

הדגולציה בשוקי המוצדים בישראל

// אורי עקביה



הקדמה

מאז הצטרפותה של ישראל לארגון ה-OECD, היא השתתפה בפרוייקטים ייחודיים של הערכה ומדידה של מערכות המשק והמדינה ושל תחומים חברתיים. אחד הפרוייקטים הללו הוא הרכבת מדד הרגולציה בשוקי המוצרים, מדד ה-PMR (Product Market Regulation).

מדד זה מספק הערכה לגבי המידה שבה הרשויות והרגולציה במדינות השונות מעודדות את היווצרותו של משק דינמי ותחרותי. הספרות המחקרית בתחום מעלה שקיים מתאם חזק בין רגולציה המעודדת תחרותיות לבין צמיחה כלכלית ורמת חיים. לפי מדד זה המצב בישראל אינו טוב ביחס למדינות החברות ב-OECD.

הליקויים העיקריים במקרה של ישראל הם קיומה של רגולציה מגבילה וחונקת, המפריעה למסחר ולהשקעות ומקשה מאוד על רישוי עסקים בענפים רבים; קשיים בהתנהלות מול הרשויות אם בגלל היעדר הנגשה מספקת של הדרישות החוקיות ואם בגלל ריבוי כללים ותקנות המקשים על עמידה בכללים ואפילו על עצם הבנתם; חסמי כניסה חוקיים בענפי רשת ובענפי שירותים שונים, המונעים כניסה של מתחרים חדשים לענף; וכן פיקוח על מחירים, שנותר נרחב בהרבה ביחס למדינות מפותחות אחרות שרובן הולכות ומצמצמות את תחומן באופן

משמעותי בשנים האחרונות.

על רקע זה נראה כי טמון ערך רב בשיפור המדיניות בתחום ובפרט באימוץ צעדים שנעשו ברוב המדינות החברות בארגון:

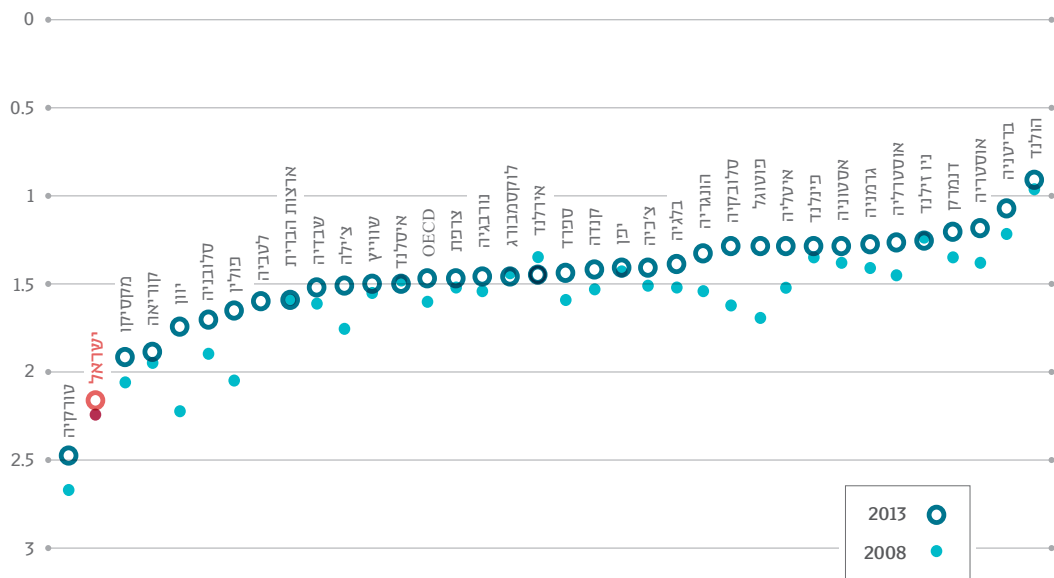
- ◆ תיעוד מקיף של התקנות הקיימות והנגשתן לציבור הרחב בחינם.
- ◆ הקלה ופישוט של בקשת ומתן אישורים לפעילות עסקית, למשל בגישת one-stop-shop שמשמעותה הגשת כל האישורים מול רשות אחת ולא מול גורמים ממשלתיים רבים ושונים.
- ◆ הסרת מגבלות חוקיות ורגולטוריות המונעות כניסה של מתחרים חדשים לענפים רבים במשק כדוגמת תעופה, תובלה יבשתית, דואר וקמעונאות בענפי הבגדים והמזון.
- ◆ קיום תכנית לטווח ארוך להפחתת הנטל הבירוקרטי על עסקים ועל אזרחים.
- ◆ המשך הפחתת הפיקוח על מחירי מוצרים שונים.
- ◆ הנהגת יחס אחיד כלפי חברות ישראליות זרות והימנעות מצעדים מונעי סחר.

6.1

מדד PMR, מדינות ה-OECD

האיכות הירודה של הרגולציה בישראל אינה עוד בגדר שמועה. לפי מדד מרכזי של ארגון ה-OECD לאיכות הרגולציה בשוקי מוצרים, ממוקמת ישראל במקום אחד לפני האחרון.

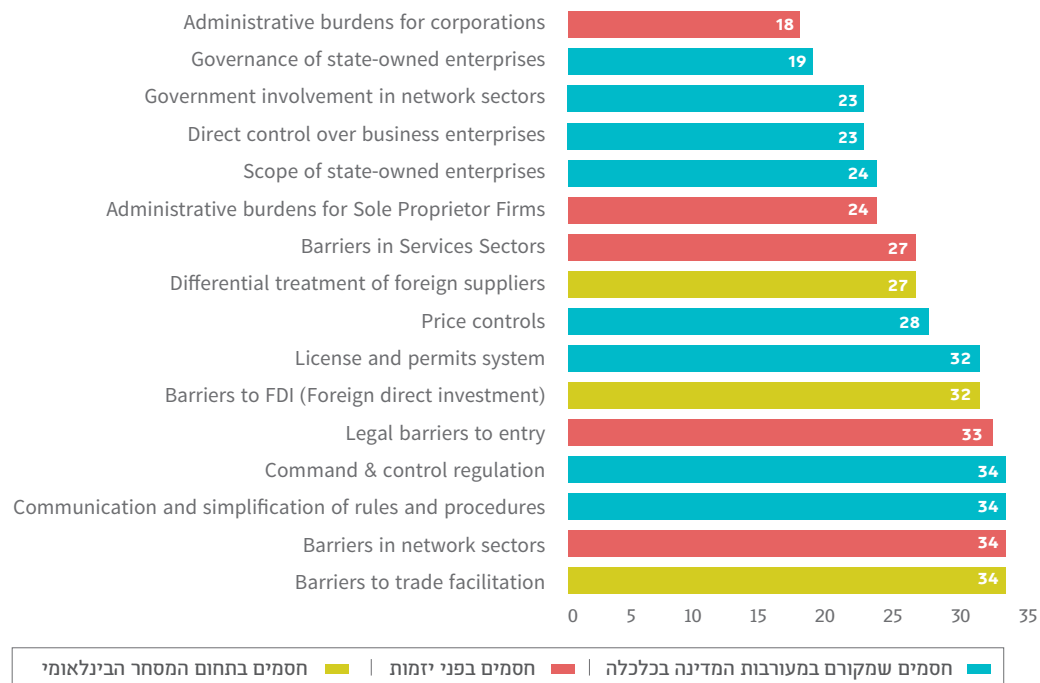
הציונים במדד הכולל וב-18 מדדי המשנה השונים נעים בין 0 (המצב הטוב ביותר) ל-6 (המצב הגרוע ביותר). על פי המדד הכולל ישראל נמצאת במקום ה-34 מבין 35 מדינות הארגון. מאז שנת 2008 נרשם שיפור קל באיכות הרגולציה בישראל אולם מקומה ביחס למדינות המפותחות האחרות נשאר כשהיה.



*עבור לטביה קיימים נתונים רק עבור שנת 2013
מקור: OECD Product Market Regulation Statistics

// 6.2

מקומה היחסי של ישראל במדדי ה-PMR



בכל אחד מ-16 מדדי המשנה הרלוונטיים מדורגת ישראל במקום נמוך מהחציון, וב-12 מתוכם בשליש התחתון של המדינות המדורגות.

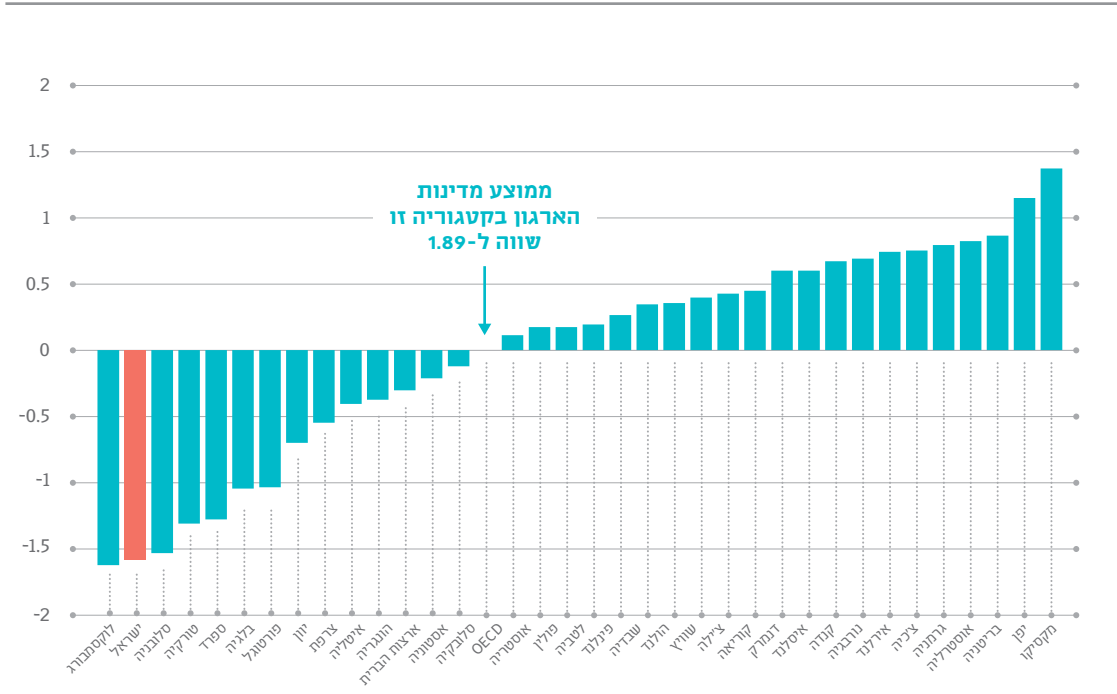
מדד ה-PMR מתחלק ל-18 מדדי משנה המשתייכים ל-3 משפחות של תחומים: (1) חסמים שמקורם בשליטת המדינה ומעורבותה בכלכלה; (2) חסמים בפני יזמות; ו-(3) חסמים בתחום הסחר וההשקעות הבינלאומיות. בכל מדד-משנה מקבלות המדינות ציון נפרד. בגרף משמאל ניתן לראות את מקומה היחסי של ישראל ביחס למדינות השונות ב-16 מדדים מתוך ה-18. שני המדדים הנותרים אינם רלוונטיים למציאות הכלכלית בישראל.

// 6.3

הרגולציה בישראל היא נוקשה ומגבילה באופן קיצוני ביחס לשאר מדינות הארגון.

מדד זה בוחן עד כמה עושה הממשלה שימוש בהרגולציה של שליטה ובקרה (להבדיל מרגולציה מבוססת תמריצים). ישראל מדורגת במקום 34 מבין 35 חברות ה-OECD. הסיבות העיקריות לדירוג זה הן: (1) היעדר נוהל מקובל לבחינת חלופות לרגולציה בקרב הרגולטורים הישראלים, (2) מגבלות חוקיות המוטלות על רואי חשבון ועורכי דין, (3) מגבלות על פעילות של חברות תעופה זרות בין יעדים בתוך ישראל וכן (4) מגבלות על שעות הפתיחה המותרות של חנויות.

פיקוח שליטה ובקרה - ביחס לממוצע מדינות ה-OECD



מקור: OECD Product Market Regulation Statistics

פיקוח מחירים



מקור: OECD Product Market Regulation Statistics

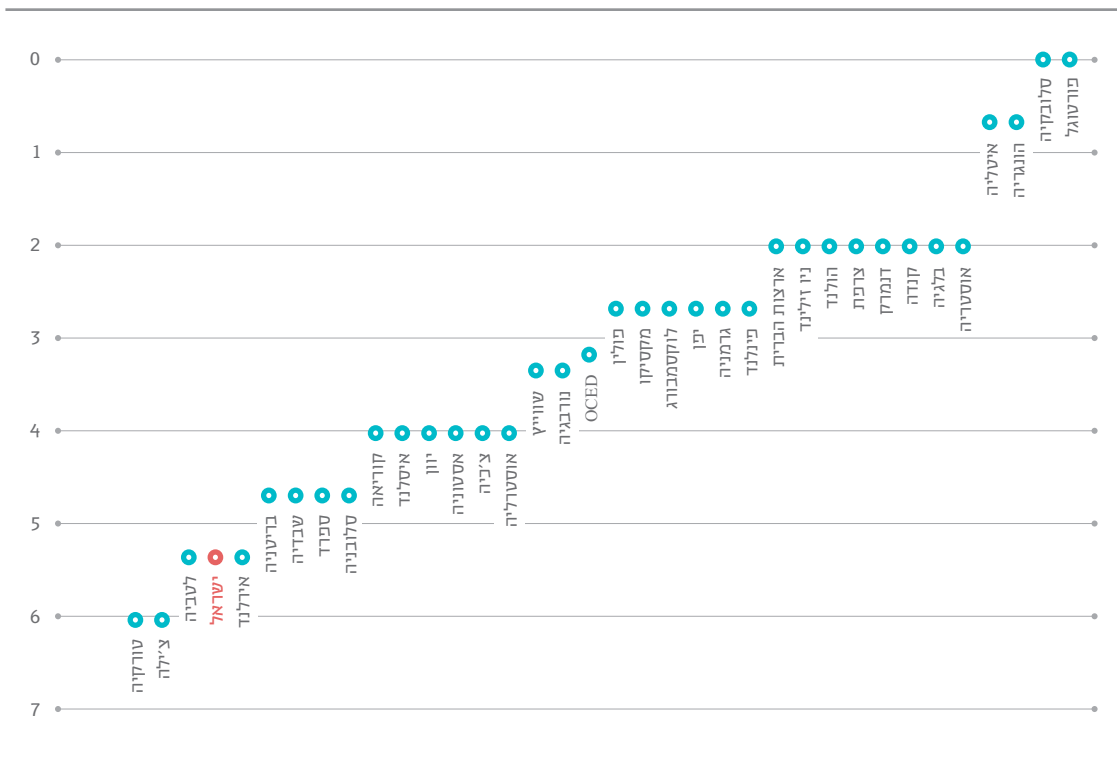
// 6.4

פיקוח המחירים בישראל נרחב בהרבה מאשר ברוב מדינות הארגון, בניגוד לדפוס המקובל בשנים האחרונות של ביטול הדרגתי של הפיקוח ברוב הענפים.

מדד זה בוחן את פיקוח המחירים הנהוג בשמונה ענפים מרכזיים (תחבורה אווירית, תובלה יבשתית, מסחר קמעונאי, תקשורת, חשמל, גז, מים ושירותים מקצועיים). במדד זה ישראל מדורגת במקום 28 מתוך 35 מדינות. הסיבות העיקריות לדירוג זה הן הנהגת פיקוח על מחירי מזון, דלק וטיסות פנים. למשל, ישראל היא המדינה היחידה ב-OECD המפקחת על מחירי טיסות פנים. יש לציין עם זאת, שבמקרה הישראלי מדובר בענף קטן מאוד (הפיקוח מוטל על טיסות משדה דב לראש פינה).

6.5

מערכת הרשיונות וההיתרים



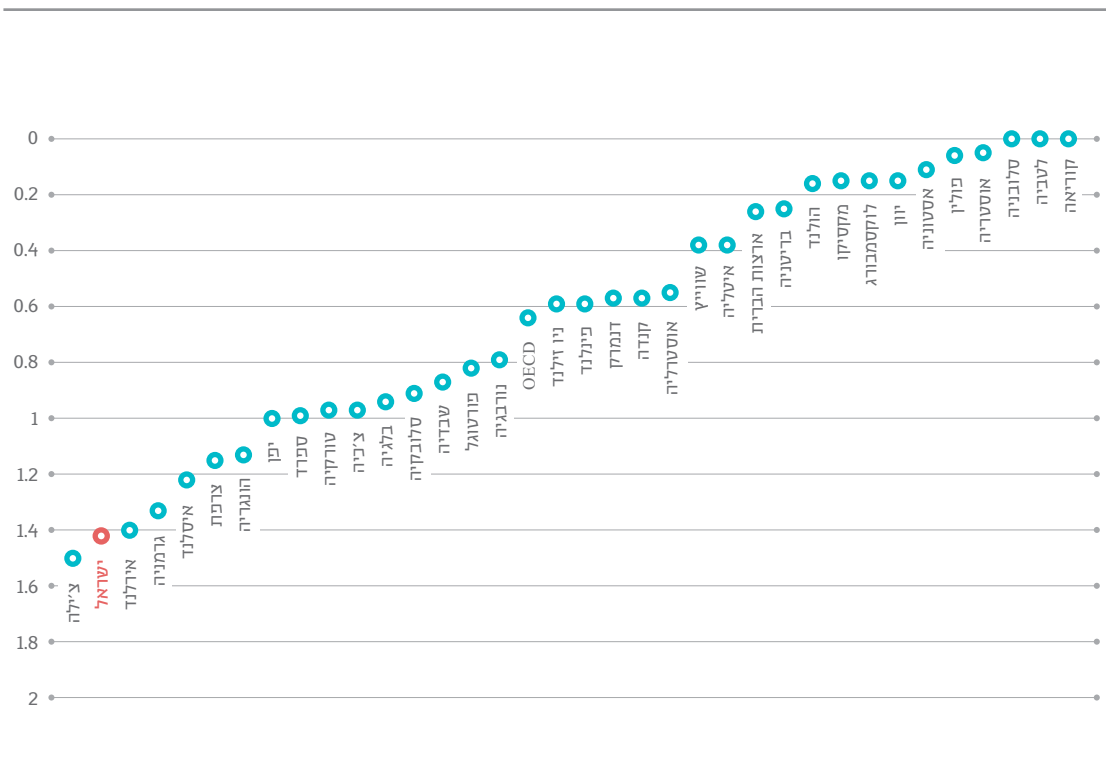
מקור: OECD Product Market Regulation Statistics

קל יותר להוציא רשיון עסק ב-30 מדינות החברות ב-OECD מאשר בישראל. רק בשתי מדינות, שאינן מדינות מפותחות, המצב חמור יותר.

מדד זה מתייחס למערכת הרשיונות וההיתרים במדינה. ישראל מדורגת במקום 32 מבין 35 מדינות. הסיבות העיקריות לדירוג זה הן: (א) היעדר קיום של כלל 'שתיקה-כהסכמה' במקרה של היעדר מענה מצד רשות ממשלתית לבקשת היתר או רשיון מצד אזרח או עסק, (ב) אי-קיומם של מוסדות וסוכניות המהווים one-stop-shops לצורך טיפול מרוכז ומהיר מצד הגורמים הממשלתיים לעניין ההנחיות והאישורים מאתו גורם.

הליך של 'שתיקה כהסכמה' קיים במדינות הבאות: אוסטריה, בלגיה, צרפת, הונגריה, איטליה, מקסיקו, פולין, פורטוגל, סלובקיה. one-stop-shops לצורך קבלת רשיונות קיימות ברוב מדינות ה-OECD. ברוב מדינות ה-OECD קיימים מוסדות מסוג one-stop-shops, לצורך קבלת רשיונות מסוגים שונים בתוך זמן קצר.

מידת הקלות בהתנהלות מול רשויות המדינה



מקור: OECD Product Market Regulation Statistics

// 6.6

רק במדינה אחת בארגון ה-OECD קשה יותר מאשר בישראל לעבוד מול רשויות השלטון. רוב מדינות הארגון השקיעו מאמצים ניכרים לצורך הנגשת דרישות החוק לציבור ישראל. נותרה מאחור בתחום זה.

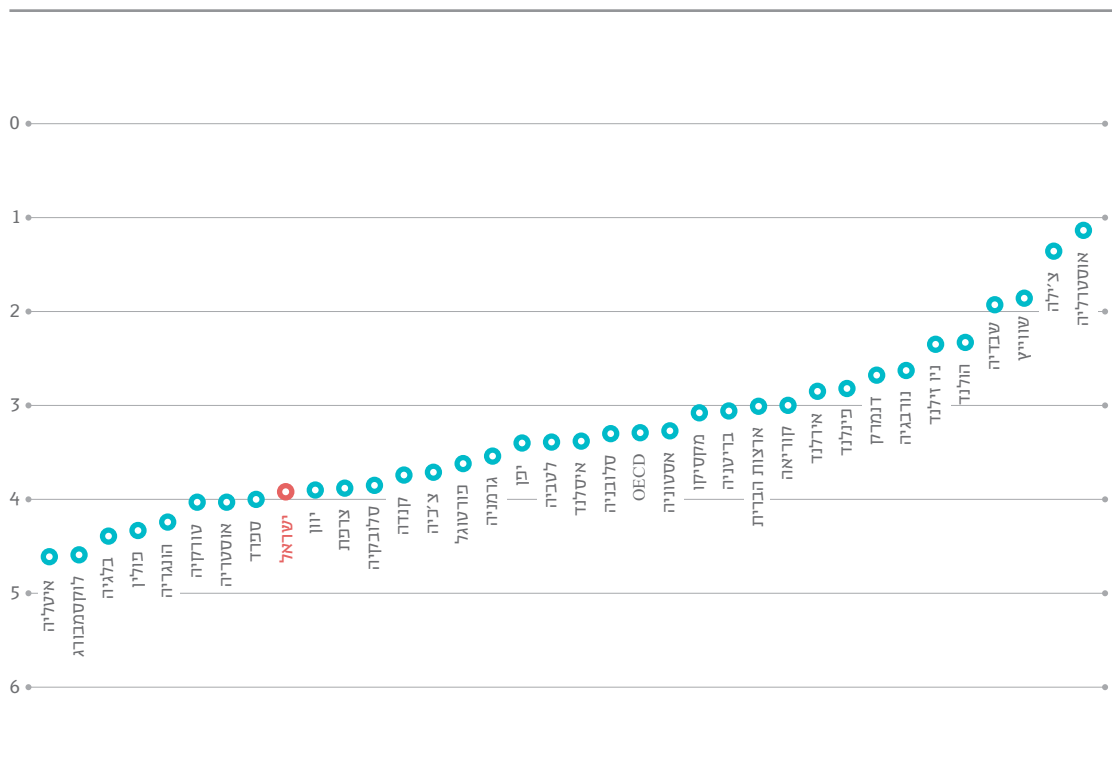
מדד זה מתייחס למאמציה של הממשלה להפחית את הזמן והמאמץ הנדרשים לחברות ופרטים בתקשורת שהם מנהלים עם רשויות השלטון ולפשט תהליכים. בתחום זה, ישראל מדורגת במקום 34 מבין 35 מדינות ה-OECD. ברוב מדינות הארגון קיים תיעוד מקיף של כל דרישות הרשיונות והתקנות הקיימות, ואחת לשישה חודשים מתפרסמים חוקים ורגולציות המיועדים לבחינה מחדש וקיימת תכנית לטווח ארוך להפחתת הנטל הביורוקרטי על עסקים ואזרחים. נכון לזמן איסוף הנתונים למדד זה (2013) נהלים מסוג זה כמעט ואינם קיימים במדינת ישראל, אך מאז שנה זו הוחלט לאמץ את חלקם.

// 6.7

חסמי כניסה מונעים תחרות גם בענפי השירותים.

מדד זה מתייחס לחסמי הכניסה הקיימים בענפי השירותים השונים. ישראל מדורגת במקום 27 מבין 35 מדינות ה-OECD. ישראל מתבלטת לרעה במגבלות המוטלות על מספר פונקציות חיוניות בתחום השירותים (לדוגמה: יעוץ השקעות, יעוץ משפטי ושירותים חשבונאיים).

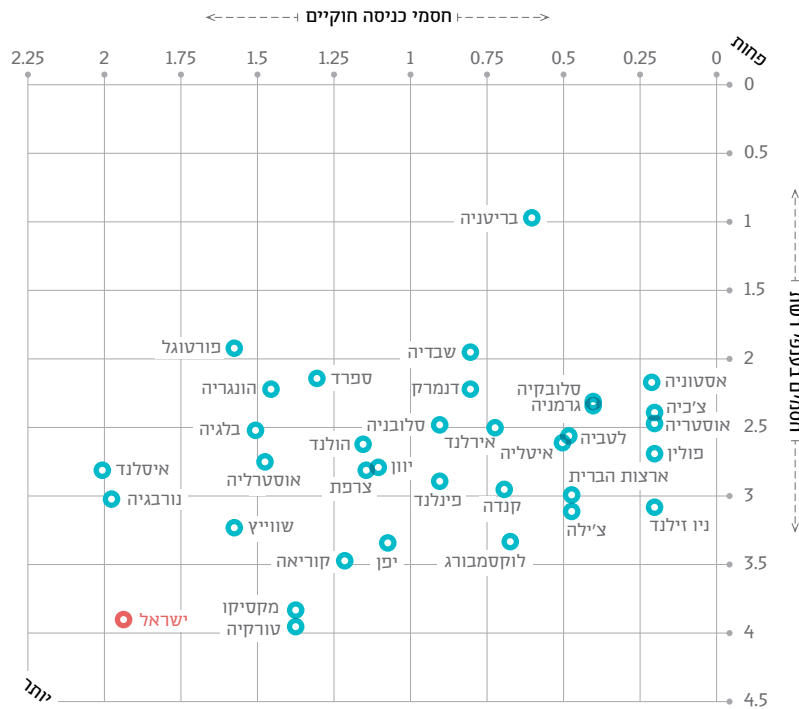
חסמים בענפי השירותים



מקור: OECD Product Market Regulation Statistics

// 6.8

חסמי כניסה חוקיים וחסמים בענפי רשת [Network Sectors]



מקור: OECD Product Market Regulation Statistics

חסמי כניסה בענפי רשת ובענפי שירותים מקלים על השחקנים הקיימים במאמצי התייעלות ושיפור השירות. ישראל מתאפיינת בחסמים רבים בתחומים אלה.

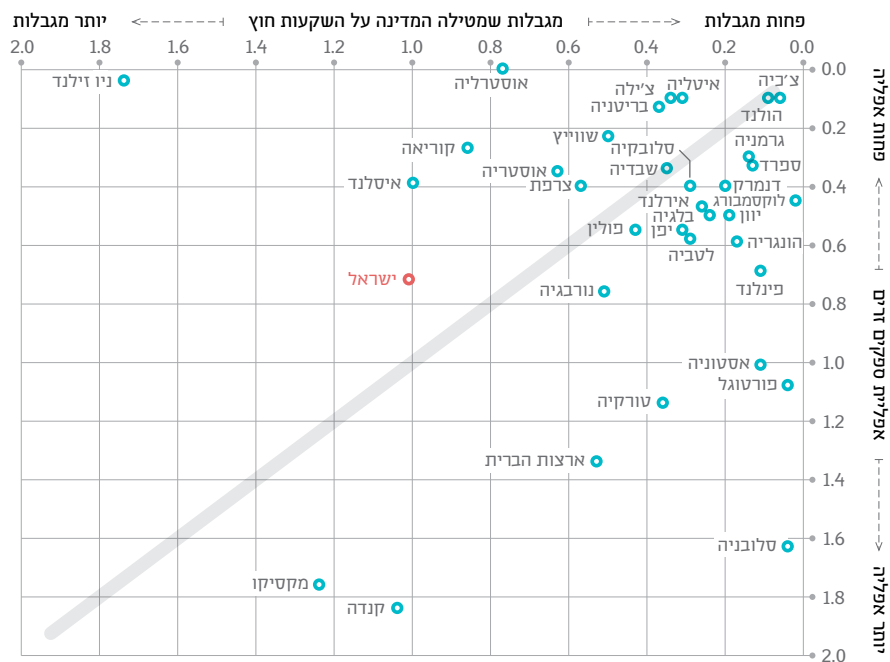
בתרשים זה מוצגים חסמי כניסה בשני הקשרים: חסמי כניסה חוקיים ל-30 ענפי-כלכלה במשק (ציר ה-X), וחסמים בענפי רשת, שהם ברובם ענפי תשתית מרכזיים (ציר ה-Y).

מדד חסמי הכניסה החוקיים ל-30 ענפים מחושב כאחוז הענפים במשק בהם חלות מגבלות מפורשות על מספר הגורמים המתחרים בענף. ישראל מדורגת במקום 33 מבין 35 מדינות ה-OECD, על רקע מגבלות חוקיות החלות בענפים הבאים: תובלה בכבישים, תחזוקת תשתיות יבשתיות, תובלה ימית, תעופה, תחזוקת תשתיות תעופה, דואר, הפקה וחלוקה של מים, נמלי ים וענף הרכבות.

מדד חסמי הכניסה ל-8 ענפי רשת כולל התייחסות לענפים: גז, חשמל, מים, רכבות, תעופה, תובלה יבשתית, דואר ותקשורת; וכן למידת ההפרדה האנכית הקיימת בענפי הגז, החשמל והרכבות.

6.9

מגבלות על השקעות חוץ (Barriers to FDI) (Differential treatment of foreign suppliers) זרים ואפליית



מקור: OECD Product Market Regulation Statistics

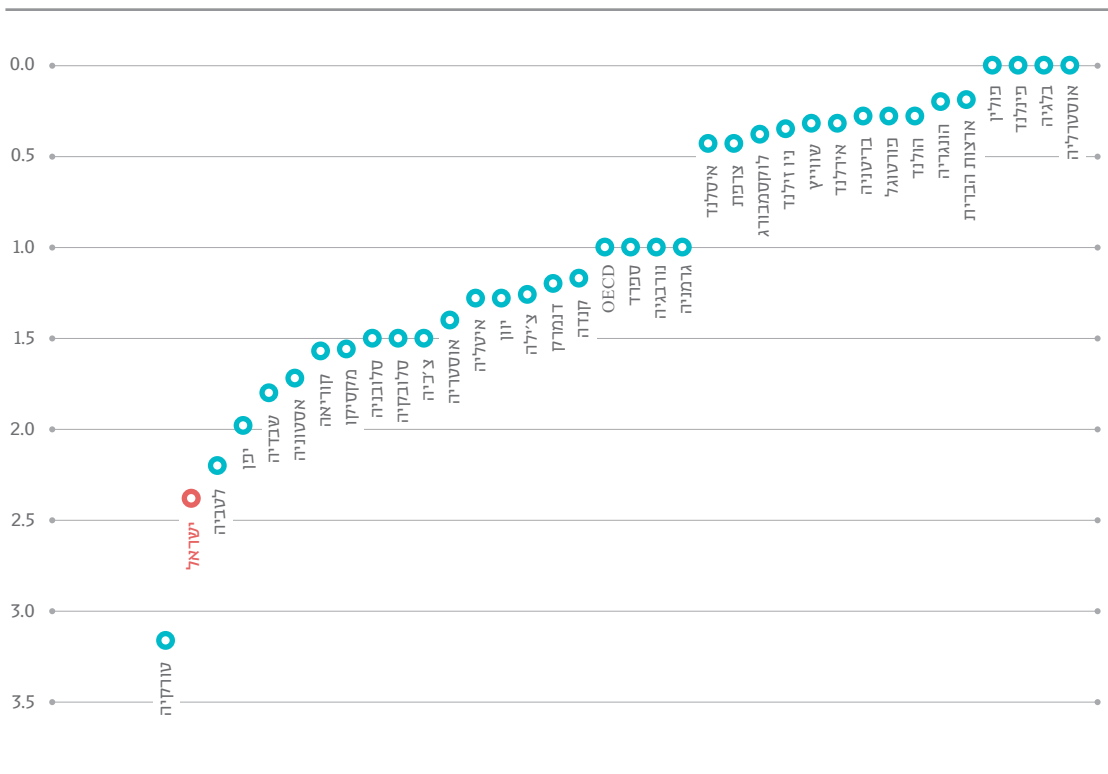
למרות התרומה המוכחת של השקעות חוץ ופעילות חברות זרות בישראל, הרגולציה המקומית מערימה קשיים בתחומים אלו.

בתרשים זה מוצגים שני מדדים בהקשרים של תמיכה בסחר בינלאומי: מגבלות על השקעות חוץ (ציר X), ומדד לרמת האפלייה של חברות זרות בכלכלה המקומית (Y).

המדד הראשון (X) כולל התייחסות למגבלות שמחילה המדינה ב-22 ענפים בהקשרים של שימוש בהון זר, תהליכי בחינה ואישור של חברות, מגבלות על העסקת זרים בתפקידים בכירים ומגבלות תפעוליות שונות כמו בעלות על קרקע ומגבלות בתחום פתיחת סניף מקומי של חברה זרה.

המדד השני (Y) מתייחס לאפליית חברות זרות בתחומים של מסים וסובסידיות, רכש ציבורי, תקנות בנוגע לכניסה לשוק והגישה לערכאות. אחת הסיבות העיקריות לדירוג הנמוך של ישראל בהקשר זה היא שבניגוד לרוב מדינות ה-OECD, ענף התעופה לא עבר עדיין ליברליזציה מלאה, והמניעה מחברות תחבורה ותעופה זרות פעילות בתחומי ישראל.

חסמים בתחום הסחר הבין-לאומי



מקור: OECD Product Market Regulation Statistics

// 6.10

ישראל מגבילה את הסחר הבינלאומי איתה יותר מאשר כל מדינה אחרת בארגון, להוציא טורקיה.

מדד זה מתייחס להכרה ברגולציה שבוצעה על-ידי מדינות זרות, שימוש בסטנדרטים בינלאומיים והנהגת שקיפות לגבי הרגולציה המקומית בענייני סחר בין-לאומי. ישראל מדורגת במדד זה במקום 34 מבין 35 מדינות ה-OECD.