

# הועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים

יוני 2021



משרד הכלכלה והתעשייה  
אשרטטיה ותכנון מדיניות

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

הבינתחומי  
הרצליה

## תוכן עניינים

- 5 .....מכתב יו"רי הוועדה.....  
 7 .....רשימת החברים בוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים בישראל.....  
 7 .....יו"רים משותפים לוועדה.....  
 7 .....חברי הוועדה.....  
 8 .....ריכוז הוועדה וכתובת הדו"ח.....

### תקציר ועיקרי המלצות

- 9.....  
 13 .....1. המלצות בתחום הגברת התחרות וטיוב הרגולציה.....  
 21 .....2. המלצות בתחום השקעות בהון פיזי, טכנולוגי ועידוד חדשנות.....  
 22 .....3. המלצות בתחום הון אנושי.....  
 4. המלצות בתחום מבנה משרד הכלכלה והתעשייה: התאמת פעילות המשרד לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים.....  
 24 .....  
 26.....הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים.....

- 26.....רקע.....  
 26 .....1. מטרת הוועדה.....  
 30 .....2. בעיית הפיריון בישראל.....  
 34 .....3. התחזקתם של ענפי השירותים והמסחר – מבט גלובלי על אתגרים לצמיחת פיריון העבודה.....  
 37 .....4. עקרונות מנחים לעבודת הוועדה ומשבר הקורונה.....  
 40.....פרק הגברת התחרות וטיוב רגולציה.....  
 40 .....1. השפעות כלכליות של רגולציה ובירוקרטיה.....  
 41 .....2. תמונת מצב: מדדי רגולציה ובירוקרטיה בינלאומיים ומצבה היחסי של ישראל.....  
 49 .....3. החשיבות של מדדי רגולציה ובירוקרטיה לפעילות הכלכלית - עדויות מחקריות.....  
 53 .....4. המצב בישראל בהיבטי יוקר המחיה.....  
 56 .....5. בעיות הייסוד הרגולטוריות בישראל.....  
 58 .....6. פעילות ממשלתית בתחום ייעול מנגנוני רגולציה והפחתת עלויות בירוקרטיה.....  
 60 .....7. המלצות הוועדה בתחום הרגולציה והבירוקרטיה.....  
 63 .....1 | יעדים ומדדים.....

- 2 | תמורות מבניות לטיפול עומק במנגנוני הרגולציה..... 65
- 3 | תמורות רוחביות במנגנוני הרגולציה הממשלתיים..... 66
- 4 | קידום הדיגיטציה בשירותים הממשלתיים..... 69
- 5 | סוגיות פרטניות לטיוב..... 69
- פרק השקעות בהון פיזי, טכנולוגי ועידוד חדשנות..... 75**

1. רקע..... 75
2. סוגי חדשנות..... 77
- 1 | הטמעת טכנולוגיות..... 77
- 2 | חדשנות שאינה טכנולוגית..... 78
- 3 | מחקר ופיתוח..... 80
3. אתגרים וכשלי שוק..... 83
4. פעילות ממשלתית תומכת השקעה בענפי המסחר והשירותים..... 84
5. המלצות..... 85
- 1 | סיוע ממשלתי מבוסס תרומה כלכלית וביטול האפליה הענפית..... 85
- 2 | הנגשת ידע..... 86
- 3 | מדידה ומעקב של הטמעת חדשנות ואיכות הניהול..... 86

**פרק הון אנושי**

- 87.....
1. רקע..... 87
2. מגמות ומאפייני ההון האנושי בענפי המסחר והשירותים..... 87
3. מדיניות ממשלתית ביחס להון האנושי בענפי המסחר והשירותים..... 94
4. המלצות בתחום הון אנושי..... 96
- 1 | התאמת מערך הכשרה מקצועית למתן מענה לצרכים המתקדמים של ענפי המסחר והשירותים..... 96
- 2 | ביסוס מנגנון לחיבור צרכי המעסיקים ביחס להון האנושי..... 97
- 3 | קידום תעסוקה והכשרת עובדים בענפי המסחר והשירותים..... 97
- פרק מבנה משרד הכלכלה והתעשייה..... 97**
1. התאמת פעילות משרד הכלכלה והתעשייה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים..... 97
2. המלצות בתחום מבנה משרד הכלכלה והתעשייה..... 98
- 1 | התאמת המבנה הארגוני של משרד הכלכלה והתעשייה כך שיהיה תואם למבנה המגזר העסקי..... 98

98 ..... point of contact לעסקים. 2 | חיזוק מנגנון להיות משרד הכלכלה

99 ..... מדדי ופיתוח מדדים. 3 | קידום

100..... נספחים

111..... מקורות

## 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 המוכוונות לסוגיית העלאת הפריון בענפים אלו, והגדירה שלושה ווקטורים 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 מגיפת הקורונה (COVID-19), שהכניסה את הכלכלה העולמית והמקומית למשבר, השפיעה ועודנה משפיעה באופן משמעותי על ענפי המסחר והשירותים. עוד מוקדם לצפות מה יהיו השלכותיו של משבר הקורונה לטווח הארוך, אליו מתייחסת וועדה 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 במנגנוניים 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 וחיוק 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 בינלאומיות. כמו כן, הועדה 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 יובילו להעלאת הפריון בענפי המסחר והשירותים ולצמיחת המשק.

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

**גב' מיכל פינג**

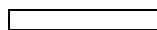
סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות  
משרד הכלכלה והתעשייה  
יו"ר משותף לוועדה

**פרופ' צבי אקשטיין**

דיקן בית ספר טיומקין לכלכלה  
יו"ר מכון אהרן במרכז הבינתחומי הרצליה  
יו"ר משותף לוועדה



# רשימת החברים בוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים בישראל



## יו"רים משותפים לוועדה

פרופ' **צבי אקשטיין**, דיקן בית ספר טיומקין לכלכלה, יו"ר מכון אהרן במרכז הבינתחומי הרצליה  
גב' **מיכל פינק**, סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה והתעשייה

## חברי הוועדה

ד"ר **עדי ברנדר**, מנהל אגף מקרו כלכלה ומדיניות, בנק ישראל  
מר **מוטי אלישע**, מנהל זרוע העבודה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים  
פרופ' **אבי וייס**, נשיא מרכז טאוב  
ד"ר **לב דרוקר**, סגן בכיר לכלכלנית הראשית, משרד האוצר  
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 הממשלתי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה  
גב' **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"לית קרן "ביחד"  
מר **עמיחי פישור**, ראש אגף בכיר לטיוב רגולציה, משרד ראש הממשלה

גב' דריה פודשילוב, מנהלת תחום משרדים כלכליים, חשב כללי, משרד האוצר  
מר עמיר יצחקי, ראש המערך הארצי לבריאות הסביבה, משרד הבריאות  
גב' פנינה אורן שניידור, סגנית מנהל שירות המזון הארצי, משרד הבריאות  
גב' איילת שפייר, כלכלנית בכירה, המועצה הלאומית לכלכלה משרד רה"מ  
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  
גב' שרית מנחם-כרמי, חוקרת בכירה, מכון אהרן למדיניות כלכלית  
מר ניר ברנגה, מ"מ אוהד כהן, מנהל מחלקת שירותים והשקעות סחר חוץ, משרד הכלכלה והתעשייה

## ריכוז הוועדה וכתובת הדו"ח

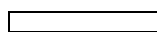
מרכזות הוועדה | איילת קול ומירי שמואלי  
מרכזי הוועדה מטעם מכון אהרן | שרית מנחם-כרמי וד"ר אביחי ליפשיץ  
כתיבת הדוח | איילת קול, שרית מנחם-כרמי, מירי שמואלי, גלעד בארי, רועי הרצוג, שירה צחי וד"ר אביחי ליפשיץ

## אנו מודים לשותפים הנוספים אשר לקחו חלק בישיבות הוועדה ועבודתה:

גב' חגית שני, גב' רוני שניצר, גב' יפעת סיטרוואן, גב' עינב אהרוני יונס, מר אבי פליישון, מר יגאל גורביץ', גב' לבנה זגורי, עו"ד יערה למברגר, מר מורן דיון, ד"ר יובל מזר, גב' נעם דן, מר גל ברנס, גב' אביגיל לוי, גב' רונית ניסנבוים, ד"ר יאיר אילת, מר חגי לוי, ד"ר ניר בן אהרון, גב' נעמי היימן רייש, עו"ד שדי ישר, גב' רינת בכר, עו"ד לילך דחוח, גב' חנה לאידרשניידר, גב' יפה חובב, עו"ד שרית שפילשטיין, ד"ר דליה שיליאן, מר מארק פלדמן, מר קיריל שרברמן, מר גלעד ברנד.



## תקציר ועיקרי המלצות



ענפי המסחר והשירותים מהווים נתח משמעותי מכלכלת ישראל – 82% מהיקף המועסקים ו-80% מהערך המוסף הגולמי בתוצר העסקי<sup>1</sup>. ענפים אלה, בדומה לכל ענפי המשק, כוללים ברובם עסקים קטנים ובינוניים, אך מוטים יותר לשוק המקומי וחשופים פחות לסחר בינלאומי<sup>2</sup>. משקלם הגבוה של ענפים אלו בתוצר העסקי מעיד על השפעתם הגדולה על הפריץ במשק ועל יוקר המחייה. ענפים אלו מאופיינים בפריץ נמוך בהשוואה בינלאומית עם פער של 44% בתוצר לשעת עבודה<sup>3</sup> בהשוואה למדינות הסמן<sup>4</sup>. רמת פריץ העבודה הנמוכה בענפים אלו, כמו גם בענפים נוספים בישראל, פוגעת משמעותית 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 שישאל נותרה ברמת חיים נמוכה ביחס למדינות מובילות.

קידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים לא זכה להתייחסות ממשלתית ישירה. לפיכך, ב-2 לדצמבר 2018 הוקמה ביוזמת משרד הכלכלה והתעשייה הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים. מטרת הוועדה הינה לגבש המלצות לתכנית לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים, בדגש על הפחתת פערי פריץ העבודה מול מדינות מובילות. מהמחקר הכלכלי עולה כי העלאת פריץ העבודה מביאה לירידה ביוקר המחיה. לאחר סיום עבודת הוועדה והתכנסות לכתובת הדוח פרצה מגפת הקורונה (COVID-19) שהכניסה את הכלכלה העולמית והמקומית למשבר. הענפים שפעילותם נפגעה באופן המשמעותי בישראל כתוצאה ממדיניות הסגר הגורף והריחוק החברתי הם ענפי המסחר והשירותים ובפרט שירותי אירוח ואוכל, מסחר קמעונאי, אמנות, בידור ופנאי. נוקי המשבר, שניכרים בעיקר בירידה בשיעורי התעסוקה, מודגשים בענפי המסחר והשירותים ששיעור העובדים שהוצאו לחל"ת בהם הוא הגבוה ביותר<sup>5</sup> ויש לפעול להחזרתם המהירה לשוק התעסוקה. מוקדם לצפות מה יהיו השלכותיו של משבר הקורונה בטווח הארוך אך כבר כעת ניתן לקבוע כי המשבר מחדד ומדגיש את הצורך בהאצת צעדים להעלאת הפריץ 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 בכדי לסייע לדורשי העבודה – אוכלוסייה

<sup>1</sup> ענפים A-N ללא מים וחשמל (E-D) ונדל"ן (L) - איגודי מכון אהרן על נתוני למ"ס, נתוני 2019  
<sup>2</sup> למעט ענפי הדיסק.

<sup>3</sup> עיבודי מכון אהרן לנתוני ה-OECD.

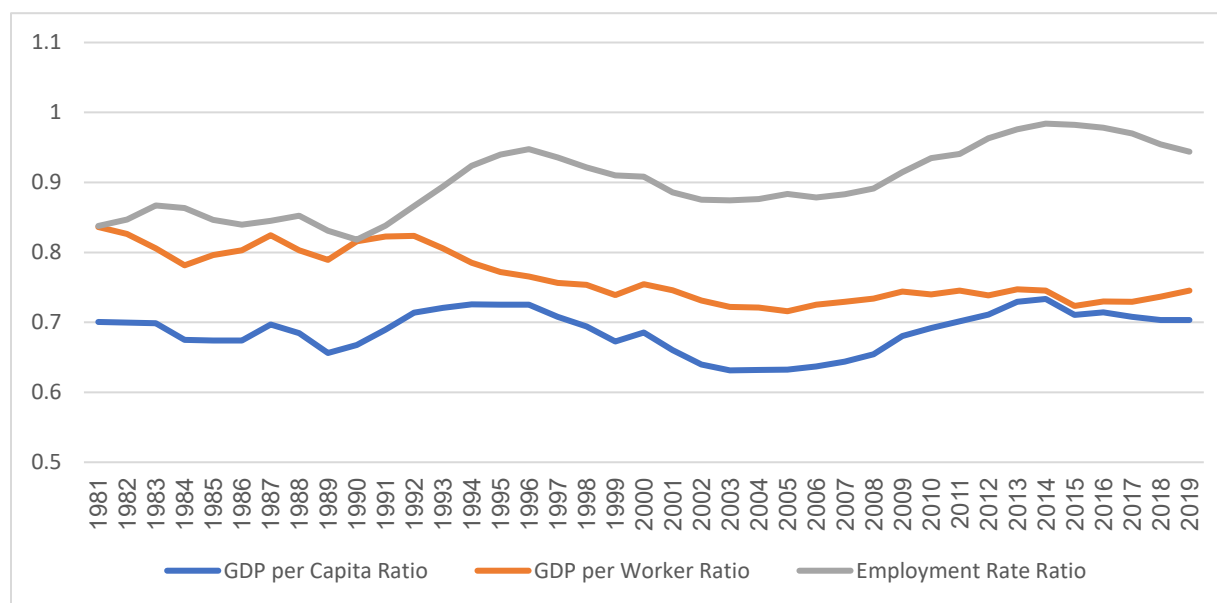
<sup>4</sup> 'מדינות סמן' הן מדינות בסדר הגודל של ישראל מבחינת האוכלוסייה ומבחינת אופי הצמיחה, הנשען על הון אנושי, אבל יש בהן רמת תוצר לנפש ופריץ גבוהים יותר, ושיעורי עוני נמוכים יותר. קבוצת מדינות זו כוללת את אוסטרליה, בלגיה, דנמרק, אירלנד, הולנד, פינלנד, שווייץ ושוודיה, שלכולן רמת תוצר לנפש הגבוהה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

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

המאופיינת במיומנויות תעסוקה נמוכות, לשדרג את יכולותיהם המקצועיות ולהשתלב מחדש בשוק התעסוקה. כמו כן, להסיר חסמים לביצוע השקעה בהון ובטכנולוגיה המהווה את אחד הגורמים המשפיעים המרכזיים על הפריורן בענפי המסחר והשירותים.

תנאי הרקע הכלכליים שקדמו לתחילת עבודה הוועדה (רבעון 2, 2019) היו עליה עקבית בשיעורי התעסוקה במשק בעשור האחרון כך ששיעורי התעסוקה בישראל כמעט והשווה לאלו של מדינות הסמן. עלייה זאת, בין היתר פרי של מדיניות ממשלתית מכוונת, הייתה מנוע הצמיחה העיקרי בשנים אלו. כך, מתוך צמיחה ממוצעת של כ-3.5% לשנה בעשור האחרון, עליית שעות העבודה (2.6% לשנה בממוצע) תרמה כ 75% מהצמיחה, ואילו עליית פריורן העבודה (0.9% לשנה בלבד בממוצע) תרמה רק כ-25% מהצמיחה. נתונים אלו מדגישים כי גם אם שיעורי התעסוקה בישראל יחזרו להיות כפי שהיו טרום משבר הקורונה – מנוע צמיחה זה קרוב למיצוי ואילו פער הפריורן לשעת עבודה גדל.

**תרשים 1: יחס תוצר לנפש, פריורן ושיעור התעסוקה בין ישראל ומדינות הסמן\***  
1981–2019



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

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

המסגרת האנליטית המקובלת בספרות הכלכלית לניתוח הגורמים המעכבים את צמיחת פריון העבודה מבוססת על השוואה של רמת גורמי הייצור במשק לאלו של מדינות היחוס - 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) בהם 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 פערי הפריון אל מול מדינות הסמן. לפיכך נבחרו למיקוד הענפים הבאים: קמעונאות, סיטונאות, שילוח ובלדרות, שירותי אירוח ואוכל, שירותים מקצועיים ושירותי ניהול ותמיכה.

עבודת הוועדה נמשכה כשנה במהלכה התקיימו פגישות עם חברות בסקטור העסקי בכל הענפים, התקיימו ישיבות מליאה בהן 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 כמעכבי פריון. לאחר שבחנה הוועדה את כל החומרים והנתונים לפנייה, 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 המשיטה עלויות גבוהות על העסקים. מבנה זה מאופיין בהגנה של הרגולטור על האינטרסים עליהם הוא מופקד, תוך מזעור הסיכונים אותם הוא נדרש לנהל. **זאת מבלי להתחשב בנטל הכלכלי שהוא משיט על המגזר העסקי וכפועל יוצא על כלל התושבים בשל פריון העבודה הנמוך ומחירי המוצרים הגבוהים.** 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 ישום עקרוניים בכדי להשיג שיפור משמעותי בנטל הבירוקרטי הקיים.

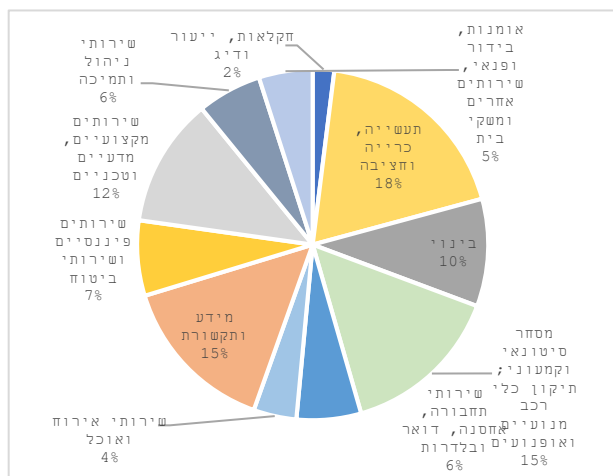
דוח הוועדה כולל שורה של המלצות, המחולקות לפי הווקטורים שהנחו את עבודת הוועדה. מטרתן של המלצות אלו הינה צמצום פערי הפריון בענפי המסחר והשירותים ביחס למקובל במדינות הסמן והורדת יוקר המחיה. לצד המלצות לטיוב הרגולציה והפחתת הבירוקרטיה מגישה הוועדה המלצות לעידוד חדשנות והטמעת טכנולוגיות בענפי המסחר והשירותים, 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 בענפי אלו וכן בשל ההשפעה השלילית שיש לאיכות ההון האנושי על השקעות הפירמות בהון ובחדשנות; על הפיריון והשכר לשעת עבודה ועל המבנה הענפי במשק כולו. לצד ההמלצות לפי הווקטורים, מדגישה הוועדה את הצורך בישום 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 בישום תוכניות אופרטיביות לענפים אלו לרבות המלצות ועדה זאת, כולל הקמת מנגנונים לשיח מובנה עם העסקים בענפים אלו, והיות המשרד כתובת אחת מטעם הממשלה לפניות של כלל המגזר העסקי לסוגיות בתחום הרגולציה והבירוקרטיה.

## תרשים 2: התפלגות התוצר והמועסקים בסקטור העסקי לפי ענפים

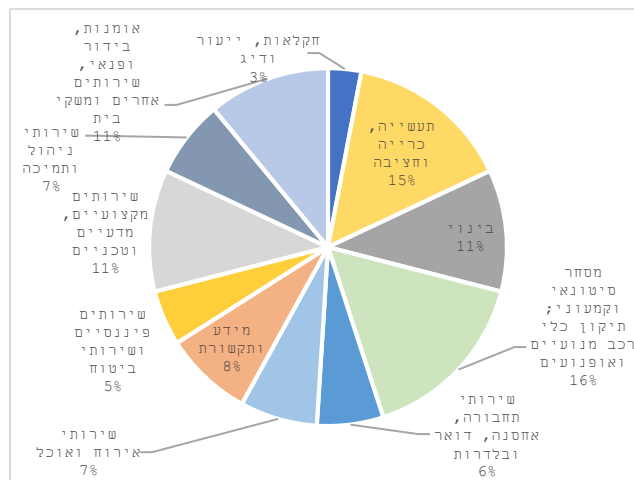
נתונים לשנת 2019

ב. תוצר



מקור: למ"ס 2019 ועיבודי מכון אהרן.

א. מועסקים



מקור: OECD 2019 ועיבודי מכון אהרן

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

## 1. המלצות בתחום הגברת התחרות וטיוב הרגולציה

קיומה של רגולציה עודפת ונטל בירוקרטי כבד עלו בשיחות עם המגזר העסקי ומשתקפות גם במיקומה היחסי הנמוך של ישראל במדדים בינלאומיים בולטים בתחום:

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

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 כניסה של חברות בינלאומיות 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, ממוקמת ישראל נמוך כשהיא מאופיינת **ברגולציה היוצרת חסמים לתחרות**.

קיומה של רגולציה חיונית לכל שוק והיא בעיקרה מנגנון של פיקוח וויסות השוק ונועדה גם בכדי 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**

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

מקומית ובינלאומית; 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.

## 1.1 | יעדים ומדדים

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

### א. שיפור מיקומה 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-18 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 ידי בחינה של עשרות חוקים עימם מתמודדת חברה בינלאומית המעוניינת להיכנס לפעילות במדינה זרה. למשל, חוקים הנוגעים להגבלות ברישום החברה הזרה, חוקים המגבילים כניסת עובדים או חוקים המעניקים יתרון לחברות מקומיות. בנייתו 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 ממספר רגולציות הנחשבות מחמירות בהשוואה לסטנדרט הבינלאומי. מבין החוקים המגבילים כניסה של חברות זרות הם 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.<sup>7</sup> מהניתוח עולה כי הרגולציה המונעת כניסה של חברות זרות מקורה במספר חוקים שאינם קשורים אחד לשני, אך יחד הם מהווים חסם כניסה לחברות זרות, מגבילים את התחרות, מעכבים את צמיחת הפיריון ותורמים ליוקר המחיה במשק כולו. ניתוח זה לצד סימולציות שביצענו העלה כי היעד שאפני של שיפור מיקומה 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 הדוח. מתוקף ממצאים אלו, הוועדה רואה במדד זה כמדד כלכלי חשוב שיש להשתפר בו.

<sup>7</sup> חוקים נוספים הם הגבלות זמן שהיה (חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952); ומגבלות 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).

## 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; זאת לצד חוסר מודעות מספקת של המשרדים לגבי העלויות הכלכליות הישירות של החלטות והשפעתן על המגזר העסקי<sup>8</sup> - נוטה הבירוקרטיה להתרחב. השיטה הרווחת במדינות מתקדמות למדידת עלות הבירוקרטיה היא באמצעות מתודולוגיית ה- (SCM) Standard Cost Model 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 ביניהן אוסטריה, גרמניה, אירלנד, לטביה, לוקסמבורג, הממלכה המאוחדת, נורבגיה, שבדיה, פינלנד, בלגיה, הולנד, צרפת, הונגריה, איטליה, צ'כיה, פולין ואסטוניה. **הועדה 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 בהן צפוי שהורדת העלות הבירוקרטית תתן תמורה גבוהה, ביחס לעלויות המדידה (רגולציות משמעותיות כגון: רישוי עסקים ויבוא מזון רגיש כפי שיפורט בהמשך).

**כדי להבטיח הקמת מנגנון מדידה ממליצה הועדה על השינויים המבניים הבאים, המלצות אלו מבוססות על הניסיון הבינלאומי במדינות מערביות מתקדמות.**

## 1.2 | תמורות מבניות לטיפול עומק במנגנוני הרגולציה

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

הניסיון הבינלאומי 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 הועדה ממליצה על:**

(א) **הקמת פעילות מדידה בהובלת משרד האוצר ומשרד רוה"מ ובשיתוף הלמ"ס במסגרתה יבוצע איסוף שיטתי ומייצג של הנתונים הנדרשים לחישוב עלות הבירוקרטיה באמצעות מודל ה-SCM.**<sup>9</sup>

<sup>8</sup> דוח הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל, יוני 2018, אגף החשב הכללי במשרד האוצר.  
<sup>9</sup> התהליך יבוצע בשיתוף הלמ"ס מאחר והוא 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 להחלטת ממשלה 2318 "הגברת התחרות ויעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא" ולסעיף 13 א' לעניין חובת ההיוועצות עם הממונה על חוקיות היבוא.

ב) פיקוח ובקרה של מתודולוגיית המדידה עבור רגולציה חדשה (RIA) ובחינה שוטפת של המדידה שנעשית על ידי האגפים לטיוב רגולציה במשרדים הממשלתיים תעשה על ידי משרד האוצר ומשרד רוה"מ תוך הסתמכות על נתוני המדידה והיוועצות עם הרגולטורים במשרדים הממשלתיים.<sup>10</sup>

כאמור, איסוף נתונים ובקרה על תהליך המדידה הם צעדים משלימים לבניית המנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי וטיוב הרגולציה במסגרתו הוקמה היחידה לטיוב הרגולציה במשרד ראש הממשלה והאגפים לטיוב רגולציה במשרדים ממשלתיים.<sup>11</sup>

### 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 המושגות על המגזר העסקי, יש למנות ועדת בכירים שתורכב ממנכ"לי המשרדים רה"מ, אוצר, כלכלה ותעשייה<sup>12</sup>. 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 תרכז ע"י משרד הכלכלה והתעשייה בתפקידו כ- POC לעסקים<sup>13</sup>.

במסגרת דיוניה בהנה 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 ויוקם גוף כאמור, יש לבחון את אופן עבודת וועדת המנכ"לים לעיל.

## 1.3 | תמורות רוחביות במנגנוני הרגולציה הממשלתיים

במסגרת עבודתה, זיהתה הוועדה מספר 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 שחוה העסק, לרבות כלל הרגולציות המוחלות על העסקים, העלויות הכוללות והמשמעויות המצטברות של כלל הדרישות אותן עליו למלא.

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

<sup>10</sup> לפירוט על המבנה המוסדי הרצוי והרווח במדינות המבצעות מדידה של הנטל הבירוקרטי ראו: סומקין, סרגיי (2019), "מנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי באמצעות מודל ה-SCM", נייר מדיניות, מכון אהרן למדיניות כלכלית.

<sup>11</sup> לפי החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014, בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי

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

<sup>13</sup> להרחבה ראו פרק "שינוי ארגוני במשרד הכלכלה והתעשייה"



## א. אימוץ מנגנונים ונורמות בינלאומיות

בהשוואת תהליכים רגולטורים מרכזיים ומשמעותיים בהיבטים של תחרותיות, פריון ויוקר מחיה עולה כי הדרישות הרגולטוריות בישראל מחמירות ביחס למקובל באירופה ובאר"ב. כך למשל ברמת הפירוט של הסטנדרטים לאחסון מזון; בשיטת האכיפה של חוקיות יבוא הטובין ששמה דגש על אכיפה לפני השיווק זאת בדגש למזון רגיש; הבדלים בדרישות רישוי עסק עבור פריטי רישוי שונים ובדרישות הרגולציה לקבלת היתר לוויזת עובד זר - מצאה הוועדה שיש בישראל סטנדרט רגולטורי מחמיר<sup>14</sup>. 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 בינלאומיות בתחומי אחריותם בהתאם לרגולציה הנהוגה במדינות מפותחות<sup>15</sup>.

## 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. האבחנה 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 רגולטורים מרכזיים, כדוגמת רישוי עסקים<sup>16</sup> ויבוא מזון רגיש, אין דיפרנציאציה מספקת בין עסקים. בהעדר אבחנה 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 מהשוואות הבינלאומיות. הוועדה ממליצה שרגולטורים יישמו מודלים של ניהול סיכונים ברגולציה באמצעות שימוש במנעד רחב יותר של כלים רגולטוריים 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 תעשה בהובלת אגף רגולציה במשרד רוה"מ אשר פיתח מתודולוגיות שונות לאמידת סיכונים וניהולם<sup>17</sup>.

## ג. טיפול באחריות הפלילית האישית שחלה על הרגולטור

המנגנונים הקיימים כיום משמרים אחריות אישית גבוהה של רגולטורים ביחס לרגולציות עליהן הם אחראים. אחריות זאת הכוללת אחריות פלילית, אישית ונזיקית, גוררת מדיניות של מזעור סיכונים ולא ניהול סיכונים. לכן, כצעד הכרחי למעבר לרגולציה המעניקה

<sup>14</sup> להשוואות ראו נספח 5 ותרשימים 20-22.  
<sup>15</sup> החלטת ממשלה 2318 מיום 11.12.2014 שעניינה "הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא" מתייחסת לאימוץ סטנדרטים של מדינות מפותחות לתחום היבוא בלבד, הוועדה סבורה כי יש לפעול לאימוץ מנגנונים ונורמות בינלאומיות באופן רחב, לתחומים רגולטוריים נוספים.  
<sup>16</sup> 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.  
<sup>17</sup> [https://www.gov.il/he/departments/general/risk\\_management](https://www.gov.il/he/departments/general/risk_management)

בחזרה 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".<sup>18</sup> בנוסף לצעד זה, ממליצה הוועדה על חקיקה המתייחסת מפורשות למעטפת המשפטית שנותנת המדינה ובתוך כך, בין היתר, לנושא ניהול הסיכונים וגבולות האחריות של הרגולטור.

#### ד. קידום הדיגיטציה בשירותים הממשלתיים

הטמעה דיגיטלית של תהליכי רגולציה, פיקוח ובקרה בהם מחוייבים העסקים וקידום זרימת המידע בין העסקים לבין הממשלה וזרועותיה באופן דיגיטלי, תיעל את ההליך הבירוקרטי ותזיל את עלותו. לדיגיטציה ממשלתית, בדגש על הליכי רישוי ומתן אישורים דיגיטליים בהם מחוייבים העסקים, יש השפעות חיוביות שכן מלבד ההליך הבירוקרטי עצמו, הדיגיטציה הממשלתית מקדמת את הדיגיטציה ורמת החדשנות של המשק כולו 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, ומעקב 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 היבוא שכן שיטת אכיפת חוקיות היבוא 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 היבוא להגברת התחרות, הפיריון והפחתת יוקר המחיה מדגישה את הצורך בהפחתה משמעותית של נטל הבירוקרטיה ומסמנת נושא זה כאחד הנושאים הראשונים שיכנסו למדידה ושיש לקבוע עליו יעד להפחתה של לפחות 75% בעלות הבירוקרטיה.

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

- **אימוץ השיטה האירופית לאכיפת חוקיות היבוא:** מעבר ממודל של אכיפה בשער הכניסה למודל של אכיפה בשווקים - אימוץ שיטת אכיפת חוקיות היבוא הנהוגה באירופה, לפיה יבטלו 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 וענישה למי שמבצע הצהרת שווא.

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

- **אימוץ הסטנדרטים הטכניים המקובלים במדינות מפותחות** בעלות שווקים משמעותיים, כך שלא יידרשו התאמות לצורך הייבוא ומוצרים שמוצרים למכירה באיחוד האירופאי או ארה"ב יוכלו להימכר גם בישראל ללא התאמות ייחודיות.
- **שקיפות בהליך הרגולטורי והנגשת המידע ליבואנים:** יש לשפר את הנגשת המידע בעניין ההליך הבירוקרטי הכרוך ביבוא. אי הוודאות אינה מאפשרת ליבואנים לקחת החלטות מושכלות ועשויה ליצור נטל בירוקרטי שונה עבור יבואנים שונים.
- **הפחתת העלות הבירוקרטית של יבוא מזון רגיש:** יש להמשיך ולהעביר מוצרים מקטגוריית "מזון רגיל" כפי שנעשה עד כה ובהתאם לרגולציה באיחוד האירופי. צעדים נוספים מומלצים שעשויים להפחית את הנטל הבירוקרטי הם: ריווח תדירות דיגום מזון רגיש, והרחבת ההישענות על הצהרות בשלב היבוא, זאת לצד התאמת הרגולציה הקיימת בהתאם לנהוג בשווקים מפותחים.
- **אימוץ תקנים בינלאומיים בתקינה מחייבת שאינה רשמית:** הנחיה לאימוץ סטנדרטים בינלאומיים (בדומה למתנהל בתקינה הרשמית), גיבוש מנגנון לטובת מיפוי סדור של השינויים שמקורם בהיבטים בינלאומיים 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 יבוא 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 אחד עם השני 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 מספר ניסיונות לרפורמה<sup>19</sup> אולם רובן לא הוטמנו ובפרט לא יצרו שינוי מהותי בנטל הבירוקרטי הכבד.

הוועדה ממליצה להמשיך ולפעול להטמנת רפורמות שישומן כבר החל ובפרט הטמנת מפרטים אחידים ומסלולי רישוי דיפרנציאליים. ישומן מבטיח הקלה בנטל הבירוקרטי לעסקים עם העלאת הודאות שבתהליך לצד הטמנת מנגנוני ניהול סיכונים. לגבי הרפורמה לפרסום מפרטים אחידים, מאז 2012 פרסמו 65 מפרטים מתוך 200 פריטי רישוי, כאשר 20 מהם פרסמו ב-2020. מאחר וב-30 פריטי הרישוי הנפוצים ביותר נכללים כ-80% מכמות העסקים הנדרשים ברישיון, יש לרכז את המאמצים בפרסום מפרטים לפרטי רישוי אלו, ובפרט לפרטי הרישוי הנפוצים שאינם בסיכון גבוה. נציין כי פריטי הרישוי שפורסמו אינם בהכרח השכיחים

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

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 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.** הועדה ממליצה גם על הטמעת דיגיטציה בהליך זה באופן שיפחית מהותית את העלות הביורוקרטית ברגולציה זאת וייצור אחידות בדרישות מעסקים ואכיפתן.

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

### ג. הגדלת כושר התחרות מול היבוא האישי

נוכח המגמה הגוברת של עלייה במסחר המקוון בכלל וביבוא האישי בפרט, יש לפעול לטובת איזון תנאי התחרות בין היבוא האישי לבין המסחר הקמעונאי. הפטור ממע"מ הקיים כיום על יבוא אישי מייצר חסרון תחרותי לקמעונאים המקומיים המחויבים בתשלום המע"מ מהשקל הראשון. לאור זאת ולאור ההתפתחויות הטכנולוגיות והמגמה הרווחת במדינות המפותחות לביטול הפטורים ביבוא אישי, הועדה ממליצה לקדם הערכות תפעולית ולבטל את הפטור הקיים מתשלום מע"מ ביבוא 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.

### ד. הצגת מחירים

לפי חוק להגנת הצרכן בישראל סעיף 17 ב, חלה על קמעונאים חובת הצגת מחירים על כל פריט ופריט בחנות<sup>20</sup>. 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 ומונעת כניסה של טכנולוגיות תחליפיות ומביאה להעסקת עובדים בפריזון נמוך. ברוב המוחלט של המדינות המתקדמות בעולם, בהן כל מדינות האיחוד האירופאי, קנדה ו-45 מתוך 50 מדינות ארה"ב החוק מותיר להציג את המחיר על תוויית המדף ולא על כל פריט. בקרב מדינות ה-OECD רק בישראל קיימת רגולציית הצגת מחירים על כל מוצר.<sup>21</sup> 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 בהן ניתן להציג את המחיר על המדף, ישנן תקנות ספציפיות על מנת לצמצם את הסיכון הנ"ל, לצד בקרה בשטח וענישה של קמעונאיים. הועדה ממליצה לאפשר את מימוש חובת הצגת מחיר

<sup>20</sup> לחוק הגנת הצרכן ראו: [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/089\\_001.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law01/089_001.htm)

<sup>21</sup> לסקירה בינלאומית רחבה בנושא ראו: לוי, דניאל, חוק סימון מחירים: סקירת מצב בעולם, המגמות המסתמנות והערכת השפעת החוק על המחירים לצרכן (2008), סקירה עבודה משרד הכלכלה והתעשייה.

גם באופן דיגיטלי, כפי שנהוג במדינות המפותחות וללוות את המהלך באכיפה בשווקים וענישה 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 לפיריון הפירמה כגון פיתוח מודלים עסקיים חדשים או שיטות ניהול. היעדר השקעה מספקת בהון פיזי בכלל ובחדשנות בפרט מהווה את אחת הסיבות לפערי הפיריון בענפי המסחר והשירותים. מלאי ההון הפיזי והטכנולוגי מסביר 30% מפער הפיריון הכולל במשק לשעת עבודה בהשוואה למדינות הסמן. על אף חשיבותה הגדולה של ההשקעה בהון, ההשקעה בענפי המסחר והשירותים נמוכה באופן משמעותי ביחס למדינות ה-OECD.

כשלי שוק שונים עשויים להביא את הפירמות להשקעות חסר בהון פיזי, טכנולוגי ובחדשנות, כאשר ישנם שני סוגים מרכזיים של כשלי שוק - הראשון מקורו ב**יכולתן** של הפירמות להשקיע ולהטמיע הון פיזי וטכנולוגי, והשני מקורו ב**רצונן** ובמעריך 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 מספר גורמים המשפיעים על רצון החברות לביצוע תמורות אלו. אחד מהם הנו הסביבה התחרותית בענף המשפיעה על מוטיבציית הפירמות להתייעל ולצידו ישנו כשל שוק של "השפעות חיזוניות". 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 ע"י הפירמה הבודדת אינה מביאה לידי ביטוי שיקולי זליגה של החדשנות למעגלים רחבים יותר. למרות שכשלי שוק אלו קיימים גם ביחס לענפי המסחר והשירותים, ניכרת דיפרנציאליות במדיניות הממשלתית. **לפיכך ממליצה הוועדה על הצעדים הבאים:**

### 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 חיזוניות. כיום תמריצים אלו ניתנים, בין היתר, על פי החוק לעידוד השקעות הון (1959) בענפי התעשייה והשירותים עתירי הייצוא (בדגש לענפי ההיי-טק) בלבד; כמו כן, סיוע ממשלתי לקידום מחקר ופיתוח בהתאם לחוק לעידוד מחקר, פיתוח

והחדשנות טכנולוגית בתעשייה (להלן חוק המו"פ), הניתן כיום לחברות תעשייה בלבד. לדעת הוועדה אפליה שלילית לענפי המסחר והשירותים תורמת לכך שתוואי הפיריון 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 כך, הנגשת ידע אודות פתרונות ותהליכים מותאמים לעסק, יצירת שיתופי פעולה בין חברות בענפי המסחר והשירותים לבין האקדמיה וחברות טכנולוגיות, יצירת קהילות עסקיות וכיו"ב.

## 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, ישנה חשיבות מכרעת במדידת רמת החדשנות במשק. קיימת מתודולוגיה בינלאומית סדורה למדידת חדשנות המיושמת במרבית מהמדינות המפותחות<sup>22</sup>. 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.<sup>23</sup> 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.

## 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 פיריון 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 בפיריון נמוך ומשפיעה על הפיריון ועל המבנה הענפי במשק.

<sup>22</sup> מדריך אוסלו (2018) של ה-OECD  
<sup>23</sup> 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.

להלן המלצות הוועדה בפרק זה, אשר מהוות נדבך משלים ליתר הפרקים בדוח בדגש על פרק החדשנות הנדרשת בענפי המסחר והשירותים והתאמות לכישורי ההון האנושי הנדרש לכך. 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 תכניות 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 הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 ובשיתוף זרוע העבודה.

### 3.2 | ביסוס מנגנון לחיבור צרכי 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 ומשרד 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, ממליצה הוועדה על קידום תוכניות להכשרת הון אנושי בתחומים נדרשים בענפי המסחר והשירותים, לרבות מסלולים בהם יש ביקושים גבוהים ושכר עולה, תוך מתן דגש לאנשים 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

דוח הוועדה כולל שורת המלצות שמטרתן המרכזית הנה צמצום פערי הפריון בענפי המסחר והשירותים. על מנת שהמלצות אלו, אשר יישומן נע בין הטווח הקצר לטווח הארוך, ייושמו באופן המיטבי, נדרש למנות גוף ממשלתי אשר יעקוב אחר יישום המלצות אלו תוך שיתוף פעולה עם כלל משרדי הממשלה והגופים הנדרשים. משרד הכלכלה והתעשייה הנו משרד כלכלי מוביל אשר אחד מייעודיו המרכזיים הנו היותו 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. 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. יצויין 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 כן 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 הכוללת מנקודת מבט העסק (ראיית 360 מעלות של העסק). בין היתר, באמצעות דרישת מידע והתייחסויות מהרגולטורים השונים, קביעת לוחות זמנים סבירים למענה, היוועצות עם המשרד בעת גיבוש רגולציות משמעותיות למגזר העסקי. 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.

# הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים

רקע

## 1. מטרת הוועדה

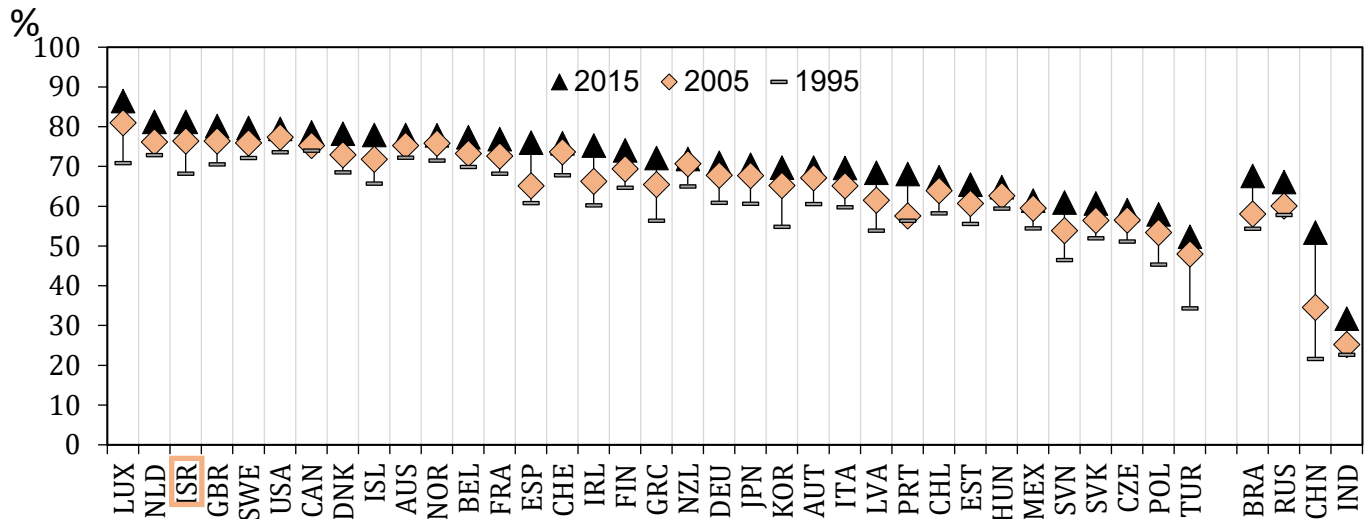
כמו ברוב מדינות העולם, גם בישראל נרשמה בעשורים האחרונים עלייה מתמשכת בחלקם של ענפי המסחר והשירותים במונחי ערך מוסף גולמי והיקף המועסקים. ענפי המסחר והשירותים מהווים נתח משמעותי מכלכלת ישראל – 82% מהיקף המועסקים ו-80% מהערך המוסף הגולמי בתוצר העסקי. ענפים אלה, בדומה לכל ענפי המשק, כוללים ברובם עסקים קטנים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

כאמור, המאפיינים המקומיים מהעשורים האחרונים הם חלק ממגמה עולמית: במדינות ה-OECD מעסיקים כיום ענפי המסחר והשירותים בממוצע יותר מ-70% מהעובדים, עליה של 10 נקודות אחוז ביחס ל-1995. הגידול בהיקפם של ענפי השירותים משקף שינויים מבניים כמו עלייה בצריכת שירותים עם העלייה ברמת החיים; הזדקנות האוכלוסיה ומעבר של חברות תעשייה למדינות בהן כוח העבודה זול יותר.<sup>24</sup> 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).

The main explanation for the rising share of services over the long term is Baumol's "cost-disease" theory (Baumol, 1967[32];<sup>24</sup> Baumol, 1985[33]).

**תרשים 1: שיעור המועסקים במגזרי השירותים והמסחר במדינות OECD**

2018

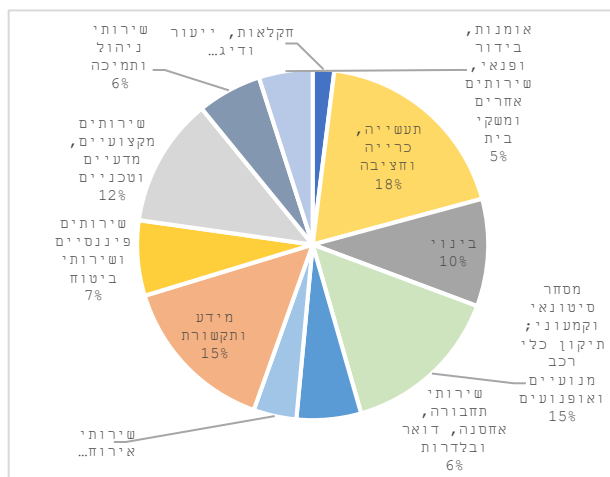


מקור: Sorbe et al., 2018

**תרשים 2: התפלגות התוצר והמועסקים בסקטור העסקי לפי ענפים**

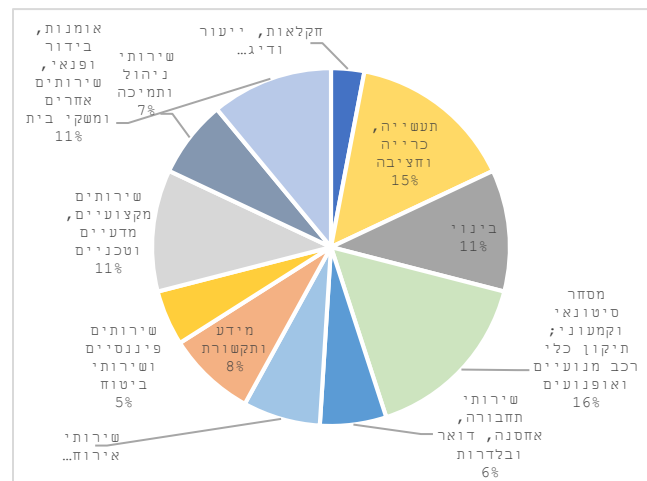
נתונים לשנת 2019

ב. תוצר



מקור: למ"ס 2019 ועיבודי מכון אהרן.

ב. מועסקים



מקור: OECD 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 שיוזכרו בהמשך, ענפי המסחר והשירותים מתאפיינים בפריון עבודה נמוך ובקצב גידול איטי יותר של הפריון ביחס לענפי התעשייה. כך, המעבר לכלכלה מבוססת שירותים במדינות ה-OECD מביאה עימה חששות לשיעורי הצמיחה שיציגו כלכלות אלו בעתיד. חששות אלו תקפים ואף מודגשים עבור כלכלת ישראל המאופיינת בפריון עבודה נמוך ביחס למדינות מובילות ב-OECD ("מדינות סמן"<sup>25</sup>), 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 והשוויו לאלו של מדינות הסמן.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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<sup>28</sup> (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 לדצמבר 2018 הוקמה ביוזמת משרד הכלכלה והתעשייה הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים. מטרת הוועדה הינה לגבש המלצות לתכנית 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 בעייה מורכבת, שכן פריון העבודה מושפע מגורמים שונים - גורמי היצור 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 דוח זה הינה להעניק תמונה יסודית על בעיות הפריון במגזרי המסחר והשירותים כפי שעלה מעבודת הוועדה; ובפרט להצביע על הגורמים, חלקם יחודיים לענפי המסחר והשירותים, המעכבים את צמיחתו. הדוח מפרט ומתעדף את תחומי הפעולה הנדרשים, ומציב יעדים לפעילות הממשלה ואת המדדים שיאפשרו

<sup>25</sup> 'מדינות סמן' הן מדינות בסדר הגודל של ישראל מבחינת האוכלוסייה, ודומות לישראל מבחינת רמת הפתיחות למסחר בינלאומי 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 אוסטרליה, בלגיה, דנמרק, אירלנד, הולנד, פינלנד, שווייץ ושוודיה, שלכולן רמת תוצר לנפש הגבוהה ממוצע ה-OECD וכן שיעורי עוני נמוכים יותר.

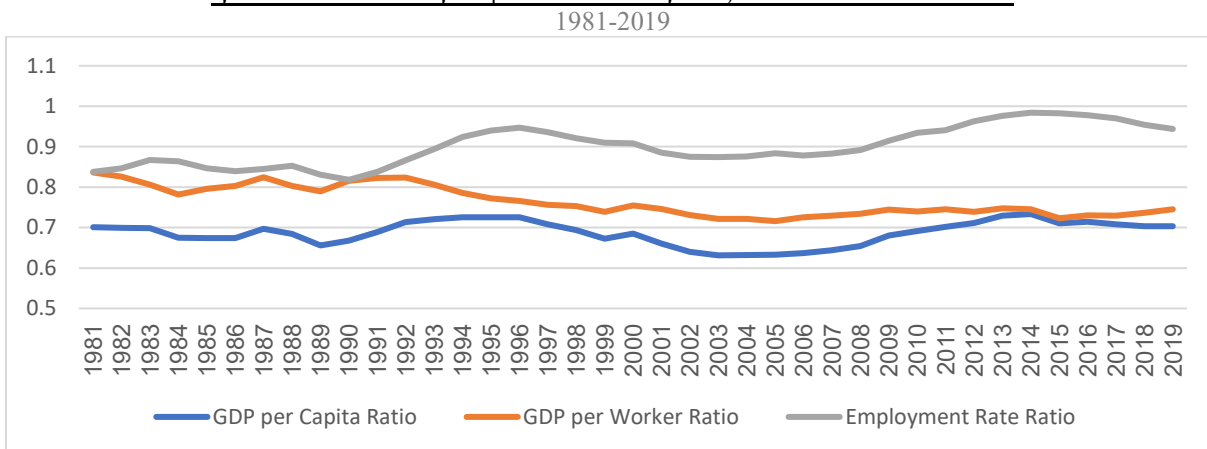
<sup>26</sup> בגילאי 25-64. העלייה העקבית בשיעורי התעסוקה בישראל החלה עם סוף האינתיפאדה השנייה כך שבשנים 2002-2019 נרשמה עליה של 12 נקודות אחוז בשיעורי התעסוקה בגילאים אלו, אם כי חלקה היה היפוך של הירידה שחלה בתקופת המשבר והאינתיפאדה.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> עיבודי מכון אהרן לנתוני ה-OECD.

בחינה שוטפת של ההתקדמות. הועדה סבורה כי קביעת יעדים מדידים לפעילות משרדי הממשלה היא כלי מדיניות אפקטיבי המתמריץ תכנון ארוך טווח ומאפשר למעורבים בנושא לעקוב אחר תמונת מצב 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.

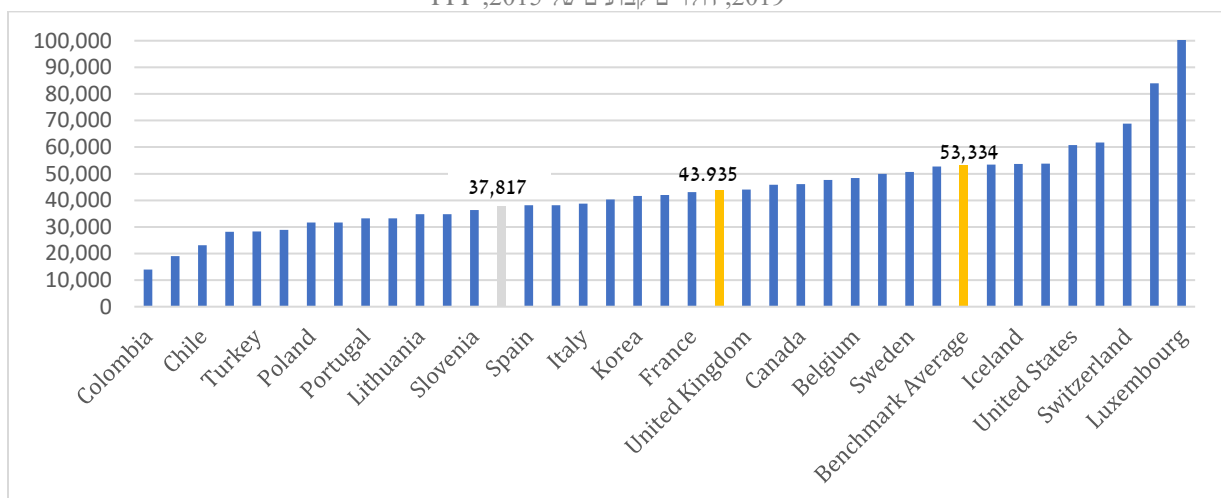
### תרשים 3: יחס תוצר לנפש, פרויון ושיעור התעסוקה בין ישראל מדינות הסמן



מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן

### תרשים 4: תוצר לנפש במדינות ה-OECD\*

2019, דולרים קבועים של 2015, PPP



מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן

## 2. בעיית הפריון בישראל

מאחר ופריון העבודה בישראל נמוך באופן משמעותי מהרמה המקובלת במדינות הסמן והעלאת פריון העבודה היא קריטית למגמות הצמיחה בישראל, בוצעו 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 מספר גורמים המשפיעים על רמת פריון העבודה והשינויים בו. בין הגורמים ניתן למנות את רמת ההון האנושי במשק, מלאי ההשקעות בהון פיזי והחדשנות 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<sup>29</sup> 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 בפגור בכל גורמי הייצור והתרומה שלהם לפער הפריון דומה.<sup>30</sup>

### לוח 1: מקורות פער פריון העבודה לפי ענפי פעילות

בדולרים וכאחוז מהפער

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

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% מהמוצג 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.<sup>31</sup> נתונים אלו מעלים את השאלה מדוע ההשקעה של הפירמות בישראל נמוכה כל כך? תשובה לשאלה זו מורכבת שכן ישנם מספר גורמים המשפיעים על החלטת הפירמות ברכישת הון פיזי וטכנולוגי.

<sup>29</sup> אף שבספרות המקרו-כלכלית מקובל בדרך כלל להשתמש בפונקציית ייצור שאינה מבחינה בין סוגי ההון, יש ספרות שניסחה 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 להעריך את תרומת המחסור בהון ציבורי לפער הפריון.

<sup>30</sup> למודל הכולל את פער הפריון הנגרם בשל מלאי חסר בתשתיות הדיגיטליות בישראל מול מדינות הסמן ראו אקשטיין, ליפשיץ ומנחם-כרמי (2019).  
<sup>31</sup> כך, רמת ההון ב-2016 נמוכה מזאת שהייתה בשנת 2006 (56 לעומת 61, בדולרים קבועים של 2010) שכבר אז הייתה נמוכה באופן משמעותי -47% בלבד מרמת ההון הפרטי במדינות הסמן.

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. וכן גורם נוסף בשיקולי הפירמות לרכישת הון פיזי וטכנולוגי הוא איכות ההון האנושי הזמינה להם כפי שיפורט בהמשך.

**ההון הציבורי** - פער הפריזון הנובע ממלאי מלאי 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.<sup>32</sup> ההשקעה הציבורית בישראל היא כ- 3.5% תוצר<sup>33</sup>, 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 פריזון העבודה בעיקר באמצעות הגדלת הצפיפות האפקטיבית של המטרופולינים (Agglomeration effects).<sup>34</sup> חוסר נגישות תחבורתית מקשה על עובדים להגיע למרכזי תעסוקה, מונע תנועה בין מרכזי העסקים במהלך יום עבודה ומייקר את עלויות הובלה. חוסר נגישות תחבורתית הינו מכשול לריכוז עסקים וניצול יתרונות לגודל ולמגוון, ויש לו עלות כלכלית גבוהה המתבטאת בהפסד תוצר למשק<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> 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.

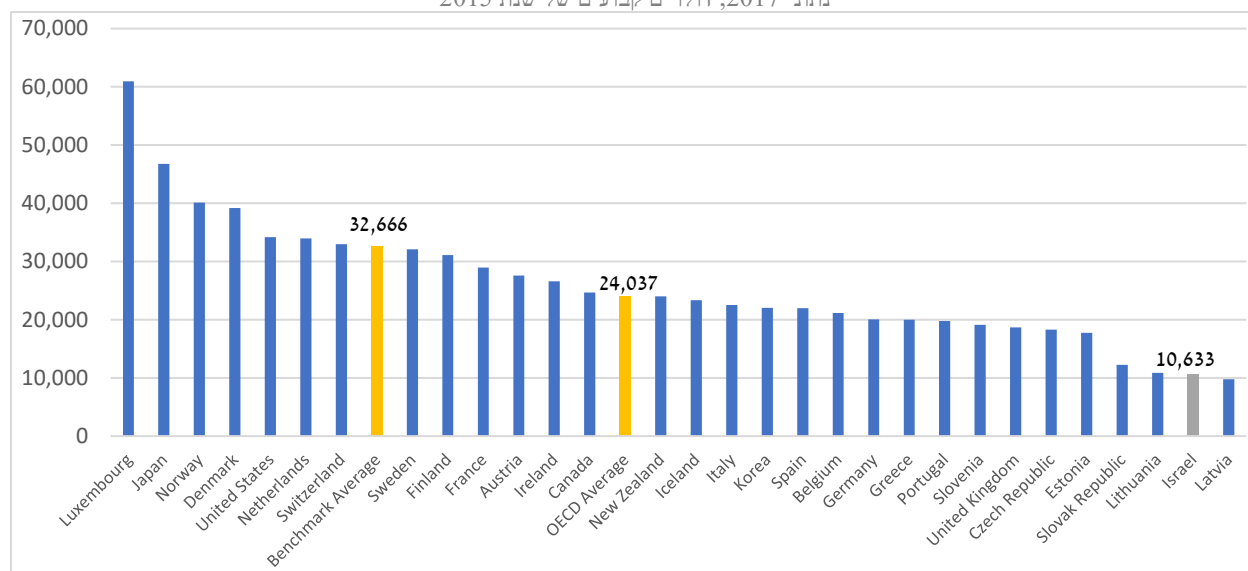
<sup>33</sup> השקעה תקציבית ישירה של 2% ותוספת של 1.5% דרך מענקי הון לחברות תשתית ממשלתיות. נציין כי ה-IMF מביא בחשבון בחישוביו רק השקעות ישירות ללא מענקי הון לכן בנתונים על ישראל השקעה הממשלתית היא 2% בלבד. בהמשך תבוצע בחינה האם ההטיה קיימת במדינות נוספות.

<sup>34</sup> 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 הפריזון והתוצר", נייר מדיניות, מכון אהרן למדיניות כלכלית. בין היתר כותבים החוקרים מדיניות הדירור בישראל הגבילה בשנים האחרונות את הבנייה באיזורי הביקוש כאשר המטרה הייתה פיזור האוכלוסייה בפריפריה. מדיניות זו פגעה בציפוף האוכלוסייה והעסקים והביאה לפגיעה בפריזון העבודה. לדעתנו, יש לקדם מדיניות שתקדם ציפוף האוכלוסייה והתעסוקה במרכזים עסקיים במטרה לנצל יתרונות אגלומרציה.

<sup>35</sup> 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 משמעותי ביחס למקובל בעולם. מכאן, שהשקעות ציבוריות 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 (2016) מצא כי התשואה להשקעה בהון ציבורי בישראל גבוהה והגלת 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<sup>36</sup> ובפרט לדיגיטציה של המגזר הציבורי המאופיינת בהשפעות חיוביות שכן היא מקדמת את הדיגיטציה ורמת החדשנות של המשק כולו כפי שגם הודגש על ידי ה-OECD.<sup>37</sup> כמות ההון ICT של הממשלה בישראל לנפש מהווה 42% מהמוצע 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 המרכזיים שיעור עובדים גבוה ללא השכלה אקדמית ובעלי כישורים רלוונטים נמוכים. מניחה 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.<sup>38 39</sup> איכות ההון האנושי הנמוכה

Jorgenson, Dale W., and Khuong M. Vu. "The ICT revolution, world economic growth, and policy issues." *Telecommunications Policy* 40.5 (2016): 383-397, and many others

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

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

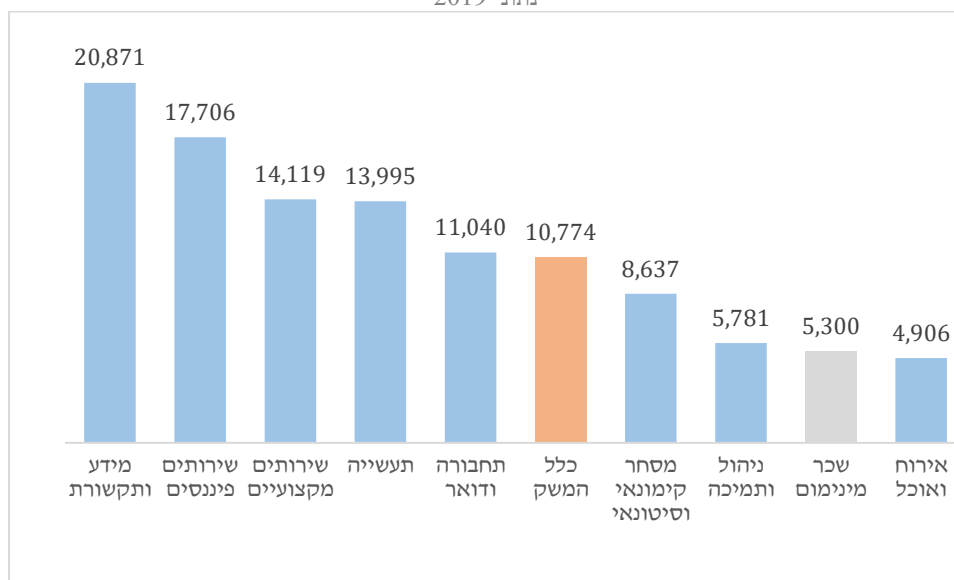
<sup>39</sup> אקשטיין וליפשיץ (2017) עשו שימוש במדד הון אנושי המבוסס גם על שנות לימוד וגם על הציון הממוצע במבחן PIAAC זאת בדומה לחזון וצור (2017) ו-Hanushek et al. (2015).



בישראל היא נקודת חולשה בולטת שכן איכות ההון האנושי משפיעה על פריון העבודה (Hanushek and Woessmann, 2012)<sup>40</sup> - מאחר ועובדים 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<sup>41</sup>. בנוסף, הון אנושי עשוי להוות תחליף להון פיזי, בעיקר כשמדובר בהון אנושי המאופיין במיומנויות נמוכות ומשתכר נמוך. כך, רמת מיומנויות נמוכה של אוכלוסייה גדולה, המשתכרת שכן נמוך, כפי שהיא קיימת בישראל ובפרט בענפי המסחר והשירותים, מאפשרת הישרדות של עסקים בפריון נמוך ומשפיעה על הפריון ועל המבנה הענפי במשק.<sup>42</sup> בחינת השכר הממוצע לפי ענפי תעסוקה מעלה כי השכר הממוצע בענפי המסחר המעסיקים 11% מהעובדים בענפיים 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

<sup>40</sup> 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 הקלאסי של Solow (1956) הכולל הון פיזי בלבד.

<sup>41</sup> משה חזן ושי צור: "צמיחה כלכלית ופריון העבודה בישראל, 2014-1995"

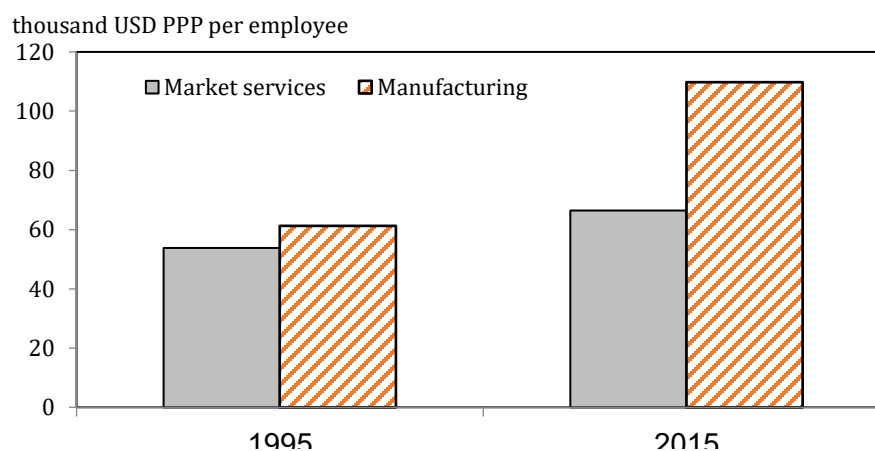
<sup>42</sup> מיומנויות הפרטים כפי שהם נמדדים במבחן PIAAC נמוכות יותר בממוצע במגזרי השירותים בכל מדינות ה-OECD לרבות מדינות הסמן.

הגידול בשיעורי התעסוקה בעשור האחרון הכניס למעגל התעסוקה אנשים בעלי ניסיון מועט, שחלקם גם בעלי כישורי עבודה נמוכים מהממוצע.<sup>43</sup> השתלבות 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 המרכזיים מעובדים אלו, תהליך אשר יתבטא גם בעליית שכר.

### 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 ביחס לענפי 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)<sup>44</sup>. בישראל התוצר לשעת עבודה (פריון העבודה) הממוצע בענפי התעשייה וענפי השירותים והמסחר דומה- כ-33 דולר לשעת עבודה – אולם קצב הצמיחה בענפי התעשייה גבוה יותר (תרשים 9).

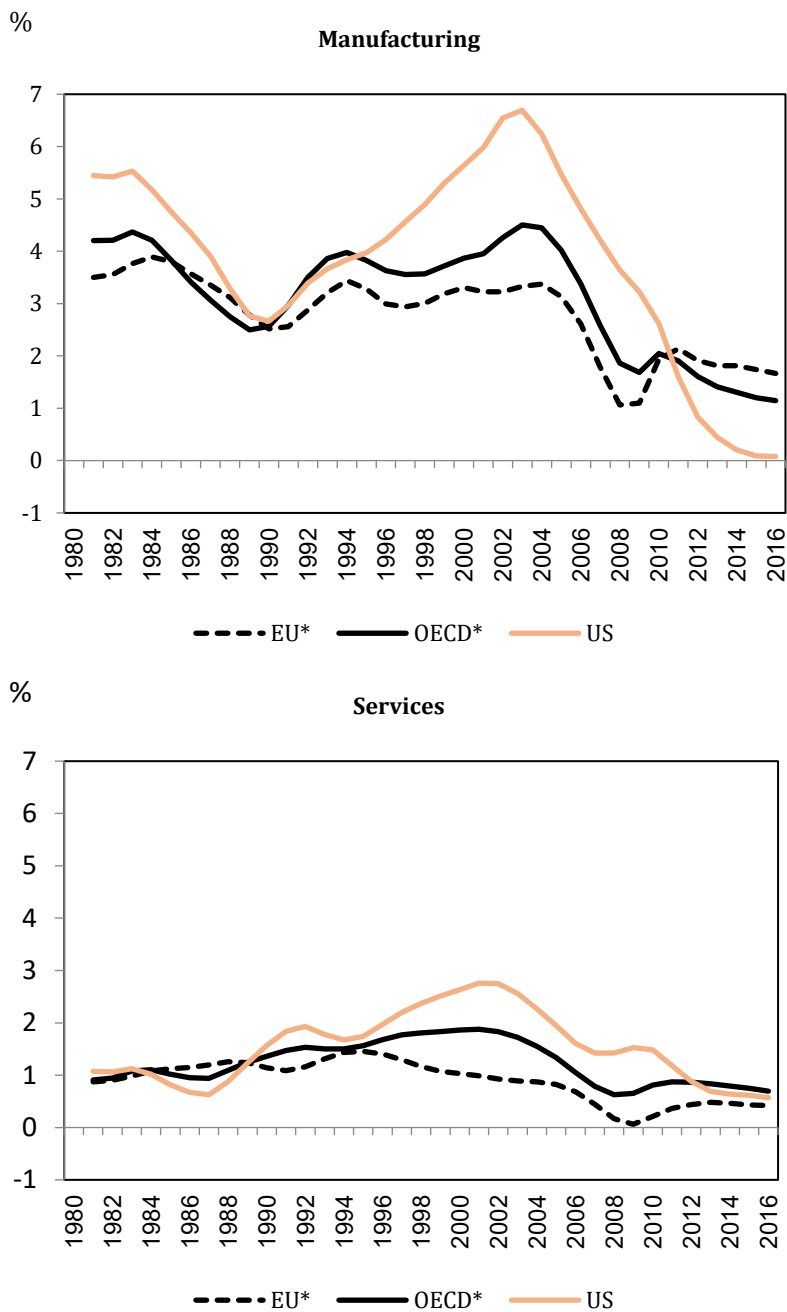
**תרשים 7: פריון העבודה הממוצע במדינות ה-OECD בענפי התעשייה והשירותים**  
בדולרים לעובד



מקור: Sorbe et al., 2018

<sup>43</sup> ההאטה בקצב שיפור הפריון בעשור האחרון נובעת בין מהצטרפותם של עובדים במיומנות נמוכה לשוק העבודה. ראו למשל ברנד (2016).  
<sup>44</sup> פער זה משקף בין היתר את התכוצות משקל התעשייה במדינות המפותחות והתמקדותה בענפים ופעילויות עתירי פריון והון אנושי, תוך העברת היצור הפשוט יותר למדינות מתפתחות.

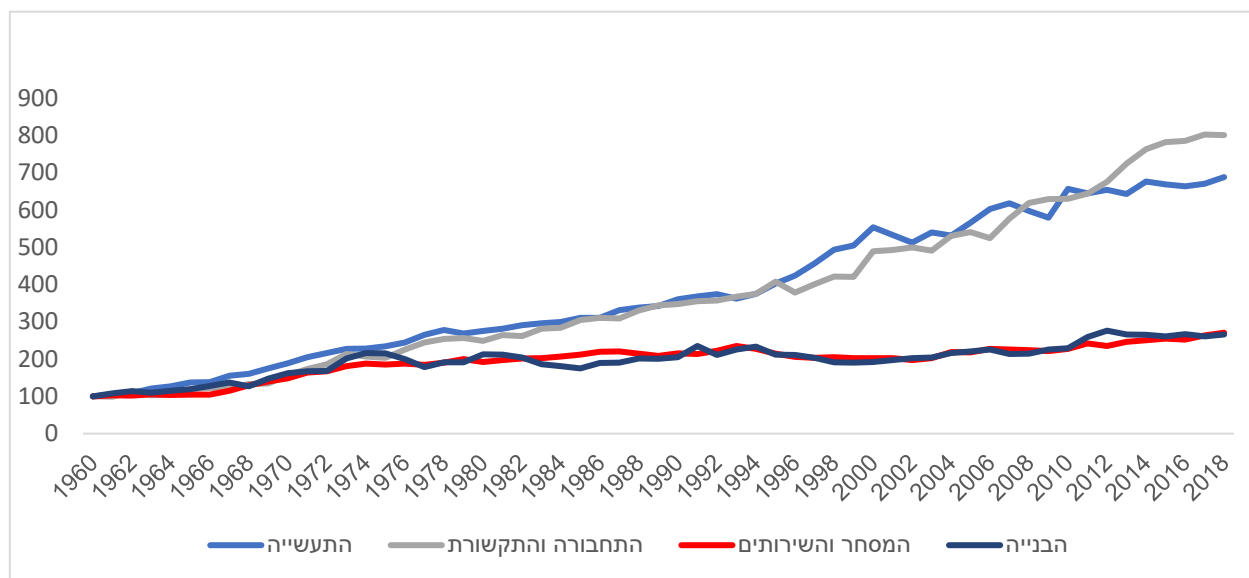
**תרשים 8: שיעור השינוי השנתי בפריזון לעובד בענפי תעשייה מול שירותים**



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 שרותי תחבורה והובלה.

ענפי השירותים כוללים ענפים רבים בין היתר אירוח ואוכל, מידע ותקשורת, שירותי ניהול, שירותים פיננסים ומקצועיים ומסחר – ולמרות השוני בפעילות הענפים ניתן לתאר בקווים כלליים מדוע פיריון העבודה בענפים אלו נוטה להיות נמוך יותר ביחס לענפי התעשייה. בסקירה רחבה המבוססת על נתוני ה-OECD מסבירים Sorbe et al., (2018) כי הסיבה להבדלים ברמת פיריון העבודה וקצב הצמיחה היא אופיים של המוצרים והשירותים בענפים אלו. באופן יסודי שירותים נוטים להיות מגוונים מאוד ביחס למוצרים וניתנים או נמסרים באופן אישי. מאפיינים אלו עלולים להחליש את צמיחת פיריון העבודה בכמה ערוצים: ראשית ענפי השירותים נהנים פחות מתהליכי אוטומציה ומיכון ויתרונות לגודל. הטכנולוגיה תרמה והוטמעה בעיקר בתהליכי יצור של מוצרים בקווי יצור 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 להנות מיתרונות לגודל. כך, מגזרי השירותים נהנו פחות ממיכון והון טכנולוגי ויתרונות לגודל – מגמות שאיפיינו את ענפי התעשייה ומאפשרות שיפור משמעותי בפיריון העבודה. שנית, ענפי השירותים נוטים להתאפיין בתחרות נמוכה יותר ולכן התמריצים להתיעלות ולשיפור פיריון העבודה – בין היתר על ידי הטמעת טכנולוגיות ורכישת הון פיזי – עשויים להיות חלשים יותר. בין הסיבות התורמות לסביבה תחרותית נמוכה יותר הם כי שירותים נוטים יותר לפערי מידע בין המוכר ללקוח ביחס למוצרים וישנו קושי להעריך את איכות השירותים לפני חתימת ההתקשרות (ביעוץ או שירותים מקצועיים למשל). שירותים נוטים להיות מאופיינים בעלויות גבוהות במקרה של רצון להחליף את נותן השירות

(switching costs) ביחס 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 שחקנים קטן. כאמור מאפיינים אלו מובילים לסביבה תחרותית פחות הפוגעת בתמריצים של הפירמות להתייעל ומאפשרת את שרידותם של פירמות עם פריון עבודה נמוך. הערוץ השלישי נובע מכך ששירותים ניתנים במקרים רבים בשוק המקומי או ניתנים באופן אישי ובכך מגבילים את הסחר שנחשב למנגנון כלכלי המאיץ את צמיחת הפריון בעיקר בשל זליגת ידע, אפשרות להתמחות וכמובן תורם לסביבה תחרותית המאיצה בפירמות להתייעל. גורם נוסף המשפיע באופן שלילי על הסחר הוא קיומה של רגולציה שונה בין מהמדינות ולעיתים רגולציה שונה באזורים שונים באותה מדינה.

מספר מחקרים אמתו את ההשערה כי מאפייני המגזר השירותים מביאים לסביבה המאופיינת בתחרות חלשה יותר. חולשה זו מתבטאת במרווחי מחיר ביחס לעלות (mark-ups) שנמצאו כגבוהים יותר בענפי השירותים ביחס לתעשייה (Christopoulou and Vermeulen, 2012; Andrews, Gal and Witheridge, 2018).<sup>45</sup> בנוסף, המתאם החיובי בין גודל חברה לפריון העבודה, חלש יותר בענפי השירותים ביחס לתעשייה (Andrews and Cingano, 2014; Berlingieri, Calligaris and Criscuolo, 2018).<sup>46</sup> ממצאים המעידים כי חברות בתחום השירותים נהנות פחות מיתרונות לגודל ביחס לחברות בתחום התעשייה. באופן כללי חברות בתחום השירותים קטנות מחברות בתחום התעשייה (5 עובדים ביחס ל-16 בתעשייה בממוצע)<sup>47</sup>. הסחר הבינלאומי בשירותים, למרות העלייה שנרשמה בשנים האחרונות, נותר נמוך ביחס לזה שבתעשייה (OECD, 2017).<sup>48</sup>

## 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 וישראל מציגה פער גדול בגורמים אלו, ברור הוא כי יש צורך במדיניות ממשלתית אסטרטגית בנושא. כל הסוגיות שצויינו כגורמות לפערי פריון העבודה הן סוגיות משמעותיות במשק ודורשות רפורמות רחבות, מבוססות תכנון יסודי, ארוך טווח וחלקן דורשות תקציבים גדולים. עבודת הוועדה לא ביקשה לתת פיתרונות לכל הגורמים שנמצאו כמשפיעים על פריון העבודה בענפי המסחר

Christopoulou, R. and P. Vermeulen (2012), "Markups in the Euro area and the US over the period 1981-2004: A comparison of 45 50 sectors", *Empirical Economics*, Vol. 42/1, pp. 53-77, <http://dx.doi.org/10.1007/s00181-010-0430-3>.

Andrews, D., P. Gal and W. Witheridge (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>.

Andrews, D. and F. Cingano (2014), "Public policy and resource allocation: evidence from firms in OECD countries", *Economic Policy*, Vol. 29, pp. 253-296.

Berlingieri, G., S. Calligaris and C. Criscuolo (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>.

<sup>47</sup> חישוב שמציגים Sorbe et al., (2018) על בסיס נתוני (Structural and Demographic Business Statistics) SDBS.

<sup>48</sup> OECD (2017), *Services Trade Policies and the Global Economy*, OECD, Paris.

והשירותים – ובפרט לסוגיות החינוך ותשתיות. כמובן שאלו סוגיות שיש לטפל בהן באופן יסודי ברמה המשקית והשפעתן על המשק ופיריון העבודה רחבה, אך כאמור, בשל רוחב היריעה הוועדה לא עסקה בסוגיות אלו.

הוועדה התרכזת בעיקר בהתרת הסמים לצמיחת פיריון העבודה במגזרי המסחר והשירותים בכפוף למאפייניהם של ענפים אלו בישראל ובמדינות מתקדמות כפי שהוצג בסעיף הקודם. מטרתו של דו"ח זה היא להציג לקובעי ומדיניות והדרג הפוליטי תמונת מצב ופתרונות רלבנטיים באופן יסודי ומקיף כך שיישום נכון של המלצות הוועדה יביא לשיפור בפיריון העבודה במגזרי השירותים והמסחר ובכלל המשק. נציין כי בחלק מהתחומים בהם עסקה 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 בפיריון העבודה סייעו לעבודת הוועדה בגיבוש תחומי פעולה מרכזיים למיקוד. **שלושת התחומים בהם התמקדה הוועדה הינם: א. תחרות ורגולציה. 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 ולמועסקים וכן פערי הפיריון אל מול מדינות הסמן. לפיכך עבודת הוועדה התמקדה בענפים הבאים: קמעונאות, סיוענות, שילוח ובלדרות, שירותי אירוח ואוכל, שירותים מקצועיים ושירותי ניהול ותמיכה. אולם המלצות הוועדה תקפות לכל ענפי הפעילות העיסוקיים וצפויים להשפיע באופן רוחבי על כלל המשק.

עבודת הוועדה נמשכה כשנה במהלכה התקיימו 9 ישיבות מליאה בה הוצגו חומרים לדיון ובוצעו מחקרים וניתוחים רלוונטיים. כמו כן, התקיימו פגישות עם חברות בסקטור העסקי בכל הענפים; פגישות נוספות בוצעו 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 פיריון.

לאחר סיום עבודת הוועדה והתכנסות לכתיבת הדוח פרצה מגפת הקורונה (COVID-19) שהכניסה את הכלכלה העולמית והמקומית למשבר. הענפים שפעילותם נפגעה באופן המשמעותי בישראל כתוצאה ממדיניות הסגר הגורף והריחוק החברתי הם ענפי המסחר והשירותים ובפרט שירותי אירוח ואוכל, מסחר קמעונאי, אמנות, בידור ופנאי הכוללים 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 ההערכות להטמיע מנגנונים של עבודה מרחוק והעובדה שעסקים קטנים ובינוניים רבים מספקים שירותים לעסקים אחרים (B2B) ובעתות משבר, המעגל של ספקי שירות חיצוניים הוא בין הראשונים להיפגע. הפגיעה ניכרת בעיקר בירידה בשיעורי התעסוקה כך ששיעור העובדים שהוצאו לחל"ת בענפי המסחר והשירותים בהם הוא הגבוה ביותר.<sup>49</sup> נכון לכתיבת דו"ח זה, בפברואר 2021, אין עדיין נתוני אמת לגבי כמות העסקים שנסגרו בעקבות המשבר. עם זאת, נתוני המע"מ המדווחים מרשות

<sup>49</sup> מקור הנתונים: למ"ס, תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 5).

המיסים<sup>50</sup> חושפים כי עסקים רבים צמצמו פעילות באופן משמעותי. כך שצפוי כי שיעור סגירת עסקים, בעיקר עסקים קטנים בענפי השירותים ומסחר שנפגעו באופן הקשה ביותר, יהיה גבוה ביחס לשנים קודמות. מצב כלכלי זה מדגיש ומחדד את הצורך המידי בהאצת הצעדים להעלאת הפריור בענפים אלו, כפי שמובאים בדו"ח זה.

דו"ח הוועדה כולל שורה של המלצות, המחולקות לפי שלושת תחומי הפעולה שהנחו את עבודת הוועדה. מטרתן של המלצות אלו הינה צמצום פערי הפריור בענפי המסחר והשירותים ביחס למקובל במדינות הסמן והורדת יוקר המחיה. החלק הרביעי של המלצות עוסק בהתאמת פעילות משרד הכלכלה והתעשייה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים באופן שישקף 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 פריור העבודה מושפע מגורמים רבים הדורשים טיפול אולם גורם מרכזי, הפוגע בפריור העבודה בכל ענפי המסחר והשירותים ובמשק כולו ושיש הסכמה מלאה על הצורך בטיפול בו הוא הרגולציה העודפת והנטל הבירוקרטי הכבד על המגזר העסקי (תחום "תחרות ורגולציה"). בישראל קיימת רגולציה עודפת המשולבת בבירוקרטיה המשייתה עלויות גבוהות על העסקים. מבנה זה מאופיין בהגנה של הרגולטור על האינטרסים עליהם הוא מופקד, תוך מזעור הסיכונים אותם הוא נדרש לנהל. זאת מבלי להתחשב בנטל הכלכלי שהוא משית על המגזר העסקי וכפועל יוצא על כלל התושבים בשל פריור 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 כשיעור סגירת עסקים גבוה יש לוודא העדרם של חסמי כניסה לפעילות וזאת כדי לעודד פתיחה מחדש של עסקים תהליך שהוא המנוע לחידוש הצמיחה ויצירת משרות.<sup>51 52</sup> 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 תקציבים גדולה.<sup>53</sup> מספרם הגדול של דורשי העבודה מדגיש גם את המלצות הועדה באשר להכוונה והכשרה של ההון האנושי (תחום "ההון האנושי") וזאת בכדי לסייע לדורשי העבודה – אוכלוסייה המאופיינת בהשכלה במיומנויות נמוכות, לשרד את יכולותיהם המקצועיות ולהשתלב מחדש בשוק התעסוקה.

באופן כללי, שיפור הפריור 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 בפריור העבודה יכולה להבטיח

<sup>50</sup> <https://www.gov.il/he/departments/news/sa181120-1>

<sup>51</sup> רבים ממחפשי העבודה יכולים לבחור להקים עסקים במקום לחזור להיות שכירים.

<sup>52</sup> ראו Barrero, Bloom and Davis (2020), "COVID-19 Is Also a Reallocation Shock", NBER Working Paper 27137, עמוד 26.

<sup>53</sup> בגרמניה יישמו תוכנית להפחתת רוחבית של בירוקרטיה כדי להתגבר על שיעורי אבטלה גבוהים מבלי להדרש 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.themarket.com/wallstreet/premium-1.9251716?utm\\_source=Web\\_Share&utm\\_medium=Whatsapp&utm\\_campaign=Share](https://www.themarket.com/wallstreet/premium-1.9251716?utm_source=Web_Share&utm_medium=Whatsapp&utm_campaign=Share)

עליית שכר. באופן כללי, מגמות התעסוקה והשכר בעתיד יקבעו באופן מהותי על ידי היכולת של ענפי השירותים והמסחר לייצר מקומות עבודה חדשים ולהציג שיעורי צמיחה בפריון העבודה.

## פרק הגברת התחרות וטיוב רגולציה

במסגרת עבודת הוועדה התקיימו פגישות עם חברות מהסקטור העסקי וכן בוצעה עבודת מחקר מלווה. מנתונים שאספה הוועדה עלתה באופן בולט סוגיות הרגולציה והבירוקרטיה כבעלת ההשפעה מהותית על הפריון הנמוך בענפי המסחר והשירותים ובמגזר העסקי בכלל. בניתוח שבוצע עבור הוועדה הוערך הנטל הרגולטורי הישיר המושטת על העסקים בכ- 100 מיליארד שקל,<sup>54</sup> נתון זה מהווה הערכת חסר להשפעה הכוללת, היות והתחשיב מבוסס על עלות הרגולציה לעסקים ואין הוא כולל את העלויות העקיפות למשק הנובעות מחסמי הכניסה; המונעים תחרות ושיפור בפריון העבודה; ומגולמים 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 כדי 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 שמטיבים עם הסביבה העסקית מוגדרים ככאלה שמגנים על זכויות קניין, מצמצמים את עלויות פתירת המחלוקות, ומעלים את הוודאות והאמינות בכלכלה ובפעולות הגומלין בין הממשלה לעסקים. כך נוצרת קרקע פוריה 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 מדינה 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 עשויה 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

<sup>54</sup> ע"פ ניתוח של חברת שלדור עבור הוועדה.



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 ובניה 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 הבירוקרטי 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 et al, 2005). Kramarz and Bertrand (2002) דיווחו כי הטלת רגולציה על ענף הסחר הקמעונאי בצרפת גרמה לירידה בהיקף ההשקעות והתעסוקה בענף.

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.<sup>55</sup> 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 בינלאומיים 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 גופי מחקר בינלאומיים כדוגמת הבנק העולמי ואירגון ה-OECD בשני העשורים האחרונים, מדדים הבוחנים את מצבן היחסי של כלכלות בהיבטי רגולציה.

<sup>55</sup> נדגיש כי חדשנות מתמרצת גם על ידי היכולת להרוויח בעתיד, מה שדורש קיומו של כוח שוק מסוים לאחר ההשקעה.

## מדד ה-STR (Services Trade Restrictiveness Index)

התחזקותם של ענפי השירותים, לצד נטייתם של ענפים אלו לפעול ברמה המקומית והצורך לעודד סחר כמנוע להאצת צמיחת הפריזון הביאה את ה-OECD לפתח את מדד ה-STR 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 עימם מתמודדת חברה בינלאומית המעוניינת להיכנס לפעילות במדינה זרה, וכן חוקים ופרמטרים בסביבה הרגולטורית המקומית. כך, המדד בוחן עשרות קריטריונים הרלוונטים 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 הרלוונטים 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:

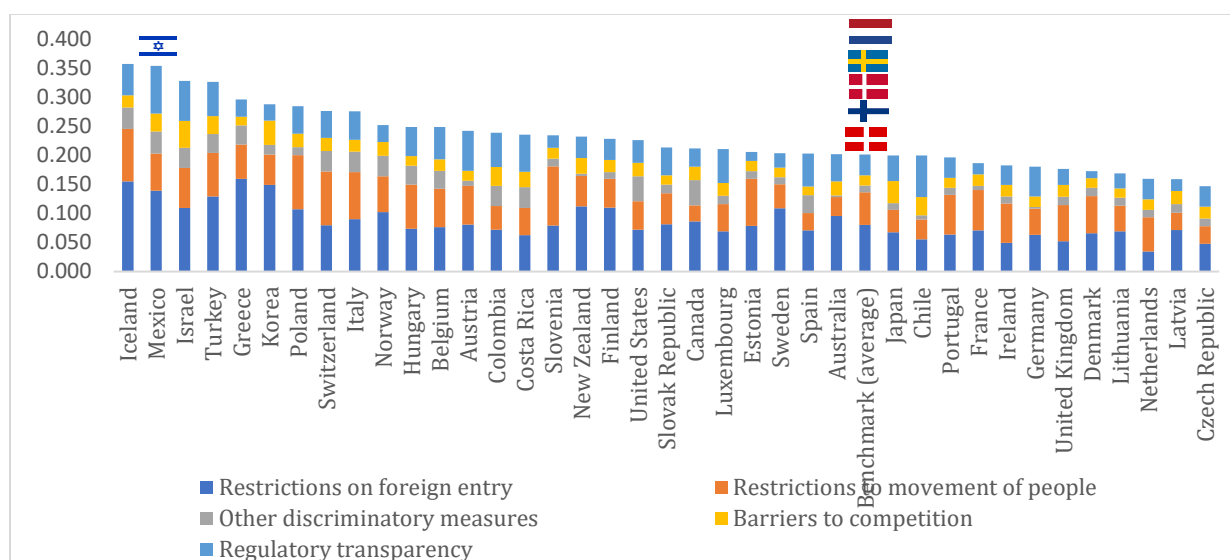
**1. הגבלות על כניסת זרים לסקטור** בו נבחנים קריטריונים כמו הגבלות על אחזקות (מניות), דרישה שבעלי תפקידים בחברה יהיו תושבי המדינה, הגבלות על רכישות ומיזוגים עם חברות זרות, הגבלות על העברת מידע מחוץ לארץ למדינת הפעילות. **2. הגבלות על תנועות אנשים** בו נבחנים קריטריונים כמו מכסות לכניסה זרים, מבחנים כלכליים 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. הסמים לתחרות** בו נבחנים קריטריונים הקשורים למדיניות ההגבלים העסקיים, קיומן של חברות ממשלתיות בענף והטבות ופטורים (מיסויים, רגולטורים) שחברות ממשלתיות מקבלות. במדד זה ישנם קריטריונים רבים עם מאפיינים ייחודיים לענף הנבחן. **5. שקיפות רגולטורית וההליך המנהלי** בו נבחנים קריטריונים כמו מידע מקדים ונגיש על דרישות רגולטוריות לפני כניסה לשוק, מידע על דרישות וההליך אדמיניסטרטיבי בכל הנוגע להקמת חברה ומשך הזמן להליך הקמת חברה והעלות הנדרשת להליך.

כפי שניתן לראות שלוש 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 בינלאומית והיא ממוקמת במקום 34 מהסוף 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 ממספר רגולציות הנחשבות מחמירות בהשוואה לסטנדרט הבינלאומי 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

שהיה (חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952); ומגבלות 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) וחוקים נוספים. לרשימה המלאה של החוקים המגבילים את הסחר ותקפים לכל הענפים ראו נספח 1.

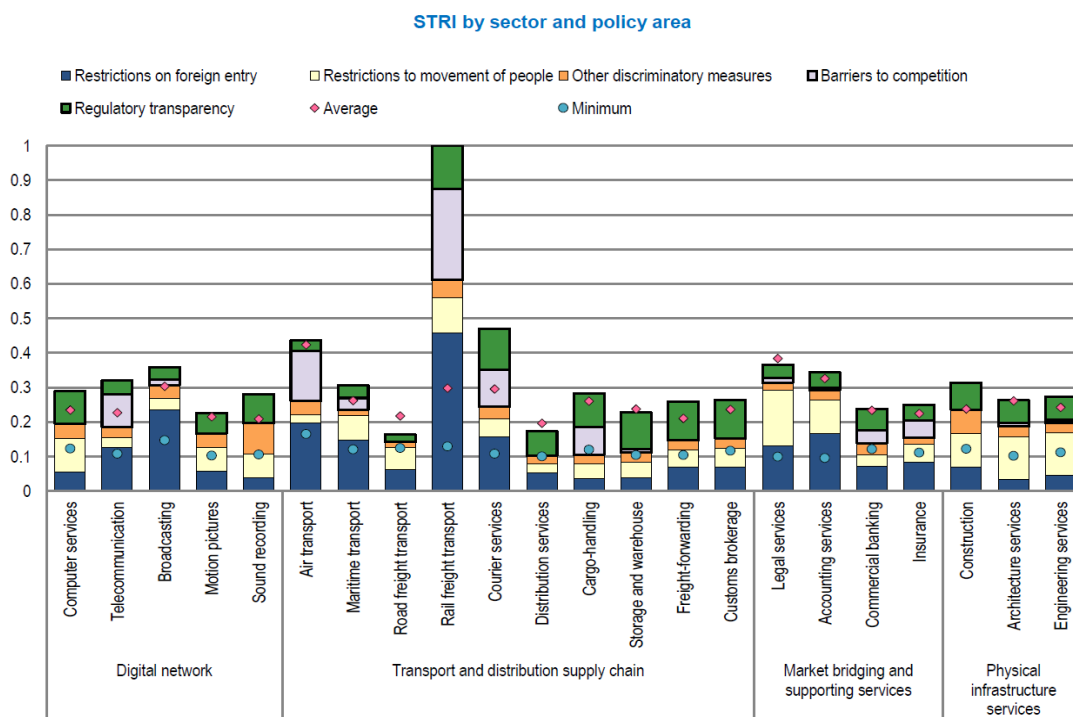
### תרשים 10: ציון מצרפי לענפי השירותים והמסחר במדד ה-STRI במדינות ה-OECD



מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן

תרשים 11 מציג את מצבה היחסי של ישראל בכל אחד מהענפים הנבחרים. מבחינת התוצאות עולה כי ב-18 מתוך 22 ענפים שנדגמו, ציונה של ישראל במדד גבוה יותר (גרוע יותר) מממוצע 45 מדינות שנדגמו ורק ב-4 ענפים ציונה נמוך יותר (טוב יותר). לצורך ההשוואה, בשבדיה, אחת ממדינות הסמן, ב-18 ענפים ציון המדד נמוך (טוב יותר) מהממוצע. מלבד ההשוואה היחסית העולה מן המדד וכדי להעניק משמעות לציון המתקבל, מציין ה-OECD 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 והתוויות מדיניות תומכת תחרות ומסחר בינלאומי. בישראל, ב-9 מתוך 22 הענפים הנבחרים ציון המדד גבוה מ-0.3.

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



מקור: OECD

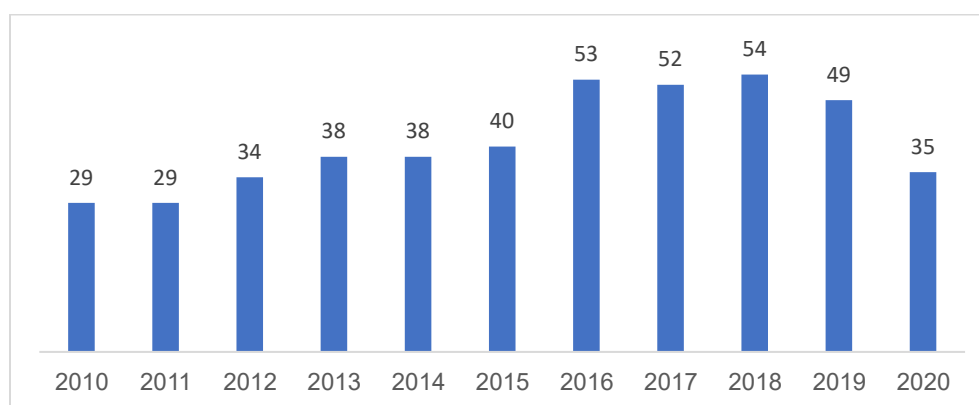
## מדד קלות עשיית עסקים (Doing Business)

מדד בינלאומי 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 בדוח מעניקים מידע לגבי כיצד ניתן לשפר את הסביבה הרגולטורית, בדגש על היבטים בירוקרטיים, בכל מדינה. הדוח 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 הדוח, 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 שבהם נתקלים עסקים במהלך פעילותם השוטפת. הסוג הראשון, נושאים הנוגעים לסביבת הפעולה הפיזית ולתשתית של בתי העסק וכוללים: הקמת עסק, רישום נכס, השגת רישיונות בנייה והיבור

לחשמל. הסוג השני של הנושאים נוגע בתחום המוסדות המשפטיים והחוקיים המכתיבים את כללי המשחק של הפעילות העסקית וכוללים: אכיפת חוזים, קבלת אשראי, תשלום מסים, סחר חוץ, הגנה על משקיעי מיעוט וטיפול בפשיטת רגל.<sup>56</sup> כיום מדורגת ישראל 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.<sup>57</sup>

**תרשים 12: דירוג ישראל במדד קלות עשיית העסקים של הבנק העולמי<sup>58</sup>**  
מתוך כ-190 מדינות, 2010-2020



מקור: Doing Business 2020

המיקום היחסי של ישראל בכל מהתהליכים הנבחנים מבוסס על מדד המרחק לחזית (Distance To Frontier – DTF). מדד זה עונה על השאלה עד כמה תהליך במדינה מסוימת קרוב לתהליך שנמצא כיעיל ביותר בין כל המדינות, כאשר האחרון מוגדר כחזית. ככל שהתהליך הברוקרטי במדינה מסוימת קרוב יותר למדינה בה התהליך הברוקרטי הוא הטוב ביותר, ציון המדד לחזית גבוה יותר.<sup>59</sup> מבחינה של ציוני המדד לחזית של מדינות ה-OECD עולה כי מיקומה אינו טוב בתחומי רישום נכס, אכיפת חוזים, קבלת אשראי וחיבור לרשת השמל (תרשים 13).

<sup>56</sup> נושא נוסף שנמצא תחת מעקב, אך אינו נכלל בדוח דואינג ביזנס, הינו הרגולציה הנוגעת לשוק התעסוקה. נושא זה נכלל בעבר, אולם הוצא מהדוח עקב החשש כי שיפור בקלות הרגולציה למעסיקים עלולה לעודד פגיעה בעובדים.

<sup>57</sup> <https://www.doingbusiness.org/en/reforms/overview/economy/israel>

<sup>58</sup> לדירוג המדינות ראו נספח 3.

<sup>59</sup> 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, תחנן התדרדרות בדירוג של מדינה שאינה נובעת מהידרדרות אבסולוטית בביצועים. ישנן שנים בהן בוצעו בישראל שינויים רגולטוריים חיוניים שהשתקפו בציון המרחק לחזית, אולם שינויים אלה לא היו משמעותיים מספיק לעומת שאר המדינות באזור הדירוג של ישראל, שהשתפרו באופן משמעותי יותר.

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

נתוני 2020

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

מקור: Doing Business 2020

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

נתוני 2020

ממוצע מדינות הסמן	ממוצע מדינות OECD	ישראל	תחום
125.8	152.3	200	אישורי בנייה (ימים)
19.1	23.6	37	רישום רכוש (ימים)
9.7	9.2	11	הקמת עסק (ימים)
472.8	589.6	975	אכיפת חוזה עד התשלום (ימים)
51.4	74.8	102	חיבור לרשת החשמל (ימים)
118.8	158.8	234	זמן מוקדש לתשלום מיסים (שעות)

ממוצע מדינות הסמן	ממוצע מדינות OECD	ישראל	תחום
1.22	1.7	2.0	תהליכי חדלות פירעון (שנים)
1	2.3	10	זמן להשלמת מסמכים לייצוא (שעות)
1	3.4	44	זמן להשלמת מסמכים לייבוא (שעות)

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 להציג 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 לבעיה הרגולציה. זוהי נקודה שעשויה להיות נכונה, ויתכן שגם השיפור במיקומה 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 בינלאומיים 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, ממוקמת ישראל נמוך במדרג הבינלאומי כשהיא מאופיינת ברגולציה היוצרת חסמים לתחרות.

**לוח 4: גורמים בעיתיים לעשיית עסקים<sup>60</sup>**

סקר מנהלים של הפורום העולמי, נתוני סקר 2017-2018

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

מדד נוסף – מדד התחרותיות העולמית (Global Competitiveness Index) המתפרסם פעם בשנתיים על ידי הפורום הכלכלי העולמי מדרג את מידת התחרותיות של 137 מדינות על סמך ניתוח של 12 מאפיינים<sup>61</sup> שיש להם השפעה על צמיחת המשק. מטרתו של הניתוח הוא לספק תובנות לגבי ההשפעות של מאפיינים אלו על צמיחה כלכלית. מיקומה של ישראל בסקר האחרון (2017-2018) היה 16.<sup>62</sup> 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 הברוקרטיה הממשלתית (לוח 4).<sup>63</sup>

<sup>60</sup> המשיבים לסקר התבקשו לבחור מרשימת הגורמים את חמשת הגורמים הבעייתיים ביותר לכיצוע עסקים במדינתם, ולדרג אותם בין 1 (הבעייתית ביותר) ל-5. הציון משקף את תשובות הנסקרים בשיקלול משקל הגורם לפי חשיבותו הכלכלית.

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> המשקף שיפור ניכר מסקרים קודמים: סקר 2016-2017 מקום 24, סקר 2016-2017 מקום 27.

<sup>63</sup> לנתוני הסקר על ישראל: [http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/03CountryProfiles/Standalone2-pagerprofiles/WEF\\_GCI\\_2017\\_2018\\_Profile\\_Israel.pdf](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 בינלאומיים שהוצגו ואחרים, אינו טוב. למרות חסרונותיהם המובנים של מדדים, ובעיקר שמדובר בבחינה חלקית של המצב הנטל הרגולטורי, מהמחקר הכלכלי עולה כי שיפור במדדים הבינלאומיים מביא לשיפור באינדיקטורים כלכליים. כך למשל ספרות שתיעדה כי לשיפור במדד קלות עשיית העסקים השפעה חיובית על הפריזון, הצמיחה והתעסוקה. חשובים במיוחד המחקרים המראים כי שיפורים כגון פתיחה לסחר בינ"ל או הגדלת השקעות במו"פ הם אמנם חיוביים כשלעצמם, אך כדי להשיג את מלוא התועלת מהם נדרשת סביבה עסקית מעודדת חדשנות ובעלת עלויות בירוקרטיות נמוכות.

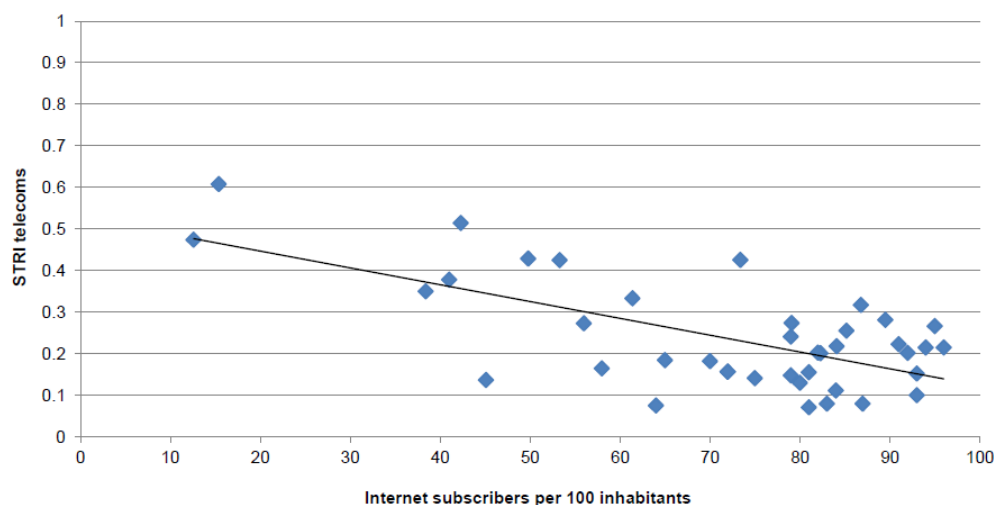
כך למשל Coe, Hoffmaister and Helpman (2009) מצאו כי עבור רמה נתונה של מלאי הון מו"פ, מדינות שלהן דירוג גבוה יותר במדד קלות עשיית העסקים הפיקו תועלת רבה יותר מהשקעה במחקר ופיתוח ממדינות בדירוג נמוך של קלות עשיית עסקים. Faria and Barbosa (2011) בחנו את השפעת הרגולציה והבירוקרטיה על החדשנות במספר מדינות אירופיות. החוקרים בנו 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. Gassebner and (2013) Dreher 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. Goyal and Bae (2009) השתמשו בנתוני הזמן שלוקח לאכוף 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 מסים 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 המסים יש השפעה שלילית מובהקת על קיומן של השקעות זרות. ההשפעה של הקושי לשלם מסים היא

בעיקר לגבי עצם קיום ההשקעות הזרות ולא לגבי גודל ההשקעות. המחקר מעריך כי ירידה של 10% במדד הקושי של תשלומי המסים 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 ה-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



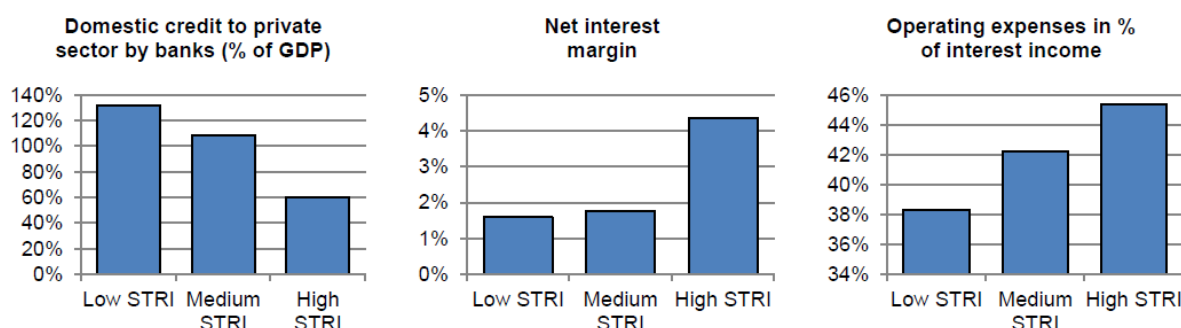
מקור: OECD, 2014.

בדיקה דומה שנעשתה על ענף הבנקאות המסחרית העלתה תוצאות דומות. בבדיקה זו סווגו ציוני ה-STRI לפי רמות של מגבלת סחר: נמוך, בינוני וגבוה<sup>64</sup> ונבחנו מדדי ביצוע רלוונטי בענף. הניתוח הראה כי במדינות בהן הסקטור הבנקאי פתוח יותר לסחר בינלאומי (ציון נמוך במדד ה-STRI) יש הצע 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. התרשים האמצעי בתרשים 14 מציג את

<sup>64</sup> 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.

מרווח הריבית נטו בפעילות הבנקאית המסחרית שהוא אינדקטור לתחרותיות. ניתן לראות שככל שציון ה-STRI גבוה יותר כך מרווח הריבית הריבית המשולמים על הלוואות גבוה יותר. בתרשים הימני מוצגים עלויות ניהול חשבון וגם שם ניתן לראות שככל שציון ה-STRI גבוה יותר עלויות ניהול החשבון גבוהות יותר. ניתוחים אלו מצביעים על כך הקשר השלילי בין ציוני STRI גבוהים לתחרותיות ויעילות במגזר הבנקאות המסחרית.

### תרשים 14: ביצועי מגזר הבנקים המסחריים לפי ציוני STRI

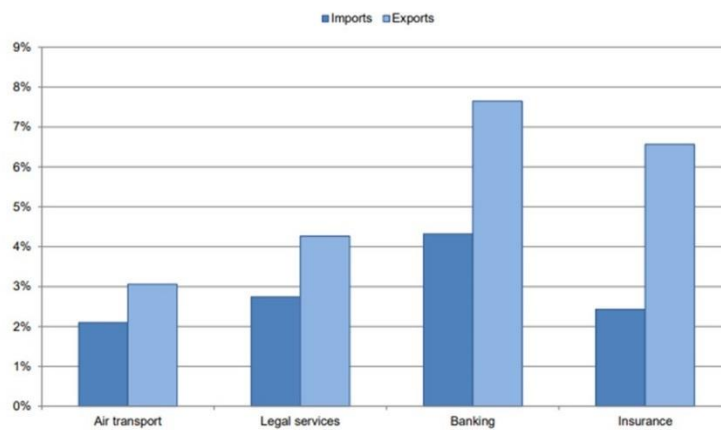


מקור: OECD, 2014.

כפי שניתן לצפות שיפור במדד משמעותו הפחתה של חסמי סחר וכניסה של חברות זרות ובשל כך, גידול ביבוא. ב-OECD מדגישים כי שיפור במדד ה-STRI מביא לשיפור גדול אף יותר ביצוא משני טעמים הקשורים אחד שני. ראשית, חסמי סחר רבים נמצאים בתוך מדינת הפעילות ובכך ומטילים עלויות וחוסמים תחרות והשקעות גם בקרב חברות מקומיות, שהופכות 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 שיפור ב-5 נקודות בסיס במדד ה-STRI בארבעה ענפי פעילות שונים על היבוא והיצוא (כלומר, ירידה של 0.05 בציון ה-STRI של אותו מגזר; כלומר, אם תחילה הייתה המדינה ציון של 0.35, היא תפחת ל-0.3) המוצגת בתרשים 15.

**תרשים 15: השפעת שיפור תנאי סחר בענפי שירותים על יצוא ויבוא**

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



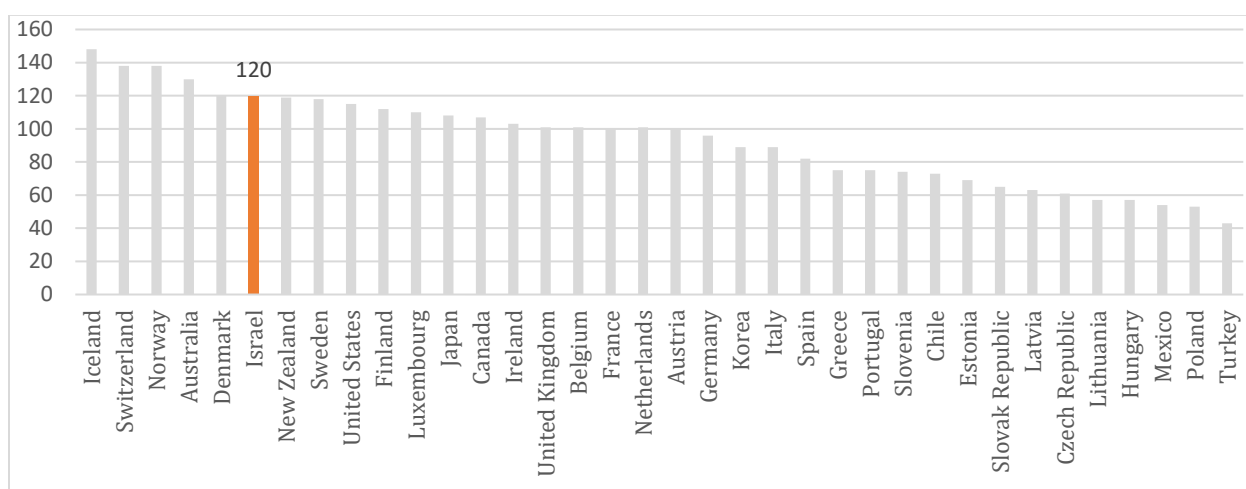
מקור: OECD, 2014.

## 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 שאירעה בקיץ 2011. ישראל מתאפיינת ברמת מחירים גבוהה בכ-20% בהשוואה בינלאומית.

### תרשים 16: רמת המחירים בישראל לעומת ממוצע ה-OECD

במונחי כוח קניה (PPP)

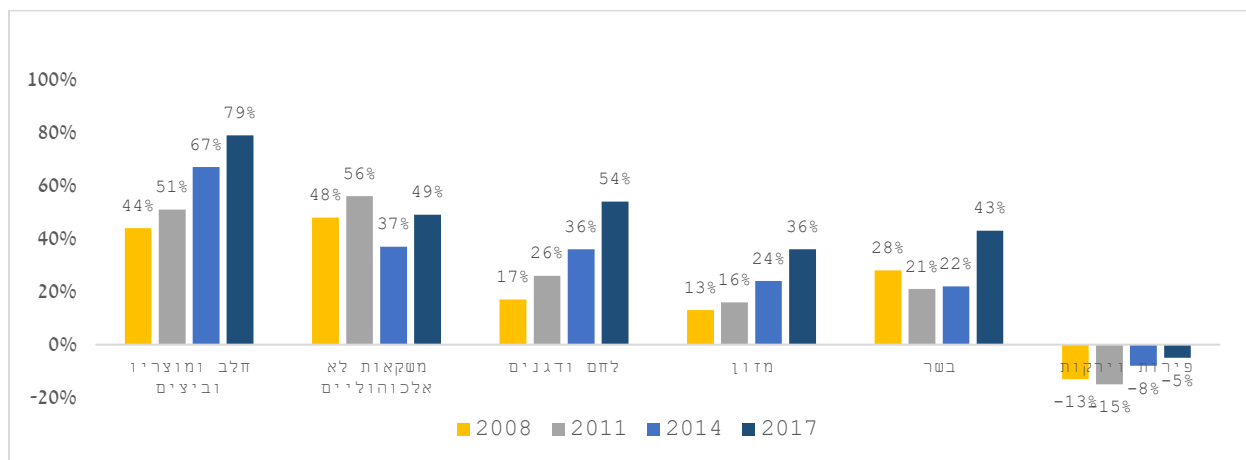


מקור: OECD, Price level indices, נתוני 2017

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

### תרשים 17: רמת המחירים בישראל לעומת ממוצע ה-OECD

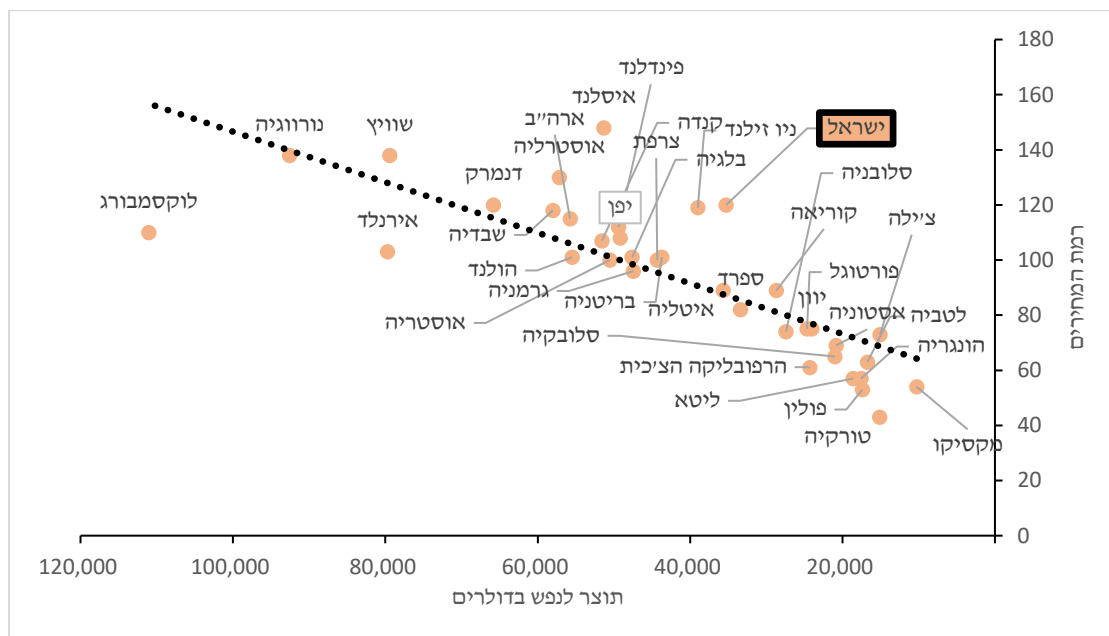
בקטגוריות צריכה נבחרות, במונחי כוח קניה (PPP)



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

על פי הספרות הכלכלית קיים מתאם חיובי בין רמת המחירים לבין התוצר לנפש. לכן השוואה של רמות מחירים כדאי שיעשו ביחס למדינות עם רמה דומה של תוצר לנפש. תרשים 17 מציג את רמות המחירים ביחס לתוצר לנפש. ניתן לראות כי קיים מתאם חיובי בין רמות המחירים לתוצר לנפש. עוד ניתן לראות כי בהנתן התוצר לנפש, רמות המחירים בישראל, הנמצאת מעל קו המגמה, גבוהות.

### תרשים 18: רמת המחירים והתוצר לנפש במדינות OECD



מקור: נתוני OECD ועיבודי מכון אהרן

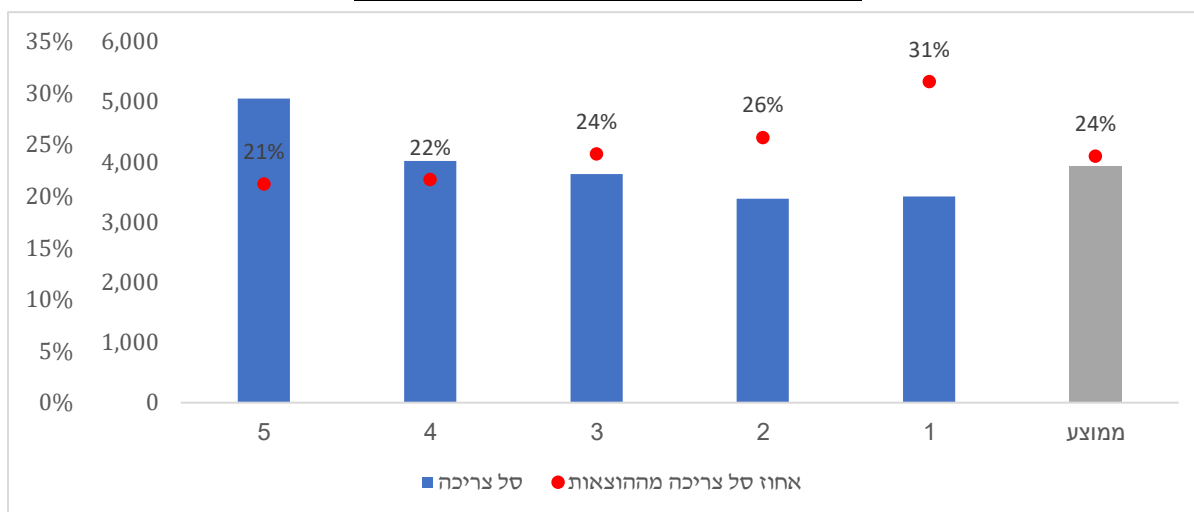
גורמים רבים תורמים ליוקר המחיה אולם רמת התחרותיות ופריון העבודה הם שורשי הבעיה. מאחר ורגולציה עודפת ובירוקרטיה כבדה הם מכשול לתחרותיות בכך שהן מייצרות חסמי כניסה ותמריצים שליליים לזימות והשקעות ומשיתות עליות נוספות על עסקים, כפי שעלה ממחקרים שנסקרו בדוח זה. מכאן, ברור הוא שלרפורמה בנושאים אלו ובפרט בהליכים בירוקרטיים מרכזיים, ביניהם יבוא מוזן רגיש ורישוי עסקים, תהיה השפעה משמעותית על יוקר המחיה בישראל.

אינדיקציה לרמת התחרותיות בשווקים הנה רמת הריכוזיות הענפית. כיום ישנם שווקים רבים במשק הישראלי מאופיינים ברמת תחרות נמוכה וריכוזיות גבוהה הנובעים בין היתר מהיותו כלכלת אי, אולם גם מהסביבה העסקית המוכתבת על ידי הרגולציה והבירוקרטיה. מניתוח ענפי המסחר והשירותים עולה תמונת מצב מגוונת באשר לרמת הריכוזיות. כך לדוגמא ענף הקמעונאות מאופיין בריבוי שחקנים ואף בתחלופה של שחקנים משמעותיים לאורך זמן, לעומת ענף הסיטונאות בו ניכרת רמת ריכוזיות גבוהה באופן בו מיעוט שחקנים מהווה נתח משמעותי מהשוק. כיום במרבית קטגוריות הצריכה ניכרת רמת ריכוזיות גבוהה. כך לדוגמא 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 ה-FMCG (Fast-moving consumer goods, מוצרי צריכה מתכלים).<sup>65</sup>

<sup>65</sup> עיבודי אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה והתעשייה לנתוני סטורנקסט לשנת 2020.

ענפי המסחר והשירותים מהווים חלק משמעותי בסל הצריכה של משקי הבית<sup>66</sup>. 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.

## 5. בעיות הייסוד הרגולטוריות בישראל

במסגרת עבודת הוועדה התקיימו פגישות עם חברות רבות מסקטור העסקי; בוצע תהליך שיתוף ציבור וקול קורא למגזר העסקי להשתתפות בסקר הממפה את הסוגיות המרכזיות שעלו כמעכבי 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 הברוקטיה ולגבש פתרונות מתאימים. נדגיש כי בעשור האחרון בוצעה פעילות ממשלתית רבה בתחום ועיקרם יפורט בהמשך. למרות שינויים מבורכים אלו הוועדה מצאה 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 עליהם מופקד הרגולטור (בריאות הציבור, ביטחון הציבור, הגנת הצרכן וכיו"ב) והן

<sup>66</sup> סלי הצריכה מורכבים ממזון (ללא ירקות ופירות), ירקות ופירות, ריהוט וציוד לבית, הלבשה והנעלה כפי שמפורטים בסקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס.



בהתייחס לאותן עלויות 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 עליהם הוא מופקד, ולמזער את הסיכונים אותם הוא נדרש לנהל, גם כאשר ההכבדה על המגזר העסקי איננה מידתית. המנגנונים הקיימים כיום, משמרים אחריות אישית גבוהה של רגולטורים ביחס לרגולציות עליהם הם אחראים. 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.<sup>67</sup> בנוסף, מאחר ורגולציות רבות הינן חוצות משרדים, אין ידע לגבי הנטל הברוקרטי הכולל המוטל על העסק.

- **החמרה בהשוואה לסטנדרטים בינלאומיים** – רגולציה מיטבית עושה שימוש בתשתיות ידע מקצועיים 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 יחוס וללא תשתית מחקרית מספקת. בשילוב עם שנאת הסיכון המוגברת של הרגולטורים בישראל (לפי דו"ח שהוכן על ישראל ע"י ה-OECD<sup>68</sup>) נוצר מצב בו הרגולציה בישראל שונה ומחמירה יחסית למדינות המתקדמות. נספח 4 מציג השוואה של תהליכי הרגולציה הכרוכים ביבוא מזון רגיש קבלת היתר לויזת עובד זר בישראל ובמדינות יחוס מערביות.<sup>69</sup>
- **העדר שקיפות ומידע נגיש בדרישות הרגולציה** – הגדרת דרישות ותהליכי אכיפה שקופים וברורים במפרט מיצרת 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 בהם לא ניתן לעשות פורמליזציה של כלל הדרישות (לדוגמא במיסוי בינ"ל) בולט ההיעדר של מנגנוני pre-ruling (החלטה מקדמית של הרגולטור בנוגע גולציה 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

<sup>67</sup> כיום ישנו חיוב אפקטיבי לשקלל את הנטל לעסק בכל רגולציה חדשה, לעיתים באמצעות ביצוע RIA מלא ולעיתים באמצעים אחרים. (Regulatory Impact Assessment) RIA הוא כלי המיועד להביא ליצירת רגולציה מיטבית. תמצית התורה היא בחינת שלושה מרכיבים מרכזיים, ובראשם: תכלית הרגולציה, הנטל הרגולטורי הצפוי ובחינת חלופות.

<sup>68</sup> OECD, Strengthening Capacities and Institutions for Co-ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens, 2017

[https://www.gov.il/BlobFolder/news/spoke\\_oecd150718/he/Spoke\\_OECDreport150718.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/news/spoke_oecd150718/he/Spoke_OECDreport150718.pdf)

<sup>69</sup> מסקירה שבצעה חברת שלדור עבור הוועדה.

שנדרש מהעסקים ה"מסוכנים" ביותר. כתוצאה, עסקים רבים שאינם נמצאים בקבוצת הסיכון נאלצים לעמוד ברף מאוד מחמיר של רגולציה ללא הצדקה.

- **הפיפות וסטריות 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 אך ברמת משרד בודד, יוצרים מצב של דרישות סותרות ומקשים על המגזר העסקי.
- **העדר מענה שירותי מוגדר** – בראיית המנהלים במגזר העסקי, בעוד עסקים 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 לשורותיה להתאים את הנהוג בה לסטנדרטים שנוצרו בו, בין היתר אימוץ מנגנונים של טיפול ברגולציה הקיימת ובטיוב הרגולציה העתידית. לפי פראוור (2020) הטיפול ברגולציה עודפת לא נשען על שיח קיים - להיפך, הייתה תפיסה שמדובר בהכבדה מיותרת על פעולתה של הממשלה והתחייבות לשינוי נבעה כמענה 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.<sup>70</sup> במקביל עלתה המודעות למחיר שישראל משלמת על היותה משתרכת מאחור בשני דו"חות בינלאומיים: 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

<sup>70</sup> לסקירה מקיפה ראו: פראוור, אהוד (2020), למה בגין לא דפק על השולחן, נייר מדיניות בית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים, הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון, אוניברסיטת תל אביב.

עליו הוא מופקד. עליו להסתכל לרוחב לתחומים שעליהם הוא משפיע בעשייתו, אשר אינם בתחום אחרייתו המיידית, ולהביאם בחשבון.

- **החלטת ממשלה 708 מיום 25.08.2013: טיוב, תיאום ושיפור הרגולציה הממשלתית**  
הצעה 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. זו"ח RIA כולל הגדרה קפדנית תכלית הרגולציה, בחינת הנטל הבירוקרטי שיוצרת הרגולציה ובחינת חלופות המשיגות את תכלית הרגולציה.
- **החלטת ממשלה 2118 מיום 22.1.2014: הפחתת הנטל הרגולטורי**  
החלטה זאת פרטה את הצעדים הדרושים כדי לטפל במלאי הרגולציה הקיים ובדרכי להקטנת הרגולציה הקיימת. לכן הוטל על משרדי הממשלה: א. לפעול להפחתת הנטל הרגולטורי הקיים. לרבות סקירה של מלאי הרגולציה שבאחריות המשרד תוך חמש שנים; והפחתה של 25% מהנטל הבירוקרטי<sup>71</sup>; ולפרסם את תוכניות ההפחתה אחת לשנה באתר יעודי. 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 ולהדריך ולהביא כסיוע למשרדים חברת ייעוץ.
- **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.<sup>72</sup>
- **החלטה ממשלה 4389 מיום 23.12.2018: רגולציה חכמה – ישום המלצות ארגון ה-OECD**  
כ-4 שנים לאחר השקת תכנית החומש (החלטה 2118), פרסם ה-OECD דוח הסוקר את פעילות הממשלה בנושא הרגולציה, אשר קבע כי ישראל צריכה ויכולה להרחיב את הרפורמה להפחתת הנטל הבירוקרטי.<sup>73</sup> בהמשך ישיר לכך פורסמה החלטת ממשלה 4398. במסגרת החלטה זו נקבעו מספר אבני דרך לרפורמה בתהליכי קביעה של רגולציה במשרדי הממשלה: הרחבת הגדרת רגולציה לכל הנחיה, חוזר או נוהל שמוציא רגולטור; הקמת מנגנון פנימי במשרדי הממשלה שיהווה גורם מלווה ותומך בתהליכי קביעת רגולציה; והקמת מערכי הכשרה לרגולטורים וליועצים משפטיים להעמקת ההיכרות עם תהליכי קביעת רגולציה.

<sup>71</sup> לצורך זה יש לחשב את העלות בזמן ובכסף של הרגולציה.

<sup>72</sup> במדינות שונות בעולם – ארצות הברית, בריטניה וגרמניה – נהוגה שיטה של חובת ביטול רגולציה ותיקה כדי "לפנות מקום" לחדשה "one in, one out". ("out" (2020) מצייין כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, אלי גרונר, דחה את הרעיון לישום שיטה זאת כי שכפי 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 בו יש מקום לאמץ את החיבור בין רגולציה נכנסת לרגולציה מופחתת.

<sup>73</sup> OECD, *Strengthening Capacities and Institutions for Co-ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens*, 2017

[https://www.gov.il/BlobFolder/news/spoke\\_oecd150718/he/Spoke\\_OECDreport150718.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/news/spoke_oecd150718/he/Spoke_OECDreport150718.pdf)

○ **הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל** - החשב הכללי הקים ביום 11.7.2017 ועדת היגוי לשיפור הסביבה העסקית בישראל. שתפקידה לגבש תכנית עבודה לשיפור הסביבה העסקית, לרבות יעדים לקידום דירוג ישראל במדד הבנק העולמי. בהמשך לדו"ח המלצות הוועדה מיוני 2018, פועלים כיום מספר צוותי עבודה 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 בנושא מול הבנק העולמי.

סקירה<sup>74</sup> 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 מרכזי 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 דוחות הפחתת הרגולציה ומידי שנה מפורסם ה"ספר להפחתת הנטל הרגולטורי". לפי פראוור (2020) פרסום RIA בחקיקה חדשה התחוויר כתהליך מורכב ועצם הצורך להכינו עיכב או אף מנע חקיקה רגולטורית חדשה ובכך עצר זמנית את שטף הרגולציה ונעשו ונעשים אינסוף נסיונות לעקוף את הצורך ב-RIA או להתעלם ממנו בדרכים שונות.

## 7. המלצות הוועדה בתחום הרגולציה והבירוקרטיה

התובנות שעלו מעבודת הוועדה לרבות הפגישות, דיוני המליאה והמחקר הנלווה - העלו כמה מסקנות עיקריות כפי שהובאו בדוח זה עד כה. בישראל קיימת בעייה 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, פיריון עבודה נמוך ויוקר מחיה. בעשור האחרון בוצעה עשייה ממשלתית רחבה בתחום הרגולציה במסגרתה 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 להפחת 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,

<sup>74</sup> מתוך פראוור (2020).

בפרט לא החלה במדידה שיטתית, שקופה של עלות הבירוקרטיה. הניסיון הבינלאומי במדינות מערביות מתקדמות הוא כי **מדידה שיטתית ומבוקרת של עלות הבירוקרטיה היא הכרחית בדרך לצמצום הנטל הבירוקרטי. מעבודות קודמות שנעשו במכון אהרן<sup>75</sup> ועבודת הוועדה עולה כי ללא מדידה של הנטל הבירוקרטי, לא תוכל ישראל להפחית את הנטל הבירוקרטי.**

מודל מדידה 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 בינהן אוסטריה, גרמניה, אירלנד, לטביה, לוקסמבורג, הממלכה המאוחדת, נורבגיה, שבדיה, פינלנד, בלגיה, הולנד, צרפת, הונגריה, איטליה, צ'כיה, פולין ואסטוניה.<sup>76</sup> למתודולוגיית 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 הוא הפשטות שלו ובכך שאינו נתון למניפולציות ופרשנויות.** המודל מאפשר בחינה ומיפוי של כל הליך רגולטורי על פי החובות הבירוקרטיים הכרוכים 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 ישום השיטה באמידת הנטל הבירוקרטי ביבוא מזון רגיל שבוצעה על ידי הממונה על חוקיות היבוא. הבדיקה ביקשה להעריך בכמה הופחת הנטל הבירוקרטי בתקופה שלאחר ישום "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).

<sup>75</sup> סומקין, סרגי (2019), "מנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי באמצעות מודל ה-SCM", נייר מדיניות, מכון אהרן למדיניות כלכלית.  
<sup>76</sup> ב-2003 הקימו מספר מדינות אירופיות את SCM Network מתוך מחויבות להשתמש בגישה מתודולוגית אחידה, המדינות המצויינות לעיל ומדינות נוספת חברות ברשת זו. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38103089.pdf>

**לוח 5: מודל SCM לאמידת הנטל הברוקרטי ביבוא מזון רגיל**

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

מקור: הממונה על חוקיות היבוא, משרד הכלכלה והתעשייה

הבדיקה מצאה כי בעקבות הרפורמה הופחת הנטל הברוקרטי ליבואני מזון רגיל ב-77.73%<sup>77</sup> בדיקה זו ממחישה את הצורך לבצע מדידה מקצועית ושיטתית למלאי הברוקרטיה משני טעמים עיקריים: בחינה ומיפוי של התהליך הרגולטורי לברוקרטיות המרכיבות

<sup>77</sup> הבדיקה בוצעה גם על מזון רגיש ותוצאותיה מופיעים בנספח 7.

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 תצלית 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.<sup>78</sup> 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 ממליצה הוועדה על אימוץ שני יעדים<sup>79</sup> מדידים שיושגו בתוך עשור. קביעת יעד שאפני להפחתת העלות של הליכים בירוקרטיים הוא תהליך שיושם בהצלחה במדינות מתקדמות בעולם. לאור הניסיון הבינלאומי ועל מנת להפחית את הנטל הבירוקרטי על עסקים בישראל, לתת תמריץ לכלכלה תחרותית יותר ולהגביר את פוטנציאל הצמיחה של הכלכלה, ממליצה הוועדה לממשלה לאמץ מדדים רב שנתיים באופן הבא:

### א. שיפור מיקומה היחסי של ישראל במדד ה-STR1 ל-10 המדינות המובילות עד 2030

כפי שפורט בסעיף 2 בפרק זה, מדד ה-STR1 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, מיקומה של ישראל במדד ה-STR1 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 במספר חוקים שאינם קשורים אחד לשני, אך יחד הם מהווים חסם כניסה לחברות זרות, מגבילים את התחרות, מעכבים את צמיחת הפריור ותרומים ליוקר המחיה במשק כולו. מכאן, שיש לדאוג לשיפור מיקומה היחסי של ישראל במדד זה. היעד שהציבה הוועדה הוא מקום 10 עד 2030. מסימולציות שערכנו עולה כי הרגולציות המגבילות הרוחביות מהוות במוצע 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 האופן היחיד להשתפר המדד, אם כי הוא המשמעותי ביותר בכל הקשור להכנסת תחרות בינלאומית. ניתן ורצוי להשתפר גם במדד החמישי -

<sup>78</sup> בין התאריכים 9-10 בספטמבר 2019 התקיימה במרכז הבינתחומי הרצליה סדנא מקצועית בינלאומית בנושא הורדת הנטל הבירוקרטי. הסדנא אורגנה על ידי אגף החשכ"ל במשרד האוצר בשיתוף עם מכון אהרן למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי הרצליה. בסדנא 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 הסדנא הסכימו הגורמים הממשלתיים כי ליישם מדידה של עלות הבירוקרטיה גם בשיטת ה-SCM.

<sup>79</sup> יתרונותיהם של קביעת מדדים פורטו בפרק הרקע בדוח זה.

שקיפות רגולטורית וההליך המנהלי ששיפור בו אינו דורש חקיקה והוא מהווה בממוצע 7% מהציון. מכאן שניתן לשפר את ציון STRI באופן מהותי מטיוב והפחתה נטל בירוקרטי באופן רוחבי ולאחר מכן טיוב פרטני לפי ענף.

**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 (forwarding Logistics freight)	0.260	51%	11%	38%
לוגיסטיקה- אחסון ומחסן (warehouse Logistics storage and)	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%



67%	4%	29%	0.316	טלקומוניקציה (Telecommunication)
46%	4%	50%	0.307	תחבורה ימית (Maritime transport)

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; זאת לצד חוסר מודעות מספקת של המשרדים לגבי העלויות הכלכליות הישירות של החלטות והשפעתן על המגזר העסקי<sup>80</sup> - נוטה הבירוקרטיה 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 בהן צפוי שהורדת העלות הבירוקרטית תתן תמורה גבוהה, ביחס לעלויות המדידה (רגולציות משמעותיות כגון: רישוי עסקים ויבוא מזון רגיש כפי שיפורט בהמשך).

כדי להבטיח הקמת מנגנון מדידה ממליצה הוועדה על השינויים המבניים הבאים, המלצות אלו מבוססות על הניסיון הבינלאומי במדינות מערביות מתקדמות.

## 2 | תמורות מבניות לטיפול עומק במנגנוני הרגולציה

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

הניסיון הבינלאומי 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:

<sup>80</sup> דוח הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל, יוני 2018, אגף החשב הכללי במשרד האוצר.

א) הקמת פעילות מדידה בהובלת משרד האוצר ומשרד רוה"מ ובשיתוף הלמ"ס במסגרתה יבוצע איסוף שיטתי ומייצג של נתונים הנדרשים לחישוב עלות הבירוקרטיה באמצעות מודל ה-SCM.<sup>81</sup>

ב) פיקוח ובקרה של מתודולוגיית המדידה עבור רגולציה חדשה (RIA) ובחינה שוטפת של המדידה שנעשית על ידי האגפים לטיוב רגולציה במשרדים הממשלתיים תעשה על ידי משרד האוצר ומשרד רוה"מ תוך הסתמכות על נתוני המדידה והיוועצות עם הרגולטורים במשרדים הממשלתיים.<sup>82</sup>

כאמור, איסוף נתונים ובקרה על תהליך המדידה הם צעדים עקרוניים משלימים לצעדים הנכונים שנעשו בשנים האחרונות ועיקרם - בניית המנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי וטיוב הרגולציה במסגרתו הוקמה היחידה לרגולציה במשרד ראש הממשלה והאגפים לטיוב רגולציה במשרדים ממשלתיים.<sup>83</sup>

### 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 המושגות על המגזר העסקי, יש למנות ועדת בכירים שתורכב ממנכ"לי המשרדים רה"מ, אוצר, כלכלה ותעשייה.<sup>84</sup> 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 תרכז ע"י משרד הכלכלה והתעשייה בתפקידו כ- POC לעסקים.<sup>85</sup>

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 ויוקם גוף כאמור, יש לבחון את אופן עבודתו ועדת המנכ"לים לעיל.

### 3 | תמורות רוחביות במנגנוני הרגולציה הממשלתיים

במסגרת עבודתה, זיהתה הוועדה מספר 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

<sup>81</sup> התהליך יבוצע בשיתוף הלמ"ס מאחר והוא הגוף היחיד שיכול על פי חוק להייב 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 להחלטת ממשלה 2318 "הגברת התחרות ויעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא" ולסעיף 13 א' לעניין חובת ההיוועצות עם הממונה על חוקיות היבוא.

<sup>82</sup> לפירוט על המבנה המוסדי הרצוי והרווח במדינות המבצעות מדידה של הנטל הבירוקרטי ראו: סומקין, סרגיי (2019), "מנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי באמצעות מודל ה-SCM", נייר מדיניות, מכון אהרן למדיניות כלכלית.

<sup>83</sup> לפי החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014 בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי

<sup>84</sup> הוועדה תפעל בשיתוף וסנכרון מול ועדת המנכ"לים אשר הוקמה מתוקף הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל, בהמשך לדו"ח המלצות הוועדה מינוי 2018.

<sup>85</sup> להרחבה ראו פרק "שינוי ארגוני במשרד הכלכלה והתעשייה"

הסתכלות כוללת על התמונה הרגולטורית המצרפית שחווה העסק, לרבות כלל הרגולציות המוחלות על העסקים, העלויות הכוללות והמשמעויות המצטברות של כלל הדרישות אותן עליו למלא.

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

#### **א. אימוץ מנגנונים ונורמות בינלאומיות**

בהשוואת תהליכים רגולטורים מרכזיים ומשמעותיים בהיבטים של תחרותיות, פריין ויוקר מחיה עולה כי הדרישות הרגולטוריות בישראל מחמירות ביחס למקובל באירופה ובארה"ב. כך למשל ברמת פירוט של הסטנדרטים לאחסון מזון; בהשוואת תהליכי אישור יבוא מזון רגיש; תהליך דרישות האכיפה בתהליך היבוא בנמל; הבדלים בדרישות רישוי עסק עבור פריטי רישוי שונים ובדרישות הרגולציה לקבלת היתר לוויזת עובד זר - מצאה הוועדה שיש בישראל סטנדרט רגולטורי מחמיר<sup>86</sup>. 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 בינלאומיות בתחומי אחריותם בהתאם לרגולציה הנהוגה במדינות מפותחות<sup>87</sup>.

#### **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. האבחנה 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 רגולטורים מרכזיים, כדוגמת רישוי עסקים<sup>88</sup> ויבוא מזון רגיש, אין דיפרנציאציה מספקת בין עסקים. בהעדר אבחנה 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. נדגיש כי הוועדה סבורה כי גם בעסקים בסיכון גבוה ניתן להשיג את תכלית הרגולציה בנטל בירוקרטי נמוך יותר, כפי שעלה מההשוואות הבינלאומיות. הוועדה ממליצה לרגולטורים ליישם מודלים של ניהול סיכונים ברגולציה באמצעות שימוש במנעד רחב יותר של כלים רגולטוריים הנע בין התערבות מקיפה ונוקשה של הרגולטור (אישור מראש ודרישה לרישוי) לבין התערבות מצומצמת המעניקה בחירה ושליטה רבה

<sup>86</sup> להשוואות ראו נספח 5 ותרשימים 20-22.

<sup>87</sup> החלטת ממשלה 2318 מיום 11.12.2014 שעניינה "הגברת התחרות ויעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא" מתייחסת לאימוץ סטנדרטים של מדינות מפותחות לתחום היבוא בלבד, הוועדה סבורה כי יש לפעול לאימוץ מנגנונים ונורמות בינלאומיות באופן רחב, לתחומים רגולטורים נוספים.

<sup>88</sup> בתאריך 10.7.18 הצביעה מליאת הכנסת על תיקון 34 לחוק רישוי עסקים הקרויה "רישוי עסקים דיפרנציאלי" שמטרתה תהליכי רישוי שונים המתאמים לסוגי העסקים השונים. רפורמה זו אמורה הייתה להיכנס לתוקף ב-01.01.2019 אולם היא אינה מיושמת.

יותר למפוקח (מעבר לאכיפה בשווקים). נדגיש כי עבור יישום יעיל של אכיפה בשווקים יש להגביר ולייעל את מערך האכיפה הקיים כיום. פעילות ניהול הסיכונים תעשה בהובלת אגף רגולציה במשרד רוה"מ אשר פיתח מתודולוגיות שונות לאמידת סיכונים וניהולם.<sup>89</sup>

אנגליה היא אחת המדינות בהן מנגנון ניהול הסיכונים מיושם באופן נרחב כאשר הגישה עקרונית היא לחלק את בתי-העסק לקבוצות ע"פ חישוב משוכלל של הסיכון מאי-ציות (מה יהיה הנזק לציבור במידה והעסק לא-יציית לדרישה הרגולטורית?<sup>90</sup>) והסיכון לאי-ציות (מה הסיכוי שעסק ספציפי לא יציית לדרישות?<sup>91</sup>), כאשר דרישות האכיפה עבור הקבוצה בסיכון גבוה תהיינה מחמירות יותר לעומת הקבוצה עם הסיכון הנמוך.<sup>92</sup>

### תרשים 20: גישה עקרונית לניהול סיכונים באנגליה<sup>93</sup>



מקור: סקירה שבוצעה על ידי חברת שלדור עבור הוועדה

<sup>89</sup> [https://www.gov.il/he/departments/general/risk\\_management](https://www.gov.il/he/departments/general/risk_management)

<sup>90</sup> לדוגמא, אי-ציות לדרישה להקפיד על הוראות כיבוי אש מסוימות, עשוי לגרום לשריפה ואף פגיעה 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.

<sup>91</sup> הסיכון לאי-ציות תלוי ביכולת או הנכונות של עסק מסוים לעמוד בדרישות. הסיכון לאי-ציות לרוב נקבע כפונקציה של היסטוריית הציות של העסק – עסק שבעבר לא יציית לדרישות הרגולציה, יש סיכוי גבוה שלא יציית פעם נוספת (בדומה לציבירת "נקודות" בעברות נהיגה).

<sup>92</sup> רשות המזון האנגלית מהווה Best Practice בניהול סיכונים במדיניות אכיפה.

<sup>93</sup> 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 עליהם הם אחראים. אחריות זאת הכוללת אחריות פלילית, אישית ונזיקית וגוררת מדיניות של מזעור סיכונים (חתימה ל"אפס סיכון") ולא ניהול סיכונים. ולכן 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".<sup>94</sup> בנוסף לצעד זה, ממליצה הוועדה על חקיקה המתייחסת מפורשות למעטפת המשפטית שנותנת המדינה ובתוך כך, בין היתר, לנושא ניהול הסיכונים וגבולות האחריות של הרגולטור.

## 4 | קידום הדיגיטציה בשירותים הממשלתיים

הטמעה דיגיטלית של תהליכי רגולציה, פיקוח ובקרה בהם מחוייבים העסקים וקידום זרימת המידע בין העסקים לבין ההממשלה וזרועותיה באופן דיגיטלי, תיעל את ההליך הבירוקרטי ותוזיל את עלותו. לדיגיטציה ממשלתית, בדגש על הליכי רישוי דיגיטליים ומתן אישורים דיגיטליים בהם מחוייבים העסקים, יש השפעות 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, ומעקב אחרי יעדי שירות ומשך זמן לטיפול ואפשרות לפעולה אקטיבית מול העסקים. בישראל הדיגיטציה של ההליכים הרגולטורים נמוכה. מהנתונים עולה כי מלאי מלאי ההון הציבורי ICT לנפש בישראל הוא 42% מזה של מדינות הסמן. אקשטיין ואחרים (2019) מצאו כי הפער במלאי ההון ICT 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 בדיגיטציה הממשק בין הממשל והרגולטורים לבין העסקים.

## 5 | סוגיות פרטניות לטיוב

### א. הסרת חסמים לייבוא והפחתת עלות הבירוקרטיה

חסמי כניסה משמעותיים נמצאים בתחום היבוא שכן שיטת אכיפת חוקיות היבוא 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 היבוא להגברת התחרות, והפריון והפחתת יוקר המחיה מדגישה את

<sup>94</sup> להנחיית פרקליט המדינה 2.37 ראו: <https://www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Guidelines/02.37.pdf>

הצורך בהפחתה משמעותית של נטל הבירוקרטיה ומסמנת נושא זה כאחד הנושאים הראשונים שיכנסו למדידה ושיש לקבוע עליו יעד להפחתה של לפחות 50% בעלות הבירוקרטיה.

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

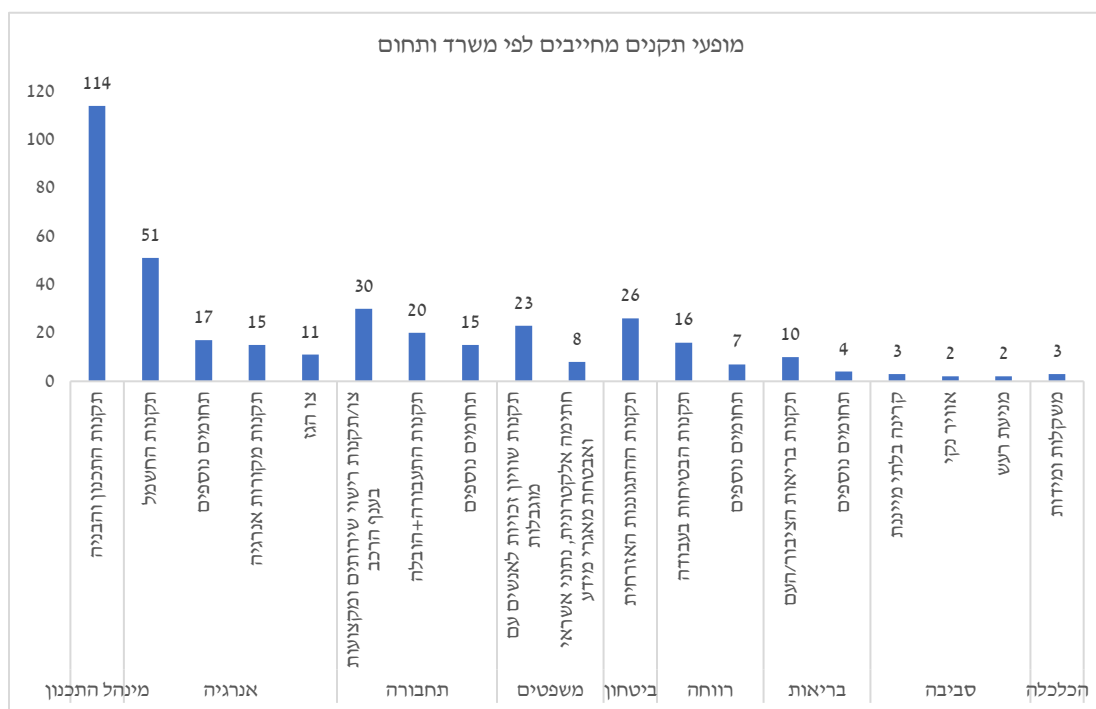
- **אימוץ השיטה האירופית לאכיפת חוקיות היבוא:** מעבר ממודל של אכיפה בשער הכניסה למודל של אכיפה בשווקים - אימוץ שיטת אכיפת חוקיות היבוא הנהוגה באירופה, לפיה יבוטלו התהליכים הבירוקרטיים ביבוא, כאשר הרגולטור נסמך על הצהרה מטעם היבואן כי המוצר עומד ברגולציה המבוקשת. זאת לצד ניהול סיכונים באכיפה מדגמית בשווקים ומתן כלי אכיפה וענישה למי שמבצע הצהרת שווא.
- **אימוץ הסטנדרטים הטכניים המקובלים במדינות מפותחות** בעלות שווקים משמעותיים, כך שלא יידרשו התאמות לצורך היבוא לישראל ומוצרים שמיוצרים למכירה באיחוד האירופאי או ארה"ב יוכלו להימכר גם בישראל ללא התאמות ייחודיות.
- **שקיפות בהליך הרגולטורי והנגשת המידע ליבואנים:** יש לשפר את הנגשת המידע בעניין ההליך הבירוקרטי הכרוך ביבוא. אי הוודאות אינה מאפשרת ליבואנים לקחת החלטות מושכלות ועשויה ליצור נטל בירוקרטי שונה עבור יבואנים שונים.
- **הפחתת העלות הבירוקרטית של יבוא מזון רגיש:** יש להמשיך ולהעביר 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 דיגום מזון רגיש, והרחבת ההישענות על הצהרות בשלב היבוא, זאת לצד התאמת הרגולציה הקיימת בהתאם לנהוג בשווקים מפותחים.
- **אימוץ תקנים בינלאומיים 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 השחקנים במשק (יצרנים, יבואנים, מתחזקים, משתמשים, ועוד). יתכנו מקרים בהם מוכרות 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 ישנה 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 היבוא, ומצריך אישור שר אוצר וראש הממשלה לאכרזת רשמיות על שינויים בלתי מחייבים. בתקן רשמי מאומץ למשל, יכולה וועדת האימוץ לזהות מתי סיווגה וועדת התקינה בטעות

שינוי מתחייב כבלתי-מחייב ולהיפך, לדרוש נימוקים מהוועדה מדוע הוכנסו שינויים בלתי מתחייבים וכן לדרוש מהוועדה לדון פעם נוספת בשינוי הבלתי מתחייב. משרד ראש הממשלה יכול מצדו לדרוש מהרגולטורים המשרדיים המעורבים בתקן לנמק מדוע הם דורשים להשאיר סטייה בלתי מתחייבת, ולאשר/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, וועדת 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 בהם מוזכר תקן מחייב אחד או יותר. חלק ניכר מהתקינה המחייבת הם תקנים בתחום הבניה וקשורים לתקנות הבניה, תקנות משרד הביטחון לעניין בניית מקלטים וכן תקנים של נגישות.

**לאור האמור הוועדה ממליצה להנחות את הרגולטורים לאימוץ סטנדרטים בינלאומיים בתקינה מחייבת שאינה**



**רשמית** (בדומה למתנהל בתקינה הרשמית), גיבוש מנגנון לטובת מיפוי סדור של השינויים שמקורם בהיבטים בינלאומיים 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 יבוא מקביל שמביא להגברת התחרות ושיפור הפריון. הוועדה ממליצה לאסור על רגולטורים לחייב קשר עם

היצרן כתנאי הכרחי ליבוא 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 אחד עם השני 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 מספר ניסיונות לרפורמה<sup>95</sup> אולם רובן לא הוטמעו ובפרט לא יצרו שינוי מהותי בנטל הבירוקרטי הכבד.

הועדה ממליצה להמשיך ולפעול להטמעת רפורמות שייושמו כבר החל ובפרט הטמעת מפרטים אחידים ומסלולי רישוי דיפרנציאליים. ישומן מבטיח הקלה בנטל הבירוקרטי לעסקים עם העלאת הודאות שבתהליך לצד הטמעת מנגנוני ניהול סיכונים. לגבי הרפורמה לפרסום מפרטים אחידים, מאז 2012 פרסמו 65 מפרטים מתוך 200 פריטי רישוי, כאשר 20 מהם פרסמו ב-2020. מאחר וב-30 פריטי רישוי הנפוצים ביותר נכללים כ-80% מכמות העסקים הנדרשים ברישיון, יש לרכז את המאמצים בפרסום מפרטים לפרטי רישוי אלו, ובפרט לפרטי 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 הטווח 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.** הועדה ממליצה גם על הטמעת דיגיטציה בהליך זה באופן שיפחית מהותית העלות הבירוקרטית ברגולציה זאת ויצור אחידות בדרישות מעסקים ואכיפתן.

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

<sup>95</sup> תיקון 27 לחוק רישוי עסקים משנת 2008 – פרסום מפרטים אחידים. תיקון 34 לחוק רישוי עסקים משנת 2018 – מסלולי רישוי דיפרנציאליים.



### ג. הגדלת כושר התחרות מול היבוא האישי

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

סוגיית גביית מע"מ ביבוא אישי למוצרים בעלי ערך נמוך, נמצאת על סדר היום במדינות רבות, כאשר והמגמה הרווחת במדינות המפותחות הינה לביטול הפטור ביבוא אישי, כחלק ממהלך כולל לשינוי מנגנוני היבוא 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 ליצר בסיס שווה לתחרות בין עסקים מקומיים לעסקים שאינם מקומיים, מקדמות מדינות תשתית תפעולית נוחה וקלה לאיסוף ותשלום המס.

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

- אוסטרליה - החל מיולי 2018 אוסטרליה ביטלה 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 אחראיות לתשלום המס של מוצרים מיובאים בעלי ערך נמוך הנמכרים לצרכן האוסטרלי וללא מעורבות של רשויות המס (מסלול ירוק). הספקים ידרשו להוסיף את רכיב המס למחיר המוצר (כפי שסוחרים מקומיים עושים) ולהעביר את הסכום לרשות המס האוסטרלית<sup>96</sup>.
- ניו זילנד – החל מדצמבר 2019 ספקים בינלאומיים נדרשים להרשם ולאסוף את המע"מ עבור מוצרים מיובאים בערך הנמוך (מוצרים בערך הנמוך מ-1,000 דולר ניו-זילנדי)<sup>97</sup>. 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 וסך 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<sup>98</sup>.
- האיחוד האירופי – "The VAT e-commerce package" – הרפורמה בתשלום המע"מ בסחר מקוון תכנס לתוקף ביולי 2021 ולפיה יבוטל הפטור הקיים מתשלום מע"מ למשלוחים בערך של עד 22 יורו. פלטפורמות המסחר המקוונות יחויבו

<sup>96</sup> <https://www.ato.gov.au/Business/International-tax-for-business/GST-on-low-value-imported-goods>

<sup>97</sup> <https://www.ird.govt.nz/gst/gst-for-overseas-businesses/gst-on-low-value-imported-goods>

<sup>98</sup> KMPG Digital economy impact checklist, October 2018

באיסוף ותשלום המע"מ כאשר בגין מוצרים בשווי של עד 150 יורו, גביית המס תבוצע בעת המכירה. מהלך זה ייתר את ההליך הבריורקרטי של גביית המס בעת היבוא ויאפשר שחרור מהיר של הטובין במס. חברות השילוח והדואר יוכלו לשמש כמתווכים עבור סוחרים שאינם מהאיחוד האירופי, ולמסור דוחות תקופתיים לרשויות המס לצרכי ערך מוסף (בניגוד לצורך להצהיר באופן פרטי על כל חבילה וחבילה)<sup>99</sup>.

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

#### ד. הצגת מחירים

לפי חוק להגנת הצרכן בישראל סעיף 17 ב, חלה על קמעונאים חובת הצגת מחירים על כל פריט ופריט בחנות<sup>100</sup>. 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 ומונעת כניסה של טכנולוגיות תחליפיות ומביאה להעסקת עובדים בפריון נמוך. ברוב המוחלט של המדינות המתקדמות בעולם, בהן כל מדינות האיחוד האירופאי, קנדה ו-45 מתוך 50 מדינות ארה"ב החוק מותיר להציג את המחיר על תווית המדף ולא על כל פריט. בקרב מדינות ה-OECD רק בישראל קיימת רגולציית הצגת מחירים על כל מוצר.<sup>101</sup> 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 בהן ניתן להציג את המחיר על המדף, ישנן תקנות ספציפיות על מנת לצמצם את הסיכון הנ"ל, לצד בקרה בשטח וענישה של קמעונאיים. הוועדה ממליצה לאפשר את מימוש חובת הצגת מחיר גם באופן דיגיטלי, כפי שנהוג במדינות המפותחות וללוות את המהלך באכיפה בשווקים וענישה 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.

<sup>99</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/vat/digital-single-market-modernising-vat-cross-border-ecommerce\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/digital-single-market-modernising-vat-cross-border-ecommerce_en)

<sup>100</sup> לחוק הגנת הצרכן ראו: [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/089\\_001.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law01/089_001.htm)

<sup>101</sup> לסקירה בינלאומית רחבה בנושא ראו: לוי, דניאל, חוק סימון מחירים: סקירת מצב בעולם, המגמות המסתמנות והערכת השפעת החוק על המחירים לצרכן (2008), סקירה עבודה משרד הכלכלה והתעשייה.

# פרק השקעות בהון פיזי, טכנולוגי ועידוד חדשנות

## 1. רקע

אחד המשפיעים המרכזיים על פריון העבודה שעומד במוקד דו"ח זה, הוא היכולת להעצים אותה באמצעות הון – כגון מכונות, טכנולוגיות וסביבה אירגונית תומכת - שמעמידה הפירמה 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 העמקת ההשקעה בהון תרמה בממוצע כ- 60% מהצמיחה בפריון העבודה במדינות OECD<sup>102</sup>. דא עקא, היעדר השקעה מספקת בהון פיזי בכלל ובחדשנות בפרט מהווה את 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.<sup>103</sup> נבחן כעת בפירוט פער השקעה זה.

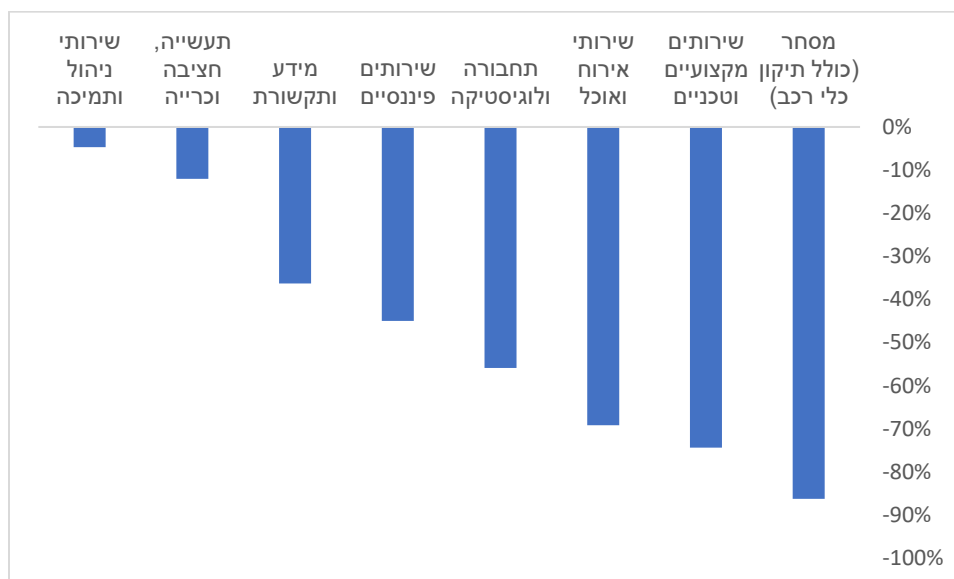
### פער השקעה בהון – מבט על:

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

<sup>102</sup> עיבודי אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה והתעשייה לנתוני [OECD, 2019](#)

<sup>103</sup> [מכון אהרון, 2019](#)

**תרשים 21 - 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 אהרון.

הון הוא מושג רחב שכולל בתוכו סוגים שונים של אמצעים לייצור השירות או המוצר. רמת ההשפעה על הפיריון משתנה בהתחשב בסוג ההשקעה, כאשר לא כל סוגי ההון שווים מבחינת תרומתם. מעבר להשפעות הישירות של השקעה בהון, להשקעה בהון חדשני ישנן גם השפעות חיצוניות, המשתקפות בפיריון הכולל (Total Factor Productivity). השפעות חיצוניות אלו נובעות כתוצאה מייעול רוחבי של מערכת הייצור והניהול עקב הטמעת החדשנות. כך למשל, במחקר של OECD נמצא כי ההשקעה בהון מבוסס ידע, הייתה מתאמת עם עלייה בפיריון הכולל בשנים 2000-2014<sup>104</sup>.

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 הבינלאומי וב-OECD בחשיבותה של היבטים נוספים בחדשנות. בהמשך לכך, נקיים דיון מפורט בשלושה היבטים עיקריים של חדשנות: הטמעת טכנולוגיות, חדשנות שאינה טכנולוגית ומחקר ופיתוח.

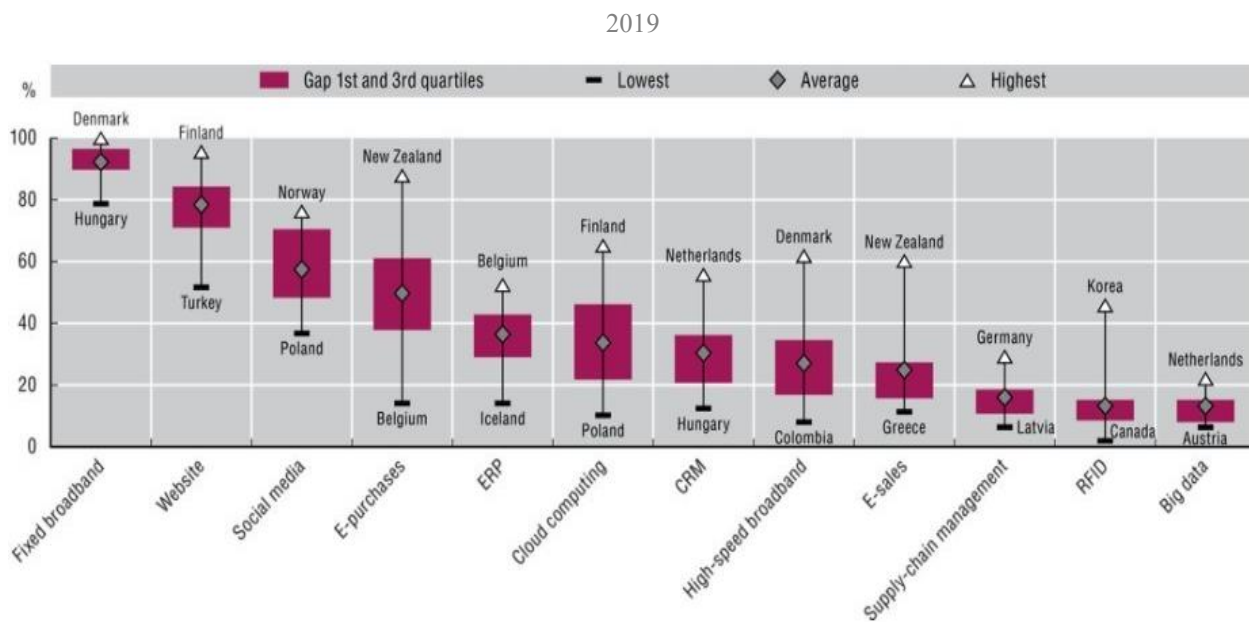
<sup>104</sup>OECD Science, Technology and Industry Scoreboard, 2017

## 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 22 מתוך ניתוח עדכני של OECD, כאשר ניתן לראות כי ישנה שונות לא מבוטלת בשיעור האימוץ בין מדינות, בייחוד בטכנולוגיות בדרגת המורכבות הבינונית הבינונית – כאלו שמצד אחד יש להן רלוונטיות לפעילות העסקית עסקים רבים אך דורשים בכל זאת השקעה משמעותית מצד הפירמה לאימוץ.

**תרשים 22: שיעור האימוץ של טכנולוגיות שונות בקרב עסקים**



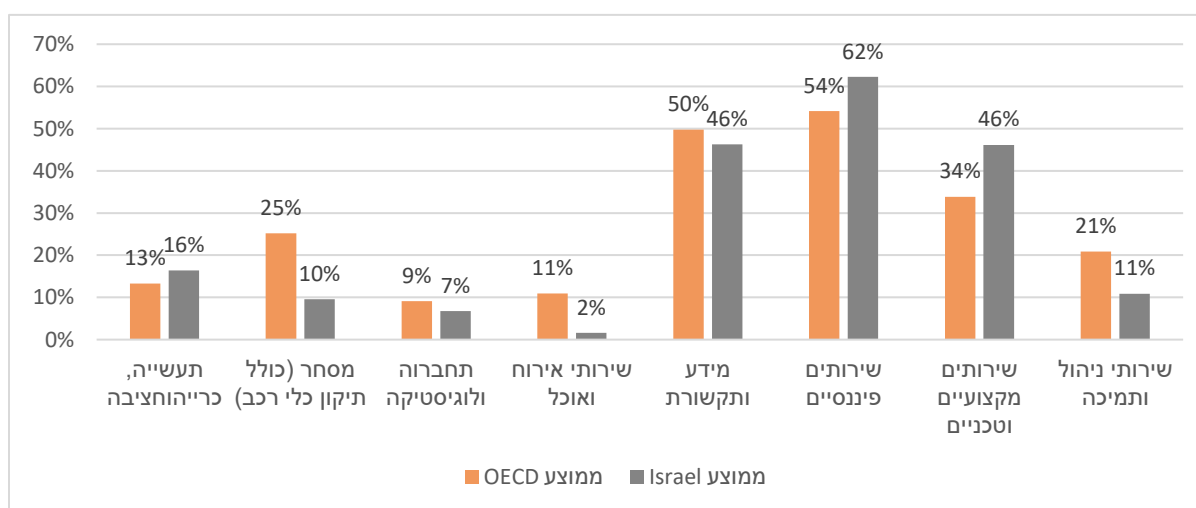
לטכנולוגיות אלה השפעה מהותית על פיריון הפירמות. מחקר עדכני של OECD מלמד שעלייה של 10% בהטמעה של טכנולוגיות כמו ERP, CRM ומחשוב ענן, ברמה הענפית עשויה להביא לשיפור של בין 1-2.5% בפיריון של הפירמה הממוצעת בענף. זאת, כתלות בסוג הטכנולוגיה והדומיננטיות של משימות שגרתיות, קרי כאלו שניתן לעשות להן אוטומציה ביתר קלות<sup>105</sup>.

Gal et al., 2019<sup>105</sup>

נכון לכתיבת דו"ח זה אין לגבי ישראל נתונים מפורטים ברמה של טכנולוגיה ספציפית<sup>106</sup>. עם זאת, ניתן לגזור אינדיקציות לרמה הכללית של הטמעת טכנולוגיות, מתוך ניתוח מפורט של רכיבי ההשקעה בהן. בדומה למקובל בספרות בינ"ל<sup>107</sup> ניתן לבדוד מתוך כלל ההון את רכיבי 'הון ICT' - הרכיבים הרלוונטיים בחשבון ההון להטמעת טכנולוגיות, וכוללים הן היבטי חומרה (מכונה 'ציווד ICT') והן היבט של 'תוכנה ומאגרי מידע'. ניתוח מסוג זה מעלה אכן כי ישנם פערים משמעותיים בהשוואה בינלאומית בהשקעה בהון ICT בענפי שירותים מסורתיים מרכזיים. כך למשל, בשירותי אירוח ואוכל שיעור ההשקעה במדינות ה-OECD ברכיבי הטמעת הטכנולוגיות גדול בממוצע פי 5 ביחס להשקעה בישראל. גם בענפי המסחר ישנו פער גדול, כאשר ב-OECD ההשקעה ברכיבים הטכנולוגיים בממוצע גדולה פי 2.5 ביחס להשקעה בישראל.

### **תרשים 23: השקעה בהון ICT, בענפי המגזר העסקי – ישראל מול ממוצע מדינות מה-OECD**

ממוצע 2013-2017



## **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 לפיריון הפירמה, כגון פיתוח חדשנות שיווקית או חדשנות ארגונית<sup>108</sup>.

<sup>106</sup> הלמ"ס מתעדד לפרסם במהלך שנת 2021 סקר ICT שישפוך אור על נתונים מסוג זה לראשונה בישראל.

<sup>107</sup> [ICT investments in OECD countries and partner economies, 2019](#)

<sup>108</sup> מדריך אוסלו של ה-OECD, 2005 ו-2018.

חדשנות שאינה טכנולוגית היא כלי משלים לחדשנות טכנולוגית שכן לרוב הטמעת הטכנולוגיה לכשעצמה 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 שאינן טכנולוגי, ליצירת אימפקט משמעותי לשיפור הפירון בענפים אלו<sup>109</sup>.

ממחקרים בנושא עולה כי צמיחה איתנה של חברות קשורה באופן חיובי לשילוב של חידושים טכנולוגיים ולא טכנולוגיים כאחד<sup>110</sup>. חדשנות טכנולוגית משפיעה על הנטייה להכניס חידושים שאינם טכנולוגיים בחברה, שכן קיים תמריץ גבוה יותר לבצע פעילויות חדשנות שאינן טכנולוגיות לחברות המציגות חידושים טכנולוגיים<sup>111</sup>.

חדשנות שאינה טכנולוגית תומגנת בחובה היבטים רבים ומגוונים של חדשנות עסקית. כך למשל, יישום שינוי מהותי בעיצוב מוצר או בקו המוצרים כך שיוכל לשינוי במראה וירחיב את האטרקטיביות שלו, נחשב לחדשנות שיווקית. ייסוד קבוצות עבודה או יישום של שיטות ניהול ייחשב לחדשנות ארגונית<sup>112</sup>.

בחלק זה נרחיב לעניין שני סוגים של חדשנות שאינה טכנולוגית - חדשנות יצירתית וחדשנות ניהולית כבעלות השפעה חיובית על פירון 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<sup>113</sup>. חברות אשר משקיעות במרכיב העיצוב הציגו פדיון הגבוה משמעותית בהשוואה לחברות דומות שלא השקיעות במרכיב זה וכן ההשפעה של מרכיב העיצוב גבוהה יותר בחברות מענפי המסחר בהן ההיבט החווייתי חזק יותר מאשר בענפי התעשייה<sup>114</sup>.

Marsh et al, 2017<sup>109</sup>

Pereira, C. S and Romero, F.C.C. 2013. Non-technological Innovation: Current Issues and Prespective<sup>110</sup>

Schmidt, T. and Rammer, C. 2007. Non-technological and Technological Innovation: Strange Bedfellows? Centre for European Economic Research<sup>111</sup>

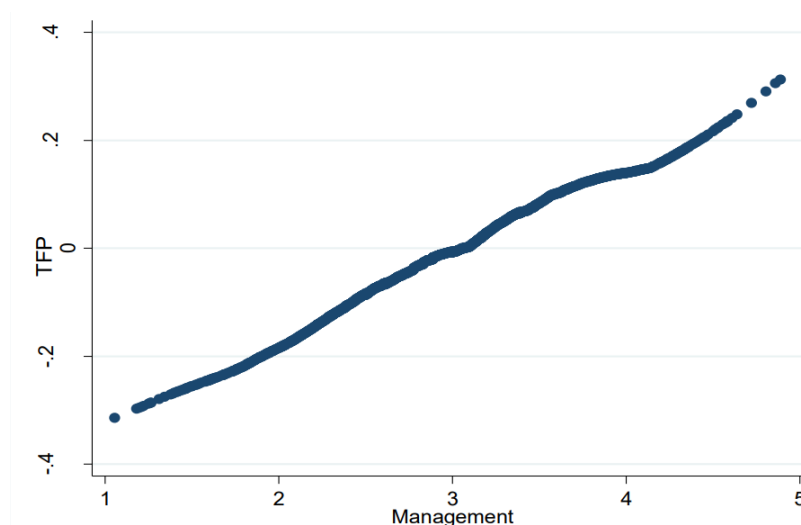
מדריך אוסלו של ה-OECD<sup>112</sup>

Montrezor, S. and Vezzani, A. 2020. Design Centrality, Design Investment and Innovation Performance: An Empirical Analysis of European Firms, *Industrial and Corporate Change*, Vol 29 (2). Pp: 351-374

[The Business Value of Design](#), October 2018, McKinsey Quarterly<sup>114</sup>

היבט נוסף הינו מרכיב הניהול אשר מיוחסים לו בין 20%-30% מהפערים בפריון הכולל – שיעור השפעה הדומה להשפעה של מרכיב המו"פ על הפריון<sup>115</sup>. כמו כן, לפי ניתוח ה-OECD לאיכות הניהול השפעה משמעותית להטמעת טכנולוגיות המשליכה גם היא על רמת הפריון של החברה.

### תרשים 24: הקשר בין רמת הניהול והפריון הכולל



מקור: Bloom et al., 2017

אינדיקציות לפערים באיכות הניהול בישראל ניתן למצוא בנתוני מיומנויות המנהלים בישראל, הנמוכות באופן משמעותי ממקביליהם ב-OECD. עם פער של 16%. פער המיומנויות של המנהלים גבוה במיוחד בעסקים בינוניים (בין 50-11 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 הנה משמעותית להטמעת טכנולוגיות, המשפיעה אף היא על הפריון של החברה.<sup>116</sup>

### 3 | מחקר ופיתוח

על אף 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 ובישעור המועסקים במו"פ, וכן במספר חברות ההזנק ובהיקף השקעות הון סיכון לנפש. בפרט, ישנן חברות הזנק המפתחות טכנולוגיות מתקדמות בענפי המסחר והשירותים בהם עוסק דו"ח זה. כך למשל ישנן יותר מ-270 חברות הזנק בישראל העוסקות בטכנולוגיות בענפי המסחר

<sup>115</sup>Bloom et al. 2017. Management as A Technology?  
<sup>116</sup>Bloom et al. 2019, What Drives Differences in Management Practices?  
 Andrews et al., 2018, OECD.



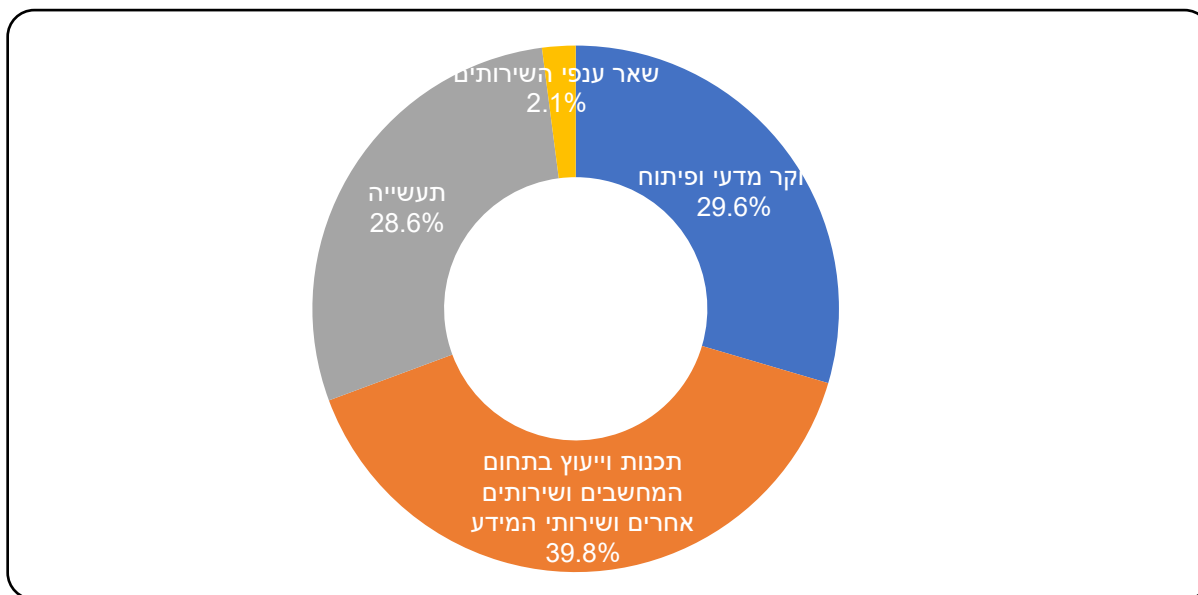
והקמעונאות (RetailTech), יותר מ-220 חברות העוסקות בתחומי התיירות (TravelTech) ויותר מ-110 חברות אשר שוק המסעדות מהווה אחד משוקי היעד שלהן.

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.

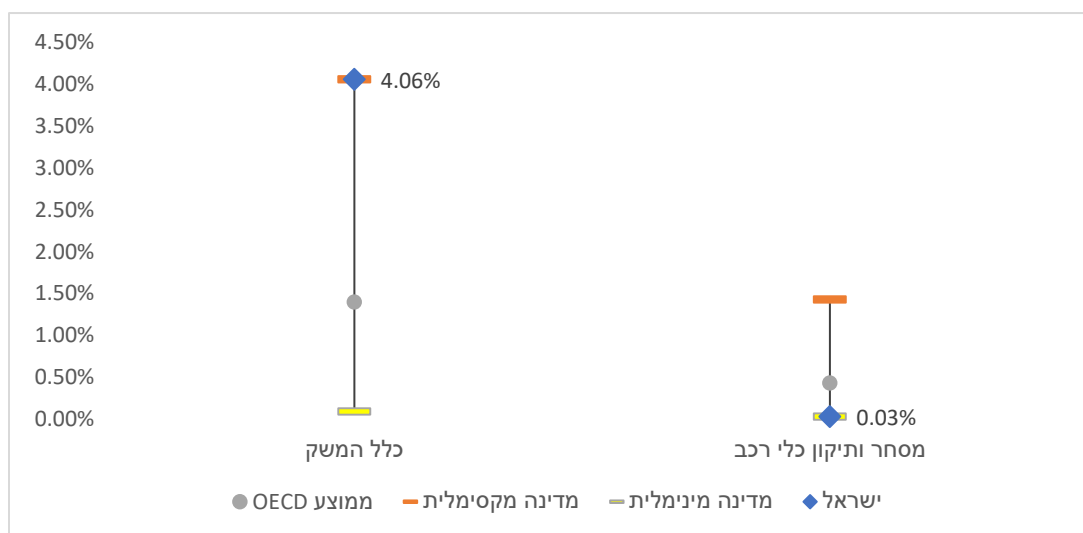
בחלק זה נתמקד שני היבטים עיקריים של מו"פ – מו"פ פנימי ומו"פ חיצוני.

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 ההייטק 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 עצמות המו"פ בענפי המסחר היא הנמוכה ביותר מבין המדינות (זהה לזו של רומניה, איור 26) בניגוד לעצמות המו"פ בכלל המשק. משמע, על אף שעיקר הפער בענפי המסחר והשירותים נובע מהטמעת טכנולוגיות, ישנו פער גם בהיבט המו"פ בענפים אלה.

**תרשים 25 : סך ההוצאה למו"פ במגזר העסקי לפי ענף כלכלי**  
2017



**תרשים 26 : 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<sup>117</sup>. לפיכך עולה כי ישנו פוטנציאל משקי שאינו ממומש אשר יכול לתרום הן לחברות ההזנק והן לחברות בענפי המסחר והשירותים. מצד אחד, חברות השירותים המסורתיות יקבלו חשיפה מוקדמת לטכנולוגיות ישראליות מתקדמות ומצד שני, חברות ההזנק יקבלו 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 מהזיכור בין שתי הכלכלות. מצד החברות בענפי המסחר והשירותים – מדובר בתרבות ארגונית שונה, פערי אינפורמציה, השקעה נדרשת במשאבי זמן, מקום, הקמת סביבה טכנולוגית מתאימה ועוד, אי הטמעת ההשפעות החיצוניות למשק הנובעות מההפריה ההדדית בין הענפים.

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

### 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 ב**יכולתן** של הפירמות להשקיע ולהטמיע הון פיזי וטכנולוגי, והשני מקורו ב**רצונן** ומערך התמריצים הקיים לביצוע השקעה מסוג זה.<sup>118</sup>

**יכולתן של הפירמות** להטמיע טכנולוגיות תלויה בין היתר בנגישותן למקורות מימון, בדגש על חברות קטנות או מתחילות. נתוני ה-OECD<sup>119</sup> מצביעים על כך כי ככל שהנגישות לאשראי של עסקים קטנים ובינוניים נמוכה יותר, כך קצב החלחול של טכנולוגיות במשק נמוך יותר. בישראל כ-55% מהעסקים הקטנים והבינוניים דיווחו על קושי בהשגת אשראי, כאשר כשליש מהצורך במימון הוא להשקעה<sup>120</sup>. חסם נוסף להטמעת טכנולוגיות הנו היבט ההון אנושי. חלק אינטגרלי הדרוש להטמעת ההון הטכנולוגי, הדורש רמת ידע ומיומנויות גבוהה, הנו מרכיב ההון אנושי הכרחי לצורך כך. רמת המיומנויות של העובדים בענפי המסחר והשירותים בישראל נמוכה בהשוואה בינלאומית, כפי שיוצג בהרחבה בפרק הון אנושי. היבט נוסף הנו החסם האינפורמטיבי - לפירמות, במיוחד

<sup>117</sup> 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.

<sup>118</sup> פרק זה עושה שימוש נרחב בסדרת מחקרים עדכניים של OECD ראו: [Berlienger et al. 2020](#), [Andrews et al. 2018](#), [Planes-Satorra and Paunov, 2019](#)

<sup>119</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/laggard-firms-technology-diffusion-and-its-structural-and-policy-determinants\\_281bd7a9-en](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/laggard-firms-technology-diffusion-and-its-structural-and-policy-determinants_281bd7a9-en)

<sup>120</sup> דוח הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים 2020

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 שלהם לאמץ טכנולוגיות כאלה.

לצד יכולתן של הפירמות להטמיע טכנולוגיות, ישנם מספר גורמים המשפיעים על **רצון החברות** לביצוע תמורות אלו. אחד מהם הנו הסביבה התחרותית בענף המשפיעה על מוטיבציית הפירמות להתייעל, כמפורט בהרחבה בפרק "רגולציה ותחרות". ממחקר שנערך ע"י ה-OECD עולה כי לגובה חסמי הכניסה לשוק ישנה השפעה מובהקת על היקף אימוץ הטכנולוגיות בענפי השירותים בפיריון נמוך<sup>121</sup>. לצידו 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 ע"י 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).

## 4. פעילות ממשלתית תומכת השקעה בענפי המסחר והשירותים

כלי הסיוע הממשלתיים כוללים עידוד חדשנות תוך מיקוד בענפי התעשייה ובשירותי ההייטק. המנגנונים הבולטים לכך הנם 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 ופיריון בענפי התעשייה וההייטק. בנוסף לכך, ישנם מגוון רחב של כלי תמיכה בתעשייה, דוגמת מסלולים ייעודיים למו"פ, הטמעה של טכנולוגיות ייצור מתקדם, העלאת הפיריון בתעשייה המסורתית וכן תמרוץ להקמת מכוני מחקר וידע לעידוד החדשנות בתעשייה.

התמריצים הממשלתיים לסקטורים מסוימים בכלכלה, יוצרים דיפרנציאליות באופן בו פועלת הממשלה לעידוד חדשנות ובכך מחמירים את מצבם היחסי של ענפי המסחר והשירותים שלא 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.

על אף שמרבית המנגנונים הקיימים מעודדים חדשנות והשקעות בתעשייה ובהייטק, קיימים מספר כלים לתמיכה גם עבור ענפי המסחר והשירותים, אם כי בהיקף ובמגוון נמוך 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, פועלת הסוכנות למתן מענקים לעסקים קטנים ובינוניים כך באמצעות התכנית להגדלת

[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2018\)24&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2018)24&docLanguage=En)<sup>121</sup>

הפריון בענפי המסחר והשירותים והפעלת מסלול לקידום מסחר מקוון ושיווק באינטרנט בשיתוף עם מטה 'ישראל דיגיטלית', שכלל 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 הנו 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 ע"י המשנה למנכ"ל במשרד הכלכלה והתעשייה, עתידה לקום קהילת חדשנות בתחום הכלכלה היצריתית המבוססת על חדשנות שאינה בהכרח טכנולוגית, המשלבת 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 מתבטא לא רק בהשוואה לענפים אחרים בישראל, אלא מתחדדים גם בהשוואה למדיניות ממשלתית ביחס לענפים אלה במדינות מפותחות, ממנה עולה כי המדיניות בישראל הנה סקטוריאלית באופן משמעותי<sup>122</sup>.

## 5. המלצות

ניכר כי ענפי המסחר והשירותים בישראל אינם זוכים להתייחסות ממשלתית מספקת לעניין הטמעת ועידוד חדשנות. היבט זה בולט בעיקר נוכח הדיפרנציאליות במדיניות הממשלתית ביחס לענפים אחרים. לפיכך ממליצה הוועדה 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 חיזונית. כיום תמריצים אלו ניתנים, בין היתר, על פי החוק לעידוד השקעות הון (1959) בענפי התעשייה בלבד; כמו כן, סיוע ממשלתי לקידום מחקר ופיתוח בהתאם לחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה (להלן חוק המו"פ), הניתן כיום לחברות תעשייה בלבד. לדעת הוועדה אפליה שלילית לענפי המסחר והשירותים תורמת לכך שתוואי הפריון בענפים אלו אינו עולה בשיעור דומה כפי שזה משתקף בנתונים.

<sup>122</sup> ניתוח חברת "שלדור" עבור הוועדה

## 2 | הנגשת ידע

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

## 3 | מדידה ומעקב של הטמעת חדשנות ואיכות הניהול

לצורך מעקב אחר תוצאות פעולות הממשלה בתחום החדשנות ולספק מידע תומך החלטה בידי קובעי המדיניות כמו גם לחברות במגזר העסקי, ישנה חשיבות מכרעת במדידת רמת החדשנות במשק. יצוין כי ישנה מתודולוגיה בינלאומית סדורה למדידת חדשנות המיושמת במרבית מהמדינות המפותחות<sup>123</sup>. 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.<sup>124</sup> 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.

<sup>123</sup> מדריך אוסלו (2018) של ה-OECD  
<sup>124</sup> 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 כך גם לחדשנות שאינה טכנולוגית, שנה זו היתה השנה האחרונה בה בוצע הסקר.

## פרק הון אנושי

### 1. רקע

ההון האנושי מתייחס להיקף הידע והכישורים של הפרט המאפשרים לו לבצע עבודות בעלות ערך כלכלי, והנו אחד הגורמים המרכזיים המשפיעים על פרויון העבודה<sup>125</sup>. בענפי המסחר והשירותים, גורם זה מסביר במוצק כשליש מפערי הפריון בין ישראל למדינות הסמן, לעומת ענפי התעשייה, בהם מיומנויות הפרטים תורמות 9% לפער הפריון<sup>126</sup>.

רמת ההון האנושי משפיעה הן באופן ישיר והן באופן עקיף על פרויון העבודה. באופן ישיר, רמת ההשכלה, איכותה ומיומנויות הפרט, מאפשרות לו לבצע עבודות באופן יעיל ואפקטיבי<sup>127</sup>. באופן עקיף, רמת ההון האנושי משפיעה על החלטות הפירמות באימוץ טכנולוגיות וחדשנות, הדורשות הון אנושי מיומן<sup>128</sup>. בנוסף, הון אנושי עשוי להוות תחליף להון פיזי, בעיקר כשמדובר בהון אנושי המאופייין במיומנויות נמוכות ומשתכר שכר נמוך. סוגייה נוספת הינה כי הון אנושי שאינו מיומן עלול להשפיע על עמידת העסק בסטנדרט הרגולטורי המבוקש, בכדי להבטיח רמת שירות נאותה<sup>129</sup>. 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<sup>130</sup>.

### 2. מגמות ומאפייני ההון האנושי בענפי המסחר והשירותים

העובדים בענפי המסחר והשירותים מהווים כ-65% מסך המועסקים במגזר העסקי, שהם למעלה ממיליון איש<sup>131</sup>. שיעור המועסקים בענפים אלו מצוי במגמת עליה אשר מתמשכת על פני העשורים האחרונים, בדומה למגמות הגלובליות המציגות עליה בשיעור המועסקים בענפי המסחר והשירותים לצד ירידה בשיעור המועסקים בענפי התעשייה. כך, מהתרחשים מטה עולה כי בשנות ה-90,

<sup>125</sup> בנק ישראל, 2019. [העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פרויון העבודה](#). דוח מיוחד של חטיבת המחקר.

<sup>126</sup> עיבוד מכון אהרון לנתוני OECD

<sup>127</sup> דוח בנק ישראל, 2018, [הפריון ומיומנויות היסוד של העובדים בישראל: השוואה בין-לאומית](#).

<sup>128</sup> Sorbe, Gal, Nicoletti, Timiliotis, 2019. [Digital Dividend: Policies To Harness The Productivity Potential Of Digital Technologies](#). OECD Publishing.

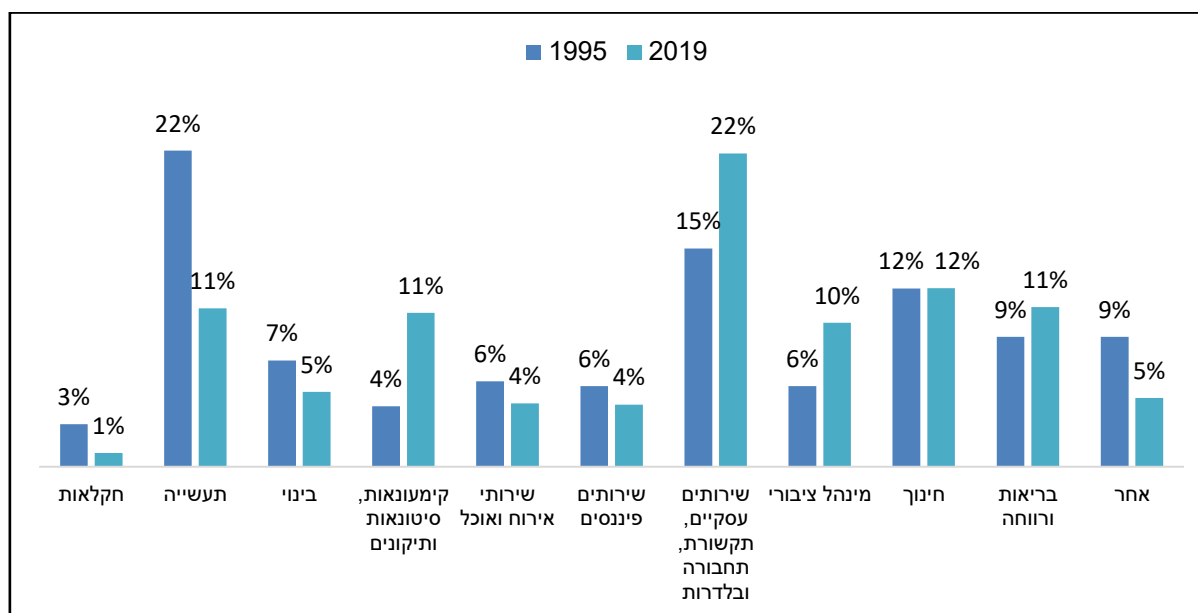
<sup>129</sup> כפי שעלה בדינוי הוועדה בדגש לתחום בריאות המזון, ע"י מר עמיר יצחקי, ראש המערך הארצי לבריאות הסביבה במשרד הבריאות.

<sup>130</sup> כפי שפורט בפרק הרקע, עבודת הוועדה לא ביקשה לתת פיתרונות לכל הגורמים שנמצאו כמשפיעים על פרויון העבודה בענפי המסחר והשירותים ובכלל כך סוגיית החינוך. כמובן שזו סוגייה שיש לטפל בהן באופן יסודי ברמה המשקית והשפעתן על המשק ופריון העבודה רחבה, אך כאמור, בשל רוחב היריעה הוועדה לא עסקה בה.

<sup>131</sup> הנתונים הינם לטרומ משבר הקורונה

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 ונאמד במעל 40% מכלל המועסקים במשק, כאשר 11% מועסקים בענפי המסחר.

### 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 למוצעת במדינות מפותחות אחרות<sup>132</sup>. בנוסף, בעשורים האחרונים עלה חלקם של המועסקים הצעירים, בגילאי 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 גם על היבטי תחלופת עובדים ומשרות ארעיות.

מניתוח משלחי היד עולה כי ענפי המסחר והשירותים בולטים במיעוט משלחי יד אקדמאיים, הנעים בין 1%-5% בלבד בכל ענף, בהשוואה למוצעת המשקי העומד על 27% משלחי יד אקדמאיים מהמועסקים במשק. החרוג בהיבט זה הוא ענף השירותים

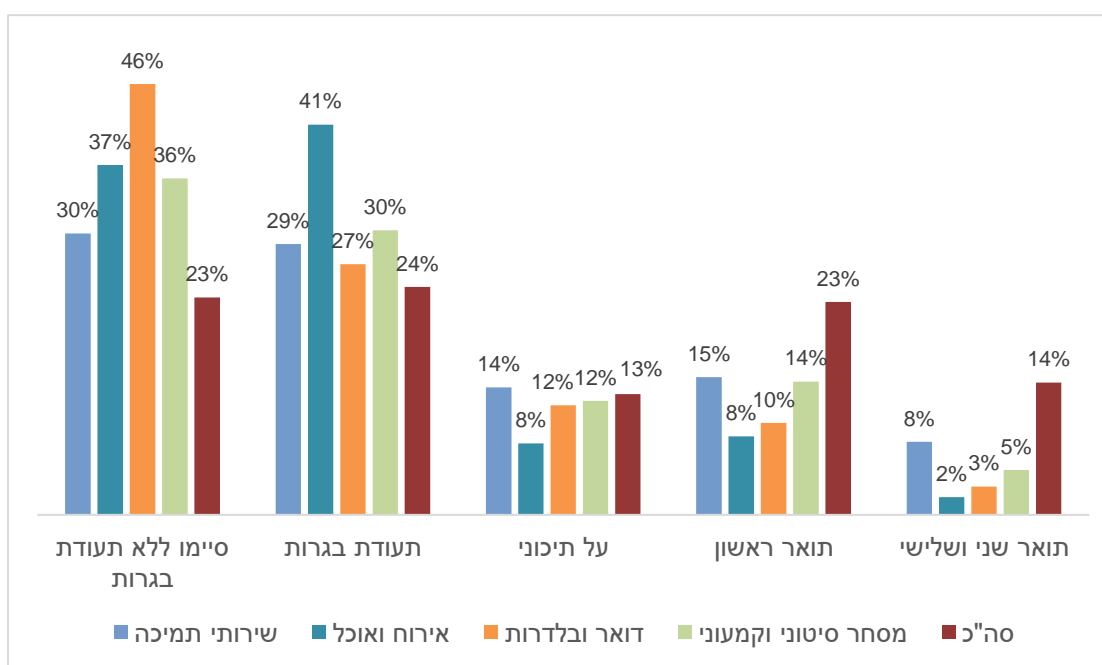
<sup>132</sup> מדינות הסמן לעניין פרק זה: בלגיה, דנמרק, הולנד, אוסטרליה, פינלנד, אירלנד, שוודיה, שווייץ.



המקצועיים, בו 63% מהמועסקים הם בעלי משלח יד אקדמי<sup>133</sup>. יש לציין כי בהשוואה למדינות הסמן, ניכר כי פילוח משלחי היד בענפי המסחר והשירותים דומה במידה רבה לפילוח במדינות אלו ולפיכך ישראל אינה חריגה<sup>134</sup>.

בדומה לנתונים לעיל, גם נתוני ההשכלה מצביעים על רמות השכלה נמוכות, באופן בו מעל ל- 60% מהעובדים בענפי המסחר והשירותים הינם ללא כל תעודת השכלה גבוהה, זאת לעומת כ- 47% בלבד בממוצע הארצי. כך, בין 30%-46% 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 בו כ- 78% הינם ללא השכלה גבוהה.

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

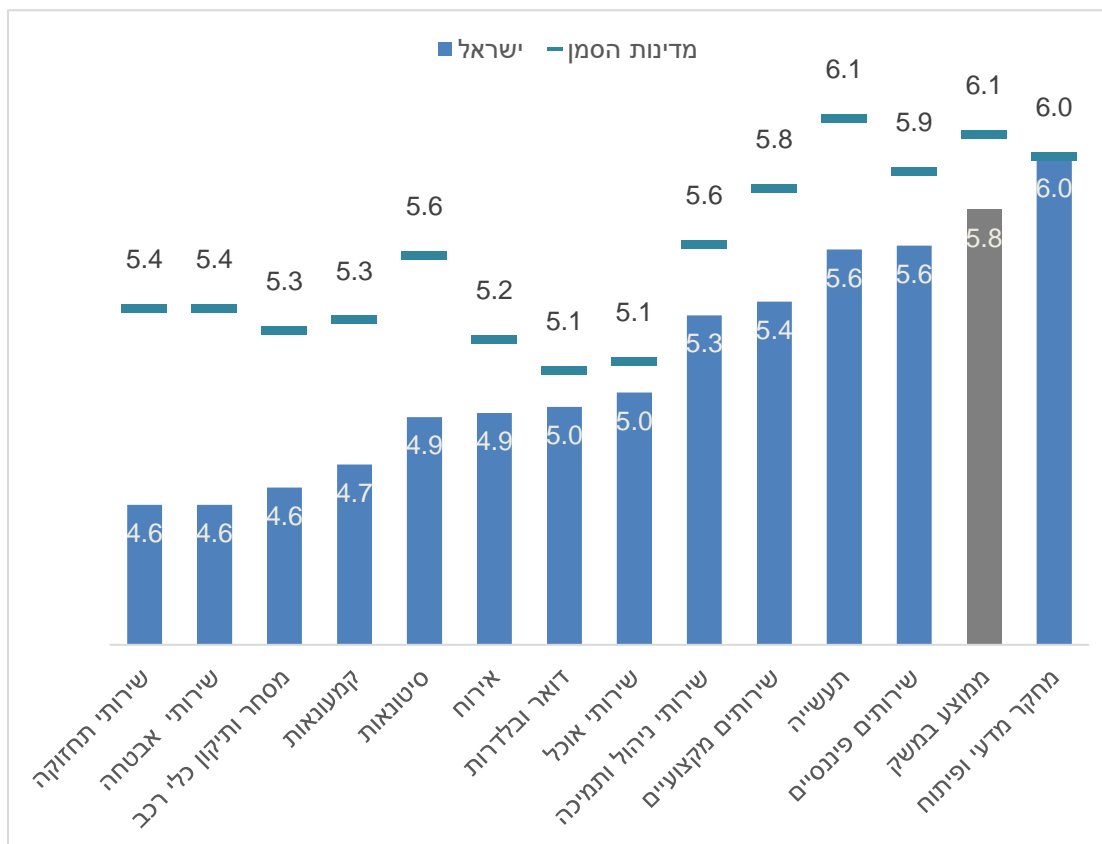


מקור: עיבוד משרד הכלכלה והתעשייה לסקר כוח אדם – 2018, הלמ"ס

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

<sup>133</sup> ענף השירותים המקצועיים הנו בעל מאפיינים שונים מיתר ענפי המסחר והשירותים בהיבטי ההון האנושי ועל כן הוא לא יוצג בתרשימים, אלא בהתייחסות נפרדת.  
<sup>134</sup> עיבוד לנתוני Eurostat

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



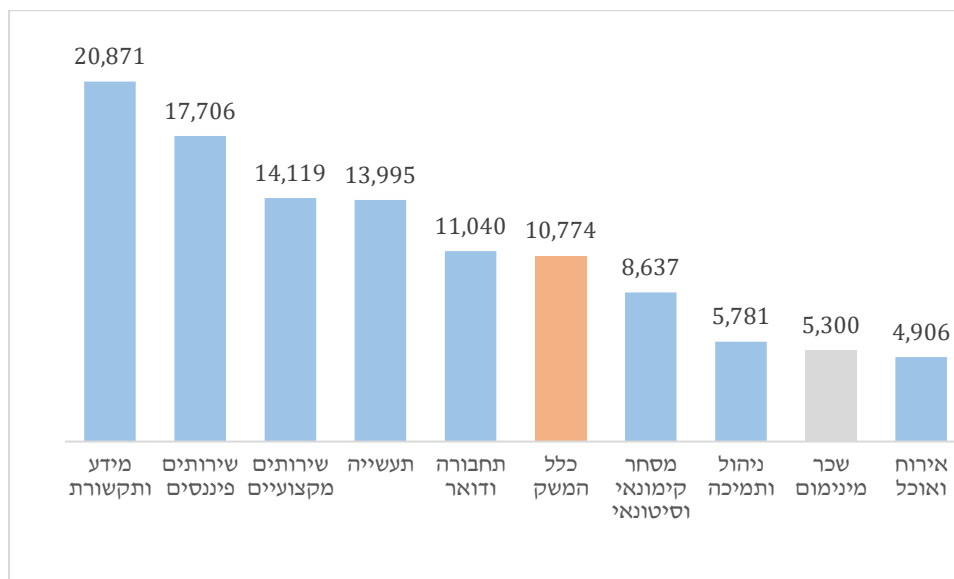
מקור: עיבוד משרד הכלכלה והתעשייה לנתוני סקר PIAAC ונתוני בנק ישראל. מדינות הסמן שנבחנו – בלגיה, אירלנד, דנמרק והולנד.

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 בענפיים העסקיים נמוך ב-15% מהממוצע המשקי. ענפי 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

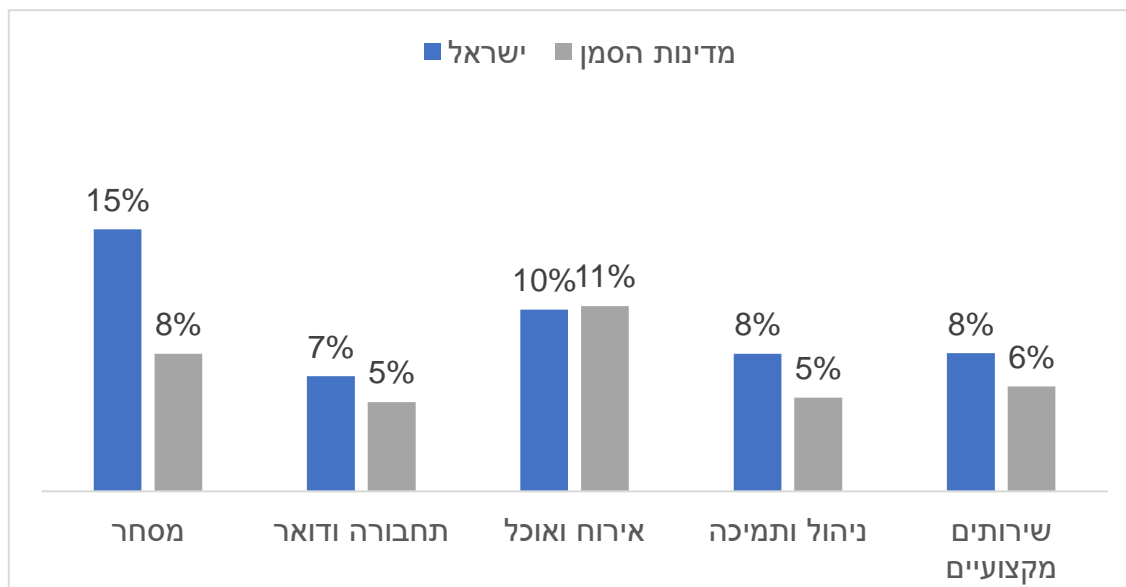
#### סוגיית איכות הניהול:

בשנים האחרונות מתחדדת החשיבות של איכות הניהול לפריון, ומיוחס לו בין 20%-30% מההבדלים בפריון הכולל, שיעור השפעה הדומה להשפעה של מרכיבי המו"פ על הפריון<sup>135</sup>.

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

<sup>135</sup> להרחבה ראה פרק השקעות בהון פיזי, טכנולוגי ועידוד חדשנות

**תרשים 32: שיעור המנהלים בענפים נבחרים בישראל בהשוואה למדינות הסמן**

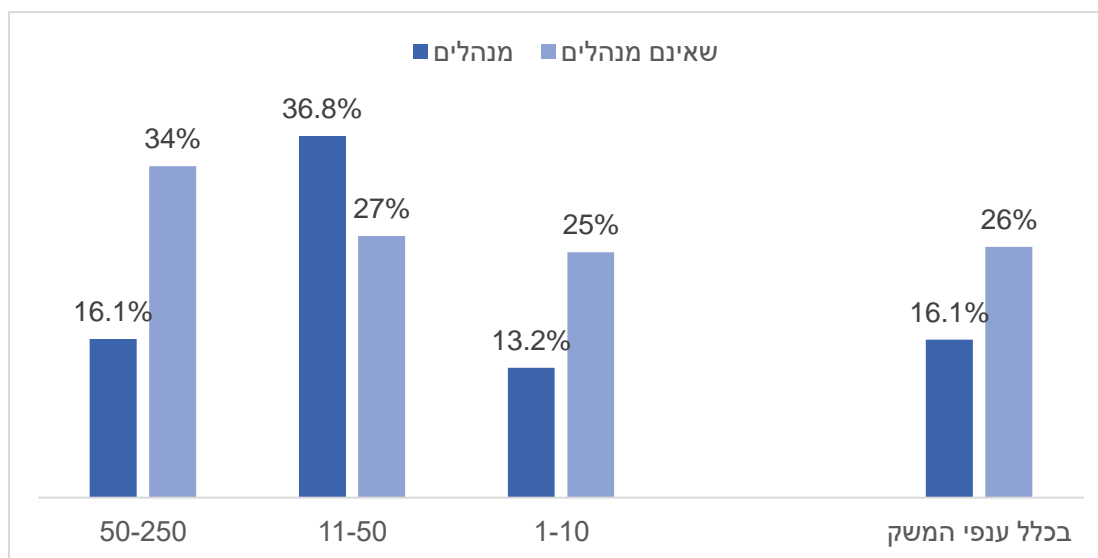


מקור: עיבוד משרד הכלכלה לנתוני Eurostat - 2019 והלמ"ס - 2018.

בבחינה של איכות הניהול בהיבטי מיומנויות המנהלים, ניכר כי בענפי המסחר והשירותים, מיומנויות המנהלים נמוכות ממקביליהם ב-OECD. 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 ל-OECD

לפי גודל פירמה וניהול

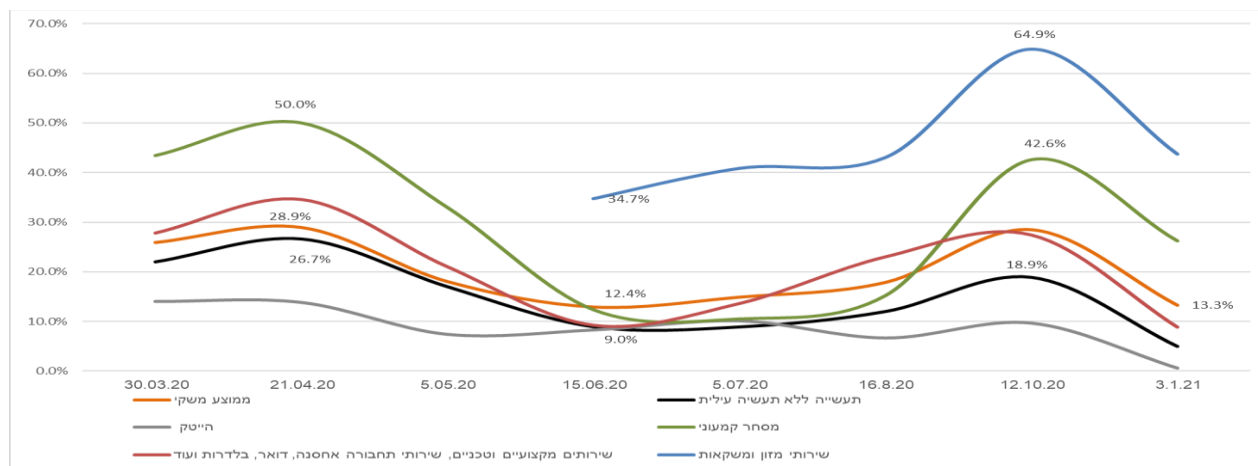


מקור: עיבוד הכלכלן הראשי לסקר PIAAC

#### השפעות התפרצות נגיף הקורונה על ההון האנושי בענפי המסחר והשירותים

העובדים בענפי המסחר והשירותים הנם 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 שהמוצע המשקי עמד על כ-28%. יחד עם זאת המשבר מהווה הזדמנות בהיבט ההון האנושי בענפי המסחר והשירותים לשיפור השכלתו, כישוריו ומיומנויותיו ובהתאם לכך העלאת 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 אקדמאיים, בדומה למדינות מפותחות אחרות. עם זאת, בשונה ממדינות אחרות, רמות המיומנויות של העובדים בענפי המסחר והשירותים בישראל נמוכות באופן חריג בהשוואה בינלאומית.

## 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<sup>136</sup>.

### תכניות משרד הכלכלה והתעשייה

- הסכנות לעסקים קטנים ובינוניים מפעילה את "מעוף לעסקים" שהנו מערך ארצי לסיוע לעסקים וליזמים, הכולל 44 מרכזי פיתוח ברחבי הארץ, הפועל בשני מישורים. האחד הנו מתן הדרכות בין היתר בנושא שיווק דיגיטלי, הקמת עסק וניהולו, ניהול משאבי אנוש, ניהול פיננסי, סחר אלקטרוני, טוורקינג ועוד. השני הנו ייעוץ וליווי עסקי ע"י יועצים מקצועיים בנושא פתיחת

136 לאור משבר הקורונה חלו תמורות משמעותיות בתכניות המופעלות על ידי הממשלה לקידום ופיתוח הון אנושי במשק, שאינן נסקרות בפרק זה

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 הנו מסלולי תעסוקה המכוון לשילובן של אוכלוסיות מיוחדות ששיעור השתתפותן בתעסוקה נמוך דוגמת מיעוטים, חרדים, אנשים עם מוגבלויות ועוד. השני הנו שדרוג הון אנושי באמצעות תכנית להעלאת הפרייון בתעשייה במטרה לשפר את מדדי הפרייון בלפחות 30%. עם זאת מסלול זה אינו חל על ענפי המסחר והשירותים. מסלולי תעסוקה עיקריים<sup>137</sup>:

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

- הוראת מנכ"ל 18.4 - תכנית 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 - תכנית לשילוב מתמחים מהאוכלוסייה הערבית בתעשייה עתירת הידע - תכנית סיוע למעסיקים המבקשת לסייע בהגברת שילוב סטודנטים ובוגרי תואר ראשון מהאוכלוסייה הערבית, לרבות דרוזים, בדואים וצ'רקסים, הלומדים מקצועות טכנולוגיים, בתעשייה עתירת הידע ושירותים מתקדמים. היקף הסיוע נע בין 30%-40% לתקופה של 18 חדשים.

## תכניות 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 הנם בתחומי החשמל והאלקטרוניקה וכ-30% במחשבים. בתחום הארחה כ-14% מהלומדים.

- הכשרות מקצועיות במימון עצמי – לימודי הכשרה מקצועית המפוקחים 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 "סטארטר" שהנו תכנית הכשרה המשלבת הכשרה עיונית לצד עבודה בשכר אצל מעסיק. השני "טאלנט דיגיטאלי" מסלול הכשרה בשיתוף ג'וינט ישראל-תב"ת, והברות המובילות בתחומי ההייטק והדיגיטל. השלישי 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).

<sup>137</sup> מסלולי התעסוקה אינם חלים על כלל ענפי המסחר והשירותים

- הכשרות טכנולוגיות לטכנאים והנדסאים (מה"ט) – באמצעות המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע, המופקד על הסדרת ההכשרה בתחומי הטכנולוגיה ובהתמחויות מותאמות לצרכי שוק העבודה. מרבית כמות הבוגרים שלמדו במגמות השונות הועסקו לאחר סיום לימודיהם בענפי התעשייה השונים. עם זאת, ניתן להצביע על מספר 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 ממנים חלק מהתכנית בשיתוף עם מה"ט.
  - הקמת מנהלת מעסיקים – מתן שירותים בתחומי ההכשרה למעסיקים, ובכלל כך – מיפוי ואפיון צרכי העסק, ליווי העסק בנושא הכשרות עובדים, הנגשת מידע, תהליכים וכלים רלוונטיים למעסיקים.
- מלבד התכניות הממשלתיות שנסקרו בפרק זה, קיימים אפיקים נוספים לפיתוח הון אנושי, שאינם במסגרת מדיניות ממשלתית. כך למשל הכשרות על ידי גופים בלתי-פורמליים, הכשרה עצמאית ע"י 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, נמוכה בישראל והיא מודגשת בעיקר בענפי המסחר והשירותים המרכזים שיעור עובדים גבוה ללא השכלה אקדמית ובעלי כישורים רלוונטיים נמוכים. ניכר כי רבים מהעובדים יאלצו להתאים 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 בדוח, בדגש לפרק החדשנות שכן רמת ההון האנושי משפיעה על החלטות הפירמות באימוץ טכנולוגיות חדשות הדורשות הון אנושי מיומן. 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 תכניות 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.



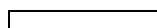
## 2 | ביסוס מנגנון לחיבור צרכי המעסיקים ביחס להון האנושי

ביסוס הקשר מול המעסיקים, מיפוי צרכים וסנכרון ממשקים עם הגורמים הממשלתיים, זאת בהתאם להמלצות ועדת תעסוקה 2030 ובשיתוף זרוע העבודה. מאחר ומשרד 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, ממליצה הוועדה על קידום תוכניות להכשרת הון אנושי בתחומים נדרשים בענפי המסחר והשירותים, לרבות מסלולים בהם יש ביקושים גבוהים ושכר עולה, תוך מתן דגש לאנשים 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.

# פרק מבנה משרד הכלכלה והתעשייה



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

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

משרד הכלכלה והתעשייה הנו משרד כלכלי מוביל אשר אחד מייעודיו המרכזיים הנו היותו 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 הנה מגוונת וכוללת, בין היתר, פעילות ענפה לקידום הפריור והחדשנות בתעשייה הישראלית, תכניות ומנגנונים לקידום עסקים קטנים ובינוניים, קידום היצוא וההשקעות הזרות וכן פעילות נוספת כגון טיפול בנושאי תקינה ויבוא. יחד עם זאת, המבנה הנוכחי של משרד הכלכלה והתעשייה הבא לידי ביטוי בפעולותיו השונות, אינו מאוזן דיו וממוקד באופן משמעותי בענפי התעשייה. המענה המשרדי, ולפיכך הממשלתי, למגוון הרחב של ענפי המסחר והשירותים כסקטורים בכלכלה המהווים חלק משמעותי מהתוצר הישראלי, הנו חסר. לפיכך, המלצה מרכזית של הוועדה הינה 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 מתן 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 היבוא הפועלים לתת מענה הן לסוגיות פרטניות והן לסוגיות רוחביות למגזר העסקי. לפיכך, המלצה נוספת של הוועדה הינה לשמר ולחזק את משרד הכלכלה והתעשייה בהיותו המשרד של העסקים. ולתת בידיו כלים אשר יאפשרו מתן מענה אחוד ויעיל למגזר העסקי, תוך ראייה אינטגרטיבית 360 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.

יצויין 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 ובדגש על בניית מומחיות ענפית, הפחתת רגולציה ובירוקרטיה ושיפור הסביבה העסקית של ענפי המסחר והשירותים בישראל.

### 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 רחבי וכולל לבעיות שעולות מהשטח והעלאת סוגיות ובעיות הדורשות את מעורבות ועדת המנכ"לים, בשבתה כ"שולחן עגול".

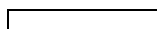
יש להעניק למשרד הכלכלה והתעשייה את הכלים המתאימים והסמכויות על מנת לקיים את מנגנון ה- POC באופן שיאפשר ערך מוסף משמעותי לעסקים, תוך הסתכלות כוללת על התמונה הכוללת מנקודת מבט העסק (ראיית 360 מעלות של העסק). בין היתר,

באמצעות דרישת מידע והתייחסויות מהרגולטורים השונים, קביעת לוחות זמנים סבירים למענה, היועצות עם המשרד בעת גיבוש רגולציות משמעותיות למגזר העסקי. כן, המשרד יזמן 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.

## נספחים



### נספח 1: רשימת הרגולציות החוסמות כניסה של חברות זרות לישראל

הערות	מקור חוקי בעברית	תת ענף	מגבלה
<p>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, שמניויתיה (או חלקן) הוצעו לציבור מחוץ לישראל, או שהיא רשומה בבורסה מחוץ לישראל, יכולה למנות דירקטור תושב חוץ.</p> <p>תיקון משנת 2011 לחוק מקרקעי ישראל קובע כי העברת זכויות קניין לזרים דורשת אישור מיוחד.</p>	<p>חוק החברות תשנ"ט-1999</p> <p>חוק מקרקעי ישראל התש"ך-1960</p>	<p>הגבלות על כניסת זרים לסקטור</p> <p>הגבלות על כניסת זרים לסקטור</p>	<p>דירקטוריון : לפחות אחד חייב להיות תושב</p> <p>רכישת ושימוש בקרקעות ובנדל"ן על ידי זרים מוגבלת</p>
<p>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.</p>	<p>חוק החברות תשנ"ט-1999</p>	<p>הגבלות על כניסת זרים לסקטור</p>	<p>נדרשת נוכחות מקומית לצורך אספקה חוצה גבולות</p>
<p>על פי תקנות הפרטיות (העברת נתונים למאגרי מידע בינלאומיים), העברת נתונים מחוץ למדינת ישראל אסורה בהחלט אלא אם כן: הנתונים מועברים למדינה שחוקיה מבטיחים כי הנתונים המועברים מוגנים במידה לא פחותה. מזה הקבוע 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 מבוסס לקיים את החוקים בדבר אחזקת 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.</p>	<p>תקנות הגנת הפרטיות תשס"א-2001</p>	<p>הגבלות על כניסת זרים לסקטור</p>	<p>זרימת נתונים חוצה גבולות: העברת נתונים אישיים חוצה גבולות אפשרית למדינות עם חוקי הגנת פרטיות דומים באופן ניכר</p>

<p>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.</p>	<p>חוק עובדים זרים התשנ"א-1991</p>	<p>הגבלות על תנועת אנשים</p>	<p>מגבלות על מעברים פנים- ארגוניים של עובדים זרים מומחים</p>
<p>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.</p>	<p>חוק עובדים זרים התשנ"א-1991</p>	<p>הגבלות על תנועת אנשים</p>	<p>מגבלות על ספקי שירותים מבניים זרים</p>
<p>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.</p>	<p>חוק עובדים זרים התשנ"א-1991</p>	<p>הגבלות על תנועת אנשים</p>	<p>מגבלות על ספקי שירותים עצמאיים של גופים זרים</p>
<p>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 מקסימאלית של עד שנתיים למעסיקים מומחים בתחומים הדורשים השכלה אקדמית גבוהה.</p>	<p>חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952</p>	<p>הגבלות על תנועת אנשים</p>	<p>הגבלת משך שהותם של מעברים פנים- ארגוניים (בחוודשים)</p>
<p>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. שימו 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".</p>	<p>חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952</p>	<p>הגבלות על תנועת אנשים</p>	<p>הגבלת משך השהייה לספקי שירותים חוזיים (בחוודשים)</p>

<p>אינם יכולים לפעול בישראל ללא (ISS) באופן כללי, ספקי שירותים עצמאיים זרים B / 1 שהוגשה על ידי חברה הרשומה בישראל. אישורי עבודה B / 1 בקשת אשרת תקפים עד שנה בהנפקה הראשונה. הארכות זמינות עד שנה בכל פעם ולא יותר מחמש B / 1 שנים ושלושה חודשים. מאז שנת 2014 קיים "אישור עקרוני" להוצאת היתרי לתקופה של שנתיים אשר גורר כי לאחר שחלוף משך ההתחלה לשנה, ניתן להאריך את ההיתר ביתר קלות לשנה נוספת בכיסוי האישור.</p>	<p>חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952</p>	<p>הגבלות על תנועת אנשים</p>	<p>הגבלת משך השהייה לספקי שירותים עצמאיים (בחודשים)</p>
<p>במקרה של רכש של סחורות או שירותים זרים ששווים עולה על 5 מיליון דולר, החוק מחייב "שיתוף פעולה תעשייתי חובה". המשמעות היא שהספק הזר יחולו על 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. ראה גם :</p>	<p>חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992</p>	<p>אמצעים מפלים אחרים</p>	<p>העדפות מפורשות לספקים מקומיים ברכש הציבורי</p>
<p><a href="http://economy.gov.il/English/InternationalAffairs/IndustrialCooperationAuthority/Pages/GuidelinesICAIsrael.aspx">http://economy.gov.il/English/InternationalAffairs/IndustrialCooperationAuthority/Pages/GuidelinesICAIsrael.aspx</a></p>			
<p>החוק אוסר על אפליה בין המציעים על רקע לאום או ארץ מוצא. עם זאת, קיימות דרישות קיזוז לרכישת שירותים זרים מעל לספים מסוימים ולהעדפת מחירים של סחורות מקומיות.</p>	<p>חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992</p>	<p>אמצעים מפלים אחרים</p>	<p>הרגולציה על הרכש הציבורי אינה אוסרת במפורש אפליה של ספקים זרים</p>
	<p>חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992</p>	<p>אמצעים מפלים אחרים</p>	<p>רכש ציבורי: תהליך הרכש משפיע על תנאי התחרות לטובת חברות מקומיות</p>

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
גאוגרפיה	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	שווייץ	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 וועדה 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 לבעלי ומנהלי עסקים בענפי המסחר והשירותים, זאת במטרה ליצור הזדמנות להשתתפות פעילה ולאפשר הצפת מענים פוטנציאליים מהשטח. השאלון התמקד בהרחבה ואישוש הידע עליו נשענת עבודת הוועדה בנוגע לאתגרים והצרכים של עסקים בענפי המסחר והשירותים בנושאים רגולציה, תחרות, הון אנושי וחדשנות המהווים את פרקי הדוח.

**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 עימם הם מתמודדים בנוגע לווקטורים. השאלון כלל 4 שאלות סגורות בהיבט הכמותי ו-2 שאלות פתוחות בהיבט האיכותי.

**קהל יעד והפצה:** השאלון יועד לבעלי ומנהלי עסקים בענפי המסחר והשירותים, ובאופן ספציפי בתתי הענפים שהגדירה הוועדה. **תמונת המשיבים לשאלון:** מתוך 1320 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 אותו מייחסים בעלי עסקים, מנהלים, ועובדים בעסקים מן הענפים הנדונים להיבטי הפעילות השונים של העסק. בדירוג בין רגולציה, חדשנות וטכנולוגיה, היבטים הנוגעים להון האנושי והיבטים הנוגעים לתחרות. **היבטי הרגולציה** נחווים כבעלי ההשפעה משמעותית ובעייתית על הפעילות העסקית. במקום השני דורגו נושאים הנוגעים לכישורי ההון האנושי בעסק, ולאחר מכן נושא התחרות מול עסקים אחרים ולבסוף היבטי החדשנות והטכנולוגיה.

#### **רגולציה:**

ההכבדה של הרגולציות מוצגת בתשובות לשאלון כחסם והאתגר 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, בניה וכיבוי אש ומענים בתקופת הקורונה (חשוב לציין שהמשיבים התייחסו לזמן הקורונה כאשר בפועל לא נשאלו ישירות על המצב הנוצר עקב הפנדמיה).

#### **הון אנושי:**

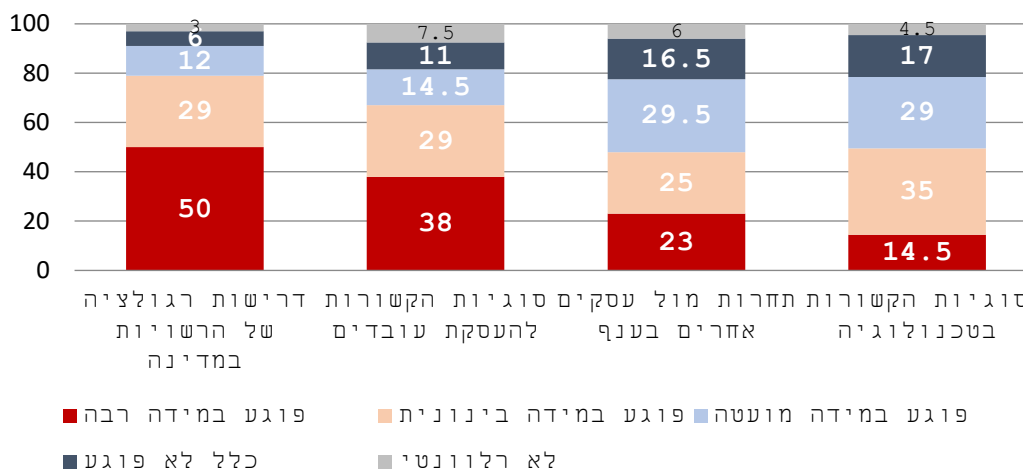
רוב המשיבים טענו כי בעסק שלהם קיימים פערים בתחום כישורי העובדים, אם כי הם נחלקו בשאלה מה תחום הכישורים המרכזי הנדרש. כרבע מתוך המשיבים הצביעו על התחום של כישורים טכנולוגיים ודיגיטליים. מספר דומה אך מועט יותר של משיבים תיארו את התחומים של הכישורים הניהוליים כפער המרכזי בכישורי העובדים וכן את הכישורים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



סוגיות הקשורות תחרות מול עסקים סוגיות הקשורות דרישות רגולציה בטכנולוגיה של הרשויות להעסקת עובדים אחרים בענף במדינה

### 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 בדרישות הרגולציה של רשויות המדינה כגורם הפוגע ביותר בפעילות העסקית**, לאחר מכן, במקום השני, ניצבות סוגיות הקשורות להעסקת עובדים ואז תחרות מול עסקים אחרים בענף. האתגר הטכנולוגי דורג במקום הרביעי. מיקום האתגר הטכנולוגי במקום הנמוך ביותר מתאים גם למאפיינים של העסקים אליהם 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 פניה 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 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 עשוי לאפשר להם מרחב פעולה מתוך המשאבים העומדים לרשותם.

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

### הליך יבוא מזון רגיש

בישראל, דרישות הרגולציה בתחום יבוא מזון רגיש מחמירות במיוחד בהשוואה למדינות אחרות בעולם. אחת מהסיבות העיקריות לכך הינה ההבחנה וההפרדה התהליכית שעושה משרד הבריאות בין שתי קבוצות של מוצרי מזון – "מזון רגיל" ו-"מזון רגיש". עבור כל קבוצה כזאת ישנו תהליך שונה לקבלת אישור יבוא ודרישות פיקוח שונות בנמל (תרשים 20), כאשר עודף הרגולציה עבור מוצרים המוגדרים כ"רגישים" יוצר את הפערים העיקריים בין ישראל למקובל בעולם (תרשימים 21-22). מזון רגיש, עפ"י ההגדרה של משרד הבריאות כולל חלב ומוצריו, ביצים, בשר, דגים, מים מינרליים, שימורים, מזון לתינוקות, דבש ותוספי תזונה. ומכאן שחסמי היבוא מתורגמים לחסמי תחרות ויוקר מחיה במוצרי צריכה בסיסיים אלו.

### תרשים 20: תהליך אישור יבוא ופיקוח בנמל בישראל – מזון רגיל מול רגיש






מקור: סקירה שבוצעה על ידי חברת שלדור עבור הוועדה

**תרשים 21: הבדלים בתהליך אישור ייבוא מזון רגיש בין ישראל למקובל באיחוד אירופאי ובארה"ב**

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

מקור: סקירה שבוצעה על ידי חברת שלדור עבור הוועדה

**תרשים 22: הבדלים בדרישות האכיפה בנמל בעת יבוא מוצרים רגישים בישראל בהשוואה לאירופה וארה"ב**

בדיקות מעבדה	בדיקה פיזית	אישור מסמכים	
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)	מקוון	
לפחות כל שלושה חודשים	100% מכלל המשלוחים	ידני	

מקור: סקירה שבוצעה על ידי חברת שלדור עבור הוועדה

**קבלת היתר לוויזת עובד זר (Intra-Corporate Transfer)**

- ע"מ לא לפגוע בשוק העבודה המקומי, הממשלה יוצרת חסמים רגולטורים שמטרתם להגביל ייבוא של כח עבודה זר לתוך ישראל.
- בפרט, הגבלות על חברות ישראליות הרוצות להעסיק מומחי תעשייה בינלאומיים ממחוץ למדינה.
- בישראל דרישות הרגלוציה וההגבלות המחמירות מאד ביחס למדינות בקבוצת הייחוס.
- ההחמרה באה לידי ביטוי במספר הגבלות ייחודיות לישראל:
  - הגבלה של מספר עובדים: בישראל, ישנה הגבלה ספציפית עבור מספר עובדי האמון<sup>138</sup> שניתן לייבא (עד שתיים)

<sup>138</sup>עובד אמון הינו עובד המוגדר מנהל או נציג בכיר בארגון

- **דרישה למשכורת מינימלית גבוהה מהמקובל בעולם:** בייבוא מומחה, נדרש שהשכר בחוזה יהיה יותר מפי 2 מהמשכורות 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 כפול עבור על עובד זר שברצונו להעסיק- אגרת בקשה (1200 ₪) + אגרה שנתית (9000 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 הרגולטורית עבור ייבוא מומחים, מבלי שנדרש לעבור תהליך אישור והגשת מסמכים כל פעם מחדש עבור כל עובד. בישראל לא קיים השירות.

**דרישות רגולציה מחמירות לקבל היתר לוויזת עובד זר בישראל בהשוואה לעולם<sup>139</sup>**

הולנד	אוסטרליה	דנמרק	אירלנד	אנגליה	ישראל	מכסה
אין	אין	אין	אין*	אין	עד 2 עובדי ארון לחברה	
120%	65%	85%	80%	120%	200% (למומחה)	משכורת מינימלית שנתית (כ- % מהשכר הממוצע)
לא נדרשת הוכחת נחיצות	לא נדרשת הוכחת נחיצות**	לא נדרשת הוכחת נחיצות	לא נדרשת הוכחת נחיצות	לא נדרשת הוכחת נחיצות	עבור מומחה- יש להוכיח כי לא נמצא עובד מתאים בישראל	הוכחת נחיצות

<sup>139</sup> **ישראל** – קבלת היתר להעסקת עובד זר מומחה – אתר השירותים והמידע הממשלתי [https://www.gov.il/he/service/working\\_permit\\_for\\_foreign\\_workers](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** – 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** – Intra Corporate Transferees (Directive 2014/66/EU) [https://ind.nl/en/work/working\\_in\\_the\\_Netherlands/Pages/Intra-Corporate-Transferees.aspx](https://ind.nl/en/work/working_in_the_Netherlands/Pages/Intra-Corporate-Transferees.aspx)

אגרה על רישיון ספונסר בלבד	אגרה על רישיון ספונסר בלבד	אין אגרה	כ-2,000 ש"ח לשנה	אגרה על רישיון ספונסר בלבד	1200 ש"ח אגרת בקשה+ אגרה שנתית של 9000 ש"ח עבור כל עובד	אגרה
קיימת תכנית ספונסר	קיימת תכנית ספונסר	קיימת תכנית ספונסר	קיימת תכנית ספונסר	קיימת תכנית ספונסר	אין תוכנית ספונסר	הסדרת מעמד למעסיקים "חוזרים"

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

## נספח 5: פירוט מודל ה-SCM

יישום מודל ה-SCM למדידת העלות הברוקרטיה נשען על פירוק הרגולציה ( $i$ ) לאוסף הליכים בירוקרטיים ומדידת העלות הכרוכה בהליך בירוקרטי ספציפי  $j$  לפי מרכיבים 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 פעמים בשנה להם נדרש הלקוח לבצע את ההליך הבירוקרטי  $j$
- **עלות נוספת ( $o_{ij}$ )** הכרוכות בהשלמת הליך בירוקרטי  $j$ , כגון: עלויות אגרות ( $og_{ij}$ ), עלויות לרכישת ציוד / אמצעים ( $op_{ij}$ ) הנדרשים במסגרת השלמת הליך בירוקרטי  $j$

סך העלות הברוקרטיה  $B_{ij}$  של הליך בירוקרטי ספציפי  $j$  ברגולציה מסוימת  $i$  הינו:

$$B_{ij} = (t_{ij} \cdot c_{ij} + o_{ij}) \cdot n_{ij} \cdot f_{ij}$$

יישום מודל ה-SCM - חישוב עלות הליך בירוקרטי

בחירת רגולציה ( $i$ )
זיהוי חובת מידע $j$ אשר מוטלת על ידי ממשלה
הערכת עלות הליך בירוקרטי $B_{ij}$ אשר כרוכה במילוי חובת מידע $j$

תדירות	שכיחות	זמן	תעריף
"כמות" הבירוקרטיה		"מחיר" הבירוקרטיה	
$B_{ij}$ סך עלות שנתית של הליך בירוקרטי			

סך עלות כלל ההליכים הבירוקרטיים ברגולציה מסוימת  $i$  שווים לעלות הרגולציה  $R_i$  הינו:

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

סך עלות הרגולציה (אוסף רגולציות ספציפיות)  $(R_i)$  הינו:

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

### נספח 6: מודל SCM לאמידת הנטל הבירוקרטי ביבוא מזון רגיש

עלות	אחרי הרפורמה			לפני הרפורמה			עלות (ש"ח)	יחידות מדידה	מרכיב עלות	הליך בירוקרטי	תהליך
	עלות	תדירות (בשנה)	כמות	הסתברות	עלות	תדירות (בשנה)					
10,000	0.5	200	%100	7,500	0.5	150	%100	100	שעות עבודה	קבלת מסמכים ואישורים	אישור יבוא מקדים
1,000	0.5	20	%100	500	0.5	10	%100	100	שעות עבודה	מספק/יצרן שליחת בקשה לשירות המזון	
500	0.5	20	%50	250	0.5	10	%50	100	שעות עבודה	בקשה חוזרת	
500	0.5	50	%20	300	0.5	30	%20	100	שעות עבודה	השלמת מסמכים מהספק	
3,840	1	10	%100	3,840	1	10	%100	384	אגרה	תשלום אגרה	
1,000	1	10	%100	1,000	1	10	%100	100	שעות עבודה	זמן עבודה נדרש לתשלום אגרה <sup>140</sup>	
2,000	10	2	%100	3,000	10	3	%100	100	שעות עבודה	שליחת פיזית של המסמכים (מהיבואן לעמיל)	

<sup>140</sup> אחרי הרפורמה זה נקרא "עלויות נוספות"

2,500	10	1	%100	2,500	10	1	%100	250	אגרה	תשלום לעמיל מכס			
8,000	10	8	%100	5,000	10	5	%100	100	שעות עבודה	זמן המתנה לבדיקה	בדיקת המוצרים בתחנת ההסגר	שחרור מהנמל	
24,000	10	1	%40	16,000	10	1	%40	141	בדיקות	עלות הבדיקה ועלות לקיחת דוגמאות			
3,840	10	1	%100	3,840	10	1	%100	384	אגרה	תשלום אגרות	תשלום אגרות עלויות עיכוב		
88,000	10	8	%100	55,000	10	5	%100	1,100	ימי הכשרה	תשלום על אחסנה			
145,180				98,730									סה"כ עלות

מקור: הממונה על חוקיות היבוא, משרד הכלכלה והתעשייה  
גד

## מקורות

1. אגף החשב הכללי במשרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, 2018, דוח הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל.
2. אומדני, 2019, המרכז הישראלי לתחבורה חכמה, הטכניון וגורמים נוספים.
3. אקשטיין צ., וליפשיץ א. ומנחם-כרמי ש. 2019. אסטרטגית לצמיחת המשק 2019, מכון אהרון למדיניות כלכלית.
4. אקשטיין צ. וליפשיץ א., 2017, מדיניות כלכלית ליציאה המשק מהמשבר, מכון אהרון למדיניות כלכלית.
5. בנק ישראל, חטיבת המחקר, 2019, העלאת רמת החיים באמצעות פירון העבודה.
6. בנק ישראל, 2018, הפירון ומיומנויות היסוד של העובדים בישראל: השוואה בין-לאומית
7. דוח הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל, 2018, אגף החשב הכללי במשרד האוצר.
8. דוח הסוכנתו לעסקים קטנים ובינוניים לשנת 2020
9. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020, תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 5).
10. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020, סקר ענפי הכלכלה 2016.
11. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020, הכנסות והוצאות משק הבית, נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2018 – סיכומים כלליים.
12. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019, סקר כוח אדם 2017.

<sup>141</sup> אחרי הרפורמה העלות היא 4000

13. הנחיית פרקליט המדינה 2.37, 2018, מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות.
14. וועדת לנג, 2014.
15. וועדת טרכטנברג, 2011.
16. זיו ס. ושפיר א., 2020, ההשפעות הכלכליות של השקעה במטרו על הפריון והתוצר, מכון אהרון למדיניות כלכלית.
17. חוק רישוי עסקים, 2018, מסלולי רישוי דיפרנציאליים.
18. חוק רישוי עסקים משנת 2018, תיקון 27 ו 34, מסלולי רישוי דיפרנציאליים.
19. חוק החברות התשנ"ט-1999.
20. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.
21. חוק עובדים זרים, תשנ"א-1991.
22. חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981.
23. חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952.
24. כרמל דן (עו"ד), 2018, לרגל יום הצרכן הבינ"ל: האם יש לבטל את חוק סימון המחירים, גלובס.
25. לוי, ד, 2008, חוק סימון מחירים: סקירת מצב בעולם, המגמות המסתמנות והערכת השפעת החוק על המחירים לצרכן, משרד הכלכלה והתעשייה.
26. מאור ד., 2020, המודל האיטלקי: מה צריך ללמוד מהמדינה שהוכחה קשות בקורונה, The Marker.
27. מכון אהרון למדיניות כלכלית, IMF OECK עיבוד נתונים.
28. משרד הפנים, הרפורמה ברישוי עסקים, 2016, 4.7 ג. אטליז – מכירת בשר, עופות או דגים שאינם קפואים.
29. משרד הפנים, הרפורמה ברישוי עסקים, 2015, בית קפה, מסעדה לרבות הגשת משקאות משכרים לצריכה במקום.
30. משרד הפנים, חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, פרסום מפרטים אחידים, תיקון 27.
31. משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, 2020, ניהול סיכונים ברגולציה ובמדיניות ציבורית.
32. משרד ראש הממשלה, 2014, הפחתת הנטל הרגולטורי - דיון בהחלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה מס. חכ/39.
33. משה חזן ושי צור: "צמיחה כלכלית ופריון העבודה בישראל, 1995-2014", מתוך, בן בסט א., גרונאו ר. וא' זוסמן (עורכים): אורות וצללים בכלכלת השוק: המשק הישראלי 1995-2017, עם עובד והמכון למחקר כלכלי בישראל על שם מוריס פאלק, ע"מ 437-471.
34. סומקין ס., 2019, "מנגנון להפחתת הנטל הביורוקרטי באמצעות מודל ה-SCM", נייר מדיניות, מכון אהרון למדיניות כלכלית.
35. פראוור א., 2020, למה בגין לא דפק על השולחן, נייר מדיניות בית הספר למדע המדינה, ממשל יחסים בינלאומיים, הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון, אוניברסיטת תל אביב.
36. רשות המיסים בישראל, 2020, ניתוח נתוני מע"מ על סמך דיווחי העוסקים לחודשים יולי-אוגוסט 2020.
37. תקנות חובת מכרזים, תשנ"ג-1993-1992.



38. Alesina, A, Ardagna S., Nicoletti G., and Schiantarelli F.. 2005. "Regulation and Investment." *Journal of the European Economic Association* 3: 791-825.
39. [Andrews, D., P. Gal and W. Witheridge 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.](http://dx.doi.org/10.1787/deda7e54-en)
40. [Andrews, D. and Cingano F. 2014, "Public policy and resource allocation: evidence from firms in OECD countries", Economic Policy, Vol. 29, pp. 253-296.](http://dx.doi.org/10.1787/12b2b2b2)
41. Andrews, D., G. Nicoletti and C. Timiliotis (2018), "Digital technology diffusion: A matter of capabilities, incentives or both?", OECD Economics Department Working Papers, No. 1476, OECD Publishing, Paris
42. [Bae K.H., Goyal V.K. 2009. Creditor Rights, Enforcement, and Bank Loans. The Journal of Finance. Vol. 64, Issue 2, pp. 823-860.](http://dx.doi.org/10.1111/j.1365-2014.01111.x)
43. Barbosa N., Faria A. 2011. Innovation across Europe: How important are institutional differences? *Research Policy*, vol. 40, issue 9, 1157-1169.
44. [Barrero J.M., Bloom N. and Davis S.J. 2020. Why Working from Home Will Stick? Working Paper No. 2020-174. Uni. Chicago.](http://www.nber.org/papers/w2020)
45. Baumol W, 1985, The main explanation for the rising share of services over the long term is Baumol's "cost-disease" theory.
46. Berlingieri, G., S. Calligaris and C. Criscuolo 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>.
47. 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,
48. Bertrand M. Kramarz F. 2002. Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, Issue 4, pp. 1369–1413, <https://doi.org/10.1162/003355302320935052>
49. Bloom, N. Brynjolfsson, E. Foster L. Jarmin, R. Patnaik, M. Saporta, I and Van Reenen, J. 2019, What Drives Differences in Management Practices? *American Economic Review* 2019, 109(5): 1648–1683.
50. Bloom, N. Sadun, R. and Van Reenen, J. 2017. Management as a Technology? *National Bureau of Economic Research*
51. [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, Vol. 42/1, pp. 53-77, http://dx.doi.org/10.1007/s00181-010-0430-3.](http://dx.doi.org/10.1007/s00181-010-0430-3)
52. Coe D. Helpman E. and Hoffmaister A. 2009. International R&D spillovers and institutions. *European Economic Review*, vol. 53, issue 7, 723-741.
53. [Dreher A., Gassebner M., 2013. Greasing the wheels? The impact of regulations and corruption on firm entry. Econpapers. vol. 155, issue 3, 413-432.](http://dx.doi.org/10.1016/j.econbase.2013.03.001)

54. [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](#)
55. Felix S., 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. 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., Bolaky B. 2008. Trade, [regulations, and income](#). *Journal of Development Economics*. Volume 87, Issue 2, Pages 309-321.
58. 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, Vol. 114, No. 1 pp. 83-116.
59. [Hampton P., 2005. Reducing administrative burdens effective inspection and enforcement. H M Treasury. P. 147.](#)
60. Hanushek E.A, Schwerdt G., Wiederhold S., Woessmann L..2015. Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC. *European Economic Review*, 73: 103-130.
61. 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.
62. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38103089.pdf>
63. <https://business.gov.nl/regulation/registration-and-accreditation-netherlands-food-and-consumer-product-safety-authority>
64. <https://www.food.gov.uk/business-guidance/applying-for-approval-of-a-food-establishment#establishments-approved-by-local-authorities>
65. <https://www.mpi.govt.nz/food-safety/food-act-2014/overview/thinking-of-starting-a-new-food-business/>
66. <https://acss.food.gov.uk/sites/default/files/butchers-haccp.pdf>
67. [https://www.fsai.ie/food\\_businesses/starting\\_business/food\\_hygiene\\_legislation.html](https://www.fsai.ie/food_businesses/starting_business/food_hygiene_legislation.html)
68. <https://www.government.nl/topics/food/food-safety-requirements>
69. [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](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)
70. <https://www.gov.uk/intracompany-transfer-worker-visa>
71. <https://enterprise.gov.ie/en/What-We-Do/Workplace-and-Skills/Employment-Permits/Permit-Types/Intra-Company-Transfer-Employment-Permit/>
72. <https://iclg.com/practice-areas/corporate-immigration-laws-and-regulations/denmark>
73. <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/nominating-a-position/labour-market-testing>
74. [https://ind.nl/en/work/working\\_in\\_the\\_Netherlands/Pages/Intra-Corporate-Transferees.aspx](https://ind.nl/en/work/working_in_the_Netherlands/Pages/Intra-Corporate-Transferees.aspx)
75. Jorgenson, D. W., and Khuong M. Vu. "The ICT revolution, world economic growth, and policy issues." *Telecommunications Policy* 40.5 2016: 383-397.

76. 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.
77. Montrezor, S. and Vezzani, A. 2020. Design Centrality, Design Investment and Innovation Performance: An Empirical Analysis of European Firms, *Industrial and Corporate Change*, Vol 29 (2). Pp: 351-374
78. OECD Compendium of Productivity Indicators 2019
79. OECD Digital Economy, ICT investments in OECD countries and partner economies, 2019
80. OECD Oslo Manual 2018
81. OECD Science, Technology and Industry 2017
82. Pereira, C. S and Romero, F.C.C. 2013. Non-technological Innovation: Current Issues and Prespective. *Independent Journal of Management&Production (IJM&P)* v.4,n.1, January – June 2013.
83. Schmidt, T. and Rammer, C. 2007. Non-technological and Technological Innovation: Strange Bedfellows? Centre for European Economic Research
84. Sorbe S, Gal P, 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.
85. Sorbe, S., et al. 2019. "Digital Dividend: Policies to Harness the Productivity Potential of Digital Technologies", OECD Economic Policy Papers, No. 26, OECD Publishing, Paris
86. The Business Value of Design, October 2018, McKinsey Quarterly
87. [Trnka D., Thomson E., Allio L. 2017. Strengthening Capacities and Institutions for Co-ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens. OECD.](#)



