משרד הכלכלה והתעשייה
אסטרטגיה והכוון מדיניות

אוניברסיטת רייכמן
מכון אהרן למדיניות כלכלית
ע"ש אהרן דוברת ז"ל

הוועדה לקידום כלכלי
של ענפי המסחר והשירותים

דוח מסכם
מוגש לשרת הכלכלה והתעשייה

6 ביולי 2021

מכתב יו"רי הוועדה

לכבוד
חברת הכנסת אורנה ברביבאי
שרת הכלכלה והתעשייה

הרינו מתכבדים להגיש לך את דו"ח הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים, אשר הוקמה בדצמבר 2018 על רקע פערי פריון העבודה במשק הישראלי ביחס למדינות מובילות.

הוועדה התמקדה בגיבוש המלצות המכוונות לסוגיית העלאת הפריון בענפים אלו, והגדירה שלושה וקטורים מרכזיים למיקוד: א. הגברת תחרות וטיוב רגולציה ב. השקעות בהון פיזי, טכנולוגי ועידוד חדשנות ג. תחום ההון האנושי. בנוסף דנה הוועדה בקידום שינוי במבנה הארגוני של משרד הכלכלה והתעשייה, כך שיאפשר בין היתר את אימוץ מסקנות הדו"ח וישקף בצורה מותאמת יותר את התפלגות ענפי המגזר העסקי אשר נמצאים תחת אחריות המשרד. במהלך עבודת הוועדה פרצה מגפת הקורונה (COVID-19), שהכניסה את הכלכלה העולמית והמקומית למשבר, השפיעה ועודנה משפיעה באופן משמעותי על ענפי המסחר והשירותים. עוד מוקדם לצפות מה תהיינה השלכותיו של משבר הקורונה לטווח הארוך, שאליו מתייחסת ועדה זו, אך אין ספק כי המשבר מחדד ומדגיש את הצורך בהאצת צעדים להעלאת הפריון בענפי המסחר והשירותים, כפי שמובאים בדו"ח זה.

קידום ענפי המסחר והשירותים לנתיב של צמיחה וגידול בפריון העבודה מחייב תכנון וביצוע בראייה ארוכת טווח, תוך קידום תמורות משמעותיות במנגנונים הממשלתיים הקיימים. דגש עיקרי ניתן בדו"ח לתחום הפחתת הבירוקרטיה וטיוב רגולציה, שהינו בעל השפעה משמעותית על פריון העבודה הנמוך בענפים אלו. הוועדה ממליצה לפעול לקידום וחיזוק הפעילות הממשלתית בתחום זה, מדידת עלות הבירוקרטיה והפחתת הנטל הבירוקרטי על עסקים בישראל, יישום תמורות רוחביות במנגנוני הרגולציה הממשלתיים ואימוץ תפיסת עולם חדשה ובבסיסה העברת האחריות למפוקח ואימוץ מנגנונים ונורמות בין-לאומיות. כמו כן, הוועדה ממליצה על ביטול הבחנות סקטוריאליות בסיוע ממשלתי לסקטור העסקי, ביצוע התאמות לכישורי ההון האנושי הדרוש בענפי המסחר והשירותים והתאמת פעילות משרד הכלכלה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים.

אנו סבורים כי יישום המלצות הוועדה יוביל להעלאת הפריון בענפי המסחר והשירותים ולצמיחת המשק.

אנו מודים לכלל חברי הוועדה ולגורמים השונים אשר היו שותפים להכנת הדו"ח וכתיבתו. תודה מיוחדת שמורה לעובדי אגף אסטרטגיה במשרד הכלכלה והתעשייה ועובדי מכון אהרן, על ריכוז עבודת הוועדה וכתיבת הדו"ח.

פרופ' צבי אקשטיין
דיקן בית ספר טיומקין לכלכלה
יו"ר מכון אהרן במרכז הבינתחומי הרצליה
יו"ר משותף לוועדה

גב' מיכל פינק
סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות
משרד הכלכלה והתעשייה
יו"ר משותף לוועדה

רשימת החברים בוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים בישראל

פרופ' צבי אקשטיין
דיקן בית ספר טיומקין לכלכלה, יו"ר מכון אהרן במרכז הבינתחומי הרצליה
יו"ר הוועדה

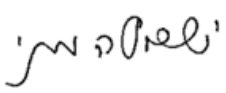
גב' מיכל פינק
סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה והתעשייה
יו"ר הוועדה

ד"ר עדי ברנדר
מנהל אגף מקרו כלכלה ומדיניות, בנק ישראל

גב' תאיר איפרגן
מנהלת זרוע העבודה במשרד העבודה (בפועל), הרווחה והשירותים החברתיים

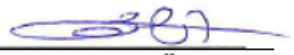
פרופ' אבי וייס
נשיא מרכז טאוב המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן

ד"ר שמואל אברמזון
סגן בכיר כלכלה ומחקר אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר



גב' ישראלה מני
סמנכ"ל כלכלה ומיסים, איגוד לשכות המסחר

מר משה לאו
ראש צוות קמעונאות, בריאות ותשומות בניה, רשות התחרות



ד"ר אסף קובו
ראש אגף בכיר כלכלה ומחקר, רשות החדשנות

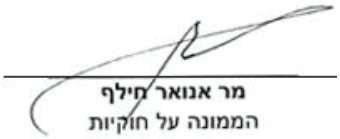
מר יואל פינקל
המשנה לסטטיסטיקן הלאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

דר" סיגל שלח
מנכ"ל ג'וינט ישראל

מר רן קיותי
מנהל הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, משרד הכלכלה והתעשייה

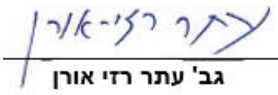
מר אוהד כהן
מנהל מינהל סחר חוץ, משרד הכלכלה והתעשייה

עו"ד מיכאל אטלן
ראש הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן



מר אנואר חילף
הממונה על חוקיות היבוא, משרד הכלכלה והתעשייה

גב' תמי ורשבסקי
מנהלת מרכז חדשנות ACT שנקר ותכנית CLEVER של הא"א



גב' עתר רזי אורן
מנכ"ל קרן "ביחד"

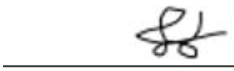
מר עמיחי פישר
ראש אגף בכיר לטיוב רגולציה, משרד ראש הממשלה

גב' דריה פודשיבלוב
מנהלת תחום בכירה משרדים כלכליים, חשב כללי, משרד האוצר

מר עמיר יצחקי
ראש המערך הארצי לבריאות הסביבה, משרד הבריאות

גב' פנינה אורן שנידור
סגנית מנהל שירות המזון הארצי, משרד הבריאות

גב' אילת שפייר
כלכלנית בכירה, המועצה הלאומית לכלכלה משרד ראש הממשלה



מר גל ברנס
כלכלן, אגף תקציבים, משרד האוצר

גב' מירי שמואלי
ראש אגף בכיר תאום מערכתי, המשרד לבטחון פנים

גב' איילת קול
מנהלת תחום בכיר מסחר ושירותים, משרד הכלכלה והתעשייה

ד"ר שרית מנחם-כרמי
חוקרת בכירה, מכון אהרן למדיניות כלכלית

ריכוז הוועדה וכתיבת הדו"ח

מרכזות הוועדה: איילת קול ומירי שמואלי*

מרכזי הוועדה מטעם מכון אהרן: ד"ר שרית מנחם-כרמי וד"ר אביחי ליפשיץ

כתיבת הדו"ח: איילת קול, ד"ר שרית מנחם-כרמי, מירי שמואלי, גלעד בארי, רועי הרצוג, שירה צחי וד"ר אביחי ליפשיץ

אנו מודים לשותפים הנוספים אשר לקחו חלק בישיבות הוועדה ועבודתה:

גב' עינב אהרוני יונס, ד"ר יאיר אילת, גב' רינת בכר, ד"ר ניר בן אהרון, מר גלעד ברנד, מר ניר ברנגה, מר יגאל גורביץ', עו"ד לילך דחוח, מר מורן דיין , גב' נעם דן, ד"ר לב דרוקר, גב' נעמי היימן ריישׁ, גב' לבנה זגורי, גב' יפה חובב, עו"ד שדי ישר, גב' חנה לאידרשניידר, גב' אביגיל לוי, מר חגי לוין, עו"ד יערה למברגר, ד"ר יובל מזר, גב' רונית ניסנבוים, מר עידו סופר, גב' יפעת סיטרואן, מר מארק פלדמן, מר אבי פליישון, מר עופר רימון, ד"ר דליה שיליאן, גב' חגית שני, גב' רוני שניצר, עו"ד שרית שפיגלשטיין, מר קיריל שרברמן.

*מירי שמואלי שמשה כמנהלת תחום בכיר מדיניות במשרד הכלכלה והתעשייה

תוכן העניינים

מכתב יו"ר הוועדה 1
רשימת החברים בוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים בישראל 3
ריכוז הוועדה וכתיבת הדו"ח 4

1 תקציר ועיקרי המלצות 6

המלצות בתחום הגברת התחרות וטיוב הרגולציה 11
המלצות בתחום השקעות בהון פיזי, טכנולוגי ועידוד חדשנות 18
המלצות בתחום הון אנושי 20
המלצות בתחום מבנה משרד הכלכלה והתעשייה: התאמת פעילות המשרד לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים 21

2 הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים. רקע 22

מטרות הוועדה 23
בעיית הפריון בישראל 27
התחזוקתם של ענפי השירותים והמסחר – מבט גלובלי על אתגרים לצמיחת פריון העבודה 31
עקרונות מנחים לעבודת הוועדה ומשבר הקורונה 35

3 הגברת התחרות וטיוב רגולציה 37

השפעות כלכליות של רגולציה ובירוקרטיה 38
תמונת מצב: מדדי רגולציה ובירוקרטיה בין-לאומיים ומצבה היחסי של ישראל 39
החשיבות של מדדי רגולציה ובירוקרטיה לפעילות הכלכלית - עדויות מחקריות 46
המצב בישראל בהיבטי יוקר המחיה 49
בעיות היסוד הרגולטוריות בישראל 52
פעילות ממשלתית בתחום ייעול מנגנוני רגולציה והפחתת עלויות בירוקרטיה 54
המלצות הוועדה בתחום הרגולציה והבירוקרטיה 56

4 השקעות בהון פיזי, טכנולוגי ועידוד חדשנות 70

רקע 71
סוגי חדשנות 72
אתגרים וכשלי שוק 78
פעילות ממשלתית תומכת השקעה בענפי המסחר והשירותים 79
המלצות 80

5 הון אנושי 81

רקע 82
מגמות ומאפייני ההון האנושי בענפי המסחר והשירותים 82
מדיניות ממשלתית – ביחס להון האנושי בענפי המסחר והשירותים 88
המלצות בתחום הון אנושי 90

6 מבנה משרד הכלכלה והתעשייה 91

התאמת פעילות משרד הכלכלה והתעשייה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים 92
המלצות בתחום מבנה משרד הכלכלה והתעשייה 93

7 נספחים 94

מקורות 109

1

תקציר
ועיקרי המלצות

ענפי המסחר והשירותים מהווים נתח משמעותי מכלכלת ישראל – 60% מהיקף המועסקים ו- 65% מהערך המוסף הגולמי בתוצר העסקי.[1] ענפים אלה, בדומה לכל ענפי המשק, כוללים ברובם עסקים קטנים ובינוניים, אך מוטים יותר לשוק המקומי וחשופים פחות לסחר בין-לאומי.[2] משקלם הגבוה של ענפים אלו בתוצר העסקי מעיד על השפעתם הגדולה על הפריון במשק ועל יוקר המחיה. ענפים אלו מאופיינים בפריון נמוך בהשוואה בין-לאומית עם פער של 44% בתוצר לשעת עבודה[3] בהשוואה למדינות הסמן.[4] רמת פריון העבודה הנמוכה בענפים אלו, כמו גם בענפים נוספים בישראל, פוגעת במידה ניכרת ברמת התוצר לנפש וביוקר המחיה ונובעת מגורמים שיפורטו בהמשך. למעשה, בהסתכלות לטווח הארוך כאשר המשק נמצא ברמת תעסוקה גבוהה, התוצר לשעת עבודה, הוא חסם הצמיחה של המשק הישראלי והסיבה שישראל נותרה ברמת חיים נמוכה יחסית למדינות מובילות.

קידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים לא זכה להתייחסות ממשלתית ישירה. לפיכך, ב-2 בדצמבר 2018 הוקמה ביוזמת משרד הכלכלה והתעשייה הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים. **מטרת הוועדה הינה לגבש המלצות לתוכנית לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים, בדגש על הפחתת פערי פריון העבודה מול מדינות מובילות.** מהמחקר הכלכלי עולה כי העלאת פריון העבודה מביאה לירידה ביוקר המחיה. לאחר סיום עבודת הוועדה והתכנסות לכתיבת הדוח פרצה מגפת הקורונה (COVID-19) והכניסה את הכלכלה העולמית והמקומית למשבר. הענפים שפעילותם נפגעה באופן המשמעותי ביותר בישראל כתוצאה ממדיניות הסגר הגורף והריחוק החברתי הם ענפי המסחר והשירותים ובפרט שירותי אירוח ואוכל, מסחר קמעונאי, אומנות, בידור ופנאי. נזקי המשבר, שניכרים בעיקר בירידה בשיעורי התעסוקה, מודגשים בענפי המסחר והשירותים ששיעור העובדים שהוצאו בהם לחל"ת הוא הגבוה ביותר[5] ויש לפעול להחזרתם המהירה לשוק התעסוקה. מוקדם לצפות מה תהיינה השלכותיו של משבר הקורונה בטווח הארוך אך כבר כעת ניתן לקבוע כי המשבר מחדד ומדגיש את הצורך בהאצת צעדים להעלאת הפריון בענפי המסחר והשירותים, כפי שמובאים בדו"ח זה, ובפרט הפחתת הנטל הבירוקרטי באופן שיאפשר פתיחה מחדש של עסקים, תהליך שהוא המנוע לחידוש הצמיחה ויצירת משרות. זאת בנוסף להכוונה והכשרה של ההון האנושי כדי לסייע לדורשי העבודה – אוכלוסייה המאופיינת במיומנויות תעסוקה נמוכות, לשדרג את יכולותיהם המקצועיות ולהשתלב מחדש בשוק התעסוקה. כמו כן, להסיר חסמים לביצוע השקעה בהון ובטכנולוגיה שהיא אחד הגורמים המשפיעים המרכזיים על הפריון בענפי המסחר והשירותים.

תנאי הרקע הכלכליים שקדמו לתחילת עבודה הוועדה (רבעון 2, 2019) היו עלייה עקבית בשיעורי התעסוקה במשק בעשור האחרון כך ששיעורי התעסוקה בישראל כמעט הושוו לאלו של מדינות הסמן. עלייה זאת, בין היתר פרי של מדיניות ממשלתית מכוונת, הייתה מנוע הצמיחה העיקרי בשנים אלו. כך, מתוך צמיחה ממוצעת של כ3.5% לשנה בעשור האחרון, עליית שעות העבודה (2.6% לשנה בממוצע) תרמה כ 75% מהצמיחה, ואילו עליית פריון העבודה (0.9% לשנה בלבד בממוצע) תרמה רק כ-25% מהצמיחה. נתונים אלו מדגישים כי גם אם שיעורי התעסוקה בישראל יחזרו להיות כפי שהיו טרם משבר הקורונה – מנוע צמיחה זה קרוב למיצוי ואילו פער הפריון לשעת עבודה גדל.

---

1 ענפים מסדר G, H, I, J, K, M, N איגודי מכון אהרן על נתוני למ"ס, נתוני 2019

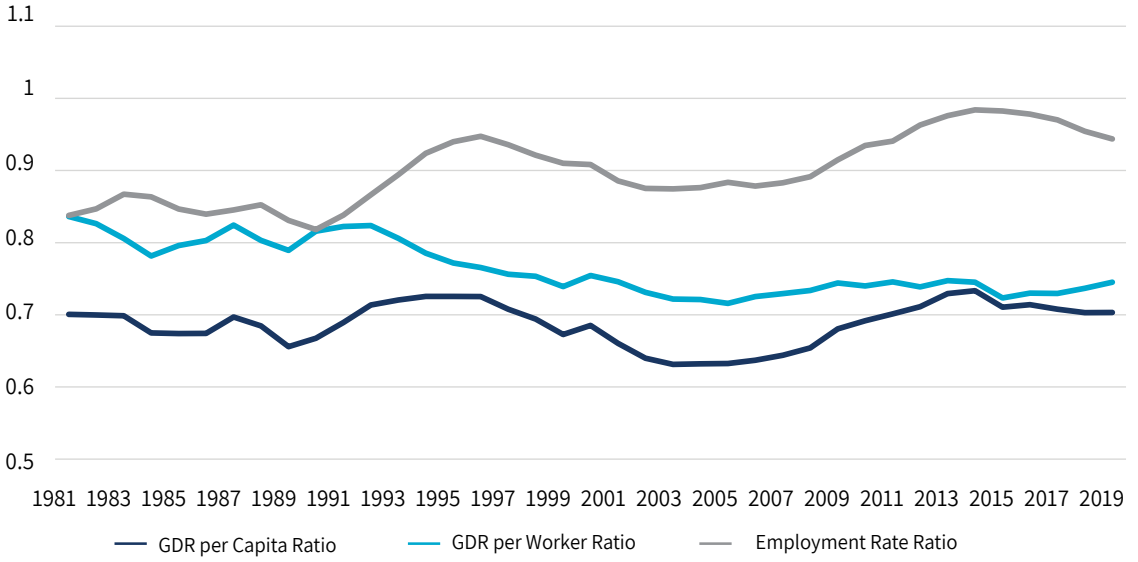
2 למעט ענפי ההיטק

3 עיבודי מכון אהרן לנתוני ה-OECD

4 'מדינות סמן' הן מדינות בסדר הגודל של ישראל מבחינת האוכלוסייה ומבחינת אופי הצמיחה, הנשען על הון אנושי, אבל יש בהן רמת תוצר לנפש ופריון גבוהים יותר, ושיעורי עוני נמוכים יותר. קבוצת מדינות זו כוללת את אוסטריה, בלגיה, דנמרק, אירלנד, הולנד, פינלנד, שווייץ ושוודיה, שלכולן רמת תוצר לנפש הגבוהה ממוצע ה-OECD, וכן שיעורי עוני נמוכים

5 מקור הנתונים: למ"ס, תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 5)

תרשים 1: יחס תוצר לנפש, פריון ושיעור התעסוקה בין ישראל למדינות הסמן* 1981–2019



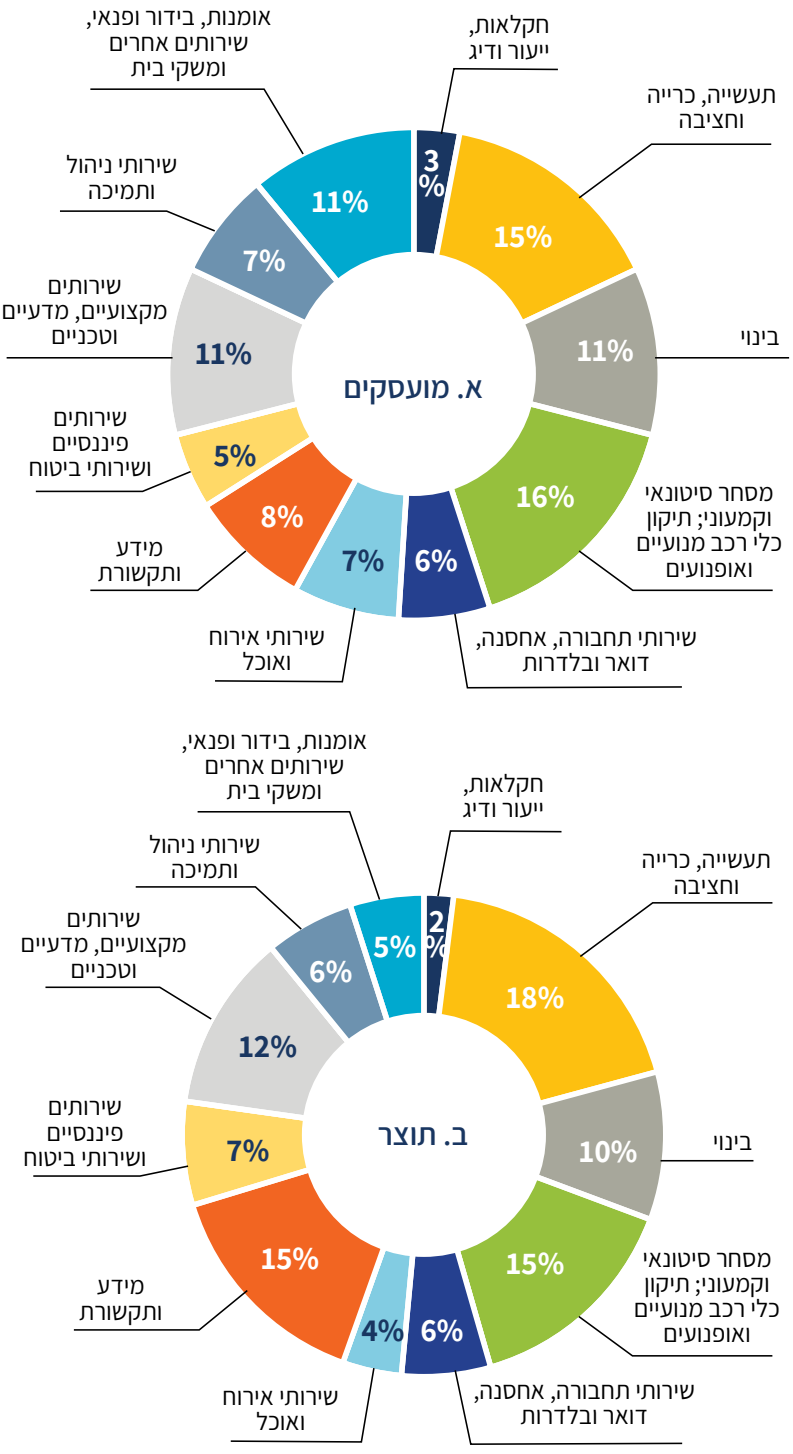
*מדינות הסמן הן אוסטריה, בלגיה, דנמרק, אירלנד, הולנד, פינלנד, שווייץ ושוודיה והנתונים הם מעיבודי מכון אהרן לנתוני OECD

הספרות הכלכלית מזהה מספר גורמים המשפיעים על רמת פריון העבודה והשינויים בו. בין הגורמים ניתן למנות את רמתו ואיכותו של ההון האנושי במשק, מלאי ההשקעות בהון פיזי וחדשנות טכנולוגית של הפירמות והרמה הטכנולוגית ויעילות הייצור של גורמי הייצור במשק ("הפריון הכולל"). **מלאי ההשקעות של המגזר העסקי במשק מושפע מגורמים שונים ובהם התחרותיות והסביבה העסקית, וזו נקבעת על ידי התשתית החוקית במשק והרגולציה והבירוקרטיה הנגזרות ממנה וממערכת המס.**

המסגרת האנליטית המקובלת בספרות הכלכלית לניתוח הגורמים המעכבים את צמיחת פריון העבודה מבוססת על השוואה של רמת גורמי הייצור במשק לאלו של מדינות הייחוס - מדינות הסמן. בניתוח מקרו כלכלי עלה כי פער הפריון בענפי המסחר והשירותים (26 $) מוסבר בין היתר על ידי מלאי ההשקעות הנמוך בסקטור העסקי (30% מפער הפריון) ואיכות ההון האנושי (29% מפער הפריון). מלאי ההשקעות בענפי המסחר והשירותים לשעת עבודה נמוך מאוד בישראל, 38% בלבד ביחס למדינות הסמן. לגבי רמת ההון האנושי, כפי שהיא נמדדת מרמת מיומנויות הפרטים (תוצאות סקר PIAAC), נציין כי העלייה בשיעור התעסוקה בעשור האחרון טרום משבר הקורונה, נרשמה בעיקר במגזר השירותים והמסחר. הגידול בשיעורי התעסוקה הכניס למעגל התעסוקה אנשים בעלי ניסיון מועט, שחלקם גם בעלי כישורי עבודה נמוכים מהממוצע. ההשתלבות של אוכלוסיות אלו חיובית למשק ומקטינה את אי השוויון והעוני אולם היא שוחקת את פריון העבודה הממוצע. נקודה זאת רק מדגישה את הצורך לפעול להעלאת הפריון בענפים אלו, תהליך אשר יתבטא גם בעליית שכר.

ניתוח זה סייע לעבודת הוועדה בגיבוש וקטורים מרכזיים למיקוד. **שלושת הווקטורים (תחומי פעולה) שבהם התמקדה הוועדה היו: א. רגולציה ותחרות ב. הון פיזי וחדשנות ג. הון אנושי.** ענפי המסחר והשירותים כוללים מגוון רחב של ענפים כלכליים, לכן על מנת למקד את עבודת הוועדה הוחלט לבחור מספר ענפים למיקוד בהתאם לשיקולי תרומת הענף לתוצר ולתעסוקה וכן לפערי הפריון אל מול מדינות הסמן. לפיכך נבחרו למיקוד הענפים הבאים: קמעונאות, סיטונאות, שילוח ובלדרות, שירותי אירוח ואוכל, שירותים מקצועיים ושירותי ניהול ותמיכה.

תרשים 2: התפלגות התוצר והמועסקים בסקטור העסקי לפי ענפים נתונים לשנת 2019



מקור:למ"ס, 2019 ועיבודי מכון אהרן

*ניתוחים אלו לא כוללים את הענפים הבאים: פעילויות בנדל"ן, אספקת חשמל, גז, מים, שירותי ביוב וטיפול באשפה.

עבודת הוועדה נמשכה כשנה ובמהלכה התקיימו פגישות עם חברות בסקטור העסקי בכל הענפים, התקיימו ישיבות מליאה שבהן הוצגו חומרים לדיון ובוצעו מחקרים וניתוחים רלוונטיים לנושאים שעלו. כמו כן; בוצע תהליך שיתוף ציבור וקול קורא למגזר העסקי להשתתפות בסקר הממפה את הסוגיות המרכזיות שעלו כמעכבות פריון. לאחר שבחנה הוועדה את כל החומרים והנתונים שלפניה ברור לוועדה כי פריון העבודה מושפע מגורמים רבים הדורשים טיפול. **גורם מרכזי, הפוגע בפריון העבודה בכל ענפי המסחר והשירותים ובמשק כולו, ושיש הסכמה מלאה על הצורך בטיפול בו הוא הרגולציה העודפת והנטל הבירוקרטי הכבד על המגזר העסקי. בישראל קיימת רגולציה עודפת המשולבת בבירוקרטיה המשיתה עלויות גבוהות על העסקים. מבנה זה מאופיין בהגנה של הרגולטור על האינטרסים שעליהם הוא מופקד, תוך מזעור הסיכונים אותם שהוא נדרש לנהל. <u>זאת מבלי להתחשב בנטל הכלכלי שהוא משית על המגזר העסקי וכפועל יוצא על כלל התושבים בשל פריון העבודה הנמוך ומחירי המוצרים הגבוהים</u>. נדגיש כי בעשור האחרון בוצעה פעילות ממשלתית רבה בתחום, ועיקרה יפורט בהמשך, אולם באופן כללי התרשמה הוועדה כי לא נרשמה הקלה משמעותית בנטל הבירוקרטי על מגזר השירותים בישראל. הוועדה סבורה כי חסרים כלי יישום עקרוניים בכדי להשיג שיפור משמעותי בנטל הבירוקרטי הקיים.**

דו"ח הוועדה כולל שורה של המלצות; המחולקות לפי הווקטורים שהנחו את עבודת הוועדה. מטרתן של המלצות אלו הינה צמצום פערי הפריון בענפי המסחר והשירותים ביחס למקובל במדינות הסמן והורדת יוקר המחיה. לצד המלצות לטיוב הרגולציה והפחתת הבירוקרטיה הוועדה מגישה המלצות לעידוד חדשנות והטמעת טכנולוגיות בענפי המסחר והשירותים, זאת בשל ההשקעה הנמוכה באופן חריג בהון ובחדשנות בענפים אלה (למעט בענפי ההייטק). כמו כן עסקה הוועדה בתחום קידום ההון האנושי, שהינו עניין מהותי בשל רמת המיומנויות הנמוכה המאפיינת את העובדים בענפים אלו, וכן בשל ההשפעה השלילית שיש לאיכות ההון האנושי על השקעות הפירמות בהון ובחדשנות; על הפריון והשכר לשעת עבודה ועל המבנה הענפי במשק כולו. לצד ההמלצות לפי הווקטורים, הוועדה מדגישה את הצורך ביישום המלצה באשר להתאמת פעילות משרד הכלכלה והתעשייה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים באופן שישקף את תרומתם ההולכת וגדלה בתעסוקה ובתוצר העסקי. מטרתו של שינוי זה הוא יצירת איזון במדיניות, ובמענה הנדרש לכלל ענפי המגזר העסקי אשר נמצאים תחת אחריות משרד הכלכלה והתעשייה. הוועדה סבורה כי שינוי מבני זה יתמוך ביישום תוכניות אופרטיביות לענפים אלו לרבות המלצות ועדה זו, כולל הקמת מנגנונים לשיח מובנה עם העסקים בענפים אלו, והיות המשרד כתובת אחת מטעם הממשלה לפניות של כלל המגזר העסקי לסוגיות בתחום הרגולציה והבירוקרטיה.

1 המלצות בתחום הגברת התחרות וטיוב הרגולציה

קיומה של רגולציה עודפת ונטל בירוקרטי כבד עלו בשיחות עם המגזר העסקי ומשתקפות גם במקומה היחסי הנמוך של ישראל במדדים בין-לאומיים בולטים בתחום:

1 במדד קלות עשיית עסקים (Doing Business). המפורסם על ידי הבנק העולמי ובוחן עלויות בזמן וכסף הכרוכות בהקמת עסק והפעלתו, ישראל ממוקמת במקום 21 מתוך 34 מדינות ה-OECD **ציון המשקף כי בישראל ישנו קושי בירוקרטי בביצוע תהליכים הקשורים בהקמת עסק והפעלתו**[6].

2 במדד ה-STRI (Services Trade Restrictiveness Index) של ה-OECD הבוחן את מידת הפתיחות לסחר על בסיס הסביבה החוקית, ב-22 ענפי מסחר ושירותים, ציונה המצרפי של ישראל הינו במקום ה-34 מתוך 37 מדינות ה – OECD. משמעות הציון היא כי **בישראל ישנם חסמי כניסה רגולטורים ובירוקרטים המשפיעים הן על קלות הכניסה של חברות בין-לאומיות לפעילות מקומית והן על תחרות מקומית.**

3 במדד ה-PMR (Product Market Regulation) של ה-OECD הבוחן קריטריונים בתחומי הרגולציה שיש להם השפעה על התחרות הענפית, ישראל ממוקמת נמוך כשהיא מאופיינת **ברגולציה היוצרת חסמים לתחרות**.

קיומה של רגולציה חיונית לכל שוק והיא בעיקרה מנגנון של פיקוח וויסות השוק ונועדה גם לתקן כשלי שוק שמעוותים את פעילותו של השוק החופשי ויוצרים חוסר יעילות כלכלית. אולם, רגולציה עלולה, או אף נוטה, להתרחב אם אינה מוסדרת ונמדדת על ידי גורם בקרה מאזן. בכך היא עשויה להפוך מכלי מדיניות מסייע לסביבה עסקית מיטיבה ולצמיחה כלכלית, לכלי המכביד על הסקטור העסקי ומונע תחרות וצמיחה. קיומה של רגולציה עודפת על הסקטור העסקי, מתורגמת לשני מרכיבים הקשורים זה בזה. הראשון, רגולציה היוצרת חסמי כניסה, מגבילה את התחרות ומקנה לגופים עסקיים כוח שוק עודף. השני הוא רגולציה המטילה על עסקים נטל בירוקרטי כבד, כאשר גם מרכיב זה מגביל תחרות. נטל בירוקרטי כבד על פתיחת עסק מהווה מס על פעילות כניסה, ונטל בירוקרטי כבד על הפעילות השוטפת מהווה מס על הפעילות השוטפת. הנטל הבירוקרטי מקשה במיוחד על עסקים קטנים ובינוניים, עקב מרכיב העלות הקבועה המשמעותי בנטל הבירוקרטי. **ישנו קשר ישיר בין תחרות ופריון, לכן קיומה של רגולציה עודפת הפוגעת בתחרות פוגעת למעשה גם בפריון,** שכן קיומה של תחרות מחייבת חברות פעילות לתור אחרי מקומות להתייעלות, תהליך המעודד חדשנות והשקעות המשפרים את הפריון; כמו כן, תחרות המכניסה לענף חברות יעילות מייצרת מנגנון סינון לחברות לא יעילות שיוצאות מהשוק. **ההשפעה הכלכלית השלילית של הנטל הרגולטורי בישראל מחייבת מדיניות ממשלתית של טיוב רגולציה שמשמעותה אימוץ מדיניות של ביטול חובות רגולטוריות לא נחוצות היוצרות חסמי כניסה ומגבילות תחרות מקומית ובין-לאומית; וייעול ההליך הבירוקרטי באופן המשיג את מטרות הרגולציה בעלויות נמוכות יותר במונחים של זמן כסף וטרחה. כמענה לבעיות היסוד בתשתית הרגולציה הממשלתית נדרש לפעול לקיום תמורות רוחביות במנגנוני הרגולציה הממשלתיים, וקידום תמורות מבניות לטיפול עומק במנגנונים אלו.**

6 יצוין כי המדד לא לקח בחשבון את ההשפעה הצפויה מהרפורמה ברישוי עסקים והארכת תוקף הרישיונות במרבית העסקים ל- 10 שנים.

1.1 | יעדים ומדדים

במטרה להשתפר באופן משמעותי בתחום הרגולציה והבירוקרטיה הוועדה ממליצה על אימוץ שני יעדים מדידים שיושגו בתוך עשור. קביעת יעד שאפתני להפחתת העלות של הליכים בירוקרטיים הוא תהליך שיושם בהצלחה במדינות מתקדמות בעולם. לאור הניסיון הבין-לאומי ועל מנת להפחית את הנטל הבירוקרטי על עסקים בישראל, לתת תמריץ לכלכלה תחרותית יותר ולהגביר את פוטנציאל הצמיחה של הכלכלה, הוועדה ממליצה לממשלה לאמץ מדדים רב-שנתיים באופן הבא:

א. שיפור מקומה היחסי של ישראל במדד ה-STRI ל-10 המדינות המובילות עד 2030

מדד ה-STRI ממפה את האמצעים המגבילים את הסחר העולמי בשירותים לפי חלוקה ל-22 ענפי מסחר ושירותים. הדירוג של מדינה משקף את מידת הפתיחות לכניסה של ספקי שירותים זרים בענפים השונים כפי שהיא משתקפת ברגולציה המקומית. דירוג זה מתבסס על בחינה של עשרות חוקים שחברה בין-לאומית המעוניינת להיכנס לפעילות במדינה זרה מתמודד עימם. למשל, חוקים הנוגעים להגבלות ברישום החברה הזרה, חוקים המגבילים כניסת עובדים או חוקים המעניקים יתרון לחברות מקומיות. בניתוח שערכנו במסגרת הוועדה עלה כי ציונה הגרוע של ישראל במדד, המעיד כי בישראל קיימים חסמי כניסה המונעים מחברות זרות להתחרות על אספקת מוצרים למשק, נובע מכמה רגולציות הנחשבות מחמירות בהשוואה לסטנדרט הבין-לאומי. בין החוקים המגבילים כניסה של חברות זרות מצויות דרישת תושבות של יו"ר דירקטוריון והגבלות באשר לרישום חברה בישראל (חוק החברות התשנ"ט-1999); מגבלות על העסקת זרים, לרבות דרישת מומחיות (חוק עובדים זרים התשנ"א-1991), וחוקים נוספים[7]. מהניתוח עולה כי הרגולציה המונעת כניסה של חברות זרות מקורה בחוקים אחדים שאינם קשורים זה לזה, אך יחד הם מהווים חסם כניסה לחברות זרות, מגבילים את התחרות, מעכבים את צמיחת הפריון ותורמים ליוקר המחיה במשק כולו. ניתוח זה, לצד סימולציות שערכנו העלה כי היעד השאפתני של שיפור מקומה היחסי של ישראל ל-10 המדינות המובילות בעשור הקרוב ניתן להשגה. יובהר כי מדד זה אינו מהווה אינדיקציה לנטל הרגולטורי והבירוקרטי בפועל, אלא רק לחסמי הכניסה הנובעים מרגולציה, ולכן לצד מדד זה נדרש מדד נוסף שישקף את העלויות הבירוקרטיות לחברות הפועלות במשק או חברות מקומיות הקמות במשק. נדגיש כי ניתוחים כלכליים שנעשו על מדד ה-STRI, שהינו מדד חדש יחסית, מעלים כי שיפורים במדד מתורגמים להורדה של חסמי כניסה ועידוד תחרות באותו ענף ובכך למדדי ביצוע טובים יותר. כך למשל בענף הטלקום ובבנקאות, כפי שיוצג באריכות בהמשך הדו"ח. מתוקף ממצאים אלו, הוועדה רואה במדד זה מדד כלכלי חשוב שיש להשתפר בו.

ב. מדידת הנטל הבירוקרטי על עסקים בשיטת ה-SCM: הפחתה רוחבית ופרטנית

בדומה למדידת אינדיקטורים כלכליים כדוגמת אינפלציה ותעסוקה, יש למדוד באופן עקבי את מלאי הנטל הבירוקרטי על עסקים. הצורך במדידת הנטל הבירוקרטי נובע גם מאופיים של התהליכים הבירוקרטיים המושתים על המגזר העסקי, שרבים מהם חוצי משרדים. בהעדר גורם ממשלתי העוקב ומתכלל את הנטל הבירוקרטי, לצד חוסר מודעות מספקת של המשרדים לגבי העלויות הכלכליות הישירות של החלטות והשפעתן על המגזר העסקי[8] הבירוקרטיה נוטה להתרחב. השיטה הרווחת במדינות מתקדמות למדידת עלות הבירוקרטיה היא באמצעות מתודולוגיית ה- Standard Cost Model (SCM), שבסיסה הוא מודל כמותי המחשב את הנטל הבירוקרטי הכרוך בתקנות שהממשלה מטילה על עסקים על ידי פירוק החקיקה לחובות בירוקרטיות ומדידת הזמן והעלות למילוי החובות.המודל פותח לספק שיטה פשוטה ועקבית למדידת עלות הבירוקרטיה שמוטלת ידי הממשלה והוא מיושם במדינות רבות וביניהן אוסטריה, גרמניה, אירלנד, לטביה, לוקסמבורג, הממלכה המאוחדת, נורבגיה, שוודיה, פינלנד, בלגיה, הולנד, צרפת, הונגריה, איטליה, צ'כיה, פולין ואסטוניה.

---

7 חוקים נוספים הם הגבלת זמן שהייה (חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952); מגבלות לגובה שכר מומחה (חוק עובדים זרים התשנ"א-1991. ומתן עדיפות לרכש מקומי (חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ; תקנות חובת מכרזים, תשנ"ג-1993)

8 דו"ח הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל, יוני 2018, אגף החשב הכללי במשרד האוצר

הוועדה ממליצה על מדידת מלאי הבירוקרטיה של רגולציות משמעותיות בשיטת ה-SCM תוך קביעת יעדי הפחתה; מעקב שנתי על ביצוע המדידה והטמעת הדיווח והשיפור בהקטנת הנטל בתוכניות העבודה השנתיות של הגופים הרלוונטיים. המדידה תבוצע בגין רגולציות משמעותיות שבהן צפוי שהורדת העלות הבירוקרטית תיתן תמורה גבוהה, ביחס לעלויות המדידה (רגולציות משמעותיות כגון: רישוי עסקים וייבוא מזון רגיש, כפי שיפורט בהמשך). **כדי להבטיח הקמת מנגנון מדידה הוועדה ממליצה על השינויים המבניים הבאים. המלצות אלו מבוססות על הניסיון הבין-לאומי במדינות מערביות מתקדמות.**

1.2 | תמורות מבניות לטיפול עומק במנגנוני הרגולציה

א. השלמת המבנה הארגוני הדרוש למדידת בירוקרטיה – איסוף נתונים ובקרה על המדידה

הניסיון הבין-לאומי מראה כי יישום מדיניות מדידה שיטתית ומבוקרת של עלות הבירוקרטיה בשיטת ה- SCM מחייב מנגנון מתאים שיאפשר איסוף מקצועי של נתונים לצורך המדידה ובקרה של תהליך המדידה. **לכן הוועדה ממליצה על:**

א) הקמת פעילות מדידה בהובלת משרד האוצר ומשרד רוה"מ ובשיתוף הלמ"ס שבמסגרתה יבוצע איסוף שיטתי ומייצג של הנתונים הנדרשים לחישוב עלות הבירוקרטיה באמצעות מודל ה-SCM.[9]

ב) פיקוח ובקרה של מתודולוגיית המדידה עבור רגולציה חדשה (RIA) ובחינה שוטפת של המדידה הנעשית על ידי האגפים לטיוב רגולציה במשרדים הממשלתיים תיעשה על ידי משרד האוצר ומשרד רוה"מ תוך הסתמכות על נתוני המדידה והיוועצות עם הרגולטורים במשרדים הממשלתיים.[10]

כאמור, איסוף נתונים ובקרה על תהליך המדידה הם צעדים עקרוניים משלימים לצעדים הנכונים שנעשו בשנים האחרונות ועיקם- בניית המנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי וטיוב הרגולציה שבמסגרתו הוקמה היחידה לטיוב הרגולציה במשרד ראש הממשלה והאגפים לטיוב רגולציה במשרדים ממשלתיים.[11]

ב. מינוי ועדת מנכ"לים

בעיית הרגולציה העודפת והנטל הבירוקרטי הכבד הינה חוצת משרדים, וכוללת הליכים מנהליים רבים ופרטים רבים. לשם מתן מענה מיטבי לסוגיות רגולטוריות המושתות על המגזר העסקי, יש למנות ועדת בכירים שתורכב ממנכ"לי המשרדים רה"מ, אוצר, כלכלה ותעשייה.[12] ועדת המנכ"לים תהווה פלטפורמה ל"שולחן עגול" לדיון בסוגיות משמעותיות העולות מפניות של עסקים ומשיח עם המגזר העסקי. בנוסף לתפקידה, הוועדה תגבש את המענה הממשלתי המפורט לצורך יישום המלצות דו"ח זה. הוועדה תרוכז על ידי משרד הכלכלה והתעשייה בתפקידו כ- POC לעסקים.[13]

---

9 התהליך יבוצע בשיתוף הלמ"ס מאחר שהוא הגוף היחיד שיכול על פי חוק לחייב את החברות בדיווח וכן כדי לוודא שתהליך המדידה הוא אמין ועומד בסטנדרטים מקצועיים של מדגם מייצג של העסקים בישראל. יובהר כי אין בהמלצה זו בכדי לגרוע מאפשרותו של כל משרד המעוניין בכך, לבצע את פעילות המדידה באמצעות מודל ה-SCM בעצמו, לרבות משרד הכלכלה, בדגש על החלטת ממשלה 2318 "הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא", ועל סעיף 13 א, לעניין חובת ההיוועצות עם הממונה על חוקיות הייבוא

10 לפירוט על המבנה המוסדי הרצוי והרווח במדינות המבצעות מדידה של הנטל הבירוקרטי ראו: סומקין, (2019)

11 לפי החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014, בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי

12 הוועדה תפעל בשיתוף וסנכרון מול ועדת המנכ"לים אשר הוקמה מתוקף הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל, בהמשך לדו"ח המלצות הוועדה מיוני 2018

13 להרחבה ראו בפרק "שינוי ארגוני במשרד הכלכלה והתעשייה"

במסגרת דיוניה בחנה הוועדה אפשרות להקמה של גוף ממשלתי עצמאי שיהיה אמון על פיקוח על הרגולציה בישראל, אך הדיונים לא הבשילו לכדי המלצה סופית. במהלך כתיבת הדו"ח ערך משרד המשפטים סקירה משווה מקיפה לעניין תהליכי הרגולציה במדינות מפותחות בעלות דירוג גבוה במדדי איכות הרגולציה הבין-לאומיים ונמצא שבמדינות הללו קיים גוף פיקוח כאמור, והקמתו נבחנת במסגרת צוותי עבודה ממשלתיים. הוועדה מציינת כי ככל שיוקם גוף כאמור, יש לבחון את אופן עבודת ועדת המנכ"לים לעיל.

1.3 | תמורות רוחביות במנגנוני הרגולציה הממשלתיים

במסגרת עבודתה, זיהתה הוועדה בעיות יסוד רגולטוריות המכבידות על המגזר העסקי, כאשר כיום אין ראייה ממשלתית אינטגרטיבית על המגזר העסקי, כל רגולטור רואה את העסק ב"משקפיים" הצרים של תכלית הרגולציה שלו, וכתוצאה מכך חסרה הסתכלות כוללת על התמונה הרגולטורית המצרפית שהעסק חווה, לרבות כלל הרגולציות המוחלות על העסקים, העלויות הכוללות והמשמעויות המצטברות של כלל הדרישות שעליו למלא.

כמענה לבעיות היסוד בתשתית הרגולציה הממשלתית נדרש לפעול לשינוי יסודי באופן התנהלות הרגולטורים בממשלה. להלן עקרונות הבסיס שהוועדה ממליצה לאמץ בקרב הרגולטורים השונים לטובת קידום תמורות רוחביות במנגנוני הרגולציה הממשלתיים:

א. אימוץ מנגנונים ונורמות בין-לאומיים

בהשוואת תהליכים רגולטוריים מרכזיים ומשמעותיים בהיבטים של תחרותיות, פריון ויוקר מחיה עולה כי הדרישות הרגולטוריות בישראל מחמירות ביחס למקובל באירופה ובארה"ב. כך למשל ברמת הפירוט של הסטנדרטים לאחסון מזון; בשיטת האכיפה של חוקיות ייבוא הטובין ששמה דגש על אכיפה לפני השיווק ,וזאת בדגש על מזון רגיש; בהבדלים בדרישות לרישוי עסק עבור פריטי רישוי שונים ובדרישות הרגולציה לקבלת היתר לאשרת עובד זר - מצאה הוועדה שיש בישראל סטנדרט רגולטורי מחמיר.[14] חשיבותה של רגולציה חכמה, המשיגה את יעדי הרגולציה בעלויות בירוקרטיות נמוכות, ומעודדת יזמות, השקעות ותעסוקה, מודגשת בעידן הכלכלה הגלובלית שבו מדינות רבות מתחרות על משיכת עסקים והשקעות מכל המקורות, מקומיים וזרים. לכן הוועדה ממליצה על הנחיית הרגולטורים לאימוץ סטנדרטים ונורמות בין-לאומיים בתחומי אחריותם בהתאם לרגולציה הנהוגה במדינות מפותחות.[15]

ב. שימוש במנגנוני ניהול סיכונים והעברת האחריות למפוקח

רגולציה מיטבית נדרשת לשלב בין כללים מדויקים ופרטניים שימזערו סיכונים משמעותיים לבין עקרונות אשר מותירים מרחב לשיקול דעת ולרגולציה עצמית של העסק. ההבחנה בין התנהלות לא רצויה של חיוב העסק בכללים מדויקים (מיקרו-רגולציה) לבין עקרונות שיש לעמוד בהם והעברת האחריות למפוקח, נעשית על בסיס מודלים של ניהול סיכונים ויצירת דיפרנציאליות בין עסקים לפי רמת הסיכון שלהם. כיום, בהליכים רגולטוריים מרכזיים, כדוגמת רישוי עסקים[16] וייבוא מזון רגיש, אין דיפרנציאציה מספקת בין עסקים. בהעדר הבחנה ברמות הסיכון שהעסקים מגלמים, דרישות אחידות ומחמירות מוטלות גם על עסקים שפעילותם אינה מגלמת רמת סיכון גבוהה והם נאלצים לעמוד ברף מחמיר של רגולציה ללא הצדקה, זאת בדגש על עסקים

14 להשוואות ראו נספח 5 ותרשימים 20-22

15 החלטת ממשלה 2318 מיום 11.12.2014 שעניינה "הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא" מתייחסת לאימוץ סטנדרטים של מדינות מפותחות לתחום הייבוא בלבד, הוועדה סבורה כי יש לפעול לאימוץ מנגנונים ונורמות בין-לאומיים באופן רחב, לתחומים רגולטוריים נוספים

16 בתאריך 10.7.18 הצביעה מליאת הכנסת על תיקון 34 לחוק רישוי עסקים הקרוי "רישוי עסקים דיפרנציאלי" ומטרתו קביעת תהליכי רישוי שונים המותאמים לסוגי העסקים השונים. רפורמה זו אמורה הייתה להיכנס לתוקף ב-01.01.2019, אולם היא אינה מיושמת

קטנים ובינוניים. נדגיש כי הוועדה סבורה כי גם בעסקים בסיכון גבוה ניתן להשיג את תכלית הרגולציה בנטל בירוקרטי נמוך יותר, כפי שעלה מההשוואות הבין-נלאומיות. הוועדה ממליצה שרגולטורים יישמו מודלים של ניהול סיכונים ברגולציה באמצעות שימוש במנעד רחב יותר של סל כלים רגולטורי הנע בין התערבות מקיפה ונוקשה של הרגולטור (אישור מראש ודרישה לרישוי) לבין התערבות מצומצמת המעניקה בחירה ושליטה רבה יותר למפוקח (מעבר לאכיפה בשווקים). נדגיש כי עבור יישום יעיל של אכיפה בשווקים יש להגביר ולייעל את מערך האכיפה הקיים כיום. פעילות ניהול הסיכונים תיעשה בהובלת אגף רגולציה במשרד רוה"מ, אשר פיתח מתודולוגיות שונות לאמידת סיכונים וניהולם.[17]

ג. טיפול באחריות הפלילית האישית שחלה על הרגולטור

המנגנונים הקיימים כיום משמרים אחריות אישית גבוהה של רגולטורים ביחס לרגולציות שעליהן הם אחראים. אחריות זאת הכוללת אחריות פלילית, אישית ונזיקית, גוררת מדיניות של מזעור סיכונים ולא ניהול סיכונים. לכן, כצעד הכרחי למעבר לרגולציה המעניקה בחירה ושליטה רבה יותר למפוקח תוך העברת האחריות לאחרון, הוועדה ממליצה לטפל באחריות הפלילית האישית שחלה על הרגולטור. צעדים ראשוניים שבוצעו בנושא בהובלת היחידה לרגולציה במשרד רוה"מ כוללים הנחיית פרקליט המדינה מספר 2.37, "מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות".[18] בנוסף לצעד זה, הוועדה ממליצה על חקיקה המתייחסת מפורשות למעטפת המשפטית שהמדינה נותנת ובתוך כך, בין היתר, לנושא ניהול הסיכונים וגבולות האחריות של הרגולטור.

ד. קידום הדיגיטציה בשירותים הממשלתיים

הטמעה דיגיטלית של תהליכי רגולציה, פיקוח ובקרה שהעסקים מחויבים בהם וקידום זרימת המידע בין העסקים לבין הממשלה וזרועותיה באופן דיגיטלי, תייעל את ההליך הבירוקרטי ותוזיל את עלותו. לדיגיטציה ממשלתית, בדגש על הליכי רישוי ומתן אישורים דיגיטליים שהעסקים מחויבים בהם, יש השפעות חיצוניות חיוביות שכן מלבד ההליך הבירוקרטי עצמו, הדיגיטציה הממשלתית מעודדת את העסקים להטמיע דיגיטציה לשימוש רחב יותר ובכך מסייעת להאצת החדשנות במגזר העסקי. כמו כן, האצת הדיגיטציה בהליכי רישוי עסק והליכים נוספים תאפשר לרגולטורים שימוש בידע הנצבר, ביצוע ניתוחים רלוונטיים, הפקת תובנות, זיהוי כשלים, מעקב אחרי יעדי שירות ומשך זמן לטיפול, ואפשרות לפעולה אקטיבית מול העסקים.

1.4 | סוגיות פרטניות לטיוב

א. הסרת חסמים לייבוא והפחתת עלות הבירוקרטיה

חסמי כניסה משמעותיים נמצאים בתחום הייבוא שכן שיטת האכיפה של חוקיות הייבוא הנהוגה בישראל עתירת בירוקרטיה וזמן, עלות המתורגמת לחסמי כניסה לענף ומס בירוקרטי על הפעילות השוטפת. בירוקרטיה זו פוגעת בעיקר ביבואנים קטנים, מחזקת יבואנים גדולים ותומכת ביצירת שווקים ריכוזיים. תרומתו הגדולה של הייבוא להגברת התחרות, הפריון והפחתת יוקר המחיה מדגישה את הצורך בהפחתה משמעותית של נטל הבירוקרטיה ומסמנת נושא זה כאחד הנושאים הראשונים שייכנסו למדידה ושיש לקבוע עליו יעד להפחתה של לפחות 75% בעלות הבירוקרטית.

17 https://www.gov.il/he/departments/general/risk_management

18 להנחיית פרקליט המדינה 2.37 ראו: https://www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Guidelines/02.37.pdf

לאור אלו הוועדה ממליצה על הצעדים הבאים ומדגישה כי **כדי לוודא את קיומו של תהליך ההפחתה יש לבצע מדידת עלות הבירוקרטיה מדי שנה בשיטת SCM** ולפרסמו:

אימוץ השיטה האירופית לאכיפת חוקיות הייבוא: מעבר ממודל של אכיפה בשער הכניסה למודל של אכיפה בשווקים - אימוץ שיטת האכיפה של חוקיות הייבוא הנהוגה באירופה, שלפיה יבוטלו התהליכים הבירוקרטיים בייבוא, כאשר הרגולטור נסמך על הצהרה מטעם היבואן כי המוצר עומד ברגולציה המבוקשת. זאת לצד ניהול סיכונים באכיפה מדגמית בשווקים ומתן כלי אכיפה ועניישה למי שמצהיר הצהרת שווא.

אימוץ הסטנדרטים הטכניים המקובלים במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים, כך שלא תידרשנה התאמות לצורך הייבוא לישראל ומוצרים שמיוצרים למכירה באיחוד האירופי או בארה"ב יוכלו להימכר גם בישראל ללא התאמות ייחודיות.

שקיפות בהליך הרגולטורי והנגשת המידע ליבואנים: יש לשפר את הנגשת המידע בעניין ההליך הבירוקרטי הכרוך בייבוא. אי הוודאות אינה מאפשרת ליבואנים לקבל החלטות מושכלות ועשויה ליצור נטל בירוקרטי שונה עבור יבואנים שונים.

הפחתת העלות הבירוקרטית של ייבוא מזון רגיש: יש להמשיך להעביר מוצרים מקטגוריית "מזון רגיש" לקטגוריית "מזון רגיל", כפי שנעשה עד כה ובהתאם לרגולציה באיחוד האירופי. צעדים נוספים מומלצים שעשויים להפחית את הנטל הבירוקרטי הם: ריווח התדירות של דיגום מזון רגיש, והרחבת ההישענות על הצהרות בשלב הייבוא, זאת לצד התאמת הרגולציה הקיימת בהתאם לנהוג בשווקים מפותחים.

אימוץ תקנים בין-לאומיים בתקינה מחייבת שאינה רשמית: הנחיה לאימוץ סטנדרטים בין-לאומיים (בדומה למתנהל בתקינה הרשמית), גיבוש מנגנון לטובת מיפוי סדור של השינויים שמקורם בהיבטים בין-לאומיים שאינם מחייבים, וקביעת נוהל לעניין הליך אישור תקינה שאינה רשמית.

הסרת חסמים לייבוא מקביל: כיום בלא מעט תחומים נדרש קשר ישיר עם היצרן לצורך ייבוא טובין לישראל. קשר זה מונע בפועל ייבוא מקביל שמביא להגברת התחרות ולשיפור הפריון. הוועדה ממליצה לאסור על רגולטורים לחייב קשר עם היצרן כתנאי הכרחי לייבוא וכן תנאים נוספים המונעים ייבוא מקביל ולמצוא פתרונות רגולטוריים אחרים תוך ניהול סיכונים,על מנת לקדם את הייבוא המקביל.

ב. רישוי עסקים ושינויי דרישות לאורך חיי רישיון

המורכבות והנטל הבירוקרטי הכבד הכרוך בהליך רישוי העסקים ידועים כבר שנים רבות והם נובעים בעיקר מהשונות הגדולה בין סוגי העסקים ומאפייני העסק הפרטניים ומריבוי גורמי הממשל נותני האישור שדרישותיהם מתנגשות לעיתים זו עם זו או עם רגולציה מתוקף חוקים אחרים. מורכבות זאת מביאה לתהליך רישוי ארוך ומסורבל, הכרוך באי ודאות רבה ומייצר תמריץ לפתיחת עסק ללא רישיון. לאור אלו נעשו ניסיונות מספר לרפורמה.[19] אולם רובן לא הוטמעו ובפרט לא יצרו שינוי מהותי בנטל הבירוקרטי הכבד.

הוועדה ממליצה להמשיך לפעול להטמעת רפורמות שיישומן כבר החל, ובפרט הטמעת מפרטים אחידים ומסלולי רישוי דיפרנציאליים. יישומן מבטיח הקלה בנטל הבירוקרטי לעסקים עם העלאת הוודאות שבתהליך לצד הטמעת מנגנוני ניהול סיכונים. לגבי הרפורמה לפרסום מפרטים אחידים, מאז 2012 פורסמו 65 מפרטים מתוך 200 פריטי רישוי, כאשר 20 מהם פורסמו ב-2020. מאחר שב- 30 פריטי הרישוי הנפוצים ביותר נכללים כ 80% מכמות העסקים המחויבים ברישיון, יש לרכז את המאמצים בפרסום מפרטים לפרטי רישוי אלו, ובפרט לפריטי הרישוי הנפוצים שאינם בסיכון גבוה. נציין כי פריטי הרישוי שפורסמו אינם בהכרח השכיחים ביותר. כמו כן, ולאור העיכוב הגדול בהתקדמות פרסום המפרטים יש לאתר את הרגולוטורים המעכבים פרסומים אלו ואת החסמים להתקדמות הנושא. וזאת תחת ראייה ארוכת טווח לתועלות הגדולות לאורך זמן של פרסום מפרטים אלו על המשק כולו. **כאמור, תהליך רישוי עסקים יהיה אחד התהליכים המרכזיים למדידה במתודולוגיית SCM ולקביעת יעד שאפתני להפחתה.** הוועדה ממליצה גם על הטמעת דיגיטציה בהליך זה באופן שיפחית מהותית את העלות הבירוקרטית ברגולציה זאת, וייצור אחידות בדרישות מעסקים ואכיפתן.

כמו כן, גם המפרטים המפורסמים הינם ארוכים, מסורבלים ולא מידתיים, וכוללים מפרטים בעלי דרישות עודפות ביחס לניהול סיכונים, וביחס לדרישות המקובלות בעולם. הוועדה ממליצה להסמיך את הוועדה המייעצת לאסדרה שהוקמה מתוקף חוק רישוי עסקים לפעול לשיפור ולטיוב המפרטים והנגשתם למגזר העסקי.

ג. הגדלת כושר התחרות מול הייבוא האישי

נוכח המגמה הגוברת של עלייה במסחר המקוון בכלל, ובייבוא האישי בפרט, יש לפעול לטובת איזון תנאי התחרות בין הייבוא האישי לבין המסחר הקמעונאי. הפטור ממע"מ הקיים כיום על ייבוא אישי מייצר חיסרון תחרותי לקמעונאים המקומיים המחויבים בתשלום המע"מ מהשקל הראשון. לאור זאת, ולאור ההתפתחויות הטכנולוגיות והמגמה הרווחת במדינות המפותחות לביטול הפטורים בייבוא אישי, הוועדה ממליצה לקדם היערכות תפעולית ולבטל את הפטור הקיים מתשלום מע"מ בייבוא אישי. תנאי הכרחי לצעד זה הוא קיומה של מערכת תשלומים נגישה ופשוטה, הן לצרכנים והן לספקים, לתשלום של חבות המס, בדומה למודל שיישמו מדינות מפותחות אחרות שכבר נקטו צעדים או נערכות לביטול הפטור ממע"מ.[20]

19 תיקון 27 לחוק רישוי עסקים משנת 2008 – פרסום מפרטים אחידים. תיקון 34 לחוק רישוי עסקים משנת 2018 – מסלולי רישוי דיפרנציאליים

20 הממונה על חוקיות היבוא אינו תומך בעדכון תקרת הפטור ממע"מ ביבוא אישי. לעמדתו, התנאים כיום אינם בשלים לעדכון תקרת הפטור, הן מבחינה תפעולית והן מבחינה כלכלית

ד. הצגת מחירים

לפי החוק להגנת הצרכן בישראל סעיף 17 ב, חלה על קמעונאים חובת הצגת מחירים על כל פריט ופריט בחנות.[21] רגולציית הצגת המחירים נועדה במקורה לסייע לצרכנים לגשר על פערי אינפורמציה במטרה למנוע ניצול כוח שוק על ידי הקמעונאי. אולם רגולציה זו, שהינה ייחודית לישראל, משיתה עלויות על הקמעונאי, **מונעת כניסה של טכנולוגיות תחליפיות ומביאה להעסקת עובדים בפריון נמוך.** ברוב המוחלט של המדינות המתקדמות בעולם, בהן כל מדינות האיחוד האירופי, קנדה ו- 45 מתוך 50 מדינות ארה"ב, החוק מתיר להציג את המחיר על תווית המדף ולא על כל פריט. בקרב מדינות ה-OECD רק בישראל קיימת רגולציית הצגת מחירים על כל מוצר.[22] אחד מהסיכונים הקיימים בהקלה רגולטורית בכל הנוגע להצגת מחירים, הוא שבעת רכישה ייתכן כי יהיה פער בין המחיר בקופה למחיר המצוין במדף, כך שהלקוח עשוי לשלם יותר ממה שהוא התכוון מבלי ששם לב. מצב זה נמנע כאשר המחיר מצוי על המוצר גם עם הגיע הלקוח לקופה. במדינות רבות שבהן ניתן להציג את המחיר על המדף, ישנן תקנות ספציפיות על מנת לצמצם את הסיכון הנ"ל, לצד בקרה בשטח ועניישה של קמעונאים. הוועדה ממליצה לאפשר את מימוש החובה של הצגת מחיר גם באופן דיגיטלי, כפי שנהוג במדינות המפותחות וללוות את המהלך באכיפה בשווקים ועניישה מרתיעה בכדי למנוע פער בין המחיר בקופה למחיר המצוין במדף, והצגה לא מדויקת או מבלבלת של המחיר על המדף. כן ממליצה הוועדה להטיל על הרשות להגנת הצרכן להביא לשינוי כאמור, מבלי לפגוע בצרכן.

2 המלצות בתחום השקעות בהון פיזי, טכנולוגי ועידוד חדשנות

חדשנות והטמעה של טכנולוגיות ושיטות עבודה חדשות מאפשרות בין היתר קפיצת מדרגה בפרודוקטיביות וביעילות של העסק ומקדמות את התחרות בענף. מעבר לכך, בשנים האחרונות גברה ההכרה בכך שחדשנות אינה מתמקדת בהכרח בפיתוחים טכנולוגיים, ישנה גם חדשנות שאינה טכנולוגית שתורמת לפריון הפירמה כגון פיתוח מודלים עסקיים חדשים או שיטות ניהול. היעדר השקעה מספקת בהון פיזי בכלל, ובחדשנות בפרט היא אחת הסיבות לפערי הפריון בענפי המסחר והשירותים. מלאי ההון הפיזי והטכנולוגי מסביר 30% מפער הפריון הכולל במשק לשעת עבודה בהשוואה למדינות הסמן. על אף חשיבותה הגדולה של ההשקעה בהון, ההשקעה בענפי המסחר והשירותים נמוכה במידה ניכרת מזו שבמדינות ה- OECD .

כשלי שוק שונים עלולים להביא את הפירמות להשקעות חסר בהון פיזי, טכנולוגי ובחדשנות, כאשר ישנם שני סוגים מרכזיים של כשלי שוק: הראשון מקורו **ביכולתן** של הפירמות להשקיע ולהטמיע הון פיזי וטכנולוגי, והשני מקורו **ברצונן** ובמערך התמריצים הקיים לביצוע השקעה מסוג זה. יכולתן של הפירמות להטמיע טכנולוגיות תלויה בין היתר בנגישותן למקורות מימון, בדגש על חברות קטנות או מתחילות, ברמת הון אנושי נמוכה, שכן הפעלת הון טכנולוגי דורשת ידע ומיומנויות, ומהיעדר ידע של מנהלי הפירמות לגבי כלים טכנולוגיים קיימים ושיטות להטמעתם, מאפיין הרווח בעיקר בקרב פירמות קטנות או פירמות העוסקות בתחומים מסורתיים.

לצד יכולתן של הפירמות להטמיע טכנולוגיות, ישנם גורמים אחדים המשפיעים על רצון החברות לביצוע תמורות אלו. אחד מהם הוא הסביבה התחרותית בענף המשפיעה על מוטיבציית הפירמות להתייעל ולצידו ישנו כשל שוק של "השפעות חיצוניות". קבלת ההחלטות של הפירמה מתבססת על ההשפעה של ההשקעה בגבולות הפירמה בלבד, ואילו נקודת המבט על כלל התועלת המשקית המצרפית חסרה ((Spillover Effect, מכאן שההשקעה בחדשנות המבוצעת על ידי הפירמה הבודדת אינה מביאה לידי ביטוי שיקולי זליגה של החדשנות למעגלים רחבים יותר. אף שכשלי שוק אלו קיימים גם ביחס לענפי המסחר והשירותים, ניכרת דיפרנציאליות במדיניות הממשלתית. **לפיכך הוועדה ממליצה על הצעדים הבאים:**

---

21 לחוק הגנת הצרכן ראו: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/089_001.htm

22 לסקירה בין-לאומית רחבה בנושא ראו: לוי, (2008)

2.1 | סיוע ממשלתי מבוסס תרומה כלכלית וביטול האפליה הענפית

מתן סיוע ממשלתי ותמריצים לעסקים לא יהיה מבוסס על העדפה ענפית אלא על תרומה לתוצר ובמיוחד התגברות על כשלי שוק כגון השפעות חיצוניות. כיום תמריצים אלו ניתנים, בין היתר, על פי החוק לעידוד השקעות הון (1959) בענפי התעשייה והשירותים עתירי הייצוא (בדגש על ענפי ההיי-טק) בלבד; לדעת הוועדה אפליה שלילית לענפי המסחר והשירותים תורמת לכך שתוואי הפריון בענפים אלו אינו עולה בשיעור דומה כפי שזה משתקף בנתונים.

2.2 | הנגשת ידע

קידום והפצה של ידע לשם הטמעת חדשנות טכנולוגית ושאינה טכנולוגית, לרבות שיטות ניהול, המותאמת למאפיינים הייחודיים של ענפי המסחר והשירותים. בכלל זה, הנגשת ידע על אודות פתרונות ותהליכים מותאמים לעסק, יצירת שיתופי פעולה בין חברות בענפי המסחר והשירותים לבין האקדמיה וחברות טכנולוגיות, יצירת קהילות עסקיות וכיו"ב.

תמיכות על ידי רשות החדשנות ניתנות לחברות ההייטק ממגזר השירותים אולם כמעט ואינן ניתנות לחברות ממגזרים אחרים בענפי המסחר והשירותים שאינן מוגדרות כחברות הייטק. הסיבה העיקרית לכך היא שחברות אלו אינן מבצעות מו"פ אך ייתכן שחלק מהסיבה לכך היא מחסור בהנגשת המידע לעסקים על ידי רשות החדשנות. בהתאם, הוועדה ממליצה שהרשות תפעל לכך שגם ענפים אלו יכירו את כלי הסיוע שלה.

2.3 | מדידה ומעקב של הטמעת חדשנות ואיכות הניהול

לצורך מעקב אחר תוצאות פעולות הממשלה בתחום החדשנות וכדי לספק מידע תומך החלטה לקובעי המדיניות כמו גם לחברות במגזר העסקי, יש חשיבות מכרעת במדידת רמת החדשנות במשק. יצוין כי קיימת מתודולוגיה בין-לאומית סדורה למדידת חדשנות המיושמת במרבית ממדינות המפותחות.[23] הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מקיימת מדידה סדורה לאורך זמן של היבט המו"פ בלבד, כאשר מעת לעת מבוצעים סקרים ייעודיים, אך כאמור לא באופן עקבי וארוך טווח.[24]

תמונה זו מהווה תמונת חסר למצב הטמעת החדשנות בענפי המסחר והשירותים, לרבות הטמעת טכנולוגיות וחדשנות שאינה טכנולוגית, שמהווים כאמור חלק משמעותי בתמהיל החדשנות של ענפים אלו. לאור האמור, הוועדה ממליצה על מדידה סדורה של תחום החדשנות ושיטות ניהול ברמה הלאומית על ידי הלמ"ס, לרבות היבטי הטמעת טכנולוגיות, חדשנות שאינה טכנולוגית ואיכות ניהול במגזר העסקי, וזאת באופן רציף, עקבי וארוך טווח.

23 מדריך אוסלו (2018) של ה- OECD

24 בשנת 2020 בוצע לראשונה סקר רחב יותר לעניין הטמעת טכנולוגיות "שימושים בטכנולוגיות מידע ותקשורת והגנת סייבר בעסקים 2019 – ICT", אשר עתיד להתפרסם בשנת 2021, אך נכון להיום מוגדר כסקר חד פעמי. כמו כן בשנת 2014 בוצע "סקר חדשנות 2010-2012", אשר כלל התייחסות רחבה לחדשנות ובכלל זה גם לחדשנות שאינה טכנולוגית. שנה זו הייתה השנה האחרונה שבה בוצע הסקר

3 המלצות בתחום הון אנושי

איכות ההון האנושי כפי שהיא נמדדת ברמת המיומנויות של העובדים, נמוכה בישראל, ובמיוחד בענפי המסחר והשירותים. רמת ההון האנושי משפיעה הן באופן ישיר והן באופן עקיף על פריון העבודה. באופן ישיר, רמת ההשכלה, איכותה ומיומנויות הפרט מאפשרות לו לבצע עבודות באופן יעיל ואפקטיבי. ההשפעות העקיפות קשורות בכך שרמת ההון האנושי משפיעה על החלטות הפירמות באימוץ טכנולוגיות חדשות הדורשות הון אנושי מיומן להפעלתן. יתרה מכך, רמת מיומנויות נמוכה של אוכלוסייה גדולה, המשתכרת שכר נמוך, כפי שהיא קיימת בישראל ובפרט בענפי המסחר והשירותים, מאפשרת הישרדות של עסקים בפריון נמוך ומשפיעה על הפריון ועל המבנה הענפי במשק.
להלן המלצות הוועדה בפרק זה, אשר מהוות נדבך משלים ליתר הפרקים בדו"ח בדגש על פרק החדשנות הנדרשת בענפי המסחר והשירותים והתאמות לכישורי ההון האנושי הנדרש לכך. כמו כן, פרק זה נוגע בהמלצות רחבות לפעילות הממשלתית, העולות בקנה אחד עם המלצות הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, בהובלת פרופ׳ צבי אקשטיין וזרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה.

3.1 | התאמת מערך הכשרה מקצועית למתן מענה לצרכים המתקדמים של ענפי המסחר והשירותים

גיבוש תוכניות לימוד בהלימה לביקוש לעובדים ולתשואה לשכר בענפים אלו, והתאמת מסלולי הכשרה קיימים ו/או גיבוש מסלולים חדשים בהתאם למגמות הצפויות להשפיע באופן ניכר על ענפי המסחר והשירותים בטווח הבינוני-ארוך ודורשות פיתוח מיומנויות דיגיטליות, ניהול לוגיסטי ממוחשב, ניהול פלטפורמת סחר מקוונת ועוד, ולשלב במסגרתן פיתוח של מיומנויות היסוד. המלצה זו הינה בהלימה להמלצות הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 ובשיתוף זרוע העבודה.

3.2 | ביסוס מנגנון לחיבור צורכי המעסיקים ביחס להון האנושי

ביסוס הקשר מול המעסיקים, מיפוי צרכים וסנכרון ממשקים עם הגורמים הממשלתיים, זאת בהתאם להמלצות ועדת תעסוקה 2030 ובשיתוף זרוע העבודה. מאחר שמשרד הכלכלה אמון על הממשק עם המגזר העסקי, עליו להיות שותף בתהליכים הנוגעים למעורבות המעסיקים בתוכניות תעסוקה והכשרות מקצועיות ולעבוד במשותף עם הגורמים הממשלתיים בתחום.

3.3 | קידום תעסוקה והכשרת עובדים בענפי המסחר והשירותים

לאור הפערים בהיקף הכשרות עובדים בענפי המסחר והשירותים ביחס לשיעורם מסך המועסקים במשק, הוועדה ממליצה על קידום תוכניות להכשרת הון אנושי בתחומים נדרשים בענפי המסחר והשירותים, לרבות מסלולים שבהם יש ביקושים גבוהים ושכר עולה, תוך שימת דגש על אנשים הנכנסים לראשונה לשוק העבודה המקצועי, מובטלים או עובדים שזקוקים להסבה מקצועית או לעדכון מקצועי. במסגרת ההכשרות יש לשלב לימודי הון אנושי כללי וכישורים רכים בפיתוח ההון האנושי. המלצה זו הינה בהלימה להמלצות הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 ולהיקף ההכשרות שאושר במסגרתה.

4 המלצות בתחום מבנה משרד הכלכלה והתעשייה: התאמת פעילות המשרד לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים

דו"ח הוועדה כולל שורת המלצות שמטרתן המרכזית היא צמצום פערי הפריון בענפי המסחר והשירותים. על מנת שהמלצות אלו, אשר יישומן נע בין הטווח הקצר לטווח הארוך, תיושמנה באופן המיטבי, נדרש למנות גוף ממשלתי אשר יעקוב אחר יישום המלצות אלו תוך שיתוף פעולה עם כלל משרדי הממשלה והגופים הנדרשים.
משרד הכלכלה והתעשייה הינו משרד כלכלי מוביל אשר אחד מייעודיו המרכזיים הוא להיות המשרד של העסקים. ייעודו זה, בדומה למשרדי ממשלה מקבילים בעולם, נועד לקדם ראייה כוללת ממבט על לטובת קידום הצמיחה של הסקטור העסקי באמצעות הסרת חסמים, קידום תמריצים וכן פעולות נוספות הנדרשות להשגת תכליתו. **להלן המלצות הוועדה להתאמת פעילות משרד הכלכלה והתעשייה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים:**

4.1 | התאמת המבנה הארגוני של משרד הכלכלה והתעשייה כך שיהיה תואם למבנה המגזר העסקי

מוצע לבחון שינוי במבנה הארגוני הנוכחי של משרד הכלכלה והתעשייה, כך שיאפשר בין היתר את אימוץ מסקנות הדו"ח וישקף בצורה מותאמת יותר את התפלגות ענפי המגזר העסקי אשר נמצאים תחת אחריות המשרד.
יצוין כי לקראת ובעקבות תקציר המלצות הוועדה שפורסמו בדצמבר 2020, פעל משרד הכלכלה והתעשייה להקים אגף בכיר למסחר ושירותים אשר יהיה אחראי לפיתוח תחום המסחר והשירותים במדינת ישראל, ובכלל זה בניית מומחיות ענפית, הפחתת רגולציה ובירוקרטיה ושיפור הסביבה העסקית של ענפי המסחר והשירותים בישראל.

4.2 | חיזוק מנגנון להיות משרד הכלכלה Point of Contact לעסקים

חיזוק המשרד ככתובת לריכוז הפניות שעולות מצד עסקים וארגונים יציגים תוך יצירת מנגנונים בנושא, ריכוז הטיפול מול הרגולטורים והרשויות המוסמכות השונות למתן מענה רוחבי וכולל לבעיות שעולות מהשטח, והעלאת סוגיות ובעיות הדורשות את מעורבות ועדת המנכ"לים, בשבתה כ"שולחן עגול".
יש להעניק למשרד הכלכלה והתעשייה את הכלים המתאימים והסמכויות על מנת לקיים את מנגנון ה- POC באופן שיאפשר ערך מוסף משמעותי לעסקים, תוך הסתכלות כוללת על התמונה הכללית מנקודת מבט העסק (ראיית 360 מעלות של העסק). בין היתר, באמצעות דרישת מידע והתייחסויות מהרגולטורים השונים, קביעת לוחות זמנים סבירים למענה, והתייעצות עם המשרד בעת גיבוש רגולציות משמעותיות למגזר העסקי. כמו כן, המשרד יזמן דיונים נדרשים בוועדת המנכ"לים לטובת שקלול היבטי המגזר העסקי בעת קבלת החלטות.

4.3 | קידום מדיניות ופיתוח מדדים

גיבוש יעדים ומדדי תוצאה בהתאם להמלצות ועדה זו, קידום תשתית מחקרית לתחום, הבניית מנגנוני הערכת אפקטיביות בתחום, ועוד. זאת בין היתר, באמצעות אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד.

2

הוועדה לקידום כלכלי
של ענפי המסחר והשירותים

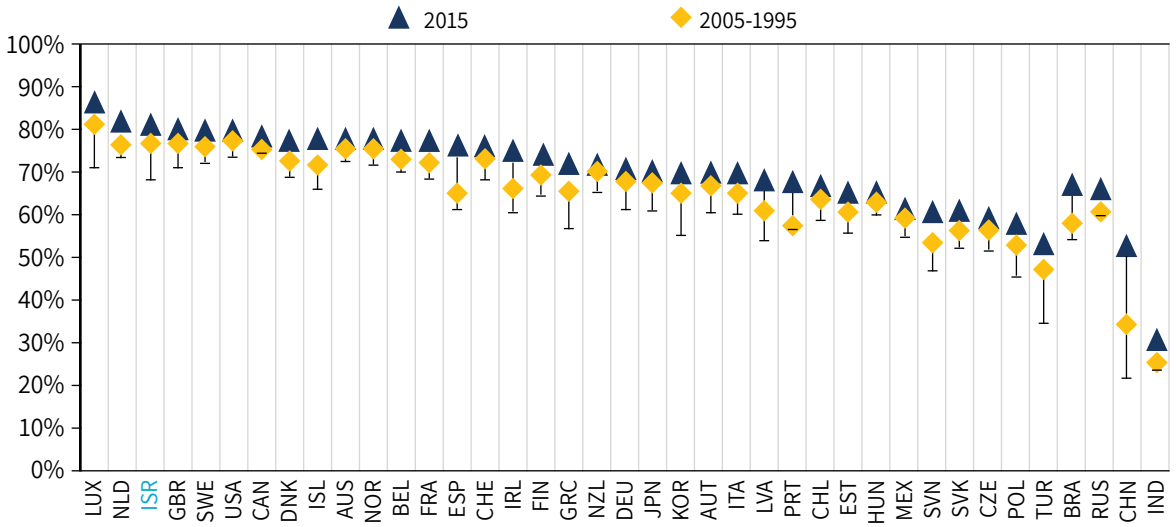
רקע

1 מטרות הוועדה

כמו ברוב מדינות העולם, גם בישראל נרשמה בעשורים האחרונים עלייה מתמשכת בחלקם של ענפי המסחר והשירותים במונחי ערך מוסף גולמי והיקף המועסקים. כיום ענפי המסחר והשירותים מהווים נתח משמעותי מכלכלת ישראל – 82% מהיקף המועסקים ו- 80% מהערך המוסף הגולמי בתוצר העסקי. ענפים אלה, בדומה לכל ענפי המשק, כוללים ברובם עסקים קטנים ובינוניים. כמו כן, ובדומה למדינות אחרות, אלו ענפים המוטים יותר לשוק המקומי וחשופים פחות לסחר בין-לאומי.

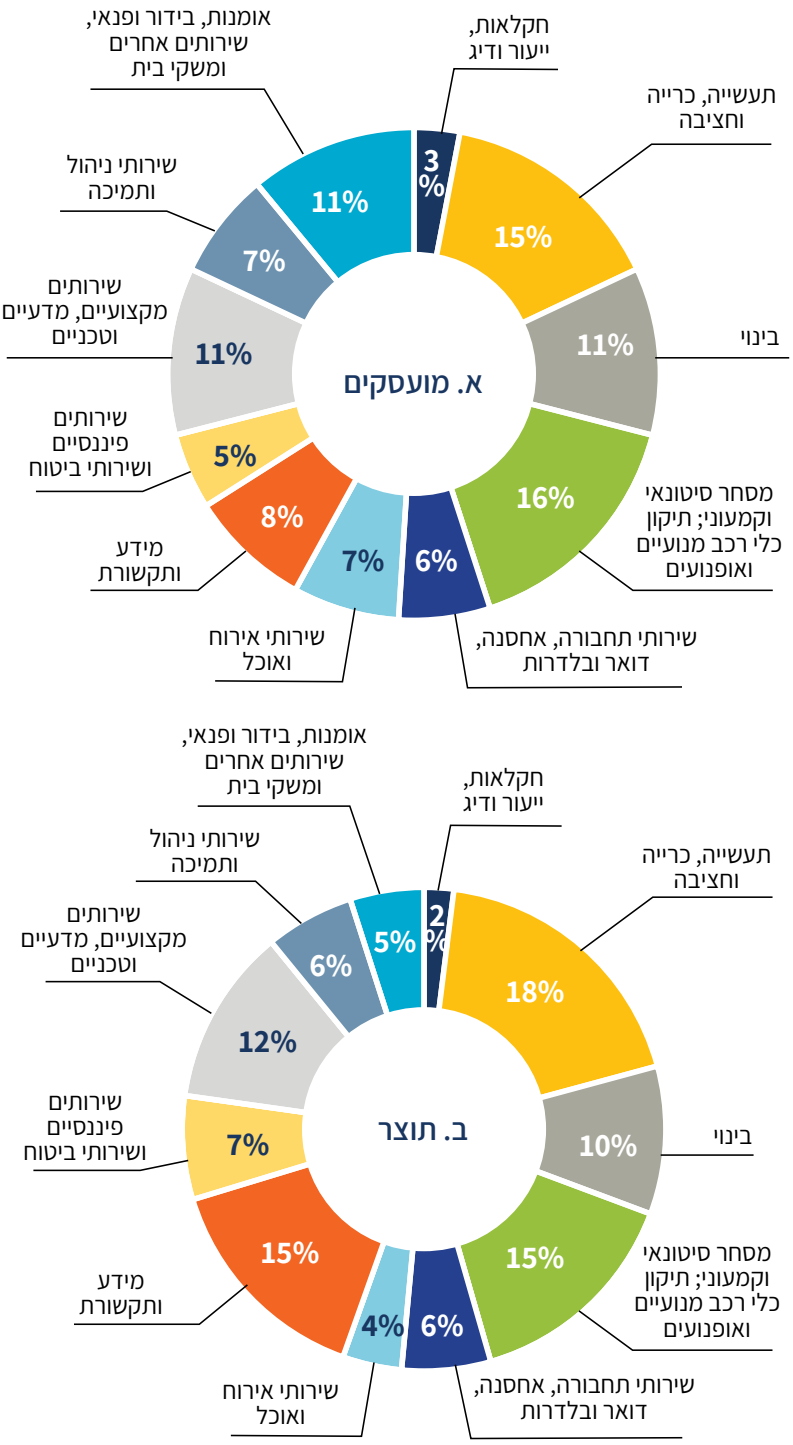
כאמור, המאפיינים המקומיים מהעשורים האחרונים הם חלק ממגמה עולמית: במדינות ה-OECD מעסיקים כיום ענפי המסחר והשירותים בממוצע יותר מ-70% מהעובדים, עלייה של 10 נקודות אחוז ביחס ל-1995. הגידול בהיקפם של ענפי השירותים משקף שינויים מבניים כמו עלייה בצריכת שירותים עם העלייה ברמת החיים; הזדקנות האוכלוסייה ומעבר של חברות תעשייה למדינות שבהן כוח העבודה זול יותר. לפי תחזיות ה-OECD עליית חלקם של מגזרי השירותים במדינות ה-OECD בחצי המאה האחרונה צפויה להימשך ובכך הופכים ענפים אלו לענפים המשמעותיים ביותר לצמיחה כלכלית (Sorbe et al., 2018).

תרשים 1: שיעור המועסקים במגזרי השירותים והמסחר במדינות OECD 2018



מקור: Sorbe et al.,2018

תרשים 2: התפלגות התוצר והמועסקים בסקטור העסקי לפי ענפים נתונים לשנת 2019



מקור:למ"ס, 2019 ועיבודי מכון אהרן

*ניתוחים אלו לא כוללים את הענפים הבאים: פעילויות בנדל"ן, אספקת חשמל, גז, מים, שירותי ביוב וטיפול באשפה.

מגמות אלו מהוות אתגר גדול לקובעי המדיניות שכן, מסיבות שתוזכרנה בהמשך, ענפי המסחר והשירותים מתאפיינים בפריון עבודה נמוך ובקצב גידול איטי יותר של הפריון ביחס לענפי התעשיה. כך, המעבר לכלכלה מבוססת שירותים במדינות ה-OECD מביאה עימה חששות לשיעורי הצמיחה שתצגנה כלכלות אלו בעתיד. חששות אלו תקפים ואף מודגשים עבור כלכלת ישראל המאופיינת בפריון עבודה נמוך ביחס למדינות מובילות ב- OECD("מדינות הסמן[25]"), בכל ענפי הפעילות העסקית. צמיחת התוצר בישראל בעשור שקדם למשבר הקורונה הייתה 3.5% לשנה בממוצע. כשבוחנים את מרכיבי הצמיחה עולה כי עליית שעות העבודה (2.6% לשנה בממוצע) תרמה כ-75% מהצמיחה, ואילו עליית הפריון (0.9% לשנה בלבד בממוצע) תרמה רק כ-25% מהצמיחה. ישראל נהנתה בעשור זה מעלייה של 8 נקודות אחוז בשיעורי התעסוקה ואלו כמעט הושוו לאלו של מדינות הסמן.[26] מכאן, שמנוע צמיחה זה קרוב למיצוי כאשר פערי הפריון לשעת עבודה גדלים.

מגמות הצמיחה בישראל, טרם משבר הקורונה, מדגישות כי הפריון הוא חסם הצמיחה של המשק הישראלי והסיבה שהפער ברמת החיים, הנמדד בפערי התוצר לנפש, בין ישראל למדינות הסמן אינו מצטמצם (תרשים 3). ללא צמיחה מואצת בפריון, קצב הצמיחה במשק יואט בעשור הבא והמשמעות היא צמיחה אפסית בתוצר לנפש והגדלת הפער בין ישראל למדינות המובילות.[27] תחת מגמות כאלה לא תצליח ישראל לספק רמת חיים גבוהה לאזרחיה ולטפל בשיעורי העוני הגבוהים המאפיינים אותה. כיום בענפי המסחר והשירותים, המרכזים את רוב הפעילות במשק, קיים פער של 44% בתוצר לשעת עבודה[28] (26 דולר) בין ישראל למדינות הסמן.

על אף הנתונים לעיל, קידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים לא זכה להתייחסות ממשלתית ישירה בשנים האחרונות. לפיכך, ב-2 בדצמבר 2018 הוקמה ביוזמת משרד הכלכלה והתעשייה הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים. מטרת הוועדה הינה לגבש המלצות לתוכנית לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים, בדגש על הפחתת פערי פריון העבודה מול מדינות מובילות. מהמחקר הכלכלי עולה כי העלאת פריון העבודה מביאה לירידה ביוקר המחיה ולעלייה בשכר הריאלי.

בעיית פריון העבודה הנמוך בישראל היא בעיה מורכבת, שכן פריון העבודה מושפע מגורמים שונים - גורמי הייצור במשק - שקיימת ביניהם הדדיות והקשרים ביניהם לעיתים משתנים עם רמתם. שינוי ברמתם של גורמים אלו כרוך במדיניות כלכלית מכוונת שבחלק מהמקרים תוצאותיה מתקבלות בטווח הארוך. **מטרת דו"ח זה הינה להעניק תמונה יסודית על בעיות הפריון במגזרי המסחר והשירותים כפי שעלה מעבודת הוועדה; ובפרט להצביע על הגורמים, חלקם ייחודיים לענפי המסחר והשירותים, המעכבים את צמיחתו. הדו"ח מפרט ומתעדף את תחומי הפעולה הנדרשים, ומציב יעדים לפעילות הממשלה ואת המדדים שיאפשרו בחינה שוטפת של ההתקדמות. הוועדה סבורה כי קביעת יעדים מדידים לפעילות משרדי הממשלה היא כלי מדיניות אפקטיבי המתמרץ תכנון ארוך טווח ומאפשר למעורבים בנושא לעקוב אחר תמונת המצב בזמן אמת ולבצע התאמות מדיניות על מנת לוודא הגעה ליעדים.** יתרון משמעותי נוסף לקביעת יעדים אסטרטגיים, משמעותיים ושיש עליהם הסכמה רחבה, היא היכולת לשמר אותם כרלוונטיים, יציבים ועמידים לאורך זמן.

---

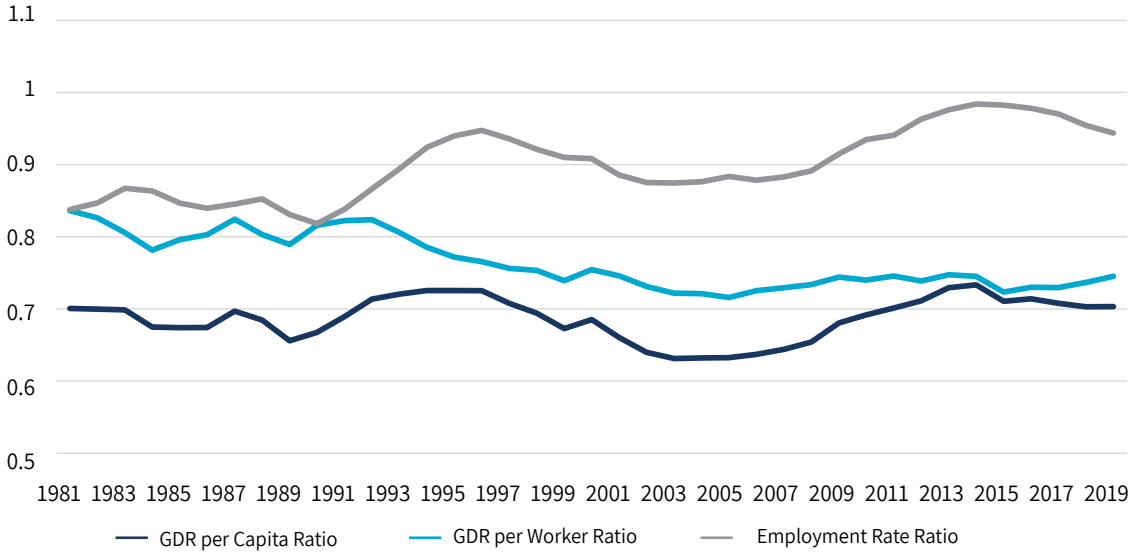
25 'מדינות הסמן' הן מדינות בסדר הגודל של ישראל מבחינת האוכלוסייה, ודומות לישראל מבחינת רמת הפתיחות למסחר בין-לאומי ומבחינת אופי הצמיחה, הנשען על הון אנושי, אבל יש בהן רמת תוצר לנפש ופריון גבוהים יותר, ושיעורי עוני נמוכים יותר. קבוצת מדינות זו כוללת את אוסטריה, בלגיה, דנמרק, אירלנד, הולנד, פינלנד, שווייץ ושוודיה, שלכולן רמת תוצר לנפש הגבוהה מממוצע ה OECD-, וכן שיעורי עוני נמוכים יותר.

26 בגילאי 25-64. העלייה העקבית בשיעורי התעסוקה בישראל החלה עם סוף האינתיפאדה השנייה כך שבשנים 2002-2019 נרשמה עלייה של 12 נקודות אחוז בשיעורי התעסוקה בגילאים אלו, אם כי חלקה היה היפוך של הירידה שחלה בתקופת המשבר והאינתיפאדה.

27 הערכת הוועדה היא כי גם תחת הנחות של יישום יעדי תעסוקה שאפתניים של "ועדת תעסוקה 2030", ללא צמיחה מואצת בפריון, קצב הצמיחה במשק יואט בעשור הבא לכ-2.3% לשנה. על פי יעדי "ועדת התעסוקה 2030", שיעור התעסוקה בגילאי 25-64 שהיה טרום משבר הקורונה 78%צפוי לעלות לכ 80.4% ב-2030.

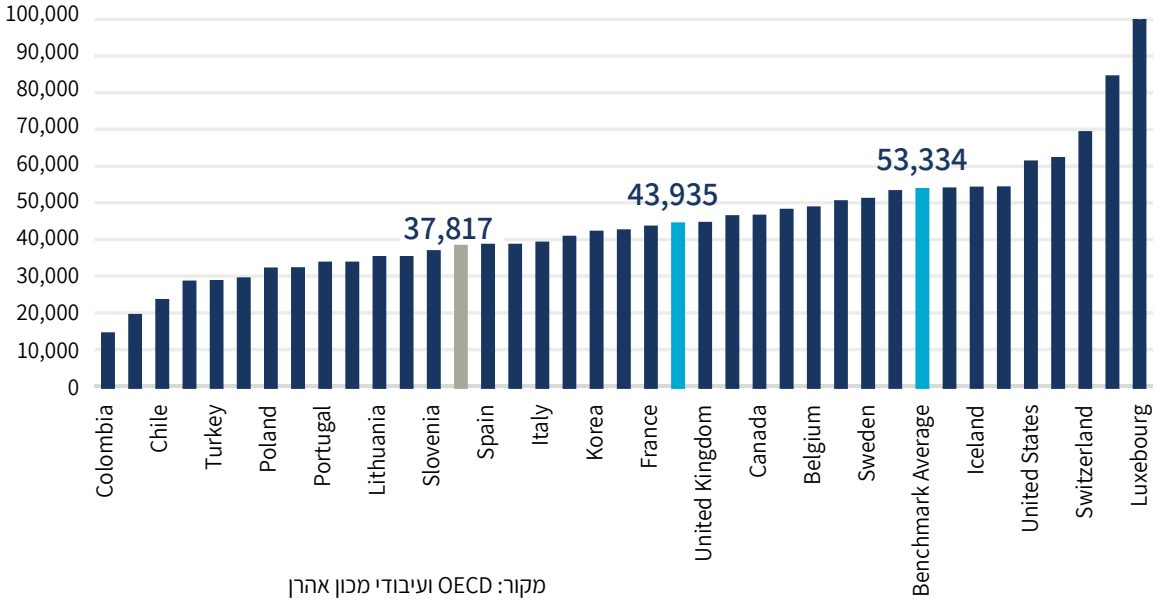
28 עיבודי מכון אהרן לנתוני ה-OECD.

תרשים 3: יחס תוצר לנפש, פריון ושיעור התעסוקה בין ישראל למדינות הסמן* 2019–1981



*מדינות הסמן הן אוסטריה, בלגיה, דנמרק, אירלנד, הולנד, פינלנד, שווייץ ושוודיה והנתונים הם מעיבודי מכון אהרן לנתוני OECD

תרשים 4: תוצר לנפש במדינות ה-OECD* 2019, דולרים קבועים של 2015, PPP



מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן

2 בעיית הפריון בישראל

מאחר שפריון העבודה בישראל נמוך באופן משמעותי מהרמה המקובלת במדינות הסמן והעלאת פריון העבודה היא קריטית למגמות הצמיחה בישראל, נערכו בשנים האחרונות מחקרים הבוחנים את מקורות הפער. המסגרת המקובלת בספרות הכלכלית לניתוח פערי פריון היא שימוש במודל מקרו-כלכלי המבוסס על חשבונאות צמיחה (Hall and Jones, 1999 ונוספים). ספרות זו מזהה גורמים מספר המשפיעים על רמת פריון העבודה והשינויים בו. בין הגורמים ניתן למנות את רמת ההון האנושי במשק, מלאי ההשקעות בהון פיזי וחדשנות טכנולוגית של הפירמות ("ההון הפיזי") ויעילות הייצור של גורמי הייצור במשק ("הפריון הכולל"). אקשטיין וליפשיץ (2017) הרחיבו את המודל כך שהוא כולל גם את רמת ההון הציבורי והרכבו[29] ובפרט תשתיות תחבורה ותשתיות דיגיטליות (Information and Communications Technology, ICT). תחת מסגרת זו הם מצביעים על הגורמים לפער בתוצר לשעת עבודה בין ישראל למדינות הסמן ($26), ובפרט את הגורמים המושפעים על ידי המדיניות הממשלתית. מהניתוח עולה כי ישראל נמצאת בפיגור בכל גורמי הייצור והתרומה שלהם לפער הפריון דומה.[30]

לוח 1: מקורות פער פריון העבודה לפי ענפי פעילות בדולרים וכאחוז מהפער

	ענפי המסחר והשירותים		תעשייה	
הפריון הכולל	1.5$	6%	1.5$	6%
הון אנושי	7.6$	29%	2.41$	30%
הון פרטי	7.7$	30%	7.65$	29%
הון ציבורי	$9	35%	9.07$	35%

מקור: IMF, OECD ועיבודי מכון אהרן

ההון הפיזי - מהניתוח עולה כי פער הפריון הנובע ממלאי ההשקעות הנמוך של הפירמות בישראל הוא 7.7 דולרים לשעת עבודה – 30% מהפער. השוואת הנתונים מעלה כי מלאי ההון הפיזי והחדשנות הטכנולוגית לשעת עבודה בישראל הוא 38% בלבד מההון במדינות הסמן ו-55% מהממוצע במדינות ה-OECD המושפע גם ממדינות עניות מישראל. מלאי נמוך זה נובע מההשקעות הנמוכות של הפירמות בישראל – 54% בלבד ביחס למדינות הסמן. ההשקעות נמוכות מצד הפירמות, לצד עליית התעסוקה בעשור האחרון, שחקו את רמת ההון הפרטי לשעת עבודה על פני עשור זה.[31] נתונים אלו מעלים את השאלה מדוע ההשקעה של הפירמות בישראל נמוכה כל כך; התשובה לשאלה זו מורכבת שכן ישנם מספר גורמים המשפיעים על החלטת הפירמות לרכוש הון פיזי וטכנולוגי. בין הגורמים המרכזיים והישירים נמנים התחרות והסביבה העסקית - אלו נקבעות על ידי התשתית החוקית במשק והרגולציה והבירוקרטיה הנגזרות ממנה. גורמים מרכזיים נוספים הינם נגישות מוגבלת למקורות מימון ופערי ידע, המאפיינים בעיקר עסקים קטנים ובינוניים. גורם נוסף בשיקולי הפירמות לרכישת הון פיזי וטכנולוגי הוא איכות ההון האנושי הזמינה להם כפי שיפורט בהמשך.

29 אף שבספרות המקרו-כלכלית מקובל בדרך כלל להשתמש בפונקציית ייצור שאינה מבחינה בין סוגי ההון, יש ספרות שניסתה להבין כיצד רמת ההון הציבורי והרכבו משפיעים על הפריון בסקטור הפרטי ובעקבות כך גם על רמת ההון הפרטי האופטימלית, אקשטיין וליפשיץ (2017) משתמשים בספרות זו על מנת להעריך את תרומת המחסור בהון ציבורי לפער הפריון.

30 למודל הכולל את פער הפריון הנגרם בשל מלאי חסר בתשתיות הדיגטליות בישראל מול מדינות הסמן ראו אקשטיין, ליפשיץ ומנחם-כרמי (2019).

31 כך, רמת ההון ב-2016 נמוכה מזאת שהייתה בשנת 2006 (56 לעומת 61, בדולרים קבועים של 2010) שכבר אז הייתה נמוכה במידה רבה - 47% בלבד מרמת ההון הפרטי במדינות הסמן.

ההון הציבורי - פער הפריון הנובע ממלאי ההון הציבורי בישראל הוא 9 דולרים לשעת עבודה – 35% מהפער. רמת ההון הציבורי לנפש בישראל נמוכה מאוד, ולמעשה הנמוכה ביותר במדינות ה-OECD למעט צ׳ילה (תרשים 5), כאשר 75% מההון הציבורי מיוחס לתשתיות תחבורה.[32] ההשקעה הציבורית בישראל היא כ- 3.5% תוצר,[33] נמוכה מעט מההשקעה במונחי תוצר במדינות הסמן – 3.8%. עם זאת, לאור הפער בהון הציבורי וקצב גידול האוכלוסייה הגבוה בישראל - 1.8% לעומת 0.6% במדינות הסמן – שיעורי ההשקעה הציבורית בישראל נמוכים.

הספרות הכלכלית מדגישה את השפעתה החיובית של תחבורה יעילה על פריון העבודה בעיקר באמצעות הגדלת הצפיפות האפקטיבית של המטרופולינים (Agglomeration effects).[34] חוסר נגישות תחבורתית מקשה על עובדים להגיע למרכזי תעסוקה, מונע תנועה בין מרכזי העסקים במהלך יום עבודה ומייקר את עלויות ההובלה. חוסר נגישות תחבורתית הינו מכשול לריכוז עסקים וניצול יתרונות לגודל ולמגוון, ויש לו עלות כלכלית גבוהה המתבטאת בהפסד תוצר למשק.[35]

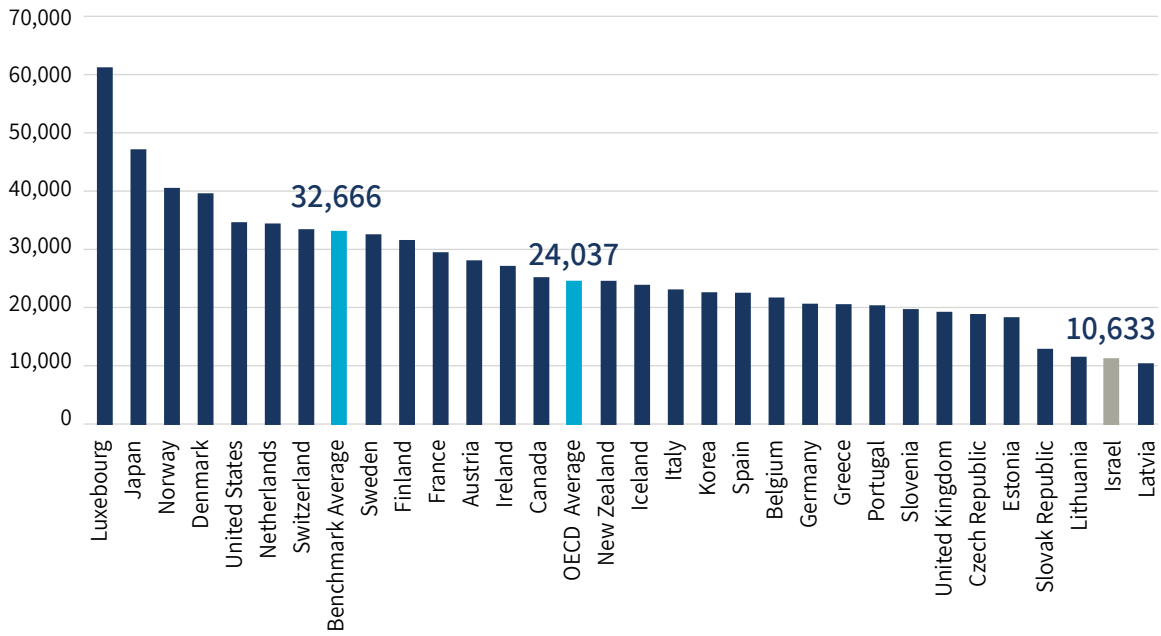
32 מדידת הון בין מדינות היא בעייתית, אבל יש גם מדדים ישירים לתשתיות התחבורה, כגון זמן נסיעה לעבודה, ומדד לשירותי תשתיות לוגיסטיות של הבנק העולמי, LPI. כלל המדדים מעידים על כך שמצב תשתיות התחבורה בישראל, באופן עקבי עם נתוני ההון הציבורי, אינו טוב

33 השקעה תקציבית ישירה של 2% ותוספת של 1.5% דרך מענקי הון לחברות תשתית ממשלתיות. נציין כי ה-IMF מביא בחשבון בחישוביו רק השקעות ישירות ללא מענקי ההון, לכן בנתונים על ישראל ההשקעה הממשלתית היא 2% בלבד. בהמשך תבוצע בחינה האם ההטיה קיימת במדינות נוספות

34 המנגנונים הכלכליים לביטוי השפעות אלו מרובים וכוללים שיתוף עובדים ומיומנויות, גלישת ידע, ניצול יתרונות לגודל, ניצול יתרונות למגוון, השתתפות בסיכון ועוד. לסקירה רחבה ראו זיו ושפיר (2020), "ההשפעות הכלכליות של השקעה במטרו על הפריון והתוצר", נייר מדיניות, מכון אהרן למדינות כלכלית. בין היתר החוקרים כותבים כי מדיניות הדיור בישראל הגבילה בשנים האחרונות את הבנייה באזורי הביקוש כאשר המטרה הייתה פיזור האוכלוסייה בפריפריה. מדיניות זו פגעה בציפוף האוכלוסייה והעסקים והביאה לפגיעה בפריון העבודה. לדעתנו, יש לקדם מדיניות שתקדם ציפוף האוכלוסייה והתעסוקה במרכזים עסקיים במטרה לנצל יתרונות אגלומרציה.

35 המחקר הכלכלי מראה כי ההשקעה בתשתיות תחבורה נותנת תשואה גבוהה במיוחד במדינות שבהן עדיין לא בנו מערכת תחבורתית מקיפה, וכמו כן בכלכלות טכנולוגיה ושירותים מפותחות. ישראל מאופיינת ככלכלת הייטק מודרנית עם מגזר שירותים מפותח ותשתיות תחבורה חסרות ובפער ניכר ביחס למקובל בעולם. מכאן, שהשקעות ציבוריות צפויות להניב תשואה גבוהה, כפי שנמצא במחקרים שנעשו. זיו ושפיר (2020) הראו כי השקעה במערכת תחבורה יעילה באמצעות מטרו בגוש דן, תוך ציפוף האוכלוסייה והתעסוקה באמצעות מדיניות מתאימה, תגדיל את התוצר לעובד במשק בשיעור של בין 1.1%-4.5%. Fournier and Hohansson 2016)) מצא כי התשואה להשקעה בהון ציבורי בישראל גבוהה והגדלת ההשקעה הממשלתית בתשתיות ב-1% תגדיל את התוצר בכ-5% בטווח הארוך

תרשים 5: רמת ההון הציבורי לנפש, בדולרים נתוני 2017, דולרים קבועים של שנת 2015



מקור: IMF, OECD ועיבודי מכון אהרן

המחקר הכלכלי מסמן גם את מלאי ההון הציבורי בתחומי ה-ICT כגורם משמעותי לצמיחה[36] ובפרט לדיגיטציה של המגזר הציבורי המאופיינת בהשפעות חיצוניות חיוביות שכן היא מקדמת את הדיגיטציה ורמת החדשנות של המשק כולו, כפי שגם הודגש על ידי ה-OECD[37]. כמות ההון ICT של הממשלה בישראל לנפש מהווה 42% מהממוצע במדינות הסמן. תחת המגמות הקיימות, פער זה צפוי להתרחב מאחר שרמת ההשקעה בישראל היא כשליש ביחס להשקעה במדינות הסמן.

ההון האנושי - איכות ההון האנושי כפי שהיא נמדדת ברמת המיומנויות של העובדים, נמוכה בישראל והיא מודגשת בעיקר בענפי המסחר והשירותים המרכזים שיעור עובדים גבוה ללא השכלה אקדמית ובעלי כישורים רלוונטיים נמוכים. מניתוח פער הפריון לשעת עבודה עולה כי הפער באיכות ההון האנושי מסביר 29% מפער הפריון בענפי המסחר והשירותים לעומת 9% בלבד מפערי הפריון בענפי התעשייה. נתונים אלו ונתונים נוספים מעידים כי איכות ההון האנושי, כפי שהיא נמדדת ברמת ההשכלה (הנמדדת במספר שנות לימוד) ומיומנויות הפרט, נמוכה בעיקר בקרב העובדים בענפי השירותים והמסחר.[39,38]

36 ראו Jמרעקמדמם (2016), ועוד רבים

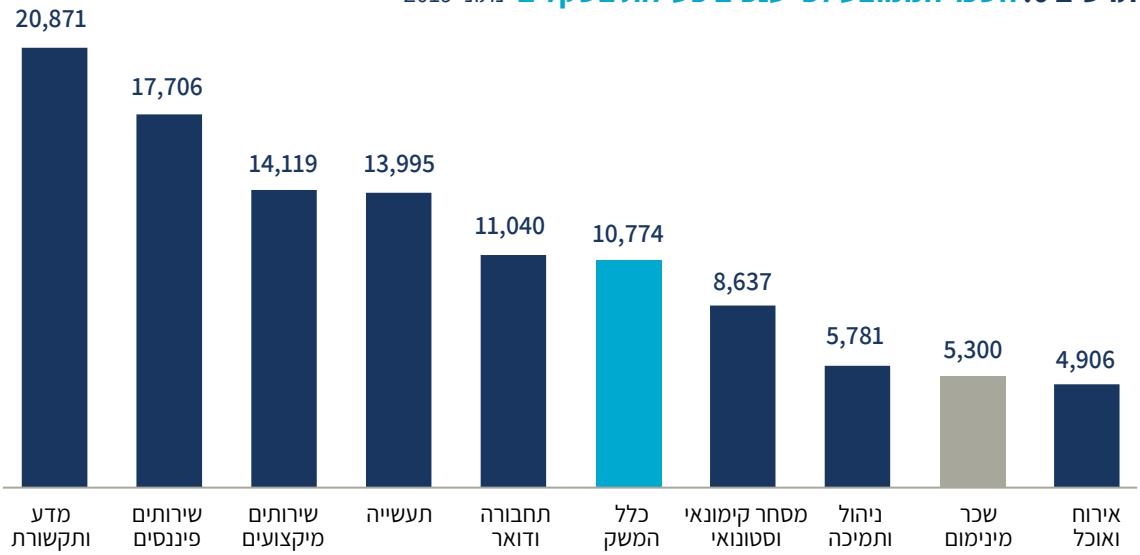
37 OECD (2017), OECD Digital Economy Outlook 2017, OECD Publishing, Paris

38 בישראל, היקף ההשכלה במונחי שנות לימוד או שיעור בעלי ההשכלה הגבוהה, גבוה בהשוואה בין-לאומית. לכן במדד הון אנושי המבוסס שנות לימוד של ה-Penn World Table, רמת ההון האנושי בישראל גבוהה ב-10.7% מממוצע מדינות הסמן. אולם זו מדידה בעייתית מכיוון שהיא אינה מתחשבת ברמת הלימודים ובסוג הלימודים, ואינה בודקת האם באמת נלמדו כישורים רלוונטיים. מניתוח מדד שמבוסס על סקר המיומנויות של ה-OECD, PIAAC , שמודד באופן ישיר מיומנויות קוגניטיביות – קריאה, מתמטיקה ופתרון בעיות בסביבה מתוקשבת – במדגם של כלל האוכלוסייה בגיל העבודה., רמת המיומנויות בישראל נמוכה מזו של מדינות הסמן בכ-11%.

39 אקשטיין וליפשיץ (2017) עשו שימוש במדד הון אנושי המבוסס גם על שנות לימוד וגם על הציון הממוצע במבחן PIAAC, וזאת בדומה לחזן וצור (2017) ו-Hanushek et al. (2015)

איכות ההון האנושי הנמוכה בישראל היא נקודת חולשה בולטת שכן איכות ההון האנושי משפיעה על פריון העבודה (Hanushek and Woessmann, 2012)[40] - מאחר שעובדים המאופיינים במיומנויות וכישורים גבוהים מבצעים עבודתם באופן יעיל ואפקטיבי. השפעה על פריון העבודה מתקבלת גם באופן עקיף, שכן כאמור רמת ההון האנושי משפיעה על החלטות הפירמות באימוץ טכנולוגיות חדשות הדורשות הון אנושי מיומן להפעלתו (חזן וצור, 2020) בנוסף, הון אנושי עשוי להוות תחליף להון פיזי, בעיקר כשמדובר בהון אנושי המאופיין במיומנויות נמוכות ומשתכר שכר נמוך. כך, רמת מיומנויות נמוכה של אוכלוסייה גדולה, המשתכרת שכר נמוך, כפי שהיא קיימת בישראל ובפרט בענפי המסחר והשירותים, מאפשרת הישרדות של עסקים בפריון נמוך ומשפיעה על הפריון ועל המבנה הענפי במשק.[41] בחינת השכר הממוצע לפי ענפי תעסוקה מעלה כי השכר הממוצע בענפי המסחר המעסיקים 11% מהעובדים בענפים העסקיים נמוך ב-15% מהממוצע המשקי. בענפי האירוח והאוכל, המעסיקים 4% מהעובדים, השכר נמוך ביותר מ-50% מהממוצע המשקי לחודש. פערי השכר משקפים בעיקר את הפערים בהשכלה ובמיומנויות הפרטים ואת פריון העבודה הנמוך בענפים אלו.

תרשים 6: השכר הממוצע לפי ענפים פעילות בשקלים נתוני 2019



מקור: עיבודי אגף אסטרטגיה במשרד הכלכלה לנתוני למ"ס

הגידול בשיעורי התעסוקה בעשור האחרון הכניס למעגל התעסוקה אנשים בעלי ניסיון מועט, שחלקם גם בעלי כישורי עבודה נמוכים מהממוצע.[42] ההשתלבות של אוכלוסיות אלו חיובית למשק ומקטינה את אי השוויון והעוני אולם היא שוחקת את פריון העבודה הממוצע. נקודה זאת רק מדגישה את הצורך לפעול להעלאת הפריון, בדגש על מגזר המסחר והשירותים המרכז רבים מעובדים אלו, תהליך אשר יתבטא גם בעליית שכר.

40 הספרות הכלכלית הכירה מזה זמן רב בתפקיד המכריע של הון אנושי כמנוע לצמיחה כלכלית ובתפקידו של ההון האנושי בהסברת בהסברת ההבדלים בהכנסה לנפש ובשיעורי צמיחה בין מדינות, שאינם יכולים להיות מוסברים באמצעות מודל הצמיחה הקלסי של Solow (1956) הכולל הון פיזי בלבד

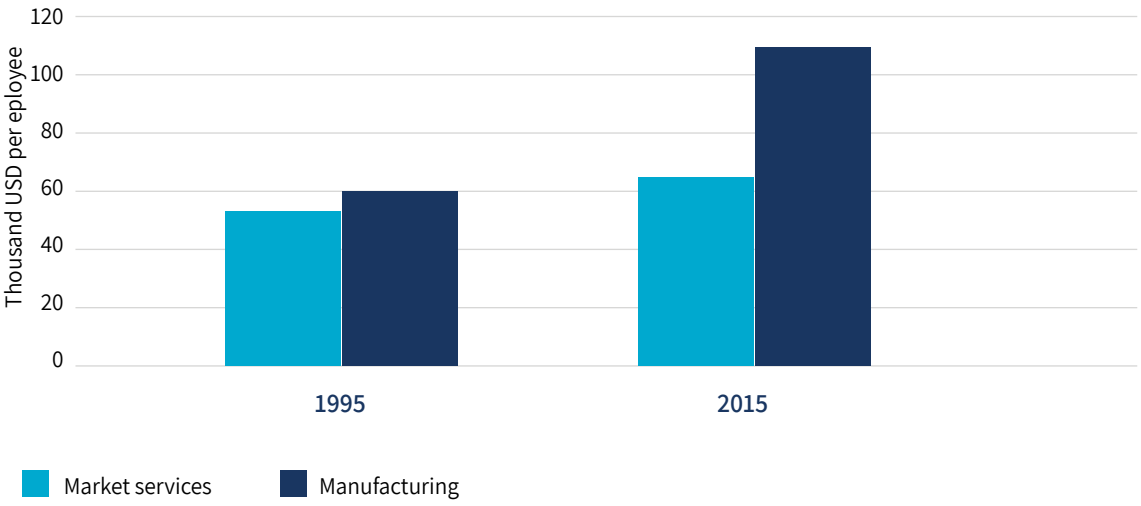
41 מיומנויות הפרטים כפי שהם נמדדים במבחן PIAAC נמוכות יותר בממוצע במגזרי השירותים בכל מדינות ה-OECD לרבות מדינות הסמן

42 ההאטה בקצב שיפור הפריון בעשור האחרון נובעת בין השאר מהצטרפותם של עובדים במיומנות נמוכה לשוק העבודה. ראו למשל ברנד (2016)

3 התחזוקתם של ענפי השירותים והמסחר – מבט גלובלי על אתגרים לצמיחת פריון העבודה

פריון העבודה הנמוך בישראל ביחס למדינות הסמן נמצא על סדר היום הכלכלי המקומי. אולם גם בעולם, ואף במדינות עם פריון עבודה גבוה מבישראל, פריון העבודה הוא נושא כלכלי חשוב, בין היתר בשל מגמת הגידול בענפי השירותים במדינות ה-OECD במונחי תעסוקה ותוצר. באופן כללי, במדינות ה-OECD, פריון העבודה במגזרי השירותים נמוך בעשרות אחוזים בממוצע מזה שבענפי התעשייה (תרשים 7), פער שגדל בעשורים האחרונים שכן צמיחת פריון העבודה במגזרים אלו נמוכה יותר (תרשים 8) – צמיחה שנתית ממוצעת של 1.3% לעומת 3% בענפי התעשייה בעשורים האחרונים (Sorbe et al., 2018).[43] בישראל התוצר לשעת עבודה (פריון העבודה) הממוצע בענפי התעשייה ובענפי השירותים והמסחר דומה – כ-33 דולר לשעת עבודה – אולם קצב הצמיחה בענפי התעשייה גבוה יותר (תרשים 9).

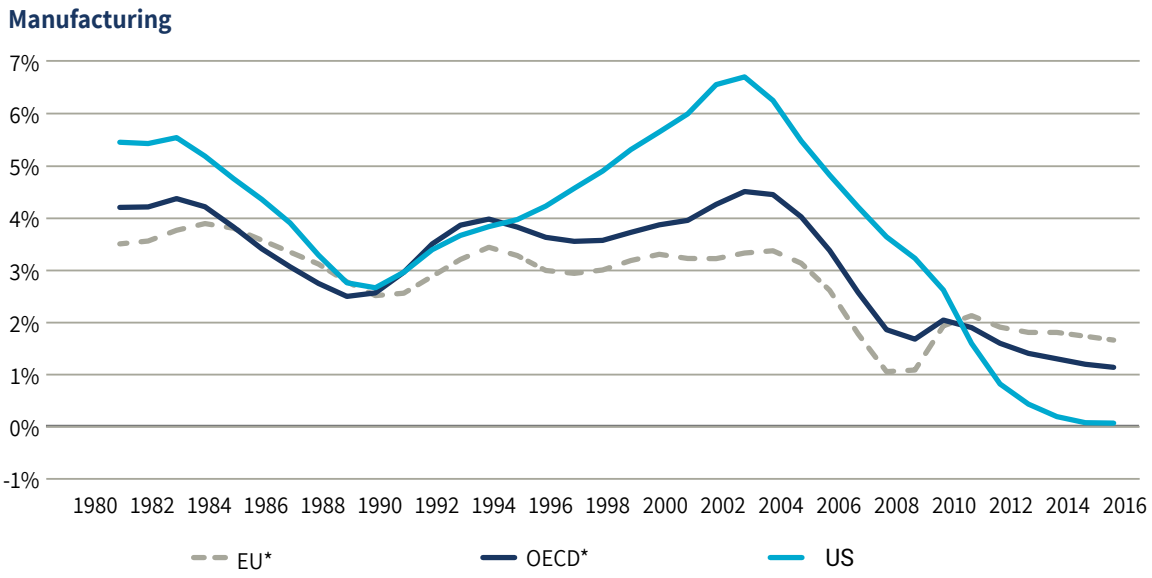
תרשים 7: פריון העבודה הממוצע במדינות ה-OECD בענפי התעשייה והשירותים בדולרים לעובד

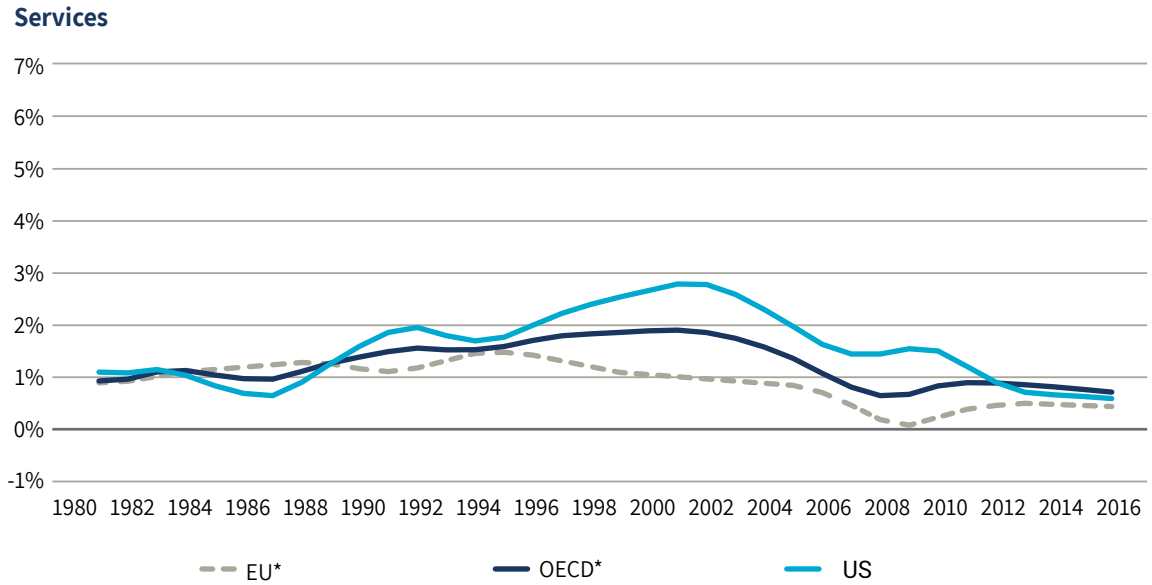


מקור: Sorbe et al.,2018

43 פער זה משקף בין היתר את התכווצות משקל התעשייה במדינות המפותחות והתמקדותה בענפים והפעילויות עתירי פריון והון אנושי, תוך העברת הייצור הפשוט יותר למדינות מתפתחות.

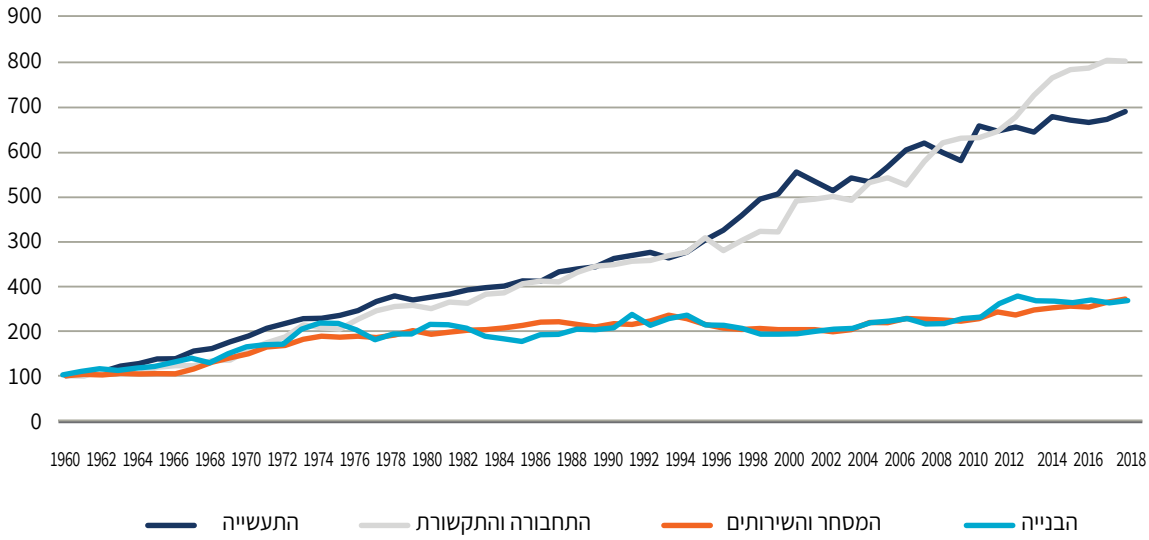
תרשים 8: שיעור השינוי השנתי בפריון לעובד בענפי תעשייה מול שירותים





מקור: Sorbe et al.,2018

תרשים 9: שיעור השינוי בפריון העבודה בישראל ברמה ענפית 1960=100, שנת בסיס



מקור: אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר. ההשוואה כוללת את כלל ענפי המסחר והשירותים, כולל מו"פ ו-ICT ופיננסים, אך ללא שירותי תחבורה והובלה.

ענפי השירותים כוללים ענפים רבים בין היתר אירוח ואוכל, מידע ותקשורת, שירותי ניהול, שירותים פיננסיים ומקצועיים ומסחר – ולמרות השוני בפעילות הענפים ניתן לתאר בקווים כלליים מדוע פריון העבודה בענפים אלו נוטה להיות נמוך יותר מזה של ענפי התעשייה. בסקירה רחבה המבוססת על נתוני ה-OECD מסבירים – Sorbe et al (2018), כי הסיבה להבדלים ברמת פריון העבודה וקצב הצמיחה היא אופיים של המוצרים והשירותים בענפים אלו. באופן יסודי שירותים נוטים להיות מגוונים מאוד בהשוואה למוצרים וניתנים או נמסרים באופן אישי. מאפיינים אלו עלולים להחליש את צמיחת פריון העבודה בכמה ערוצים: ראשית, ענפי השירותים נהנים פחות מתהליכי אוטומציה ומיכון ויתרונות לגודל. הטכנולוגיה תרמה והוטמעה בעיקר בתהליכי ייצור של מוצרים בקווי ייצור אחידים (standardised goods) ופחות בתהליכי חשיבה המאפיינים רבים מהשירותים.

באופן כללי, לעסקים קטנים המאפיינים את ענפי המסחר והשירותים יש קושי בהטמעת טכנולוגיות העשוי לנבוע מנגישות לידע, מימון ותשתיות מתאימות להכשרות עובדים. בנוסף, העובדה ששירותים ניתנים באופן פרטני מאתגרת את האפשרות ליהנות מיתרונות לגודל. כך, מגזרי השירותים נהנו פחות ממיכון והון טכנולוגי ויתרונות לגודל –מגמות שאפיינו את ענפי התעשייה ומאפשרות שיפור ניכר בפריון העבודה. שנית, ענפי השירותים נוטים להתאפיין בתחרות נמוכה יותר ולכן התמריצים להתייעלות ולשיפור פריון העבודה - בין היתר על ידי הטמעת טכנולוגיות ורכישת הון פיזי – עשויים להיות חלשים יותר. אחת הסיבות התורמות לסביבה תחרותית נמוכה יותר היא ששרותים נוטים יותר לפערי מידע בין המוכר ללקוח ביחס למוצרים וישנו קושי להעריך את איכות השירותים לפני חתימת ההתקשרות (בייעוץ או שירותים מקצועיים למשל).

שירותים נוטים להיות מאופיינים בעלויות גבוהות במקרה של רצון להחליף את נותן השירות (switching costs) בהשוואה לרכישת מוצרים, מה שיכול לגרום להתקשרות לספק שירותים מסוים גם במקרה של חוסר שביעות רצון (שירותי תקשורת או שירותים פיננסיים). בנוסף, חלק מהשירותים מאופיינים במתן שירות אישי ללקוח ולכן ניתנים בשוק המקומי ולעיתים על ידי מספר נותני שירות קטן. כאמור מאפיינים אלו מובילים לסביבה תחרותית פחות הפוגעת בתמריצים של הפירמות להתייעל ומאפשרת את שרידותן של פירמות עם פריון עבודה נמוך.

הערוץ השלישי נובע מכך ששירותים ניתנים במקרים רבים בשוק המקומי או ניתנים באופן אישי, ובכך הם מגבילים את הסחר שנחשב למנגנון כלכלי המאיץ את צמיחת הפריון בעיקר בשל זליגת ידע, אפשרות להתמחות וכמובן תרומה לסביבה תחרותית המאיצה בפירמות להתייעל. גורם נוסף המשפיע באופן שלילי על הסחר הוא קיומה של רגולציה שונה בין המדינות ולעיתים רגולציה שונה באזורים שונים באותה מדינה.

מחקרים מספר אמתו את ההשערה כי מאפייני מגזר השירותים מביאים לסביבה המאופיינת בתחרות חלשה יותר. חולשה זו מתבטאת במרווחי מחיר ביחס לעלות (mark-ups), שנמצאו גבוהים יותר בענפי השירותים מאשר בתעשייה (Christopoulou and Vermeulen, 2012; Andrews, Gal and Witheridge, 2018). בנוסף, המתאם החיובי בין גודל חברה לפריון העבודה, חלש יותר בענפי השירותים מאשר בתעשייה Andrews and (Cingano, 2014); Berlingieri, Calligaris and Criscuolo, 2018 ממצאים אלה מעידים כי חברות בתחום השירותים נהנות פחות מיתרונות לגודל מחברות בתחום התעשייה. באופן כללי, חברות בתחום השירותים קטנות מחברות בתחום התעשייה (5 עובדים לעומת 16 בתעשייה בממוצע).[44] הסחר הבין-לאומי בשירותים, למרות העלייה שנרשמה בשנים האחרונות, נותר נמוך לעומת זה שבתעשייה (OECD, 2017)[45].

44 חישוב שמציגים Sorbe et al (2018), על בסיס נתוני SDBS (Structural and Demographic Business Statistics).

45 OECD ,(2017) Services Trade Policies and the Global Economy, OECD, Paris.

4 עקרונות מנחים לעבודת הוועדה ומשבר הקורונה

ניתוח פער הפריון שהוצג בתמצית מדגיש כי פריון העבודה מושפע מגורמים רבים המושפעים על ידי המדיניות הממשלתית. מאחר שישראל מציגה פער גדול בגורמים אלו, ברור הוא כי יש צורך במדיניות ממשלתית אסטרטגית בנושא. כל הסוגיות שצוינו כגורמות לפערי פריון העבודה הן סוגיות חשובות במשק ודורשות רפורמות רחבות, מבוססות תכנון יסודי, ארוך טווח וחלקן דורשות תקציבים גדולים. עבודת הוועדה לא ביקשה לתת פתרונות לכל הגורמים שנמצאו כמשפיעים על פריון העבודה בענפי המסחר והשירותים – ובפרט לסוגיות החינוך ותשתיות. כמובן אלו סוגיות שיש לטפל בהן באופן יסודי ברמה המשקית והשפעתן על המשק ופריון העבודה רחבה, אך כאמור, בשל קוצר היריעה לא עסקה הוועדה בסוגיות אלו.

הוועדה התרכזה בעיקר בהתרת חסמים לצמיחת פריון העבודה במגזרי המסחר והשירותים בכפוף למאפייניהם של ענפים אלו בישראל ובמדינות מתקדמות כפי שהוצג בסעיף הקודם. מטרתו של דו"ח זה היא להציג לקובעי המדיניות ולדרג הפוליטי תמונת מצב ופתרונות רלוונטיים באופן יסודי ומקיף כך שיישום נכון של המלצות הוועדה יביא לשיפור בפריון העבודה במגזרי השירותים והמסחר ובכלל המשק. נציין כי בחלק מהתחומים שבהם עסקה הועדה כבר נעשית עבודה, לרבות החלטות ממשלה ובחלק מהמקרים יש גם שינויים חיוביים בפועל, כפי שיפורט בפרק הבא.

הרקע שהוצג עד כה והניתוח המקרו כלכלי הממפה את הגורמים לפער בפריון העבודה סייעו לעבודת הוועדה בגיבוש תחומי פעולה מרכזיים למיקוד. **שלושת הווקטורים (תחומי הפעולה) שבהם התמקדה הוועדה הם: א. רגולציה ותחרות. ב. הון פיזי וחדשנות ג. הון אנושי.** ענפי המסחר והשירותים כוללים מגוון רחב של ענפים כלכליים, לכן על מנת למקד את עבודת הוועדה הוחלט לבחור ענפים מספר למיקוד בהתאם לשיקולי תרומת הענף לתוצר ולמועסקים וכן פערי הפריון אל מול מדינות הסמן. לפיכך התמקדה עבודת הועדה בענפים האלה: קמעונאות, סיטונאות, שילוח ובלדרות, שירותי אירוח ואוכל, שירותים מקצועיים ושירותי ניהול ותמיכה. אולם המלצות הוועדה תקפות לכל ענפי הפעילות העסקיים וצפויים להשפיע באופן רוחבי על כלל המשק.

עבודת הוועדה נמשכה כשנה ובמהלכה התקיימו 9 ישיבות מליאה שבהן הוצגו חומרים לדיון ובוצעו מחקרים וניתוחים רלוונטיים. כמו כן, התקיימו פגישות עם חברות בסקטור העסקי בכל הענפים; פגישות נוספות התקיימו בעיקר עם הדרג המקצועי להעמקת הידע בנושאים שעלו או התייעצות בגיבוש פתרונות רלוונטיים. כמו כן, בוצע תהליך שיתוף ציבור וקול קורא למגזר העסקי להשתתפות בסקר הממפה את הסוגיות המרכזיות שעלו כמעכבי פריון.

לאחר סיום עבודת הוועדה והתכנסות לכתיבת הדו"ח פרצה מגפת הקורונה (COVID-19), שהכניסה את הכלכלה העולמית והמקומית למשבר. הענפים שפעילותם נפגעה באופן המשמעותי ביותר בישראל כתוצאה ממדיניות הסגר הגורף והריחוק החברתי הם ענפי המסחר והשירותים, ובפרט שירותי אירוח ואוכל, מסחר קמעונאי, אומנות, בידור ופנאי, ואלה כוללים ברובם עסקים קטנים ובינוניים. הפגיעה הגדולה בענפים אלו נובעת מכך שענפים אלו נפגעו יותר מההגבלות שיושמו; זאת בנוסף למאפיינים כלליים של עסקים אלו כמו העדר היכולת או ההיערכות להטמיע מנגנונים של עבודה מרחוק והעובדה שעסקים קטנים ובינוניים רבים מספקים שירותים לעסקים אחרים (B2B) ובעיתות משבר, המעגל של ספקי שירות חיצוניים הוא בין הראשונים שנפגעים. הפגיעה ניכרת בעיקר בירידה בשיעורי התעסוקה כך ששיעור העובדים שהוצאו לחל"ת בענפי המסחר והשירותים בהם הוא הגבוה ביותר.[46] נכון לכתיבת דו"ח זה, בפברואר 2021, אין עדיין נתוני אמת לגבי כמות העסקים שנסגרובעקבות

46 מקור הנתונים: למ"ס, תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 5).

המשבר. עם זאת, נתוני המע"מ המדווחים מרשות המסים[47] חושפים כי עסקים רבים צמצמו פעילות באופן משמעותי. כך שצפוי כי שיעור סגירת עסקים, בעיקר עסקים קטנים בענפי השירותים והמסחר שנפגעו באופן הקשה ביותר, יהיה גבוה לעומת שנים קודמות. מצב כלכלי זה מדגיש ומחדד את הצורך המיידי בהאצת הצעדים להעלאת הפריון בענפים אלו, כפי שמובאים בדו"ח זה.

דו"ח הוועדה כולל שורה של המלצות, והן מחולקות לפי שלושת תחומי הפעולה שהנחו את עבודת הוועדה. מטרתן של המלצות אלו היא צמצום פערי הפריון בענפי המסחר והשירותים בהשוואה למקובל במדינות הסמן והורדת יוקר המחיה. החלק הרביעי של ההמלצות עוסק בהתאמת פעילות משרד הכלכלה והתעשייה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים באופן שישקף את תרומתם ההולכת וגדלה בתעסוקה ובתוצר העסקי, לטובת יצירת איזון במדיניות ובמענה הנדרש לכלל ענפי המגזר העסקי אשר נמצאים תחת אחריות משרד הכלכלה והתעשייה.

ברור לוועדה כי פריון העבודה מושפע מגורמים רבים הדורשים טיפול **אולם גורם מרכזי, הפוגע בפריון העבודה בכל ענפי המסחר והשירותים ובמשק כולו ושיש הסכמה מלאה על הצורך לטפל בו הוא הרגולציה העודפת והנטל הבירוקרטי הכבד על המגזר העסקי (תחום"תחרות ורגולציה"). בישראל קיימת רגולציה עודפת המשולבת בבירוקרטיה המשיתה עלויות גבוהות על העסקים. מבנה זה מאופיין בהגנה של הרגולטור על האינטרסים שעליהם הוא מופקד, תוך מזעור הסיכונים שהוא נדרש לנהל. זאת מבלי להתחשב בנטל הכלכלי שהוא משית על המגזר העסקי וכפועל יוצא על כלל התושבים בשל פריון העבודה הנמוך ומחירי המוצרים הגבוהים.** צעדי מדיניות אלו היו נכונים קודם המשבר הכלכלי והם נכונים ביתר שאת בעת הזו שכן רגולציה עודפת ובירוקרטיה כבדה יוצרים חסמי כניסה. **בימים אלו כששיעור סגירת העסקים גבוה יש לוודא את העדרם של חסמי כניסה לפעילות וזאת כדי לעודד פתיחה מחדש של עסקים תהליך שהוא המנוע לחידוש הצמיחה ויצירת משרות.**[48] [49] נציין כי צעדים של הפחתת בירוקרטיה כדי לאפשר פתיחה מהירה של עסקים בעיתות משבר כבר נעשו במדינות אחרות. צעד מדיניות זה נחשב אפקטיבי, מהיר ושאינו דורש הוצאה תקציבית גדולה.[50] מספרם הגדול של דורשי העבודה מדגיש גם את המלצות הוועדה באשר להכוונה והכשרה של ההון האנושי (תחום "ההון האנושי"), וזאת כדי לסייע לדורשי העבודה – אוכלוסייה המאופיינת בהשכלה במיומנויות נמוכות, לשדרג את יכולותיהם המקצועיות ולהשתלב מחדש בשוק התעסוקה.

באופן כללי, שיפור הפריון בענפי המסחר והשירותים הוא מפתח לצמיחה מכלילה והפחתת שיעורי העוני בשל חלקם הגדל והולך של ענפים אלו במונחי תעסוקה וכן בשל המאפיינים של העובדים בענפים אלו. רק צמיחה בת קיימא בפריון העבודה יכולה להבטיח עליית שכר. באופן כללי, מגמות התעסוקה והשכר בעתיד תיקבענה באופן מהותי על ידי היכולת של ענפי השירותים והמסחר לייצר מקומות עבודה חדשים ולהציג שיעורי צמיחה בפריון העבודה.

---

47 https://www.gov.il/he/departments/news/sa181120-1

48 רבים ממחפשי העבודה יכולים לבחור להקים עסקים במקום לחזור להיות שכירים.

49 ראו Barrero, Bloom and Davis (2020), "COVID-19 Is Also a Reallocation Shock", NBER Working Paper 27137, עמוד 26.

50 בגרמניה יישמו תוכנית להפחתה רוחבית של בירוקרטיה כדי להתגבר על שיעורי אבטלה גבוהים מבלי להידרש להוצאה תקציבית גדולה, כך לפי הרצאתו של נציג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בגרמניה בסדנה בנושא מדידת בירוקרטיה שהתקיימה בספטמבר 2019 בבינתחומי בהרצליה. באיטליה הפחיתו לאחרונה בירוקרטיה על פתיחת עסקים: https://www.themarker.com/wallstreet/.premium-1.9251716?utm_source=Web_Share&utm_medium=Whatsapp&utm_campaign=Share

3

הגברת התחרות וטיוב רגולציה

במסגרת עבודת הוועדה התקיימו פגישות עם חברות מהסקטור העסקי וכן בוצעה עבודת מחקר מלווה. מנתונים שאספה הוועדה עלתה באופן בולט סוגיית הרגולציה והבירוקרטיה כבעלת השפעה מהותית על הפריון הנמוך בענפי המסחר והשירותים ובמגזר העסקי בכלל. בניתוח שבוצע עבור הוועדה הוערך הנטל הרגולטורי הישיר המושת על העסקים בכ- 100 מיליארד שקל.[51] נתון זה מהווה הערכת חסר להשפעה הכוללת, היות שהתחשיב מבוסס על עלות הרגולציה לעסקים ואין הוא כולל את העלויות העקיפות למשק הנובעות מחסמי הכניסה; המונעים תחרות ושיפור בפריון העבודה, מגולמים ביוקר מחיה ומונעים עלייה בשכר העובדים.

1 השפעות כלכליות של רגולציה ובירוקרטיה

קיומה של רגולציה, שהינה שם כולל לאסדרה של פעילויות שונות באמצעות תשתית חוקית, חיונית לכל שוק והיא בעיקרה מנגנון של פיקוח וויסות השוק. כלים אלו נועדו בעיקר לתקן כשלי שוק שמעוותים את פעילותו של השוק החופשי ויוצרים אי-יעילות כלכלית; להגן על טובת הציבור; ולייצר סביבה עסקית מיטיבה ועידוד הפעילות הכלכלית. תהליכים שמיטיבים עם הסביבה העסקית מוגדרים ככאלה שמגינים על זכויות קניין, מצמצמים את עלויות פתירת המחלוקות, ומעלים את הוודאות והאמינות בכלכלה ובפעולות הגומלין בין הממשלה לעסקים. כך נוצרת קרקע פורייה לתחרות ולמיצוי הפוטנציאל של יזמים חדשים. קיימות עדויות מחקריות לגבי הקשר החיובי בין איכות המוסדות במדינה לבין התוצר לעובד (Hall and Jones, 1999). מוסדות אלו ("התשתית החברתית") כוללים מדדים של מדיניות הממשלה לגבי חוק וסדר, איכות הבירוקרטיה הממשלתית, רמת השחיתות, היכולת לאכוף חוזים, ורמת הפתיחות של המדינה לסחר בין לאומי. Manca (2010) מצא שמוסדות חוקיים טובים יותר מעלים באופן מובהק את הצמיחה בפריון הכולל ואת אימוץ הטכנולוגיות החדשות על ידי הסקטור העסקי.

אולם, רגולציה שהינה כאמור מרכיב חיוני בתפקודו של כל משק, ומבוססת על סמכויות השלטון, עלולה או אף נוטה להתרחב אם אינה מוסדרת ונמדדת על ידי גורם בקרה מאזן. בכך היא עלולה להפוך מכלי מדיניות מסייע לסביבה עסקית מיטיבה ולצמיחה כלכלית, לכלי המכביד על הסקטור העסקי ומונע צמיחה. קיומה של רגולציה עודפת על הסקטור העסקי הינה שלילית ומתורגמת בסביבה העסקית לשני מרכיבים הקשורים זה בזה. הראשון, רגולציה המטילה על עסקים נטל בירוקרטי כבד. בירוקרטיה הינה מכלול הפעולות הנדרשות כדי להוציא אל הפועל את הרגולציה שנקבעה. המרכיב השני הוא רגולציה המגבילה את התחרות ומקנה לגופים עסקיים כוח שוק עודף. רגולציה כזאת יכולה להיות הגבלה על כניסה של חברות זרות או רגולציה מחמירה הנובעת מניהול סיכונים לקוי, למשל דרישות תכנון ובנייה שלא ניתן לעמוד בהן או דרישות הון עצמי מחמירות המונעות כניסה של פירמות חדשות לענף. גם המרכיב הראשון של הרגולציה העודפת – הנטל הבירוקרטי – מגביל תחרות. נטל בירוקרטי כבד בפתיחת עסק הוא מס על פעילות כניסה, ונטל בירוקרטי כבד על הפעילות השוטפת מהווה מס על הפעילות השוטפת. הנטל הבירוקרטי מקשה במיוחד על עסקים קטנים ובינוניים, עקב מרכיב העלות הקבועה המשמעותי בנטל הבירוקרטי. קושי בפתיחה ורישוי של עסקים עלול להרתיע יזמים מפתיחת עסק, והניסיון מהעולם מראה כי הפחתת קושי זה מגבירה את קצב פתיחת העסקים. כך למשל במחקרם של Maggi and Felix (2019) נמצא כי רפורמה שנעשתה בפורטוגל להקמת משרד ייעודי (One-Stop Shop) לרישום עסקים הפחיתה את הזמן הנדרש לרישום עסקים מטווח של 54-78 ימי עבודה לשעה אחת בלבד; עלות רישום עסקים ירדה מכ-2,000 יורו לכ-360 יורו. שינויים אלו הגדילו את מספר החברות החדשות בכ-25% בשנה ואת התעסוקה בכ-4% בשנה בכל אחת משלוש השנים הראשונות לאחר הרפורמה. הגידול במספר החברות שנרשמו בפורטוגל מדגיש גם את הקשר השלילי בין רגולציה עודפת לבין גידול בהשקעות שהן המנוע העיקרי לצמיחה, Alesina al et (2005). Kramarz and Bertrand (2002) דיווחו כי הטלת רגולציה על ענף הסחר הקמעונאי בצרפת גרמה לירידה בהיקף ההשקעות והתעסוקה בענף.

51 על פי ניתוח של חברת שלדור עבור הוועדה.

רגולציה ונטל בירוקרטי היוצרים חסמי כניסה לענף פוגעים בתחרות ולכן גם בפריון. קיומה של תחרות מחייבת חברות פעילות לתור אחרי מקומות להתייעלות ולשיפור המוצר והשירות שהן מציעות ובכך היא מעודדת חדשנות והשקעות על מנת להצליח לבדל מוצרים או להפחית עלויות.[52] תהליך נוסף המתאר את הקשר בין תחרות ופריון מתקיים בשל מנגנון סינון שהתחרות מייצרת לחברות לא יעילות. תהליך זה מתרחש כאשר חברות שמייצרות ביעילות זוכות בנתח שוק גדול יותר על חשבון חברות היעילות פחות, שיוצאות מהשוק. מנגנון זה מדגיש את חשיבותה של יכולת כניסה ויציאה פשוטה מהשוק. המנגנון רלוונטי במיוחד בשווקים שנמצאים בתחילת דרכם, אך לעיתים הוא פועל גם בתעשיות ותיקות יותר, למשל כתוצאה מכניסת חברות חדשות וחדשניות.

2 תמונת מצב: מדדי רגולציה ובירוקרטיה בין-לאומיים ומצבה היחסי של ישראל

חשיבותה של רגולציה חכמה, המשיגה את יעדי הרגולציה בעלויות בירוקרטיות נמוכות, ומעודדת יזמות השקעות ותעסוקה, מודגשת בעידן הכלכלה הגלובלית שבו מדינות רבות מתחרות על משיכת עסקים והשקעות ממדינות זרות. לאור החשיבות הכלכלית של מנגנוני הרגולציה פיתחו בשני העשורים האחרונים גופי מחקר בין-לאומיים כדוגמת הבנק העולמי וארגון ה- OECD, מדדים הבוחנים את מצבן היחסי של כלכלות בהיבטי רגולציה.

מדד ה-STRI (Services Trade Restrictiveness Index)

התחזקותם של ענפי השירותים, לצד נטייתם של ענפים אלו לפעול ברמה המקומית והצורך לעודד סחר כמנוע להאצת צמיחת הפריון הביאה את ה- OECD לפתח את מדד ה-STRI שפורסם לראשונה ב-2014. המדד ממפה את האמצעים המגבילים את הסחר העולמי בשירותים לפי חלוקה ל-22 ענפי מסחר ושירותים. הדירוג של מדינה משקף את מידת הפתיחות לכניסה של ספקי שירותים זרים בענפים השונים כפי שהיא משתקפת ברגולציה המקומית. דירוג זה מבוסס על בחינה של עשרות חוקים שעימם מתמודדת חברה בין-לאומית המעוניינת להיכנס לפעילות במדינה זרה, וכן חוקים ופרמטרים בסביבה הרגולטורית המקומית. כך, המדד בוחן עשרות קריטריונים הרלוונטיים הן לחברה זרה שרוצה להיכנס לפעילות מקומית והן לחברה מקומית המתחרה בשוק. הציון לכל קריטריון נקבע לפי הרגולציה הקיימת בפועל במדינת היעד, תוך ציון התשתית המשפטית לרגולציה. חלק מהקריטריונים רוחביים, כלומר חוקים הרלוונטיים לכל הענפים וישנם הספציפיים לכל ענף. תוצאות המדד לכל ענף מופיעים בערכים של 0 עד 1, המייצגים משק פתוח לחלוטין עד סגור לחלוטין, בהתאמה.

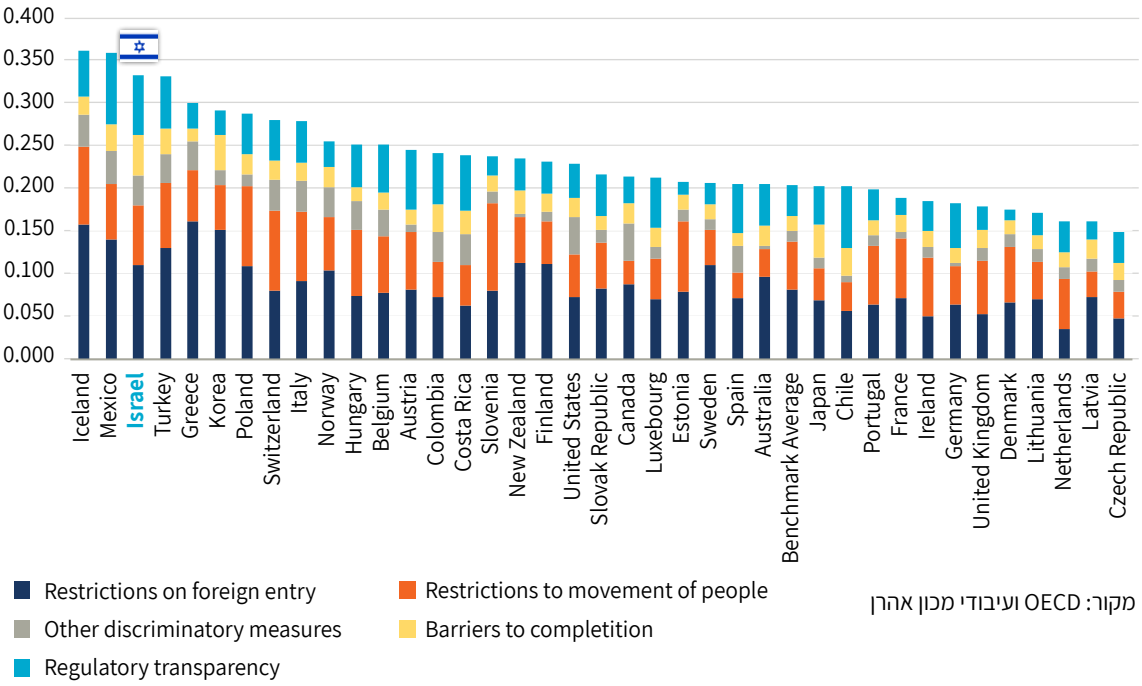
החוקים הנבחנים מחולקים לחמישה מדדים והם מרכיבים את המדד המצרפי לכל ענף בכל מדינה. המדדים הם:
1. הגבלות על כניסת זרים לסקטור בו נבחנים קריטריונים כמו הגבלות על אחזקות (מניות), דרישה שבעלי תפקידים בחברה יהיו תושבי המדינה, הגבלות על רכישות ומיזוגים עם חברות זרות, הגבלות על העברת מידע מחוץ לארץ למדינת הפעילות.
2. הגבלות על תנועות אנשים בו נבחנים קריטריונים כמו מכסות לכניסת זרים, מבחנים כלכליים לכניסה של זרים עבור קבלת ויזה, משך השהות הניתנת בכניסה.
3. אמצעים מפלים אחרים בו נבחנים קריטריונים כמו אפליה של חברות זרות במס, סובסידיות או התמודדות במכרזים ממשלתיים.
4. חסמים לתחרות בו נבחנים קריטריונים הקשורים למדיניות ההגבלים העסקיים, קיומן של חברות ממשלתיות בענף והטבות ופטורים (מיסויים, רגולטוריים) שחברות ממשלתיות מקבלות. במדד זה ישנם קריטריונים רבים עם מאפיינים ייחודיים לענף הנבחן.

52 נדגיש כי חדשנות מתומרצת גם על ידי היכולת להרוויח בעתיד, מה שדורש קיומו של כוח שוק מסוים לאחר ההשקעה.

5. שקיפות רגולטורית וההליך המנהלי בו נבחנים קריטריונים כמו מידע מקדים ונגיש על דרישות רגולטוריות לפני כניסה לשוק, מידע על דרישות וההליך האדמיניסטרטיבי בכל הנוגע להקמת חברה, משך הזמן להליך הקמת חברה והעלות הנדרשת להליך.

כפי שניתן לראות, שלושת המדדים הראשונים (1-3) מבטאים רגולציה המושתת על חברות זרות בלבד; הרגולציה הנבחנת בשני המדדים האחרונים (4-5) מושתת על חברות זרות ומקומיות.
בניתוח שערכנו במסגרת הוועדה עלה כי ציונה של ישראל במדד - 0.325 - גרוע בהשוואה בין-לאומית והיא ממוקמת במקום 34 מתוך 37 המדינות המדורגות (תרשים 10). **ציונה של ישראל במדד מעיד כי בישראל קיימים חסמי כניסה המקשים על חברות זרות להתחרות על אספקת מוצרים למשק.** מניתוח שערכנו עולה כי הציון נובע מכמה רגולציות הנחשבות מחמירות בהשוואה לסטנדרט הבין-לאומי ותקפות לכל הענפים. בין החוקים המגבילים ניתן למצוא הגבלות באשר לרישום חברה בישראל (חוק החברות התשנ"ט-1999); מגבלות על העסקת זרים לרבות דרישת מומחיות (חוק עובדים זרים התשנ"א-1991); הגבלת זמן שהייה (חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952); מגבלות לגובה שכר מומחה (חוק עובדים זרים התשנ"א-1991; מתן עדיפות לרכש מקומי (חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 , תקנות חובת מכרזים, תשנ"ג-1993) וחוקים נוספים. לרשימה המלאה של החוקים המגבילים את הסחר ותקפים לכל הענפים ראו נספח 1.

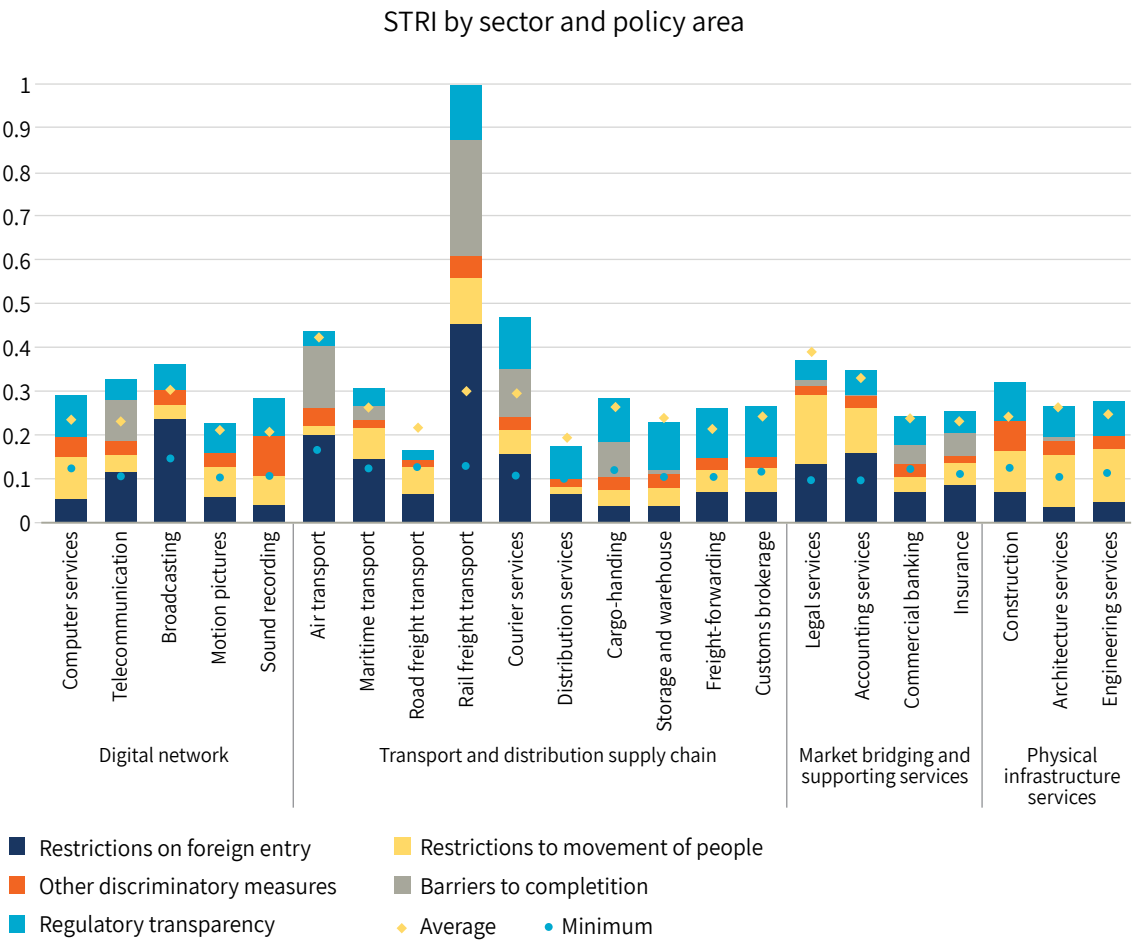
תרשים 10: ציון מצרפי לענפי השירותים והמסחר במדד ה-STRI במדינות ה-OECD



מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן

תרשים 11 מציג את מצבה היחסי של ישראל בכל אחד מהענפים הנבחנים. מבחינת התוצאות עולה כי ב-18 מתוך 22 ענפים שנדגמו, ציונה של ישראל במדד גבוה יותר (גרוע יותר) מממוצע 45 המדינות שנדגמו ורק ב-4 ענפים ציונה נמוך יותר (טוב יותר). לצורך ההשוואה, בשוודיה, אחת ממדינות הסמן, ב-18 ענפים ציון המדד נמוך יותר (טוב יותר) מהממוצע. מלבד ההשוואה היחסית העולה מן המדד וכדי להעניק משמעות לציון המתקבל, ה-OECD מציין כי ציון שבין 0.1-0.2 נחשב כציון המבטא רגולציה מגבילה, החוסמת כניסה של חברות זרות. במקרה כזה, ממליצים כלכלני הארגון, יש לאמץ מדיניות טיוב רגולציה שעיקרה הוא ביטול חובות רגולטוריות לא נחוצות והתוויית מדיניות תומכת תחרות ומסחר בין-לאומי. בישראל, ב-9 מתוך 22 הענפים הנבחנים ציון המדד גבוה מ-0.3.

תרשים 11: ציון מדד STRI של ישראל ב-22 ענפים



מקור: OECD

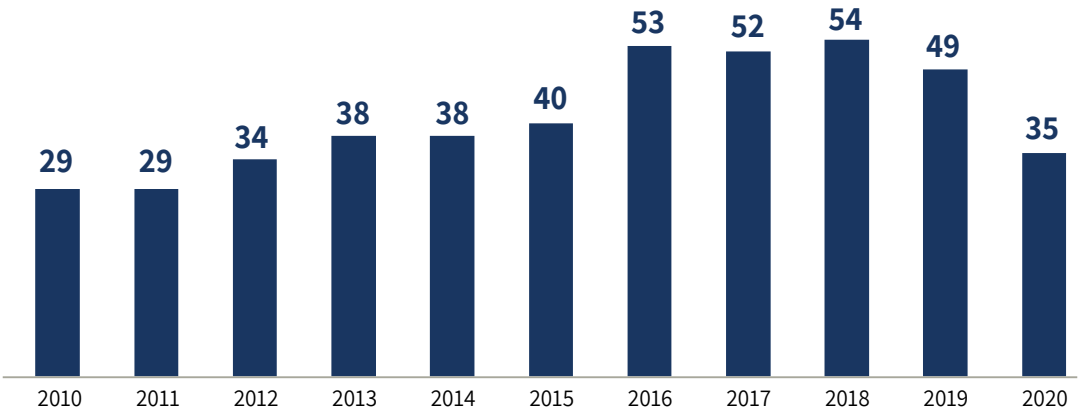
מדד קלות עשיית עסקים (Doing Business)

מדד בין-לאומי נוסף, הוא מדד קלות עשיית עסקים (Doing Business), המפורסם על ידי הבנק העולמי מאז 2002. מטרתו של הדו"ח השנתי המפרסם את המדד היא לספק מדדים פשוטים, אובייקטיביים ובני השוואה בין מדינות שונות, על מנת ללמוד היכן קל "לעשות עסקים". הפירוט והמידע בדו"ח מעניקים מידע לגבי השאלה כיצד ניתן לשפר את הסביבה הרגולטורית, בדגש על היבטים בירוקרטיים, בכל מדינה. הדו"ח בוחר להתמקד בחברות בע"מ כיוון שאלה חברות שלרוב מושכות משקיעים מחו"ל שיש להם אפשרויות בחירה רבות יותר, וכן למנוע בריחת משקיעים מקומיים להשקעות במדינות אחרות. כיום סוקר הדו"ח, המתפרסם פעם בשנה, את מצבן של 190 מדינות בעשרה תחומים של רגולציה על עסקים ומדרג אותן לפי קלות עשיית העסקים בהן.

תחומים אלו ניתנים לחלוקה רעיונית בין שני סוגים של תהליכים שעסקים נתקלים בהם במהלך פעילותם השוטפת הסוג הראשון, נושאים הנוגעים לסביבת הפעולה הפיזית ולתשתית של בתי העסק וכוללים: הקמת עסק, רישום נכס, השגת רישיונות בנייה וחיבור לחשמל. הסוג השני של הנושאים נוגע בתחום המוסדות המשפטיים והחוקיים המכתיבים את כללי המשחק של הפעילות העסקית וכולל אכיפת חוזים, קבלת אשראי, תשלום מיסים, סחר חוץ, הגנה על משקיעי מיעוט וטיפול בפשיטת רגל.[53] כיום ישראל מדורגת במקום ה-35, זאת לאחר שיפור של 14 מקומות מהדירוג האחרון שהתפרסם ב- 2019. שיפור זה התקבל בעקבות שיפורים שנרשמו בעיקר בתחום תשלומי המיסים, קבלת אשראי והיתרי בנייה.[54]

תרשים 12: דירוג ישראל במדד קלות עשיית העסקים של הבנק העולמי[55]

מתוך כ-190 מדינות, 2010-2020



מקור: Doing Business 2020

53 נושא נוסף שנמצא תחת מעקב, אך אינו נכלל בדו"ח Doing Buisness, הינו הרגולציה הנוגעת לשוק התעסוקה. נושא זה נכלל בעבר, אולם הוצא מהדו"ח עקב החשש כי שיפור בקלות הרגולציה למעסיקים עלולה לעודד פגיעה בעובדים.

54 https://www.doingbusiness.org/en/reforms/overview/economy/israel

55 לדירוג המדינות ראו נספח 3.

המיקום היחסי של ישראל בכל אחד התהליכים הנבחנים מבוסס על מדד המרחק לחזית (Distance To Frontier – DTF). מדד זה עונה על השאלה עד כמה תהליך במדינה מסוימת קרוב לתהליך שנמצא היעיל ביותר בין כל המדינות, כאשר האחרון מוגדר כחזית. ככל שהתהליך הבירוקרטי במדינה מסוימת קרוב יותר למדינה שבה התהליך הבירוקרטי הוא הטוב ביותר, ציון המדד לחזית גבוה יותר.[56] מבחינה של ציוני המדד לחזית של מדינות ה- OECD עולה כי מקומה אינו טוב בתחומי רישום נכס, אכיפת חוזים, קבלת אשראי וחיבור לרשת חשמל (לוח 2).

לוח 2: הציון והדירוג של ישראל בתחומים של מדד קלות עשיית עסקים נתוני 2020

תחום	דירוג			ציון מרחק לחזית		
	ישראל	ממוצע מדינות ה-OECD	ממוצע מדינות הסמן	ישראל	ממוצע מדינות ה-OECD	ממוצע מדינות הסמן
הקמת עסק	28	58	53	94.1	91.05	91.36
רישום נכס	75	46	23	67.1	76.67	83.82
השגת רישיונות בנייה	35	53	43	76.7	75.36	77.26
חיבור לחשמל	83	45	28	76.2	85.43	89.12
אכיפת חוזים	85	45	37	58.9	67.86	68.66
קבלת אשראי	48	66	84	70	65.28	58
תשלום מיסים	13	40	23	89.6	83.89	87.64
סחר חוץ	67	28	12	83.4	93.92	98.08
הגנה על משקיעי מיעוט	18	46	47	78	68.21	66.8
טיפול בפשיטת רגל	29	30	11	72.7	73.76	83.82
כללי	**35**	**30.88**	**36.1**	**76.7**	**78.3**	**80.5**

מקור: Doing Business 2020

56 חשיבותו של הציון המפורש הוא שהוא מספק פן איכותני לדירוג. ייתכן שמדינה מסוימת מדורגת מתחת לאחרת, אך מדד המרחק לחזית שלה נמוך משל האחרת רק בנקודות בודדות. כמו כן, תתכן התדרדרות בדירוג של מדינה שאינה נובעת מהידרדרות אבסולוטית בביצועים. יש שנים בהן בוצעו בישראל שינויים רגולטוריים חיוביים שהשתקפו בציון המרחק לחזית, אולם שינויים אלה לא היו משמעותיים מספיק לעומת שאר המדינות באזור הדירוג של ישראל, שהשתפרו באופן משמעותי יותר.

לוח 3: משך הזמן להשלמת תהליכים לפי מדד קלות עשיית העסקים נתוני 2020

תחום	ישראל	ממוצע מדינות ה-OECD	ממוצע מדינות הסמן
אישורי בנייה (ימים)	200	152.3	125.8
רישום רכוש (ימים)	37	23.6	19.1
הקמת עסק (ימים)	11	9.2	9.7
אכיפת חוזה עד התשלום (ימים)	975	589.6	472.8
חיבור לרשת החשמל (ימים)	102	74.8	51.4
זמן מוקדש לתשלום מיסים (שעות)	234	158.8	118.8
תהלכי חדלות פירעון (שנים)	2.0	1.7	1.22
זמן להשלמת מסמכים לייצוא (שעות)	10	2.3	1
זמן להשלמת מסמכים לייבוא (שעות)	44	3.4	1

מקור: Doing Business 2020

פרסומו של מדד קלות עשיית עסקים הביא להכרה נרחבת בקרב מקבלי החלטות בעולם לגבי העלות הכלכלית של הבירוקרטיה והרגולציה ומדינות רבות פעלו להצגת שיפורים במדד, מהלך שבחלק מהמדינות היה חלק מרפורמה מקיפה לצמצום הבירוקרטיה והרגולציה. ישנה טענה כי מדינות פועלות בצורות שונות על מנת להשפיע על המדדים באופן פרטני מבלי להציע פתרונות כוללים לבעיית הרגולציה. זו נקודה שעשויה להיות נכונה, וייתכן שגם השיפור במקומה של ישראל במדד משקף שיפור נקודתי שאינו חלק מתהליך כללי. ביקורת נוספת לגבי מדד קלות עשיית עסקים הוא שהתחום של פתיחת עסק אינו כולל את תהליך רישוי עסקים תהליך המהווה אתגר לעסקים רבים, ונוצר מצב שעסקים רבים בישראל פועלים היום ללא רישוי, או מוותרים על כניסה לענף בשל חסמים בירוקרטיים וקושי לקבל רישיון לעסק. ביקורות אלו נכונות אולם הן אינן מורידות מחשיבותם של המדדים באיתות ובהמחשת הבעיה. דירוג נמוך במדדים לא רק משקף בעיות מערכתיות בכלכלה המקומית אלא גם מרחיק משקיעים וחברות מביצוע השקעות.

קיימים מדדים בין-לאומיים נוספים הבוחנים את מצב הרגולציה והתחרות בישראל – והתמונה המתקבלת גם במדדים אלו, דומה. כך למשל במדד ה-PMR (Product Market Regulation) של ה-OECD הבוחן קריטריונים בתחומי הרגולציה שיש להם השפעה על התחרות הענפית, ישראל ממוקמת נמוך במדרג הבין-לאומי כשהיא מאופיינת **ברגולציה היוצרת חסמים לתחרות**.

לוח 4: גורמים בעייתיים לעשיית עסקים[57] סקר מנהלים של הפורום העולמי, נתוני סקר 2017- 2018

גורמים בעייתיים לעשיית עסקים	ציון (ציון גבוה מעיד על בעייתיות רבה יותר)
חוסר יעילות של הבירוקרטיה הממשלתית	21.6
שיעור המס	15.4
כוח עבודה משכיל	10.1
רגולציה מגבילה של שוק העבודה	8.6
סיבוכיות שלטון המס	7.8
חוסר יציבות מדינית	7.6
נגישות לאשראי	5.7
אתיקה נמוכה בשוק העבודה	5.2
חוסר יציבות שלטונית	4.4
רמת תשתיות לקויה	4.3
שחיתות	4.3
מדיניות התערבות במטבע	3.1
חוסר יכולת לחדש/להמציא	1.5
אינפלציה	0.4
מערכת בריאות דלה	0.0
פשיעה וגניבה	0.0

מדד נוסף - מדד התחרותיות העולמית (Global Competiveness Index) המתפרסם פעם בשנתיים על ידי הפורום הכלכלי העולמי מדרג את מידת התחרותיות של 137 מדינות על סמך ניתוח של 12 מאפיינים[58] שיש להם השפעה על צמיחת המשקים. מטרתו של הניתוח היא לספק תובנות לגבי ההשפעות של מאפיינים אלו על צמיחה כלכלית. מקומה של ישראל בסקר האחרון (2017 – 2018) היה 16.[59] הניתוח שמבוצע על ידי הפורום כולל גם סקר מנהלים הבוחן מהם הגורמים הבעייתיים ביותר לעשיית עסקים. הגורם המגביל שדורג במקום הראשון בישראל היה חוסר יעילות של הבירוקרטיה הממשלתית (לוח 4).[60]

57 המשיבים לסקר התבקשו לבחור מרשימת הגורמים את חמשת הגורמים הבעייתיים ביותר לביצוע עסקים במדינתם, ולדרג אותם בין 1 (הבעייתי ביותר) ל-5. הציון משקף את תשובות הנסקרים בשיקלול משקל הגורם לפי חשיבותו הכלכלית.

58 תפקוד מוסדות המדינה, תשתיות ציבוריות, סביבה מקרו-כלכלית, חינוך והשכלה בסיסית, השכלה גבוהה והשכלה מקצועית, יעילות בשוק המוצרים, יעילות שוק העבודה, פיתוח השוק הפיננסי, אימוץ טכנולוגיות, גודל השוק, תחכום עסקי וחדשנות.

59 המשקף שיפור ניכר מסקרים קודמים: סקר 2016- 2017 מקום 24, סקר 2016-2017 מקום 27.

60 לנתוני הסקר על ישראל: http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/03CountryProfiles/Standalone2-pagerprofiles/WEF_GCI_2017_2018_Profile_Israel.pdf

3 החשיבות של מדדי רגולציה ובירוקרטיה לפעילות הכלכלית - עדויות מחקריות

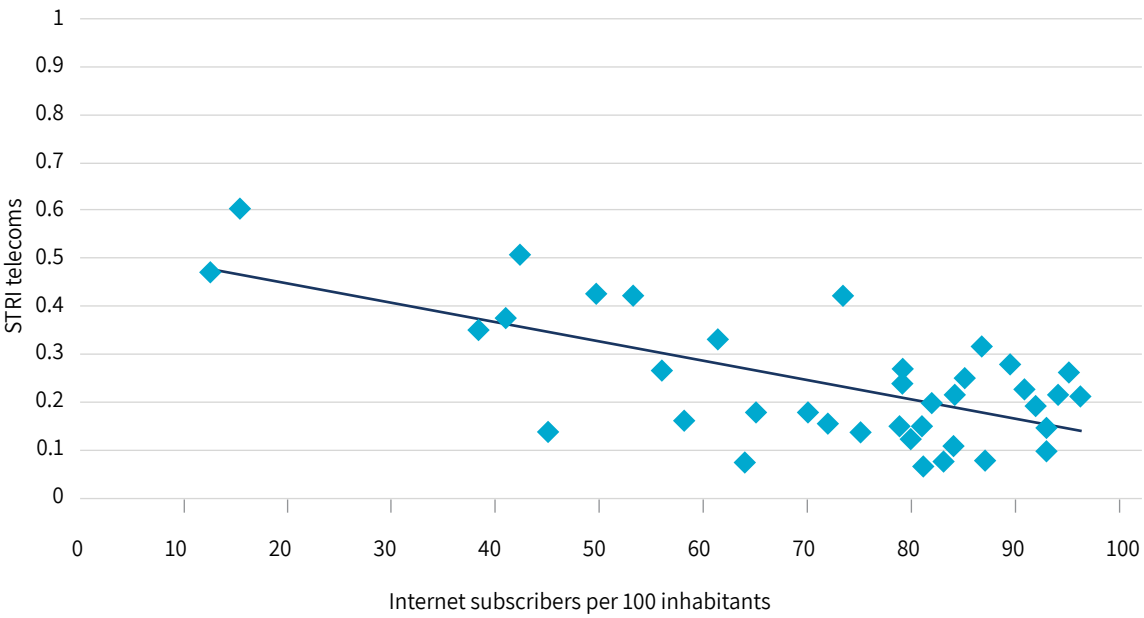
מצבה היחסי של ישראל במדדי רגולציה ובירוקרטיה בין-לאומיים שהוצגו ואחרים, אינו טוב. למרות חסרונותיהם המובנים של מדדים, ובעיקר כשמדובר בבחינה חלקית של מצב הנטל הרגולטורי, מהמחקר הכלכלי עולה כי שיפור במדדים הבין-לאומיים מביא לשיפור באינדיקטורים כלכליים. כך למשל ספרות שתיעדה כי לשיפור במדד קלות עשיית העסקים השפעה חיובית על הפריון, הצמיחה והתעסוקה. חשובים במיוחד המחקרים המראים כי שיפורים כגון פתיחה לסחר בינ"ל או הגדלת השקעות במו"פ הם אומנם חיוביים כשלעצמם, אך כדי להשיג את מלוא התועלת מהם נדרשת סביבה עסקית מעודדת חדשנות ובעלת עלויות בירוקרטיות נמוכות.

כך למשל מצאו Coe, Hoffmaister and Helpman (2009) כי עבור רמה נתונה של מלאי הון מו"פ, מדינות שלהן דירוג גבוה יותר במדד קלות עשיית העסקים הפיקו תועלת רבה יותר מהשקעה במחקר ופיתוח ממדינות בדירוג נמוך של קלות עשיית עסקים. Barbosa and Faria (2011) בחנו את השפעת הרגולציה והבירוקרטיה על החדשנות בכמה מדינות אירופיות; החוקרים הרכיבו מדד לרגולציה הבנוי ממדד קלות עשיית עסקים וממדד הרגולציה על שווקים של OECD (PMR-Product Market Regulation), ומצאו קשר שלילי בין רמת הרגולציה והבירוקרטיה לבין רמת החדשנות במדינה. Bolaky and Freund (2008) בחנו את הקשר בין מידת הפתיחות של משק למסחר בינ"ל לבין התוצר לנפש. כצפוי, פתיחות רבה יותר למסחר בינ"ל מתואמת באופן חיובי עם התוצר לנפש. הם מדגישים כי לא כל המדינות נהנות באותה מידה מהפתיחות למסחר בינ"ל. בכלכלות קשיחות, בעלות מדיניות שמקשה על עשיית עסקים (לרבות בירוקרטיה הקשורה לפתיחת עסקים, כפי שנמדדת במדד קלות עשיית העסקים) – הגברת הפתיחות של מדינה לסחר בינ"ל לא תעלה את התוצר לנפש ואת רמת החיים. בכלכלות גמישות, לעומת זאת, עלייה של 1% ברמת הפתיחות של המשק למסחר בינ"ל מתואמת עם עלייה של יותר מחצי אחוז בתוצר לנפש. גם Dreher and Gassebner (2013) השתמשו בנתוני מדד קלות עשיית עסקים בתחום הבירוקרטיה הנדרשת בפתיחת עסק. החוקרים בדקו האם בירוקרטיה בתחום זה מונעת פתיחת עסקים חדשים. הם מצאו שמבין ארבעת הקרטריונים המרכיבים את המדד, מספר השלבים בתהליך פתיחת העסק ורמת ההון המינימלית הנדרשת קובעים את רמת היזמות השוררת במשק. Bae and Goyal (2009) השתמשו בנתוני הזמן שנמשכת אכיפת חוזים מתוך מדד קלות עשיית עסקים ומצאו שכאשר אכיפת החוזים חלשה, הבנקים מגיבים בהקטנת ההלוואות, קיצור טווח ההלוואות והעלאת שיעורי הריבית.

Lawless (2013) משתמש בנתוני מדד קלות עשיית עסקים לגבי תשלומי מיסים כדי לבחון את השפעת הזמן הנדרש לתשלום מסים ומספר התשלומים הנדרשים על השקעות זרות (FDI- foreign direct investments). הוא מוצא שלמספר התשלומים הנדרשים ולזמן הנדרש לתשלומי המיסים יש השפעה שלילית מובהקת על קיומן של השקעות זרות. ההשפעה של הקושי לשלם מיסים היא בעיקר לגבי עצם קיום ההשקעות הזרות ולא לגבי גודל ההשקעות. המחקר מעריך כי ירידה של 10% במדד הקושי של תשלומי המיסים שקול להורדה של 1% בשיעור המס מבחינת משיכת השקעות זרות.

גם ניתוחים שנעשו על מדד ה-STRI שהינו מדד חדש יחסית, מעלים כי שיפור במדד מתורגמים להורדה של חסמי כניסה ועידוד תחרותיות באותו ענף ובכך מדדי ביצוע טובים יותר. בחינה של השפעת מגבלות סחר וחסמי תחרות בענף הטלקום כפי שהם נמדדים במדד ה-STRI עשתה שימוש במדדי הפיתוח של הבנק העולמי (WDI - World Development Indicators). מהבחינה עולה כי שככל שציון ה-STRI בענף הטלקום נמוך יותר (טוב יותר), כך ישנם יותר מנויי אינטרנט (לכל 100 תושבים). תוצאה דומה נמצאה עבור קווים ניידים וטלפונים לכל 100 תושבים. התוצאות מראות כי ציון STRI נמוך המורה על סביבה תחרותית והעדר חסמי כניסה מביא לכיסוי גבוה יותר בשירותי טלקום.

תרשים 13: מספר מנויי אינטרנט לכל 100 תושבים ומדד ה-STRI בענף הטלקום

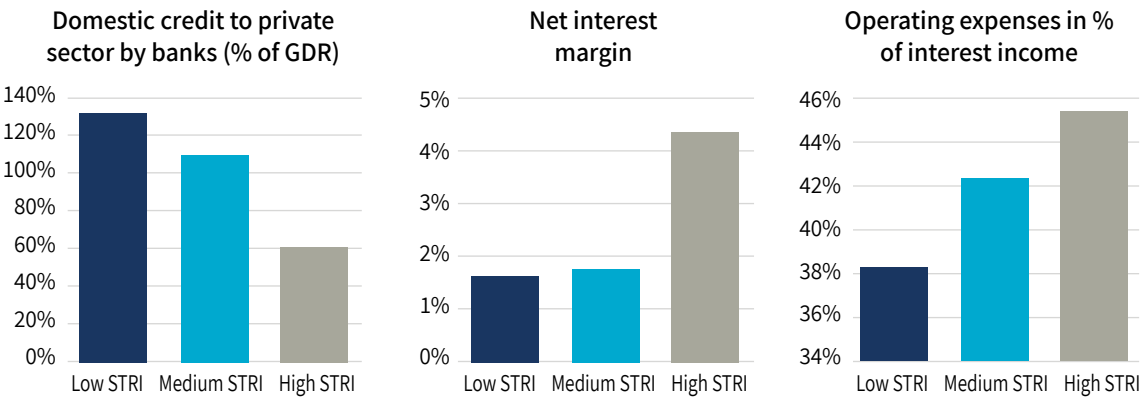


מקור: OECD, 2014

בדיקה דומה שנעשתה על ענף הבנקאות המסחרית העלתה תוצאות דומות. בבדיקה זו סווגו ציוני ה-STRI לפי רמות של מגבלת סחר: נמוך, בינוני וגבוה[61] ונבחנו מדדי ביצוע רלוונטי בענף. הניתוח הראה כי במדינות שבהן הסקטור הבנקאי פתוח יותר לסחר בין-לאומי (ציון נמוך במדד ה-STRI) יש היצע אשראי גדול יותר כשיעור מהתוצר. נתון זה המוצג בגרף השמאלי בתרשים 14 מצביע בין היתר על נגישות גבוהה של חברות מקומיות לאשראי והיכולת לממן השקעות. הגרף האמצעי בתרשים 14 מציג את מרווח הריבית נטו בפעילות הבנקאית המסחרית שהוא אינדקטור לתחרותיות. ניתן לראות שככל שציון ה-STRI גבוה יותר כך מרווח הריבית המשולמים על הלוואות גבוה יותר. בגרף הימני מוצגות עלויות ניהול חשבון וגם שם ניתן לראות שככל שציון ה-STRI גבוה יותר עולויות ניהול החשבון גבוהות יותר. ניתוחים אלו מצביעים על כך הקשר השלילי בין ציוני STRI גבוהים לתחרותיות ויעילות במגזר הבנקאות המסחרית.

61 STRI נמוך מייצג ערכים מהציון הנמוך ביותר לממוצע, פחות 0.5 סטיות תקן. טווחי STRI בינוניים נמצאים בין הגבול העליון של הקטגוריה הקודמת לממוצע בתוספת 0.5 סטיות תקן. STRI גבוה נע בין הגבול העליון של הקטגוריה הבינונית לציון הגבוה ביותר.

תרשים 14: ביצועי מגזר הבנקים המסחריים לפי ציוני STRI

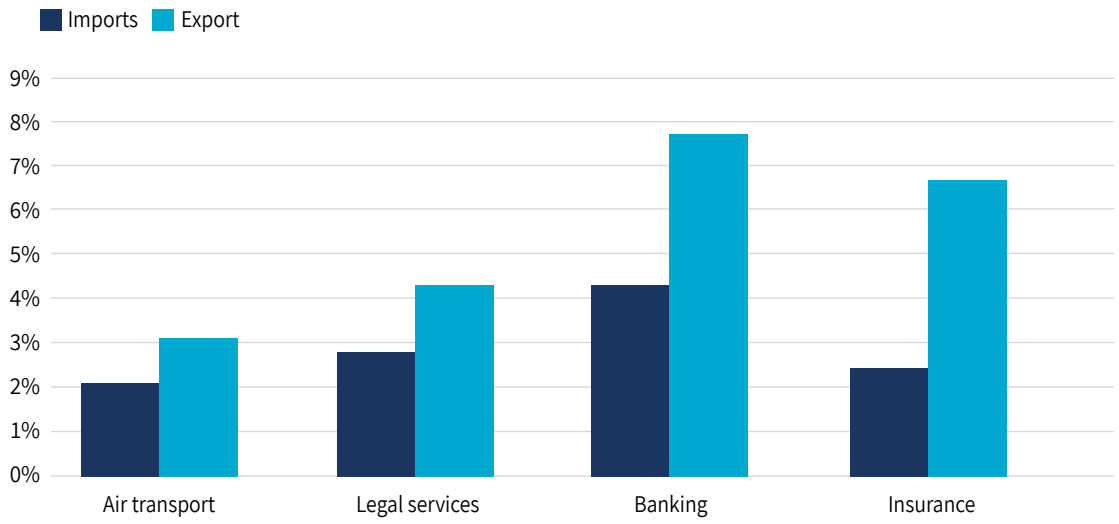


מקור: OECD, 2014

כפי שניתן לצפות שיפור במדד משמעותו הפחתה של חסמי סחר וכניסה של חברות זרות ובשל כך, גידול בייבוא. ב-OECD מדגישים כי שיפור במדד ה-STRI מביא לשיפור גדול אף יותר בייצוא משני טעמים הקשורים זה בזה. ראשית, חסמי סחר רבים נמצאים בתוך מדינת הפעילות ובכך מטילים עלויות וחוסמים תחרות והשקעות גם בקרב חברות מקומיות, ואלו הופכות בסביבה עסקית כזו ליעילות פחות. בנוסף, חסמי סחר בשירותים מפחיתים את רמת התחרות בשווקים המקומיים ובכך את התמריצים של חברות מקומיות להתייעל ולהתרחב, בין היתר על ידי יציאה לצאת לשווקים חדשים לרבות שווקים זרים. מסקנות אלו מתבססות על תוצאות סימולציה המדמה את השפעת השיפור ב-5 נקודות בסיס במדד ה-STRI בארבעה ענפי פעילות שונים על היבוא והייצוא (כלומר, ירידה של 0.05 בציון ה-STRI של אותו מגזר – אם תחילה הייתה המדינה בציון של 0.35, היא תפחת ל -0.3), המוצגת בתרשים 15.

תרשים 15: השפעת השיפור של תנאי סחר בענפי שירותים על ייצוא וייבוא

אחוז השינוי בשיעור הייצוא והייבוא כתוצאה מ-5 נקודות בסיס ב- STRI

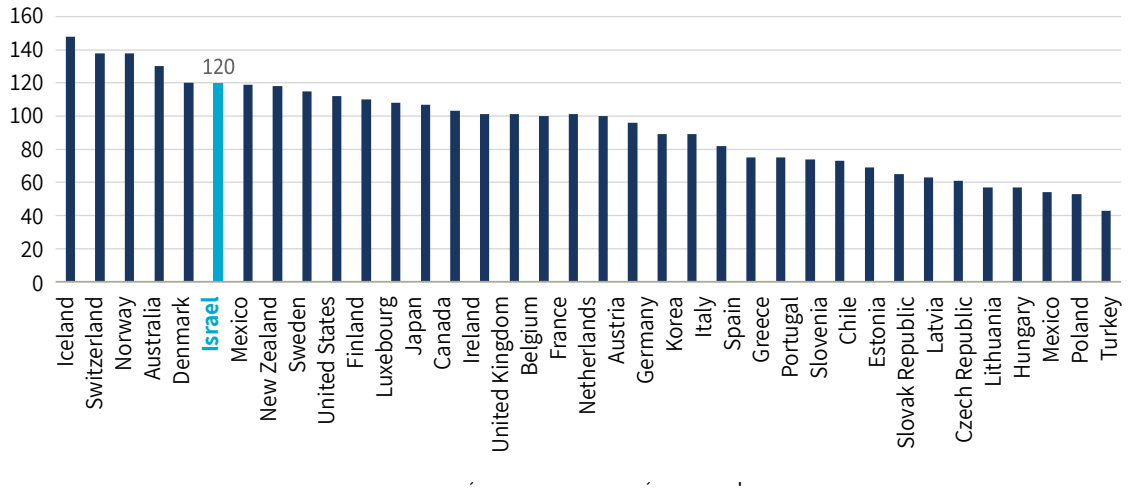


מקור: OECD, 2014.

4 המצב בישראל בהיבטי יוקר המחיה

יוקר המחיה הוא אחד הנושאים שנמצאים על סדר היום הציבורי בישראל בעשור האחרון והיה אחד הנושאים הבולטים במחאה החברתית שהתקיימה בקיץ 2011. ישראל מתאפיינת ברמת מחירים גבוהה בכ-20% בהשוואה בין-לאומית.

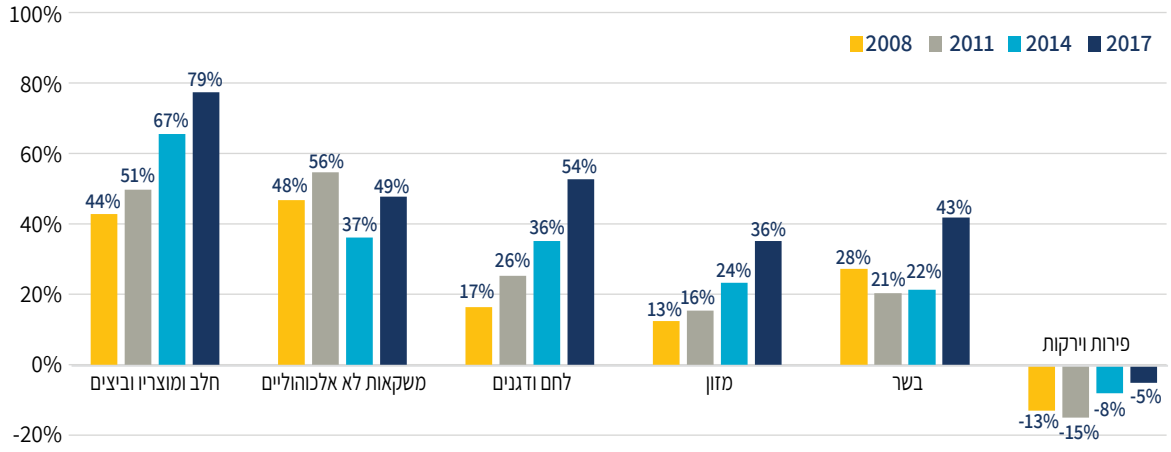
תרשים 16: רמת המחירים בישראל לעומת ממוצע ה-OECD במונחי כוח קנייה (PPP)



פערי המחירים ברמת קטגוריות צריכה נבחרות, מציגים פערים ניכרים, בעשרות אחוזים יותר מרמת המחירים במדינות מפותחות אחרות, כאשר מגמה זו הולכת ומתרחבת לאורך השנים.

תרשים 17 : רמת המחירים בישראל לעומת ממוצע ה-OECD

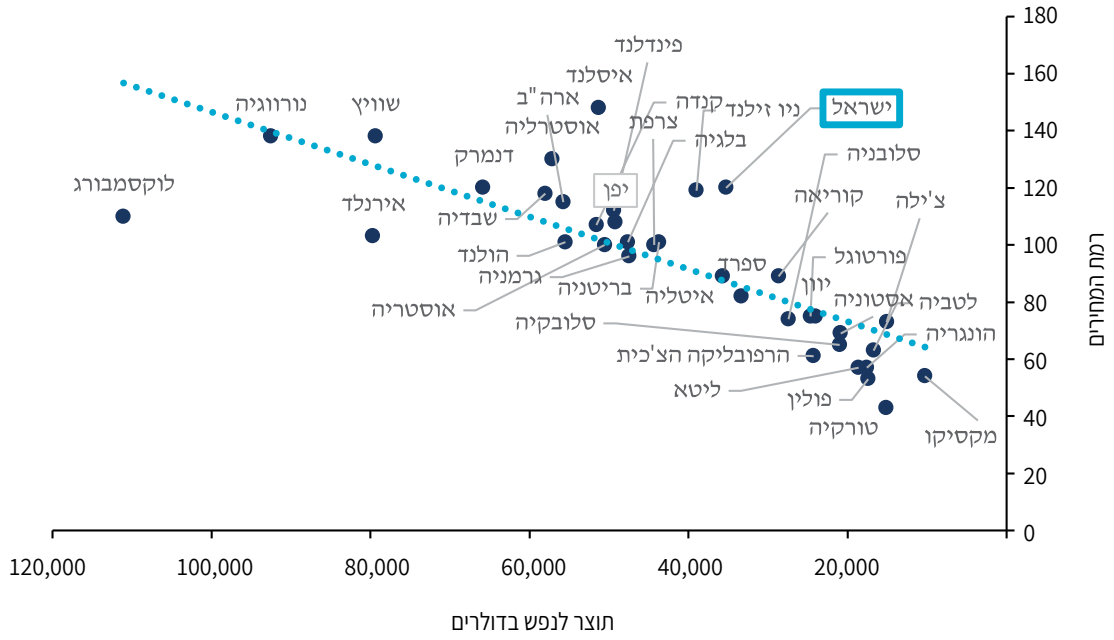
בקטגוריות צריכה נבחרות, במונחי כוח קנייה (PPP)



מקור: Price level indices, OECD, נתוני 2008-2017

על פי הספרות הכלכלית קיים מתאם חיובי בין רמת המחירים לבין התוצר לנפש. לכן השוואה של רמות מחירים כדאי שתיעשה ביחס למדינות בעלות רמה דומה של תוצר לנפש. תרשים 18 מציג את רמות המחירים ביחס לתוצר לנפש. ניתן לראות כי קיים מתאם חיובי בין רמות המחירים לתוצר לנפש. עוד ניתן לראות כי בהינתן התוצר לנפש, רמות המחירים בישראל, הנמצאת מעל קו המגמה, גבוהות.

תרשים 18: רמת המחירים והתוצר לנפש במדינות OECD



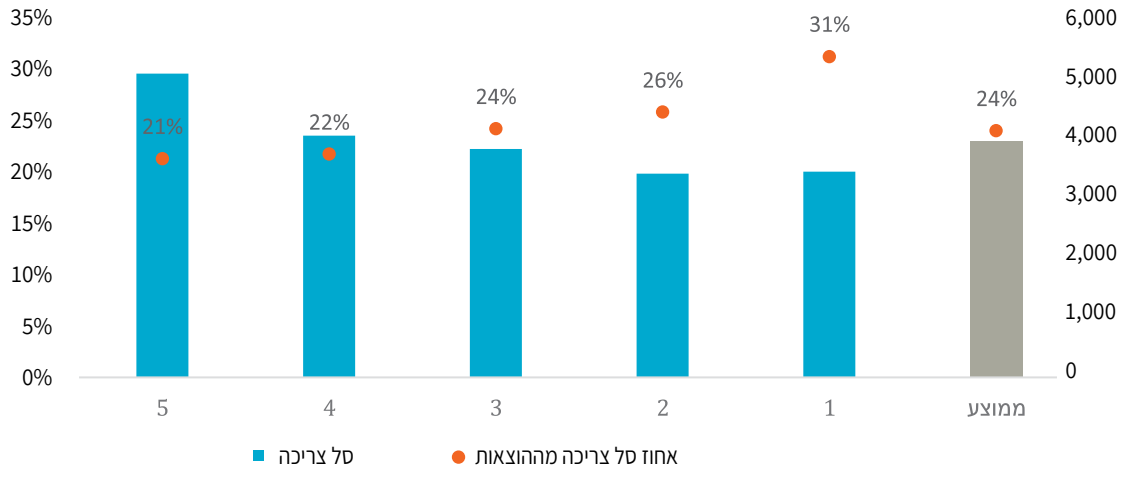
מקור: נתוני OECD ועיבודי מכון אהרן

גורמים רבים תורמים ליוקר המחיה אולם רמת התחרותיות ופריון העבודה הם שורשי הבעיה. מאחר שרגולציה עודפת ובירוקרטיה כבדה הן מכשול לתחרותיות בכך שהן מייצרות חסמי כניסה ותמריצים שליליים ליזמות והשקעות ומשיתות עלויות נוספות על עסקים, כפי שעלה ממחקרים שנסקרו בדו"ח זה. ברור הוא שלרפורמה בנושאים אלו ובפרט בהליכים בירוקרטיים מרכזיים, ביניהם ייבוא מזון רגיש ורישוי עסקים, תהיה השפעה ניכרת על יוקר המחיה בישראל.

אינדיקציה לרמת התחרותיות בשווקים הינה רמת הריכוזיות הענפית. כיום שווקים רבים במשק הישראלי מאופיינים ברמת תחרות נמוכה וברכוזיות גבוהה הנובעות בין היתר מהיותו כלכלת אי, אולם גם מהסביבה העסקית המוכתבת על ידי הרגולציה והבירוקטיה. מניתוח ענפי המסחר והשירותים עולה תמונת מצב מגוונת באשר לרמת הריכוזיות. כך לדוגמה ענף הקמעונאות מאופיין בריבוי שחקנים ואף בתחלופה של שחקנים משמעותיים לאורך זמן, לעומת ענף הסיטונאות שבו ניכרת רמת ריכוזיות גבוהה באופן בו מיעוט שחקנים מהווה נתח משמעותי מהשוק. כיום במרבית קטגוריות הצריכה ניכרת רמת ריכוזיות גבוהה. כך לדוגמה בשוק החלב ומוצריו נתח השוק של שלוש הספקיות הגדולות הוא כ- 80%, ובשוק הטואלטיקה ומוצרי ניקיון נתח השוק של שלוש הספקיות הגדולות הוא כ-50%, כאשר בקטגוריות מסוימות שיעור זה מגיע עד ל-90%. למעשה, עשר קבוצות עסקיות שולטות ביותר מ- 50% משוק מוצרי הצריכה המתכלים (FMCG – Fast-Moving Consumer Goods).[62]

ענפי המסחר והשירותים מהווים חלק משמעותי מסל הצריכה של משקי הבית.[63] נתח ההוצאה לתצרוכת של החמישון התחתון עומד על שליש מההוצאות החודשיות שלו, בהשוואה לכחמישית אצל החמישון העליון. לפיכך, משקי הבית בחמישונים התחתונים מושפעים יותר מעליות מחירים של מוצרי צריכה שוטפים והם הנפגעים העיקריים מיוקר המחיה בישראל.

תרשים 19: הוצאה לתצרוכת לפי חמישוני הכנסה



מקור: סקר הוצאות משקי בית 2018, למ"ס.

62 עיבודי אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה והתעשייה לנתוני סטורנקסט לשנת 2020.

63 סלי הצריכה מורכבים ממזון (ללא ירקות ופירות), ירקות ופירות, ריהוט וציוד לבית, הלבשה והנעלה כפי שמפורטים בסקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס.

5 בעיות היסוד הרגולטוריות בישראל

במסגרת עבודת הוועדה התקיימו פגישות עם חברות רבות מהסקטור העסקי; בוצע תהליך שיתוף ציבור וקול קורא למגזר העסקי להשתתפות בסקר הממפה את הסוגיות המרכזיות שעלו כמעכבות פריון (נספח 3 מציג סיכום של התובנות העיקריות מתהליכים אלו); וכן ,התקיימו ישיבות מליאה עם הדרג המקצועי ורגולטורים שונים במגזר הציבורי במטרה למפות את הגורמים לעודף הבירוקרטיה ולגבש פתרונות מתאימים. נדגיש כי בעשור האחרון בוצעה פעילות ממשלתית רבה בתחום ועיקרה יפורט בהמשך. **למרות שינויים מבורכים אלו מצאה הוועדה מקום להמשך הפעילות הממשלתית בנושא ומתן מענה לאתגרים שמונעים את הבשלתן של הרפורמות שכבר נעשו. מהחומרים שעלו בפני הוועדה זוהו 6 בעיות יסוד רגולטוריות המכבידות על המגזר העסקי כיום.**

הכבדה עודפת ללא תמריץ או חיוב אפקטיבי להפנים את הנטל לעסק – רגולציה מיטבית משקללת את התועלות והעלויות הן בהתייחס לאינטרסים שהרגולטור מופקד עליהם (בריאות הציבור, ביטחון הציבור, הגנת הצרכן וכיו"ב) והן בהתייחס לעלויות שהרגולטור אינו נמדד עליהן, ובפרט העלויות שהרגולציה משיתה על המגזר העסקי. רגולציה שאינה איכותית דיה תבטא על פי רוב את ההטיה של הרגולטור להגן על האינטרסים שהוא מופקד עליהם, ולמזער את הסיכונים שהוא נדרש לנהל, גם כאשר ההכבדה על המגזר העסקי איננה מידתית. המנגנונים הקיימים כיום, משמרים אחריות אישית גבוהה של רגולטורים ביחס לרגולציות שהם אחראים עליהן. התחושה הרווחת בקרב מנהלים במגזר העסקי היא כי רגולטורים אינם משקללים כנדרש את הנטל לעסק, וכי הרגולציה הקיימת בישראל כוללת הוראות רבות שלא היו עומדות במבחן עלות-תועלת של רגולציה איכותית.[64] בנוסף, מאחר שרגולציות רבות הינן חוצות משרדים, אין ידע לגבי הנטל הבירוקרטי הכולל המוטל על העסק.

החמרה בהשוואה לסטנדרטים בין-לאומיים – רגולציה מיטבית עושה שימוש בתשתיות ידע מקצועיות וסטנדרטים בינ"ל (תוך התאמה למאפיינים המקומיים הייחודיים) על מנת להשיג את האיזון המיטבי בין תועלת רגולטורית לעלויות כלכליות. בישראל, לעומת זאת, הרגולטור קובע דרישות בצורה עצמאית, ללא התייחסות למדינות ייחוס וללא תשתית מחקרית מספקת. בשילוב עם שנאת הסיכון המוגברת של הרגולטורים בישראל OECD (לפי דו"ח שהוכן על ישראל על ידי ה–OECD, ראו Trnka, Thomson and Allio, 2017) נוצר מצב שבו הרגולציה בישראל שונה ומחמירה יחסית למדינות המתקדמות. נספח 4 מציג השוואה של תהליכי הרגולציה הכרוכים בייבוא מזון רגיש ולקבלת היתר לוויזת עובד זר בישראל ובמדינות ייחוס מערביות.[65]

64 כיום ישנו חיוב אפקטיבי לשקלל את הנטל לעסק בכל רגולציה חדשה, לעיתים באמצעות ביצוע RIA מלא ולעיתים באמצעים אחרים. RIA (Regulatory Impact Assessment) הוא כלי המיועד להביא ליצירת רגולציה מיטבית. תמצית התורה היא בחינת שלושה מרכיבים מרכזיים, ובראשם: תכלית הרגולציה, הנטל הרגולטורי הצפוי ובחינת חלופות

65 מסקירה שביצעה חברת שלדור עבור הוועדה

העדר שקיפות ומידע נגיש בדרישות הרגולציה – הגדרת דרישות ותהליכי אכיפה שקופים וברורים במפרט מייצרת סטנדרט אחיד מחייב, ודאות לעסקים ומחייבת את הרגולטור להליך. העדר שקיפות בדרישות והחלטות בהליך הרגולטורי יוצר ריבוי "אזורים אפורים", מקשה על עסקים לקבל החלטות מושכלות וחושף אותם לשרירותיות של הפקידות המיישמת את הרגולציה. מצב זה נגרם עקב שימוש לא מספק בנהלים ודרישות אחידים וברורים שמהווים בסיס להוראות מהעסק הספציפי (תקינות, מפרטים). בנוסף, בתחומים עם מורכבות אינהרנטית גבוהה שבהם לא ניתן לעשות פורמליזציה של כלל הדרישות (לדוגמה במיסוי בינ"ל) בולט ההיעדר של מנגנוני pre-ruling (החלטה מקדמית של הרגולטור בנוגע לרגולציה כלשהי) אפקטיביים.

מיקרו-רגולציה ומיקרו-פיקוח, ללא מיקוד בעסקים בסיכון גבוה – רגולציה מיטבית נדרשת לשלב בין כללים מדויקים ופרטניים שימזערו סיכונים משמעותיים לבין עקרונות, אשר מותירים מרחב לשיקול דעת ולרגולציה עצמית של העסק. ככלל, המגזר העסקי תופס את הרגולטורים בישראל כנוטים למיקרו-רגולציה כלומר רגולציה פרטנית שאינה מותירה מקום לשיקול דעת ניהולי, כאשר הרגולטור נוטל לעצמו סמכויות והחלטות שנכון היה להשאיר בידי המנהלים. בנוסף, רגולטורים מתייחסים באופן דומה לקבוצה רחבה ומגוונת של עסקים, תוך הטלת דרישות אחידות ומחמירות, בהתאם למה שנדרש מהעסקים ה"מסוכנים" ביותר. כתוצאה, עסקים רבים שאינם נמצאים בקבוצת הסיכון נאלצים לעמוד ללא הצדקה ברף מחמיר מאוד של רגולציה.

חפיפות וסתירות בין רגולטורים / בתוך רגולטורים – הצורך בתיאום בין רגולטורים שונים, אשר כל אחד מהם מתמחה במשטר רגולטורי מסוים ורבים מהם חלים במקביל על אותו עסק, הינו גורם מורכבות אינהרנטי לרגולציה גם במדינות המתקדמות ביותר. עם זאת, ישראל חריגה במספר משרדי הממשלה והרגולטורים, ובהיקף החפיפות בין תחומי אחריותם. העדר התיאום והסנכרון בין משרדים, ולעיתים אף ברמת משרד בודד, יוצרים מצב של דרישות סותרות ומקשים על המגזר העסקי.

העדר מענה שירותי מוגדר – בראיית המנהלים במגזר העסקי, בעוד שעסקים נדרשים לתת מענה שירותי עם SLA (Service-level agreement) מוגדר ללקוחותיהם, הרגולטורים אינם מחילים על עצמם את החובה לתת מענה לצרכים של המגזר העסקי. בפרט, ההתנהלות בלוחות זמנים סבירים ובמתן מענה של ממש לצורך של העסק באישור רגולטורי, בהחלטה או בפעולה אחרת בעניינו.

6 פעילות ממשלתית בתחום ייעול מנגנוני רגולציה והפחתת עלויות בירוקרטיה

נושא הנטל הרגולטורי היה זר במידה רבה לשיח הממשלתי עד שנכנסה ישראל לתהליך הקבלה ל- OECD ב-2008-2009. הארגון תובע מכל מדינה המבקשת להיכנס לשורותיו להתאים את הנהוג בה לסטנדרטים שנוצרו בו, בין היתר אימוץ מנגנונים של טיפול ברגולציה הקיימת ובטיוב הרגולציה העתידית. לפי פראוור (2020), הטיפול ברגולציה עודפת אינו נשען על שיח קיים - להפך, הייתה תפיסה שמדובר בהכבדה מיותרת על פעולתה של הממשלה, וההתחייבות לשינוי נבעה מההכרח להיענות לדרישות הארגון. הנושא חזר לסדר היום בעקבות המחאה החברתית ודו"ח טרכטנברג, שם נתבעה הממשלה לבצע צעדים להפחתת הנטל הרגולטורי. במידה רבה הושפע דו"ח טרכטנברג מעבודות שכבר נעשו בנושא באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ובמשרד הכלכלה.[66] במקביל עלתה המודעות למחיר שישראל משלמת על היותה משתרכת מאחור בשני דו"חות בין-לאומיים: דו"ח עשיית עסקים של הבנק העולמי ומדד הרגולציה Product Market Regulation (PMR) של ארגון ה-OECD. להלן החלטות ממשלה שהתקבלו מאז דו"ח טרכטנברג ב-2011 שעסקו בטיוב רגולציה והפחתת הנטל הבירוקרטי:

החלטת ממשלה 4027 מיום 25.12.2011: ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית

החלטה זו באה במסגרת רצף של החלטות שכולן עסקו ביישום החלטות טרכטנברג. הממשלה החליטה להתחיל במהלכים ל"ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית" ובבסיסם התפיסה כי הרגולטור אינו יכול להסתפק בראייה צרה של האינטרס שעליו הוא מופקד. עליו להסתכל לרוחב לתחומים שעליהם הוא משפיע בעשייתו, אשר אינם בתחום אחריותו המיידית, ולהביאם בחשבון.

החלטת ממשלה 708 מיום 25.08.2013: טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית

החלטה זו ביקשה להכין תוכנית לטיפול ברגולציה "אחרי שמיעת כל הנוגעים בדבר", ובעקבותיה בוצע סקר רגולטורים ורגולציות מקיף. כתוצאה מסקר זה נוסחו הנחיות להפחתת הנטל הרגולטורי ולהטמעת RIA. דו"ח RIA כולל הגדרה קפדנית של תכלית הרגולציה, בחינת הנטל הבירוקרטי שהרגולציה יוצרת ובחינת חלופות המשיגות את תכלית הרגולציה.

החלטת ממשלה 2118 מיום 22.1.2014: הפחתת הנטל הרגולטורי

החלטה זאת פירטה את הצעדים הדרושים כדי לטפל במלאי הרגולציה הקיים ובדרכים להקטנת הרגולציה הקיימת. לכן הוטל על משרדי הממשלה: א. לפעול להפחתת הנטל הרגולטורי הקיים. לרבות סקירה של מלאי הרגולציה שבאחריות המשרד תוך חמש שנים; הפחתה של 25% מהנטל הבירוקרטי;[67] פרסום תוכניות ההפחתה אחת לשנה באתר ייעודי. ב. לבחון את הנטל החזוי (ביחס לתועלת) של כל רגולציה חדשה (RIA) טרם קביעתה. עוד נקבע בהחלטה זו כי למשרד ראש הממשלה ניתן התפקיד של יצירת תשתית ומסגרת להפחתת הנטל הרגולטורי. בין היתר לקבוע את התורה המקצועית ואת מתכונת דו"חות ה-RIA; להיות הגורם הממשלתי שאיתו יתאמו המשרדים את תוכניות הפחתת הנטל; וכן ליצור ולעדכן כלי מדידה ומדדי פעולה. כמו כן יקבע משרד ראש הממשלה מסגרת תקנים שיקבלו המשרדים לצורך הפחתת הנטל הבירוקרטי, לכוון את גיוסם ולהדריכם ולהביא כסיוע למשרדים חברת ייעוץ.

66 לסקירה מקיפה ראו: פראוור, (2020).

67 לצורך זה יש לחשב את העלות בזמן ובכסף של הרגולציה.

החלטת ממשלה 1901 מיום 11.08.2016: מנגנונים משלימים להפחתת הנטל הרגולטורי
החלטה זו קשרה בין עמידה של המשרדים הממשלתיים בתוכנית ההפחתה השנתית כפי שהתקבלה בהחלטת ממשלה 2118 לבין ה"זכות" להביא לחקיקה רגולציה חדשה.[68]

החלטה ממשלה 4389 מיום 23.12.2018: רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון ה-OECD
כ-4 שנים לאחר השקת תוכנית החומש (החלטה 2118), פרסם ה-OECD דו"ח הסוקר את פעילות הממשלה בנושא הרגולציה, וזה קבע כי ישראל צריכה ויכולה להרחיב את הרפורמה להפחתת הנטל הבירוקרטי (Trnka, Thomson and Allio, 2017). בהמשך ישיר לכך פורסמה החלטת ממשלה 4398. במסגרת החלטה זו נקבעו אבני דרך אחדות לרפורמה בתהליכי הקביעה של רגולציה במשרדי הממשלה: הרחבה של הגדרת רגולציה לכל הנחיה, חוזר או נוהל שרגולטור מוציא; הקמת מנגנון פנימי במשרדי הממשלה שיהווה גורם מלווה ותומך בתהליכי קביעת רגולציה; והקמת מערכי הכשרה לרגולטורים וליועצים משפטיים להעמקת ההיכרות עם תהליכי קביעת רגולציה.

הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל - החשב הכללי הקים ביום 11.7.2017 ועדת היגוי לשיפור הסביבה העסקית בישראל. שתפקידה לגבש תוכנית עבודה לשיפור הסביבה העסקית, לרבות יעדים לקידום דירוג ישראל במדד הבנק העולמי. בהמשך לדו"ח המלצות הוועדה מיוני 2018, פועלים כיום צוותי עבודה אחדים ליישום ההמלצות בתחומים השונים כגון: תשלום מיסים, רכש ממשלתי, צוות מחקר ומדידה וצוות לבחינת מודל One Stop Shop. בנוסף, בהמשך להמלצות הוועדה הוגדר החשב הכללי כגורם האחראי על ריכוז הטיפול במדד ה-Doing Business מול משרדי הממשלה ותכלול הנושא מול הבנק העולמי.

סקירה[69] של יישום החלטות אלו מעלה כי הוקם מטה מקצועי קטן במשרד ראש הממשלה. נקבע בכל משרד סמנכ"ל אחראי ליישום החלטה 2118. הוגדרו תפקידי "מטייבי הרגולציה" והתקיים הליך מכרזי לבחירתם. נעשו השתלמויות להכשרת המטייבים - כל זה על ידי משרד ראש הממשלה. בתחום המקצועי נכתב מדריך מקצועי להפחתת נטל רגולטורי ומדריך RIA ומחשבון לחישוב עלויות ונעשו כנסי רגולטורים להטמעת המתודולוגיות. כמחויב בחוק נבנה אתר לפרסום דו"חות הפחתת הרגולציה ומדי שנה מפורסם ה"ספר להפחתת הנטל הרגולטורי". לפי פראוור (2020), פרסום RIA בחקיקה חדשה התחוור כתהליך מורכב ועצם הצורך להכינו עיכב או אף מנע חקיקה רגולטורית חדשה ובכך עצר זמנית את שטף הרגולציה ונעשו ונעשים אינסוף ניסיונות לעקוף את הצורך ב-RIA או להתעלם ממנו בדרכים שונות.

68 במדינות שונות בעולם — ארצות הברית, בריטניה וגרמניה — נהוגה שיטה של חובת ביטול רגולציה ותיקה כדי "לפנות מקום" לחדשה ("one in, one out"). פראוור (2020) מציין כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, אלי גרונר, דחה את הרעיון ליישום שיטה זו כי כפי שהוערך, היקף הנטל העודף המצטמצם דרך תוכנית החומש יהיה גדול יותר מהפחתת הנטל בשיטה הזו. להערכתו, הדבר מתאים לארצות שכבר השלימו סבב מלא של הפחתת נטל רגולטורי, שלב שבו יש מקום לאמץ את החיבור בין רגולציה נכנסת לרגולציה מופחתת.

69 מתוך פראוור (2020).

7 המלצות הוועדה בתחום הרגולציה והבירוקרטיה

התובנות שעלו מעבודת הוועדה לרבות הפגישות, דיוני המליאה והמחקר הנלווה - העלו כמה מסקנות עיקריות כפי שהובאו בדו"ח זה עד כה. בישראל קיימת בעיה של רגולציה עודפת ונטל בירוקרטי כבד וכן אותרו בעיות היסוד הרגולטוריות בישראל. רגולציה לא יעילה חוסמת תחרות ומביאה לתמריץ שלילי ליזמות והשקעות ובכך לחוסר יעילות, פריון עבודה נמוך ויוקר מחיה. בעשור האחרון בוצעה עשייה ממשלתי רחבה בתחום הרגולציה שבמסגרתה נפרסה רשת של מטייבי רגולציה במשרדי הממשלה. הוועדה התרשמה כי כיום קיימת הסכמה לגבי חשיבותה של רגולציה חכמה והצורך בטיוב רגולציה בקרב קובעי מדיניות ובפרט אצל הרגולטורים עצמם. זהו שיח חדש והישג משמעותי לעבודתה של יחידת הרגולציה במשרד ראש הממשלה שהובילה מהלכים אלו. עם זאת, למרות תמיכתם העקרונית במהלכים להפחתת הנטל הבירוקרטי, חלק מהרגולטורים אינם משתפים פעולה עם החלטות ממשלה ספציפיות בתחומם בשל חסמים שונים. **נדגיש כי באופן כללי הוועדה התרשמה כי לא נרשמה הקלה משמעותית בנטל הבירוקרטי בישראל.**

הוועדה סבורה כי חסרים כלי יישום עקרוניים בכדי להשיג שיפור משמעותי בנטל הבירוקרטי הקיים. ישראל התחילה את בניית המנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי וטיוב הרגולציה על ידי הקמת יחידת הרגולציה במשרד ראש הממשלה אולם לא השלימה אותו, בפרט לא החלה במדידה שיטתית ושקופה של עלות הבירוקרטיה. הניסיון הבין-לאומי במדינות מערביות מתקדמות הוא כי **מדידה שיטתית ומבוקרת של עלות הבירוקרטיה** היא הכרחית בדרך לצמצום הנטל הבירוקרטי. **מעבודות קודמות שנעשו במכון אהרן[70] מעבודת הוועדה עולה כי ללא מדידה של הנטל הבירוקרטי, לא תוכל ישראל להפחית את הנטל הבירוקרטי.**

מודל המדידה הרווח ביותר אשר אומץ כמתודולוגיה אחידה למדידת עלות הבירוקרטיה על ידי ארגון ה-OECD והאיחוד האירופי הוא מודל ה-SCM (Standard Cost Model). המודל מספק שיטה פשוטה ועקבית למדידת עלות הבירוקרטיה שמוטלת ידי הממשלה והוא מיושם במדינות רבות וביניהן אוסטריה, גרמניה, אירלנד, לטביה, לוקסמבורג, הממלכה המאוחדת, נורבגיה, שוודיה, פינלנד, בלגיה, הולנד, צרפת, הונגריה, איטליה, צ'כיה, פולין ואסטוניה.[71] למתודולגיית המדידה של המודל ראו נספח 5. **המודל מתבסס על פירוק החקיקה לחובות מידע, ומדידת הזמן והעלות הנדרשים למילוי כל חובת מידע. יתרונותיו העיקריים של המודל הם הפשטות שלו אי היותו נתון למניפולציות ופרשנויות**. המודל מאפשר בחינה ומיפוי של כל הליך רגולטורי על פי החובות הבירוקרטיות הכרוכות בו. בכך הוא מזהה חובות בירוקרטיות יקרות ואת המקור שלהן ומסמן בבהירות את הצעדים הנדרשים בכדי להפחית את הנטל הבירוקרטי בכל הליך רגולטורי שנבחן. לוח 5 מדגים את יישום השיטה באמידת הנטל הבירוקרטי בייבוא מזון רגיל שבוצע על ידי הממונה על חוקיות הייבוא. הבדיקה ביקשה להעריך בכמה הופחת הנטל הבירוקרטי בתקופה שלאחר יישום "רפורמת הקורנפלקס" שנכנסה לתוקף בספטמבר 2016. במסגרת הרפורמה, הוחלו הקלות שונות על תהליך ייבוא המזון הרגיל וזאת כחלק מתהליך ממשלתי רחב של טיוב רגולציה והסרת חסמים בתחום הייבוא, לאור המלצות ועדת טרכטנברג (2011) וועדת לנג (2014).

70 סומקין (2019)

71 ב- 2003 הקימו כמה מדינות אירופיות את SCM Network מתוך מחויבות להשתמש בגישה מתודולוגית אחידה, המדינות המצוינות לעיל ומדינות נוספות חברות ברשת זו. https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38103089.pdf

לוח 5: מודל SCM לאמידת הנטל הבירוקרטי ביבוא מזון רגיל

	הליך בירוקרטי	מרכיב עלות	יחידות מדידה	עלות (ש"ח)	לפני הרפורמה				אחרי הרפורמה			
					הסתברות	כמות	תדירות (בשנה)	עלות	הסתברות	כמות	תדירות (בשנה)	עלות
מוצרים אינו מזון	קבלת מסמכים ואישורים מספק/יצרן	זמן עבודה נדרש, מעבר להת' רגילה	שעות עבודה	100	100%	150	0.5	7,500	100%	100	0.5	5,000
	שליחת בקשה לשירות המזון	זמן עבודה נדרש לשליחה פיזית	שעות עבודה	100	100%	10	0.5	500	0%	0	0	0
	בקשה חוזרת	זמן עבודה נדרש לשליחה פיזית	שעות עבודה	100	50%	10	0.5	250	0%	0	0	0
	השלמת מסמכים מהספק	זמן עבודה נדרש	שעות עבודה	100	20%	30	0.5	300	0%	0	0	0
	תשלומי אגרה	תשלום אגרה	אגרה	384	100%	10	1	3,840	100%	1	1	384
		זמן עבודה נדרש	שעות עבודה	100	100%	10	1	1,000	100%	5	1	500
מזון רגיל	שליחה של המסמכים (מהיבואן לעמיל)	זמן עבודה נדרש לשליחה פיזית	שעות עבודה	100	100%	3	10	3,000	100%	1	10	1,000
	תשלום לעמיל מכס	זמן עבודה נדרש	אגרה	250	100%	1	10	2,500	100%	1	10	2,500
	בדיקת המוצרים בתחנת ההסגר	זמן המתנה לבדיקה	שעות עבודה	100	100%	5	10	5,000	5%	5	10	250
	בדיקת מעבדה	עלות הבדיקה ולקיחת דוגמאות	בדיקות	5,000	5%	1	10	2,500	5%	1	10	2,500
	תשלום אגרות	תשלום אגרות	אגרה	384	100%	1	10	3,840	100%	1	10	3,840
	עלויות עיכוב	עלות אחסנה	ימי הכשרה	700	100%	5	10	35,000	5%	5	10	1,750
סה"כ עלות								65,230				17,724

מקור: הממונה על חוקיות היבוא, משרד הכלכלה והתעשייה

הבדיקה מצאה כי בעקבות הרפורמה הופחת הנטל הבירוקרטי ליבואני מזון רגיל ב-72.73% בדיקה זו ממחישה את הצורך לבצע מדידה מקצועית ושיטתית למלאי הבירוקרטיה משני טעמים עיקריים: בחינה ומיפוי של התהליך הרגולטורי לבירוקרטיות המרכיבות אותו, תהליך המאפשר מיקוד הפחתת הנטל בבירוקרטיות "היקרות" ביותר. ובנוסף, הערכה כמותית ומקצועית של רפורמות שביקשו להקל בנטל הבירוקרטי.

לאור האמור לעיל, הוועדה מדגישה כי רק עם אימוץ ויישום מודל ה-SCM למדידת עלות הבירוקרטיה תצליח ישראל לצמצם את הפער באיכות המנהל הציבורי מול המדינות המפותחות, ולהפחית את "מס הרגולציה והבירוקרטיה" אשר פוגע בצמיחה וביזמות ומוביל ליוקר מחיה; ולנצל באופן מלא את יתרונותיה בתחרות גלובלית.[73] להלן הצעות הוועדה לטיפול בחסמי כניסה באופן שיסייע לביטולם ולעידוד תחרותיות וטיפול במלאי הבירוקרטיה הקיים.

1 | יעדים ומדדים

במטרה להשתפר באופן משמעותי בתחום הרגולציה והבירוקרטיה הוועדה ממליצה על אימוץ שני יעדים[74] מדידים שיושגו בתוך עשור. קביעת יעד שאפתני להפחתת העלות של הליכים בירוקרטיים הוא תהליך שיושם בהצלחה במדינות מתקדמות בעולם. לאור הניסיון הבין-לאומי ועל מנת להפחית את הנטל הבירוקרטי על עסקים בישראל, לתת תמריץ לכלכלה תחרותית יותר ולהגביר את פוטנציאל הצמיחה של הכלכלה, הוועדה ממליצה לממשלה לאמץ מדדים רב שנתיים באופן הבא:

א. שיפור מקומה היחסי של ישראל במדד ה-STRI ל-10 המדינות המובילות עד 2030

כפי שפורט בסעיף 2 בפרק זה, מדד ה-STRI ממפה את האמצעים המגבילים את הסחר העולמי בשירותים לפי חלוקה ל-22 ענפי מסחר ושירותים. הדירוג של מדינה משקף את מידת הפתיחות לכניסה של ספקי שירותים זרים בענפים השונים כפי שהיא משתקפת ברגולציה המקומית. כאמור, מקומה של ישראל במדד ה-STRI כיום הוא 34 מתוך 37 וציונה 0.325, מבין הגבוהים (=הגרועים) בקרב המדינות הנמדדות. נספח 1 מפרט את החוקים המגבילים התקפים לכל הענפים ("רגולציות רוחביות"). ניתן לראות כי מדובר בחוקים מספר שאינם קשורים זה לזה, אך יחד הם מהווים חסם כניסה לחברות זרות, מגבילים את התחרות, מעכבים את צמיחת הפריון ותורמים ליוקר המחיה במשק כולו. מכאן, שיש לדאוג לשיפור מקומה היחסי של ישראל במדד זה. היעד שהציבה הוועדה הוא מקום 10 עד 2030. מסימולציות שערכנו עולה כי הרגולציות המגבילות הרוחביות מהוות בממוצע 47% מהציון, לכן התרה, אפילו של חלקן, תקדם את ישראל באופן מהותי במדד. נציין כי לא כללנו בסימולציות את הרגולציה – הגבלות על רכישת נדל"ן על ידי תושבים זרים – כדי להימנע מהסטת הדיון הכלכלי לשיקולים ביטחוניים. התרה של הרגולציות הרוחביות אינה הדרך היחידה להשתפרות המדד, אם כי היא המשמעותית ביותר בכל הקשור להכנסת תחרות בין-לאומית. ניתן ורצוי להשתפר גם במדד החמישי – שקיפות רגולטורית וההליך המנהלי ששיפור בו אינו דורש חקיקה והוא מהווה בממוצע 7% מהציון. מכאן שניתן לשפר את ציון STRI באופן מהותי מטיוב והפחתת נטל בירוקרטי באופן רוחבי ולאחר מכן טיוב פרטני לפי ענף.

---

72 הבדיקה בוצעה גם על מזון רגיש ותוצאותיה מופיעות בנספח 7.

73 בין התאריכים 9-10 בספטמבר 2019 התקיימה במרכז הבינתחומי הרצליה סדנא מקצועית בין-לאומית בנושא הורדת הנטל הבירוקרטי. הסדנה אורגנה על ידי אגף החשכ"ל במשרד האוצר בשיתוף עם מכון אהרן למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי הרצליה. בסדנה השתתפו נציגי ממשלה מגרמניה, דנמרק וישראל (משרד רוה"מ, משרד האוצר, משרד הכלכלה, הלמ"ס) וצוות כלכלנים של מכון אהרן למדיניות כלכלית שתחום מומחיותם הוא מדידה והורדה של עלות הבירוקרטיה. בסיום הסדנה הסכימו הגורמים הממשלתיים כי ליישם מדידה של עלות הבירוקרטיה גם בשיטת ה-SCM.

74 היתרונות של קביעת מדדים פורטו בפרק הרקע בדו"ח זה.

לוח 6: ציון STRI לפי ענף ומרכיבי הרגולציה

ענף	ציון STRI ענפי	משקל הרגולציות הרוחביות מתוך הציון	משקל הנטל הבירוקרטי שאינו דורש שינוי חקיקה	משקל הרגולציות הענפיות
שירותי ייעוץ (Accounting services)	0.344	36%	4%	59%
תחבורה אווירית (Air transport)	0.437	25%	3%	72%
שירותי אדריכלות (Architecture services)	0.264	59%	7%	34%
שידור (Broadcasting)	0.360	36%	3%	61%
בנקאות מסחרית (Commercial banking)	0.238	45%	6%	49%
שירותי מחשוב (Computer services)	0.269	72%	8%	21%
בנייה (Construction)	0.314	47%	8%	45%
שירותי שליחויות (Courier services)	0.470	28%	12%	60%
שירותי הפצה (Distribution services)	0.174	63%	7%	31%
שירותי הנדסה (Engineering services)	0.273	61%	7%	32%
ביטוח (Insurance)	0.250	39%	5%	57%
שירותים משפטיים (Legal services)	0.366	39%	4%	57%
לוגיסטיקה - טיפול במטענים (Logistics cargo-handling)	0.284	37%	10%	53%
לוגיסטיקה - עמלת מכס (Logistics customs brokerage)	0.265	50%	11%	39%
לוגיסטיקה - העברת מטענים (Logistics freight forwarding)	0.260	51%	11%	38%
לוגיסטיקה - אחסון ומחסן (Logistics storage and warehouse)	0.227	49%	11%	41%
סרט קולנוע (Motion pictures)	0.226	70%	5%	25%
הובלת מטען ברכבת (Rail freight transport)	1.000	15%	11%	74%
הובלת מטענים בכביש (Road freight transport)	0.164	81%	2%	17%
הקלטת סאונד (Sound recording)	0.280	51%	7%	42%
טלקומוניקציה (Telecommunication)	0.316	29%	4%	67%
תחבורה ימית (Maritime transport)	0.307	50%	4%	46%

יובהר כי מדד STRI אינו מהווה אינדיקציה לנטל הרגולטורי והבירוקרטי בפועל, אלא רק לחסמי הכניסה הנובעים מרגולציה, ולכן לצד מדד זה נדרש מדד נוסף שישקף את העלויות הבירוקרטיות לחברות הפועלות במשק או חברות מקומיות הקמות במשק.

ב. מדידת הנטל הבירוקרטי על עסקים בשיטת ה-SCM: הפחתה רוחבית ופרטנית

בדומה למדידת אינדיקטורים כלכליים כדוגמת אינפלציה ותעסוקה, יש למדוד באופן עקבי את מלאי הנטל הבירוקרטי על עסקים. הצורך במדידת הנטל הבירוקרטי נובע גם מאופיים של התהליכים הבירוקרטיים המושתים על המגזר העסקי, שרבים מהם חוצי משרדים. בהעדר גורם ממשלתי העוקב ומתכלל את הנטל הבירוקרטי, וזאת לצד חוסר מודעות מספקת של המשרדים לגבי העלויות הכלכליות הישירות של החלטות והשפעתן על המגזר העסקי,[75] הבירוקרטיה נוטה להתרחב. השיטה הרווחת במדינות מתקדמות למדידת עלות הבירוקרטיה היא באמצעות מתודולוגיית ה-Standard Cost Model (SCM), שבסיסה הוא מודל כמותי המחשב את הנטל הבירוקרטי הכרוך בתקנות שהממשלה מטילה על עסקים על ידי פירוק החקיקה לחובות בירוקרטיות ומדידת הזמן והעלות למילוי החובות. **המלצת הוועדה היא מדידת מלאי הבירוקרטיה של רגולציות משמעותיות בשיטת ה-SCM תוך קביעת יעדי הפחתה; מעקב שנתי על ביצועם והטמעת הדיווח והשיפור בהקטנת הנטל בתוכניות העבודה השנתיות של הגופים הרלוונטיים.** המדידה תבוצע בגין רגולציות משמעותיות שבהן צפוי שהורדת העלות הבירוקרטית תיתן תמורה גבוהה, ביחס לעלויות המדידה (רגולציות משמעותיות, כגון: רישוי עסקים וייבוא מזון רגיש כפי שיפורט בהמשך).

כדי להבטיח הקמת מנגנון מדידה הוועדה ממליצה על השינויים המבניים הבאים; המלצות אלו מבוססות על הניסיון הבין-לאומי במדינות מערביות מתקדמות.

2 | תמורות מבניות לטיפול עומק במנגנוני הרגולציה

א. השלמת המבנה הארגוני הדרוש למדידת בירוקרטיה – איסוף נתונים ובקרה על המדידה

הניסיון הבין-לאומי מראה כי יישום מדיניות מדידה שיטתית ומבוקרת של עלות הבירוקרטיה בשיטת ה-SCM מחייב מנגנון מתאים שיאפשר איסוף מקצועי של נתונים לצורך המדידה ובקרה של תהליך המדידה. לכן הוועדה ממליצה על:

א) הקמת פעילות מדידה בהובלת משרד האוצר ומשרד רוה"מ ובשיתוף הלמ"ס שבמסגרתה יבוצע איסוף שיטתי ומייצג של הנתונים הנדרשים לחישוב עלות הבירוקרטיה באמצעות מודל ה-SCM.[76]

ב) פיקוח ובקרה של מתודולוגיית המדידה עבור רגולציה חדשה (RIA) ובחינה שוטפת של המדידה שנעשית על ידי האגפים לטיוב רגולציה במשרדים הממשלתיים תיעשה על ידי משרד האוצר ומשרד רוה"מ תוך הסתמכות על נתוני המדידה והיוועצות עם הרגולטורים במשרדים הממשלתיים.[77]

כאמור, איסוף נתונים ובקרה על תהליך המדידה הם צעדים עקרוניים משלימים לצעדים הנכונים שנעשו בשנים האחרונות ועיקרם – בניית המנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי וטיוב הרגולציה שבמסגרתו הוקמה היחידה לטיוב הרגולציה במשרד ראש הממשלה והאגפים לטיוב רגולציה במשרדים ממשלתיים.[78]

---

75 דו"ח הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל, יוני 2018, אגף החשב הכללי במשרד האוצר.

76 התהליך יבוצע בשיתוף הלמ"ס מאחר שהוא הגוף היחיד שיכול על פי חוק לחייב את החברות בדיווח וכן כדי לוודא שתהליך המדידה הוא אמין ועומד בסטנדרטים מקצועיים של מדגם מייצג של העסקים בישראל. יובהר כי אין בהמלצה זו כדי לגרוע מאפשרותו של כל משרד המעוניין בכך, לבצע את פעילות המדידה באמצעות מודל ה-SCM בעצמו, לרבות משרד הכלכלה, בדגש על החלטת ממשלה 2318 "הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא" ולסעיף 13 א' לעניין חובת ההיוועצות עם הממונה על חוקיות הייבוא.

77 לפירוט על המבנה המוסדי הרצוי והרווח במדינות המבצעות מדידה של הנטל הבירוקרטי ראו: סומקין, סרגיי (2019).

78 לפי החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014 בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי.

ב. מינוי ועדת מנכ"לים

בעיית הרגולציה העודפת והנטל הבירוקרטי הכבד הינה חוצת משרדים, כוללת הליכים מנהליים רבים ופרטים רבים. לשם מתן מענה מיטבי לסוגיות רגולטוריות המושתות על המגזר העסקי, יש למנות ועדת בכירים שתורכב ממנכ"לי המשרדים רה"מ, אוצר, כלכלה ותעשייה.[79] ועדת המנכ"לים תהווה פלטפורמה ל"שולחן עגול" לדיון בסוגיות משמעותיות העולות מפניות של עסקים ומשיח עם המגזר העסקי. בנוסף לתפקידה, הוועדה תגבש את המענה הממשלתי המפורט לצורך יישום המלצות דו"ח זה. הוועדה תרוכז על ידי משרד הכלכלה והתעשייה בתפקידו כ- POC לעסקים.[80]

במסגרת דיוניה בחנה הוועדה אפשרות להקמה של גוף ממשלתי עצמאי שיהיה אמון על פיקוח על הרגולציה בישראל, אך הדיונים לא הבשילו לכדי המלצה סופית. במהלך כתיבת הדו"ח ערך משרד המשפטים סקירה משווה מקיפה לעניין תהליכי הרגולציה במדינות מפותחות בעלות דירוג גבוה במדדי איכות הרגולציה הבין-לאומיים ונמצא שבמדינות הללו קיים גוף פיקוח כאמור, והקמתו נבחנת במסגרת צוותי עבודה ממשלתיים. הוועדה מציינת כי ככל שיוקם גוף כאמור, יש לבחון את אופן עבודת ועדת המנכ"לים לעיל.

3 | תמורות רוחביות במנגנוני הרגולציה הממשלתיים

במסגרת עבודתה, זיהתה הוועדה בעיות יסוד רגולטוריות המכבידות על המגזר העסקי, כאשר כיום אין ראייה ממשלתית אינטגרטיבית על המגזר העסקי, כל רגולטור רואה את העסק ב"משקפיים" הצרים של תכלית הרגולציה שלו, וכתוצאה מכך חסרה הסתכלות כוללת על התמונה הרגולטורית המצרפית שהעסק חווה, לרבות כלל הרגולציות המוחלות על העסקים, העלויות הכוללות והמשמעויות המצטברות של כלל הדרישות שעליו למלא.

כמענה לבעיות היסוד בתשתית הרגולציה הממשלתית נדרש לפעול לשינוי יסודי באופן התנהלות הרגולטורים בממשלה. להלן עקרונות הבסיס שהוועדה ממליצה לאמץ בקרב הרגולטורים השונים לטובת קידום תמורות רוחביות במנגנוני הרגולציה הממשלתיים:

א. אימוץ מנגנונים ונורמות בינלאומיות

בהשוואת תהליכים רגולטוריים מרכזיים ומשמעותיים בהיבטים של תחרותיות, פריון ויוקר מחיה עולה כי הדרישות הרגולטוריות בישראל מחמירות ביחס למקובל באירופה ובארה"ב. כך למשל ברמת פירוט של הסטנדרטים לאחסון מזון; בהשוואות תהליכי אישור ייבוא מזון רגיש; תהליך דרישות האכיפה בתהליך הייבוא בנמל; הבדלים בדרישות רישוי עסק עבור פריטי רישוי שונים ובדרישות הרגולציה לקבלת היתר לוויזת עובד זר – בכל אלה מצאה הוועדה שיש בישראל סטנדרט רגולטורי מחמיר.[81] חשיבותה של רגולציה חכמה, המשיגה את יעדי הרגולציה בעלויות בירוקרטיות נמוכות, ומעודדת יזמות השקעות ותעסוקה, מודגשת בעידן הכלכלה הגלובלית שבו מדינות רבות מתחרות על משיכת עסקים והשקעות מכל המקורות, מקומיים וזרים. לכן הוועדה ממליצה על הנחיית הרגולטורים לאמץ סטנדרטים ונורמות בין-לאומיים בתחומי אחריותם בהתאם לרגולציה הנהוגהבמדינות מפותחות.[82]

79 הוועדה תפעל בשיתוף וסנכרון מול ועדת המנכ"לים אשר הוקמה מתוקף הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל, בהמשך לדו"ח המלצות הוועדה מיוני 2018.

80 להרחבה ראו פרק "שינוי ארגוני במשרד הכלכלה והתעשייה".

81 להשוואות ראו נספח 5 ותרשימים 22-20.

82 החלטת ממשלה 2318 מיום 11.12.2014 שעניינה "הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא" מתייחסת לאימוץ סטנדרטים של מדינות מפותחות לתחום הייבוא בלבד, הוועדה סבורה כי יש לפעול לאימוץ מנגנונים ונורמות בין-לאומיים באופן רחב, לתחומים רגולטוריים נוספים.

ב. שימוש במנגנוני ניהול סיכונים והעברת האחריות למפוקח

רגולציה מיטבית נדרשת לשלב בין כללים מדויקים ופרטניים שימזערו סיכונים משמעותיים לבין עקרונות אשר מותירים מרחב לשיקול דעת ולרגולציה עצמית של העסק. ההבחנה בין התנהלות לא רצויה של חיוב העסק בכללים מדויקים (מיקרו-רגולציה) לבין עקרונות שיש לעמוד בהם והעברת האחריות למפוקח, נעשית על בסיס מודלים של ניהול סיכונים ויצירת דיפרנציאליות בין עסקים לפי רמת הסיכון שלהם. כיום, בהליכים רגולטוריים מרכזיים, כדוגמת רישוי עסקים[83] וייבוא מזון רגיש, אין דיפרנציאציה מספקת בין עסקים. בהעדר הבחנה ברמות הסיכון שהעסקים מגלמים, דרישות אחידות ומחמירות מוטלות גם על עסקים שפעילותם אינה מגלמת רמת סיכון גבוהה והם נאלצים לעמוד ברף מחמיר של רגולציה ללא הצדקה, זאת בדגש לעסקים קטנים ובינוניים. נדגיש כי הוועדה סבורה כי גם בעסקים בסיכון גבוה ניתן להשיג את תכלית הרגולציה בנטל בירוקרטי נמוך יותר, כפי שעלה מההשוואות הבין-לאומיות. הוועדה ממליצה לרגולטורים ליישם מודלים של ניהול סיכונים ברגולציה באמצעות שימוש במנעד רחב יותר של סל כלים רגולטורי הנע בין התערבות מקיפה ונוקשה של הרגולטור (אישור מראש ודרישה לרישוי) לבין התערבות מצומצמת המעניקה בחירה ושליטה רבה יותר למפוקח (מעבר לאכיפה בשווקים). נדגיש כי עבור יישום יעיל של אכיפה בשווקים יש להגביר ולייעל את מערך האכיפה הקיים כיום. פעילות ניהול הסיכונים תיעשה בהובלת אגף רגולציה במשרד רוה"מ אשר פיתח מתודולוגיות שונות לאמידת סיכונים וניהולם.[84]

אנגליה היא אחת המדינות שבהן מנגנון ניהול הסיכונים מיושם באופן נרחב כאשר הגישה העקרונית היא לחלק את בתי-העסק לקבוצות על פי חישוב משוכלל של הסיכון מאי-ציות (מה יהיה הנזק לציבור במידה שהעסק לא-יציית לדרישה הרגולטורית?[85]) והסיכון לאי-ציות (מה הסיכוי שעסק ספציפי לא יציית לדרישות (?[86], כאשר דרישות האכיפה עבור הקבוצה בסיכון גבוה תהיינה מחמירות יותר לעומת הקבוצה עם הסיכון הנמוך.[87]

83 בתאריך 10.7.18 הצביעה מליאת הכנסת על תיקון 34 לחוק רישוי עסקים הקרויה "רישוי עסקים דיפרנציאלי" שמטרתה תהליכי רישוי שונים המותאמים לסוגי העסקים השונים. רפורמה זו אמורה הייתה להיכנס לתוקף ב-01.01.2019 אולם היא אינה מיושמת.

84 https://www.gov.il/he/departments/general/risk_management

85 לדוגמה, אי-ציות לדרישה להקפיד על הוראות כיבוי אש מסוימות, עלול לגרום לשרפה ואף לפגיעה בחיי אדם, זאת בניגוד לאי-ציות לדרישה המחייבת סימון מחירים על גב המוצר, אשר ברוב המקרים יאלץ את הלקוח לברר בעצמו על המחיר, או לשלם מעט יותר משהתכוון .

86 הסיכון לאי-ציות תלוי ביכולת או בנכונות של עסק מסוים לעמוד בדרישות. הסיכון לאי-ציות נקבע לרוב כפונקציה של היסטוריית הציות של העסק – עסק שבעבר לא ציית לדרישות הרגולציה, יש סיכוי גבוה שלא יציית פעם נוספת (בדומה לצבירת "נקודות" בעבירות נהיגה).

87 רשות המזון האנגלית מהווה Best Practice בניהול סיכונים במדיניות אכיפה.

תרשים 20: גישה עקרונית לניהול סיכונים באנגליה[88]

התפלגות העסקים לפי הסיכון הרגלוטורי
(סיכוי לאי ציות X נזק מאי ציות)

מקור: סקירה שבוצעה על ידי חברת שלדור עבור הוועדה

88 Management of Risk In Government, UK-Gov, 2017
Risk Assessment Framework, UK-Gov, 2015
Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement, Philip Humpton, 2005

ג. טיפול באחריות הפלילית האישית שחלה על הרגולטור

המנגנונים הקיימים כיום משמרים אחריות אישית גבוהה של רגולטורים ביחס לרגולציות שעליהן הם אחראים. אחריות זאת כוללת אחריות פלילית, אישית ונזיקית וגוררת מדיניות של מזעור סיכונים (חתירה ל"אפס סיכון") ולא ניהול סיכונים. לכן, כצעד הכרחי למעבר לרגולציה המעניקה בחירה ושליטה רבה יותר למפוקח תוך העברת האחריות לאחרון, הוועדה ממליצה לטפל באחריות הפלילית האישית שחלה על הרגולטור. צעדים ראשוניים בנושא בוצעו בהובלת היחידה לרגולציה במשרד רוה"מ ומשרד המשפטים וכוללים הנחיית פרקליט המדינה מספר 2.37, "מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות".[89] בנוסף לצעד זה, הוועדה ממליצה על חקיקה המתייחסת מפורשות למעטפת המשפטית שהמדינה נותנת ובתוך כך, בין היתר, לנושא ניהול הסיכונים וגבולות האחריות של הרגולטור.

ד. קידום הדיגיטציה בשירותים הממשלתיים

הטמעה דיגיטלית של תהליכי רגולציה, פיקוח ובקרה שהעסקים מחוייבים בהם וקידום זרימת המידע בין העסקים לבין הממשלה וזרועותיה באופן דיגיטלי, ייעלו את ההליך הבירוקרטי ויוזילו את עלותו. לדיגיטציה ממשלתית, בדגש על הליכי רישוי דיגיטליים ומתן אישורים דיגיטליים שהעסקים מחוייבים בהם, יש השפעות חיצוניות חיוביות, שכן מלבד ההליך הבירוקרטי עצמו, הדיגיטציה הממשלתית מעודדת את העסקים להטמיע דיגיטציה לשימוש רחב יותר ובכך מסייעת להאצת החדשנות במגזר העסקי. כמו כן, האצת הדיגיטציה בהליכי רישוי עסק והליכים נוספים תאפשר לרגולטורים שימוש בידע הנצבר, ביצוע ניתוחים רלוונטיים, הפקת תובנות, זיהוי כשלים, מעקב אחרי יעדי שירות ומשך זמן לטיפול ואפשרות לפעולה אקטיבית מול העסקים. בישראל הדיגיטציה של ההליכים הרגולטוריים נמוכה. מהנתונים עולה כי מלאי ההון הציבורי ICT לנפש בישראל הוא 42% מזה של מדינות הסמן. אקשטיין ואחרים (2019) מצאו כי הפער במלאי ההוןICT תורם 2.3% לפער פריון העבודה בין ישראל למדינות הסמן, שהם 85 $ לשעת עבודה או כשני אחוזי תוצר כ-25 מיליארד שקל לשנה. בהעדר שינוי, פער זה צפוי להתרחב מאחר שרמת ההשקעה בישראל היא כשליש מרמת ההשקעה במדינות הסמן. הוועדה ממליצה על הגדלת ההשקעה ב-ICT ציבורי ובפרט בשיפור משמעותי בדיגטציית הממשק בין הממשל והרגולטורים לבין העסקים.

4 | סוגיות פרטניות לטיוב

א. הסרת חסמים לייבוא והפחתת עלות הבירוקרטיה

חסמי כניסה משמעותיים נמצאים בתחום הייבוא שכן שיטת האכיפה של חוקיות הייבוא הנהוגה בישראל עתירת בירוקרטיה וזמן, עלות המתורגמת לחסמי כניסה לענף ומס בירוקרטי על הפעילות השוטפת. בירוקרטיה זו פוגעת בעיקר ביבואנים קטנים, מחזקת יבואנים גדולים ותומכת ביצירת שווקים ריכוזיים. תרומתו הגדולה של הייבוא להגברת התחרות, והפריון והפחתת יוקר המחיה מדגישה את הצורך בהפחתה משמעותית של נטל הבירוקרטיה ומסמנת נושא זה כאחד הנושאים הראשונים שייכנסו למדידה ושיש לקבוע עליו יעד להפחתה של לפחות 50% בעלות הבירוקרטית.

89 להנחיית פרקליט המדינה 2.37 ראו: https://www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Guidelines/02.37.pdf

לאור אלו הוועדה ממליצה על הצעדים הבאים ומדגישה כי **כדי לוודא את קיומו של תהליך ההפחתה יש לבצע מדידת עלות הבירוקרטיה מדי שנה בשיטת SCM**:

אימוץ השיטה האירופית לאכיפת חוקיות הייבוא: מעבר ממודל של אכיפה בשער הכניסה למודל של אכיפה בשווקים - אימוץ שיטת האכיפה של חוקיות הייבוא הנהוגה באירופה, שלפיה יבוטלו התהליכים הבירוקרטיים ביבוא, כאשר הרגולטור נסמך על הצהרה מטעם היבואן כי המוצר עומד ברגולציה המבוקשת. זאת לצד ניהול סיכונים באכיפה מדגמית בשווקים ומתן כלי אכיפה ועניישה למי שמצהיר הצהרת שווא.

אימוץ הסטנדרטים הטכניים המקובלים במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים, כך שלא תידרשנה התאמות לצורך הייבוא לישראל ומוצרים שמיוצרים למכירה באיחוד האירופי או בארה"ב יוכלו להימכר גם בישראל ללא התאמות ייחודיות.

שקיפות בהליך הרגולטורי והנגשת המידע ליבואנים: יש לשפר את הנגשת המידע בעניין ההליך הבירוקרטי הכרוך בייבוא. אי-הוודאות אינה מאפשרת ליבואנים לקבל החלטות מושכלות ועשויה ליצור נטל בירוקרטי שונה עבור יבואנים שונים.

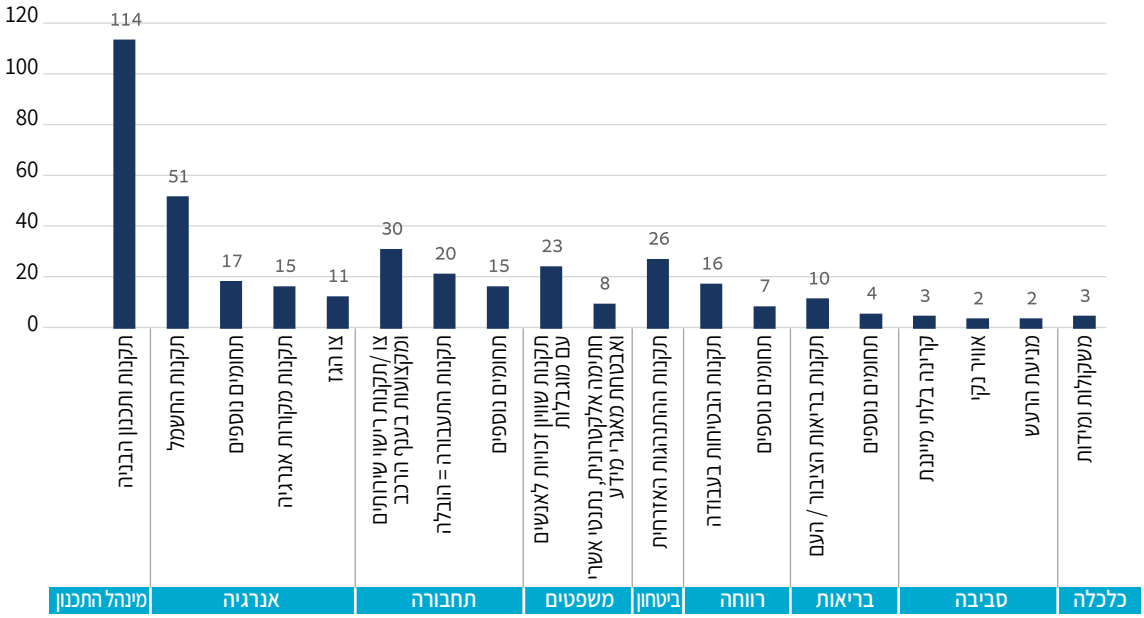
הפחתת העלות הבירוקרטית של ייבוא מזון רגיש: יש להמשיך להעביר מוצרים מקטגוריית "מזון רגיש" לקטגוריית "מזון רגיל", כפי שנעשה עד כה ובהתאם לניהול סיכונים. צעדים נוספים מומלצים שעשויים להפחית את הנטל הבירוקרטי הם: ריווח תדירות הדיגום של מזון רגיש, והרחבת ההישענות על הצהרות בשלב הייבוא, זאת לצד התאמת הרגולציה הקיימת בהתאם לנהוג בשווקים מפותחים.

אימוץ תקנים בין-לאומיים בתקינה מחייבת שאינה רשמית: רוב התקנים שנכתבים במכון התקנים מוגדרים בתחילת דרכם כתקנים וולונטריים, מעין תקני מדף שמי שמעוניין עושה בהם שימוש. תקן וולונטרי יכול במהלך חייו להפוך לאחת משתיים:
תקן רשמי – תקן ששר הכלכלה והתעשייה הכריז על כולו או על חלקו רשמיות, והוא מחייב את כלל הגורמים הפועלים במשק (יצרנים, יבואנים, מתקינים, מתחזקים, משתמשים, ועוד). ייתכנו מקרים שבהם מוכרזת רשמיות על חלק מהתקן, ויתר סעיפיו יוכרזו כמחייבים בחקיקה והנחיות של רשויות אחרות;
תקן מחייב שאינו רשמי – דהיינו תקן שלא הוכרזה עליו רשמיות בידי שר הכלכלה והתעשייה. תקן מחייב מופיע בדרישות של רשות מוסמכת/רגולטור במסגרת חקיקה ראשית/משנית או בהנחיות רגולטוריות;

מאחר שלתקן רשמי יש השפעה משקית גדולה מאוד, התפתח לאורך השנים מנגנון אישור מורכב. בהתאם לכך, מספר רב של גורמים מאשרים נמצאים בתהליך של אישור תקן רשמי. כך למשל, תקן רשמי מאומץ מאושר בוועדת אימוץ, מחייב צירוף חוות דעת כלכלית של הממונה על חוקיות הייבוא, ומצריך אישור שר האוצר וראש הממשלה לאכרזת רשמיות על שינויים בלתי מתחייבים. בתקן רשמי מאומץ למשל, ועדת האימוץ יכולה לזהות מתי סיווגה וועדת התקינה בטעות שינוי מתחייב כבלתי-מתחייב ולהיפך, לדרוש נימוקים מהוועדה מדוע הוכנסו שינויים בלתי מתחייבים וכן לדרוש מהוועדה לדון פעם נוספת בשינוי הבלתי מתחייב. משרד ראש הממשלה יכול מצידו לדרוש מהרגולטורים המשרדיים המעורבים בתקן לנמק מדוע הם דורשים להשאיר סטייה בלתי מתחייבת, ולאשר או לא לאשר אותה.

בניגוד לתהליך הסדור שעובר תקן רשמי, על תקן מחייב אין כמעט בקרה, וועדת התקינה יכולה לקבוע בו שינויים בהתאם לשיקול דעתה. כך למשל, ועדת תקינה יכולה לכתוב תקן מקורי שמיטיב עם גורם מסוים, במקום לאמץ תקן בינ"ל מתאים שמעודד את התחרות במשק. משכך, קביעת תקנים מחייבים בחקיקה או בהנחיות רגולטוריות יכולים לייצר נטל רגולטורי משמעותי על המגזר העסקי. עיקר הנטל בתקינה המחייבת צפוי לנבוע מהיבטים תהליכיים בפעילות העסק – התקנה, תחזוקה שוטפת, דרכי עבודה, וכדומה ופחות בתחומי ייבוא.
בהתאם למיפוי שבוצע של כלל התקנים הקיימים בחקיקה קיימת (חוק, צו, פקודה, תקנות וכדומה) מ-1948 ואילך, נמצאו 388 רשומות של פרטי חקיקה שבהם מוזכר תקן מחייב אחד או יותר. חלק ניכר מהתקינה המחייבת הם תקנים בתחום הבנייה וקשורים לתקנות הבנייה, תקנות משרד הביטחון לעניין בניית מקלטים וכן תקנים של נגישות.

תרשים 21: מופעי תקנים מחייבים לפי משרד ותחום



לאור האמור הוועדה ממליצה להנחות את הרגולטורים לאמץ סטנדרטים בין-לאומיים בתקינה מחייבת שאינה רשמית (בדומה למתנהל בתקינה הרשמית), גיבוש מנגנון לטובת מיפוי סדור של השינויים שמקורם בהיבטים בין-לאומיים שאינם מחייבים, וקביעת נוהל לעניין הליך אישור תקינה שאינה רשמית.

הסרת חסמים לייבוא מקביל: כיום בלא מעט תחומים נדרש קשר ישיר עם היצרן לצורך ייבוא טובין לישראל. קשר זה מונע בפועל ייבוא מקביל שמביא להגברת התחרות ושיפור הפריון. הוועדה ממליצה לאסור על רגולטורים לחייב קשר עם היצרן כתנאי הכרחי לייבוא וכן תנאים נוספים המונעים ייבוא מקביל ולמצוא פתרונות רגולטוריים אחרים תוך ניהול סיכונים,על מנת לקדם את הייבוא המקביל.

ב. רישוי עסקים ושינויי דרישות לאורך חיי רישיון

המורכבות והנטל הבירוקרטי הכבד הכרוך בהליך רישוי העסקים ידועים כבר שנים רבות והם נובעים בעיקר מהשונות הגדולה בין סוגי העסקים ומאפייני העסק הפרטניים ומריבוי גורמי הממשל נותני האישור שדרישותיהם מתנגשות לעיתים זו עם זו או עם רגולציה מתוקף חוקים אחרים. מורכבות זאת מביאה לתהליך רישוי ארוך ומסורבל, הכרוך באי-ודאות רבה ומייצר תמריץ לפתיחת עסק ללא רישיון. לאור אלו נעשו ניסיונות מספר לרפורמה.[90] אולם רובן לא הוטמעו, ובפרט לא יצרו שינוי מהותי בנטל הבירוקרטי הכבד.

הוועדה ממליצה להמשיך לפעול להטמעת רפורמות שיישומן כבר החל, ובפרט הטמעת מפרטים אחידים ומסלולי רישוי דיפרנציאליים. יישומן מבטיח הקלה בנטל הבירוקרטי לעסקים עם העלאת הוודאות שבתהליך, לצד הטמעת מנגנוני ניהול סיכונים. לגבי הרפורמה לפרסום מפרטים אחידים, מאז 2012 פורסמו 65 מפרטים מתוך 200 פריטי רישוי, כאשר 20 מהם פורסמו ב-2020. מאחר שב- 30 פריטי הרישוי הנפוצים ביותר נכללים כ – 80% מכמות העסקים המחויבים ברישיון, יש לרכז את המאמצים בפרסום מפרטים לפריטי רישוי אלו, ובפרט לפריטי הרישוי הנפוצים שאינם בסיכון גבוה. נציין כי פריטי הרישוי שפורסמו אינם בהכרח השכיחים ביותר. כמו כן, ולאור העיכוב הגדול בהתקדמות פרסום המפרטים יש לאתר את הרגולטורים המעכבים פרסומים אלו ואת החסמים להתקדמות הנושא, וזאת תחת ראייה ארוכת טווח של התועלות הגדולות לאורך זמן של פרסום מפרטים אלו על המשק כולו. **כאמור תהליך רישוי עסקים יהיה אחד התהליכים המרכזיים למדידה במתודולוגיית SCM ולקביעת יעד שאפתני להפחתה.** הוועדה ממליצה גם על הטמעת דיגיטציה בהליך זה באופן שיפחית מהותית את העלות הבירוקרטית ברגולציה זאת וייצור אחידות בדרישות מעסקים ואכיפתן.

כמו כן, גם המפרטים המפורסמים הינם ארוכים, מסורבלים ולא מידתיים, בעלי דרישות עודפות ביחס לניהול סיכונים, ולדרישות המקובלות בעולם. הוועדה ממליצה להסמיך את הוועדה המייעצת לאסדרה שהוקמה מתוקף חוק רישוי עסקים לפעול לשיפור וטיוב המפרטים והנגשתם למגזר העסקי.

ג. הגדלת כושר התחרות מול הייבוא האישי

נוכח המגמה הגוברת של עלייה במסחר המקוון בכלל ובייבוא האישי בפרט, יש לפעול לטובת איזון תנאי התחרות בין הייבוא האישי לבין המסחר הקמעונאי. הפטור ממע"מ הקיים כיום על ייבוא אישי מייצר חיסרון תחרותי לקמעונאים המקומיים המחויבים בתשלום המע"מ מהשקל הראשון.

סוגיית גביית מע"מ בייבוא אישי למוצרים בעלי ערך נמוך, נמצאת על סדר היום במדינות רבות, כאשר המגמה הרווחת במדינות המפותחות הינה ביטול הפטור בייבוא אישי, כחלק ממהלך כולל לשינוי מנגנוני הייבוא ותשלום המס בעבור מוצרים ביבוא אישי. ככלל, מדינות קובעות את תקרת הפטור לפי ערך המס אשר מתחתיו גביית המס אינה כלכלית בשל עלויות תפעול גבוהות (De Minimis Threshold-DMT). עם ההתפתחויות הטכנולוגיות, והרצון לייצר בסיס שווה לתחרות בין עסקים מקומיים לעסקים שאינם מקומיים, מקדמות מדינות תשתית תפעולית נוחה וקלה לאיסוף ותשלום המס.

90 תיקון 27 לחוק רישוי עסקים משנת 2008 – פרסום מפרטים אחידים. תיקון 34 לחוק רישוי עסקים משנת 2018 – מסלולי רישוי דיפרנציאליים.

להלן מדינות אשר באמצעות שינוי מנגנון התשלום למנגנון מהיר וקל לתפעול, ייתרו למעשה את הצורך בפטור ממע"מ בייבוא אישי וביטלו אותו:

אוסטרליה - החל מיולי 2018 ביטלה אוסטרליה לחלוטין את הפטור ממע"מ שעמד על סך של 1,000$ והוחלו כללים חדשים על תשלום המס למוצרים מיובאים בעלי ערך נמוך כך שספקים זרים, וכן גם פלטפורמות מסחר אלקטרוניות (כגון אמזון ואיביי), יהיו אחראים לתשלום המס של מוצרים מיובאים בעלי ערך נמוך הנמכרים לצרכן האוסטרלי וללא מעורבות של רשויות המס (מסלול ירוק). הספקים יידרשו להוסיף את רכיב המס למחיר המוצר (כפי שסוחרים מקומיים עושים) ולהעביר את הסכום לרשות המס האוסטרלית[91].

ניו זילנד – החל מדצמבר 2019 ספקים בין-לאומיים נדרשים להירשם ולאסוף את המע"מ עבור מוצרים מיובאים בערך הנמוך (מוצרים בערך הנמוך מ-1,000 דולר ניו-זילנדי).[92] כאשר מדובר בפלטפורמת מסחר מקוונת, האחריות חלה על הפלטפורמה ולא על המוכר המשתמש בפלטפורמה.

שווייץ – ביטול הפטור ממע"מ החל מינואר 2019. על הספק להירשם למע"מ השוויצרי, במידה שסך מכירותיו בשנה ממוצרים בערך נמוך (שהיו עד כה פטורים מתשלום המס) הינן מעל 100 אלף פרנק שוויצרי (המקבילה לעוסק פטור ממע"מ). החבות באיסוף ותשלום המע"מ הינה על הספק[93].

האיחוד האירופי – "The VAT e-commerce package" – הרפורמה בתשלום המע"מ בסחר מקוון תיכנס לתוקף ביולי 2021 ולפיה יבוטל הפטור הקיים מתשלום מע"מ למשלוחים בערך של עד 22 יורו. פלטפורמות המסחר המקוונות תחויבנה באיסוף ותשלום המע"מ כאשר בגין מוצרים בשווי של עד 150 יורו, תבוצע גביית המס בעת המכירה. מהלך זה ייתר את ההליך הבירוקרטי של גביית המס בעת הייבוא ויאפשר שחרור מהיר של הטובין במכס. חברות השילוח והדואר תוכלנה לשמש כמתווכים עבור סוחרים שאינם מהאיחוד האירופי, ולמסור דו"חות תקופתיים לרשויות המס לצורכי ערך מוסף (בניגוד לצורך להצהיר באופן פרטי על כל חבילה וחבילה).[94]

91 https://www.ato.gov.au/Business/International-tax-for-business/GST-on-low-value-imported-goods/

92 https://www.ird.govt.nz/gst/gst-for-overseas-businesses/gst-on-low-value-imported-goods

93 KMPG Digital economy impact checklist, October 2018

94 https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/digital-single-market-modernising-vat-cross-border-ecommerce_en

לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות ולאור המגמה הרווחת במדינות המפותחות לביטול הפטורים בייבוא אישי, הוועדה ממליצה לבטל את הפטור הקיים מתשלום מע"מ בייבוא אישי וזאת בהינתן קיומה של היערכות תפעולית מתאימה, ובכלל זה מערכת תשלומים נגישה ופשוטה לתשלום של חבות המס, בדומה למודל שיישמו מדינות מפותחות אחרות שכבר נקטו צעדים או נערכות לביטול הפטור ממע"מ[95].

ד. הצגת מחירים

לפי החוק להגנת הצרכן בישראל סעיף 17 ב, חלה על קמעונאים חובת הצגת מחירים על כל פריט ופריט בחנות.[96] רגולציית הצגת מחירים נועדה במקור לסייע לצרכנים לגשר על פערי אינפורמציה במטרה למנוע ניצול כוח שוק על ידי הקמעונאי. אולם רגולציה זו, שהינה ייחודית לישראל, משיתה עלויות על הקמעונאי, **מונעת כניסה של טכנולוגיות תחליפיות ומביאה להעסקת עובדים בפריון נמוך.** ברוב המוחלט של המדינות המתקדמות בעולם, בהן כל מדינות האיחוד האירופי, קנדה ו- 45 מתוך 50 מדינות ארה"ב החוק מתיר להציג את המחיר על תווית המדף ולא על כל פריט. בקרב מדינות ה-OECD רק בישראל קיימת רגולציית הצגת מחירים על כל מוצר.[97] אחד מהסיכונים הקיימים בהקלה רגולטורית בכל הנוגע להצגת מחירים, הוא שבעת רכישה ייתכן כי יהיה פער בין המחיר בקופה למחיר המצוין על המדף, כך שהלקוח עשוי לשלם יותר ממה שהוא התכוון מבלי ששם לב. מצב זה נמנע כאשר המחיר מצוי על המוצר גם עם הגיע הלקוח לקופה. במדינות רבות שבהן ניתן להציג את המחיר על המדף, ישנן תקנות ספציפיות על מנת לצמצם את הסיכון הנ"ל, לצד בקרה בשטח ועניישה של קמעונאים. הוועדה ממליצה לאפשר את מימוש החובה של הצגת המחיר גם באופן דיגיטלי, כפי שנהוג במדינות המפותחות, וללוות את המהלך באכיפה בשווקים ועניישה מרתיעה כדי למנוע פער בין המחיר בקופה למחיר המצוין על המדף, והצגה לא מדויקת או מבלבלת של המחיר על המדף. כמו כן הוועדה ממליצה להטיל על הרשות להגנת הצרכן להביא לשינוי כאמור, מבלי לפגוע בצרכן.

95 הממונה על חוקיות היבוא אינו תומך בעדכון תקרת הפטור ממע"מ ביבוא אישי. לעמדתו, התנאים כיום אינם בשלים לעדכון תקרת הפטור, הן מבחינה תפעולית והן מבחינה כלכלית.

96 לחוק הגנת הצרכן ראו: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/089_001.htm

97 לסקירה בין-לאומית רחבה בנושא ראו: לוי, (2008).

4

השקעות בהון פיזי, טכנולוגי ועידוד חדשנות

1 רקע

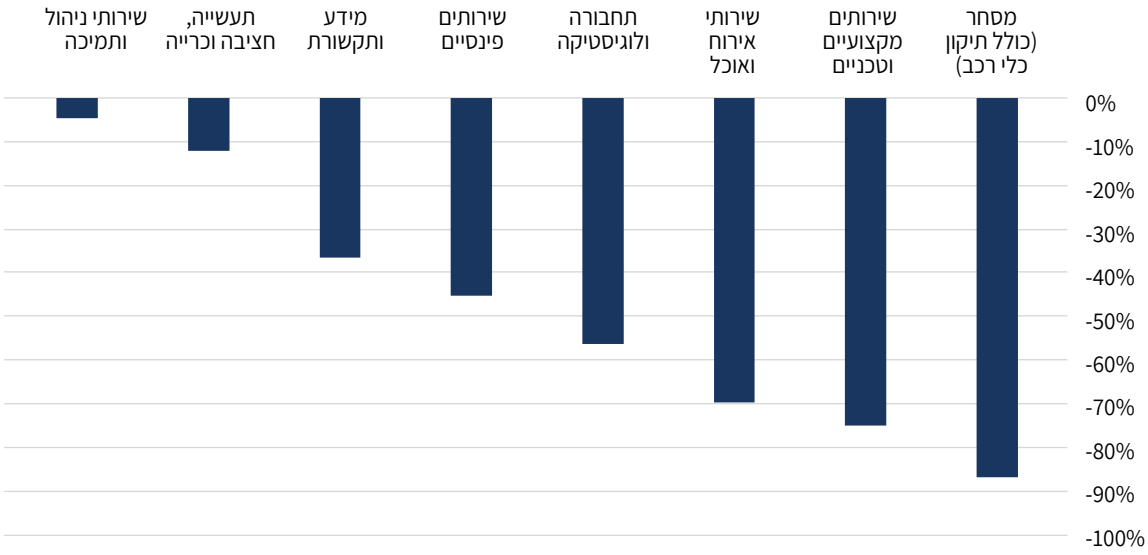
אחד המשפיעים המרכזיים על פריון העבודה שעומדים במוקד דו"ח זה, הוא היכולת להעצים אותה באמצעות הון – כגון מכונות, טכנולוגיות וסביבה ארגונית תומכת – שהפירמה מעמידה לרשות העובד. הפוטנציאל המעצים של ההון אף התחזק בשנים האחרונות עם האצת תהליכי החדשנות בעולם. חשיבות ההון מקבלת חיזוק גם במבט גלובלי -בשנים 2010-2017 תרמה העמקת ההשקעה בהון בממוצע כ- 60% מהצמיחה בפריון העבודה במדינות OECD.[98] דא עקא, היעדר השקעה מספקת בהון פיזי בכלל ובחדשנות בפרט, היא אחת הסיבות לפערי הפריון בענפי המסחר והשירותים בין ישראל למדינות ה- OECD. מלאי ההון הפיזי והטכנולוגי מסביר 30% מפער הפריון הכולל במשק לשעת עבודה בהשוואה למדינות הסמן.[99] נבחן כעת בפירוט פער השקעה זה.

פער השקעה בהון – מבט על:

על אף חשיבותה הגדולה של ההשקעה בהון, ההשקעה בענפי המסחר והשירותים בישראל נמוכה באופן ניכר בהשוואה למדינות ה- OECD. כך, בבחינת ההשקעה בהון פיזי (ללא מבנים) נמצא כי קיים בענפי התעשייה פער קטן יחסית בהשוואה בין-לאומית מבחינת מלאי ההון לשעת עבודה. לעומת זאת בענפי המסחר, שירותים מקצועיים וטכניים ושירותי אירוח ואוכל, קיים פער בסדר גודל של כ-70%-85% לעומת מדינות ה- OECD.

תרשים 22: פער במלאי הון לשעת עבודה במגזר העסקי: ישראל מול OECD

2017, או שנת נתונים אחרונה; דולרים קבועים של שנת 2010, לפי שווי כוח קנייה (PPP)



מקור: עיבודי אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה והתעשייה לנתוני OECD, באדיבות מכון אהרן.

98 עיבודי אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה והתעשייה לנתוני OECD, 2019.

99 מכון אהרן, 2019

הון הוא מושג רחב שכולל בתוכו סוגים שונים של אמצעים לייצור השירות או המוצר. רמת ההשפעה על הפריון משתנה בהתחשב בסוג ההשקעה, כאשר לא כל סוגי ההון שווים מבחינת תרומתם. מעבר להשפעות הישירות של השקעה בהון, להשקעה בהון חדשני יש גם השפעות חיצוניות, המשתקפות בפריון הכולל (Total Factor Productivity). השפעות חיצוניות אלו נובעות מייעול רוחבי של מערכת הייצור והניהול עקב הטמעת החדשנות. כך למשל, במחקר של OECD נמצא כי ההשקעה בהון מבוסס ידע, הייתה מתואמת עם עלייה בפריון הכולל בשנים 2000-2014 (OECD, 2017).

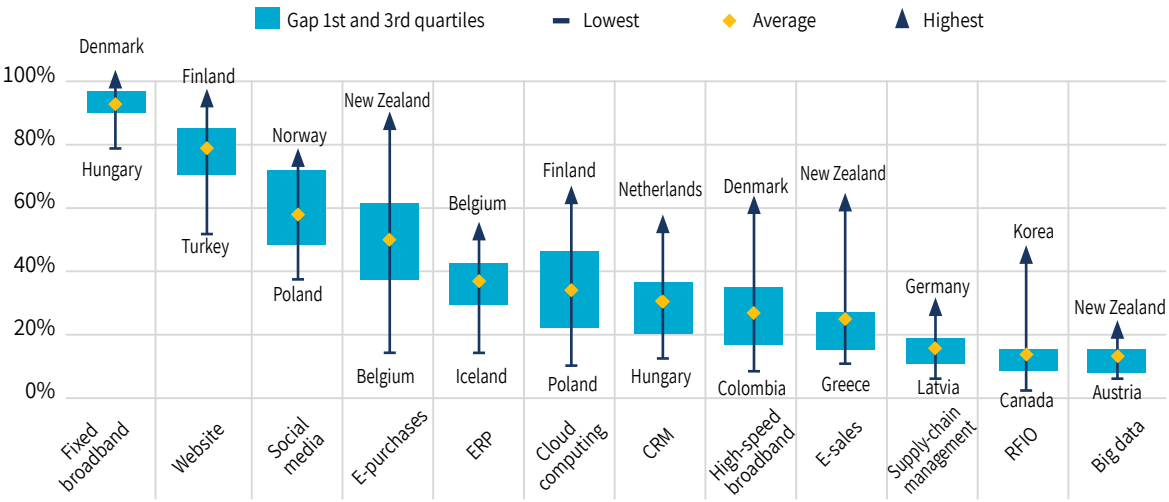
לאור זאת, נמקד את דיוננו בפער ההון ברכיבים החדשניים של ההון. בעבר היה מקובל לחשוב על חדשנות בעיקר במונחי מחקר ופיתוח, אך בשנים האחרונות מתחדדת ההכרה במחקר הבין-לאומי וב- OECD בחשיבותם של היבטים נוספים בחדשנות. בהמשך לכך, נקיים דיון מפורט בשלושה היבטים עיקריים של חדשנות: הטמעת טכנולוגיות, חדשנות שאינה טכנולוגית ומחקר ופיתוח.

2 סוגי חדשנות

1 | הטמעת טכנולוגיות

ההאצה הטכנולוגית בשנים האחרונות הביאה לכך שטכנולוגיות רבות הגיעו לבשלות ומאפשרות מגוון רחב של יישומים שעשויים לשדרג את התפקוד של מגוון רחב של עסקים. טכנולוגיות אלה כוללות בקצה אחד יישומים פשוטים יחסית כגון חיבוריות לאינטרנט מהיר ושימוש במדיה חברתית, ובקצה השני טכנולוגיות מתקדמות כמו ניתוח נתוני עתק (Big Data), בינה מלאכותית ורובוטיקה מתקדמת. בתווך מצויות טכנולוגיות בדרגת מורכבות בינונית כמו מערכות לניהול משאבי העסק (ERP), מערכות לניהול קשרי לקוחות (CRM) ומסחר מקוון. מנעד הטכנולוגיות מוצג בתרשים 23 מתוך ניתוח עדכני של OECD, כאשר ניתן לראות כי ישנה שונות לא מבוטלת בשיעור האימוץ בין מדינות, בייחוד בטכנולוגיות בדרגת המורכבות הבינונית – כאלו שמצד אחד יש להן רלוונטיות לפעילות העסקית של עסקים רבים אך הן דורשות בכל זאת השקעה משמעותית מצד הפירמה לאימוצן.

תרשים 23: שיעור האימוץ של טכנולוגיות שונות בקרב עסקים 2019



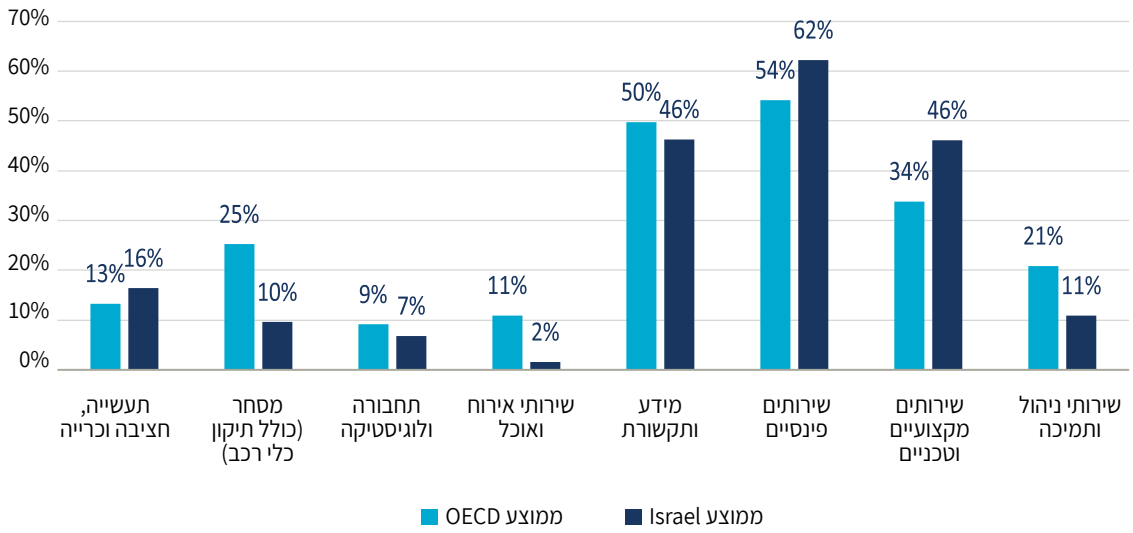
מקור: OECD

לטכנולוגיות אלה השפעה מהותית על פריון הפירמות. מחקר עדכני של OECD מלמד שעלייה של 10% בהטמעה של טכנולוגיות כמו CRM, ERP ומחשוב ענן, ברמה הענפית עשויה להביא לשיפור של בין 1%-2.5% בפריון של הפירמה הממוצעת בענף. זאת, כתלות בסוג הטכנולוגיה והדומיננטיות של משימות שגרתיות, קרי כאלו שניתן לעשות להן אוטומציה ביתר קלות . (Gal et al., 2019).

נכון לכתיבת דו"ח זה אין לגבי ישראל נתונים מפורטים ברמה של טכנולוגיה ספציפית.[100] עם זאת, ניתן לגזור אינדיקציות לרמה הכללית של הטמעת טכנולוגיות, מתוך ניתוח מפורט של רכיבי ההשקעה בהון. בדומה למקובל בספרות בינ"ל (OECD, 2019) ניתן לבודד מתוך כלל ההון את רכיבי "הון ICT" - הרכיבים הרלוונטיים בחשבון ההון להטמעת טכנולוגיות, וכוללים הן היבטי חומרה(מכונה 'ציודICT') והן היבט של "תוכנה ומאגרי מידע". ניתוח מסוג זה מעלה כי אכן יש פערים ניכרים בהשוואה בין-לאומית בהשקעה בהון ICT בענפי שירותים מסורתיים מרכזיים. כך למשל, בשירותי אירוח ואוכל שיעור ההשקעה במדינות ה- OECD ברכיבי הטמעת הטכנולוגיות גדול בממוצע פי 5 מההשקעה בישראל. גם בענפי המסחר ישנו פער גדול, כאשר ב-OECD ההשקעה ברכיבים הטכנולוגיים בממוצע גדולה פי 2.5 מההשקעה בישראל.

תרשים 24: השקעה בהון, ICT , בענפי המגזר העסקי – ישראל מול ממוצע מדינות מה-OECD

ממוצע 2013 – 2017



100 הלמ"ס מתעתד לפרסם במהלך שנת 2021 סקר ICT שישפוך אור על נתונים מסוג זה לראשונה בישראל

2 | חדשנות שאינה טכנולוגית

ה- OECD מגדיר חדשנות עסקית כמוצר או תהליך עסקי חדש או משופר (או שילוב של שניהם) השונה באופן מהותי מהמוצרים או התהליכים העסקיים הקודמים של העסק, ואשר הוצג לשוק או הוכנס לשימוש על ידי העסק. זאת, מתוך הבנה כי חדשנות אינה מתמקדת רק בפיתוחים טכנולוגיים, אלא ישנה חדשנות שאינה טכנולוגית שתורמת לפריון הפירמה, כגון פיתוח חדשנות שיווקית או חדשנות ארגונית.[101]

חדשנות שאינה טכנולוגית היא כלי משלים לחדשנות טכנולוגית שכן לרוב הטמעת הטכנולוגיה כשלעצמה אינה מספיקה, וכרוכה בדרך כלל בהשפעה רחבה על המודל העסקי והסביבה העסקית של הפירמות. להטמעת טכנולוגיות וחדשנות שאינה טכנולוגית חשיבות רבה במיוחד בענפי המסחר והשירותים, לעיתים אף יותר מאשר השקעות במו"פ ובהון פיזי שאינו טכנולוגי, ליצירת אימפקט משמעותי לשיפור הפריון בענפים אלו (Marsh et al., 2017).

ממחקרים בנושא עולה כי צמיחה איתנה של חברות קשורה באופן חיובי לשילוב של חידושים טכנולוגיים ולא טכנולוגיים כאחד (Pereira and Romero, 2013). חדשנות טכנולוגית משפיעה על הנטייה להכניס חידושים שאינם טכנולוגיים בחברה, שכן קיים תמריץ גבוה יותר לבצע פעילויות חדשנות שאינן טכנולוגיות לחברות המציגות חידושים טכנולוגיים (Schmidt and Rammer, 2007).

חדשנות שאינה טכנולוגית טומנת בחובה היבטים רבים ומגוונים של חדשנות עסקית. כך למשל, יישום שינוי מהותי בעיצוב מוצר או בקו המוצרים כך שיוביל לשינוי במראה וירחיב את האטרקטיביות שלו, נחשב לחדשנות שיווקית. ייסוד קבוצות עבודה או יישום של שיטות ניהול ייחשב לחדשנות ארגונית.[102]

בחלק זה נרחיב לעניין שני סוגים של חדשנות שאינה טכנולוגית – חדשנות יצירתית וחדשנות ניהולית – כבעלות השפעה חיובית על פריון החברה.

המעבר ההדרגתי לעבר כלכלה המבוססת הן על שירות והן על דיגיטל, מאפשרת לחברות להתבלט באמצעות מיתוג, עיצוב, תוכן יצירתי או ממשק משתמש טוב יותר. בהקשר זה עולה בשנים האחרונות החשיבות של "כלכלה יצירתית" – כלכלה שבה חברות וארגונים מטמיעים תהליכי עיצוב ויצירתיות בעת פיתוח מוצרים ושירותים, ואלו פועלים כמנוע צמיחה אסטרטגי בפעילות העסקית. בעוד שתהליכי פיתוח טכנולוגיים מדגישים את התרומה הפונקציונלית, תהליכי פיתוח עיצוביים מדגישים הן את הצד הפונקציונלי והן את הצד החווייתי-ערכי. חשיבותה של כלכלה זו מתעצמת נוכח התגברות הביקוש למוצרים בהתאמה אישית (פרסונליזציה) לצד מתן דגש לערכים בלתי מוחשיים (אסתטיים, מותגים, חווייתיים וכיו"ב) אשר הופכים לדומים בחשיבותם למאפיינים הפונקציונליים של המוצר או השירות. מחקרים מצאו כי ככל שתפקיד העיצוב מרכזי יותר בחברה, כך הסיכויים לחדשנות גוברים ומביאים לגידול במחזור העסקי של החברה (Montrezor and Vezzani, 2020). חברות אשר משקיעות במרכיב העיצוב הציגו פדיון הגבוה במידה ניכרת מזה של חברות דומות שלא השקיעו במרכיב זה וכן ההשפעה של מרכיב העיצוב גבוהה יותר בחברות מענפי המסחר שבהן ההיבט החווייתי חזק יותר מאשר בענפי התעשייה.[103]

---

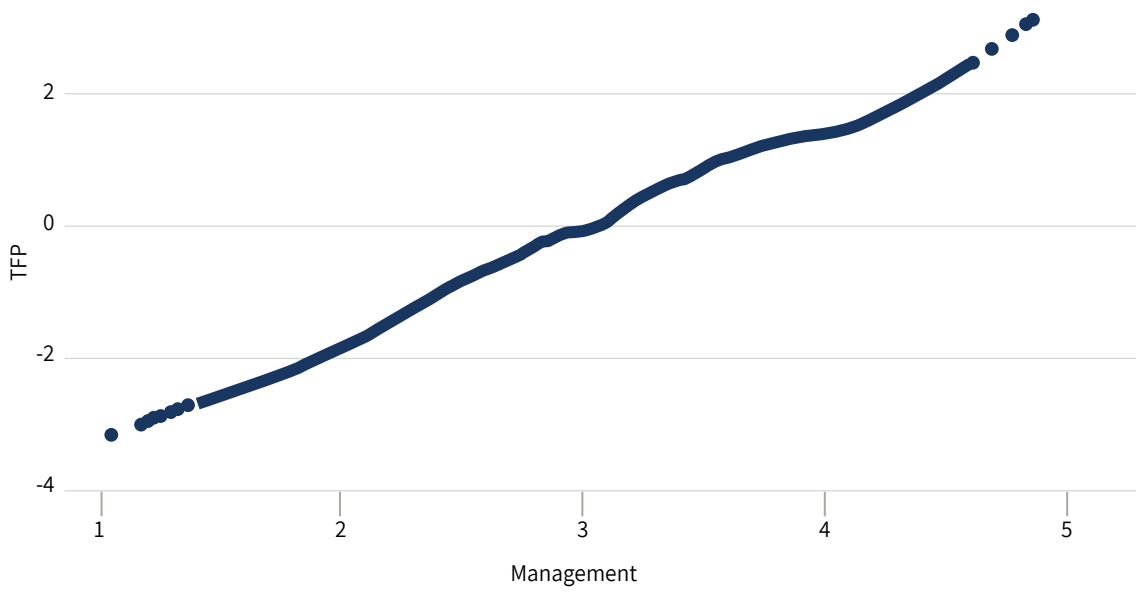
101 מדריך אוסלו של ה-OECD , 2005 ו-2018

102 מדריך אוסלו של ה-OECD ,2005 2018

103 The Business Value of Design, October 2018, McKinsey Quarterly

היבט נוסף - הינו מרכיב הניהול אשר מיוחסים לו בין 20%-30% מהפערים בפריון הכולל – שיעור השפעה הדומה להשפעה של מרכיב המו"פ על הפריון (Bloom et al., 2017). כמו כן, לפי ניתוח ה-OECD לאיכות הניהול השפעה משמעותית להטמעת טכנולוגיות המשליכה גם היא על רמת הפריון של החברה.

תרשים 25: הקשר בין רמת הניהול והפריון הכולל



מקור: Bloom et al., 2017

אינדיקציות לפערים באיכות הניהול בישראל ניתן למצוא בנתוני מיומנויות המנהלים בישראל, הנמוכים באופן משמעותי ממקביליהם ב-OECD בפער של 16%. פער המיומנויות של המנהלים גבוה במיוחד בעסקים בינוניים (בין 11-50 עובדים) ועומד על 36.8% ביחס למקביליהם ב-OECD. מיומנויות מנהלים משפיעות על איכות שיטות ניהול עסקיות וארגוניות שהם בוחרים לאמץ. כן נמצא כי איכות הניהול הינה משמעותית להטמעת טכנולוגיות, המשפיעה אף היא על הפריון של החברה (Andrews et al., 2018).

3 | מחקר ופיתוח

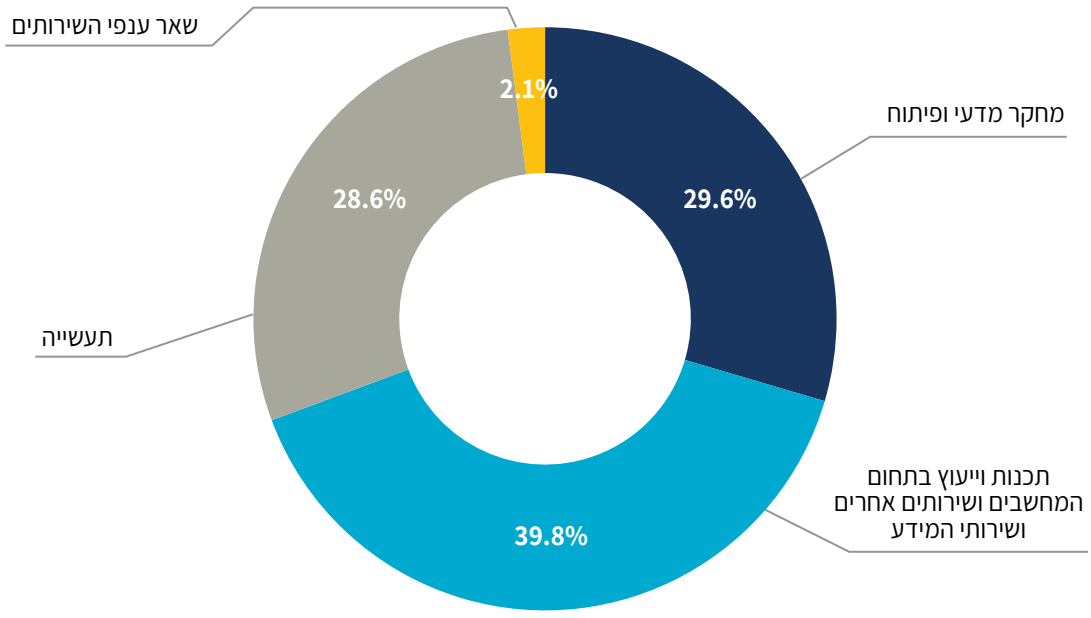
אף על פי שעיקר התרומה לפריון בענפי המסחר והשירותים צפויה להגיע מהטמעת טכנולוגיות, ראוי להתייחס גם להיבט המו"פ. בישראל ישנו אקוסיסטם טכנולוגי מהטובים בעולם, עם הובלה בשיעור מו"פ כאחוז מהתוצר ובשיעור המועסקים במו"פ, וכן במספר חברות ההזנק ובהיקף השקעות הון סיכון לנפש. בפרט, ישנן חברות הזנק המפתחות טכנולוגיות מתקדמות בענפי המסחר והשירותים שבהם עוסק דו"ח זה. כך למשל יש יותר מ-270 חברות הזנק בישראל העוסקות בטכנולוגיות בענפי המסחר והקמעונאות (RetailTech), יותר מ-220 חברות העוסקות בתחומי התיירות (TravelTech) ויותר מ-110 חברות אשר שוק המסעדות מהווה אחד משוקי היעד שלהן.

טכנולוגיות מתקדמות הינן טכנולוגיות חדשות ומורכבות יחסית, שטרם עברו תהליך מסחור מלא, המאפשרות יכולות עסקיות גבוהות אך נוטות להיות יקרות, מורכבות להתקנה ודורשות מו"פ ומומחיות גבוהה . מערכות אלה מפותחות בעיקר על ידי חברות עתירות מו"פ המצויות בחזית הטכנולוגיה, בדגש על חברות הזנק. למרות ריבוי חברות ההזנק המספקות פתרונות טכנולוגיים מתקדמים לענפי המסחר והשירותים, ענפים אלה מצויים בפער מו"פ משמעותי.

בחלק זה נתמקד שני היבטים עיקריים של מו"פ – מו"פ פנימי ומו"פ חיצוני.

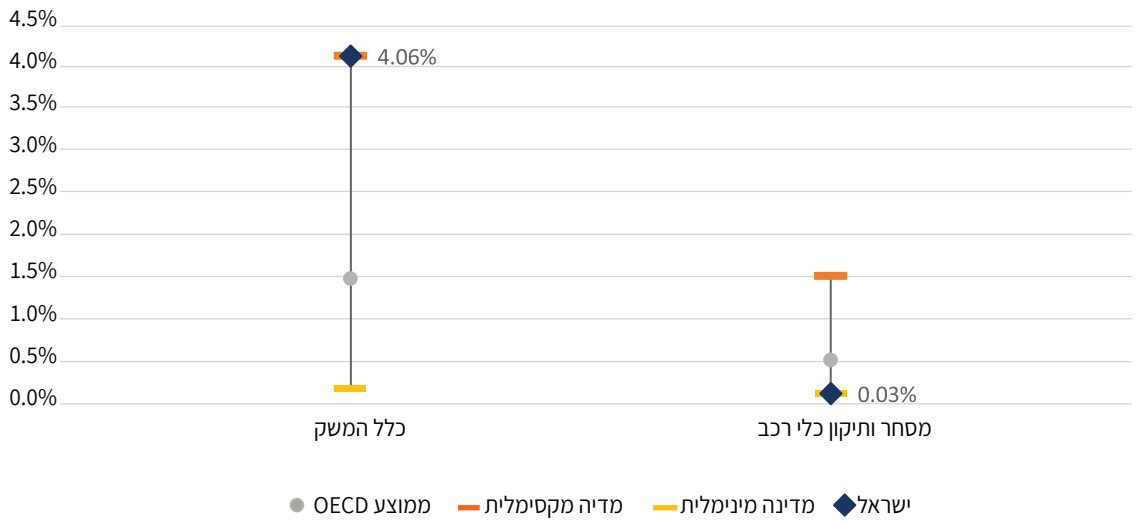
מבחינת המו"פ הפנימי בחברה, קרי המו"פ שהחברות מבצעות עבור עצמן, עולה כי ענפי המסחר והשירותים נשרכים מאחור עם שיעור נמוך של כ-2% בלבד מהוצאות המו"פ בישראל, זאת לעומת שירותי הייטק שהוציאו כ-70% מההוצאה וענפי התעשייה שהוציאו כ-28% מההוצאה. פער זה עולה גם בהשוואה למדינות ה- OECD, אשר גם בהן שיעור ההוצאה למו"פ בענפים אלו נמוך ביחס לענפי התעשייה והיי-טק. אולם, בישראל עצימות המו"פ בענפי המסחר היא הנמוכה ביותר מבין המדינות (זהה לזו של רומניה, איור 26) בניגוד לעצימות המו"פ בכלל המשק. משמע, על אף שעיקר הפער בענפי המסחר והשירותים נובע מהטמעת טכנולוגיות, ישנו פער גם בהיבט המו"פ בענפים אלה.

תרשים 26: סך ההוצאה למו"פ במגזר העסקי לפי ענף כלכלי 2017



תרשים 27 : הוצאה למו"פ כאחוז מהתוצר, ענף המסחר וכלל המשק - ישראל מול OECD

(שנת 2016 או שנת נתונים אחרונה)



מקור : עיבודי אגף אסטרטגיה לנתוני OECD הכוללים ממוצע של 36 מדינות הארגון

הערה: לגבי ישראל יש מיעוט נתונים ברמת הענף, ולכן הוצג המסחר כמייצג

בהיבטי המו"פ החיצוני, קרי סוגיית החדשנות הפתוחה, עולה כי שיתוף הפעולה הטכנולוגי בין חברות ישראליות בענפי המסחר והשירותים וחברות הזנק המפתחות שירותים לתחומים אלה, מועט ומתמקד בעיקר בחברות הגדולות.[104] לפיכך עולה כי ישנו פוטנציאל משקי שאינו ממומש ושיכול לתרום הן לחברות ההזנק והן לחברות בענפי המסחר והשירותים. מצד אחד, חברות השירותים המסורתיות תקבלנה חשיפה מוקדמת לטכנולוגיות ישראליות מתקדמות ומצד שני, חברות ההזנק תקבלנה הזדמנות נוחה יחסית להדגמה של טכנולוגיות חדשות "קרוב לבית", בשלבי הוכחת ההיתכנות והפיילוט. עם זאת, שיתוף פעולה טכנולוגי כאמור לעיל אינו בא לידי ביטוי באופן מספק בשל קשיים הנובעים מהחיבור בין שתי הכלכלות. מצד החברות בענפי המסחר והשירותים – מדובר בתרבות ארגונית שונה, פערי אינפורמציה, השקעה נדרשת במשאבי זמן, מקום, הקמת סביבה טכנולוגית מתאימה, אי הטמעת ההשפעות החיצוניות למשק הנובעות מההפריה ההדדית בין הענפים.

לסיכום חלק זה, בענפי המסחר והשירותים ישנה נחיתות עודפת בתחומי ההשקעה בהון בכלל, ובהשקעה ברכיבי הטמעת הטכנולוגיות בפרט. זאת, הן ביחס לענפים אחרים בישראל והן ביחס לענפים המקבילים במדינות מפותחות. לאור ההשפעה של ההשקעה בהון על רמת הפריון, בדגש על ההון הטכנולוגי וחדשנות שאינה טכנולוגית בענפי המסחר והשירותים , עולה כי היעדר השקעה בחדשנות אכן מהווה חסם מרכזי לשיפור הפריון בענפים אלו.

104 כך לפי עיבוד מיוחד של למ"ס לנתוני סקר המו"פ, בשנת 2018 רק כ-4% מהחברות בסקטור המסחר והשירותים (ללא ענפי הייטק) שיתפו פעולה במו"פ עם "ספקים", קבוצה הכוללת באופן פוטנציאלי חברות הזנק

3 אתגרים וכשלי שוק

מנתוני הרקע עולה כי ענפי המסחר והשירותים מצויים בפער משמעותי בהשקעה בהון פיזי וטכנולוגי. לפי פרסומי ה-OECD ישנם שני סוגים מרכזיים של כשלי שוק המביאים להטמעת חסר של טכנולוגיות והשקעות בהון. הראשון מקורו **ביכולתן** של הפירמות להשקיע ולהטמיע הון פיזי וטכנולוגי, והשני מקורו **ברצונן** ומערך התמריצים הקיים לביצוע השקעה מסוג זה.[105]

יכולתן של הפירמות להטמיע טכנולוגיות תלויה בין היתר בנגישותן למקורות מימון, בדגש על חברות קטנות או מתחילות. נתוני ה- OECD[106] מצביעים על כך כי ככל שהנגישות לאשראי של עסקים קטנים ובינוניים נמוכה יותר, כך קצב החלחול של טכנולוגיות במשק נמוך יותר. בישראל דיווחו כ-55% מהעסקים הקטנים והבינוניים על קושי בהשגת אשראי, כאשר כשליש מהצורך במימון הוא להשקעה.[107] חסם נוסף להטמעת טכנולוגיות הינו היבט ההון האנושי. חלק אינטגרלי הדרוש להטמעת ההון הטכנולוגי, הדורש רמת ידע ומיומנויות גבוהה, הינו מרכיב ההון אנושי ההכרחי לצורך כך. רמת המיומנויות של העובדים בענפי המסחר והשירותים בישראל נמוכה בהשוואה בין-לאומית, כפי שיוצג בהרחבה בפרק הון אנושי. היבט נוסף הינו החסם האינפורמטיבי : לפירמות, במיוחד קטנות ובינוניות או בתחומים הנוטים למסורתיות, ישנם פערי ידע לגבי הפוטנציאל הגלום בכלים הטכנולוגיים וכן לגבי מגוון הטכנולוגיות המצויות בשוק. פערי ידע צפויים להשפיע שלילית על הרצון שלהן לאמץ טכנולוגיות כאלה.

לצד יכולתן של הפירמות להטמיע טכנולוגיות, ישנם גורמים המשפיעים על **רצון החברות** לביצוע תמורות אלו. אחד מהם הינו הסביבה התחרותית בענף המשפיעה על מוטיבציית הפירמות להתייעל, כמפורט בהרחבה בפרק "רגולציה ותחרות". ממחקר שנערך על ידי ה-OECD עולה כי לגובה חסמי הכניסה לשוק ישנה השפעה מובהקת על היקף אימוץ הטכנולוגיות בענפי השירותים בפריון נמוך,[108] ולצידו ישנו כשל שוק של "השפעות חיצוניות". קבלת ההחלטות של הפירמה מתבססת על ההשפעה של ההשקעה בגבולות הפירמה בלבד, ואילו נקודת המבט על כלל התועלת המשקית המצרפית חסרה (Spillover Effect) מכאן שההשקעה בחדשנות המבוצעת על ידי הפירמה הבודדת אינה מביאה לידי ביטוי שיקולי זליגה של החדשנות למעגלים רחבים יותר. אפקט הזליגה משפיע בעיקר על חברות גדולות שלהן השפעה סביבתית גדולה יותר על מתחרים וספקים. מחקרים עדכניים ומתקדמים בנושא מצאו פער מובהק בין ההחזר על ההשקעה לפירמה להחזר למשק. ההשפעה החיצונית דומה לאומדנים של השקעה במו"פ– השקעה שלגביה ישנה כיום הסכמה רחבה לגבי כשל השוק הטמון בה (Marsh et al, 2017).

105 פרק זה עושה שימוש נרחב בסדרת מחקרים עדכניים של OECD ראו:
Berliengeri et al. 2020, Andrews et al. 2018, Planes-Satorra and Paunov, 2019

106 https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/laggard-firms-technology-diffusion-and-its-structural-and-policy-determinants_281bd7a9-en

107 דוח הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים 2020

108 https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2018)24&docLanguae=En

4 פעילות ממשלתית תומכת השקעה בענפי המסחר והשירותים

כלי הסיוע הממשלתיים כוללים עידוד חדשנות תוך מיקוד בענפי התעשייה ובשירותי ההייטק. המנגנונים הבולטים לכך הינם חוק המו"פ, המעודד השקעה ביצירת טכנולוגיות חדשות, וחוק עידוד השקעות הון, המעודד השקעה בהון פיזי וטכנולוגי בתחומי התעשייה וההייטק. חוק זה הוא אחד הכלים הכלכליים המרכזיים של הממשלה ברצותה לעודד השקעות הון, לפתח את הפריפריה, ליצור מקומות עבודה ולקדם חדשנות ופריון בענפי התעשייה וההיי-טק. בנוסף לכך, יש מגוון רחב של כלי תמיכה בתעשייה, דוגמת מסלולים ייעודיים למו"פ, הטמעה של טכנולוגיות ייצור מתקדם, העלאת הפריון בתעשייה המסורתית וכן תמרוץ להקמת מכוני מחקר וידע לעידוד החדשנות בתעשייה.

התמריצים הממשלתיים לסקטורים מסוימים בכלכלה, יוצרים דיפרנציאליות באופן שבו הממשלה פועלת לעידוד חדשנות, ובכך מחמירים את מצבם היחסי של ענפי המסחר והשירותים שאינם זוכים לתמיכה ממשלתית דומה. כמו כן, כשלי השוק כפי שתוארו לעיל אופייניים למגוון ענפים כלכליים, ולפיכך דרושה התייחסות שוויונית יותר במתן התמרוץ הממשלתי להטמעת חדשנות.

אף על פי שמרבית המנגנונים הקיימים מעודדים חדשנות והשקעות בתעשייה ובהיי-טק, קיימים כלים מספר לתמיכה גם עבור ענפי המסחר והשירותים, אם כי בהיקף ובמגוון נמוכים יותר מאשר בענפי התעשייה וההייטק. להלן יפורטו עיקריהם:

הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה פועלת לטובת סיוע וקידום עסקים קטנים ובינוניים, בין היתר באמצעות מערך המעוף, מערך ארצי לסיוע לעסקים וליזמים הכולל 44 מרכזי פיתוח עסקים הפזורים ברחבי הארץ. המערך מעניק, בין היתר, שירותי ייעוץ בנושאי הטמעת טכנולוגיה וחדשנות. בתוך כך, מוענקים שירותי ייעוץ בתחומי מערכות מידע ומחשוב, מסחר מקוון, שיווק דיגיטלי ועוד. כמו כן, הסוכנות פועלת למתן מענקים לעסקים קטנים ובינוניים, זאת באמצעות התוכנית להגדלת הפריון בענפי המסחר והשירותים והפעלת מסלול לקידום מסחר מקוון ושיווק באינטרנט בשיתוף עם מטה "ישראל דיגיטלית", שכולל הן רכיב של ייעוץ מסובסד והן מענק להקמת תשתית פלטפורמת מסחר מקוון ועוד. בתקופת משבר הקורונה פעלה הסוכנות למתן מענקים וסיוע לעסקים המתואמים לתקופת המשבר כגון קידום מיזמי סיוע לעסקים קטנים ובינוניים שנפגעו בעקבות משבר הקורונה.
הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה מפעילה מגוון מסלולים ובהם כלים בתחום ההון האנושי גם בענפי המסחר והשירותים, כדוגמת מסלול תעסוקה המכוון לשילובן של אוכלוסיות מיוחדות ששיעור השתתפותן בתעסוקה נמוך, מסלול העסקת עובדים בשכר גבוה ומסלול לשילוב מתמחים מהאוכלוסייה הערבית. על כך יורחב בפרק "הון אנושי".
כלי ממשלתי נוסף לעידוד חדשנות בענפי המסחר והשירותים הינו תמיכה בהקמת קהילות חדשנות. קהילות החדשנות נועדו לקדם את האקוסיסטם סביב תחומים צומחים וכן ליצור דיאלוג בין-מגזרי קבוע בין השחקנים השונים במטרה למצב את ישראל כמובילה עולמית בתחום. בין הקהילות, המנוהלות על ידי המשנה למנכ"ל במשרד הכלכלה והתעשייה, עתידה לקום קהילת חדשנות בתחום הכלכלה היצירתית, המבוססת על חדשנות שאינה בהכרח טכנולוגית, ומשלבת אנשי עיצוב ויצירה עם מהנדסים, יזמים וטכנולוגיה. הקהילה תפעל לעידוד הטמעה של תהליכי עיצוב ויצירתיות במוצרים ובתהליכים עסקיים.
יש לציין כי פערי המדיניות ביחס להשקעה בענפי המסחר והשירותים מתבטאים לא רק בהשוואה לענפים אחרים בישראל, אלא מתחדדים גם בהשוואה למדיניות ממשלתית ביחס לענפים אלה במדינות מפותחות, מהשוואה זו עולה כי המדיניות בישראל הינה סקטוריאלית באופן משמעותי.[109]

109 ניתוח חברת "שלדור" עבור הוועדה

5 המלצות

ניכר כי ענפי המסחר והשירותים בישראל אינם זוכים להתייחסות ממשלתית מספקת לעניין הטמעת חדשנות ועידודה. היבט זה בולט בעיקר נוכח הדיפרנציאליות במדיניות הממשלתית ביחס לענפים אחרים. לפיכך הוועדה ממליצה על הצעדים הבאים:

1 | סיוע ממשלתי מבוסס תרומה כלכלית וביטול האפליה הענפית

מתן סיוע ממשלתי ותמריצים לעסקים לא יהיה מבוסס על העדפה ענפית אלא על תרומה לתוצר ובמיוחד התגברות על כשלי שוק כגון השפעות חיצוניות. כיום תמריצים אלו ניתנים, בין היתר, על פי החוק לעידוד השקעות הון (1959) בענפי התעשייה והשירותים עתירי הייצוא (בדגש לענפי ההיי-טק) בלבד; לדעת הוועדה אפליה שלילית לענפי המסחר והשירותים תורמת לכך שתוואי הפריון בענפים אלו אינו עולה בשיעור דומה כפי שזה משתקף בנתונים.

2 | הנגשת ידע

קידום והפצה של ידע לשם הטמעת חדשנות טכנולוגית ושאינה טכנולוגית, לרבות שיטות ניהול, המותאמת למאפיינים הייחודיים של ענפי המסחר והשירותים. בכלל זה, הנגשת ידע על אודות פתרונות ותהליכים מותאמים לעסק, יצירת שיתופי פעולה בין חברות בענפי המסחר והשירותים לבין האקדמיה וחברות טכנולוגיות, יצירת קהילות עסקיות וכיו"ב.
תמיכות על ידי רשות החדשנות ניתנות לחברות ההייטק ממגזר השירותים אולם כמעט ואינן ניתנות לחברות ממגזרים אחרים בענפי המסחר והשירותים שאינן מוגדרות כחברות הייטק. הסיבה העיקרית לכך היא שחברות אלו אינן מבצעות מו"פ אך ייתכן שחלק מהסיבה לכך היא מחסור בהנגשת המידע לעסקים על ידי רשות החדשנות. בהתאם, הוועדה ממליצה שהרשות תפעל לכך שגם ענפים אלו יכירו את כלי הסיוע שלה.

3 | מדידה ומעקב של הטמעת חדשנות ואיכות הניהול

לצורך מעקב אחר תוצאות פעולות הממשלה בתחום החדשנות והספקת מידע תומך החלטה לידי קובעי המדיניות כמו גם לחברות במגזר העסקי, יש חשיבות מכרעת למדידת רמת החדשנות במשק. יצוין כי קיימת מתודולוגיה בין-לאומית סדורה למדידת חדשנות המיושמת במרבית המדינות המפותחות.[110] הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מקיימת מדידה סדורה לאורך זמן של היבט המו"פ בלבד, כאשר מעת לעת מבוצעים סקרים ייעודיים, אך כאמור לא באופן עקבי וארוך טווח.[111] תמונה זו היא תמונת חסר למצב הטמעת החדשנות בענפי המסחר והשירותים, לרבות הטמעת טכנולוגיות וחדשנות שאינה טכנולוגית שמהווים כאמור חלק משמעותי בתמהיל החדשנות של ענפים אלו. לאור האמור, הוועדה ממליצה על מדידה סדורה של תחום החדשנות ושיטות ניהול ברמה הלאומית על ידי הלמ"ס, לרבות היבטי הטמעת טכנולוגיות, חדשנות שאינה טכנולוגית ואיכות ניהול במגזר העסקי, וזאת באופן רציף, עקבי וארוך טווח.

---

110 מדריך אוסלו (2018) של ה- OECD

111 בשנת 2020 בוצע לראשונה סקר רחב יותר לעניין הטמעת טכנולוגיות "שימושים בטכנולוגיות מידע ותקשורת והגנת סייבר בעסקים ICT – 2019" אשר עתיד להתפרסם בשנת 2021, אך נכון להיום מוגדר כסקר חד פעמי. כמו כן בשנת 2014 בוצע "סקר חדשנות 2010-2012", אשר כלל התייחסות רחבה לחדשנות ובכלל כך גם לחדשנות שאינה טכנולוגית, שנה זו היתה השנה האחרונה בה בוצע הסקר.

5

הון אנושי

1 רקע

ההון האנושי מתייחס להיקף הידע והכישורים של הפרט המאפשרים לו לבצע עבודות בעלות ערך כלכלי, והינו אחד הגורמים המרכזיים המשפיעים על פריון העבודה (בנק ישראל, 2019). בענפי המסחר והשירותים, גורם זה מסביר בממוצע כשליש מפערי הפריון בין ישראל למדינות הסמן, לעומת ענפי התעשייה, שבהם מיומנויות הפרטים תורמות 9% לפער הפריון.[112]

רמת ההון האנושי משפיעה הן באופן ישיר והן באופן עקיף על פריון העבודה. באופן ישיר, רמת ההשכלה, איכותה ומיומנויות הפרט, מאפשרות לו לבצע עבודות באופן יעיל ואפקטיבי (בנק ישראל, 2018). באופן עקיף, רמת ההון האנושי משפיעה על החלטות הפירמות באימוץ טכנולוגיות וחדשנות, הדורשות הון אנושי מיומן (Sorbe, Gal, Nicoletti and Timiliotis, 2019). בנוסף, הון אנושי עשוי להוות תחליף להון פיזי, בעיקר כשמדובר בהון אנושי המאופיין במיומנויות נמוכות ומשתכר שכר נמוך. סוגיה נוספת הינה כי הון אנושי שאינו מיומן עלול להשפיע על עמידת העסק בסטנדרט הרגולטורי המבוקש, בכדי להבטיח רמת שירות נאותה.[113] רמת מיומנויות נמוכה של אוכלוסייה גדולה, המשתכרת שכר נמוך, כפי שהיא קיימת בישראל ובפרט בענפי המסחר והשירותים, מאפשרת הישרדות של עסקים בפריון נמוך ומשפיעה על הפריון ועל המבנה הענפי במשק.[114]

2 מגמות ומאפייני ההון האנושי בענפי המסחר והשירותים

העובדים בענפי המסחר והשירותים מהווים כ-65% מסך המועסקים במגזר העסקי, שהם למעלה ממיליון איש.[115] שיעור המועסקים בענפים אלו מצוי במגמת עלייה אשר מתמשכת על פני העשורים האחרונים, בדומה למגמות הגלובליות המציגות עלייה בשיעור המועסקים בענפי המסחר והשירותים, לצד ירידה בשיעור המועסקים בענפי התעשייה. כך, מתרשים 28 עולה כי בשנות ה-90, שיעור המועסקים בענפי המסחר והשירותים עמד על כ-30% מהמועסקים במשק, כאשר רק 4% היו מועסקים במסחר ואילו 27% הועסקו בענפי השירותים השונים. במהלך שני העשורים האחרונים גדל שיעור המועסקים בענפים אלו ושיעורם נאמד במעל 40% מכלל המועסקים במשק, כאשר 11% מועסקים בענפי המסחר.

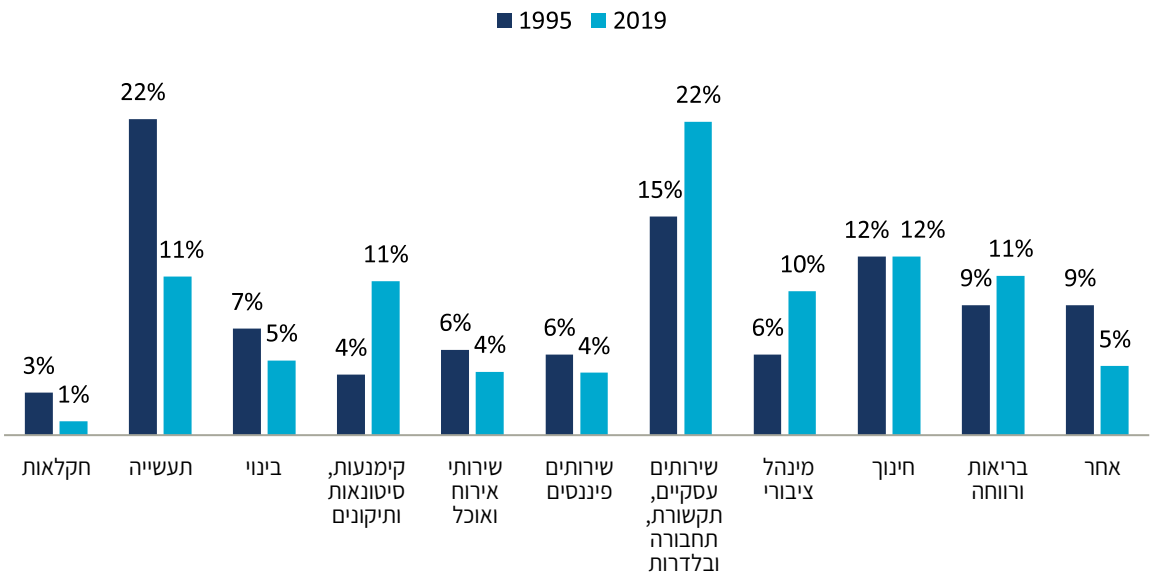
112 עיבוד מכון אהרון לנתוני OECD

113 כפי שעלה בדיוני הוועדה בדגש על תחום בריאות המזון, על ידי מר עמיר יצחקי, ראש המערך הארצי לבריאות הסביבה במשרד הבריאות.

114 כפי שפורט בפרק הרקע, עבודת הוועדה לא ביקשה לתת פתרונות לכל הגורמים שנמצאו כמשפיעים על פריון העבודה בענפי המסחר והשירותים ובכלל זה סוגיית החינוך. כמובן זו סוגיה שיש לטפל בה באופן יסודי ברמה המשקית והשפעתה על המשק ופריון העבודה רחבה, אך כאמור, בשל רוחב היריעה הוועדה לא עסקה בה.

115 הנתונים הינם לטרום משבר הקורונה.

תרשים 28: שיעור המועסקים במשק לפי ענף כלכלי



מקור: עיבוד אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הכלכלה והתעשייה לנתוני בנק ישראל

ניכר כי התפלגות המועסקים דומה במידה רבה לממוצע במדינות מפותחות אחרות[116] . בנוסף, בעשורים האחרונים עלה חלקם של המועסקים הצעירים, בגילים 25 – 34 , בענפי השירותים (שאינם הייטק) ב-11% משנת 1995 לשנת 2016 (משיעור של 24% ל-35%). נתון זה עשוי להעיד הן על הפוטנציאל הקיים בענפי השירותים למשיכת עובדים, אולם מאידך גיסא גם על היבטי תחלופת עובדים ומשרות ארעיות.

מניתוח משלחי היד עולה כי ענפי המסחר והשירותים בולטים במיעוט משלחי יד אקדמיים , הנעים בין 1% - 5% בלבד בכל ענף, בהשוואה לממוצע המשקי העומד על 27% משלחי יד אקדמיים מהמועסקים במשק. החריג בהיבט זה הוא ענף השירותים המקצועיים, שבו 63% מהמועסקים הם בעלי משלח יד אקדמי.[117] יש לציין כי בהשוואה למדינות הסמן, ניכר כי פילוח משלחי היד בענפי המסחר והשירותים דומה במידה רבה לפילוח במדינות אלו ולפיכך ישראל אינה חריגה.[118]

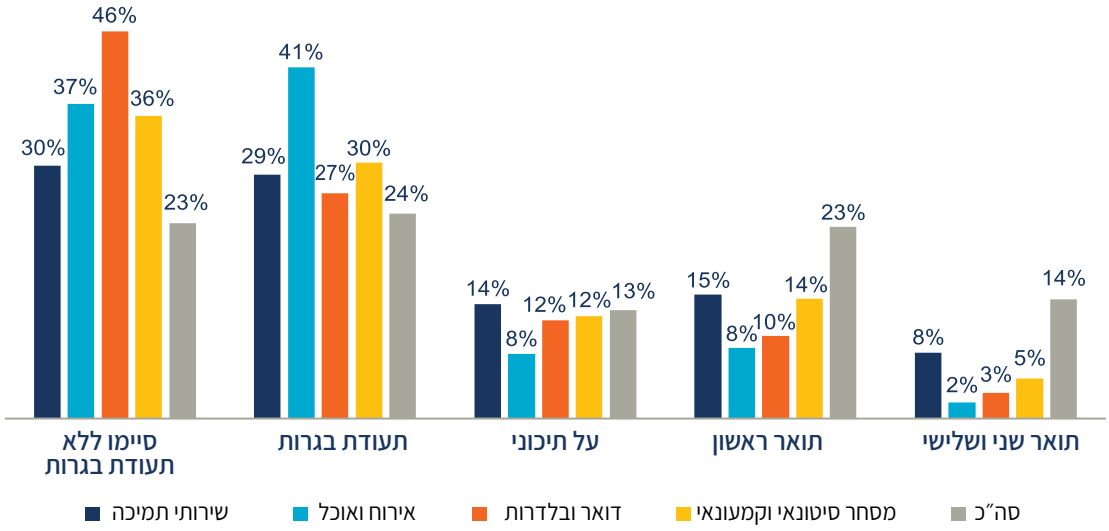
בדומה לנתונים לעיל, גם נתוני ההשכלה מצביעים על רמות השכלה נמוכות, כאשר מעל ל- 60% מהעובדים בענפי המסחר והשירותים אינם בעלי תעודת השכלה גבוהה, זאת לעומת כ- 47% בלבד בממוצע הארצי. כך, בין 30% - 40% מהמועסקים בענפי המסחר והשירותים (ללא שירותים מקצועיים) סיימו בית ספר תיכוני ללא תעודת בגרות, וכן בין 27% - 41% מהעובדים הינם בעלי תעודת בגרות בלבד. בהיבטים אלו בולט ענף האירוח והאוכל שבו כ- 78% הינם ללא השכלה גבוהה.

116 מדינות הסמן לעניין פרק זה: בלגיה, דנמרק, הולנד, אוסטריה, פינלנד, אירלנד, שוודיה, שווייץ.

117 ענף השירותים המקצועיים הנו בעל מאפיינים שונים מיתר ענפי המסחר והשירותים בהיבטי ההון האנושי ועל כן הוא לא יוצג בתרשימים, אלא בהתייחסות נפרדת.

118 עיבוד לנתוני Eurostat

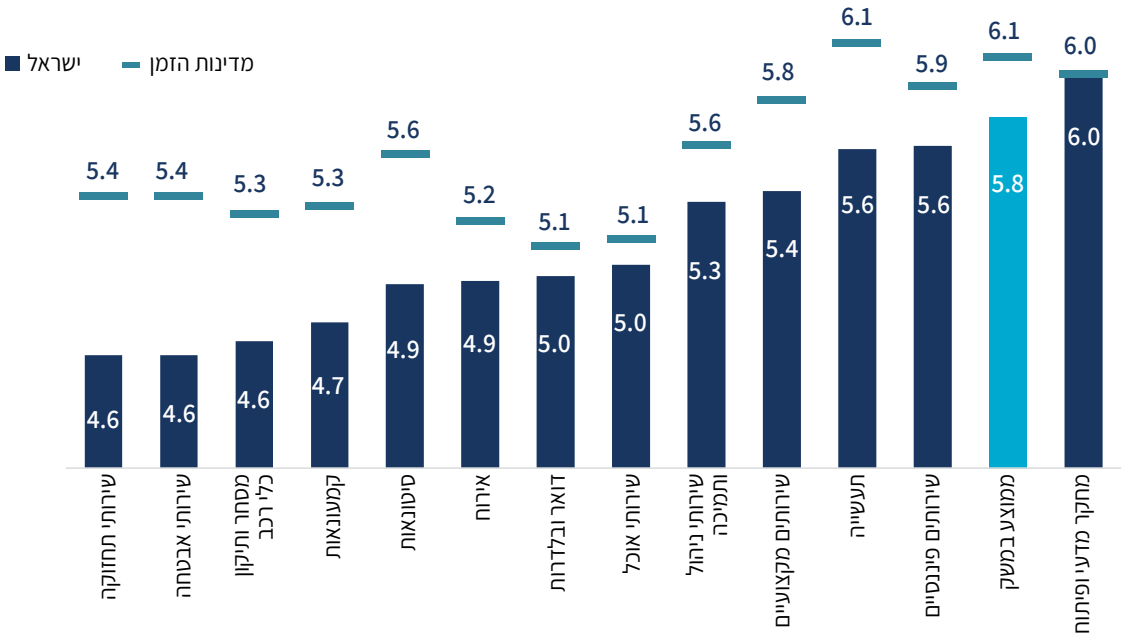
תרשים 29: שיעור המועסקים בענפי המסחר והשירותים, לפי תעודת השכלה



מקור: עיבוד משרד הכלכלה והתעשייה לסקר כוח אדם – 2018, הלמ"ס

מבדיקת רמת המיומנויות בישראל בהשוואה בין-לאומית, באמצעות סקר מיומנויות בוגרים (PIAAC), הבוחן את כישורי העובדים לביצוע משימות קריאה, מתמטיקה ופתרון בעיות בסביבה טכנולוגית, עולה כי רמת המיומנויות בישראל נמוכה בשלושת ההיבטים בכלל המשק, ובאופן בולט בענפי המסחר והשירותים. ענפים אלו מציגים ציון נמוך גם בהשוואה לממוצע המשקי בישראל, כפי שניתן לראות בתרשים 30.

תרשים 30: הציון הממוצע במיומנויות קריאה ומתמטיקה בענפי מסחר ושירותים (בסטיות תקן)

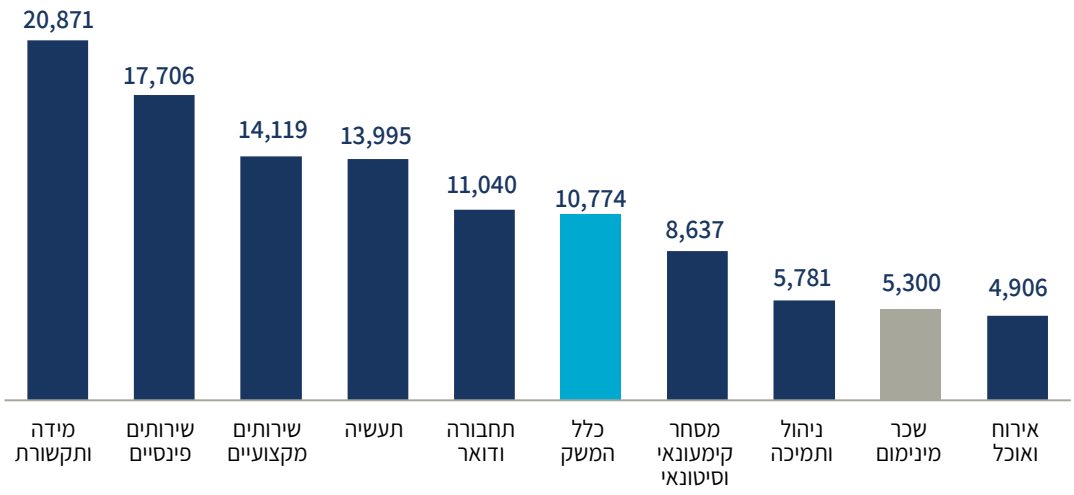


מקור: עיבוד משרד הכלכלה והתעשייה לנתוני סקר PIAAC ונתוני בנק ישראל. מדינות הסמן שנבחנו – בלגיה, אירלנד, דנמרק והולנד.

בניתוח עומק נוסף של סקר PIAAC, נמצא כי הציון הממוצע בישראל של עשירון מקבלי הציונים התחתון בענפי המסחר והשירותים, נמוך באופן משמעותי מהציון של העשירון התחתון במדינות הסמן, כך למשל נמצא פער של כ- 22% בענפי המסחר הסיטונאי והקמעונאי, ושל כ-30% בשירותי תחזוקה ואבטחה. זאת, לעומת פער של אחוזים בודדים בלבד בעשירון העליון של מקבלי הציונים.

בחינת השכר הממוצע לפי ענפי תעסוקה מעלה כי השכר הממוצע בענפי המסחר המעסיקים 11% מהעובדים בענפים העסקיים נמוך ב-15% מהממוצע המשקי, ובענפי האירוח והאוכל המעסיקים 4% מהעובדים נמוך ביותר מ-50% מהממוצע המשקי ואף משכר המינימום. פערי השכר משקפים בעיקר את הפערים בהשכלה ובמיומנויות הפרטים ואת פריון העבודה הנמוך בענפים אלו.

תרשים 31: השכר הממוצע לפי ענפים פעילות בשקלים נתוני 2019



מקור: עיבודי אגף אסטרטגיה במשרד הכלכלה לנתוני למ"ס

סוגיית איכות הניהול:

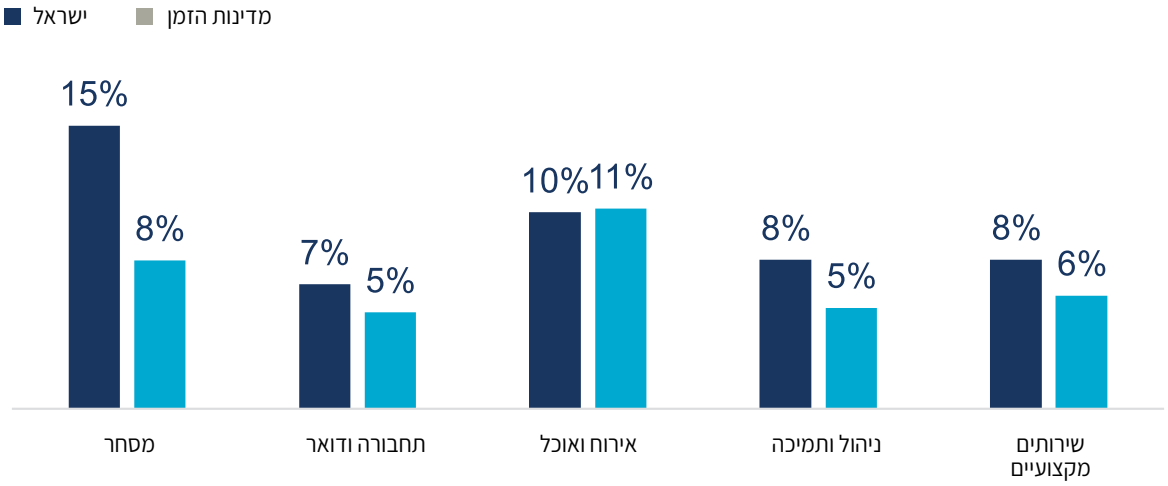
בשנים האחרונות מתחדדת החשיבות של איכות הניהול לפריון, ומיוחסים לו בין 20% - 30% מההבדלים בפריון הכולל, שיעור השפעה הדומה להשפעה של מרכיבי המו"פ על הפריון.[119]

ענפי המסחר והשירותים בישראל מאופיינים בשיעור כמעט כפול של משלח היד "מנהלים", בהשוואה למדינות הסמן. פער זה מוסבר במידה רבה בריבוי העסקים הקטנים והבינוניים בענפים אלו בישראל ביחס למדינות ההשוואה. לפיכך, סוגיית איכות הניהול הינה משמעותית לפריון בענפים אלו ודורשת התייחסות ממוקדת.

119 להרחבה ראו פרק השקעות בהון פיזי, טכנולוגי ועידוד חדשנות

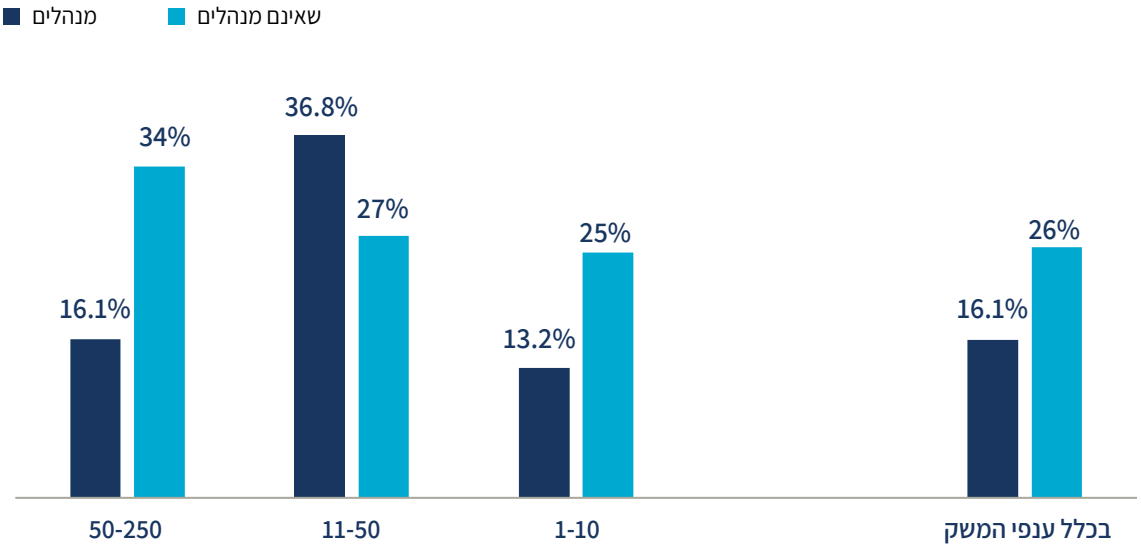
תרשים 32: שיעור המנהלים בענפים נבחרים בישראל בהשוואה למדינות הסמן

מקור: עיבוד משרד הכלכלה לנתוני Eurostat- 2019 והלמ"ס - 2018



בבחינה של איכות הניהול בהיבטי מיומנויות המנהלים, ניכר כי בענפי המסחר והשירותים, ניכר כי מיומנויות המנהלים נמוכות מאלו של מקביליהם בOECD-. זאת כאשר פער המיומנויות של המנהלים גבוה במיוחד בעסקים בינוניים (בין 11 – 50 עובדים) ועומד על 36.8% ביחס למקביליהם ב – OECD, וגבוה יותר מהפער בין העובדים שאינם מנהלים (27%).

תרשים 33: פערי מיומנויות היסוד בין ישראל לOECD לפי גודל פירמה וניהול

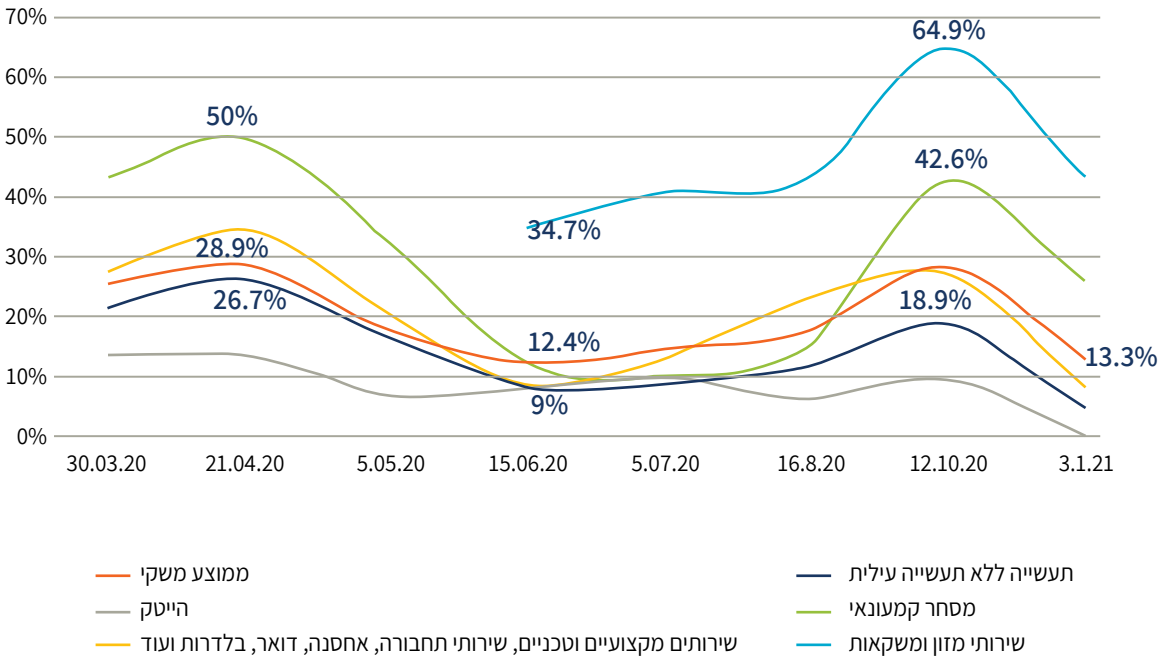


מקור: עיבוד הכלכלן הראשי לסקר PIAAC

השפעות התפרצות נגיף הקורונה על ההון האנושי בענפי המסחר והשירותים

העובדים בענפי המסחר והשירותים הם הנפגעים המרכזיים כתוצאה מהתפשטות נגיף הקורונה. מסקרי הלמ"ס עולה כי בשיא המשבר, יותר מ-50% מסך המשרות שצומצמו משויכות לענפים אלו. כך, בתקופת הסגרים, אחוז העובדים בחל"ת או שפוטרו בענף שירותי מזון ומשקאות הגיע לכ- 65%, בענף המסחר הקמעונאי לכ- 50% , בענפי שירותים מקצועיים, שירותי תחבורה ואחסנה לכ- 34%, בעוד שהממוצע המשקי עמד על כ-28%. יחד עם זאת, המשבר מהווה הזדמנות בהיבט ההון האנושי בענפי המסחר והשירותים לשיפור השכלתן, כישוריו ומיומנויותיו, ובהתאם לכך להעלאת הפריון בענפים אלו.

תרשים 34: אחוז העובדים בחל"ת או שפוטרו מקרב הענף בחודשים מרץ-ינואר 2021



מקור: עיבוד משרד הכלכלה והתעשייה לסקרי למ"ס, מצב התעסוקה בעת התפשטות נגיף הקורונה.
ענף שירותי מזון ומשקאות נמדד החל מ-1.6.20.

לסיכום, ניכר שיעור גבוה של מועסקים בענפי המסחר והשירותים בהלימה למגמה הגלובלית של עלייה בנתח המועסקים בענפים אלו. ענפים אלו דינמיים ומעסיקים שיעור גבוה של עובדים צעירים, המתאפיינים ברמות השכלה נמוכות ובמשלחי יד שאינם אקדמיים, בדומה למדינות מפותחות אחרות. עם זאת, בשונה ממדינות אחרות, רמות המיומנויות של העובדים בענפי המסחר והשירותים בישראל נמוכות באופן חריג בהשוואה בין-לאומית.

3 מדיניות ממשלתית – ביחס להון האנושי בענפי המסחר והשירותים

קידום ופיתוח הון אנושי איכותי בשוק העבודה בישראל על ידי המגזר הציבורי הינו נושא מגוון ורחב. קיימים סוגים שונים של מסלולי סיוע והכשרות. כך, למשל, ניתן לציין את מערך התעודות הלאומיות המוענקות על ידי המדינה או בפיקוחה באמצעות משרד החינוך, מל"ג ועוד. כאמור הוועדה לא עסקה בסוגיות אלו, ועל כן נתמקד בחלק זה במדיניות ממשלתית קיימת ביחס לפיתוח הון אנושי בענפי המסחר והשירותים בשני משרדים עיקריים.[120]

תוכניות משרד הכלכלה והתעשייה

- **הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים מפעילה את "מעוף לעסקים"**, שהינו מערך ארצי לסיוע לעסקים וליזמים, הכולל 44 מרכזי פיתוח ברחבי הארץ, ופועל בשני מישורים. הראשון הוא מתן הדרכות בין היתר בנושא שיווק דיגיטלי, הקמת עסק וניהולו, ניהול משאבי אנוש, ניהול פיננסי, סחר אלקטרוני, נטוורקינג ועוד. המישור שני הוא ייעוץ וליווי עסקי על ידי יועצים מקצועיים בנושא פתיחת עסק, ייעוץ עסקי, שיווק ומכירות, ייעוץ פיננסי ועוד. למעשה, 93% מסך שעות הייעוץ של סניפי המעו"ף ניתנים לעסקים מתחומי המסחר (14%) והשירותים (79%).

- **הרשות להשקעות מפעילה מגוון מסלולים** וביניהם שני כלים מרכזיים בתחום ההון האנושי. הראשון כולל מסלולי תעסוקה ומכוון לשילובן של אוכלוסיות מיוחדות ששיעור השתתפותן בתעסוקה נמוך דוגמת מיעוטים, חרדים, אנשים בעלי מוגבלויות ועוד. השני הוא שדרוג הון אנושי באמצעות תוכנית להעלאת הפריון בתעשייה במטרה לשפר את מדדי הפריון בלפחות 30%. עם זאת, מסלול זה אינו חל על ענפי המסחר והשירותים. מסלולי תעסוקה עיקריים.[121]

  - **הוראת מנכ"ל 17.4** – תוכנית סיוע לקליטת עובדים נוספים בישראל – מסלול המיועד לסייע בקליטת עובדים ששיעור השתתפותם בתעסוקה נמוך: חרדים, האוכלוסייה הערבית, לרבות דרוזים, בדואים וצ'רקסים, עובדים בעלי מוגבלויות והורים יחידים, באמצעות השתתפות בשכרם.

  - **הוראת מנכ"ל 18.4** – תוכנית שכר גבוה – המסלול נועד לסייע בקליטת עובדים נוספים בעסקים בישראל ולעודד השקעות במשק ויצירת משרות בשכר גבוה באזורי עדיפות לאומית ובירושלים.

  - **הוראת מנכ"ל 20.4** – תוכנית לשילוב מתמחים מהאוכלוסייה הערבית בתעשייה עתירת הידע: תוכנית סיוע למעסיקים המבקשת לסייע בהגברת שילוב סטודנטים ובוגרי תואר ראשון מהאוכלוסייה הערבית, לרבות דרוזים, בדואים וצ'רקסים, הלומדים מקצועות טכנולוגיים, בתעשייה עתירת הידע ובשירותים מתקדמים. היקף הסיוע נע בין 30% - 40% משכר העובד לתקופה של 18 חודשים.

120 לנוכח משבר הקורונה חלו תמורות משמעותיות בתוכניות המופעלות על ידי הממשלה לקידום ופיתוח הון אנושי במשק, והן אינן נסקרות בפרק זה.

121 מסלולי התעסוקה אינם חלים על כלל ענפי המסחר והשירותים.

תוכניות זרוע העבודה

- **הכשרות מקצועיות במימון המדינה** – לימודי הכשרה מקצועית במימון המדינה מיועדים לבלתי מועסקים או למועסקים בעבודה בלתי מקצועית, המעוניינים לרכוש מקצוע או לבצע הסבה מקצועית. כרבע מהלומדים הינם בתחומי החשמל והאלקטרוניקה וכ-30% במחשבים. בתחום ההארחה כ- 14% מהלומדים.

- **הכשרות מקצועית במימון עצמי** – לימודי הכשרה מקצועית המפוקחים מבחינה פדגוגית על ידי משרד העבודה והמתקיימים בבתי ספר פרטיים (עסקיים), בין היתר בתחבורה (31%), מינהל (28%), מחשבים (7%), מלונאות והארחה (4%) ועוד.

- **הכשרות בשיתוף מעסיקים** – שלושה מסלולים מרכזיים המופעלים בשיתוף מעסיקים. הראשון הוא "סטארטר" – תוכנית הכשרה המשלבת הכשרה עיונית לצד עבודה בשכר אצל מעסיק. השני הוא "טאלנט דיגיטאלי" – מסלול הכשרה בשיתוף ג'וינט ישראל-תב"ת, וחברות המובילות בתחומי ההייטק והדיגיטל. השלישי הוא מסלול הכשרה פנים-מפעלית (OJT) הנותן מענה לצורך בהכשרת עובדים חדשים לתפקידים שונים במפעל שאינם דורשים הכשרה פורמלית. כמו כן, ישנו פיילוט לפיתוח מיומנויות העובדים במהלך קורסים והשתלמויות מקצועיות בשיתוף המעסיקים (Skill - Up).

- **הכשרות טכנולוגיות לטכנאים והנדסאים (מה"ט)** – באמצעות המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע, המופקד על הסדרת ההכשרה בתחומי הטכנולוגיה ובהתמחויות מותאמות לצורכי שוק העבודה. מרבית הבוגרים שלמדו במגמות השונות הועסקו לאחר סיום לימודיהם בענפי התעשייה השונים. עם זאת, ניתן להצביע על מגמות הרלוונטיות אף לענפי המסחר והשירותים. – 15% במגמת לימוד של אדריכלות ועיצוב פנים, ו-3% בעיצוב מדיה.

- **פיילוט להכשרה טכנולוגית של שדרוג עובדים קיימים** - הסבת עובדים והכשרתם כטכנאים או הנדסאים תוך המשך עבודה כשהמעסיקים מממנים חלק מהתוכנית, בשיתוף עם מה"ט.

- **הקמת מנהלת מעסיקים** – מתן שירותים בתחומי ההכשרה למעסיקים, ובכלל זה – מיפוי ואפיון צורכי העסק, ליווי העסק בנושא הכשרות עובדים, הנגשת מידע, תהליכים וכלים רלוונטיים למעסיקים.

- מלבד התוכניות הממשלתיות שנסקרו בפרק זה, קיימים אפיקים נוספים לפיתוח הון אנושי, שאינם במסגרת מדיניות ממשלתית. כך למשל הכשרות על ידי גופים בלתי-פורמליים, הכשרה עצמאית על ידי המעסיק ועוד. יש מקום לבחון אפיקים אלו ומשמעותם במאמצים לקידום ופיתוח ההון האנושי בענפי המסחר והשירותים.

4 המלצות בתחום הון אנושי

איכות ההון האנושי כפי שהיא נמדדת ברמת המיומנויות של העובדים בישראל נמוכה, והיא מודגשת בעיקר בענפי המסחר והשירותים, המרכזים שיעור עובדים גבוה ללא השכלה אקדמית ובעלי כישורים רלוונטיים נמוכים. ניכר כי רבים מהעובדים ייאלצו להתאים את עצמם למגמות בשוק העבודה הן בטווח הקצר, עקב משבר הקורונה ושיעור האבטלה הגבוה, והן בטווח הארוך, בשל התחזקות מגמות דוגמת מסחר מקוון והטמעת טכנולוגיות. ההמלצות בפרק זה מהוות נדבך משלים ליתר הפרקים בדו"ח, בדגש על פרק החדשנות, שכן רמת ההון האנושי משפיעה על החלטות הפירמות באימוץ טכנולוגיות חדשות הדורשות הון אנושי מיומן. כמו כן, פרק זה נוגע בהמלצות רחבות לפעילות הממשלתית העולות בקנה אחד עם המלצות הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, בהובלת פרופ' צבי אקשטיין וזרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה.

1 | התאמת מערך הכשרה מקצועית למתן מענה לצרכים המתקדמים של ענפי המסחר והשירותים

גיבוש תוכניות לימוד בהלימה לביקוש לעובדים ולתשואה לשכר בענפים אלו והתאמת מסלולי הכשרה קיימים ו/או גיבוש חדשים בהתאם למגמות הצפויות להשפיע באופן ניכר על ענפי המסחר והשירותים בטווח הבינוני-ארוך הדורשות פיתוח מיומנויות דיגיטליות, ניהול לוגיסטי ממוחשב, ניהול פלטפורמת סחר מקוונת ועוד, ולשלב במסגרתן פיתוח של מיומנויות היסוד. המלצה זו הינה בהלימה להמלצות ועדת תעסוקה 2030 ובשיתוף זרוע העבודה.

2 | ביסוס מנגנון לחיבור צורכי המעסיקים ביחס להון האנושי

ביסוס הקשר מול המעסיקים, מיפוי צרכים וסנכרון ממשקים עם הגורמים הממשלתיים, זאת בהתאם להמלצות ועדת תעסוקה 2030 ובשיתוף זרוע העבודה. מאחר שמשרד הכלכלה אמון על הממשק עם המגזר העסקי, עליו להיות שותף בתהליכים הנוגעים למעורבות המעסיקים בתוכניות תעסוקה והכשרות מקצועיות ולעבוד במשותף עם הגורמים הממשלתיים בתחום.

3 | קידום תעסוקה והכשרת עובדים בענפי המסחר והשירותים

לאור הפערים בהיקף הכשרות עובדים בענפי המסחר והשירותים ביחס לשיעורם מסך המועסקים במשק, הוועדה ממליצה על קידום תוכניות להכשרת הון אנושי בתחומים נדרשים בענפי המסחר והשירותים, לרבות מסלולים שיש בהם ביקושים גבוהים ושכר עולה, תוך שימת דגש על אנשים הנכנסים לראשונה לשוק העבודה המקצועי, מובטלים או עובדים שזקוקים להסבה מקצועית או לעדכון מקצועי. במסגרת ההכשרות יש לשלב לימודי הון אנושי כללי וכישורים רכים בפיתוח ההון האנושי. המלצה זו הינה בהלימה להמלצות הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 , ולהיקף ההכשרות שאושר במסגרתה.

6

מבנה משרד הכלכלה והתעשייה

1 התאמת פעילות משרד הכלכלה והתעשייה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים

דו"ח הוועדה כולל שורת המלצות שמטרתן המרכזית היא צמצום פערי הפריון בענפי המסחר והשירותים. על מנת שהמלצות אלו, אשר יישומן נע בין הטווח הקצר לטווח הארוך, תיושמנה באופן המיטבי, נדרש למנות גוף ממשלתי אשר יהיה אמון על מעקב אחר יישום ההמלצות תוך שיתוף פעולה עם כלל משרדי הממשלה והגופים הנדרשים.

משרד הכלכלה והתעשייה הינו משרד כלכלי מוביל אשר אחד מייעודיו המרכזיים הוא להיות המשרד של העסקים. ייעודו זה, בדומה למשרדי ממשלה מקבילים בעולם, נועד לקדם ראייה כוללת ממבט-על לטובת קידום צמיחת הסקטור העסקי באמצעות הסרת חסמים, קידום תמריצים וכן פעולות נוספות הנדרשות להשגת תכליתו.

פעילות המשרד מגוונת וכוללת, בין היתר, פעילות ענפה לקידום הפריון והחדשנות בתעשייה הישראלית, תוכניות ומנגנונים לקידום עסקים קטנים ובינוניים, קידום הייצוא וההשקעות הזרות וכן פעילות נוספת כגון טיפול בנושאי תקינה וייבוא. יחד עם זאת, המבנה הנוכחי של משרד הכלכלה והתעשייה כפי שהוא בא לידי ביטוי בפעולותיו השונות, אינו מאוזן וממוקד דיו באופן משמעותי בענפי התעשייה. המענה המשרדי, ולפיכך הממשלתי, למגוון הרחב של ענפי המסחר והשירותים כסקטורים בכלכלה המהווים חלק משמעותי מהתוצר הישראלי, הינו חסר. לפיכך, המלצה מרכזית של הוועדה היא להתאים את המבנה הארגוני של משרד הכלכלה והתעשייה כך שיהיה תואם למבנה המגזר העסקי.

בנוסף, במסגרת תפקידו, משרד הכלכלה נותן מענה לעסקים הנדרשים לסיוע. בהיותו "המשרד של העסקים", למשרד מומחיות גבוהה בתחום העיסוק ומול הרגולטור הרלוונטי, החל מסיוע בזיקוק הבעיה דרך סיוע ומתן פתרונות אלטרנטיביים במסגרת התקנות והחוק, ועד לעיתים לשינוי מדיניות הרגולטור (מהפרט אל הכלל). בהקשרים אלו ניתן לציין את הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, מנהל תעשיות והממונה על חוקיות הייבוא הפועלים לתת מענה הן לסוגיות פרטניות והן לסוגיות רוחביות למגזר העסקי. לפיכך, המלצה נוספת של הוועדה היא לשמר ולחזק את משרד הכלכלה והתעשייה בהיותו המשרד של העסקים, ולתת בידיו כלים אשר יאפשרו מתן מענה אחוד ויעיל למגזר העסקי, תוך ראייה אינטגרטיבית של המגזר העסקי.

2 המלצות בתחום מבנה משרד הכלכלה והתעשייה

1 | התאמת המבנה הארגוני של משרד הכלכלה והתעשייה כך שיהיה תואם למבנה המגזר העסקי

מוצע לבחון שינוי במבנה הארגוני הנוכחי של משרד הכלכלה והתעשייה, כך שיאפשר בין היתר את אימוץ מסקנות הדו"ח וישקף בצורה מותאמת יותר את התפלגות ענפי המגזר העסקי אשר נמצאים תחת אחריות המשרד.
יצוין כי לקראת פרסום תקציר המלצות הוועדה בדצמבר 2020, ובעקבותיו פעל משרד הכלכלה והתעשייה להקים אגף בכיר למסחר ושירותים אשר יהיה אחראי לפיתוח תחום המסחר והשירותים במדינת ישראל, ובדגש על בניית מומחיות ענפית, הפחתת רגולציה ובירוקרטיה ושיפור הסביבה העסקית של ענפי המסחר והשירותים בישראל.

2 | חיזוק מנגנון להֱיות משרד הכלכלה point of contact לעסקים

חיזוק המשרד ככתובת לריכוז הפניות שעולות מצד עסקים וארגונים יציגים תוך יצירת מנגנונים בנושא, ריכוז הטיפול מול הרגולטורים והרשויות המוסמכות השונות למתן מענה רוחבי וכולל לבעיות שעולות מהשטח והעלאת סוגיות ובעיות הדורשות את מעורבות ועדת המנכ"לים, בשבתה כ"שולחן עגול".

יש להעניק למשרד הכלכלה והתעשייה את הכלים המתאימים והסמכויות על מנת לקיים את מנגנון ה- POC באופן שיאפשר ערך מוסף משמעותי לעסקים, תוך הסתכלות על התמונה הכוללת מנקודת מבט העסק (ראיית 360 מעלות של העסק). בין היתר, באמצעות דרישת מידע והתייחסויות מהרגולטורים השונים, קביעת לוחות זמנים סבירים למענה, והיוועצות עם המשרד בעת גיבוש רגולציות משמעותיות למגזר העסקי. כמו כן, יזמן המשרד דיונים נדרשים בוועדת המנכ"לים לטובת שקלול היבטי המגזר העסקי בעת קבלת החלטות.

3 | קידום מדיניות ופיתוח מדדים

גיבוש יעדים ומדדי תוצאה בהתאם להמלצות ועדה זו, קידום תשתית מחקרית לתחום, הבניית מנגנוני הערכת אפקטיביות בתחום ועוד. זאת בין היתר, באמצעות אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד.

7

נספחים

נספח 1: רשימת הרגולציות החוסמות כניסה של חברות זרות לישראל

מגבלה	תת ענף	מקור חוקי בעברית	הערות
דירקטורין – לפחות אחד חייב להיות תושב	הגבלות על כניסת זרים לסקטור	חוק החברות תשנ"ט-1999	על פי חוק החברות, תאגיד הנסחר בבורסה חייב למנות דירקטור חיצוני שאינו תלוי בבעל מניות הרוב. המנהל החיצוני של הדירקטוריון חייב להיות תושב ישראל. עם זאת, חברה ציבורית, שמניותיה (או חלקן) הוצעו לציבור מחוץ לישראל, או שהיא רשומה בבורסה מחוץ לישראל, יכולה למנות דירקטור תושב חוץ.
רכישה ושימוש בקרקעות ובנדל"ן על ידי זרים מוגבלת	הגבלות על כניסת זרים לסקטור	חוק מקרקעי ישראל התש"ך-1960	תיקון משנת 2011 לחוק מקרקעי ישראל קובע כי העברת זכויות קניין לזרים דורשת אישור מיוחד.
נדרשת נוכחות מקומית לצורך אספקה חוצה גבולות	הגבלות על כניסת זרים לסקטור	חוק החברות תשנ"ט-1999	לצורך רישום חברה זרה בישראל, על החברה הזרה למסור את שמו וכתובתו של תושב המתגורר בישראל המוסמך לקבל מסמכי בית משפט והודעות שיימסרו לחברה הזרה.
זרימת נתונים חוצה גבולות: העברת נתונים אישיים חוצה גבולות אפשרית למדינות עם חוקי הגנת פרטיות דומים באופן ניכר	הגבלות על כניסת זרים לסקטור	תקנות הגנת הפרטיות תשס"א-2001	על פי תקנות הפרטיות (העברת נתונים למאגרי מידע בין-לאומיים), העברת נתונים מחוץ למדינת ישראל אסורה בהחלט אלא אם כן: הנתונים מועברים למדינה שחוקיה מבטיחים כי הנתונים המועברים מוגנים במידה לא פחותה. מזו הקבועה בחוק הישראלי, או חל אחד מהתנאים הבאים: נושא הנתונים הסכים להעברה; הנתונים מועברים לתאגיד שבו לבעל המאגר הישראלי מבוסס גרעין שליטה (כלומר מעל 50%) והתאגיד התחייב לשמור על פרטיות הנתונים; המעביר מתחייב כלפי בעל המאגר הישראלי המבוסס לקיים את החוקים בדבר אחזקה ושימוש בנתונים החלים על מאגרי מידע הממוקמים בישראל; הנתונים מועברים למסד נתונים במדינה שהיא צד לאמנת מועצת אירופה להגנה על יחידים בכל הקשור לעיבוד אוטומטי של נתונים אישיים.
מגבלות על מעברים פנים-ארגוניים של עובדים זרים מומחים	הגבלות על תנועת אנשים	חוק עובדים זרים התשנ"א-1991	על פי סעיף 1 (13) לחוק עובדים זרים, כל העסקת עובדים זרים חייבת להיות מאושרת על ידי השר או המפקח, בהתבסס על "מאפייני המגזר הספציפי". מעבירים פנים-ארגוניים צריכים לקבל אשרת מומחה (B / 1). על מנת לקבל אשרה זו, על המומחים להיות בעלי "מומחיות ייחודית שאינה קיימת בישראל". יש להוכיח מצב זה במהלך תהליך הגשת הבקשה. בנוסף, קיימת גם דרישת שכר מומחה העולה על כפול מהשכר הממוצע הישראלי.

מגבלה	תת ענף	מקור חוקי בעברית	הערות
מגבלות על ספקי שירותים מבניים זרים	הגבלות על תנועת אנשים	חוק עובדים זרים התשנ"א-1991	על פי סעיף 1 (13) לחוק עובדים זרים, כל העסקת עובדים זרים חייבת להיות מאושרת על ידי השר או המפקח, בהתבסס על "מאפייני המגזר הספציפי". נכון לעכשיו, השר אישר העסקת עובדים זרים רק במגזרים מסוימים (כמו חקלאות ובנייה). לספקי שירותים חוזיים יש צורך באשרת עבודה מסוג B / 1, וקיימות דרישות שכר מינימום.
מגבלות על ספקי שירותים עצמאיים של גופים זרים	הגבלות על תנועת אנשים	חוק עובדים זרים התשנ"א-1991	באופן כללי, ספקי שירותים עצמאיים זרים אינם יכולים לפעול בישראל ללא בקשת אשרת B / 1 שהוגשה על ידי חברה הרשומה בישראל. על מנת לקבל אשרה זו על החברה להוכיח כי על המומחים להיות בעלי "מומחיות ייחודית שאינה קיימת בישראל". יש להוכיח מצב זה במהלך תהליך הגשת הבקשה. בנוסף, קיימת גם דרישת שכר מומחה העולה על כפול מהשכר הממוצע הישראלי. הממשלה שומרת על שיקול דעת.
הגבלת משך שהותם של מעברים פנים-ארגוניים (בחודשים)	הגבלות על תנועת אנשים	חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952	מעבירים פנים-ארגוניים זקוקים להיתר עבודה B / 1. הם נופלים לסיווג של "מומחה עובדים זרים". אישורי עבודה B / 1 תקפים עד שנה בהנפקה הראשונה. הארכות זמינות עד שנה בכל פעם ולא יותר מחמש שנים ושלושה חודשים. מאז שנת 2014 קיים "אישור עקרוני" להוצאת היתרי B / 1 לתקופה של שנתיים אשר גורר כי לאחר שחלוף משך ההתחלה לשנה, ניתן להאריך את ההיתר ביתר קלות לשנה נוספת בכיסוי האישור. יתר על כן, היתרים מאושרים תקפים לתקופה מקסימלית של עד שנתיים למעסיקים מומחים בתחומים הדורשים השכלה אקדמית גבוהה.
הגבלת משך השהייה לספקי שירותים חוזיים (בחודשים)	הגבלות על תנועת אנשים	חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952	ספקי שירותים חוזיים (CSS) זקוקים להיתר עבודה B / 1. הם נופלים לסיווג של "מומחה עובדים זרים". אישורי עבודה B / 1 תקפים עד שנה בהנפקה הראשונה. הארכות זמינות עד שנה בכל פעם ולא יותר מחמש שנים ושלושה חודשים. מאז שנת 2014 קיים "אישור עקרוני" להוצאת היתרי B / 1 לתקופה של שנתיים אשר גורר כי לאחר שחלוף משך ההתחלה לשנה, ניתן להאריך את ההיתר ביתר קלות לשנה נוספת בכיסוי האישור. יש לשים לב כי היתר B / 1 ניתן גם לקטגוריה הנוספת של מומחים זרים "המגיעים לישראל לתקופות קצרות של עד 90 יום לצורך ביצוע משימה זמנית או זמנית".

מגבלה	תת ענף	מקור חוקי בעברית	הערות
הגבלת משך השהייה לספקי שירותים עצמאיים (בחודשים)	הגבלות על תנועת אנשים	חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952	באופן כללי, ספקי שירותים עצמאיים זרים (ISS) אינם יכולים לפעול בישראל ללא בקשת אשרת B / 1 שהוגשה על ידי חברה הרשומה בישראל. אישורי עבודה B / 1 תקפים עד שנה בהנפקה הראשונה. הארכות זמינות עד שנה בכל פעם ולא יותר מחמש שנים ושלושה חודשים. מאז שנת 2014 קיים "אישור עקרוני" להוצאת היתרי B / 1 לתקופה של שנתיים אשר גורר כי לאחר שחלוף משך ההתחלה לשנה, ניתן להאריך את ההיתר ביתר קלות לשנה נוספת בכיסוי האישור..
העדפות מפורשות לספקים מקומיים ברכש הציבורי	אמצעים מפלים אחרים	חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992	במקרה של רכש של סחורות או שירותים זרים ששוויים עולה על 5 מיליון דולר, החוק מחייב "שיתוף פעולה תעשייתי חובה". המשמעות היא שעל הספק הזר יחולו דרישות קיזוז, כולל חובת קבלנות משנה מקומית של 20% לפחות. דרישות אחרות יכולות לכלול חובות להעברת טכנולוגיה או דרישת השקעה נוספת. עדיפות ניתנת גם לספקי סחורות ושירותים מאזורי עדיפות לאומית. ראו גם: http://economy.gov.ilEnglish/InternationalAffairs/IndustrialCooperationAuthority/PagesGuidelinesICAIsrael.aspx
הרגולציה על הרכש הציבורי אינה אוסרת במפורש אפליה של ספקים זרים	אמצעים מפלים אחרים	חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992	החוק אוסר על אפליה בין המציעים על רקע לאום או ארץ מוצא. עם זאת, קיימות דרישות קיזוז לרכישת שירותים זרים מעל לסיפים מסוימים ולהעדפת מחירים של סחורות מקומיות.
רכש ציבורי: תהליך הרכש משפיע על תנאי התחרות לטובת חברות מקומיות	אמצעים מפלים אחרים	חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992	

מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן

נספח 2: דירוג קלות עשיית עסקים במדינות נבחרות, נתוני 2020

מדינה	דירוג	מדינה	דירוג	מדינה	דירוג
ניו זילנד	1	קנדה	23	הולנד	42
סינגפור	2	אירלנד	24	סלובקיה	45
הונג-קונג	3	איסלנד	26	בלגיה	46
דנמרק	4	אוסטריה	27	הונגריה	52
קוריאה	5	רוסיה	28	איטליה	58
ארה"ב	6	יפן	29	צ'ילה	59
גאורגיה	7	ספרד	30	מקסיקו	60
בריטניה	8	סין	31	סעודיה	62
נורבגיה	9	צרפת	32	הודו	63
שוודיה	10	טורקיה	33	לוקסמבורג	72
ליטא	11	ישראל	35	אינדונזיה	73
אוסטרליה	14	שוויץ	36	יוון	79
אסטוניה	18	סלובניה	37	דרום-אפריקה	84
לטביה	19	פורטוגל	39	ברזיל	124
פינלנד	20	פולין	40	ארגנטינה	126
גרמניה	22	צ'כיה	41		

מקור: Doing Business 2020

נספח 3: שאלון מקוון לעסקים בענפי המסחר והשירותים – ניתוח ממצאים על ידי חברת שיתופים

משרד הכלכלה והתעשייה מוביל ועדה ציבורית לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים בישראל בשותפות עם מכון אהרן במרכז הבינתחומי הרצליה. במטרה להרחיב את נקודות המבט של הוועדה, לשמוע קולות נוספים וכן להרחיב את בסיס הידע שלה, החליט המשרד לבצע תהליכי שיתוף ציבור המשלימים את עבודת הוועדה, לרבות שאלון מקוון הפונה לבעלים ולמנהלי עסקים בענפי המסחר והשירותים, זאת במטרה ליצור הזדמנות להשתתפות פעילה ולאפשר הצפת מענים פוטנציאליים מהשטח.
השאלון התמקד בהרחבה ואישוש הידע שעבודת הוועדה נשענת עליו בנוגע לאתגרים ולצרכים של עסקים בענפי המסחר והשירותים בנושאי רגולציה, תחרות, הון אנושי וחדשנות המהווים את פרקי הדו"ח.

מבנה השאלון:

השאלון המקוון מנה 12 שאלות המסווגות לשתי קטגוריות מרכזיות:

- מאפיינים תעסוקתיים של המשיב/ה ושל העסק
- שאלות על הנוגעות לתחומים השונים שנבחנו בוועדה: רגולציה, תחרות, הון אנושי וחדשנות

השאלון שילב שאלות כמותיות ואיכותניות במטרה להציג תשובות מלאות ומקיפות ככל הניתן, ולאפשר למשיבים לשתף באתגרים שעימם הם מתמודדים בנוגע לווקטורים. השאלון כלל 4 שאלות סגורות בהיבט הכמותי ו-2 שאלות פתוחות בהיבט האיכותי.
קהל יעד והפצה: השאלון יועד לבעלים ולמנהלי עסקים בענפי המסחר והשירותים, ובאופן ספציפי בתת-הענפים שהגדירה הוועדה.
תמונת המשיבים לשאלון: מתוך 1,320 האנשים שנכנסו לעמוד הראשון בשאלון, 412 השלימו את המענה על כל השאלות (31%). מתוכם 299 (72.5%) ענו בשאלה הראשונה כי הם בעלי העסק, 61 (14.8%) ענו כי הם מנהלי העסק ו- 52 (12.6%) ענו כי הם עובדים בעסק או משמשים בתפקיד אחר הנוגע לעסק.
רוב המשיבים לשאלון הינם בעלי עסקים קטנים עד בינוניים (76.1%) מענף השירותים (59.7%), שלעסקיהם ותק פעילות רב שנים (41.9%) ומרביתם פועלים במרכז הארץ (62.4%).
עיקרי הממצאים: ממצאי השאלון מציגים תמונה של התעדוף שבעלי עסקים, מנהלים, ועובדים בעסקים מן הענפים הנדונים מייחסים להיבטי הפעילות השונים של העסק. בדירוג בין רגולציה, חדשנות וטכנולוגיה, היבטים הנוגעים להון האנושי והיבטים הנוגעים לתחרות. היבטי הרגולציה נחווים כבעלי השפעה משמעותית ובעייתית על הפעילות העסקית. במקום השני דורגו נושאים הנוגעים לכישורי ההון האנושי בעסק, לאחר מכן נושא התחרות מול עסקים אחרים ולבסוף היבטי החדשנות והטכנולוגיה.

רגולציה:

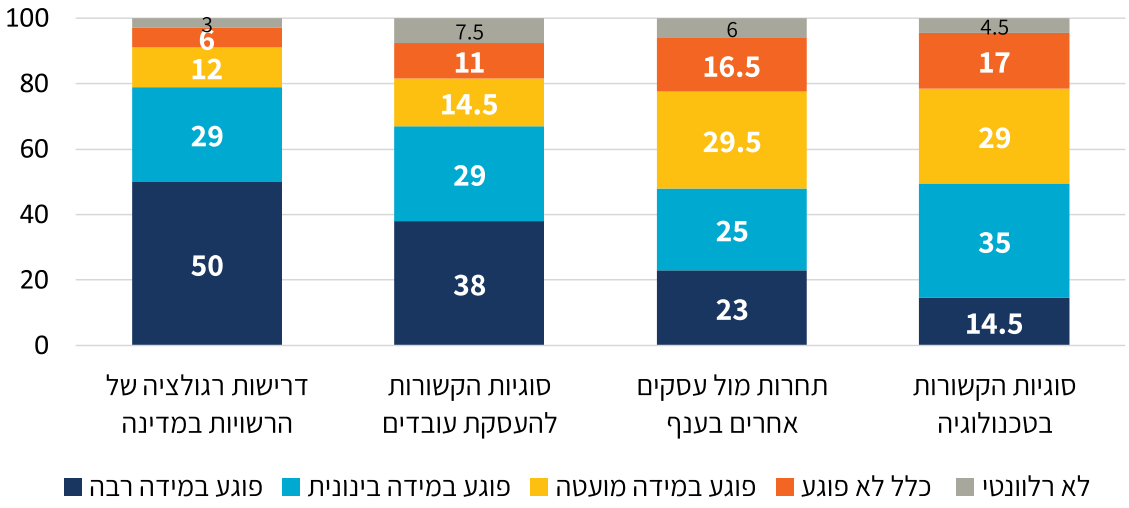
ההכבדה של הרגולציות מוצגת בתשובות לשאלון כחסם וכאתגר המרכזי בפעילות העסקית. העונים ציינו בייחוד את הנדבכים העיקריים הבאים: הפער בתווך הדיגיטלי, חוסר התיאום בין גופי הרגולציה, עלויות גבוהות של העמידה בדרישות הרגולציה, ההשלכות של הדרישות על הבנקים המשפיעים על הפעילות העסקית, הביטוחים שאינם תואמים לצורך, רישוי עסקים, עבודה מול רשויות המס, הקשיים מול משרד הבריאות, בנייה וכיבוי אש ומענים בתקופת הקורונה (חשוב לציין שהמשיבים התייחסו לזמן הקורונה, כאשר בפועל לא נשאלו ישירות על המצב הנוצר עקב הפנדמיה).

הון אנושי:

רוב המשיבים טענו כי בעסק שלהם קיימים פערים בתחום כישורי העובדים, אם כי הם נחלקו בשאלה מה תחום הכישורים המרכזי הנדרש. כרבע מתוך המשיבים הצביעו על התחום של כישורים טכנולוגיים ודיגיטליים. מספר דומה אך מועט יותר של משיבים תיארו את התחומים של הכישורים הניהוליים כפער המרכזי בכישורי העובדים, וכן את הכישורים הבין-אישיים. הנושא של כישורים ארגוניים הוצב אחרון בסדר החשיבות.

חדשנות:
ניתן לראות כי מהלכים של קידום חדשנות והטמעת טכנולוגיה נתפסים על ידי המשיבים כגורם הכי פחות משמעותי.
בדיון על החסמים להטמעת טכנולוגיות, עלו סוגיית המימון והמורכבות של הטמעת הטכנולוגיה כאתגרים המשמעותיים, על פני היבטים הנוגעים לידע והיכרות עם הכלים, וכן להכשרות העובדים בנושא. האתגר במימון הכנסת טכנולוגיה לעסק מסתמן כמשמעותי יותר גם ככל שהעסק צעיר יותר. בנוסף, ניתן לראות כי החשש מהטמעת הטכנולוגיה הולך וגובר ככל שהעסק גדול יותר וככל שהעסק צעיר יותר מבחינת ותק הפעילות שלו.

דירוג הווקטורים לפי מידת הפגיעה בפעילות העסקית



תובנות
ניכר ההבדל והשוני בין עסקים גדולים יותר לאלו הקטנים, בין עסקים בעלי ותק לעומת עסקים צעירים יותר ובין התשובות שהעניקו בעלי העסק או מנהלים בכירים בו לעומת העובדים.
המשיבים לשאלון רואים את דרישות הרגולציה של רשויות המדינה כגורם הפוגע ביותר בפעילות העסקית, לאחר מכן, במקום השני, ניצבות סוגיות הקשורות להעסקת עובדים ולאחר מכן תחרות מול עסקים אחרים בענף. האתגר הטכנולוגי דורג במקום הרביעי.
מיקום האתגר הטכנולוגי במקום הנמוך ביותר מתאים גם למאפיינים של העסקים שאליהם הופנה השאלון, עסקים קטנים מענפי המסחר והשירותים, אשר למרביתם הצעת הערך של דיגיטציה נמוכה. חוסר הבנה של האפשרויות הטמונות בדיגיטציה משפיעות על היעדר הפניית קשב ניהולי להניע מהלכים כאלו.
על מנת להגיע אל אותם עסקים קטנים אשר אינם בעלי נגישות לאינטרנט ולמחשב ולשמוע את קולם, יש לגוון את אמצעי הפנייה אליהם, ולייצר שיח על האתגרים והחסמים העומדים בפניהם לא רק באמצעות פנייה מקוונת. בהיבט סוגיית ההון האנושי המכבידה על העסקים בא לידי ביטוי חוסר היכולת המימונית והידע הנדרש לטובת הכשרת עובדים וזאת אל מול הצורך הברור בעובדים מיומנים.

חיבור כלל האמירות שעלו במסגרת השאלון מצביע על כך כי קיים רצון לשיפור הפעילות העסקית, והבנה כי זו דורשת אסטרטגיה שתסייע לעסקים אלו להתפתח הן מבחינת מיומנויות ההון האנושי והן בהטמעת טכנולוגיות. תמריצים מימוניים, הנגשת ידע (לא רק באופן מקוון), כלים ותשתית עבור העסקים עשויים לאפשר להם מרחב פעולה מתוך המשאבים העומדים לרשותם.

נספח 4: השוואה של תהליכי הרגולציה – סקירה שבוצעה על ידי חברת שלדור עבור הוועדה

הליך ייבוא מזון רגיש

בישראל, דרישות הרגולציה בתחום ייבוא מזון רגיש מחמירות במיוחד בהשוואה למדינות אחרות בעולם. אחת מהסיבות העיקריות לכך היא ההבחנה וההפרדה התהליכית שמשרד הבריאות עושה בין שתי קבוצות של מוצרי מזון – "מזון רגיל" ו-"מזון רגיש". עבור כל קבוצה כזאת ישנו תהליך שונה לקבלת אישור ייבוא ודרישות פיקוח שונות בנמל, כאשר עודף הרגולציה עבור מוצרים המוגדרים כ"רגישים" יוצר את הפערים העיקריים בין ישראל למקובל בעולם. מזון רגיש, על פי ההגדרה של משרד הבריאות כולל חלב ומוצריו, ביצים, בשר, דגים, מים מינרליים, שימורים, מזון לתינוקות, דבש ותוספי תזונה, ומכאן שחסמי הייבוא מתורגמים לחסמי תחרות ויוקר מחיה במוצרי צריכה בסיסיים אלו.

תהליך אישור ייבוא ופיקוח בנמל בישראל – מזון רגיל מול רגיש

קבלת אישור מוקדם לייבוא

א. קבלת "תעודת רישום יבואן"

- נדרש להגיש מסמכים לקבלת "תעודת אישור יבואן"
- התהליך **לוקח 10 ימי עבודה**
- **כל 3 שנים נדרש לחדש** את התעודה

ב. אישור ייבוא

מזון רגיל
- ניתן להוציא אישור עבור **קבוצת מוצרים**
- הגשת מסכמים **באופן מקוון**
- אישור **ניתן מיידי** (יום עבודה)
- כולל **תשלום אגרה** של 348 ₪

מזון רגיש
- נדרש אישור נפרד ותשלום אגרה **עבור כל יבואן, כל מוצר וכל יצרן**
- הגשת מסמכים **'ידני'** או במייל
- קבלת אישור יכולה לקחת עד **60 יום**
- ייתכן כי ידרשו מסמכים נוספים כתלות במוצר

פיקוח בנמל

א. הגשת מסמכים

מזון רגיל
- באופן **מקוון**

מזון רגיש
- **ידני** בתחנת ההסגר

ב. בדיקה פיזית למטען

- **דגימה של 5%** מהמוצרים
- **100% מהמוצרים** עוברים בדיקה פיזית

ג. בדיקת מעבדה

- **סלקטיבי** - % מצומצם בהתאם לניהול סיכונים
- לפחות **אחת לשלושה חודשים**

מקור: סקירה שבוצעה על ידי חברת שלדור עבור הוועדה

הבדלים בתהליך אישור ייבוא מזון רגיש בין ישראל למקובל באיחוד האירופי ובארה"ב

מדינות	רישיון יבואן	אישורים נדרשים ליבוא מוצרים
	אין צורך	**אישור יצרן חד פעמי –** מאושר ע"י מדינת המקור ע"ב התקן האירופאי
	רישום – מידי מקוון	**אישור יצרן חד פעמי –** רישום מקוון ב-FDA
	רישום – לוקח 10 ימים, נדרש חידוש כל 3 שנים	**נדרש אישור ייבוא לכל מוצר וכל יצרן בנפרד –** ידני, לוקח 45 יום, כולל 384 ₪ אגרה

מקור: סקירה שבוצעה על ידי חברת שלדור עבור הוועדה

הבדלים בדרישות האכיפה בנמל בעת ייבוא מוצרים רגישים בישראל בהשוואה לאירופה ולארה"ב

מדינות	אישור מסמכים	בדיקה פיסית	בדיקות מעבדה
	מקוון	**סלקטיבי –** ע"ב ניהול סיכונים	**סלקטיבי –** ע"ב ניהול סיכונים
	מקוון	**סלקטיבי –** ע"ב ניהול סיכונים (כולל לאי-ציות)	**סלקטיבי –** ע"ב ניהול סיכונים (כולל לאי-ציות)
	ידני	**100% מכל המשלוחים**	**לפחות כל שלושה חודשים**

מקור: סקירה שבוצעה על ידי חברת שלדור עבור הוועדה

קבלת היתר לוויזת עובד זר (Intra-Corporate Transfer)

- על מנת לא לפגוע בשוק העבודה המקומי, הממשלה יוצרת חסמים רגולטוריים שמטרתם להגביל ייבוא של כוח עבודה זר לתוך ישראל.
- בפרט, הגבלות על חברות ישראליות הרוצות להעסיק מומחי תעשייה בין-לאומיים מחוץ למדינה.
- בישראל דרישות הרגולציה וההגבלות מחמירות מאוד ביחס למדינות בקבוצת הייחוס.
- ההחמרה באה לידי ביטוי במספר הגבלות ייחודיות לישראל:
  - **הגבלה של מספר עובדים:** בישראל, ישנה הגבלה ספציפית עבור מספר עובדי האמון[122] שניתן לייבא (עד שניים)
  - **דרישה למשכורת מינימלית גבוהה מהמקובל בעולם:** בייבוא מומחה, נדרש שהשכר בחוזה יהיה יותר מפי שניים מהמשכורת הממוצעת בארץ, בשונה מדרישות נמוכה בהרבה (עד 120%) במדינות אחרות.
  - **חובת הוכחה כי לא נמצא עובד מתאים בישראל:** עסק מחויב לספק ראיות כי חיפש להעסיק עובד משוק העבודה המקומי אך לא הצליח.
  - **תשלום אגרה:**
    - בארץ, העסק נדרש לשלם אגרה כפולה עבור עובד זר שברצונו להעסיק – אגרת בקשה (1,200 ₪) + אגרה שנתית (9,000 ש"ח).
    - בחלק מהמדינות בקבוצת הייחוס נדרשת אגרה, אך לא גבוהה כמו בישראל.
  - **אי-הסדרת המעמד למעסיקים "חוזרים":** במדינות בקבוצת הייחוס ישנו שירות הנקרא "תוכניות ספונסרים", כלומר היתר ותשלום קבוע של העסק לרשות הרגלוטורית עבור ייבוא מומחים, מבלי שנדרש לעבור תהליך אישור והגשת מסמכים כל פעם מחדש עבור כל עובד. בישראל השירות אינו קיים.

122 עובד אמון הינו עובד המוגדר כמנהל או כנציג בכיר בארגון

דרישות רגולציה מחמירות לקבל היתר לוויזת עובד זר בישראל בהשוואה לעולם[123]

	ישראל	אנגליה	אירלנד	דנמרק	אוסטרליה	הולנד
מכסה	עד 2 עובדי אמון לחברה	אין	אין*	אין	אין	אין
משכורת מינימלית שנתית (כאחוז מהשכר הממוצע)	200% (למומחה)	120%	80%	85%	65%	120%
הוכחת נחיצות	עבור מומחה- יש להוכיח כי לא נמצא עובד מתאים בישראל	לא נדרשת הוכחת נחיצות	לא נדרשת הוכחת נחיצות	לא נדרשת הוכחת נחיצות	לא נדרשת הוכחת נחיצות**	לא נדרשת הוכחת נחיצות
אגרה	1,200 ש"ח אגרת בקשה+ אגרה שנתית של 9,000 ש"ח עבור כל עובד	אגרה על רישיון ספונסר בלבד	כ-2,000 ש״ח לשנה	אין אגרה	אגרה על רישיון ספונסר בלבד	אגרה על רישיון ספונסר בלבד
הסדרת מעמד למעסיקים "חוזרים"	אין תוכנית ספונסר	קיימת תכנית ספונסר	קיימת תוכנית ספונסר	קיימת תוכנית ספונסר	קיימת תוכנית ספונסר	קיימת תוכנית ספונסר

מקור: סקירה שבוצעה על ידי חברת שלדור עבור הוועדה. *דרישה כי 50% מהחברה יהיו אזרחי האיחוד האירופי
** נדרשת הוכחת יכולות על ידי העובד.

123 **ישראל** – קבלת היתר להעסקת עובד זר מומחה – אתר השירותים והמידע הממשלתי
https://www.gov.il/he/service/working_permit_for_foreign_workers
אנגליה – Intra-Company Transfer Visa
https://www.gov.uk/intracompany-transfer-worker-visa
אירלנד – Intra-Company Transfer Employment Permit
https://enterprise.gov.ie/en/What-We-Do/Workplace-and-Skills/Employment-Permits/Permit-Types/Intra-Company-Transfer-Employment-Permit/
דנמרק – Denmark: Corporate Immigration 2019
https://iclg.com/practice-areas/corporate-immigration-laws-and-regulations/denmark
אוסטרליה – Sponsoring Workers
https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-market-testing
הולנד – (Directive 2014/66/EU) Intra Corporate Transferees
https://ind.nl/en/work/working_in_the_Netherlands/Pages/Intra-Corporate-Transferees.aspx

נספח 5: פירוט מודל ה-SCM

יישום מודל ה-SCM למדידת עלות הבירוקרטיה נשען על פירוק הרגולציה (j) לאוסף הליכים בירוקרטיים ומדידת העלות הכרוכה בהליך בירוקרטי ספציפי j לפי המרכיבים הבאים:

- **זמן מושקע** (t_{ij}) להשלמת הליך בירוקרטי j – שעות עבודה של העובד מטעם עסק ו/או שירותי ייעוץ חיצוניים כמו עורך דין, רואה חשבון
- **עלות ישירה** (c_{ij}) להשלמת הליך בירוקרטי j. עלות שעת עבודה (שכר עבודה) של העובד מטעם עסק ו/או שירותי ייעוץ חיצוניים כמו עורך דין, רואה חשבון
- **מספר לקוחות** (n_{ij}) הפונים להליך בירוקרטי j
- **תדירות הפניות** (f_{ij}) – מספר הפעמים בשנה שהלקוח נדרש לבצע את ההליך הבירוקרטי j

עלות נוספת (o_j) הכרוכה בהשלמת הליך בירוקרטי j, כגון עלויות אגרות (og_{ij}), עלויות לרכישת ציוד / אמצעים (op_{ij}) הנדרשים במסגרת השלמת הליך בירוקרטי j

סך עלות הבירוקרטיה B_{ij} של הליך בירוקרטי ספציפי j ברגולציה מסוימת i הינו:

$$B_{ij} = \left(t_{ij} \cdot c_{ij} + o_j\right) \cdot n_{ij} \cdot f_{ij}$$

יישום מודל ה-SCM – חישוב עלות הליך בירוקרטי

בחירת רגולציה (i)			
זיהוי חובת מידע j אשר מוטלת על ידי הממשלה			
הערכת עלות הליך בירוקרטי B_{ij} אשר כרוכה במילוי חובת מידע j			
תדירות	**שכיחות**	**זמן**	**תעריף**
"כמות" הבירוקרטיה		**"מחיר" הבירוקרטיה**	
סך עלות שנתית של הליך בירוקרטי B_{ij}			

סך עלות כלל ההליכים הבירוקרטיים ברגולציה מסוימת i מסתכמים ל-R_i המוגדר:

סך R_i הינו: $R_i = \sum_{j=1}^{J} B_{ij} = \sum_{j=1}^{J} \left(t_{ij} \cdot c_{ij} + o_{ij}\right) \cdot n_{ij} \cdot f_{ij}$

$$\text{Admin Burden} = \sum_{i=1}^{I} R_i = \sum_{i=1}^{I} \sum_{j=1}^{J} B_{ij} = \sum_{i=1}^{I} \sum_{j=1}^{J} \left(t_{ij} \cdot c_{ij} + o_{ij}\right) \cdot n_{ij} \cdot f_{ij}$$

נספח 6: מודל SCM לאמידת הנטל הבירוקרטי בייבוא מזון רגיש

תהליך	אישור ייבוא מקדים													
הליך בירוקרטי	תשלומי אגרה[124]		השלמת מסמכים מהספק		בקשה חוזרת		שליחת בקשה לשירות המזון		קבלת מסמכים ואישורים מספק/יצרן					
מרכיב עלות	זמן עבודה נדרש לתשלום שנתי	תשלום אגרה	זמן עבודה נדרש		זמן עבודה נדרש לשליחה פיזית		זמן עבודה נדרש לשליחה פיזית		זמן עבודה נדרש, מעבר להתקשרות רגילה / עסקית					
יחידות מדידה	שעות עבודה	אגרה	שעות עבודה		שעות עבודה		שעות עבודה		שעות עבודה					
עלות (ש"ח)	100	384	100		100		100		100					
לפני הרפורמה	100%	100%	20%		50%		100%		100%					
	10	10	30		10		10		150					
	1	1	0.5		0.5		0.5		0.5					
	1,000	3,840	300		250		500		7,500					
	100%	100%	20%		50%		100%		100%					
	10	10	50		20		20		200					
אחרי הרפורמה	1	1	0.5		0.5		0.5		0.5					
	1,000	3,840	500		500		1,000		10,000					

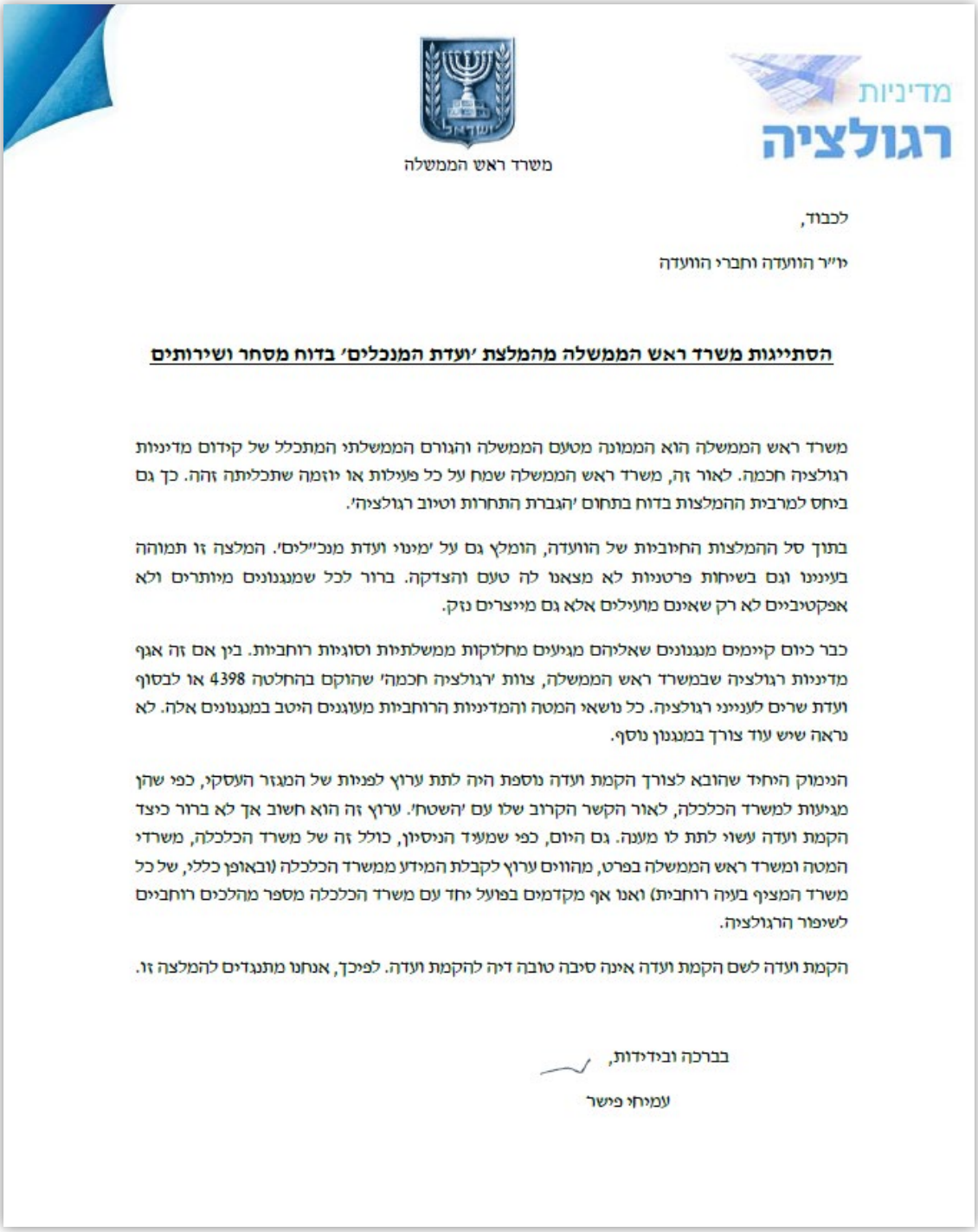
124 אחרי הרפורמה תשלום זה נקרא "עלויות נוספות".

מקור: הממונה על חוקיות הייבוא, משרד הכלכלה והתעשייה

סה"כ עלות	שחרור מהנמל								תהליך							
	עלויות עיכוב	תשלום אגרות	תשלום על אחסנה	ימי הכשרה	אגרה	בדיקות	עלות הבדיקה ועלות לקוחת דוגמאות	בדיקת המוצרים בתחנת ההסגר	זמן המתנה לבדיקה	תשלום לעמיל מכס	שליחה פיזית של המסמכים (מהיבואן לעמיל)	הליך ביורוקרטי	לפני הרפורמה				אחרי הרפורמה			
													הסתברות	כמות	תדירות (בשנה)	עלות	הסתברות	כמות	תדירות (בשנה)	עלות
	עלות (ש"ח)																			
	1,100	384				[125]4,000			100	250	100		100%	5	10	55,000	100%	8	10	88,000
	יחידות מדידה																			
	הכשרה	אגרה				בדיקות			שעות עבודה	אגרה	שעות עבודה									
	5	1				1			5	1	1		100%	1	10	3,840	100%	1	10	3,840
	מרכיב עלות																			
	10	10				10			10	10	10		40%	1	10	16,000	40%	1	10	24,000
	98,730																			
	5	1				1			5	1	3		100%	1	10	3,000	100%	2	10	2,000
	100%	100%				40%			100%	100%										
	100%	100%				40%			100%	100%										
	145,180																			

125 אחרי הרפורמה העלות היא 4,000.

נספח 7: הערות חברי הועדה שחתמו על הדוח



מדיניות רגולציה

משרד ראש הממשלה

לכבוד,

יו"ר הוועדה וחברי הוועדה

הסתייגות משרד ראש הממשלה מהמלצת 'ועדת המנכלים' בדוח מסחר ושירותים

משרד ראש הממשלה הוא הממונה מטעם הממשלה והגורם הממשלתי המתכלל של קידום מדיניות רגולציה חכמה. לאור זה, משרד ראש הממשלה שמח על כל פעילות או יוזמה שתכליתה זהה. כך גם ביחס למרבית ההמלצות בדוח בתחום 'הגברת התחרות וטיוב רגולציה'.

בתוך סל ההמלצות החשובות של הוועדה, הומלץ גם על 'מינוי ועדת מנכ"לים'. המלצה זו תמוהה בעינינו וגם בשיחות פרטניות לא מצאנו לה טעם והצדקה. ברור לכל שמנגנונים מיותרים ולא אפקטיביים לא רק שאינם מועילים אלא גם מייצרים נזק.

כבר כיום קיימים מנגנונים שאליהם מגיעים מחלוקות ממשלתיות וסוגיות רוחביות. בין אם זה אגף מדיניות רגולציה שבמשרד ראש הממשלה, צוות 'רגולציה חכמה' שהוקם בהחלטה 4398 או לבסוף ועדת שרים לענייני רגולציה. כל נושאי המטה והמדיניות הרוחביות מעוגנים היטב במנגנונים אלה. לא נראה שיש עוד צורך במנגנון נוסף.

הנימוק היחיד שהובא לצורך הקמת ועדה נוספת היה לתת ערוץ לפניות של המגזר העסקי, כפי שהן מגיעות למשרד הכלכלה, לאור הקשר הקרוב שלו עם 'השטח'. ערוץ זה הוא חשוב אך לא ברור כיצד הקמת ועדה עשוי לתת לו מענה. גם היום, כפי שמעיד הניסיון, כולל זה של משרד הכלכלה, משרדי המטה ומשרד ראש הממשלה בפרט, מהווים ערוץ לקבלת המידע ממשרד הכלכלה (ובאופן כללי, של כל משרד המציף בעיה רוחבית) ואנו אף מקדמים בפועל יחד עם משרד הכלכלה מספר מהלכים רוחביים לשיפור הרגולציה.

הקמת ועדה לשם הקמת ועדה אינה סיבה טובה דיה להקמת ועדה. לפיכך, אנחנו מתנגדים להמלצה זו.

בברכה ובידידות,

עמיחי פישר

מקורות

1. אגף החשב הכללי במשרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, 2018, דו"ח הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל.
2. אומדני , 2019, המרכז הישראלי לתחבורה חכמה , הטכניון וגורמים נוספים.
3. אקשטיין צ', ליפשיץ א', 2017, מדיניות כלכלית ליציאה המשק מהמשבר, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
4. אקשטיין צ', ליפשיץ א' ומנחם-כרמי ש', 2019, אסטרטגית לצמיחת המשק 2019, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
5. בנק ישראל, 2018, הפריון ומיומנויות היסוד של העובדים בישראל: השוואה בין-לאומית.
6. בנק ישראל, חטיבת המחקר, 2019, העלאת רמת החיים באמצעות פריון העבודה.
7. ברנד ג' וייס א', 2016, תמונת המאקרו של המשק בשנת 2016. דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2016.
8. דו"ח הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל, 2018, אגף החשב הכללי במשרד האוצר.
9. דו"ח הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים לשנת 2020.
10. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019, סקר כוח אדם 2017.
11. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020, הכנסות והוצאות משק הבית, נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2018 – סיכומים כלליים.
12. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020, סקר ענפי הכלכלה 2016.
13. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020, תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 5).
14. הנחיית פרקליט המדינה 2.37, 2018, מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות.
15. וועדת טרכטנברג, 2011.
16. וועדת לנג , 2014.
17. זיו ס' ושפיר א', 2020, ההשפעות הכלכליות של השקעה במטרו על הפריון והתוצר, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
18. חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981.
19. חוק החברות התשנ"ט-1999.
20. חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.
21. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1999.
22. חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991.
23. חוק רישוי עסקים משנת 2018, תיקון 27 ו-34, מסלולי רישוי דיפרנציאליים.
24. חוק רישוי עסקים, 2018, מסלולי רישוי דיפרנציאליים.
25. חזן מ' וצור ש', 2020, "צמיחה כלכלית ופריון העבודה בישראל, 1995 – 2004", מתוך בן בסט א', גרונאו ר' וזוסמן א' (עורכים): אורות וצללים בכלכלת השוק: המשק הישראלי 1995 – 2017, עם עובד והמכון למחקר כלכלי בישראל על שם מוריס פאלק, עמ' 437 – 471.
26. כרמל דן (עו"ד), 2018, לרגל יום הצרכן הבינ"ל: האם יש לבטל את חוק סימון המחירים, גלובס.
27. לוי ד', 2008, חוק סימון מחירים: סקירת המצב בעולם, המגמות המסתמנות והערכת השפעת החוק על המחירים לצרכן, משרד הכלכלה והתעשייה.
28. מאור ד', 2020, המודל האיטלקי: מה צריך ללמוד מהמדינה שהוכתה קשות בקורונה, The Marker.
29. מכון אהרן למדיניות כלכלית, IMF OECK עיבוד נתונים.
30. משרד הפנים, הרפורמה ברישוי עסקים, 2015, בית קפה, מסעדה לרבות הגשת משקאות משכרים לצריכה במקום.

31. משרד הפנים, הרפורמה ברישוי עסקים, 2016, 4.7 ג. אטליז – מכירת בשר, עופות או דגים שאינם קפואים.
32. משרד הפנים, חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, פרסום מפרטים אחידים, תיקון 27.
33. משרד ראש הממשלה, 2014, הפחתת הנטל הרגולטורי – דיון בהחלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה מס' חכ/39.
34. משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, 2020, ניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית.
35. סומקין ס', 2019, "מנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי באמצעות מודל ה-SCM", נייר מדיניות, מכון אהרן למדינות כלכלית.
36. פראוור א', 2020, למה בגין לא דפק על השולחן, נייר מדיניות בית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בין-לאומיים, הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון, אוניברסיטת תל אביב.
37. רשות המסים בישראל, 2020 , ניתוח נתוני מע"מ על סמך דיווחי העוסקים לחודשים יולי – אוגוסט 2020.
38. תקנות חובת מכרזים, תשנ"ג – 1992 – 1993.
39. Alesina A., Ardagna S., Nicoletti G. and Schiantarelli F., 2005, "Regulation and Investment", Journal of the European Economic Association, 3: 791 – 825.
40. Andrews D., Gal P. and Witheridge W., 2018, "A genie in a bottle?: Globalisation, competition and inflation", OECD Economics Department Working Papers, No. 1462, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/deda7e54-en.
41. Andrews D. and Cingano F., 2014, "Public policy and resource allocation: Evidence from firms in OECD countries", Economic Policy, 29: 253 – 296.
42. Andrews, D., Nicoletti G. and Timiliotis C., (2018), "Digital technology diffusion: A matter of capabilities, incentives or both?", OECD Economics Department Working Papers, No. 1476, OECD Publishing, Paris.
43. Bae K.H. and Goyal V.K., 2009, "Creditor Rights, Enforcement, and Bank Loans", The Journal of Finance, 64: 823 – 860.
44. Barbosa N. and Faria A., 2011, "Innovation across Europe: How important are institutional differences?", Research Policy, 40:1157–1169.
45. Barrero J.M., Bloom N. and Davis S.J., 2020, Why Working from Home Will Stick? Working Paper No. 2020-174. Uni. Chicago.
46. Barrero J.M., Bloom N. and Davis S.J., 2020, "COVID-19 Is Also a Reallocation Shock. NBER Working Paper, 27137, p.26.
47. Berlingieri, G., Calligaris S. and Criscuolo C., 2018, The productivity-wage premium: Does size still matter in a service economy?, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, No. 2018/13, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/04e36c29-en.
48. Berlingieri, G. et al., (2020), Laggard firms, technology diffusion and its structural and policy determinants, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 86, OECD Publishing, Paris.
49. Bertrand M. and Kramarz F., 2002, "Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry", The Quarterly Journal of Economics, 117:1369 – 1413, https://doi.org/10.1162/003355302320935052
50. Bloom N., Brynjonlfsson E., Foster L., Jarmin R., Patnaik M., Saporta I. and Van Reenen J., 2019, "What Drives Differenceses in Management Practices?" American Economic Review 2019, 109(5): 1648–1683.
51. Bloom N., Sadun R. and Van Reenen J., 2017, Management as a Technology? National Bureau of Economic Research. Harvard, Business School.

52. Christopoulou R. and Vermeulen P., 2012, “Markups in the Euro area and the US over the period 1981-2004: A comparison of 50 sectors”,Empirical Economics, 42(1):53 – 77, http://dx.doi.org/10.1007/s00181-010-0430-3.
53. Coe D., Helpman E. and Hoffmaister A., 2009, "International R&D spillovers and institutions", European Economic Review, 53:723–741..
54. Dreher A. and Gassebner M., 2013, "Greasing the wheels? The impact of regulations and corruption on firm entry", Econpapers, 155: 413 – 432.
55. Felix S. and Maggi C., 2019, What is the Impact of Increased Business Competition? Working Papers w201904, Banco de Portugal, Economics and Research Department.
56. Fournier J.M. and Johansson A., 2016, The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality, Doi.org/10.1787/f99f6b36-en.
57. Freund C. and Bolaky B., 2008, "Trade, regulations, and income", Journal of Development Economics, 87:309–321.
58. Gal P. et al., 2019, Digitalisation and productivity: In search of the holy grail – Firm-level empirical evidence from EU countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 1533, OECD Publishing, Paris.
59. Hall R.E. and Jones C.I., 1999, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?", The Quarterly Journal of Economics, 114(1):83–116.
60. Hampton P., 2005, Reducing administrative burdens effective inspection and enforcement, H.M. Treasury, p. 147. HM Treasury.
61. Hanushek E.A, Schwerdt G., Wiederhold S. and Woessmann L., 2015, "Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC", European Economic Review, 73:103–130.
62. Hanushek E.A and Woessmann L., 2012, Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation. NBER. DOI 10.3386/w14633.
63. https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38103089.pdf
64. https://business.gov.nl/regulation/registration-and-accreditation-netherlands-food-and-consumer-product-safety-authority
65. https://www.food.gov.uk/business-guidance/applying-for-approval-of-a-food-establishment#establishments-approved-by-local-authorities
66. https://www.mpi.govt.nz/food-safety/food-act-2014/overview/thinking-of-starting-a-new-food-business/
67. https://acss.food.gov.uk/sites/default/files/butchers-haccp.pdf
68. https://www.fsai.ie/food_businesses/starting_business/food_hygiene_legislation.html
69. https://www.government.nl/topics/food/food-safety-requirements
70. http://www.legislation.govt.nz/act/public/2014/0032/latest/DLM2995811.html?search=ts_act%40bill%40regulation%40deemedreg_food+act_resel_25_a&p=1
71. https://www.gov.uk/intracompany-transfer-worker-visa
72. https://enterprise.gov.ie/en/What-We-Do/Workplace-and-Skills/Employment-Permits/Permit-Types/Intra-Company-Transfer-Employment-Permit/
73. https://iclg.com/practice-areas/corporate-immigration-laws-and-regulations/denmark
74. https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-market-testing
75. https://ind.nl/en/work/working_in_the_Netherlands/Pages/Intra-Corporate-Transferees.aspx

76. Jorgenson D.W. and Khuong M.Vu., 2016, "The ICT revolution, world economic growth, and policy issues", Telecommunications Policy 40(5):383–397.
77. Lawless, M. (2013), "Do Complicated Tax Systems Prevent Foreign Direct Investment?", Economica 80 (317), 1–22. 28.
78. Management of Risk In Government - Guidance, UK-Gov, 2017.
79. Manca, F. (2010), "Technology Catch-up and the Role of Institutions", Journal of Macroeconomics 32 (4), 1041–1053.
80. Marsh I.W., Rincon-Aznar A., Vecchi M. and Venturini F., 2017, "We see ICT spillovers everywhere but in the econometric evidence: A reassessment", Industrial and Corporate Change 26(6):1067–1088.
81. Monitor's risk assessment framework, Statutory guidance, UK-Gov, 2015.
82. Montrezor S. and Vezzani A., 2020, "Design Centrality, Design Investment and Innovation Performance: An Empirical Analysis of European Firms", Industrial and Corporate Change, 29(2):351–374.
83. OECD, 2017, Science, Technology and Industry, OECD, Paris.
84. OECD, 2017. Services Trade Policies and the Global Economy, OECD, Paris.
85. OECD (2017), OECD Digital Economy Outlook 2017, OECD Publishing, Paris.
86. OECD, 2005, Oslo Manual, OECD, Paris.
87. OECD, 2018, Oslo Manual, OECD, Paris.
88. OECD, 2019, Compendium of Productivity Indicators, OECD, Paris.
89. OECD, 2019, Digital Economy, ICT investments in OECD countries and partner economies, OECD, Paris.
90. Pereira C.S. and Romero F.C.C., 2013, "Non-technological Innovation: Current Issues and Prespective", Independent Journal of Management & Production (IJM&P), 4:1.
91. Planes-Satorra S. and Paunov C., 2019, The digital innovation policy landscape in 2019. Business 2019. DOI:10.1787/6171F649-EN.
92. Schmidt T. and Rammer C., 2007, "Non-technological and Technological Innovation: Strange Bedfellows?", Centre for European Economic Research. ZEW Discussion Papers, No. 07-052.
93. Sorbe S., Gal P. and Millot V., 2018, Can Productivity Still Grow in Service-Based Economies? Literature Overview and Preliminary Evidence from OECD Countries. Economics Depart. Working Papers No. 1531. OECD. ECO/WKP79.
94. Sorbe S., Gal P., Nicoletti G . and Timiliotis C., 2019, "Digital Dividend: Policies to Harness the Productivity Potential of Digital Technologies", OECD Economic Policy Papers, No. 26, OECD Publishing, Paris.
95. The Business Value of Design, October 2018, McKinsey & Company. McKinsey Quarterly. October 25, 2018. Report.
96. Trnka D., Thomson E. and Allio L., 2017, Strengthening Capacities and Institutions for Co-ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens, OECD.
97. https://www.gov.il/BlobFolder/news/spoke_oecd150718/he/Spoke_OECDreport150718.pdf
98. Vermeulen S., Campbell B., and Ingram J., 2012, Climate Change and Food Systems, Annual Review of Environment and Resources. November 2012, Vol. 37:195-222