



הועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים דוח ביניים - תמצית ההמלצות דצמבר 2020



דברי פתיחה יו"רי הוועדה:

הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים הוקמה בדצמבר 2018 על רקע פערי פריון העבודה במשק הישראלי ביחס למדינות מובילות. משכך, התמקדה הוועדה בגיבוש המלצות המכוונות 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.

בשל רוחב היריעה, עבודת הוועדה לא ביקשה להקיף את כל הנושאים לקידום פריון העבודה, ובפרט הוועדה לא עסקה בקידום ההון הציבורי ושינוי מערכת החינוך. כמו כן, 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.

במסגרת עבודת הוועדה התקיימו 9 ישיבות מליאה בהן הוצגו חומרים לדיון ובוצעו מחקרים וניתוחים רלוונטיים. התקיימו פגישות עם חברות בסקטור העסקי בכל הענפים וכן בוצע תהליך שיתוף ציבור וקול קורא למגזר העסקי להשתתפות בסקר הממפה את הסוגיות המרכזיות שעלו כמעכבי פריון.

בדוח ביניים זה מובאות תמצית ההמלצות של הוועדה, במטרה להציג לקובעי המדיניות את עיקרי הפתרונות המומלצים ליישום על מנת להביא לשיפור בפריון העבודה בענפים המסחר והשירותים ובכלל המשק. אנו שוקדים על כתיבת הדוח המלא, אשר יכלול פירוט נרחב של הרקע להמלצות הוועדה, הפעילות הממשלתית הקיימת, מחקרים ונתונים התומכים את ההמלצות והרחבות נוספות, וזאת בכל אחד מהווקטורים.

אנו מודים לכלל חברי הוועדה והגורמים השונים אשר היו שותפים לעבודת הוועדה.

גב' מיכל פינק

פרופ' צבי אקשטיין

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

דיקן בית ספר טיזמקין 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
מר **עידו סופר**, רכו צוות תעשייה ומסחר, אגף התקציבים, משרד האוצר
גב' **ישראלה מני**, סמנכ"ל כלכלה ומיסים, איגוד לשכות המסחר
מר **לב דרוקר**, סגן בכיר לכלכלן הראשי, משרד האוצר
ד"ר **שמואל אברמזון**, סגן בכיר כלכלה ומחקר אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר
ד"ר **יאיר אילת**, כלכלן ראשי, רשות ההגבלים העסקיים
מר **חגי לוין**, מנהל חטיבת אסטרטגיה וכלכלה, 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.
מר **אנואר חילף**, הממונה על חוקיות היבוא, משרד הכלכלה והתעשייה
עו"ד **מיכאל אטלן**, ראש הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן
הגב' **תמי ורשבסקי**, מנהלת מרכז חדשנות ACT שנקר ותכנית CLEVER של הא"א.
הגב' **עתר רזי אורן**, מנכ"לית קרן "ביחד"
מר **עופר רימון**, סמנכ"ל טכנולוגיות משרד החינוך
מר **עמיחי פישר**, ראש אגף בכיר לטיוב רגולציה, משרד ראש הממשלה
גב' **דריה פודשילוב**, מנהלת תחום משרדים כלכליים, חשב כללי, משרד האוצר
מר **אסף קובו**, ראש אגף בכיר כלכלה ומחקר, רשות החדשנות
גב' **איילת שפייר**, כלכלנית בכירה, המועצה הלאומית לכלכלה משרד רה"מ
מר **עמיר יצחקי**, ראש המערך הארצי לבריאות הסביבה, משרד הבריאות
הגב' **פנינה אורן שניידור**, סגנית מנהל שירות המזון הארצי, משרד הבריאות
הגב' **מירי שמואלי**, מנהלת תחום בכיר מדיניות, משרד הכלכלה והתעשייה
הגב' **איילת קול**, מנהלת תחום בכיר מסחר ושירותים, משרד הכלכלה והתעשייה
מר **ניר ברננה**, מ"מ אוהד כהן, מנהל מחלקת שירותים והשקעות סחר חוץ, משרד הכלכלה והתעשייה

*חלק מחברי הוועדה סיימו את תפקידם וחלקם נכנסו לתפקיד במהלך עבודת הוועדה כך שהחליפו (מתוקף תפקידם) את קודמיהם בתפקיד.



ריכוז הוועדה וכתובת הדו"ח

מרכזות הוועדה - מירי שמואלי ואיילת קול

ליווי הוועדה והכתיבה - שרית מנחם כרמי, גלעד בארי, רועי הרצוג, שירה צחי וד"ר אביחי ליפשיץ

אנו מודים לשותפים הנוספים אשר לקחו חלק בישיבות הוועדה ועבודתה:

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

עיקרי המלצות

ענפי המסחר והשירותים מהווים נתח משמעותי מכלכלת ישראל - 65% מהיקף המועסקים ומהערך המוסף הגולמי בתוצר העסקי. ענפים אלה, בדומה לכל ענפי המשק, כוללים ברובם עסקים קטנים ובינוניים, אך מוטים יותר לשוק המקומי וחשופים פחות לסחר בינלאומי. משקלם הגבוה של ענפים אלו בתוצר העסקי מעיד על השפעתם הגדולה על הפריץ במשק ועל יוקר המחיה. ענפים אלו מאופיינים בפריץ נמוך בהשוואה בינלאומית עם פער של 44% בתוצר לשעת עבודה¹ בהשוואה למדינות הסמן.² רמת פריץ העבודה הנמוכה בענפים אלו, כמו גם בענפים נוספים בישראל, פוגעת בפורטנציאל הצמיחה במשק. למעשה, בהסתכלות לטווח הארוך, פריץ העבודה הוא חסם הצמיחה של המשק הישראלי והסיבה שישראל נותרה ברמת חיים נמוכה ביחס למדינות מובילות.

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 פריץ העבודה מול מדינות מובילות.** מהמחקר הכלכלי עולה כי העלאת פריץ העבודה מביאה לירידה ביוקר המחיה. 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. נזקי המשבר שניכרים בעיקר בירידה בשיעורי התעסוקה מודגשים בענפי המסחר והשירותים ששיעור העובדים שהוצאו לחל"ת בהם הוא הגבוה ביותר³ ויש לפעול להחזרתם המהירה לשוק התעסוקה. מוקדם לצפות מה יהיו השלכותיו של משבר הקורונה בטווח הארוך אך כבר כעת ניתן לקבוע כי המשבר מחדד ומדגיח את הצורך בהאצת צעדים להעלאת הפריץ בענפי המסחר והשירותים, כפי שמובאים בדו"ח זה, ובפרט הפחתת הנטל הביורוקרטי 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 המאופיינת במיומנויות תעסוקה נמוכות, לשדרג את יכולותיהם המקצועיות ולהשתלב מחדש בשוק התעסוקה, וכן להסיר חסמים לביצוע השקעה בהון ובטכנולוגיה המהווה את אחד הגורמים המשפיעים המרכזיים על הפריץ 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, 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 הפריץ (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 הפריץ לשעת עבודה גדל.

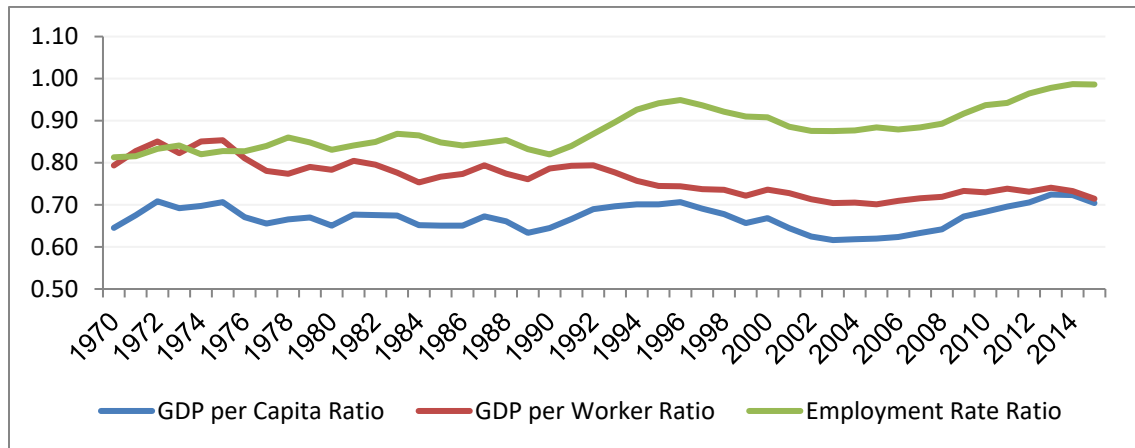
1 עיבודי מכון אהרן לנתוני ה-OECD.

2 '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 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 ממוצעת ה-OECD, וכן שיעורי עוני נמוכים.

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



איור 1: יחס תוצר לנפש, פריון ושיעור התעסוקה בין ישראל מדינות הסמן, 1995–2017



הספרות הכלכלית מזהה מספר גורמים המשפיעים על רמת פריון העבודה והשינויים בו. בין הגורמים ניתן למנות את רמת ההון האנושי במשק, מלאי ההשקעות בהון פיזי וחדשנות טכנולוגית של הפירמות והרמה הטכנולוגית ויעילות היצור של גורמי הייצור במשק ("הפריון הכוללי"). **מלאי ההשקעות של המגזר העסקי במשק מושפע מגורמים שונים ובעיקר התחרותיות והסביבה העסקית, זו נקבעת על ידי התשתית החוקית במשק והרגולציה והבירוקרטיה הנגזרות ממנה.**⁴

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. 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, בעיקר בקרב העובדים בענפים אלו, תהליך אשר יתבטא גם בעליית שכר.

ניתוח זה סייע לעבודת הוועדה בגיבוש וקטורים מרכזיים למיקוד. **שלושת הווקטורים בהם התמקדה הוועדה היו: 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 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 בה הוצגו חומרים לדיון ובוצעו מחקרים וניתוחים רלוונטיים לנושאים שעלו. כמו כן, בוצע תהליך שיתופי ציבור וקול קורא למגזר העסקי להשתתפות בסקר הממפה את הסוגיות המרכזיות שעלו כמעכבי פריון. לאחר שבחנה הוועדה את כל

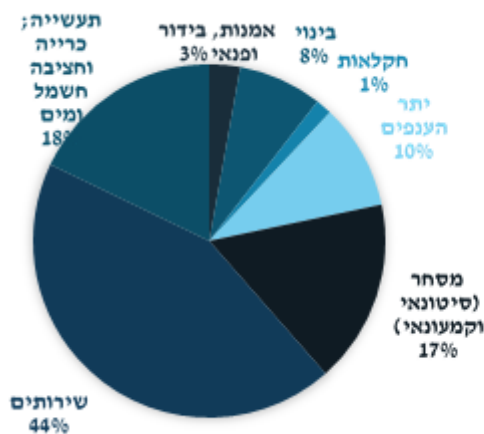
4 בין הגורמים הנוספים ניתן למנות את הפחת ושיעורי הריבית.



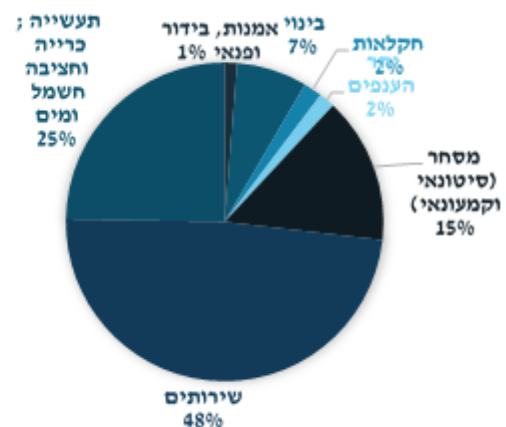
החומרים והנתונים לפניו, ברור לוועדה כי פריון העבודה מושפע מגורמים רבים הדורשים טיפול. **גורם מרכזי, הפוגע בפריון העבודה בכל ענפי המסחר והשירותים ובמשק כולו ושיש הסכמה מלאה על הצורך בטיפול בו הוא הרגולציה העודפת והנטל הבירוקרטי הכבד על המגזר העסקי.** בישראל קיימת רגולציה עודפת המשולבת בבירוקרטיה המשיתה עלויות גבוהות על העסקים. מבנה זה מאופיין בהגנה של הרגולטור על האינטרסים 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 פריון העבודה הנמוך ומחירי המוצרים הגבוהים.

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. 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 הפריון והשכר לשעת עבודה ועל המבנה הענפי במשק כולו. לצד המלצות לפי הווקטורים, מדגישה הוועדה את הצורך בישום המלצה באשר להתאמת פעילות משרד הכלכלה והתעשייה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים באופן שישקף תרומתם ההולכת וגדלה בתעסוקה ובתוצר העסקי, לטובת יצירת איזון במדיניות, בתמריצים 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 לפניית של כלל המגזר העסקי לסוגיות בתחום הרגולציה והבירוקרטיה.

איור 3: התפלגות המועסקים במגזר העסקי



איור 2: התפלגות התוצר העסקי



א. המלצות בתחום הגברת התחרות וטיוב הרגולציה

קיומה של רגולציה עודפת ונטל בירוקרטי כבד עלו בשיחות עם המגזר העסקי ומשתקפות במיקומה היחסי הנמוך של ישראל במדדים בינלאומיים בולטים בתחום: 1. במדד קלות עשיית עסקים (Doing Business) המפורסם על ידי הבנק העולמי ובוחן עלויות בזמן וכסף הכרוכות בהקמת עסק והפעלתו, ממוקמת ישראל במקום 21 מתוך 34 מדינות ה-OECD ⁵ **ציון המשקף כי בישראל ישנו קושי בירוקרטי בביצוע תהליכים הקשורים בהקמת עסק והפעלתו**. 2. במדד ה-STRI (Trade Restrictiveness Index Services) 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 ובירוקרטיים 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 ב**רגולציה 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 צמיחה. קיומה של רגולציה עודפת על הסקטור העסקי, מתורגמת לשני מרכיבים הקשורים זה בזה. הראשון, רגולציה היוצרת חסמי כניסה, מגבילה את התחרות ומקנה לגופים עסקיים כוח שוק עודף. השני הוא רגולציה המטילה על עסקים נטל בירוקרטי כבד, כאשר גם מרכיב זה מגביל תחרות. נטל בירוקרטי כבד על פתיחת עסק מהווה מס על פעילות כניסה, ונטל בירוקרטי כבד על הפעילות השוטפת מהווה מס על הפעילות השוטפת. הנטל הבירוקרטי מקשה במיוחד על עסקים קטנים ובינוניים, עקב מרכיב העלות הקבועה המשמעותי בנטל הבירוקרטי. **ישנו קשר ישיר בין תחרות ופריון, לכן קיומה של רגולציה עודפת הפוגעת בתחרות פוגעת למעשה גם בפריון**, שכן קיומה של תחרות מחייבת חברות פעילות לתור אחרי מקומות להתייעלות, תהליך המעודד חדשנות והשקעות המשפרים את הפריון; כמו כן, תחרות המכניסה לענף חברות יעילות מייצרת מנגנון סינון לחברות לא יעילות שיוצאות מהשוק.

ההשפעה הכלכלית השלילית של הנטל הרגולטורי בישראל מחייבת מדיניות ממשלתית של טיוב רגולציה שמשמעותה אימוץ מדיניות של ביטול חובות רגולטוריות לא נחוצות היוצרות חסמי כניסה ומגבילות תחרות מקומית ובינלאומית; ויעול ההליך הבירוקרטי באופן המשיג את מטרות הרגולציה בעלויות בירוקרטיות 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. יעדים ומדדים

⁵ בציון המרחק לחזית, נתונים הבנק העולמי לשנת 2020.



במטרה להשתפר באופן משמעותי בתחום הרגולציה והבירוקרטיה ממליצה הוועדה על אימוץ שני יעדים מדידים שיושגו בתוך עשור.

קביעת יעד שאפתני להפחתת העלות של הליכים בירוקרטיים הוא תהליך שיושם בהצלחה במדינות מתקדמות בעולם. לאור הניסיון 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 שערךנו 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.⁶ 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 הפריון ותורמים ליוקר המחיה במשק כולו. ניתוח זה לצד סימולציות שביצענו העלה כי היעד שאפתני 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.

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 המושטים 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 העסקי⁷ - 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 (כפי שיפורטו להלן) בשיטת ה-SCM תוך קביעת יעדי הפחתה ומעקב על

⁶ חוקים נוספים הם 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).

⁷ דוח הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל, יוני 2018, אגף החשב הכללי במשרד האוצר.



ביצועם. 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: (א) הקמת פעילות מדידה במיקור חוץ בהובלת משרד האוצר ומשרד רוה"מ ובשיתוף הלמ"ס במסגרתה יבוצע איסוף שיטתי ומייצג של הנתונים הנדרשים לחישוב עלות הבירוקרטיה באמצעות מודל ה-SCM.⁸ (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 בסעיף א והיוועצות עם הגולטורים במשרדים הממשלתיים.⁹

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.¹⁰

ב. מינוי ועדת מנכ"לים

לצורך קביעת תהליכי בירוקרטיה שימדדו והיעדים להפחתה, כמו גם מענה לסוגיות בין משרדיות שיעלו, יש למנות ועדת בכירים שתורכב ממנכ"לי המשרדים רה"מ, אוצר, כלכלה ותעשייה. הוועדה תרכז ע"י משרד הכלכלה והתעשייה ותפעל בשיתוף וסנכרון מול ועדת המנכ"לים אשר הוקמה מתוקף הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל.¹¹ תפקידה של ועדה זו יהיו רחבים יותר ויכללו את גיבוש המענה הממשלתי המפורט לצורך יישום המלצות דוח זה וכן הקמת "שולחן עגול" לדיון בסוגיות משמעותיות העולות מפניות של עסקים ומשיח עם המגזר העסקי ומתן פתרונות.

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 והמשמעותיות המצטברות של כלל הדרישות אותן עליו למלא.

⁸ 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.

⁹ לפירוש 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.

¹⁰ לפי החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014: <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Regulation/Pages/RegulationA.aspx>

¹¹ בהמשך לדו"ח המלצות הוועדה מיוני 2018, הוקמה ועדת מנכ"לים לשיפור הסביבה העסקית בראשות החשב הכללי בה חברים מנכ"לי משרד הכלכלה והמשפטים, ראש רשות התקשוב, הממונה על התקציבים באוצר, מנהל רשות המיסים וסמנכ"ל ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. מטרת ועדת המנכ"לים האמורה הינה להתוות מדיניות אחידה ותכנית עבודה ליישום המלצות הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בתחומים השונים, ובפרט לפעול לקידום והאצת תהליך הקמת פורטל העסקים והאזור האישי העסקי, ולהוות גורם מכריע בסוגיות וחסימים ככל שיעלו במסגרת יישום תכנית העבודה, לרבות פתרון קונפליקטים וביצוע תיאום בין-משרדי ככל הנדרש. תחת הוועדה פועלים מספר צוותי עבודה ליישום המלצות הוועדה בתחומים השונים כגון: תשלום מיסים, רכש ממשלתי, צוות מחקר ומדידה וצוות לבחינת מודל One Stop Shop. כמו כן, נציגי חברי ועדת המנכ"לים שותפים בעבודת ועדת ההיגוי בהובלת רשות התקשוב ומיזם ישראל דיגיטלית להקמת אזור עסקי מקוון.



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, פרוץ ויוקר מחיה עולה כי הדרישות הרגולטוריות בישראל מחמירות ביחס למקובל באירופה ובארה"ב. כך למשל בהשוואת תהליכי אישור יבוא מזון רגיש; השוואת תהליך דרישות אכיפה בתהליך יבוא בנמל; הבדלים בדרישות רישוי עסק עבור פריטי רישוי שונים ובדרישות הרגולציה לקבלת היתר לוויזת עובד זר. הסטנדרט הרגולטורי המחמיר מתורגם לחסמי כניסה לפעילות וחלקו לנטל בירוקרטי כבד על הפעילות השוטפת של עסקים. 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.

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 בעת קביעת הרגולציה. כיום, בהליכים רגולטורים מרכזיים, כדוגמת רישוי עסקים¹² ויבוא מזון רגיש, אין דיפרנציאליות מספקת בין עסקים לפי רמות הסיכון שלהם. בהעדר האבחנה 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. 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 יותר למפוקח (מעבר לאכיפה בשוקים)¹³. וכן ליישם מודלים לניהול סיכונים באכיפה בהתאם לרמות הסיכון השונות נדגיש כי עבור יישום יעיל של אכיפה בשוקים יש להגביר ולייעל את מערך האכיפה.

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, גוררת מדיניות של מזעור סיכונים 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 הרגולטור¹⁴ בפרט ברמה המשפטית באמצעות חקיקה המתייחסת מפורשות למעטפת המשפטית שנותנת המדינה ובתוך כך, בין היתר, לנושא ניהול הסיכונים וגבולות האחריות של הרגולטור.

¹² 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.

¹³ מסמך עזר לחקיקת רגולציה, משרד המשפטים

¹⁴ זאת בהמשך להנחיית פרקליט המדינה מספר 2.37, "מדיניות התביעה בהחלטה על העמדה לדין בגין עבירות של גרימת מוות וגרימת חבלה ברשלנות".

ד. קידום הדיגיטציה בשירותים הממשלתיים

הטמעה דיגיטלית של התהליכים הרגולטורים בהם נדרשים לעמוד העסקים וקידום זרימת המידע בין העסקים והממשלה באופן דיגיטלי, תיעל את ההליך הבירוקרטי ותזיל את עלותו הבירוקרטית. לדיגיטציה ממשלתית, בדגש על הליכי רישוי דיגיטליים בהם מחויבים העסקים, יש השפעות חיוביות שכן מלבד ההליך הבירוקרטי עצמו, הדיגיטציה מעודדת את העסקים להטמיע דיגיטציה לשימוש רחב יותר ובכך מסייעת להאצת החדשנות במגזר העסקי. כמו כן, האצת הדיגיטציה בהליכי רישוי 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.

4. סוגיות פרטניות לטיוב

א. הסרת חסמים ליבוא והפחתת עלות הבירוקרטיה

חסמי הכניסה המשמעותיים ביותר נמצאים בתחום היבוא. שיטת אכיפת חוקיות היבוא הנהוגה בישראל עתירת בירוקרטיה וזמן, עלות המתורגמת לחסמי כניסה לענף ומס בירוקרטי על הפעילות השוטפת. בירוקרטיה זו פוגעת בעיקר בעסקים קטנים, מחזקת שחקנים גדולים ותומכת ביצירת שווקים ריכוזיים. השפעתו הגדולה של היבוא על התחרותיות, הפריין ויוקר המחיה מדגישה את הצורך בהפחתה משמעותית של נטל הבירוקרטיה ומסמנת נושא זה כאחד הנושאים הראשונים שיכנסו למדידה. בפרט ממליצה הועדה על הצעדים הבאים:

- הקלת שלבי אישור ליבוא - אימוץ שיטת אכיפת חוקיות היבוא הנהוגה באירופה, לפיה יבוטלו התהליכים הבירוקרטיים ביבוא, כאשר הרגולטור נסמך על הצהרה מטעם היבואן כי המוצר עומד בגולציה המבוקשת.
- הפחתת העלות הבירוקרטית של יבוא מזון רגיש - באמצעות ריווח תדירות דיגום מזון רגיש, עדכון חקיקת מזון בנושא מזהמים וקידום תקנות להסדרת יבואן נאות.
- אימוץ תקינה 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.

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, אולם רובן לא הוטמעו ובפרט לא יצרו שינוי מהותי בנטל הבירוקרטי הכבד.

הועדה ממליצה להמשיך ולפעול להטמעת רפורמות שיטתיות כבר החל ובפרט הטמעת מפרטים אחידים¹⁵ ומסלולי רישוי דיפרנציאליים. ישומן מבטיח הקלה בנטל הבירוקרטי לעסקים עם העלאת הודאות שבתהליך לצד הטמעת מנגנוני ניהול סיכונים. לגבי הרפורמה לפרסום מפרטים אחידים, ידוע כי מאז 2012 פורסמו רק 20 מפרטים מתוך 200 פריטי רישוי.

¹⁵ רפורמת 2008 – תיקון 27 - מפרטים אחידים



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.

הליך רישוי עסקים יהיה אחד התהליכים המרכזיים למדידה במתודולוגיית SCM ולקביעת יעד שאפתני להפחתה. הועדה ממליצה גם על הטמעת דיגיטציה בהליך זה, מהלך שיפחית את העלות הבירוקרטי של רישוי עסק.

ג. הגדלת כושר התחרות מול הייבוא 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 לבטל את הפטור הקיים מתשלום מע"מ ביבוא אישי וזאת בהינתן לקיומה של הערכות תפעולית מתאימה, ובכלל כד מערכת תשלומים נגישה ופשוטה לתשלום של חבות המס בדומה למודל שיישמו מדינות מפותחות אחרות שכבר נקטו צעדים או נערכות לביטול הפטור ממע"מ.

ד. סימון מחירים

רגולציית סימון 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 גבוהות על הקמעונאי, מונעת כניסה של טכנולוגיות תחליפיות ומביאה להעסקת עובדים בפריון נמוך. הועדה ממליצה לאפשר את מימוש חובת סימון מחיר גם באופן דיגיטלי, כפי שנהוג במדינות המפותחות וללוות את המהלך באכיפה בשווקים בכדי למנוע פער בין המחיר בקופה למחיר המצוין במדף.

ב. המלצות בתחום השקעות בהון פיזי, טכנולוגי ועידוד חדשנות

היעדר השקעה מספקת בהון פיזי בכלל ובחדשנות בפרט מהווה את אחת הסיבות לפערי הפריון בענפי המסחר והשירותים. מלאי ההון הפיזי והטכנולוגי מסביר 30% מפער הפריון הכולל במשק לשעת עבודה בהשוואה למדינות הסמן. חדשנות והטמעה של טכנולוגיות חדשות מאפשרות בין היתר קפיצת מדרגה בפרודוקטיביות וביעילות של העסק ומקדמות את התחרות בענף. חדשנות אינה בהכרח מתמקדת בפיתוחים טכנולוגיים, ישנה חדשנות שאינה טכנולוגית שתורמת לפריון הפירמה כגון פיתוח מודלים עסקיים חדשים או שיטות ניהול.

כשלי שוק שונים עשויים להביא את הפירמות להשקעות חסר בהון פיזי, טכנולוגי ובחדשנות. סוג הכשל הראשון נובע מהעדר יכולת של הפירמות להשקיע ולהטמיע הון פיזי וטכנולוגי, הנגרם מנגישות מוגבלת למקורות מימון המאפיינת בעיקר עסקים קטנים ובינוניים, ששיעורם בענפי המסחר והשירותים גבוה,¹⁶ מרמת הון אנושי נמוכה שכן הפעלת הון טכנולוגי דורש ידע ומיומנויות לתפעולם והעדר מיומנויות אלו בקרב העובדים עשוי למנוע מהפירמות השקעות וכן מהיעדר ידע של הפירמות לגבי כלים טכנולוגיים קיימים, מאפיין הרווח בעיקר בקרב פירמות קטנות או פירמות העוסקות בתחומים מסורתיים. נוסף על גורמים אלו, להערכתנו חסם מהותי נוסף להשקעות הינו העלות הבירוקרטי והרגולטורית העודפת בישראל במיוחד בענפי המסחר והשירותים כפי שהוסבר לעיל. סוג נוסף של כשל שוק נובע מהעדר תמריצים

¹⁶ מנתוני ה-OECD עולה כי ככל ששיעור היקף האשראי המצרפי במשק הניתן לעסקים קטנים והבינוניים, נמוך יותר, כך קצב החלחול של טכנולוגיות במשק נמוך יותר. מהנתונים עולה כי ישראל בולטת בשיעור נמוך יחסית של אשראי לעסקים קטנים ובינוניים.



להשקעה למשל בשל סביבה שאינה תחרותית ובכך אינה מתמרצת לחדשנות והתייעלות. סיבה נוספת נובעת מההון האנושי המאפיין את ענפי המסחר והשירותים: פרטים המאופיינים ברמת מיומנויות נמוכה ומשתכרים שכר נמוך משמשים חלופה להון פיזי ולחדשנות. נדגיש כי השקעות הפירמות בחדשנות מאופיינות בהשפעות חיוביות. לאור מאפיינים אלו, אלו הן המלצות הועדה לעידוד ההשקעה בהון פיזי, טכנולוגי ובחדשנות.

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 חיוביות. 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 [1]. לדעת הוועדה אפליה שלילית לענפי המסחר והשירותים תורמת לכך שתואי הפיריון בענפים אינו עולה בשיעור דומה כפי שזה משתקף בנתונים.

2. הנגשת ידע

קידום והפצה של ידע לשם הטמעת חדשנות טכנולוגית ושיינה טכנולוגית בענפי המסחר והשירותים. בכלל כן, הנגשת 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

קיימת כיום מתודולוגיה למדידת חדשנות של חברות עסקיות במשק, המטרה העיקרית של פרסום המדד היא לספק כלים למנהלי חברות להעריך ולהשתפר בחדשנות שהחברה מציגה. הוועדה ממליצה על מדידת חדשנות, לרבות חדשנות שאינה טכנולוגית על ידי הלמ"ס, זאת באופן רציף וארוך טווח ובכלל כן נדרש כלי למדידת חדשנות שאינה טכנולוגית ואיכות ניהולית והבטחת המשכיות של סקר עסקים הבוחן בין היתר הטמעת טכנולוגיות בקרב עסקים.

ג. המלצות בתחום הון אנושי

איכות ההון האנושי כפי שהיא נמדדת ברמת המיומנויות של העובדים, נמוכה בישראל והיא מודגשת בעיקר בענפי המסחר והשירותים. מניתוח פער הפיריון לשעת עבודה עולה כי בענפי התעשייה מיומנויות הפרטים הנמוכות תורמת 9% לפער הפיריון בעוד שבענפי המסחר והשירותים התרומה גדולה משמעותית – 29%. 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. המלצות הוועדה בפרק זה עולות בקנה אחד עם המלצות הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 בראשות פרופ' צבי אקשטיין שהגישה את הדוח הסופי באוגוסט 2020.

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, זאת בהתאם 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. ביטול האפליה הסקטוריאלית בקידום תעסוקה והכשרת עובדים

בחינת ביטול האפליה הסקטוריאלית מסלולי התעסוקה לרבות העסקת עובדים במשרות בשכר ופריזן גבוהים ותוכניות להכשרת הון אנושי כך שיתמכו גם בענפי המסחר והשירותים.

ד. המלצות על שינוי ארגוני במשרד הכלכלה והתעשייה: התאמת פעילות המשרד לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים

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.

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 והכרעתה. יש להעניק למשרד הכלכלה והתעשייה את הכלים המתאימים והסמכויות על מנת לקיים את מנגנון ה- POC באופן שיאפשר ערך מוסף משמעותי לעסקים. 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 בנציגות בכירה 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. זאת בין היתר, באמצעות אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד.