס' מש' שנת רישוי	מקצוע (אנגלית)	מקצוע (עברית)
1	1918	dentist רופא שיניים
2	1918	physician רופא
3	1919	Scrivener (deregulated) כותב בקשות (בוטל)
4	1919	Veterinarian וטרינר
5	1921	accountant רואה חשבון
6	1921	Notary נוטריון
7	1921	Pharmacist רוקח
8	1922	lawyer עורך דין
9	1923	estate appraisal שמאי מקרקעין
10	1925	customs broking סוכן מכס
11	1925	commercial driving נהיגה מסחרית
12	1926	Skipper חובל
13	1926	ships' guide נתב ימי
14	1926	sailor מלח
15	1927	Pilot טייס
16	1927	flight radioman אלחוטאי טיס
17	1927	air operations officer קצין מבצעי אוויר
18	1927	aircraft inspection technician טכנאי בדק לכלי טיס
19	1927	parachute rigger (folder) מקפל מצנחים
20	1927	tour guide מורה דרך
21	1927	air traffic controller מפקח על תנועה אווירית
22	1928	pharmacist assistant עוזר רוקח
23	1928	Electrician חשמלאי
24	1929	Survey מודד
25	1929	Midwife מיילדת
26	1933	teacher מורה
27	1934	pharmacist's apprentice (deregulated) שוליית רוקח (בוטל)
28	1935	ship mechanic מכונן ספינות
29	1935	flight instructor מדריך טיסה
30	1940	Nurse אח
31	1941	engagement in diamond עיסוק ביהלומים

מס'	שנת רישוי	מקצוע (אנגלית)	מקצוע (עברית)
32	1945	boiler inspector	בודק דוודים
33	1949	firearm instructor	מדריך ירי
34	1952	officer of explosions	ממונה על פיצוצים
35	1953	driving tutor	מורה נהיגה
36	1953	flight navigator	נווט טיס
37	1953	flight technician	טכנאי טיס
38	1955	construction work manager	מנהל עבודת בנייה
39	1956	flight radioman for radio and telephone	אלחוטאי טיס לרדיו וטלפון
40	1958	garage manager	מנהל מפעל לכלי רכב (מוסד)
41	1958	Architect	אדריכל
42	1958	construction engineer	מהנדס בניין
43	1960	rabbinical pleader	טוען רבני
44	1960	Seaman for fishing	ימאי עבור דיג
45	1961	taxi driver	נהג מונית
46	1963	insurance agent	סוכן ביטוח
47	1963	Travel agent (deregulated)	סוכן נסיעות (בוטל)
48	1965	authorized customs officer	פקיד רישוי (מכס)
49	1965	Technician	טכנאי
50	1965	Lifeguard	מציל
51	1965	quarry manager	מנהל מחצבה
52	1965	construction safety officer	ממונה על בטיחות בעבודה
53	1966	crane operator	עגורנאי
54	1966	crane signaler / signal person	מאותת עגורנאים (אתת)
55	1967	construction practical engineer	הנדסאי בניין/אדריכלות
56	1967	patent editor	עורך פטנטים
57	1968	tax advisor	יועץ מס
58	1968	rat exterminator	מדביר חולדות
59	1969	Contractor	קבלן
60	1970	escalator inspector	בודק דרגנוע
61	1970	lifting machine inspector	בודק מכונות הרמה
62	1970	lifting equipment inspector	בודק אביזרי הרמה
63	1972	security guard	מאבטח (לסוגי שמירה ספציפיים)
64	1972	private investigator	חוקר פרטי

מס'	שנת רישוי	מקצוע (אנגלית)	מקצוע (עברית)
65	1972	ships' noise inspector	בודק רעש אוניות
66	1975	Insecticide and rodent exterminator	מדביר מכרסמים וחרקים
67	1977	Psychologist	פסיכולוג
68	1978	dental hygienist	שינן
69	1980	automobile appraiser	שמאי רכב
70	1980	optometrist	אופטומטריסט
71	1980	diving instructor	מדריך צלילה
72	1981	flight information officer	תדריכן מודיעין טיס
73	1983	certified lab inspector	בודק מעבדה מוסמך
74	1983	UAV operator	מפעיל כטב"מ
75	1984	hypnotist	היפנוזה
76	1984	elevator inspector	מעליתן
77	1984	constructions' noise inspector	בודק רעש בנייה
78	1986	dental technician	טכנאי שיניים
79	1986	professional worker for steep or broken roofs	עובד מקצועי בגגות שבורים או תלולים
80	1988	professional constructor	בונה מקצועי
81	1988	scaffolds constructor	בונה פיגומים
82	1988	document shrinker / compressor	ממזער מסמכים
83	1989	gas supplier	ספק גז
84	1989	gas worker	עבודה בגז
85	1990	debt collector of writs of execution	מורשה הוצאה לפועל
86	1990	snake catcher	לוכד נחשים
87	1992	ornamental plants exporter	יצואן צמחי נוי
88	1992	inner auditor	מבקר פנימי
89	1992	safety officer of radiation	ממונה בטיחות על הקרינה
90	1992	radiation inspector	בודק קרינה
91	1993	medical laboratory worker	עובד מעבדה רפואית
92	1994	explosive worker	מפוצץ מקצועי
93	1996	employment agent/contractor	קבלן כוח אדם
94	1996	investment advisor	יועץ השקעות
95	1996	Portfolio investment manager	מנהל תיקי השקעות
96	1996	social worker	עובד סוציאלי
97	1997	education consultant	יועץ חינוכי

מס'	שנת רישוי	מקצוע (אנגלית)	מקצוע (עברית)
98	1997	real estate agent	מתווך מקרקעין
99	1997	chemical engineer	מהנדס כימי
100	1997	sport instructor and trainer	אימון והדרכת ספורט
101	1997	skydiving instructor	מדריך צניחה
102	2000	clinical geneticist	גנטיקאי קליני
103	2000	genetics advisor	יועץ גנטי
104	2000	steam boiler and heating boiler operator	מפעיל דוד קיטור ודוד הסקה
105	2002	money changer	נותן שירותי מטבע
106	2005	officer of laser safety	ממונה על בטיחות לייזר
107	2006	investment marketer	משווק השקעות
108	2006	pension marketing	שיווק פנסיוני
109	2006	pension consulting	יועץ פנסיוני
110	2006	LPG installer	מתקין גפ"מ
111	2006	LPG planner	מתכנן גפ"מ
112	2007	Underwriting	חתם
113	2007	practical engineering of interior design	הנדסאי עיצוב פנים
114	2007	building rappel	גולש בניין
115	2007	pole climbers	מטפס תרנים
116	2007	professional manager of construction in height	מנהל מקצועי לעבודה בגובה
117	2007	instructor for construction in height	מדריך לעבודה בגובה
118	2007	rehabilitative child care center assistant	סייעת מעון שיקומי
119	2008	rehabilitative child care center teacher	גנת מעון שיקומי
120	2008	speech therapist	קלינאי תקשורת
121	2008	physical therapist	פיזיותרפיסט
122	2008	occupational Therapist	מרפא בעיסוק
123	2008	nutritionist-dietician	תזונאי-דיאטן
124	2009	service contractor (cleaning and security)	קבלן שירות שמירה ואבטחה וניקיון
125	2010	Kosher observant	משגיח כשרות
126	2010	education worker	עובד חינוך
127	2010	clinical criminologist	קרימינולוג קליני
128	2010	Podiatrist	פודיאטר
129	2010	Podiatrist surgeon	פודיאטר מנתח
130	2010	auto racing instructor	מאמן נהיגה ספורטיבית

מס'	שנת רישוי	מקצוע (אנגלית)	מקצוע (עברית)
131	2010	auto racing manager	מנהל נהיגה ספורטיבית
132	2011	paramedic	פרמדיק
133	2011	gliding instructor	מדריך גלשון אוויר
134	2013	medic-ambulance driver	חובש-נהג אמבולנס
135	2016	wage examiner	בודק שכר
136	2016	broker of personal car imports	מתווך ייבוא אישי של רכב

נספח ב: שאלות לסקר על היקף הרישוי בשוק העבודה

השאלות מתבססות על סקרים מרכזיים בתחום שנערכו בארה"ב ובאיחוד האירופי.

שאלה ראשונה

האם אתה מחזיק ברישיון או תעודה אשר המדינה או החוק דורשים ממך להחזיק כדי לעסוק בעבודתך?

1. כן

2. לא

3. אני נמצא בתהליכים של הוצאת תעודה או רישיון

4. לא יודע

שאלה שנייה

האם אדם שאינו מחזיק ברישיון או תעודה רשאי על פי חוק לעסוק בעבודה הזוהה לשלך?

1. כן

2. לא

3. לא יודע

שאלה שלישית

האם כל מי שעוסק בעבודה הזוהה לשלך צריך על פי החוק להחזיק בסופו של דבר ברישיון או תעודה?

1. כן

2. לא

3. לא יודע